أولا - نظرة عامة : اعطاء المزيد من الأولوية لمكافحة غسل الأموال

ألف - محاربة غسل الأموال بوصفها وسيلة فعالة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والجريمة المنظمة

١ - انتج الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية مبالغ كبيرة من رؤوس الأموال للقائمين بهذا الاتجار ومنظميه . ويجري تنظيم وتكوين كارتلات المخدارت وجماعات الاتجار بها هذه بطريقة تتيح لها العمل بكفاءة في اطار الاقتصادات الوطنية ، وكذلك على الصعيد الدولي . أما الأرباح المستمدة من أنشطتها غير المشروعة فتدمج في النظام الاقتصادي القانوني أو يجري استخدامها بطرق فاسدة وجنائية لتشجيع تلك الأنشطة . لذلك قررت الحكومات لدى موافقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ ،[١] أن تستحدث تدابير تستهدف الكشف عن أنشطة غسل الأموال ومعاقبتها ، موجهة بذلك ضربة الى أكثر المجالات ايلاما بالنسبة الى المتجرين بالمخدرات . وبالنظر الى الأثر الذي يمكن أن يحدثه التنفيذ الفعال لهذه التدابير في الحد من الاتجار بالمخدرات وفي تحقيق أهداف المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات ، قررت الهيئة الدولية لمكافحة المخدرات أن تنظر في هذا الموضوع أثناء دورتها التاسعة والخمسين .

٢ - ولا ينبغي لأي حكومة أو مجتمع أن يقبلا ، سواء من وجهة النظر الأخلاقية أو الأدبية أو القانونية ، أن تستمد الايرادات من أنشطة اجرامية كالاتجار بالمخدرات والأنشطة المتصلة به . وينبغي لجميع الدول ، لا الدول ذات الالتزامات القانونية بموجب معاهد سنة ١٩٨٨ فحسب ، أن تسهر وتطبق بفعالية القوانين التي تمكنها لا من مصادرة جميع المتحصلات المستمدة من الاتجار بالمخدرات ومعاقبة المتجرين بها فحسب بل كذلك معاقبة الأشخاص الذين ييسرون ، بطريقة أو بأخرى ، تحقيق أو تداول الأرباح المستمدة من هذه الأنشطة .

٣ - ويمثل منع غسل الأموال تحديا لجميع البلدان ، المتقدمة النمو منها والنامية على السواء ، وبصفة خاصة للبلدان ذات الاقتصادات الهشة أو الضعيفة التي يسهل تعرضها للضغط الاقتصادي والسياسي ، أو حتى للسيطرة ، من جانب الجماعات الاجرامية فيما لو تسنى لرؤوس أموالها الدخول بحرية في هذه الاقتصادات . ولرأس المال هذا قدرة هائلة على التسبب في استفحال الفساد في الحكومات وفي القطاعات الخاصة .

٤ - وقد يصبح لجماعات الاتجار بالمخدرات وممولها ، تأثير بالغ على السياسيين والنظام القضائي ووسائل الاعلام وغير ذلك من قطاعات المجتمع ، وقد تفرض على البلد أيضا قوانينها الخاصة ، بما في ذلك "شراء الرأي العام" . ويمكن اعتبار الانتشار المستمر للاستعمال غير الطبي للمواد المخدرة عنصرا في صالح جماعات الاتجار القوية هذه . فقد تتوقع هذه الجماعات أن يؤدي تزايد تقبل المجتمع للاستعمال غير الطبي للمواد المخدرة الى توسع تعاطي هذه المواد ومن ثم الى زيادة الأرباح التي تحققها .

٥ - ويترتب على غسل الأموال التسريب الخفي للأموال ذات المنشأ الاجرامي الى القنوات القانونية للأعمال التجارية المحترمة ، مما يجعلها تبدو عادية وقانونية . ويمكن من الناحية العملية تحديد ثلاث خطوات قد تتزامن فيما بينها :

(أ) "التوظيف" أي التصرف الفعلي في النقد عن طريق المؤسسات المالية أو تجارة التجزئة ؛ أو تحويل النقد الفوري الى عملات أخرى ؛ أو نقل العملة الى الخارج ؛

(ب) "الترقيد" أي مضاعفة المعاملات المالية ، وعلى الأكثر في بلدان متعددة ، لتجنب اقتفاء أثر المتحصلات غير المشروعة ؛

(ج) "ادماج" الايرادات ذات المنشأ الاجرامي ، مما يكسبها مظهرا قانونيا تحت ستار الاستثمارات في الأنشطة الاقتصادية .

٦ - وقد تكون عمليات غسل الأموال شديدة التعقيد وتقتضي مكافحتها اتباع نهج متعدد التخصصات يدخل في اعتباره الكامل الجوانب القانونية والمالية وجوانب انفاذ القانون المتعلقة بهذه المشكلة . ومعظم الحالات الرئيسية لغسل الأموال دولية في طبيعتها تستلزم التصدي لها في جميع أنحاء العالم .

٧ - وبالرغم من أن الأرقام الحقيقية للأموال ذات المنشأ الاجرامي غير معروفة ، يبدو أن هذه الأموال بلغت مستويات عالية جدا ، بما أنها تضاعفت عن طريق الأثر التراكمي للأموال التي اخفيت أو أعيد استثمارها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وهي تقدر بعدة مئات من مليارات الدولارات سنويا وتتجاوز الناتج القومي الاجمالي لمعظم البلدان . وينشأ معظم الأموال من انتاج المخدرات والاتجار بها وتعاطيها بصورة غير مشروعة في شتى أنحاء العالم .

٨ - والحافز الأساسي للمتجرين هو تحقيق الحد الأقصى من الأرباح . وتستخدم الأرباح الناتجة عن الاتجار بالمخدرات بدورها لزيادة هذا الاتجار مما يؤدي الى خلق حلقة مفرغة تزداد اتساعا . وتتيح مكافحة أموال المخدارت ، وأموال الجريم المنظمة عموما ، امكانية كسر طوق هذه الحلقة عن طريق حرمان القائمين بعمليات الاتجار بالمخدرات وتنظيماتهم من حوافزهم . وحتى الوقت الراهن ، لم يؤد ضبط المخدرات ، وان بكميات كبيرة ، سوى الى تكبيد المتجرين بالمخدرات خسائر محدودة ، جرى التعويض عنها بسرعة بواسطة زيادة الكميات المشحونة . بيد أن مصادرة أموال المجرمين وممتلكاتهم يقوض قدرتهم على تنظيم عملياتهم اللوجستية والحفاظ عليها ، وكذلك قدرتهم على الافساد ، وبالتالي الى تقويض أساس قوتهم . وكثيرا ما تكون هذه هي الوسيلة الوحيدة للقضاء على التنظيمات الاجرامية والأنماط المختلفة لعمليات الاتجار التي تطورها . وعلاوة على ذلك ، يمكن في بعض البلدان تخصيص المبالغ المصادرة من المتجرين بالمخدرات لأنشطة مكافحة المخدرات . كما يمكن استخدامها لتمويل مشاريع منع تعاطي المخدرات أو لتحسين قدرات أجهزة

انفاذ القانون أو لتعزيز برامج استبدال المحاصيل والتنيمة البديلة . وسيساعد ذلك على تكثيف مكافحة الجريمة المنظمة وانتاج المخدرات والاتجار بها ، وبالتالي كسر طوق هذه الحلقة المفرغة .

٩ - وتمثل الأموال والعمليات المالية أشد نقاط المجرمين ضعفا . وبالنظر الى انقسام التنظيمات الاجرامية الى فئات مستقلة ، يستحيل عادة تحديد الصلة بين شحنة المخدرات المضبوطة وبين المنظمين الحقيقيين لعمليات الاتجار بالمخدارت . وكثيرا ما تكون الأموال الأثر الوحيد الذي يقود الى المنظمين في آخر المطاف .

١٠ - وقد بدأ المجتمع الدولي في وضع السبل والاجراءات القانونية للكشف عن غسل الأموال ومكافحته ؛ وبالنظر الى الطبيعة الدولية لغسل الأموال ، تعتبر التعبئة العالمية في هذا الاتجاه أمرا أساسيا . وفضلا عن ذلك ، لا يمكن لأي بلد أن يعتبر نفسه في مأمن من أنشطة غسل الأموال ، سواء كان غنيا أم فقيرا ، كبيرا أو صغيرا ، مجهزا أو غير مجهز بآليات متطورة لمكافحة غسل الأموال . فضعف حلقة في سلسلة يضعف السلسلة بكاملها ، وفعالية الآلية العالمية لمكافحة غسل الأموال تتوقف على ما اذا كانت هناك ثغرات هامة في تلك الآلية ، كضعف أو انعدام اللوائح التنظيمية ، أو الخدمات البحرية غير المنظمة في المناطق الحرة ، أو القوانين التجارية التي تيسر غسل الأموال .

١١ - ومما يزيد من أهمية التصدي الدولي لمشكلة غسل الأموال أن المبالغ التي تنطوي عليها هذه الأنشطة أخذت تبلغ نسبا تتيح لها افساد الأسواق المالية أو زعزعتها وتعرض للخطر الأسس الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدول الضعيفة اقتصاديا ، ولا سيما الدول التي بدأت مؤخرا في استحداث الاقتصاد السوقي ، وتمثل في نهاية المطاف تهديدا حقيقيا للديمقراطية . ويتذرع بعض السياسيين بالحجة القائلة ان مصلحة التنمية الاقتصادية تقتضي منهم معارضة قوانين وتدابير مكافحة غسل الأموال . ولكن مثل هذه الحجج لا تضع في اعتبارها الآثار الضارة التي ترتبها هذه السياسات على مر الزمن على التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . ويؤدي السماح بتسرب المتحصلات من الاتجار بالمخدرات الى الاقتصاد الوطني الى رفع مستوى الفساد في المجتمع . كما أن استثمار مبالغ كبيرة من هذه المتحصلات في قسم معين من القطاع الصناعي أو التجاري يؤدي الى عدم قدرة الاقسام الأخرى من ذلك القطاع على التنافس والى اختفائها ، أو سيفرض عليها اتباع ممارسات فاسدة مماثلة بغية الحفاظ على قدرتها التنافسية ؛ وبذلك سيلحق الفساد في آخر الأمر ببقية القطاعات الاقتصادية أو التجارية وحتى بالاقتصاد برمته ، وستعاني الحياة السياسية والاجتماعية ككل من نتائج مماثلة .

باء - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨

١٢ - يعتبر اعتماد اتفاقية سنة ١٩٨٨ الخطوة الحاسمة الأولى في تعبئة المجتمع الدولي لمحاربة الاتجار غير المشروع بالمخدرات .

١٣ - وبموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨ تعرف جرائم غسل الأموال بأنها جرائم جنائية خطيرة ، ويتعين على الدول الأطراف في الاتفاقية أن تعتبرها كذلك وأن تخضعها للعقوبات الشديدة ولتسليم المجرمين . كما دعت اتفاقية سنة ١٩٨٨ الى انشاء آليات لتحديد المتحصلات واقتفاء أثرها ، وكذلك الى اتخاذ اجراءات لاتاحة الحصول على السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية ، بينما تحظر على الدول أن ترفض القيام بذلك بحجة سرية العمليات المصرفية . وتنص الاتفاقية على التعاون الدولي على القيام بالتحري عن متحصلات الاتجار بالمخدارت وملاحقتها قانونيا ومصادرتها . وتدعو كل طرف الى أن ينظر في عكس عبء اثبات ما يدعى شرعية مصدره من متحصلات أو أموال أخرى خاضعة للمصادرة ، بقدر ما يتفق ذلك مع قانونه الداخلي . وتحدد الاتفاقية المساعدة القانونية المتبادلة ، وتشجع أشكال التعاون الأخرى بين النظم القضائية والادارية وذلك بالتوصية باتباع اجراءات أكثر مرونة من الناحية الروتينية في تبادل المعلومات والبيانات .

جيم - الاطار التنظيمي والعمل على الصعيد الدولي

١٤ - لقد طرأت حتى الآن بعض التطورات المشجعة . ففيما يتعلق بالقطاع المالي ، اعتمدت اللجنة المعنية بالأنظمة المصرفية وممارسات الاشراف ،* بتاريخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ ، بيانا حول منع الاستخدام الاجرامي للنظام المصرفي لأغراض غسل الأموال ،[٢] يدعو الأوساط المصرفية الدولية الى التحلي بالمزيد من اليقظة ، ولا سيما في معرفة هوية زبائنها ، والى زيادة تعاونها مع سلطات القضاء والشرطة من أجل احباط عمليات غسل الأموال . وقد كان لهذا البيان أثر حاسم في الأوساط المالية الدولية ، وأدرجت بلدان عديدة مبادئه في نظمها المالية .

١٥ - وكثف المجتمع الدولي جهوده بصورة ملموسة ، وذلك أولا في أعمال فرقة العمل للاجراءات المالية التي أنشأها رؤساء دول أو حكومات مجموعة البلدان الصناعية الرئيسية السبعة ورئيس لجنة الجماعات الأوروبية** في مؤتمر القمة الاقتصادي السنوي الخامس عشر الذي انعقد في باريس في تموز/يوليه ١٩٨٩ . وقد تولت فرقة العمل للاجراءات المالية قيادة الجهود الرامية الى مكافحة غسل الأموال .

١٦ - وتمثل أول انجاز حققته فرقة العمل للاجراءات المالية بصياغة ٤٠ توصية نشرت في شباط/فبراير ١٩٩٠ ، تعزز وتكمل بالتفصيل بشكل عام أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ ومبادىء البيان الذي اعتمدته اللجنة المعنية بالأنظمة المصرفية وممارسات الاشراف في مجال التعاون المستقبلي بين النظام المالي وانفاذ القانون وفي مجال التعاون الدولي .

---

* تضم اللجنة ممثلي المصارف المركزية وسلطات الاشراف في ألمانيا وايطاليا وبلجيكا والسويد وسويسرا وفرنسا وكندا ولكسمبرغ والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان .

** تعرف الآن باللجنة الأوروبية .

١٧ - والى جانب تشجيع الدول على أن تصبح أطرافا في اتفاقية سنة ١٩٨٨ وأن تسن تشريعات مالية لا تتعارض مع المبادىء التوجيهية لفرقة العمل للاجراءات المالية وأن تزيد التعاون المتعدد الأطراف في القيام بالتحريات والملاحقات القانونية ، تركز التوصيات على تحسين النظم القانونية الوطنية لمكافحة غسل الأموال ، وتعزيز دور النظام المالي بمفهومه الواسع ، وتعزيز التعاون الدولي .

١٨ - وتضطلع فرقة العمل للاجراءات المالية بتنفيذ وتطوير تحليل للتدفقات المالية العالمية ، والنظم المصرفية والمالية ، وأساليب غسل الأموال . وتقوم أيضا بدراسة الحلقات الضعيفة التي تيسر عمليات غسل الأموال (الشركات "الواجهة" ،* والتحويلات الالكترونية ، والمجموعات العاملة في المناطق الحرة ، والصفقات غير المباشرة) ، وذلك في اطار نهج متعدد التخصصات (قانوني ومالي وانفاذ القانون) . وتنظر فرقة العمل للاجراءات المالية في التحسينات التي ينبغي ادخالها على التدابير المضادة المعتمدة وتقوم برصد وتقييم تنفيذ التوصيات وكذلك اصدار الدول الأعضاء فيها للقوانين والتدابير المضادة ذات الصلة .

١٩ - وقامت فرقة العمل للاجراءات المالية كذلك باعداد نهج دينامي فيما يتعلق بالدول غير الأعضاء بغية تشجيعها على اعتماد وتنفيذ التوصيات . وتحقيقا لهذا الغرض ، أنشأت في عام ١٩٩٣ فرقة العمل الكاريبية للاجراءات المالية . كما أسست فرقة العمل للاجراءات المالية في أواخر عام ١٩٩٤ أمانة لها في استراليا لتتولى تيسير أنشطتها في آسيا والمحيط الهادىء . وقد اعتمد عدد كبير من الدول غير الأعضاء في فرقة العمل للاجراءات المالية بعض توصياتها ، إن لم يكن جميع تلك التوصيات ، وباشرت في تنفيذ مبادئها .

٢٠ - وفي ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ ، ضمت فرقة العمل للاجراءات المالية في عضويتها حكومات ٢٦ دولة أو اقليما ،** الى جانب الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون لدول الخليج العربية .*** وقد أقر رؤساء دول أو حكومات مجموعة الدول الصناعية الرئيسية السبع ورئيس اللجنة الأوروبية بنجاحها ، في مؤتمر القمة الاقتصادي السنوي العشرين ، الذي انعقد في نابولي في تموز/يوليه ١٩٩٤ والذي أيد مواصلة أعمالها لمدة خمس سنوات أخرى (١٩٩٤ - ١٩٩٩) .

---

* الشركات "الواجهة" هي كيانات منشأة بصورة قانونية (أو منظمة بأسلوب آخر) ، وتشارك أو تعمل بمظهر المشاركة في تجارة مشروعة . بيد أن هذه التجارة تفيد في المقام الأول كتغطية لعملية غسل الأموال .

** اسبانيا واستراليا وألمانيا وايرلندا وآيسلندا وايطاليا والبرتغال وبلجيكا وتركيا والدانمرك وسنغافورة والسويد وسويسرا وفرنسا وفنلندا وكندا ولكسمبرغ والمملكة المتحدة والنرويج والنمسا ونيوزيلندا وهولندا وهونغ كونغ والولايات المتحدة الأمريكية واليابان واليونان .

*** الدول الأعضاء هي الامارات العربية المتحدة والبحرين وعمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية .

٢١ - وعلى الصعيد الاقليمي ، ينشط مجلس أوروبا بصفة خاصة في اعداد صكوك قانونية دولية . وقد وقعت أربع وعشرون دولة على الاتفاقية المعنية بغسل متحصلات الجريمة والبحث عنها وضبطها ومصادرتها ،[٣] وصدقت عليها ثماني دول أخرى ،* وهي الاتفاقية التي اعتمدتها لجنة وزراء مجلس أوروبا في أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ . وتيسر هذه الاتفاقية المساعدة الدولية المتبادلة في هذا الميدان . واعتمد مجلس الجماعات الأوروبية في ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩١ الأمر التوجيهي 91/308/EEC المتعلق بمنع استخدام النظام المالي لأغراض غسل الأموال ،[٤] والذي يوفر نموذجا ممتازا تستند اليه التدابير الوطنية . وتنشط في هذا المجال أيضا بعض كيانات الأمم المتحدة واللجنة الأوروبية ومجموعة المشرفين على العمليات المصرفية في المناطق الحرة ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة اساءة استعمال العقاقير المخدرة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية وأمانة الكومنولث ، بيد أنها تعمل بموارد بشرية محدودة وتقتصر أنشطتها في أكثر الأحيان على منطقة واحدة أو على موضوع واحد في هذا المجال (كالمساعدة القانونية) .

٢٢ - ويقوم ممثلو وكالات انفاذ القانون المعنية ومجلس التعاون الجمركي (المعروف أيضا باسم المنظمة العالمية للجمارك) والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول) باعداد تحليلات لأنشطة غسل الأموال من المنظور التشغيلي ، وبصوغ برامج تدريبية للمحققين الماليين . وتتعاون الانتربول مع المنظمة العالمية للجمارك على اعداد موسوعة الأصول المالية ستتيح معلومات بشأن التشريعات المحلية لبعض الدول في هذا المجال ، بالاضافة الى المعلومات اللازمة للاستعمال التشغيلي . وبدعم من برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات (اليوندسيب) والانتربول ، أعدت المنظمة العالمية للجمارك مؤخرا شريط فيديو يهدف الى تعزيز التوعية بالمشكلة المتنامية لغسل الأموال .

دال - دور الأمم المتحدة في مكافحة غسل الأموال

٢٣ - عقدت برعاية الأمم المتحدة في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ المؤتمرات التالية التي تناولت جميعها ضرورة استحداث تدابير فعالة لمكافحة غسل الأموال : المؤتمر الدولي بشأن منع غسل الأموال واستخدام عائدات الجريمة ومكافحتهما : نهج عالمي ، الذي انعقد في كورمايور ، ايطاليا ، في الفترة من ١٨ الى ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٤ ؛[٥] والمؤتمر الوزاري العالمي المعني بالجريمة المنظمة عبر الوطنية ، الذي انعقد في نابولي في الفترة من ٢١ الى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ ؛[٦] ومؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين ، الذي انعقد في القاهرة في الفترة من ٢٩ نيسان/أبريل الى ٨ أيار/مايو ١٩٩٥ .[٧] وقد أنيطت ولايتان خاصتان لهذا الغرض بالكيانين التابعين للأمانة العامة والمعنيين مباشرة بمكافحة غسل الأموال وهما اليوندسيب وفرع منع الجريمة والعدالة الجنائية . واستمدت هاتان الولايتان ، في حالة اليوندسيب ، من اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، وفي

---

* وقعت الدول الثماني التالية وصدقت على الاتفاقية : ايطاليا وبلغاريا وسويسرا وفنلندا وليتوانيا والمملكة المتحدة والنرويج وهولندا . ووقعت الدول الست عشرة التالية على الاتفاقية بيد أنها لم تصدق عليها بعد : اسبانيا واستراليا وألمانيا وآيسلندا والبرتغال وبلجيكا والدانمرك وسان مارينو وسلوفينيا والسويد وفرنسا وقبرص ولختنشتاين ولكسمبرغ والنمسا واليونان .

حالة كل من اليوندسيب والفرع ، من شتى قرارات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة المخدرات و/أو لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية .

٢٤ - ومعظم الأعمال التي اضطلع بها اليوندسيب في هذا الميدان حتى الآن كانت في مجالات مثل تقديم المشورة والمساعدة بخصوص تشريعات مكافحة غسل الأموال ، ومساعدة بلدان مثل تايلند وكولومبيا وموريشيوس ونيجيريا في وضع القوانين والهياكل الأساسية القانونية المناسبة . وبغية تيسير هذه المساعدة ، أعد اليوندسيب تشريعات نموذجية بشأن غسل الأموال والمصادرة . كما ركزت أنشطته أيضا على زيادة وعي الدول الأعضاء بضرورة العمل على مكافحة غسل الأموال ، مما يكمل في هذا الخصوص أعمال فرقة العمل للاجراءات المالية والكيانات الأخرى ذات الصلة ؛ ووضعت أيضا بعض الأنشطة المعينة التي أخذت في الاعتبار الموارد المحدودة ، في بعض المجالات الرئيسية ، للشروع في برامج العمل . وجرت في الوقت ذاته دراسة فكرة التعاون مع فرع منع الجريمة والعدالة الجنائية في اعداد برنامج عمل عالمي حقيقي لمكافحة غسل الأموال .

٢٥ - ولليوندسيب ولاية واضحة تتمثل بتوفير المساعدة القانونية والتدريبية في مجال مكافحة غسل الأموال . وفي عام ١٩٩٥ ، طلبت لجنة المخدرات ، في قرارها ٩ (د - ٣٨) ، الى اليوندسيب أن يتعاون مع فرع منع الجريمة والعدالة الجنائية على تقديم المساعدة التقنية الى الدول التي تطلبها في مجال تدريب العاملين في جهازي القضاء والتحريات ، وكذلك في مجال منع ومكافحة غسل الأموال ونقل الأصول بصورة غير مشروعة .

هاء - النتائج المحرزة حتى الآن

٢٦ - في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ ، كانت ١١٩ دولة قد أصبحت أطرافا في اتفاقية سنة ١٩٨٨ . ولم تبد أي منها تحفظات عن طريق الاعتراض مباشرة على الأحكام الخاصة بمكافحة غسل الأموال . لذا يجب عليها جميعا اتخاذ التدابير المضادة ذات الصلة .

٢٧ - وباستثناء عضو واحد في فرقة العمل للاجراءات المالية ، أصدرت جميع الدول الأعضاء ، بما في ذلك جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ، القوانين والاجراءات التي تقتضيها اتفاقية سنة ١٩٨٨ وتلك التي دعت اليها التوصيات الأربعون التي صاغتها فرقة العمل للاجراءات المالية . وبالاضافة الى ذلك ، تزايد عدد الدول من غير الأعضاء في فرقة العمل للاجراءات المالية التي تجرم العمل بغسل الأموال والتي تقوم ، بدرجات متفاوتة من التقدم ، بسن القوانين الضرورية ، وذلك في المقام الأول ، باقامة تعاون بين النظام المالي وأجهزة انفاذ القانون المختصة ، كما تنشىء الخدمات المتخصصة اللازمة ، ولا سيما من أجل دراسة التقارير المتعلقة بالصفقات المشبوهة الواردة من النظام المالي . وهذا ما يجري ، على سبيل المثال ، في بولندا والجمهورية التشيكية وسلوفينيا وشيلي وهنغاريا .

٢٨ - وتبادر بهذه العملية أيضا دول أخرى كالاتحاد الروسي والأرجنتين واسرائيل وأوكرانيا وبوليفيا وتايلند وقيرغيزستان وموريشيوس .

٢٩ - واتخاذ هذه التدابير المضادة يتطلب حتما بعض الوقت ، وخاصة بسبب الاجراءات البرلمانية اللازمة لاستحداث آلية جديدة . لذا فان تطوير هذه الجهود على الصعيد الدولي يمثل مهمة طويلة الأجل . بيد أنه يمكن انجاز الخطوة الأولى في فترة أقصر ، وذلك بتعزيز القواعد الضامنة لليقظة في القطاع المالي ، وهي قواعد تندرج عادة في نطاق اللوائح الداخلية . ومثل هذا التعزيز ، يجعل القطاع المالي أقل تعرضا لعمليات غسل الأموال ، ويمهد السبيل أمام اقامة خدمات متخصصة لانفاذ القانون .

٣٠ - وقد عقدت دول عديدة اتفاقات مع دول أخرى بشأن تقاسم المتحصلات المضبوطة ، كما تنظر في امكانية التوقيع على اتفاقات أخرى من هذا النوع . وفي بعض البلدان ، يجري التبرع بجزء على الأقل من قيمة المتحصلات والأموال المصادرة للهيئات الحكومية المتخصصة في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات وتعاطيها . ومع أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ تشجع الدول على التبرع بالمتحصلات المصادرة للهيئات الدولية الحكومية المتخصصة في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات وتعاطيها ، لم تقدم الدول حتى الآن أية تبرعات كهذه الى اليوندسيب .

٣١ - وترصد فرقة العمل للاجراءات المالية تنفيذ أعضائها للتوصيات . وتقوم بذلك ، أولا ، عن طريق التقييم الذاتي على شكل استبيانات مفصلة يعبئها كل عضو بصورة دورية ؛ وثانيا ، عن طريق اجراء مبتكر يدعى "التقييم المتبادل" ، حيث يتم فحص التشريعات والآليات التي تنشئها كل دولة من الدول الأعضاء من جانب خبراء من دول أعضاء أخرى وأمانة فرقة العمل للاجراءات المالية . ويؤدي هذا الفحص الى اعداد تقرير تتشارك في دراسته ومناقشته جميع الدول الأعضاء في اجتماع عام ، وينشر موجز له في التقرير السنوي لفرقة العمل للاجراءات المالية . وقد جرى حتى الآن الفحص فيما يتعلق بجميع الدول الأعضاء كما بدأت دورة فحص جديدة لتقدير التطورات وتقييم الحالة في كل دولة منها من منظور أفضل ، وقد استحدث اجراء مماثل في منطقة الكاريبي . وتحاول فرقة العمل للاجراءات المالية أيضا أن تدخل تطبيق اجراءات التقييم في الدول غير الأعضاء التي جرى الاتصال بها كجزء من جهودها الرامية الى زيادة الوعي .

٣٢ - واعتماد الدول لتشريعات شاملة مناسبة يمكن أن يكون ذا أثر مباشر في عرقلة أنشطة غسل الأموال . ويتضح عموما من التحليلات التي أجريت ، ولا سيما في اطار فرقة العمل للاجراءات المالية ، ومن نتائج مكافحة غسل الأموال ، أن التدابير المضادة التي أدخلت أدت الى ما يلي : أولا ، انتقال عمليات غسل الأموال ، لا سيما في المرحلتين الأوليين المعروفتين بمرحلتي "التوظيف ، و"الترقيد" ، الى البلدان التي لم تستحدث بعد أية ضوابط ، و/أو الى النظم المصرفية التي لا تخضع لقواعد وتنظيمات كافية ؛ وثانيا ، اللجوء الى القطاع المالي غير المصرفي والى القطاع غير المالي . كما توجد أساليب محسنة لغسل الأموال تتعلق باللجوء الى المهنيين العاملين في المجال المالي .

٣٣ - وحتى البلدان أو الأقاليم التي كان الأشخاص الذين يمارسون أنشطة غسل الأموال يعتبرونها في السابق ملاذا آمنا يتميز بتقاليد عريقة في سرية المصارف ، أخذت تفقد اجتذابها لهؤلاء الأشخاص لأن هذه البلدان أو الأقاليم استحدثت مؤخرا التشريعات والتدابير المضادة . ومن الأمثلة على هذه البلدان والأقاليم جزر كايمان وسويسرا ولكسمبرغ وموناكو .

٣٤ - وقد أدى هذا التطور الى قيام فرقة العمل للاجراءات المالية باعطاء مزيد من الاهتمام لما يسمى بالشركات "الغطاء"* أو "الواجهة" أو "الوهمية" ،** وللملاذات المالية في المناطق الحرة ، ولضرورة ضمان الشفافية في ملكية الشركات .

واو - ملاحظـــات

٣٥ - ترى الهيئة أنه يتعين ضمان تكامل أدوار كل المنظمات وضمان تغطيتها الجانبين النظري والعملي على السواء فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال على الصعيد الدولي . وينبغي صوغ السياسات العامة على نحو متسق كما ينبغي مساعدة البلدان ، عند الاقتضاء ، في تنفيذ هذه السياسات . وبينما أحرز بعض التقدم صوب ذلك ، تلاحظ الهيئة مع القلق أن المجتمع الدولي لم يتخذ خطوات ملموسة من أجل تنسيق النضال ضد غسل الأموال على مستوى العالم تنسيقا فعالا . ونتيجة لذلك ، هناك افتقار واضح الى الشمولية في تنفيذ الاجراءات المضادة لغسل الأموال ، كما لا توجد أداة قابلة للتطبيق عموما لتقدير نتائج هذه الاجراءات .

٣٦ - وبغية التوصل الى نهج يكون أكثر شمولا ، ترى الهيئة أنه ينبغي انشاء اطار جامع لتنسيق التدابير المتخذة ضد غسل الأموال في شتى أنحاء العالم . وينبغي أن يتضمن مثل هذا الاطار الشامل جمع ونشر المعلومات على نحو منتظم بشأن ضبط متحصلات الاتجار بالمخدرات ومصادرتها ، وكذلك آليات لرصد التقدم الذي يحرزه المجتمع الدولي في منع غسل الأموال ومكافحته . وينبغي أيضا أن يكون هناك تقييم دقيق لمدى فعالية الاجراءات المضادة التي تطبق في هذا الميدان . ومن أجل بلوغ هذه الأهداف ، ينبغي اعتماد صك مناسب يكون من شأنه أن يوسع حتى المستوى الدولي نوع العمل الذي تؤديه فرقة العمل للاجراءات المالية بخصوص رصد تنفيذ توصياتها من جانب أعضائها . وسوف يتيح ذلك امكانية تسجيل ما تحققه أجهزة انفاذ القانون من نجاح في ضبط متحصلات الاتجار بالمخدرات ومصادرتها ، على غرار ما سبق عمله في حالة ضبطيات الاتجار بالمخدرات . وترى الهيئة أن الأمم المتحدة هي الهيئة التي يكون من المنطقي أن تضطلع برصد التقدم المحرز في منع غسل الأموال عالميا وبتشجيع المزيد من العمل في هذا الميدان .

---

* الشركات "الغطاء" هي كيانات منشأة بصورة قانونية بغية الوفاء بأغراض مؤسسة اجرامية .

** الشركات "الوهمية" ، بعكس الشركات "الواجهة" أو "الغطاء" على السواء ، لا توجد إلا بالاسم - فلا يجري بشأنها على الاطلاق تعبئة أي شكل من أشكال وثائق التأسيس . والشركات "الوهمية" هي شركات صورية . وتظهر في أكثر الأحيان في وثائق الشحن وأوامر تحويل الأموال باعتبارها الجهة المرسل اليها أو وكيلة الشحن أو طرفا ثالثا آخر بغية اخفاء المتسلمين النهائيين للأموال غير المشروعة .

زاي - التوصيـات

٣٧ - كما ذكر أعلاه ، اتخذ المجتمع الدولي العديد من الخطوات الهامة ، وكذلك المنظمات الاقليمية والدول . ومع ذلك ، لا تزال هناك حاجة الى انجاز الكثير من العمل . والهيئة توصي لذلك بأنه ينبغي لجميع الحكومات :

(أ) أن تصبح أطرافا في اتفاقية سنة ١٩٨٨ وأن تعدل قوانينها ، وكذلك دساتيرها عند الاقتضاء ، من أجل تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨ ؛

(ب) أن تأخذ بقوانين ذات صلة بمكافحة غسل الأموال وأن تطبقها على نحو فعال ، على أن يكون من بينها قوانين بخصوص مصادرة أموال المتاجرين بالمخدرات ؛

(ج) أن تنظر في موضوع عكس عبء اثبات ما يدعى شرعية مصدره من متحصلات أو أموال أخرى خاضعة للمصادرة ، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٧ من المادة ٥ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، حتى اذا استلزم ذلك اقرار تعديلات قانونية أو دستورية أو كليهما ؛

(د) أن تنفذ بالكامل التوصيات الأربعين التي صاغتها فرقة العمل للاجراءات المالية ؛

(هـ) أن تؤسس اجراءات تبلغ المؤسسات المالية بمقتضاها هيئة متخصصة عن المعاملات المشبوهة ، وأن تنظر في توسيع مثل هذا النظام للابلاغ بحيث يشمل المهن المشتغلة بأنشطة مالية والأشخاص المشتغلين ببيع السلع المكلفة ؛

(و) أن تنشىء وحدات متخصصة للتحري عن غسل الأموال وملاحقته ؛

(ز) أن تشدد اللوائح التي تحكم الشركات بحيث تزيد من وضوح ملكيتها والسيطرة عليها ، ومن أجل تيسير التعاون مع أجهزة انفاذ القانون التي تكافح غسل الأمول ؛

(ح) أن تعزز التعاون الدولي في ميادين تبادل المساعدة القانونية والمساعدة في انفاذ القانون ؛

(ط) أن تنظر في انشاء اطار عالمي شامل لزيادة كفاءة تنسيق العمل لمواجهة غسل الأموال ؛

(ي) أن تتعاون عالميا في تقييم اجراءات مثل تلك التي وضعتها فرقة العمل للاجراءات المالية ؛

(ك) أن تستحدث نظاما عالميا لتسجيل ضبطيات متحصلات الاتجار بالمخدرات والابلاغ عنها ؛

(ل) أن تبرم اتفاقات مع غيرها من الحكومات بخصوص تقاسم المتحصلات غير المشروعة المصادرة ، حيث ان هذه طريقة لتحفيز رغبة الحكومات في تحري أنشطة غسل الأموال وتقاسم المعلومات بشأنه ؛

(م) أن تتبرع بجزء من قيمة المتحصلات والأموال المصادرة لهيئات حكومية ودولية حكومية متخصصة في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية واساءة استعمالها .

حاء - ملاحظات ختامية

٣٨ - تلاحظ الهيئة مختلف مستويات التقدم المحرز حتى الآن من جانب الحكومات في تنفيذ اجراءات مضادة لغسل الأموال . وهي تشجع الحكومات التي توجد لديها نظم عاملة بالفعل على أن تساعد تلك الحكومات التي لم تتمكن بعد من تطبيق مثل هذه الاجراءات و/أو على أن تزيد من دعمها لأنشطة اليوندسيب في هذا الميدان .

٣٩ - وتشجع الهيئة كل الحكومات والمنظمات الدولية المعنية على أن تواصل جهودها من أجل وضع أنسب الآليات لكشف أنشطة غسل الأمول ولملاحقتها ومنعها . وربما آن الأوان للنظر في أنشطة يمكنها أن تتمخض عن صك دولي يكون ملزما قانونا ويتناول بمزيد من التحديد الاجراءات المضادة لغسل الأمول .

ثانيا - سير نظام المراقبة الدولية للمخدرات

ألف - المخـــدرات

١ - حالة الاتفاقيات الدولية بشأن المخدرات

٤٠ - في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ ، كان عدد الدول الأطراف في الاتفاقيات الدولية بشأن المخدرات ١٥٣ دولة ، كانت ١٩ دولة منها أطرافا في الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ ،[٨] دون غيرها ، وكانت ١٣٤ دولة طرفا في تلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ .[٩] ومنذ أن نشرت الهيئة تقريرها الأخير ، أصبحت الدول الأربع التالية أطرافا بالخلافة في اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ أو انضمت اليها : أوزبكستان وجمهورية مولدوفا وسوازيلند وغينيا - بيساو . واضافة الى ذلك ، انضمت اثيوبيا ومالي وموريشيوس ، التي كانت بالفعل أطرافا في اتفاقية سنة ١٩٦١ ، الى بروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل لهذه الاتفاقية . وأبلغت