MENAFATF
مينافاتف
GAFIMOAN

مجموعة العمل المالي لمنطقة

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تقرير التطبيقات حول:

غسل الأموال والفساد

ديسمبر 2017م

© 2017 مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز القيام بنشر هذا المستند أو إعادة إصداره أو ترجمته، كلياً أو جزئياً، دون الحصول على أذن كتابي مسبق من مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص. ب: 101881، المنامة – مملكة البحرين، فاكس: 0097317530627، عنوان البريد الإلكتروني: info@menafatf.org

مجموعة العمل المالي
لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تقرير التطبيقات حول

غسل الأموال والفساد

ديسمبر 2017**م**

قائمة الموضوعات

ملخص تنفيذي 5

الفصل الأول: غسل الأموال وارتباطه بظاهرة الفساد 7

1.2علاقة مكافحة غسل الأموال ومكافحة الفساد، ودور توصيات مجموعة العمل المالي في مكافحة الفساد: 10

1.4 خصوصية جرائم الفساد في القوانين الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: 16

1.4.1 جرائم الفساد في التشريعات الوطنية للدول الأعضاء: 17

الفصل الثاني: أساليب وأدوات غسل عائدات جرائم الفساد 23

الفصل الثالث: التحديات في سياق مكافحة غسل عائدات الفساد 31

3.1 التحديات الرئيسية والمشاكل التي تؤدي إلى تنامي عمليات غسل عائدات الفساد: 31

3.2 التحديات في سياق تطبيق إجراءات تحديد هوية صاحب الحق الاقتصادي (المستفيد الحقيقي) للأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر: 31

3.3 أبرز التحديات التي تعترض عمل وحدة المعلومات المالية في سياق مكافحة غسل عائدات الفساد: 32

الفصل الرابع: استرداد الموجودات 33

4.1 العقبات التي تعترض التعاون الوطني في مجال استرداد الموجودات: 33

4.3 العقبات التي تعترض التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات: 34

الفصل الخامس: المؤشرات التي تساعد في التعرف على حالات غسل عائدات الفساد 36

5.1 مؤشرات عامة: 36

5.2 مؤشرات مرتبطة بنقل ملكية عقارية: 36

الفصل السادس: التوصيات 38

أهم المراجع 39

ملخص تنفيذي

لا شك أن جهوداً عالمية تُبذَل لمكافحة الفساد حول العالم، بيد أن نجاح هذه الجهود يتمثل في مقاربة كُلية للموضوع من مختلف مكوناته وجوانبه المحيطة.

ولما كان موضوع ارتباط غسل الأموال بالفساد لم تتطرق إليه الدراسات على صعيد المنطقة، أصبحت دراسته والتعمق فيه أمراً إلزامياً لما ينعكس ذلك على مصلحة دول المنطقة. وعليه، فقد وافق الاجتماع العام العشرون لمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المنعقد في البحرين (نوفمبر 2014)، على توصية فريق عمل المساعدات الفنية والتطبيقات بشأن دراسة مشروع تطبيقات جديد في مجال غسل الأموال والفساد، وقد وافق الاجتماع العام على مسودة المشروع خلال اجتماعات سلطنة عُمان (أبريل 2015) وحث الدول الأعضاء على التعاون الكامل لإنجازه من خلال المشاركة في فريق العمل لما للموضوع من أهمية. تولت كل من دولة قطر والجمهورية اللبنانية قيادة المشروع بصفة مشتركة وانضم لفريق العمل خبراء من المملكة المغربية، والمملكة العربية السعودية، وجمهورية السودان، والجمهورية التونسية، وممثل عن مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة الجريمة المنظمة والمخدرات. وشاركت 15 دولة من الدول الأعضاء في المجموعة في المشروع من خلال الإجابة على استبيان طلب المعلومات وتوفير حالات عملية، وهي: الإمارات، البحرين، تونس، السعودية، السودان، العراق، عُمان، فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، واليمن.

وتبرز أهمية هذا الموضوع في أنه لا يزال يمثل مشكلة في العديد من الدول حول العالم، ويلحق أضراراً فادحة بالدول على مختلف المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وفي نفس السياق فقد انضمت أغلب الدول الأعضاء في المجموعة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وأعقب ذلك سلسلة إصلاحات قانونية للوقاية من الممارسات الفاسدة ومعاقبة مرتكبيها، وإنشاء هيئات متخصصة لمكافحة الفساد، ووضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد والبدء بتنفيذها، وكذلك إشراك المجتمع المدني في هذه الجهود.

وقد أكدت مجموعة العمل المالي على الصلة بين الفساد وغسل الأموال وأن تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تساعد على محاربة الفساد، للصلة الوثيقة بين هاتين الجريمتين الماليتين.

إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ملزمة لجميع الدول الأطراف، وعملاً بأحكامها تقوم الدول الأطراف بعملية مراجعة (Review Process) وفق آلية معتمدة لأجل مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية من خلال التعرف على جوانب النجاح والصعوبات التي تواجهها الدول في التنفيذ وتحديد احتياجاتها من المساعدة الفنية والتعرف على الممارسات الجيدة التي تتبعها والتحديات التي تواجهها.

بيد أن أهمية هذه الاتفاقية تتبين من خلال تقاطع أحكامها مع توصيات مجموعة العمل المالي مما يبلور تكاملاً لجهود مكافحة غسل الأموال مع مكافحة الفساد، يتيح للجهات المعنية اعتماد تدابير موحدة في سياق مكافحة غسل الأموال ومكافحة الفساد. وباستطاعتنا أن نرى هذا التقاطع جلياً في النقاط التالية:

- تجريم غسل الأموال
- الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- إنشاء وحدة المعلومات المالية
- الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر
- إجراءات العناية الواجبة تجاه العملاء
- اعتماد منهج قائم على المخاطر
- التعاون والتنسيق الوطني
- التعاون الدولي

- إجراءات بشأن التحويلات
- إجراءات بخصوص الشفافية والمستفيدون الحقيقيون والأشخاص الاعتباريين

ويلقي هذا التقرير الضوء بوضوح على مشكلة غسل عائدات الفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وقد تم خلال إعداد هذا التقرير النظر في (56) قضية من قضايا غسل الأموال، في مراحل مختلفة من إجراءات التحقيق والتقاضي، وكان بعض هذه الحالات من الحالات التي قدمتها بعض الدول[1] التي عملت في هذا المشروع، في حين أن البعض الآخر تم استخراج البيانات الخاصة بها من القضايا المعدلة المنشورة على موقع مبادرة استرداد الأصول المقامة بالشراكة بين البنك الدولي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حيث يتمثل الهدف من إعداد هذا التقرير في تحقيق ما يلي:

- الفهم بشكل أفضل لمدى ونطاق مشكلة الفساد وغسل العائدات المتأتية منه على المستوى الإقليمي من خلال جمع البيانات ومراجعة الأبحاث والدراسات المتوفرة.
- التعرف على الأساليب والأدوات المستخدمة في غسل عائدات الفساد وتقديم مجموعة من الأمثلة والحالات العملية، حيثما أمكن.
- التعرف على التحديات الرئيسية والمشاكل التي تنشأ في سياق كشف غسل عائدات الفساد.
- تحديد قائمة من دلائل الاشتباه أو المؤشرات وأية معلومات أخرى يمكن استخدامها من قبل الجهات المعنية.
- إعطاء أمثلة تبرز دور تدابير مكافحة غسل الأموال في منع أو كشف غسل عائدات الفساد.
- نظرة موجزة للأطر القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد، ولاسيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للنظر في متطلباتها ومساعدة الدول الأعضاء على تنفيذها ومدى تفاعلها وتكاملها مع المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

[1] [1] البحرين، والسعودية، والسودان، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمغرب، وفلسطين، وتونس.

الفصل الأول: غسل الأموال وارتباطه بظاهرة الفساد

1.1 خلاصة بعض تقارير التطبيقات المنشورة من مجموعة العمل المالي:

اعتمدت مجموعة العمل المالي عدد من الدراسات والتقارير بتصرف الدول، والتي تساهم في توضيح كيفية استخدام تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في مكافحة جرائم الفساد، وقد قامت المجموعة خلال السنوات الست الماضية بنشر عددٍ من الأوراق التي توضح الرابطة الأكيدة بين جرائم غسل الأموال وجرائم الفساد، وأن الآليات التي تحددها المجموعة للتصدي لظاهرة غسل الأموال، من شأنها أن تعمل على تقوية الإطار الخاص بمكافحة الفساد، ونشير في هذا الصدد إلى بعض هذه الأوراق والتي تتضمن كلاً مما يلي: ورقة أفضل الممارسات المتعلقة باستعمال توصيات مجموعة العمل المالي في مكافحة الفساد[2]، وورقة عوامل المخاطر المحددة في غسل أموال متحصلات الفساد – ورقة مساعدة للجهات الملزمة بالإبلاغ[3]، وورقة غسل متحصلات الفساد[4]، ودليل مجموعة العمل المالي الخاص بالأشخاص السياسيين ممثلي للمخاطر، وتقارير مشاريع التطبيقات حول غسل الأموال والفساد.

1.1.1 تقرير مجموعة العمل المالي حول غسل عائدات الفساد (يوليو 2011):

يعالج التقرير المشار إليه الطرق الأكثر استعمالاً لغسل عائدات الفساد التي قد تأخذ أشكالاً متعددة ومختلفة حسب طبيعة فعل الفساد الذي تتعدد أشكاله، كما يوضح أفعال الفساد الأكثر شيوعاً، والتي تتمثل في كل من: الحصول على رشوة أو عمولات، والابتزاز، والتعامل الذاتي وتضارب المصالح، وكذا الاختلاس عبر طرق احتيالية.

وقد قدم التقرير حالات عملية لهذه الأفعال تنطبق عليها جميع مراحل غسل الأموال المعروفة، وهي مراحل الإيداع والتمويه والإدماج. كما قدم تحليلاً لمجموعة من الطرق التي يتم بموجبها غسل الأموال المتأتية من الفساد وهي كالتالي:

- استخدام الترتيبات القانونية والصناديق الاستئمانية لما توفره من مزايا حول إخفاء هوية المستفيد وصعوبة الوصول للسجلات والوثائق وكذلك سهولة إنشائها وحلها في أغلبية الدول.
- استخدام "حراس البوابة -Gatekeepers"، أو الأشخاص الذين يقومون بحماية بوابات النظام المالي من مستخدمين محتملين للنظام بمن فيهم غاسلي الأموال الذين غالباً ما يضطرون للجوء إلى الاستعانة بكفاءات مهنية من أجل إدخال عائدات الجرائم في النظام المالي بطرق سلسة وغير مثيرة للانتباه.
- استخدام مؤسسات مالية محلية، وخاصة من طرف الأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر، حيث يركز التقرير على الأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر المحليين الذين لم يكونوا خاضعين (قبل التعديل الأخير لتوصيات مجموعة العمل المالي سنة 2012) لتدابير العناية المعززة كما هو الحال بالنسبة للأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر الأجانب، لاسيما ما يتعلق بمصدر أموالهم المودعة في المؤسسات المالية المحلية. وقد تبين من خلال حالات متعددة عرضها التقرير، حاجة هؤلاء الأشخاص إلى حسابات بنكية محلية لتمويل احتياجاتهم وأنماط معيشتهم.
- استخدام المناطق المالية الحرة أو دول أجنبية، لما كشفت عنه دراسات حالات الفساد من استخدام حسابات بنكية أجنبية في معظم هذه الحالات، وذلك لما تقدمه من امتيازات بالنسبة للشخص المعني لها علاقة بالأمان والاستقرار والسرية، وكذا الصعوبة التي تشكلها للدولة في التحقيق والتحري.

[2] Best Practices Paper: The use of FATF Recommendations to Combat Corruption, October 2013.
[3] Specific Risk Factors in the Laundering of Proceed of Corruption – Assistance to Reporting Institutions, July 2012.
[4] Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011.

- استخدام شركاء أو أفراد أسرة موثوق بهم لمساعدة الأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر في إخفاء ونقل عائدات الفساد. وتعتبر هذه الطريقة من الطرق الشائعة حسب دراسة الحالات التي قامت بها مجموعة العمل المالي.
- استخدام النقد الذي لطالما اعتبر سبيلاً لغسل عائدات الجرائم عبر إيداعه بالنظام المالي، وذلك لطبيعته المجهولة والتي لا تمكن من ربطه بهوية محددة، ولعدم تركه لأي أثر ملموس، مما يجعله وسيلة مفضلة لعدد من غاسلي الأموال بغض النظر عن ماهية الجريمة الأصلية.

ومن جهة أخرى، تناول هذا التقرير أيضاً نقاط الضعف التي قد تؤدي إلى ارتفاع مخاطر غسل عائدات الفساد بمناطق أو دول معنية، ويقدم على سبيل المثال سعي المفسدين إلى التحكم بمتخذي القرار في الدولة في محاولة للسيطرة (بصفة فردية أو بالتعاون مع مرتكبين آخرين غير شرعيين) على جميع آليات الحكم بدولة معينة، مما يمكن من إخفاء أي أثر لمصدر غير شرعي للأموال ونقلها واستعمالها بدون قيود. كما أن قابلية المؤسسات المالية والكازينوهات للاختراق، تشكل أيضا نقطة ضعف مهمة، مما يوجب التأكد من أنها لا تخضع لأي تأثير أو نفوذ غير مشروع فيما يتعلق بإدارتها وبملكيتها. وتبقى عدم فعالية تدابير العناية المعززة وعدم فعالية الاتصال والتعاون بين المؤسسات المالية خاصة والدول عامة من أهم نقاط الضعف التي تساهم في تهيئة المناخ الملائم لغسل عائدات الجرائم ولتزايد النشاطات الإجرامية بصفة عامة.

وفي هذا الإطار، قدم التقرير مجموعة من التطبيقات لغسل عائدات الفساد باستخدام هذه التقنيات بالإضافة إلى دراسات حالة كأمثلة عنها، وخلص إلى ضرورة تعزيز قدرة المؤسسات المبلغة على التحقق من الأشخاص والكيانات ذات الصلة ومن طبيعة العمليات وأغراضها وكذلك قدرتها على الكشف عن العمليات المشبوهة المحتملة مهما كانت تقنيات غسل الأموال المستعملة والحيل التي يتم اللجوء إليها.

1.1.2 تقرير مجموعة العمل المالي المتعلق بعوامل مخاطر محددة مرتبطة بغسل عائدات الفساد (يونيو 2012):

يهدف هذا التقرير إلى مساعدة المؤسسات المالية وغير المالية الملزمة، بموجب توصيات مجموعة العمل المالي، بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة، الملزمة بتطبيق تدابير العناية المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، ودراسة واستيعاب أفضل لعوامل المخاطر التي قد تمكنها من تحديد الحالات المتعلقة بجرائم الفساد التي ترتبط بجرائم غسل أموال. وقد اعتمد التقرير من أجل ذلك على تحليل للحالات التي تم التبليغ عنها سابقا بهدف الكشف عما إذا كانت هنالك قواسم مشتركة بينها، وكذلك على دراسة الكتابات المنشورة حول الموضوع من قبل منظمات غير حكومية، والأكاديميين وغيرهم من الخبراء في هذا المجال، لتحديد أي نوع من الحالات التي تمثل مخاطر حقيقية لغسل عائدات الفساد.

أما بالنسبة لعوامل المخاطر أعلاه فقد تم تصنيفها إلى ثلاث فئات، تتعلق الفئة الأولى منها بالعملاء، فيما الفئة الثانية بالدولة والعوامل الجغرافية والفئة الثالثة تتعلق بالمنتجات والخدمات والعمليات وقنوات التوزيع. فيما يلي بيان هذه العوامل مفصلة:

- **عوامل المخاطر المتعلقة بالعملاء:**

وتعالج ثلاثة أنواع من العملاء، هم:

- **الأشخاص السياسيون ممثلي المخاطر وفئة من الموظفين العموميين:** وتأخذ المؤسسة المبلغة بعين الاعتبار عاملين أساسيين في درجة المخاطر التي يمثلونها، وهما: طبيعة الوظيفة التي يشغلونها، وطبيعة الحساب أو علاقة العمل والغرض منهما.
- **الأشخاص المعنويون والترتيبات القانونية:** مثل الشركات، والمؤسسات، والصناديق الاستئمانية، هناك بعض العوامل المتعلقة مثلا بطبيعة علاقة العمل مع العميل ونوع المعاملات، قد تشكل مؤشراً لوجود مخاطر غسل أموال من خلال استخدام هذا الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني المعني لولوج النظام المالي مع ضمان إخفاء هوية المستفيد الحقيقي. وتبقى المؤسسة المبلغة مطالبة بتحديد هوية الشخص الطبيعي الذي يسيطر على الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني وفهم الغرض الحقيقي من علاقة العمل ومن العمليات.
- **القطاع الاقتصادي المعني:** طبيعة القطاع الاقتصادي الذي ينشط فيه عميل أو تنتمي إليه معاملة معينة يؤثر كذلك على مستوى المخاطر، تبين حسب دراسات أجريت لحالات مفصلة خاصة بجرائم الفساد، أن بعض القطاعات تبقى أكثر عرضة من غيرها لهذه الظاهرة.

➢ عوامل المخاطر المرتبطة بالدولة والعوامل الجغرافية:

تختلف درجة مخاطر غسل الأموال والفساد من دولة إلى أخرى ويبقى للعامل الجغرافي أهمية بالغة عند الشروع في تقييم المخاطر المتعلقة بغسل عائدات الفساد. ويمكن للمؤسسات المبلغة أخذ عدد من العوامل بعين الاعتبار لتحديد ما إذا كانت دولة ما تنتمي إلى فئة المخاطر المرتفعة أم لا، ونورد من هذه العوامل ما يلي:

- **استيعاب الدولة لإطار مكافحة الفساد العالمي** من خلال المصادقة على الاتفاقيات ذات الصلة وإدماجها في المنظومات الداخلية لمحاربة الفساد وغسل الأموال، فعلى سبيل المثال فأن أحكام اتفاقية مكافحة الفساد تمثل بصفة عامة الإطار العام لسياسات مكافحة الفساد، كما أن هذه الأحكام تعد على قدرٍ كبير من الأهمية بالنسبة لأي نظامٍ فعالٍ لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حتى أن التصديق على هذه الاتفاقية وتنفيذها بالكامل هو أحد الأمور المطالب بها وفقاً للتوصية رقم (36) من توصيات مجموعة العمل المالي. كما أن اتفاقية مكافحة الفساد تطالب المؤسسات في الأحكام الخاصة باسترداد الأصول بالتحقق من "هوية العملاء، واتخاذ التدابير الكافية لتحديد هوية المستفيد الحقيقي للأموال المودعة في الحسابات عالية القيمة، والقيام بالفحص المشدد للحسابات التي يمتلكها أو يسعى لامتلاكها أشخاص بالأصالة عن أنفسهم أو بالنيابة عن غيرهم، متى كانوا مكلفين بمهام عامة هامة، والتعرف كذلك على شركائهم وأعضاء أسرهم،" ولا شك أن هذا الالتزام يتماثل مع ما تطالب به مجموعة العمل المالي في التوصية رقم (12) الخاصة بالأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر، وإن كان نطاق الإلزام في الاتفاقية أوسع قليلاً.
- **اعتماد تدابير مكافحة الفساد المحددة**، بالإضافة إلى النظام العام لمكافحة الفساد، توجد بعض التدابير المحددة ذات أهمية خاصة بالنسبة للمؤسسات المبلغة عند قيامها بتقييم مخاطر الفساد لدولة معينة، تشمل هذه التدابير الإفصاح المالي أو التصريح عن الممتلكات من طرف الموظفين العموميين، مما يسهل الكشف عن ثروة غير مبررة أو إثراء غير مشروع، وكذلك الكشف عن العقود العامة. فالنظر إلى الأموال الناجمة عن نظام تعاقدي سري ومغلق مع جهة حكومية يجب أن يحظى باهتمام أكبر من أموال ناجمة عن عملية شفافة، ويبقى التعاقد مع هيئة حكومية مصدر مخاطر، لاسيما إذا كان لا يخضع للتدقيق من طرف جهات أخرى.

- **تطبيق معايير غسل الأموال المعتمدة دولياً**، ويقصد بها التوصيات الأربعون لمجموعة العمل المالي التي تشكل مرجعاً أساسياً في تقييم المخاطر المتعلقة بغسل عائدات الفساد، فالدولة التي تراعي ملاءمة منظومتها الوطنية لهذه المعايير تعتبر أقل عرضة لمخاطر غسل الأموال بشكل عام ومخاطر غسل عائدات الفساد بشكل خاص. وعلاوة على ذلك، تعتمد مجموعة العمل المالي على آليتين لتقييم ملاءمة المنظومات الداخلية للتوصيات الأربعين، فبالإضافة إلى عملية التقييم المتبادل التي تخضع لها الدول أعضاء فرق مجموعة العمل المالي الإقليمية، تخضع الدول التي يقرر إدراجها ضمن فئة الدول عالية المخاطر إلى عملية متابعة فريق التعاون الدولي (ICRG) التابع لمجموعة العمل المالي، والذي يقوم بمراقبتها بوتيرة تختلف باختلاف درجة المخاطر التي تمثلها. وبشكل نشر نتائج هاتين الآليتين مصدر معلومات بالنسبة للمؤسسات المبلغة يمكنها من فهم وتحديد مستوى المخاطر لدولة معينة.
- **اعتماد مؤشرات الفساد:** فقد تم تطوير مجموعة من المؤشرات لقياس مستوى الفساد، بعضها يتعلق بتصور الدولة للفساد، وبعضها الآخر وجود عوامل محددة ومدى توافرها (أو غيابها) في دولة أقل فساداً. من بين هذه المؤشرات نذكر مؤشر مدركات الفساد (CPI) التي تقوم منظمة الشفافية الدولية[5] بإصدارها سنوياً، وتُستخدم على نطاق واسع، كما يتم ذكرها كمرجع في إطار عمليات التقييم المتبادل لمجموعة العمل المالي، كذلك هناك مؤشرات الحوكمة الدولية للبنك الدولي [6](WGI)، والتي تهدف إلى قياس جودة الحوكمة بدولة ما، التي لها انعكاس إيجابي على مخاطر الفساد. بالإضافة إلى ذلك هناك نوع آخر من المؤشرات التي لا تقوم على الإدراك بل على معلومات ومقاييس لها علاقة بالمجالات المرتبطة بالفساد، ونذكر على سبيل المثال بوابة مستندات جهود مكافحة الفساد[7]، والتي تهدف إلى دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة العاملة في الأسواق الناشئة أو بالدول النامية عن طريق تزويدهم بأدوات عمل سهلة وعملية وبمعلومات عن الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد والمبادرات المتخذة في هذا الشأن.

➢ عوامل المخاطر المتعلقة المنتجات والخدمات والعمليات أو قنوات التوزيع:

أقرّت مجموعة العمل المالي في المذكرة التفسيرية للتوصية العاشرة أن مخاطر الفساد تُعتبر من المخاطر المرتفعة لغسل الأموال، وتبين في هذا السياق استخدام مرتكبي جرائم الفساد لنفس تقنيات غسل الأموال التي يستخدمها باقي مرتكبي الجرائم المنظمة من أجل إخفاء عائدات الفساد. وتتعدد الأمثلة لتشمل الخدمات البنكية الخاصة، والعمليات المجهولة التي تتضمن العمليات النقدية، وعلاقات الأعمال أو المعاملات التي لا تتم وجها لوجه، والدفعات الواردة من أطراف ثالثة مجهولة أو غير ذات الصلة.

1.2 علاقة مكافحة غسل الأموال ومكافحة الفساد، ودور توصيات مجموعة العمل المالي في مكافحة الفساد:

1.2.1 العلاقة بين مكافحة غسل الأموال ومكافحة الفساد:

تعتبر مكافحة غسل الأموال حجر الأساس في مكافحة الجرائم المنظمة أو الجرائم التي تتأتى منها عائدات مالية، حيث أن تطبيق تدابير مكافحة غسل الأموال يؤدي إلى حرمان المجرمين من العائدات غير المشروعة لأفعالهم الإجرامية وكذلك في متابعة الأشخاص الذين يقدمون مساعدات بهدف غسل هذه العائدات.

[5] www.transparency.org
[6] www.govindicators.org
[7] بوابة أعمال مكافحة الفساد هي عبارة عن شراكة القطاع العام والخاص بين مجموعة من الدول كالنمسا والدانمارك وألمانيا وكذلك شركة استشارية خاصة متخصصة في مكافحة الفساد، ومكافحة الغش وتنمية الأعمال www.business-anti-corruption.com.

لا تشكل جريمة الفساد استثناءً في هذا الإطار، حيث أن جرائم الفساد كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ واستغلال الوظائف في القطاعين العام والخاص، ترتكب أيضاً لغرض الحصول على مكاسب خاصة. لذلك، فإن مرتكبي هذه الجرائم لا يدخرون أي جهد لإخفاء هوياتهم وإخفاء مصدر الأموال التي يحصلون عليها والسعي لإدخالها في النظام المالي أو غير المالي دون أن تُكشَف أو تثير أي شكوك، فإضفاء طابع المشروعية عليها يمكنهم من التمتع بها واستخدامها بدون أية مخاوف.

وتجدر الإشارة إلى أن مستويات غسل الأموال والفساد ترتفع بشكل متواز، حسب ما جاء في تقارير الفساد العالمي لمنظمة الشفافية الدولية، خاصة في الدول التي تفتقر إلى نظم المساءلة والشفافية.

ويظهر كذلك الرابط بين جريمة غسل الأموال وجرائم الفساد في طبيعة المقتضيات المنصوص عليها في المعايير الدولية ذات الصلة المتعلقة بكل منهما، والتي تصب في اتجاه واحد من حيث طبيعة الإجراءات المتخذة لمكافحتهما أو لردعهما. ونظراً لاتساع نطاق العلاقة بين الجريمتين وبروزها، فقد نصت الاتفاقيات الدولية على إدراج الفساد ضمن الجرائم الأصلية لغسل الأموال ومن بينها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة (باليرمو -2000)، هذا بالإضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (أكتوبر – 2003) والتي خصصت جزءاً من مقتضياتها لجريمة غسل الأموال ودور وحدة المعلومات المالية.

1.2.2 دور توصيات مجموعة العمل المالي في مكافحة الفساد:

تولي مجموعة العمل المالي أهمية كبرى لموضوع مكافحة جريمة الفساد لما تلحقه من أضرار كبيرة بالتنمية الاقتصادية وبالنظام المالي العالمي. فعلاوة على أن الفساد يساهم في ارتفاع جرائم غسل العائدات المتأتية منه، فإنه يساهم أيضا في تسهيل عمليات غسل أموال عائدات الجرائم الأصلية الأخرى نظراً للتأثير السلبي للفساد على المنظومة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بشكل عام، فانتشار الفساد داخل المؤسسات التشريعية ومؤسسات القضاء يؤدي إلى تعطيل تفعيل القوانين وبالتالي تسهيل عمل غاسلي الأموال. أضف إلى ذلك أن ارتفاع نسبة الفساد داخل القطاع الخاص يؤثر سلباً على أداء الأشخاص الخاضعين من حيث تطبيق إجراءات العناية والإبلاغ، وبالتالي التأثير على نجاعة مكافحة غسل الأموال داخل الدولة مما يشجع على ارتكاب جرائم أخرى وغسل عائداتها دون عناء. وفي هذا السياق واعتباراً لما سبق ذكره، طلبت مجموعة العشرين من مجموعة العمل المالي معالجة هذه الظاهرة ضمن دورها في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، نظراً لتأثير توصيات المجموعة على مكافحة الفساد وفعاليتها في مكافحة غسل عائدات الفساد.

وتتقاطع الأهداف التي تسعى الدول إلى تحقيقها في إطار مكافحة الفساد مع جهودها في مكافحة غسل الأموال، حيث يمكن تلخيص أهم هذه الأهداف فيما يلي:

- الحفاظ على نزاهة القطاع العام والقطاع الخاص.
- حماية مؤسسات القطاع العام والخاص من أي استغلال من قبل المجرمين.
- زيادة شفافية القطاع المالي والنظام الاقتصادي بشكل عام.
- ربط المسؤولية بالمحاسبة.
- تسهيل الكشف والتحقيق والملاحقة القضائية في قضايا الفساد وغسل الأموال واسترداد الأموال والأصول المنهوبة.
- تشجيع التبليغ عن الفساد عن طريق حماية الشهود والمبلغين.
- محاربة الجرائم الأصلية، بما فيها الفساد من خلال تدابير مكافحة غسل الأموال.

1.3 موجز عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

1.3.1 تدابير منع غسل الأموال (المادتان 14 و52):

تنص المادة 14 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على سلسلة من التدابير التي تضمن قيام الدول بوضع نظم قانونية وإدارية تمنع وتكشف عمليات غسل الأموال. وتطبق هذه الأحكام في سياق النظام التنظيمي والإشرافي لكل دولة فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال، حيث يتم تناول متطلبات تحديد هوية العملاء وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة (المادة 14 (1) (أ)). ويتمثل الهدف العام في إنشاء نظام شامل يسهل تحديد أنشطة مكافحة غسل الأموال ويعزز تبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي (المادة 14(1)(ب))، استناداً إلى مبادرات مكافحة غسل الأموال التي تتخذها المنظمات الإقليمية والأطراف الأخرى المتعددة (المادة 14 (4)). وبصورة أكثر تحديداً، ينبغي على الدول أن تنظر في اعتماد تدابير لرصد حركة النقد والأدوات النقدية الأخرى عبر الحدود (المادة 14 (2))، وأن تطلب من المؤسسات المالية جمع معلومات عن مُصدر التحويلات المالية الإلكترونية، وأن تحتفظ بمعلومات عن كامل سلسلة الدفع، والتحقق من عمليات تحويل الأموال التي لا تشمل معلومات كاملة عن المُصدر (المادة 14 (3)).

أما المادة 52، فتستند إلى التدابير الوقائية الواردة في الفصل الثاني، لا سيما المادة 14، وتحدد عدداً من التدابير التي يجب أن تتخذها الدول لمنع وكشف عمليات إحالة "عائدات الجريمة" أي الممتلكات المتأتية أو المتحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم (المادة 2 (هـ)). وتتناول الفقرتان 1 و2 من المادة 52 التعاون والتفاعل بين السلطات الوطنية والمؤسسات المالية، حيث يمكن تطبيق الالتزامات المفروضة على المؤسسات المالية مع مراعاة المخاطر الخاصة بغسل الأموال[8].

وتنص المادة 52 (3) على التزامات المؤسسات المالية المتعلقة بحفظ السجلات، بينما تقتضي الفقرة 4 من الدول تطبيق تدابير فعالة لمنع إنشاء مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة ("مصارف صورية"). وتقتضي الفقرتان 5 و6 من المادة 52 من الدول مراعاة اعتماد التزامات الإفصاح عن المعلومات المالية، وفقاً لقانونها الداخلي بشأن الموظفين العموميين، كما فرض عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وتفرض الفقرة 5 على الدول اعتماد تدابير تتيح لسلطاتها المختصة تبادل المعلومات المتعلقة بالإفصاح المالي مع نظيراتها الأجنبية. كما تنص الفقرة 6 على التزام مراعاة اعتماد متطلبات إعداد التقارير المتعلقة بالموظفين العموميين الذين لديهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو سلطة توقيع أو سلطة أخرى على ذلك الحساب، فضلا عن متطلبات حفظ السجلات ذات الصلة.

1.3.2 التجريم (المادة 23):

على الرغم من اتساع نطاق الجريمة وطبيعتها المعقدة، ثمة توافق كبير بين الدول على تجريم غسل الأموال ضمن سياق مكافحة الفساد. وكما يتضح من الاستعراضات القطرية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تم وضع أطر وطنية لمكافحة غسل الأموال على أساس المبادئ الواردة في صكوك دولية أخرى، بما في ذلك - بالإضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة غير المنظمة عبر الوطنية لعام 2000. أما الدور الهام الذي تلعبه الآليات، مثل مجموعة العمل المالي والهيئات المماثلة، في مواءمة

[8] مذكرة تفسيرية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، A/58/422/Add1.

التشريعات الوطنية فهو مثبت عند التطرق لكل دولة (انظر أيضا المادة 14 (4)). فيما يلي ملخص للقضايا الرئيسية التي تم تناولها في تنفيذ هذه الأحكام، مع التركيز على الاختلافات بين بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول مجموعة العمل المالي حيثما أمكن:

- **التجريم** – تفرض المادة 23 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول تحديد 4 أفعال مجرمة متعلقة بغسل عائدات الجريمة:

1. إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته؛
2. إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية؛
3. اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها، مع مراعاة المفاهيم الأساسية للنظام القانوني؛
4. المشاركة في ارتكاب أي فعل غسل أموال (بما في ذلك خارج الدولة (المادة 42 (2)(ج)) مع مراعاة المفاهيم الأساسية للنظام القانوني[9].

اتخذت كافة الدول تقريباً تدابير لإدراج جرائم غسل الأموال الواردة في المادة 23. وقد ارتبطت أكثر التحديات شيوعا بنطاق الجرائم الأصلية المرتكبة داخل الدولة وخارجها، وتطبيق هذا النطاق على الأفعال المجرمة وفقاً للاتفاقية، فضلا عن تغطية أفعال غسل أموال محددة وأفعال مشتركة. وبوجه عام، ثمة تباين ضئيل في تنفيذ التدابير بين الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبقية دول العالم (انظر الجدول 1).

ويرد فيما يلي ملخص عن المشاكل الرئيسة التي تواجهها الدول عند تطبيق هذه الأحكام، مع التركيز على التباينات بين الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يكون ذلك قابلاً للتطبيق، وذلك في الجزء 6-3-1:

- **الجرائم الأصلية** - يتوجب على الدول أن تدرج في عداد جرائم غسل الأموال أوسع مجموعة ممكنة من الجرائم الأصلية[10]، وكحد أدنى كافة الأفعال المجرمة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفي هذا الصدد، اعتمدت أغلبية الدول الأطراف "نهجا شاملا للجرائم" لا يقيد تطبيق تعريف جريمة مكافحة غسل الأموال على جرائم أصلية أو فئات جرائم أصلية محددة. من ناحية أخرى، تتبع بعض الدول (بما في ذلك الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) المنهج الحدّي، حيث يُطبق القانون فقط على الجرائم الأصلية أو الجنايات "الخطيرة" أو "الخطيرة اجتماعيا"، على النحو المحدد في التشريع الوطني، أو على قائمة من الجرائم المحددة؛ غير أن المنهجين يخفقان في بعض الحالات في تغطية كافة الأفعال المجرمة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وفيما يتعلق بالجرائم الأصلية التي ترتكب خارج نطاق الدولة، فتطبق معظم الدول الأطراف مبادئ التجريم المزدوج، مع الاعتراف بالجريمة الأصلية فقط شرط المعاقبة على السلوك ذي الصلة في الدولة التي ارتكب فيها (المادة 23 (2) (ج)). وفي هذا الإطار، واجهت دول عديدة مشاكل متعلقة بتغطية الجرائم الأصلية الأجنبية.

- **الغسل الذاتي للأموال** - ينبغي تجريم الغسل الذاتي الأموال، إلا إذا اقتضت المبادئ القانونية الأساسية للدولة خلاف ذلك (المادة 23 (2) (هـ)). ولم يتم تحديد أي ثغرات تطبيقية في هذا الصدد بين الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

---

[9] المشاركة في ارتكاب جريمة غسل الأموال، أو الارتباط أو التآمر لارتكابها، والمحاولة، والمساعدة والتحريض، والتسهيل، والتوجيه لارتكابها.

[10] يعني مصطلح "الجريمة الأصلية" أي جريمة تنشأ عنها متحصلات قد تصبح موضوع جريمة غسل أموال (المادة 23 (ح)).

1.3.3 الكشف والتجميد والضبط والمصادرة (المادة 31):

يتوجب على الدول أن تنص على مصادرة عائدات الجريمة المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على النحو الذي تقتضيه المادة 31 من الاتفاقية المذكورة، حيث يعني مصطلح "المصادرة" الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى، وفقاً للمادة 2 (ز). في الواقع، اعتمدت كافة الدول تقريبا تدابير في هذا الصدد مستخدمة تعاريف قانونية مناسبة "للعائدات"، من خلال الاجتهادات القضائية، أو بالاستفادة من المقاربة القائمة على القيمة، حسب وقائع كل حالة. وتعتبر المصادرة عادة عقوبة جنائية تكميلية، ما يتطلب إدانة مسبقة، على الرغم من أن عددا من الدول الأطراف اختار آليات مدنية ذات معايير إثباتية أقل. في كافة الأحوال، يتوجب على الدول ضمان شمول كافة الأفعال المجرمة وفقاً لاتفاقية المتحدة لمكافحة الفساد في أحكامها الوطنية كما هو وراد أدناه:

- **العائدات والوسائط** - يجب ألا تطبق آليات المصادرة على عائدات الجريمة المتأتية من الجرائم القائمة على الفساد فحسب، بل أيضا على الممتلكات أو المعدات أو الوسائط الأخرى المستخدمة أو المراد استخدامها في الجرائم. وتقوم غالبية الدول بتطبيق هذا الشرط.
- **المصادرة القائمة على القيمة** – يمكن اتخاذ هذا الإجراء في عدد من الدول (بما في ذلك الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) كبديل للمصادرة القائمة على الممتلكات، استنادا إلى تحديد قيمة العائدات ووسائط الإجرام ومصادرة قيمة معادلة لها (المادة 31(1) (أ)). كما تم أيضاً تحديد آليات بديلة، مثل صلاحيات المصادرة الموسعة والمصادرة غير القائمة على الإدانة، كممارسات جيدة في الدول التي استحدثت وطورت نظماً متوافقة.
- **التحديد والتعقب والتجميد والضبط** - يتعين على الدول أن تعتمد، على النحو المحدد في المادة 31 (2)، تدابير تمكنها من تحديد العائدات والوسائط أو تعقبها أو تجميدها أو ضبطها لغرض مصادرتها في نهاية المطاف. ويعرف "التجميد" أو "الضبط" بأنه إجراء يحظر مؤقتا نقل الممتلكات أو تحويلها أو التصرف فيها أو تحريكها أو يفرض وصاية أو سيطرة مؤقتاً على الممتلكات بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى (المادة 2(و)) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد). وتكتسب فعالية ومواءمة الإجراءات المطبقة أهمية خاصة، في حين تحترم كافة الدول الدور الهام الذي تلعبه وحدات التحريات المالية الوطنية كما الصلاحيات الممنوحة لها من أجل الوصول إلى الحسابات المالية والسجلات المصرفية في إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- **قيود السرية المصرفية** - ترد في المادة 31 (7) من الاتفاقية المتطلبات الإجرائية اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكام المادة 31 (وكذلك المادة 55 المتعلقة بالتعاون الدولي لأغراض المصادرة). ويتعين على الدول التأكد من أن السجلات المصرفية والمالية والتجارية تخضع للإعداد الإلزامي ومن أن قيود السرية المصرفية قد تم تخطيها. في الواقع، تملك كافة الدول تقريبا إجراءات تسمح لمحاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى بأن تأمر بإتاحة هذه السجلات أو حجزها، وذلك في كثير من الأحيان عن طريق وحدات التحريات المالية الوطنية في سياق التحقيقات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال.
- **إدارة الممتلكات** – تواجه دول عديدة، لا سيما الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (انظر الجدول 2)، مشاكل تتعلق بإدارة الممتلكات المجمدة والمضبوطة والمصادرة، على النحو الذي تقتضيه المادة (31 (3)). وفي هذا الصدد، تفرض إدارة الأصول المضبوطة والمجمدة تحديات خاصة على الدول المنفذة، كما الحاجة إلى وضع قواعد واضحة وشاملة لضمان حفظ الممتلكات على نحو فعال من حيث التكلفة في مختلف الحالات وفيما يتعلق بمختلف الأصول، مهما كان حجمها. وقد تبين وجود تحديات محددة من حيث القدرات الإدارية للدول والنظم الملائمة لإدارة الأصول (مثل

الوكالات المخولة إدارة الممتلكات أو الأشخاص المهرة، مثل أمناء الحفظ، والقيمين، والحراس القضائيين، ومدراء الأصول، والإداريين). وبوجه عام، لم يتم تحديد أي اتجاهات أو سياسات واضحة بشأن استخدام الأصول المصادرة والتصرف بها.

- **العائدات المحولة والمختلطة والثانوية** - يتوجب على الدول أن تشمل في تدابير التجميد والضبط والمصادرة الخاصة بها عائدات الجريمة المحولة أو المبدلة (المادة 31 (4)) أو المختلطة مع ممتلكات مكتسبة من مصادر مشروعة (المادة 31 (5))، فضلا عن الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من عائدات الجريمة هذه (المادة 31 (6)). وقد تبين وجود ثغرات في تشريعات عدد كبير من الدول، لا سيما الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (انظر الجدول 2)، فيما يتعلق بنوع أو أكثر من أنواع الممتلكات المذكورة أعلاه، وبشكل خاص في الدول التي لا تعتمد مبدأ المصادرة القائمة على القيمة.
- **المعايير الإثباتية** -يمكن للافتراضات الإثباتية القانونية المتعلقة بمصدر الأصول المملوكة للمدعى عليهم أن تسهل مصادرة عائدات الفساد (انظر المادة 31 (8)، وهي حكم غير إلزامي). وفي حين أن الافتراضات الإثباتية المتعلقة بجرائم الفساد قائمة في أكثر بقليل من نصف الدول الخاضعة للمراجعة فقط، ثمة بعض التباين الإقليمي في تطبيق التدابير، وقد تم الإبلاغ عن عدد من التحديات، لا سيما بين الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، (انظر الجدول 2). غير أنه لم تتم مواجهة أي عقبات ظاهرة في مسألة حماية حقوق الأطراف الثالثة الحسنة النية (المادة 31 (9)).

1.3.4 استرداد الأصول (المواد 51 و53-57):

يعدّ استرداد الأصول مبدأ أساسياً من مبادئ الاتفاقية (المادة 51). ويتضمن الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تدابير مهمة تكمل التزامات الدول في مكافحة غسل الأموال وتتجاوز الاتفاقيات السابقة في وضع معايير تتطلب، بالنسبة إلى كثير من الدول، تغييرات كبيرة في القانون المحلي والترتيبات المؤسسية.

ويحدد الفصل الخامس إجراءات وشروط استرداد الأصول من خلال الاسترداد المباشر للممتلكات، بما في ذلك تيسير الإجراءات المدنية والإدارية (المادة 53)، ومن خلال التعاون الدولي، بما في ذلك الاعتراف بأوامر المصادرة الأجنبية واتخاذ إجراءات على أساسها (المادتان 54 و55). كما تتضمن المادة 57 أحكاماً هامة تنظم إعادة الأصول والتصرف بها.

1.3.5 وحدات التحريات المالية (المادتان 58 و14 (1)(ب)):

وفقاً للمادة 58، يتوجب على الدول الأطراف أن تتعاون معاً على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وعلى تعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات. ولتلك الغاية، تشترط المادتان 14 (1)(ب) و58 على الدول أن تنظر في إنشاء وحدات تحريات مالية كمراكز وطنية مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.

1.3.6 ملخص تحديات التطبيق:

كما هو وارد في الجداول (1 و2)، ثمة تباين ضئيل في تطبيق تدابير مكافحة غسل الأموال بين الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباقي العالم. وترتبط التحديات الرئيسية بصفة عامة بنطاق الجرائم الأصلية وتغطية أفعال غسل أموال محددة ومشتركة. فمثلاً، فيما يتعلق بالمصادرة والتجميد والضبط واكتشاف جرائم متعلقة بالفساد، تواجه

الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مشاكل ترتبط أولاً بتغطية العائدات المحولة والمختلطة والثانوية؛ وإدارة عائدات الجريمة، فضلا عن تدابير الإثبات ذات الصلة.

الجدول 1. تطبيق المادة 23 (الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة مع دول العالم):

التحديات السائدة في تطبيق المادة 23	الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	123 دولة على صعيد العالم
نطاق الجرائم الأصلية المرتكبة داخل أو خارج الاختصاص القضائي وتطبيق النطاق على الجرائم بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	%27	%28
تطبيق أفعال غسل أموال محددة (الفقرات الفرعية (1) (أ)-(ب)(i) من المادة 23) لاسيما من حيث اكتساب عائدات إجرامية أو حيازتها أو استخدامها	%7	%20
تغطية أفعال غسل الأموال المشتركة بما في ذلك التعاون والتآمر	%7	%10
تقديم نسخ عن التشريعات إلى الأمم لمتحدة	%7	%19
عدم معالجة "الغسل الذاتي للأموال "	-	%3

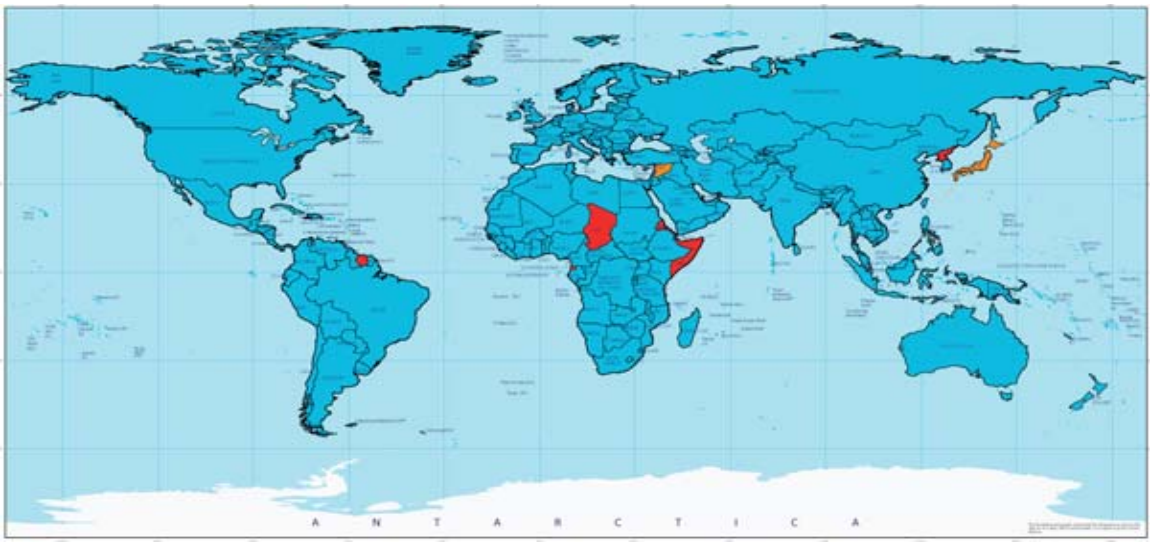
الجدول 2. تنفيذ المادة 31 (الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة مع دول العالم):

التحديات السائدة في تطبيق المادة 31	الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	123 دولة على صعيد العالم
تغطية العائدات الإجرامية المحولة والمبدلة والمختلطة كما الإيرادات والمنافع المتأتية منها	%53	%18
تحديات في إدارة الممتلكات المجمدة أو المضبوطة أو المصادرة	%47	%23
التدابير التي تنص على وجوب قيام مرتكب الجريمة ببرهنة المصدر الشرعي لعائدات الجريمة المزعومة	%33	%24
تعريف العائدات الإجرامية والممتلكات وبشكل خاص الوسائط الأخرى الخاضعة للتدابير المحددة في المادة 31.	%13	%12
الحاجة إلى إصلاح وتعزيز وضمان اتساق التدابير والأطر والقدرات القائمة فيما يتعلق بمصادرة الأصول وتجميدها وضبطها.	%13	%5
غياب أو عدم كفاية التدابير الرامية إلى تسهيل المصادرة والمتطلبات التي تشكل أعباء طائلة (تجميد الأصول ومصادرتها)	%7	%24
أخرى	%13	%17

1.4 خصوصية جرائم الفساد في القوانين الوطنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

تعد جميع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة، وفقاً لآخر البيانات المنشورة على موقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وفي إطار الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها، أدرجت هذه الأخيرة مقتضيات الاتفاقية المتعلقة بتعريف جرائم الفساد وبالآليات الواجب اتخاذها من أجل الحد من هذه الجرائم ومن تبعاتها على المستويين الوطني والدولي. وتبين المعلومات التي توصل بها فريق العمل من خلال الاستبيان اختلاف درجات دمج مقتضيات الاتفاقية المذكورة في المنظومات الوطنية لهذه الدول، وذلك باختلاف السياق الداخلي والبنية القانونية والتنظيمية لكل دولة.

وضعية توقيع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[11]



States Parties
Signatories
Countries that have not signed or ratified the UNCAC

عدد الدول الموقعة على الاتفاقية: **140**

عدد الدول الأطراف: **181**

تم الاعتماد في هذا الجزء على تحليل المعلومات الواردة في الاستبيان الذي استلمه فريق العمل من خمسة عشر دولة، من الدول التي شاركت في أعمال هذه الدراسة.[12]

1.4.1 جرائم الفساد في التشريعات الوطنية للدول الأعضاء:

من خلال تحليل المعلومات الواردة من الدول الخمسة عشر يتبين أن التشريعات الوطنية المتعلقة بجرائم الفساد في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتوزع بين قوانين ذات صبغة عامة مثل القانون الجنائي المعروف في بعض الدول بقانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية أو قانون المسطرة الجنائية، وكذلك قوانين خاصة تنظم مجالات محددة مثل (قانون مكافحة الإثراء غير المشروع، قانون الصفقات العمومية، قانون مكافحة غسل الأموال، قانون حماية الأموال العمومية، قانون حماية المنافسة، قانون الوظيفية العمومية....) بالإضافة إلى ذلك، تندرج بعض الإجراءات المتعلقة بجرائم الفساد ضمن نصوص تنظيمية كالمراسيم واللوائح التنفيذية وغيرها.

وتشمل هذه التشريعات معظم جرائم الفساد المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ماعدا بعض الجرائم التي لم تدرج في أكثر من دولة. ويظهر من خلال المعلومات المتوفرة أن تشريعات سبع دول من بين الإحدى عشر تتضمن جميع جرائم الفساد المذكورة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في حين تبين عدم تجريم بعض الأفعال في عدد من الدول، لاسيما ما يتعلق برشوة موظفي المؤسسات الدولية العمومية ورشوة الموظفين العموميين الأجانب والرشوة في القطاع الخاص، بالإضافة إلى اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص والمتاجرة بالنفوذ والإثراء غير المشروع.

---

[11] www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html

[12] الإمارات، البحرين، تونس، السعودية، السودان، العراق، عُمان، فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، واليمن.

وتجدر الإشارة إلى أن جميع الدول التي شملها الاستبيان، تعتبر جرائم الفساد المعتمدة في تشريعاتها الوطنية، جرائم أصلية لغسل الأموال باستثناء دولة واحدة تجرم قوانينها فعل إعاقة سير العدالة في حين لم تدرج هذه الجريمة ضمن الجرائم الأصلية لجريمة غسل الأموال ضمن المعايير الدولية. كما تم تسجيل حالة دولة أدرجت ثلاث جرائم فساد ضمن الجرائم الأصلية لغسل الأموال (رشوة موظفي المؤسسات الدولية العمومية ورشوة الموظفين العموميين الأجانب والرشوة في القطاع الخاص) على الرغم من أن قوانينها لا تجرم هذه الأفعال أصلا، مما يطرح مشكلة على مستوى التطبيق العملي.

من جهة أخرى، فإن القصور الذي تم تسجيله على مستوى تجريم أفعال الفساد لدى مجموعة من الدول، ينعكس حتماً على مدى التزامها بالتوصية رقم 3 المتعلقة بجريمة غسل الأموال والتوصيات المرتبطة بها.

أما على مستوى العقوبات المفروضة على مرتكبي هذه الجرائم، فهناك تنوع باختلاف نوع وطبيعة وخطورة جريمة الفساد موضوع العقوبة، كما أن شدة العقوبة تختلف حسب الدول حيث لوحظ في بعض الدول عقوبات مشددة ومتنوعة في حين تكون أقل تشديداً في دول أخرى. فعلى سبيل المثال تصل العقوبة إلى الإعدام في بعض الحالات المشددة في إحدى الدول، وفي إحدى الدول تم تسجيل وجود عقوبات بالنسبة للأشخاص المعنويين في حال تورطهم في إحدى جرائم الفساد السابقة الذكر.

ويمكن تصنيف العقوبات حسب المعلومات الواردة كما يلي:

- عقوبات أصلية كالحبس المؤقت أو الحبس المؤبد أو الإعدام أو غرامات مالية، كما يمكن الجمع بين الحبس والغرامة.
- عقوبات تبعية كالعزل أو زوال الصفة عن الجاني أو الحرمان من تولي وظائف عمومية أو الحرمان من التعاقد مع الدولة وكذلك المنع من السفر إلى خارج البلاد أو الإبعاد خارجها.
- عقوبات تكميلية مثل الغرامة والمصادرة.

بالمقابل لم تتضمن المنظومة التشريعية لإحدى الدول عقوبات تبعية أو تكميلية وتم الاكتفاء بالعقوبات الأساسية كالحبس والغرامات المالية. فعلى سبيل المثال في إحدى الدول، تم التفريق في تطبيق العقوبات بين جرائم الفساد التي تشكل جنحة وبين تلك التي تشكل جناية، وفي كلتا الحالتين يتم تطبيق العقوبات المالية والعقوبات الإضافية علاوة على عقوبة الحبس حسب الحالة.

تجدر الإشارة كذلك إلى أنه في أغلب الدول المعنية يكون للسلطة التقديرية للقاضي الجنائي دور كبير في تحديد العقوبة حسب خطورة الفعل الجرمي وحيثيات الجريمة.

1.4.2 أجهزة مكافحة الفساد وعلاقتها بوحدة المعلومات المالية:

باستثناء أربع دول من بين الإحدى عشر، أنشأت الدول هيئات وطنية لمكافحة الفساد كُلِّفت جميعها بنفس المهام التي حُددت خطوطها الرئيسية في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تقوم بها بالتعاون مع جهات وطنية أخرى، من بينها وحدات المعلومات المالية المكلفة بمكافحة غسل الأموال. ونذكر على سبيل المثال من هذه المهام والاختصاصات:

- تنفيذ ومتابعة تنفيذ الالتزامات الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.
- مباشرة قضايا جرائم الفساد، عن طريق تلقي البلاغات والشكاوى، التحري والبحث ومن ثم إحالة الملفات إلى الجهات المختصة.
- تدعيم عملية الإبلاغ عن المخالفات والأفعال المشتبه في ارتباطها بجرائم الفساد وحماية المبلغين.
- تعزيز التعاون على المستوى المحلي والدولي.

- إطلاق الحملات الوطنية لمكافحة الفساد.
- إعداد الاستراتيجيات الوطنية وبرامج مختصة وتقييم للتشريعات والأنظمة واللوائح ذات الصلة.

أما عن التعاون مع وحدات المعلومات المالية (بحسب المعلومات المتوفرة) فعادة ما يكون ذو طابع تكاملي خاصة فيما يتعلق بجانب تبادل المعلومات والبحث والتحري إثر بلاغات التقارير المشبوهة، والمشاركة في اجتماعات لتقييم النظام أو وضع استراتيجيات، وكذلك في مجال التجميد والمصادرة واسترداد الموجودات فضلاً عن التعاون في إعداد وتنسيق البرامج التدريبية وورش العمل في مجال مكافحة غسل الأموال والفساد.

وتجدر الإشارة إلى وجود أجهزة وإدارات أخرى لدى أغلبية الدول المذكورة ذات اختصاصات مختلفة تعمل إلى جانب هيئات مكافحة الفساد ووحدات المعلومات المالية، من ضمنها هيئات الرقابة الإدارية، وهيئات الرقابة والتحقيق وهيئات الوساطة والمنافسة وغيرها من الهيئات. كما أن بعض الدول قامت بإنشاء محكمة مختصة بجرائم الفساد ونيابة مكافحة الفساد، أو أقسام للجرائم المالية ببعض المحاكم وأقسام أمنية مختصة في مجال الجرائم الاقتصادية ومكافحة الفساد. وعمدت إحدى الدول إلى تقوية دور اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق والمفتشيات العامة.

وبالنسبة للدول التي لم تُنشأ لديها هيئات خاصة لمكافحة الفساد، تقوم أجهزة أخرى بتولي المهام المذكورة أعلاه، كالأجهزة الرقابية الإدارية والمالية، أو الأجهزة القضائية والنيابة العامة أو أجهزة إنفاذ القانون، أو جهاز أمن الدولة.

1.5 حجم غسل عائدات الفساد في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

تقدر بعض الدراسات الموجودات المتحصل عليها من بعض الأنشطة غير المشروعة بحوالي 20 إلى 40 بليون دولار أميركي من عائدات الفساد، و500 بليون دولار أميركي من أنشطة إجرامية، و500 بليون دولار أميركي من التهرب من دفع الضرائب في السنة، وهذا ما يقارب تريليون دولار أميركي سنوياً، وتأتي هذه المتحصلات من الاقتصاديات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية.[13]

ووفقاً لتقديرات البنك الدولي، فإن مقدار ما يُسرق من دول العالم النامية سنوياً، يقدر بعشرة أضعاف المساعدات الدولية التي تقدم لها، وبالتالي، فإن هذه الدول لو نجحت في مكافحة الفساد تستطيع، ليس فقط التخلي عن المساعدات الدولية، بل أيضاً تحقيق فوائض في ميزانياتها توجهها لجهود التنمية. وفي دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي، وُجد أن زيادة قدرها 0,78% فقط في معدل الفساد، يقلل من الدخل السنوي بنسبة 7,8%، وكما هو مقدر فإن ما تم إهداره بسبب الفساد من مساعدات البنك الدولي منذ بداية إنشائه في ديسمبر 1945 حتى الآن هو 100 مليار دولار أمريكي، ويصل الرقم إلى 200 مليار دولار أمريكي إذا ما تم إضافة ما تم إهداره من مساعدات البنوك الدولية الأخرى.[14]

وتفقد الدول الأفريقية 25% من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً بسبب ممارسات الفساد وهو ما يبلغ 148 بليون دولار، وهذا التقدير يشمل الأموال المتحصل عليها بسبب ممارسات الفساد من رشوة، وعمولات غير قانونية، وفساد في إبرام عقود المشتريات العامة.[15]

بالاعتماد على أجوبة الدول على الاستبيان المتعلق بحجم ونطاق جرائم الفساد وغسل عائداته، يُعتبر هذا الجزء من بين الأجزاء من الاستبيان الأكثر افتقاراً إلى المعلومات. وقد يُستنتج من ذلك عدم وجود معطيات بشأن حجم الفساد وحجم الأموال المتأتية من الفساد التي يتم غسلها لدى أغلب الدول المشاركة، ولعل هذا الأمر يرجع إلى صعوبة التعرف على الحجم الطبيعي لجرائم الفساد

[13] Stolen Asset Recovery (STAR) Initiative; Challenges Opportunities and Action Plan, the World Bank, 2007, p. 9
[14] http://web.worldbank.org
[15] Stolen Asset Recovery (STAR) Initiative

نظراً لأنها كغيرها من الجرائم المالية تتم في الخفاء، ولا يشكل المضبوط منها إلا نسبة من الجرائم المرتبكة نظراً لوجود مصلحة مشتركة – في الغالب – بأطراف جريمة الفساد، مما يمنع أياً من طرفي الجريمة من القيام بالإبلاغ.

كما يمكن الاستنتاج من هذا إلى أنه قد يكون على دول المنطقة أن تعمل على إعادة النظر في منظومة البيانات الإحصائية التي تحتفظ بها، لتشمل الاحتفاظ بالبيانات الخاصة بالأصول التي تكون محل جرائم الفساد في المراحل المختلفة للتحقيقات والتقاضي، والجرائم المرتبطة بها، حيث أن هذه البيانات تعد هي حجر الزاوية في الوصول إلى القيم التقديرية لحجم المتحصلات المرتبطة بجرائم الفساد في المنطقة.

وقد يكون من المفيد الاستفادة من بعض الإحصائيات التي تم نشرها في هذا الصدد، ونخص منها على وجه الخصوص الإحصائية التي وردت في التقرير الذي أعدته منظمة النزاهة المالية العالمية Global Financial Integrity بشأن التدفقات غير المشروعة للأموال في الدول النامية في السنوات 2004-2013، حيث يقدم لنا التقرير المذكور الإحصائية التالية:

حجم التدفقات النقدية منسوبة إلى إجمالي الدخل المحلي (بالمليار دولار أمريكي)

المنطقة	2009	2010	2011	2012	2013
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفغانستان وباكستان	2,2	1,9	2,5	2,0	2,1
آسيا	3,0	4,0	3,2	3,6	3,5

وبحسب المعلومات المتوفرة حول فئة الجرائم الأكثر حدوثاً، غالبا ما تتكرر جرائم الفساد التالية في أغلب الدول:

- ✓ رشوة الموظفين العموميين الوطنيين
- ✓ المتاجرة بالنفوذ
- ✓ اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي
- ✓ إساءة استغلال الوظائف
- ✓ اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

وعادةً ما تقع هذه الجرائم في قطاعات عمومية كالوزارات والمؤسسات العامة وكذلك في بعض مجالات القطاع الخاص كالمؤسسات المالية، وبصفة خاصة المصارف، وشركات الصرافة، وشركات التأمين، إلا أنه يلاحظ من تحليل الردود التي وردت من الدول المشاركة في هذه الدراسة ما يلي:

- فيما يخص الجهات التي اكتشفت العمليات المشبوهة التي تتعلق بغسل عائدات الفساد خلال الخمس سنوات الأخيرة (2011-2015)، تظل هذه الملفات محفوظة لدى المصارف أو النيابة العامة كما أفادت معظم الدول بذلك.
- بالنسبة لبلاغات الاشتباه المتعلقة بغسل عائدات الفساد تباين عددها من دولة إلى أخرى، حيث تراوح عدد الإبلاغات المقدمة في بعض الدول خلال الخمس سنوات الأخيرة بين خمسة عشر وعشرين بلاغا. في المقابل، فاق عدد البلاغات المقدمة في إحدى الدول خلال نفس الفترة 12000 بلاغاً أي بمعدل 2400 بلاغ في السنة، بينما لم توفر الإحصائيات بالنسبة للخمسة دول المتبقية، وهو أمراً يجدر النظر فيه.
- بالنسبة للقضايا التي تم التحقيق بشأنها خلال الفترة المتراوحة بين 2011 – 2015 وحجم الأموال المرتبطة بها، فقد حصلنا على ثلاث ردود بهذا الخصوص، حيث أظهر التحليل تبايناً كبيراً بينها. ففي الوقت الذي ارتفع فيه عدد القضايا التي تم التحقيق فيها في إحدى الدول من 700 قضية عام 2011 إلى ما يفوق 1200 قضية عام 2015، انحصر هذا العدد في بعض الدول في قضيتين إلى ثلاث قضايا في السنة.

- أما فيما يتعلق بحجم الأموال المرتبطة بالقضايا التي تم التحقيق بشأنها، فشهد أيضاً تبايناً كبيراً بين الدول التي قدمت إحصائيات بهذا الخصوص إذ انخفض حجم هذه الأموال في إحدى الدولتين من حوالي 16 مليون دولار أمريكي عام 2011 إلى حوالي 5 مليون دولار أمريكي عام 2015. وفي دولة أخرى سجل هذا المبلغ حوالي مليون و300 ألف دولار أمريكي عام 2011 و775 ألف دولار أمريكي عام 2012 ليرتفع إلى 10 مليون دولار أمريكي عام 2013، و2 مليون و790 ألف دولار أمريكي سنة 2014 وثلاثة ملايين و600 ألف دولار أمريكي سنة 2015.
- أما بخصوص عدد قضايا غسل عائدات الفساد التي تمت إحالتها إلى القضاء، وعدد القضايا التي صدر حكم بشأنها خلال الفترة 2011-2015، فتظل ضعيفة جداً بناء على المعلومات التي تم التوصل إليها. وتجدر الإشارة بهذا الخصوص أن فريق العمل توصل لإحصائيات بناء على ردود من ثلاث دول فقط تراوحت فيها عدد الإحالات في دولتين بين إحالة واحدة وإحالتين في السنة فيما وصل معدل عدد هذه الإحالات في إحدى الدول إلى حوالي 600 إحالة. وفي المقابل صرحت دولة واحدة بصدور أحكام بهذا الخصوص بمعدل حكم واحدة في السنة.
- أما فيما يتعلق بحجم استرداد الأموال الناتجة عن جرائم الفساد، فقد توفرت للفريق معلومات في هذا الشأن من قبل دولتين فقط. حيث استطاعت إحدى الدول استرداد أموال مرتبطة ببعض حالات الفساد خلال الفترة (2011-2015)، اذ ارتفع حجم الأموال التي تم استردادها من 8 مليون دولار أمريكي سنة 2011 إلى 10 مليون دولار أمريكي سنة 2012 و560 ألف دولار أمريكي سنة 2014، مقابل لا شيء سنتي 2013 و2015. وبالنسبة للدولة الثانية، ارتفع حجم هذه الأموال من حوالي 4 مليون دولار أمريكي سنة 2012 إلى 4.5 مليون دولار أمريكي سنة 2013، و6 مليون دولار أمريكي سنة 2014، ليرتفع هذا المبلغ إلى أكثر من 122 مليون دولار أمريكي لسنة 2015.

ونظراً للانخفاض الملحوظ في أعداد بلاغات الاشتباه المرتبطة بغسل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، وكذلك انخفاض حالات الإدانة في مثل هذه الجرائم، فإن الدراسة قد تلفت نظر دول المنطقة إلى عدد من العوامل التي قد تؤثر في فعالية منظومة مكافحة الفساد لديها، منها:

1. عدم تشكيل مكافحة جرائم الفساد أحد الأولويات الاستراتيجية القومية في بعض الحالات بما ينعكس على مستوى الاهتمام بها.
2. تركيز الجهود في بعض دول المنطقة على الجريمة الأصلية (أي جريمة الفساد) دون جريمة غسل عائدات الفساد.
3. عدم كفاية التنسيق المؤسسي لاسيما بين أجهزة مكافحة الفساد ووحدة المعلومات المالية من الناحية العملية وجهات الادعاء لدى بعض الدول.
4. عدم صرامة وفعالية نظم الرقابة على الأشخاص الملزمين بالإبلاغ في بعض الحالات، بما يكفل الامتثال الكامل بأحكام القوانين المحلية.
5. ضعف القدرات الخاصة بالأشخاص الخاضعين للإبلاغ عن العمليات المشبوهة المرتبطة بجريمة الفساد في بعض الحالات.
6. ضعف الأساليب التقنية المستخدمة في تحليل البلاغات المالية في بعض الحالات، بما يعزز من فرص توفير الأدلة اللازمة للإدانة في جرائم الفساد وغسل الأموال.
7. عدم وجود دوائر قضائية متخصصة للتحقيق في جرائم الفساد لدى بعض الدول، الأمر الذي يعمل على إطالة أمد التقاضي.

8. اختصاص محاكم دون غيرها في قضايا غسل الأموال والتي لا تكون بالضرورة نفس المحاكم المختصة في الجرائم الأصلية لدى بعض الدول.
9. عدم كفاية الموارد البشرية والموارد التقنية المخصصة لمكافحة جرائم الفساد.
10. عدم وجود تدريب متخصص كافي للمحققين ووكلاء النيابة والقضاة في أساليب التحقيق المالي وما يميزها عن غيرها من الأساليب التقليدية للتحقيقات الجنائية.

الفصل الثاني: أساليب وأدوات غسل عائدات جرائم الفســـاد

حظي موضوع غسل الأموال المتحصلة من عائدات الفساد بأهمية خاصة لدى مجموعة العمل المالي، حيث صدرت عنها دراسة تطبيقات حول "غسل عائدات الفساد" في العام 2011م، والتي سبقت الإشارة إليها في الفصل الأول، والتي تناولت ضمن سياقها أكثر الجرائم التي ينتج عنها متحصلات جرائم الفساد الكبرى Grand Corruption والتي تمثلت في: (1) الرشوة المباشرة أو عبر العمولات، و(2) الابتزاز، و(3) التربح وتضارب المصالح، و(4) اختلاس أموال الدولة بوسائل احتيالية.

كما أشارت الدراسة كذلك إلى أن من بين الأساليب التي تستخدم في غسل متحصلات وعائدات جرائم الفساد: إنشاء الشركات أو الترتيبات القانونية واستغلال حراس البوابات Gatekeepers، واستخدام المؤسسات المالية المحلية والخارجية offshore and onshore financial institutions، واستخدام المالكين المسجلين (أو الوسطاء) والأموال السائلة. أما في جريمة رشوة الموظفين العموميين ومن يوكل إليهم وظائف بارزة فقد تعددت أساليب غسل متحصلات هذه الجريمة، حيث شملت: استخدام الأشخاص الاعتبارية والصناديق الائتمانية Express Trustلتحويل التدفقات النقدية إلى حساباتها أو لصالحها، وباستخدام نموذج المالكين المسجلين (Nominees) الذين كانوا يمثلون في معظم الحالات أفراد العائلة المقربين كالزوجة أو الوالدين أو الأبناء- وقد تكرر هذا الأسلوب في كل من جريمة اختلاس الممتلكات من موظف عمومي وجريمة إساءة استغلال الوظيفة، وإن كانت هذه الفئة الأخيرة من الجرائم قد تميزت باستخدام العناصر الخارجية لاقتناء الممتلكات العقارية لإخفاء المتحصلات.

وفي إطار فهم أمثل لأساليب غسل الأموال المتأتية من جرائم الفساد المحددة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تضمّن الجزء الثاني من الاستبيان الذي تمّ إعداده لطلب المعلومات والحالات العملية لأغراض الدراسة أسئلة حول جرائم الفساد الأكثر انتشاراً وفقا للإبلاغات والحالات التي تمّت معالجتها وطرق غسل عائدات هذه الجرائم، بالإضافة إلى حالات عملية تم جمعها وتحليلها، ويمكن الاطلاع عليها في البند التالي أدناه بصورة مفصلة.

1.2 تحليل استبيان طلب المعلومات:

1.2 .1 الأساليب المستخدمة:

أولاً: استخدام النقد:

يعد استخدام النقد من أبرز الأساليب في غسل الأموال وأشهرها على الإطلاق، وليس في دول المنطقة وحسب، بل وكذلك في جميع أنحاء العالم، وذلك لما يتمتع به النقد من مزايا، جسدها المثل الأجنبي الذي جرى على لسان الإداري العالمي السيد/ جاك ويلش، أن "الأموال السائلة" هي الملك[16] " أثبت أنه لا يزال صحيحاً، كما أن هذه الوسيلة تحقق الإخفاء التام وعدم ترك أي آثار يمكن تعقبها من قبل مرتكب الجريمة الأصلية أو جريمة غسل الأموال. وقد تضمنت حالات عديدة تم تحليلها استخدام النقد، خاصة المبالغ الكبيرة.

وعلى الرغم من عدم توافر بيانات واضحة في بعض الحالات التي تتضمن شراء أصول في خارج الدول التي وقعت فيها جرائم الفساد، إلا أنه لا يستبعد أن يكون بعض المبالغ التي استخدمت في تنفيذ عمليات غسل الأموال العابرة للحدود قد تمت عن طريق النقل المادي للأموال عبر الحدود. ولا شك أن مسألة تنظيم وزيادة الرقابة على انتقال النقد عبر الحدود تحتاج في دول المنطقة، وفي العديد من الدول الأخرى، إلى مزيد من الانتباه ولذا فقد يكون من اللازم أن يتم توجيه الاهتمام بهذه المسألة في المرحلة المقبلة من قبل مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

[16] "Cash is King"

ثانياً: استخدام المؤسسات المالية:

يعتبر هذا الأسلوب من أهم وأفضل الخيارات التي يلجأ إليها مرتكبو الجرائم الأصلية وغسل الأموال، حيث تعتبر المكان الآمن للأموال التي يراد غسلها، كما يمكن من خلالها التصرف في الأموال بصور وأساليب مختلفة متى تمكن المجرم من إدخال أمواله غير المشروعة إلى المؤسسات المالية.

ويظهر من استعراض الحالات التي تم استلامها من دول المنطقة، أن معظمها قد تم باستخدام الأنواع المختلفة من المؤسسات المالية، ولاسيما البنوك وشركات الأوراق المالية، ويتفق هذا الأسلوب مع الأساليب التي تم تحديدها من قبل مجموعة العمل المالي في الورقة الخاصة بها والخاصة بغسل متحصلات الفساد، ولا شك أن القطاع المالي في أي دولة يشكل الشريان الرئيسي التي يمكن من خلاله توجيه الأموال إلى الاستخدامات المرغوبة.

ثالثاً: إنشاء الترتيبات القانونية Legal Arrangements:

يعتبر هذا الأسلوب من الأساليب التقليدية التي لازالت تستخدم لإخفاء متحصلات النشاط الإجرامي ويشتمل على عدد من الأنواع مثل: الصناديق الائتمانية (Trusts)، الشركات ذات المسؤولية المحدودة أو المؤسسات أو الشركات الخاصة أو العامة المحدودة أو شركات الأعمال الدولية وغيرها. وقد أشار تقرير OECD لعام 2001 إلى أن الترتيبات القانونية يتم من خلالها إجراء مجموعة واسعة من الأنشطة التجارية[17] ويمكن لها أن تمتلك عدداً من الأصول التي قد يتم إساءة استغلالها لإخفاء متحصلات الأنشطة الإجرامية، وتحددت أنواع هذه الترتيبات التي يُساء استغلالها كما تم ذكرها آنفاً.

كما أشارت دراسة التطبيقات حول "غسل عائدات الفساد" في العام 2011م السابقة، إلى أن هناك عدداً من العناصر التي تسهم في زيادة مخاطر جريمة غسل عائدات الفساد عن طريق أسلوب إنشاء الشركات أو الترتيبات القانونية، منها:

1. سهولة إنشاء وحلّ (إنهاء) هذه الترتيبات القانونية في بعض المناطق الجغرافية.
2. أن هذه الكيانات يمكن إنشاؤها كجزء من سلسلة متعددة من الشركات في مناطق جغرافية مختلفة – الشركات ذات الجنسية المتعددة – في الوقت الذي تكون فيه هذه الكيانات مملوكة في منطقة جغرافية واحدة لشخص أو عدد من الأشخاص من هذه المنطقة أو من مناطق أخرى.
3. استخدام الوسطاء المتخصصين لإخفاء هوية المستفيد الحقيقي.
4. سهولة استخدام أسلوب المالكين المسجلين لتمويه وإخفاء هوية المستفيد.
5. وجود عدد من الترتيبات القانونية المنشئة في بعض المناطق الجغرافية بهدف إخفاء هوية المستفيد الحقيقي للممتلكات.

رابعاً: استخدام المالكين المسجلين Nominees:

يعتبر هذا الأسلوب من الأساليب الشائعة في الاستخدام لتمويه ونقل عائدات الفساد، وغالباً ما يتم من خلال استخدام المجرمين لعوائلهم والمقربين لهم لإخفاء آثار الأموال. ومن خلال تحليل الحالات العملية في دول المنطقة، يتبين استخدام هذا الأسلوب وتكرره بشكل ملحوظ في كل من جريمة اختلاس الممتلكات من موظف عمومي، وجريمة إساءة استغلال الوظيفة، ومن المرجح أن يكون هذا الأسلوب قد استخدم بكثرة في أمثلة استرداد الأموال التي تم الاستناد إليها، ولكن نظراً لأن تفاصيل القضايا المرتبطة بهذه

[17] Behind the Corporate Veil, Using Corporate Entities for Illicit Purposes https://www.oecd.org/corporate/ca/43703185.pdf

الحالات لم يتم الوقوف عليها فإنه لا يمكن الجزم بذلك. وتتضمن بعض الأمثلة التي وردت إلينا والتي تم فيها استخدام هذا الأسلوب في اقتناء المجرمين للعقارات والسيارات والمنتجات الثمينة وتسجيلها بأسماء أخرى كزوجاتهم أو أفراد العائلة أو الشركاء المقربون للتمويه والإخفاء.

خامساً: استخدام العناصر الخارجية Offshore (المالكين المسجلين أو الحسابات/ الممتلكات الخارجية):

يتمحور هذا الأسلوب في قيام مرتكبي جرائم الفساد بتحريك أموالهم خارج النطاق الجغرافي للدولة ومجال اختصاصها القانوني (نقل الأموال عبر الحدود)، وذلك باستغلال مناطق الاختصاص التي تسمح لغير المقيمين بامتلاك حسابات وأصول على إقليمها، لإضفاء مزيد من الصعوبة في التحري عن مصدرها من قبل الدولة التي تنقل إليها الأموال.

ومن خلال تحليل الحالات العملية المتوفرة، تبين أنه يتم استخدام هذا الأسلوب في دول المنطقة عن طريق التحويلات المالية الخارجية، وتعدد فتح حسابات خارجية، واستخدام حسابات أطراف ثالثة خارجية.

سادساً: استخدام الأعمال والمهن غير المالية المحددة في غسل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد:

على الرغم من أن هذه الصورة لا تتضح بصورة مباشرة من الحالات التي تم استلامها من الدول المختلفة، إلا أنه يمكن التوصل إليها من خلال النظر في بعض الأساليب المستخدمة المشار إليها مسبقا، مثل استخدام المالكين المسجلين ومراكز الأموال الخارجية، حيث يتضح أن بعض الحالات تضمنت شراء عقارات أو اقتناء سيارات ومنتجات ثمينة مثل السيارات الفارهة والمعادن الثمينة، وهذه الأشياء يتطلب تحقق الملكية لها مشاركة أحد الأعمال والمهن غير المالية المحددة مثل المحامين في تسجيل ملكية العقارات، وتجار المعادن الثمينة والأحجار النفيسة، وكاتبي العدل في تسجيل العقارات والسيارات وغيرها، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن هذا الأسلوب من أساليب غسل الأموال لا يحظى بالاهتمام الكافي في دول المنطقة، وهو أمر يجدر الالتفات إليه كأحد الأولويات التي يجب الانتباه إليها في الفترة القادمة.

ويتضح من أساليب غسل الأموال التي تم تحديدها من خلال تحليل الردود الواردة من الدول المشاركة في الدراسة، والحالات التي تم مراجعتها من خلال المواقع العامة، أن هناك تشابه كبير بين الطرق المستخدمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتلك التي تم تحديدها في ورقة مجموعة العمل المالي الخاصة بغسل أموال متحصلات الفساد، الصادرة عن المجموعة في عام 2011، وإن كان من الممكن نظراً لوجود اختلاف في الطبيعة الاجتماعية بين جماهير هذه المناطق أن تختلف تركز الطرق في كل منطقة، حسب الظروف الاقتصادية والمالية السائدة في كل منها، ولاسيما وأن بعض الأساليب التي تمت تحديدها في هذه الورقة من واقع الردود المقدمة من الدول تشير إلى عدم وجود تركيز مباشر على بعض طرق غسل الأموال الأساسية، مثل استخدام الأعمال والمهن غير المالية المحددة، واستخدام بعض أنواع المؤسسات المالية بخلاف البنوك وشركات الأوراق المالية، مثل شركات التأمين، أو التأجير التمويلي، أو الرهن العقاري.

2.1.2 <u>الأدوات المستخدمة:</u>

يتبين من خلال تحليل الاستبيانات المرسلة من الدول المشاركة شيوع استخدام الأساليب التالية:

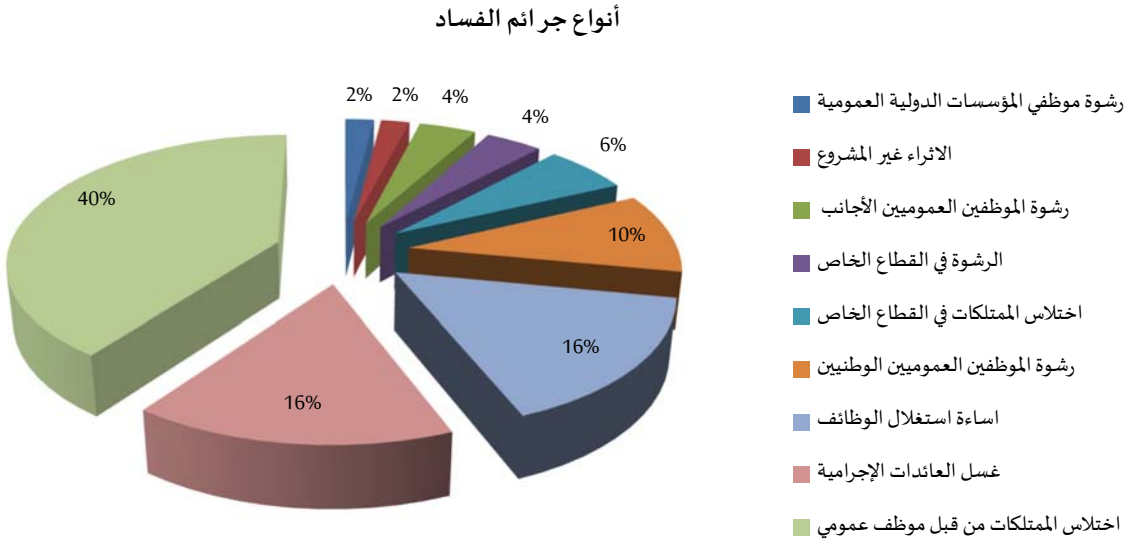
- الشيكات
- النقد
- شراء الذهب والأحجار الكريمة
- تحويل الأموال
- العقارات
- شراء البضائع الثمينة

2.2 تحليل الحالات العملية:

إنّ فهم الأساليب المعتمدة في غسل عائدات الفساد، يتضح أنه مرتبط بشدة بفهم مدى انتشار جرائم الفساد في حد ذاتها بالمنطقة، فتحليل الأساليب المعتمدة ينطلق وجوبا بتحليل الجرائم الأصلية التي ترتّبت عنها جريمة الغسل، وفئة القائمين بهذه الجرائم. ووفقاً لنتائج التحليل لاستبيانات الدول المشاركة وللحالات العملية من المصادر المفتوحة وتتمثل في عدد 42 حالة عملية، أوضحت ترتيب أكثر جرائم الفساد شيوعا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على النحو الآتي:

1. اختلاس الممتلكات العامة.
2. غسل العائدات الإجرامية وإساءة استغلال الوظيفة.
3. رشوة الموظفين العموميين الوطنيين.

ويوضح المخطط البياني النسب المتعلقة بهذه النتائج بحسب جرائم الفساد المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.



إن اختلاس الممتلكات العامة من قبل الموظف أكثرها إنتشاراً في دول المنطقة بنسبة 40% من جرائم الفساد الأخرى، يليها غسل العائدات الاجرامية وإساءة إستغلال الوظائف بنسب متساوية 16% مقارنة بجرائم الفساد الأخرى.

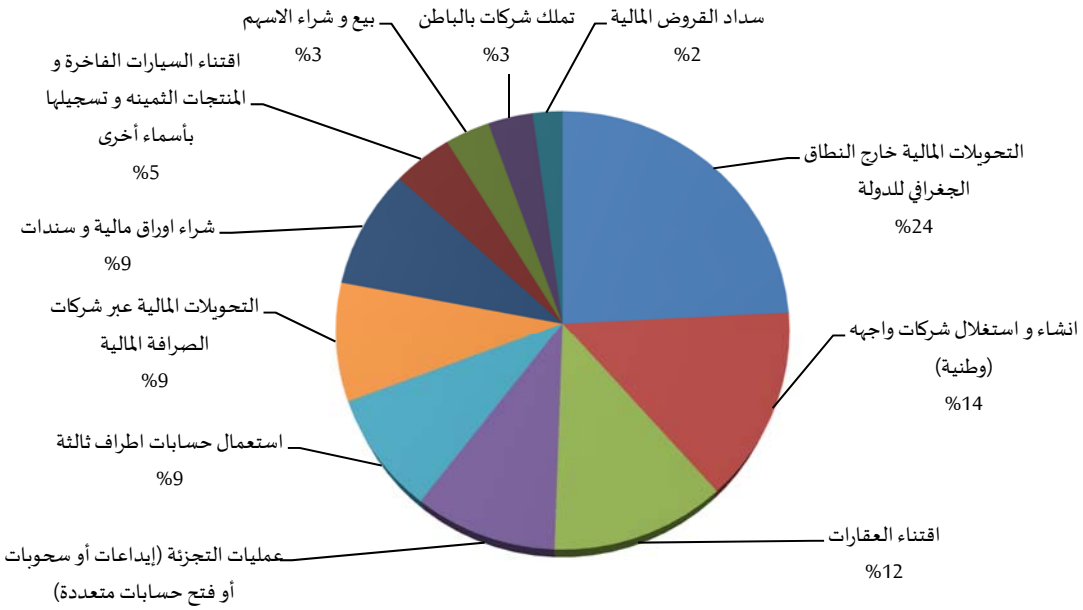
وبغض النظر عن نوع الجرائم المتصدرة لقائمة الترتيب، فإنّ القاسم المشترك بينها هي فئة مرتكبي هذه الجرائم وهي الموظفين العموميين الموكل إليهم وظائف بارزة بالدرجة الأولى، وعليه فإنّ هذه الشريحة تعتبر ذات مخاطر هامة من حيث قابليتها للتورط في أعمال فساد وبالتحديد في اختلاس الممتلكات أو إساءة استغلال السلطة لتحقيق منافع شخصية. وكاستنتاج أولي، يبرز جلياً أنّ المنطقة تعاني من تفشي الفساد الكبير بصفة أكبر نسبياً من الفساد الصغير وفقا للتصنيف[18] الذي تقوم به منظمة الشفافية الدولية والذي يربط بين فعل الفساد ومدى نفاذ الموظف القائم به.

ومن ناحية التوزيع الجغرافي لهذه الجرائم في المنطقة، نستطيع القول إنها تجمع بين دول ذات نظم اقتصادية وسياسية مختلفة مما يدعم نظرية أن جرائم الفساد يمكنها التغلغل في أي نظام إذا ما توفّرت لها الأرضية الملائمة للتكاثر.

[18] http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption

2.2.1 التحليل الشامل للأساليب المعتمدة في غسل عائدات الفساد بالمنطقة:

بالنظر في الأساليب المستخدمة في غسل متحصلات الفساد، ومن خلال التحليل الشامل للبيانات الواردة من دول المنطقة، تبيّن أنّ أكثر الأساليب المستخدمة من قبل مرتكبي جرائم الفساد كالتالي:



الأساليب الفنية المستخدمة لغسل عائدات جرائم الفساد في دول المنطقة

يتضح من الحالات العملية التي بين أيدينا وتتمثل في عدد 42 حالة، أن التحويلات المالية خارج النطاق الجغرافي للدولة تحتل أعلى نسبة في دول المنطقة بنسبة 24 %من طرق وأساليب غسل عائدات الفساد مما يشير إلى أنها أكثر الأساليب شيوعاً في المنطقة، ويليها إنشاء واستغلال الشركات الواجهة (الوطنية) بنسبة 14% استخداماً لهذا الأسلوب لغسل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، ومن ثم اقتناء العقارات فهو يصنف من ثالث الطرق الشائعة في المنطقة بنسبة 12%. ونرى أن كل من عمليات التجزئة (إيداعات أو سحوبات أو فتح حسابات متعددة) واستعمال حسابات أطراف ثالثة (Nominees)، والتحويلات المالية عبر شركات الصرافة وشراء الأوراق المالية والسندات، تتراوح النسب فيها من 9% -10 %. ثم نلاحظ انخفاض بالنسب المئوية في كل من هذه الأساليب التالية: اقتناء السيارات الفاخرة والمنتجات الثمينة، بيع وشراء الأسهم، تملك شركات الباطن، وسداد القروض المالية، مما يشير أن هذه الطرق ليست شائعة الاستخدام في الأرجح لدى دول المنطقة بحسب الحالات الواردة.

والجدير بالذكر أنّ غسل الأموال بصفة عامة هو عملية مركّبة تتألّف من مجموعة من العمليات المتتالية وعليه فإنّ إنجاح جميع هذه المراحل يستدعي من مرتكبي هذه الجريمة، التنويع في الأساليب وفقا لمتطلبات المرحلة التي يتمّ الشروع فيها، وانطلاقا من هذا المعطى فإنّ عملية غسل الأموال المتأتية من جريمة فساد ما، يمكن لها أن تشتمل على أكثر من أسلوب حيث تتداخل معطيات أخرى تتعلّق بحجم الأموال ومدى نفوذ الشخص ونوع جريمة الفساد المرتكبة في تحديد مروحة الخيارات المتاحة، مما يدفعنا إلى القول بأنّ جريمة غسل متحصلات الفساد هي جريمة مشتركة تستدعي تدخّل أطراف أخرى غير الأطراف المتداخلة بالجريمة الأصلية أي جريمة الفساد.

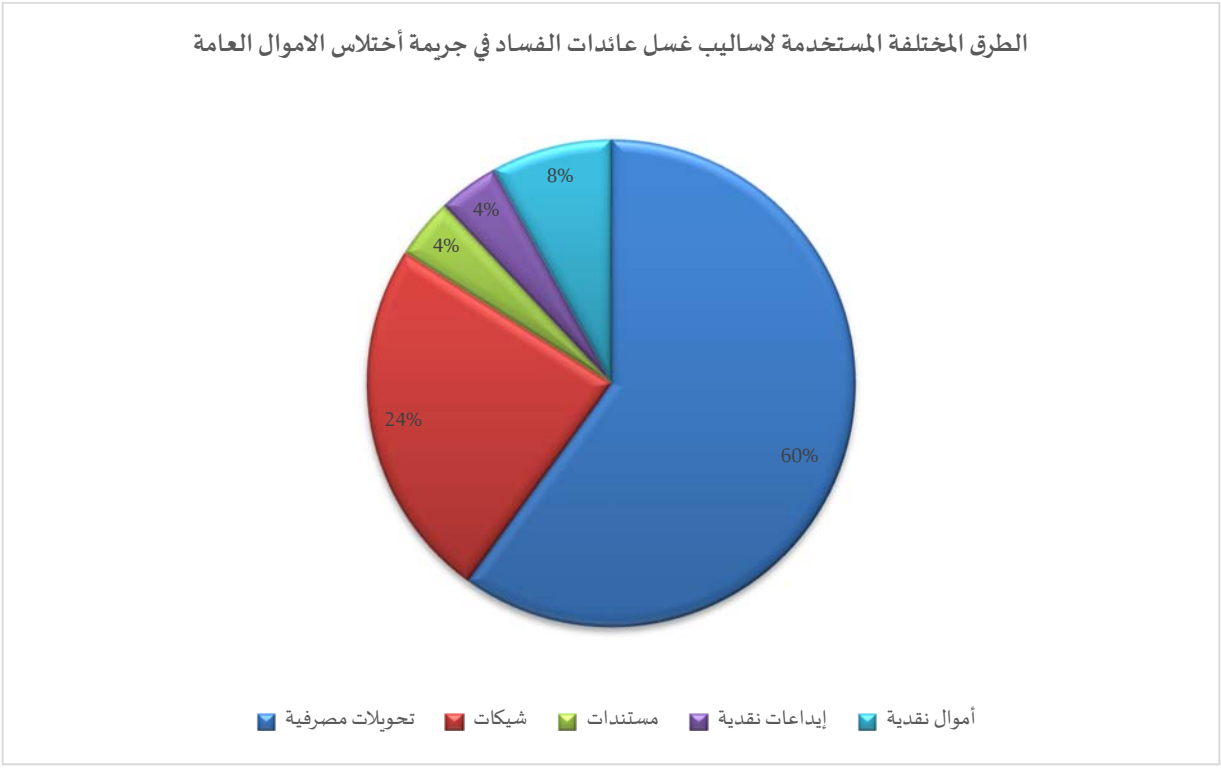
وفي سياق ربط مع ما تمّ استنتاجه سابقاً حول أكثر جرائم الفساد انتشاراً والتي استخلصنا من خلالها أنّ فئة الموظفين العموميين الموكل إليهم وظائف بارزة تعتبر من أكثر الشرائح المعرّضة لارتكاب جرائم الفساد، ونظراً لطبيعة الوظائف الموكلة إلى هذا الصنف

من الموظفين والتي تكسبه شهرةً لدى العموم، فإنّ هذه الشريحة تجد نفسها مجبرة على اللجوء إلى أطراف ثالثة وبالتحديد إلى حسابات هذه الأطراف لغسل متحصلات أفعال الفساد التي ارتكبتها في إطار القطع بين الأموال ومصدرها، وبالإضافة إلى هذه الأساليب الهامة من حيث النسب، يقوم مرتكبو جرائم الفساد باستغلال أساليب أخرى متعددة.

أما بخصوص مدى تنوع الأساليب المعتمدة في غسل عائدات كل جريمة من جرائم الفساد على حدة، ومدى قدرة مرتكب جريمة الفساد على إنجاح المرحلة الأهم والأصعب في إطار البحث عن التمتع بمتحصلات أفعاله بعيدا عن المحاسبة، تشير الأرقام المبينة بالرسم البياني أعلاه أنّ عدد الأساليب المتاحة في غسل متحصلات جرائم الفساد تتراوح بين 9 أساليب بالنسبة للجرائم.

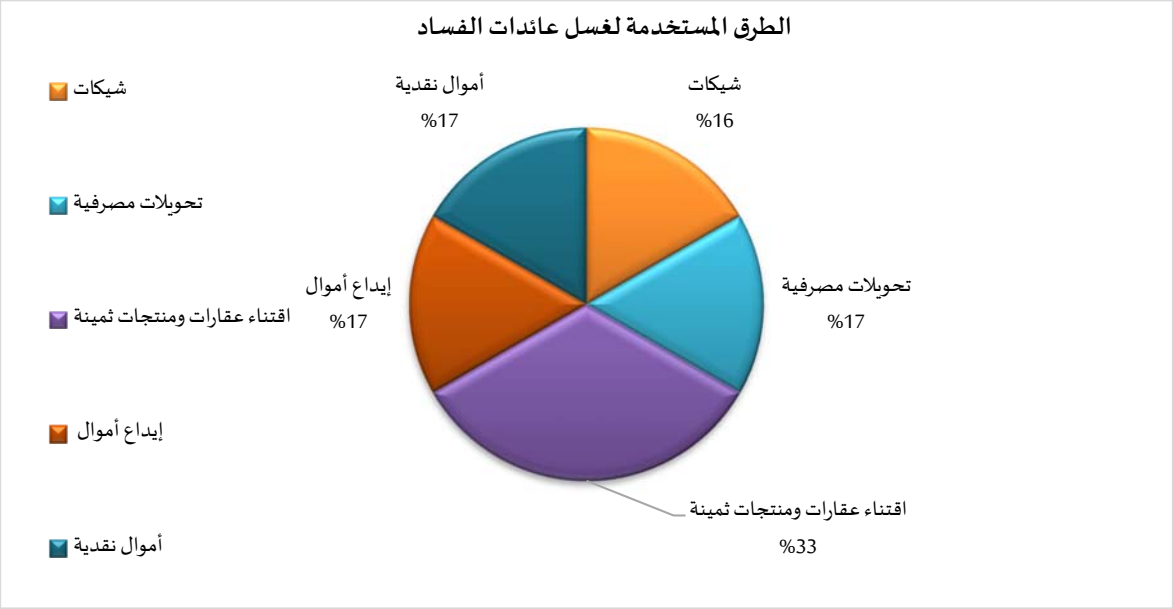
سعياً لفهم أمثل للأساليب المعتمدة في غسل عائدات الفساد بالمنطقة وفي إطار استغلال أوسع للمعطيات المتوفرة تم تحليل القضايا الواردة والأخذ بالاعتبار نوع الجريمة المرتكبة، وفيما يلي تحليل مفصل يشرح الأساليب والأدوات المعتمدة في غسل الأموال حسب نوع جريمة الفساد المرتكبة.

1-اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي:

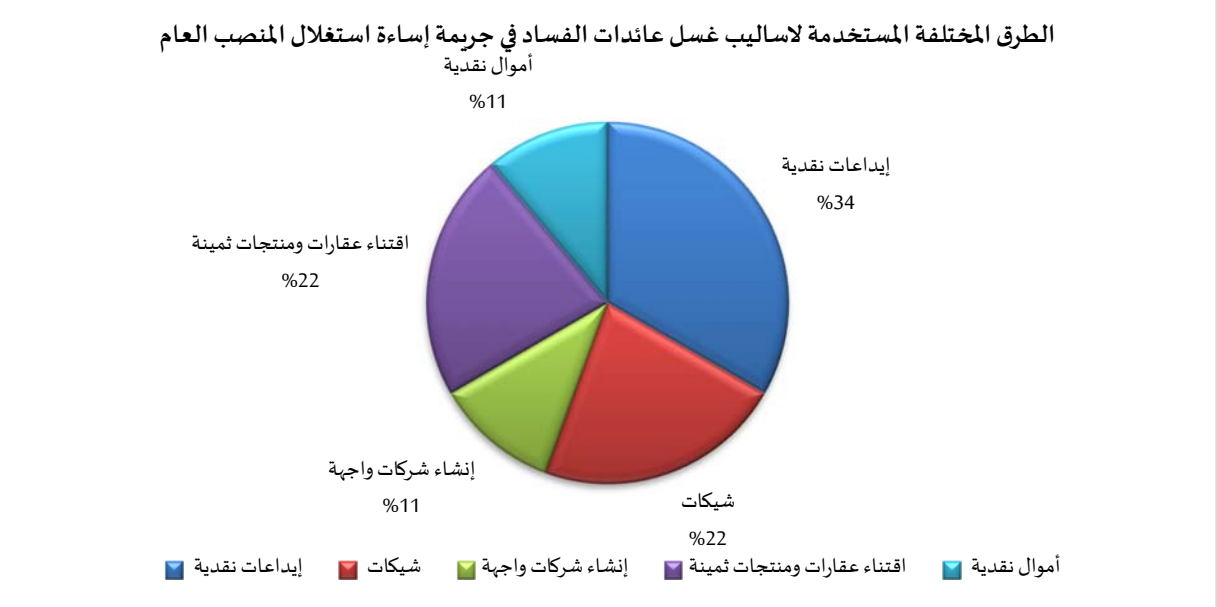


بالنسبة للأساليب المستخدمة والتي ساهمت بشكل كبير في انتشار هذه الجريمة، يبرز جليا من الإحصائيات أنها تشكل نسبة 40 % في دول المنطقة تتم عبر التحويلات المصرفية و24% نسبة استخدام الشيكات، وكل من الأموال النقدية، والمستندات، والإيداعات النقدية تتراوح نسبهم بين 4% إلى 8% في دول المنطقة. أما الأموال المتأتية من اختلاس الممتلكات والأموال العامة، فهي تمثل ما نسبته 60 % من الحالات.

2- غسل العائدات الإجرامية:



3- إساءة استغلال المنصب العام:



بالنسبة لنطاق انتشار هذه الجريمتين في دول المنطقة، فهما يشكلان نسب متساوية 16% نسبةً لجرائم الفساد الأخرى بحسب الحالات المتوفرة من دول المنطقة.

وفي إطار غسل الأموال المتأتية من العائدات الإجرامية، اتضح أنّ النسبة الأعلى لاقتناء العقارات والمنتجات الثمينة بنسبة 33% ومن ثم التحويلات المصرفية وإيداع الأموال والأموال النقدية بنسبة 17% لكلاهما، ويليها استخدام الشيكات بنسبة 16%.

وفي إطار غسل الأموال المتأتية من إساءة استغلال المنصب العام، وجد أن أعلى نسبة للإيداعات النقدية بنسبة 34%، يليها الشيكات واقتناء العقارات والمنتجات الثمينة بنسب متساوية تشكل 22%، وأيضاً يتم استخدام أساليب إنشاء شركات الواجهة واستخدام النقد بنسبة 11% لهذه الجريمة.

4- رشوة الموظفين العمومين الوطنيين:

بالنسبة لنطاق انتشار هذه الجريمة، يتضح من الإحصائيات أنها تشكل نسبة 10 % من دول المنطقة. وفي إطار غسل الأموال الآتية من رشوة الموظفين العمومين الوطنيين، لوحظ أن أسلوب الإيداعات النقدية تتصدر بنسبة 83%، مقارنة بشراء العقارات بنسبة 17%.

5- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص:

في إطار غسل الأموال الآتية من اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، يتضح من الحالات العملية التي بين يدينا من دول المنطقة وهي تشكل نسبة 6% لجريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، أنها مرتكزة على الشيكات بشكل عام.

6- الرشوة في القطاع الخاص:

جريمة الرشوة في القطاع الخاص تشكل نسبة 4% من الجرائم الأخرى، وجميعها يتم غسل عائداتها عن طريق إيداع الأموال في البنوك، ويدخل فيها حسابات أطراف ثالثة.

7- رشوة الموظفين العموميين الأجانب:

رشوة الموظفين العمومين الأجانب تشكل 4% من مجمل الحالات، وتمت جميعها عن طريق الإيداعات المالية فقط.

8- الإثراء غير المشروع:

يشكل الإثراء غير المشروع نسبة 2% في دول المنطقة، ويتضح من الحالات العملية أن هذه النسبة جميعها كانت تغسل عن طريق اقتناء وبناء العقارات، ويرجح وضعها باسم الزوجة أو أحد أفراد العائلة.

9- رشوة موظفي المؤسسات الدولية العمومية:

رشوة موظفي المؤسسات الدولية العمومية تشكل 2% من مجمل الحالات، وتمت جميعها عن طريق الإيداعات المالية في حساب وسيط.

الفصل الثالث: التحديات في سياق مكافحة غسل عائدات الفساد

لا شك أن مهمة مكافحة غسل عائدات الفساد ليست سهلة وإنما تعترضها تحديات تقنية وعملية يتوجب تذليلها من أجل الوصول إلى نتائج تنعكس إيجاباً على جميع القطاعات المعنية. لقد تم عرض حالات عملية ومناقشتها باستيفاء خلال ورشتي العمل اللتان عقدتا في الخرطوم (ديسمبر 2015) وجدّة (نوفمبر 2016) مما ساعد على استخراج قائمة من التحديات منها بالإضافة إلى تحليل الاستبيانات المجمعة ودراسة الحالات المرفقة بها (وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هذه التحديات لا تُشكل سمةً عامة أو قاسماً مشتركاً بين الدول المشاركة، إنما هي تحديات تتعلق بعدد محدود منها فاقتضى التنويه)، كما هو مبين أدناه:

3.1 التحديات الرئيسية والمشاكل التي تؤدي إلى تنامي عمليات غسل عائدات الفساد:

- برغم وجود استراتيجية / خطة وطنية لمكافحة الفساد موضوعة قيد التنفيذ لدى أغلب الدول، يُشكل عدم وجودها تحدياً أساسياً في عدد محدود من الدول.
- عدم وجود أجهزة متخصصة لمكافحة الفساد في عدد محدود من الدول.
- ضعف التعاون بين الجهات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد في عدد محدود من الدول.
- طول المهل القانونية والإجراءات القضائية وتأثيره على فعالية مكافحة الفساد.
- ضعف الجانب الرقابي من الإدارات المختصة من القطاعات الحكومية.
- عدم إيلاء بعض قطاعات المؤسسات المالية بخلاف البنوك العناية الواجبة في شأن الرقابة والإشراف على فعالية التنفيذ.
- عدم إيلاء قطاعات الأعمال والمهن غير المالية المحددة ذات الاهتمام الممنوح لقطاع المؤسسات المالية.
- صعوبة التحديد الدقيق لمفهوم الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر، كذلك صعوبات في تحديد المستفيد الحقيقي في عدد محدود من الحالات لدى بعض الدول.
- ضعف الضوابط الداخلية لدى المؤسسات المالية والجهات الرقابية في عدد محدود من الحالات لدى بعض الدول.
- صعوبة تتبع واقتفاء أثر عائدات الفساد في الدول التي تعتمد اقتصاداتها بشكل كبير على التعامل النقدي.
- تحديات مرتبطة بتسلل الجماعات الإجرامية المنظمة إلى قنوات الاقتصاد المشروع.
- إحجام المستفيدين من الرشوة عن الإبلاغ.
- ضعف مبادرات المجتمع المدني بخصوص التوعية لمكافحة الفساد.

3.2 التحديات في سياق تطبيق إجراءات تحديد هوية صاحب الحق الاقتصادي (المستفيد الحقيقي) للأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر:

- صعوبة التحديد الدقيق لمفهوم الأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر وأقربائهم وعدم توفر لائحة بأسمائهم وبأسماء الأشخاص والكيانات المتورطة في جرائم الفساد.
- صعوبة تحديد هوية المستفيد الحقيقي في الشركات، المساهمات، الحسابات المصرفية.
- تستر بعض المتهمين في قضايا الفساد على المستفيد الحقيقي.
- ضعف الاهتمام بتحديث البيانات لمعرفة ما إذا كان صاحب الحق الاقتصادي قد أصبح مصنفاً من ضمن السياسيين ممثلي المخاطر.

- غسل عائدات الفساد في دول خارجية.
- عزوف كثير من مقدمي الرشوة عن تقديم بلاغات لإنهاء مصالحهم بوقت قياسي.

3.3 أبرز التحديات التي تعترض عمل وحدة المعلومات المالية في سياق مكافحة غسل عائدات الفساد:

- عدم تلقي إبلاغات عن كثير من حالات الفساد بسبب عدم وجود هيئة وطنية لمكافحة الفساد في عدد محدود من الدول.
- شمول بعض البلاغات على عدة جرائم أصلية في نفس الوقت (الاتجار في المخدرات والفساد)، وجرائم أخرى مما يصعب معها تحديد الجريمة الأصلية مصدر العائدات موضوع غسل الأموال.
- ضعف نوعية الإبلاغات في بعض الحالات.
- آلية تبادل معلومات بطيئة بين وحدة المعلومات المالية وجهات إنفاذ القانون في عدد محدود من الدول.
- حداثة الضوابط التنظيمية الخاصة بالأعمال والمهن غير المالية.
- عدم كفاية الإمكانيات الموجودة لتوفير ما تطمح إليه وحدة المعلومات المالية من استخدام أحدث أساليب التحليل التشغيلي والاستراتيجي للربط بين الأشخاص المشتبه فيهم وتتبع حركة الأموال بالداخل والخارج.

3.4 الإجراءات المتبعة لدى الدول لحماية المبلغين، الشهود، الخبراء:

بعد استعراض الأجوبة، يتبين وجود إجراءات لدى اغلب الدول تتعلق بحماية المبلغين والشهود والخبراء، حيث وردت هذه الإجراءات في القوانين الجزائية المعتمدة لديها أو ضمن قانون مكافحة غسل الأموال لدى البعض، نورد فيما يلي أبرز هذه الإجراءات المعتمدة:

- تأمين سلامة الشهود وإخفاء هويتهم.
- توفير حماية جسدية للضحية أو الشاهد أو المبلغ أو الخبير وأسرهم وعائلاتهم.
- استعمال تقنية تغيير الصوت عند الاستماع للشاهد خلال المحاكمة.
- أن يستمع القاضي لكل شاهد على انفراد وله أن يواجه الشهود بعضهم ببعض وبالمتهم.
- أن يحصل الشهود على المصاريف والتعويضات التي يستحقونها بسبب حضورهم لأداء الشهادة.
- إخفاء هوية الشاهد أو الخبير في المحاضر والوثائق التي تتعلق بالقضية المطلوب فيها شهادة الشاهد أو إفادة الخبير بشكل يحول دون التعرف على هويته الحقيقية.
- الإشارة في عنوان إقامة الشاهد أو الخبير إلى مقر الشرطة القضائية التي تم فيها الاستماع إليه أو المحكمة المختصة للنظر في القضية.

الفصل الرابع: استرداد الموجودات

أفردت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفصل الخامس لمعالجة موضوع استرداد الموجودات، ويتضمن الفصل المشار إليه المواد (51-59)، وقد حدد الفصل المشار إليه عدداً من الإجراءات التي يمكن من خلال تنفيذها تأمين الدول استرداد الأصول المسروقة والمهربة إلى خارج نطاق سلطتها القضائية، وتعتمد إجراءات استرداد الأموال على العديد من الإجراءات الوقائية التي تضمنتها الاتفاقية والتي قررتها توصيات مجموعة العمل المالي في شأن المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة.

ومن الملاحظ في هذ الشأن الدور الكبير الذي تقوم به وحدات المعلومات المالي في استرداد الأموال، كما يتضح من إدراج المادة التي تتعامل مع وحدات المعلومات المالية في المادة (58) من الاتفاقية، والتي جاءت ضمن الفصل الخامس المعني باسترداد الأموال، حيث نصت المادة المذكورة على أن "على الدول الأطراف أن تتعاون معا على منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية وعلى تعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات، وأن تنظر، لتلك الغاية، في إنشاء وحدة معلومات استخباريه مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.

وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقية الفساد قد شرعت استرداد الأموال بغير الطرق الجنائية، وذلك من خلال تنفيذ الأحكام الصادرة بالمصادرة غير الجنائية، والتي أوصت التوصية (38) من توصيات مجموعة العمل المالي الدول أن تتعاون في تنفيذ الأحكام المتعلقة بها ما لم يكن هناك تعارض في تنفيذها مع المبادئ الأساسية للقوانين المحلية.

وقد قام البنك الدولي بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة منذ عام 2007 بإنشاء مبادرة استرادا الأصول المسروقة Stolen Asset Recovery (STAR) المعروفة باسم "ستار"، وتهدف هذه المبادرة التي يستند عملها على الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على دعم الدول التي ترغب في التعاون معها في محاور صنع السياسات الخاصة باسترداد الأصول المسروقة منها، وبناء قدرات المسئولين لديها بما يمكنهم من القيام بمتهم بكفاءة، وتقديم الدعم الفني في القضايا المتعلقة باسترداد الأموال.

وقد قامت المبادرة بنشر العديد من الدراسات التي تهدف إلى توضيح أهم المسائل المتصلة بآليات استرداد الأموال والعقبات التي تواجهها الدول من واقع استقراء خبرات فعلية لدول مرت بها خلال اتخاذها الخطوات اللازمة لاسترداد الأصول التي سرقت منها وهربت إلى دول أخرى.[19]

ومن خلال تحليل الاستبيانات المجمعة، يتبين ما يلي:

4.1 العقبات التي تعترض التعاون الوطني في مجال استرداد الموجودات:

- الروتين الإداري في تأخير صدور القرارات المناسبة وتسطير الإنابات القضائية.
- عدم فهم القوانين والإجراءات اللازمة في الدول التي يتم تقديم طلبات الاسترداد إليها.
- عدم كفاية الموارد البشرية والتكنولوجية المتاحة لدى بعض الجهات المعنية التي تمكنها من التعامل بشكل سريع وفعال مع كافة الجهات في الإطار المناسب.
- استغراق الآليات المعتمدة لطلب المعلومات من جهات إنفاذ القانون وقتا أطول للوصول إلى المعلومات المتعلقة بتلك الجهات.

[19] Star.worldbank.org

- عدم وجود دوائر متخصصة للقضايا المتعلقة بملف استرداد الموجودات والقضايا الخاصة بجرائم الفساد لدي عدد من الدول.

4.2 مقترحات لتجاوز هذه العقبات:

- ✓ بناء منظومة متكاملة لتبادل البيانات والمعلومات فيما بين أجهزة الدولة المختلفة وبما يطور من قدرتها على اتخاذ القرارات ولاسيما في مجال استرداد الأموال، والعمل على إيجاد حلول للوصول إلى ربط إلكتروني بين الجهات ولو بشكل جزئي.
- ✓ التأكد من وجود تحقيقات مالية موازية عند التحقيق في الجرائم الأصلية لجرائم غسل الأموال.
- ✓ تفعيل دور وحدات المعلومات المالية في تبادل المعلومات مع الجهات النظيرة وغير النظيرة.
- ✓ سرعة انضمام جميع دول المنطقة إلى مجموعة إيجمونت، للعمل على تعزيز أطر التعاون الدولي المتبادل مع الوحدات النظيرة.
- ✓ مراعاة مبادئ تبادل المعلومات بين وحدات المعلومات المالية الصادرة عن مجموعة إيجمونت، والتي تتضمن من بين أحكامها التبادل التلقائي للمعلومات بين وحدات المعلومات المالية.
- ✓ العمل على دعم الجهات المعنية بالموارد البشرية والتكنولوجية.
- ✓ العمل على إنشاء جهة/إدارة متخصصة للقضايا المتعلقة بملف استرداد الموجودات وتلك الخاصة بجرائم الفساد لإمكان البت فيها بشكل سريع.

4.3 العقبات التي تعترض التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات:

- الحاجة إلى إبرام اتفاقيات تعاون ثنائية مع الدول المعنية.
- اختلاف في صلاحيات أجهزة إنفاذ القانون ووحدة المعلومات المالية لدى الدول المعنية.
- بطء صدور الأحكام القضائية لدى الدول المعنية.
- اختلاف الأنظمة القانونية للدول ما يولد عقبات شكلية تحول دون تنفيذ طلبات التعاون.
- اختلاف النظم القضائية المطبقة.
- عدم قيام عدد من السلطات الأجنبية بالرد على طلبات المساعدات القضائية المستلمة بإرسال المعلومات اللازمة المتوافرة لديها في شأن الجرائم محل التحقيقات، أو قيامها بإصدار أحكام قضائية تحول دون إرسال المعلومات المطلوبة للدول الطالبة، أو تعوق عملية الاسترداد.
- قيام عدد من الدول الأجنبية بمباشرة تحقيقات داخلية بناء على طلبات المساعدة القضائية المرسلة من الدولة الطالبة مع عدم الإفصاح عن المعلومات التي تسفر عنها التحقيقات.
- إصرار بعض الدول على ترجمة الطلبات إلى لغتها المحلية الأمر الذي يستغرق وقتاً ويعوق التعاون الدولي لاسترداد الأموال.
- عدم الوضوح بشأن إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة لدى الدول المتلقية للطلب.

4.4 مقترحات لتجاوز هذه العقبات:

- ✓ التشجيع على إبرام اتفاقيات دولية ومذكرات تفاهم.
- ✓ حث الدول المختلفة بتبني مسلكاً موحداً بخصوص طلبات المساعدات القضائية بشأن جرائم الفساد، بحيث يتسم بالسرعة في تنفيذ الطلبات وعدم وضع عراقيل أمام تنفيذها.
- ✓ قيام الدول المطلوب منها التعاون بالتوضيح للدولة الطالبة عن جميع الإجراءات المعتمدة لديها المتعلقة بطلبات المساعدة القضائية المرسلة لها.

- ✓ قيام الدول المطلوب منها بالاستجابة للطلبات المرسلة لها وعدم التذرع بأية عقبات وهمية أو عدم رفض الطلب استنادا لقواعد داخلية غير مذكورة بالاتفاقيات الثنائية ومتعددة الأطراف.
- ✓ حث الدول الموجود لديها الأصول المنهوبة على التعاون في مجال تذليل العقبات التي تحول دون استكمال خطوات عملية استرداد الأموال.
- ✓ النظر في إصدار تشريعات وضوابط موحدة في هذا المجال.
- ✓ تحديد سلطة مركزية في الدولة تكون مختصة بتلقي طلبات استرداد الموجودات.

4.5 عوامل النجاح التي تساعد الجهات المعنية في مجال استرداد الموجودات على المستوى الدولي:

- □ اعتماد العمل من خلال وحدة المعلومات المالية بالتوازي مع المسار القضائي للوصول إلى النتائج المرجوة.
- □ الاستجابة لكافة المبادرات المتخذة من قبل المنظمات الدولية ذات الصلة باسترداد الموجودات ومكافحة الفساد على المستوى الدولي.
- □ تكثيف التعاون والتنسيق في الاجتماعات والمؤتمرات الدولية للوقوف على التطورات الحديثة وتبادل الخبرات في هذا المجال.
- □ العمل على رفع الكفاءة الفنية لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية المتصلة بملف استرداد الأصول والجرائم الناتجة عن أفعال الفساد.
- □ تشجيع الجهات المعنية على تبادل الخبرات وتنمية المهارات مع الجهات النظيرة إقليميا ودولياً، في مجال استرداد الموجودات ومكافحة الفساد.
- □ وجود أنظمة داخلية للدول تساعد على استرداد الموجودات.
- □ إبرام اتفاقيات دولية بهذا الشأن.

الفصل الخامس: المؤشرات التي تساعد في التعرف على حالات غسل عائدات الفساد

من الضروري بعد تحليل الإحصائيات وفهم الأساليب المستخدمة استخراج مؤشرات خاصة بغسل عائدات الفساد ليتم الاعتماد عليها ونشرها في القطاعات المعنية بهذه الدراسة. من خلال الحالات العملية المعروضة في ورشتي العمل المنعقدتين في الخرطوم (ديسمبر 2015) وجدّة (نوفمبر 2016)، وتحليل الاستبيانات المجمعة ودراسة الحالات المرفقة بها، فيما يلي المؤشرات التي تساعد في التعرف على حالات غسل عائدات الفساد:

5.1 مؤشرات عامة:

- أن يكون مصدر الأموال غير معروف.
- عدم تناسق التعاملات المالية مع طبيعة نشاط المشتبه فيه.
- إنجاز التعاملات التجارية من خلال عمليات مالية بأرقام كاملة دون كسور.
- ارتباط الأشخاص من ممثلي المخاطر بحكم مناصبهم العامة بتعاملات مالية مع مؤسسات مالية خارجية.
- عدم الوقوف على مبررات العمليات التي تتم على حساب المشتبه فيه.
- عدم وضوح العلاقة بين المشتبه فيه وأطراف التعاملات المالية.
- ورود معلومات تفيد خضوع المشتبه فيه لتحريات أو تحقيقات عن وقائع فساد.
- سداد سريع للقروض المصرفية.
- استعلام العميل عن الحد المالي الذي يتم بناءً على تجاوزه الإبلاغ Threshold Limit.
- تغير مصادر دخل الموظف العام بشكل مستمر.
- ظهور علامات البذخ والرفاهية على الموظف العام وعائلته بشكل مبالغ فيه وبما لا يتناسب مع وضعه الاقتصادي.
- زيادة الإيداعات/ التحويلات البنكية لحسابات الموظف العام.

5.2 مؤشرات مرتبطة بنقل ملكية عقارية:

- امتناع العميل عن تقديم بعض المعلومات أو الوثائق التي يطلبها الموثق/كاتب العدل.
- تراجع العميل عن إتمام العملية بشكل مفاجئ ودون وجود مبرر معقول لهذا التراجع خاصة عندما يكون التراجع مرتبطاً بصرامة الموثق/كاتب العدل في التقيد بالإجراءات القانونية.
- تسديد ثمن العقار نقداً.
- شراء عقارات بمبالغ مهمة، دون أن تكون مبررة بالنظر إلى الوضعية المالية للعميل.
- بيع أو شراء عقار بثمن يقل بكثير أو يزيد بكثير عن قيمته الحقيقية.
- تغيير العميل للموثق/كاتب العدل بشكل مستمر وبدون مبرر، بينما يقتضي المنطق بالحفاظ على نفس الموثق بالنظر إلى عامل الثقة وجودة الخدمة.
- ألا يقطن العميل بالمنطقة التي يعمل بها الموثق/كاتب العدل.
- انتقال ملكية العقار بين عدة أشخاص خلال مدة قصيرة ودون وجود مبرر معقول لذلك.
- إجراء العميل لعمليات بيع وشراء العقارات بشكل مستمر دون أن يكون ذلك مبررا بالنظر إلى مهنة العميل ووضعه المالي.

5.3 المؤشرات المرتبطة بتأسيس الشركات:

- تأسيس عدة شركات من قبل نفس الأشخاص في أوقات متقاربة.
- اعتماد مقر واحد لشركات متعددة، على نحو قد يُستَنتَج منه إنشاء "شركات الواجهة" التي تُستَعمل بشكل كبير في عمليات غسل الأموال.
- تأسيس العميل عدة شركات واجهة دون أن يكون ذلك مبررا باعتبارات تجارية أو ضريبية مشروعة.

الفصل السادس: التوصيات

استكمالاً للجهد المبذول في إعداد هذا التقرير، لا بد من الخروج بتوصيات بخصوص مكافحة غسل عائدات الفساد في المنطقة، مع العلم بأن هذا التقرير لا يتناول مهمات الجهات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد لدى الدول المعنية. نوردها فيما يلي:

- لا بد أن يكون لوحدات المعلومات المالية دور أساسي في المشاركة بوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ينعكس مباشرةً في التوجهات العامة للاستراتيجية الوطنية.
- ضرورة الاستفادة من النتائج التي خلص إليها هذا التقرير في تعديل الأولويات الوطنية والإقليمية في ضوء الوسائل والطرق والاتجاهات التي تم تحليلها.
- ضرورة العمل على تقوية التعاون والتنسيق العملياتي بين الجهات المختصة بالتحري والتحقيق في جرائم الفساد ووحدة المعلومات المالية عبر التحقيقات المالية الموازية.
- ضرورة العمل على استكشاف مدى إمكانية توافر أي نمط من أنماط سلوك غسل الأموال في الأموال المتحصلة من جرائم الفساد.
- على الدول التي تقوم بعملية استرداد الموجودات والأصول المنهوبة من خلال الإنابات القضائية والاتفاقيات الثنائية أن تنظر في اعتماد مسار موازي من خلال وحدة المعلومات المالية كسباً للوقت للمحافظة على الأصول/الأموال المطلوب استردادها.
- تجسيد التعاون المحلي والدولي لتبادل المعلومات المتعلقة بغسل عائدات الفساد من خلال تعزيز إجراءات التعاون بين الأجهزة على الصعيد المحلي عند الاقتضاء، وإبرام الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف في المجال الدولي.
- التشديد على أهمية تطبيق الإجراءات المتعلقة بالمستفيد الحقيقي لدى المصارف والمؤسسات المالية والحرص على تطبيق إجراءات العناية المعززة عند الاقتضاء لما لها من دور في تحصين القطاعات المالية في هذا المجال، وتعزيز النظم الرقابية عليها للتأكد من نهوضها بالأدوار المنوطة بها قانوناً.
- تشجيع الدول الأعضاء على إعداد لائحة بالأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر لديها وتعميمها على الأطراف المعنيين لتسهيل تطبيق إجراءات العناية المعززة لديهم.
- تعزيز تبادل المعلومات بين الدول أعضاء المجموعة حول جرائم الفساد لما في ذلك من نفع متبادل على الجميع.
- تعزيز حماية الشهود والمبلغين عن الفساد لدى الدول الأعضاء.

أهم المراجع

1. Best Practices Paper: The use of FATF Recommendations to Combat Corruption, October 2013.
2. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html
3. Specific Risk Factors in the Laundering of Proceed of Corruption – Assistance to Reporting Institutions, July 2012.
4. Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011.
5. www.transparency.org
6. www.govindicators.org
7. www.business-anticorruption.org
8. UNCAC Interpretative note, A/58/422/Add.1
9. Star.worldbank.org
10. http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption
11. Behind the Corporate Veil, Using Corporate Entities for Illicit Purposes https://www.oecd.org/corporate/ca/43703185.pdf
12. Stolen Asset Recovery (*) Initiative; Challenges Opportunities and Action Plan, the World Bank, 2007, p. 9
13. http://web.worldbank.org
14. Stolen Asset Recovery Initiative.

MENAFATF
مينافاتف
GAFIMOAN

ديسمبر 2017م