

**ورقة استرشادية لتعزيز التزام قطاع المنظمات غير الهادفة
للربح بالمعايير الدولية في مجال مكافحة تمويل الإرهاب**

(تطبيق المنهج القائم على المخاطر)

ورقة استرشادية

لتعزيز التزام قطاع المنظمات غير الهادفة للربح بالمعايير الدولية في مجال مكافحة تمويل الإرهاب (تطبيق المنهج القائم على المخاطر)

1. مقدمة

يوجد في مصر قطاع كبير ومتنوع من الجمعيات والمؤسسات الأهلية (المنظمات غير الحكومية)، ويشمل هذا القطاع منظمات وجمعيات واتحادات ومؤسسات تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها في ميادين التنمية والرعاية الاجتماعية وذلك لتنمية المجتمع وفقاً لخطة الدولة واحتياجاتها التنموية وأولوياته، ولا يجوز للجمعيات وغيرها من الكيانات الخاضعة لأحكام قانون رقم 70 لسنة 2017 بشأن تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي، العمل في مجال أو ممارسة نشاط يضر بالأمن القومي للبلاد أو النظام العام أو الآداب العامة أو الصحة العامة.

وتواجه البلاد خلال السنوات الماضية خطر الإرهاب حيث انتهجت بعض الجماعات الإرهابية مخططات تهدف إلى إشاعة الفوضى بالبلاد والاعتداء على الحريات الشخصية للمواطنين، واستهداف بعض الرموز السياسية والقضائية وأفراد الشرطة والقوات المسلحة والتأثير على مقوماتها الاقتصادية والاجتماعية والإضرار بالوحدة الوطنية، ولا تزال مصر عرضة لخطر تمويل الإرهاب بسبب اقتصادها الكبير غير الرسمي وتتخذ خطوات جادة تهدف إلى دحر الإرهاب وتجفيف منابعه ومصادر تمويله.

وبما أن المعايير الدولية في مجال مكافحة تمويل الإرهاب تعتبر تلقي التبرعات سواء مادية أو أي نوع من أنواع الدعم عن طريق إنشاء مؤسسات أو جمعيات خيرية من ضمن المصادر التي يمكن استخدامها في عمليات تمويل الإرهاب، لذا تتناول هذه الورقة كيفية تطبيق المنهج القائم على المخاطر في قطاع المنظمات غير الهادفة للربح في مصر لاتخاذ الإجراءات الملائمة لخفض مخاطر استغلال هذه المؤسسات أو الجمعيات في عمليات تمويل الإرهاب، بما في ذلك التدابير التي تمنع جمع الأموال ونقلها عبر هذه الكيانات الهامة.

2. جريمة تمويل الإرهاب

– تنص المعايير الدولية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على ما يلي:

- ينبغي أن تمتد جرائم تمويل الإرهاب لتشمل أي شخص يقوم طوعاً بتوفير أو جمع أموال أو أي أصول أخرى بأي وسيلة كانت، مباشرة أو غير مباشرة، وبنية غير مشروعة لاستخدامها أو وهو يعلم أنها ستستخدم كلياً أو جزئياً: (أ) للقيام بعمل إرهابي (أو أعمال إرهابية)؛ أو (ب) بواسطة منظمة إرهابية أو بواسطة شخص إرهابي، حتى في حالة عدم وجود صلة لعمل أو أعمال إرهابية محددة.
- ينبغي أن تمتد جرائم تمويل الإرهاب لتشمل أي أموال أو أي أصول أخرى سواء من مصدر مشروع أو غير مشروع.

- لا ينبغي أن تشترط جرائم تمويل الإرهاب على: (أ) استخدام الأموال أو الأصول الأخرى فعلياً لتنفيذ أو محاولة القيام بعمل إرهابي، أو (ب) ارتباط الأموال أو أصول أخرى بعمل إرهابي معين.
- يعتبر ايضاً جريمة تمويل إرهاب أي: (1) محاولة ارتكاب جريمة من جرائم تمويل الإرهاب، و(2) مساهمة كشريك في جريمة من جرائم تمويل الإرهاب أو جريمة محاولة ارتكابها، و(3) تنظيم أو توجيه الآخرين لارتكاب جريمة من جرائم تمويل الإرهاب أو محاولة ارتكابها، و(4) مساهمة في ارتكاب جريمة واحدة أو أكثر من جرائم تمويل الإرهاب أو محاولة ارتكابها من قبل مجموعة من الأشخاص يعملون بهدف مشترك.

– كذلك تشير الورقة الدولية الصادرة عن مجموعة العمل المالي (أهم جهة دولية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) إلى أن هناك عدة وسائل يمكن من خلالها قيام الكيانات الإرهابية باستغلال المنظمات غير الهادفة للربح وذلك وفقاً لما يلي:

- **الانتماء إلى كيان إرهابي:** الارتباط بشكل مباشر أو غير مباشر بالكيانات الإرهابية سواء من قبل موظف داخل المنظمة الخيرية أو من قبل المسؤولين عنها، حيث يمكن استغلالها هنا لأغراض إرهابية متعددة، بما في ذلك الدعم اللوجستي للكيان الإرهابي.
- **إساءة استخدام البرامج:** قد يتم تلقي وتجميع الأموال بشكل مشروع، إلى سوء الاستغلال يتم في نقاط التوصيل أو المستفيدين وذلك عن طريق استغلال البرامج الموضوعة للمنظمة.
- **دعم التجنيد:** قد يسيء استغلال العاملين بالمنظمة أنشطتها لدعم تجنيد الإرهابيين بالكيانات الإرهابية.
- **التمثيل الكاذب:** عن طريق انشاء كيانات خيرية أو غير ربحية زائفة تقدم نفسها كواجهات لأعمال صالحة من أجل خداع المانحين لتقوم بتقديم الدعم لإرهابيين أو الكيانات الإرهابية.

3. ما هو المنهج القائم على المخاطر بشكل عام

- يُعد المنهج القائم على المخاطر طريقة فعالة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في أي قطاع من القطاعات التي يمكن استغلالها لهذا الغرض.
- عند تطبيق المنهج القائم على المخاطر، يجب على الجهة أن يكون لديها إجراءات قائمة لتحديد مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتقييمها ومراقبتها وإدارتها والتخفيف من مستوى تلك المخاطر.
- يقوم المبدأ العام للمنهج القائم على المخاطر على اتخاذ إجراءات عناية معززة عند وجود مخاطر مرتفعة بهدف إدارتها وتخفيضها؛ وبالمقابل، السماح بتطبيق إجراءات عناية مبسطة حين تكون المخاطر أقل، ولا يجب السماح بتطبيق إجراءات عناية مبسطة عند الاشتباه في عمليات غسل للأموال أو تمويل للإرهاب.

4. الالتزام بتطبيق المنهج القائم على المخاطر من قبل المنظمات غير الهادفة للربح

- نظراً الى تنوع الاشكال القانونية التي يمكن المنظمات غير الهادفة للربح اتخاذها، بحسب الدولة، اعتمدت مجموعة العمل المالي تعريفاً وظيفياً للمنظمات غير الهادفة للربح يستند إلى الأنشطة والخصائص التي تعرض منظمة ما لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب بدلاً من مجرد تعريفها بأنها تعمل على أساس لا يستهدف الربح، لذا فقد تم تعريفها بأنها أي شخص اعتباري أو ترتيب قانوني أو مؤسسة تسهم أساساً في تجميع أو إنفاق الأموال لأغراض خيرية أو دينية أو ثقافية أو تعليمية أو اجتماعية أو أخوية أو لتولي أنواع أخرى من "الأعمال الصالحة".
- بينت التجارب العملية أن قطاع المنظمات غير الهادفة للربح يمكن استغلاله لتجميع وتحويل الأموال أو توفير الدعم اللوجستي أو التشجيع على تجنيد الإرهابيين أو دعم المنظمات والعمليات الإرهابية، كما أفرز الواقع العملي إمكانية قيام الإرهابيين بإنشاء جمعيات خيرية زائفة أو ممارسة أنشطة احتيالية لجمع الأموال لغايات تمويل الإرهاب.
- يمهّد سوء استغلال المنظمات غير الهادفة للربح الطريق أمام النشاط الإرهابي ويؤثر سلباً أيضاً على ثقة الجهات المانحة ويشكل خطراً على نزاهة المنظمات غير الهادفة للربح، لذا يعد حماية قطاع المنظمات غير الهادفة للربح من استغلال الإرهابيين جانباً مهماً في مواجهة خطر الإرهاب وتمويله وخطوة ضرورية للحفاظ على نزاهة المنظمات غير الهادفة للربح ومجتمع الجهات المانحة.
- تشير المعايير الدولية إلى أن المنظمات غير الهادفة للربح لا تشكل جميعها خطراً مرتفعاً بشكل أساسي حيث أن البعض منها قد يشكل مخاطر منخفضة أو قد لا يشكل أي مخاطر على الإطلاق، ومن هنا تنشأ ضرورة قيام الدول بتحديد خصائص وأنواع المنظمات غير الهادفة للربح التي يُرجح أن تكون معرضة، بحكم أنشطتها أو خصائصها، لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب أو بمعنى آخر تحديد المجموعات الفرعية من هذه المنظمات التي تكون أكثر عرضه من غيرها للاستغلال في تمويل الإرهاب، وذلك بالاعتماد على المنهج القائم على المخاطر.
- ألزمت المعايير الدولية أيضاً الدول ضرورة تحديد طبيعة التهديدات التي تشكلها الكيانات الإرهابية على المنظمات غير الهادفة للربح المعرضة للخطر وكيف تقوم الجهات الإرهابية باستغلال تلك المنظمات، ويتعين على الدول مراجعة مدى ملاءمة الإجراءات المطبقة في شأن هذه المنظمات، بما يشمل القوانين واللوائح المحلية المطبقة عليها، للتمكن من اتخاذ إجراءات متناسبة وفعالة لمعالجة المخاطر المحددة؛ والقيام بشكل دوري بإعادة تقييم للقطاع من خلال مراجعة المعلومات المستجدة حول نقاط الضعف المحتملة في القطاع والتي يمكن استغلالها لأنشطة إرهابية لضمان فعالية الإجراءات المطبقة.

5. كيفية تحديد المجموعة الفرعية من المنظمات التي تكون عرضه أكثر من غيرها للاستغلال في تمويل الإرهاب (تطبيق المنهج

القائم على المخاطر)

- عند تحديد المجموعة الفرعية من المنظمات المعرضة لمخاطر الاستغلال في تمويل الإرهاب ينبغي استخدام كل مصادر المعلومات ذات الصلة بغرض تحديد خصائص وأنواع هذه المنظمات، ويمكن توفير هذا النوع من المعلومات من قبل الجهات التنظيمية أو وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أو الجهات المانحة أو سلطات إنفاذ القانون أو غيرها

من الجهات ذات الصلة، فعلى سبيل المثال، تبين من خلال فحص وتحليل قرار رئيس لجنة التحفظ وإدارة أموال جماعة الإخوان المسلمين المحظورة والصادر في الدعوة رقم 2315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة أن ما يزيد عن 38 جمعية قد تم التحفظ على أموالها وأصولها ومنع التصرف فيها، وتبين من الفحص المبدئي تنوع نشاط هذه الجمعيات ما بين الخدمات الاجتماعية وأعمال خيرية وحقوق إنسان وتنمية مجتمع، وقد غلب على أسماء هذه الجمعيات مسميات إسلامية ووطنية مثل "جمعية الأسرة المسلمة" و "جمعية أنا مصري للتنمية وحقوق الإنسان" وغيرها، الأمر الذي يمكن من خلاله استنتاج نشاط محدد للعمل الأهلي الذي يتم استغلاله في مجال تمويل الإرهاب أكثر من غيره.

– وفيما يتعلق بالسماوات أو الخصائص التي قد تجعل المنظمات غير الهادفة للربح أكثر عرضة من غيرها للاستغلال لخطر تمويل الإرهاب، فيمكن أن يتم الاسترشاد بما يلي:

- **التوسع الجغرافي:** كلما توسعت المنظمة في نطاق أنشطتها والمستفيدين والمواقع الجغرافية التي تقوم من خلالها بتجميع الموارد مالية أو مادية والاحتفاظ بها ونقلها وتوصيلها كلما زاد خطر الاستغلال، وهنا يمكن حصر الجمعيات التي تعمل بشكل مكثف في أكثر من نشاط وعلى نطاق جغرافي واسع وخاصة عندما تعبر الموارد المادية أو المالية على مناطق جغرافية أو تغيب عنها الرقابة والحوكمة، ويمكن حصر الجمعيات التي تلقي تمويل أجنبي مثلاً، أو الجمعيات ذات الريبة فيما يتعلق بأنشطتها.
- **طبيعة العاملين بالمنظمة:** عندما يشغل المتطوعين نطاق كبير من حجم القوى العاملة بالمنظمة (كما هو الحال في بعض المنظمات الصغيرة أو المتوسطة) فقد يمثل ذلك صعوبة في توافر أفراد ذوي خبرة فنية مناسبة في تقييم المخاطر والالتزام بالقوانين والضوابط والإجراءات الحاكمة ذات الصلة، مما يزيد من خطر استغلال هذه المنظمات.
- **القدرة التشغيلية للمنظمة:** تزيد المخاطر بالنسبة للمنظمات التي تتمتع بإمكانية الوصول إلى مصادر كبيرة للأموال، وكثيراً ما تكون أموال نقدية، وخاصة حينما يكون لديها وجود دولي داخل أو بالقرب من المناطق المعرضة لأنشطة إرهابية، لذا إن المؤسسات الخيرية التي تعمل في مصر لجمع الأموال بغرض دعم الخدمات الإنسانية في مناطق النزاع أو المناطق المتأثرة بالإرهاب، قد تكون أكثر عرضة لخطر الاستغلال، وهنا يمكن تقسيم الجمعيات لفئات بحسب حجم أعمالها (التبرعات/أوجه صرفها)، ومثال لذلك ما يلي:

▪ فئة (1) : الجمعيات التي يزيد حجم أعمالها عن جم.

▪ فئة (2) : الجمعيات التي يتراوح حجم أعمالها بين جم و جم.

▪ فئة (3) الجمعيات التي يقل حجم أعمالها عن جم.

- **الثقافة الداخلية بالمنظمة:** التركيز العالي على تحقيق أهداف المنظمة دون وجود حث موازي على أهمية إدراك المخاطر والتعامل معها وتطبيق القواعد المنظمة للعمل الأهلي يمكن أن يجعلها عرضة للخطر،

حيث يمكن أن يؤدي إلى توجيه المسؤولين أو الموظفين لتجاهل المخاطر المرتفعة في مقابل تحقيق برنامج أو هدف المنظمة.

6. تدابير لمحاربة وردع الاستغلال الإرهابي للمنظمات غير الهادفة للربح

هناك مجموعة متنوعة من المناهج التي يمكن إتباعها لتحديد استغلال الإرهابي للمنظمات غير الهادفة للربح وردعه ومحاربه، ويعد من أهم سمات النهج الفعال للقيام بذلك ما يلي:

○ التواصل المستمر مع القطاع

- ينبغي تبنى سياسات واضحة لتشجيع الشفافية والنزاهة وزيادة ثقة الجمهور في إدارة جميع المنظمات غير الهادفة للربح وتنظيمها.
- ينبغي وضع برامج تواصل لزيادة الوعي في قطاع المنظمات غير الهادفة للربح حول احتماليات تعرضه للاستغلال من جانب الإرهابيين ولمخاطر تمويل الإرهاب، وكذلك حول التدابير التي يمكن للمنظمات غير الهادفة للربح اتخاذها لحماية نفسها من مثل هذا الاستغلال.
- ينبغي أن العمل جنباً إلى جنب مع قطاع المنظمات غير الهادفة للربح لتطوير أفضل الممارسات وتحسينها بهدف مواجهة مخاطر تمويل الإرهاب، ومن ثم حماية القطاع من استغلال الإرهابيين له.
- ينبغي تشجيع المنظمات غير الهادفة للربح على إبرام معاملات من خلال قنوات مالية منظمة، متى أمكن ذلك.

○ الرقابة والإشراف على قطاع المنظمات غير الهادفة للربح ويمكن في هذا الصدد الاستعانة بالتدابير التالية:

- ترخيص وتسجيل المنظمات التي لا تهدف للربح.
- إلزام المنظمات بالاحتفاظ بمعلومات حول أهدافها وأنشطتها المعلنة والغرض منها وهوية الأشخاص الذي يمتلكون أنشطتها أو يتحكمون فيها أو يديرونها، بما في ذلك كبار الموظفين وأعضاء مجلس الإدارة والأمناء، وينبغي أن تتوفر تلك المعلومات علناً، إما بشكل مباشر من قبل المنظمة غير الهادفة للربح أو من خلال السلطات المعنية.
- إلزام المنظمات بإصدار بيانات مالية سنوية تحتوي على معلومات مفصلة حول الإيرادات والمصروفات.
- إلزام المنظمات بتوفير ضوابط مناسبة تضمن أن جميع الأموال يتم الاستفادة منها بالكامل ويتم إنفاقها على نحو يتوافق مع غرض الأنشطة المعلنة للمنظمة غير الهادفة للربح وأهدافها.
- إلزام المنظمات باتخاذ تدابير معقولة للتأكد من هوية المستفيدين وسمعتهم.

- الزام المنظمات بالاحتفاظ، لمدة لا تقل عن خمس سنوات، بسجلات تحتوي على المعاملات المحلية والدولية على أن تكون مفصلة بشكل وافٍ للتحقق من أن الأموال قد تم إنفاقها بما يتوافق مع غرض المنظمة وأهدافها وتوفير هذه السجلات للجهات المختصة بناءً على طلبها.

○ التحري وجمع المعلومات بشكل فعال وذلك عن طريق:

- التعاون الفعال والتنسيق ومشاركة المعلومات، إلى أقصى حد ممكن، بين السلطات المعنية التي يتوفر لديها معلومات ذات صلة بالمنظمات غير الهادفة للربح.
- إمكانية الوصول والحصول بالكامل على المعلومات المتعلقة بالنواحي الإدارية والمالية والتنظيمية لأيئة منظمة غير هادفة للربح بعينها خلال سير التحريات.
- وضع آليات مناسبة للتأكد من مشاركة المعلومات بشكل فوري مع السلطات المختصة بهدف اتخاذ إجراءات وقائية أو إجراء التحريات، وذلك عندما يكون هناك اشتباه أو أسباب كافية للاشتباه في أن منظمة غير هادفة للربح بعينها عبارة عن واجهة لجمع التبرعات لصالح منظمة إرهابية أو يتم استغلالها كوسيلة لتمويل الإرهاب، أو تقوم بإخفاء أو تغطية تحويل الأموال المخصصة لأغراض مشروعة سراً إلى منظمات إرهابية.

○ التمتع بالقدرة الفعالة على الاستجابة للطلبات الدولية للحصول على معلومات حول المنظمات محل

الاشتباه في تمويل الإرهاب.

- ينبغي تحديد قنوات اتصال وإجراءات مناسبة للاستجابة للطلبات الدولية من أجل الحصول على معلومات حول أية منظمة غير هادفة للربح يشتبه في أنها تقوم بتمويل الإرهاب أو تقدم أشكال أخرى من دعم الإرهاب.