

Distr.: General
5 April 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة التاسعة

فيينا، ٤-٦ حزيران/يونيه ٢٠١٨

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

متابعة بيان سانت بطرسبرغ: تقرير اجتماع فريق الخبراء الدولي بشأن
شفافية الملكية الانتفاعية، المعقود في فيينا يومي ٣ و ٤ تشرين الأول/
أكتوبر ٢٠١٧

مذكرة من الأمانة

ملخص

يرد في هذه الوثيقة ملخص للمناقشات التي أُجريت أثناء اجتماع فريق الخبراء الدولي بشأن شفافية الملكية الانتفاعية، المعقود في فيينا يومي ٣ و ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧. وعملاً بتكليف منصوص عليه في بيان سانت بطرسبرغ، الذي اعتمده مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دورته السادسة في قراره ٥/٦، استعرض الاجتماع، على ضوء التطورات الأخيرة، الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى: كيف يستغل الفاسدون الهياكل القانونية لإخفاء الأموال المنهوبة، وما العمل إزاء ذلك"، التي نشرتها مبادرة استرداد الأموال المنهوبة، المشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبنك الدولي.

* CAC/COSP/IG/2018/1.



أولاً - مقدمة

١ - في عام ٢٠١١، أصدرت مبادرة استرداد الأموال المنهوبة (مبادرة "ستار")، المشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، منشوراً يتضمن نتائج دراسة أجرتها بشأن شفافية الملكية الانتفاعية بعنوان "محرّكو الدُمى: كيف يستغل الفاسدون الهياكل القانونية لإخفاء الأموال المنهوبة، وما العمل إزاء ذلك"،^(١) وهو منشور يُعتبر على نطاق واسع النصّ الأساسي عن هذا الموضوع في هذا المجال. وباستخدام الحالات والمقابلات مع الاختصاصيين الممارسين والأدلة الإثباتية التي جمعها باحثون تظاهروا بأنهم زبائن محتلمون، اقترحت الدراسة المنشورة توصيات سياساتية ليسترشدها مقرررو السياسات العامة على الصعيدين الوطني والدولي في وضع التشريعات واللوائح التنظيمية والمعايير وإقرارها.

٢ - كما أن نشر ما يُسمّى بأوراق موكسون فونسيكا سلط الضوء مجدداً على الأهمية الحاسمة للمعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية في التصدي للفساد وتعقب التدفقات المالية غير المشروعة حول العالم. وفي مؤتمر قمة مكافحة الفساد، الذي عُقد في لندن في عام ٢٠١٦، التزم المشاركون - بما في ذلك جميع بلدان مجموعة العشرين - "بوضع حد لإساءة استغلال الشركات المجهولة الهوية في إخفاء عائدات الفساد". وفي الواقع فإنّ هناك قاسماً مشتركاً يجمع بين قضايا الفساد الكبرى كلها تقريباً، وهو: الاعتماد على وسائل مؤسسية - أي هياكل قانونية مثل الشركات والمؤسسات والصناديق الاستثمارية - لإخفاء ملكية الموجودات المتأتية من عائدات الفساد وهوية المسيطرين على تلك الموجودات.

٣ - وتذكر الفقرة ٢ (ج) من المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صراحة الشفافية بين كيانات القطاع الخاص، بما في ذلك اتخاذ تدابير بشأن هوية الشخصيات الاعتبارية والطبيعية الضالعة في إنشاء وإدارة الكيانات الشركات، في حين تقتضي الفقرة ١ من المادة ٥٢ من الدول الأطراف إلزام المؤسسات المالية بالتحقق من هوية الزبائن وتحديد هوية المالكين المستفيدين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة. ومن ثمّ فإنّ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بصفتها القيم على اتفاقية مكافحة الفساد، لديه ولاية قانونية محدّدة تقتضي دعم التدابير المتعلقة بشفافية الملكية الانتفاعية.

٤ - وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في دورته السادسة، القرار ٥/٦ المعنون "بيان سانت بطرسبرغ بشأن الترويج للشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال منع الفساد ومكافحته"، الذي أهاب فيه بالدول الأطراف أن تعزز مشاركة القطاع الخاص في مكافحة الفساد، ودعاها، في جملة أمور، إلى تعزيز الشفافية، بما في ذلك فيما يتعلق بالملكية الانتفاعية لدى كيانات القطاع الخاص.

٥ - وإزاء هذه الخلفية وعلى أساس البحوث التحضيرية، استعرض اجتماع فريق الخبراء الدولي بشأن شفافية الملكية الانتفاعية، المعقود في فيينا يومي ٣ و٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، على ضوء التطورات الأخيرة، الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى"، وناقش ما إذا كانت التشريعات الجديدة والتطورات السياسية، وكذلك قضايا الفساد الكبرى التي استجدت بعد الانتهاء من الدراسة، تؤكد تلك الاستنتاجات والتوصيات، أم أنّها تشير إلى

(١) المنشور متاح على الموقع الشبكي: <http://star.worldbank.org/star/publication/puppet-masters>.

ظهور اتجاهات جديدة. وقد نظّم الاجتماع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بدعم مالي من الاتحاد الروسي. وضمّ فريق الخبراء الدولي أكثر من ٣٠ مشاركاً من القطاعين العام والخاص والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

ثانياً - لمحة عامة عن التشريعات الجديدة والتطورات السياسية المتعلقة بشفافية الملكية الانتفاعية

٦- قدّم ممثلون لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لمحة عامة عن المبادرات السياسية والتشريعات الجديدة على الصعيد الدولي، وكذلك في بعض الولايات القضائية في مجموعة العشرين. وبالإضافة إلى ذلك، تحدّث المشاركون عن المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية والعقبات التي تحول دون الحصول عليها في الولايات القضائية التي ينتمون إليها.

ألف - التشريعات الجديدة والتطورات السياسية على الصعيد الدولي

٧- وصف ممثلو مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة التطورات في التشريعات والمبادئ التوجيهية الدولية المتصلة بالملكية الانتفاعية، مع التركيز على الاتحاد الأوروبي، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ومجموعة العشرين، ومجموعة السبعة، ومؤتمر قمة لندن لمكافحة الفساد. وفي الاتحاد الأوروبي، انقضى الموعد النهائي لتجسيد التوجيه الإداري الرابع المتعلق بمكافحة غسل الأموال^(٢) في القوانين الوطنية في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٧. وكان التوجيه الإداري يتضمّن أحكاماً ذات صلة بشأن الملكية الانتفاعية، مثل تعريفها، واشتراطات توحي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن، وإمكانية الحصول على المعلومات عن المالكين المستفيدين. وبالإضافة إلى ذلك، يُناقش حالياً اقتراح بإصدار توجيه إداري خامس بخصوص مكافحة غسل الأموال يهدف إلى تعزيز تدابير مكافحة غسل الأموال في الاتحاد الأوروبي.

٨- وقد عزز تنقيح التوصيات الأربعين الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بشأن غسل الأموال في عام ٢٠١٢ المتطلبات الواردة في تلك التوصيات بهدف دعم حصول البلدان على معلومات كافية ودقيقة وفي حينها عن المالكين المستفيدين للشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية. وتتطلب التوصيات الأربعون من البلدان أن تستوعب مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجهها فيما يتعلق بالشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية، وتتوقع تعاوناً دولياً سريعاً وبناءً وفعالاً فيما يتعلق بالمعلومات المتصلة بالملكية الانتفاعية، وتنصُّ على آليات لضمان توافر المعلومات المتصلة بالملكية الانتفاعية وإمكانية حصول السلطات المختصة على تلك المعلومات. وتتضمّن تنقيح التوصيات أيضاً تدابير تلزم المؤسسات المالية ومنشآت ومهنياً غير مالية معينة^(٣) باتخاذ خطوات إضافية

(٢) التوجيه الإداري (EU) 2015/849 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي والمؤرخ ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٥ بشأن منع استغلال النظام المالي لأغراض غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

(٣) تشمل المنشآت والمهن غير المالية المعيّنة أندية القمار (الكازينوهات) والوكالات العقارية وسماسرة المعادن والأحجار الكريمة والمحامين وموثقي العقود وأصحاب المهن القانونية المستقلين الآخرين والمحاسبين ومقدمي الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات.

عند التعامل على المستوى المحلي مع الأشخاص البارزين سياسياً والمقرين منهم. واعتمدت في عام ٢٠١٣ منهجية جديدة لتقييم امتثال البلدان للتوصيات الأربعين تَضَمَّت إطاراً جديداً لتقييم فعالية النظم المطبقة في البلدان فيما يتعلّق بمكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب، كما تَضَمَّت تقييماً لامتثال البلدان للتوصيات الأربعين من الناحية التقنية. وقُدِّمت المنهجية أحد عشر ناتجاً مباشراً كمؤشرات قياس لتقييم الفعالية، يتناول أحدها مدى توافر المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية للسلطات المختصة. ومن النواتج المباشرة الهامة الأخرى التي تتصل بالملكية الانتفاعية الناتجانات اللذان يتناولان فعالية الإشراف على المؤسسات المالية والمنشآت والمهن غير المالية المعينة، والتطبيق الفعال لتدابير مكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب من جانب المنشآت والمهن غير المالية المعينة والمؤسسات المالية نفسها. وبغية مساعدة البلدان في تنفيذ التوصيات ذات الصلة، أصدرت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ورقة توجيهية بشأن الشفافية والملكية الانتفاعية في عام ٢٠١٤، وقُدِّمت تقريراً بشأن الملكية الانتفاعية إلى مجموعة العشرين في عام ٢٠١٦. وأصدرت مجموعة السبعة في مؤتمر القمة الذي عقده في إيسي شيمما، اليابان، في عام ٢٠١٦، بياناً بعنوان "إجراءات مجموعة السبعة لمكافحة الفساد"، سلّمت فيه بأهمية شفافية الملكية الانتفاعية. وبالإضافة إلى ذلك، شدّدت بلدان المجموعة في البيان وفي التزاماتها الفردية المنبثقة عن مؤتمر قمة لندن لمكافحة الفساد المعقود في عام ٢٠١٦، على أهمية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية وجمعها في التوقيت المناسب. وعلاوة على ذلك، أكّد إعلان رؤساء الدول الذي اعتُمد في مؤتمر قمة مجموعة العشرين في هامبورغ، ألمانيا، في عام ٢٠١٧، التزام بلدان المجموعة بالمضي قدماً في تنفيذ شفافية الملكية الانتفاعية للشخصيات الاعتبارية والترتيبات القانونية.

٩- وفيما يتعلّق ببلدان مجموعة السبعة والاتحاد الروسي، اعتمدت تشريعات محلية لتجسيد التوجيه الإداري الرابع الصادر من الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة غسل الأموال في فرنسا (المرسوم رقم ٢٠١٦-١٦٣٥)، وألمانيا (قانون مكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠١٧)، وإيطاليا (المرسوم التشريعي رقم ٩٠ المؤرّخ ٢٥ أيار/مايو ٢٠١٧)، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (اللائحة التنظيمية لمكافحة غسل الأموال لسنة ٢٠١٧). وقُدِّمت أيضاً عروض إيضاحية بشأن الوضع التشريعي لشفافية الملكية الانتفاعية في سائر بلدان مجموعة السبعة والاتحاد الروسي، بما في ذلك في كندا (قانون عائدات الجريمة (غسل الأموال) وتمويل الإرهاب)، واليابان (قانون منع تحويل عائدات الجريمة، بصيغته المعدّلة في عام ٢٠١٦)، والاتحاد الروسي (القانون الاتحادي رقم ٢١٥-FZ المؤرّخ ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٦) والولايات المتحدة الأمريكية (قانون شفافية الشركات لسنة ٢٠١٧).

باء- التشريعات الجديدة والتطورات السياسية على الصعيد الوطني

١٠- وصف عدّة خبراء الجهود التشريعية المبذولة من أجل تحديد هوية المالكين المستفيدين في الولايات القضائية التي ينتمي إليها كلٌّ منهم.

١١- وأبلغ الخبير من أستراليا أنّ بلده استجاب لتوصيات قُدِّمت مؤخراً بشأن السياسات المتّبعة في مكافحة غسل الأموال وذلك عن طريق اتّخاذ تدابير جديدة فيما يتعلّق بالشخصيات الاعتبارية والهياكل المؤسسية. وأنشئت فرقة عمل معنية بالجرائم المالية الخطيرة بوصفها هيئة

مشتركة بين عدّة وكالات تجمع بين موارد الوكالات المشاركة من أجل استهداف الجرائم المالية الخطيرة في أستراليا وفي الخارج. وتلقّت فرقة العمل إحالات من وكالات حكومية وهيئات تنظيمية، وتبليغات ذاتية من القطاعين الخاص والعام، ومعلومات حصل عليها من المبلغين عن المخالفات والجهات الدولية المعنية، وكذلك من خلال التحريات العلنية. وكان من بين التحديات التي واجهتها فرقة العمل إيجاد التوازن السليم في العلاقة مع هيئات القطاع الخاص، وتلقي المساعدة القانونية المتبادلة في الوقت المناسب من الخارج، والتعلّب على العقوبات الناجمة عن حق المحافظة على سرية المعلومات المتبادلة بين محامي الدفاع وموكله. وفيما يتعلق بالمسألة الأخيرة، أنشئ فريق مهني قانوني معني بممارسات الامتياز المهني القانوني داخل الشرطة الاتحادية الأسترالية. وبالإضافة إلى ذلك، اتُخذت إجراءات بناء على المعلومات المفصّح عنها في "أوراق موساك فونسيكا" في عام ٢٠١٦. وأفاد الخبير بشأن بعض القضايا البارزة المهمة، بما في ذلك قضية الاحتيال الضريبي المسماة "عملية إلبروس"، التي انطوت على عدد من الشركات التي يترأسها "مدبرون شكليون" وأسفرت عن إصدار العديد من الأوامر التقييدية وعمليات الاعتقال.

١٢- وأبلغ الخبير من الأرجنتين بأنّ بلده استجاب أيضاً لتوصيات دولية بشأن مكان من قصور في سياسات مكافحة غسل الأموال المتبّعة في البلاد. واستحدثت تشريعات جديدة بشأن مكافحة غسل الأموال وسوق المال متطلبات معززة فيما يتعلق بتوخي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن، ولا تزال الإصلاحات جارية. واعتمدت خطة بشأن شفافية الملكية الانتفاعية تقتضي جملة أمور أخرى ومنها أن تحتفظ المصارف بقاعدة بيانات تتضمن المعلومات الشديدة الأهمية عن جميع زبائنها. والشخصيات الاعتبارية ملزمة بإبلاغ المصارف عن هوية المستفيدين النهائيين منها ومساهمتها. ووضعت وحدة الاستخبارات المالية معايير جديدة لتطبيق اشتراطات توخي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن في قطاع المصارف وصرف العملات، انتقالاً من نهج الامتثال الإجرائي الشكلي إلى نهج قائم على استبانة المخاطر. واعتبر الخبير من الأرجنتين أنّ هناك تحدياً يتمثل في عدم وجود سلطة مركزية لجمع المعلومات عن الشركات من جميع المقاطعات في الأرجنتين.

١٣- وأبلغ الخبير من البرازيل بأنّ دائرة ضرائب الدخل في البرازيل قد اعتمدت تعليمات في عام ٢٠١٦ تلزم أيّ شخص يتلقى تبرعاً بتسجيل الجهة المانحة. ووفقاً لتشريعات جديدة بشأن غسل الأموال، سُمح بالتفاوض مع الشركات لتخفيف العقوبة. وأبرم المحققون العديد من التسويات في قضية "لافا جاتو"، الأمر الذي أسهم في نجاح التحقيقات البالغة التعقيد في تلك القضية. واعتبر الخبير من البرازيل أنّ الالتزامات المنصوص عليها في القانون كافية، إلا أنّ تنفيذها لا يزال ضعيفاً بوجه عام. وثمة صعوبة أخرى تتمثل في أنّ المدعين العامين في حاجة إلى استصدار أمر قضائي للحصول على معلومات الشركات التي تحتفظ بها دائرة ضرائب الدخل، ويطبّق القضاة معايير عالية جداً فيما يتعلق بمنح هذه الأوامر.

١٤- وأبلغ الخبير من النرويج أنّ البرلمان في النرويج قد طلب إلى الحكومة في عام ٢٠١٥ إنشاء سجل للملكية الانتفاعية، ولكن لم يتّضح بعد ما إذا كان هذا السجل سيكون مفتوحاً للجمهور ويشمل الشركات المسجّلة في سوق الأوراق المالية. وتعتمد النرويج من حيث المبدأ، بوصفها

عضواً في المنطقة الاقتصادية الأوروبية، تنفيذ التوجيه الإداري الأوروبي الرابع المتعلق بمكافحة غسل الأموال، ولكنها لم تقرر بعد تاريخاً محدداً للتطبيق. وأكد الخبير أن المجتمع المدني في النرويج قد اضطلع بدور أساسي في استهلال المناقشة ومواصلتها بشأن الملكية الانتفاعية والشفافية المالية وإنشاء سجل عام في هذا الصدد.

١٥- وأبلغ الخبير من نيجيريا بأن بلده قد بدأ في تنظيم سجلات الشركات في التسعينات من القرن الماضي. ويتعين على كل شركة تسجيل جميع الأشخاص المرتبطين بها في لجنة شؤون الشركات، على أن يتحقق ممارس قانوني من هذه المعلومات. وكما أعلنت حكومة نيجيريا في مؤتمر قمة لندن لمكافحة الفساد في عام ٢٠١٦، فإنها ملتزمة بإنشاء جهاز مركزي لحفظ المعلومات المتصلة بالملكية الانتفاعية. وفي نيجيريا، لا تحتفظ السلطات الضريبية بمعلومات عن المستفيدين؛ بيد أن التشريعات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال تنص على إلزام المؤسسات المالية بتحديد هوية المالكين المستفيدين. وتحظر التشريعات فتح الحسابات المغفلة الهوية أو إنشاء الشركات الصورية. وهناك قواعد إفصاح معززة تُطبق في مجال الصناعات الاستخراجية وفيما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين والأشخاص البارزين سياسياً والمقربين منهم. ويجوز الأمر بمصادرة الموجودات استناداً إلى عدم الإفصاح، الذي يعد جريمة بحكم القانون. وعلاوة على ذلك، ذكر الخبير من نيجيريا عدداً من التحديات، بما في ذلك عدم وجود قاعدة بيانات مركزية للمعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية، وعدم كفاية الأدوات المتاحة للتحقق من المعلومات المقدمة من الشركات.

١٦- وذكر الخبير من غيرنزي أن لدى غيرنزي سجلاً مركزياً للملكية الانتفاعية يتعين على جميع المؤسسات المالية ومقدمي الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات تقديم التقارير إليه. وتتاح المعلومات الواردة في هذا السجل لهيئات إنفاذ القانون والهيئات التنظيمية الرقابية، ويمكن لوحدة الاستخبارات المالية نقل هذه المعلومات إلى خارج البلاد من خلال مجموعة إيغمنت لوحدة الاستخبارات المالية. وحُدِّت عتبة إثبات الملكية الانتفاعية عند ٢٥ في المائة من ملكية رأس المال.

١٧- وأبلغت الخبيرة من جمهورية مولدوفا بأن بلدها قد أعد مشروع تشريعات جديدة لمكافحة غسل الأموال، بدعم من الاتحاد الأوروبي، استجابة لتوصيات بشأن سياسات مكافحة غسل الأموال المتبعة في البلاد. وقد حسَّن المشروع الالتزامات الواقعة على الوكالات المبلّغة فيما يتعلق بتنفيذ متطلبات توخي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن. ويجب على الغرفة التجارية الرسمية جمع المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية وتحديثها. ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، أُلزم الأشخاص البارزون سياسياً والمقربون منهم بتقديم بيانات إفصاح عن ممتلكاتهم إلى هيئة النزاهة الوطنية، وقد طُبِّق هذا الإلزام بنجاح وأسفر عن توقعات مرتفعة بتحسين مستوى التحقيقات في غسل الأموال.

١٨- وأبلغ الخبير من الاتحاد الروسي بأن تشريعات مكافحة غسل الأموال في بلاده تتضمن التزام جميع الكيانات القانونية الروسية (مع بعض الاستثناءات) بأن تحوز معلومات عن مالكيها المستفيدين وتحديثها، وأن تحتفظ بهذه المعلومات لمدة خمس سنوات. وعرِّفت تلك التشريعات المالك المستفيد بأنه فرد يمتلك في نهاية المطاف، على نحو مباشر أو غير مباشر (عن طريق أطراف ثالثة)، حصّة قدرها ٢٥ في المائة أو أكثر في رأسمال الكيان القانوني ذي الصلة، ويمكنه السيطرة، على نحو مباشر أو غير مباشر، على إجراءات التصرف لدى الزبائن. وتُلزم التشريعات جميع

الكيانات باتخاذ التدابير المعقولة والمتاحة في ظل الظروف القائمة لتحديد هوية المالكين المستفيدين. وفي حالة عدم التمكن من تحديد هوية المالكين المستفيدين، يلتزم الكيان القانوني بالاحتفاظ بمعلومات عن التدابير المتخذة. ويجب أن تُقدّم هذه المعلومات إلى وحدة الاستخبارات المالية ودائرة الضرائب الاتحادية عند طلبها، ويُفضل أن يكون ذلك عن طريق قناة إلكترونية، في غضون خمسة أيام عمل. ويُعدّ عدم تحديد هوية المالكين المستفيدين أو عدم تحديث المعلومات المتعلقة بهم أو عدم الاحتفاظ بتلك المعلومات أو عدم تقديمها مخالفة إدارية تُعاقب بغرامة قدرها تقريباً ٥٩٠ يورو (للمسؤولين) أو ٧ ٣٥٥ يورو (في حالة الكيانات القانونية). وتشمل المصادر الثانوية التي يمكن استخدامها لتحديد الملكية الانتفاعية المعلومات التي يحتفظ بها مصرف روسيا عن الأشخاص الذين يسيطرون على المصارف أو لديهم القدرة على التأثير على عملها، وقائمة الأفراد المرتبطين التي تقدمها الشركات المساهمة، وقوائم الأفراد المنتمين إلى الفئات نفسها والتي تفسح عنها الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار، وقواعد البيانات التجارية. وعلاوة على ذلك، فلا يُسمح لبعض الأشخاص البارزين سياسياً والمقررين منهم في روسيا بامتلاك حسابات مصرفية أجنبية، ويلتزم جميع المواطنين الروس بإبلاغ السلطات الضريبية عن حساباتهم المصرفية الأجنبية. ويمكن أن تُكتشف حالات عدم الإبلاغ عن طريق تبادل المعلومات على الصعيد الدولي، ويمكن مثل هذه الحالات أن تؤدي إلى أن يفقد الأشخاص البارزون سياسياً والمعنيون مناصبهم العمومية.

١٩- وأبلغ الخبير من الولايات المتحدة بأنّ بلده قد أدخل في عام ٢٠١٦ إصلاحات على اللائحة التنظيمية لتوخي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن بهدف جعلها أكثر توافقاً مع المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال. ويتعيّن على المؤسسات المالية التي يمسها ذلك الامتثال لهذه الالتزامات في موعد لا يتجاوز أيار/مايو ٢٠١٨. وأنشئ التزام جديد على المؤسسات المالية بتحديد هوية المالكين المستفيدين، وسوف يُرصد باستمرار في إطار التزامات المؤسسات المالية بالاضطلاع بالرصد المتواصل لعلاقتها مع الزبائن. واعتباراً من أيار/مايو ٢٠١٨، فعند فتح الكيانات القانونية لحسابات جديدة لدى المصارف ووسطاء الأوراق المالية ووسطاء السلع، تلتزم المؤسسات المالية بتحديد هوية الأشخاص الطبيعيين الذين يحوزون على نحو مباشر أو غير مباشر ٢٥ في المائة من أسهم الكيان القانوني المعني والتحقق منها. وفي جميع الحالات، يجب أيضاً على المؤسسات المالية تحديد هوية شخص طبيعي واحد يتحمل مسؤولية كبيرة فيما يتعلق بالسيطرة على الكيان القانوني. وتنطبق هذه الالتزامات بصرف النظر عن جنسية المالكين المستفيدين. ولدى شبكة إنفاذ القوانين المعنية بالجرائم المالية، وهي وحدة الاستخبارات المالية في الولايات المتحدة، صلاحية إصدار أوامر الاستهداف الجغرافي التي تلزم المؤسسات المالية بالإبلاغ عن المعاملات في بعض المناطق الجغرافية. وفي الآونة الأخيرة، استخدمت الشبكة هذه الصلاحية في إلزام شركات التأمين على الملكية، والتي تشارك بالضرورة في معظم المعاملات العقارية في الولايات المتحدة، بالكشف عن هوية المالكين المستفيدين للكيانات القانونية التي تشتري عقارات عالية القيمة من دون الحصول على تمويل في عدد من الأسواق في الولايات المتحدة. وعلاوة على ذلك، قدّم أحد أعضاء الكونغرس مشروع قانون (قانون الشفافية المؤسسية) من شأنه أن يقدم للولايات حوافز مالية من أجل إنشاء نظم لتأسيس الشركات تفي بالحد الأدنى من معايير جمع المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية. وفيما يتعلق بالولايات التي لا

تستوفي المعايير المذكورة، يسمح القانون لوزارة الخزانة بتطبيق لوائح تنظيمية تقتضي الإفصاح عن معلومات الملكية الانتفاعية في وقت تأسيس الشركة.

٢٠- وقدم الخبير من أمانة فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية معلومات محدثة عن نتائج التقييمات المضطلع بها بشأن التوصيات الأربعين ووفقاً لمنهجية عام ٢٠١٣. وشمل ذلك التوصيات ١٠ و ١٢ و ٢٢ و ٢٤ و ٢٥، والنواتج المباشرة ٣ و ٤ و ٥ ضمن الجزء المعني بالفعالية في المنهجية المذكورة.

ثالثاً- معلومات أساسية عن الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي"

٢١- قدّم الخبير والباحث من مبادرة "ستار" بعض المعلومات الأساسية عن الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي" ولمحة عامة عن البحوث الجارية بشأن قضايا الفساد الكبرى التي ظهرت بعد نشر الدراسة، والتي شكّلت جزءاً من الأساس التحريبي الذي استند إليه اجتماع فريق الخبراء.

ألف- منشأ الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي" ومنهجيتها

٢٢- أشار الخبير من مبادرة "ستار" إلى المنهجية والتوصيات الواردة في الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي". وقد نشأ الحافز للاضطلاع بإعداد هذه الدراسة والمنشور الناتج عنها من التجارب التي كان فيها عدم توافر معلومات عن المالكين المستفيدين للأدوات المؤسسية في الخارج أحد أكبر العوائق التي تحول دون استرداد الموجودات على الصعيد الدولي.

٢٣- واستخدم مؤلفو الدراسة معلومات مستمدة من مصادر مفتوحة موثوقة بشأن ١٥٠ قضية فساد استُغلت فيها أدوات مؤسسية لإخفاء الملكية الانتفاعية. وعلاوة على ذلك، حلّل المؤلفون المعلومات المتاحة في ٤٠ سجلاً للشركات، وأجروا سلسلة من المقابلات مع المحقّقين ومع المصارف. واضطلع المؤلفون أيضاً بدراسة مراجعة ("تمرين التسوق السري") انطوت على التماس العروض من مجموعة من مقدّمي خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات لصالح شركات صورية.

٢٤- وفي القضايا التي خضعت للتحليل، استغلّ المجرمون في معظم الأحوال شركات (معظمها شركات صورية)، وبدرجة أقل صناديق استثمارية وكيانات غير ربحية، لإخفاء موجوداتهم. وتبيّن أنّ ثلثي الوسائل المؤسسية قد استخدمت عبر الحدود الوطنية (في الداخل والخارج معاً)، في حين استخدم ثلثها على الصعيد المحلي. وانطوى أكثر من ٩٠ في المائة من القضايا على الاستعانة بوسطاء محترفين. ونادراً ما تضمّنت السجلات الخاضعة للتقييم معلومات عن المساهمين، ولم يتضمّن سوى سجل واحد معلومات متّصلة بالملكية الانتفاعية. ونادراً ما كانت المتطلبات المتعلقة بتحديث المعلومات والتحقّق منها منقّدة. وتبيّن أنّ الوصول بسهولة إلى تلك المعلومات ووظائف البحث عنها، فضلاً عن توفّر السجلات التاريخية، لم يكن دائماً متاحاً. وعلاوة على ذلك، واجه المحقّقون عقبات في طلب المعلومات من الولايات القضائية الأخرى، وفي التغلّب على العقبات الناجمة عن حق المحافظة على سرية المعلومات المتبادلة بين محامي الدفاع وموكله.

٢٥- ولم يجد مؤلفو الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي" الكثير من الأدلة على استغلال الصناديق الاستمائية. ولم تتضمن الدراسة مناقشات بشأن ما إذا كان من الممكن الحصول على معلومات عن الملكية الانتفاعية من السلطات الضريبية، أو السبل الكفيلة بتحسين التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون والسلطات الضريبية.

٢٦- ومنذ نشر الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي"، أصبحت مسألة الملكية الانتفاعية أولوية عُلّيا بين الأولويات السياسية على الصعيد العالمي، وهناك بعض التطورات الإيجابية التي يمكن ملاحظتها في هذا الصدد، وخصوصاً بسبب المبادرات الدولية المعنية بمكافحة غسل الأموال.

باء- البحوث المتعلقة بقضايا الفساد الكبرى الجديدة

٢٧- كما ذكر أعلاه، كان أحد الركائز التحريية التي أُعدت على أساسها الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي" هو استعراض ١٥٠ قضية فساد كبرى من مجموعة واسعة من الولايات القضائية، انطوت على إساءة استغلال الوسائل المؤسسية لغرض إخفاء أموال متأتية من الفساد وهوية أشخاص بارزين سياسياً والمقربين منهم، أو على تعزيز مخططات الفساد بطريقة أخرى. وفي إطار التحضيرات لاجتماع فريق الخبراء، أجرى مكتب المخدرات والجريمة بحثاً نوعياً بشأن ٤٠ قضية فساد كبرى جديدة وقعت أو أُعلن عنها بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٧.

٢٨- وكان الهدف من هذه البحوث هو تحديد ما إذا كانت التوصيات الأربعون تحتاج إلى تحديثات أو إضافات. واستندت البحوث إلى مصادر عمومية ومصادر حكومية وقانونية رسمية، وكذلك إلى التواصل مع الممارسين والمنظمات المعنية. واستُثبت من التحليل القضايا التي لم تتوفر فيها أدلة على إساءة استغلال وسائل مؤسسية لغرض تعزيز الفساد أو اعتُبرت الأدلة فيها غير كافية.

٢٩- وأظهرت دراسات حالة قضايا الفساد التسع التي اختيرت للمناقشة في اجتماع فريق الخبراء الدولي عدداً من الخصائص التي سلّط عليها الضوء باعتبارها اتجاهات محتملة تتطلب المزيد من التحليل في العرض الإيضاحي الذي قدّمه الباحث من مبادرة "ستار". ومع ذلك، أُشير إلى أنه بسبب القيود المتأصلة في استخدام منهجية دراسة الحالة في دراسة السلوك الإجرامي، تكون النتائج قائمة على روايات شخصية ولا تعبر بالضرورة عن جميع الحالات، ومن ثمّ يمكن أن تكون عرضية ولا تدلُّ على الاتجاهات الأعم.

٣٠- ووفقاً لنتائج البحوث، فلا تزال الوسائل المؤسسية التي يسيطر عليها مجهولون أداة تمكين رئيسية في العديد من الأنواع المختلفة من مخططات الفساد، بما في ذلك قضايا الرشوة واستغلال المنصب للمنفعة الشخصية والإثراء غير المشروع والاختلاس. ولم يكن ارتكاب أيٍّ من قضايا الفساد المستعرضة ليكون ممكناً لولا وجود تلك الأداة.

٣١- ويمكن ألا تقتصر الأغراض التي تُستغل فيها الوسائل المؤسسية في مخططات الفساد على التحكّم في الموجودات أو نقل مدفوعات الرشاوى بل تتجاوزهما إلى ما هو أبعد من ذلك. وبيّنت دراسات الحالة المستعرضة طائفة واسعة من الاستخدامات الأكثر ابتكاراً أو الأكثر تطوراً للكيانات الاعتبارية في مخططات الفساد الكبرى. وشملت هذه الاستخدامات إدراج وسيلة

مؤسسية في عقد متفاوض عليه لغرض دفع أرباح و/أو منح حصة ملكية في وسيلة مؤسسية لأحد الأشخاص البارزين سياسياً، ومنح رخص لاستغلال الموارد الطبيعية إلى شركة صورية أنشئت بقصد محدد وهو نقل الرخصة إلى شركة أخرى وتحقيق أرباح كبيرة من ذلك.

٣٢- وتبين أن مخططات الفساد انطوت على نحو متزايد على استخدام أنواع جديدة أكثر تعقيداً من الوسائل المؤسسية. فعلى سبيل المثال، سلط الضوء على استخدام الصناديق الاستثمارية لإخفاء عائدات الفساد. وفي إحدى القضايا التي تناولتها دراسات الحالة، استخدمت صناديق استثمارية خاصة في الخارج سُجِّلت في ما يُسمى بالملاذات الضريبية أو الولايات القضائية التي تأخذ بمبدأ السرية كقنوات لنقل الأموال المختلصة من صندوق استثمار مملوك لإحدى الدول. وفي القضية نفسها، استُغلَّ صندوق استثماري مسجَّل في أحد الملاذات الضريبية في مخطط معقّد لإخفاء القيمة الحقيقية لاستثمار في أسهم ملكية وفي التستر على الاختلاس. وأكد بعض الخبراء في الاجتماع تلك النتيجة، وعلّقوا على الزيادة الواضحة في إساءة استغلال صناديق الاستثمار لغرض إخفاء المكاسب غير المشروعة.

٣٣- ومن منظور إنفاذ القانون، كانت المشكلة الأكبر هي إساءة استغلال الوسائل المؤسسية "الأجنبية" التي أنشئت خارج الولاية القضائية الرئيسية التي ارتكبت فيها جريمة الفساد، حيث أن مثل هذه الحالات تتطلب التعاون الدولي. وفي جميع دراسات الحالة التي نُوقِشت في اجتماع فريق الخبراء، ما عدا واحدة، كان تسجيل الوسائل المؤسسية في ولاية قضائية أجنبية عنصراً رئيسياً في الجهود الرامية إلى إخفاء المالكين المستفيدين وعائدات الفساد.

٣٤- وكشفت دراسات الحالة أن الكيانات الاعتبارية الأكثر شيوعاً هي شركات المساهمة أو الشركات ذات المسؤولية المحدودة التي تُنشأ في ولاية قضائية "أجنبية" و/أو يمتلكها كيان قانوني منشأ في ولاية قضائية "أجنبية"، وكثيراً ما تكون تلك الولاية القضائية من الولايات القضائية التي تأخذ بمبدأ السرية، ويكون مديروها أو مديروها الصوريون شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة أنشأها لصالحها مقدمو خدمات استثمارية وخدمات شركات أو شركاء موثوق بهم.

٣٥- وأظهرت دراسات الحالة وجود مؤشرات تدلُّ على احتمال تزايد الإقبال على ولايات قضائية "جديدة" لم تتلوَّث سمعتها ولم تُعرف بعد بأنها عالية المخاطر من حيث الامتثال لمتطلبات مكافحة غسل الأموال بعد أن ضاقت السبل الأخرى لغسل الأموال المتأتية من الفساد.

٣٦- وكشفت دراسات الحالة أيضاً عن تواتر استخدام العلاقات غير الرسمية مع الوكلاء لغرض إخفاء هوية المالك المستفيد. وفي العديد من القضايا، كان الأشخاص الذين يشغلون المناصب الرسمية في الكيانات الاعتبارية شركاء موثوق بهم أو أقرباء وليسوا مرشحين مهنيين. وشارك الوسطاء الماليون، بما في ذلك المصارف والمحامون ومقدمو الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات ومستشارو الاستثمار، مشاركة كبيرة في تيسير هذه المخططات. ومع ذلك، فليس من الواضح ما إذا كان مقدمو الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات قد استُعين بهم في جميع دراسات الحالة أو في معظمها.

٣٧- وشملت دراسات الحالة تنوعاً كبيراً في مستوى تطور التقنيات والكيانات الاعتبارية المستخدمة لإخفاء هوية المالكين المستفيدين وإخفاء مسار الأموال المتأتية من الفساد. وعلى الرغم من

أن هناك بعض المؤشرات على زيادة مستوى تطوُّر الهياكل الاعتبارية، فقد لجأ بعض الأشخاص البارزين سياسياً أيضاً إلى تقنيات بدائية أو مستهترة للغاية، ومنها نقل الأموال من خلال حسابات مصرفية مسجَّلة باسم حد الأقرباء، وفي حالتين، باسم الشخص نفسه. وهذا يؤكد أن الأشخاص البارزين سياسياً والمقرين الذين يستفيدون من مخططات الفساد قد لا يكونون دائماً خبراء في التقنيات الأكثر تقدماً التي تفضل استخدامها الجماعات الإجرامية المنظمة وغاسلو الأموال.

رابعاً - استعراض الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الدراسة المعنونة "محرِّكو الدُمى"

٣٨- في سلسلة من الجلسات المواضيعية، درس اجتماع فريق الخبراء الدولي الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الأجزاء الموضوعية من الدراسة المعنونة "محرِّكو الدُمى". وإضافةً إلى ذلك، خصَّصت جلسة منفصلة للنظر في مسألة ما إذا كانت السلطات الضريبية يمكن أن تكون مصادر محتملة للمعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية.

ألف - الجلسة ١ - المالك المستفيد

مدير المناقشة: إيف إشليمان (سويسرا)

٣٩- في الجلسة ١، استعرض المشاركون الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الجزء ٢ من الدراسة "محرِّكو الدُمى" والمعنون "المالك المستفيد". ويتناول الجزء ٢ تعريف الملكية الانتفاعية ومصطلحاتها. ويخلص الجزء ٢ إلى أن المالك المستفيد مفهوم واضح نسبياً من الناحية النظرية، ولكن يصعب تطبيقه في الممارسة العملية. ويتمثل جوهر مفهوم المالك المستفيد في تحديد الشخص الذي يسيطر في نهاية المطاف على وسيلة مؤسسية. وسيظل هذا التحديد دائماً معتمداً إلى حد كبير على السياق والاعتبارات الواقعية؛ فلا يمكن اختزال الملكية الانتفاعية في تعريف قانوني. وتميزت الدراسة أيضاً بين التعريفين الموضوعي والشكلي للملكية الانتفاعية. ويتمثل الفرق بين النهجين الموضوعي والشكلي في أن النهج الموضوعي ينطوي على المرونة فيما يتعلق بالهوية المحتملة للمالك المستفيد، ويعتبر النتائج التي يتوصل إليها النهج الشكلي (ومنها على سبيل المثال هوية من يمتلكون حصة من الأسهم تتجاوز عتبة معينة) فرضية للعمل وليست نتيجة نهائية وقطعية.

٤٠- واستناداً إلى هذه الاستنتاجات، تقدّم الدراسة أربع توصيات فيما يتعلق بمفهوم الملكية الانتفاعية، وهي أنه: (أ) ينبغي للبلدان أن تضمن أن يكون المالك المستفيد دائماً شخصاً طبيعياً (التوصية ١)؛ (ب) ينبغي أن تنظر البلدان في استعمال مصطلحات بديلة للإشارة إلى الأشخاص المحددين بوصفهم مالكيين مستفيدين. بموجب النهج الشكلي (التوصية ٢)؛ (ج) ينبغي أن تضع البلدان معياراً واضحاً رسمياً لهؤلاء الأشخاص، ولكن ينبغي أن تتطلّب تحقيقاً أعمق في هذا الشأن في السيناريوهات المرتفعة المخاطر (التوصية ٣)؛ (د) ينبغي أن تُستخدم تدابير توحي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن على نحو مستمر لسد الفجوة بين النهجين (التوصية ٤).

٤١ - وكان منطلق المناقشة بشأن تعريف "المالك المستفيد" التعريف الذي وضعته فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهو: "المالك المستفيد" يشير إلى الشخصية، أو الشخصيات، الطبيعية التي هي في نهاية المطاف من يملك شركة زبونة أو يسيطر على تلك الشركة و/أو الشخصية الطبيعية التي تُجرى المعاملة نيابةً عنها. ويشمل أيضاً الأشخاص الذين يمارسون سيطرة فعلية تامة على شخصية اعتبارية أو على ترتيب قانوني." (٤)

٤٢ - وبوجه عام، اتفق المشاركون على أن التوصيات الأربع الواردة في الجزء ٢ من الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى" لا تزال صحيحة وهامة في سياق التطورات التي استحدثت في مجال شفافية الملكية الانتفاعية منذ عام ٢٠١٠.

٤٣ - وفيما يتعلق بالتوصيتين ١ و٢، ذكر الخبراء أن تعريف الملكية الانتفاعية لا يزال يمثل تحدياً في بعض الأحيان، وبخاصة فيما يتعلق بالتعاون وإجراء التحقيقات عبر الولايات القضائية. وكان هناك توافق في الآراء بين الخبراء على أن التوصية ١ ذات أهمية بالغة للجهود المبذولة من أجل زيادة شفافية الملكية الانتفاعية في جرائم الفساد. وأيدت ذلك دراسات الحالة التي أُعدت لاجتماع فريق الخبراء، والتي اشتملت في كثير من الأحيان على شركات تمتلكها قانوناً كيانات اعتبارية عادة ما تكون مسجلة في ولايات قضائية أجنبية. وأبرز بعض الخبراء أنه حتى لو كان المالك المستفيد شخصاً طبيعياً دائماً، فإن ذلك الشخص الطبيعي ربما يتصرف بناء على أوامر من شخص ثالث يختبئ خلف "مدير اسمي".

٤٤ - وأشار الخبير من الاتحاد الروسي إلى أن التعاريف القانونية المختلفة التي تندرج عموماً في إطار مفهوم الملكية الانتفاعية موجودة في ميادين قانونية مختلفة، ومنها على سبيل المثال، القانون الضريبي وقانون الشركات وقانون المنافسة وقانون مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب. وتساءل الخبير عن جدوى وضع مصطلحات بديلة، ومنها مثلاً "شخص ذو نفوذ كبير أو سيطرة كبيرة"، للإشارة إلى الأشخاص الذين يُحددون على أنهم المالكون المستفيدون، بمقتضى النهج الشكلي، واقترح أنه يمكن بدلاً من ذلك النظر إلى مفهوم الملكية الانتفاعية باعتباره فئة "شاملة" تضم عدّة فئات فرعية. وبصرف النظر عن ذلك الرأي، تتضح الأهمية المستمرة للتوصية ٢ من استخدام تعاريف مختلفة للملكية الانتفاعية أثناء مناقشة الخبراء، الأمر الذي أدى إلى صعوبات في التواصل بشأن هذا الموضوع.

٤٥ - ورأى بعض الخبراء الآخرين أن التمييز بين المصطلحات مسألة مفيدة، غير أنهم شددوا على أن تحديد هوية الشخص ذي النفوذ الكبير أو السيطرة الكبيرة، أي على سبيل المثال الشخص الذي يحوّز أكثر من ٢٥ في المائة من أسهم الشركة، ما هو إلا خطوة أولى في تحديد هوية المالك المستفيد، وأن إيراد الاستفسارات الموضوعية بعد تلك الخطوة أمرٌ ضروري. وذكّرت التشريعات في سويسرا كمثال على ولاية قضائية نفذت التوصية ٢ من خلال التمييز بين المالك المستفيد والشخص الذي

(٤) فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (FATF)، ورقة التوجيه الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية: الشفافية والملكية الانتفاعية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، الصفحة ٨. وكما ورد في ورقة التوجيه الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية فإن "عنصراً أساسياً في تعريف فرقة العمل للمالك المستفيد هو أن التعريف يتجاوز الملكية القانونية والسيطرة وينظر في مفهوم الملكية والسيطرة النهائية (الفعلية)".

يسيطر على الكيان الاعتباري. وأشار إلى أن سجل "الأشخاص ذوي السيطرة الكبيرة" في المملكة المتحدة يطبق أيضاً هذا التمييز، إذ يصف الشخص الذي يجوز حصة ملكية لا تقل عن ٢٥ في المائة بأنه "شخص ذو سيطرة كبيرة"، ومن ثم يُقَرُّ بأن ذلك الشخص قد يكون مختلفاً عن المالك المستفيد.

٤٦- وناقش الخبراء أيضاً مسألة ما إذا كانت العتبة الدنيا الأكثر استخداماً، وهي نسبة ٢٥ في المائة من الملكية، مناسبة أم تحتاج إلى مراجعة. وذكرت الأرجنتين كمثال على ولاية قضائية تستخدم عتبة دنيا أقل، الأمر الذي استحسنه بعض الخبراء. وأشار خبراء آخرون إلى أن من شأن خفض العتبة الدنيا أن يؤدي حتماً إلى إضعاف نوعية البيانات المتعلقة بالملكية الانتفاعية. وأشار الخبير من الولايات المتحدة إلى أن خفض العتبة الدنيا (على سبيل المثال، في مشروع التوجيه الإداري الأوروبي الخامس المتعلق بمكافحة غسل الأموال) من شأنه أن يكون له تبعات سلبية على تطبيق متطلبات معززة لتوحي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن. ومع ذلك، ذكر الخبير أنه لا يعتقد أن خفض العتبة الدنيا له عواقب على تعريف الملكية الانتفاعية.

٤٧- وأشار إلى أن التعريف البالغ الضيق والشكلي للمالك المستفيد، والذي يعتمد على عتبات دنيا لنسبة حصة الملكية، إشكالي لأنه يتسبب في إيجاد ثغرات ولأنه معرض للالتفاف عليه من جانب الجهات الفاعلة التي تحاول حثيثاً إخفاء المعلومات المتصلة بالملكية الانتفاعية. وفي هذا الصدد، اتفق على الأهمية المستمرة للعلاقات بين مرتكبي الجرائم الأصلية والوكلاء في سياق مخططات الفساد الكبرى باعتبارها عقبة رئيسية أمام تحديد المالكين المستفيدين للوسائل المؤسسية. ونظراً لأن العديد من المالكين المستفيدين يستخدمون شركاء موثوقين يفوضونهم بمهمة السيطرة الفعلية على الكيانات الاعتبارية وملكيته القانونية، وهي ممارسة تؤكد استخدامها في العديد من دراسات الحالة التي أُعدت من أجل اجتماع فريق الخبراء، فقد أشار الخبراء إلى أنه لا يمكن الاعتماد على نهج العتبات الدنيا باعتباره الحل الوحيد أو الرئيسي للحصول على المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية، إلا أنه قد يوفر أدلة مفيدة للمحققين. ومن ثم أعرب معظم الخبراء عن تأييدهم لاتباع نهج قائم على المبادئ وموضوعي في تحديد هوية المالكين المستفيدين بدلاً من اتباع نهج شكلي بحت. وكان هناك توافق في الآراء على أنه ينبغي التركيز على التنفيذ الفعال للمعيار القائم الذي وضعت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

٤٨- وأشار ممثلون من القطاع الخاص إلى أن التدابير المستمرة لتوحي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن (التوصية ٤) ساعدت على التصدي لمشكلة التمييز بين الملكية الانتفاعية لهيكل مؤسسي والسيطرة الفعلية عليه. وتناولت تلك التوصية ضرورة الرصد المستمر للتعاملات النشطة على الحسابات المصرفية، والتي تقدم دلالات نمطية عن هوية المالك المستفيد. وعلى الرغم من أن المسيطر على الحساب المصرفي يمكن أن يكون شخصاً مختلفاً عن المالك المستفيد، فإن هدف مقدم الخدمات المالية هو تحديد هوية الشخص الموجود في نهاية السلسلة والذي يتفجع مالياً من الكيان الاعتباري. وأشار أحد الخبراء إلى أن المالك المستفيد عادة ما يكون هو الشخص الذي يتصل بمقدم الخدمات المالية في حالة انهيار سوق الأوراق المالية للاطمئنان على استثماراته.

٤٩- ولاحظ المشاركون أنه في حالة المؤسسات المالية، فإن اشتراط اتخاذ تدابير مستمرة لتوحي الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن على النحو الوارد في التوصية ٤ يتجسد في التوصية ١٠ من

التوصيات الأربعين، والتي تتضمن فرض متطلبات على المؤسسات المالية بأن تقيم المالكين المستفيدين من حسابات الزبائن وتضطلع بالرصد المستمر لها، كما يتجسد في التوجيه الإداري الرابع الصادر من الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة غسل الأموال. وفي ذلك السياق، أثار الخبراء مسائل تتعلق بالاعتماد على المعلومات المستمدة من الإبلاغ الذاتي، فضلاً عن العقوبات التي تُفرض على الكيانات القانونية التي تحمل تحديث المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية أو تتعمد تقديم معلومات مضللة. وعلاوة على ذلك، تساءل الخبراء عما إذا كان يمكن زيادة تحديد اشتراط الاضطلاع بالرصد بهدف التركيز على رصد سجلات الشركات، وسجلات الملكية الانتفاعية حيثما كانت مستخدمة، على ضوء المسائل المتعلقة بالطبيعة الثابتة للمعلومات وعدم خضوع مسألة تحديث المعلومات المتصلة بالكيانات الاعتبارية والملكية الانتفاعية للمراجعة والإنفاذ.

باء- الجلسة ٢- أين يتخفى المالك المستفيد؟

مدير المناقشة: فاديم تاركين (الاتحاد الروسي)

٥٠- في الجلسة ٢، بحث الخبراء الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الجزء الثالث من دراسة "محرّكو الدُمى" والمعنون "أين يتخفى المالك المستفيد؟". وفي ذلك الجزء، أُشير إلى أنه في الغالبية العظمى من قضايا الفساد الكبرى، أُسيء استغلال الوسائل المؤسسية - بما في ذلك الشركات والصناديق الاستثمارية والمؤسسات والكيانات الوهمية - لغرض إخفاء هويات الأشخاص الضالعين في الفساد الواسع النطاق. ومن بين تلك الوسائل المؤسسية، كانت الشركات (وخصوصاً الشركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة) هي الأكثر استخداماً. وكانت الشركات التي استُخدمت لإخفاء الملكية الانتفاعية في معظمها غير ناشطة، بيد أن الشركات الناشطة استُخدمت أيضاً وخصوصاً في دفع الرشى. وتشكّل الشركات المتوقفة النشاط مشكلة خاصة، نظراً لأنها تتيح للأشخاص الفاسدين استغلال تاريخ الشركة ومجموعة من مسؤولي الشركة الذين لا تربطهم صلة بالشخص الفاسد.

٥١- واستناداً إلى هذه الاستنتاجات، تقدّم الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى" خمس توصيات فيما يتعلق باستخدام الوسائل المؤسسية لإخفاء الملكية الانتفاعية: (أ) ينبغي للولايات القضائية إجراء تحليل منهجي للمخاطر فيما يتعلق بالقضايا التي تستخدم فيها الكيانات الاعتبارية لأغراض إجرامية داخلها، لتحديد الرموز التي تشير إلى تفاقم المخاطر (التوصية ١)؛ (ب) ينبغي لها أن تضع تعريفاً للشركات الراكدة، وأن تجعل هذه الشركات أقل جاذبية لمرتكبي الأعمال غير المشروعة (التوصية ٢)؛ (ج) ينبغي لها أن تشترط على المؤسسات المالية أو مقدمي الخدمات الحصول على إقرارات بالملكية الانتفاعية من زبائنهم (التوصية ٣)؛ (د) ينبغي لها أن تلغي الأسهم لحاملها (التوصية ٤)؛ (هـ) ينبغي لها أن تجمع بين مسؤولي إنفاذ القانون ومقدمي الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات بهدف توعيتهم بأنواع الوسائل والهيكل المؤسسية التي يستخدمها المجرمون (التوصية ٥).

٥٢- وأكد العرض الإيضاحي الذي قدّمه الخبير من مبادرة "ستار" تحليل المخاطر الوارد في الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى"، والذي بيّن أنه في الأغلبية الساحقة من الحالات، تُستخدم شركات مساهمة وشركات ذات مسؤولية محدودة لإخفاء الموجودات. واستناداً إلى البيانات التجريبية المتاحة،

لا تمثل الصناديق الاستثمارية سوى نسبة صغيرة للغاية من الوسائل المؤسسية التي تُستخدم لإخفاء الموجودات في قضايا الفساد الكبرى. ومع ذلك، فمن الممكن أيضاً أن يكون ذلك ناتجاً عن الصعوبات التي تواجه التحري عن هذه الكيانات. ولاحظ الخبير من سويسرا أنه شهد زيادة في استخدام الصناديق الاستثمارية المسجلة في ولايات قضائية "غير ملوثة". واتفق المشاركون عموماً على أن الصناديق الاستثمارية قد تمثل خطراً كبيراً يواجه الجهود المبذولة في مجالي مكافحة غسل الأموال والإشراف نظراً إلى أنها كيانات تخضع للقانون العام ويصعب تحديد مكانها وقابلة للانتقال وغير خاضعة للتنظيم الرقابي. ومع ذلك، لوحظ أن هناك افتقاراً إلى فهم المخاطر التي تمثلها الصناديق الاستثمارية، أي ما إذا كان عدم وجود البيانات ذات الصلة يعني أن الصناديق الاستثمارية لا تُستخدم لتلك الأغراض، أم أن مرتكبي الأعمال غير المشروعة يقومون بعمل جيد فيما يتعلق بإخفاء استخدامهم للصناديق الاستثمارية. وعلاوة على ذلك، أشار بعض الخبراء إلى أن المجرمين يسعون إلى الاحتفاظ بدرجة عالية من السيطرة على الموجودات التي هم مالكوها المستفيدون، وأن تحقيق ذلك قد يكون أكثر صعوبة في حال استخدام الصناديق الاستثمارية. كما أن إنشاء الصناديق الاستثمارية وإدارتها أكثر تكلفة. وعرض الخبير من الاتحاد الروسي تجربته في تعريف الصناديق الاستثمارية وغيرها من الكيانات المماثلة بوصفها "هياكل أجنبية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية" كوسيلة للتعامل مع أحكام القانون العام في إطار نظام القانون المدني. ويتيح هذا النهج للمؤسسات المالية، في سياق الاضطلاع بتدابير توحى الحرص الواجب مع الزبائن وإجراءات "اعرف زبونك"، تعريف الصناديق الاستثمارية على أنها زبائن، وليس كأشخاص طبيعيين فحسب.

٥٣- وأشار الخبراء أيضاً إلى أنه مما يُعزى جزئياً إلى ازدياد التنظيم الرقابي وإنفاذ القوانين وفيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فقد ازداد مستوى تعقيد الجرائم على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية. ففي غضون هذه الفترة، ظهرت هياكل أكثر تعقيداً أنشئت في ولايات قضائية متعددة. وينبغي أن ينظر اجتماع فريق الخبراء في نوع الشركات المستخدم لكل غرض. وبالإضافة إلى ذلك، فالملكية الانتفاعية مفهوم دينامي، ويمكن للمالك المستفيد أن يتغير بمرور الزمن. ومن ثم فإذا كان السجل لا يتضمن سوى معلومات عن الشخص الذي كان المالك المستفيد في الوقت الذي أنشئت فيه الشركة، كما في حالة الشركات المتوقفة النشاط على سبيل المثال، فهناك احتمال كبير بأن المالك سيتغير في وقت لاحق. وذكر النهج المتبع في الاتحاد الروسي والمتمثل في إلزام الكيانات القانونية بالاحتفاظ بالمعلومات عن مالكيها المستفيدين وتحديثها وحفظها بوصفه أداة مفيدة لتحسين هذه الأوضاع.

٥٤- وفيما يتعلق بالشركات المتوقفة النشاط، أشار الخبير من البنك الدولي إلى أن الوقت والجهد اللازمين لإنشاء الشركات قد تضاءل إلى حد كبير في جميع الولايات القضائية ذات الصلة. ومن ثم فقد اختفت تقريباً المزايا المشروعة لوجود الشركات المتوقفة النشاط. وعلاوة على ذلك، فقد أُشير إلى أنه نظراً لالتزامات الإبلاغ، فمن السهل إلى حد ما التحقق مما إذا كانت إحدى الشركات ناشطة أم غير ناشطة. وأشار بعض الخبراء إلى أن هناك اتجاهًا للاستحواذ على الشركات الأقدم بهدف إيجاد انطباع بأن الشركة لها وجود راسخ. وثمة اتجاه آخر يتمثل في استخدام بعض أنواع الشراكات المحدودة، التي شهد استخدامها زيادة هائلة.

- ٥٥ - واعتُبر الإلزام بتقديم إقرارات الملكية الانتفاعية ممارسة جيدة، ولكن من المهم تفهم أن النموذج المستخدم في حالة ما قد لا يناسب جميع الحالات. والإقرارات الذاتية محدودة القيمة في حد ذاتها. وتحتاج المصارف إلى الخبرة والتوجيه من أجل أن تتمكن من طرح الأسئلة الصحيحة. وقد وضع بعض البلدان مبادئ توجيهية تعرف الملكية الانتفاعية. وأكد عدة خبراء من المتكلمين أهمية الرصد المستمر. فمن الممكن لتثديد التدقيق أن يحدث فارقاً كبيراً. ومع ذلك، وفي هذا الصدد، ذكر أحد الخبراء أن "المصرفيين القائمين بالأعمال المصرفية الخاصة لا يطرحون أسئلة".
- ٥٦ - واتفق الخبراء على أن الأسهم لحاملها، رغم أنها لا تزال تُستخدم لإخفاء الملكية الانتفاعية، لم تعد مشكلة كبيرة في الممارسة العملية. فقد ألغى العديد من الولايات القضائية من قبل هذا النوع من الأسهم. ومن ثم فقدت التوصية بهذا الشأن أهميتها نوعاً ما.

جيم - الجلسة ٣ - العثور على المالك المستفيد

مدير المناقشة: فريدريك رافراي (غير نسي)

- ٥٧ - بحث الخبراء في الجلسة ٣ الاستنتاجات والتوصيات الواردة في الباب ٤ من الدراسة "محرّكو الدُمى" والمعنون "العثور على المالك المستفيد". وفي ذلك الجزء، تصف الدراسة الجهات الفاعلة والمؤسسات ذات الصلة والتي يمكن أن تساعد في تحديد هوية الأشخاص الفاسدين وراء مخططات الفساد أو في إقامة الصلة بين شخص مستهدف معروف وموجودات محدّدة. وخلصت الدراسة إلى أن سجلات الشركات تشكّل المصدر الرئيسي للمعلومات فيما يتعلق بالبحث عن المعلومات المتصلة بالملكية الانتفاعية. ومع ذلك، يمكن تعزيز قيمة هذه السجلات إلى حد كبير. وتُظهر الأدلة المستمدة من قاعدة البيانات الخاصة بقضايا الفساد الكبرى أن الوسائل المؤسسية التي تتناولها التحقيقات في قضايا الفساد الكبرى كثيراً ما تنطوي على مشاركة مقدمي الخدمات الاستثنائية وخدمات الشركات في إنشائها وإدارتها، وأن مقدمي الخدمات أولئك يكونون عموماً في وضع يتيح لهم الحصول على معلومات مفيدة عن الأشخاص الطبيعيين الذين يسيطرون في نهاية المطاف على الوسيلة المؤسسية المعنية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الخدمات التي تقدمها المؤسسات المالية لها أهمية حاسمة في عملية غسل الأموال بالنظر إلى أنه من دون توفر تلك الخدمات، سيكون من المستحيل غسل الأموال على نطاق كبير. وعلاوة على ذلك، فنادرًا ما تنطوي القضايا على الترتيبات الأكثر تعقيداً دون أن يكون في القصبة عنصر دولي.

- ٥٨ - وعلى أساس هذه النتائج، قُدمت ١٤ توصية بشأن تحديد المالك المستفيد في الجزء ٣ من الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى". وتناولت التوصيات محتوى سجلات الشركات وإنشائها (التوصيات ١-٤)، واستعمال محدّدات الهوية الفريدة (التوصية ٥)، ومسؤولية مقدمي الخدمات الاستثنائية وخدمات الشركات والاستعانة بهم كحراس على الأبواب (التوصيات ٦-٩)، وحق المحافظة على سرية المعلومات المتبادلة بين محامي الدفاع وموكله (التوصية ١٠)، والتزامات المؤسسات المالية بجمع المعلومات المتصلة بالملكية الانتفاعية وتطبيق تدابير توحى الحرص الواجب في التعامل مع الزبائن وضمّان الامتثال (التوصيات ١١-١٤).

٥٩ - وأشار الخبراء إلى أن إنشاء سجلات مخصصة للملكية الانتفاعية هو المجال الذي قد يكون قد شهد أكبر تطور منذ نشر الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي". فعلى سبيل المثال، يتطلّب التوجيه الإداري الرابع الصادر من الاتحاد الأوروبي بشأن مكافحة غسل الأموال^(٥) من كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إنشاء سجل مركزي للملكية الانتفاعية. وأبلغ الخبراء من البرازيل والنرويج وجمهورية مولدوفا وغيرنسي اجتماع فريق الخبراء بأن بلدانهم تعتمز إنشاء سجلات للملكية الانتفاعية أو أنشأتها مؤخراً بالفعل. وقد جعل بعض الدول، مثل المملكة المتحدة وسلوفاكيا، هذه السجلات متاحة للجمهور، ولكن غالبية الدول قصرت الوصول إليها على السلطات المختصة ووحدات الاستخبارات المالية.

٦٠ - وعلى الرغم من الزيادة الكبيرة في عدد السجلات المذكورة، فلا يزال العديد من الخبراء يتشككون في فائدتها العملية. ولا يمكن للسجلات أن توفر معلومات جيدة النوعية إلا إذا استوفى عدد من الشروط، بما في ذلك تنفيذ شكل ما من التحقق المستمر وإنفاذ المتطلبات القانونية.

٦١ - وجرت بعض المناقشات بشأن ما إذا كان يمكن لتقنية سلسلة السجلات المغلقة أن تجعل السجلات أكثر موثوقية وتمنع إدخال أي معلومات مزيفة إليها. ومع ذلك، ذكر بعض الخبراء أنه على الرغم من أن هذه التقنية يمكن أن تجعل السجلات غير قابلة للتزوير، فإنها لا تقدم حلاً للمشكلة الأساسية التي تواجه السجلات وهي أن معلومات الملكية الانتفاعية المقدمة إليها كثيراً ما تكون غير صحيحة.

٦٢ - وفي نيجيريا على سبيل المثال، استخدمت أرقام تحديد الهوية الضريبية كمحدد هوية فريد لجميع الكيانات القانونية. ومكّن ذلك المحققين من جمع الأدلة بكفاءة من مختلف الوكالات المحلية داخل الولاية القضائية (مثل السلطات الضريبية أو سلطات منح التراخيص أو السلطات البلدية).

٦٣ - وأكد العديد من الخبراء على الدور الهام الذي يؤديه مقدّمو خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات في جمع المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية. ووصف الخبر من غيرنسي نظام "حراسة الأبواب" المطبق في بلده والذي يقتضي من جميع الأشخاص غير المقيمين الراغبين في إنشاء كيان قانوني في جزيرة غيرنسي أن يمروا من خلال أحد مقدّمي خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات. ويخضع مقدّمو الخدمات للتنظيم الرقابي بموجب النظام المحلي للامتثال لمكافحة غسل الأموال، وهم ملزمون بجمع المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية. واتفق العديد من الخبراء على أن بإمكان مقدّمي خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات الاضطلاع بدور حاسم في جمع المعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية، وأنهم ينبغي أن يخضعوا للتنظيم الرقابي بموجب نظام صارم لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٦٤ - ورداً على ذلك، أشار بعض الخبراء إلى أنه في العديد من الولايات القضائية، يمكن إنشاء الوسائل المؤسسية من دون تدخل مقدّمي خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات.

(٥) انظر المادة ٣٠ من التوجيه 2015/849 (EU) الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي المؤرخ ٢٠ أيار/ مايو ٢٠١٥ بشأن منع استغلال النظام المالي لأغراض غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وحدد ٢٦ حزيران/ يونيو ٢٠١٧ كموعدهما للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لتجسيد التوجيه في تشريعاتها المحلية.

وبالمثل، فقد يقوَّض قصر الإلزام باستخدام مقدمي خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات على الأشخاص غير المقيمين ("محرِّكو الدَّمى"، الجزء ٣، التوصية ٩) فعالية نظام حراسة الأبواب في ولايات قضائية مثل الولايات المتحدة التي أنشأ فيها المقيمون العديد من الوسائل المؤسسية لاستخدامها في أغراض غير مشروعة. وقُدِّم اقتراح يجعل استخدام مقدمي خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات إلزامياً لضمان وجود حائز محلي للمعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية. ويشترط العديد من الولايات القضائية التي تطبق القانون المدني من قبل تقديم مستندات موثقة لإنشاء الكيانات الاعتبارية. وفي إسبانيا، يمكن الوصول إلى المعلومات التي يحتفظ بها الموثقون من خلال قاعدة بيانات مركزية، وفي ليختنشتاين، يجب أن يضم مجلس إدارة الشركة أحد مقدمي خدمات الصناديق الاستثمارية وخدمات الشركات طيلة فترة وجودها.

٦٥- وفيما يتعلق بالتوصية ١٠، توافقت الآراء على أن حق المحافظة على سرية المعلومات المتبادلة بين محامي الدفاع وموكله يمثل عقبة رئيسية في جميع الولايات القضائية التي تطبق القانون الأنغلو سكسوني. ووصف الخبير من أستراليا كيف تمكَّنت الشرطة الاتحادية الأسترالية من تخفيف حدة المشاكل الناجمة عن ذلك الامتياز المهني القانوني من خلال إنشاء فريق مهني قانوني معني بالامتياز المهني القانوني يضم محامين ومسؤولين في مجال إنفاذ القانون. ويقدم ذلك الفريق المشورة بشأن التحقيقات الجارية وخدمات المناصرة للأفرقة المسؤولة عن تنفيذ أوامر التفتيش. ويتواصل أعضاء الفريق مباشرة مع الممثلين القانونيين أو غيرهم من الأطراف الذين يطالبون بإعمال الامتياز المهني القانوني بغية تسوية هذه المطالبات أو تقليلها إلى أدنى حد.

دال - الجلسة ٤ - السلطات الضريبية كمصادر محتملة للمعلومات المتعلقة بالملكية الانتفاعية

مدير المناقشة: يونغ لي (الولايات المتحدة)

٦٦- في حين أن الدراسة المعنونة "محرِّكو الدَّمى" تُقرُّ بأن السلطات الضريبية يمكن أن تقدم تفاصيل مفيدة بشأن الوسائل المؤسسية،^(٦) فإنها لم تنظر في هذه الاحتمالية بأي قدر من التفصيل. ومع ذلك، يعتقد الكثيرون أن المعلومات التي تحتفظ بها السلطات الضريبية قد تكون مفيدة للحصول على معلومات عن المالك المستفيد، على الرغم من وجود تحديات كبيرة مرتبطة بهذا النهج. وعلاوة على ذلك، طلب وزراء مالية مجموعة العشرين إلى فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والمنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية العمل على نحو وثيق من أجل تحسين تنفيذ المعايير الدولية المتعلقة بالشفافية، بما في ذلك توافر معلومات الملكية الانتفاعية وتبادلها على المستوى الدولي.

٦٧- واستهّل الخبير من جامعة فيينا للاقتصاد والأعمال التجارية الجلسة بوصف مشروع الضرائب والإدارة الرشيدة الذي تظلم به الجامعة، وعرض النتائج التي توصل إليها. وأشار الخبير إلى أن لدى معظم الولايات القضائية إطاراً تشريعياً يتناول تبادل المعلومات بين الوكالات. ومع ذلك، وعلى النحو الموضح في الطبعة الثانية من تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

(٦) انظر الدراسة المعنونة "محرِّكو الدَّمى"، الصفحة ١٠٢.

بشأن التعاون الفعال فيما بين الوكالات في مجال مكافحة الجرائم الضريبية وغيرها من الجرائم المالية، نادراً ما يُستخدم هذا الإطار القانوني أو يطبق بالكامل على أرض الواقع.

٦٨- وعُلق بعض الخبراء على القيود المفروضة على تبادل المعلومات مع السلطات الضريبية. ولأنّ جمع المعلومات الضريبية يستهدف جرائم ضريبية محدّدة، فإن السلطات في بعض البلدان لا تستطيع من مشاطرة تلك المعلومات لغرض التحقيق في أشكال أخرى من السلوك. وأشار إلى أنّ المعلومات الضريبية لا تُجمع أو تُنظّم في صيغة تساعد التحقيقات الضريبية ذاتها، بل بطريقة ملائمة حصراً لأغراض تحصيل الضرائب فحسب. وفي الولايات المتحدة، لا يمكن للسلطات الضريبية مشاطرة المعلومات مع الوكالات الأخرى إلاّ إذا كانت تلك المعلومات ستُستخدم للسبب نفسه الذي جمعت من أجله، أي تحديد حالات الاحتيال الضريبي والتهرب الضريبي. وبسبب إساءة استخدام المعلومات الضريبية في الماضي، تُفرض قيود قانونية صارمة على استخدام المعلومات الضريبية لغير الأغراض الضريبية. وعموجب الاتفاقات الضريبية القائمة بين الولايات المتحدة والولايات القضائية الأخرى، لا يمكن بوجه عام نقل المعلومات الضريبية إلاّ للأغراض الضريبية، وينفّذ هذا التقييد على نحو صارم. وعلاوة على ذلك، ذكر عدّة خبراء أنّ متطلبات حماية البيانات تمثّل عقبة تحول دون مشاطرة البيانات في القضايا الجنائية التي تتجاوز المسائل الضريبية. ولوحظ كذلك أنّه حتّى عندما تكون السلطات الضريبية قادرة على مشاطرة المعلومات مع المحققين، فإنّ سلطات الضرائب وهيئات التحقيق في جرائم غسل الأموال تقع في أجزاء مختلفة من إطار الحكومة، ومن ثمّ فلا توجد لديها آلية للتعاون المستمر.

٦٩- وحدّد خبراء آخرون سبباً أخرى تسمح من خلالها التشريعات المطبقة في بلدانهم للسلطات بمشاطرة المعلومات الضريبية لأغراض التحقيق في الجرائم الأخرى. وأوضح الخبراء من الاتحاد الروسي أنّ السلطات الضريبية في بلاده يمكن أن تشاطر المعلومات الضريبية على المستوى المحلي في الحالات التي يوجد فيها دليل على ارتكاب جريمة جنائية. وتنصّ التشريعات على آلية للإفصاح عن المعلومات الضريبية على المستوى المحلي وعلى الأسباب التي تدعو إلى ذلك. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من وجود هذه التشريعات، أبرمت الوكالات اتفاقات ثنائية من أجل توضيح نوع المعلومات التي يمكن مشاطرتها والإجراءات المنطبقة في هذا الصدد. ولوحظ أنّ التشريعات في غانا تتيح للسلطات الضريبية مشاطرة المعلومات من دون قيود، ويمكن للشرطة بسهولة أن تطلب المعلومات من السلطات الضريبية، بشرط وحيد وهو ألاّ تُستخدم المعلومات المطلوبة إلاّ للغرض المذكور في الطلب.

٧٠- وأشار الخبراء من أمانة فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى التعاون بين الفرقة وأمانة المنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية. وأخيراً، حدّد الخبراء بعض المنشورات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مشاطرة المعلومات، والتي يمكن أن تكون مفيدة للسلطات، وهي "تحسين التعاون بين السلطات الضريبية وسلطات مكافحة غسل الأموال" (حيث قال أحد الخبراء إنه يذكر أنّ أحد النهج الفعّالة في هذا الشأن يمكن أن يتمثّل في السماح للسلطات الضريبية بالوصول إلى تقارير المعاملات المشبوهة)^(٧).

(٧) وفقاً للتوصية ٢٩ من التوصيات الأربعين الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بشأن بغسل الأموال، ينبغي أن تتاح لوحدة الاستخبارات المالية إمكانية الحصول على أكبر نطاق ممكن من المعلومات،

و"التعاون الفعّال فيما بين الوكالات في مجال مكافحة الجرائم الضريبية وغيرها من الجرائم المالية"
و"دليل التوعية بالرشوة والفساد لمحقيقي الجرائم الضريبية ومراجعي الضرائب".

هاء- الجلسة ٥- ما الذي ينقص الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي"؟

مدير المناقشة: إميل فان دير دوس دي فيلبويس (البنك الدولي/مبادرة "ستار")

٧١- نظر الخبراء خلال الجلسة ٥ في المواضيع التي لم تتناولها الدراسة المعنونة "محرّكو الدّمي"،
ولكن ارتأى الخبراء أنها ذات صلة بشفافية الملكية الانتفاعية، ومن ثمّ يمكن إدراجها في الطبقات
المقبلة من هذا المنشور.

٧٢- وأوضح مدير المناقشة أنّ هناك مجالين رئيسيين لم يُستكشف في دراسة "محرّكو الدّمي" بأي
قدر من العمق، وهما الكيانات غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية والتعاون مع السلطات الضريبية.

٧٣- وفيما يتعلق بالكيانات غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، اقترح بعض الخبراء النظر إلى
ما هو أبعد من الوسائل المؤسسية والصناديق الاستثمارية. وعلى الرغم من أنّ المنتجات التأمينية
التي تشمل حسابات مصرفية قد تكون آخذة في الاختفاء تدريجياً، فإنها لا تزال مهمة. وبالإضافة
إلى ذلك، ثمة حاجة إلى النظر في مسألة الصناديق الاستثمارية التي لا يوجد لديها هيكل مؤسسي
وليست كيانات اعتبارية، والمستثناة من بعض الالتزامات. وفي السياق نفسه، اقترح أن تُضاف
حافظات الأسهم الخاصة والصناديق التحوطية والأعمال المصرفية غير الرسمية إلى قائمة الكيانات
التي يمكن النظر فيها بقدر أكبر. كما أنّ الشركات المتوقفة النشاط والشركات المسماة بشركات
اليوم الواحد ("شركات الهروب الليلي") التي سرعان ما تُغلق بعد إنشائها من أجل التهرب من
الالتزامات تُعدّ تحدياً قد يستحقّ تمحيصاً أدق.

٧٤- وأشار بعض الخبراء إلى أنّ علاقات الوكالة يمكن أن تُستخدم أيضاً لإخفاء هوية المالك
المستفيد. وفي الواقع، فرمما تكون زيادة تنظيم أعمال المهنيين قد أدت إلى التحول نحو علاقات
وكالة أقل رسمية، يجوز فيها الموجودات أصدقاء أو أقارب أو "مديرون اسميون". وتلك الحالة
معروفة من الخبرات المستمدة من الجريمة المنظمة. وفي حين كانت هذه العلاقات في الماضي تُنظّم
بموجب عقود جانبية، يبدو كما لو أنّ هذه العقود آخذة في الاختفاء، لتحلّ محلّها اتفاقات شفوية
أكثر صعوبة في تعقبها.

٧٥- وطرح أحد الخبراء فكرة وضع حدود لمستوى تعقّد الهياكل المؤسسية. غير أنّ خبيراً آخر
أشار إلى أنّه يعتقد أنّه على الرغم من أنّ التعقّد أحد عوامل المخاطرة، فإنّه ليس مؤشراً تلقائياً
على عدم المشروعية؛ فالشركات تُستخدم في المقام الأول من أجل الحد من المسؤولية.

٧٦- وأكّد أيضاً أنّ السلطات الضريبية لديها ثروة من المعلومات ذات الصلة بالمعلومات
المتعلقة بالملكية الانتفاعية. وتكمن المشكلة في إمكانية الوصول إلى هذه البيانات. وفي بعض
الجوانب، تجاوزت التطوّرات في المسائل الضريبية نظيرتها في المسائل المتعلقة بمكافحة غسل الأموال
وتمويل الإرهاب إلى حد كبير، ويتجسّد ذلك التطور في قدرة السلطات على الحصول تلقائياً على

بما في ذلك المعلومات الإدارية، بغية تمكينها من تلقي تقارير المعاملات المشبوهة وتحليلها بهدف تحديد الحالات
المحتملة التي تنطوي على غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

كمية كبيرة من المعلومات المالية. وعلى وجه الخصوص، فمع إرساء معيار التبادل التلقائي للمعلومات عن الحسابات المالية في المسائل الضريبية الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين، أصبح التبادل التلقائي للمعلومات الآن هو المعيار العالمي.

٧٧- ولاحظ الخبراء أن معلومات الضرائب كثيراً ما تكون سرية وأن سلطات الضرائب كثيراً ما لا تأذن بمشاطرة هذه المعلومات مع الوكالات الأخرى. وقد أصبح هذا هو الحال خاصة بعد أن أُسيء استغلال المعلومات الضريبية السرية لأغراض سياسية في بعض الحالات في السابق، وهو ما أدى إلى وضع ضمانات قوية تمنع مشاطرة هذه المعلومات.

٧٨- وذكر بعض الخبراء الإبلاغ الضريبي في كل بلد على حدة ومشروع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح. وحذر آخرون من أن النظر في مسألة التهرب الضريبي غير المنطوي على عناصر فساد تقع خارج نطاق تركيز اجتماع فريق الخبراء الدولي.

٧٩- واتفق المشاركون على أن استخدام حق المحافظة على سرية المعلومات المتبادلة بين محامي الدفاع وموكله و/أو الامتياز المهني القانوني يعد مسألة رئيسية ويستحق مزيداً من الدراسة. واقترح عقد حلقة عمل مكرّسة بشأن هذه المسألة. واعتُبر النهج الذي اتبعته أستراليا بإنشاء فريق خاص يعنى بالممارسات القانونية في هذا الصدد من الممارسات الجيدة التي يمكن تكرارها في ولايات قضائية أخرى.

٨٠- وفيما يتعلق بسجلات الملكية الانتفاعية، رأي العديد من الخبراء أنه بالنظر إلى التطور الملحوظ في هذا المجال خلال السنوات السابقة، فقد حان الوقت لتحديث التوصيات ذات الصلة ومناقشة الخيارات المتاحة للبلدان من أجل إنشاء سجلات أو حلول بديلة. ودعا بعض الخبراء إلى وضع توصيات بشأن الحد الأدنى من متطلبات المحتوى، وبشأن قابلية السجلات للتشغيل المتبادل.

٨١- واقترح مدير المناقشة أنه ينبغي دراسة مسألة التكلفة التي ينطوي عليها تسجيل وسيلة مؤسسية في عدة ولايات قضائية ومدى صعوبة ذلك. فإذا كانت تكلفة هذا التسجيل منخفضة للغاية، يمكن أن يكون ذلك مؤشراً على أن مقدار الحرص الواجب المبذول في عملية التسجيل نفسها محدود بالضرورة، لأنّ بذل ذلك الحرص الواجب يمثّل عاملاً مهماً في التكلفة.

٨٢- واقترح أن أحد الحلول الممكنة لمشكلة السرية وانعدام الشفافية بشأن الملكية الانتفاعية يتمثل فيما يُسمى ضمانات الشفافية أو اتفاقات الشفافية. وينبغي أن تشترط الدول على الشركات التي تسعى إلى استغلال الموارد الطبيعية أو التي ترغب في ممارسة أي نوع من الأعمال التجارية أن توافق على منح البلد المضيف إمكانية الحصول على جميع المعلومات ذات الصلة، مقابل منحها إمكانية الوصول إلى أسواق تلك الدول.

٨٣- وسُلِّط الضوء أيضاً على دور وحدات الاستخبارات المالية في مشاطرة المعلومات، ولكن لوحظ أن المعلومات التي يُتحصّل عليها من هذه القناة كثيراً ما يقتصر استخدامها على أغراض الاستخبارات.

٨٤- وأشار أيضاً إلى أن قوانين الخصوصية وحماية البيانات والقيود المفروضة على الاحتفاظ بالبيانات، مثل الحق في النسيان، هي مبادئ قد يمكن استخدامها للاعتراض على الدعوات التي

تنادي بزيادة الشفافية بشأن الملكية الانتفاعية. وبصورة أعم، فقد كانت الأسئلة المتعلقة بحقوق الإنسان غائبة إلى حد كبير عن المناقشة حتى الآن. ولذلك، قد يكون من المستصوب معالجة هذه المواضيع قبل استغلالها لأغراض الطعن في اللوائح المنظمة لشفافية الملكية الانتفاعية، على سبيل المثال، في المحاكم الأوروبية.

٨٥- وأخيراً، اقترح ألا يركز استعراض الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى" حصراً على تحسين التعاون الدولي وتحسين قدرات السلطات الحكومية. وفي الواقع، فإنّ التحول الثقافي الملحوظ نحو زيادة الشفافية بشأن الملكية الانتفاعية منذ نشر الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى" قبل سبع سنوات كان إلى حد كبير نتيجة لمبادرات اضطلعت بها جهات فاعلة من غير الدول مهتمة بمكافحة الفساد. فالمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، واتحادات و سائط الإعلام والصحافيين، والشركات الخاصة جميعها أدت أدواراً رئيسية في اكتشاف قضايا الفساد وكشفها وتوثيقها، كما يتجلى في نشر "أوراق موساك فونساك" المسربة من جانب اتحاد دولي من المنظمات الإعلامية. ويمكن لعمليات التنقيح أو التحديث التي تتناول التوصيات أن تتجاوز مع هذه التطورات الجديدة بأن تتصدى للمسائل المتعلقة بحصول الجهات الفاعلة من غير الدول على المعلومات عن الكيانات القانونية، وكذلك، بصورة أعم، إدراج توصيات بشأن دور الصحافة الاستقصائية.

خامساً - الاستنتاجات والتوقعات

٨٦- خصّصت الجلسة الختامية لمناقشة سُبُل المضي قدماً. ولاحظ المشاركون أنّ الجلسات السابقة قد بيّنت أنّ اجتماع فريق الخبراء الدولي يمكن أن يقدم قيمة مضافة إلى المناقشة حول شفافية الملكية الانتفاعية.

٨٧- وفيما يخص الاجتماع الثاني لفريق الخبراء الدولي، المتوخى عقده في النصف الأول من عام ٢٠١٨، أشار عدّة خبراء إلى أنّه ينبغي أن يدعى إلى الاجتماع أيضاً ممثلون للسلطات الضريبية وسلطات مكافحة غسل الأموال وهيئات الإشرافية التحوطية. وارتأى آخرون أنّ مراجعي الحسابات والممارسين من قطاع مقدمي الخدمات الاستثمارية وخدمات الشركات يمكن أن يسهموا في مناقشات اجتماع فريق الخبراء. وشُدّد أيضاً على أهمية وجود تمثيل من المجتمع المدني.

٨٨- ومن حيث المضمون، اتفق على أنّ اجتماع فريق الخبراء ينبغي أن يركّز على استعراض التوصيات الواردة في الدراسة المعنونة "محرّكو الدُمى" وعموماً على التطورات الجديدة والمواضيع التي تنقص تلك التوصيات.

٨٩- وفي سياق متصل، اقترح عقد حلقة عمل مكرّسة لموضوع استخدام حقّ المحافظة على سرية المعلومات المتبادلة بين محامي الدفاع وموكّله و/أو الامتياز المهني القانوني.