



ورقة عن الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية

احد منتجات مركز اجمونت للريادة والتميز (ECOFEL)

ديسمبر 2018

ترجمة وحدة التحريات المالية المصرية

المحتويات

٢	ملخص
٤	الفصل الأول: نبذة عن الموضوع وأهداف هذه الورقة.....
٧	الفصل الثاني: المنهجية.....
٧	الفصل الثالث: أهمية وجود استقلالية تشغيلية لدى وحدة التحريات المالية.....
١٠	الفصل الرابع: تطبيق معايير عضوية مجموعة إجمونت وبعض الاستنتاجات المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية التي توصلت إليها تقارير التقييمات المتبادلة.....
١٤	الفصل الخامس: التحديات التي تواجهها الاستقلالية التشغيلية لدى وحدة التحريات المالية.....
١٦	الفصل السادس: خصائص الاستقلالية التشغيلية.....
٢١	الفصل السابع: البيئة الداعمة للاستقلالية التشغيلية.....
٢٣	الفصل الثامن: الخاتمة.....
٢٤	الملحق (أ): تجارب من مؤسسات اخرى تتمتع بالاستقلالية التشغيلية.....
٢٦	الملحق (ب) متطلبات مجموعة إجمونت ومجموعة العمل المالي.....
٣٠	الملحق (ج): التقييم الذاتي للاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية.....

ملخص

١. تم العمل على هذه الورقة لمساعدة الحكومات (صناع القرار و السياسات)، وحدات التحريات المالية، والجهات المعنية الرئيسية بتحديد وفهم الخصائص التي تقوم بتعريف الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية. تم إصدار هذه الورقة وفقا لطلب بعض أعضاء مجموعة إجمونت للتوجيه المتعلق بالخصائص التي يتوجب توفرها بوحدات التحريات المالية لتحقيق الاستقلالية التشغيلية. تقوم هذه الورقة بالتركيز على الخصائص التي من شأنها تحقيق الاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية، ووصف تلك الخصائص. وهذه الورقة لا تهدف إلي وضع معايير جديدة أو وضع استراتيجيات من شأنها تحقيق هذه الخصائص.

٢. تعتبر الاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية إحدى الشروط الأساسية للوصول لإطار فعال لتطبيق نظم مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب. قد يؤثر عدم وجود استقلالية تشغيلية للوحدات سلبا على الجهود المبذولة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب. و تتأثر ايضا مصداقية وحدة التحريات المالية مع القطاع الخاص وجهات انفاذ القانون المحلية، حيث تقوم وحدات التحريات المالية بجمع المعلومات التي تحتاج إليها على المستوى الوطني، ومن ثم تقوم بتبادلها مع الشركاء الدوليين. هذا بالإضافة إلى ما قد يكون له من تأثير على جودة ونطاق التحقيق المتعلق بغسل الأموال، وتمويل الارهاب، والجرائم الأصلية مثل قضايا الفساد والجريمة المنظمة.

٣. تم توضيح الخصائص في سياق تقارير التقييمات المتبادلة، والتي سلطت الضوء على بعض العقبات الشائعة المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية في العديد من الدول. وهذا يتضمن بعض المسائل المتعلقة بتعيين رئيس وحدة التحريات المالية بشكل يخضع لتأثيرات لا داع لها، بالإضافة إلى التحديات التي قد تواجهها وحدة التحريات المالية في عملية صنع القرار بشكل مستقل وذلك عند إنشاء الوحدة كجزء من سلطة أو كيان اخر، أو عند تحديد مهام ادارتها او لجانها بصورة واسعة او غير واضحة، وكذلك عدم القدرة على تبادل المعلومات مع الوحدات الأجنبية التي يتم تقليصها بسبب الموافقة الخارجية من جهات اخري

٤. قد يؤدي انخفاض درجة التقييم لدولة ما في عملية التقييم المتبادل من قبل مجموعة العمل المالي (FATF) الي تصنيفها كدولة تعاني من عقبات استراتيجية (وعليه يتم ادراجها بما يسمى "القوائم الرمادية" او "القوائم السوداء"). وقد تنطوي مثل هذه العملية على ضرر اقتصادي كبير كما قد تؤدي الي عرقلة الاستثمار الاجنبي.¹

¹ قبل ان يتم اعلان هذه الدولة على انها دولة تعاني من نقاط ضعف استراتيجية، يجب ان تخضع هذه الدولة لعملية المراجعة من قبل مجموعة متابعة التعاون الدولي بمجموعة العمل المالي، حتى يتم مناقشة ومعالجة نقاط الضعف المتعرف عليها.

٥. يمكن تجميع خصائص وحدة التحريات المالية المستقلة الى 6 فئات عريضة، منها حوكمة وحدة التحريات المالية وهيكلها التشغيلي، الميزانية والموارد، تعيين وإقالة الموظفين وأعضاء الإدارة العليا بالوحدة، حماية المعلومات، تبادل المعلومات، وكذلك تحمل المسؤولية والنزاهة والشفافية والقيادة. هذا وتتضمن هذه الخصائص، على سبيل المثال لا الحصر، متطلبات محددة مبينة في معايير مجموعة العمل المالي.

٦. من هذه الخصائص الأساسية أن تكون لوحدة التحريات المالية السلطة والقدرة على القيام بمهامها بحرية واستقلالية، بما في ذلك اتخاذ القرار بتحليل، طلب، و / أو الإفصاح عن معلومات محددة. يساعد هذا المعيار على التأكد من أن عملية صنع القرار فيما يتعلق بعمليات وحدات التحريات المالية تقع بالكامل داخل الوحدة. والذي من شأنه حماية الوحدة والمعلومات الحساسة التي تحتفظ بها من التأثيرات غير المبررة وهذا هو الأساس القائم عليه التعاون الدولي بين وحدات التحريات المالية.

٧. ينبغي ان تكون الوظائف الأساسية لوحدة التحريات المالية مختلفة عن وظائف الكيان التي نشأت الوحدة كجزء منه وينبغي تزويد الوحدة بالموارد المالية والبشرية والتقنية الكافية التي تضمن استقلاليتها ويمكنها من القيام بمهامها بفاعلية. هذا أيضا يتضمن ان تتمكن الوحدة من تعيين الموظفين وإدارة أمورهم بشكل مستقلة، ويشمل ذلك القدرة على توظيف وإدارة الموظفين بشكل مستقل وكذلك القدرة على الحصول على الموارد ونشرها دون أي تأثير أو تدخل سياسي أو حكومي أو مؤسسي لا لزوم له.

٨. يجب ان يكون قرار تعيين أو إقالة رئيس وحدة التحريات المالية قرار غير سياسي و أن يتم اتخاذ هذا القرار في وقت مناسب وأن يكون القرار قائم على الجدارة. يعتبر دور رئيس وحدة التحريات المالية دور اساسي في نجاح الوحدة وسياساتها، وعليه يجب ان تكون عملية تعيين او إقالة رئيس وحدة التحريات المالية عملية غير خاضعة لأي سلطات خارجية، وأن تنتهي بتعيين أفضل المرشحين لهذا المنصب.

٩. على الوحدة ان تكون قادرة على أن تتعامل بصورة مستقلة مع السلطات الوطنية المعنية أو الجهات الأجنبية النظيرة فيما يخص تبادل المعلومات. يجب أن لا تكون سلطة الوحدة منوطة بموافقة أي طرف ثالث، سواء أن كان هذا الطرف الجهة أو الكيان التي هي جزء منه أو احد الوزراء.

١٠. يتم أيضا مناقشة بعض التحديات التي تواجه الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية. الافتقار الي فهم الاستقلالية التشغيلية من الجهات المعنية وكذا التأثير غير المبرر من قبل

السياسيين أو المنظمات الإجرامية يعتبر من العوامل المعرّقة لقدرة وحدة التحريات المالية على تحقيق الاستقلالية التشغيلية .

١١. قد تكون هذه الورقة بمثابة الأسس التي وفقا لها تقوم مجموعة إجمونت بتقديم المزيد من ورش العمل، وكذلك توفير الدعم والمساعدة التقنية. ستركز ورش العمل والمستندات التي يتم نشرها على أعضاء مجموعة إجمونت ووحدات التحريات المالية المرشحة للانضمام للمجموعة، بالإضافة الى صناع القرار، والسلطات الحكومية الأخرى، وكذلك الجهات المعنية المختلفة. وقد تكون أيضا هذه الورقة بمثابة الأسس التي وفقا لها تستطيع وحدة التحريات المالية من عمل تقييم ذاتي لهيكلتها وأنشطتها، حتى يتسنى لها تحديد مستوى استقلاليتها التشغيلية، وكذلك تحديد المجالات التي تحتاج الى العمل على تحسينها.

الفصل الأول: نبذة عن الموضوع وأهداف هذه الورقة

١٢. تعتبر الاستقلالية التشغيلية للوحدات من احد الموضوعات التي تتناولها المجموعة وتقوم بمناقشتها منذ سنوات عديدة. وهذا يتضمن المبادرات التي قامت بها مجموعة العمل القانونية (سابقا) والمتعلقة بدراسة الأوقات التي تم فيها التأثير سلبا على الاستقلالية التشغيلية للوحدة. ومنذ ذلك الحين، اخذت مجموعة العمل المعنية بالسياسات والاجراءات (PPWG) على عاتقها مهام تحديد المفاهيم المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية، بالإضافة الى شرح مجموعة السياسات والاجراءات لأعضاء مجموعة إجمونت كيفية تطبيق هذه المفاهيم في دولهم. وهذا ايضا جاء الحاقا بالعمل الذي قامت به مجموعة السياسات والاجراءات باجتماعاتها بمكاو، الصين (يوليو 2017)، وبوينس إيرس، الارجننتين (مارس 2018) والتي تم فيها مناقشة بعض الأوراق المتعلقة بنقاط الضعف المرتبطة بالاستقلالية التشغيلية، والتي تم تحديدها وفقا لتجربة مجموعة إجمونت.

١٣. تم تناول الموضوع باجتماعات مجموعة إجمونت التي تم عقدها ببوينس إيرس، الارجننتين، في مارس 2018. وقد تم مناقشة المفاهيم بتفاصيل أكبر أثناء الاجتماع الذي عُقد على هامش اجتماعات رؤساء وحدات التحريات المالية ولجنة إجمونت، بالإضافة الى تسليط الضوء على ضرورة ان يكون لدى وحدات التحريات المالية استقلالية تشغيلية، حتى تتمكن من مكافحة الفساد. وعليه، تم التوصل الى انه على الوحدة أن تتمتع بالاستقلالية التشغيلية حتى تستطيع الوصول الى مساعيها بفعالية، وتم اسناد مهمة تطوير هذه الورقة الى مركز إجمونت للريادة والتميز (ECOFEL)، من خلال مجموعة العمل المعنية بالتدريب والدعم الفني، لتحديد خصائص الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية.

١٤. سلطت المناقشات الضوء على الحاجة لوجود مستند من شأنه ان يرفع الوعي والمعرفة فيما يتعلق بدور الوحدة، وخاصة فيما يتعلق بخصائص الاستقلالية التشغيلية بها. فهذه الورقة من شأنها ان تلبي هذه الحاجة، بالإضافة الى مساعدة وحدات التحريات المالية في ان تعكس للجهات المعنية المفاهيم ذات الصلة، وذلك في الاطار الوطني لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب لدى هذه الوحدات، هذا بالإضافة الى توضيح كيفية انعكاس وظهور الاستقلالية التشغيلية للوحدة في جميع الممارسات اليومية، بعيدا عن النظام القانوني و/أو نوع الوحدة.

١٥. تهدف هذه الورقة الى توفير اسس معرفية لكل من وحدات التحريات المالية والجهات المعنية بالخصائص التي تدعم الاستقلالية التشغيلية للوحدة، وفي الوقت ذاته تقوم بتحديد التحديات التي قد تعرقل هذه المفاهيم. وبالرغم من أن هذه الورقة لا تهدف الى وضع معايير جديدة على المستوى الوطني، فإنها تسعى للوصول الى فهم أعمق لمفاهيم الاستقلالية التشغيلية وأهميتها. هذا ولا تقوم هذه الورقة بتحديد الآليات او الاستراتيجيات التي قد تساعد وحدات التحريات المالية في الوصول الى هذه الخصائص.

١٦. هذا ويجب الإشارة الى ان استقلالية وحدات التحريات المالية ليست بهدف، وانما هي عنصر أساسي من شأنه دعم فعالية الوحدة وضمان أن الوحدة تعمل بحرية ، دون الخضوع لأي مؤثرات خارجية. بالإضافة الى ذلك، يجب الأخذ في الاعتبار بأن الاستقلالية التشغيلية لا تعتبر سبب لتبرير السرية وعدم وجود الشفافية. وبالرغم من انه من المتوقع من وحدة التحريات المالية ان تكون قادرة بالكامل وبصورة مستقلة على اتخاذ القرارات المتعلقة بأمرها التشغيلية، لا يوجد ما يمنع من وجود آليات رقابية، بما في ذلك الرقابة من المجالس النيابية (البرلمان) والوزراء، والقادرين على تقييم فعالية وحدة التحريات المالية، ما دام لا يوجد مساس بسرية المعلومات التي تتلقاها الوحدة والمعلومات التي تقوم بإعادة توجيهها.

١٧. من المؤكد ان نوع وحدة التحريات المالية والسلطات الممنوحة لها قد يكون له تأثير على طبيعة التحديات التي قد تواجهها الوحدة والمتعلقة بالاستقلالية التشغيلية. فقد تواجه وحدات التحريات المالية ذات الطابع الإداري، وإنفاذ القانون، والقضائي بعض التحديات الصعبة والمتعلقة بالاستقلالية التشغيلية. بالإضافة الى ذلك، قد يكون للمهام الأخرى المسندة للوحدة، مثل المهام الرقابية والقدرة على تجميد او حجب المعاملات، تأثير على نوع التحديات التي قد تواجهها الوحدة.

١٨. تستهدف هذه الورقة الأطراف التالية:

- الحكومات، وبالأخص الوزارات المسؤولة عن اتخاذ القرارات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- رؤساء وحدات التحريات المالية وادارتها العليا.

- صانعو السياسات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما يتضمن الكيانات التشريعية، والمشرعين، والوزراء.
- الجهات الوطنية ذات الصلة بوحدة التحريات المالية، مثل جهات انفاذ القانون، والجهات الرقابية ، والتنظيمية.
- الجهات الحكومية الأخرى.
- المنظمات الشريكة الدولية الأخرى.

١٩. تقوم الحالة المشار إليها في الصندوق (1) بتوضيح مدى تأثير محدودية الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية على الإفصاح عن الاستخبارات المالية التي تستلمها الوحدة من وحدة أجنبية من أجل اغراض سياسية، والذي من شأنه المساس بسرية المعلومات، وكذلك المساس بسمعة الوحدة دولياً.

الصندوق (1): يساهم الاستقلال التشغيلي المحدود في الإفصاح العلني عن المعلومات الواردة من وحدة تحريات مالية أجنبية للعامة.

تلقت مجموعة إجمونت شكوى رسمية في عام 2014 من إحدى وحدات التحريات المالية الأعضاء لقيام إحدى الوحدات النظيرة بخرق سرية المعلومات التي استلمتها من الوحدة المقدمة للشكوى. تتضمن الشكوى إفصاح رئيس الدولة للعامة عن معلومات كانت قد استلمتها وحدة التحريات المالية من الوحدة الأجنبية.

خضعت الوحدة لعملية الدعم والالتزام، وكشفت الشكوى عن وجود قصور متعلق بالاستقلالية التشغيلية لدى الوحدة، حيث ان الوحدة تم تأسيسها كسلطة تابعة للمدعي العام. اشارت المستندات التي وفرتها الوحدة الخاضعة للمتابعة ان المعلومات التي تم استلامها من الوحدة النظيرة تم عرضها على المدعي العام، وتعتقد الوحدة الخاضعة لعملية المتابعة ان الإفصاح غير المصرح به كان نتيجة لإفصاح إحدى الموظفين بالوحدة عن المعلومات لزوجها، والذي يعمل لدى رئيس الدولة.

وعليه، اشارت مجموعة إجمونت الى ضرورة تعديل القوانين الوطنية لضمان الاستقلالية التشغيلية للوحدة من سلطة المدعي العام. ونتيجة لعدم وجود تقدم ملحوظ من قبل الوحدة، تم اصدار الوحدة بتعليق عضويتها بمجموعة إجمونت، وما زالت هذه المسألة قيد النظر وتسعى المجموعة حالياً الى اتخاذ مزيد من التدابير من قبل الوحدة والتي من شأنها ضمان الاستقلالية التشغيلية للوحدة.

الفصل الثاني: المنهجية

٢٠. تم تعريف الخصائص والتحديات، كما وردت بهذه الورقة، من خلال تطبيق المعايير التي وضعتها مجموعة العمل المالي (FATF)، وكذلك السياسات التي وضعتها مجموعة إجمونت. فقد اصدر منتدى رؤساء وحدات التحريات المالية مستند عن استقلالية وحدات التحريات المالية، والذي ذكر خصائص الاستقلالية التشغيلية للوحدات. بالإضافة الى ذلك، تمت ايضا مراجعة ما اسفر عنه تقارير التقييمات المتبادلة، والمتعلقة بتوصيات مجموعة العمل المالي، ولا سيما التوصية (29) والنتيجة المباشرة (6)، والاجراءات التي اتخذتها مجموعة العمل المعنية بالعضوية والدعم والالتزام بمجموعة إجمونت فيما يتعلق بهذا الامر. وقد نتج عن هذه المراجعة القاء الضوء على التحديات التي تعرقل وجود استقلالية تشغيلية لدى الوحدات، ولم تكن فقط بالإشارة الى خصائص الاستقلالية التشغيلية.

٢١. قامت مجموعة إجمونت والجهات المعنية بمراجعة هذه الورقة بدقة وعناية. قامت لجنة فرعية من لجنة إجمونت بالاطلاع على مسودة هذه الورقة، وتم تناول هذه المسودة بين رؤساء وحدات التحريات المالية لإبداء الملاحظات والتعليقات، بالإضافة الى تكوين ورشة عمل قامت بنشر محتوى هذه الورقة، وتضمنت هذه الورشة أعضاء من مجموعة إجمونت، خبراء دوليين في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ومكافحة الفساد والشفافية، والمؤسسات المالية. ونسعى الى ان تحصل هذه الورقة على الموافقة اثناء الاجتماع العام لمجموعة إجمونت، والمزمع عقده في سيدني، استراليا، في سبتمبر 2018.

الفصل الثالث: أهمية وجود استقلالية تشغيلية لدى وحدة التحريات المالية

خبرات من مؤسسات اخرى تتمتع بالاستقلالية التشغيلية

٢٢. قد تكون خبرات المؤسسات الحكومية الاخرى بناءة ومفيدة في توفير مستوى فهم افضل للمفاهيم المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية لدى وحدات التحريات المالية. قد تلعب بعض المؤسسات الحكومية الاخرى مثل البنوك المركزية، المراقبين على القطاع المالي، وكذلك جهات إنفاذ القانون المسؤولة عن الملاحقة القضائية، دور الحارس المسئول عن التأكد من تطبيق وسيادة القانون او نزاهة النظام المالي. هذا بالإضافة الى انهم قادرين على توفير بعض الامثلة عن كيفية تطبيق الاستقلالية التشغيلية. يوفر الملحق (أ) نظرة عامة عن المتطلبات المفروضة على هذه الجهات، والتي قامت العديد من المعايير الدولية بتحديد ها.

٢٣. تقوم المعايير الدولية التي من الممكن تطبيقها على القطاع المالي بتحديد متطلبات الاستقلالية التشغيلية. تقوم المبادئ الأساسية ببازل، والمبادئ الأساسية بقطاع التأمين، ومعايير المنظمة الدولية للهيئات المشرفة على أسواق المال بإلقاء الضوء على أهمية الاستقلالية التشغيلية. هذا وتقوم ايضا بتحديد المتطلبات التي تكفل الاستقلالية التشغيلية، والتي تتضمن: القدرة على القيام بالأنشطة بدون التأثير أو التعرض لأي تدخل سياسي، أو حكومي، أو مؤسسي، ان يكون لديها الموارد الكافية والملائمة، ان يكون لديها حماية للمعلومات، ان يكون لديها الحماية القانونية اللازمة والملائمة، ان تتوافق مع المعايير المهنية، وكذلك ان يكون لديها قواعد متعلقة بتعيين وإقالة رئيس الجهة.

٢٤. تطلب ايضا المعايير الدولية التي تحكم عمل جهات التحقيق والجهات المعنية بمكافحة الفساد تطبيق تدابير الاستقلالية التشغيلية. تقوم معايير المسؤولية المهنية (المهام الوظيفية)، ومنتشور الحقوق والواجبات الأساسية للمدعين، بالنص على مهام المدعين. وعليه، على المدعين القيام بمهامهم المهنية بدون ترهيب، عوائق، مضايقات، تدخل غير لائق، او التعرض غير المبرر للمسائل المدنية او الجنائية او المسائل الأخرى. بالإضافة الى ذلك، ينص منتدى الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) انه يجب ان يكون لدى كيانات مكافحة الفساد "الاستقلالية اللازمة، والتي تتفق مع مبادئ نظامها القانوني الأساسية، حتى يتمكن الكيان او الكيانات من القيام بمهامه بفعالية وحرية بدون تدخلات غير مبررة. ويجب ايضا توفير الموارد اللازمة وفريق العمل المتخصص، وكذلك التدريب اللازم لهذا الفريق لكي يتمكن من القيام بمهامه الوظيفية."

٢٥. ومماثلا للمؤسسات سائلة الذكر، تعتبر الاستقلالية التشغيلية أحد الشروط المطلوبة لوصول وحدات التحريات المالية الى مستوى مرتفع من الفعالية. وتعتبر هذه المفاهيم من المفاهيم الهامة والأساسية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية، بما فيها الفساد. ينتج ايضا عن هذه المفاهيم وضع اساس للثقة في جهات انفاذ القانون، الجهات المبلغة، ووحدات التحريات المالية الاجنبية التي تدعم تبادل المعلومات.

٢٦. إن العواقب المترتبة على الاستقلال التشغيلي لوحدة التحريات المالية التي يتم اختراقها لها أهمية كبيرة بالنسبة لفعالية وحدة المعلومات المالية وعملياتها. ينتج عن التدخلات السياسية او اي تدخلات اخرى غير مبررة في شئون وحدة التحريات المالية ضعف في قدرة الوحدة على تحديد، بصورة موضوعية، الحالات التحليلية التي يجب متابعتها او إعادة توجيهها. وقد يؤدي ذلك ايضا الى عدم الثقة في ان المعلومات التي تقوم الجهات المبلغة بتقديمها ستبقى سرية. هذا بالإضافة الى إثارة الشكوك حول موضوعية المعلومات التي يتم الإفصاح عنها للسلطات المختصة، بجانب خلق حالة من عدم رغبة الجهات المعنية الوطنية والدولية في تبادل المعلومات بسبب خطر تسريب المعلومات.

٢٧. تشكل وحدات التحريات المالية حجر اساس في الاطار الوطني لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تلعب وحدات التحريات المالية دور وطني مهم في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وذلك من خلال توفير معلومات واستخبارات مالية تساند جهات انفاذ القانون، والجهات الرقابية والجهات الأجنبية النظيرة المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ولا يظهر التأثير السلبي الناتج عن عدم وجود استقلالية تشغيلية بالوحدة في فعالية أنشطة الوحدة فقط، ولكنه يظهر ايضا في التحقيقات المحلية والملاحقات القضائية المتعلقة بغسل الأموال والإرهاب وتمويله، وكذلك الملاحقات القضائية المتعلقة بجرائم الفساد والجرائم المنظمة.

٢٨. ينبغي على وحدة التحريات المالية ان تعمل في بيئة تضمن لها الاستقلالية التشغيلية، حتى يتسنى لها مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية بفاعلية. وفقا لطبيعة مهامهم، هناك العديد من المجالات التي تعمل بها وحدات التحريات المالية والتي قد تؤثر على الاستقلالية التشغيلية للوحدة، مثل هيكل او سياسات او أعمال الوحدة والحكومة. تقوم الوحدات باستلام وتحليل عدد كبير من المعلومات والتي قد تكون متعلقة بأمر حساسة مثل الفساد والجريمة المنظمة وتمويل الإرهاب، وقد يجعل ذلك الوحدة معرضة للتدخلات غير المبررة. وعليه، من الضروري ان يتوفر للوحدة الاستقلالية التشغيلية الكافية التي تمكنها من القيام بمهامها بدون تعرضها لأي تدخلات غير مبررة.

٢٩. تعتبر الاستقلالية التشغيلية أحد الاركان القائم عليها التعاون الدولي. يعتمد تبادل المعلومات بين وحدات التحريات المالية بصورة اساسية على الثقة، وعليه يجب على الجهات الأجنبية النظيرة ان يكون لديها ثقة في وحدات التحريات المالية الأجنبية التي تتعامل معها، وأن يكون لدى هذه الوحدات الاستقلالية التشغيلية الكافية التي تسمح لهم بالقيام بمهامهم بدون تعرضهم لأي تدخلات خارجية، وأن هذه الوحدات لديها القدرة على الحفاظ على سرية المعلومات التي تتسلمها. وفي الحالات التي لا يوجد فيها ثقة في وحدات التحريات المالية، تخسر الوحدات ما لديها من فرص متعلقة بالاستفادة من تبادل المعلومات دوليا والتعاون مع شركائهم (مثل الحالة المشار اليها في الصندوق (1)). قد يأتى ايضا تزعزع هذه الثقة او فقدانها على سمعة هذه الدولة ومؤسساتها واسواقها.

٣٠. يجب على وحدة التحريات المالية ان تتمتع بالاستقلالية التشغيلية لدعم نزاهتها وفعاليتها. تعد الاستقلالية التشغيلية احد العناصر التي تساعد وحدات التحريات المالية في انشاء وتحسين دورهم القيادي في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المستوى الوطني والدولي، بالإضافة الى اظهار مدى فعالية نظامهم الوطني بمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب.

٣١. يساهم وجود استقلالية تشغيلية بالوحدة الى الحد من احتمالية وجود قصور على مستوى وحدة التحريات المالية كجزء من عملية مجموعة العمل المالي للتقييم المتبادل، والتي قد ينتج عنها اعلان الدولة كدولة تعاني من قصور استراتيجية. وقد يؤدي هذا الإعلان بالتبعية الى دخول الدولة عملية المتابعة من قبل مجموعة متابعة التعاون الدولي بمجموعة العمل المالي (ICRG)، وكذلك اتخاذ اعضاء مجموعة العمل المالي والمجموعات القائمة على غرارها اجراءات ضد هذه الدولة.

الفصل الرابع: تطبيق معايير عضوية مجموعة إجمونت وبعض الاستنتاجات المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية التي توصلت اليها تقارير التقييمات المتبادلة

تطبيق معايير عضوية مجموعة إجمونت

٣٢. ناقشت مجموعة إجمونت منذ تأسيسها القضايا المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية. تتابع مجموعة إجمونت اي تغيرات قد تطرأ وقد تأثر فيما بعد على الاستقلالية التشغيلية للوحدات الأعضاء. تم تنفيذ هذه العملية من قبل مجموعة العمل القانونية (سابقا)، وهي حاليا مسندة الى مجموعة العمل المعنية بالعضوية والدعم والالتزام بمجموعة إجمونت (MSCWG). وتقوم المجموعات بالإطلاع على قوانين الوحدة الراغبة في الانضمام للمجموعة ، وتقوم بمناقشة اي مخاوف لديها متعلقة بالاستقلالية التشغيلية للوحدة.

٣٣. اعتمدت مجموعة إجمونت، في يونيو 2014، عملية الدعم والالتزام، والتي تعمل كألية شفافية وعادلة وفعالة لضمان قدرة وحدات التحريات المالية الأعضاء على تحمل المسؤولية، وعليه سمعة المجموعة. تمثل عملية الدعم والالتزام آلية لمجموعة إجمونت لتحديد الاعضاء الذين لديهم قصور يعرفل تحقيق متطلبات ميثاق المجموعة ومبادئ تبادل المعلومات بين وحدات التحريات المالية والتعامل معهم بشكل إيجابي في محاولة لتعزيز فاعلية الأعضاء الدوليين في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتكون مجموعة العمل المعنية بالعضوية والدعم والالتزام مسؤولة عن هذه المهمة.

٣٤. تقوم مجموعة العمل المعنية بالعضوية والدعم والالتزام بمتابعة القصور لدى وحدات التحريات المالية والنتيجة عن دورة التقييم المتبادل الأخيرة، وكذلك تتابع الأمور التي قد تأثر في حالة عضوية الوحدة، بالإضافة الى الشكاوي التي تقدمها الوحدات الأعضاء. تتضمن هذه القصور الأمور المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية. وقد بدأت المجموعة المعنية بالعضوية والدعم والالتزام، في مارس 2018، بمتابعة حالتين متعلقتين بالاستقلالية التشغيلية بالوحدات.

٣٥. تناولت مجموعة العمل المعنية بالعضوية والدعم والالتزام دراسة حالتين لوحديتين تم تأسيسهما كجزء من مؤسسات اخرى، وكذلك قدرة الوحدة على حماية المعلومات التي تتلقاها من الجهات الأجنبية النظيرة. في الحالة الاولى، نشأت القضية عن عدم استقلالية وحدة التحريات المالية من المؤسسة الأكبر التي كانت جزء منها (الحالة الواردة بالصندوق (2)). وتتناول الحالة الثانية عدم قدرة الوحدة على ضمان سرية المعلومات التي يتم مشاركتها مع الوحدات الاخرى، ربما بسبب عدم وجود استقلالية تشغيلية بالوحدة. (انظر الصندوق 1)

الصندوق (2): حالة عن عدم وجود استقلالية للوحدة من المؤسسة الأكبر التي نشأت الوحدة كجزء منها

تلقت مجموعة إجمونت انباء عن قيام جهات انفاذ القانون المحلية بمنع رئيس إحدى وحدات التحريات المالية الأعضاء من الدخول الى مقر الوحدة، وكانت هناك ادعاءات بأن قاعدة بيانات الوحدة تم الوصول إليها من قبل جهات انفاذ القانون المحلية بهدف تدمير المعلومات داخل وحدة التحريات المالية لبعض حالات الفساد والإرهاب الهامة. عند تلقي الأخبار، قام رئيس مجموعة إجمونت، بعد التشاور مع لجنة إجمونت وباستخدام سلطاته المخولة له وفقا لميثاق المجموعة، بقطع اتصال هذه الوحدة بموقع إجمونت الآمن حتى يتمكن من حماية المجموعة من التهديدات الأمنية.

القت لجنة تقصي الحقائق الخاصة بالمجموعة الضوء على مخاوف كبيرة بشأن الاستقلالية التشغيلية للوحدة من الكيان التي نشأت كجزء منه. تعلقت تلك المخاوف بتحديد السلطة التي نشأت الوحدة كجزء منها قانونيا على انها الوحدة وليست جهة أخرى مستضيفة، وانها تمارس ضوابط كبيرة على مسائل الميزانية والمسائل الإدارية والموارد البشرية داخل وحدة التحريات المالية. وعلاوة على ذلك، تم الإعراب عن المخاوف المتعلقة بالسرية فيما يتعلق بالحالات المحتملة التي تشارك فيها وحدة التحريات المالية المعلومات الواردة اليها من الجهات النظيرة مع الجهة الاساسية دون موافقة مسبقة من الجهة مقدمة المعلومات والموافقة عليها. أدت تلك المخاوف الى وضع الوحدة قيد النظر وخضوعها لعملية الالتزام. وتم عرض هذه المسألة على مجموعة العمل القانونية بمجموعة. وتم إعادة اتصال الوحدة مرة أخرى بموقع إجمونت الآمن، بينما تابعت مجموعة العمل القانونية عملية الالتزام المتعلقة بالوحدة.

أشارت مجموعة إجمونت الى ضرورة تعديل القوانين الوطنية لتأمين استقلالية الوحدة من السلطة المستضيفة لها، وبالرغم من اصدار الجهة المستضيفة لقانون ثانوي تم اعتماده يضمن للوحدة الاستقلالية التشغيلية، لم تعند مجموعة العمل المعنية بالعضوية والدعم والالتزام به كإجراء كافي يكفل الاستقلالية التشغيلية للوحدة من الجهة المستضيفة. أدى ذلك الى اذار الوحدة بتعليق عضويتها بالمجموعة، وبعد فترة تم بالفعل تعليق عضوية الوحدة وقطع اتصالها بموقع إجمونت الآمن. مازالت هذه الحالة قيد النظر وسيتم فصل الوحدة من المجموعة ما لم تحرز الوحدة تقدم مقبول وملحوظ.

متابعة ما ورد بتقارير التقييمات المتبادلة

٣٦. تشير الملاحظة الرئيسية لمراجعة شاملة لتقارير التقييم المتبادل الخمسين² المنشورة اعتباراً من مايو 2018 اي ان الاستقلالية التشغيلية للوحدات ليست فقط مسألة الامتثال الفني ولكنها ايضا احد محاور الفاعلية. اثارت هذه التقارير بعض المخاوف، مثلما اشارت الى بعض نقاط القوة بغض النظر عن نوع الوحدة و/أو نظامها القانوني، خاصة فيما يتعلق بالظروف التالية، والتي سيتم مناقشتها في هذا الجزء:

- أ. تعيين رئيس وحدة التحريات المالية
- ب. في حالة ان وحدة التحريات المالية تأسست كجزء من مؤسسة اخرى
 - الأمور المتعلقة بتعيين الموظفين وتحديد مهامهم
 - امكانية الوصول الى ميزانية وتحديدھا
- ج. وجود لجنة او مجلس ادارة
 - قدرته على اتخاذ القرارات
- د. تبادل المعلومات مع الشركاء الأجانب

أ. تعيين رئيس وحدة التحريات المالية

٣٧. قد تكون الإجراءات المتعلقة بتعيين وإقالة رئيس وحدة التحريات المالية مؤشراً هاماً حول تصور الدولة للاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية. ابدى بعض المقيمون، في بعض الحالات، بعض المخاوف المتعلقة بعدم وجود أي مادة او نص صريح او شروط تحكم تعيين رئيس الوحدة او إقالته من منصبه. وبالرغم من انه لم يتم اثاره اي مخاوف محددة متعلقة بالإقالة غير المبررة لرئيس وحدة التحريات المالية، وان هذه المسألة تم الاشارة اليها من خلال تقارير التقييمات المتبادلة، إلا أنه سيتم مناقشة هذه المسألة بصورة أفضل في الفصل السادس.

ب. تأسيس الوحدة كجزء من كيان او مؤسسة اخرى

٣٨. تم تحديد بعض الشواغل المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية عندما تكون وحدة التحريات المالية قائمة كجزء من مؤسسة اخرى، مثل البنك المركزي، أو جهة انفاذ قانون، أو سلطة رقابية. وقد أثار المقيمون مخاوف عندما:

^٢ أندورا، ارمانيا، استراليا، النمسا، البهامس، بنجلادش، الباربادوس، بلجيكا، بوتان، بوتسوانا، كامبوديا، كندا، كوستا ريكا، كوبا، الدنمارك، اثيوبيا، فيجي، غانا، جواتيمالا، هندوراس، المجر، أيسلندا، إيرلندا، جزيرة الانسان، ايطاليا، جمايكا، مكاو، ماليزيا، المكسيك، منغوليا، نيكاراغوا، النرويج، بناما، البرتغال، ساموا، صربيا، سنغافورة، سلوفانيا، اسبانيا، سريلانكا، السويد، سويسرا، تايلاند، ترينيداد وتوباغو، تونس، اوغندا، اوكرانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، فانواتو، زيمبابوي.

- يجب الحصول على موافقة درجة وظيفية أخرى من داخل المنظمة في حال تعيين، إقالة أو استبدال الموظفين.
- يمكن تكليف موظفي الوحدة بأداء واجبات أخرى تختلف عن المهام الأساسية للوحدة.
- لا تملك وحدة التحريات المالية ميزانيتها الخاصة، وتكون ميزانيتها متداخلة مع ميزانية المؤسسة الأم.
- لا تتمتع وحدة التحريات المالية بالسلطة الكاملة لوضع ميزانية خاصة بها، على سبيل المثال تحتاج وحدة التحريات المالية إلى موافقة مسبقة لتتمكن من تحسين بنيتها التحتية، بما يتضمنه ذلك من تأمين لمرافقها، أو تعيين للموظفين الجدد.
- لا تملك وحدة التحريات المالية القدرة على الحصول على الموارد اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية بشكل مستقل.

٣٩. أشارت دورة التقييمات المتبادلة الأخيرة الى بعض المخاوف المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية عندما يتم تأسيس الوحدة كجزء من مؤسسة أخرى. أشارت مراجعة تقارير التقييمات المتبادلة التي اعتمدت على منهجية مجموعة العمل المالي لعام 2013 الى بعض مخاوف المقيمين والمتعلقة بعملية التوظيف بوحدة التحريات المالية حيث انها تتم من خلال المؤسسة الرئيسية التي تم تأسيس الوحدة كجزء منها. وفي التقييمات التي تم استعراضها، اشار المقيمون الى أن هذه الشواغل تم تلافيتها من خلال اتخاذ بعض التدابير التي تضمن وضع أنشطة الوحدة الأساسية والمتعلقة بالتحريات المالية كأولوية وتم وضع قيود صريحة على موظفي وحدة التحريات المالية الذين يقومون بمهام ليست متعلقة بالوحدة الكائنة بالمؤسسة الأم. وبالرغم من ذلك، مازال يوجد بعض المخاوف بسبب الدور الذي تلعبه المؤسسة الأم في عملية تعيين موظفي الوحدة.

ج. وجود لجنة او مجلس ادارة يمارس تأثير غير ضروري

٤٠. تم تحديد نطاق سلطات مجالس او لجان حوكمة الوحدة على انها من المحتمل ان تشكل مصدراً لانتهاك الاستقلالية التشغيلية. وفي هذا الصدد، أعرب المقيمون عن مخاوفهم عندما:
- يكون الاطار القانوني غير واضح بما فيه الكفاية، مما يعطي المجال لوجود استنتاجات متعلقة بصلاحيات المجلس او اللجنة، والمتعلقة بأعمال الوحدة
 - يتضمن المجلس او اللجنة اعضاء من مؤسسات عامة و/ أو خاصة اخرى، والذين قد يسعون الى تحقيق مصلحة المؤسسات الذين يمثلونها وليس مصلحة الوحدة
 - قد تأثر السلطات الممنوحة للمجلس على عنصري السرية والافصاح بالوحدة

٤١. تم الإشارة الى المخاوف المتعلقة بالمجلس واللجنة بحذر شديد، حيث انه لا يوجد دليل واضح على وجود تأثيرات غير ضرورية في عمل الوحدة. وعليه، توخى المقيمون الحذر الشديد فيما يتعلق بأي استنتاجات مباشرة تتم عن تعرض استقلالية الوحدة التشغيلية للخطر.

د. تبادل المعلومات مع وحدات التحريات المالية الأجنبية

٤٢. القى المقيمون الضوء على تأثير استقلالية الوحدة التشغيلية بالسلب عندما يتطلب على الوحدة الحصول على موافقات خارجية من اجل التعاون مع الوحدات النظرية. اشار المقيمون الى حاجة الوحدة الى الحرية فيما يتعلق بإبرامها اتفاقيات تبادل المعلومات مثل مذكرات التفاهم مع الجهات الاجنبية والمحلية، وذلك بدون الحاجة الى حصولها على موافقات خارجية.

الفصل الخامس: التحديات التي تواجهها الاستقلالية التشغيلية لدى وحدة التحريات المالية

٤٣. قد تتعرض استقلالية وحدة التحريات المالية للخطر من خلال بعض التحديات الاخرى التي قد تواجهها. بالإضافة الى الحالات التي تم تجميعها من خلال التقييمات المتبادلة وعرضها في الفصل الرابع، تواجه وحدات التحريات المالية بعض التحديات المتعلقة بالحفاظ على استقلالية الوحدة. إن الهيكل القانوني والسلطات القانونية التي يتم منحها الي الوحدة سوف تؤثر على الاستقلالية التشغيلية للوحدة. ويقوم هذا الفصل بالإشارة الى بعض التحديات التي واجهتها وحدات التحريات المالية قبل ذلك، اثناء محاولتها في الوصول الى الاستقلالية التشغيلية والحفاظ عليها.

٤٤. قد يتسبب عدم فهم المؤسسة الأم، مجلس الحوكمة و/ أو السياسيون لاستقلالية الوحدة التشغيلية الى وضع القيود على الاستقلالية التشغيلية بالوحدة. قد لا يكون هناك فهم كافي لدى الجهات المعنية النظرية لوحدة التحريات المالية لمفهوم الاستقلالية التشغيلية لدى الوحدة، والذي قد ينتج عنه محاولة بعض الكيانات الخارجية التأثير على عمليات الوحدة وقراراتها. وعليه، يجب ان يكون لدى مجالس الادارة، والسياسيون، والجهات المعنية الاخرى الفهم الكافي لخصائص الاستقلالية التشغيلية لدى الوحدة، لضمان تطبيق الخصائص المبينة بالفصل السادس، والحفاظ عليها.

٤٥. قامت المجالس واللجان باستخدام تدابير النزاهة والرقابة كمبرر لإلزام الوحدة بإعادة توجيه بعض المعلومات التشغيلية الحساسة لديها. اشار منتدى رؤساء وحدات التحريات المالية بمجموعة العمل المالي في ورقة تناقش استقلالية وحدة التحريات المالية الى انه "من الضروري عمل اتزان بين الشفافية والمساءلة الادارية وبين الحاجة الى تأمين وحماية سرية المعلومات ومنع أي تدخلات غير مبررة من أي طرف ثالث، على سبيل المثال، من الممكن وضع اطار للعمل يسمح

لوحة التحريات المالية ان ترفض توفير المعلومات التشغيلية، او تقوم بحماية هذه المعلومات كمعلومات حساسة و/أو سرية، ويتم إعادة توجيهها فقط باتباع قاعدة 'الحاجة الى المعرفة'³

٤٦. تسببت هياكل وممارسات الحوكمة التقييدية في إعاقه قدرة وحدة التحريات المالية على الحصول على الموارد التي تحتاج اليها الوحدة لتستطيع القيام بمهامها وتوظيف هذه الموارد. واجهت وحدات التحريات المالية المؤسسة الأم، مجلس الإدارة، أو احد السياسيين الذين يمارسون نفوذهم ويتدخلون في شئون الوحدة او الذين يتخذون القرارات التي تحد من سلطة الوحدة وقدرتها على اتخاذ القرارات بنفسها. وقد تتضمن الأنشطة التي تعيق الاستقلالية التشغيلية للوحدة الأمور التالية: إقالة رئيس وحدة التحريات المالية بدون مبرر، التدخل في عملية التوظيف بالوحدة، عدم توفير الميزانية والموارد البشرية الكافية، التدخل في كيفية توظيف الوحدة لمواردها وميزانيتها، وكذلك التدخل في تعيين الموظفين والادارة، والذي قد ينتج عنه عدم استقرار للموظفين وارتفاع في معدلات تنقلاتهم، واعادة هيكلة الوحدة، والذي قد يؤدي الى إضعاف سلطاتها و/ أو فقد جوهري للموظفين ذو الخبرة، وما الى ذلك.

٤٧. من المعروف انه قد تخضع وحدة التحريات المالية للرقابة من المؤسسة الأم، اللجنة، المجلس و/ أو اللجان الوزارية او البرلمانية. ومن المهم ان تقتصر نطاق هذه الرقابة على المسائل الاستراتيجية، والسياسية، والفاعلية. واذ تضمنت مهام هذه الرقابة الكشف عن فاعلية أعمال الوحدة، يجب عدم الاخلال بسرية المعلومات التي تستلمها وحدة التحريات المالية، والمعلومات التي تقوم بالإفصاح عنها. ويجب الا يتدخل المجلس او المؤسسة الأم في اتخاذ القرارات التشغيلية بالوحدة.

الصندوق (3): عدم وجود استقلالية تشغيلية للوحدة من مجلس الإدارة

يشير القانون الذي انشئت الوحدة وفقا له الى استقلالية الوحدة فيما يتعلق بقيامها بمهامها التشغيلية وعدم خضوعها لأي توجيهات او تحكم من اشخاص او سلطات أخرى، ولكن يحتوي القانون ذاته على مادة أخرى تضعف من هذه الاستقلالية عن طريق اسناد بعض المهام لمجلس الإدارة والمتعلقة بتوجيه المدير التنفيذي للوحدة فيما يرتبط بالإدارة والفاعلية والسياسات التشغيلية وتطبيق سياسات الوحدة. يستطيع المجلس أيضا ان يقوم باتخاذ تلك الإجراءات الإدارية كما يرى مناسباً لحماية موازنة الوحدة، وكذلك تعيين ووقف وإقالة الموظفين بالوحدة. قد يآثر أيضا نطاق مسؤوليات مجلس الإدارة بصورة مباشرة على قدرة الوحدة على اتخاذ قراراتها المستقلة المتعلقة بعملها.

³ مجموعة العمل المالي، منتدى رؤساء وحدات التحريات المالية بمجموعة العمل المالي: استقلالية وحدة التحريات المالية، ٢١-٢٣ فبراير ٢٠١٨، الفقرة (٢٠)

٤٨. يمكن ان تؤثر هيكله الحوكمة التقييدية على قدرة وحدة التحريات المالية على التعاون محلياً ودولياً إذا كان السفر مقيداً. ان التعاون الدولي وتبادل المعلومات عنصرين اساسيين لفاعلية وحدة التحريات المالية. إذا لم تكن وحدة التحريات المالية قادرة على اتخاذ قرارات تتعلق بالسفر، يمكن أن تعيق قدرتها على التعاون مع النظراء الدوليين في تبادل المعلومات ، وبالتالي الحد من فعالية الاستخبارات المالية المرسله إلى الشركاء المحليين. وكذا يمكن استخدام رفض السفر لإحباط عمل وحدة التحريات المالية ، مما يؤدي بدوره إلى التأثير غير المبرر. بالإضافة الى ذلك، وفقاً لميثاق مجموعة إجمونت، فإنه على جميع أعضاء المجموعة المشاركة في الاجتماع العام السنوي للمجموعة، وكذلك اجتماع رؤساء وحدات التحريات المالية. هذا ويمنح السفر الى البلاد الاخرى الفرصة لوحدات التحريات المالية لتعزيز العلاقات الثنائية ومتعددة الاطراف التي تسهل تبادل المعلومات في المستقبل.

٤٩. يعد التدخل السياسي غير المبرر في عمليات وحدة التحريات المالية، وتوظيف مواردها، واتخاذ قراراتها من الانتهاكات الصريحة لمفهوم الاستقلالية التشغيلية. بالرغم من انه من الطبيعي ان يكون للوسط السياسي دور في وضع الاتجاه الاستراتيجي وأولويات الميزانية للمؤسسات الحكومية، إلا انه لا يجب ان يتضمن هذا اختيار الوحدة لطريقة تسيير عملها مثل الحالات التي يجب تحليلها، الإفصاح عنها، او حفظها، بالإضافة الى هيكله الوحدة، توظيف الموارد، وتعيين الموظفين.

٥٠. قد تحاول المنظمات الاجرامية ان تتدخل في عمليات وحدة التحريات المالية عن طريق إعاقة التحقيق او السعي وراء معلومات من الممكن استخدامها فيما بعد. قد تحاول المنظمات الإجرامية استغلال موظفي الوحدة ذوي النزاهة الضعيفة للتأثير على نتائج عملية التحليل ومنع الإفصاح عن المعلومات التي قد تضر بمنظمتهم. ويمكنهم أيضاً السعي للحصول على معلومات يمكن استخدامها لاحقاً للابتزاز.

الفصل السادس: خصائص الاستقلالية التشغيلية

٥١. تم تحديد خصائص الاستقلالية التشغيلية للوحدة من خلال المتطلبات التي اشارت اليها معايير مجموعة العمل المالي، خبرات الكيانات الشبيهة والمستقلة، وكذلك خبرات وممارسات اعضاء مجموعة إجمونت. وقد اشارت الفصول السابقة الى بعض اوجه القصور التي توصلت اليها تقارير التقييمات المتبادلة، وخبرات أعضاء مجموعة إجمونت من وحدات تحريات مالية وكذلك الممارسات الاستقلالية التي تتبعها البنوك المركزية، وجهات انفاذ القانون وجهات التحري. وقد الهمت هذه المصادر المتعددة الخصائص الواردة بالقائمة التالية:

الحوكمة والهيكل التشغيلي

٥٢. لدى الوحدة السلطة والقدرة على القيام بمهامها بحرية واتخاذ قرارات التحليل وطلب و/او الإفصاح عن المعلومات بصورة مستقلة*. وعلى اقل تقدير، يجب ان يتوفر لدى الوحدة القدرة على:

- وضع أنشطتها التحليلية كأولوية وفقا للنطاق الذي تقرره الوحدة
- اتخاذ القرار بشأن أي المعلومات التي سيتم استخدامها في منتجات الوحدة التحليلية
- اتخاذ القرار بشأن حفظ القضايا وتوقيت حفظها
- تحديد كيفية تحليلها للمعلومات التي تحصل عليها
- تحديد الجهات التي من الممكن للوحدة الإفصاح عن التحريات المالية لهم، وكذلك صيغة ومحتوى ذلك الإفصاح
- اتخاذ القرار بشأن الطلبات التي سيتم الرد عليها، وكيفية الرد ومحتواه

ويجب ان تتضمن هذه السلطة قدرة الوحدة على القيام بمهامها باستقلالية، فيما يشمل القدرة على الوصول الى المعلومات بدون الحاجة الى الاعتماد على مساعدة أي طرف ثالث.

٥٣. في حالة ان الوحدة تم تأسيسها كجزء من كيان او جهة اخرى، تكون مهام الوحدة الرئيسية والاساسية مختلفة عن مهام الكيان الاخر*. على الوحدة ان تفصل مهامها ومواردها عن مهام وموارد المؤسسة الأم وذلك لضمان وضع القيود على امكانية الوصول والسيطرة على أصول الوحدة واتخاذ القرارات. هذا ايضا يتضمن وجود خوادم لتكنولوجيا المعلومات منفصلة وخاصة بالوحدة، ومبنى منفصل غير مصرح بدخوله إلا لموظفي الوحدة وإدارتها، بالإضافة الى ضرورة وجود ترتيبات مستقلة متعلقة بإدارة المستندات. ومن خلال الممارسات، يشير هذا الى عدم امكانية اعادة تعيين لموظفي الوحدة او إدارتها بدون وجود موافقة صريحة من رئيس وحدة التحريات المالية، هذا بجانب ضرورة الأخذ برأي الوحدة فيما يتعلق بالتطورات الادارية والاستراتيجية بالمؤسسة الأم.

٥٤. تتمتع الوحدة بحصانة وحماية تمكنها من القيام بعملها و تحميها من المسائلة المدنية والجنائية. يجب ان يكون لدى موظفي وحدة التحريات المالية حصانة من الادعاءات الجنائية والمدنية، وذلك في حال قيامهم بمهام عملهم بحسن نية. وقد ينتج عن عدم وجود مثل هذه الحصانة الى استخدام الادعاءات القضائية كوسيلة لعرقلة أنشطة الوحدة.

* تشير الى المتطلبات التي حددتها التوصية (٢٩)

٥٥. يقوم رئيس وحدة التحريات المالية بتحديد المهام الوظيفية للموظفين والإدارة العليا. يكون لرئيس وحدة التحريات المالية وإدارتها العليا فهم أفضل لحاجة الوحدة التشغيلية عند تحديد المهام الوظيفية، وعليه يجب الا يتم اجبار الوحدة على تعيين موظفين بعينهم.

الميزانية والموارد

٥٦. يجب توفير الموارد المالية والتقنية والبشرية اللازمة للوحدة بصورة تكفل لها استقلاليتها وتمكنها من القيام بمهامها بحرية وفعالية*. وعندما يتم تحديد ما اذا كان قد تم تخصيص موارد كافية للوحدة، يجب إجراء تقييم بشأن ما اذا كانت تمتلك الوحدة الموارد المالية والبشرية والتقنية اللازمة لتلقي وتحليل المعلومات وكذلك الإفصاح عن التحريات المالية. هذا ويجب التفاوضي اثناء عملية وإجراءات توفير الموارد للوحدة عن المواقف والتي قد تعرض الوحدة لتدخلات وتأثيرات خارجية غير مبررة. قد يختلف مستوى الموارد الكافية للوحدة وفقا لطبيعة كل وحدة وحجم المخاطر الذي قد تواجهها، وعلى سبيل المثال لا تحتاج الوحدات التي تتلقى عدد ضئيل من إخطارات الاشتباه كمية الموارد ذاتها التي تحتاجها وحدة تحريات مالية قائمة بدولة تتلقى عدد ضخم من العمليات المالية، وكذلك عدد الإخطارات.

٥٧. تستطيع الوحدة الحصول على الموارد التي تحتاج اليها وتوظيفها حتى يتسنى لها القيام بمهامها بصورة فردية وروتينية، غير مقيدة بأي تدخلات أو تأثيرات سياسية او حكومية او اي تأثيرات اخرى قد تحول بينها وبين استقلاليتها التشغيلية*. يجب ان يكون لدى الوحدة الحرية للحصول على وتحديد كيفية انفاق الأموال وفقا للحاجة التشغيلية، بما يتضمن الاشتراك في الأنشطة الدولية. يجب ادارة هذه الموارد (المالية، والبشرية، والتقنية) بصورة منفصلة عن ادارة المؤسسة الأم التي نشأت الوحدة كجزء منها لأن ذلك يضمن استقلالية الوحدة التشغيلية. وعلى الوحدة أن تكون مسئولة بصورة كاملة عن الادارة المالية وعليها ان تقوم بكتابة التقارير المتعلقة بإنفاقها وإرسالها للجهات المعنية الخارجية.

٥٨. لدى الوحدة السلطة لتحديد وجهة وميعاد السفر، وهذا وفقا لاحتياجاتها التشغيلية. نظرا لطبيعة العمل الدولية التي تقوم بها وحدات التحريات المالية، قد يتطلب من أعضاء الوحدة السفر وذلك لحاجة الوحدة التشغيلية والاستراتيجية للحصول على التدريب، او للمشاركة في الاجتماعات الدولية، وايضا لتقوية العلاقات مع وحدات التحريات المالية الأجنبية وتبادل المعلومات حول أفضل الممارسات والدروس المستفادة بالوحدة. ولا تحول سلطة الوحدة على اتخاذ القرارات المتعلقة بميعاد ووجهة السفر من وجود قواعد تحكم الحصول على موافقة رسمية على هذا السفر، وان تكاليف هذا السفر يتم خصمها من ميزانية الوحدة.

تعيين وإقالة الموظفين بالوحدة وأعضاء الإدارة العليا

٥٩. يعتمد تعيين رئيس وحدة التحريات المالية على الخبرة وأن يتم تعيينه بالوقت المناسب وأن لا يكون القرار سياسياً. يجب ان تكون هذه العملية موثقة وأن تتمتع بالشفافية. وبغض النظر عن العملية التي من خلالها يتم تعيين رئيس وحدة التحريات المالية، يجب ان يكون هناك آليات تضمن ان رئيس وحدة التحريات المالية لا يكون تابعا للأشخاص أو الكيان الذي قام بتعيينه، وان هذا التعيين غير ناتج عن ارتباطات شخصية او سياسية، وقائم على الخبرة ويلبي شروط ومتطلبات المنصب، وان تكون خبرة الرئيس الذي تم تعيينه موثقة. هذا ويجب ان تتم عملية التعيين في الوقت المناسب حتى لا يكون هناك فترات تمر بها الوحدة بدون من يترأسها بين كل من فترات التعيين المختلفة.

٦٠. تعتمد اقالة رئيس الوحدة على أداءه غير المجدي او إخلال بالواجب الذي ينبغي أن يكون مفصلاً وموثقاً على النحو الواجب. وقد يتضمن هذا سوء السلوك الجسيم أو العجز العقلي أو البدني او عدم استيفاء شروط أو أحكام الخدمة

٦١. يستطيع رئيس الوحدة تعيين الموظفين والإدارة العليا وفقاً للحاجة التشغيلية. يجب ان يكون لرئيس وحدة التحريات المالية القدرة على اتخاذ القرارات المتعلقة بتعيين موظفي الوحدة ووضع المتطلبات الوظيفية، وهذا وفقاً لحاجة الوحدة التشغيلية، اخذاً بالاعتبار ميزانية الوحدة المخصصة. هذا ويجب ان يكون لرئيس الوحدة او لأعضاء الإدارة العليا القدرة على اعادة انتداب الموظفين بدون الحاجة لأي تدخلات خارجية.

٦٢. يجب ألا يتم تكليف موظفي الوحدة بمهام خارجة عن مهام الوحدة الوظيفية. يجب ألا يتم اسناد مهام لموظفي الوحدة لا ترتبط بصورة مباشرة بمهام وعمل الوحدة. وهذا لضمان ان موارد الوحدة تكون موجهة فقط لخدمة الوحدة ومهامها الرئيسية وأنشطة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل عام.

حماية المعلومات

٦٣. تستطيع الوحدة حماية البيانات التي تستلمها بالإضافة الى الاستخبارات المالية والمعلومات الأخرى التي تستطيع التوصل اليها. يجب ان يقوم اطار الوحدة القانوني بحماية سرية المعلومات التي تتلقاها الوحدة والتي تنتجها، بما يتضمن حماية امكانية الوصول الى المعلومات من المؤسسة الأم، ويعني هذا من الناحية العملية أنه ينبغي على وحدة التحريات المالية الاحتفاظ بالسيطرة على من يمكنه الوصول إلى نظم تكنولوجيا المعلومات والبيانات الخاصة به ، بما في ذلك المستندات الورقية.

تبادل المعلومات

٦٤. تستطيع الوحدة أن تقوم بالترتيبات اللازمة وأن تتعامل بصورة مستقلة مع السلطات الوطنية أو الأجنبية النظيرة من أجل تبادل المعلومات*. ويشمل هذا القدرة على توقيع مذكرات التفاهم لتبادل المعلومات مع الشركاء الوطنيين ولتيسير الوصول المباشر لأكبر قدر ممكن من المعلومات المالية، والإدارية، والمتعلقة بجهات بإنفاذ القانون، المطلوبة لتمكين الوحدة من القيام بمهامها. ويجب ان يكون لدى الوحدة ايضا السلطة لتبادل المعلومات وعلى توقيع مذكرات التفاهم مع النظراء الدوليين.

تحمل المسؤولية والنزاهة والشفافية والقيادة

٦٥. يجب ان تكون الوحدة مسؤولة عن أنشطتها. لا يمكن ان يكون لدى الوحدة استقلالية تشغيلية في حال عدم تحملها المسؤولية كاملة عن القرارات التي تتخذها، والطريقة التي تتبعها لتسيير عملها. وتضمن هذه النزاهة للوحدة القدرة على القيام بمهامها بما يتفق مع المسؤوليات التي اسندتها اليها القوانين، وانها لا تتخطى سلطتها. وقد يتضمن هذا ايضا ارسال تقارير سنوية حول انشطتها بالكامل، وكذلك اي تقارير مُلزِمة ومتعلقة بالميزانية للبرلمان ، لضمان انه يتم ادارة الموارد العامة ادارة سليمة. وتعتبر القدرة على تحمل المسؤولية هي الأسس التي تعطى للوحدة السلطة التي تمكنها من القيام بمهامها بحرية، بما يشمل القرار المستقل لتحليل، طلب و/أو الإفصاح عن المعلومات.

٦٦. على الوحدة ضمان نزاهة موظفيها وإدارتها. نظرا لطبيعة العمل الحساسة بوحدة التحريات المالية، من الضروري أن يكون لدى موظفي وإدارة الوحدة النزاهة الكافية لحماية سرية المعلومات، ولحسب ثقة القطاع الخاص وكذلك الشركاء الدوليين والوطنيين. وعليه، يشمل هذا وجود قواعد سلوكية وميثاق اخلاقي يحكم سلوك موظفي وإدارة الوحدة لأن عدم وجود نزاهة لدى موظفي الوحدة قد يتسبب في وجود نقاط ضعف وثغرات لدى الوحدة، والتي قد يحاول الأشخاص الراغبين في التدخل في أمور الوحدة استغلالها، وتباعا قد يجعل هذا استقلالية الوحدة التشغيلية وقدرتها على اتخاذ القرارات مُعرضة للخطر. هذا وتستطيع الاستقلالية التشغيلية للوحدة ان تدعم نزاهة الوحدة.

٦٧. يجب ان تتمتع حوكمة وتمويل الوحدة بالشفافية. تحتاج عملية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للترولوج الى الشفافية المالية كأحد أهدافها، وكذلك، من المهم ان تتمتع هيكله التمويل والحوكمة بالوحدة بالشفافية لتستطيع تلبية متطلبات الاستقلالية التشغيلية التي من الضروري ان تصاحبها الضوابط والتوازن الذي توفره متطلبات الإبلاغ الحكومية المتعددة، والتي تضمن الشفافية المالية، والنزاهة وتحمل المسؤولية. ووفقا لطبيعة عمل وحدة التحريات المالية، يجب عمل توازن بين مفهوم الشفافية في أعمال الوحدة في نطاق الإبلاغ الحكومي وبين المسؤولية التي تقع على عاتق الوحدة والمتعلقة بحماية المعلومات التي تتلقاها الوحدة، وكذلك التحريات التي تنتجها.

٦٨. يجب على الوحدة أن تبرز القيادة اللازمة لدعم استقلاليتها التشغيلية. تُظهر قيادة رئيس وحدة التحريات المالية، وكذلك الإدارة العليا للوحدة، الأسس التي تتعامل الوحدة وفقاً لها مع التدخلات الخارجية في أمورها. في الأغلب يتطلب من رئيس وحدة التحريات المالية أن يقوم بتوضيح حدود اختصاصات الوحدة لصناع القرار والجهات المعنية الخارجية، وذلك لضمان استقلالية الوحدة التشغيلية وللحد من التدخلات الخارجية ووضع حدود لها.

٦٩. يجب ألا يقتصر تقييم استقلالية الوحدة التشغيلية على فحص هيكل الحوكمة بالوحدة بل يجب أن يتم الأخذ في الاعتبار كيفية تطبيق هذا الهيكل. من الممكن أن يواجه هيكل الحوكمة في بعض الأحيان بعض المشاكل المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية، بالرغم من عدم مواجهته لهذه المشاكل من قبل، وهذا يعتمد على الإجراءات التي يتخذها الأفراد المعنية.

الفصل السابع: البيئة الداعمة للاستقلالية التشغيلية

٧٠. هناك العديد من العوامل التي تؤثر على الاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية، ومن الممكن أن تكون هذه العوامل خارجية، وليست خاضعة لمباشرة لسيطرة الوحدة (وهذا بعكس الخصائص)، ولكنه بالرغم من ذلك تخلق هذه العوامل بيئة من الممكن تطبيق فيها الاستقلالية التشغيلية.

٧١. يستفيد مستوى الأداء العام بالوحدة من وجوده في بيئة تتمتع بعناصر هيكلية مواتية وقوية وعوامل سياقية، لأن هذه العناصر والعوامل تساعد في تحديد أثر وفعالية تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالدولة، وكذلك قد تتيح الفرصة لتفهم جودة أداء هذه التدابير⁴. تعتمد خصائص الاستقلالية التشغيلية للوحدة على عدد من العوامل المحددة، والتي تتضمن فهم الوحدة الجيد لخصائص الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية، وكذلك فهم الجهات المعنية وصناع القرار لها، بالإضافة إلى وجود تنسيق وطني قوي.

٧٢. تلعب العوامل السياقية بالدولة دور مهم في تعزيز أو عرقلة فعالية تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والتي تتضمن الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية. تتضمن

⁴ تتضمن العناصر الهيكلية "استقرار سياسي؛ التزام عالي المستوى بمعالجة مشاكل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ مؤسسات مستقرة تتحمل المسؤولية وتتمتع بالنزاهة والشفافية؛ سيادة القانون؛ ونظام قضائي متمكن ومستقل وفعال". تتضمن العوامل السياقية الأخرى "النضج والتطور في النظام التنظيمي والإشرافي بالدولة؛ مستوى الفساد بالدولة وأثر التدابير المتخذة لمحاربة الفساد؛ أو مستوى عدم وجود شمول مالي". مجموعة العمل المالي (٢٠١٣-٢٠١٨)، منهجية تقييم الالتزام بتوصيات مجموعة العمل المالي وفعالية أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المعدلة في فبراير ٢٠١٨، مجموعة العمل المالي، باريس، فرنسا

هذه العوامل نضج وتطور مؤسسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالدولة، وكذلك مستوى الفساد بها⁵.

٧٣. **يلعب نضج وتطور المؤسسات المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب دور مهم في تحديد البيئة التي تعمل بها وحدة التحريات المالية.** من المهم لدى المؤسسات الرئيسية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أن يكون لديها استيعاب لكل من دور الوحدة ودورهم كمؤسسات في إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يساعد نضج وعي الجهات الرقابية، وجهات انفاذ القانون، وجهات التحقيق، والسلطات القضائية على التعزيز من مفاهيم الاستقلالية التشغيلية ليس فقط لدى وحدة التحريات المالية ولكن في العموم.

٧٤. **قد يكون لمستوى الفساد بالدولة تأثير جوهري على الاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية.** يؤدي وجود مستوى مرتفع من الفساد الى تدخل السياسيين والموظفين الحكوميين في أعمال الوحدة لتقليص الجهود المبذولة في مجال مكافحة الفساد. ويؤدي ايضا الى وجود بيئة عمل قد تُعرّض فيها نزاهة موظفي الوحدة للخطر.

٧٥. **من الضروري ان يكون لدى وحدة التحريات المالية وجهات انفاذ القانون والمشرعين والمنظمين والكيانات التشريعية والوزراء فهم كافي لخصائص الاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية.** مثلما تقوم وحدة التحريات المالية بالقيام بأعمالها باستقلالية بدون وجود أي تدخلات غير مبررة، يجب ان يكون لدى شركائهم الأساسيون الفهم الجيد لدور الوحدة، وكذلك القيود والمرونة اللازمة التي يجب ان تكون لدى الوحدة لتتمكن من الوصول الى الخصائص التي تم تحديدها بالفصل السادس.

٧٦. **يجب أن يكون هناك تنسيق وطني قوي لضمان أن الاستقلالية التشغيلية للوحدة لا تفصلها عن الجهات المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.** وجود استقلالية تشغيلية بالوحدة من شأنه الحفاظ على موضوعية الوحدة وتمكينها من تلبية احتياجات الجهات المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وعليه، يجب على آليات التنسيق الوطني أن تقوم، على وجه العموم، بتعزيز تعاون الوحدة مع الجهات المبلغة، والجهات الرقابية، وجهات انفاذ القانون، وجهات التحقيق، وجهات استرداد الأصول، لضمان النجاح الكلي وفاعلية الإطار الوطني لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

٧٧. **يمكن أن يشكل ظهور وحدة التحريات المالية الواضح داخل الحكومة وللجمهور الرادع للتدخلات غير المبررة.** كلما ظهرت الوحدة بوضوح أكبر للمؤسسات الحكومية، والمجتمع المدني،

⁵ Idem, p.7.

وللجمهور، كلما استطاعت ان تحشد من الذين يستطيعون الدفاع عنها، و عليه ممارسة الضغط العام والدفاع عن الوحدة في حال وجود تدخلات غير مبررة بشئونها. ولكن ايضا يجب الاشارة الى ان هذا الوضوح الزائد قد يؤدي الى المزيد من التدقيق في أنشطة الوحدة.

الفصل الثامن: الخاتمة

٧٨. بما أن مجموعة العمل المالي تركز على فعالية تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تمثل الاستقلالية التشغيلية بالوحدة شرطاً هاماً مسبقاً لتحقيق خصائص نظام فعال. من المعروف أن الاستقلالية التشغيلية تشكل أحد الأسس التي تسمح لوحدة التحريات المالية بالحصول على ثقة القطاع الخاص والسلطات المختصة ووحدات التحريات المالية الأجنبية، مما يمنح الوحدة القدرة على اتخاذ القرارات المستقلة بشأن التحليل، وما إذا كان سيتم الإفصاح التلقائي عن الحالات، ومن سيتم ارسال هذه الحالات اليه. كما يسمح هذا لوحدة التحريات المالية باتخاذ القرارات التي تدعم احتياجاتها التشغيلية وفعاليتها.

٧٩. تقوم هذه الورقة بتعريف العديد من الخصائص القادرة على تعزيز الاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية، وكذلك التحديات التي قد تعرقها. قامت هذه الورقة بتحديد الخصائص المتعلقة بالهيكل التشغيلي وهيكل الحوكمة الخاص بالوحدة، والميزانية والموارد، وحماية المعلومات. تهدف كل هذه الخصائص الى توفير حالة لوحدة التحريات المالية تكون فيها الوحدة قادرة على القيام بمهامها بحرية، فيما يشمل اتخاذ القرار المستقل والمتعلق بالقيام بالتحليل، طلب و/أو الإفصاح التلقائي عن المعلومات.

٨٠. في ضوء محاولة التعرف على التحديات التي قد تعرق الوصول الى الاستقلالية التشغيلية، تقوم هذه الورقة بتحديد الظروف التي قد تيسر من وجود تدخلات غير مبررة في شئون الوحدة من الوسط السياسي أو المنظمات الإجرامية. تشمل العوامل التي من شأنها الحد من الاستقلالية التشغيلية الآتي: عدم وجود فهم لدور الوحدة ومفاهيم الاستقلالية التشغيلية، عدم وجود نزاهة لدى موظفي الوحدة وإدارتها العليا، وجود هياكل وممارسات حوكمة مُقيدة. وقد تم تسليط الضوء على انه دائما ما يتم تقييم استقلالية الوحدة التشغيلية وفقا للعوامل الموجودة في وقت معين، بغض النظر عن هياكل الحوكمة التي تتبعها الوحدة.

٨١. قد تشكل الخصائص الموضحة في هذه الورقة بمثابة أساس للمساعدة الفنية وورش العمل التي تقدمها مجموعة إجمونت في المستقبل. قد تمثل الدورات التدريبية التنفيذية والندوات عبر

الإنترنت وورش العمل الإقليمية اساليب فعالة لتقديم ونشر خصائص الاستقلالية التشغيلية لوحدة التحريات المالية.

٨٢. يمكن لوحدة التحريات المالية أيضاً استخدام هذه الورقة لتوسيع فهم استقلالية وحدة التحريات المالية التشغيلية بين صانعي القرار الرئيسيين والجهات المعنية . ستقوم المؤسسات الدولية الاخرى باستخدام هذه الورقة لتعزيز مفهوم الاستقلالية التشغيلية بوحدة التحريات المالية، هذا بجانب فتح مجال المناقشات بالدولة حول الموضوع ذاته.

٨٣. من الممكن لوحدة التحريات المالية استخدام قائمة التقييم الذاتي الوارد بالملحق (ج) لتقييم مستوى الاستقلالية التشغيلية بالوحدة. قد يساعد الوحدة استخدام هذا التقييم في تحديد المجالات التي يمكن فيها تعزيز الاستقلالية التشغيلية.

الملحق (أ): تجارب من مؤسسات اخرى تتمتع بالاستقلالية التشغيلية

١. يمكن للبنوك المركزية، والجهات الرقابية المالية، وجهات انفاذ القانون تقديم أمثلة عن كيفية تطبيق الاستقلالية التشغيلية في المؤسسات الحكومية الاخرى (كما هو مُفصل ادناه). تحدد مبادئ بازل الأساسية للرقابة المصرفية كأحد مبادئها الأساسية الحاجة الى أن تكون الجهات الرقابية المالية مستقلة من الناحية التشغيلية وأن يكون لديهم موارد كافية^٦.

٢. يتحدث مبدأ بازل الأساسي الأول عن "أطار واضح ومن الممكن تحقيقه ومتسق مع المسؤوليات والأهداف التي حددها التشريع لكل جهة رقابية من الجهات المعنية، ولكن يجب ان يكون هناك استقلالية تشغيلية لتحريرهم من الضغوط السياسية، بالإضافة الى وجود مساءلة وتحمل للمسئولية حتى يتم الوصول الى المسؤوليات والأهداف." تم تحديد مفهوم الموارد اللازمة على انها القدرة على تحقيق الأهداف الموضوعة ولكن بطريقة ما لا ينتج عنها تأثير بالاستقلالية التشغيلية، والنزاهة، واستقلالية الجهة الرقابية، وهذا يتضمن الموارد اللازمة المتعلقة بالموظفين، والتمويل، والتكنولوجيا^٧.

٣. تحكم مبادئ الاستقلالية التشغيلية جهات انفاذ القانون ووجهات التحري، ولكن هذه المبادئ لا تنص عليها التوصيات الدولية، وغالبا ما يتم تحديدها بناء على التشريعات الوطنية والممارسات العملية.

^٦ <https://www.bis.org/>

^٧ لجنة بازل عن الرقابة على البنوك، مبادئ بازل الأساسية للرقابة البنكية <https://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>

٤. تعرض مبادئ التأمين الأساسية ICP التي اعتمدها الرابطة الدولية لمراقبي التأمين فهمها الخاص لمفاهيم الاستقلالية التشغيلية⁸. تنص مبادئ التأمين الأساسية على التالي: " على الجهة الرقابية اثناء القيام بعملها وممارسة سلطاتها، (أ) ان يكون لديها استقلالية تشغيلية، وتحمل للمسئولية، وشفافية؛ (ب) ان تقوم بحماية المعلومات السرية؛ (ج) ان يكون لديها حصانة من المسائلة الجنائية؛ (د) ان يكون لديها الموارد اللازمة؛ (هـ) ان تتمتع بمستوى مرتفع من المعايير المهنية." وتقوم ICP بالتوضيح: "(أ) يجب ان يصحب الاستقلالية وجود تحمل للمسئولية والمسائلة لضمان قيام الجهة الرقابية بمهام عملها بما يتفق مع ما تنص عليه التشريعات، وانها لا تتعدى حدود سلطاتها؛ (ب) هناك العديد من الاجراءات المتعلقة بتعيين وإقالة رئيس الجهة الرقابية وأفراد الكيان الذي يحكمه، في حالة ان هناك كيان يحكمه. عند اقالة رئيس الجهة الرقابية او أعضاء الكيان الحاكم من مناصبهم، يجب الإفصاح عن أسباب هذه الإقالة للجمهور؛ (ج) لا تخضع الجهة الرقابية او موظفيها لأي تدخلات سياسية، او حكومية، او مؤسسية اثناء ممارستها للمسؤوليات الرقابية. يتم تمويل الجهة الرقابية بطريقة لا تتعارض مع استقلاليتها، وللجهة ان تقوم بتحديد الموارد التي تحتاج اليها بما يتفق مع مهامها وأهدافها والمخاطر التي تراها."⁹

٥. أصدرت المنظمة الدولية للهيئات المشرفة على أسواق المال (IOSCO) المتطلبات المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية لأعضائها¹⁰. تنص المبادئ (1) و (2) من معايير المنظمة على الآتي: "... (2) يجب على المنظم ان يكون لديه استقلالية تشغيلية وتحمل للمسئولية اثناء ممارسته لسلطاته ومهام عمله؛ (3) يجب ان يكون لدى المنظم السلطات الكافية، والموارد اللازمة، والقدرة على القيام بمهامه واستخدام سلطاته." ويتم شرح المفاهيم المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية باستفاضة في منهجية تقييم تطبيق معايير المنظمة الدولية للهيئات المشرفة على أسواق المال.

٦. تتناول ايضا الجمعية الدولية لأعضاء النيابة العامة موضوع الاستقلالية التشغيلية في "معايير المسؤولية المهنية وبيان الواجبات الأساسية وحقوق المدعين"¹¹. تنص الفقرة (2) من المعايير ان "لابد من ممارسة السلطة التقديرية للإدعاء، في حال السماح بها في بعض الدول، في ظل وجود استقلالية وعدم تعرضها لأي تدخلات سياسية." تشير ايضا الفقرة ذاتها الى حق السلطات غير النيابة في تقديم تعليمات عامة أو محددة إلى المدعين، مثلما تقوم بتوضيح التالي: " على هذه التعليمات ان تتمتع (أ) بالشفافية، (ب) ان تتفق مع السلطة القانونية، (ج) ان تخضع لمبادئ توجيهية راسخة للحفاظ على واقع وتصور استقلالية النيابة العامة." بالإضافة الى ذلك تم الإشارة الى هذه النقاط مرة اخرى بالفقرة (6) حيث تنص المعايير أن على المدعين اداء مهامهم الوظيفية بدون

⁸ <https://www.iaisweb.org/home>

⁹ <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles>

¹⁰ <https://www.iosco.org/>

¹¹ <http://www.iap-association.org/>

تعرضهم للتخويف، العرقلة، المضايقات، التدخل غير المناسب، والتعرض غير المبرر للمساءلة المدنية او الجنائية، او اي نوع آخر من المسائل.

٧. ان الاستقلالية التشغيلية هي ايضا احدى المتطلبات المتعلقة بكيانات مكافحة الفساد باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.¹² تربط الاتفاقية بين المشكلة والمتطلبات حتى تستطيع توفير الموارد بما يشمل وجود موارد بشرية متخصصة بكيانات مكافحة الفساد. تنص الفقرة (2) من المادة (6) ان: " تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوّغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم."

الملحق (ب) متطلبات مجموعة إجمونت ومجموعة العمل المالي

١. تناولت مجموعة العمل المالي ومجموعة إجمونت موضوع الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية عن طريق إصدار العديد من المعايير والإرشادات، والأوراق الأخرى. يقوم هذا الملحق بتلخيص المجالات التي ذكرت فيها مجموعة العمل المالي ومجموعة إجمونت المتطلبات والإرشادات المتعلقة بالاستقلالية التشغيلية.

ميثاق مجموعة إجمونت

٢. يتضمن ميثاق مجموعة إجمونت (الميثاق) تعريف وحدة التحريات المالية مثلما تم النص عليه بالتوصية (29) من توصيات مجموعة العمل المالي والمذكرة التفسيرية الخاصة بها. وبما انه من الاجباري تطبيق جميع الوحدات الأعضاء للميثاق، فإن الالتزام بالتعريف ومحتوى المذكرة التفسيرية للتوصية (29) بما يشمل الفقرات التي تناقش الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية الزامي بالتبعية. هذا بجانب ان ديباجة الميثاق تشير بوضوح الى عزم مجموعة إجمونت على تعزيز الاستقلالية التشغيلية بوحدات التحريات المالية:

ديباجة:

يجب على وحدات التحريات المالية المعترف بها كأعضاء بمجموعة إجمونت من قبل رؤساء وحدات التحريات المالية ... دعم أعضاء المجموعة في التحسين من قدرتهم على تعزيز الاستقلالية التشغيلية بالوحدات، وتقديم المساعدة التدريبية والفنية، وتشجيع تبادل الموظفين، وتطوير التعاون

¹² <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

التشغيلي والاستراتيجي، والوصول إلى والحفاظ على قناة آمنة لتبادل المعلومات بين وحدات المعلومات المالية بالمجموعة ...

مبادئ مجموعة إجمونت المتعلقة بتبادل المعلومات

٣. تتعامل أيضا مبادئ مجموعة إجمونت المعنية بتبادل المعلومات بين وحدات التحريات المالية ضمناً مع جوانب الاستقلالية التشغيلية بالوحدات. وتشير المبادئ للحاجة الى وجود استقلالية تشغيلية لتبادل المعلومات بين الوحدات. وتنص الفقرة (11) من المستند ان "على وحدات التحريات المالية تبادل المعلومات بحرية تلقائياً أو وفقاً لطلب، أو اتباعاً لمبدأ المعاملة بالمثل. وعلى الوحدة ضمان قدرتها على التوفير السريع والفعال والبناءً للتعاون الدولي واسع المجال لمكافحة غسل الأموال والجرائم الأصلية ذات الصلة وتمويل الإرهاب." تشير هذه الفقرة، بالإضافة الى بعض الفقرات الأخرى بالمستند، انه يجب الا يكون هناك اي تدخلات غير مبررة من خارج الوحدة فيما يتعلق بتبادل المعلومات الدولي، حيث ان على الوحدات تبادل جميع المعلومات التي من الممكن الوصول اليها بحرية، وفي أسرع وقت ممكن، وبطريقة بناءة.

معايير مجموعة إجمونت للعضوية

٤. تقوم معايير العضوية بمجموعة إجمونت بتجميع المعايير الواردة بالميثاق والمبادئ وكذلك تحتوي على فقرات تناقش الاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية. تستخدم مجموعة إجمونت المستند لتعريف الأعضاء المحتملين بالمعايير ذات الصلة. ذلك ويقوم المستند بتجميع المعايير من الميثاق والمبادئ بدون أي معايير إضافية.

التوصية (29) لمجموعة العمل المالي

٥. ينص بوضوح المعيار 29.7 من تقييم منهجية مجموعة العمل المالي على ضرورة وجود استقلالية تشغيلية لدى وحدة التحريات المالية. تتناول المذكرة التفسيرية للتوصية (29) الاستقلالية التشغيلية، حيث يتم الإشارة إليها بالتالي: "يجب على وحدة التحريات المالية ان تتمتع بالاستقلالية التشغيلية، بمعنى أنه يجب أن تتمتع بالسلطة و الصلاحية لتنفيذ اختصاصاتها بحرية، بما في ذلك اتخاذ القرار بتحليل معلومات معينة وطلبها و/أو الإفصاح عنها. و يعني هذا أن في جميع الحالات للوحدة الحق المستقل في إرسال أو نشر المعلومات إلى الجهات النظرية."

٦. يركز المعيار 29.7 على قدرة الوحدة على القيام بمهامها بفاعلية، وكذلك عمل الترتيبات بصورة مستقلة مع النظراء الوطنيين والأجانب، وأن يكون لها مهام منفصلة عن تلك المتخصصة فيها المؤسسة الأم، وان تكون قادرة على الحصول على الموارد اللازمة وتوظيفها للقيام بمهامها بحرية وبدون مواجهة اي تدخلات سياسية، او حكومية، او مؤسسية غير مبررة. بالإضافة الى ذلك، توفر المذكرة التفسيرية للتوصية (29) الإرشادات المتعلقة بمفاهيم الاستقلالية التشغيلية. هذا

وقام المعيار 29.7 والمذكرة التفسيرية للمعيار بذكر المتطلبات التي سيتم الإشارة إليها في النقاط التالية.

الورقة الصادرة عن منتدى رؤساء وحدات التحريات المالية: استقلالية وحدة التحريات المالية

٧. قام منتدى رؤساء وحدات التحريات المالية بإصدار ورقة عن استقلالية الوحدة. والتي من الممكن استخدامها كمرجع لوحدة التحريات المالية التي تواجه مشاكل متعلقة بالاستقلالية ولذين يسعون لاستيعاب أثر هذه المشاكل على الوحدات. تتناول الورقة الاستقلالية التشغيلية للوحدة بصورة أعمق، وتقوم بالتركيز على أهمية الاستقلالية التشغيلية للوحدة وكذلك استقلالية نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بالإضافة إلى تحديد بعض العوامل المؤثرة في استقلالية الوحدة.

المعيار 29.7

ينبغي أن تكون وحدة المعلومات المالية مستقلة ومنفصلة من الناحية التشغيلية، وذلك من خلال:

- أ. تمتعها بالسلطة والصلاحيات لتنفيذ اختصاصاتها بحرية، بما في ذلك اتخاذ قرار مستقل بتحليل معلومات معينة وطلبها و/أو إعادة توجيهها أو إحالتها؛
- ب. تمتعها بالقدرة على وضع ترتيبات أو العمل باستقلالية مع السلطات المختصة المحلية الأخرى أو الوحدات النظرية الأجنبية فيما يتعلق بتبادل المعلومات؛
- ج. وفي حالة وجودها ضمن الهيكل القائم لسلطة أخرى، تمتعها باختصاصات أساسية متميزة عن اختصاصات السلطة الأخرى؛ و
- د. أن تكون قادرة على الحصول على الموارد المطلوبة لتنفيذ مهامها واستخدامها على أساس انفرادي أو روتيني، وأن تكون بعيدة عن أي تأثير أو تدخل سياسي أو حكومي أو من القطاع الخاص في غير محله يمكن أن يؤثر على استقلاليتها التشغيلية.

أجزاء من المذكرة التفسيرية للتوصية 29

الاستقلالية التشغيلية

9. يجوز إنشاء وحدة معلومات مالية باعتبارها جزء من سلطة قائمة. وفي حالة وجود وحدة المعلومات المالية ضمن الهيكل القائم لسلطة أخرى، يجب التمييز بين الاختصاصات الأساسية لوحدة المعلومات المالية واختصاصات السلطة الأخرى.
10. يجب تزويد وحدة المعلومات المالية بالموارد المالية والبشرية والتقنية الكافية، بما يضمن تفردا واستقلالها و يسمح لها بمباشرة مهامها بفعالية. ويجب أن يكون لدى الدول عمليات سارية لضمان صون موظفي وحدة المعلومات المالية لمعايير مهنية رفيعة المستوى، بما في ذلك المعايير الخاصة بالسرية، ويجب أن يتحلى الموظفون بدرجة عالية من النزاهة وبالمهارات المناسبة.

11. يجب أن تتمتع أيضا وحدة المعلومات المالية بالقدرة على تحديد ترتيبات أو العمل باستقلالية مع السلطات المختصة المحلية الأخرى أو نظرائها الأجانب فيما يتعلق بتبادل المعلومات.

و- تأثير أو تدخل غير مناسب

12 . يجب أن تتمكن وحدة المعلومات المالية من الحصول على الموارد المطلوبة لتنفيذ مهامها واستخدامها على أساس فردي أو روتيني، بعيدة عن أي تأثير أو تدخل سياسي أو حكومي أو قطاعي، يضر باستقلال عملياتها.

الملحق (ج): التقييم الذاتي للاستقلالية التشغيلية لوحدات التحريات المالية

قد تساعد القائمة أدناه وحدات التحريات المالية في تقييم مستواها فيما يخص الاستقلالية التشغيلية. على الوحدات ان تقوم بتقييم ما اذا كان كل من الخصائص المذكورة يتم تطبيقها، ومتواجدة بالوحدة، وهذا وفقا للدرجات المذكورة ادناه. يتم بعد ذلك جمع الدرجات، ووفقا للدرجات التي تم تحصيلها يتم تقييم مستوى العام للاستقلالية التشغيلية بالوحدة.

الدرجات:

لا يوجد تطبيق لهذا المعيار	تطبيق طفيف لهذا المعيار	تطبيق جزئي لهذا المعيار	يتم تطبيق هذا المعيار بصورة كبيرة	تطبيق كامل لهذا المعيار
(نقاط ضعف استراتيجية)	(نقاط ضعف)	(نقاط ضعف متوسطة الخطورة)	(نقاط ضعف طفيفة)	(لا يوجد نقاط ضعف)
1	2	3	4	5

الدرجة	الخصائص
	الحوكمة والهيكل التشغيلي
	لدى الوحدة السلطة والقدرة على القيام بمهامها بحرية واتخاذ قرارات التحليل وطلب و/او الافصاح عن المعلومات بصورة مستقلة
	في حالة ان الوحدة تم تأسيسها كجزء من كيان او جهة اخرى، تكون مهام الوحدة الرئيسية والاساسية مختلفة عن مهام الكيان الاخر
	لدى الوحدة حصانة وحماية تمكنها من القيام بعملها والتي تحميها من المسؤولية المدنية والجنائية
	يقوم رئيس الوحدة بتحديد المهام الوظيفية للموظفين والعاملين والإدارة العليا
	الميزانية والموارد
	يجب توفير الموارد المالية والتقنية والبشرية اللازمة للوحدة بصورة تكفل لها استقلاليتها وتمكنها من القيام بمهامها بحرية وفعالية
	تستطيع الوحدة الحصول على الموارد التي تحتاج اليها وتوظيفها حتى يتسنى لها القيام بمهامها بصورة فردية وروتينية، غير مقيدة بأي تدخلات او تأثيرات سياسية او حكومية او اي تأثيرات اخرى قد تحول بينها وبين استقلاليتها التشغيلية
	لدى الوحدة السلطة لتحديد وجهة وميعاد السفر، وهذا وفقا لاحتياجاتها التشغيلية
	تعيين او اقالة الموظفين وأعضاء الإدارة العليا بالوحدة
	يعتمد تعيين رئيس وحدة التحريات المالية على الخبرة وان يتم تعيينه بالوقت المناسب وان لا يكون القرار سياسيا
	تعتمد اقالة رئيس الوحدة على أداءه غير المجدي او انتهاكه للواجبات والالتزامات، والذي تم تعيينه وتوثيقه
	يستطيع رئيس الوحدة تعيين الموظفين والإدارة العليا وفقا للحاجة التشغيلية
	لا يتم تكليف موظفي الوحدة بمهام خارجة عن مهام الوحدة الوظيفية
	حماية المعلومات

ترجمة غير رسمية

	تستطيع الوحدة حماية البيانات التي تستلمها بالإضافة الى الاستخبارات المالية والمعلومات الأخرى التي تستطيع التوصل اليها
	تبادل المعلومات
	تستطيع الوحدة ان تقوم بالترتيبات اللازمة وان تنشئ علاقات بصورة مستقلة مع السلطات الوطنية او الأجنبية النظيرة من اجل تبادل المعلومات
	تحمل المسؤولية والنزاهة والشفافية والقيادة
	تكون الوحدة مسؤولة عن أنشطتها
	على الوحدة التأكد من نزاهة موظفيها وادارتها
	يجب ان تتمتع حوكمة وتمويل الوحدة بالشفافية
	يجب على الوحدة ان تبرز القيادة اللازمة لدعم استقلاليتها التشغيلية
	الاجمالي

مستوى الاستقلالية التشغيلية بالوحدة وفقا للتقييم السابق:

متوسط الدرجات	التقييم
33-17	مستوى ضعيف جدا من الاستقلالية التشغيلية
50-34	مستوى ضعيف من الاستقلالية التشغيلية
67-51	مستوى متوسط من الاستقلالية التشغيلية
74-68	مستوى جيد من الاستقلالية التشغيلية
85	مستوى جيد جدا من الاستقلالية التشغيلية