تقارير 6
نوفمبر 2019

التحالف الإسلامي العسكري لمحاربة الإرهاب
ISLAMIC MILITARY COUNTER TERRORISM COALITION
الإدارة العامة للتخطيط والتنسيق

حول

دليل تقييم

مخاطر تمويل الإرهاب

هدف واحد ومناهج متعددة 2019

التحالف الإسلامي العسكري لمحاربة الإرهاب
ISLAMIC MILITARY COUNTER TERRORISM COALITION

حول

دليل تقييم

مخاطر تمويل الإرهاب

هدف واحد ومناهج متعددة 2019

مخاطر تمويل الإرهاب
هدف واحد ومناهج متعددة

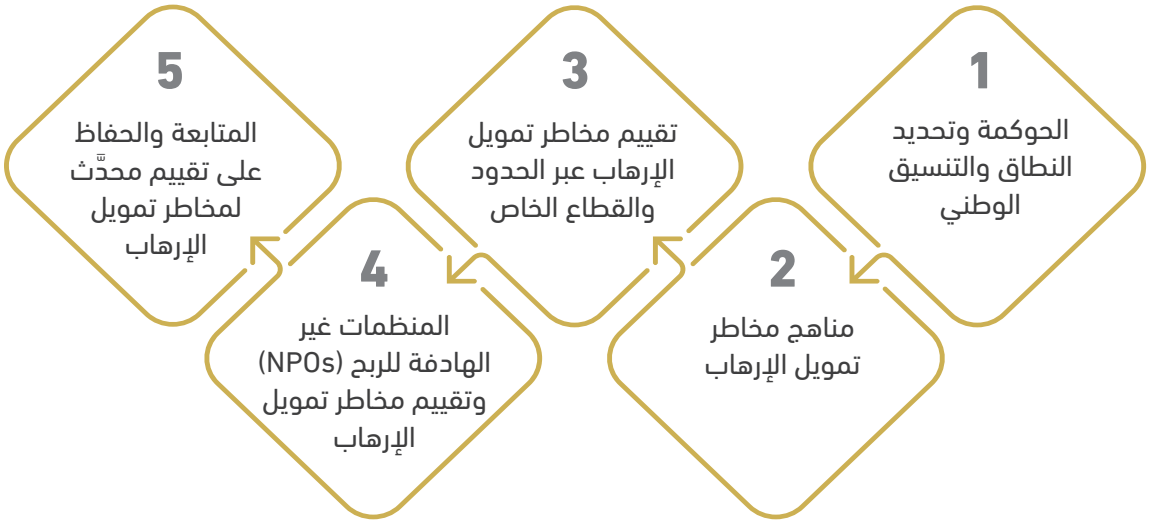
قامت مجموعة العمل المالي (FATF)، وهي هيئة حكومية دَولية مستقلة تُعنى بحماية النظام المالي العالمي من غسل الأموال، وتمويل الإرهاب، وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل، بتقديم دليل تقييم مخاطر تمويل الإرهاب لعام 2019؛ لأجل الوقوف على تقييم مخاطر تمويل الإرهاب التي تواجهها الدول وتخفيفها، وتفكيك الشبكات الإرهابية وتعطيلها.

إن البلدان عمومًا تواجه في كثير من الأحيان تحديات في تقييم مخاطر تمويل الإرهاب؛ بسبب انخفاض قيمة الأموال أو الأصول المستخدمة في العديد من الحالات، وكثرة القطاعات التي يمكن أن تُستخدَم لأغراض تمويل الإرهاب، فضلًا عن أن الاحتياجاتِ التشغيليةَ للهجَمات قد تشمل نشاطًا مألوفًا للمعاملات، كتأجير السيارات أو شراء البضائع والأدوات.

وغالبًا ما تواجه السلطات القضائية في الدول ذات القدرات المتواضعة تحديات أخرى بسبب نقص الموظفين الخبراء في تمويل الإرهاب، إضافة إلى نقص المعلومات عن الأنشطة غير الخاضعة للرقابة؛ إذ إن الإرهابيين يقومون بانتظام بتغيير أماكن جمع ونقل الأموال والأصول وطرائقها؛ من أجل التحايل على القيود الموضوعة للكشف عن هذا النشاطات وتعطيلها. فعلى سبيل المثال اعتمدت بعض التنظيمات الإرهابية، كتنظيم داعش وحركة الشباب المجاهدين في الصومال والقاعدة، على الموارد الطبيعية في مناطق سيطرتها (النفط، الذهب، الأحجار الكريمة، المعادن، الفحم، إلخ) مصدرًا للدخل. إضافة إلى تحديات أخرى مثل «الذئاب المنفردة» التي تجمع الأموال من أنشطة قانونية غير مجرَّمة، ومن العسير التنبؤ بها.

تواجه البلدان في كثير من الأحيان تحديات في تقييم مخاطر تمويل الإرهاب؛ بسبب انخفاض قيمة الأموال أو الأصول المستخدمة في العديد من الحالات، وكثرة القطاعات التي يمكن أن تُستخدَم لأغراض تمويل الإرهاب.

واشتمل التقرير على خمسة أقسام رئيسة:



1- الحوكمة وتحديد النطاق والتنسيق الوطني

يقدم هذا القسم اعتبارات للسلطات المختصة عند تحديد نطاق تقييم مخاطر فريق العمل، وتنسيقها، ويوفر أمثلة عملية للتغلب على تحديات تبادل المعلومات والتنسيق داخل الدول.

ينبغي أن ترتبط أهداف تقييم المخاطر بأهداف وأنشطة وطنية أوسع نطاقًا، وأن تستند إلى تقييمات المخاطر المحلية والإقليمية القائمة. ويختلف النطاق المطلوب لتقييم مخاطر تمويل الإرهاب ما بين اختصاص وآخر، وقد يتأثر بالتهديد الوطني والإقليمي، وأهمية القطاعات المختلفة، والموقع الجغرافي والوضع الديموغرافي.

> **ينبغي أن ترتبط أهداف تقييم المخاطر بأهداف وأنشطة وطنية أوسع نطاقاً، وأن تستند إلى تقييمات المخاطر المحلية والإقليمية القائمة.**

على سبيل المثال: في الفلبين نظرًا لتهديدات تمويل الإرهاب الشائعة التي تواجه جنوبَ شرقيِّ آسيا وأستراليا، وجدت الهيئات القضائية فائدةً في تنفيذ عدد من المبادرات المشتركة لتقييم مخاطر تمويل الإرهاب على المستوى الإقليمي، وقد أُدخلت بعد ذلك في تقييمات المخاطر الوطنية. وفي قمة تمويل مكافحة الإرهاب (CTF) في مدينة بالي في أغسطس 2016، أنشأ الأعضاء المشاركون المجموعةَ الاستشارية (الاستخبارات المالية FICG) هل المجموعة الاستشارية اسمها: الاستخبارات المالية؟ أو أنها مجموعة استشارية للاستخبارات المالية؟، التي تهدف إلى تطوير نهج تبادل المعلومات المالية والتحليل الاستخباراتي بين رابطة دول جنوب شرقيِّ آسيا ووحدة الاستخبارات المالية.

مثال آخر: قبل الشروع في أول تقييم وطني، أجرت السلطات الهولندية دراسة توضيحية وتحليلًا للأساليب والبيانات المتاحة والقابلة للتطبيق، والخصائص المحلية الفريدة التي قد تؤثر في انتشار خطر تمويل الإرهاب. واستندت الدراسة إلى مناهجَ مطبقةٍ في خمسة بلدان، وخلَصَت إلى أنه بسبب نقص البيانات الكمية، ينبغي ألا يُكتفى بتحليل مخاطر تمويل الإرهاب فقط، ولكن تحديد النِّقاط العمياء أيضًا، والنقص ومواطن الضعف، وأساليب تمويل الإرهاب، وغيرها من المعلومات.

أما تحليل السياق، فقد اعتمدت هولندا فيه على العوامل السياقية من البحوث السابقة، ومنهج مجموعة العمل المالي (FATF)، ووجدت أن الاقتصاد الهولندي المفتوح والقطاع المالي الدَّولي، والأموال الناجمة عن الاحتيال والجريمة المتعلقة بالمخدِّرات قد تؤثر في تعرُّض البلاد لخطر تمويل الإرهاب.

2- مناهج مخاطر تمويل الإرهاب

يعتمد هذا القسم على مناهج المخاطر المختلفة التي يستخدمها أكثر من 35 دولةً في العالم، ويحدد النهجَ الجيد منها، ومصادر المعلومات ذات الصلة.

> **لا تتضمن معايير مجموعة العمل المالي (FATF) منهجية معينة لتقييم المخاطر، ولا يوجد منهج واحد يناسب الجميع. وينبغي أن تكون منهجية المخاطر مرنة وعملية، وأن تأخذ في الاعتبار السمات والخصائص المحددة للقوانين والتشريعات القضائية.**

لا تتضمن معايير مجموعة العمل المالي (FATF) منهجًا محدَّدًا لتقييم المخاطر، وليس هناك منهج واحد يناسب الجميع. ومن الناحية المثالية ينبغي أن يكون منهج المخاطر مرنًا وعمليًّا، وأن يأخذَ في الاعتبار السِّمات والخصائص المحددة للقوانين والتشريعات القضائية. ويتطلب تقييم مخاطر تمويل الإرهاب جمع مقدار كبير من المعلومات الكمية والنوعية، ومن ذلك ما يتصل بالبيئة الإجرامية العامة والتهديدات المتعلقة بالإرهاب، ومواطن الضعف في قطاعات محددة ومنتجات معينة. وقد تشمل أساليب الجمع ما يأتي: إحصاءات أو معلومات من مصادر حكومية، سواء كانت سرية أو غيرَ سرية، واستخدام الاستبانات المحلية والإقليمية، والدراسات الاستقصائية عبر الإنترنت، والمقابلات والندوات، ومجموعات العمل، وجمع معلومات مفتوحة المصدر.

3- تقييم مخاطر تمويل الإرهاب عبر الحدود والقطاع الخاص

يعرض هذا القسم تجربةَ ذوي الاختصاص في تقييم مخاطر تمويل الإرهاب عبر الحدود، ومصادر المعلومات ذات الصلة عند تقييم مخاطر تمويل الإرهاب الخاصة بقطاع معين في النظام المصرفي، ونقل الأموال أو خدمة التحويلات، وكذلك استغلال الموارد الطبيعية أو البيئية.

> **تتطلب معايير مجموعة العمل المالي (FATF) أن تنفذ جميع البلدان نظامًا للإفصاح يتعلق بالوارد والصادر من عبر الحدود من النقود والصكوك القابلة للتداول لحاملها، ورغم ذلك يعتبر الحجم المنخفض للأموال التي يستخدمها الإرهابيون في كثير من الأحيان تحدياً للكشف عنها**

قد تتعلق مخاطر تمويل الإرهاب بالنقل المادي للأموال أو الأصول الأخرى، داخل الدولة وخارجها، كعمليات التهريب عبر الحدود لنقل الأموال أو البضائع التجارية أو الأشخاص، من أجل دعم الأنشطة الإرهابية وعمليات التجنيد والتدريب والتيسير. وعندما يجري تقييم مخاطر تمويل الإرهاب تتشاور السلطات الأمنية والقضائية، وتُدرَس المعلومات الاستخباراتية والجمركية، وتحلَّل التحويلات ومعلومات التعاون الدَّولي، وتُراجَع تدفقات الأموال والسِّلع والأفراد، والمعلومات المتعلقة بشبكات التهريب.

وتتطلب معايير مجموعة العمل المالي (FATF) أن تنفذ جميع البلدان نظامًا للإفصاح يتعلق بالوارد والصادر عبر الحدود للنقود والصكوك القابلة للتداول، بحد أقصى مقداره 15 ألفَ يورو أو دولار أمريكي. وبرغم ذلك يعدُّ الحجم المنخفض للأموال التي يستخدمها الإرهابيون في كثير من الأحيان تحديًا للكشف عنها. أما تقارير المعاملات المشبوهة فتتطلب معاييرُ مجموعة العمل المالي (FATF) إلزامَ جميع المؤسسات المالية بإشعار وحدة المعلومات المالية عند الاشتباه بأي معاملة، أو بأي مال أنه حصيلة نشاط إجرامي. وغالبًا ما تختلف تقارير المعاملات المشبوهة لأغراض التحليل الإستراتيجي بين البلدان، وبرغم ذلك هناك قيمة كبيرة لتحليل تقارير المعاملات المشبوهة للعناصر العابرة للحدود.

4- المنظمات غير الهادفة للربح (NPOs) وتقييم مخاطر تمويل الإرهاب

إدراكًا لمتطلبات تقييم مخاطر تمويل الإرهاب في المنظمات غير الربحية التي لا تدخل في نطاق تعريف فريق العمل المالي، يقدم هذا القسم بعض الاعتبارات والأساليب الفاعلة، فقد جرى العمل على ضمان ألا تعطِّلَ التشريعات والقوانين الأنشطةَ المشروعة غير الهادفة للربح أو تثبِّطَها. وكشفت المراجعات أن المنظماتِ غيرَ الحكومية ليست في المستوى نفسه في مخاطر تمويل الإرهاب، وأن بعضها لا يمثل سوى القليل من المخاطر، أو لا يمثل أيَّ خطر على الإطلاق. وتبين التجربة أن السلطاتِ القضائيةَ لا تزال تواجه تحديات في تقييم مخاطر تمويل الإرهاب في هذا المجال، ويُعزى ذلك جزئيًا إلى الحجم الضخم والتنوع الكبير لقطاع المنظمات غير الهادفة للربح، وعدم تحديد المنظمات التي لا تدخل في نطاق تعريف مجموعة العمل المالي (FATF)، وقلة المعلومات أو الحالات ذات الصلة.

وقد عرَّفت مجموعة العمل المالي (FATF) المنظماتِ غيرَ الهادفة للربح بأنها: «الشخصية الاعتبارية أو المنظمة التي تشترك بالمقام الأول في جمع أو صرف الأموال لأغراض

> **كشفت المراجعات أن المنظمات غير الحكومية ليست في المستوى نفسه في مخاطر تمويل الإرهاب، وأن بعضها لا يمثل سوى القليل من المخاطر، أو لا يمثل أي خطر على الإطلاق.**

مثل: الأعمال الخيرية أو الدينية أو الثقافية أو التعليمية أو الاجتماعية أو الأخويات والروابط العائلية، أو لتنفيذ أنواع أخرى من أعمال الخير».

ووفرت مجموعة العمل المالي (FATF) شروط تقييم المخاطر التي تواجه المنظمات غير الهادفة للربح، وعلى السلطات القضائية إجراء مراجعة محلية للقطاع، والحصول على معلومات وافية عن أنشطتها ومقدارها والمعلومات الأخرى ذات الصلة، واستخدام المعلومات المتاحة لتحديد المنظمات غير الحكومية التي تتعرض لسوء الاستخدام، بحكم أنشطتها أو خصائصها.

5- المتابعة والحفاظ على تقييم محدَّث لمخاطر تمويل الإرهاب

يقدم هذا القسم اعتباراتٍ وأساليبَ جيدةً عند إبلاغ نتائج تقييم مخاطر تمويل الإرهاب، منها أنه يجب أن تكون نتائج تقييم المخاطر معتمَدةً من كبار المسؤولين، وأن أصحاب المصلحة الرئيسين لديهم فهمٌ مشترك للنتائج ولمقاييس الخطر النسبية، وللأنواع المختلفة من مخاطر تمويل الإرهاب، أو الجرائم الأخرى. وتتطلب معايير مجموعة العمل المالي (FATF) أن يكون لدى السلطات القضائية خُطة لضمان دراية السلطات المختصة والمؤسسات المالية المعنية وغيرها من القطاعات ذات الصلة بنتائج تقييمات مخاطر تمويل

تتطلب معايير مجموعة العمل المالي (FATF) أن يكون لدى السلطات القضائية آلية لضمان دراية السلطات المختصة والمؤسسات المالية المعنية وغيرها من القطاعات ذات الصلة بنتائج تقييمات مخاطر تمويل الإرهاب الوطنية، لضمان وجود فهم مشترك للنتائج

يجب أن تكون عملية تقييم مخاطر تمويل الإرهاب مستمرة ومتطورة، وأن تقوم السلطات المختصة بتحديث تحليلاتها وتقييماتها، والانتباه للتغييرات في تعريف الإرهاب وتهديدات تمويل الإرهاب.

الإرهاب الوطنية، وضرورة عقد جلسات مغلقة مع أصحاب المصلحة الرئيسين لضمان فهم مشترك للنتائج. وينبغي أن يؤديَ تقييم مخاطر تمويل الإرهاب إلى إجراءات واضحة وعملية، قد تشمل تعديلات في التشريعات والسياسات لمعالجة أوجُه القصور، وتخصيص الموارد، وتطوير منصَّات أو أساليب تبادل المعلومات، وتعزيز المشاركة مع القطاعات أو المؤسسات التي هي عُرضة لتمويل الإرهاب.

وتتطلب معايير مجموعة العمل المالي (FATF) من الدول الحفاظَ على تقييم محدَّث لمخاطر تمويل الإرهاب الخاصة بهم، وإجراءَ مراجعة نقدية للأساليب المتبعة، وتحديد

المجالات التي تحتاج إلى التحسين، والمناطق التي تحتاج إلى مزيد من المعلومات.

ويجب أن تكون عملية تقييم مخاطر تمويل الإرهاب مستمرةً ومتطورة، وأن تقوم السلطات المختصة بتحديث تحليلاتها باستمرار، مع مراعاة تهديدات الإرهاب الحالي وتطوراته. وكذلك يجب على الهيئات القضائية التي تقيِّم مخاطر تمويل الإرهاب المحلية أن تُحدِّثَ تقييمها بانتظام، وتظل متيقظة للتغييرات في تعريف الإرهاب وتهديدات تمويله.

ويشتمل التقرير على مُدخَلات عدد من وفود الشبكة العالمية لفريق العمل المالي الذي قام بعمل مكثف لتقييم المخاطر، وقدم أكثر من 35 عضوًا من أعضاء مجموعة العمل المالي FATF معلومات ودراسات حالة عن تجربتهم في تقييم

تقييم مخاطر تمويل الإرهاب عملية تستند إلى منهج متفق عليه من الأطراف المعنية، وقد يأخذ التقييم أشكالًا مختلفة، لكنه يجب أن يشمل جميع جوانب جمع الأموال أو الأصول الأخرى وتخزينها ونقلها واستخدامها.

مخاطر تمويل الإرهاب على المستويات القطاعية والوطنية والإقليمية، وسيلةً لتحديد أفضل الممارسات والتحديات المشتركة. ومن الدول المشاركة: الأرجنتين، أستراليا، بلجيكا، كندا، الصين، ألمانيا، هونج كونج، إيطاليا، أيرلندا، ماليزيا، المكسيك، هولندا، النرويج، روسيا، سنغافورة، السويد، الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، بروناي، ماكاو، غينيا الجديدة، الفلبين، قيرغيزستان، كوستاريكا، كولومبيا، غواتيمالا، نيكاراغوا، بيرو، باراغواي، نيجيريا، غانا، أرمينيا، موناكو، أوكرانيا، لبنان.

ويُعَد تقييم مخاطر تمويل الإرهاب عمليةً تستند إلى منهج متفق عليه من الأطراف المعنية، التي تحاول تحديد مخاطر تمويل الإرهاب وفهمها وتحليلها ومعالجتها. وقد تأخذ التقييمات أشكالًا مختلفة، لكنها يجب أن تشمل جميع جوانب جمع الأموال أو الأصول الأخرى وتخزينها ونقلها واستخدامها، ومنها البضائع والمركبات والأسلحة؛ لتلبية احتياجات أي منظمة إرهابية. ويجب أن يتجاوز ذلك جوانبَ زيادة العائدات، ويتناول شبكات المشتريات الإرهابية، وتيسير الإرهاب، ومن ذلك المقاتلون الإرهابيون الأجانب.

ينبغي أن يكون لدى جميع البلدان فهم شامل لجميع مراحل تمويل الإرهاب، لكن لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع عند تقييم المخاطر.

ويفرِّق الدليل بين خطر تمويل الإرهاب وخطر الإرهاب نفسه برغم ترابطهما؛ إذ يتطلب تقييم مخاطر تمويل الإرهاب النظرَ في التهديدات الإرهابية المحلية والأجنبية، ففي ضوء الطبيعة العابرة للحدود لتمويل الإرهاب، نجد أن البلدان التي تواجه مخاطرَ منخفضةً للإرهاب قد تواجه مخاطرَ كبيرةً من تمويل الإرهاب.

ويقدم هذا التقرير أساليبَ جديدةً، ومصادرَ معلومات ذاتَ صلة، وأمثلةً عملية للممارسين من أجل النظر في تقييم مخاطر تمويل الإرهاب، اعتمادًا على مُدخلات من أكثر من 35 دولةً، وبناءً على خبراتهم الواسعة، والدروس المستفادة من تقييم مخاطر تمويل الإرهاب. ويساعد التقرير في تقديم التوجيه والأمثلة العملية عن كيفية التغلب على التحديات. وعلى حين ينبغي أن يكون لدى جميع البلدان فهمٌ شامل لجميع مراحل تمويل الإرهاب، إن هذا التقرير يعترف بأنه ليس هناك نهجٌ واحد يناسب الجميع عند تقييم المخاطر.

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf

مخاطر تمويل الإرهاب
هدف واحد ومناهج متعددة 2019