

الرقابة المالية كآلية لمكافحة تمويل الإرهاب

د. زرقط عمر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة

ملخص

تعتبر جرائم الإرهاب وتمويله من أخطر الجرائم على الأمن ابتلي بها المجتمع الدولي، على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني، لا يكاد يسلم منه بلد، حيث يشهد العالم موجات إرهابية خطيرة، ونظراً لأن هذه العمليات كبيرة ومنظمة فهي تحتاج إلى مصادر تمويل كبيرة مختلفة ومتنوعة، فالتمويل جزء لا يتجزأ من الإرهاب، وقد أحسنت الدول بوضعها اتفاقيات تجرم الإرهاب وتمويله، وإن كانت لم تصل إلى حد الآن لتعريف متفق عليه للإرهاب.

وقد بذلت الجهود الدولية لمكافحة الإرهاب واتخاذ تدابير خاصة وفاعلة لمنع تمويل الإرهاب وقمعه من خلال مكافحته قبل وقوعه بتجفيف منابع تمويله عن طريق آلية الرقابة على الأموال التي تشكل مصدراً أساسياً من مصادر تمويل العمليات الإرهابية، فقد عانى المجتمع الدولي ولا يزال من ظاهرة الإرهاب وتمويله وتفاقمهما خصوصاً بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، التي هزت الولايات المتحدة الأمريكية.

لذا يجب تعزيز التعاون الوطني بين الأجهزة المعنية بمكافحة تمويل الإرهاب، وتفعيل دور وحدات المعلومات المالية في كشف تمويل المنظمات الإرهابية، ودور جهات الإشراف والرقابة، مع ضرورة إنشاء قواعد بيانات متطورة لتسهيل عمليات الرصد والمراقبة، وتبادل المعلومات الاستخباراتية مع الأجهزة النظيرة، وتوفير المساعدات الفنية في مجال مكافحة تمويل الإرهاب.

Les crimes terroristes ainsi que leur financement sont considérés comme les plus graves atteintes à la sécurité. Ces crimes touchent non seulement les espaces géographiques nationaux, mais s'étendent à l'ensemble des pays. Aucun pays n'est à l'abri. Le monde connaît actuellement une vague sans précédent de ces actes.

Compte tenu de leur ampleur, l'organisation et l'exécution de ces opérations nécessite d'importants moyens financiers et par conséquent de nombreuses sources de financement. Le financement reste la cheville ouvrière du terrorisme.

Les états ont pris la mesure louable de criminaliser le terrorisme, et son financement malgré le fait que la définition du terrorisme ne fait pas l'unanimité.

Beaucoup d'efforts ont été consentis dans la lutte contre les réseaux et sources de financement afin de les tarir avant le passage à l'acte, et ce par l'entremise d'un système de contrôle et de traçabilité des flux et transferts financiers nationaux et internationaux.

La communauté internationale a subi du terrorisme, spécialement après les événements du 11 Septembre 2001 qui ébranlèrent les Etats-Unis. Le renforcement de la coopération et des échanges d'information entre services de sécurité reste primordial.

L'activation des unités d'information sur les financements, leur transit et leurs transferts s'impose comme une nécessité. Cela nécessitera la confection de bases de données fiables pour le suivi, le contrôle et l'échange d'information entre les différents services impliqués dans cette action.

مقدمة

تعتبر جرائم الإرهاب وتمويله من أخطر الجرائم على الأمن ابتلي بها المجتمع الدولي على الصعيد العلمي والإقليمي والوطني، إذ يشهد العالم حالياً موجات إرهابية كثيرة خطيرة ومتنوعة، مع تباين أشكالها، ويأشر هذه العمليات أفراد وجماعات ودول، مما يتأكد معه أن ليس للإرهاب لغة أو وطن أو دين، حتى أصبح العالم يتوقع حصوله في أي لحظة وفي أي بلد ولأهداف مختلفة.

فالمال هو عصب الجماعات الإرهابية والمكون الأساسي لها، فهي تجند من خلاله الإرهابيين وتعدهم وتدرّبهم بواسطته، وتوفر به المستلزمات اللوجستية وأدوات التنفيذ من أسلحة ومتفجرات وآليات، وهكذا فالتمويل هو أساس نجاح العمليات الإرهابية والعنصر الفاعل في تنفيذ وتحقيق أهدافها⁽¹⁾.

ونظراً أن العمليات الإرهابية في الغالب كبيرة ومنظمة فهي تحتاج إلى مصادر تمويل كبيرة مختلفة ومتنوعة، فالتمويل جزء لا يتجزأ من الإرهاب، وقد عقدت اتفاقيات ووضع قوانين تجرم الإرهاب وتمويله بالرغم من أنه لم يتم التوصل إلى اتفاق حول تعريف الإرهاب في حد ذاته.

لكن الحاجة ملحة إلى تفعيل تلك الاتفاقيات وإصدار قوانين داخلية في كل بلد تجرم بموجبه تمويل الإرهاب، واتخاذ تدابير خاصة وفاعلة لمنع تمويل الإرهاب وقمعه من خلال مكافحته قبل وقوعه وذلك بتحفيف مصادر تمويله، الأمر استدعى وضع آليات وضوابط تحد من مصادر تمويل الإرهاب، والرقابة المالية هي من بين تلك الآليات التي يعول عليها باعتبار أنها وسيلة سابقة ووقائية في مكافحة الإرهاب وقمعه.

وعليه، ما مدى فعالية الرقابة المالية في الحد من تمويل الإرهاب، وما مدى مساهمتها في تخفيف مصادر تمويله؟.

إن وسائل الرقابة المالية تعتبر من الآليات التي يمكن الاعتماد عليها في مكافحة الإرهاب، فالتمويل الذي مكّن بالتأكيد مرتكبي هجمات 11 سبتمبر من التدريب لعملياتهم ركز الأضواء على جهود منع وصول الأموال للإرهابيين⁽²⁾.

وبالرغم من إقرار الاتفاقية الدولية لمقع تمويل الإرهاب عام 1999 وصدورها عن الأمم المتحدة⁽³⁾ إلا أن موضوع تمويل الإرهاب قد ظهر إلى الضوء عقب أحداث 11 سبتمبر 2001⁽⁴⁾، وقد أطلقت الولايات المتحدة

الأمريكية وبعدها أغلب بلدان العالم حملاتها الوطنية معبرة عن ردود أفعالها اتجاه هذه الهجمات مركزة الجهود على مكافحة تمويل الإرهاب ومكافحة غسيل الأموال سواء من جانب الدول أو المؤسسات المالية⁽⁵⁾.

المطلب الأول: مفهوم تمويل الإرهاب وأساليبه

سنحاول من خلال هذه الدراسة معرفة مفهوم تمويل الإرهاب، وبيان الجهود المبذولة في مكافحته والحد من مصادر تمويله، من خلال تحريم عمليات تمويل الجماعات الإرهابية، نظرا لارتباط عملية التمويل الوثيق بالعمليات الإرهابية بمختلف صوره وأساليبه كجرائم المخدرات، وغسيل الأموال، والجريمة المنظمة، وتزيف العملة، واختطاف الرهائن، وغيرها من الجرائم الخطيرة الأخرى.

الفرع الأول: المقصود بتمويل الإرهاب

أعدت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية دولية عرفت باسم "الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب"، حيث تمت الموافقة عليها في الدورة الرابعة والخمسون بجلستها رقم 76 في 1999/12/09، وذلك بناء على تقرير اللجنة السادسة (A/54/615/109)⁽⁶⁾، وتم التوقيع عليها من ممثلي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في 2000/01/10.

وتحتوي هذه الاتفاقية 28 مادة، وقد تضمنت مبادئ وأحكام تتعلق بإجراءات مكافحة تمويل الإرهاب على المستوى الدولي، كما تضمنت هذه الاتفاقية أحكام تتعلق بتجريم تمويل الإرهاب⁽⁷⁾.

أولاً: تعريف تمويل الإرهاب: عرفته الفقرة الأولى من المادة الثانية من الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب على أنه: "يرتكب جريمة بمفهوم هذه الاتفاقية كل شخص يقوم بأية وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع، وإرادته بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها وهو يعلم بأنها ستستخدم كلياً أو جزئياً للقيام:

أ- بعمل يشكل جريمة في نطاق إحدى المعاهدات الواردة في المرفق والتعريف المحدد في هذه المعاهدات.

ب- بأي عمل آخر يهدف إلى التسبب في موت شخص مدني أو أي شخص آخر أو إصابته بجروح بدنية جسيمة عندما يكون هذا الشخص غير مشترك في أعمال عدائية في حالة نشوب نزاع مسلح عندما يكون غرض

هذا العمل بحكم طبيعته أو سياقه موجها لتزويج السكان أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية للقيام بأي عمل أو الامتناع عن القيام به"⁽⁸⁾.

ويقصد بتمويل الإرهاب: "أي دعم مالي _ في مختلف صورهِ _ يقدم إلى الأفراد أو المنظمات التي تدعم الإرهاب أو تقوم بالتخطيط لعمليات إرهابية، وقد يأتي هذا التمويل من مصادر مشروعة كالجمعيات الخيرية مثلا، أو مصادر أخرى غير مشروعة مثل تجارة البضائع التالفة أو تجارة المخدرات"⁽⁹⁾.

وذلك لرغبة هؤلاء الممولين إخفاء أنفسهم وأنشطتهم المالية حتى يظلوا غير معروفين، وذلك لأن إخفاء مصدر التمويل يساعد على استمراره وبقائه متاحا لتمويل أي أنشطة إرهابية في المستقبل⁽¹⁰⁾.

ويعرف تمويل الأعمال الإرهابية بأنه إمداد الجماعة الإرهابية _ ماديا _ وبصفة مستمرة، حتى ينتهي الغرض الذي يتم بموجبه الإمداد، وهو يختلف عن الهبة التي تعتبر سلوكا ظرفيا ينتهي بانتهاء السلوك⁽¹¹⁾.

أما المادة الأولى من الاتفاقية فقد بينت المقصود بالأموال على أنها أي نوع من الأموال المادية أو غير المادية، المنقولة أو غير المنقولة التي يُحصل عليها بأي وسيلة كانت، والوثائق أو الصكوك القانونية أيا كان شكلها، بما في ذلك الشكل الإلكتروني أو الرقمي، والتي تدل على ملكية تلك الأموال أو مصلحة فيها، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، الائتمانات المصرفية، وشيكات السفر، والشيكات المصرفية، والحوالات، والأسهم، والأوراق المالية، والسندات، والكمبيالات، وخطابات الاعتماد⁽¹²⁾.

ثانيا: تعريف ممول الإرهاب: أضافت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب أنه لكي يشكل عمل ما جريمة من الجرائم المحددة في الفقرة (1)، ليس من الضروري أن تستعمل الأموال فعليا لتنفيذ جريمة من الجرائم المشار إليها في الفقرة (1) الفقرة الفرعية (أ) أو (ب)⁽¹³⁾.

ولا يكفي لخضوع الجريمة لأحكام الاتفاقية جمع الأموال أو تقديمها بصورة غير مشروعة، ولكن لا بد أن يكون الجاني على علم بأنه إنما يقدم المال أو يجمعه لتمويل عملية إرهابية، ويكون سلوكه هذا صادرا عن إرادة حرة مختارة ومعتبرة قانونا⁽¹⁴⁾.

كما أضافت الفقرة الرابعة حكما مفاده أن أي شخص يحاول ارتكاب أفعال مما يندرج تحت الفقرة الأولى من هذه المادة يعد ممولا للإرهاب في مفهوم الاتفاقية، كما جرمت أيضا الفقرة الرابعة والخامسة من المادة الثانية من الاتفاقية الشروع في الجريمة والمساهمة فيها، وعدت كل منهما جريمة مستقلة⁽¹⁵⁾.

إذ تنص الفقرة (04) من المادة الثانية على أنه: "يرتكب جريمة أيضا كل شخص يحاول ارتكاب جريمة من الجرائم المحددة في الفقرة (1) من هذه المادة".

أما الفقرة (05) فتتص على أنه يرتكب جريمة كل شخص:

أ- يساهم كشريك في جريمة منصوص عليها في الفقرة (1) أو (4) من هذه المادة.

ب- ينظم ارتكاب جريمة في مفهوم الفقرة (1) أو (4) من هذه المادة أو يأمر أشخاصا آخرين بارتكابها.

ج- يشارك في قيام مجموعة من الأشخاص يعملون بقصد مشترك بارتكاب جريمة واحدة أو أكثر من الجرائم المشار إليها في الفقرة (1) أو (4) من هذه المادة، وتكون هذه المشاركة عمدية وتنفذ:

1- إما بهدف توسيع النشاط الجنائي أو الغرض الجنائي للمجموعة، عندما ينطوي ذلك النشاط أو الغرض على ارتكاب جريمة من الجرائم المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة.

2- أو بمعرفة نية المجموعة ارتكاب جريمة من الجرائم المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة".

فممول الإرهاب قد يكون شخصا طبيعيا أو اعتباريا كشركة أو مؤسسة، سواء كانت تمارس أعمالها في الدولة أو خارجها، لأن المؤسسات أو الشركات هي الأكثر عرضة للاستخدام في عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁽¹⁶⁾.

وما يميز هذه الاتفاقية أنها عاجلت المساهمة في العمل الإرهابي باعتبارها جريمة مستقلة قائمة بذاتها على أساس أن هذه الجريمة هي أساس الإرهاب، إذ لا يمكن الحديث عن إرهاب يهدد أمن الدولة ومواطنيها دون تمويل مالي⁽¹⁷⁾، والاتفاقية حتى وإن كانت هي الاتفاقية الأولى المعنية بتمويل الإرهاب، إلا أنه قد سبق لها اتفاقيات دولية ذات صلة، تضمنت ضمن ما تضمنته عند تعدادها للأعمال التي تعتبر من الإرهاب، الإشارة إلى تمويل الإرهاب، ولكن تحت مسميات أخرى مثل التحريض، التآمر، الاشتراك، تقديم المساعدة، العون ونحوه، ولم تنص صراحة على تمويل الإرهاب⁽¹⁸⁾.

لذا ينبغي على الدول أن تجرم تمويل الإرهاب على أساس اتفاقية قمع تمويل الإرهاب، ولا ينبغي أن يقتصر تمويل الأعمال الإرهابية فحسب، بل أيضا على تمويل المنظمات الإرهابية والأشخاص الإرهابيين، حتى في حالة عدم وجود ارتباط بعمل أو أعمال إرهابية محددة، وينبغي على الدول أن تتأكد من تعيين هذه الجرائم كجرائم أصلية لغسل الأموال⁽¹⁹⁾.

الفرع الثاني: مصادر وأساليب تمويل الإرهاب

تحتاج المنظمات الإرهابية إلى دعم مالي كبير حتى تستطيع تحقيق أهدافها، فتنفيذ عملية إرهابية يقوم بها فرد واحد يقوم على تحضيرها جيش من المخططين والمعدّين وتوفير وسائل التفجير والنقل والإعداد، ويمكن القول أن أموال الإرهاب تتألف من عدة مصادر⁽²⁰⁾ واتجاهات وطرق تمويل⁽²¹⁾، فهي تحصل بعدة أساليب تبعا لنوع الإرهاب، ومع ذلك يوجد نوعان أساسيان من الأساليب التي يتبعها ممولو الإرهاب في إمداد الجماعات الإرهابية بالأموال والأدوات اللازمة للقيام بعملياتهم الإجرامية، وهما:

أولا: التمويل المباشر بالأموال النقدية والعينية التي تقدمها بعض الدول الكبرى، فمن المؤكد أن أي عملية إرهابية واسعة النطاق لا سيما إذا كانت ذات طابع دولي، تحتاج إلى تمويل مالي كبير تعجز الإمكانيات الفردية في الكثير من الأحيان عن تغطيته، الأمر الذي يعني أن مصادر هذا التمويل إما أن تكون دولة "إرهاب دولة" أو منظمات إرهابية تقف وراءها دول أو أشخاص يعملون في الظل بعيدا عن المناصب الرسمية والواجهات الحكومية ولكنهم يتحكمون في الواقع بمصير دول وشعوب⁽²²⁾.

ثانيا: التمويل المباشر بالأموال النقدية والعينية التي يقدمها بعض الأفراد والجماعات والمؤسسات، كما أن هناك التمويل الذي يتخذ صورة تدريب للجماعات الإرهابية على القيام بأعمال تخريبية. والتمويل من الفدية، والتمويل من السطو المسلح على خزائن الشركات الكبرى والبنوك التجارية، والتمويل من الهبات والتبرعات، والتمويل من التهديد والابتزاز لبعض الدول لإجبارها على اتخاذ موقف معين، أو التصرف بطريقة معينة⁽²³⁾.

المطلب الثاني: منع تزويد الدعم المادي للإرهابيين

يتضح من الجهود الدولية والإقليمية المتخذة لمكافحة جرائم تمويل الإرهاب أن هناك إجراءات معينة يتم اتخاذها لمنع هذا النوع من الجرائم والوقاية منه، تتمثل هذه الإجراءات في تجميد الأرصدّة العائدة للإرهابيين كأفراد ومجموعات إرهابية وللدول الراعية لهم، وكذا الضوابط المصرفية والمالية على حركة انتقال الأموال عبر الحدود الدولية، إضافة إلى إجراءات تقييد أنشطة الجماعات والمؤسسات الخيرية والتبرعات بفرض ضوابط على تلك التبرعات، وذلك على الشكل التالي:

الفرع الأول: تجميد الأرصدّة العائدة للإرهابيين كأفراد ومجموعات إرهابية وللدول الراعية لهم

ينبغي على الدول أن تطبق أنظمة العقوبات المالية المستهدفة وفقاً لقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة التي تتعلق بمنع وقمع الإرهاب وتمويله، وتلتزم تلك القرارات الدول بأن تجند دون تأخير أموال أي شخص أو كيان أو أصوله الأخرى، وأن تتأكد من عدم إتاحة أي أموال أو أصول أخرى بصورة مباشرة أو غير مباشرة لأي شخص أو كيان أو لصالحه أو لمنفعته.

وسواء كان ذلك الشخص أو الكيان محدداً بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، من قبل مجلس الأمن أو تحت سلطته، بما في ذلك وفقاً للقرار 1267 لعام 1999، والقرارات اللاحقة له، أو محدداً من قبل هذه الدولة بموجب القرار 1373 لعام 2001⁽²⁴⁾.

وقد قامت لجنة مكافحة الإرهاب التي شكلت بالقرار رقم 1373 لعام 2001 ومهمتها التحقق من مدى تطابق تشريعات الدول الأعضاء في المنظمة الدولية مع قراراتها لمكافحة الإرهاب، بتقديم النصائح الآتية للدول أعضاء المجتمع الدولي لتحقيق هذا الهدف وهي:

أ- منع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية.

ب- تجميد الأصول المالية للأشخاص والكيانات ذات الصلة بالأعمال أو المنظمات الإرهابية.

ج- حظر الدول قيام رعاياها أو الأشخاص أو الكيانات داخل أراضيها بإتاحة أية أصول مالية للأشخاص أو الكيانات ذات الصلة بالأعمال أو المنظمات الإرهابية⁽²⁵⁾.

يواجه تتبع أرصدة الإرهابيين مشاكل كبيرة خصوصا عندما تتم هذه التحويلات أو المبادلات داخل حدود الدولة تماما أو خارجها تماما أو داخل الحدود وخارجها ولكن بقنوات غير شرعية، ولذا فإن الدول تتبع ما يلي:

أ- توثيق أية مبالغ يتم إدخالها إلى الدولة وحسب نوع العملة.

ب- عند تحويل أية مبالغ مالية أعلى من حدود معينة عن طريق البنوك فلا بد من توثيقها وتقريرها وإعلام السلطات المعنية بمكافحة الإرهاب عنها.

ج- منع أية تحويلات للبنوك المشكوك فيها⁽²⁶⁾.

الفرع الثاني: الضوابط المصرفية والمالية على حركة انتقال الأموال عبر الحدود الدولية

إن أهم الإجراءات التي تتخذها الدول لمنع وقوع جرائم تمويل الإرهاب والوقاية منها إجراءات الرقابة الداخلية التي تقوم بها البنوك التجارية وأنظمة إدارة الأخطار الكبرى، كما أن هناك إجراءات الرقابة الدولية على حركة انتقال الأموال عبر الحدود الدولية، إذ إنه من المستقر عليه أن هناك قواعد مصرفية تنظيمية تحدد كيفية أداء العمل المصرفي عند التطبيق في الدول المختلفة.

وغالبا ما يكون هذا التحديد بإسناد الإشراف والتوجيه والرقابة على العمل المصرفي في جميع البنوك للبنك المركزي في الدولة، الذي يكون هو الموجه لأنشطتها والمراقب لأعمالها، ولكافة البنوك الأخرى العاملة في الدولة، بحيث تسير السياسة المصرفية في إطار ديناميكي محكم⁽²⁷⁾.

ويمكن للبنك المركزي في كل دولة من الدول الملتزمة بالمبادئ والاتفاقيات الدلية والتعليمات التي أصدرتها المنظمات المعنية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أن يصدر تعليمات إلى البنوك الخاضعة لرقابته، وهذه التعليمات تمثل الحد الأدنى من الضوابط التي يجب أن تلتزم بها، نذكر منها:

1- التزام البنوك بعدم التدخل في أي عملية بنكية ذات صلة بالإرهاب أو الإرهابيين.

2- إمداد البنك المركزي البنوك التابعة له بالمعلومات اللازمة لمكافحة تمويل الإرهاب.

3- اشتراط وجود إقامة قانونية لكل من يرغب في فتح حساب بنكي.

4- التزام البنوك والمؤسسات المالية العاملة بالدولة بالاحتفاظ بالسجلات والمستندات⁽²⁸⁾.

5- ضرورة توافر آلية دقيقة لمراقبة الأشخاص المشبوهين.

6- تحقق البنوك من العمليات المالية المشبوهة والتبليغ عنها⁽²⁹⁾، فإذا اشتبهت مؤسسة مالية أو توفر لديها أبواب معقولة بأن أموالا ناتجة عن نشاط إجرامي أو مرتبطة بتمويل الإرهاب فإنه ينبغي أن تكون مطالبة بموجب القانون بإرسال تقرير بالعملية المشبوهة لوحدة المعلومات المالية فوراً⁽³⁰⁾.

تنص التوصية السادسة لمجموعة العمل المالي⁽³¹⁾ (FATF) على أنه يجب على كافة الدول اتخاذ تدابير لضمان أن الأشخاص الطبيعة أو الاعتبارية بما في ذلك الوكلاء الذين يقدمون خدمة تحويل الأموال والقيم المتضمنة التحويل الذي يتم عن طريق نظم أو شبكات غير تقليدية لتلك الأموال والقيم، يجب أن يتم تسجيلهم أو الترخيص لهم وفقاً لتوصيات مجموعة العمل المالي الأربعين المطبقة على البنوك والمصارف وغيرها من المؤسسات المالية.

ويجب على كل دولة التأكد من أن الأشخاص والجهات التي تمارس هذا النشاط بصورة غير شرعية من إمكانية توقيع عقوبات عليهم قد تكون إدارية أو مدنية أو جنائية⁽³²⁾.

فالمشكلة تكمن في وجود مؤسسات مالية في دول العام الثالث مثل أمريكا اللاتينية وشرق آسيا يتم إنشاؤها بقيود قانونية أقل منها في الدول الصناعية الكبرى، ويصعب تقييد التحويلات المالية منها إلى الدول الكبرى.

ويمكن تحديد ثلاث أنظمة بديلة أو قنوات مالية يتم الانتفاع من خدماتها في العالم الثالث وهي:

أولاً: نظام مبادلات السوق السوداء: الذي تطور في أمريكا اللاتينية ويستفيد منها حالياً تجار المخدرات والعمال المهاجرين الذين يحولون بواسطتهم أجورهم أو عوائد تجارتهم بالمخدرات إلى بلدانهم الأصلية خصوصاً الولايات المتحدة.

ثانياً: النظام الصيني أو الشرق آسيوي: ويستخدم للعمليات الشرعية كالدخل المتأتي من المشاريع أو العوائد المتأتية من تجارة المخدرات.

ثالثاً: نظام الحوالة: الذي يحظى بكثير من الاهتمام لوجوده في الدول العربية وجنوبي إفريقيا وجنوب آسيا، وبالرغم من منعه قانونياً إلا أنه يستخدم بكثرة خاصة في الهند حيث أن 50 في المائة من اقتصادها يعتمد على الحوالات⁽³³⁾.

ولقد ارتبط نظام الحوالة بالمخدرات، الإتجار بالبشر، الإرهاب، الفساد، التهريب، ويزداد الإقبال على استخدام هذا النظام لأنه يكلف أقل من البنوك الرسمية ولفاعليته، ويمكن الاعتماد عليه بالإضافة إلى أنه لا يحتاج إلى أية وثائق.

ويدار نظام الحوالة بواسطة وسطاء لهم علاقات مع وسطاء آخرين في بلدان أخرى، ويتم تسوية الحسابات بينهم من فترة لأخرى من خلال التجارة أو التهريب أو الحسابات البنكية أو حركة العملة⁽³⁴⁾.

الفرع الثالث: تقييد أنشطة الجماعات والمؤسسات الخيرية والتبرعات

غالباً ما تكون مصادر تمويل الجماعات الإرهابية أموال غير مشروعة مثل الأموال المتأتية عن طريق غسل الأموال أو تهريب المخدرات والأسلحة والمتفجرات أو الحوالات المالية المشبوهة كبيرة الحجم والناجمة أساساً عن عمليات غير نظيفة.

وقد يكون الدعم من مصادر شرعية⁽³⁵⁾ أحياناً ولكنها تستخدم استخداماً غير بريء في تمويل التنظيمات الإرهابية، فقد يكون تبرع شخصي أو عن طريق الجمعيات الخيرية والمؤسسات والمنظمات غير الحكومية تحت مسميات مختلفة مثل مساعدة الفقراء وكفالة الأيتام أو بناء دور العبادة⁽³⁶⁾.

فجمع التبرعات يتم عن طريق جمع الأموال داخل أماكن العبادة والمراكز الثقافية سواء داخل الدول الإسلامية أو خارجها، خاصة في أوروبا التي تتواجد بها أعداد كبيرة من الجالية الإسلامية، حيث يتم توجيه هذه الأموال التي تم الحصول عليها بشكل قانوني كهبات من المتبرعين تحت غطاء الجمعيات الخيرية إلى المنظمات الإرهابية للقيام بعملياتها التخريبية⁽³⁷⁾.

فتجريم التبرعات والأعمال الخيرية إذا كانت موجهة لتمويل تنظيمات إرهابية هو استجابة للجهود الدولية التي بذلت في هذا الصدد، وتنص التوصية الثامنة من التوصيات التسع الملحقة بالتوصيات الأربعين التي أعدها المجموعة الدولية للعمل المالي لمكافحة تمويل الإرهاب⁽³⁸⁾.

إذ تنص هذه التوصية على أن: "تتناول موضوع الجمعيات الخيرية" (غير الربحية)، فتوصي: "كل بلد بأن يراجع كفاءة القوانين والأنظمة المتعلقة بالمؤسسات التي يمكن إساءة استغلالها لتمويل الإرهاب، وتعد المنظمات غير الربحية بصورة خاصة عرضة لذلك، وعلى كل بلد أن يتأكد مما يلي:

- أ- من عدم إساءة استخدام هذه المنظمات من جانب المنظمات الإرهابية القائمة كمؤسسات شرعية.
- ب- من استغلال المؤسسات الشرعية كقنوات لتمويل الإرهاب، بما في ذلك لغرض التهرب كمؤسسات شرعية.
- ج- من استغلال المؤسسات الشرعية لحجب أو إخفاء الغرض السري من وراء تحويل الأموال لمنظمات إرهابية تحت ستار أغراض شرعية"⁽³⁹⁾.

ومن أهم الضوابط التي تفرضها القوانين الوطنية إجراءات الرقابة على حساب الجمعيات والمؤسسات الخيرية -التبرعات: إذ يجب أن يكون لدى البنوك والمؤسسات المصرفية والمالية سياسات وإجراءات رقابية معتمدة للتقيد بالشروط التي يضعها البنك المركزي في الدولة للتعامل مع الحسابات والعمليات الخاصة بالحسابات العائدة للجمعيات والمؤسسات الخيرية وحسابات جمع التبرعات.

وأهم الأسس والشروط الواجب اتباعها كحد أدنى للحسابات العائدة للجمعيات والمؤسسات الخيرية والتبرعات:

- أ- لا يجوز للبنوك فتح حساب خيري (محلي أو دولي) ما لم تحصل على موافقة البنك المركزي في الدولة.
- ب- لا يجوز إجراء أية حوالات خارجية أو إصدار شيكات بنكية بعملة أجنبية أو شيكات سياحية، ولا يسمح لهذه المنظمات بأن تتلقى تبرعات أو حوالات مالية من خارج الدولة.
- ج- لا يجوز للبنوك فتح حسابات باسم أي من رؤساء أو مديري هذه الجمعيات بغرض إدارة الأموال الخيرية⁽⁴⁰⁾.

الفرع الرابع: تحديات تواجه منع تمويل الإرهاب

قامت الكثير من الدول بمشاريع ومخططات لمحاربة الإرهاب وتخفيف منابعه، ولكن كان معظمها الفشل ولم تقض في أحسن الأحوال إلا على بعض مظاهره وتجلياته، ذلك أنها ظاهرة عميقة في وجودها ومتشابكة بقضايا كثيرة⁽⁴¹⁾، ويواجه التمويل عن الإرهابيين تحديين رئيسيين وهما:

التحدي الأول: هو أنه رغم أهمية الدعم المالي لحافضي الطائرات التي ارتكبت هجمات 11 سبتمبر 2001 فإن معظم النشاطات الإرهابية لا تتطلب تمويلا واسعا، فهي تحتاج إلى مال أقل مما يستعمل في عمليات الاتجار بالمخدرات أو الاتجار المحظور بالأسلحة وبعض النشاطات الإجرامية الأخرى التي تنفذ عبر الحدود الدولية.

التحدي الثاني: هو أنه من الصعب تتبع أثر تدفق أموال الإرهاب، فاستخدام حسابات بأسماء مزورة واستعمال وسطاء ماليين، والمزج بين الأموال المخصصة لأغراض غير مشروعة هو الأسلوب المتبع، وتنتقل كميات كبيرة من الأموال عبر ترتيبات غير رسمية خارج أي نظام مصرفي رسمي⁽⁴²⁾.

ومن أجل ضمان نظام متين لمكافحة تمويل الإرهاب لا بد من توافر التالية:

أ- الإطار القانوني: إن القوانين والأنظمة تهدف إلى حماية المصارف والمكونات الأخرى للقطاع المالي، فمن الأهمية بمكان بناء نظام قانوني متين للمكافحة والحفاظ عليه من خلال تجريم تمويل الإرهاب وغسيل الأموال، ومن خلال تشريعات تضع إجراءات فعالة لوقف وحجز أرصدة ممولي الإرهاب ومؤيديه⁽⁴³⁾.

ب- وحدة الإخبار المالي: وهي وحدة الاستخبارات المالية لجمع وتحليل وتوزيع الاستخبارات المالية⁽⁴⁴⁾، بموجب تشريعات موضوعة لمثل هذا الجمع للمعلومات، وتكون هذه الوحدة مسؤولة عن تحليل تقارير النشاطات المشبوهة وإحالة تلك الحالات لوكالات إنفاذ القانون للتحقيق فيها.

ج- التنسيق المحلي: فيما بين ميع المؤسسات المالية والأجهزة القضائية داخل الدولة.

د- التعاون الدولي: إن الالتزام السياسي القائم على مناهضة الإرهاب يبقى حجر الزاوية لتلك الأنظمة، كما أن هذا الالتزام من قبل الدول يمثل شرطا أساسيا لتفعيل عمل الهيئات الإقليمية المعنية بمكافحة تمويل الإرهاب ويعطيها صدقية على اعتماد توصيات مجموعة العمل المالي "فاتف"، والتناغم مع أسس الإدارة الرشيدة وأفضل الممارسات على المستوى الإقليمي، بالإضافة إلى التعاون مع المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

هـ- دور القطاع الخاص: إن القطاع الخاص بجميع مؤسساته سواء البنوك أو محلات الصرافة يلعب دورا بالغ الأهمية في مكافحة تمويل الإرهاب، كما يعتبر من أحد المكونات الكاملة لنظام المكافحة وذلك من خلال تعاونه وإبلاغه عن جميعه العمليات المشبوهة وذلك لوقف وصول الأموال للإرهابيين⁽⁴⁵⁾.

الخاتمة

يوجد هناك اتفاق عام في أعقاب الجهود الدولية المكثفة لمحاربة تمويل الإرهاب والحد منه على ضرورة بذل المزيد من الجهود لمراقبة أنظمة التحويلات المالية غير الرسمية لتفادي إساءة استخدامها من قبل الجماعات المحظورة. ويُعتقد أن وجود هذه الأنظمة بوضعها الحالي تنطوي على مخاطر لغسل الأموال وتمويل الإرهابيين هي في حاجة إلى معالجتها، إلا أن اختيار الاستجابة التنظيمية والإشرافية الملائمة يحتاج إلى تقييم واقعي وتفهم للبيئة المعنية للدولة التي يتعامل فيها تجار التحويلات المالية غير الشرعية.

النتائج: من خلال هذ الدراسة توصلنا إلى مجموعة النتائج هي على الشكل التالي:

1- أن عمليات تمويل الإرهاب أيا كان شكلها ومصدرها هي بمثابة عمليات إرهابية، إذ لا يوجد فرق بين الإرهابيين أشخاصا أو منظمات أو جماعات وبين المساهمين والممولين لتلك العمليات، على اعتبار أن التمويل هو عصب العمل الإرهابي والداعم الأساسي له من خلال التجنيد والتدريب وتوفير الأسلحة بمختلف أنواعها وأحجامها.

2- فالجهود الأساسي الذي ينبغي بذله يكمن في وقف التمويل عن الإرهابيين أشخاصا أو منظمات أو جماعات إرهابية، وذلك بغية تخفيف منابع الدعم والتمويل عن تلك المنظمات الإرهابية، وذلك على اعتبار أن الدعم المالي هو العصب الأساسي الذي يقوم عليه عمل تلك المنظمات.

3- ولكن يجب التنبيه إلى أنه هناك الكثير من العمليات الإرهابية التي وقعت استهدف من خلالها الإرهابيون استعمال وسائل جد بسيطة بل وتقليدية في كثير من عملياتهم بغية التخفيف من شدة الإجراءات المترتبة عن الرقابة المفروضة على حركة الأموال داخل الدولة وخارجها.

4- الرقابة المالية كآلية للحد من تمويل الإرهاب هي وسيلة وقائية سابقة على وقوع العمليات الإرهابية، لذا يجب تفعيل كل تلك الضوابط والتعليمات بصرامة وصولاً لتحقيق الأهداف المرجوة وذلك لتخفيف مصادر تمويل الإرهاب، أو على الأقل التخفيف من حدة وضخامة العمليات الإرهابية.

الاقتراحات: من خلال هذه الدراسة يمكن الخروج بجملة من الاقتراحات نذكر أهمها على الشكل التالي:

1- ينبغي على جميع الدول الالتزام بتوصيات مجموعة العمل المالي سواء ما تعلق بإجراءات مكافحة غسيل الأموال أو تمويل الإرهاب، وذلك من خلال النص على تلك التعليمات والضوابط ضمن تشريعاتها الداخلية، على اعتبار أن ذلك هو حماية لها أمنياً وحتى من الناحية الاقتصادية لأن هناك أموال ضخمة جدا تنفق في أطر غير شرعية.

2- النص على عقوبات ردعية ضمن التشريعات الداخلية على المخالفات التي يمكن أن تكون سبيلاً للوصول الأموال إلى الإرهابيين سواء من طرف الأفراد أو المنظمات أو المؤسسات المالية داخل الدولة.

3- إنشاء وتطوير أجهزة الاستخبارات المالية داخل الدول من أجل زيادة الفاعلية في مراقبة حركة الأموال المشتبه فيها عبر مختلف المؤسسات المالية، خصوصاً مع استعمال المنظمات الإرهابية لتكنولوجيات متطورة تمكنهم من التستر على أعمالهم والتهرب من الرقابة المفروضة عليهم.

4- تبادل المعلومات بين الدول من أجل الحد من العمليات المالية غير المشروعة التي غالباً ما توجه لتمويل العمليات الإرهابية، وتوحيد أنظمة الرقابة وفقاً لتعليمات وضوابط مجموعة العمل المالي، ومعالجة ثغرات العمل المصرفي على المستوى المحلي داخل كل دولة.

5- تعزيز التعاون الدولي الثنائي والإقليمي من أجل محاربة تمويل الإرهاب نظراً لوجود تقارب بين هذه الدول من الناحية الجغرافية وحتى السياسية في الكثير من الحالات وصولاً إلى تعاون وثيق على المستوى الدولي، وذلك من أجل تخفيف منابع الإرهاب وتفكيك الخطر المالي للإرهاب والتقليل من أنشطة الجماعات الإرهابية والجماعات الداعمة لها.

الهوامش:

- 1- د. محمد ابراهيم الطراونة، مكافحة تمويل الإرهاب "الأردن نموذجاً"، مقال منشور ضمن أعمال الندوة العلمية الإرهاب وحقوق الإنسان، من 27-29/10/2008، قسم الندوات واللقاءات العلمية، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 02
- 2- د. محمد سلامة النحال، الحرب ضد الإرهاب، تداعيت تفجيرات نيويورك وواشنطن وانعكاساتها الإقليمية والدولية، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص 136.
- 3- د. محمد ابراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص 02.
- 4- Yas Banifatmi, La Lutte contre le financement du terrorisme international, Annuaire français de droit international, XLVIII-2002-CNRS Editions, Paris, p 104.
- 5- د. محمد ابراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص 02.
- 6- راجع الفقرة الأولى من القرار (54/109) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ: 09 ديسمبر 1999، الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، A/RES/54/109، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 445-2000 مؤرخ في: 23 ديسمبر 2000، ج ر عدد 01، الصادرة بتاريخ: 03 جانفي 2001.
- 7- Nations Unies, équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, Rapport de group de travail de l'équipe spéciale, Les mesures de lutte contre le financement du terrorisme, New York, mars 2008, P 05.
- 8- أنظر الفقرة الأولى من المادة الثانية من الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب.
- 9- د. محمد السيد عرفة، تخفيف مصادر تمويل الإرهاب، الطبعة الأولى، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2009، ص 22.
- 10- د. محمد ابراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص 04.
- 11- ديش موسى، الآليات القانونية لمكافحة الإرهاب في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الإجرام والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2004، ص 39.
- 12- أنظر الفقرة الأولى من المادة الأولى من الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب.
- 13- أنظر الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب.
- 14- أنظر الفقرة الأولى من المادة الثانية من الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب.
- 15- د. علي يوسف الشكري، الإرهاب الدولي في ظل النظام العالمي الجديد، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 201.
- 16- د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص 28، أنظر أيضا الفقرة (04) و(05) من المادة الثانية من الاتفاقية الدولية لمكافحة تمويل الإرهاب.
- 17- د. علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 195.

18- حسين بن محمد السلطان، تجريم تمويل الإرهاب والعقاب عليه، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير، قسم العدالة الجنائية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2009، ص 62.

19- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، مجموعة العمل المالي (FATF)، المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسليح، توصيات مجموعة العمل المالي (فاتف)، فيفري 2012، ص 12.

20- محمد بن الأخضر، الآليات الدولية لمكافحة جرمي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب الدولي، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، 2016، ص 118، أنظر أيضا

Yas Banifatmi, op, cit, p 108.

21- مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نتائج الاجتماع العام الرابع والعشرون من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، الدوحة، دولة قطر، 15 - 17 نوفمبر 2016، أطلع عليه بتاريخ: 2016/02/02 على الرابط التالي: <http://www.menafatf.org/arb/ArticleDetail.asp?rid=1285>.

22- د. علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 193.

23- د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص 73.

24- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، مجموعة العمل المالي (FATF)، المرجع السابق، ص 12، أنظر أيضا قرار مجلس الأمن رقم 1267، الصادر بتاريخ: 15 أكتوبر 1999، الخاص بالحالة في أفغانستان، وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة (1999) S/RES/1267. وقرار مجلس الأمن رقم (1373) الصادر بتاريخ: 28 سبتمبر 2001، وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة (2001) S/RES/1373.

25- د. عادل حسن علي السيد، التعاون الإقليمي والدولي لاحتواء التهديدات الإرهابية، مقال منشور ضمن أعمال الندوة العلمية استشراف التهديدات الإرهابية، من 20-22/08/2007، قسم الندوات واللقاءات العلمية، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض. ص 57، 58.

26- د. محمد إبراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص 16.

27- د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص 372.

28- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، مجموعة العمل المالي (FATF)، المرجع السابق، ص 14، 15.

29- د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص 373 وما بعدها.

30- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، مجموعة العمل المالي (FATF)، المرجع السابق، ص 18.

31- تمثل مجموعة العمل المالي "فاتف" منظمة دولية تهدف لإعادة وتطوير استراتيجيات غسيل الأموال وتمويل الإرهاب على المستوى الدولي وقد تم إنشاؤها عام 1989 من قبل الدول الصناعية السبع، وتضم في عضويتها 33 عضواً، وقد قامت بوضع التوصيات الأربعين لمكافحة غسيل الأموال والتي تمثل برنامجاً كاملاً في هذا المجال، إضافة إلى وضع التوصيات التسع الخاصة بمكافحة تمويل الإرهاب. التي أصبحت معياراً عملياً دولياً في معالجة تمويل الإرهاب.

32- محمد عبد العزيز جاد الحق ابراهيم، دور المؤسسات القضائية في مكافحة الإرهاب، عرض مقدم في الحلقة العلمية: تكامل جهود الأجهزة الأمنية في مكافحة الإرهاب، من 21 إلى 1425/10/25، قسم البرامج التدريبية، كلية التدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2004، ص 17.

33- د. محمد ابراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص 08، أنظر أيضا

Yas Banifatmi, op, cit, p 111.

34- د. محمد ابراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص 09.

35- محمد بن الأخضر، مرجع سابق، ص 121.

36- د. محمد ابراهيم الطراونة، مرجع سابق، ص 02.

37- محمد بن الأخضر، المرجع السابق، ص 121.

38- Nations Unies, équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, op, cit, p 05.

39- د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص 412، أنظر أيضا منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية(OECD)، مجموعة العمل المالي (FATF)، المرجع السابق، ص 13.

40- د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص ص 412، 413.

41- د. محمد مسعود قيراط، الإرهاب دراسة في البرامج الوطنية واستراتيجيات مكافحته مقارنة إعلامية، الطبعة الأولى، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2011، ص 285.

42- د. محمد سلامة النحال، مرجع سابق، ص 136.

43- د. محمد ابراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص ص 16، 17.

44- مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نتائج الاجتماع العام الرابع والعشرون من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، الدوحة، دولة قطر، 15 - 17 نوفمبر 2016، أطلع عليه بتاريخ: 2016/02/02 على الرابط التالي: <http://www.menafatf.org/arb/ArticleDetail.asp?rid=1285>

45- د. محمد ابراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص ص 16، 17.