

20 May 2008

Arabic

Original: English

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

النتائج التي أحرزتها الدول الأعضاء في سبيل بلوغ الأهداف والغايات
التي حدّدها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، والقيود
والمشاكل التي اعترضتها، ومسار العمل في المستقبل: مكافحة غسل
الأموال وتعزيز التعاون القضائي
مذكّرة من الأمانة

ملخص

أُعِدَّت هذه المذكرة عملاً بقرار لجنة المخدرات ٤/٥١ الذي قرّرت فيه، ضمن حملة أمور، إنشاء أفرقة خبراء عاملة حكومية دولية مفتوحة العضوية، لكي تعمل على نحو متّسق في بحث المواضيع التالية التي توافق مواضيع خطط العمل والإعلانات والتدابير التي اعتمدها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين: (أ) خفض الطلب على المخدرات؛ (ب) خفض العرض (الصنع والاتجار)؛ (ج) مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي؛ (د) التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة؛ (هـ) مراقبة السلائف ومراقبة المنشطات الأمفيتامينية.

وسوف يناقش فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي النتائج التي أحرزتها الدول الأعضاء في سبيل بلوغ الغايات والأهداف التي حدّدها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، والقيود والمشاكل التي اعترضتها، ومسار العمل في المستقبل في مجالي غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي. وسوف تُرسل استنتاجات الفريق العامل وتوصياته إلى اجتماعات اللجنة ما بين الدورتين حتى تكون هناك نصوص يُستند إليها في صوغ نتائج الجزء الرفيع المستوى من دورة اللجنة الثانية والخمسين.



أولاً - مقدمة

١ - خلال دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين، اعتمدت الدول الأعضاء مجموعة من التدابير لتعزيز التعاون الدولي على مواجهة مشكلة المخدرات العالمية (قرار الجمعية العامة د-٢٠/٤ ألف إلى هاء) وحُدِّدَت فيها أربعة مجالات ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر فيها عند تدارُس سبل مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي، وهي التالية:

(أ) الانتهاء بحلول عام ٢٠٠٣ من اعتماد تشريعات وبرامج وطنية بشأن غسل الأموال وفقاً للأحكام ذات الصلة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨^(١)؛

(ب) توسيع دائرة الجرائم الأصلية بحيث لا تشمل جرائم المخدرات فحسب بل جميع الجرائم الخطيرة المتصلة بغسل الأموال؛

(ج) تعزيز التعاون المتعدد الأطراف والإقليمي ودون الإقليمي والثنائي بين السلطات القضائية وسلطات إنفاذ القوانين للتصدي للمنظمات الإجرامية الضالعة في جرائم المخدرات وما يتصل بها من أنشطة إجرامية؛

(د) الانتهاء بحلول عام ٢٠٠٣ من استعراض تنفيذ التدابير الرامية إلى تعزيز التعاون القضائي المعتمدة في دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين وتعزيزها عند الاقتضاء، بما يشمل تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية ونقل الإجراءات والتسليم المراقب والتعاون على إنفاذ القوانين واستهداف أنشطة الاتجار بالمخدرات بحراً والتدابير الرامية إلى دعم العملية القضائية وسائر أشكال التعاون.

ثانياً - النتائج المهمة والقابلة للقياس في مجالي مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي

ألف - مكافحة غسل الأموال

٢ - لقد حصلت زيادة كبيرة في معدلات تنفيذ تدابير مكافحة غسل الأموال في جميع المجالات التي رُصدت في إطار متابعة دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين. وهذا التقدم تؤكّده بيانات تكميلية واردة من الهيئات الإقليمية التي هي على غرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال وتقارير التقييم المتبادل المقدمة من وكالات الرصد.

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٨٢، الرقم ٢٧٦٢٧.

٣- فقد قامت معظم الدول الأعضاء التي قدمت تقارير عن النتائج المحققة في هذا المجال بما يلي:

(أ) تجريم غسل العائدات المتأتية من الاتجار بالمخدرات وغيره من الجرائم الخطيرة، مع أن الاتجاهات العالمية تشير إلى أن هناك دولا في بعض المناطق ينبغي لها بذل المزيد من الجهود في هذا الشأن؛

(ب) اعتماد تشريعات تسمح بتجميد عائدات الاتجار بالمخدرات وغيره من الجرائم الخطيرة والحجز عليها ومصادرتها؛

(ج) وضع تدابير في أنظمتها المالية لمكافحة غسل الأموال والسماح بالإبلاغ عن المعاملات المشبوهة و/أو غير العادية واعتماد ممارسات تقوم على مبدأ "اعرف زبونك" وتحديد هوية المالكين المنتفعين من الحسابات وإزالة العقوبات المتصلة بسرية الأعمال المصرفية في التحقيقات الجنائية وإنشاء وحدات للاستخبارات المالية.

٤- وعلاوة على ذلك، فقد بذلت الدول الأعضاء جهودا كبيرة لاعتماد تدابير قانونية ومؤسسية في مجالي المنع والكشف (ومثال ذلك تزايد عدد الدول التي أصبحت تُنشئ وحدات استخبارات مالية لجمع البيانات الاستخباراتية المالية وتحليلها). ومع ذلك، تظل مشكلة غسل العائدات المتأتية من الاتجار بالمخدرات وغيره من الجرائم الخطيرة تشكل تهديدا لسلامة الأنظمة المالية والتجارية وموثوقيتها واستقرارها في مختلف أنحاء العالم.

باء- تعزيز التعاون القضائي

٥- لقد أحرز تقدم متواضع عموما في تنفيذ التدابير التي اعتمدها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين من أجل تعزيز التعاون القضائي (قرار الجمعية العامة د-٢٠/٤ جيم). فمعدل التنفيذ زاد زيادة كبيرة في منطقتين، هما منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط ومنطقة أوقيانوسيا، لكنه ظل مماثلا لما كان عليه في الماضي في المناطق الأخرى مع بعض التفاوت في مجالات أساسية مختلفة من مجالات التعاون القضائي.

٦- وقد اعتمد معظم الدول التي قدمت تقارير تشريعات تسمح بالتعاون القضائي. واعتمد معظمها تشريعات جديدة أو نَقَّحَ التشريعات القائمة في مجالات تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية، كما أبرم معظمها معاهدات ثنائية و/أو متعددة الأطراف.

٧- أما التعاون على إنفاذ القوانين فقد ازداد في جميع المناطق.

- ٨- كما شهد معدل تنفيذ عمليات التسليم المراقب زيادة كبيرة وأصبحت الدول تلجأ إلى هذا الأسلوب على نطاق واسع في جميع المناطق.
- ٩- وازداد أيضاً قدر الحماية الموفرة للقضاة وأعضاء النيابة العامة والموظفين المكلفين بالمراقبة والموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين والشهود.

ثالثاً- القيود والمشاكل

ألف- مكافحة غسل الأموال

- ١٠- لقد ظلت هناك قيود وصعوبات في مجال مكافحة غسل الأموال على الرغم من أن ٨٣ في المائة من الدول الأعضاء التي قدمت تقارير أفادت بأنها جرمت غسل عائدات الاتجار بالمخدرات وغيره من الجرائم الخطيرة بحلول عام ٢٠٠٣، وهو الموعد المستهدف المحدد في دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين.
- ١١- وليس غسل الأموال بالظاهرة الجاهزة، بل هو في تطور دائم لأن المجرمين يستكثرون ويعثرون على سبل جديدة لغسل عائدات جرائمهم. فهناك مثلاً أمور جديدة برزت منذ عام ١٩٩٨ وأصبحت جزءاً أساسياً من النهج الشامل المتبع إزاء مكافحة غسل الأموال (مثل مصادرة الموجودات واستعادتها، وأطر التحليل الشامل والناجع لعمل وحدات الاستخبارات المالية، وأنظمة الإبلاغ الفعال، وإجراءات مراعاة الحرص الواجب مع الزبائن لدى الهيئات المالية وغير المالية، وتمويل الإرهاب)، لكنها ليست مجسدة في عملية متابعة دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين.

باء- تعزيز التعاون القضائي

- ١٢- وفقاً للمعلومات الواردة من الدول الأعضاء، ليست هناك دائماً آليات لإنفاذ التعاون القضائي، كما تفتقر تلك الدول إلى التدريب على استخدام الوسائل الفعالة لطلب التعاون أو تقديمه. وهي تفتقر أيضاً إلى آليات لرصد حجم أنشطة التعاون القضائي سنوياً.
- ١٣- وقد تبين أن المجالات التالية تحديداً تكتنفها مشاكل لدى معظم الدول:
- (أ) معدل التنفيذ فيما يتعلق بنقل الإجراءات، فقد كان ضئيلاً دائماً؛
- (ب) الافتقار إلى التعاون في مجال إنفاذ القوانين على الصعيد الأقاليمي؛
- (ج) بقاء معدلات التنفيذ منخفضة فيما يتعلق بالجهود الرامية إلى مكافحة الاتجار بالمخدرات بجرأ؛

(د) حماية الشهود، فقد كانت في رأي الدول والخبراء شاغلا رئيسيا لأجهزة إنفاذ القوانين؛

(هـ) استمرار وجود عراقيل قانونية تحول دون تسليم المطلوبين ووجود صعوبات عملية بالرغم من أن لدى معظم الدول قوانين في هذا الشأن وأنها أبرمت معاهدات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن تسليم مرتكبي جرائم المخدرات وأن الكثير من الدول نقحت تشريعاتها منذ دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين؛ وفيما يتعلق بالامتناع عن تسليم المواطنين، فقد ظلت عدة دول ترفض تسليم مواطنيها؛

(و) حصول معظم التقدم المحرز في مجال اعتماد اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف ضمن أطر إقليمية فقط بدلا من حصوله ضمن إطار عالمي؛

(ز) استمرار وجود صعوبات كثيرة بسبب الاختلافات بين النظم القانونية وحالات التأخر والمشاكل الإجرائية واللغوية، بالرغم من قلة عدد الحالات التي رُفضت فيها الطلبات، وهو ما يبعث على التفاؤل.

رابعاً- مسار العمل في المستقبل: مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي

ألف- مكافحة غسل الأموال

١٤- بغية معالجة القيود والصعوبات الآتية الذكر والمعتضة في مجال مكافحة غسل الأموال معالجة فعّالة، لعل فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي يودّ أن ينظر في التدابير التالية:

(أ) أن تشمل أيّ آلية تقييم توضع في المستقبل مصادر إضافية للمعلومات التكميلية مثل أنظمة التقييم التي أنشأتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (تقارير التقييم المتبادل) والمؤسسات المالية الدولية (مثل تقارير التقييم المفصلة المعدة في إطار البرنامج المشترك بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن تقييم القطاع المالي)،⁽²⁾ حيثما انطبق الحال؛

(ب) أن تعزّز الدول الأعضاء التعاون فيما بين السلطات الداخلية المختصة؛

(2) انظر A/59/218 و Corr.1، الفقرة ١٥.

(ج) أن تتضمن أي أداة إبلاغ مقبلة الدروس المستفادة من رصد تنفيذ الغايات والأهداف المحددة في دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين، وذلك من أجل التغلب على الصعوبات التي تعترض تقييم أثر جهود مكافحة غسل الأموال؛

(د) أن تصدّق الدول الأعضاء على جميع المعايير الدولية ذات الصلة في مجال مكافحة غسل الأموال، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية⁽³⁾ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁴⁾ وأن تنفذ هذه المعايير؛

(هـ) أن تُشجّع الدول، عند تنفيذ الاتفاقيات السالفة الذكر، على أن تُنفذ أيضا التوصيات الأربعين المتعلقة بغسل الأموال والتوصيات الخاصة التسع المتعلقة بتمويل الإرهاب والصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والمذكرات التفسيرية لتلك التوصيات والورقات التي أعدتها فرقة العمل تلك بشأن أفضل الممارسات (فهذه التوصيات، وإن لم تكن من معايير الأمم المتحدة، تحظى بقبول دولي واسع النطاق)؛

(و) أن تكثّف الدول في بعض المناطق بشدة جهودها من أجل الامتثال للمعايير الدولية القائمة في مجال مكافحة غسل الأموال والمشار إليها في الفقرة الفرعية (د) أعلاه؛

(ز) أن تقوم الدول الأعضاء بما يلي:

١٠ إنشاء أطر تشريعية جديدة أو تدعيم الأطر التشريعية القائمة من أجل تجريم غسل العائدات المتأتية من الاتجار بالمخدرات وغيره من الجرائم الخطيرة؛

١١ اعتماد تدابير تشريعية لاستبانة عائدات الجريمة وتجميدها والحجز عليها ومصادرتها؛

١٢ استحداث تدابير لحفظ بيانات إحصائية مركزية عن الإجراءات القانونية المتخذة لمكافحة غسل الأموال؛

١٣ النظر في تدابير للكشف عن عمليات نقل النقود والصكوك القابلة للتداول لحاملها عبر الحدود؛

١٤ إزالة كل العقوبات القانونية وغير القانونية التي تعرقل دون لزوم فعالية نظم مكافحة غسل الأموال لديها.

(3) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.

(4) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

باء- تعزيز التعاون القضائي

١٥- بغية معالجة القيود والصعوبات المذكورة سالفا في مجال تعزيز التعاون القضائي معالجة فعّالة، لعل الفريق العامل يودّ أن ينظر في التدابير التالية:

(أ) أن تستخدم الدول الأعضاء على أكمل وجه معاهدات الأمم المتحدة المتعددة الأطراف، ولا سيما اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الجريمة المنظمة، باعتبار تلك المعاهدات أساسا قانونيا تستند إليه في تقديم طلبات بشأن تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة وفي الاستجابة لتلك الطلبات؛ وهو أمر جوهري كجانب مكمل لشبكة المعاهدات الثنائية والإقليمية المتعلقة بالتعاون القضائي والتي هي، بحكم تعريفها، ليست عالمية النطاق؛

(ب) أن تكفل الدول الأعضاء تجريم الأفعال الجنائية المنصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الجريمة المنظمة والمتصلة بجرائم المخدرات، مما سيوفر أساسا لاستيفاء الشرط المتعلق بازدواجية التجريم؛

(ج) أن تنفذ الدول الأعضاء آليات عالمية موحدة لتيسير تسليم المطلوبين وفقا لما تنص عليه اتفاقيات الأمم المتحدة؛ وينبغي تحديدا تبسيط عملية التسليم في مجالات من قبيل ازدواجية التجريم وتعريف الجرائم السياسية والتسليم بالتراضي، والتوسع في استخدام التسليم المشروط كسبيل انتصاف؛

(د) أن تعتمد الدول الأعضاء نهجا أكثر مرونة في التعاون القضائي وأن تتبادل المساعدة القانونية على أوسع نطاق ممكن، ولا سيما في مجال التدابير غير القسرية؛

(هـ) أن تعتمد الدول الأعضاء تشريعات أو إجراءات تمكّنها من نقل الإجراءات خاصة عندما يتعذر تسليم المطلوبين؛

(و) أن توسع الدول الأعضاء من نطاق التعاون فيما بين الدول في مجالي متطلبات التسليم المراقب والقدرات الوطنية؛

(ز) أن تستحدث الدول الأعضاء إجراءات وممارسات مشتركة لتعزيز القدرات في مجالات تبادل المساعدة القانونية وتسليم المطلوبين والمراقب فيما بين الدول التي تختلف نُظُمها القانونية بسبل من بينها تعيين موظفي اتصال لشؤون العدالة الجنائية في الخارج؛

(ح) أن تحسّن الدول الأعضاء وترسخ تبادل المعلومات بين بلدان المصدر والعبور والمقصد وفيما بين المنظمات الحكومية الدولية في مجال التعاون على إنفاذ القوانين؛ وينبغي بوجه خاص للدول الواقعة على امتداد الدروب الرئيسية للتجار بالمخدرات أن تنظر في

إنشاء أفرقة مشتركة من موظفي أجهزة إنفاذ القوانين المكلفين بالتصدي للاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة؛

(ط) لما كانت حماية الشهود شاغلا رئيسيا لدى أجهزة إنفاذ القوانين، فينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد تشريعات وتدابير عملية لتوفير الحماية للشهود؛ وينبغي استخدام اتفاقية الجريمة المنظمة إلى أقصى حد ممكن لتحقيق هذا الغرض، حيث إنها تحتوي على أحدث التدابير في هذا المجال؛

(ي) أن تستغل الدول الأعضاء استغلالا تاما جوانب التآزر القائمة بين عمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) بشأن التعاون القضائي في مجال الاتجار بالمخدرات والجهود المبذولة لتنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة؛ وينبغي أن يكون جمع المعلومات عملا تكامليا ومتداعما؛

(ك) أن تستكشف الدول الأعضاء سبل توسيع الأدوات التي استحدثها المكتب والتي تُستخدم بالاتصال الحاسوبي المباشر، مع ضرورة العمل بانتظام على توسيع دليل السلطات المعيّنة الموجود على الإنترنت بغية فتح أبواب الاستفادة من أدوات التعاون القضائي، مثل الاستثمارات النموذجية أو المبادئ التوجيهية أو الأدلة النموذجية المتعلقة بتسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية ونقل الإجراءات وغير ذلك من أنواع التعاون القضائي، أو إدراج وصلات بالمواقع الشبكية التي تحتوي على تلك المعلومات؛

(ل) أن تستكشف الدول الأعضاء السبل التي يستطيع المكتب بواسطتها مساعدة الدول على جمع البيانات بشأن طلبات التعاون الدولي وإنشاء قواعد بيانات للاحتفاظ بهذه البيانات حتى ترصد الدول كفاءة نظمها الوطنية؛

(م) أن تُواصل الدول الأعضاء تعزيز دور المكتب في توفير التدريب وفي تيسير تنظيم منتديات لحل المشاكل، تسليما منها بأن من الضروري أن تتكوّن لدى الدول معرفة أحسن بالأنظمة القانونية المختلفة وأن تقيم الدول علاقات عمل جديدة مع نظيراتها أو توطد علاقات العمل القائمة معها؛ فمن شأن هذا أن يساعد أيضا على إيجاد أو توطيد الثقة بين السلطات الوطنية المختصة، ذلك أن الثقة هي حجر الزاوية في التعاون الدولي.