

Distr.: General
7 May 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

التأثير السلبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع على التمتع بحقوق الإنسان

التقرير النهائي للخبير 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، سيفاس لومينا*

موجز

يبيّن هذا التقرير، المقدّم وفقاً للقرار ٣٨/١٩، التأثير السلبي للتدفقات المالية غير المشروعة على البلدان النامية، وخاصة مدى تأثير عدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع على أعمال حقوق الإنسان في البلدان الأصلية. ويخلص الخبير المستقل إلى أن التدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك المتأتية من الفساد والاختلاس من قبل الموظفين العموميين، تترك آثاراً سلبية جمّة على أعمال حقوق الإنسان، ولا سيما في البلدان النامية، وبخاصة عندما تواجه تلك البلدان فجوة تمويلية تقارب ١١٢ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الرامية إلى توفير المنافع الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية والمياه والتصحاح والأمن الغذائي. ومن

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

(A) GE.14-02715 100614 110614



الرجاء إعادة الاستعمال



* 1 4 0 2 7 1 5 *

خلال الحد من الموارد المتاحة للدول لتهيئة الظروف المواتية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق الاستثمار في البرامج الاجتماعية وإنشاء وتعزيز المؤسسات الداعمة للحقوق المدنية والسياسية، فإن التدفقات المالية غير المشروعة تقوض قدرة الحكومات المتضررة على تكريس الحد الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال حقوق الإنسان. وتتسبب الأموال غير المشروعة كذلك في زيادة ارتكاب الأنشطة الإجرامية وتعزيزها، ومنها الإرهاب، مما يهدد الديمقراطية وإعمال حقوق الإنسان.

إن إعادة الأموال غير المشروعة يتيح الموارد الإضافية الضرورية للتنمية والتخفيف من حدة الفقر وإعمال حقوق الإنسان. ويتمثل التحدي في ضمان استخدام تلك الموجودات على نحو يتسم بالفعالية والمساءلة والشفافية. وفي هذا الصدد، يقترح الخبير المستقل أن وجود نهج يستند إلى حقوق الإنسان، بتشديده على المبادئ الأساسية المتمثلة في عدم التمييز والمشاركة والمساءلة والشفافية، يمكن أن يساعد على ضمان استخدام أجدى للأموال غير المشروعة المعادة وتوجيهها بشكل أفضل للقطاعات التي يمكن أن تنفع ضحايا الفساد وغيره من التدفقات غير المشروعة، وهم غالباً الفقراء.

ويخلص الخبير المستقل إلى أن المساعدة الإنمائية الرسمية لا تزال تشكل مصدراً هاماً لتمويل التخفيف من حدة الفقر والتنمية، ولكن المبالغ الضخمة المفقودة بسبب التدفقات المالية غير المشروعة، والمقدرة بنحو ٩٤٦,٧ بليون دولار في عام ٢٠١١، يمكن أن تساعد البلدان النامية في جهودها الرامية إلى تعبئة الموارد المحلية لأغراض التخفيف من حدة الفقر وتحقيق التنمية وإعمال حقوق الإنسان، والحد من اعتمادها المكلف على التمويل الخارجي.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٤	٧-١	.....	أولاً - مقدمة
٥	١٤-٨	.....	ثانياً - تقديرات التدفقات المالية غير المشروعة: تحديث
٨	٣٣-١٥	.....	ثالثاً - أثر التدفقات المالية غير المشروعة على أعمال حقوق الإنسان
٨	١٦-١٥	.....	ألف - العلاقة بين الأموال غير المشروعة وحقوق الإنسان
٩	٢٢-١٧	.....	باء - الالتزام بتسخير أكبر قدر من الموارد المتاحة
١١	٢٧-٢٣	.....	جيم - قدرة الدول على أعمال حقوق الإنسان
١٣	٣٣-٢٨	.....	دال - ضرورة اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان
١٤	٤٨-٣٤	.....	رابعاً - أهمية المساعدة والتعاون الدوليين
١٥	٤١-٣٥	.....	ألف - الالتزام بالمساعدة والتعاون الدوليين
١٧	٤٣-٤٢	.....	باء - استرداد الموجودات المسروقة وإعادة تأهيلها
١٧	٤٨-٤٤	.....	جيم - مواجهة الولايات القضائية التي تلتزم السرية وانتهاكات الشركات
١٩	٥٠-٤٩	.....	خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١ - طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٣٨/١٩، 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 شاملة عن التأثير السليبي لعدم إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية على استفادة الدول القصوى من الموارد المتاحة في الأعمال الكامل لحقوق الإنسان كافة، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع إيلاء اهتمام خاص بالبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والمثقلة بالديون الخارجية، وأن يقدم تقريراً عن ذلك للمجلس في دورته الثانية والعشرين.

٢ - ومتابعة لهذا الطلب، قدم الخبير المستقل تقريراً أولاً عن الموضوع إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠١٣ (A/HRC/22/42 و Corr.1)، أبرز فيه حجم المشكلة وقدم عرضاً عاماً للمبادرات القائمة للحد من التدفقات المالية غير المشروعة، وألقى الضوء سريعاً على أثر عدم إعادة الأموال غير المشروعة إلى بلدانها الأصلية على أعمال حقوق الإنسان فيها.

٣ - وطلب المجلس، في قراره ١٢/٢٢، من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تساعد الخبير المستقل في عقد مشاورة للخبراء عن الموضوع. كما طلب إلى الخبير المستقل تقديم دراسة شاملة للمجلس في دورته الخامسة والعشرين. وعُقدت المشاورة في جنيف يومي ٢٠ و ٢١ حزيران/يونيه ٢٠١٣ وجمعت خبراء في مجالات حقوق الإنسان، ومكافحة غسل الأموال، وقضايا التجارة والضرائب، إلى جانب ممثلين عن الدول. وتبادل المشاركون عرض وجهات نظرهم بشأن القضايا الرئيسية التالية: (أ) أثر التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة؛ (ب) المبادرات الرئيسية التي أُتخذت في البلدان الأصلية وبلدان المقصد لإعادة الموجودات المسروقة والمشاكل الرئيسية التي جرت مواجهتها في هذا الصدد؛ (ج) القضايا الرئيسية لحقوق الإنسان المتعلقة بالتدفقات الخارجة للموجودات المسروقة وحجزها وتجميدها وإعادةها.

٤ - ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لجميع الدول التي شاركت في المشاورة والحكومي غواتيمالا وسويسرا على وجه الخصوص، لتبادل المعلومات عن ما تبذله من جهود على الصعيدين الوطني والدولي لمواجهة مشكلة التدفقات النقدية غير المشروعة. كما يتوجه بالشكر لفرادى الخبراء على تبادلهم وجهات النظر بشأن محتوى التقرير النهائي، ولمبادرة استرداد الموجودات المسروقة على تعليقاتها بشأن تقريره الأولي.

٥ - ويستند هذا التقرير إلى التقرير الأولي. ومن أجل تجنب الازدواج، يركز هذا التقرير على تأثير عدم إعادة الأموال غير المشروعة في قدرة الدول الأصلية على أعمال حقوق

الإنسان وأهمية المساعدة والتعاون الدوليين في مواجهة مشكلة التدفقات المالية غير المشروعة. ولا يحاول التقرير أن يكون شاملاً في تغطية جميع الأنواع المحتملة لآثار الأموال غير المشروعة.

٦- وأشار مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٣٨/١٩، إلى الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع والمرتبطة بالفساد. فبينما يشكل الفساد استنزافاً كبيراً للموارد المتاحة للدول من أجل الاستثمار في الهياكل الأساسية والبرامج الاجتماعية، فإنه لا يمثل سوى مكوناً بسيطاً من مجموع الأموال المفقودة^(١). وفضلاً عن ذلك، وعلى النحو المبين في التقرير الأولي للخبير المستقل، فإن تلك التدفقات الخارجة تنبع من الفساد والاحتلاس والتهرب الضريبي، من خلال التلاعب في الفواتير التجارية والتلاعب في أسعار الصفقات وهما المحركان الرئيسيان للتدفقات المالية غير المشروعة.

٧- وخلال مشاوره الخبراء المذكورة أعلاه، اقترح عدد من الخبراء توسيع نطاق مسألة التصدي لاستنزاف الموارد الذي يؤثر على العديد من البلدان النامية، ليتجاوز التركيز الضيق المرتبط بالفساد ويشمل التدفقات المالية غير المشروعة الناجمة عن مصادر متنوعة من بينها التهرب الضريبي. ويتفق الخبير المستقل مع هذا الأمر. ومن ثم، ولأغراض هذا التقرير، فإن مصطلح "الأموال غير المشروعة" سيشير بشكل عام إلى العائدات من الفساد والرشوة والاحتلاس والتهرب الضريبي وجرائم أخرى^(٢).

ثانياً- تقديرات التدفقات المالية غير المشروعة: تحديث

٨- تشكل تقديرات التدفقات المالية غير المشروعة موضعاً للجدل^(٣). فقد تساءل البعض بالفعل عن الوسائل المستخدمة لحساب تلك التقديرات والافتراضات القوية التي تستند

(١) انظر على سبيل المثال: Raymond W. Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System* (Hoboken, John Wiley and Sons, Inc., 2005), pp. 168-169. ويقدر المؤلف أن أقل من ثلاثة في المائة من الأموال غير المشروعة تتكون من عائدات الرشوة والسرقة المتعلقة بالمسؤولين الحكوميين.

(٢) يتعين عدم الخلط بين مصطلح "غير مشروع" ومصطلح "إجرامي" أو "غير قانوني"، رغم أن الأموال المقصودة يتم الحصول عليها في معظم الحالات عن طريق انتهاك القوانين الجنائية المحلية أو الدولية.

(٣) انظر: United Nations Office on Drugs and Crime, "Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes", research report (Vienna, 2011), p. 15 متاح على الموقع التالي: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf وانظر أيضاً: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Measuring OECD responses to illicit financial flows", issue paper, DAC Senior Level Meeting, held in Paris on 3 and 4 April 2013, p. 3.

إليها^(٤). وبينما يسلم الخبير المستقل بصعوبة حساب قيمة التدفقات المالية غير المشروعة بأي درجة من اليقين (انظر A/HRC/22/42، و Corr.1، الفقرة ١٢)، فإنه يعتبر أن التقديرات تضطلع بدور هام في تأكيد أن حجم المشكلة يقتضي الاهتمام الدولي على مستوى السياسات^(٥). فالخسائر كبيرة بالفعل عندما ننظر للأمر من الناحية الإنمائية.

٩- وتشير التقديرات الأخيرة إلى أن التدفقات المالية الاسمية غير المشروعة الخارجة من البلدان النامية بلغت ٩٤٦,٧ بليون دولار في عام ٢٠١١، بزيادة نسبتها ١٣,٧ في المائة عن عام ٢٠١٠ الذي بلغت فيه القيمة ٨٣٢,٤ بليون دولار^(٦). وشكل ذلك زيادة بالقيمة الحقيقية نسبتها ١٠,٢ في المائة سنوياً^(٧). وكانت حصة آسيا من مجموع التدفقات غير المشروعة الخارجة من البلدان النامية ٣٩,٦ في المائة. وبلغت حصة البلدان النامية في أوروبا ٢١,٥ في المائة ونصف الكرة الأرضية الغربي ١٩,٦ في المائة. وزاد متوسط التدفقات الخارجة من أفريقيا من ٣,٨ في المائة في عام ٢٠٠٢ ليلبلغ أقصى ارتفاع له في عام ٢٠٠٧ بنسبة ١١,١ في المائة، قبل أن ينخفض إلى ٧ في المائة في عام ٢٠١١^(٨). ولكن الجدير بالذكر أنه على الرغم من كون أفريقيا صاحبة أصغر حصة اسمية من التدفقات الإقليمية الخارجة على مدى الفترة ٢٠٠٢-٢٠١١، كان لديها أعلى نسبة لمتوسط التدفقات الخارجة غير المشروعة إلى الناتج المحلي الإجمالي (٥,٧ في المائة)، مما يشير إلى أن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة تؤثر بشكل غير متناسب على القارة^(٩).

(٤) انظر على سبيل المثال: Clemens Fuest and Nadine Riedel, "Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: a review of the literature", report prepared for the Department for International Development of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Centre for Business Taxation, p. vi. متاح على الموقع التالي: r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ecodev/60670_taxevasionreportdfidfinal1906.pdf

(٥) انظر: Peter Reuter and Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money – The Fight against Money Laundering* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 2004), p. 12

(٦) Dev Kar and Brian LeBlanc, "Illicit financial flows from developing countries: 2002-2011" (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2013), p. ix. ووفقاً للشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية (Eurodad)، فإن البلدان النامية تخسر ما بين ٦٦٠ و ٨٧٠ بليون يورو سنوياً بسبب التدفقات المالية غير المشروعة التي تأخذ أساساً شكل التهرب الضريبي من قبل الشركات المتعددة الجنسيات. Eurodad, "Giving with one hand and taking with the other: Europe's role in tax-related capital flight from developing countries 2013" (Brussels, 2013), p. 6

(٧) Kar and LeBlanc, "Illicit financial flows", p. 8

(٨) المرجع نفسه، الصفحتان ٩ و ١٠.

(٩) المرجع نفسه، الصفحة ١١.

١٠ - ومن الجدير بالذكر أيضاً أن قيمة التدفقات المالية غير المشروعة تفوق المساعدة الإنمائية الرسمية والتدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي^(١٠). وفي عام ٢٠٠٩، على سبيل المثال، بلغت التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة من أفريقيا أكثر من ثلاثة أضعاف قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية الواردة^(١١).

١١ - ومن الصعب تقييم ما إذا كان معدل استرداد الموجودات المسروقة على الصعيد الدولي مرضياً، حيث لا توجد آلية لجمع معلومات شاملة عن جميع حالات استرداد الموجودات على هذا الصعيد^(١٢). ووفقاً لقاعدة بيانات مرصد استرداد الموجودات التابع لمبادرة استرداد الموجودات المسروقة، فقد استُعيدت موجودات مسروقة بقيمة ٤ بلايين دولار^(١٣). ويندرج معظمها تحت فئة العائدات المستردة من احتلاس الأموال العمومية أو سوء التصرف فيها، التي تعتبر إعادتها إلزامية بموجب الفقرة ٣(أ) من المادة ٥٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وترتبط موجودات مستردة أخرى بعائدات أخرى من الفساد تتأني أساساً من الرشوة والحالات ذات الصلة (CAC/COSP/WG.2/2013/3، الفقرة ٨٨).

١٢ - ويسجل مرصد استرداد الموجودات حوالي ١,٣ بليون دولار من العائدات التي لم يتم البت فيها. ولكن كما يلاحظ الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات، يلزم النظر إلى هذا الرقم في سياق معين، حيث يشمل أكثر من ٤٠٠ مليون دولار تحت بند رد الحقوق بأمر صادر في قضية واحدة ولا يُعرف إن كان المدعى عليهم يستطيعون سداد المبلغ، و٣٥٦ مليون دولار في إطار حكم صادر عن محكمة في الولايات المتحدة الأمريكية لصالح ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان التي جرت في عهد ماركوس، ولا تزال القضية منظورة في سياق طعن عائلة ماركوس على الحكم (المرجع نفسه، الفقرة ٩١).

١٣ - ووفقاً لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فإن التدفقات المالية غير المشروعة في أنحاء العالم التي يتم حجزها وتجميدها تقل عن ١ في المائة^(١٤). ولكن النتائج الأولية لدراسة استقصائية أجرتها في عام ٢٠١٢ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومبادرة استرداد الموجودات المسروقة لقياس الموجودات التي تم تجميدها أو إعادتها في الفترة ما بين عام ٢٠١٠ وحزيران/يونيه ٢٠١٢ تبين حدوث زيادة في حجم الموجودات التي

(١٠) OECD, "Measuring OECD responses", p. 3.

(١١) African Development Bank and Global Financial Integrity, "Illicit financial flows and the problem of net resource transfers from Africa: 1980-2009" (2013), p. 28.

(١٢) مذكرة من الأمانة عن التقدم المحرز في تنفيذ الولايات المتعلقة باسترداد الموجودات (CAC/COSP/WG.2/2013/3)، الفقرة ٨٨.

(١٣) انظر الموقع الشبكي: <http://star.worldbank.org/corruption-cases/arwcases>.

(١٤) United Nations Office on Drugs and Crime, "Estimating illicit financial flows", p. 7.

تم تجميدها وإعادةها خلال تلك الفترة، وذلك على النحو التالي: تجميد ما مجموعه ٢٧ بليون دولار، وحوالي ٤ بلايين دولار تمت إعادةها أو الإفراج عنها. لكن الجدير بالذكر أن هذه الزيادة ترجع بشكل كبير إلى الإجراءات المتخذة استجابة لقرار مجلس الأمن ١٩٧٠ (٢٠١١) الذي أمر فيه بتجميد الأصول الدولية لنظام معمر القذافي، حيث تم تجميد ما مجموعه ٢٤ بليون دولار وإعادة ٣,٦ بلايين دولار أو الإفراج عنها لاحقاً^(١٥).

١٤ - وتقتصر التقديرات المتعلقة بالموجودات المعادة المذكورة أعلاه على حالات الفساد والاختلاس ولا تشمل الأشكال الأخرى للتدفقات المالية غير المشروعة. ولكن في سياق تقييم التقدم المحرز في عملية استرداد الموجودات، فإن من المهم فهم أن مصطلح "استرداد الموجودات" - حسب استخدامه في اتفاقية مكافحة الفساد - يشير إلى استرداد العائدات المتأتية من الفساد والخسائر ذات الصلة. وبذلك يكون نطاقه أضيق بكثير من التدفقات المشمولة بمصطلح "التدفقات المالية غير المشروعة". ويجدر بالذكر أيضاً أن جزءاً من الدورة الثانية لآلية استعراض الاتفاقية، التي ستبدأ عام ٢٠١٥، سيركز على تنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية ومن ثم سيقدم معلومات أكثر تفصيلاً عن التقدم المحرز فيما يتعلق باسترداد عائدات الفساد.

ثالثاً - أثر التدفقات المالية غير المشروعة على أعمال حقوق الإنسان

ألف - العلاقة بين الأموال غير المشروعة وحقوق الإنسان

١٥ - ثمة صلة واضحة بين التدفقات المالية غير المشروعة وحقوق الإنسان حيث تقلل تلك التدفقات من الموارد المتاحة للدول لأغراض الاستثمار في البرامج التي تسهم في أعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وجوهر الأمر أن عدم مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة واستعادة الموجودات المسروقة يشكل حرماناً من إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، والتعليم، والمياه الآمنة، والتصحاح، والسكن اللائق، والهياكل الأساسية^(١٦)، وكلها تعد شروطاً أساسية للتمتع بحقوق الإنسان.

١٦ - وهناك سبيل آخر لفهم الصلة بين التدفقات المالية غير المشروعة وحقوق الإنسان وهو دراسة العلاقة بين مدى إتاحة الموارد وقدرة الدول على مواجهة الفقر المدقع، وهو

(١٥) OECD, "Measuring OECD responses", p. 10.

(١٦) Ignasio Jimu, "Managing proceeds of asset recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan", Working Paper Series No. 6 (Basel Institute on Governance, 2009), p. 6 على الموقع التالي: www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/publications/working_papers/06_Managing_Proceeds_of_Asset_Recovery.pdf.

ما يعد عموماً أحد الشواغل في مجال حقوق الإنسان^(١٧). وتعد الصلة بين التدفقات المالية غير المشروعة والفقر واضحة من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، التي تشير إلى أن الدول يجب "أن تتخذ ... خطوات مقصودة ومحددة وهادفة، على نحو فردي أو مشترك، لتهيئة بيئة تمكينية دولية مواتية للحد من الفقر، بما في ذلك في المسائل المتعلقة بالتجارة الثنائية والمتعددة الأطراف والاستثمار والضرائب والشؤون المالية وحماية البيئة والتعاون الإنمائي. ويشمل ذلك التعاون من أجل حشد أقصى قدر من الموارد المتاحة من أجل إعمال حقوق الإنسان على المستوى العالمي". ومن ثم تُنشئ هذه المبادئ التوجيهية صلة بين الضرائب وحشد أقصى قدر ممكن من الموارد المتاحة.

باء- الالتزام بتسخير أكبر قدر من الموارد المتاحة

١٧- إن حتمية مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وضمان استعادة الأموال المسروقة تتبع من التزام الدول بتكريس أكبر قدر من مواردها المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(١٨). وبموجب الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير اللازمة، بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، للعمل تدريجياً على الإعمال التام للحقوق المكرسة في

(١٧) وهذا هو النهج الذي تتبعه رابطة المحامين الدولية. انظر: 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). وتبرز المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان (A/HRC/21/39) أن الفقر سبب من أسباب انتهاكات حقوق الإنسان ومبادئها الأساسية، ونتيجة من نتائج تلك الانتهاكات، كما يهيئ الظروف لارتكاب المزيد منها. وتتضمن حقوق الإنسان موضع النظر الحق في الحياة والسلامة البدنية؛ والحق في الحرية والأمن الشخصي؛ والحق في المساواة في الحماية أمام القانون وفي الوصول إلى العدالة والحصول على سبل الانتصاف الفعالة؛ والحق في الاعتراف بالشخصية القانونية؛ والحق في الخصوصية وفي حماية البيت والأسرة؛ والحق في مستوى معيشي مناسب؛ والحق في الغذاء والتغذية الكافيين؛ والحق في الماء وفي الصرف الصحي؛ والحق في السكن اللائق؛ والحق في أعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية؛ والحق في العمل والحقوق في مكان العمل؛ والحق في الضمان الاجتماعي؛ والحق في التعليم؛ والحق في المشاركة في الحياة الثقافية والتمتع بفوائد التقدم العلمي وتطبيقاته. وتشمل المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان التي تتأثر بالفقر: الكرامة والطابع العالمي لجميع الحقوق وعدم قابليتها للتجزئة وتعاضدها وترابطها؛ وتمتع الأشخاص الذين يعيشون في الفقر المدقع بجميع حقوق الإنسان على قدم المساواة؛ والمساواة بين الرجال والنساء؛ وحقوق الطفل؛ وتمثيل الأشخاص الذين يعيشون في الفقر المدقع واستقلاليتهم؛ والمشاركة والتمكين؛ والشفافية والحصول على المعلومات؛ والمساءلة.

(١٨) من المسلم به عموماً أن الموارد (بما فيها الموارد المالية) تكتسب أهمية بالغة في إعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولكن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة، حسبما يبين هذا التقرير، يمكن أن تتسبب في آثار سلبية خطيرة على مستوى الموارد المتاحة للدول لأغراض إعمال حقوق الإنسان.

العهد^(١٩). وتوضح مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الدولة التي لا تخصص أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة لإعمال تلك الحقوق تكون قد أخلت بالتزاماتها (الفقرة ١٥ هـ)).

١٨ - ووفقاً للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن "واضعي العهد أرادوا من عبارة 'بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة' أن تشير في آن واحد إلى الموارد القائمة داخل الدولة وإلى الموارد المتاحة من المجتمع الدولي من خلال التعاون والمساعدة الدوليين"^(٢٠). وتوسعت لجنة حقوق الطفل في المعنى الموضوعي للموارد لتشمل الموارد البشرية والتقنية والتنظيمية والطبيعية والمعلوماتية، وشددت على التزام الدول بالمساهمة في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الصعيد العالمي أو خارج إقليم الدولة^(٢١).

١٩ - وتشكل الإيرادات الحكومية وسياسة الإنفاق والمساعدة الدولية اعتبارات هامة في تقييم التزام الدول بتسخير أقصى قدر من الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢٢). وكانت إحدى الدراسات عن هذا الموضوع قد توصلت إلى الاستنتاجات التالية: (أ) يجب على الحكومات تعبئة الموارد المحلية لطاقتها القصوى؛ (ب) يجب أن يتسم الإنفاق الحكومي بالفعالية والكفاءة؛ (ج) يشكل عدم مواجهة الفساد إحلالاً بالالتزام؛ (د) يجب ألا تتحول الأموال المخصصة في الميزانية لأغراض إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى مجالات أخرى؛ (هـ) يجب إنفاق الأموال المخصصة لأغراض إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالكامل لهذا الغرض؛ (و) يجب على الحكومات التي تستحدث تدابير تراجعية، مثل خفض الإنفاق على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن تبرهن على أنها سخرت أقصى قدر من الموارد المتاحة لتجنب اتخاذ هذا الإجراء؛ (ز) يجب على الحكومات أن تبذل كل ما في وسعها من أجل

(١٩) انظر أيضاً اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٤؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الفقرة ٢ من المادة ٤.

(٢٠) التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) عن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١٣.

(٢١) Radhika Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (New Brunswick, New Jersey, Center for Women's Global Leadership, 2011), p. 3.

(٢٢) انظر: Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources*, pp. 5 and 23، حيث يضع المؤلفون تمويل الديون والسياسة النقدية والإصلاح المالي وفرض الضرائب من بين المجالات الضرورية لتعبئة الموارد. وانظر أيضاً تقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق في الغذاء عن البعثة الموفدة إلى البرازيل (A/HRC/13/33/Add.6)، الفقرة ٣٦.

تأمين المساعدة الدولية عندما لا تكون الموارد الوطنية كافية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢٣).

٢٠- ومع ذلك، فإن من الصعب تقييم ما إذا كانت الدولة تسخر كل مواردها المتاحة. وفي سياق تقييم امتثال الدول لهذا الالتزام، استخدمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المؤشرات التالية: (أ) مقارنة النفقات على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والاقتصادية بالنفقات غير المرتبطة بإعمال تلك الحقوق؛ (ب) مقارنة النفقات في مجال ما (مثل الصحة أو التعليم) بالنفقات على نفس المجال في بلدان ذات مستوى مناظر من التنمية؛ (ج) مقارنة الإنفاق الحكومي مع الأهداف الدولية، مثل الغاية التي حددها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتخصيص ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق على الأغراض الاجتماعية (مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والاحتياجات الأساسية من المياه)^(٢٤).

٢١- ولكن الحدير بالذكر أن تلك المؤشرات تركز فقط على الإنفاق الحكومي والمساعدة الدولية. ولا تقدم مؤشراً على ماهية الموارد المتاحة في البلد أو تكشف عن الصعوبات التي تواجهها الحكومات في تعبئة أقصى قدر من الموارد المتاحة^(٢٥).

٢٢- وتنشأ على الصعيدين المحلي والدولي صعوبات في تعبئة الموارد الكافية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فعلى الصعيد المحلي، تشمل العقبات نظم الضرائب التنافسية، ونظم الحوافز الضريبية السخية، والإدارة الضعيفة للضرائب، ومخططات التهرب من الضرائب وتجنبها^(٢٦). وعلى الصعيد الدولي، ثمة عقبة رئيسية تتمثل في حجم الأموال التي تخسرها البلدان سنوياً بسبب التدفقات غير المشروعة.

جيم - قدرة الدول على إعمال حقوق الإنسان

٢٣- إن من المسلم به على نطاق واسع أن الأموال غير المشروعة (بما فيها عائدات الفساد وغسل الأموال والتهرب الضريبي وغير ذلك من الجرائم) تحوّل مسار الموارد المخصصة للاستثمار في السياسات والبرامج التي تسهم في تهيئة الظروف اللازمة لإعمال الحقوق

(٢٣) Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources*, pp. 3-4, citing Magdalena Sepulveda, *The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerp, Intersentia, 2003).

(٢٤) United Nations: أيضاً؛ Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources*, pp. 2-3. Development Programme, *Human Development Report: Financing Human Development* (1991), p. 6.

(٢٥) Tax Justice Network Germany, *Taxes and Human Rights*, Policy Brief No. 8e, February 2013, pp. 1-2.

(٢٦) المرجع نفسه، الصفحتان ٢ و ٣.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو في إنشاء وتعزيز المؤسسات لحماية الحقوق المدنية والسياسية^(٢٧). ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن التدفقات المالية غير المشروعة تترك "أثراً ضاراً" في قدرة البلدان النامية على تعبئة مواردها المالية للاستثمار، وأن "أقرب أثر لتلك التدفقات غير المشروعة هو خفض الإنفاق والاستثمار المحليين في القطاعين العام والخاص، مما يعني تقليل فرص العمل والمستشفيات والمدارس والهياكل الأساسية، وبالنتيجة انخفاض التنمية"^(٢٨).

٢٤- ويتسبب تحويل مسار الموارد بسبب التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة وعدم إعادة تلك الأموال في تقليل القدر الأقصى من الموارد المتاحة للبلدان الأصلية لأغراض الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبعبارة أخرى، فإن التدفقات المالية غير المشروعة تقوض قدرة الدول على الامتثال لالتزامها بتكريس الحد الأقصى من الموارد المتاحة لأعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٥- وفي دراسة أعدتها رابطة المحامين الدولية مؤخراً عن التدفقات المالية غير المشروعة والفقر وحقوق الإنسان، أبدت الرابطة ملاحظة مهمة. فقد خلصت إلى أن "ما تتخذه الدول من إجراءات تشجع أو تيسر التجاوزات الضريبية، أو إجراءات تتعمد إحباط جهود الدول الأخرى في مكافحة التجاوزات الضريبية، يمكن أن تشكل انتهاكاً لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما فيما يخص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"^(٢٩). وبينما تركز هذه الملاحظة على التهرب الضريبي، فإن الخبر المستقل يعتبر أنها تنطبق بالمثل على أشكال أخرى من التدفقات المالية غير المشروعة، بما فيها تلك الناتجة عن الفساد والرشوة وسرقة الأموال العمومية.

٢٦- وتتيح إعادة الموجودات المسروقة موارد إضافية للأنشطة الإنمائية. ولكن مستوى الأثر الذي يمكن أن تتركه الموجودات المستعادة على حقوق الإنسان غير واضح، ويرجع ذلك بشكل كبير إلى انعدام المعلومات المنتظمة عن فعالية الأموال المستعادة في الحد من الفقر في البلدان الأصلية^(٣٠). بالإضافة إلى ذلك، تشير الأدلة المستقاة من الحالات الناجحة لإعادة الموجودات إلى أن استخدام تلك الأموال في الحد من الفقر يعتمد على عوامل من بينها الإرادة السياسية والتخصيص المرتبط بالمحالات ذات الأولوية^(٣١).

(٢٧) انظر على سبيل المثال، Farzana Nawaz, "Impact of international asset recovery and anti-money laundering efforts on poverty reduction and political accountability", U4 Expert Answer No. 230, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 17 January 2010.

(٢٨) OECD, "Measuring OECD responses", p. 3.

(٢٩) International Bar Association, *Tax Abuses*, p. 2.

(٣٠) Nawaz, "Impact of international asset recovery", p. 3.

(٣١) انظر: Jimu, "Managing proceeds of asset recovery".

٢٧- ورغم ذلك، فإن من الممكن القول بأن الموجودات المستعادة يمكنها تحسين الموارد المتاحة للدول لتمويل البرامج اللازمة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. ووفقاً للبنك الدولي، فإن كل ١٠٠ مليون دولار من الموجودات المسروقة المستعادة يمكن أن تمول علاجاً أولياً لما يزيد على ٦٠٠ ٠٠٠ شخص من المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب لعام كامل، أو حوالي ٢٥٠ ٠٠٠ وصلة مياه للأسر المعيشية الفقيرة، أو التطعيم الكامل لأربعة ملايين طفل^(٣٢).

دال- ضرورة اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان

٢٨- من المهم النظر إلى الجهود الرامية إلى معالجة مشكلة التدفقات المالية غير المشروعة واستعادة الموجودات المسروقة في إطار الجهود العديدة التي يجب أن تبذلها الدول من أجل الامتثال لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزامات بتوفير المساعدة والتعاون الدوليين (A/HRC/19/42 و Corr.1، الفقرة ٢٣) وتسخير أقصى قدر من الموارد المتاحة لإعمال حقوق الإنسان.

٢٩- وعلى الرغم من أن إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية يتيح لحكومات تلك البلدان فرصة الاستثمار في الهياكل الأساسية والبرامج الاجتماعية التي تضمن احترام وحماية وإعمال كامل نطاق حقوق الإنسان، فإن الخبر المستقل يسلم بأنه ليست كل الأموال المستعادة ستوجه بشكل تلقائي إلى مجال حقوق الإنسان نظراً لوجود أولويات أخرى مثل الهياكل الأساسية. كما يوجد احتمال سوء الإدارة وسوء التصرف^(٣٣) والإسراف الحكومي مما يمكن أن يقوض أي نتائج إيجابية في مجال حقوق الإنسان بل وأن يسفر عن نتائج سلبية في هذا المجال.

٣٠- ونظراً لأن الدول قد لا تملك بالضرورة القدرة أو الإرادة السياسية، وأن الأموال قد تساء إدارتها أو يساء التصرف فيها، فإن التحدي يتمثل في ضمان استخدام تلك الموجودات على نحو يتسم بالفعالية والمساءلة والشفافية. وهذا يبرز أهمية اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في التعامل مع الموجودات المسروقة المستعادة (انظر A/HRC/19/42، و Corr.1). وفي هذا الصدد، يرى الخبر المستقل أن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان، بتركيزه على المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان المتمثلة في عدم التمييز والمشاركة والشفافية والمساءلة، يمكن أن

(٣٢) البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، صحيفة حقائق عن استعادة الأصول، متاحة على الموقع التالي: <http://go.worldbank.org/8VPQP4KJ10>.

(٣٣) تظهر الدراسات أن انعدام الضمانات يمكن أن يؤدي إلى تكرار سوء التصرف في الأموال. انظر على سبيل المثال: Jimu, "Managing Proceeds of Asset Recovery", p. 16.

يضمن إنفاق الموجودات المستعادة بأسلوب يجسد الإرادة العامة ويلي احتياجات المجتمع ويعزز حقوق الإنسان ولا سيما الخاصة بالفئات المهمشة^(٣٤).

٣١- ويبدو أن استعراضاً لبعض دراسات الحالات الإفرادية بشأن تسخير الأموال المستعادة يدعم هذا الرأي. فالدراسات تشير إلى أن الاستخدام الرشيد والفعال للموجودات المستردة في تمويل برامج التخفيف من حدة الفقر يتطلب آليات رقابية صارمة^(٣٥). ومن دون تلك الآليات، يمكن أن تتعرض الموجودات المستردة لسوء التصرف أو سوء الإدارة.

٣٢- وفضلاً عن ذلك، وحيث إن الموجودات المستردة ليست موارد يمكن التنبؤ بها أو إيرادات عامة مدرجة في الميزانية، فإن على الدول تخصيصها وفقاً لالتزامها بتكريس أقصى قدر من الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (A/HRC/19/42، Corr.1، الفقرة ٢٨).

٣٣- وخلال مشاورة الخبراء التي عقدها الخبير المستقل في حزيران/يونيه ٢٠١٣، شدد عدد من الدول على أن تقوم الدول بإعادة الأموال التي تم تحديدها كأموال متأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدها الأصلي عندما يطلب منها ذلك دون أي شروط. ويدعم الخبير المستقل هذا الموقف بشكل كامل. فاستخدام الموجودات المستعادة هي مسألة تخضع للقرار السيادي للبلد الذي يستعيد موجوداته المسروقة. والدولة التي لا تمتلك الموجودات موضع النظر لا يمكنها ادعاء الحق في وضع شروط تتعلق باستخدام تلك الموجودات بعد إعادتها، لكون ذلك غير متوافق مع حق الشعوب في تقرير المصير، الذي يشمل حقها غير القابل للتصرف في ممارسة السيادة التامة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية^(٣٦).

رابعاً- أهمية المساعدة والتعاون الدوليين

٣٤- تعد التدفقات المالية غير المشروعة مشكلة عالمية، ولكن النجاح في مواجهتها يتطلب تضافر جهود المجتمع الدولي مدعوماً بالتدابير المحلية المناسبة لمكافحة الفساد وغسل الأموال ومخططات الشركات للتهرب من الضرائب وتجنبها، وتحسين قوانين الاستثمار. وينطوي ذلك على التزام جميع الدول بمبدأ المساعدة والتعاون الدوليين.

(٣٤) International Bar Association, *Tax Abuses*, pp. 148-149.

(٣٥) انظر على سبيل المثال: Jimu, "Managing proceeds of asset recovery", p. 15.

(٣٦) إعلان الحق في التنمية، الفقرة ٢ من المادة ١.

ألف - الالتزام بالمساعدة والتعاون الدوليين

٣٥ - تلتزم الدول، بموجب القانون الدولي، بتوفير المساعدة والتعاون الدوليين لدعم أعمال حقوق الإنسان^(٣٧). وتشير تحديداً الفقرة ١ من المادة ٢ للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الالتزام باتخاذ التدابير اللازمة، بطرق منها المساعدة والتعاون الدوليين، من أجل أعمال الحقوق المكرسة في العهد. ومن ثم تؤكد بوضوح على الالتزام بالمشاركة. وبالمثل، توعد اتفاقية حقوق الطفل للدول باتخاذ تدابير لأعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة فيها إلى أقصى حدود مواردها المتاحة، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي (المادة ٤)^(٣٨).

٣٦ - ويكرس إعلان الحق في التنمية كذلك مبدأ التعاون الدولي. فبموجب الفقرة ١ من المادة ٣، يشير الإعلان إلى أن الدول تتحمل المسؤولية الرئيسية عن تهيئة الأوضاع الوطنية والدولية المواتية لأعمال الحق في التنمية. ووفقاً لفرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأعمال الحق في التنمية، "تشمل المسؤولية عن خلق هذه البيئة التمكينية ثلاثة مستويات رئيسية: (أ) دول تعمل بصورة جماعية في شراكات عالمية وإقليمية؛ (ب) دول تعمل بصورة فردية عندما تعتمد وتنفذ سياسات تؤثر على أشخاص لا يخضعون تماماً لولايتها؛ (ج) دول تعمل بصورة فردية عندما تضع سياسات وبرامج إنمائية وطنية تؤثر على أشخاص يخضعون لولايتها" (A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2، المرفق، الصفحة ٩).

٣٧ - كما تطالب مبادئ ماستريخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن تتخذ الدول، فرادى أو من خلال التعاون الدولي، تدابير لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأشخاص داخل أقاليمها وخارجها^(٣٩).

٣٨ - وبينما تشير الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على وجه الخصوص إلى المساعدة والتعاون على الصعيدين الاقتصادي والتقني، فإنها لا تقصر الالتزام على تلك التدابير. وبالتالي، ووفقاً لشرح مبادئ ماستريخت، يجب أن تُفهم المساعدة الدولية على أنها من مكونات التعاون الدولي، حيث "يجوز - ويجب إذا اقتضت الظروف - أن تشمل المساعدة الدولية تدابير أخرى، منها توفير المعلومات

(٣٧) انظر أيضاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٢٨)؛ وإعلان الحق في التنمية (الفقرة ٣ من المادة ٣)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادتان ٢٢ و ٢٣).

(٣٨) تلزم الفقرة ٤ من المادة ٢٤ والفقرة ٣ من المادة ٢٨ من الاتفاقية الدول بتعزيز وتشجيع التعاون الدولي فيما يتعلق بالحق في الصحة والحق في التعليم، وبأن تراعي بصفة خاصة احتياجات البلدان النامية.

(٣٩) المبدأ ٢٣ و ٢٩.

للأشخاص في بلدان أخرى أو التعاون مع دولتهم، مثلاً من أجل تتبع الأموال العمومية المسروقة أو التعاون في اعتماد تدابير لمنع الاتجار بالبشر^(٤٠).

٣٩ - واستناداً إلى التفسير الوارد أعلاه، يعتبر الخبر المستقل أن واجب تقديم المساعدة والتعاون الدوليين يمتد ليشمل التعاون الدولي في مواجهة العوامل التي تيسر التدفقات المالية غير المشروعة وفي ضمان استعادة الموجودات المسروقة. وتؤكد ذلك اتفاقية مكافحة الفساد وغيرها من الصكوك المعنية بالفساد، وكلها تضم أحكاماً عن التعاون الدولي و/أو المساعدة القانونية المتبادلة^(٤١).

٤٠ - وفيما يتعلق بأنشطة الجهات الفاعلة من غير الدول، ولا سيما الشركات عبر الوطنية، تشدد مبادئ ماستريخت على أن الدول "يتعين عليها التعاون من أجل ضمان إمكانية حصول أي ضحية لأنشطة الجهات الفاعلة من غير الدول، التي تسفر عن انتهاك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على الانتصاف الفعال الذي يفضل أن يكون ذا طابع قضائي من أجل التماس الجبر"^(٤٢). ويتسم هذا المطلب بأهمية خاصة لمسألة مواجهة الآثار السلبية للتهرب من الضرائب وتجنبها من قبل الشركات عبر الوطنية.

٤١ - وأخيراً، في الحالات التي تقوم فيها الدول بتشجيع أو تيسير التدفقات المالية غير المشروعة، أو تعتمد إحباط الجهود التي تبذلها دول أخرى من أجل مكافحة تلك التدفقات، فإن ذلك يمكن أن يشكل خرقاً لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، وبخاصة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٤٣). ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن مبادئ ماستريخت تشدد على أن الدول التي تتلقى طلباً للمساعدة أو التعاون ويمكنها ذلك، يجب عليها النظر في الطلب بحسن نية^(٤٤)، والاستجابة بأسلوب يتوافق مع التزاماتها. ويتسم ذلك بأهمية خاصة فيما يتعلق بطلبات إعادة الموجودات المسروقة أو الأموال غير المشروعة.

(٤٠) Olivier De Schutter et al., "Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), p. 1157.

(٤١) اتفاقية مكافحة الفساد، الفصلان الرابع والخامس؛ اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد، المادة ١٩؛ اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، المادة الرابعة عشرة؛ اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، المادتان ٩ و ١٢.

(٤٢) De Schutter et al., "Commentary to the Maastricht Principles", p. 1145.

(٤٣) International Bar Association, *Tax Abuses*, p. 2.

(٤٤) المبدأ ٣٥، حسن النية مبدأ عام من مبادئ القانون الدولي تشمله الفقرة ٢ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة وتكرسه المادة ٢٦ والفقرة ١ من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وقرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥).

باء- استرداد الموجودات المسروقة وإعادة تأهيلها

٤٢- يشكل استرداد الموجودات المسروقة وإعادة تأهيلها إلى بلدانها الأصلي مكوّناً هاماً في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة^(٤٥). وفيما يتعلق بالأموال غير المشروعة المتأتية من فساد الموظفين العموميين، فإن ذلك يخدم عدداً من الأغراض. أولاً، إمكانية توفير موارد إضافية ضرورية للبلدان الأصلية من أجل الاستثمار العام. وثانياً، فإن الإشارة إلى وجود تبعات للفساد وإلى أن عائداته لن يسهل إخفاؤها يمكن أن تشكل رادعاً للفساد والاختلاس على يد الموظفين العموميين. وأخيراً، يمكن عن طريق حرمان المسؤولين الفاسدين من غنائمهم أن يحقق استرداد الموجودات العدالة لضحايا الفساد^(٤٦).

٤٣- كما يشكل استرداد الموجودات المسروقة عملية معقدة ومكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً. وتشمل العقبات التي تواجهها تلك العملية التحدي المتمثل في تحديد مكان الأموال المسروقة والمتطلبات القانونية المتباينة عبر الحدود^(٤٧)، ونقص الخبرة القانونية لدى البلدان مقدمة الطلب، وانعدام الإرادة السياسية في البلدان مقدمة الطلب وتلك المتلقية له^(٤٨)، ونقص التنسيق بين الوكالات الوطنية والدولية. ويوحى ذلك بأن المساعدة والتعاون الدوليين يمثلان أهمية بالغة لنجاح استعادة الموجودات المسروقة.

جيم- مواجهة الولايات القضائية التي تلتزم السرية وانتهاكات الشركات

٤٤- إن انتشار التهرب الضريبي ولا سيما من قبل الشركات المتعددة الجنسيات، حسبما يرد في التقرير الأولي للخبير المستقل (A/HRC/22/42 و Corr.1، الفقرات ٥-٩)، يعد أحد المحركات الرئيسية للتدفقات المالية غير المشروعة ومن ثم يشكل عائقاً أمام قدرة الدول على تسخير أقصى قدر من مواردها المتاحة. ويتفاقم هذا الوضع بسبب انعدام الشفافية فيما يتعلق

(٤٥) استرداد الموجودات هو "مبدأ أساسي" من مبادئ اتفاقية مكافحة الفساد (المادة ٥١).

(٤٦) OECD, "Measuring OECD responses", para. 24.

(٤٧) انظر: الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات، وثيقة بعنوان: "The Arab Spring and the recovery of stolen assets: challenges and responses two years later (conclusions of the 7th Practitioners' Workshop held in Lausanne, Switzerland, 28-29 January 2013)", submitted by Switzerland (CAC/COSP/WG.2/2013/CRP.1), p. 5.

(٤٨) عادة ما تحجم البلدان المتلقية للموجودات المسروقة عن اتخاذ إجراءات ضد جماعات المصالح القوية مثل المصارف، بينما يمكن في البلدان ضحية فساد الموظفين العموميين أن يكون مرتكبو الفساد أو المستفيدون منه لا يزالون في السلطة. Jack Smith, Mark Pieth and Guillermo Jorge, "The recovery of stolen assets: a fundamental principle of the UN Convention against Corruption", U4 Brief No. 2, February 2007, Chr. Michelsen Institute, www.u4.no/themes/uncac/.

بعمليات تلك الكيانات، ووجود الولايات القضائية التي تلتزم السرية، وكذلك استخدام الشركات الوهمية والحسابات الاستثمارية المغفلة الهوية والمؤسسات الخيرية الصورية وأساليب غسل الأموال والممارسات التجارية المريبة^(٤٩).

٤٥ - ووفقاً لتقرير صدر مؤخراً، فإن البلدان النامية تخسر ما بين ٦٦٠ و ٨٧٠ بليون يورو سنوياً قيمة التدفقات المالية غير المشروعة التي تتمثل أساساً في التهرب الضريبي من قبل الشركات المتعددة الجنسيات^(٥٠). ويخلص التقرير إلى وجود "تباين كبير بين الخطاب السياسي الصارم" لحكومات البلدان الأوروبية موضع الدراسة - وعددها ١٣ بلداً - وأفعالها. فكل البلدان موضع الدراسة لا تطالب الشركات بمستويات كافية من الشفافية الضريبية، ومعظمها يحجم عن إقرار الاطلاع العام على المعلومات المتعلقة بالملكية الفعلية للشركات أو الاتحادات الاحتكارية أو المؤسسات الخاضعة لولايتها القضائية، ولم تدعم أي منها المساواة في إشراك البلدان النامية في صنع السياسات المتعلقة بالتهرب الضريبي في الممارسة العملية. وكلها دعمت موقف الاتحاد الأوروبي بأن تكون منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي المحفل الرائد لصنع القرارات المتعلقة بتلك القضايا^(٥١).

٤٦ - ومن الجدير بالذكر أن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تفتقر إلى الشرعية العالمية في مجال الحوكمة المالية، وأن قراراتها على وجه الخصوص لا تأخذ مصالح البلدان النامية في الاعتبار بالقدر الكافي^(٥٢).

٤٧ - ومن أجل ضمان الشفافية في تدفقات المدفوعات، ثمة أهمية بالغة في أن تشترط الدول على الشركات عبر الوطنية الإفصاح الكامل في بياناتها السنوية عن تقارير الحسابات والتقارير المالية لكل شركاتها التابعة وكل ممتلكاتها في البلدان التي تحقق فيها مبيعات وإيرادات وتدفع ضرائب.

٤٨ - ويعتبر الخبر المستقل كذلك أن الإجراءات الدولية الصارمة ضرورية لمواجهة مسألة الولايات القضائية التي تلتزم السرية. وللأسف، فإن الجهود التي تبذلها حالياً منظمات مثل مجموعة الـ ٢٠ في هذا الصدد لم تحقق نجاحاً كبيراً.

(٤٩) تعرف أيضاً بـ "الملاذات الضريبية" أو "المراكز المالية الدولية" أو "المراكز المالية الحرة".

(٥٠) Eurodad, "Giving with one hand", p. 1.

(٥١) المرجع نفسه.

(٥٢) Tax Justice Network Germany, Taxes and Human Rights (الحاشية ٢٥ أعلاه) الصفحة ٤.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٤٩ - إن التدفقات المالية غير المشروعة تحرم الحكومات من موارد هامة تحتاجها لتمويل البرامج التي تسهم في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولإنشاء وتدعيم المؤسسات المعنية بحماية وتعزيز الحقوق المدنية والسياسية. وبينما تظل المساعدة الإنمائية الرسمية تشكل مصدراً هاماً من مصادر التمويل لأغراض التخفيف من حدة الفقر وتحقيق التنمية، فإن المبالغ الكبيرة الضائعة بسبب التدفقات المالية غير المشروعة - والتي تقدر بما قيمته ٩٤٦,٧ بليون دولار في عام ٢٠١١ - يمكن أن تساعد فيما تبذله البلدان النامية من جهود ترمي إلى تعبئة الموارد المحلية من أجل التخفيف من حدة الفقر وتحقيق التنمية وإعمال حقوق الإنسان، وإلى الحد من اعتمادها على التمويل الخارجي، مما قد يسفر عن تقويض ملكية الخطط الإنمائية الوطنية وتعزيز توجه أبوي أو خيري نحو البلدان النامية. ومن أجل ضمان أن توفر الأموال غير المشروعة المستردة أقصى قدر من الفائدة لسكان البلدان الأصلية، يجب أن تدار تلك الأموال وتُنفق وفقاً للمبادئ التي يستند إليها نهج قائم على حقوق الإنسان؛ ويمكن لتلك الأموال أن تعزز الحد الأقصى من الموارد المتاحة.

٥٠ - ومن أجل مساعدة الدول في جهودها الرامية إلى مكافحة مشكلة التدفقات المالية غير المشروعة، ومن أجل ضمان استرداد الأموال غير المشروعة بنجاح وكذلك استخدامها الفعال لإعمال حقوق الإنسان، يوصي الخبير المستقل بما يلي:

(أ) يتعين على الدول ضمان الإعادة السريعة غير المشروطة للأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية؛

(ب) يتعين على البلدان الأصلية أن تضمن اتخاذ القرارات المتعلقة باستخدام الموجودات المستردة وفقاً للمبادئ التي يستند إليها نهج قائم على حقوق الإنسان، واستخدام الموجودات بأسلوب يجسد إرادة السكان مع إيلاء مراعاة خاصة لحالة الفئات المهمشة؛

(ج) يتعين على الدول تعزيز الجهود المبذولة في إطار الفصل السادس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لبناء قدرات المحققين وأعضاء النيابة العامة والسلوك القضائي في البلدان النامية، بطرق منها التدريب المتخصص، في مجالات مكافحة الفساد والتهرب الضريبي واسترداد الموجودات؛

(د) يتعين على الدول إنشاء محفل حكومي دولي عن الضرائب برعاية الأمم المتحدة ليكون الهيئة الرئيسية لاتخاذ القرارات بشأن السياسات الضريبية الدولية. وسيضمن ذلك مشاركة البلدان النامية على قدم المساواة مع غيرها في إصلاح القواعد الضريبية الدولية القائمة؛

(هـ) يتعين على الدول النظر في إنشاء محفل حكومي دولي عن التدفقات المالية غير المشروعة برعاية الأمم المتحدة من أجل مواصلة دراسة الاستجابات السياسية لهذه

الظاهرة وتنسيق جهود مختلف المنظمات المعنية في مواجهة الأشكال المختلفة للتدفقات المالية غير المشروعة؛

(و) يتعين على الدول النظر في وضع معاهدة دولية شاملة عن القضايا المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة مثل التهرب الضريبي، وتحويل وجهة الأرباح من قبل الشركات المتعددة الجنسيات، والحد من قدرة الولايات القضائية التي تلتزم السرية لتيسير التدفقات المالية غير المشروعة؛

(ز) يتعين على الدول معالجة غموض المعلومات عن الملكية الفعلية للشركات والاتحادات الاحتكارية وغيرها من الكيانات القانونية التي عادة ما تمر من خلالها عائدات الفساد وغير ذلك من الأموال غير المشروعة؛

(ح) يتعين على الدول سن تشريعات لمواجهة الانتهاكات التي ترتكبها الشركات المتعددة الجنسيات وغيرها من الشركات التجارية، مثل التهرب من الضرائب وتجنبها، مما يحرم الحكومات من الموارد اخلية لتنفيذ خططها الإنمائية. ويتعين في جملة أمور أن تشترط تلك التشريعات على الشركات المتعددة الجنسيات الإبلاغ العلني، على أساس كل بلد على حدة، عن اسم كل بلد تعمل فيه وعن أسماء جميع الشركات التابعة لها في كل من البلدان التي تعمل فيها؛ وعن الأداء المالي للشركة أو المجموعة (بما يشمل المبيعات والمشتريات وتكاليف العمالة والأرباح، والتمييز بين المبيعات داخل المجموعة والمبيعات إلى شركات أخرى)؛ وعن قيمة كل موجوداتها في ذلك البلد وتكاليف تعهّد تلك الموجودات؛ وعن التفاصيل الكاملة للالتزامات الضريبية (بما فيها المبالغ المدفوعة والمستحقة)؛

(ط) يتعين على الدول أن تجري المزيد من التحليل للأثر السلبي للتدفقات المالية غير المشروعة في سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛

(ي) يتعين على الدول أن تعيد النظر في الإعفاءات والحوافز والمعدلات الضريبية الخاصة التي تقلل في نهاية المطاف من مستوى الموارد المتاحة للحكومات للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان؛

(ك) يتعين على الدول أن تجري تحليلات خاصة بكل بلد عن الأسباب الكامنة وراء التدفقات المالية غير المشروعة من أجل توفير المعلومات لوضع الاستجابات السياسية المناسبة؛

(ل) يتعين على الدول أن تدرج معلومات عن المبالغ المفقودة بسبب التدفقات المالية غير المشروعة والعوامل المحركة لتلك التدفقات وتحليلاً شاملاً لأثرها في التقارير التي تقدمها إلى هيئات المعاهدات التابعة للأمم المتحدة وفي سياق الاستعراض الدوري الشامل.