بسم الله الرحمن الرحيم

فاروق حسنين مخلوف
استشارى اقتصادي
وزير مفوض تجارى سابق
الممثل الدائم الأسبق لمصر لدى منظمة الجات – جنيف
مستشار فني سابق لرئيس البنك الإسلامي للتنمية – جدة

دراســـــة مســـــاندة

بمناسبة بحث مشروع قانون مكافحة غسيل الأموال

التطورات والممارسات والمبادىء الدولية والمصرية في مجال غسل الأموال ومكافحته

٢٠٠٢/٥/١٦

(إعـــداد)

فاروق حسنين مخلوف
مستشـــار اقتصـــادى

(أعـــدت)
للجنة الاقتصادية للحزب الوطنى الديمقراطي

ولجنة الشئون الاقتصادية بمجلس الشعب

عنوان مكتب ومنزل : ٢٢ شارع عبد الحميد لطفى – المهندسين / الجيزة (جمهورية مصر العربية)
هاتف مكتب ومنزل : ٣٧٦٢٣٢٢٢ – فاكس مكتب : ٢٢٧٥٥٧٢٢ – ٣٣٤٤٤٢٩

المحتويات

- مقدمة
- أولاً : مفهوم وجذور وتطور عمليات غسيل الأموال ومكافحتها
- ثانيًا : المسارات والآليات التي يتخذها غسيل الأموال وأهم نماذج الجرائم المرتبطة بغسيل الأموال.
- ثالثا : جهود مصر على ساحة غسيل الأموال وموقفها تجاهها محليًا وعالميًا.

دراســـــة مساندة

بمناسبة بحث مشروع قانون مكافحة غسيل الأموال
التطورات والممارسات والمبادئ الدولية والمصرية
في مجال غسل الأموال ومكافحته

مقـــــدمة

تشتمل الدراسة على تعريف بموضوع غسيل الأموال مـــن حيـث المفهوم وجذور معاملة الأموال غير المشروعة المرتبطة بالجريمة، قبل ظهور جريمة مجردة باسم غسيل الأموال، والتطورات التي مرت بـــها جريمة غسل الأموال، حتى اتسع نشاطها وتضخـم حجمـها وتفـاقمت خطورتها، وبدء التنسيق الدولي للتصـدي لعمليـات غسـيل الأمـوال ومكافحة جرائمها على كل من المستوى الدولـــي والمحلـي. وتنتقـل الدراسة إلى عرض للمسارات والآليات التي يتخذها غسيل الأموال بعـد أن أصبح ظاهرة متنامية في الاقتصاد العالمي، وأخذت تديره عصابـات الجريمة المنظمة، وتشارك معها فيه بنوك ومؤسسات مالية وطنيـة أو عابرة للحدود، وشركات متعددة الجنسـيات، وأهـم نمـاذج الجرائـم المرتبطة بغسيل الأموال حتى الآن على كل مـــن المسـتوى المحلـي

والعالمي. ثم تتناول الدراسة مركز مصر على الساحتين المحلية والدولية لغسيل الأموال وموقفها تجاهها، ابتداء من الجهود المبكرة التي أخذت تبذلها في مواجهة تجارة المخدرات والأموال التي تتولد عنها ويتم غسلها، ثم موقع مصر على خارطة غسيل الأموال، والهيكل القانوني والمؤسسي في مصر للتعامل مع غسيل الأموال.

★★★★ ـــــــــــ ★★★★

رات

com

(أولا)

مفهـــوم وجذور وتطور
عمليات غسيل الأموال ومكافحتها

١-يقصد بغسيل (أو تبييض) الأموال، إضفاء الشرعية على أموال غير مشروعة، اكتسبت من مصادر غير مشروعة، مـــن خـــلال أفعـــال يجرمها القانون في الدولة التي اكتسبت فيها الأموال، أو في دولـــة أخرى، أما الوسائل التي يتم بها غسيل الأموال فقد تكون في ذاتـــها مشروعة أو غير مشروعة، فإذا كانت مشروعة ظاهريا فإنها تتخـذ صفة التجريم من ارتباطها بالجريمة التي ارتبـــط أو اقـــترن بـــها الحصول على الأموال.

٢-وقد مرت معاملة القوانين الوطنية للأموال غير المشروعة، بـــدءا من صفتها المرتبطة بالجريمة، وبصرف النظر عن تغيير صفتـــها (غسلها أم لا)، بمراحل عديدة من التطـــور البطـــيء فـــي الفكـــر القانوني المحلي في بعض الدول، إلى أن اتخذت أبعادا دولية فـــي الربع الأخير من القرن العشرين، بعد أن أصبحت الجرائم بصـــورة متزايدة عابرة للحدود، وظهرت (الجريمة المنظمة) التـــي تديرهـــا عصابات دولية مثل (المافيا)، والتي واكبتـــها بـــالضرورة حركـــة موازية للأموال المرتبطة بهذه الجرائم. ونتج عـــن ذلـــك ظـــهور اتفاقيات دولية تتناول جرائم دولية، وتشتمل على تجريم اكتســـاب

الأموال الناجمة عنها، والتعامل مع هذه الجريمة في حد ذاتها، في إطار من التعاون الدولي، سواء تم غسل هذه الأموال أم لا.

٣-شهدت حركة الأموال المرتبطة بالجرائم (المحلية أو الدولية)، تطورات من جانب أصحاب هذه الأموال، سواء كانوا شبكات كبيرة أم عصابات صغيرة أم أفراد، من أجل تغيير وطمس جذورها وصفاتها وطبيعتها، لكي تتحول ظاهريًا إلى أموال عادية مشروعة، حتى يمكنهم الإفادة منها محليًا، أو تحريكها عبر الحدود، ومن ثم إيداعها في حسابات جارية في البنوك لاستخدامها المباشر الآمن، أو توظيفها في أوعية ادخارية (عادة ما تكون قصيرة أو متوسطة الأجل)، أو استثمارها في مشروعات سريعة العائد (كالسياحة أو البناء من أجل البيع)، أو تشغيلها في عمليات الأسواق المالية (في مضاربات بالشراء أو البيع على النقد الأجنبي أو الأوراق المالية)، بصرف النظر عن تحقيق أرباح، أو في أسواق السلع (بالشراء والبيع للمعادن الثمينة والأحجار الكريمة والسلع الأولية).

٤-تتركز تحركات غسيل الأموال عادة في ثلاثة مسارات هي: المبالغ النقدية، التحويلات، المشروعات والأصول، وتمر بثلاثة مراحل هي: التوظيف، التغطية، التكامل، وقد تجمع بين أكثر من مسار واحد أو مرحلة واحدة.

٥-بمرور الوقت اتسعت دائرة وحجم عمليات غسيل الأموال حتى قدرت جملة قيمتها الدولية بمبلغ ١٠٠٠مليار دولار (تريليون دولارا نصفها من المخدرات) وتكثفت تحركاتها، وتطورت وتنوعت أساليبها، بأن أخذت تتجه نحو مزيد من التعقيد الفني والتكنولوجي الذكي، والتحركات الساخنة (السريعة) لرءوس الأموال، من أجل أن

تكتسب الشرعية وتختلط بشدة بالمصـــادر المشـــروعة للأمـــوال، وبالتالي تختفي نهائيًا مصادرهـــا الإجراميـــة وخصائصـــها غـــير المشروعة، وتصبح قابلة للاستخدام والتداول النظيف. وقد أدى ذلك بالمجتمع الدولي إلى التوجه نحو تجريم عمليات غسيل الأموال فـــي حد ذاتها، وباعتبارها أدوات لتشجيع ونشر الجرائم علـــى نطـــاق دولي، واستثمار وإخفاء نتائجها المالية، وتشويه حركـــات رءوس الأموال، والتلاعب بأسواق المال والتجـــارة والصـــرف والأعمـــال المصرفية.

٦-اكتسبت عمليات غسيل الأموال أبعاداً جديدة بالغة الخطـــورة فـــي السنوات العشر الأخيرة مع تدويل سوق زراعة وتصنيع وتـــهريب وتسويق وترويج المخدرات، وتدويل الأعمال الإرهابيـــة، وتدويـــل جرائم الفجور، وتجارة الرقيـــق الأبيـــض والأطفـــال والأعضـــاء البشرية، وكانت ذروة هذه الأبعاد أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ فـــي الولايات المتحدة، حيث ظهر هناك ارتباط مباشر وغير مباشر، بيـــن غسيل الأموال والإرهاب الدولي المنظم. وقد حدا ذلـــك بالولايـــات المتحدة، كقوة عظيمة أحادية، أن تتحرك بســـرعة علـــى الســـاحة الخارجية، سواء كان ذلك بصورة وطنية انفرادية لملاحقة تحركـــات الأموال المشبوهة المرتبطة بالإرهاب، أو بصورة مؤسسية جماعية من خلال المجتمع الدولي.

٧-اتخذ التحرك الدولي لمكافحة غسيل الأموال عدة جهود ومبـــادرات في السنوات الأخيرة، إلى أن تبلور في اتجاهات إلزامية على الدول أن تقوم بها على المستويين الدولي والمحلي. وقد كانت أهم هـــذه الاتجاهات: اتفاقية الأمم المتحدة بشـــأن مكافحـــة الاتجـــار غـــير المشروع في المخدرات والجواهر المؤثرة في الصحة العقلية (فيينا

١٩٨٨)، وقرارات مجموعة العمل المالية للدول السبع الكبرى (FATT)، بتحسين النظم المتبعة لمواجهة غسيل الأموال، وتفعيل دور المؤسسات المصرفية لمواجهة هذه المشكلة، وإصدارها (٤٠) توصية تتعلق بالمعاملات المالية والنقدية والدولية في هذا المجال، والإجراءات التي يتعين اتخاذها تجاه الأعمال غير المشروعة لغسل الأموال، والقائمة السوداء الصادرة عنها بالدول التي تعتبر مرتعًا لغسيل الأموال وإنذارها لبعض الدول للتعاون معها في مكافحة غسيل الأموال، وقرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ الصادر عام ٢٠٠١ في نطاق الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، باعتبار جريمة غسيل الأموال ضار بالسلم والأمن الدوليين، وأن الدولة التي لا تصدر تشريعات لمكافحة هذه الجريمة دول مارقة على المجتمع الدولي، وإذا لم تصدر هذا التشريع حتى يونيو ٢٠٠٢ ستفرض عليها عقوبات، والمعاهدة الصادرة عن المجلس الأوروبي بشأن جرائم غسيل الأموال والبحث والاستيلاء ومصادرة العائد من الجريمة.

★★★★ ـــــــــ ★★★★

(ثانيًا)

المسارات والآليات التي يتخذها غسيل الأموال وأهم نماذج الجرائم المرتبطة بغسيل الأموال

١- أهم المسارات :

أ) المبالغ النقدية: بالإيداع أو الحفظ في خزائن حديدية بالبنوك أو المحطات أو المطارات.

ب) الحوالات والتحويلات المصرفية داخل الدولة أو عبر الحدود أو التغيير بين العملات.

ج) المشروعات والأصول ولو كانت بالاستثمار في مجالات مشروعة.

٢- أهم الآليات :

أ) التوظيف : الاستثمار المباشر وغير المباشر لتغيير هوية الأموال بصرف النظر عن الربح.

ب) التغطية:الإخفاء عن الأجهزة الرقابية الدولية والمحلية التي تحاول التعرف على المصادر.

ج) التكامل: إعادة ضخ الأموال بعد اكتسابها صفة الشرعية الظاهرية، من حساب لآخر أو من مجال لآخر أو من دولة لأخرى.

٣- أهم نماذج الجرائم المرتبطة بغسيل الأموال حتى الآن:

- التجسس السياسي أو العسكري أو الصناعي أو التكنولوجي أو العلمي أو الزراعي.
- زراعة وتصنيع وتجارة ونقل وترويج المخدرات.
- الفساد الإداري والتربح من المال العام أو الوظيفة العامة.
- التغطية على الأموال غير المشروعة بشرائها أو بيعها أو اقتراضها أو إقراضها أو رهنها أو تداولها.
- تجارة الدعارة والأطفال والأعضاء البشرية.
- شبكات الجريمة المنظمة أيًا كانت أنواع نشاطاتها.
- تزوير النقود والوثائق والمحررات والطوابع ذات القيمة وترويجها.
- إخفاء الأموال غير المشروعة مع العلم بطبيعتها.
- التلاعب في أسعار الأوراق المالية في سوق المال.
- المساعدة في تغيير الطبيعة المادية للأموال غير المشروعة من حالة لأخرى مع العلم بطبيعتها. (مثل تحويل النقد إلى سبائك ذهبية أو العكس).
- تهريب النقود أو المواد مكثفة القيمة مثل المعادن الثمينة والأحجار الكريمة والمجوهرات المصنعة.
- تجارة وتهريب الأسلحة والذخائر والمفرقعات والمواد النووية والكيميائية والبيولوجية.
- الهروب خارج الحدود المرتبط بتهريب مبالغ للخارج مستحقة للغير كالدولة والبنوك والشركات والأفراد والتوقف عن سدادها.

- تمويل الإرهاب من خلال أموال مغسولة أو مؤسسات أو قنـــوات ظاهرها شرعية محلية أو خارجية.
- التلاعب في شبكات المعلومات وقواعد البيانات وماكينات السحب الآلي بسحب أو إيداع مزور لكسب أموال بدون وجه حق.
- كسب أو إخفاء أو التصرف أو تغيير طبيعة أموال متحصل عليـها من أفعال جنائية بحتة يجرّمها قانون العقوبات والقوانين الأخرى.
- مبالغ الفدية المتحصل عليها من أفعال التهديد والقســـر المـلدي أو المعنوي.

★★★★ ـــــــــ ★★★★

(ثالثا)
جهود مصر على ساحة غسيل الأموال
وموقفها تجاهها محليا وعالميا

١ ـ جهود مصر المبكرة في مواجهة غسيل الأموال :

قامت مصر منذ وقت مبكر بتجريم بعض ظواهر غسيل الأموال، وشاركت أيضا في التعاون الجنائي الدولي لمقاومة هذه الظاهرة ـ ومن أمثلة ذلك ما يلي:

أ) القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٧ بتعديل المادة (٤٤) من قانون العقوبات، بشأن تجريم إخفاء الأشياء المسروقة أو المتحصلة من جناية أو جنحة مع العلم بذلك، إضافة للمادة (٣٣) من نفس القانون والتي تتعلق بالمصادرة.

ب) القانون رقم (١٢٢) لسنة ١٩٨٩ بتعديل قانون مكافحة المخدرات، والقرار الجمهوري رقم ٥٦٨ لسنة ١٩٩٠، بمناسبة انضمام مصر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات، والتي تعتبر من أولى المساعي الدولية الجادة في سبيل مكافحة مصادر وأساليب غسل الأموال المرتبط بالمخدرات على النطاق الدولي.

ج) قيام الإدارة العامة لمكافحة المخدرات بوزارة الداخلية في بداية التسعينات بإنشاء إدارة مستقلة مهمتها البحث والتحري عن أصول وممتلكات ومتابعة الثروات غير المشروعات لتجارة

المخدرات في مصر، وتقديم الأدلة والمستندات التي تؤكد صحة المعلومات للمدعى الاشتراكي ومحكمة القيم.

د) قانون الكسب غير المشروع.

ه) برنامج البنك المركزي (اعرف عميلك) لتوعية البنوك بالأموال غير المشروعة، وتقييم العملاء، وتقصي العمليات المالية والمصرفية.

٢ـ موقع مصر في ظاهرة غسيل الأموال :

أ) تعتبر ظاهرة غسيل الأموال من الظواهر الجديدة على الاقتصاد المصري، ولا تمتلك مصر خبرة كافية في التعامل معها، خاصة مع التعقيدات التي أصبح يتسم بها هذا النشاط على الصعيد الدولي، والحذر الواجب من جانب مصر في هذا المجال، حتى لا تتخذ إجراءات طاردة لرءوس الأموال ومحددة لتدفق الاستثمارات والتحويلات المالية إليها.

ب) رغم أنه لا توجد إحصائيات رسمية دقيقة عن الحجم الحقيقي للأموال المغسولة، سواء على المستوى العالمي والإقليمي أو المحلي، إلا أنه من الواضح أن هذه الظاهرة محدودة جدًا في مصر، ولا تمثل حاليًا خطورة على الاقتصاد الوطني، إلا أن ذلك لا يمنع من القول بأن عمليات غسيل الأموال بدأت تخترق الجهاز المصرفي، وأنها في اتجاه صعودي يتطلب المواجهة والتصدي، من خلال تشريع خاص وآليات متخصصة، حتى لا تظل مكافحة الظاهرة تنحصر في نطاق التقدير الشخصي للمصرفيين، إضافة إلى ضرورة تجريم هذا النشاط للحد من نموه مستقبلاً والتعامل مع مرتكبيه، والدخول في شبكة التعاون الدولي لمكافحته.

ج) تشير بعض الشواهد والدراسات والتقديرات، إلى أن حجم الأموال التي يتم غسلها داخل الاقتصاد المصري، تمثل حوالي ٣٠% من الحجم الكلي للأموال، بما يؤثر بالسلب على استقرار سوق المال والاستثمار. ويقدر حجم عمليات غسيل الأموال في مصر بنحو ١٢ مليار جنيه، ٧٠% منها ناتجة عن أموال متحصلة من المخدرات، ويتم غسلها عن طريق البنوك وأسواق المال والعقارات والمشروعات التجارية، و ٢٠% منها ناتجة عن أموال متحصلة من الفساد الإداري.

د) هناك نوعان رئيسيان من الأموال تستهدف السوق المصرية بقصد غسلها:

(الأول) رؤوس أموال مصرية مصدرها داخلي، ناتجة عن أعمال فساد وتجارة مخدرات وعمليات إجرامية، يتم غسلها في الداخل، في شكل استثمارات عقارية واستهلاكية وسياحية، بقصد إضفاء صفة الشرعية عليها. وقد يبقى جزء كبير منها بالبلاد عقب غسله، بينما يغادر الجزء الآخر البلاد بقصد العودة تحت مسمى استثمارات أجنبية، تغسل في مصر مرة أخرى، ثم تغادرها أو تبقى في الداخل بعد اكتسابها صفة الشرعية، بزعم أنها أجنبية المصدر.

(الثاني) رؤوس أموال تأتي من الخارج، متخذة الشكل التقليدي لتمويل أجنبي لمشروعات خاصة كستار لها. ولا توجد متابعة دقيقة لهذه الأموال من البنك المركزي أو وزارة المالية، فضلاً عن انعدام الرقابة على تلك المشروعات أو الاستثمارات، لمعرفة فترات بقائها في مصر.

٣ ـ الهيكل القانوني والمؤسسي في مصر للتعامل مع غسيل الأموال:

أ) من الضروري مراجعة القوانين التي تنظم عمل البنوك المصرية، لجعلها متوائمة مع إجراءات وجهود مكافحة غسيل الأموال، ومثال ذلك قانون سرية الحسابات بالبنوك، حتى لا يكون عائقًا أمام البنك المركزي أو الأجهزة الأمنية لتتبع عمليات غسيل الأموال ومتابعة الحسابات البنكية لتجار المخدرات، وهذا بصرف النظر عن السماح للنيابة العامة بالاطلاع على حسابات البنوك بمناسبة قضية محددة محل تحقيق أو مطروحة على القضاء.

ب) لابد من تدريب العاملين في أي أجهزة ذات علاقة بمكافحة غسيل الأموال، كي يكتسبوا المعرفة والخبرة في التعامل مع الطرق والأساليب المستحدثة الفنية والتكنولوجية والمستمرة في التطور في مجال غسل الأموال على الساحة العالمية.

ج) يجب تصميم قواعد بيانات إليكترونية خاصة لجمع وتحليل المعلومات والإحصاءات المنتشرة في قطاعات كثيرة بواسطة الحاسب الآلي، والخاصة بمتابعة الأموال المحتمل غسلها، لتقييم الحالات وانتقاء ما يستحق منها أن يوضع تحت المراقبة أو المتابعة.

د) يعتبر (مشروع قانون مكافحة غسيل الأموال) الجاري بحثه حاليًا، وهو وشيك الصدور، أول خطوة متكاملة وفعالة في مصر في هذا المجال، حيث يشتمل على كافة العناصر المطلوبة لمواجهة هذا النشاط الإجرامي على كل من المستوى المحلي والدولي، مع بعض التعديلات المقترحة عليه.

★★★★ ـــــــــ ★★★★