

## الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب

### دراسة أعدها بيير كلاين

أستاذ، مدير مركز القانون الدولي  
جامعة بروكسيل الحرة

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، دون تصويت، في نيويورك، يوم 9 كانون الأول/ديسمبر 1999 (القرار 109/54). ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ يوم 10 نيسان/أبريل 2002، وبلغ عدد الدول الأطراف فيها 167 دولة في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2008. ويرمي هذا الصك إلى تيسير إجراءات محاكمة الأشخاص المتهمين بالمشاركة في تمويل أنشطة إرهابية، وذلك عن طريق إلزام الدول الأطراف بمحاكمة هؤلاء الأشخاص أو تسليمهم إلى دولة أخرى تكون قد أقامت ولايتها القضائية لمحاكمتهم. وتفرض الاتفاقية كذلك على الدول الأطراف أن تتخذ طائفة من التدابير لدرء تمويل الإرهاب ومنعه. وتعد الاتفاقية بذلك أكثر شمولاً من الاتفاقيات "القطاعية" التي تم اعتمادها قبل ذلك في مجال مكافحة الإرهاب، حيث لا تتناول أنواعاً معينة من الأعمال الإرهابية المحددة، بل ترمي بالأحرى إلى الحيلولة دون ارتكاب تلك الأعمال عن طريق "تجفيف" منابع تمويلها.

### السياق

قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في إطار مسعاها إلى تكثيف مساهمتها في مكافحة الإرهاب، بإنشاء لجنة خاصة مكلفة بإعداد مشروع اتفاقيتين ترميان إلى مكافحة أنواع معينة من الأنشطة الإرهابية (الهجمات الإرهابية بالقنابل والإرهاب النووي)، وذلك بموجب قرارها رقم 210/51 الصادر بتاريخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1996. ورغم عدم إدراج مسألة تمويل الإرهاب في ولاية اللجنة في بادئ الأمر، سرعان ما توسّع نطاق ولاية اللجنة ليشمل هذه الإشكالية في وقت لاحق. وتمخضت الأعمال الجارية في إطار اللجنة الخاصة، في عام 1999، عن اعتماد الاتفاقية المعروضة في هذا المقام. وقد انبثقت تلك المبادرة من الوعي بأهمية البعد المالي للأنشطة الإرهابية والدور الأساسي الذي قد يؤديه تدفق الأموال - التي تتخذ أحيانا مظاهر مشروعة تماماً - في التحضير لارتكاب أعمال إرهابية. وهي تسلط كذلك الضوء على الروابط المحتملة بين شتى الأنشطة الإجرامية "العادية" وتمويل الأنشطة الإرهابية. وقد سبق أن أعربت الجمعية العامة عن مصادر القلق تلك منذ اعتماد القرار 210/51 بشأن التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي. فقد دعت الجمعية العامة بالفعل الدول إلى اتخاذ تدابير في سبيل درء أو منع تمويل المنظمات الإرهابية "سواء كان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منظمات ذات أهداف خيرية أو اجتماعية أو ثقافية أو تدعي ذلك، أو تعمل أيضاً في أنشطة غير مشروعة مثل الإتجار غير المشروع بالأسلحة والمخدرات وابتزاز الأموال [...] (الفقرة 3 (و) من القرار).

### الأحكام الرئيسية

تجرّم اتفاقية عام 1999 قيام أي شخص بتقديم الأموال أو جمعها "بأية وسيلة كانت، مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل غير مشروع وبارادته [...] بنية استخدامها، أو هو يعلم أنها ستستخدم كلياً أو جزئياً، للقيام":

- بعمل يشكل جريمة تحت إحدى المعاهدات "القطاعية" التسع السابقة المبينة في ملحق الاتفاقية (من اتفاقية لاهاي لعام 1970 بشأن قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات إلى اتفاقية عام 1997 بشأن الهجمات الإرهابية بالقنابل)؛ أو

- "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 في سياقه، موجهاً لترويع السكان، أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عن القيام به" (المادة 2، الفقرة 1).

ولا يسري الشطر الأول من هذا التجريم بطبيعة الحال على الدول الأطراف في اتفاقية عام 1999 إلا فيما يتعلق بالاتفاقيات "القطاعية" التي هي طرف فيها أيضاً (المادة 2، الفقرة 2). ولم يتم إغلاق قائمة الاتفاقيات الواردة في المرفق وقت اعتماد الاتفاقية، بل من المحتمل توسيع نطاقها في المستقبل بموجب قرار من الدول الأطراف (المادة 23). ولما كانت اتفاقية عام 1999 تجرّم نشاطا ليس بالضرورة غير مشروع في حد ذاته (التمويل)، فقد كان من اللازم أن توضح السياق الذي يقع فيه هذا النشاط تحت طائلة أحكامها عن طريق إيراد عناصر تعريف الأعمال "الإرهابية" التي تندرج تحتها. وعليه، صارت الاتفاقية هي الصك العالمي الرئيسي الساري حالياً، الذي يقدم تعريفاً (أو على الأقل عناصر تعريف) للإرهاب. وكثيراً ما نجد فيها عناصر تتصدّر مختلف التشريعات الوطنية أو أعمال الفقه: العنف الشديد ضد الأشخاص، وترويع السكان، وإكراه السلطات الوطنية أو الدولية. ويبدو أن هذه العناصر كانت موضوع توافق آراء واسع النطاق بما فيه الكفاية خلال الأعمال التحضيرية. وثمة مسألة أخرى ترقى إلى فترة أقدم، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بتعريف الإرهاب، وتتمحور هذه المرة حول إشكالية تمويل الإرهاب، وهي التي أحدثت حالة استقطاب خلال عدد من مناقشات اللجنة الخاصة للجمعية العامة واللجنة السادسة، وعاودت الظهور في العديد من التصريحات الصادرة خلال توقيع الاتفاقية أو التصديق عليها: وهي مسألة تطبيق هذا الوصف على الأعمال التي تقوم بها حركات التحرير الوطني. ففي خطوة أحييت نقاشاً يعود إلى السبعينيات وإلى فترة اعتماد القرارات الأولى للجمعية العامة بشأن الإرهاب، أشارت بعض الدول، في معرض إعداد اتفاقية قمع تمويل الإرهاب، إلى ما يساورها من قلق إزاء إمكانية وصف الأعمال التي تقوم بها حركات التحرير الوطني أو التي ترتبط بمقاومة الاحتلال الأجنبي بأنها أعمال إرهابية بالمعنى المقصود في الاتفاقية (انظر المرفق، بالنسبة للتصريحات أو التحفظات، حالة التصديق على المعاهدات المودعة لدى الأمين العام). واعترضت دول أخرى على هذا الموقف، مشددة على أن الاتفاقية ترمي إلى تجريد الأفعال التي تجرّمها من جميع المسوغات، وأن الغرض منها إنما هو كفالة قمع جميع الأعمال التي تم تجريمها أياً كان مرتكبوها (المرجع نفسه). ولم يتسنّ التوفيق بين هذه الآراء المتناقضة منذئذ، وظهرت من جديد في إطار الأعمال المتعلقة بإعداد مشروع الاتفاقية الشاملة لمكافحة الإرهاب، دون أن تجد ثمة أيضاً حلاً مرضياً (انظر المرفق، تقرير الفريق العامل التابع للجنة السادسة عن التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، وثيقة الأمم المتحدة A/C.6/60/L.6، المؤرخة 14 تشرين الأول/أكتوبر 2005).

وأخيراً، ثمة ملاحظة أخرى بشأن نطاق التجريم، تذهب إلى أن النية في السماح بارتكاب عمل إرهابي هي التي تشكل عاملاً حاسماً في تبرير المحاكمة بموجب الاتفاقية، ما دام بالإمكان الشروع في إجراءات الملاحقة حتى في حالة عدم الاستخدام الفعلي للأموال المجموعة أو المحوّل في ارتكاب عمل من الأعمال المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 2، وذلك متى ثبت وجود نية من ذلك القبيل (المادة 2، الفقرة 3).

ومن الأمور التي تقع أيضاً تحت طائلة التجريم الشروع في ارتكاب الأعمال التي تشكل جريمة، وتنظيمها، والتواطؤ أو المساهمة المتممّة في ارتكابها (المادة 2، الفقرتان 4 و 5). وينحصر نطاق تطبيق الاتفاقية في الجرائم المنطوية على عنصر خارجي، ولا يشمل الحالات ذات الطابع الوطني المحض (المادة 3).

وعلى الصعيد الجنائي، تلزم الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ التدابير الضرورية لتجريم هذه الأعمال بموجب قوانينها وتشريعاتها المحلية، وقمعها عن طريق فرض عقوبات "مناسبة تراعي خطورتها على النحو الواجب" (المادة 4). ويجدر بالذكر أيضاً أن الاتفاقية تنوحي فرض المسؤولية على الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين على حد سواء عن الأعمال التي تجرّمها، وهو أمر قلما كان مألوفاً في صكوك القانون الجنائي الدولي (المادة 5). بيد أن هذه المسؤولية ليست بالضرورة ذات طابع جنائي، ما دام النص يشير إلى مسؤولية "جنائية أو مدنية أو إدارية" (المادة 5، الفقرة 1). وعلى غرار الاتفاقيات "القطاعية" الأخرى المبرمة في الآونة الأخيرة، تستبعد اتفاقية عام 1999 أي إمكانية لتسوية ارتكاب أعمال من هذا القبيل بدوافع سياسية، أو فلسفية، أو إيديولوجية، أو عرقية، أو إثنية، أو دينية، أو سواها من الدوافع (المادة 6). وحرصاً على كفاءة فعالية الملاحقة، تلتزم الدول الأطراف بإقامة الولاية القضائية لمحاكمها على الأعمال المجرّمة. وفي هذا الصدد، تنص اتفاقية عام 1999 على أسس ولاية واسعة النطاق بشكل خاص، وهي الولاية الإقليمية، وولاية "الحماية" (مع أخذ نظرية "الأثار" في الاعتبار، أي مسألة أن نشاط التمويل - أي كان مكان تنفيذه - كان يهدف إلى ارتكاب جريمة في إقليم الدولة أو أنه قد أدى إلى تلك النتيجة)، والولاية الشخصية الإيجابية (يشمل نطاقها الأشخاص عديمي الجنسية الذين يكون مقر إقامتهم الاعتيادي في إقليم دولة طرف) والسلبية، بالإضافة إلى الولاية القضائية العالمية عندما يكون مرتكب الجريمة المفترض موجوداً في إقليم الدولة (المادة 7). وعلاوة على ذلك، فإن أي دولة تتعرض للإكراه من جراء أحد الأعمال المجرّمة بموجب الاتفاقية بغرض حملها على القيام بأي عمل أو على الامتناع عن القيام به، يحق لها بدورها إقامة ولايتها على هذا العمل (المادة 7، الفقرة 2 (ج)). بيد أن تلك لا تعدو أن تكون خيارات أمام الدول الأطراف، التي يمكنها أن تختار إقامة ولايتها القضائية بالاستناد إلى أحد هذه الأسس أو إلى طائفة منها أو إليها كلها (المادة 7، الفقرة 3). وللدولة الطرف التي يوجد في إقليمها مرتكب الجريمة المفترض الخيار في أن تعرض القضية على سلطاتها المختصة من أجل إقامة الدعوى الجنائية، أو أن تسلّم مرتكب الجريمة المفترض إلى دولة طرف أخرى تكون قد أقامت ولايتها القضائية على الأعمال المعنية وفقاً للاتفاقية (المادة 10). وهناك الكثير من الأحكام التي ترمي إلى تيسير التسليم وتبادل المساعدة القضائية بين الدول الأطراف (المادتان 11 و 12). ولأغراض إعمال هذه الآليات، لا يجوز اعتبار الأعمال المنصوص عليها في الاتفاقية جرائم مالية ولا يجوز رفض التسليم لهذا السبب وحده (المادة 13). كما لا يجوز اعتبار أي من تلك الجرائم ذات طابع سياسي، ولا يجوز من ثم رفض التسليم أو تبادل المساعدة القضائية بذريعة أن الأمر يتعلق بجريمة سياسية (المادة 14). غير أن ذلك لا يحول دون رفض إحدى الدول طلب التسليم أو تبادل المساعدة إذا كانت لديها أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد بأن ذلك الطلب "قد قدم بغية ملاحقة أو معاقبة شخص ما بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الأصل الإثني أو الآراء السياسية" (المادة 15). وانطلاقاً من الحرص نفسه على حماية الحقوق الأساسية للفرد، تنص الاتفاقية على أن تُكفل لكل شخص يوضع قيد الاحتجاز أو يتعرض للملاحقة عملاً بتلك الأحكام "معاملة منصفة وجميع الحقوق والضمانات طبقاً لتشريعات الدولة التي يوجد ذلك الشخص في إقليمها ولأحكام القانون الدولي الواجبة التطبيق، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان" (المادة 17). وتشير الاتفاقية أيضاً، ولو بشكل غير مألوف إلى حد ما، إلى حق الأشخاص المحتجزين بمقتضى هذا النص في الاستفادة من الحماية القنصلية التي توفرها لهم دولة منشأهم (المادة 9، الفقرة 3).

وبغض النظر عن ملاحقة مرتكبي الأعمال المجرّمة، على الدول الأطراف أن تتخذ "التدابير المناسبة [...] لتحديد أو كشف أو تجريد أو حجز أي أموال مستخدمة أو مخصصة لغرض ارتكاب الجرائم المبينة [...]، وكذلك العائدات الأتية من هذه الجرائم"، وذلك لإتاحة مصادرتها، عند الاقتضاء (المادة 8).

وأخيراً، يلاحظ أيضاً أنه علاوة على الشق القمعي الذي يشكل الجانب الأهم من الآلية التي ترسيها الاتفاقية، فإن اتفاقية عام 1999 تضع أيضاً على عاتق الدول الأطراف التزاماً باتخاذ شتى التدابير من أجل منع تمويل الأنشطة أو الجماعات الإرهابية، عن طريق كفالة جملة أمور من بينها انتهاج قدر أكبر من الشفافية في المعاملات المالية وتحسين الرقابة على العمليات والتدفقات المالية (المادة 18).

### التطبيق

كان النجاح الذي صادفته الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب متواضعا في بادئ الأمر. فعندما شنت هجمات 11 أيلول/سبتمبر 2001، لم يتجاوز عدد الدول الأطراف في الاتفاقية أربع دول، مما جعل استيفاء الشروط الضرورية لدخولها حيز النفاذ أمراً بعيد المنال. بيد أنه في أعقاب تلك الأحداث المأساوية، أضحت مكافحة تمويل الإرهاب من الأولويات الأساسية في نظر الدول. ومن هذا المنطلق، اتخذ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار 1373 (2001) المؤرخ 28 أيلول/سبتمبر 2001. وقرر المجلس في ذلك القرار، بناء على الفصل السابع من الميثاق، أن على الدول أن تمنع تمويل الإرهاب وتوقفه، عن طريق تجريم قيام رعاياها بتوفير الأموال لأغراض استخدامها في أعمال إرهابية، أو تجريم القيام بذلك على أراضيها. وهناك طائفة من الالتزامات الأخرى المنوطة بالدول بمقتضى القرار 1373 (2001)، الذي يكاد يستنسخ حرفياً العديد من العناصر الأساسية في النظام المنبثق من اتفاقية عام 1999. وعلى هذا المنوال غير المألوف تماماً، عمد المجلس بذلك إلى "تعميم" تطبيق النظام التعاهدي الذي رأى استصواب تنفيذه فوراً، عن طريق إدراج العناصر الأساسية لهذا النظام في قرار ملزم لجميع الأعضاء في الأمم المتحدة. ولقد دفع اعتماد مجلس الأمن نصوصاً ملزمة، وعامة، ودائمة، ومجردة (ما دام تطبيقها ليس محدوداً في الزمن وليس مقتصرأ على حالة معينة) العديد من الشرائح إلى اعتبار القرار 1373 (2001) مثلاً على ممارسة هذا الجهاز لسلطة تشريعية حقيقية كانت أحياناً موضع طعن من حيث مدى اتساقها مع الميثاق. ومن ناحية أخرى، طالبت الانتقادات أيضاً أسلوب الانتقائية الذي انتهجه المجلس في عدم تضمينه القرار 1373 (2001) إلا بعض العناصر من النظام الذي أرسته اتفاقية عام 1999 مع استثناء عناصر أخرى (من قبيل الأحكام الرامية إلى كفالة حماية الحقوق الأساسية للأشخاص الملاحقين بموجب الاتفاقية، على سبيل المثال). ومهما يكن الأمر، فقد تعزز النظام القانوني لمكافحة تمويل الإرهاب بشكل كبير على الصعيد العالمي، في ظل استمرار خضوع الدول حالياً في هذا المضمار لكل من الالتزامات المنبثقة من اتفاقية عام 1999 (التي تصاعدت وتيرة التصديق عليها بشكل حثيث منذئذ) والالتزامات المفروضة بموجب القرار 1373 (2001). وسواء تعلق الأمر بهذا الأساس أو ذلك، فقد اتخذت العديد من الدول التدابير الضرورية في صلب قوانينها الداخلية لإقامة ولايتها القضائية إزاء الجرائم التي تنص عليها اتفاقية عام 1999.

وتجدر الإشارة ضمن التدابير الرامية إلى كفالة تطبيق اتفاقية عام 1999 على الصعيد الإقليمي، إلى اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بغسل عائدات الجريمة والتفتيش عنها وضبطها ومصادرتها وتمويل الإرهاب (S.T.C.E, n<sup>o</sup> 198)، وذلك في 16 أيار/مايو 2005. ويحيل هذا الصك الذي دخل حيز النفاذ في 1 أيار/مايو 2008 صراحة في ديباجته إلى اتفاقية عام 1999، ويرمي إلى توسيع نطاق تطبيق اتفاقية تتعلق بغسل عائدات الجريمة والتفتيش عنها وضبطها ومصادرتها (S.T.C.E, n<sup>o</sup> 141) كان قد اعتمدها مجلس أوروبا في عام 1990، لكي يشمل تمويل الإرهاب. ويفرض هذا النص على الدول الأطراف اتخاذ ما يلزم من تدابير لمصادرة الممتلكات التي تقع تحت طائلة أحكامه، كما يعتبر أعمال غسل الأموال جنائية، ويلزم الدول الأطراف باتخاذ التدابير التي من شأنها بمنع أعمال من ذلك القبيل، ويضع شتى التدابير المتعلقة بالتعاون الدولي لهذا الغرض. ومن ثم، تشكل هذه الاتفاقية الإقليمية تكملة مفيدة لاتفاقية

عام 1999 بشأن قمع تمويل الإرهاب. ومن الجدير بالملاحظة أيضا فيما يتعلق بموضوع صك مجلس أوروبا أن هذا الصك، من باب حرصه الواضح على التغلب على الصعوبات التي ظهرت عند تنفيذ ما قرره مجلس الأمن من تدابير مالية قسرية في إطار مكافحة الإرهاب، يلزم الدول الأطراف بأن تعمل على أن يستفيد الأشخاص المتضررون من التدابير القمعية التي وضعها من "سبل الانتصاف القانوني الفعلية لحماية حقوقهم" (المادة 8).

**المراجع الببليوغرافية  
ألف - الصكوك القانونية**

Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, Strasbourg, 8 novembre 1990, (S.T.C.E no. 141), Nations Unies, *Recueils des Traités*, vol. 1862, p. 69 .

Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, Varsovie, 16 mai 2005 (S.T.C.E no. 198).

**باء - الوثائق**

قرار الجمعية العامة 210/51 المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1996 (الإعلان المكمل لإعلان عام 1994 بشأن التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي)  
قرار مجلس الأمن 1373 (2001) المؤرخ 28 أيلول/سبتمبر 2001 (التحديات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليان نتيجة للأعمال الإرهابية)  
تقرير الفريق العامل التابع للجنة السادسة عن التدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي (A/C.6/60/L.6)، 14 تشرين الأول/أكتوبر 2005

**جيم - الفقه**

N. Angelet, « Vers un renforcement de la prévention et de la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques ? », in K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten et B. Delcourt (s.l.d.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002, pp. 219-238.

I. Bantekas, « The International Law of Terrorist Financing », *American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 315-333.