

مسودة مذكرة الممارسات الجيدة لتنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب وصون الحيّز المدني

المقدمة

يُعدّ منع المنظمات والأفراد الإرهابيين وتعطيل قدرتهم على جمع الأموال ونقلها وتخزينها واستخدامها ركيزة أساسية في جهود مكافحة الإرهاب. ولا يزال الإرهاب يمثل تهديدًا عالميًا كبيرًا يتطور ويتجلى بأشكال متنوعة عبر المناطق المختلفة، لذلك فإن الجهود المبذولة لمكافحة الإرهاب تُعدّ أمرًا بالغ الأهمية. وقد تطورت التدابير العالمية لمكافحة تمويل الإرهاب مع التغيرات التي حصلت في المشهد الإرهابي على مدى العقد الماضي، بما في ذلك ظهور خلايا صغيرة وإرهابيين منفردين ينفذون هجمات قليلة التكلفة، غالبًا ما يمولونها بأنفسهم، فضلًا عن استمرار التمويل الذاتي من خلال استغلال وابتزاز السكان والشركات والموارد في المناطق التي تسيطر عليها الكيانات الإرهابية. وفي حين أن مكافحة الإرهاب وتمويله هي في المقام الأول مسؤولية الدول، فإن القطاع المالي والمنظمات غير الربحية لها دور تّؤديه في العمل مع الحكومات للمساعدة في معالجة تمويل الإرهاب، وتخفيف مخاطر سوء الاستخدام المفضي إلى تمويل الإرهاب المحتملة، وتعزيز إجراءات المساءلة التي تحافظ على نزاهة القطاعين غير الربحي والمالي.

وتُعدّ المنظمات غير الربحية جهات فاعلة رئيسة في معالجة الظروف المفضية إلى الإرهاب، بطرق منها الإسهام في بناء السلام والمنعة إزاء النزاعات، ودعم الحكم الرشيد، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، وإحراز التقدم في أهداف التنمية المستدامة. وتواصل الجهات الفاعلة الإنسانية تقديم المساعدات الحيوية في أكثر المناطق هشاشة والمتضررة من النزاعات التي تتداخل على نحو متزايد مع مناطق النشاط الإرهابي والمناطق التي تسيطر عليها الجماعات المسلحة المدرجة في قوائم الأمم المتحدة، مما يزيد من تقاوم الأزمات الإنسانية. وبدعم مقدمو الخدمات المالية ويسهلون جهود المساعدة من خلال ضمان وصول المنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة الإنسانية إلى الأموال ونقلها بطريقة آمنة وسريعة، مع دعم المساءلة الشاملة والتتبع والنزاهة المالية. وفي هذا الصدد، تتقاسم المنظمات غير الربحية والقطاع المالي والجهات الفاعلة الحكومية هدفًا مشتركًا يتمثل في ضمان وصول السلع والخدمات غير الربحية إلى المستفيدين المقصودين مع منع تمويل الإرهاب.

وبالرغم من توثيق حالات إساءة استخدام المنظمات غير الربحية لأغراض تمويل الإرهاب¹، فإن المخاطر ليست موحدة أو مرتفعة بطبيعتها عبر القطاع غير الربحي. وفي عام 2016، عدّلت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (FATF)،² معاييرها لمعالجة هذا المفهوم الخاطئ وأشارت إلى أن مجموعة فرعية فقط من المنظمات غير الربحية قد تكون عرضة لاستغلالها بحكم خصائصها أو أنشطتها³ من قبيل الوصول إلى مصادر تمويل كبيرة، وحضور عالمي يشمل مناطق بالقرب من النشاط الإرهابي أو مناطق معرضة لهذا النشاط، والعمليات القائمة على المعاملات النقدية الكثيفة.⁴

وتتطلب أطر مكافحة تمويل الإرهاب وأنظمة الجزاءات التي تستجيب للتهديدات الإرهابية تنفيذ تدابير امتثال صارمة تؤثر على طريقة عمل القطاع المالي والمنظمات غير الربحية.⁵ ويقرر قرار مجلس الأمن 2462 (2019) "أن على جميع الدول كفالة أن

¹ انظر على سبيل المثال: فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "خطر إساءة استخدام الإرهابيين للمنظمات غير الربحية"، حزيران/يونيو 2014.
² فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية هي الهيئة الدولية التي تضع المعايير العالمية لمنع ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل الانتشار. وسبعة وثلاثون ولاية قضائية ومنظمتان إقليميتان أعضاء فيها. وهناك أيضًا تسع هيئات إقليمية على شاكلة فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهي أعضاء منتسبة فيها، تمثل مجموع أعضائها لدى فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وتُمثل معظم المراكز المالية في العالم لدى فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وفرق العمل على شاكلتها. ولمزيد من المعلومات، انظر <https://www.fatf-gafi.org/about>.

³ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والانتشار"، التوصية 8 والمذكرة التفسيرية المقابلة.

⁴ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مذكرة تفسيرية للتوصية 8، الفقرة 3.

⁵ القرار 2462 (2019)، الفقرة 5.

تنص قوانينها ولوائحها التنظيمية الداخلية، بما يتفق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، على تجريم أفعال بوصفها جرائم خطيرة على نحو يكفي لتوفير القدرة على المقاضاة والمعاقبة عليها بطريقة تعكس على النحو الواجب خطورة الجريمة، أو القيام عمداً بتوفير أو جمع الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية أو الخدمات المالية أو غيرها من الخدمات ذات الصلة، بشكل مباشر أو غير مباشر، بقصد استخدام الأموال، أو مع العلم بأنها ستُستخدم لمنفعة التنظيمات الإرهابية أو لفرادى الإرهابيين لأي غرض من الأغراض، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، التجنيد أو التدريب أو السفر، حتى وإن لم يكن لذلك أية صلة بعمل إرهابي محدد".

كما يطلب القرار 2462 من "الدول الأعضاء أن تكفل امتثال جميع التدابير التي تتخذها لمكافحة الإرهاب، بما في ذلك التدابير المتخذة لمكافحة تمويل الإرهاب على النحو المنصوص عليه في هذا القرار، لالتزاماتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين".⁶ وتدعو معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية الدول إلى تطبيق تدابير مركزية ومتناسبة لمكافحة تمويل الإرهاب، بما يتماشى مع النهج القائم على المخاطر، لحماية المجموعة الفرعية من المنظمات غير الربحية التي تُحدّد على أنها عرضة لسوء استخدامها في تمويل الإرهاب. وتُعدّ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب المصمّمة تصميمًا صحيحًا والمطبقة وفقًا لنهج قائم على المخاطر ضرورية لتعطيل الشبكات الإرهابية وإضعاف المنظمات الإرهابية ومنع الأعمال الإرهابية.

وتبنى العديد من المنظمات غير الربحية وكيانات القطاع المالي، ونفذت بإرادتها تدابير مكافحة تمويل الإرهاب وتخفيف المخاطر لزيادة الشفافية والمساءلة بوجه عام. ومع ذلك، فقد أدت تدابير مكافحة تمويل الإرهاب إلى عواقب غير مقصودة في سياقات معينة، وقد يكون لنهج تمويل الإرهاب التي لم تُصمّم وتنفذ بطريقة تتوافق مع معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، بما في ذلك فيما يتعلق بالنهج القائم على المخاطر، تأثير سلبي على عمليات المنظمات غير الربحية ومنظمات العمل الإنساني والمانحين والقطاع المالي. وفضلاً عن ذلك، فإن تدابير مكافحة تمويل الإرهاب أسيء استخدامها واستغلالها وتطبيقها، مما قد يسهم في وضع حواجز أمام العمل الإنساني القائم على المبادئ وأمام قدرة المنظمات غير الربحية على أداء عملها، بالإضافة إلى إعاقة الوصول إلى الخدمات المالية على نحو غير ملائم وتقييد الحيّز المدني الذي يؤثر على الحقوق الفردية المرتبطة بحرية التعبير وتكوين الجمعيات. ويُتيح اتباع نهج قائم على المخاطر لتصميم وتنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب تخصيص الموارد بكفاءة، ويحسن نتائج التخفيف من المخاطر، ويوفر أيضًا أساساً مهماً لمنع العواقب السلبية غير المبررة لمكافحة تمويل الإرهاب على الحيّز المدني، والعمل الإنساني، وتوفير الخدمات المالية السريعة للمنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة الإنسانية.

الممارسات الجيدة لتنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب و صون الحيّز المدني

توفر هذه المذكرة غير الملزمة ممارسات جيدة للدول والمنظمات غير الربحية والقطاع المالي بشأن تنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب مع صون الحيّز المدني. وبلاستفادة من الحوارات الجارية على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، تقدم المذكرة آليات لتيسير التعاون الشامل والتمثيلي والهادف بين القطاعات الحكومية وغير الربحية والمالية لمنع الحالات التي يُساء فيها عن قصد أو غير قصد استخدام تدابير مكافحة تمويل الإرهاب ويساء تطبيقها واستغلالها، وتحديد هذه الحالات والاستجابة لها. وقد صممت هذه المذكرة حول أربعة مواضيع، مع ملاحظة أن العديد من الممارسات الجيدة مترابطة:

1. المبادئ التوجيهية لتنفيذ الأطر القانونية والسياساتية بشأن مكافحة تمويل الإرهاب
2. تقييم مخاطر إساءة استخدام المنظمات غير الربحية في تمويل الإرهاب والاستجابة لها
3. إزالة المخاطر وتحديات الوصول إلى الخدمات المالية

⁶ القرار 2462 (2019)، الفقرة 6.

4. تعزيز واستدامة الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين

وتستند هذه المذكرة إلى القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي للاجئين. وهي تستند إلى قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب، وبخاصة الفقرات من 1 إلى 6 و24 من القرار 2462 (2019)، وتؤكد على فائدة التنفيذ الكامل للالتزامات الدول المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب في إطار الكفاح ضد الإرهاب. كما تعكس المذكرة وتعترف بمجموعة المعايير والتوجيهات الدولية القائمة التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، لاسيما التوصية 8 بشأن حماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها في تمويل الإرهاب، ومذكرتها التفسيرية، والمواد التوجيهية ذات الصلة.

وتسترشد المذكرة بالمبادئ التأسيسية التالية:

(1) ينبغي لجميع التدابير المتخذة لمكافحة الإرهاب وتمويله أن تكون متسقة مع التزامات الدول المنطبقة بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، وفي سياق النزاعات المسلحة، القانون الإنساني الدولي على النحو المنصوص عليه في قرار مجلس الأمن 2462 وقرارات مجلس الأمن الأخرى ذات الصلة.

(2) يؤدي المجتمع المدني العديد من الأدوار البالغة الأهمية، بما في ذلك دوره في تعزيز تنفيذ استراتيجيات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، وخاصة الركيزة 1 بشأن معالجة الظروف المفضية إلى انتشار الإرهاب والركيزة 4 بشأن تدابير كفالة احترام حقوق الإنسان للجميع وسيادة القانون بوصفه الركيزة الأساسية لمكافحة الإرهاب.

(3) ينبغي لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب المركزة التي اعتمدها البلدان لحماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها لتمويل الإرهاب ألا تؤدي، من دون مسوّغ، إلى تعطيل أو تثبيط الأنشطة الخيرية المشروعة. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن تعزز هذه التدابير المساواة وتخلق ثقة أكبر لدى المنظمات غير الربحية ومجتمع المانحين وعامة الناس، في أن الأموال والخدمات الخيرية تصل إلى المستفيدين الشرعيين المقصودين. كما ينبغي للدول أن تأخذ في الاعتبار الآثار المحتملة لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب على الأنشطة الإنسانية حصراً، بما في ذلك الأنشطة الطبية، التي تنفذها جهات فاعلة محايدة تعمل في المجال الإنساني بطريقة تتسق مع القانون الإنساني الدولي. وتُعدّ الموارد المالية ضرورية لعمل المنظمات غير الربحية، ويمكن أن تؤدي الحواجز غير المبررة التي تحول دون الوصول إلى الخدمات المالية إلى صعوبات وتأخير في توفير السلع والخدمات. وفي بعض الظروف، ومنها المتعلقة بمهمة المنظمة غير الربحية، قد يؤدي التأخير إلى فرض قيود على الحيز المدني من شأنها أن تؤثر على الحقوق الفردية في حرية تكوين الجمعيات والتعبير المحمية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي ألا تخضع حرية تكوين الجمعيات إلا لبعض القيود، التي يجب أن تستوفي أحكام الفقرة 2 من المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁷

تنفيذ الأطر القانونية والسياساتية بشأن مكافحة تمويل الإرهاب

يرد القانون الدولي المتعلق بمكافحة تمويل الإرهاب في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (1999) وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بما في ذلك القرار 1373 (2001) والقرار 2462 (2019) والقرار 1267 (1999) والقرارات ذات الصلة. كما وضعت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المعايير والمواد الإرشادية ذات الصلة المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب. ويمكن تحديد تدابير مكافحة تمويل الإرهاب بشكل فضفاض على أنها تجريم تمويل الإرهاب، والجزاءات المالية المحددة الأهداف المتعلقة بالإرهاب وتمويل الإرهاب، والمنع، والكشف، وتدابير التخفيف من المخاطر مثل تقييمات المخاطر، والعناية الواجبة فيما

يتعلق بالعملاء، والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة، والإشراف القائم على المخاطر، والتوعية الموجهة لقطاع محدد، وتبادل واستخدام المعلومات المالية.

ويتسم القطاع غير الربحي بكونه قطاعاً معقداً، بالنظر إلى حجمه وتنوع الجهات الفاعلة فيه، والمجموعة الواسعة من الخدمات والأنشطة التي يضطلع بها. وتضع الدول تعريفات وفئات مختلفة للجهات الفاعلة غير الربحية والمجتمع المدني، التي قد تخضع لأطر تنظيمية ورقابية مختلفة. كما أن المنظمات غير الربحية والمنظمات الإنسانية غالباً ما تعمل في سياق النزاعات المسلحة، بما في ذلك النزاعات المسلحة غير الدولية، التي تستدعي تطبيق التزامات القانون الدولي الإنساني. وفي بعض الحالات، تضم هذه النزاعات المسلحة جماعات مسلحة من غير الدول، أو أفراداً وكيانات مدرجين من قبل لجنة الجزاءات المفروضة على داعش والقاعدة التابعة لمجلس الأمن،⁸ لارتباطهم بداعش أو القاعدة، أو أفراداً وكيانات مدرجين في قوائم الإرهاب الإقليمية أو الوطنية. وتُنقذ الأطر القانونية والسياساتية المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب والمنظمات غير الربحية ضمن سياق الحيّز المدني الأوسع، في إشارة إلى البيئة التي تتيح للأفراد والجماعات المشاركة على نحو هادف في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية داخل مجتمعاتهم. وينبغي في أي قيود مفروضة على الحيّز المدني، بما في ذلك القيود المتعلقة بمكافحة الإرهاب وتمويله، أن تحترم القانون الدولي لحقوق الإنسان.⁹

1. تجنب تعريف تمويل الإرهاب الفضفاضة والغامضة وغير الدقيقة

اتبعت الدول نهجاً مختلفة لتنفيذ الأطر الدولية المتعلقة بجرائم تمويل الإرهاب بموجب التشريعات الوطنية، وفقاً لهيكل نظمها القانونية وقوانينها الجنائية. وفي بعض الحالات، أثرت مخاوف بشأن التعريف الفضفاضة جداً للإرهاب وتمويله التي تتعارض مع المعايير الدولية ومع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي للاجئين.

ويُسهّم عدم احترام القانون الدولي أو عدم الامتثال لمعايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أكثر في عدم اتساق الشروط المحددة لجرائم تمويل الإرهاب. وتشير قرارات مجلس الأمن¹⁰ ومعايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية¹¹ إلى وجوب وجود عنصر إجرامي في القصد غير المشروع المحدد في جرائم تمويل الإرهاب.

وعند تحديد وتطبيق جرائم تمويل الإرهاب، يمكن للدول الرجوع إلى الإرشادات التقنية الصادرة عن مديرية الأمم المتحدة التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة¹² بالإضافة إلى معايير وتوجيهات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بشأن تجريم تمويل الإرهاب.¹³

2. وضع وتطبيق تدابير مكافحة تمويل الإرهاب بما يتوافق مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي

ينبغي لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب أن تكون مركزة وأن تُتخذ وفقاً لالتزامات الدول المنطبقة بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، وفي سياق النزاعات المسلحة، القانون الإنساني الدولي. ويشمل ذلك تدابير مكافحة تمويل الإرهاب مثل فرض تجميد الأصول، وطلبات معلومات العملاء وسجلات المعاملات، وتنفيذ الولايات الإشرافية، وفرض الإجراءات التصحيحية، وفرض عقوبات على عدم الامتثال. وينبغي تطبيق تدابير مكافحة تمويل

⁸ يحيل إلى لجنة مجلس الأمن المنبثقة عن القرارات 1267 (1999) و1989 (2011) و2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات.

⁹ الأمم المتحدة، "مذكرة إرشادية حول حماية وتعزير الحيّز المدني"، أيلول/سبتمبر 2020.

¹⁰ قرار مجلس الأمن 1373 (2001) الفقرة 1-ب، والقرار 2178 (2014)، الفقرة 6-ب.

¹¹ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التوصية 5 والمذكرة التفسيرية المقابلة.

¹² "الدليل التقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001) والقرارات الأخرى ذات الصلة"، S/2019/998، كانون الأول/ديسمبر 2019.

¹³ دليل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية: تجريم تمويل الإرهاب (التوصية 5)، تشرين الأول/أكتوبر 2016.

الإرهاب وفقاً للالتزامات القانونية الدولية بطريقة غير تعسفية وغير تمييزية، كما ينبغي أن يُمنَح الأشخاص المشتبه فيهم أو المتهمون بأعمال إرهابية أو بتمويل الإرهاب أو الجرائم ذات الصلة الضمانات الإجرائية والقانونية المناسبة.

3. دعم النهج القائم على المخاطر لتصميم وتنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب، بما في ذلك التدابير المتعلقة بالممارسات الإشرافية

يدعو النهج القائم على المخاطر الذي وضعته فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية الولايات القضائية¹⁴ إلى تحديد وتقييم وفهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل الانتشار، واتخاذ إجراءات لمواءمة السياسات والممارسات والموارد بما يتناسب مع المخاطر المحددة.¹⁵

وتوفر التوصية 8 من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إرشادات إضافية حول تطبيق نهج قائم على المخاطر لحماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها لتمويل الإرهاب. وتدعو التوصية الولايات القضائية إلى تحديد المجموعة الفرعية من المنظمات غير الربحية العاملة في الولاية القضائية التي تفي بتعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛¹⁶ واستخدام جميع مصادر المعلومات ذات الصلة لتحديد سماتها وأنواع المنظمات غير الربحية، التي يُحتمل أن تكون، بحكم أنشطتها أو خصائصها، عرضة لخطر إساءة استخدامها لتمويل الإرهاب؛ وتحديد طبيعة التهديدات التي تشكلها الكيانات الإرهابية على المنظمات غير الربحية المعرضة للخطر؛ واستعراض مدى كفاية الأطر القانونية والتنظيمية الحالية التي تتعلق بمجموعة فرعية من المنظمات غير الربحية التي قد يُساء استخدامها لدعم تمويل الإرهاب من أجل اتخاذ إجراءات متناسبة وفعالة لمعالجة المخاطر المحددة.¹⁷

وبوجه خاص، توصي فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية باستعراض التشريعات القائمة المتصلة بمكافحة غسل الأموال، واللوائح التي تحكم قطاع المنظمات غير الربحية والتزامات التسجيل الخاصة بها، وآليات التنظيم الذاتي، بما في ذلك قواعد السلوك، وآليات المساءلة الداخلية، وإجراءات الإدارة المالية.¹⁸ ومن شأن التغاضي عن هذه الخطوة، أن يؤدي إلى وضع تدابير زائدة لمكافحة تمويل الإرهاب، تهدر الموارد وتحمل المنظمات غير الربحية ومقدمي الخدمات المالية التزامات إضافية شاقة.

وينبغي أن تتسق ممارسات المنظمات غير الربحية الإشرافية مع معالجة المجالات الأخرى التي حُدِّدت على أنها تمثل مخاطر لتمويل الإرهاب مماثلة داخل ولاية من الولايات القضائية وعلى أنها متناسبة مع المخاطر المحددة للمجموعة الفرعية للمنظمات غير الربحية. وحتى تظل متسقة مع معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ينبغي للإجراءات التصحيحية التي تتخذها الولايات الإشرافية أن تستند إلى مستوى وطبيعة الفجوات أو أوجه القصور المحددة، وينبغي أن تكون فعالة ومنتظمة واردة. وتشير الإرشادات الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى أن العناصر التالية ينبغي مراعاتها عند تحديد الإجراءات التصحيحية أو العقوبات المناسبة لتطبيقها في سياق الإشراف القائم على المخاطر: سواء كانت أوجه القصور تتعلق بمجالات ذات مخاطر أعلى، أو بالتأثير أو بالضرر المحتمل الناجم عن النقص أو الفجوة، وخطورة الانتهاك وطبيعته المنهجية.¹⁹

¹⁴ يُقصد من استخدام مصطلح "ولاية قضائية" الدول/البلدان والمناطق، بما يتوافق مع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ومعاييرها.

¹⁵ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التوصية 1 والمذكرة التفسيرية المقابلة.

¹⁶ تُعرَّف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المنظمات غير الربحية بأنها: "كل شخص اعتباري أو ترتيب أو منظمة يشارك بصورة أساسية في جمع الأموال أو صرفها لأغراض مثل الأغراض الخيرية أو الدينية أو الثقافية أو التعليمية أو الاجتماعية أو الأخوية، أو لتنفيذ أنواع أخرى من الأعمال الصالحة". ويُعتمد هذا التعريف الوظيفي على أنشطة المنظمة وخصائصها التي تعرضها لخطر تمويل الإرهاب، بدلاً من كونها تعمل على أساس غير ربحي.

¹⁷ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مذكرة تفسيرية للتوصية 8، الفقرة 5.

¹⁸ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "ورقة الممارسات الفضلى حول مكافحة إساءة استخدام المنظمات غير الربحية (التوصية 8)"،

حزيران/يونيو 2015.

¹⁹ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "دليل الإشراف القائم على المخاطر"، آذار/مارس 2021، الفقرة 85.

4. حماية نزاهة العمل الإنساني القائم على المبادئ وتقليل أوجه القصور من خلال تبسيط الضمانات الإنسانية في الجزاءات المالية المحددة الأهداف المتعلقة بمكافحة الإرهاب

تمثل الجزاءات أداة مهمة لحماية السلام الدولي وتعزيزه، بما في ذلك مكافحة الإرهاب وعدم الانتشار. وتُستخدَم الجزاءات إجراءً قسرياً ورادعاً، ووسيلة لتعطيل تمويل الإرهاب من خلال استهداف وتجميد الأموال والأصول التي يحتفظ بها الأفراد والكيانات الإرهابيون المحددون. وطبقت أنظمة الجزاءات المالية المحددة الأهداف المتعلقة بمكافحة الإرهاب في سياقات فيها أزمات إنسانية ونزاع مسلح. وقد تتخذ أنظمة جزاءات مكافحة الإرهاب الدولية والإقليمية والوطنية نهجاً مختلفة فيما يتعلق بالعمل الإنساني، بناءً على الظروف الفريدة لنظام الجزاءات.

وعلى سبيل المثال، يوجد استثناء محدود لبعض الأعمال الإنسانية أو الجهات الفاعلة القائمة على المبادئ، التي تخضع لمتطلبات إجرائية معينة، وتعمل ضمن ولاية قضائية واحدة محددة تخضع للجزاءات المتعلقة بالنزاعات المفروضة من قبل الأمم المتحدة.²⁰ واستثنت بعض أنظمة الجزاءات الإقليمية المستقلة العمل الإنساني من نطاق تطبيق الجزاءات.²¹ كما أدرجت بعض الدول استثناءات صريحة في قانونها المتعلقة بمكافحة الإرهاب تشمل الأنشطة الإنسانية التي تُنفذ على أساس المادة 3 المشتركة لاتفاقيات جنيف وبما يتوافق معها، مما ينص على أن مجموعات الإغاثة التي تنشط في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات الإرهابية معفاة صراحةً من تطبيق القانون الوطني لمكافحة الإرهاب.²² وتخلق مثل هذه التدابير مساحة للعمل الإنساني القائم على المبادئ من خلال الإشارة إلى أنه إذا انخرطت جهة إنسانية في إجراء معين واتخذت احتياطات خاصة في عملها، فإن ذلك الإجراء لن يخضع للجزاءات أو الحظر. وحينما يُنظر إلى آليات الإعفاء بأنها ملائمة ويلزم إدراجها في نظام الجزاءات، فينبغي لهذه الآليات أن تتضمن تدابير للحماية من إساءات الاستخدام المحتملة وتوفير رقابة كافية لضمان الشفافية والامتثال لمعايير الإعفاء.

وتعكس الاختلافات بين هيكل أنظمة الجزاءات ونهجها في تيسير العمل الإنساني التنوع في الغرض وسباق تنفيذ هذه الجزاءات. إلا أن المرور عبر هذا النظام المعقد والمتعدد الطبقات قد يكون صعباً ومكلفاً للمؤسسات المالية والحكومة والجهات المانحة والجهات الفاعلة الإنسانية، لاسيما عند مواجهة أزمات ملحة تتطلب استجابة سريعة. ومن الناحية العملية، قد يكون لأنظمة الجزاءات متعددة الأوجه وسلوكيات إزالة المخاطر تأثير كبير على العمل الإنساني، مثل الحد من قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على العمل، والإسهام في تحديات الوصول المالي، والتأثير على صنع القرار الداخلي للجهات الفاعلة الإنسانية والجهات المانحة فيما يتعلق بمكان وطريقة تقديم الخدمات الإنسانية الأساسية.²³ ويمكن الاستفادة من تجارب الدول والجهات الفاعلة الإنسانية والمؤسسات المالية في تنفيذ نهج مختلفة لحماية نزاهة العمل الإنساني القائم على المبادئ لتتوير النهج الخاص بمعالجة قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على العمل في أنظمة الجزاءات المالية المحددة الأهداف الموضوعة دولياً وإقليمياً ووطنياً لمحاربة الإرهاب. وسيؤدي ذلك إلى تقليل أوجه القصور وتكاليف التنفيذ، مما سيسهل امتثال الجهات الفاعلة الإنسانية ومقدمي الخدمات المالية مع تجنب العراقيل غير المبررة للعمل الإنساني السريع.

²⁰ الإعفاء مشمول بنظام الجزاءات الذي فرضته لجنة مجلس الأمن عملاً بالقرار 751 (1992) بشأن الصومال.

²¹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en.

²² في القانون السويسري، على سبيل المثال، دخل هذا البند حيز التنفيذ في 1 تموز/يوليو 2021، فيما يتعلق بأحكام القانون الجنائي بشأن الجماعات الإجرامية المنظمة أو الجماعات الإرهابية (المادة 260 من القانون الجنائي السويسري؛ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/en).

²³ لمجلس الترويجي للاجئين، "المبادئ تحت الضغط: تأثير تدابير مكافحة الإرهاب ومنع ومكافحة التطرف العنيف على مبادئ العمل الإنساني"، حزيران/يونيو 2018.

5. مراعاة التأثير المحتمل لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب على الأنشطة الإنسانية حصراً، وكذلك على الحيز المدني وقدرة المنظمات غير الربحية على العمل والوصول إلى الخدمات المالية

يحث قراراً لمجلس الأمن 2462 و2482 (2019) الدول، عند وضع وتطبيق تدابير لمكافحة الإرهاب وتمويله، على أن تأخذ في الاعتبار التأثير المحتمل لتلك التدابير على الأنشطة الإنسانية حصراً، بما في ذلك الأنشطة الطبية، التي تنفذها جهات فاعلة إنسانية محايدة بطريقة تتوافق مع القانون الدولي الإنساني.

ويمكن أن تستفيد الدول أيضاً من مراعاة التأثير المحتمل لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب على الحيز المدني وقدرة المنظمات غير الربحية على العمل والوصول إلى الخدمات المالية. وتعدّ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب ضرورية للاستجابة للتهديدات الإرهابية وتتطلب من المنظمات غير الربحية والقطاع المالي وضع وتطبيق برامج امتثال صارمة. ومع ذلك، فإن إساءة استخدام أو إساءة تطبيق أو استغلال تدابير مكافحة تمويل الإرهاب قد تقوض الشمول المالي والحيز المدني وقد تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، بطرق منها التقييد غير المبرر لحقوق حرية تكوين الجمعيات والتعبير. كما تقوض الحواجز المفرطة التي توضع أمام عمليات المنظمات غير الربحية قدرة هذه المنظمات على المساهمة في بناء السلام والتنمية المستدامة وغيرها من المجالات التي تساعد في معالجة الدوافع الأساسية للإرهاب والتطرف العنيف.

ومن خلال مداولات أوسع حول التأثير المحتمل لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب، يمكن للدول أن تنظر في إبقاء تدابير مكافحة تمويل الإرهاب متناسبة وقائمة على المخاطر، وبالتالي تجنب عدم كفاءة الموارد. ويمكن للمنظمات غير الربحية والمؤسسات المالية دعم الدول من خلال توثيق وإبراز تأثير تدابير مكافحة تمويل الإرهاب على عملها، وأيضاً العمل عن كثب مع المسؤولين الحكوميين لتعزيز تدابير التخفيف من المخاطر مع تجنب حالات الامتثال المفرط والنفور من المخاطر.

وتنظر منهجية التقييم التي تتبعها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في ما إذا كانت تدابير مكافحة تمويل الإرهاب المنفذة من قبل الولايات القضائية مركزة ومتناسبة ومتماشية مع النهج القائم على المخاطر بحيث تُحمي المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها في تمويل الإرهاب ولا تعطل أو تثبط الأنشطة الخيرية المشروعة.²⁴ وتذكر المذكرة التفسيرية للتوصية 8 من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بأن الاتصال المستمر مع المنظمات غير الربحية هو عنصر من عناصر النهج الفعال لمنع إساءة استخدام المنظمات غير الربحية لتمويل الإرهاب، بما في ذلك تشجيع وتنفيذ برامج التوعية والتثقيف مع المنظمات غير الربحية والجهات المانحة والعمل مع المنظمات غير الربحية لوضع وصقل الممارسات الفضلى لمعالجة المخاطر ومنع المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها.

وعلاوة على ذلك، من شأن زيادة المشاركة مع طائفة متنوعة من المنظمات غير الربحية كجزء من عملية تقييم المخاطر والتقييم المتبادل أن تعطي صورة أكثر شمولاً عن الآثار الحقيقية والمتصورة لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب على المنظمات غير الربحية والقطاع المالي، فضلاً عن المخاطر التي تواجهها وتدابير التخفيف القائمة. ومن شأن الجمع والتقييم المتسق للمعلومات حول النهج القائم على المخاطر، بما في ذلك أي تعطيل أو تثبيط لنشاط المنظمات غير الربحية المشروعة في تقارير التقييم المتبادل أن يدعم جهود الولايات القضائية لتبني نهج قائم على المخاطر من أجل حماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها لتمويل الإرهاب. وفي هذا الصدد، أطلقت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية مؤخراً مشروعاً لدراسة وتخفيف العواقب غير المقصودة الناجمة عن التنفيذ غير الصحيح لمعاييرها، بما في ذلك إزالة المخاطر، والإقصاء المالي، والاستهداف غير المبرر للمنظمات غير الربحية، والحد من حقوق الإنسان (مع التركيز على الإجراءات القانونية الواجبة والحقوق الإجرائية).²⁵

²⁴ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "منهجية تقييم الامتثال لتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وفعالية أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب"، معدلة في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، النتيجة الفورية 10، القضية الأساسية 10.2.

²⁵ لمزيد من المعلومات، يرجى الاطلاع على: <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>

6. وضع آليات مناسبة للرقابة والمساءلة على المستوى الوطني

تُعَدُّ آليات الرقابة والمساءلة على المستوى الوطني مفيدة لضمان اتساق الجهود التي تبذلها الدول لمكافحة الإرهاب وتمويله مع التزاماتها المنطبقة بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، وفي سياق النزاعات المسلحة، القانون الإنساني الدولي. وتدعم هذه الآليات أيضًا الدول في تحديد حالات إساءة استخدام أو إساءة تطبيق أو استغلال جهود مكافحة تمويل الإرهاب وتعقبها والإبلاغ عنها والاستجابة لها التي تؤثر على نحو غير ملائم في الحيز المدني والعمل الإنساني وقدرة المنظمات غير الربحية على العمل والوصول إلى الخدمات المالية. وقد وضع عدد قليل من الدول آليات تشمل الرقابة المستقلة على تطبيق تدابير مكافحة الإرهاب وتمويل الإرهاب. وتُظهر الدروس المستفادة من هذه الجهود أنه يُستحسن تحديد آلية الرقابة من خلال الأطر القانونية، لتشمل وظيفة محايدة ومستقلة، وتزويدها بالكفاءة لبدء بحثها الخاص والتعامل مع ممثلي الحكومة والمنظمات غير الربحية والقطاع المالي. كما أن سلطة طلب المعلومات ومنح تصريح عالي المستوى للوصول إلى المعلومات الأمنية الحساسة وموظفي الأمن الوطني مفيدان، مع الاحتفاظ أيضًا بالاستقلالية الكافية داخل آلية الرقابة لحماية مصداقية نتائجها وحيادها. ويلزم أن تكون آليات الرقابة محايدة ومعززة ومزودة بالموارد الكافية. ويجوز أن تتضمن آليات الرقابة وسيلة يمكن من خلالها للمنظمات غير الربحية تقديم شكاوى للحصول على تعويضات.

7. تعزيز الإبلاغ عن آثار تدابير مكافحة تمويل الإرهاب على المنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة الإنسانية من قبل الهيئات الدولية المفوضّة

تضطلع الهيئات الدولية بدور في الإبلاغ عن آثار تدابير مكافحة تمويل الإرهاب على الحيز المدني والمنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة الإنسانية. وتخص ولايات الهيئات الدولية أجزاء من المسألة بطرق مختلفة.

فعلى سبيل المثال، فإن الوثيقة الإطارية لتقييمات تنفيذ الدول الأعضاء لقرارات مجلس الأمن²⁶ الصادرة عن مديرية الأمم المتحدة التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب تضم مدى امتثال التدابير المتخذة للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي للاجئين. واختارت بعض الدول نشر نتائج تقييمها على الملأ، وهي خطوة بالغة الأهمية في زيادة الشفافية والمساءلة. كما تصدر المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب بصورة دورية نتائج دراسة استقصائية عالمية بشأن تنفيذ القرار 1373، تضم قسمًا مواضيعيًا لآفاق حقوق الإنسان.²⁷ من خلال العمل عن كثب مع مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، يؤدي المقرر الخاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أثناء مكافحة الإرهاب دورًا فريدًا، باعتباره الهيئة الدولية الوحيدة المكلفة تحديدًا بالنظر في تقاطع مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان، بما في ذلك قضايا تمويل الإرهاب والحيز المدني. وتتبع التقارير المشتركة والمواد الإرشادية الصادرة عن هيئات الأمم المتحدة، بما فيها تلك التي تنضوي تحت رعاية الميثاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب وفرقه العاملة، الاتجاهات عبر المواضيع والمناطق. وبالتوازي مع ذلك، فإن فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات التابعة للجنة الجزاءات المفروضة على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) وتنظيم القاعدة مكلف بالإبلاغ عن التحديات غير المتوقعة والعواقب غير المقصودة لبعض أحكام القرارين 2199 (2015) و 2253 (2015)، ومنها ما يرتبط بالأساليب التي يمكن بها للجماعات الإرهابية جمع الأموال، بطرق منها استغلال الموارد الطبيعية، والاختطاف طلبًا للفدية، والابتزاز والسرقة.

ومن شأن الإبلاغ العام المعزز والمتسق من قبل الهيئات الدولية حول تأثير تدابير مكافحة تمويل الإرهاب على المنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة الإنسانية، مقترنًا بالتفاعل المستمر والموسع مع المنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة الإنسانية

²⁶ مجلس الأمن، "الوثيقة الإطارية لزيارات لجنة مكافحة الإرهاب إلى الدول الأعضاء بهدف رصد وتعزيز وتيسير تنفيذ قرارات مجلس الأمن 1373 (2001) و 1624 (2005) و 2178 (2014) و 2396 (2017) و 2482 (2019) وقرارات المجلس الأخرى ذات الصلة"، 21، [S/2020/731](https://www.un.org/press/docs/2020/S/2020/731) تموز/يوليو 2020.

²⁷ المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، "دراسة استقصائية عالمية بشأن حالة تنفيذ الدول الأعضاء لقرار مجلس الأمن 1373 (2001)"، 2015، الصفحات 119-121.

والحكومات الوطنية ومقدمي الخدمات المالية، أن يزيد من فهم الطرق التي تتجسد بها المشكلات في مستوى التنفيذ وتحديد النجاحات والتحديات في الاستجابة لهذه المشكلات والتخفيف من حدتها.

تقييم مخاطر إساءة استخدام المنظمات غير الربحية في تمويل الإرهاب والاستجابة لها

لا يزال القطاع غير الربحي يعاني من المفاهيم الخاطئة المستمرة حول مستويات المخاطر الموحدة والمرتفعة بطبيعتها التي تؤثر سلبيًا على تنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب. ويدعو قرار مجلس الأمن 2462 "الدول الأعضاء إلى إجراء تقييم دوري للمخاطر في قطاعها غير الربحي أو تحديث التقييمات القائمة لتحديد المنظمات المعرضة لخطر تمويل الإرهاب وللإستشارة بالتقييم في تنفيذ نهج قائم على المخاطر".²⁸

وتوجد هذه اللغة أيضًا في التوصية 8 من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التي استُعرضت عام 2016 لتيسير التدابير القائمة على المخاطر لحماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها في تمويل الإرهاب. وتتص فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية على ما يلي: "أوضحت المراجعات أن جميع المنظمات غير الربحية لا تمثل المستوى نفسه من مخاطر تمويل الإرهاب، وأن بعضها يمثل مخاطر ضئيلة أو منعدمة".²⁹ ومع ذلك، فإن ثمة تطبيقًا ناقصًا للمعيار المعدل. وتقيّم سبع ولايات من بين 111 ولاية قضائية على أنها متوافقة تمامًا مع التوصية 8 اعتبارًا من تموز/يوليو 2021، في حين أن 40 دولة أخرى تُقيّم على أنها تمثل إلى حد كبير.³⁰ وفي حين أن ثمة العديد من الأسباب التي تجعل ولاية قضائية ما تفتقر إلى الامتثال الكامل للتوصية 8، فإنه وفقًا لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية "تُظهر التجربة أن الولايات القضائية لا تزال تواجه تحديات في تقييم مخاطر تمويل الإرهاب في هذا المجال ويرجع ذلك جزئيًا إلى: حجم القطاع الكبير وتنوع طبيعته في كثير من الأحيان، والافتقار إلى تحديد أو فهم المنظمات غير الربحية التي تندرج ضمن تعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ومحدودية توافر المعلومات الكمية أو الحالات ذات الصلة".³¹

8. تحديد المجموعة الفرعية من المنظمات غير الربحية التي تخضع لتقييم المخاطر من أجل تعظيم الموارد والكفاءات

بالنظر إلى أن القطاع غير الربحي غالبًا ما يكون كبيرًا ومتنوعًا، يمكن للدول تعظيم الموارد من خلال التأكد من أنها تستهدف على نحو صحيح جهود تقييم المخاطر المتعلقة بالمنظمات غير الربحية. ولا تدعو معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية على وجه التحديد إلى تقييم القطاع غير الربحي ككل، بل إلى تحديد المجموعة الفرعية للمنظمات غير الربحية التي تقع ضمن تعريفها التشغيلي أولاً.³² ونظرًا لأن تعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للمنظمات غير الربحية قد لا يكون مرادفًا للتعريف الوطنية أو تشريعات المنظمات غير الربحية، فمن المهم كفاءة الوضوح في بداية العملية فيما يتعلق بشريحة المنظمات غير الربحية التي يُنظر فيها خلال عملية تقييم المخاطر.

وُتصّح الدول بـ"استخدام جميع مصادر المعلومات ذات الصلة، من أجل تحديد سمات وأنواع المنظمات غير الربحية التي من المحتمل أن تتعرض لخطر إساءة استخدامها في تمويل الإرهاب بحكم أنشطتها أو خصائصها".³³ ويشير دليل تقييمات مخاطر مكافحة تمويل الإرهاب الصادر عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى أن الدول قد ترغب في هذا الصدد بالنظر في

²⁸ قرار مجلس الأمن 2462 (2019)، الفقرة 23.

²⁹ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "دليل تقييم مخاطر تمويل الإرهاب"، تموز/يوليو 2019، الفقرة 62.

³⁰ تصنيفات التقييم الموحد لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المحدثة في 13 تموز/يوليو 2021، <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>.

³¹ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "دليل تقييم مخاطر تمويل الإرهاب"، تموز/يوليو 2019، الفقرة 62.

³² انظر الحاشية 12.

³³ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مذكرة تفسيرية للتوصية 8، الفقرة 5.

العوامل التالية: نوع المنظمة (المنظمات) والغرض (الأغراض) الذي أنشئت من أجله، ومكان نشاطها، والخدمات المقدمة، وقاعدة المانحين، وقيمة أصول القطاع، وحركة الأموال، ووسائل الدفع، وكثافة المعاملات النقدية في القطاع.³⁴ ويتضيق نطاق تركيز التقييم على مجموعة فرعية من المنظمات غير الربحية المعرضة للخطر، يمكن للدول أن تضمن عملية أكفأ وأنجح لتقييم المخاطر.

9. إنشاء عملية واضحة ومحددة الأهداف لإجراء تقييم للمخاطر يشمل الجهات الفاعلة الحكومية وغير الربحية والقطاع المالي

قد تختار الدول النظر في مخاطر إساءة استخدام المنظمات غير الربحية كجزء من تقييم وطني لمخاطر تمويل الإرهاب. وقد اختارت دول أخرى إجراء تقييم محدد يركز على المخاطر التي تواجهها المنظمات غير الربحية، بصفتها قطاعاً أو على نحو فردي، وعلى تدابير التخفيف الحالية ضمن ولايتها القضائية. وتعاونت الدول أيضاً مع هيئاتها الإقليمية المصممة على شاكلة فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لإجراء تقييمات إقليمية لمخاطر تمويل الإرهاب، بما في ذلك النظر في مخاطر إساءة استخدام المنظمات غير الربحية. وبينما لا يوجد نهج موحد لإجراء تقييمات المخاطر،³⁵ ثمة شروط تدعم عملية شاملة وفعالة وكفؤة، بما في ذلك:

- **نطاق التقييم:** يشير القرار 2462 ومعايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى أن نطاق تقييم المخاطر للمنظمات غير الربحية ينبغي أن يركز على المخاطر المحتملة لإساءة استخدامها في تمويل الإرهاب.³⁶ ولا يُطلب تقييم المنظمات غير الربحية فيما يتعلق بمخاطر غسل الأموال أو تمويل الانتشار. وهذا تمييز مهم ينبغي مراعاته عند إدراج المنظمات غير الربحية في تقييمات المخاطر على المستوى الوطني التي تشمل النظر في مخاطر غسل الأموال وتمويل الانتشار جنباً إلى جنب مع مخاطر تمويل الإرهاب. وسيساعد وضع تعريف مشترك للمخاطر وتحديد طبيعة المخاطر التي تتعرض لها المجموعة الفرعية من المنظمات غير الربحية التي حُدِّدت على أنها عرضة للخطر في ضمان أن يظل تقييم المخاطر محدد الأهداف وفعالاً على نحو مناسب. ويمكن أيضاً وضع عملية للنظر في تدابير التخفيف والامتثال الحالية وإدماجها في ممارسات التقييم، بما يتماشى مع الممارسات الجيدة لتقييم المخاطر. ويمكن للجهات المانحة الحكومية قيادة هذه العملية من خلال تمويل التقييمات الفردية المتعلقة بالتعرض للمخاطر وتدابير التخفيف التي تتخذها المنظمات غير الربحية.
- **المشاركة التمثيلية:** تستفيد عمليات تقييم المخاطر من المشاركة التمثيلية للمنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة من القطاع المالي التي يمكنها تقديم معلومات ومنظورات إضافية حول مصدر المخاطر وطبيعتها، فضلاً عن فعالية تدابير التخفيف القائمة. ويساعد إدراج المنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة من القطاع المالي في مرحلة مبكرة على منع النتائج السلبية غير المقصودة الناشئة عن تقييمات المخاطر المعيبة. وثمة عدد من العوامل التي ينبغي مراعاتها عند اختيار المشاركين في عملية تقييم المخاطر، بما في ذلك حجم الكيانات والقدرات التنظيمية وطبيعة العمليات وتنوع المشاركين (بما في ذلك العمر والهوية الجنسية).³⁷ ولا ينبغي إغفال المنظمات غير الربحية ومقدمي الخدمات المالية الأصغر، لأن المخاطر وقدرات التخفيف التي يواجهونها قد تختلف عن نظرائهم الأكبر. وبالمثل، قد تواجه الكيانات العاملة محلياً أنماط تهديدات مختلفة عن الكيانات التي تعمل على المستوى الإقليمي والدولي. وينبغي أيضاً أن تكون عمليات تقييم المخاطر شاملة لجميع الوكالات الحكومية ذات الصلة، ولاسيما منظمو قطاع المنظمات غير الربحية والجهات المانحة الحكومية،

³⁴ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "دليل تقييم مخاطر تمويل الإرهاب"، تموز/يوليو 2019، الفقرة 67.

³⁵ وضع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المنهجيات، وأصدرت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إرشادات بشأن إجراء تقييم للمخاطر.

³⁶ قرار مجلس الأمن 2462، الفقرة 23؛ وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مذكرة تفسيرية للتوصية 8.

³⁷ انظر أيضاً الممارسة الجيدة 21 بشأن المشاركة الشاملة والتمثيلية ومذكرة الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الحيز المدني.

الذين غالبًا ما يكون لديهم معرفة فريدة بالقطاع غير الربحي، وتنوع المنظمات وأنماط مخاطرها، والأثر المحتمل لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب على العمليات المشروعة للمنظمات غير الربحية.

- **إعداد أصحاب المصلحة للمشاركة:** لزيادة جودة التقييم، قد يكون من الضروري الاستثمار في تطوير القدرات التقنية لبعض المنظمات غير الربحية والوكالات الحكومية والجهات الفاعلة من القطاع المالي للمشاركة في عملية تقييم المخاطر. وعلى سبيل المثال، قد تكون ثمة حاجة لإطلاع الوكالات الحكومية على الاتجاهات والمخاطر في مجال تمويل الإرهاب، وطريقة عمل المنظمات غير الربحية، والأطر التنظيمية وآليات تخفيف المخاطر القائمة، والتقاطع بين تمويل الإرهاب والحيز المدني، وعمليات المنظمات غير الربحية، والعمل الإنساني. والعديد من المؤسسات المالية والمسؤولين التنظيميين غير واعين بتدابير تقييم المخاطر وتدابير العناية الواجبة التي تتخذها المنظمات غير الربحية، لأغراض منها الامتثال للجزاء ولوائح مكافحة تمويل الإرهاب بالإضافة إلى استيفاء فحص المانحين، ومتطلبات التعاقد على المنح، ومتطلبات الاعتماد والتدقيق. وبالمثل، قد تحتاج المنظمات غير الربحية إلى التدريب على المخاطر المتعلقة بإساءة استخدامها في تمويل الإرهاب ومكافحة تمويل الإرهاب بموجب القوانين والمعايير المحلية والدولية، بما في ذلك ما يرتبط منها بأنظمة الجزاءات الأممية. وقد يستفيد مقدمو الخدمات المالية أيضًا من التعرف على الأنماط الحالية لتمويل الإرهاب والمؤشرات المحتملة للنشاط الإجرامي والنشاط المتعلق بالإرهاب. وقد يحتاج جميع أصحاب المصلحة إلى تحسين فهمهم المتبادل لما ينفذه كل طرف (الوكالات الحكومية أو المنظمات غير الربحية أو مقدمو الخدمات المالية) لتحديد المخاطر وتقييمها وتخفيفها. وينبغي أن يخضعوا للتدريب على المستوى الفردي وأيضًا على المستوى الجماعي للحصول على فهم عالمي للتحديات المطروحة.

- **الموازنة بين الشمولية وفعالية العملية:** نظرًا لتنوع الجهات الفاعلة في القطاع المالي ذات الصلة والعديد الكبير المحتمل للمنظمات غير الربحية التي تقع ضمن التعريف الوظيفي لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، من المهم تحقيق التوازن الصحيح بين المشاركة الشاملة والتمثيلية وكفاءة العملية. ويخول تعدد قنوات المشاركة التشاور الواسع والفعال. وعلى سبيل المثال، يذكر دليل تقييم مخاطر تمويل الإرهاب الصادر عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أنه يمكن تسهيل المشاركة من خلال استخدام الاستطلاعات الإلكترونية المفتوحة أو المغلقة، والتشاور المباشر، والميسرين والمحاورين لتشجيع الحوار.³⁸ ومن شأن إشراك جهات الاتصال من المنظمات الجامعة أو التحالفات في عملية تقييم المخاطر أن يساعد أيضًا في توجيه المدخلات ووجهات النظر الملموسة.

- **مسؤوليات أصحاب المصلحة:** من المفيد لنتائج تقييم المخاطر ألا يقتصر دور المنظمات غير الربحية والقطاع المالي على جمع البيانات أو التشاور، بل يضم بدل ذلك مشاركة هادفة في العملية. ويمكن أن يشمل ذلك، حسب الاقتضاء، فرصًا للتفكير في تحليل التهديدات، وتبادل الأفكار حول فعالية تدابير التخفيف القائمة، واستعراض النتائج المنقحة حيثما يكون ذلك ملائمًا قبل وضع صيغة التقييم النهائية. وفي بعض الحالات، قد يلزم وضع تدابير وقائية لإتاحة المشاركة الآمنة للمنظمات غير الحكومية في عمليات تقييم المخاطر، بالنظر إلى حساسية القضايا. ويمكن أن تشكل نتائج تقييم المخاطر أساسًا لوضع التوصيات وإذكاء الوعي لدى أصحاب المصلحة وكذلك توفير الدعم الكافي للمنظمات غير الربحية والقطاع المالي عند تقديم المساعدة في المناطق الهشة أو المتأثرة بالنزاعات.

10. وضع عملية قوية لجمع البيانات وتحليلها، بما في ذلك مجموعة متنوعة من المصادر، لتوجيه تقييمات المخاطر

إن أساس أي تقييم للمخاطر هو عملية قوية لجمع البيانات تكفل أن تكون التقييمات مبنية على الأدلة، ومستنيرة بمعلومات محدّثة، ولا تعتمد على افتراضات لا أساس لها أو تصورات أصحاب المصلحة. وتستفيد تقييمات المخاطر من إدراج مزيج من مصادر القطاعين العام والمالي، بما في ذلك البيانات المنقحة، حيثما يكون ذلك ملائمًا، الواردة من وكالات الاستخبارات،

³⁸ دليل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، تقييم مخاطر تمويل الإرهاب، الفقرة 25.

وإحصاءات الجريمة وإنفاذ القانون، وتقارير التحليل والتصنيف من وحدات الاستخبارات المالية، وتقييمات واستطلاعات القطاع المالي والمنظمات غير الربحية. وفي بعض الحالات، قد توجد ثمة مجموعة قائمة من الأبحاث من الأكاديميين ومراكز الفكر والصحفيين الاستقصائيين فيما يتعلق بنطاق وحجم وطبيعة التهديدات الإرهابية وأنماط التمويل التي يمكن أن تدعم وتوجه تقييمات المخاطر. وينبغي لجمع وتحليل البيانات أن يكون متسقاً مع التشريعات الوطنية، بما في ذلك التشريعات المتعلقة بحماية المعلومات الشخصية وسلامة وأمن المنظمات غير الربحية، وكذلك التزامات الدول بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وعند مراجعة البيانات والتقارير التحليلية، ينبغي الانتباه كثيرًا من أجل تجنب المعلومات المضللة وضمنان مصداقية المصادر واستقلاليتها. ويُعدّ الاعتماد على مجموعة متنوعة من المصادر إحدى الطرق لإنشاء صورة شاملة للتهديدات ونقاط الضعف وتدابير التخفيف القائمة، والحماية من المعلومات المضللة. وعلاوة على ذلك، يمكن للدول أن تتشاور مع المؤسسات المالية والمنظمات غير الربحية في وضع سياسات وإجراءات لمنع التمييز وبناء تقييمات المخاطر على افتراضات نمطية تتعلق بالخصائص، مثل الدين أو العرق السائدين في أعضاء المنظمة أو المستفيدين منها، لأن هذا من شأنه أن يشكل تمييزًا غير مبرر ومحظور بموجب القانون الدولي. وقد تكون ثمة حاجة أيضًا إلى المساعدة التقنية لزيادة قدرات المشاركين على تقييم مصداقية المصدر واستقلاليتها، بالإضافة إلى تمحيص البيانات وتحليلها لتوفير أساس متين لتحديد تصنيفات المخاطر.

11. توفير الشفافية الكافية على امتداد عملية تقييم المخاطر لزيادة مصداقية النتائج بين الجماهير المستهدفة

قد لا تتمكن الجهات الفاعلة غير الحكومية من المشاركة في جميع جوانب عملية تقييم المخاطر أو عرض جميع مواد المصادر المساهمة. وتُعدّ المواد الاستخباراتية ذات أهمية خاصة لتمويل الإرهاب، ويقع على الدول واجب حماية السرية والمعلومات الحساسة أو السرية، وكذلك الامتثال لالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان واحترام الحق في الخصوصية على النحو المنصوص عليه في المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. غير أن ثمة عدة طرق يمكن من خلالها إنشاء عملية شفافة لتقييم المخاطر.

ويمكن للسلطات المسؤولة عن العملية إصدار إخطار عام عن النية بإجراء تقييمات لمخاطر تمويل الإرهاب، بما في ذلك الأهداف والنطاق والجدول الزمنية والمؤسسات الخاضعة للمساءلة. ويمكن لفرق تقييم المخاطر تيسير قنوات الاتصال مع الأطراف المهتمة، بما في ذلك المنتديات العامة، والاجتماعات الاستشارية على المستوى القطاعي، والمواقع الإلكترونية المخصصة وبوابات المعلومات الرقمية، ونقاط الاتصال الواضحة للاستفسارات العامة، وآليات تقديم المعلومات المكتوبة مثل عناوين البريد الإلكتروني المخصصة أو منتديات التقديم الإلكترونية.

وتشير معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى أن على الولايات القضائية جعل السلطات المختصة والجهات الفاعلة من القطاع المالي والمنظمات غير الربحية على دراية بنتائج تقييمات مخاطر تمويل الإرهاب. ولا يوجد حكم ينص على إعداد تقرير مكتوب، لكنها ممارسة شائعة، كما أن دليل التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادر عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية تبرز فوائد تقاسم النتائج من خلال تقرير منقح.³⁹ وإذا ارتأت الولايات القضائية نشر تقرير مكتوب، فثمة فرص أخرى لتوفير المزيد من الشفافية. ويجوز أن يضم التقرير معلومات تتعلق بمنهجية تقييم المخاطر وأنواع المصادر المستعان بها، والمؤسسات المشاركة. وقد تختار الولايات القضائية أيضًا توفير فترة للتعليقات العامة أو شبه العامة على مسودة التقرير لإتاحة الفرصة لمعالجة أي مخاوف موجودة والتوفيق بين النتائج التي يحتمل أن تكون غير مكتملة أو غير دقيقة.

وستدعم الشفافية في ممارسات تقييم المخاطر شرعية نتائجها ومصداقيتها لدى أصحاب المصلحة الرئيسيين، الذين سيدعمون بدورهم المزيد من التنفيذ المتين القائم على المخاطر لتدابير مكافحة تمويل الإرهاب. وسيساعد بناء فهم لموضوع تقييم المخاطر

³⁹ دليل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، شباط/فبراير 2013.

وهدفه، بما في ذلك الوضوح حول تعريف فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للمنظمات غير الربحية التي تنطبق عليها تدابير تقييم المخاطر، على تجنب التصورات بأن العملية تهدف إلى التدقيق غير الضروري في المنظمات غير الربحية أو استهدافها. وعلاوة على ذلك، من شأن الشفافية في العملية ونتائجها أن تساعد في تجنب رد الفعل العكسي المرتبط بالتدابير المتخذة على أساس تقييم المخاطر حيث أن جميع أصحاب المصلحة سيفهمون السبب لاتخاذ إجراءات معينة وأساسه.

12. استخدام نتائج تقييم المخاطر لتوجيه النهج القائمة على المخاطر المتعلقة بتدابير مكافحة تمويل الإرهاب، بما في ذلك نهج تخفيف المخاطر القائمة على أصحاب المصلحة المتعددين

يُعدّ إجراء تقييم للمخاطر الأساس لبناء نهج قائم على المخاطر لمكافحة تمويل الإرهاب، لكنه ليس غاية في حد ذاته. وينبغي استخدام نتائج تقييم المخاطر لتوجيه السياسات والممارسات ومخصصات الموارد متناسبة لبناء نهج قائم على المخاطر يتماشى مع معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية.

وتؤدي الحكومات والمنظمات غير الربحية ومقدمو الخدمات المالية دورًا مميزًا وفريدًا في مكافحة تمويل الإرهاب، وبالتالي فإنهم يتقاسمون المسؤولية عن تبني نهج قائم على المخاطر وفهم وتخفيف المخاطر المتعلقة بإساءة استخدام القطاعين غير الربحي والمالي. ونقطة الخلاف المركزية بين الفئات الثلاث من الجهات الفاعلة هي الدرجة التي تشعر بها كل منها أنها تتحمل عبئًا لا داعي له لوضع وتنفيذ استراتيجيات للتخفيف من المخاطر، وغالبًا ما يغذي هذا الشعور الافتقار إلى الفهم الدقيق لأدوار ومسؤوليات كل قطاع فيما يتعلق بتدابير مكافحة تمويل الإرهاب.

وعلى مستوى السياسات، ترشد المذكرة التفسيرية للتوصية 8 من توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى وضع تدابير لحماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها لتمويل الإرهاب ألا تؤدي إلى تعطيل أو تثبيط الأنشطة الخيرية المشروعة. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن تعزز هذه التدابير المساواة وتخلق ثقة أكبر بين المنظمات غير الربحية ومجتمع المانحين وعامة الناس، في أن الأموال والخدمات الخيرية تصل إلى المستفيدين الشرعيين المقصودين⁴⁰.

وعلى المستوى التشغيلي، ظهرت أمثلة على تعاون أصحاب المصلحة المتعددين في التخفيف من المخاطر في سياق أزمات محددة أو المخاطر المتعلقة بقنوات الدفع المتخصصة. وفي هذه الحالات، كان بناء فهم مشترك ودقيق للمخاطر أمرًا بالغ الأهمية في وقت مبكر من العملية. وكانت المشاركة المستدامة لجميع أصحاب المصلحة وقيادة الوكالات الحكومية مهمة أيضًا لتحديد من هي المؤسسات المالية التي ستحتاج إلى الشعور بالاطمئنان عند معالجة معاملات المنظمات غير الربحية التي تعمل في ولايات قضائية عالية المخاطر ولوضع أساليب وأدوات مناسبة لجميع الأطراف للتخفيف من المخاطر المحددة.

13. تيسير الشركات بين القطاعين العام والخاص للحفاظ على فهم محدث للتهديدات التي يشكلها ممولو الإرهاب، بما في ذلك التهديدات التي تواجهها المنظمات غير الربحية

يشجع القرار 2462 السلطات الوطنية المختصة على إقامة شراكات فعالة مع القطاع الخاص، لاسيما فيما يتعلق بتطوير اتجاهات تمويل الإرهاب ومصادره وأساليبه⁴⁰ ويمكن أن يساعد تيسير الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتوفير الموارد الكافية لهما، بما في ذلك وضع آليات تتيح تبادل المعلومات التشغيلية مع الحفاظ على قوانين حماية البيانات والخصوصية، في ضمان بقاء تدابير التخفيف من المخاطر دينامية. وتقييمات المخاطر هي عمليات تتطلب الكثير من الوقت والموارد، مما

⁴⁰ القرار 2462، الفقرة 22.

يعني أنه غالبًا ما تكون هناك عدة سنوات فاصلة بين التقييمات الشاملة. ومن شأن هذا الأمر أن يعوق قدرة مقدمي الخدمات المالية والمنظمات غير الربحية على تكييف تدابير تخفيف المخاطر في مواجهة التهديدات الناشئة والمتطورة.

وتتملك وكالات إنفاذ القانون والاستخبارات الصورة الأكثر شمولاً للإرهاب وتمويله، وبالتالي فهي في الغالب الأقدر على اكتشاف الاتجاهات الناشئة. ومن شأن تبادل البيانات في الوقت المناسب حول الآليات التي من خلالها استغل ممولو الإرهاب المنظمات غير الربحية وأساءوا استخدامها أن يدعم المنظمات غير الربحية التي قد تكون عرضة للخطر في تعزيز آليات الوقاية والتخفيف من المخاطر. وبالمثل، يمكن للبيانات التي توفرها جهات إنفاذ القانون أن توجه وحدات الاستخبارات المالية والهيئات الإشرافية ومقدمي الخدمات المالية في تعزيز التحليل وتنقيح مؤشرات "الإنذار" المتعلقة بالنشاط المشبوه أو النشاط المرتبط بالإرهاب، مما يساعد على زيادة جودة هذه التقارير وكميتها. كما من شأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص أن توفر منتديات أو آليات مفيدة يمكن من خلالها نشر الإرشادات والتقارير المتعلقة بالاتجاهات الناشئة.

وعند إنشاء شراكات بين القطاعين العام والخاص، قد تكون الاتفاقات أو الترتيبات أو المذكرات المكتوبة بين الأطراف مفيدة. وتستفيد مثل هذه الاتفاقات أو الترتيبات أو المذكرات من التنصيص الواضح على حماية البيانات أو التزامات الخصوصية بموجب التشريعات الوطنية وكذلك الأطر الدولية المنطبقة.⁴¹ وتستفيد الشراكات بين القطاعين العام والخاص من وجود أساس قانوني واضح لتبادل المعلومات يتضمن المعايير والأغراض التي يمكن من أجلها تبادل المعلومات، والكيانات التي يمكن تبادلها معها، وآليات الرقابة لضمان الامتثال المناسب للالتزامات الواردة في الاتفاقية أو الترتيب أو المذكرة.

إزالة المخاطر وتحديات الوصول إلى الخدمات المالية

يشير مصطلح إزالة المخاطر إلى الحالات التي تنهي فيها المؤسسات المالية أو تقيد العلاقات التجارية مع الزبائن أو فئات من الزبائن لتجنب المخاطر بدلاً من إدارتها. وتؤثر إزالة المخاطر بوجه خاص على المنظمات غير الربحية العاملة في الولايات القضائية التي توجد فيها أنظمة جزاءات نشطة أو في مناطق نزاع ذات مخاطر عالية متعلقة بالإرهاب وتمويل الإرهاب. وإزالة المخاطر تأثير غير متناسب على المنظمات التي تقودها النساء ومنظمات القاعدة الشعبية⁴²، كما تؤثر أيضًا على قنوات التحويلات وعلاقات المراسلة المصرفية، التي تعمل كنقاط اتصال مهمة في النظام المالي العالمي.

وفي الأصل، استُخدم أسلوب إزالة المخاطر لوصف الحالات التي لم تتمكن فيها المنظمات غير الربحية (ضمن جملة فئات الزبائن الأخرى) من تأمين حساب مصرفي رسمي أو الاحتفاظ به. ومع نمو قاعدة المعرفة، تشير تحليلات أدق إلى أن تحديات الوصول المالي السائدة التي تواجهها المنظمات غير الربحية هي التأخير المتكرر أو المطول في معالجة التحويلات، بما في ذلك المعاملات الروتينية. وقد تنجم بعض هذه التأخيرات على الأقل عن عوامل مثل العمليات المشروعة لإدارة المخاطر. وتشمل التحديات الأخرى للوصول المالي للمنظمات غير الربحية التي أبلغ عنها مرارا الطلبات المضنية على نحو غير لائق للحصول على معلومات إضافية، علاوة على زيادة الرسوم غير المبررة. وفي الآونة الأخيرة، أبلغت المنظمات غير الربحية عن حالات "إلغاء المنصات" حيث ألغيت حساباتها من منصات الدفع عبر الإنترنت أو شركات الخدمات المالية.

وثمة العديد من العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى إزالة المخاطر المتعلقة بزبائن المنظمات غير الربحية، بما في ذلك تدني رغبة القطاع المالي في المخاطرة، والمفاهيم الخاطئة حول المخاطر المتأصلة في القطاع غير الربحي، ومخاوف السمعة المتزايدة

⁴¹ المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية حماية الأفراد فيما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية (رقم 108 في سلسلة معاهدات مجلس أوروبا)

⁴² تشديد الإنفاق المالي: ما هي تكاليف مكافحة تمويل الإرهاب على المساواة بين الجنسين والأمن، عيادة حقوق الإنسان الدولية التابعة لكلية القانون بجامعة دوك وبرنامج صناعات السلام، آذار/مارس 2017.

المتعلقة بالإرهاب وتمويله، والضغوط التنظيمية الحقيقية والمتصورة في قضايا مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والعدد المتزايد من أنظمة الجزاءات، وارتفاع تكاليف الامتثال لمكافحة تمويل الإرهاب، وانخفاض أرباح زبائن المنظمات غير الربحية.⁴³ وأكدت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والعديد من واضعي السياسات والجهات التنظيمية الوطنيين على أن اتباع نهج إزالة المخاطر غير الضروري في التعامل مع المنظمات غير الربحية لا يتماشى مع النهج القائم على المخاطر. وأصدرت السلطات إرشادات إضافية وتوضيحية، لكن العديد من المنظمات غير الربحية يواصل الإبلاغ عن التحديات المستمرة المتعلقة بالوصول الموثوق والسريع إلى الخدمات المالية، مما يؤثر في القرارات البرمجية التي تتخذها الجهات المانحة والمنظمات غير الربحية.

14. اتباع تدابير قصيرة الأمد للمساعدة في الحفاظ على قدرة المنظمات غير الربحية على جمع الأموال والوصول إليها بالتزامن مع الجهود طويلة الأمد للمساعدة في معالجة الدوافع الأساسية لممارسات إزالة المخاطر

تُعدّ القدرة على جمع الأموال ونقلها أمرًا ضروريًا لعمل المنظمات غير الربحية، ويمكن أن تعوق ممارسات إزالة المخاطر عملياتها. ولتجنب تعطيل وتشبيط النشاط غير الربحي المشروع، بما في ذلك تنفيذ البرامج الممولة من قبل الدول، ينبغي السعي إلى حلول طويلة الأمد بالتوازي مع التدابير القصيرة بالنظر إلى الطبيعة الملحة للعمليات غير الربحية والعمليات الإنسانية.

وقد تشمل النهج القصيرة المناقشات والتعاون بين المؤسسات المالية والمنظمات غير الربحية والجهات المانحة والهيئات الحكومية الأخرى لفهم تصنيفات المخاطر، ومناقشة النهج القائم على المخاطر المتعلق بالمنظمات غير الربحية، وتعزيز تدابير التخفيف من المخاطر عند الضرورة. وقد تكون الدول قادرة على تيسير بناء العلاقات بين المؤسسات المالية ورابطة من المنظمات غير الربحية التي تواجه تحديات مماثلة في سياق أو ظرف معين. وقد تعمل المؤسسات المالية مع الجهات المانحة والمنظمات غير الربحية لتحديد الفرص لتعزيز الكفاءات في عملية جمع المعلومات والوثائق لدعم إجراءات العناية الواجبة المعيارية أو المعززة، حيثما يكون ذلك ملائمًا. وفي إطار السعي إلى بذل جهود طويلة الأمد، يمكن نشر الدروس المستفادة من عمليات التعاون للمساعدة في تحديد التدابير التي يمكن توسيع نطاقها وتعميمها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، بما في ذلك عبر الدول لتعكس قنوات الدفع الكاملة. كما أن فهم الاختلافات في كيفية مواجهة تحديات الوصول المالي لدى المنظمات غير الربحية ذات الأحجام والنطاقات والعمليات الجغرافية المختلفة سيدعم استدامة الجهود لتجنب إجراءات إزالة المخاطر غير الضرورية.

15. تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال تسهيل استخدام الخدمات المالية حيثما وجدت

لاحظت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أن نهج "إزالة المخاطر قد يُدخل المخاطر والتعقيم في النظام المالي العالمي، حيث إن إنهاء العلاقات المتصلة بالحساب المصرفي قد يجبر الكيانات والأشخاص على الاستعانة بقنوات أقل تنظيمًا أو غير منظمة".⁴⁴ لذلك، فإن تحديد حلول لإزالة المخاطر يعزز ويبسّر استخدام المنظمات غير الربحية للقنوات المالية المنظمة، وهو ما يزيد من الشفافية والتتبع والمساءلة داخل النظام المالي ويمكن أن يدعم الجهود المبذولة للكشف عن تمويل الإرهاب وتعطيله.

وثمة قيود عملية فيما يتعلق بتوافر الخدمات المالية الرسمية في السياقات الهشة والمتأثرة بالنزاعات. وأشارت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية إلى أن المؤسسات المالية ينبغي ألا تنظر إلى المنظمات غير الربحية على أنها عالية المخاطر تلقائيًا

⁴³ ترسيبي دورنر وليات شيرتيت، "فهم إزالة المخاطر من قبل المصارف وتأثيرها على الشمول المالي"، المركز العالمي للأمن التعاوني، 2015؛ مؤسسة الأمن البشري والمركز الأوروبي للقانون غير الربحي، "عند تقاطع الأمن والتنظيم: فهم دوافع إزالة المخاطر وأثرها على منظمات المجتمع المدني"، آذار/مارس 2018؛

⁴⁴ "فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية توضح ما هو النهج القائم على المخاطر: كل حالة على حدة، لا إزالة المخاطر بالجملة"، تشرين الأول/أكتوبر 2014.

لمجرد أنها تعمل في بيئات ذات معاملات نقدية كثيفة أو في ولايات قضائية ذات احتياجات إنسانية كبيرة.⁴⁵ وفي الحالات التي لا تتوفر فيها القنوات المالية الرسمية، يمكن للمنظمات غير الربحية العمل عن كثب مع الجهات المانحة ومقدمي الخدمات المالية لدعم تدابير التخفيف من المخاطر المناسبة وضمان الامتثال من خلال اتباع أقل الأساليب التدخلية.

16. تبسيط آليات ونهج الامتثال، حيثما أمكن، بالتعاون بين الدول والمنظمات غير الربحية ومقدمي الخدمات المالية

لا يوجد نهج امتثال موحد لمكافحة تمويل الإرهاب يمكن أو ينبغي تطبيقه عالمياً. ومع ذلك، قد تكون ثمة فرص للدول والمؤسسات المالية لتوحيد وتبسيط آليات الامتثال لزيادة الكفاءة وتقليل أعباء الامتثال وتكاليفه. وتمثل التكنولوجيا المالية إحدى هذه الفرص، ويدعو القرار 2462 الدول إلى الاستفادة الكاملة من استخدام التكنولوجيا المالية الجديدة والناشئة لتعزيز الشمول المالي، والإسهام في تنفيذ تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.⁴⁶

وتشمل الأمثلة الأخرى مزودي الخدمات المالية الذين يعملون معاً ويعملون بالتعاون مع المنظمات غير الربحية والهيئات الحكومية لوضع نماذج وأطر مشتركة لجمع المعلومات المتصلة ببذل العناية الواجبة اللازمة التي تدعم المنظمات غير الربحية في تحقيق الامتثال الكامل من خلال استخدام الأساليب الضرورية الأقل تدخلاً. وفي بعض الحالات، عندما تكون المنظمة غير الربحية قد خضعت بالفعل للفحص وتقييم المخاطر الفردية من قبل وكالات التمويل الحكومية وأظهرت قدرتها على دعم معايير تخفيف المخاطر في هذا السياق، يمكن وضع اتفاقيات المنح باعتبارها مورداً لتبسيط امتثال المؤسسات المالية وتقييم المخاطر. وقد تتيح الالتزامات القائمة المعنية بتسجيل المنظمات غير الربحية والتدقيق فيها، فضلاً عن متطلبات الإبلاغ والالتزامات الأخرى التي تفرضها الجهات المانحة، فرصة أخرى للاستفادة من التدابير الحالية لتقليل الأعباء المتصلة بالعناية الواجبة. وضمن الجهود الرامية إلى تآزر آليات الامتثال، من المهم توفير إشراف كافٍ من المانحين أو الحكومة ووضع إجراءات لضمان أن تظل عمليات الفحص والتقييمات محدثة وألا تتجاوز الأحكام الحالية من قبيل تدابير الترخيص. ويوفر وضع أطر عمل متآزرة أيضاً فرصاً لتوضيح المفاهيم الخاطئة الشائعة، بما في ذلك حول مدى متطلبات العناية الواجبة للمنظمات غير الربحية والأهداف الكامنة وراء طلبات الحصول على المعلومات أثناء مرحلة الإعداد ومعالجة المعاملات الروتينية. وسيساعد ضمان توفير المعلومات الكافية، بالشكل المناسب، منذ البداية، على بناء الثقة بين أصحاب المصلحة أثناء عملية التحاق الزبون وكذلك تجنب التأخيرات غير الضرورية في معالجة المعاملات.

17. دعم بيئة تنظيمية تعزز التخفيف الفعال من المخاطر، بدلاً من تجنب المخاطر، عند التعامل مع الزبائن من القطاع غير الربحي

أبلغت المؤسسات المالية ومقدمو الخدمات عن استمرار التمحيص التنظيمي المشدد فيما يتعلق بجميع الزبائن من المنظمات غير الربحية، وهو ما قد يعكس التصورات الخاطئة المستمرة للمخاطر الكامنة في القطاع غير الربحي بدلاً من الالتزام بنهج قائم على المخاطر. وفي حالات أخرى، أفادت المؤسسات المالية بأنها تحس أن عليها أن تتنافس مع أقرانها لوضع أحرص ممارسات الامتثال المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب بهدف تجنب التمحيص التنظيمي وتدابير الإنفاذ المحتملة. وتساهم هذه الممارسات في ثقافة النفور من المخاطر التي قد تؤدي إلى ممارسات إزالة المخاطر.

ويواصل مقدمو الخدمات المالية الإبلاغ عن مخاوفهم من أن تدابير التخفيف من المخاطر قد لا تُعتبر مناسبة تمامًا، خاصة للزبائن من الجهات غير الربحية الذين يعملون في الولايات القضائية المتأثرة بالإرهاب.

⁴⁵ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، "ورقة الممارسات الفضلى حول التصدي لإساءة استخدام المنظمات غير الربحية (التوصية 8)"،

حزيران/يونيو 2015.

⁴⁶ القرار 2462، الفقرة 20 (أ).

ولمعالجة هذا الأمر، ثمة حاجة إلى المزيد من تنفيذ أحكام القرار 2462 المتعلقة بالمنظمات غير الربحية والتوصية 8 المنقحة الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التي تعزز النهج القائم على المخاطر لحماية المجموعة الفرعية من المنظمات غير الربحية التي قد تكون عرضة لسوء استخدامها في تمويل الإرهاب. ويمكن استعراض دلائل التفتيش لتعكس المعايير المحدثة، بما في ذلك اعتبارات محددة للزبائن من الجهات غير الربحية. ويمكن لتدريب المفتشين والمشرفين أن يدعم أكثر اعتماد المعايير والمواد المنقحة وتنفيذها. وينبغي أيضًا أن يعزز الانخراط مع السلطات الإشرافية ويوفر إرشادات واضحة لضمان امتثال جهود مكافحة تمويل الإرهاب التي تبذلها الدول لالتزاماتها المنطبقة بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، وفي سياق النزاعات المسلحة، القانون الإنساني الدولي.

18. التأكيد على أهمية تقديم الخدمات المالية في تحقيق الشمول المالي وأهداف العمل الإنساني وأهداف التنمية المستدامة

تؤدي الحكومات دورًا فريدًا في وضع السياسات وتنسيقها عبر مجموعة من القضايا المترابطة، بما في ذلك الشمول المالي، والمساعدات الإنسانية، والتنمية المستدامة، وحماية سلامة النظام المالي، ومكافحة الإرهاب وتمويله. ومع حماية نزاهة النظام المالي من إساءة استخدامه لتمويل الإرهاب، يمكن للدول أن تنظر في تعزيز أهمية تقديم الخدمات المالية للمنظمات غير الربحية باعتباره مكونًا أساسيًا لوجود القطاع وعملياته الفعالة.

ويُعدّ دعم توفير الخدمات المالية للمنظمات غير الربحية، لاسيما المنظمات التي تعمل في سياقات تُعدّ عرضة بدرجة عالية لإساءة استخدامها في تمويل الإرهاب، إحدى الطرق التي يمكن من خلالها حدوث هذه الإشارات. واعتمادًا على النظام المتبع في الدولة، يمكن أن يشمل ذلك حوافز مثل المزايا الضريبية لتعويض تكاليف الامتثال التي يتكبدها مقدمو الخدمات المالية الذين يحتفظون بالزبائن من المنظمات غير الربحية أو يواصلون العمليات في المناطق المستهدفة. كما يمكن أيضًا استخدام برامج الحوافز لتشجيع مقدمي الخدمات المالية على وضع خبرة متخصصة في تقديم الخدمات المصرفية للجهات غير الربحية التي من شأنها أن تحقق كفاءة في التكاليف على المدى الطويل. ويمكن للسلطات الحكومية توفير برامج تدريب وبناء قدرات محددة الأهداف بالإضافة إلى تقديم إرشادات موجهة إلى كل من الجهات المالية وزبائنها من المنظمات غير الربحية. ويمكن للجهات المانحة المساعدة في إنشاء اتحادات من أجل زيادة الربحية الناجمة عن الاستمرار في تقديم الخدمات المالية إلى المنظمات غير الربحية المحددة أو الدول المتأثرة بالنزاعات. ومن خلال دعم التكنولوجيا الناشئة والاستفادة منها لتحقيق الشمول المالي، يمكن للدول إعادة ضبط عوامل السوق التي تحرك الممارسات المتعلقة بإزالة المخاطر وبالتالي كفالة استمرار اتساق السياسات.

تعزيز واستدامة الحوار والتعاون بين أصحاب المصلحة المتعددين

يشجع القرار 2462 "الدول الأعضاء على العمل على نحو تعاوني مع القطاع غير الربحي"⁴⁷. وتشير المذكرة التفسيرية لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بشأن التوصية 8 إلى أن "إقامة العلاقات التعاونية بين القطاعين العام والخاص ومع المنظمات غير الربحية أمر بالغ الأهمية لفهم مخاطر المنظمات غير الربحية واستراتيجيات التخفيف منها، وإذكاء الوعي وزيادة الفعالية وتعزيز القدرات لمكافحة إساءة استخدام المنظمات غير الربحية لتمويل الإرهاب."⁴⁸

وفي السنوات الأخيرة، توسعت منتديات الحوار ذات أصحاب المصلحة المتعددين لتحديد ونشر الممارسات الفضلى التي تتجنب تحييد المخاطرة غير الضرورية وتعزز تنفيذ نهج قائم على المخاطر لمكافحة تمويل الإرهاب عبر أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص. وفي حين أن إنشاء منتدى للحوار ليس مطلوبًا بموجب المعايير الدولية، إلا أنه يقدم فوائد متعددة

⁴⁷ القرار 2462 (2019)، الفقرة 23

⁴⁸ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مذكرة تفسيرية للتوصية 8، الفقرة 4 (و).

للحكومة والمنظمات غير الربحية والقطاع المالي. ويدعم التعاون المتزايد بين هذه المجموعة من أصحاب المصلحة تنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب القائمة على المخاطر ويسهم في تعطيل تمويل الإرهاب مع صون الحيّز المدني والعمل الإنساني. وتضمنت عملية استعراض التوصية 8 متعددة السنوات التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية مشاورات ومشاركة كبيرة من ممثلي المنظمات غير الربحية. وتستمر هذه الشراكة من خلال علاقة مستمرة مع "التحالف العالمي للمنظمات غير الربحية بشأن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية" وإدراج أربعة مقاعد للمجتمع المدني في المنتدى الاستشاري للقطاع العام التابع لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وتعاون البنك الدولي ورابطة المتخصصين المعتمدين في مكافحة غسل الأموال (ACAMS) لاستضافة حوار لأصحاب المصلحة المتعددين، سعى إلى الجمع بين المشاركين من القطاعين العام والخاص من الدول التي تشهد ممارسات إزالة المخاطر.

وعلى الصعيد الوطني، ثمة وجود غير متكافئ لمنتدى الحوار. فعدد قليل من البلدان ييسر منتديات حوار لأصحاب المصلحة المتعددين، لكن الطبيعة الخلافية للعلاقات بين الحكومة والمنظمات غير الربحية أعاقت تطورها في أماكن أخرى. وقد وجد استطلاع الأمم المتحدة لعام 2020 أنه في حين أن معظم الدول قد اعتمدت تدابير قانونية وتنظيمية للامتثال للمتطلبات الدولية بشأن حماية المنظمات غير الربحية من إساءة استخدامها لتمويل الإرهاب، فإن ثلث المُجيبين فقط اتخذوا تدابير عملية مخصصة وانخرطوا في حوار مستمر مع القطاع غير الربحي بشأن هذه المسألة.⁴⁹

19. وضع لغة وفهم مشتركين للقضايا عبر أصحاب المصلحة عند بدء منتديات الحوار

غالبًا ما تفتقر المنظمات غير الربحية ومقدمو الخدمات المالية والحكومات إلى لغة مشتركة يمكن من خلالها مناقشة تقاطع تمويل الإرهاب والحيّز المدني. ومن شأن هذا الأمر أن يوجد نقاطًا عمياء في فهم القضايا التي يمكن أن تصبح عائقًا كبيرًا، خاصة لمنتديات حوار أصحاب المصلحة المتعددين في المراحل المبكرة. ولتجنب ذلك، يمكن للمشاركين إجراء تمرين لجرد الأطر القائمة، وتحديد القضايا ونقاط التوتر، وتشخيص التحديات، وتوضيح المجالات المحتملة لسوء الفهم. وينبغي إعادة النظر في التمارين بصورة روتينية لتعكس التغييرات في المشهد التشغيلي، بما في ذلك التقدم الناتج عن منتديات الحوار. وبالرغم من أن الأمر قد يستغرق وقتًا ويتطلب موارد، إلا أن مثل هذه التمارين توفر أساسًا ضروريًا لتناول وبحث قضايا معقدة وحساسة ودقيقة جدا بأسلوب بناء عند تقاطع تمويل الإرهاب والحيّز المدني. ويمكن أن يساعد تخصيص الوقت لإقامة وحفظ فهم مشترك للقضايا على بناء الثقة والعلاقة بين أصحاب المصلحة الذين يدعمون عمليات الحوار البناء.

20. النظر في الانخراط في حوارات أصحاب المصلحة المتعددين بغرض التطرق للتحديات المتعلقة بحماية الحيّز المدني أثناء مكافحة تمويل الإرهاب واستعراض الأهداف والأولويات على طول هذا الانخراط.

من خلال الاحترام التام لسلطة الدول التقديرية الحصرية في مجال مكافحة تمويل الإرهاب، يمكن إطلاق حوارات أصحاب المصلحة المتعددين بهدف الحفاظ على التركيز والزخم في مواجهة الأولويات المتنافسة العديدة، ومنظورات أصحاب المصلحة المتنوعة، وتغيّر ممثلي الوكالات. وبالنسبة للجهات الفاعلة الحكومية التي تسعى إلى بدء حوارات أصحاب المصلحة المتعددين، قد يكون من المهم التطرق لهذه التحديات. ومن شأن الانخراط في الحوارات المذكورة أن يساعد في تحديد الأهداف المشتركة، والمساهمة في بناء الثقة، وبناء فهم أعمق لمنظورات وأولويات وتجارب جميع الأطراف. وبالإمكان تنظيم العمل في مثل هذه الحوارات في الاتجاهات التالية:

⁴⁹ تقرير مشترك لمديرية الأمم المتحدة التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب وفريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات، بموجب القرارين 1526 (2004) و2253 (2015) المتعلق بالدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) والقاعدة وطالبان، والكيانات والافراد المرتبطين بهم حول الإجراءات المتخذة من قبل الدول الأعضاء لتعطيل تمويل الإرهاب، أعدّ عملاً بالفقرة 37 من قرار مجلس الامن 2462 (2019)، سابق للفقرة 82.

- **صوغ الأهداف:** لدعم الحوار الفعال، من المهم أن تفهم جميع الأطراف بوضوح أهداف الحوار المقصود، ونطاقه وحدوده. وقد يكون التعبير عن القيم المشتركة مفيداً أيضاً في تهيئة الأجواء لحوار محترم وبناء وشامل وتعاوني.
- **عمليات حوار أصحاب المصلحة المتعددين:** من المهم أيضاً النظر في الجوانب العملية لطريقة إجراء الحوار. وتضم التفاصيل اللوجستية التي ينبغي مراعاتها وتيرة عقد الحوار، ومعايير المشاركة، ووضع خطة العمل، وإعداد ونشر جداول الأعمال، وآليات تدوين الملاحظات، وتوفير الموارد، والقواعد والقنوات والعمليات العادلة والشفافة للمشاركة والوصول إلى المعلومات.
- **البناء الداخلي للحوار:** ثمة طرق متعددة لهيكل الحوارات لضمان تفعيلها المستقبلي والمحتمل. وعلى سبيل المثال، بالإمكان استخدام الفرق العاملة لمعالجة مجالات محددة من القضايا مع إنشاء قنوات لاستقاء التعقيبات من خلال التقارير الروتينية أو الاجتماعات العامة المجدولة على نحو منتظم. وفي بعض الحالات، يمكن أيضاً إجراء الحوار على نطاق أصغر لمعالجة قضايا محددة وفردية أو معوقات مالية. وينبغي أن يستفيد هيكل حوارات أصحاب المصلحة المتعددين من الحفاظ على المرونة الكافية لإتاحة تطور نطاق المشاركة وللتكيف بناءً على الدروس المستفادة.
- **معايير التقدم:** قد ترغب حوارات أصحاب المصلحة المتعددين بالنظر في تحديد الأهداف القصيرة والطويلة للمساعدة في تتبع التقدم المحرز والحفاظ على الزخم. ويُعدّ تحديد مقاييس التقدم أو المعايير القياسية وحلقات التعقيبات التي يمكن استخدامها لتقييم ما إذا كانت هذه الحوارات تسير في المسار الصحيح لتحقيق أهدافها المقصودة ولتقييم فعالية التدخلات، خاصة عند معالجة التحديات المعقدة حيث يكون التقدم بطيئاً، وتراكبياً في الغالب، ويتطلب الكثير من الوقت والموارد.
- **آليات المساءلة المشتركة:** من شأن توفير فرص تمثيلية للمنظمات غير الربحية والقطاع المالي والقطاع العام أن يكفل شفافية الأنشطة والنتائج والمدخلات. كما أن الانخراط في حوارات أصحاب المصلحة المتعددين يمكن أن يكفل المساءلة المشتركة بين المشاركين ويخلق بيئة تعاونية من أجل تجنب الظروف التي تؤدي فيها الملكية المشتتة إلى إعاقة التقدم السريع.
- **التقييم والتعلم:** وأخيراً، من المهم مراجعة واستعراض سير حوارات أصحاب المصلحة المتعددين بصفة دورية للتأكد من أنها لا تزال متوافقة مع الاحتياجات والأولويات والسياقات التشغيلية للأطراف المعنية. وسيكفل إنشاء قنوات لاستقاء التعقيبات حول فعالية هذه الحوارات وإجراء التقييمات المنتظمة بشأنها أن تظل مفيدة وفعالة وشمولية على نحو كاف.

21. اعتماد نهج شامل من خلال ضمان مشاركة شاملة ومجدية من قطاع عريض من أصحاب المصلحة غير تمييزي وتمثيلي

تُعدّ المنتديات محددة الأهداف والمركزة ضرورية لتعزيز عمق الحوار حول القضايا المعقدة، غير أنه من المهم بالقدر نفسه تجنب العزلة الصارمة بين مجالات القضايا أو مجموعات المنظمات غير الربحية المحددة، مثل حقوق الإنسان أو الجهات الفاعلة الإنسانية. وتقلل المحادثات المنعزلة من الرؤية حول تقاطع القضايا المختلفة وقد ترهق المشاركين الذين تكون جميع مجالات القضايا مهمة لهم، وخاصة المشاركين في القطاعين الحكومي والمالي.

وينبغي أن يمثل المشاركون في حوار أصحاب المصلحة المتعددين مجموعة من الخبرات، بما في ذلك واضعو السياسات والممارسون ومجموعات المناصرة والكيانات المتأثرة على نحو مباشر بتدابير مكافحة تمويل الإرهاب. وتساعد الجهود المبذولة لتحديد وتيسير مشاركة المنظمات الجديدة والصغيرة التي قد تواجه تحديات مختلفة، أو تتطلب استجابات مختلفة، أو تستفيد من أنواع مختلفة من الدعم، على ضمان أن تتبنى منتديات الحوار نهجاً شاملاً لتشخيص المشكلات وتعظيم تنفيذ نتائجه.

ومن المهم أيضًا ضمان تمكين المشاركين من اتخاذ القرارات وإحداث التغيير داخل مؤسساتهم وداخل منتدى الحوار. وينبغي على المشاركين في أنشطة المنتدى توفير القيادة في القضايا الرئيسية والاحتفاظ أيضًا بفهم دقيق للتفاصيل التقنية والقدرة على الوفاء بالالتزامات الزمنية اللازمة.

وينبغي على المنظمين السعي لتحقيق توازن غير تمييزي وتمثيلي للمشاركين الفرديين، بما في ذلك العمر والهوية الجنسانية والعرق والدين. وينبغي توفير الوصول إلى المرافق، بما في ذلك لأصحاب المصلحة ذوي الإعاقة وذوي الموارد المحدودة أو الوصول إلى التكنولوجيا.

ولكي تكون منتديات أصحاب المصلحة المتعددين فعالة وذات مصداقية، ينبغي أن يكون ثمة تمثيل شامل، مع تحقيق التوازن بين اعتبارات الكفاءة اللوجستية والعملية. وفي بعض الحالات، قد يكون من الأنجع تعيين جهة اتصال تكون مسؤولة عن توجيه وإعمال مجموعة متنوعة من خبرات الشركاء والأعضاء. وفي هذه الحالات، تستفيد منتديات أصحاب المصلحة المتعددين من توفير الأحكام المناسبة لدعم نقاط الاتصال في التماس المدخلات وإنزال مخرجات المنتدى على أعضائه.

22. إعداد أصحاب المصلحة للمشاركة بنشاط في حوار موضوعي وهادف

تُعدّ مكافحة تمويل الإرهاب مجالاً عالي التقنية، لذا قد يحتاج أصحاب المصلحة إلى دعم تحضيري للتعرف على القضايا الرئيسية والأطر الدولية والقوانين والسياسات المحلية من أجل تيسير الحوار الفعال. وقد يكون عقد مواعيد مستديرة لأصحاب المصلحة المتعددين ذا قيمة في تعزيز التفاهم المشترك وبناء علاقة بين أصحاب المصلحة في بداية أنشطة المنتدى. وفي حالات أخرى، قد تكون التدريبات المحددة الأهداف ضرورية لمعالجة الفجوات المعرفية ضمن مجموعات معينة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك المسؤولون الحكوميون والمؤسسات المالية ومقدمو الخدمات والمنظمات غير الربحية والجهات المانحة.

ومن الأفضل دمج تنمية القدرات وإدارة المعرفة باعتبارها عنصرًا مستمرًا في منتديات أصحاب المصلحة المتعددين، نظرًا للتغيير المحتمل للمشاركين والحاجة إلى الحفاظ على التنوع والتمثيل المناسبين مع تطور المنتديات بمرور الوقت. وتُشجّع المنظمات غير الربحية والمؤسسات المالية على الاستفادة من نماذج التعلم من الأقران التي تساعد في نقل الخبرات والدروس المستفادة من المنظمات الأكبر إلى شركاء وأقران أصغر، لاسيما أولئك الذين يعملون في سياقات هشة أو عالية المخاطر. وعلى سبيل المثال، يمكن للمنظمات أو الائتلافات الأكبر حجمًا المساعدة في إنشاء مكتبات موارد افتراضية تعمل على دمج الوثائق الإرشادية الحالية وتوفير سياق لدعم تنفيذها.

23. مراعاة استخدام دراسات الحالات الإفرادية والفرق العاملة للمساعدة في الانتقال من مناقشة التحديات إلى

الحلول البناءة والممارسات الجيدة

غالبًا ما تواجه حوارات أصحاب المصلحة المتعددين صعوبات لتجاوز التحديات المرتبطة بتحديد وتنفيذ تدابير ملموسة لتخفيف التوترات بين تمويل الإرهاب والحيز المدني والعمل الإنساني. وقد تؤدي القيود المفروضة على نطاق منتديات الحوار وطول المشاركات، والطبيعة المخصصة للمنتديات الخاصة بقضية معينة إلى خلق حواجز هيكلية وعملية أمام تقدم المحادثة البناءة. ويمكن أن تؤدي الإرادة المتدنية أو غير المتسقة إلى إحباط العملية وإعاقة الفائدة المتصورة للمشاركة في حوارات أصحاب المصلحة المتعددين.

وحيثما أمكن، قد ييسر النظر في دراسات الحالات الإفرادية الفرضية أو المنقحة الفحص التقني لكيفية مظهر القضايا في الممارسة العملية، بما في ذلك الأدوار والالتزامات المختلفة لكل طرف والفجوات المحتملة في السياسة أو الإرشادات القائمة. ومن شأن نقل المناقشات إلى المستوى التقني أن يتيح تحديد الحلول المحتملة التي يمكن أن يتبعها منتدى أصحاب المصلحة المتعددين على المدى القصير والمتوسط والطويل وبناء الثقة والشفافية والمساءلة. وقد يؤدي الجمع بين مجموعة متنوعة من الخبرات وخلق مساحة للتفكير إلى تعزيز الإبداع وتقديم حلول مبتكرة.

24. تعزيز الشفافية بشأن حالة عمليات الحوار، بطرق منها الاتصالات المنتظمة والإبلاغ عن النتائج

يُعدّ ضمان الشفافية الكافية وكذلك القنوات والعمليات الواضحة للمشاركة والوصول إلى المعلومات مهما لحماية شرعية منتديات حوار أصحاب المصلحة المتعددين. وقد يكون من الصعب الموازنة بين الرغبة في الشفافية والحاجة إلى حماية السرية والتأكد من أن المشاركين قادرون على تبادل المعلومات الحساسة بأمان. وينبغي وضع إجراءات لإدارة تكوين وتقاسم المعلومات بين المشاركين ومع جماهير أوسع.

ويشجع نشر المواد ذات الصلة قبل الاجتماعات على التحضير والحوار الفعالين. وخلال الفترة الممتدة بين الاجتماعات، قد تفيد المعلومات المحدثة بشأن العملية في التأكد من أن أصحاب المصلحة لا يزالون على دراية بالحالة الحالية والمعالم الرئيسية التي قد تتجنب التصورات المحتملة لقنوات الاتصال أحادية الاتجاه. وقد تكون الملخصات عالية المستوى المنقحة أو المخفية المصدر المتعلقة بمناقشات هذه المنتديات، مفيدة في توفير المعلومات دون تعريض قدرة أصحاب المصلحة على المشاركة للخطر. وفي فترات مهمة، يمكن إصدار تقارير أكثر تفصيلاً تقيّم منتدى الحوار وتلخص النتائج والتحديات المستمرة. ومن المستحسن إتاحة التقارير للجمهور من أجل نشر الممارسات الجيدة والدروس المستفادة. ويمكن لاستخدام المنصات الإلكترونية أو الافتراضية أن يحسّن استخدام الموارد المحدودة والاستفادة الفعالة من الوقت.

وعلاوة على ذلك، تستفيد المنتديات من وضع استراتيجية اتصالات موجهة للجمهور من أجل الوصول إلى جمهور أوسع وتحديد مشاركين محتملين جدد. ويمكن إنشاء بوابات إلكترونية مخصصة، أو استضافة المعلومات على موقع إلكتروني تابع لإحدى المؤسسات المشاركة. وتُعدّ المستودعات أيضًا أدوات مفيدة لنقل المعرفة المؤسسية في حالة تبدل الممثلين المعيّنين.

25. استدامة آليات التعاون من خلال تخصيص الموارد على المدى الطويل وإضفاء الطابع المؤسسي على شراكات أصحاب المصلحة المتعددين وممارسات الانخراط

لضمان استدامة حوار أصحاب المصلحة المتعددين، من الضروري إضفاء الطابع المؤسسي على المنتديات وآليات التشاور التي تأخذ في الاعتبار الخصائص المحلية والاختلافات السياقية. ويُعدّ توفير الموارد الكافية لمنتديات الحوار وإدراج آليات الانخراط في الممارسات التشغيلية للهيئات الحكومية والمتعددة الأطراف أمرًا ضروريًا لضمان الاستمرارية على المدى الطويل. ويمكن تخصيص الموارد لإنشاء هيئة إدارية تؤدي وظيفة الدعم اللوجستي والتقني لتقليل متطلبات الوقت والموارد على المؤسسات والمنظمات المشاركة.

ويُثبت إنشاء منتديات حوار دائمة لأصحاب المصلحة المتعددين التزامًا بمعالجة القضايا التي يمكن أن تطمئن المنظمات غير الربحية والمؤسسات المالية بخصوص قيمة مشاركتها، لاسيما المنظمات والمؤسسات ذات الموارد والقدرات البشرية المحدودة. كما تعزز المنتديات طويلة الأمد رصد الاتجاهات والتعرف المبكر على نقاط التوتر المحتملة أو العواقب غير المقصودة، مما يعكس الطبيعة الدينامية للإرهاب وتمويله والتطورات في ممارسات مكافحة تمويل الإرهاب.

26. الاستفادة من المزايا النسبية للحوارات على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية وإقامة تآزر لنشر الدروس المستفادة عبرها

تتولى السلطات الوطنية قيادة تنفيذ تدابير مكافحة تمويل الإرهاب، لكنها تؤثر على المنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة في القطاع المالي العاملة على المستوى الدولي. ولمعالجة القضايا الناشئة عند تقاطع تمويل الإرهاب والحيّز المدني، ثمة حاجة

لدعم حوارات أصحاب المصلحة المتعددين على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية. وتوفر المنتديات حسب كل مستوى مزايا نسبية مختلفة.

فالحوارات الوطنية تتيح الفحص المحدد للأهداف للقضايا الملموسة التي تعكس أنواع المخاطر المحددة وسياسات مكافحة تمويل الإرهاب وممارسات التنفيذ. ومن شأن الحوار والتبادلات الإقليمية أن توفر فرصاً مماثلة للنظر في القضايا ضمن السياق التشغيلي ذي الصلة مع توفير مزايا إضافية تتعلق بتبادل التجارب واستكشاف المخاطر والاستجابات ذات الطابع الإقليمي والعبارة للحدود. كما تعد المنتديات الدولية أيضاً ملائمة لتبادل التجارب ويمكنها تعزيز قاعدة المعرفة حول التفاعل بين وعبر القضايا التي تؤثر على أنواع معينة من الجهات الفاعلة أو في سياقات مختلفة، فضلاً عن المعايير المعيارية المتقدمة. وثمة حاجة إلى المنتديات الإقليمية والدولية للمساعدة في نزع الطابع السياسي عن المشاركة في السياقات التي تكون فيها العلاقات بين الدولة والمنظمات غير الربحية متوترة، وكذلك لتبسيط الاستجابات لتحديات الوصول إلى الخدمات المالية عبر قنوات الدفع الدولية. وللاستفادة التامة من إمكانات الحوار على كل مستوى، من الضروري إنشاء روابط بين المنتديات وإبراز النتائج الإيجابية وتعزيزها عبر كل مستوى من مستويات المشاركة.

وعند النظر في الاستثمارات الموجهة لتعزيز انخراط أصحاب المصلحة المتعددين سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو الدولي، من المهم الاعتراف بالمبادرات الحالية والبناء عليها. وفي بعض الحالات، قد يكون من المستحسن توسيع منتديات الحوار الحالية أو تركيز الجهود على ضمان نقاط اتصال بين المنتديات الوطنية، أو المنتديات الخاصة بقضية معينة، أو المبادرات المتعلقة ببعض فئات المنظمات غير الربحية مثل حقوق الإنسان والعمل الإنساني. ويمكن الاستفادة من المنتديات الإقليمية والدولية القائمة لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة، وتعزيز النهج المنسقة، وتجنب الازدواجية.

27. توفير آليات الحماية، حيثما أمكن، لتيسير عملية مفتوحة وآمنة وشفافة لجميع الأطراف المعنية

قد تكون المناقشات حول مكافحة الإرهاب وتمويله سياسية وحساسة جداً. ومن خلال الانخراط في حوار مع السلطات والمؤسسات المالية بشأن تحديات مكافحة تمويل الإرهاب، يمكن أن تتعرض المنظمات غير الربحية والجهات الفاعلة الإنسانية للتهديدات والمضايقات والوصم وزيادة التمحيص. ولدى بعض الجهات الفاعلة تحفظات بشأن الانخراط عن كثب مع هيئات مكافحة الإرهاب والسلطات الوطنية خشية أن يؤدي ذلك إلى تسييس جهودها الخيرية والإنسانية أو إضفاء الطابع الأمني عليها. ومن المهم الاعتراف بمخاطر الأمن والسمعة المحتملة التي تواجه المنظمات غير الربحية من خلال المشاركة في عمليات تقييم المخاطر وإيجاد حلول فعالة عبر بروتوكولات الحماية التي تنشئ مساحات آمنة (على شبكة الإنترنت وخارجها)، وضمان الشفافية بشأن كيفية استخدام المساهمات وحماية الاستقلال التشغيلي للأطراف المعنية. وينبغي أن تقوم آليات الحماية على مبدأ "عدم إلحاق الضرر". وعلى سبيل المثال، قد تتاح الفرص لتقديم إسهامات مجهولة الهوية، وقد تُعقد الاجتماعات على أساس عدم الإسناد إلى المصدر، أو قد يُسأل المشاركون عما إذا كانوا مرتاحين لإدراجهم في المنشورات العامة وقوائم المشاركة. وينبغي وضع إجراءات ومتابعة واضحة لتنفيذ تدابير الحماية، بما في ذلك التوثيق والتدريب عند الضرورة.