

Distr.: General
10 February 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

التدفقات المالية غير المشروعة، وحقوق الإنسان، وخطوة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥*

دراسة مؤقتة أعدها الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خوان بابلو بوهوسلافسكي

موجز

التدفقات المالية غير المشروعة، المتأتية من الأعمال الإجرامية والفساد والاختلاس والتهرب الضريبي، تمثل استنزافاً كبيراً لموارد البلدان النامية، وتقلص الإيرادات الضريبية ونطاق الضرائب التصاعدية، وتعوق التنمية وسيادة القانون، وتفاقم الفقر وعدم المساواة، وتقوض تمتع بحقوق الإنسان. ويُعتبر التهرب الضريبي والتجاوزات الضريبية مسؤولين عن أغلبية التدفقات المالية غير المشروعة، تليهما التدفقات المالية غير المشروعة المتأتية من الأنشطة الإجرامية، كالاتجار بالمخدرات وبالبشر، وتجارة الأسلحة غير المشروعة، والإرهاب، والتدفقات المالية غير المشروعة القائمة على الفساد. ووفقاً لبعض التقديرات، خسرت البلدان النامية ٩٩١ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في شكل تدفقات مالية غير مشروعة متجهة

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

(A) GE.15-02119 240315 250315



الرجاء إعادة الاستعمال



* 1 5 0 2 1 1 9 *

إلى الخارج في عام ٢٠١٢ وزادت هذه التدفقات من حيث القيمة الحقيقية بمعدل ٩,٤ في المائة في السنة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢. والخسارة السنوية المترتبة على هذه التدفقات الخارجة أكبر بكثير من التكاليف السنوية المقدرة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وهذه الدراسة المؤقتة مقدمة عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٩/٢٥، وهي تحدّث تقارير سابقة قدمها الخبير المستقل السابق. وهي تبين كيف تقوّض التدفقات المالية غير المشروعة المتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية وتؤكد على الحاجة إلى بذل العناية الواجبة واتباع الأصول القانونية في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، وعلى الحاجة إلى توفير حماية أفضل للشهود والمبلغين عن الفساد، وعلى الحاجة إلى إدراج اعتبارات حقوق الإنسان في إدارة الأصول المسروقة المستردة. وتخلص الدراسة إلى توصيات بشأن الكيفية التي يمكن بها وضع هدف تقليص التدفقات المالية غير المشروعة موضع التنفيذ في إطار خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٤	٣-١	.....	مقدمة - أولاً
٤	٢١-٤	.....	التدفقات المالية غير المشروعة واسترداد الأصول - ثانياً
٤	٧-٤	.....	ألف - التعاريف
٦	٢١-٨	.....	باء - تقديرات محدّثة
١٣	٤٤-٢٢	.....	التدفقات المالية غير المشروعة وحقوق الإنسان - ثالثاً
١٣	٣٠-٢٣	.....	ألف - آثارها على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية
١٧	٣٢-٣١	.....	باء - آثارها على الحقوق المدنية والسياسية وعلى سيادة القانون
١٨	٣٥-٣٣	.....	جيم - مسؤوليات مؤسسات الأعمال التجارية
١٩	٣٩-٣٦	.....	دال - حماية المخبرين عن الفساد والمبلغين عن المخالفات
		.....	هاء - مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة في مجال استرداد الأصول والمسائل الجنائية
٢١	٤١-٤٠	.....	واو - استخدام الأموال غير المشروعة المعادة إلى بلدان المنشأ
٢٢	٤٥-٤٢	.....
٢٣	٦٠-٤٦	.....	المبادرات الدولية للحد من التدفقات المالية غير المشروعة - رابعاً
		.....	الحد من التدفقات المالية غير المشروعة وإطار الأمم المتحدة الإنمائي لما بعد عام ٢٠١٥ - خامساً
٢٨	٧٤-٦١	.....
٣٢	٧٧-٧٥	.....	الخلاصة - سادساً

أولاً - مقدمة

١- طلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ٩/٢٥ من الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن يعد دراسة أخرى لتحليل التأثير السلبي للتدفقات المالية غير المشروعة في التمتع بحقوق الإنسان في سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وأن يقدم إلى مجلس حقوق الإنسان دراسة مؤقتة في دورته الثامنة والعشرين.

٢- ويرحب الخبير المستقل بطلب تحليل آثار التدفقات المالية غير المشروعة على التمتع بحقوق الإنسان، وهي التدفقات التي يمكن أن تهدد استقرار المجتمعات وأمنها وتقوّض قيم الديمقراطية والأخلاق والعدالة الضريبية، وتعرّض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر، خصوصاً عندما تتيح التدابير القاصرة المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي إلى الإفلات من العقاب. فالفساد وتحويل الأموال غير المشروعة والحوافز القانونية وغيرها من الحوافز التي تحول دون إعادة هذه الأموال لا تتسبب فقط في حجب الموارد عن الأنشطة اللازمة للقضاء على الفقر ومكافحة الجوع وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، بل تقوّض أيضاً التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية والحق في التنمية.

٣- وتحديث هذه الدراسة المؤقتة التقارير السابقة الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/19/42) وعن الخبير المستقل السابق (الوثيقة A/HRC/22/42 والوثيقة A/HRC/25/52). وهي تكمل أيضاً تقريراً صدر مؤخراً عن السياسات الضريبية أعده المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/26/28).

ثانياً - التدفقات المالية غير المشروعة واسترداد الأصول

ألف - التعاريف

٤- التدفقات المالية غير المشروعة هي بالمعنى الضيق أموال اكتسبت أو حوّلت أو استُعملت بطرق غير مشروعة، وهي تشمل جميع التدفقات المالية الخاصة غير المعلن عنها المتجهة إلى الخارج بما يؤدي إلى تراكم أصول أجنبية يمتلكها مقيمون على نحو ينتهك الأطر القانونية الوطنية أو الدولية ذات الصلة^(١). وتتبع عدم مشروعية هذه التدفقات من سببين مختلفين لكنهما متداخلان: الأول هو عائدات الجريمة، أما الثاني فهو ينبع في البداية من أنشطة اقتصادية مشروعة لكنه يصبح في نهاية المطاف غير مشروع بسبب مخالفة القوانين (الوثيقة

(١) Dev Kar and Karly Curcio, "Illicit financial flows from developing countries: 2000-2009" (Global Financial Integrity, Washington, D.C., 2011), p. 3.

أما بالمعنى الأوسع، فتشتمل التدفقات المالية غير المشروعة، بالإضافة إلى ذلك، على جميع أنواع الترتيبات المصطنعة التي وُضعت لغرض أساسي هو الالتفاف على القانون أو على روح القانون، بما في ذلك بعض المخططات القانونية الرامية إلى "تقليص المدفوع من الضرائب إلى أدنى حد ممكن"، عن طريق استخدام الثغرات القانونية التي تسمح للشركات عبر الوطنية، على سبيل المثال، تحويل موطن أرباحها إلى الولايات القضائية التي تكون الضرائب على الشركات فيها منعدمة أو منخفضة دون أن تضطلع هذه الشركات بأنشطة اقتصادية حقيقية في تلك الولايات القضائية^(٢).

٥- والأنشطة المتعلقة بالأموال غير المشروعة يمكن تصنيفها بحسب الدوافع غير المشروعة ذات الصلة^(٣). ويمكن أن يشمل هذا التصنيف انتهاك قواعد السوق والقواعد التنظيمية، والتجاوزات الضريبية، والتهرب الضريبي، وإساءة استخدام السلطة بما في ذلك سرقة أموال الدولة وأصولها، والاستفادة مالياً من الجريمة أو الفساد. وتشتمل الأساليب المستخدمة استخداماً شائعاً في التهرب الضريبي أو تجنب دفع الضرائب على التلاعب بالفواتير التجارية والغش في أسعار السلع المحوَّلة إلى الفروع في الخارج (الوثيقة A/HRC/22/42، الفقرتان ٦ و ٧). والغش في أسعار السلع المحوَّلة إلى الفروع في الخارج هو ممارسة تتبعها الشركات المتعددة الجنسيات. إذ يتفادى أحد فروع الشركة دفع الضرائب في بلد مرتفع الضرائب نسبياً عن طريق بيع منتجاته بخسارة إلى فرع آخر لنفس الشركة في بلد منخفض الضرائب ليتولى هذا الفرع بيع المنتج للزبائن النهائيين بسعر السوق ويحقق أرباحاً. وفي حين أن التهرب الضريبي، الذي يشكل خرقاً للقوانين الضريبية الوطنية، يكون عملاً غير مشروع، فإن العديد من مخططات التهرب الضريبي تتمثل للقوانين واللوائح القائمة، أو على الأقل تمر من دون اعتراض في الحالات التي تكون فيها قدرات السلطات الضريبية ومعلوماتها محدودة.

٦- ويمكن تحديد ثلاث جهات فاعلة رئيسية مسؤولة عن التدفقات المالية غير المشروعة، وهي: (أ) الجهات الفاعلة من القطاع الخاص - الأفراد ومؤسسات الأعمال المحلية والشركات عبر الوطنية - التي ترتكب على سبيل المثال تجاوزات ضريبية وتنظيمية إلى جانب المستشارين المختصين في مجال الضرائب والمسائل القانونية والحسابات؛ (ب) أصحاب المناصب العامة (المنتخبون والمعينون)؛ (ج) الجماعات الإجرامية.

٧- ويُفهم باسترداد الأصول في هذا التقرير العملية التي تُسترد بها عائدات الفساد (على النحو المبين في المواد ١٥-٢٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) وتُعاد إلى دولة

(٢) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٤ (جنيف، ٢٠١٤)، الصفحة ١٧٣ (من النص الإنكليزي) (United Nations Conference on Trade and Development). ((UNCTAD), *Trade and Development Report 2014*.

(٣) Alex Cobham, "The impacts of illicit financial flows on peace and security in Africa: Study for Tana High-Level Forum on Security in Africa" (April 2014), p. 5, available from <http://bit.ly/tanastudy>.

أجنبية. ويشمل استرداد الأصول اقتفاء أثر الأصول غير المشروعة، وضمان أمنها وتجميدها وإعادة تأهيلها عن طريق طائفة من السبل القانونية، بما في ذلك مصادرة عائدات الأعمال الإجرامية وردها إلى أصحابها، أو المصادرة غير القائمة على الإدانة، أو عن طريق رفع دعاوى مدنية أو دعاوى تنطوي على استخدام المساعدة القانونية المتبادلة.

باء- تقديرات محدّثة

٨- ثمة توافق هائل في الآراء على أن حجم التدفقات المالية غير المشروعة كبير، رغم أن التقديرات تتفاوت بدرجة كبيرة وتخضع للنقاش. وبما أن التدفقات المالية غير المشروعة هي تدفقات خفية بطبيعتها، فلا مناص من أن هذه التقديرات مشوبة بقدر كبير من عدم اليقين. وما زال يجري تطوير المنهجيات في هذا المجال في الوقت الذي يبقى فيه مدى جودة البيانات ومدى توافرها إشكاليين. وبالإضافة إلى ذلك، يؤدي القصور في الشفافية من جانب الوسطاء الماليين الممارسين لدور في الصفقات المالية إلى أن يكون من الصعب حساب التدفقات المالية غير المشروعة بدرجة عالية من اليقين. بيد أنه، كما ذُكر في تقرير لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي صدر مؤخراً، يوجد توافق في الآراء على أن هذه التدفقات تفوق تدفقات المساعدات والاستثمارات من حيث الحجم^(٤)، وعلى أن حجم المشكلة يقتضي اهتماماً دولياً على مستوى السياسات (A/HRC/22/42، الفقرة ١٢).

٩- وتضع منظمة النزاهة المالية العالمية، منذ عدة سنوات، تقديرات منتظمة للتدفقات المالية غير المشروعة المتجهة إلى الخارج، مستخدمةً بيانات مستمدة من المنظمات الدولية في إحصائياتها؛ وتقيس هذه التقديرات ما يلي: (أ) التدفقات المالية الخارجة الناتجة عن التلاعب المتعمد بالفواتير التجارية، عن طريق تحليل التباينات في قيم الصادرات والواردات المبلّغ عنها بين بلد ما والعالم؛ و(ب) التدفقات الخارجة الناتجة عن التسربات في ميزان المدفوعات، المعروفة أيضاً باسم التدفقات الخارجة من أموال المضاربة غير المشروعة والمحدودة^(٥). وبينما ظلت بيانات ومنهجية هذه التقديرات موضع انتقاد^(٦)، فلم ينشر حتى الآن الخبراء الاقتصاديون والمؤسسات المالية الدولية أي دراسة نقدية شاملة لمنهجية منظمة النزاهة المالية العالمية. وتشير التقديرات البديلة إلى الاتجاه نفسه: أي تتسبب التدفقات المالية غير المشروعة في حدوث خسائر سنوية هائلة يفوق حجمها بكثير التكاليف السنوية المقدّرة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية^(٧).

١٠- ووفقاً لأحدث تقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية، خسرت البلدان النامية ٩٩١,٢ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة بسبب هذه التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة في

(٤) OECD, *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows 2014*, p. 23

(٥) Dev Kar and Joseph Spanjers "Illicit financial flows from developing countries: 2003–2012" (Global Financial Integrity, Washington, D.C., December 2014), pp. 3–6

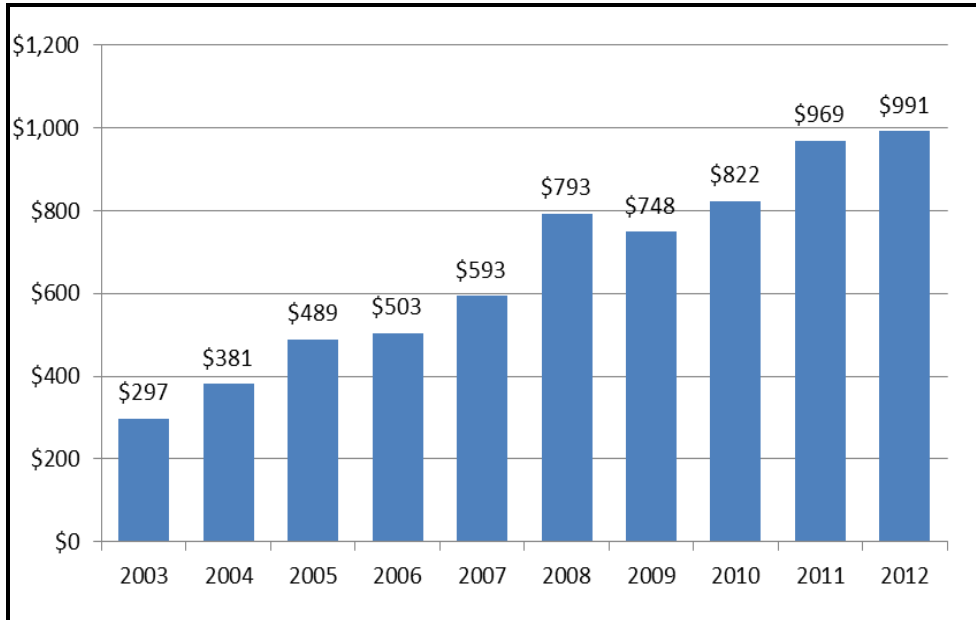
(٦) See for example James S. Henry, "The price of offshore revisited", (Tax Justice Network, July 2012), pp. 37–39

(٧) Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller and Eric V. Swanson, "Goals for development: history, prospects and costs", World Bank Policy Research Working Paper (April 2002)

عام ٢٠١٢، أي بزيادة بلغت ١,٨ في المائة مقارنةً بعام ٢٠١١. ومنذ عام ٢٠٠٣، ظلت التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة بالقيمة الحقيقية نحو ٩,٤ في المائة في العام. ويتبين حجم هذا الاستنزاف للموارد بمقارنة هذه الأرقام مع المساعدة الإنمائية الرسمية التي حصلت عليها البلدان النامية. ففي عام ٢٠١٢، بلغت المساعدة الإنمائية الرسمية ٨٩,٧ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، بما معناه أن البلدان النامية خسرت، مقابل كل دولار من دولارات المساعدة الإنمائية الرسمية صُرف في عام ٢٠١٢، أكثر من عشرة دولارات في شكل تدفقات مالية خارجة غير مشروعة. ووفقاً لمنظمة النزاهة المالية العالمية، فإن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة خلال العقد الأخير قد فاقت مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار الأجنبي المباشر مجتمعين^(٨).

الشكل ١

التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة من البلدان النامية في الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٣ (بمليارات دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: Kar and Spanjers, *Illicit Financial Flows*, 2014 (see footnote 5), p. viii.

١١ - وفي حين أن نسبةً متعوية معينة من التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة تعود إلى البلدان النامية في شكل تدفقات داخلية غير مشروعة، فإن هذه المبالغ لا تعوض عما تخسره هذه البلدان من رأسمال عن طريق التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة. وحتى التقديرات التي تخلص إلى تعادل التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة مع التدفقات الداخلة تشير إلى رجحان

(٨) Kar and Spanjers, "Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012" (see footnote 5), p. vii.

كفة التدفقات الخارجة بمبلغ صافٍ كبير خلال العقود الأخيرة^(٩). وعلاوةً على ذلك، لا تخضع التدفقات المالية غير المشروعة الداخلة للضرائب عموماً، وهي لا تُستثمر في الخدمات العامة أو الاجتماعية بما تعزز أعمال حقوق الإنسان. بل هي تتدفق، بدلاً من ذلك إلى الاقتصاد التحتي، ما يعقد المشكلة. وحتى عندما تُعاد هذه المبالغ إلى بلد المنشأ بعد تبييضها خارج البلد، فإن الاتجاه السائد هو إعادة استثمارها في العقارات السكنية الفخمة وغيرها من الكماليات، ما يزيد من عدم المساواة، بدلاً من تخصيصها لتعزيز سيادة القانون أو لتعزيز النظم القضائية أو الصحية أو التعليمية أو نظم الضمان الاجتماعي، من أجل الصالح العام. وكثيراً ما تمول التدفقات المالية الداخلة غير المشروعة المزيد من الأعمال الإجرامية، بما في ذلك الجريمة المنظمة والاتجار بالبشر والقرصنة وتجارة الأسلحة غير المشروعة والأنشطة الإرهابية بما يقوّض سيادة القانون والسلام والأمن وحقوق الإنسان^(١٠).

١٢ - ويُقدَّر أن التلاعب بالفواتير التجارية هو أكثر الطرق شيوعاً لنقل الأموال بطريقة غير مشروعة إلى خارج البلدان النامية. ويمثل التلاعب بالفواتير التجارية، بحسب تقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية، ٧٧,٨ في المائة من مجموع التدفقات غير المشروعة الخارجة خلال العقد الأخير. ورغم أن أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى هي صاحبة أصغر نصيب اسمي من التدفقات الإقليمية الخارجة خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢، فإنها قد سجلت أعلى نسبة من التدفقات الخارجة غير المشروعة بالمقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي (٥,٥ في المائة)، ما يشير إلى أن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة تؤثر بشكل غير متناسب على هذه المنطقة^(١١).

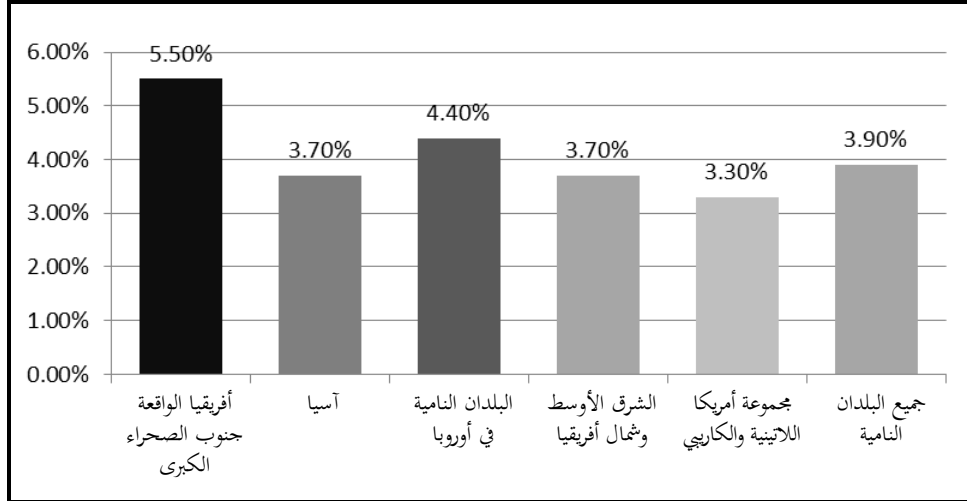
(٩) انظر على سبيل المثال: James K. Boyce and Léonce Ndikumana, "Capital flight from Sub-Saharan African countries: updated estimates, 1970-2010" PERI Research Report October 2013 (Amherst, University of Massachusetts), p. 5

(١٠) للاطلاع على تحليل شامل، انظر، على سبيل المثال، Alex Cobham, (see footnote 3) and Jeremy Haken, "Transnational crime in the developing world" (Washington D.C., Global Financial Integrity, 2011)

(١١) Kar and Spanjers, "Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012" (see footnote 5), p. 46

الشكل ٢

التدفقات المالية غير المشروعة من البلدان النامية للفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢ (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: Kar and Spanjers, *Illicit financial flows*, 2014 (see footnote 5), p. 46.

١٣- وتمثل التدفقات المالية غير المشروعة أيضاً مصدر قلق بالغ للبلدان المتقدمة. فقد حظيت باهتمام كبير في الآونة الأخيرة مخططات التملص من الضرائب من جانب الشركات عبر الوطنية التي تحوّل موطن الأرباح إلى بلدان منخفضة الضرائب من بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وإلى مصارف تجارية تيسر التهرب الضريبي للأفراد من أصحاب الأرصدة الصافية الكبيرة بشكل منهجي^(١٢). وبالإضافة إلى ذلك، لا توجد معلومات شاملة تتعلق بالأماكن التي يُحتفظ فيها بالأموال غير المشروعة^(١٣). وبينما قد يجري في بعض الحالات إعادة أموال كبيرة واستثمارها في أصول خاصة، مثل الأراضي والعقارات الفخمة، في البلدان المصدر، فإن معظم الأموال تبقى في الخارج (الوثيقة A/HRC/22/42، الفقرات ٢٠-٢٣). والمستفيدون الرئيسيون من التدفقات المالية غير المشروعة هم الدول المطبقة للسرية، ومقدمو الخدمات المالية، والقطاعات الاقتصادية التي يعاد استثمار الأموال فيها بعد غسلها، بما في ذلك بائعو العقارات الفخمة ومنتجو الكماليات الفخمة.

(١٢) انظر على سبيل المثال، - www.forbes.com/sites/halahtouryalai/2013/01/04/tale-of-two-swiss-banks-why-wegelin-failed-and-ubs-survived-tax-evasion-charges/ and www.icij.org/project/luxembourg-leaks

(١٣) للحصول على تقديرات حديثة، انظر Gabriel Zucman, "The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?" in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, No. 3, 2013; Gabriel Zucman, "Taxing across borders: tracking personal wealth and corporate profits", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no.4, 2014

١٤- وعلى عكس الاعتقاد السائد، تمثل التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة، القائمة على الفساد، جزءاً صغيراً فقط من التدفقات المالية غير المشروعة. فمبادرة استرداد الأصول المسروقة، وهي مبادرة مشتركة بين البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حاولت، بالاشتراك مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تتبّع الجهود الدولية الرامية إلى استرداد أموال التدفقات المالية غير المشروعة القائمة على الفساد. ويقدم تقريرهما المعنون *Few and Far: the Hard Face of Stolen Assets Recovery* (الواقع المرير لجهود استرداد الأصول المسروقة)، الذي نُشر في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، صورة قائمة عن الجهود الدولية لاسترداد الأصول المعنية^(١٤).

١٥- وفي الفترة ما بين عام ٢٠١٠ وحزيران/يونيه ٢٠١٢، أبلغت ثمانية بلدان فقط من أصل ٣٤ بلداً عضواً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن جهود بُذلت لاسترداد أصول من هذا القبيل (البرتغال، وبلجيكا، وسويسرا، وكندا، ولكسمبرغ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية)، وهي جهود شملت اقتفاء أثر هذه الأصول عبر الحدود، أو تجميدها أو جهود إعادتها^(١٥).

١٦- وعلى الجانب الإيجابي، بلغ حجم الأصول المحمّدة ١,٣٩ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في الفترة ما بين عام ٢٠١٠ وحزيران/يونيه ٢٠١٢، وقد زادت بالمقارنة بفترة السنوات الأربع (٢٠٠٦-٢٠٠٩) التي بلغت فيها ١,٢٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة. بيد أن الأصول المعادة فيما بين عام ٢٠١٠ وحزيران/يونيه ٢٠١٢ قد ظل مبلغها أقل من الفترة السابقة بمقدار ١٤٧,٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وثمة تطور إيجابي طفيف هو أن الأصول التي أُعيدت إلى البلدان النامية قد زادت من ١٠٨,١ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة (خلال السنوات الأربع: ٢٠٠٦ - ٢٠٠٩) إلى ١٢٧,٧ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة (خلال سنتين ونصف من عام ٢٠١٠ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٢). غير أن المبلغ الكلي للأصول المعادة في الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٢ وصل إلى ٤٢٣,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، أي أقل بكثير من الأصول المحمّدة البالغة ٢,٦٢٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، والتي لا تشكل - مرة أخرى - إلا جزءاً من الأموال المسروقة كل عام من البلدان النامية عن طريق أنشطة تتصل بالفساد والتي يُقدر حجمها بـ ٢٠ إلى ٤٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة^(١٦). ويصوّر الشكل ٣ هذه العلاقة، ويقدم تقديرات متحفظة نوعاً ما للتدفقات

(١٤) Larissa Grey and others, *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery* (Washington, D.C., World Bank, 2014).

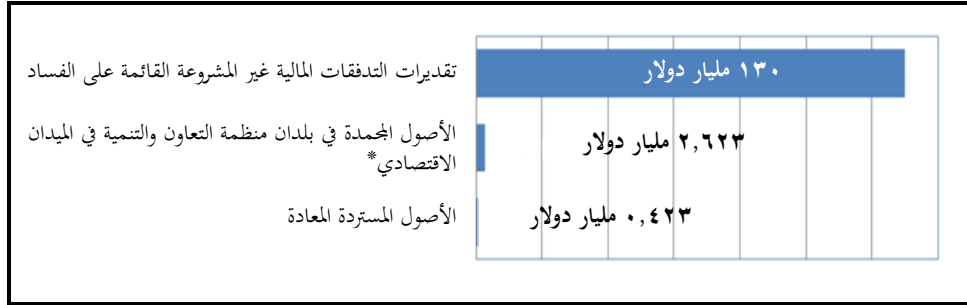
(١٥) المرجع نفسه، الصفحة ١٨ (من النص الإنكليزي). تجدر الإشارة إلى أن فرنسا وأستراليا أيضاً قد أبلغتا عن تجميد أموال خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩.

(١٦) المرجع نفسه، الفقرات ١٨-٢١ والصفحة ٢٦ (من النص الإنكليزي). ولا تشمل البيانات الأصول المحمّدة في جميع أنحاء العالم عملاً بقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ١٩٧٠ (٢٠١١) وقراره ١٩٧٣ (٢٠١١) المتعلقين بالأفراد الليبيين والمؤسسات الليبية، وهي الأصول التي تبلغ قيمتها ٢٥,٦ مليار دولار والتي لا تشكل حصرياً عائدات فساد.

السوية الخارجة البالغة ٢٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في شكل تدفقات مالية غير مشروعة قائمة على الفساد.

الشكل ٣

تقديرات التدفقات المالية غير المشروعة القائمة على الفساد والأصول المجمدة وتلك المعادة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٦ - حزيران/يونيه ٢٠١٢



المصدر: Larissa Grey and others, *Few and Far*, 2014 (see footnote 14), p. 21.

١٧ - ووفقاً للبيانات التي جمعتها مبادرة استرداد الأصول المسروقة، لم تتمكن سوى أربعة بلدان من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من إعادة الأصول المسروقة إلى بلدان المصدر بعد إتمام الإجراءات القانونية الوطنية خلال فترة الست سنوات ونصف بين عام ٢٠٠٦ وحزيران/يونيه ٢٠١٢. وهذه البلدان هي أستراليا وسويسرا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية؛ وتبلغ نسبة ما أعادته سويسرا والولايات المتحدة، كل على حدة، نحو ٤٠ في المائة من مجموع الأصول المعادة إلى البلدان الأخرى^(١٧).

١٨ - وتُبرهن هذه النتائج على الصعوبات والعوائق القائمة في العملية المعقدة المتمثلة في اقتفاء أثر الأصول المسروقة أو تجميدها أو إعادتها من خلال المصادرة الجنائية أو المصادرة غير القائمة على إدانة، أو من خلال الدعاوى المدنية الخاصة أو التحقيقات المحلية. ومن الأمور التي لا بد منها لضمان نجاح إعادة الأصول المسروقة إلى بلدان المنشأ كل من: الإرادة السياسية لمكافحة الفساد واسترداد الأصول في الدول المستقبلة، وتقديم طلبات في الوقت المناسب للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة تكون موثقة توثيقاً جيداً، والتعاون الوثيق بين سلطات التحقيق في بلدان المنشأ وبلدان المقصد. وما زالت الدول تواجه تحديات في استرداد الأصول بسبب الفوارق بين النظم القانونية، والتعقّد الذي تتسم به التحقيقات والملاحقات القضائية التي تجري على امتداد ولايات قضائية متعددة، ومحدودية تنفيذ الأدوات المحلية الفعالة - كالمصادرة غير المستندة إلى إدانة - من أجل استرداد الأصول، وعدم الإلمام بإجراءات المساعدة القانونية المتبادلة المعمول بها في الدول الأخرى، والصعوبات التي عملية استبانة تدفقات عائدات الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، توجد تحديات خاصة مطروحة في مجال استرداد عائدات عمليات الفساد في الحالات التي تنطوي على أفراد يشغلون مناصب عامة بارزة.

(١٧) Larissa Grey and others, *Few and Far* (see footnote 14), p. 20.

١٩- وإحدى الطرق الهامة لتقليص المكاسب غير المشروعة والتدفقات المالية غير المشروعة ذات الصلة هي التركيز على جانب العرض، أي على دافعي الرشوة. ويُقدر حجم الرشاوى التي تُدفع في جميع أنحاء العالم كل عام بنحو تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وقد تصل الرشاوى في العالم النامي إلى ما يعادل ١٥-٣٠ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية. ويجب أن يكون إنهاء الإفلات من العقاب في جانب العرض جزءاً من جهود تقليص التدفقات المالية غير المشروعة. ويوجد تقرير أعدته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يتضمن جرداً للعدد الكلي للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذي عوقبوا أو بُرئتوا فيما يتصل بقضية رشوة خارجية في الفترة من عام ١٩٩٢ إلى عام ٢٠١٢، يُظهر وجود تفاوتات كبيرة في جهود المقاضاة وإنفاذ تشريعات مكافحة الرشوة فيما بين الدول الأربعين الأطراف في الاتفاقية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية (اتفاقية مكافحة الرشوة)^(١٨).

٢٠- بيد أنه حتى عند المقاضاة على الرشوة عبر الحدود، فإن العقوبات النقدية لا تطل في الكثير من الأحيان البلد الذي حصلت فيه الرشوة. ويبيّن تحليل أجرته مبادرة استرداد الأصول المسروقة لـ ٣٩٥ حالة رشوة مدفوعة لأجانب، حُلّت عن طريق تسويات قانونية، أن ٣,٣ في المائة من هذه الأموال (أي ١٩٧ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة من مجموع قيمة التسويات البالغ نحو ٦ مليارات دولار) قد أُعيدت أو أُمر بإعادتها إلى البلدان التي حصلت فيها الرشوة، وفُرضت في أكثر الحالات عقوبات نقدية في البلدان التي تقع فيها المقرات الرئيسية للشركات الفاسدة^(١٩).

٢١- ولا بد من التشديد على أن إعادة الأصول المسروقة إن هي إلا الخطوة الأخيرة، ومن غير المحتمل أن تؤدي إلى استعادة الأصول المسروقة بكاملها، لأنه من الصعب جداً، في كثير من الأحيان، اقتفاء أثر الأصول المسروقة وتجميدها وإعادتها في نهاية المطاف، وفقاً للأحكام القانونية الدولية والوطنية. وهناك قدر أكبر بكثير مما يتعين القيام به في جانب العرض من مسألة المبالغ المالية غير المشروعة، من أجل منع خروج التدفقات المالية غير المشروعة من بلدان المنشأ ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وغير القائمة على الفساد والمتعلقة بالتهرب الضريبي والمخططات المشكوك فيها المتعلقة بالتملّص من الضرائب. ومن شأن جهود الحد من التدفقات المالية غير المشروعة القائمة على الضرائب أن يكون لها، من منظور مالي محض، أكبر تأثير على الحيز الضريبي للدول وعلى قدرة هذه الدول على إعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والحق في التنمية.

(١٨) OECD, "Illicit Financial Flows from Developing Countries, Measuring OECD responses", (Paris, 1994), pp. 84-93 and Annual Report of the OECD Working Group on Bribery 2014, pp. 14-19

(١٩) Jacinta Anyango Oduor and others, *Left out of the Bargain: Settlements in foreign bribery cases and Implications for Asset Recovery* (Washington, World Bank, 2014), p. 2

ثالثاً- التدفقات المالية غير المشروعة وحقوق الإنسان

٢٢- توجد صلات مختلفة بين التدفقات المالية غير المشروعة وحقوق الإنسان مؤداها: أن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة تحرم الحكومات، أولاً وقبل كل شيء، من الموارد التي تحتاج إليها من أجل الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتقوّض هذه التدفقات أيضاً الجهود الرامية إلى بناء مؤسسات فعالة لدعم الحقوق المدنية والسياسية وسيادة القانون في بلدان المنشأ. ثالثاً، يتعين على مؤسسات الأعمال، بما في ذلك مؤسسات الأعمال عبر الوطنية، ضمان أن تكون استراتيجياتها التخطيطية وسياساتها المتعلقة بالضرائب ممثلةً ليس فقط لأحكام القانون الوطني ولكن أيضاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. رابعاً، يحتاج المبلغون عن الفساد والتجاوزات وممثلو وسائط الإعلام والمدافعون عن حقوق الإنسان إلى حماية فعلية تقوم على المعايير الدولية لحقوق الإنسان وعلى أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. خامساً، لا بد من كفالة حقوق الإنسان وضمانات مراعاة الأصول القانونية الواجبة من أجل حماية الأشخاص من الادعاءات التي لا موجب لها ومن عزلهم من وظائفهم بلا موجب، ومن التحريم وتجميد أصولهم أو مصادرتها، ومن حرمانهم التعسفي من الممتلكات، ومن الاحتجاز. وأخيراً، ينبغي أيضاً الاسترشاد في الإدارة العامة للأصول المستردة بالتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان من أجل ضمان توجيه أقصى قدر ممكن من الموارد المتاحة إلى أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ألف- آثارها على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

٢٣- تؤدّي التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة إلى تحويل مسار الموارد المخصصة للتنمية عن وجهتها وقد تؤدي إلى تقويض الجهود الحكومية الرامية إلى توفير الخدمات الأساسية والقدرة على الامتثال للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. فتحويل مسار الموارد بفعل التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة يخفّض "القدر الأقصى من الموارد" المتاحة لبلدان المنشأ من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الوثيقة A/HRC/26/28، الفقرات ٢٤-٢٨). ولا يكون من المناسب إلقاء اللوم عن عدم الامتثال للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان على التدفقات المالية وحدها. فكثيراً ما لا يكون عدم توافر الأموال العامة هو السبب الوحيد لعدم احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. غير أن التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة من البلدان النامية هي والتهرب الضريبي في البلدان الصناعية قد ضيّقا بشكل واضح الحيز المالي اللازم للحكومات لضمان الأعمال التدريجي للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

٢٤- وقد أكد تقرير شامل نشرته في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ رابطة المحامين الدولية على أوجه الصلة بين التدفقات المالية غير المشروعة والفقر وحقوق الإنسان. وخلص التقرير إلى ما يلي:

للتجاوزات الضريبية تأثيرات سلبية كبيرة على التمتع بحقوق الإنسان. وبعبارة بسيطة، تحرم التجاوزات الضريبية الحكومات من الموارد المطلوبة لوضع البرامج التي تُعْمَلُ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولإنشاء وتعزيز المؤسسات التي تدعم الحقوق المدنية والسياسية. ويمكن لما تتخذه الدول من إجراءات تشجّع أو تيسّر التجاوزات الضريبية، أو إجراءات تتعمّد إحباط جهود الدول الأخرى في مكافحة التجاوزات الضريبية، أن تشكل انتهاكاً للالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما فيما يخص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢٠).

٢٥- وقد شدّد على هذه الصلة أيضاً المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، الذي ذكر مؤخراً أن التجاوزات الضريبية

ليست ممارسة بلا ضحايا؛ فهي تحدد من الموارد التي يمكن إنفاقها على الحد من الفقر وعلى أعمال حقوق الإنسان، وتدمم التفاوت الواسع في الدخل. وبينما يستفيد الأغنياء من هذه الممارسة، فإن الفقراء يشعرون بتأثيرها السلبي على مستوى معيشتهم، وبمخاطرهم غير المتكافئ من القوة السياسية، وحصولهم على نوعية أدنى من الخدمات الصحية والتعليمية لهم ولأبنائهم (A/HRC/26/28، الفقرة ٥٩).

٢٦- وأكد المقرر الخاص على أن المستويات العالية من التجاوزات الضريبية تقوّض مبادئ المساواة وعدم التمييز، بالنظر إلى أن المتهربين من الضرائب ينتهي بهم المطاف إلى دفع مبالغ أقل مما يدفعه دافعو الضرائب الذين لديهم قدرة مماثلة أو أقل على الدفع. ويملك الأفراد أصحاب الأرصد الصافية الكبيرة والشركات الكبرى أيضاً قدرة أكبر بكثير على التهرب الضريبي أو على التملص من الضرائب لأنهم قادرون على دفع أتعاب مستشارين في شؤون الضرائب أو على فتح حسابات غير معلن عنها في مصارف أجنبية في بلدان منخفضة الضرائب. ويتعين على الحكومات عندئذ أن تحصل إيرادات من مصادر أخرى: كثيراً ما تتمثل في ضرائب تنازلية تقع وطأها على الفقراء أكثر من غيرهم. وعليه، فإن عدم معالجة الدول للتجاوزات الضريبية قد يعود بالفائدة بشكل غير متناسب على الأفراد الأغنياء على حساب الفئات الأكثر حرماناً (المرجع نفسه، الفقرة ٦٠).

٢٧- ويمكن توضيح التأثير السلبي لهذه التدفقات على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية عن طريق تحليل كيف أسهمت التدفقات المالية غير المشروعة في تقويض جهود الحكومات في الدول الواقعة جنوب الصحراء الكبرى الرامية إلى الأعمال التدريجي للحق في الصحة، على النحو المنصوص عليه في المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد تناولت دراسة نُشرت مؤخراً في مجلة الجمعية الملكية للطب تأثير التدفقات المالية

(٢٠) International Bar Association, "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, 2013), p. 2

الخارجة غير المشروعة على قدرة الدول الواقعة جنوب الصحراء الكبرى على تحقيق الهدف ٤ من الأهداف الإنمائية للألفية المتعلق بالحق في الصحة. والمؤشرات الثلاثة بخصوص الهدف ٤ هي: (١) معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة، (٢) معدل وفيات الرضع، (٣) نسبة الأطفال الذين تلقوا تحصيناً من الحصبة في عامهم الأول. وحللت الدراسة البيانات المتعلقة بـ ٣٤ بلداً من بلدان جنوب الصحراء الأفريقية. والنتائج غنية عن البيان: إذ يُقدَّر، وفقاً لمعدل التقدم الراهن، أن تحقق ستة بلدان فقط من أصل ٣٤ بلداً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى الغايات التي يتضمنها هذا الهدف من الأهداف الإنمائية للألفية بحلول نهاية عام ٢٠١٥. فإذا كُبحت التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة كبحاً تاماً، أمكن لهذا العدد من البلدان أن يزيد ليصبح ١٦ بلداً. وحتى البلدان التي لن تحقق غاياتها هذه بحلول عام ٢٠١٥، فإنها ستتمكن من بلوغها في غضون فترة أقصر بكثير في حالة عدم وجود تدفقات مالية غير مشروعة^(٢١).

٢٨- وفي العقد الذي سبق تفشي الإيبولا، شهدت غينيا وليبيريا وسيراليون، وفقاً لتقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية، تدفقات مالية خارجة غير مشروعة بلغ متوسطها السنوي ١,٣٧ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، بينما تشير منظمة الصحة العالمية إلى أن إنفاق هذه البلدان الثلاثة على الصحة العامة خلال الفترة نفسها لم يتجاوز ١٤٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً في المتوسط (انظر الشكل الرابع)^(٢٢). وكانت البلدان الثلاثة كافة مرتبطة ببرامج مع صندوق النقد الدولي، ولم تستطع تحقيق الأهداف المحددة للإنفاق الاجتماعي قبل تفشي الوباء وشهدت المزيد من الانخفاض في عدد العاملين في الصحة المجتمعية الذين انخفضت نسبتهم من ١١,٠ لكل ١٠٠٠ نسمة في عام ٢٠٠٤ إلى ٠,٠٢ لكل ١٠٠٠ نسمة في عام ٢٠١٠^(٢٣). ويدّعي بعض الخبراء الصحيين أن برامج صندوق النقد الدولي قد أسهمت في إضعاف نظم الصحة العامة في هذه البلدان، وهو تقييم جرى التشكيك فيه^(٢٤).

٢٩- وبالإضافة إلى التدفقات المالية غير المشروعة، دفعت البلدان الثلاثة في المتوسط ٢٠٥ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة في السنة كخدمة دين على ديونها الخارجية العامة أو ديونها المضمونة حكومياً وذلك خلال العقد الذي سبق تفشي الإيبولا،

(٢١) Bernadette O'Hare et al., "The effect of illicit financial flows on time to reach the fourth Millennium Development Goal in Sub-Saharan Africa: a quantitative analysis" in *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 107, No. 4, 2014; available from <http://jrs.sagepub.com/content/107/4/148.short>

(٢٢) Kar and Spanjers, "Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012" (see footnote 5), pp. 28-29; WHO, Global health expenditure database, General Government expenditure on health 2012 in US\$, available from <http://apps.who.int/nha/database/Home/Index/en>

(٢٣) Alexander Kentikelenis and others, "The International Monetary Fund and the Ebola outbreak", *The Lancet Global Health* (2015), available from [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70377-8](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70377-8)

(٢٤) Sanjeev Gupta, "Response to 'The International Monetary Fund and the Ebola outbreak'", *The Lancet Global Health*, available from [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70345-6](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70345-6)

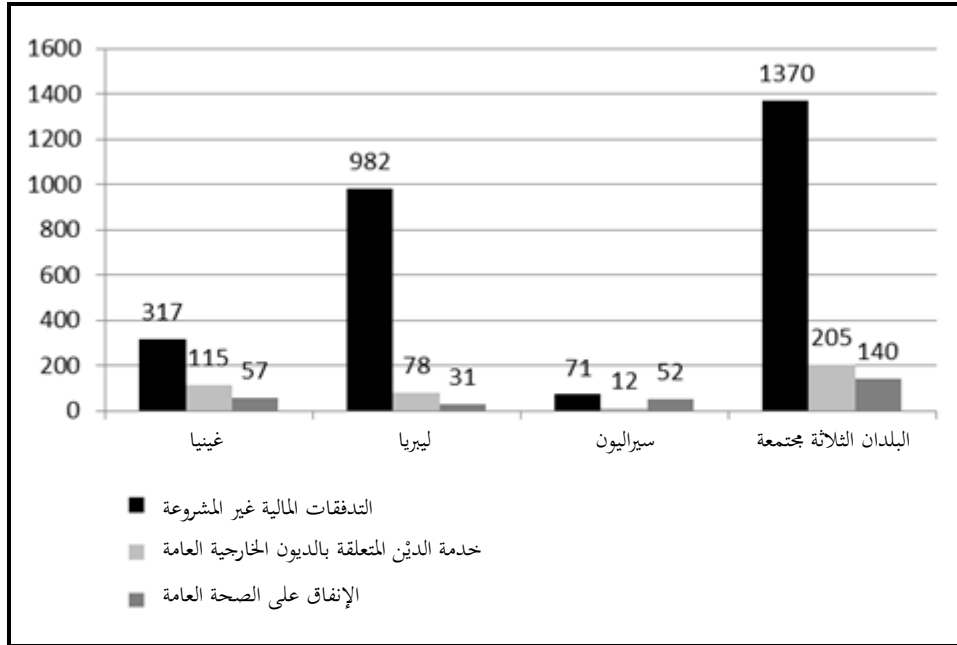
وأنفقت ٨١,٦ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة على خدمة الديون في عام ٢٠١٣^(٢٥). وفي سيراليون، التي نزحت منها حسب التقديرات مبالغ أقل من التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة، فإن الحوافز الضريبية والقانونية والتخفيضات الضريبية في حالة الصناعات الاستخراجية قد أضعفت عملية تعبئة الموارد المحلية. وبحسب تقديرات رابطة المعونة المسيحية، ستخسر حكومة سيراليون إيرادات قدرها ١٣١ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في فترة السنوات الثلاث ٢٠١٤-٢٠١٦ وحدها نتيجةً للحوافز المتعلقة بضرائب دخل الشركات، وهي حوافز مُنحت لخمسة شركات تعدين - يبلغ مقدارها في المتوسط ٤٣,٧ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في السنة. وبلغت جميع هذه الحوافز الضريبية مجتمعة في عام ٢٠١٢ ما يعادل ثمانية أمثال ميزانية الصحة وسبعة أمثال ميزانية التعليم^(٢٦). ومع تعدد أسباب ضعف نظام الصحة العامة في البلدان المتأثرة بوباء إيبولا، فإن التهرب الضريبي والتخفيضات الضريبية القانونية وخدمات الديون الخارجية تشكل جميعاً عوامل تُسهم في ضعف حالة مؤسسات وخدمات الصحة العامة. وتبين الأمثلة الواردة أعلاه أن تخفيف الديون وتحسين النظم الضريبية والحد من التدفقات المالية غير المشروعة هي أمور من شأنها أن تتيح لهذه البلدان الثلاثة ولكثير من البلدان الأخرى الأقل نمواً تحسين نظمها الصحية والتعليمية العامة.

(٢٥) البنك الدولي، إحصاءات الديون الدولية، خدمة الدين على الديون الخارجية، الديون العامة والديون المضمونة حكومياً، يمكن الاطلاع عليها على الرابط الشبكي التالي: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=international-debt-statistics>

(٢٦) Christian Aid, "Losing out. Sierra Leone's massive revenue losses from tax incentives" (London, Christian Aid, April 2014), pp. 5-6, available from www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf

الشكل ٤

التدفقات المالية غير المشروعة، وخدمة الدين المتعلقة بالديون الخارجية العامة، ونفقات الصحة العامة في البلدان المتأثرة بوباء إيبولا، المتوسطات السنوية للفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢ (بملايين الدولارات)



المصدر: انظر الحاشيتين ٢٢ و ٢٥.

٣٠- يرحب الخبير المستقل بالدعوة إلى تخفيف ديون البلدان المتأثرة بوباء إيبولا وهي دعوة أطلقتها الولايات المتحدة الأمريكية ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، وهو يأمل أن يجري هذا التخفيف بسرعة، بعد أن أعلن مؤتمر قمة مجموعة ال ٢٠ المعقود في بريسبان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ أن صندوق النقد الدولي سيقدم منحة قدرها ٣٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة إلى البلدان المتأثرة بوباء إيبولا تشمل قروضاً تساهلية جديدة وتخفيفاً لعبء الدين ومنحاً.

باء- آثارها على الحقوق المدنية والسياسية وعلى سيادة القانون

٣١- تقوّض التدفقات المالية الخارجية غير المشروعة وعدم إعادتها إلى بلدان المنشأ الحقوق المدنية والسياسية وسيادة القانون في بلدان المنشأ وبلدان المقصد. ويسهم وجود الأموال غير المشروعة وغير الخاضعة لضوابط في انتشار الأنشطة الإجرامية الأخرى، مثل الاتجار غير المشروع بالأسلحة والتهرب والإرهاب وتسلسل المصالح الإجرامية إلى القطاع العام. وهذا يشمل تمويل الأحزاب السياسية أو الحملات الانتخابية ما يشكل انتهاكاً للأنظمة المحلية، الأمر الذي يسهم

في زيادة خطر الاستحواذ على الدولة وتقويض الحق في التصويت وفي المشاركة في الشؤون العامة على أساس غير تمييزي.

٣٢- وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج الدول إلى موظفين في مجال مكافحة الفساد والتهرب الضريبي ومعالجة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة يكونون مستقلين ومجهزين تجهيزاً جيداً ومدربين ويحصلون على مرتبات مناسبة، كما تحتاج إلى نظام قضائي مستقل يعمل بشكل سليم لمكافحة تدفقات الأموال غير المشروعة. ويلزم القيام باستثمارات كبيرة لضمان ألا يكون هناك أحد فوق القانون، بمن في ذلك من يُسمون بالأشخاص النافذين سياسياً، أو الأشخاص المرتبطين بهم، أو مؤسسات الأعمال الكبيرة^(٢٧). وحيثما تكون الحوافز والفرص المتاحة لتصدير الثروة غير المشروعة كبيرة، يُحتمل عندئذ أن يتفاقم الضرر الذي يلحق بسيادة القانون. وقد أُشير إلى أن "إمكانية إخفاء رأس المال غير المشروع في الملاذات الضريبية على نحو آمن تشكل حافزاً مباشراً للفساد وغيره من الأنشطة غير المشروعة مثل الغش في أسعار التحويل. ويؤدي ذلك إلى التقليل من فرص الكشف عن هذا الغش، ومن ثمّ إلى تحقيق زيادة في الإيرادات المحتملة لهذه الأنشطة"^(٢٨). وعندما تكون شريحة من النخبة السياسية قادرة على مراكمة الثروات من خلال التدفقات الخارجة غير المشروعة أو رغبة في ذلك، تتفاقم أوجه التفاوت الاقتصادي وتضعف الحوافز على تعزيز الوكالات الضريبية كما تضعف سلطات التحقيق المنوطة بدوائر الشرطة واستقلالية القضاء ودوائر التدقيق العامة. وهذه مشكلة قائمة بالأخص في البلدان النامية التي تعاني محدودية الموارد عند إنشاء مؤسسات مهيأة بعناية ومستقلة من أجل معالجة مسائل معقدة من قبيل الغش في أسعار التحويل.

جيم- مسؤوليات مؤسسات الأعمال التجارية

٣٣- ينبغي ألا تكون التدفقات المالية غير المشروعة شاغلاً من شواغل حقوق الإنسان للدول فقط. ففي حين أن على الدول الواجب الرئيسي المتمثل في احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، فإن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان تتطلب من المؤسسات التجارية "أن تتجنب التسبب في الآثار الضارة بحقوق الإنسان أو المساهمة فيها من خلال الأنشطة التي تضطلع بها، وأن تعالج هذه الآثار عند وقوعها" (المبدأ التوجيهي ١٣). وعلى المؤسسات التجارية أن تحترم حقوق الإنسان في جميع عملياتها. وبوسعها أن تُبرهن على احترامها لحقوق الإنسان من خلال اتباع سياسات ملائمة وإجراءات العناية الواجبة. وتحتاج

(٢٧) انظر: Theodore S. Greenberg and others., *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector* (Washington: Stolen Asset Recovery Initiative, 2010); see also Emile van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (Washington: Stolen Asset Recovery Initiative, 2010).

(٢٨) Mick Moore, "The practical political economy of illicit flows" in Peter Reuters (ed.), *Draining Development*, p. 474.

المؤسسات التجارية المتعددة الجنسيات، فضلاً عن مستشاريها وخبرائها الماليين، إلى أن تدرك أن استراتيجياتها في مجال التخطيط الضريبي قد تؤثر على حقوق الإنسان تأثيراً سلبياً.

٣٤- والمؤسسات التجارية التي تسهم، عن طريق الغش في أسعار السلع المحولة أو عن طريق التهرب الضريبي أو الفساد، في حدوث تدفقات مالية خارجة كبيرة غير مشروعة إنما تتسبب في حدوث تأثيرات سلبية على حقوق الإنسان نظراً إلى تقويض قدرة الدول على أن تحقق بشكل تدريجي هدف أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً تاماً. وهذا هو الحال بوجه خاص عندما تعمل هذه المؤسسات في دول تواجه صعوبات في الوفاء بالحد الأدنى من الالتزامات الأساسية في مجال حقوق الإنسان. وثمة سبيل واضح أمام المؤسسات التجارية لتبدي سلوكاً مسؤولاً وتبرهن على امتثالها هو اعتماد درجة أكبر من الشفافية، خصوصاً عن طريق الإعلان عن مبيعاتها وأرباحها وضرائبها في كل بلد على حدة.

٣٥- وينطبق الأمر نفسه على مؤسسات تقديم الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات والمصارف التجارية التي لا تفي بمعايير العناية الواجبة الأساسية عندما تقدّم الخدمات أو تساعد في غسل الأموال غير المشروعة أو إخفائها في مراكز مالية خارجية. ومعظم التدفقات المالية غير المشروعة تيسر بفضل الملاذات الضريبية، والدول الموفرة للسرية، والشركات الوهمية التي يتعذر اقتفاء أثرها للتعرف على مالكيها، والحسابات الائتمانية المجهولة المصدر، والمؤسسات الخيرية المزيفة، وأساليب غسل الأموال، والممارسات التجارية المشبوهة. وتوجد أدلة على أن المصارف تقوم بدور رئيسي في تسهيل التدفقات المالية غير المشروعة عندما لا تبذل العناية الواجبة في تعاملها مع زبائنها (الوثيقة A/HRC/22/42، الفقرة ١١). ومن مسؤولية الدول أن تكفل امتثال أنظمتها المصرفية للتوصيات الدولية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وأن تتخذ إجراءات ضد الهياكل التي تيسر التدفقات المالية غير المشروعة.

دال- حماية المخبرين عن الفساد والمبلغين عن المخالفات

٣٦- يقر مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٩/3٢، بالدور المهم الذي يؤديه المجتمع المدني في فضح الفساد والتنبيه إلى ما لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى البلد الأصلي من تأثير سلبي في سيادة القانون وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويؤكد المجلس في القرار نفسه الالتزام الواقع على الدول بحماية المخبرين عن الفساد وفقاً للمادة ٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وللإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً.

٣٧- وكثيراً ما وقع الصحفيون والمبلغون عن الفساد والناشطون في مكافحة الفساد وموظفو التحقيق والقضاة ووكلاء النيابة والمحامون والمدافعون عن حقوق الإنسان الذين يكشفون عن الفساد ضحايا لأعمال انتقامية ولانتهاك حقوق الإنسان الخاصة بهم، بما في ذلك التهديدات بالقتل والاحتجاز التعسفي والاختفاء القسري والقتل الفعلي. وفي الفترة ما بين ١ كانون

الثاني/يناير ٢٠١٠ و ٣١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، أرسلت الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان أكثر من ٣٥ نداءً عاجلاً ورسالة ادعاء إلى ٢٢ بلداً وإقليماً تتناول أوجه القلق هذه^(٢٩). وشدد مؤخراً المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير على أن الصحفيين الذين يغطون قضايا الفساد والجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات يتعرضون للخطر بوجه خاص (انظر الوثيقة A/HRC/20/17). ووفقاً للجنة حماية الصحفيين، وصل عدد الصحفيين الذين قُتلوا على نطاق العالم منذ عام ١٩٩٢ وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ إلى ٧٢٥ صحفياً، من بينهم ٢٠٨ صحفيين، أي ٢٩ في المائة، كانوا يغطون قضايا فساد^(٣٠). وأفادت منظمة مراسلون بلا حدود في عام ٢٠١١ أن ١٤١ صحفياً على الأقل كانوا يغطون موضوع الجريمة المنظمة أو الاتجار بالمخدرات - اللذين يشكلان مصدراً رئيسياً للتدفقات المالية غير المشروعة، قد قُتلوا في العقد ٢٠٠٠-٢٠١٠^(٣١).

٣٨- ورغم أن العديد من الدول قد اعتمدت قوانين جديدة لحماية الشهود والمبلغين أو المخبرين عن الفساد، فإن حماية المبلغين عن الفساد والشهود في قضايا الفساد ما زالت في كثير من الحالات دون مستوى المعايير الدولية أو أفضل الممارسات. ويشير آخر تقرير مواضيعي قُدم إلى فريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى وجود "تباين كبير بين الدول الأطراف فيما يتعلق بحماية الشهود والخبراء والضحايا". وفي حين أن الحماية في العديد من الدول قد تجاوزت الحد الأدنى من الحماية المتمثل في إخفاء هوية أو مكان وجود الشهود، يشير التقرير "إلى أنه لم تُتخذ في عدة دول أي تدابير لتوفير الحماية الفعالة للشهود والخبراء". وعلاوة على ذلك، يؤكد التقرير على أن "هناك دولاً أطرافاً لم تضع تدابير حماية شاملة للمخبرين، وإن كانت هناك تشريعات قيد النظر في عدة حالات. وتتعلق التحديات الشائعة في هذا الصدد بخصوصيات النظم القانونية الوطنية ومحدودية القدرات وعدم وجود لوائح أو نظم محددة لحماية المبلغين" (الوثيقة CAC/COSP/TRG/2014/7، الفقرتان ١٣ و ١٤).

٣٩- وأكدت منظمة الشفافية الدولية أن الكثير من الأطر القانونية لحماية المبلغين عن الفساد لا تضمن بالقدر الكافي سرية وإغفال هوية الأشخاص المبلغين أو لا تؤمن الستر الكامل لعملية الإبلاغ عن الفساد في القطاع الخاص^(٣٢). وقد اعتمدت عدة بلدان تشريعات وطنية جديدة جديدة بالملاحظة تعزز حماية المبلغين عن الفساد في السنوات الأخيرة؛ ومن بين هذه البلدان جمهورية كوريا وجنوب أفريقيا وسلوفينيا وكذلك، خلال عام ٢٠١٤، أيرلندا

(٢٩) انظر تقارير البلاغات الدورية الصادرة عن الإجراءات الخاصة: A/HRC/28/85، وA/HRC/27/72، وA/HRC/26/21، وA/HRC/25/74، وA/HRC/24/21، وA/HRC/23/51، وA/HRC/22/67، وA/HRC/21/49، وA/HRC/20/30، وA/HRC/19/44، وA/HRC/18/51.

(٣٠) لجنة حماية الصحفيين (Committee to Protect Journalists)، يمكن الاطلاع عليها على الرابط التالي: www.cpj.org/killed/murdered.php

(٣١) Reporters Without Borders, "Organized crime: Muscling in on the media" (Paris, 2011)

(٣٢) Transparency International, "Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption" (Berlin, 2013)

واليونان^(٣٣). وقد تبين من تحليل لتشريعات حماية المبلغين عن الفساد في الاتحاد الأوروبي أن التشريعات الوطنية كثيراً ما تكون دون مستوى المعايير أو أفضل الممارسات على الصعيد الدولي. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، كان يوجد لدى أربعة بلدان فقط أطر قانونية لحماية المبلغين عن الفساد اعتبرتها منظمة الشفافية الدولية متقدمة^(٣٤). ويأمل الخبير المستقل أن تؤدي توصية جديدة اعتمدها مجلس أوروبا في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤ إلى تعزيز حماية المبلغين عن الفساد. بيد أن حمايتهم تشكل شاغلاً من الشواغل على نطاق العالم، كما أوضحت ذلك تقارير الفريق العامل المعني باستعراض تنفيذ الاتفاقية وتقارير منظمات مكافحة الفساد^(٣٥). وبالإضافة إلى ذلك، يلزم تعزيز حماية الأشخاص الذين يكشفون عن التجاوزات الضريبية أو التهرب الضريبي أو الذين قد لا يكون بوسعهم الاعتماد على الحماية التي تتيحها الاتفاقية.

هاء- مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة في مجال استرداد الأصول والمسائل الجنائية

٤٠- لحقوق الإنسان أيضاً صلة بحجز وتجميد عائدات الفساد أو الأنشطة الإجرامية الأخرى. وهذا يشمل الحقوق المتعلقة باتباع الإجراءات القانونية الواجبة، في المسائل الخاصة بالقانون الجنائي أو المدني، بحق الأشخاص الذين يُفترض أنهم مسؤولون عن الفساد أو عن التهرب الضريبي أو عن أي سلوك إجرامي آخر ذي صلة، وبضمان استقلال السلطات المكلفة بالتحقيق في الجرائم ومقاضاة مرتكبيها، بما في ذلك ضمان ألا يؤدي تجميد الأصول ومصادرتها إلى حرمان المشتبه في ارتكابهم أعمال فساد أو الذين يجري التحقيق معهم في هذه الأعمال من التمتع بالحد الأدنى الأساسي الذي لا بد منه من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وفي حين أن الحق في الملكية، الوارد في المادة ١٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي عدة صكوك إقليمية لحقوق الإنسان، لا يحمي الأصول المسروقة من إمكانية استردادها، فإنه لا يجوز حرمان أحد من هذا الحق تعسفاً. ويشعر الخبير المستقل بالقلق أيضاً إزاء تقارير تفيد بأن الحكومات تستخدم في بعض الحالات تهم التهرب الضريبي أو الفساد ضد أفراد سابقين من النخبة الحاكمة، أو ضد المعارضين السياسيين، أو المنشقين، أو المدافعين عن حقوق الإنسان

(٣٣) المرجع نفسه، والبيانات الصحفية التالية الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية: "Transparency International welcomes Protected Disclosures Act 2014" (15 July 2014), and Transparency International: "Legal protection for citizens who denounce big corruption cases" (23 April 2014), available from www.transparency.org.

(٣٤) Mark Worth: "Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in Europe" (Berlin, Transparency International, 2013).

(٣٥) Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers; Transparency International, "Fighting corruption in South Asia: building accountability" (Berlin, 2014), pp. 12-13.

لتجريمهم. وقد بعث المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة أيضاً برسائل نيابة عن هؤلاء الأفراد^(٣٦).

٤١ - وجدير بالملاحظة أيضاً أن بعض أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كانت محل اعتراض لاعتبارات تتعلق بحقوق الإنسان. فالفقرة ٨ من المادة ٣١ من الاتفاقية تنص على أنه يجب على الجاني أن يبين المصدر المشروع ليس فقط للعائدات التي يدعى أنها متأتية من الجريمة بل أيضاً للممتلكات الأخرى الخاضعة للمصادرة. ولاحظ مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان ما يلي: "خضعت أحكام مماثلة للتحليل في إطار مجموعة سوابق تحدد الشروط التي يتعين مراعاتها من أجل عدم انتهاك الحق في المحاكمة وفقاً للأصول. وتبين هذه السوابق أن الحق في افتراض البراءة حتى تثبت الإدانة ليس حقاً مطلقاً، وأن القرائن القانونية في القانون الجنائي لا تشكل في حد ذاتها تقييداً لهذا الحق ما دامت الدول تراعي أهمية ما هي بصدده وتحترم الحق في الدفاع" (الوثيقة A/HRC/19/42، الفقرة ٤٦).

واو - استخدام الأموال غير المشروعة المعادة إلى بلدان المنشأ

٤٢ - أخيراً، فإن أي نهج قائم على حقوق الإنسان لاسترداد الأصول ينبغي أن يبحث الآثار السياسية المتعلقة باستخدام الأموال غير المشروعة المعادة. وأشارت مبادرة استرداد الأصول المسروقة إلى أن استخدام الأصول المعادة هو قرار سيادي للبلد الذي يسترد ممتلكاته المسروقة، لكنها خلصت إلى أن "البلدان التي أخذت بسياسة الانفتاح والشفافية في تصميم ترتيبات إدارة الأصول المعادة قد استفادت من هذا النهج"^(٣٧).

٤٣ - ويدعم الخبير المستقل هذا الرأي. وحسب تقديره، فإن احترام مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة، وهي من مبادئ حقوق الإنسان، يشكل هو والتقيّد بها عاملاً أساسياً في ضمان الاستخدام الرشيد للأموال غير المشروعة المعادة. ويؤيد الخبير المستقل أيضاً الرأي الوارد في دراسة المفوضية السامية لحقوق الإنسان القائل بأنه "لا يمكن اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد خلف أبواب موصدة بل على نحو علني وصريح مع إيلاء الاهتمام الواجب لطلبات المجتمع المدني. وفي بعض الحالات، ينتهي الافتقار إلى الشفافية والمشاركة في قرارات التخصيص إلى استخدام الأصول المستردة في أغراض تختلف عن الأغراض التي تصبو إليها مبادئ حقوق الإنسان" (الوثيقة A/HRC/19/42، الفقرة ٣٠). ووفقاً للدراسة، فيما "أن الموارد المستردة ليست موارد يمكن التنبؤ بها أو إيرادات عامة مدرجة في الميزانية، يتعين على الدول أن

(٣٦) انظر على سبيل المثال البلاغ MNG 1/2012 المؤرخ ٢١ أيار/مايو ٢٠١٢، والوارد في الوثيقة A/HRC/21/49؛ والبلاغ PRK 1/2013 المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، والوارد في الوثيقة A/HRC/26/21.

(٣٧) StAR Initiative, "Stolen Asset Recovery – Management of returned assets: Policy considerations" (Washington, D.C., 2009), p. xi.

تخصص هذه الموارد وفقاً لالتزامها بتكريس أقصى ما هو متاح من الموارد لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (المرجع نفسه، الفقرة ٢٨).

٤٤ - وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، قد تساعد الأصول غير المشروعة المعادة الدول أيضاً على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بتقديم تعويضات لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في ظل نظام سابق. وهذا هو الحال بالأخص عندما تكون الأموال غير المشروعة المعادة متأتية من أصول يتحكم فيها أشخاص معرضون سياسياً يُدعى أنهم كانوا مسؤولين بشكل مباشر أو غير مباشر عن انتهاكات لحقوق الإنسان في الماضي. ومع أن الأصول المستردة ليست حلاً شاملاً لمشكلة تمويل مبادرات العدالة الانتقالية وبرامج التعويض، فإنها قد استخدمت على سبيل المثال في بيرو لأغراض مكافحة الفساد وتدابير العدالة الانتقالية، بما في ذلك البحث عن الحقيقة وتقديم تعويضات^(٣٨). ونشرت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ تجميعاً لأفضل الممارسات في إدارة الأصول المستردة، بالاستناد إلى تجارب دولية^(٣٩).

٤٥ - ومن المهم النظر إلى جهود استرداد الأصول كجزء من عدة جهود يجب على الدول بذلها بغية التقيد بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وكما أكد مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، "تنطبق هذه الالتزامات على البلدان التي هي منشأ الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع والبلدان المتلقية لها على السواء بالنظر إلى مبدأ التعاون والمساعدة الدوليين من أجل إعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (الوثيقة A/HRC/19/42، الفقرة ٢٤).

رابعاً - المبادرات الدولية للحد من التدفقات المالية غير المشروعة

٤٦ - قبل تناول أهمية الحد من التدفقات المالية غير المشروعة في سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، يود الخبير المستقل أن يقدم استعراضاً عاماً موجزاً للمبادرات الدولية التي أُطلقت مؤخراً، وأن يحدّث المعلومات الواردة في التقارير السابقة (الوثيقتان A/HRC/22/42 و A/HRC/25/52).

(٣٨) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-law tools for Post-Conflict States: Reparations programmes* (نيويورك وجنيف، ٢٠٠٨)، و Ruben Carranza, "Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?" in *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 2, No. 3 (2008), pp. 310-330.

(٣٩) المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، "كيف نستفيد من أموالنا المنهوبة؟ الممارسات المثلى لإدارة الأصول المستردة" (القاهرة، أيلول/سبتمبر ٢٠١٤)، يمكن الاطلاع عليها على الرابط التالي: http://www.eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/asset_recovery_e.pdf.

٤٧- وتشكل اتفاقية مكافحة الفساد مستنداً مرجعياً شاملاً لقوانين الدول الأطراف ولؤسستها وإجراءاتها في مجال مكافحة الفساد، وتُقر الاتفاقية بمبدأ إعادة الأموال غير المشروعة كأحد مبادئها الأساسية، كما يرد في الفقرة ٣(أ) من المادة ٥٧. ويتعين على كل دولة طرف في الاتفاقية، بمقتضى المادة ٥٢، أن "تُجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي يُطلب فتحها أو يُحتفظ بها من قِبَل، أو نيابة عن، أفراد مكلفين أو سبق أن كُلفوا بأداء وظائف عمومية هامة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم".

٤٨- ويرحب الحبير المستقل بتصديق ألمانيا وعمان ودولة فلسطين والسودان على الاتفاقية في عام ٢٠١٤، ما رفع عدد الدول الأطراف إلى ١٧٣ دولة (حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤). وهو يدعو الدول التي لم توقع أو تصدق بعد على الاتفاقية إلى القيام بذلك في أقرب فرصة ممكنة.

٤٩- وقد أنشأ مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الأصول. واجتمع الفريق العامل ثماني مرات، منذ دورته الأولى المعقودة في عام ٢٠٠٦، وناقش خلال آخر اجتماع له منع وكشف نقل العائدات المتأتية من الجريمة، وتدابير الاسترداد المباشر للممتلكات بموجب المادتين ٥٢ و ٥٣ من الاتفاقية^(٤٠).

٥٠- وفي ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، اعتمدت الجمعية العامة القرار ١٩٩/٦٩ الذي أكدت فيه على ضرورة مضاعفة الجهود الرامية إلى المساعدة على استرداد الأصول المسروقة بغية الحفاظ على الاستقرار والتنمية المستدامة وعلى ضرورة توافر الشفافية في المؤسسات المالية. وأهابت الجمعية العامة بالدول الأعضاء أن تواصل العمل مع جميع أصحاب المصلحة في الأسواق المالية الدولية والمحلية من أجل رفض السماح بتوفير ملاذ آمن للأصول التي يكتسبها بطريقة غير مشروعة أفراد ضالعون في الفساد، وحثت الدول على تعزيز المشاركة الفعالة للأفراد والجماعات من خارج القطاع العام، من قبيل المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات المجتمعية، في منع ومكافحة الفساد. وأقرت الجمعية العامة بالأهمية الحيوية لضمان استقلال وفعالية السلطات المكلفة بالتحقيق في جرائم الفساد والمقاضاة بشأنها واسترداد عائدات هذه الجرائم وبالمبادئ الأساسية للإجراءات القانونية الواجبة في الدعاوى الجنائية أو الدعاوى المدنية أو الإدارية لغرض الفصل في حقوق الملكية. وبالإضافة إلى ذلك، أعربت الجمعية العامة في القرار ١٩٩/٦٩ عن قلقها إزاء الأثر السلبي لاتساع نطاق الفساد على التمتع بحقوق الإنسان، وسلّمت بأن الفساد يشكل إحدى العقبات التي تحول دون تعزيز حقوق الإنسان وحماتها بصورة فعالة، وكذلك تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً.

(٤٠) الوثيقة CAC/COSP/WG.2/2014/4، الفقرات ٤٠-٥٨.

٥١- ومبادرة استرداد الأصول المسروقة، التي أطلقها بصورة مشتركة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي في عام ٢٠٠٧، تدعم الجهود الدولية الرامية إلى وضع حد للملاذات الآمنة للأموال المتأتية من الفساد. وتعمل المبادرة مع البلدان النامية والمراكز المالية لمنع غسل عائدات الفساد وتيسير إعادة الأصول المسروقة على نحو أكثر منهجية وفي الوقت المناسب. وواصلت المبادرة في السنوات الأخيرة تقديم خدمات التدريب وبناء القدرات والمساعدة التقنية إلى البلدان المنهمكة عملياً في حالات استرداد أموال. وتشمل قاعدة بيانات قضايا الفساد التابعة للمبادرة، حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، معلومات عن ٧٤٨ حالة فساد عابرة للحدود.

٥٢- وعُقد الاجتماع الثالث للمنتدى العربي لاسترداد الأموال المنهوبة، الذي استضافته حكومة سويسرا بالاشتراك مع مبادرة استرداد الأصول المسروقة، في جنيف في الفترة من ١ إلى ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، وهو اجتماع ضم ٢٥٠ مختصاً من ٤٠ بلداً^(٤١). وبموازاة ذلك، عُقد حدث جانبي ركز على دور منظمات المجتمع المدني في عملية استرداد الأموال وشدّد على الحاجة إلى إنشاء آليات لتبادل المعلومات بين المجتمع المدني والحكومات، والحاجة إلى إنشاء آليات شفافة وقابلة للمساءلة من أجل إدارة الأموال المستردة والتصرف فيها، عن طريق إجراء مشاورات واسعة مع الجهات المعنية صاحبة المصلحة^(٤٢).

٥٣- وفي يومي ٢٩ و ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤، قدمت مبادرة استرداد الأصول المسروقة الدعم الفني إلى منتدى أوكرانيا لاسترداد الأصول عقب قيام النمسا وكندا وليختنشتاين وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي بتجميد أصول تخص الرئيس الأوكراني السابق فيكتور يانوكوفيتش وأعوانه. وفي هذا السياق، نُشر دليل من أجل منظمات المجتمع المدني يبين الكيفية التي يمكن أن تسهم بها هذه المنظمات في جهود استرداد الأصول^(٤٣).

٥٤- وكرد فعل على الاحتجاج العام على التهرب الضريبي وتملّص الشركات من الضرائب، قدمت بلدان مجموعة البلدان الثمانية التزاماً في مؤتمر قمة لوخ إرني في حزيران/يونيه ٢٠١٣ باعتماد التبادل التلقائي للمعلومات بين السلطات الضريبية في جميع أنحاء العالم من أجل مكافحة آفة التهرب الضريبي؛ وبتغيير القواعد التي تتيح للشركات تحويل وجهة أرباحها عبر الحدود من أجل تجنّب دفع الضرائب؛ وبمساعدة البلدان النامية بما يلزمها من معلومات وقدرات

(٤١) يمكن الاطلاع على البيان النهائي على الرابط التالي:

http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/co_chairs_english.pdf

(٤٢) يمكن الاطلاع على توصيات المجتمع المدني على الرابط التالي:

www.transparency.org/files/content/pressrelease/Final_civil_society_recommendations_from_AF_AR_III_Geneva.pdf

(٤٣) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر الرابط التالي: <http://star.worldbank.org/star/UFAR/stolen-asset-recovery-ukraine-0>

ويمكن الاطلاع على الدليل على الرابط التالي:

<http://star.worldbank.org/star/ufar/ukraine-resources>

لتحصيل الضرائب المستحقة لها؛ وبإعداد تقارير علنية لكل بلد على حدة فيما يتعلق بشركات النشاط الاستخراجي؛ وبالنظر في مسألة إساءة استخدام الشركات الوهمية في تيسير التدفقات المالية غير المشروعة^(٤٤). وكلف وزراء مالية مجموعة الثمانية ومجموعة العشرين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بوضع خطة عمل بشأن تقلص الوعاء الضريبي وتحويل وجهة الأرباح، وهي خطة نُشرت في تموز/يوليه ٢٠١٣، وتتضمن ١٥ إجراءً محددًا لمعالجة طائفة من المسائل المتعلقة بالشفافية والمساءلة وتبادل المعلومات في مجال الضرائب. وأكد إعلان مجموعة العشرين الصادر في سانت بطرسبرغ في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ على "ضرورة أن تكون البلدان النامية قادرة على جني فوائد من أي نظام ضريبي دولي أكثر شفافية".

٥٥- وخلال الاجتماع السنوي للمنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية، الذي عُقد في برلين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، أعلنت ٥١ دولة اعتماد معيار عالمي واحد جديد بشأن التبادل التلقائي للمعلومات المتعلقة بالمسائل الضريبية، وذلك بحلول عام ٢٠١٧ أو نهاية عام ٢٠١٨. وجدد قادة مجموعة العشرين في مؤتمر القمة الذي عقده في بريسيبان بأستراليا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ تأكيد المبدأ القائل "بضرورة فرض ضرائب على الأرباح في الأماكن التي يُضطلع فيها بالأنشطة الاقتصادية المولدة لهذه الأرباح وفي الأماكن التي تنشأ فيها قيمة هذه الأنشطة". ورحب قادة مجموعة العشرين أيضاً بالتقدم المحرز بشأن نظام الضرائب على إيرادات براءات الاختراع، وهو نظام يتيح تسريب إيرادات الملكية الفكرية من البلدان التي حُققَت فيها هذه الإيرادات^(٤٥).

٥٦- بيد أنه أعرب عن شواغل مفادها أن البلدان النامية قد استُبعدت من عملية تصميم نظام جديد للتبادل التلقائي للمعلومات الضريبية أو من أن هذه البلدان قد لا تكون في وضع يمكنها من تقديم معلومات مقابلة، ما يمكن أن يجد بالتالي مما قد تكسبه من هذا النظام، ويؤدي إلى حرمان الكثير من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من فوائد التبادل التلقائي للمعلومات الضريبية. ويُطرح اقتراح مفاده اعتماد فترة سماح مدتها مثلاً خمس سنوات يمكن خلالها للبلدان الأقل دخلاً الحصول على المعلومات الضريبية تلقائياً، دون اشتراط التبادلية الكاملة للمعلومات. ومن شأن ذلك أن يتيح المزيد من الوقت لتعديل وتحسين النظم المحلية، مع البرهنة على قيمة المشاركة في تبادل المعلومات.

(٤٤) انظر إعلان لوخ إيرني لمجموعة الثمانية (G8 Lough Erne Declaration)؛ وبيان لوخ إيرني لقادة مجموعة الثمانية لعام ٢٠١٣ (2013 Lough Erne G8 Leaders' Communiqué)؛ والمبادئ المشتركة لمجموعة الثمانية المتعلقة بمنع إساءة استخدام الشركات والترتيبات القانونية (Common principles on misuse of companies and legal arrangements)؛ ومبادئ خطة عمل مجموعة الثمانية الرامية إلى منع إساءة استخدام الشركات والترتيبات القانونية (the G8 action plan principles to prevent the misuse of companies and legal arrangements)، ويمكن الاطلاع عليها على الرابط التالي:

<https://www.gov.uk/government/collections/g8-communicue-and-documents>

(٤٥) انظر: www.theguardian.com/business/2014/nov/16/g20-tax-avoidance-pledge-still-leaves-poor-countries-vulnerable

٥٧- وقد أدرجت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الأويسيد) مسألة مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة ضمن مجالات الأولوية الثلاثة لاستراتيجيتها في مجال التنمية "٢٠١٢". وفي عام ٢٠١٤، نشرت منظمة 'الأويسيد' تقريراً بعنوان "Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses من البلدان النامية: قياس تدابير التصدي التي وضعتها منظمة 'الأويسيد'، وهو تقرير يحلل أداء بلدان المنظمة بناء على المعايير الدولية الرئيسية للتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة. ويركز التقرير على خمسة مجالات سياساتية هي: غسل الأموال، والتهرب الضريبي، والرشاوى المدفوعة للأجانب، واسترداد الأموال، ودور الوكالات الإنمائية. ويوجد منشور آخر لمنظمة 'الأويسيد' بعنوان "Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows" (السياسات الإنمائية الأفضل لعام ٢٠١٤: الاتساق في السياسات، والتدفقات المالية غير المشروعة) يشدد على الحاجة إلى الاتساق السياسي لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. ويبين التحليل الذي أجرته منظمة 'الأويسيد' أن البلدان تحقق تقدماً في مكافحة هذه التدفقات ولكنه يحذر "من أن بلدان المنظمة، في حالة عدم اتخاذ إجراءات، معرضة لأن تصبح ملاذات آمنة لأموال غير مشروعة من البلدان النامية" (صفحة ٢٢).

٥٨- وأصبحت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية هيئة دولية لرسم السياسات في مجال مكافحة غسل الأموال. وقد وضعت الفرقة سلسلة من التوصيات أصبح من المعترف به أنها هي المعيار الدولي لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتجرى فرقة العمل استعراض نظراء لكل عضو على نحو مستمر لتقييم مدى تنفيذ هذه التوصيات. وفي شباط/فبراير ٢٠١٢، اعتمدت الفرقة مجموعة جديدة من التوصيات سُمّيت الفرصة لضمان أن تجعل التشريعات الوطنية عملية إخفاء الأموال غير المشروعة في الولايات القضائية الموقرة للسرية أمراً أكثر صعوبة. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، نشرت الفرقة توجيهات جديدة بشأن متطلبات بذل العناية الواجبة فيما يتعلق بالشخصيات النافذة سياسياً، تلتها في عام ٢٠١٤ توجيهات بشأن الشفافية والملكية الفعلية بغية منع ومكافحة إساءة استخدام أدوات الشركات في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو التهرب الضريبي أو أية أنشطة أخرى غير مشروعة.

٥٩- وعلى الصعيد الإقليمي في أفريقيا، ظل الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا يكافحان تدفق الأموال غير المشروعة. فقد أنشئ في شباط/فبراير ٢٠١٢ فريق رفيع المستوى معني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أجل تناول المشكلة المدمرة المتمثلة في التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة من أفريقيا. وأجرى الفريق مشاورات ودراسات وقام بزيارات قطرية في ستة بلدان أفريقية. وخلص الفريق في تقريره المرحلي إلى أن "الهيكلة المؤسسية للتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة هو، في بعض البلدان الأفريقية، هيكل غير منتظم في أفضل الحالات، أو غير موجود أصلاً في عدة حالات رئيسية. ولا يزال الافتقار إلى الشفافية، هو والسرية، وصعوبة

الحصول على المعلومات والبيانات المنتظمة هي أمور تشكل تحديات رئيسية في جميع البلدان" (الوثيقة E/ECA/CM/47/6، الفقرة ٢٠)^(٤٦).

٦٠- وفي شباط/فبراير ٢٠١٣، نشرت المفوضية الأوروبية مقترحات بتعديل توجيهات مكافحة غسل الأموال، توضّح تعريف "الملكية الحقيقية" وتقدّم المزيد من التفاصيل عن متطلبات بذل العناية الواجبة للتحقق من العملاء^(٤٧). وستلزم التوجيهات الجديدة، للمرة الأولى، الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالاحتفاظ بسجلات مركزية تتضمن معلومات عن الملاك الحقيقيين النهائيين للشركات والكيانات الاعتبارية الأخرى، والصناديق الاستثمارية. ولن تكون هذه السجلات متاحة للعامة بل للسلطات المختصة ووحدات الاستخبارات المالية وللأشخاص ذوي "المصلحة المشروعة" وصحفيي التحقيقات وغيرهم من المواطنين المعيّنين. والهدف من ذلك هو تحسين الشفافية، وجعل أمر إخفاء "الصفقات المتسمة بالمرآغة" أكثر صعوبة، ومكافحة غسل الأموال والجرائم الضريبية.

خامساً - الحد من التدفقات المالية غير المشروعة وإطار الأمم المتحدة الإنمائي لما بعد عام ٢٠١٥

٦١- لم يجز تناول التدفقات الدولية غير المشروعة تناولاً صريحاً في الأهداف الإنمائية للألفية التي وضعتها الأمم المتحدة، بما في ذلك الهدف ٨ المتعلق بإقامة شراكة عالمية من أجل التنمية تغطي التعاون في مجالات الديون الخارجية والتجارة والتنمية. وهذا الإهمال تداركه تقرير فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، الذي نُشر في أيار/مايو ٢٠١٣ وأوصى بإدراج غاية عالمية في الأهداف الإنمائية المقبلة هي "خفض التدفقات غير المشروعة والتهرب الضريبي وزيادة معدل استرداد الأصول المسروقة"^(٤٨).

٦٢- وذكر التقرير أنه "حان الوقت للمجتمع الدولي لاستخدام آليات جديدة للعمل، وذلك بغرض تجاوز خطة المساعدات ووضع حلول لمشكلاته من أجل: إنجاز خفض سريع في

(٤٦) صدر التقرير النهائي للفريق الرفيع المستوى في ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ بعد أن قدم الخبير المستقل هذه الدراسة بغرض تحريرها. وسيؤخذ هذا التقرير في الاعتبار على النحو الواجب في الدراسة النهائية للخبير المستقل. انظر التقرير: "Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa" (التدفقات المالية غير المشروعة: تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا) الذي طُلب إعداده من جانب مؤتمر الاتحاد الأفريقي/اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ووزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، يمكن الاطلاع عليه على الرابط التالي: www.uneca.org/sites/default/files/publications/iff_main_report_english.pdf

(٤٧) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, COM(2013)45.

(٤٨) تقرير فريق الشخصيات البارزة حول جدول أعمال التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، "شراكة عالمية جديدة: اجتناب الفقر وتحويل الاقتصادات من خلال التنمية المستدامة" (أيار/مايو ٢٠١٣).

معدلات الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة وغسل الأموال والتهرب الضريبي والملكية الخفية للأصول". وأكد أن على البلدان المتقدمة "مسؤوليات خاصة بشأن ضمان عدم وجود أي مأوى آمن لرأس المال غير المشروع وعائدات الفساد، وبشأن سداد الشركات المتعددة الجنسيات للضرائب كما ينبغي في الدول التي تعمل بها". وأشار إلى أن البلدان "المتقدمة يمكن أن تنشط بدرجة أكبر في مصادرة وإعادة الأصول التي ربما تكون قد سُرقَت أو اكتُسبت نتيجةً للفساد، أو الأصول المنقولة إلى الخارج بطريقة غير مشروعة من البلدان النامية"^(٤٩).

٦٣- ودعت منظمات المجتمع المدني أيضاً إلى تناول مسألة التدفقات المالية غير المشروعة كجزء من خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. إذ اقترح مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ورابطة المعونة المسيحية، على سبيل المثال، هدفاً صريحاً مفاده الحد من التدفقات المالية غير المشروعة كجزء من الأهداف الجديدة للتنمية المستدامة، من أجل تناول مسائل التهرب الضريبي عبر الحدود، وإعادة الأصول المسروقة، والديون البغيضة، والتجاوزات الضريبية^(٥٠). وأشارا كذلك إلى أن "حق الشعب في الوصول إلى معلومات ضريبية ومالية مفصلة وموثوقة ودورية ومصنفة هو حق قُلِّص تقليصاً شديداً في كثير من البلدان، لا سيما المعلومات المالية اللازمة لاستتصال منبع التدفقات المالية غير المشروعة، والحد من سيطرة الشركات على عمليات التنمية، وكشف التجاوزات الضريبية الأخرى كإفناق الضرائب على أمور غير مجدية اجتماعياً. وهذه الفجوة الجوهرية في المعلومات الضريبية تفاقم وتغذي مسألة عدم وجود مشاركة فعالة ومجدية وذات طابع مؤسسي من جانب الفئات الاجتماعية والبلدان الأكثر تعرضاً للحرمان في وضع السياسة الضريبية وتنفيذها ومراقبتها".

٦٤- ويرحب الخبير المستقل بهذه المبادرات وبالمبادرات الأخرى التي ضمنت في نهاية المطاف أن يتضمن تقرير الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة والتابع للجمعية العامة، الذي اعتمد في ١٩ تموز/يوليه ٢٠١٤، مسألة التدفقات المالية غير المشروعة في إطار هدف مقترح يحمل الرقم ١٦ ومفاده "التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة". واقترح الفريق العامل هدفاً محدداً (١٦-٤) قوامه "الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادة تأهيلها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة" بحلول عام ٢٠٣٠.

٦٥- وشدد التقرير التجميعي المقدم من الأمين العام بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، والصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، على أن "توافر سبل اللجوء إلى نظم قضائية نزيهة، ووجود مؤسسات للحكم الديمقراطي خاضعة للمساءلة، واتخاذ تدابير لمكافحة الفساد والحد من التدفقات المالية غير المشروعة، وتوافر ضمانات لحماية الأمن الشخصي" هي

(٤٩) المرجع نفسه، pp. 10 and 55, Executive summary.

(٥٠) مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ورابطة المعونة المسيحية، "Center for Economic and Social Rights" and Christian Aid, A post-2015 fiscal revolution: human rights policy brief (أيار/مايو ٢٠١٤).

جميعاً أمور تشكل جزءاً لا يتجزأ من التنمية المستدامة، وهو بالتالي يُدرج مسألة مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والفساد في صلب مسألة حماية حقوق الإنسان والحكم الرشيد. وأشار في الفقرة نفسها إلى وجوب "تأمين بيئة مواتية في ظل سيادة القانون من أجل المشاركة الحرة النشطة والمجدية للمجتمع المدني" وقال إن "حرية الصحافة وإتاحة الحصول على المعلومات وحرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات" هي "عوامل مساعدة على تحقيق التنمية المستدامة" (الوثيقة A/69/700، الفقرة ٧٨).

٦٦- ويؤكد تقرير الأمين العام رأي الخبير المستقل القائل بأن الحد من التدفقات المالية غير المشروعة هو مسألة من مسائل حقوق الإنسان ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وكفالة التمتع بها، وبالشفافية، والحق في المشاركة، وإمكانية الوصول إلى المعلومات. ويؤيد الخبير المستقل تأييداً تاماً رأي الأمين العام القائل بأن تنفيذ خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، بما في ذلك الجهود الرامية إلى الحد من التدفقات المالية غير المشروعة "يجب أن تكفل في جميع الأعمال احترام حقوق الإنسان والنهوض بها، في انسجام تام مع المعايير الدولية" (المرجع نفسه، الفقرة ٦٥)، ويوصي بأن يُدرج هذا الكلام صراحةً في المجموعة الأخيرة من أهداف التنمية المستدامة التي وافقت عليها الدول الأعضاء.

٦٧- ويؤكد الأمين العام في تقريره على أن التصدي بفعالية للتدفقات غير المشروعة هو من الأمور الملحة وأن ثمة حاجة إلى أن تُنفذ بقوة أكبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي والتدابير الرامية إلى التغلب على العقبات التي تعرقل إعادة الأصول المسروقة. واقترح الأمين العام كذلك أن تنظر الدول الأعضاء في اتخاذ تدابير تكفل تبادل المعلومات والتعاون القضائي وإنشاء لجنة حكومية دولية معنية بالتعاون الضريبي، برعاية الأمم المتحدة (المرجع نفسه، الفقرة ١١٥).

٦٨- ويرحب الخبير المستقل بهذه التوصيات، التي سُسِّهم في تحقيق مشاركة أكثر شمولاً من جانب جميع الدول الأعضاء، بما في ذلك أقل البلدان نمواً، في الجهود الراهنة التي تبذلها مجموعة البلدان الثمانية/مجموعة العشرين، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من أجل إصلاح القواعد الضريبية الدولية والحد من التهرب الضريبي على الصعيد العالمي.

٦٩- ويشير الخبير المستقل أيضاً إلى بعض الشواغل. وإحدى القضايا الرئيسية التي يشير إليها تحديد كيف يمكن قياس التقدم نحو تحقيق الهدف المقترح المتعلق بالحد من التدفقات المالية غير المشروعة، وكيف يمكن ضمان المساءلة فيما يتعلق بالتنفيذ، لا سيما فيما يتعلق بمسألة تحتاج إلى تضافر جهود بلدان المنشأ وبلدان المقصد والجهات صاحبة المصلحة من القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الحكومات ومؤسسات الأعمال والقطاع المالي. وقال إنه يشاطر الأمين العام رأيه القائل بأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ ينبغي أن تشمل آليات عامة قوية شاملة للجميع على الأصعدة كافة للإبلاغ ورصد التقدم المحرز واستخلاص الدروس وكفالة المساءلة المتبادلة (الوثيقة A/69/700، الفقرة ٦٠).

٧٠- بيد أن الخبر المستقل يعرب عن خيبة أمله لأن الفريق العامل المفتوح باب العضوية لم يورد إشارات إلى مكافحة التهرب الضريبي والملاذات الضريبية، خصوصاً في الهدف ١٧ المقترح المتعلق بتعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة. فالهدف ١٧-١ المتعلق بالتمويل، على سبيل المثال، لا يتناول مسألة الضرائب إلا في سياق تحسين قدرة البلدان النامية على تحصيل الضرائب والإيرادات الأخرى، لكنه لا يشير إلى مكافحة التهرب الضريبي. ولم يدرج الفريق الرفيع المستوى في وثيقته الختامية مقترحاً سابقاً بشأن التهرب الضريبي وتجنّب دفعها على الصعيد الدولي، ما قد يمثل فرصة ضائعة على البلدان المتقدمة والبلدان النامية لتناول أحد أكثر الإصلاحات الهيكلية ضرورةً.

٧١- وحرصاً على أن يؤدي الهدف المتعلق بالحد من التدفقات المالية غير المشروعة، الداخلة ضمن أهداف التنمية المستدامة، إلى إجراءات سياساتية تتخذها بلدان المنشأ وبلدان المقصد والقطاع الخاص، يلزم رصد التقدم باستخدام مؤشرات وخطوط أساس وغايات ملائمة. وقد اقترحت منظمة النزاهة المالية العالمية تضمين الهدف المتعلق بالتدفقات المالية غير المشروعة، من بين أهداف التنمية المستدامة، غاية مفادها "الحد من التدفقات المالية غير المشروعة الناتجة عن التلاعب بالفواتير التجارية بنسبة ٥٠ في المائة"، مشيرةً إلى أن المقترح الحالي الذي قدمه الفريق العامل المفتوح باب العضوية "بالحد بقدر كبير من التدفقات المالية غير المشروعة" أو "تعزيز استرداد الأصول المسروقة" يُبقي على غموض كبير بشأن ما يتعين على كل دولة أو جهة فاعلة أن تحقّقه بحلول عام ٢٠٣٠. وتدفع منظمة النزاهة المالية العالمية بأن اختيار موضوع التدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بالضرائب والتجارة كغاية من الغايات من شأنه التركيز على أغلبية التدفقات المالية غير المشروعة، وهو أمر يمكن قياسه باستخدام الإحصائيات الحكومية الرسمية، ومن شأنه أن يكون مكملاً لمبادرات الشفافية التي أُطلقت بالفعل، وأن يحسّن حشد الموارد المحلية والإيرادات الضريبية، وأن يكفل بقاء مقدار أكبر بكثير من رأس المال في البلدان النامية^(٥١).

٧٢- واقترح ألكس كويهام تحديد ثلاث غايات ترمي إلى الحد من التدفقات المالية غير المشروعة من خلال تحسين الشفافية وتبادل المعلومات الضريبية. ومقترحه هو كما يلي:

(أ) أن يُقلص إلى الصفر عدد الهيئات الاعتبارية والترتيبات التي لا تتوافر بشأنها علانيةً معلومات عن الملكية الحقيقية، وذلك من أجل إزالة احتمالات وجود ملكية مُغفلة للشركات ولاتحادات الاحتكارية والمؤسسات؛

(٥١) Tom Cardamone and Dev Kar, "Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 Development Agenda", working paper (4 August 2014), available from www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_perspective_-_cardamone_kar.pdf

(ب) أن تُقلَّص إلى الصفر العلاقات التجارية والاستثمارية العابرة للحدود بين الولايات القضائية التي لا يوجد بينها تبادل تلقائي ثنائي للمعلومات الضريبية، من أجل منع إخفاء الأصول وتدفقات الدخل الخارجية؛

(ج) أن يُقلَّص إلى الصفر عدد مؤسسات الأعمال المتعددة الجنسيات التي لا تقدم علانية تقارير عن كل بلد على حدة، وذلك من أجل كشف حالات عدم الاتساق الرئيسية بين توزيع الأرباح والمكان الفعلي للنشاط الاقتصادي.

٧٣- ودفع كوهام بأن قوة هذه الغايات تتمثل في إمكانية جمع البيانات لإلقاء الضوء على مدى اضطلاع كل ولاية قضائية بمسؤولياتها، وذلك لكي يمكن رصد أثر السرية المالية على الآخرين رسداً ملائماً وتتبع ذلك على مرّ الوقت وفقاً لمعايير موضوعية وليس وفقاً لوعود سياسية غامضة^(٥٢).

٧٤- ويرى الخبير المستقل أن الغايات والمؤشرات التي اقترحتها منظمة النزاهة المالية العالمية والسيد كوهام أساسية لتحقيق وتتبع التقدم في تنفيذ هدف خيالي غير محدد هو "الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال"، وهو هدف يمكن بسهولة أن يقع ضحية عدم تحديد المسؤول عن تنفيذه ومساءلته بشأنه. بيد أن هذه الغايات قد يتعين تكملتها بمؤشرات أخرى تتيح رصد التقدم المحرز في جهود استرداد الأصول والحد من التدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بالفساد والجريمة^(٥٣). وينبغي النظر في وضع مؤشرات يكون من شأنها إدماج حقوق الإنسان إدماجاً تاماً في الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى الحد من التدفقات المالية غير المشروعة. ولذلك، ينبغي النظر في وضع غايات إضافية تتعلق بحماية الشهود والمبلغين عن الفساد، وتنفيذ إجراءات بذل العناية الواجبة من جانب الشركات المالية ومقدمي الخدمات المالية، وببذل جهود من جانب سلطات التحقيق والمقاضاة فيما يتعلق بالتهرب الضريبي والفساد.

سادساً - الخلاصة

٧٥- في حين أن الجريمة والفساد والتهرب الضريبي والتجاوزات الضريبية يمكن أن تسهم في التدفقات المالية غير المشروعة وأن تؤثر جميعها سلباً على حقوق الإنسان بعدد من الطرق، فإن التقديرات تشير إلى أن أغلبية التدفقات المالية غير المشروعة ترتبط بمعاملات عابرة للحدود تتعلق بالضرائب. ففي البلدان النامية، يمثل الغش في

(٥٢) Alex Cobham, "Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 development agenda" working paper (4 August 2014), available from www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_assessment_-_cobham_0.pdf

(٥٣) Angela Me, "Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 development agenda", working paper (30 July 2014), available from www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_viewpoint_-_me_0.pdf

أسعار التبادل التجاري وأسعار السلع المحوَّلة أداةً رئيسية للتهرب الضريبي أو للتجاوزات الضريبية، فيما أدت الأزمة المالية إلى تركيز الاهتمام في البلدان المرتفعة الدخل على مخططات الشركات عبر الوطنية المتعلقة بالتهرب الضريبي وبالتملص من الضرائب. كما أن الملاذات الضريبية والولايات القضائية الموفرة للسرية المالية والمراكز المالية الخارجية تيسّر بشكل كبير التدفقات غير المشروعة. ورغم الحاجة إلى إجراء مزيد من البحوث التجريبية، ستوضع هذه الجوانب الكمية في الاعتبار عند إعداد الدراسة النهائية وما تتضمنه من مجموعة توصيات أكثر شمولاً، وتقديمها إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠١٦.

٧٦- ومع التأكيد مرة أخرى على التوصيات المقدّمة من الخبير المستقل السابق ومن المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/25/52، الفقرة ٥٠؛ والوثيقة A/HRC/26/28، الفقرات ٧٩-٨٢)، يود الخبير المستقل أن يقدم التوصيات التالية كمساهمة مناسبة من حيث التوقيت في المناقشات الجارية بشأن الأهداف الإنمائية التي وضعتها الأمم المتحدة لما بعد عام ٢٠١٥. وهو يود أيضاً أن يلفت انتباه المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، المقرر عقده في أديس أبابا في الفترة من ١٣ إلى ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٥، إلى هذه التوصيات.

٧٧- ويوصي الخبير المستقل بأن تقوم الدول بما يلي:

(أ) أن تدرج في المجموعة النهائية لأهداف التنمية المستدامة هدفاً يتمثل في الحد من التدفقات المالية غير المشروعة، وإرساء هذا الهدف في سياق الحكم الرشيد، وسيادة القانون، والعدالة، وواجب الدول المتمثل في احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها؛

(ب) تضمين النسخة النهائية من خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ عبارات صريحة تذكر تحديداً وجوب أن تكفل الدول والجهات الفاعلة الأخرى، عند تنفيذها أهداف التنمية المستدامة، احترام حقوق الإنسان والنهوض بها في جميع التدابير والأنشطة المضطلع بها، على نحو يتقيّد تماماً بالمعايير الدولية؛

(ج) تكملة هدف شامل يتمثل في الحد من التدفقات المالية غير المشروعة بوضع أهداف ومؤشرات قابلة للقياس من أجل ضمان المساءلة عن التنفيذ؛

(د) تقديم الدعم إلى إجراء بحوث تجريبية بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، وتحسين البيانات والتقديرات الموجودة، والاتفاق على منهجية مشتركة لرصد التقدم المحرز في الحد من التدفقات المالية غير المشروعة بحلول عام ٢٠٣٠؛

(هـ) الحرص على أن تتضمن هذه المؤشرات مستهدفات محددة بالنسب المئوية للحد من التدفقات المالية غير المشروعة القائمة على التجارة والضرائب بحلول عام ٢٠٣٠؛

(و) تضمين عملية قياس التقدم ثلاثة استهدافات تتعلق بالشفافية تهدف إلى تخفيض ما يلي إلى الصفر:

١١' عدد الهيئات الاعتبارية والترتيبات التي لا تتوافر بشأنها بشكل علني معلومات عن الملكية الحقيقية؛

١٢' عدد العلاقات التجارية والاستثمارية العابرة للحدود بين الولايات القضائية التي لا يوجد بينها تبادل تلقائي للمعلومات الضريبية؛

١٣' عدد مؤسسات الأعمال عبر الوطنية التي لا تقدم تقارير علنية عن كل بلد على حدة.

وينبغي إكمال هذه الأهداف الصفرية بمؤشرات إضافية من أجل تتبع جهود استرداد الأصول، وكبح الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة القائمة على الجريمة؛ وضمان تنفيذ مؤسسات الأعمال المالية ومقدمي الخدمات المالية لإجراءات بذل العناية الواجبة؛ وتعزيز الأطر القانونية والترتيبات العملية لحماية الشهود والمبلغين عن الفساد؛ وتحسين جهود التحقيق والمقاضاة المتعلقة بالتهرب الضريبي والفساد وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛

(ز) النظر في إنشاء لجنة حكومية دولية تُعنى بالتعاون الضريبي، تحت رعاية الأمم المتحدة، حرصاً على أن تستفيد جميع البلدان، بما في ذلك أقل البلدان نمواً، من النظام الجديد الناشئ المتعلق بالتبادل التلقائي للمعلومات الضريبية، وأن تتمكن من المشاركة التامة في مواصلة تصميمه وتنفيذه.