

Distr.: General  
9 April 2024  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية

المعني باسترداد الموجودات

فيينا، 12-14 حزيران/يونيه 2024

البند 3 (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*

مناقشة مواضيعية: متابعة نتائج الدورة الاستثنائية للجمعية العامة

بشأن التحديات والتدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز

التعاون الدولي: التدفقات المالية غير المشروعة والتحديات والعقبات

والحواجز التي تعترض التعاون الدولي

دليل مناقشة بشأن التدفقات المالية غير المشروعة والتحديات والعقبات

والحواجز التي تعترض التعاون الدولي: التدابير التي اتخذتها الدول الأطراف

في إطار متابعة الإعلان السياسي المعتمد في الدورة الاستثنائية للجمعية العامة

لمكافحة الفساد

مذكرة من الأمانة

ملخص

أعدت هذه المذكرة وفقاً لخطة عمل الهيئات الفرعية التابعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهي تهدف إلى تيسير مداورات الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات والتبادل المستمر للخبرات فيما يتعلق بالتدابير التي اتخذتها الدول الأطراف في إطار متابعة الإعلان السياسي الذي اعتمده الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية لمكافحة الفساد المعقودة في عام 2021، مع التركيز بشكل خاص على التدفقات المالية غير المشروعة، والتحديات والعقبات والحواجز التي تعترض التعاون الدولي.

\* CAC/COSP/WG.2/2024/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

140524 140524 V.24-06488 (A)



## أولاً - مقدمة

1- اعتمدت الجمعية العامة الإعلان السياسي المعنون "التزامنا المشترك بالعمل بفعالية على التصدي للتحديات وتنفيذ التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي" (قرار الجمعية العامة دا-1/32، المرفق) في دورتها الاستثنائية لمكافحة الفساد المعقودة في عام 2021. وفي ذلك الإعلان السياسي، التزمت الدول الأعضاء بتنفيذ الإعلان السياسي ودعت مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بوصفه الهيئة التعاهدية التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن تعزيز واستعراض تنفيذ الاتفاقية، إلى متابعة الإعلان والبناء عليه (الفقرة 85).

2- ووجّه المؤتمر هيئاته الفرعية، في قراره 2/9 المعنون "التزامنا المشترك بالعمل بفعالية على التصدي للتحديات وتنفيذ التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي: متابعة الدورة الاستثنائية للجمعية العامة من أجل مكافحة الفساد"، إلى أن تتخذ، في إطار ولاياتها، التدابير المناسبة لمتابعة الإعلان السياسي (الفقرة 4). وأضافت جميع الهيئات الفرعية لاحقاً بندا في جدول أعمال كل منها بعنوان "متابعة نتائج الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن التحديات والتدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته وتعزيز التعاون الدولي".

3- وحددت خطة العمل المتعددة السنوات للفترة 2023-2026 الخاصة بالهيئات الفرعية التابعة للمؤتمر "التدفقات المالية غير المشروعة والتحديات والعقبات والحواجز التي تعترض التعاون الدولي" ضمن المواضيع التي سيناقشها الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني باسترداد الموجودات في اجتماعه الثامن عشر. وأكدت هذا التعيين خطة العمل للفترة 2024-2025 الخاصة بالهيئات الفرعية التابعة للمؤتمر، التي وافق عليها المكتب الموسع للمؤتمر في 23 شباط/فبراير 2024. وبناء على ذلك، أعد دليل المناقشة هذا لتيسير مداولات الفريق العامل بشأن التدابير التي اتخذتها الدول الأطراف في إطار متابعة الإعلان السياسي الذي اعتمده الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية لمكافحة الفساد فيما يتعلق بمنع التدفقات المالية غير المشروعة<sup>(1)</sup> ومكافحتها والتصدي للتحديات والعقبات والحواجز التي تعترض التعاون الدولي<sup>(2)</sup>.

4- وفي الإعلان السياسي، سلّمت الدول الأعضاء بأن منع ومكافحة الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة واسترداد الموجودات المصادرة وإعادتها، وفقاً لاتفاقية منع الفساد، يمكن أن يسهم في تعبئة الموارد بفعالية، والقضاء على الفقر، وتحقيق التنمية المستدامة، والتمتع بجميع حقوق الإنسان، والتزمت بتكثيف جهودها في هذا الصدد (الفقرة الحادية عشرة من الديباجة). وإضافةً إلى ذلك، التزمت الدول الأعضاء بمضاعفة جهودها لتعزيز استرداد الموجودات المسروقة وإعادتها، والحد بقدر كبير بحلول عام 2030 من التدفقات المالية غير المشروعة (الفقرة 61).

5- والتزمت الدول الأعضاء في الإعلان السياسي أيضاً بأن ترسي تدابير وطنية شاملة للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الشخصيات الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل ما له قيمة، أو الهيئات الأخرى المعرّضة بوجه خاص لغسل الأموال، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال وفقاً للأحكام ذات الصلة من الاتفاقية، بما في ذلك عندما يتعلق الأمر بالتدفقات المالية غير المشروعة (الفقرة 19). وإضافةً إلى ذلك، سلّمت الدول

(1) في دليل المناقشة هذا، يشير مصطلح "التدفقات المالية غير المشروعة" تحديداً إلى التدفقات المرتبطة بأفعال الفساد أو الناشئة عنها. بيد أن الملاحظات المقدمة لا تزال تنطبق بصفة عامة على جميع أنواع التدفقات المالية غير المشروعة ومظاهرها.

(2) انظر أيضاً تقرير الأمين العام المعنون "التنسيق والتعاون الدوليان لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة" (A/77/304)، المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها السابعة والسبعين عملاً بقرارها 196/76. وقد قدم التقرير مخططاً للالتزامات القائمة بشأن مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتعزيز الممارسات الجيدة بشأن استرداد الموجودات وإعادتها، فضلاً عن توصيات لتعزيز التنسيق الدولي. ودعا الأمين العام، في التقرير، إلى بذل جهود جديدة لتنفيذ الالتزامات الدولية والمحلية القائمة، وتعزيز المعايير الدولية لسد الفجوات والتصدي للمخاطر الناشئة، وتحسين القدرة على الإنفاذ، وتحسين استخدام الأطر المؤسسية القائمة للتعاون، والابتكارات في مجال الحوكمة العالمية لضمان اتساق الجهود الرامية إلى القضاء على التدفقات المالية غير المشروعة وتنسيقها.

الأعضاء بأن التواصل والتعاون الفعالين في الوقت المناسب بين السلطات المختصة يمكن أن يكون عاملاً مهماً لكبح حركة الأشخاص المتورطين في ارتكاب جرائم الفساد والممتلكات عبر الحدود، التي تشمل الأموال المتأتية من ارتكاب جرائم الفساد، ويمكن أن يسهما أيضاً في جهودها الرامية إلى منع التدفقات المالية غير المشروعة المتأتية من الفساد والتصدي لها (الفقرة 33).

6- وعلاوة على ذلك، أعربت الدول الأعضاء عن قلقها إزاء الصلات القائمة بين الفساد وغيره من أشكال الجريمة، ولا سيما الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما في ذلك غسل الأموال، والتزمت بمواصلة تعزيز فهمها وتقوية تدابيرها في مجال التصدي لأي روابط قائمة ومنتامية ومحتملة، ومواصلة تعطيل تلك الروابط، مع التسليم بأن الفساد يمكن أن يكون في كثير من الأحيان عامل تمكين للجرائم عبر الوطنية الأخرى والتدفقات المالية غير المشروعة (الفقرة 70).

7- وفيما يتعلق بالتعاون الدولي، أكدت الدول الأعضاء من جديد أهمية التعاون الدولي والمتعدد الأطراف، والتزمت بأن يوفر بعضها لبعض أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بالاتفاقية، وبما يتسق مع أحكامها ومع غيرها من الالتزامات الدولية الواجبة التطبيق. ولاحظت العوائق والتحديات الدولية التي تعترض الدول الأطراف، مما يؤثر سلباً على التعاون الدولي في منع ومكافحة الفساد بدرجة أعلى من الفاعلية والكفاءة مع ضمان مراعاة الأصول القانونية (الفقرة 32).

8- وإضافة إلى ذلك، سلمت الدول الأعضاء بالدور الأساسي الذي يؤديه التعاون الدولي الفعال في منع الفساد ومكافحته، وتحقيقاً لهذه الغاية، شددت على أهمية معالجة التحديات والحوجز الدولية، لا سيما التدابير التي تعوق هذا التعاون وتخالف ميثاق الأمم المتحدة والالتزامات بموجب القانون الدولي، ومواجهتها والتصدي لها بفعالية، وحثت الدول في هذا الصدد على الامتناع عن تطبيق هذه التدابير، تماشياً مع التزاماتها الدولية (الفقرة 35).

9- وسلمت الدول الأعضاء أيضاً بأهمية استرداد الموجودات وإعادتها في مكافحة الفساد، وبأنهما يسهمان في جملة أمور منها تدعيم التنمية المستدامة وتعزيز العدالة وسيادة القانون على جميع المستويات وفي جميع الدول. وشجعت الدول الأطراف على إزالة العقبات التي تحول دون تنفيذ التدابير المتعلقة باسترداد الموجودات، خصوصاً عن طريق تبسيط إجراءاتها القانونية، عند الاقتضاء ووفقاً لقوانينها الوطنية، ومنع إساءة استخدام هذه الإجراءات مع ضمان مراعاة الأصول القانونية، وسلمت بالحاجة إلى إقامة تعاون دولي فعال وكفؤ وسريع الاستجابة في استرداد الموجودات وإعادتها وتبادل المساعدة القانونية دون تأخير لا مبرر له (الفقرة 42).

10- وإضافة إلى ذلك، دعت الدول الأعضاء مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية إلى تحديد الثغرات والتحديات في تنفيذ الاتفاقية من خلال مراعاة النتائج التي تتوصل إليها آلية استعراض تنفيذ الاتفاقية، وكذلك أي ثغرات وتحديات تتعلق بالفساد ضمن الإطار الدولي لمكافحة الفساد، والنظر في أي توصيات مقدمة من الدول الأطراف لمعالجة الثغرات والتحديات المستبانة من أجل تحسين الاتفاقية وتنفيذها حسب الاقتضاء. وفي هذا الصدد وكخطوة أولى، دعت الدول الأعضاء المؤتمر كذلك، في المستقبل، بعد اختتام وتقييم نتائج دورة الاستعراض الثانية، إلى تنظيم دورة استثنائية للمؤتمر بشأن جميع جوانب عملية استرداد الموجودات وإعادتها، بغية النظر في جميع الخيارات المتاحة بموجب الاتفاقية، بما في ذلك استكشاف المجالات الممكنة لإدخال تحسينات على إطارها الدولي لاسترداد الموجودات (الفقرة 82).

## ثانياً - الالتزامات الدولية بمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة

11- أُقر بأهمية مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، حيث سُلّم بأن الحد من التدفقات المالية غير المشروعة يمثل أولوية للتشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمش فيها أحد، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعّالة وخاضعة للمساءلة وشاملة

للجميع على جميع المستويات. وتتضمن أهداف التنمية المستدامة التزاما محددًا بالحد بدرجة كبيرة من التدفقات المالية غير المشروعة؛ وتدعو الغاية 16-4 من الغايات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة إلى الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الموجودات المسروقة وإعادتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، بحلول عام 2030. وفي خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية<sup>(3)</sup>، التزمت الدول الأعضاء بمضاعفة الجهود لتقليص التدفقات المالية غير المشروعة بدرجة كبيرة بحلول عام 2030، ابتغاء القضاء عليها في نهاية المطاف.

12- وعلاوة على ذلك، اتخذت الجمعية العامة عدة قرارات بشأن تعزيز التعاون الدولي لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتوطيد الممارسات الجيدة بشأن إعادة الموجودات لتعزيز التنمية المستدامة، بما فيها القرارات 213/71 و 207/72 و 222/73 و 206/74 و 206/75 و 196/76 و 154/77 و 140/78، التي كررت فيها الجمعية العامة، بطرق شتى، الإعراب عن بالغ قلقها من أثر التدفقات المالية غير المشروعة، ولا سيما الناجمة منها عن التهريب من دفع الضرائب والفساد والجريمة المنظمة عبر الوطنية، على استقرار المجتمعات وتمييزها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولا سيما على البلدان النامية وما تحرزه من تقدم في تمويل خطة عام 2030، وأرست مجموعة من الإجراءات لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتعزيز استرداد الموجودات المسروقة وإعادتها دعماً للتنمية المستدامة.

13- وينشئ عدد من الصكوك الدولية التزامات على الدول بالتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة. وتقتضي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأطراف أن تنظر في تجريم الإثراء غير المشروع (المادة 20) وإخفاء الممتلكات (المادة 24) عندما تكون الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية. وتقتضي كذلك من الدول الأطراف تجريم غسل العائدات الإجرامية (المادة 23) والسلوكيات من قبيل رشو الموظفين العموميين الوطنيين (المادة 15) والاختلاس (المادة 17). وتقتضي أيضاً من الدول الأطراف أن تتشئ أطراً شاملة من أجل منع وكشف غسل الأموال (المادة 14) وإحالة العائدات المتأتية من الجريمة (المادة 52) وأن يقدم بعضها إلى بعض أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بالاتفاقية (المادة 46)، وتتص على أن استرداد الموجودات هو مبدأ أساسي في الاتفاقية (المادة 51). وإضافة إلى ذلك، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لعام 1988، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب تغطي الجرائم المشمولة بمفهوم التدفقات المالية غير المشروعة والتي تقتضي مجتمعةً تجريم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وإنشاء أطر لتسليم المطلوبين وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي.

14- وعلاوة على ذلك، أُخذت عدة مبادرات دولية لمعالجة مختلف جوانب التدفقات المالية غير المشروعة. وتهدف هذه المبادرات إلى وضع وتعزيز سياسات لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتعزيز التنسيق والحوكمة العالمية فيما يتصل بالنزاهة المالية. وهي تشمل المنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، والفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030، والإطار الجامع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين بشأن تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح<sup>(4)</sup>.

(3) قرار الجمعية العامة 313/69، المرفق.

(4) يشير مصطلح "تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح" إلى استراتيجيات التخطيط الضريبي التي تستخدمها الشركات المتعددة الجنسيات لاستغلال الثغرات وعدم التطابق في القواعد الضريبية لتجنب دفع الضرائب.

## ثالثاً - إزاحة الستار عن التدفقات المالية غير المشروعة

15- يدر الفساد والجريمة المنظمة والاتجار بالسلع غير المشروعة، مثل المخدرات والأسلحة النارية، فضلاً عن الممارسات الضريبية والأنشطة التجارية غير المشروعة، بلايين الدولارات في صورة تدفقات غير مشروعة، توجّه إلى الخارج إلى مواقع آمنة وتغسل قبل إعادة استثمارها في الأسواق القانونية. وتمثل التدفقات المالية غير المشروعة خطراً كبيراً يتزايد الاعتراف به يهدد التنمية المستدامة، لأنها تشكل إعاقة خطيرة لقدرة الحكومات الوطنية على تعبئة الموارد للاستثمار في التنمية المستدامة من خلال الحلولولة دون تمكن الحكومات من توليد الإيرادات وتعطيل النشاط الاقتصادي المشروع.

16- ويزداد ظهور مفهوم التدفقات المالية غير المشروعة بإطراد كإطار مقنع وموجّد لتناول قضايا كانت تُعامل كل على حدة سابقاً<sup>(5)</sup>. ويسلم هذا المفهوم بأن التدفقات المالية غير المشروعة متعددة الأبعاد وتشير إلى الحركة عبر الحدود لرؤوس أموال مرتبطة بأنشطة غير مشروعة تُعتبر مخالفات إجرامية، فضلاً عن بعض السلوكيات المتصلة بالممارسات الضريبية والتجارية التي تُعدّ قانونية عموماً ولكنها كثيراً ما تُعتبر أنشطة غير مشروعة، لأنها تُعتبر ضارة بالتنمية المستدامة<sup>(6)</sup>. بيد أن ثمة نقاشاً مستمراً بشأن إدراج الأنشطة التجارية، مثل التهرب الضريبي، في نطاق التدفقات المالية غير المشروعة. ويدور النقاش حول تحديد الممارسات التي ينبغي تصنيفها ضمن تعريف التدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك الممارسات التي تهدف إلى تقليل الالتزامات الضريبية، خاصة وأن كثيراً من هذه الممارسات جائز قانوناً<sup>(7)</sup>. ومع ذلك، وبصرف النظر عن التعريف الدقيق، فمن الواضح أن هذه التدفقات تشكل عائقاً أمام التنمية المستدامة.

17- ويقدم الإطار المفاهيمي للقياس الإحصائي للتدفقات المالية غير المشروعة<sup>(8)</sup>، الذي اشترك في وضعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب المعني بالمخدرات والجريمة) ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) - بصفتها الوكالتين الراعيتين للمؤشر 16-4-1 من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة - استجابة لطلب الدول الأعضاء، التعريف الإحصائي للتدفقات المالية غير المشروعة على أنها "التدفقات المالية التي يكون مصدرها أو تحويلها أو استخدامها غير مشروع، والتي تعكس تبادل القيم والتي تعبر حدود البلد". ويقر البنك الدولي بأن "الأموال المكتسبة أو المحولة أو المستخدمة بشكل غير قانوني التي تعبر الحدود" هو التعريف الأكثر شمولاً للتدفقات المالية غير المشروعة. وفي ضوء النقاش الدائر، يوصي البنك الدولي أيضاً بالتركيز على "التدفقات والأنشطة ذات الصلة الواضحة بالأنشطة غير المشروعة"<sup>(9)</sup>. وترى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن التدفقات المالية غير المشروعة تشمل التدفقات المالية عبر الحدود التي يكون مصدرها أو تحويلها أو استخدامها غير قانوني، ومن ثم فهي لا تشمل التدفقات المتأتية من التهرب الضريبي<sup>(10)</sup>. ويشير صندوق النقد الدولي إلى التدفقات المالية غير المشروعة على أنها تدفقات مالية عبر الحدود مرتبطة بأنشطة يكون مصدرها أو تحويلها أو وجهتها غير قانوني. ويستبعد هذا التعريف التدفقات

(5) World Bank, "Illicit Financial Flows (IFFs)", 7 July 2017

(6) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، "الإطار المفاهيمي للقياس الإحصائي للتدفقات المالية غير المشروعة" (فيينا، 2020) الصفحتان 6 و7.

(7) *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa* (United Nations publication, 2020), pp. 4 and 5

(8) أقرت اللجنة الإحصائية الإطار المفاهيمي في آذار/مارس 2022.

(9) World Bank, "Illicit Financial Flows (IFFs)"

(10) انظر: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Assessing Tax Compliance and Illicit Financial Flows in South Africa* (Paris, 2022)

المتأتبة من التهرب الضريبي بالسبل القانونية، بما يتسق مع نهجي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي<sup>(11)</sup>.

18- ومن ثم، فإن تعريف التدفقات المالية غير المشروعة وفهمها يختلفان، لا سيما فيما يتعلق بنطاق الأنشطة غير المشروعة المشمولة فيها. وتدور المناقشة الحالية بالأساس حول المسائل المتصلة بالأنشطة الضريبية والتجارية غير المشروعة، في حين أن ثمة توافقا واسع النطاق في الآراء بشأن العناصر المتصلة بالفساد في التدفقات المالية غير المشروعة. ويؤدي عدم وجود إطار موحد بين الولايات القضائية إلى زيادة صعوبة منع التدفقات المالية غير المشروعة ومكافحتها، لأن هذه التدفقات تكون مخفية عمدا، ويمكن أن تتباين الأشكال التي تتخذها والقنوات التي تستخدمها أيضا فيما بين الولايات القضائية<sup>(12)</sup>. ويؤدي عدم التوصل إلى توافق في الآراء إلى استجابات محدودة ومجزأة لهذه الظاهرة، وهي حالة تعوق فعالية التدابير المضادة وجهود التعاون الدولي. ومما لا شك فيه أن وجود مفهوم موحد يشمل جميع العناصر ذات الصلة من شأنه أن يعزز التدابير الرامية إلى مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة ويتيح اتخاذ إجراءات منسقة للتصدي لها عن طريق الجمع بين جميع أصحاب المصلحة للعمل على القيام بتدخلات أكثر قوة واتساقا واستدامة تستهدف العوامل النظامية التي تتيح التدفقات المالية غير المشروعة وترسخها<sup>(13)</sup>.

19- وفي هذا الصدد، فإن التعريف الإحصائي المعتمد في الإطار المفاهيمي يتسم بنطاق واسع يغطي المصادر والقنوات الرئيسية للتدفقات المالية غير المشروعة ويشمل تدفقات ليست غير قانونية بالمعنى الدقيق. ويأخذ في الاعتبار الطابع المتعدد الأبعاد للتدفقات المالية غير المشروعة ويتضمن السمات التالية لهذه التدفقات:

(أ) مصدر أو نقل أو استخدام غير قانوني. يعتبر التدفق المالي غير مشروع إذا تم توليده بطريقة غير مشروعة (إذا كان ناتجا عن أنشطة إجرامية مثلا، كالفساد والتهرب الضريبي) أو تم نقله بشكل غير مشروع (مثل غسل الأموال) أو تم استخدامه بشكل غير مشروع (لدفع رشاوى أو تمويل الجريمة المنظمة والإرهاب على سبيل المثال). ويجب أن يكون التدفق غير مشروع في أحد هذه الجوانب على الأقل. فعلى سبيل المثال، في حين أن التدفقات المالية غير المشروعة يمكن أن يكون مصدرها أنشطة اقتصادية قانونية، فإنها تصبح غير مشروعة إذا أديرت أو نُقلت بصورة غير مشروعة (للتهرب من الضرائب أو تمويل أنشطة غير قانونية مثلا). وإضافة إلى ذلك، فإن بعض التدفقات التي لا تشكل انتهاكا للقانون بالمعنى الدقيق قد تندرج مع ذلك ضمن التعريف الإحصائي للتدفقات المالية غير المشروعة (مثل تدفقات التهرب الضريبي عبر الحدود)؛

(ب) تبادل القيم. هذا يضر بتبادل السلع والخدمات والموجودات المالية وغير المالية. على سبيل المثال، فإن المقايضة غير المشروعة عبر الحدود، التي تنطوي على تبادل السلع والخدمات بصورة غير مشروعة مقابل سلع وخدمات أخرى، ممارسة شائعة في الأسواق غير القانونية وتندرج ضمن فئة التدفقات المالية غير المشروعة؛

(ج) تدفق القيم. يشير هذا إلى تدفق القيم خلال إطار زمني محدد عوضا عن تراكم القيمة؛

(11) انظر: "International Monetary Fund, "Background paper I: macroeconomic impact of illicit financial flows" في *Review of the Fund's Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Strategy: 2023* (Washington D.C., 2023).

(12) الأونكتاد والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، "الإطار المفاهيمي"، الصفحة 8.

(13) UNODC and OECD, "Coherent policies for combatting illicit financial flows", Inter-Agency Task Force on Financing for Development Issue Brief Series (July 2016), pp. 5 and 6.

(د) *التدفقات التي تعبر الحدود*. وتشمل هذه الموجودات التي تعبر الحدود والحالات التي تنتقل فيها الملكية من مقيم في بلد ما إلى غير مقيم، حتى لو ظلت الموجودات في نفس الولاية القضائية<sup>(14)</sup>.

20- ويحدد الإطار المفاهيمي أيضاً، تماشياً مع المعايير والفئات الإحصائية المنصوص عليها في التصنيف الدولي للجريمة للأغراض الإحصائية<sup>(15)</sup>، الأنواع الرئيسية الأربعة التالية من الأنشطة التي يمكن أن تولد تدفقات مالية غير مشروعة:

(أ) *الأنشطة الضريبية والتجارية غير المشروعة*. وتشمل هذه الممارسات غير المشروعة الرامية إلى إخفاء الإيرادات والتقليل إلى أدنى حد من الالتزامات الضريبية عن طريق التهرب من الرقابة واللوائح، بما في ذلك التلاعب بالأسواق؛

(ب) *الأسواق غير المشروعة*. وتشمل هذه الفئة التجارة في السلع والخدمات غير المشروعة، ولا سيما عندما تجرى المعاملات المالية المرتبطة بها عبر الحدود الدولية. وينصب التركيز على الأنشطة الإجرامية التي يستمد فيها الدخل من تبادل السلع أو الخدمات غير القانونية، التي تشمل أشكالاً شتى من الاتجار بالسلع، مثل المخدرات والأسلحة النارية، فضلاً عن الخدمات مثل تهريب المهاجرين. وتنشأ التدفقات المالية غير المشروعة من التجارة عبر الحدود في السلع والخدمات غير المشروعة ومن التحركات عبر الحدود التي تنطوي على إدارة العائدات غير المشروعة المتأتية من هذه التجارة؛

(ج) *الفساد*. وتحدث التدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بالفساد عندما تؤدي المكاسب الاقتصادية المتأتية من أفعال الفساد، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى تدفقات مالية عبر الحدود، وعندما تثقل الموجودات المالية عبر الحدود لتيسير أعمال الفساد؛

(د) *الأنشطة من نوع الاستغلال وتمويل الجريمة والإرهاب*. ويشمل ذلك الأعمال غير القانونية التي تنطوي على النقل الاستغلالي أو القسري أو غير الطوعي للموارد أو القيمة الاقتصادية بين طرفين. ومن الأمثلة على ذلك العبودية والابتزاز والاتجار بالبشر والاختطاف. وفي جميع من هذه الحالات، ينصب التركيز على المكاسب المالية المتأتية من استغلال الأفراد أو حرمانهم من ممتلكاتهم. وإضافة إلى ذلك، تنطوي الأنشطة غير المشروعة مثل تمويل الجريمة والإرهاب على تحويلات طوعية للأموال بين طرفين بهدف دعم الأعمال الإجرامية أو الإرهابية. وعندما تتم هذه المعاملات المالية عبر الحدود الدولية، فإنها تشكل تدفقات مالية غير مشروعة.

21- وخلص القول إن الإطار المفاهيمي يعزو التدفقات المالية غير المشروعة إلى أربعة أنواع مختلفة من التدفقات: التدفقات الداخلة والخارجة من توليد الإيرادات غير المشروعة، والتدفقات الداخلة والخارجة من إدارة الإيرادات غير المشروعة. ويسلم هذا النهج بأن التدفقات المالية غير المشروعة ذات طابع متعدد الأوجه، وتشمل أنشطة مختلفة، بما في ذلك التدفقات الناشئة عن أنشطة غير مشروعة، والمعاملات غير المشروعة التي تنطوي على تحويل أموال ذات مصدر مشروع، والتدفقات الناشئة عن النشاط المشروع التي تُستخدم بطريقة غير مشروعة. ولا تعيق التدفقات المالية غير المشروعة التنمية المستدامة عندما تغادر البلدان (التدفقات الخارجة) فحسب، ولكن أيضاً عندما تدخل بلدان (تدفقات داخلية) تسمح باستخدام نظمها المالية أو تجارة السلع أو أسواق العقارات فيها كملأ آمن عن طريق تغذية الأنشطة الإجرامية، مثل غسل الأموال، مما يقوض سيادة القانون والاستقرار والأمن الاقتصاديين. وهكذا، فبينما جرى العرف على النظر إلى التدفقات المالية غير المشروعة على أنها مسائل منفصلة، فإنها تحتاج إلى معالجة شاملة نظراً للصلات المتبادلة بين هذه العناصر والطابع الهيكلي للمسائل التي تشملها.

(14) من الواضح أن نطاق أشكال التمويل غير المشروع كافة أوسع من نطاق التدفقات المالية غير المشروعة، حيث لا يكون كل التمويل غير المشروع عابراً للحدود.

(15) المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، *التصنيف الدولي للجريمة للأغراض الإحصائية*، النسخة/الإصدار 1.0 (فيينا، 2015).

## رابعاً - التحديات والعقبات والحواجز أمام التعاون الدولي

### (أ) التحديات المتعلقة بوضع وتنفيذ سياسات وأطر قانونية وتنظيمية ملائمة لمكافحة الفساد

22- يتسبب الفساد وما يرتبط به من تدفقات مالية غير مشروعة في حرمان المجتمعات من الموارد الأساسية الضرورية لنموها وتمييزها. ويجب أن يبدأ الحد من التدفقات المالية غير المشروعة بمنع ومكافحة الفساد الذي يولد تلك التدفقات وييسرها. فيؤدي عدم كفاية الأطر القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد وعدم كفاية الإنفاذ أو ضعفه، وانعدام الشفافية، إلى خلق ثغرات تمكن الأفراد والكيانات من الانخراط في التدفقات المالية غير المشروعة. وتتص اتفاقية مكافحة الفساد على تدابير شاملة لمنع الفساد ومكافحته. فآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية، التي تهدف إلى تقييم تنفيذ الاتفاقية من جانب الدول الأطراف، على سبيل المثال، كشفت عن ثغرات وتحديات فيما يتعلق بالتدابير الوقائية والتجريم والتعاون الدولي واسترداد الموجودات<sup>(16)</sup>. فعلى سبيل المثال، خلال دورة الاستعراض الأولى، صدر أكثر من 6 400 توصية في 176 استعراضاً<sup>(17)</sup>، وصدّر أكثر من 1 400 توصية في 88 استعراضاً للدورة الثانية، استهدفت مختلف التحديات والثغرات في تنفيذ المواد من 5 إلى 13 من الفصل الثاني من الاتفاقية، التي تركز على التدابير الوقائية.

23- وللآليات الفعالة لاسترداد الموجودات وإعادتها أثر كبير على الجهود الرامية إلى مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، ويمكن أن تمثل أداة حاسمة في ردع هذه التدفقات. وقد أصبحت الجهود المبذولة لتعقب الموجودات المسروقة عبر الحدود وتجميدها وضبطها أكثر فعالية بكثير في السنوات الأخيرة. وعلى نحو ما ورد في مذكرة أعدتها الأمانة، حسب المعلومات المقدمة من الدول الأطراف بشأن مشاركتها في إعادة الموجودات على الصعيد الدولي خلال الفترة 2010-2023<sup>(18)</sup>، فقد أصبحت الجهود المبذولة لتعقب الموجودات المسروقة وتقييدها عبر الحدود أكثر شيوعاً بشكل ملحوظ، حيث شوهدت زيادة ملحوظة في العمليات المنجزة لإعادة عائدات الفساد في الفترة من عام 2017 إلى عام 2021. وعلى الرغم من ضخامة المبلغ المسترد، فإنه لا يزال يمثل جزءاً صغيراً من المجموع المقدر للتدفقات المالية غير المشروعة، ولا تزال التحديات والقيود المؤسسية والتشغيلية والقانونية قائمة. وفي استعراضات الجولة الثانية البالغ عددها 88 استعراضاً التي استُكملت في 15 آذار/مارس 2024، تلقت 76 دولة طرفاً على الأقل توصيات لتحسين تنفيذ الأحكام التي تركز على استرداد الموجودات وإعادتها المنصوص عليها في المواد 51 و53 إلى 57 و59 من الاتفاقية، في حين بلغ العدد التراكمي للتوصيات 729 توصية<sup>(19)</sup>. ولذلك، يلزم بذل جهود إضافية لاسترداد الموجودات المسروقة.

24- وبالإضافة إلى ذلك، فإن استخدام الآليات المناسبة لإدارة المخاطر المتعلقة بالأفراد المعهود إليهم، أو سبق أن عُهد إليهم، بوظائف ونظم وعمليات عمومية بارزة من أجل بذل العناية الواجبة المعززة والمستمرة فيما يتعلق بالحسابات التي يُطلب فتحها أو يُحتفظ بها من قبل هؤلاء الأفراد وأفراد أسرهم والأشخاص المقربين إليهم أو نيابة عنهم، وكذلك آليات المساءلة، مثل نظم إقرارات الذمة المالية لفحص مصدر الثروة والتحقق منه،

(16) بدأت دورة الاستعراض الأولى في عام 2010، وغطت الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية. وبدأت دورة الاستعراض الثانية في عام 2016 وهي تغطي الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) من الاتفاقية. وللاطلاع على مزيد من المعلومات عن حالة تنفيذ الاتفاقية، انظر التقارير المواضيعية المنشورة على الصفحات الشبكية لدورات فريق استعراض تنفيذ الاتفاقية، التي يمكن الاطلاع عليها على الموقع الشبكي التالي:  
[www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html)

(17) CAC/COSP/2023/8. وللاطلاع على مزيد من المعلومات عن تنفيذ الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية، انظر أيضاً: المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي، الطبعة الثانية (فيينا، 2017).

(18) CAC/COSP/2023/15. وكما تشير البيانات الاستقصائية وحدها، ففي 153 حالة إعادة موجودات أبلغ عنها خلال الفترة 2010-2023، أُعيد ما مجموعه 4,3 بلايين دولار من عائدات الفساد إلى البلدان المتضررة من الفساد.

(19) CAC/COSP/IRG/2024/6.



يؤدي دورا حاسما في التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة. على سبيل المثال، فقد حددت مذكرة أعدتها الأمانة<sup>(20)</sup> تحديات متنوعة، بما في ذلك ما يتعلق بالتعاون الدولي بشأن التحقق من المعلومات المفصّل عنها وتبادل المعلومات بالنسبة إلى السلطات المسؤولة عن إدارة نظم إقرار الذمة المالية.

#### (ب) الظروف النظامية التي تيسر غسل الأموال والتدفقات المالية غير المشروعة

25- تخلف التحديات المتعلقة بالنظم الداخلية لمكافحة غسل الأموال وتنفيذها، بما في ذلك ضعف الإشراف أو عدم كفايته، وعدم تعزيز العناية الواجبة فيما يتعلق بالعملاء والخدمات والمنتجات والولايات القضائية العالية المخاطر، وعدم إنفاذ تلك النظم، أثارا أيضا على القدرة على منع التدفقات المالية غير المشروعة. ولا يمكن إيقاف الجناة إلا إذا لم يعد بإمكانهم غسل الموجودات المكتسبة بسبل غير مشروعة ومن ثم الاستفادة منها. وفي الاستعراضات الـ 88 التي أُنجزت في إطار الدورة الثانية حتى 15 آذار/مارس 2024، تلقت 83 دولة طرفا على الأقل توصيات تتعلق بتحسين الأطر الداخلية لمنع غسل الأموال وكشف تحويلات العائدات المتأتية من الجريمة بما يتماشى مع الالتزامات المنصوص عليها في المواد 14 و52 و58 من الاتفاقية<sup>(21)</sup>. وينطوي تنفيذ الالتزامات والتعهدات بمنع غسل الأموال وكشفه وفقا لأفضل الممارسات والمعايير الدولية بشأن مكافحة غسل الأموال وللالتزامات التعاقدية الدولية، بما فيها الالتزامات المكرسة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الجريمة المنظمة، على أهمية حاسمة في منع ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.

26- ويمكن أن يشكل الافتقار إلى الشفافية في المعلومات والهياكل القانونية المؤسسية ومعلومات وهياكل الملكية النفعية على الصعيد المحلي، فضلا عن الافتقار إلى آليات لتبادل هذه المعلومات على الصعيد الدولي، عقبة كبيرة أمام كشف التدفقات المالية غير المشروعة، ولا تزال هناك عقبات في ولايات المنشأ والعبور والمقصد المعنية بسلسلة التدفقات المالية غير المشروعة<sup>(22)</sup>. وكثيرا ما تستخدم الجهات الفاعلة غير المشروعة شركات وهمية مجهولة الهوية كوسيلة مفضلة لتحويل الأموال وتجنب الكشف على يد سلطات إنفاذ القوانين. وقد يتوارى المالكون المستفيدون وراء طبقات متعددة من الشركات الوهمية أو وراء مدير بالإنابة. وكثيرا ما تمتد المخططات المستخدمة من جانب الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بهدف إخفاء عائدات الفساد عبر الحدود الدولية. وتشمل سلسلة معقدة من الشبكات المترابطة القائمة على الملكية التبادلية، حيث تُنشأ كل طبقة منها في ولاية قضائية مختلفة وباستخدام كيانات وترتيبات قانونية متباينة. وكلما زاد عدد الوسائط المؤسسية وطبقات الملكية المستخدمة، وزاد عدد الولايات القضائية التي تمتد إليها الشبكات المؤسسية، زادت صعوبة تحديد المالك المستفيد النهائي وتتبع الموجودات غير المشروعة وتحديدتها، نظرا للحاجة إلى معرفة من يتحكم في كل من الوسائط والطبقات.

27- وفي كثير من الأحيان، لا يمكن تنفيذ المخططات المعقدة للتدفقات المالية غير المشروعة دون إشراك مقدمي الخدمات المهنية مثل المحامين والموثقين والمحاسبين ووكلاء العقارات ومقدمي خدمات الائتمان وخدمات الشركات، الذين يشار إليهم أحيانا مجتمعين باسم "حراس البوابات"<sup>(23)</sup>. وبمساعدة أولئك المهنيين وما يوفره من تسهيلات، يمكن تحويل عائدات الأنشطة غير المشروعة، بما في ذلك الفساد، إلى مواقع آمنة من خلال طبقات معقدة من الشركات الوهمية والصناديق الاستثمارية والترتيبات المتعلقة بالإنابة. وكثيرا ما يؤدي الفهم القاصر للمخاطر

(20) CAC/COSP/WG.2/2023/3.

(21) CAC/COSP/IRG/2024/6.

(22) يرد ملخص للتحديات التي تواجهها الدول الأطراف فيما يتعلق بضمان شفافية المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية في عدة وثائق أعدتها الأمانة، أحيل إليها في مذكرة الأمانة المعنونة "وثيقة مرجعية بشأن الممارسات الجيدة والتحديات والدروس المستفادة فيما يتعلق بشفافية الملكية النفعية" (CAC/COSP/WG.2/2024/2).

(23) World Economic Forum and Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, "The role and responsibilities of gatekeepers in the fight against illicit financial flows: a unifying framework" (Washington D.C., 2021).

بالنسبة لمعظم هذه المهن، وعدم وجود أطر وطنية للتنظيم، إلى خليط من الترتيبات، التي تتراوح بين نظم عالية التنظيم وتنظيم ذاتي من جانب الهيئات الصناعية وعمليات غير منظمة<sup>(24)</sup>.

### (ج) التحديات الإحصائية

28- يتسم توافر بيانات شاملة بأهمية حاسمة للحد من التدفقات المالية غير المشروعة. ويسهم عدم وجود إحصاءات موثوقة ومتسقة في عدم اليقين فيما يتعلق بنطاقها وحجمها واتجاهاتها ومصادرها والتحديات التي تطرحها. ونتيجة لذلك، تعرقل أيضا كفاءة وفعالية السياسات والتدابير الرامية إلى التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة.

29- وحتى الآن، لم تُبذل أي محاولة لقياس التدفقات المالية غير المشروعة الناجمة عن الفساد والمرتبطة به. ويشكل قياس التدفقات المالية غير المشروعة تحديا، نظرا لعدم المشروعية والغموض المرتبطتين بالأنشطة غير المشروعة التي تنشئ هذه التدفقات، والأساليب المرتبطة بنقلها عبر الحدود، وانعدام الشفافية فيما يتعلق بالأنشطة التي تقوم عليها. ولا يمكن مقارنة مختلف عناصر التدفقات المالية غير المشروعة بسهولة، وقد يؤدي الجمع بين التقديرات التي تشمل قنوات وعناصر مختلفة إلى الاحتمال المزدوج.

30- وفي حين أن بعض جوانب التدفقات المالية غير المشروعة يمكن قياسها بسهولة أكبر، وأن البلدان بصدد جمع بيانات عن عدد من الأنشطة غير المشروعة بالفعل، فإن التحديات المتصلة بقياس التدفقات المالية غير المشروعة تتفاوت عموما فيما بين البلدان، وقد تعتمد الأساليب المستخدمة على بيئة البيانات الوطنية، والأنواع الرئيسية من التدفقات المالية غير المشروعة، والأنشطة غير المشروعة التي تنشئها، وإمكانية الوصول إلى البيانات، وولايات المؤسسات الوطنية، والقدرات الإحصائية، وبرامج السياسات المحلية. وعلى الرغم من أن جمع البيانات أمر بالغ الأهمية لإجراء تقديرات دقيقة، فثمة العديد من أوجه القصور في إمكانية الوصول إلى البيانات. وفي الوقت نفسه، يجب أن تستند الإحصاءات إلى تعاريف قابلة للتطبيق عالميا لضمان إمكانية المقارنة بين البلدان وعلى مر الزمن.

31- ولتعزيز الجهود المتعلقة بقياس وتقدير قيمة التدفقات المالية غير المشروعة وحجمها، اضطلع المكتب المعني بالمخدرات والجريمة (الذي يقود العمل بشأن العناصر المتصلة بالجريمة) والأونكتاد (الذي يقود العمل بشأن العناصر المتصلة بالضرائب والتجارة)، بوصفهما الوكالتين الراعيتين للمؤشر 16-4-1<sup>(25)</sup> من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة، بسلسلة من الإجراءات المنسقة<sup>(26)</sup>. وتُوج العمل بوضع الإطار المفاهيمي للقياس الإحصائي للتدفقات المالية غير المشروعة، فضلا عن المبادئ التوجيهية المنهجية لقياس التدفقات المالية غير المشروعة الناشئة عن الأنشطة الضريبية والتجارية<sup>(27)</sup> التي تشكل عناصر التدفقات المالية غير المشروعة<sup>(28)</sup>.

(24) A/77/304، الفقرة 45.

(25) يُقاس التقدم المحرز نحو تحقيق الغاية 16-4 من الغايات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة بالمؤشر 16-4-1 (القيمة الإجمالية للتدفقات المالية غير المشروعة الداخلة والخارجة بالقيمة الحالية لدولارات الولايات المتحدة).

(26) UNCTAD، "First-ever official data on illicit financial flows now available"، 8 June 2023.

(27) متاح على الموقع الشبكي التالي: <https://unctad.org/publication/methodological-guidelines-measure-tax-and-commercial-illicit-financial-flows-methods>.

(28) أُجري اختبار تجريبي لطرق قياس أنواع مختارة من التدفقات المالية غير المشروعة في الفترة من عام 2018 إلى عام 2022 في 22 دولة، معظمها في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. وفي أربعة بلدان في أمريكا اللاتينية، ركزت الدراسات التجريبية على قياس التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالأسواق غير المشروعة. وتشير التقديرات إلى أن خروج تدفقات بمئات الملايين من الدولارات من الاتجار بالمخدرات، بينما تذهب التقديرات إلى تراوح التدفقات الداخلة بين بليون دولار و17 بليون دولار. وقُدرت التدفقات الداخلة من الاتجار بالبشر، التي توفرت بيانات عنها من بلد واحد فقط، بنحو بليون دولار. وفي الوقت نفسه، اختُبرت منهجيات قياس التدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بالتجاوزات الضريبية في 12 بلدا أفريقيا.

32- ومع ذلك، لا يزال ثمة تقديرات متنوعة ذات نطاقات مختلفة وتستخدم منهجيات مختلفة. وأظهرت الدراسات التي أجريت في البلدان التجريبية<sup>(28)</sup> أيضاً أن البيانات مشتتة بين مجموعة متنوعة من السلطات وأن هناك حاجة إلى تحسين نوعية البيانات وبنيتها التحتية وتعزيز قدرات المكاتب الإحصائية الوطنية على تتبع التدفقات المالية غير المشروعة وقياسها<sup>(29)</sup>.

#### (د) التحديات المتصلة بالتنسيق والموارد والقدرات على الصعيد المحلي

33- تمثل الثغرات المتصلة بالتنسيق والهيكل المؤسسي على الصعيد المحلي تحدياً آخر. ونظراً للطبيعة المتعددة الأبعاد للتدفقات المالية غير المشروعة، تتطلب محاربتها تعاوناً واسع النطاق وكثيراً ما تشارك فيه سلطات وطنية متعددة. ومن ثم، فإن وضوح الولايات وكفاية القدرات والموارد أمران حاسمان أيضاً لنجاح التعاون بين مختلف السلطات (قد تشمل السلطات ذات الصلة، على سبيل المثال، السلطات المعنية بالجمارك والإيرادات، والمصارف المركزية، ووزارات التجارة والمالية، والمكاتب الإحصائية الوطنية، ووحدات الاستخبارات المالية، وسلطات التنظيم والإشراف المالي، وأجهزة مكافحة الفساد، وسلطات إنفاذ القوانين)<sup>(30)</sup>. ويتطلب تعزيز التعاون على الصعيد المحلي تحسين آليات التنسيق الوطنية المشتركة بين الوكالات ومواءمة المساعي الوطنية مع المعايير الدولية، فضلاً عن الالتزام السياسي المستمر على أعلى مستوى بمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والاضطلاع بدور قيادي فيها<sup>(31)</sup>.

34- ويشكل الافتقار إلى العمل المنسق مع القطاع الخاص، ولا سيما القطاع المالي، ومع المجتمع المدني، عاملاً آخر يمكن أن يعوق فعالية التدابير الرامية إلى مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. ومن الناحية العملية، تيسر التدفقات المالية غير المشروعة مجموعة من الجهات الفاعلة في القطاع الخاص. ومن ثم، فإن عدم وجود آليات لتعزيز النزاهة وزيادة الوعي والفهم بشأن التدفقات المالية غير المشروعة بالتركيز على القطاع الخاص والتدابير الرامية إلى التخفيف من حدتها، فضلاً عن التدابير الرامية إلى تقييم فعالية تدابير التخفيف، يؤثر أيضاً على فعالية الجهود الوقائية عموماً. ومن ثم، فإن تعزيز قدرة القطاع الخاص وتمكين الجهات الفاعلة فيه وتحفيزها، ولا سيما الجهات العاملة في قطاعات الأعمال التجارية والولايات القضائية الأكثر تعرضاً للضرر، أمر بالغ الأهمية للحد من التدفقات المالية غير المشروعة. وإضافة إلى ذلك، يمكن للمجتمع المدني ووسائل الإعلام أن يؤدي دوراً أساسياً في كشف التدفقات المالية غير المشروعة في إطار دعوتها إلى زيادة الشفافية والمساءلة ورصد سلوك الموظفين العموميين<sup>(32)</sup>.

35- ويمكن كذلك أن يكون للتحديات المتصلة بالموارد والقدرات المناسبة أثر سلبي على وضع وتنفيذ سياسات لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والحد منها. ويُسلط الضوء بصورة متزايدة على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي على ضرورة بناء القدرات، لا سيما في مجال منع الفساد ومكافحته، ووضع سياسات لمكافحة الفساد، ومكافحة غسل الأموال، وإجراء تحقيقات مالية، واسترداد الموجودات وإعادةتها<sup>(33)</sup>.

(29) UNCTAD and UNODC, "Promotion of international cooperation to combat illicit financial flows and strengthen good practices on assets return to foster sustainable development: achievements, challenges and way forward" (October 2022), para. 18

(30) A/77/304، الفقرة 60. وانظر أيضاً *Economic Development in Africa Report 2020*, pp. 189 and 190.

(31) UNODC and OECD, "Coherent policies for combatting illicit financial flows", p. 6.

(32) A/77/304، الفقرات 31 و35 و36 و60. وانظر أيضاً *Economic Development in Africa Report 2020*, p.191.

(33) على سبيل المثال، بحلول 15 أيلول/سبتمبر 2023، كانت 175 دولة طرفاً في الاتفاقية قد أنجزت خلاصاتها الوافية في إطار الدورة الأولى، وحددت 120 دولة منها ما مجموعه 829 3 احتياجاً فردياً من المساعدة التقنية. وفي إطار الدورة الثانية، حدد ما مجموعه 54 دولة من أصل 82 دولة احتياجاً فردياً من المساعدة التقنية موزعة على جميع أحكام الفصلين الثاني والخامس من الاتفاقية، وهذا يمثل أكثر من 65 في المائة من جميع الدول الأطراف التي حددت احتياجاتاً من المساعدة التقنية. وإضافة إلى ذلك، التزمت الدول الأطراف، في الإعلان السياسي، بتعزيز الجهود الرامية إلى بناء قدرات هيئات مكافحة الفساد والسلطات المتخصصة في هذا الشأن (الفقرة 4)، وقدرات سلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية على التحقيق بنجاح في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها ومقاضاة مرتكبيها وإصدار الأحكام في حقهم (الفقرة 28)، وقدرات السلطات المركزية وغيرها من السلطات المختصة المسؤولة عن التعاون الدولي واسترداد الموجودات (الفقرة 45).

وقد أصبحت التحديات المتصلة بالقدرات أكثر أهمية بسبب تطور تكنولوجيات المعلومات والاتصالات المستخدمة في المعاملات العابرة للحدود والدور المتنامي بسرعة لمقدمي الخدمات المالية الرقمية والموجودات الافتراضية في التجارة الدولية والتدفقات المالية المرتبطة بها.

#### (هـ) التحديات المتصلة بالتنسيق الإقليمي والدولي

36- لا يمكن لأي دولة طرف أن تقضي على التدفقات المالية غير المشروعة قضاءً فعالاً وحدها؛ فكافة التدفقات المالية غير المشروعة، بوصفها مسألة متعددة الأبعاد وعابرة للحدود الوطنية، تتطلب تعاوناً دولياً قوياً وجهوداً تعاونية تشمل بلدان المنشأ والعبور والمقصد. ولكي تكون جهود التنسيق فعالة، يجب أن توجّه إلى كل من مرحلة توليد الموجودات غير المشروعة (مثل الأنشطة غير المشروعة التي تولد الموجودات) ومرحلة إدارة الموجودات غير المشروعة (مثل الأنشطة التي تتطوي على نقل واستخدام غير مشروعين).

37- ويتسم استرداد الموجودات غير المشروعة وإعادتها إلى بلدان المنشأ أمراً حيوياً في جهود مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. ونظراً للسهولة المتزايدة التي بات إجراء المعاملات عبر الحدود يتسم بها، فقد اكتسبت فعالية التعاون الدولي أهمية أكثر من أي وقت مضى. بيد أن التحديات التي تعترض النجاح في استرداد الموجودات وإعادتها لا تزال قائمة، بما في ذلك الناجم منها عن الافتقار إلى القدرات والموارد، والاختلافات في النظم القانونية، وتعقيد التحقيقات المتعددة الاختصاصات، والشروط المتباينة والمعقدة للتعاون، والصعوبات في تحديد الموجودات غير المشروعة وكشفها. ويمكن للمبادرات من قبيل شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد وغيرها من الشبكات المماثلة أن تساعد السلطات المعنية في التغلب على هذه التحديات.

#### خامساً - أسئلة للمناقشة

38- لعل الفريق العامل يود أن يناقش تدابير عملية للحد من التدفقات المالية غير المشروعة، لأغراض منها التغلب على التحديات والعقبات المذكورة أعلاه، بما يشمل سبل تعزيز التعاون الدولي. وعلى وجه الخصوص، يمكن تكريس الاهتمام لتبادل التدابير المتخذة للتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة والممارسات الجيدة والاستراتيجيات الرامية إلى منع تلك التدفقات ومكافحتها ولاسترداد عائدات الفساد وإعادتها. وفي هذا السياق، لعل الفريق العامل يود أيضاً أن يناقش الاحتياجات المحددة من المساعدة التقنية ذات الصلة بالحد من التدفقات المالية غير المشروعة وأن ينظر في الأسئلة التالية من أجل إجراء المزيد من المناقشات بشأنها:

(أ) ما هو التقدم المحرز في منع ومكافحة الفساد وما يرتبط به من تدفقات مالية غير مشروعة منذ اعتماد الإعلان السياسي؟

1' ما هي التدابير المتخذة؟

2' ما هي عوامل النجاح الرئيسية (الممارسات الجيدة)؟

3' ما هي التحديات التي صودفت في منع ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وفي التنفيذ العملي للأحكام ذات الصلة من الإعلان السياسي المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة؟ كيف أمكن التغلب على تلك التحديات؟

4' ما هي التدابير الإضافية التي ينبغي اتخاذها لتنفيذ أحكام الإعلان السياسي، وما هي النهج والمبادرات المبتكرة التي يمكن أن تقضي إلى نجاح هذه الجهود؟

(ب) هل ثمة إطار محلي يعرّف التدفقات المالية غير المشروعة و/أو يضع تصورها لها؟

- 1' ما هي الخبرات التي اكتسبتها الدول في تعريف التدفقات المالية غير المشروعة ووضع تصورات لها؟
- 2' ما أدلة الدول الأطراف على أنواع التدفقات المالية غير المشروعة ومستوياتها في أقاليمها؟ وهل يُجرى تقييم وطني رسمي للمخاطر؟
- 3' هل يُميّز بين التدفقات المالية غير المشروعة حسب نوعها، مثل التدفقات المتصلة بالفساد أو غسل الأموال أو التهرب الضريبي، أم يُنظر فيها بصورة شاملة؟
- 4' هل يتناسب مستوى الأولوية المتصور أو المقدر للتدفقات المالية غير المشروعة مع المخاطر المرتبطة بها؟
- (ج) ما الآليات القائمة على الصعيد الوطني لجمع البيانات وتحليلها وقياسها وجمع الإحصاءات عن التدفقات المالية غير المشروعة؟
- 1' ما مدى التقدم المحرز في جمع وتحليل وصيانة قواعد البيانات والإحصاءات المتعلقة بحجم التدفقات المالية غير المشروعة وأنماطها واتجاهاتها، وفي استخدام قواعد البيانات هذه لوضع سياسات قائمة على الأدلة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؟
- 2' ما هي المؤشرات والأدوات والأساليب المستخدمة لتقييم نطاق التدفقات المالية غير المشروعة وأثرها فيفرادى البلدان؟ وما هي الآليات التي ثبت نجاحها في جمع البيانات عن أنماط هذه التدفقات؟
- 3' هل تتوفر قدرة كافية على تقييم الأدلة أو التطورات الجديدة وتعديل أو إصلاح السياسات استجابة لذلك التقييم؟
- 4' ما الخطوات المتخذة فيما يتعلق بآليات الإبلاغ الدوري أو المساءلة بشأن أثر تدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة (مثل تقديم تقارير سنوية إلى البرلمان)؟
- (د) هل طُوِّرت النظم والقدرات القانونية والتنظيمية المحلية لكي تعالج على نحو ملائم الظروف التي تتيح التدفقات المالية غير المشروعة (مثل العوامل التي تسمح بازدهار التدفقات المالية غير المشروعة)؟
- 1' هل وُضعت سياسات واستراتيجيات شاملة على الصعيد الوطني لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؟ وهل تتوفر موارد كافية لتنفيذ هذه السياسات والاستراتيجيات؟
- 2' ما هي السلطة أو السلطات التي تتحمل المسؤولية العامة عن مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؟ وما هي السلطات المشاركة في تنفيذ تدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؟ وهل تتوافر لدى الوكالات ذات الصلة أهداف واضحة فيما يتعلق بالتدفقات المالية غير المشروعة؟
- 3' كيف يمكن للبلدان أن تعزز التعاون والتنسيق بين الوكالات والخدمات ذات الصلة، وما هي الخبرات التي اكتسبتها البلدان فيما يتعلق بالنهج المنسقة؟
- 4' ما هي القطاعات غير الحكومية والجهات الفاعلة المكلفة بتنفيذ التدابير الرامية إلى مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؟ وهل تتوفر أي منتديات تشاورية يمكن لواضعي السياسات أن يناقشوا فيها مع الجهات الفاعلة غير الحكومية التدفقات المالية غير المشروعة والسياسات اللازمة للتصدي لها؟
- 5' ما هي التدابير التشريعية أو الإدارية أو غيرها من التدابير المتخذة من أجل القضاء على العوامل التمكينية للتدفقات المالية غير المشروعة ومن أجل تعزيز النظم الوطنية لمكافحة غسل الأموال، مثل نظم شفافية الملكية النفعية؟

6' ما التدابير المتخذة لزيادة الوعي العام بعواقب التدفقات المالية غير المشروعة؟ وما التدابير التي ينبغي اتخاذها لتعبئة الجمهور العام وزيادة مشاركته في التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة؟

7' ما الدور الذي يمكن أن يؤديه القطاع الخاص والمجتمع المدني ووسائل الإعلام، وكيف يمكن إشراكها في سياق التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة، وما هي التدابير الأخرى التي يمكن اتخاذها لتعزيز دورها في منع هذه التدفقات وكشفها؟

ه) كيف يمكن للتعاون الدولي أن يساهم على النحو الأمثل في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؟

1' هل ثمة تحديات تعوق التعاون الدولي؟ وما هي أوجه القصور والتحديات التي تُصادف في مجال التعاون الدولي على استرداد الموجودات ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؟

2' كيف يمكن استخدام الآليات والأدوات والشبكات القائمة، مثل شبكة العمليات العالمية لسلطات إنفاذ القانون المعنية بمكافحة الفساد، على نحو أكثر فعالية للحد من التدفقات المالية غير المشروعة؟

3' ما أوجه التقدم المحرز في تعزيز فعالية جهود التعاون الدولي من أجل التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة واسترداد الموجودات المسروقة وإعادتها؟ وما التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدول الأطراف في هذا الصدد؟

و) ما هي أنواع أنشطة بناء القدرات والموارد والمساعدة التقنية اللازمة للتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة؟

1' كيف يمكن توفيرها على أفضل وجه، بما في ذلك من جانب الدول الأطراف والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة؟ وهل ثمة تدابير محددة يمكن أن تكون أكثر فعالية في الاستجابة لأمس احتياجات الدول الأطراف من المساعدة التقنية؟

2' كيف يمكن تقييم المساعدة التقنية المقدمة، وكيف يمكن تحسين تقديمها؟