

18 June 2008
Arabic
Original: English

فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح
العضوية المعني بمكافحة غسل الأموال
وتعزيز التعاون القضائي
فيينا، ٣٠ حزيران/يونيه - ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٨

فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني بمكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي
مذكرة للمناقشة من الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات

ملخص

عملاً بقرار لجنة المخدرات ٤/٥١، قررت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، في دورتها الماضية المعقودة في أيار/مايو ٢٠٠٨، أن تزود أفرقة الخبراء العاملة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية الخمسة، بأرائها حول المواضيع الخمسة التالية لمناقشتها: (أ) خفض الطلب على المخدرات؛ (ب) خفض العرض (الصنع والاتجار)؛ (ج) مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي؛ (د) التعاون الدولي على استتصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة؛ (هـ) مراقبة السلائف ومراقبة المنشطات الأمفيتامينية.

وتبين هذه الورقة آراء الهيئة بشأن موضوع مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي. وتتوقع الهيئة أن تتجسد آراؤها على نحو مناسب في مناقشات الأفرقة العاملة، وفي المحصلة النهائية لعملية استعراض دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين.



المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١	أولاً- غسل الأموال
٣	٥-٢	ثانياً- الإنجازات
٤	١١-٦	ثالثاً- التحديات
٥	٢١-١٢	رابعاً- التوصيات
٦	٢٣-٢٢	خامساً- التعاون القضائي
٦	٢٥-٢٤	سادساً- الإنجازات
٧	٢٨-٢٦	سابعاً- التحديات
٧	٣١-٢٩	ثامناً- التوصيات

أولا- غسل الأموال

١- كان اعتماد اتفاقية سنة ١٩٨٨ بمثابة الخطوة الحاسمة الأولى في تعبئة المجتمع الدولي لمكافحة غسل الأموال. وتعرّف المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ جرائم غسل الأموال، وتطلب إلى الأطراف اتخاذ ما يلزم من تدابير لتجريمها بوصفها أفعالا جنائية خطيرة ولمعاقبة مرتكبيها بشدة وإخضاعهم لإجراءات تسليم المجرمين. وبما أن غسل الأموال غالبا ما يتضمن معاملات مالية دولية، فإن مكافحة غسل الأموال، بحكم طابعها، غالبا ما تتطلب تعاونا دوليا فعّالا، وتتضمن اتفاقية سنة ١٩٨٨ أحكاما تبين الحد الأدنى من التعاون الذي ينبغي للدول الأطراف أن تقوم به فيما بينها على الاضطلاع بعمليات مشتركة لمكافحة غسل الأموال.

ثانيا- الإنجازات

٢- حقّق المجتمع الدولي توافقا واسعا في الآراء على أن مكافحة غسل الأموال مسألة جديدة بالأولوية. ويمكن أن يتجلى ذلك، ليس في معدل التصديقات العالي على اتفاقية سنة ١٩٨٨ فحسب - حيث بلغ عدد الدول الأطراف حتى ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٨ ما مجموعه ١٨٢ حكومة، علاوة على الاتحاد الأوروبي - بل أيضا في المبادرات الأخرى لمكافحة غسل الأموال، على النحو المذكور أدناه.

٣- ومن الإنجازات المهمة أيضا اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي تتضمن، في المادتين ٦ و٧ على سبيل المثال، أحكاما تفصيلية تنص على التدابير التي ينبغي أن تتخذها الأطراف لمكافحة غسل الأموال. وتجدد الإشارة إلى أنه يتعين على الدول الأطراف، بموجب المادة ٣٤ من هذه الاتفاقية، أن تجرّم غسل الأموال بوصفه جريمة خطيرة حتى في حالة عدم وجود عنصر دولي أو عدم ضلوع جماعة إجرامية منظمة فيها.

٤- وتضطلع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التي أنشأتها في الأصل مجموعة السبعة في عام ١٩٨٩ وتضم حاليا ٣٤ دولة عضوا، بدور رائد في الجهود المبذولة لمكافحة غسل الأموال، ولا سيما من خلال رصد تنفيذ توصياتها الأربعين. وقد نقّحت هذه التوصيات عدة مرات، لتواكب التطورات في أساليب غسل الأموال.

٥- وعزّز عدد كبير من البلدان جهوده الرامية إلى مكافحة غسل الأموال وفقا للحوار مع فرقة العمل؛ وفي حين أن عددا كبيرا من البلدان والأقاليم لم يتعاون مع المنظمة في البداية، فقد تراجع باطراد عدد البلدان أو الأقاليم التي جرى تحديدها باعتبارها "غير متعاونة" حتى وصل إلى الصفر.

ثالثاً - التحديات

٦- لا يزال هناك ١٣ حكومة لم تصبح بعد أطرافاً في اتفاقية سنة ١٩٨٨ منها: ثماني حكومات في أوقيانوسيا (بابوا غينيا الجديدة وبالاو وتوفالو وجزر سليمان وجزر مارشال وكيريباتي وناورو ونيوي)، وثلاث في أفريقيا (الصومال وغينيا الاستوائية وناميبيا)، وواحدة في كل من آسيا (تيمور-ليشتي) وأوروبا (الكرسي الرسولي). وتجدر الإشارة إلى أنه أُبلغ عن مشاكل كبيرة تتعلق بغسل الأموال في بعض البلدان التي لم تصبح بعد أطرافاً في اتفاقية سنة ١٩٨٨.

٧- وهناك حالياً ١٤٤ دولة طرفاً في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، مما يعني أن نسبة كبيرة من الحكومات لم تصبح بعد أطرافاً في هذه الاتفاقية الدولية الهامة.

٨- وخلافاً لاتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١، وخلافاً لاتفاقية الجريمة المنظمة عبر الوطنية، لا توجد هيئة دولية واحدة مكلفة بمراقبة تطبيق أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨، وتقديم التوجيه للأطراف بشأن كيفية الوفاء بالتزاماتها (باستثناء الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، المسؤولة عن مراقبة تطبيق المواد ١٢ و١٣ و١٦ من تلك الاتفاقية).

٩- ومن المسائل ذات الصلة أنه رغم الاعتراف الواسع النطاق بأن فرقة العمل هي الهيئة الدولية الرسمية في هذا المجال، تجدر الإشارة إلى أن هذه المنظمة ليست منظمة عالمية؛ فهي لا تضم سوى ٣٤ دولة عضواً. وقد يؤدي ذلك إلى ظهور صعوبات في ضوء تواصل تطور الجهود الدولية المبذولة لمكافحة غسل الأموال.

١٠- وتتطور أساليب غسل الأموال بسرعة، وفي كثير من الأحيان بوتيرة تفوق سرعتها تطور قدرات المسؤولين عن إنفاذ القوانين، ولا سيما في البلدان الأقل خبرة في مكافحة هذه الظاهرة.

١١- كما أن للتقدم التكنولوجي دوراً في هذا الصدد؛ ففي معظم البلدان، تكاد جميع حالات الكشف عن المعاملات المشبوهة تتصل بمعاملات نقدية، مما يعني أن تدابير مكافحة غسل الأموال لم تواكب وتيرة التغير التكنولوجي. ومما لا شك فيه أن غسل الأموال بالطرق الإلكترونية سيزداد مع النمو الذي تشهده شركات الخدمات المالية على الإنترنت. وقد تستخدم النظم المصرفية السرية أيضاً تكنولوجيا المعلومات لمواصلة عملياتها.

رابعاً- التوصيات

- ١٢- وينبغي للحكومات التي لم تنضم بعد إلى اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ولم تنفذهما، أن تقوم بذلك في أقرب فرصة ممكنة.
- ١٣- وينبغي للمجتمع الدولي أن يتخذ ما يلزم من تدابير لضمان مراقبة تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨، وضمان حصول الحكومات على توجيهات موثوق بها بشأن الوفاء بالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية.
- ١٤- وينبغي للمجتمع الدولي أن ينظر في إنشاء إطار شامل في جميع أنحاء العالم من أجل زيادة فعالية تنسيق إجراءات مكافحة غسل الأموال، بما في ذلك إجراءات تقييم التحسينات في الجهود التي تبذلها الحكومات والتوصية بإدخال تحسينات. كما ينبغي أن يكون هناك نظام عالمي لتسجيل ضبيطات العائدات المتأتية من الاتجار بالمخدرات والإبلاغ عن هذه الضبيطات.
- ١٥- وينبغي للحكومات أن تنفذ بالكامل التوصيات الأربعين التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وأن تضع قوانين ذات صلة بمكافحة غسل الأموال، ويجب أن تشمل قوانين بخصوص مصادرة ممتلكات المتجرين، وأن تطبقها على نحو فعال. وينبغي أن تواصل الحكومات ضمان تنقيح التدابير المتخذة لمكافحة غسل الأموال بانتظام، لمراعاة التطورات الجديدة في كل من أساليب غسل الأموال وتكنولوجيا المعلومات.
- ١٦- وينبغي للحكومات أن تضيف الطابع المؤسسي على الإجراءات التي يجب على المؤسسات المالية اتباعها في إبلاغ السلطات عن المعاملات المشبوهة. وينبغي للحكومات أن تنظر أيضاً في توسيع نطاق نظم الإبلاغ من هذا القبيل لتشمل المهن المشاركة في الأنشطة المالية والأشخاص المشاركين في بيع السلع الغالية.
- ١٧- وينبغي للحكومات أن تعزز اللوائح التي تحكم الشركات، وذلك من أجل زيادة شفافية الملكية والسيطرة وتيسير التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون التي تكافح غسل الأموال.
- ١٨- وينبغي للحكومات أن تنظر في ضمان عكس عبء الإثبات فيما يتعلق بما يُدعى مشروعية مصدره من عائدات أو أموال أخرى خاضعة للمصادرة، على النحو المنصوص عليه في المادة ٥ (٧) من اتفاقية سنة ١٩٨٨، حتى ولو اقتضى ذلك تغييرات دستورية أو تشريعية.
- ١٩- وينبغي للحكومات أن تنشئ هيئات متخصصة للتحقيق في غسل الأموال، وتزود هذه الهيئات بما يكفي من موارد مالية وبشرية ومادية.

- ٢٠- وينبغي للحكومات أن تعزز التعاون الدولي على مكافحة غسل الأموال. وينبغي للحكومات الأكثر خبرة، على وجه الخصوص، أن تقدم المساعدة التقنية في مجال مكافحة غسل الأموال، لضمان عدم استغلال التنظيمات الإجرامية للحكومات الأقل خبرة.
- ٢١- وينبغي للحكومات أن تنظر في المساهمة بجزء من قيمة العائدات والممتلكات المصادرة في تمويل الهيئات الحكومية والحكومية الدولية المتخصصة في مكافحة الاتجار بالمخدرات وتعاطيها.

خامسا- التعاون القضائي

- ٢٢- إضافة إلى التدابير التي ينبغي للدول الأطراف أن تتخذها لتتعاون فيما بينها في مجال غسل الأموال، تنص اتفاقية سنة ١٩٨٨ أيضا على تدابير مفصلة ينبغي أن تتخذها الدول الأطراف من أجل المساعدة القانونية المتبادلة. بمعنى أوسع. وفي المادة ٧، تُلزم الدول الأطراف بأن تقدم بعضها إلى بعض "أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة في أي تحقيقات وملاحقات وإجراءات قضائية" لمكافحة الاتجار بالمخدرات. وبالمثل، تتضمن اتفاقية الجريمة المنظمة عبر الوطنية أحكاما مماثلة، تنص على أن تشارك الدول الأطراف في تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في مجال مكافحة الجريمة المنظمة الدولية.
- ٢٣- ومن المسائل البارزة بجلاء في هذا الصدد مسألة تسليم مرتكبي الجرائم المتصلة بالمخدرات. فالمادة ٦ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ تحض الدول الأطراف على استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المجرمين فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. والدول الأطراف التي ترفض طلب تسليم شخص ما، يشترط عليها، في معظم الحالات، أن تنظر في ملاحقته قضائيا داخليا. كما يمثل التسليم المراقب، المنصوص على ضرورته في المادة ١١ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، أداة بالغة الأهمية لمكافحة الاتجار بالمخدرات أيضا.

سادسا- الإنجازات

- ٢٤- تبين المعلومات التي جمعتها الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، من خلال دراستها الاستقصائية عن التقدم المحرز على مدى عقد منذ انعقاد دورة الجمعية العامة الاستثنائية، أن العديد من البلدان تشارك في عمليات مشتركة وفي تبادل المساعدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات تحت مظلة منظمات دولية أو إقليمية، مثل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والإنتربول ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة تعاطي المخدرات وفرق

العمل لمكافحة الاتجار بالمخدرات في أوروبا. وقد زاد التعاون في مجال إنفاذ القانون في جميع المناطق، مثلما زاد تنفيذ عمليات التسليم المراقب.

٢٥- وذكر ما يزيد على ٩٠ في المائة (١٠٨ في المجموع) من الحكومات التي قدمت معلومات بشأن هذه المسألة إلى الهيئة أن أجهزة إنفاذ القانون أو المسؤولين عن مراقبة الحدود يجتمعون بانتظام مع نظرائهم في البلدان أو الأقاليم المجاورة لمناقشة مسائل الاتجار بالمخدرات.

سابعاً- التحديات

٢٦- ردّاً على سؤال إلى الحكومات عما إذا كانت ترى أن التعاون مع البلدان أو الأقاليم المجاورة كافٍ، أبلغ حوالي ثلث الحكومات - ٣٥ من أصل ١٢٠ - الهيئة بأن التعاون بحاجة إلى تحسين. وكان معظم هذه البلدان إما في أفريقيا أو في الأمريكتين.

٢٧- ويبدو أن معظم المناقشات التي تجري بين البلدان المتجاورة بشأن قضايا الاتجار بالمخدرات هي مناقشات على مستوى العمل، إذ إن الاجتماعات المنعقدة على مستوى أعلى يُعنى برسم السياسات (كمستوى الوزراء أو نوابهم) أقل شيوعاً إلى حد كبير.

٢٨- ولا يزال هناك عدد كبير من البلدان - على الأقل نصف البلدان التي قدمت معلومات عن هذا الموضوع إلى الهيئة - يشترط إبرام اتفاق ثنائي لتسليم مرتكبي الجرائم المتصلة بالاتجار بالمخدرات. وتقع غالبية هذه البلدان في آسيا.

ثامناً- التوصيات

٢٩- ينبغي للحكومات التي لم تنضم بعد إلى اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ولم تنفذهما، أن تفعل ذلك في أقرب فرصة ممكنة.

٣٠- وينبغي للحكومات أن تعزز آليات التعاون الدولي في مجال المساعدة القانونية المتبادلة والمساعدة على إنفاذ القانون، على مستوى العمل ومستوى رسم السياسات على حد سواء.

٣١- وينبغي للحكومات أن تسمح بجعل اتفاقية سنة ١٩٨٨ أساساً قانونياً كافياً لتسليم المجرمين فيما يتعلق بالجرائم المتصلة بالاتجار بالمخدرات، لتسهيل تسليم مرتكبي الجرائم المتصلة بالاتجار بالمخدرات.