وصول الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية إلى الخدمات المالية والمصرفية

شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

2023

شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

وصول الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية إلى الخدمات المالية والمصرفية

تشرين أول 2023

المحتويـــات

مقدمة: ---------- 4

أولاً: الأطر القانونية الناظمة للجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية ---------- 5

ثانياً: وصول الهيئات الأهلية للخدمات المالية والمصرفية---------- 6

ثالثاً: تصنيف الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية بعالية المخاطر
لغايات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ---------- 9

رابعاً: النهج القائم على المخاطر وإجراءات العناية الواجبة وإجراءات العناية الخاصة
"الفائقة" للجمعيات والهيئات الاهلية والشركات غير الربحية---------- 10

خامساً: استحداث دائرة الامتثال لدى المصارف وأثرها على عمل الجمعيات
والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية---------- 13

سادساً: تبعات انضمام فلسطين إلى مجموعة العمل المالي (فاتف) على وصول
الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية للخدمات المالية والمصرفية---------- 14

سابعاً: الاستنتاجات والتوصيات---------- 18

أولاً: الاستنتاجات ---------- 18

ثانياً: التوصيات---------- 19

المصادر والمراجع ---------- 20

مقدمة:

تشهد الحالة الفلسطينية تعقيدات كثيرة تزداد يوماً بعد يوم على الصعد كافة، وفي ظل الحالة الراهنة التي يقوم الاحتلال الإسرائيلي بزيادة وتيرة انتهاكاته بحق الشعب الفلسطيني فيها في غياب تام لأي إرادة سياسية دولية لإنهاء الاستعمار ونظام الفصل العنصري في فلسطين. وقد شملت انتهاكات الاحتلال هيئات العمل الأهلي في فلسطين بما فيها التحريض على هذه المنظمات في المحافل الدولية ومحاولة وصمها بأنها منظمات تدعم الإرهاب، وصولا إلى اقتحام هذه المنظمات وإغلاقها ومصادرة محتوياتها واعتقال العاملين فيها، بما يهدد استدامة عمل هذه المنظمات سواء من حيث الحصول على المنح والتمويل اللازم لقيامها بدورها ونشاطها، أو على صعيد قيامها بتحقيق الأهداف المرجوة من وجودها، حيث عمدت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بإعلان وزير جيشه بتصنيف ست منظمات فلسطينية بأنها كيانات تدعم «الإرهاب» وفق قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الإسرائيلي، لاحقاً لهذا القرار أصدر قائد جيش الاحتلال في الضفة الغربية أمراً عسكرياً أعلن بموجبه أن هذه المنظمات الست هي منظمات غير قانونية، وبموجب ذلك تم اقتحام مقار هذه المنظمات ومصادرة محتويات عدد منها وإغلاق مقراتها واستدعاء مدراء عدد منها.

على الصعيد الداخلي ما زل الانقسام السياسي الداخلي يؤثر على واقع الحقوق والحريات العامة بشكل عام، وعلى قطاع الهيئات الأهلية بشكل خاص، فمنذ حدوث الانقسام ازدادت الصعوبات والتحديات أمام منظمات المجتمع المدني في الوصول للخدمات المالية والمصرفية، حيث كانت الاعتبارات السياسية المحرك الأساسي في تعديل وإقرار التشريعات الخاصة بالعمل الأهلي، وكان نصيب منظمات قطاع غزة النصيب الأكبر من هذه التحديات والصعوبات والقيود، واستمر الحال حتى العام 2015 وانضمام فلسطين إلى مجموعة العمل المالي للشرق الأوسط وشمال افريقيا، والتي تعتبر منظمات المجتمع المدني وبخاصة الجمعيات والشركات غير الربحية عالية المخاطر لغاية استغلالها في غسل الأموال وتمويل الإرهاب مما دفع بها إلى وضع توصية خاصة بالمنظمات غير الهادفة للربح، تلزم الدول باتخاذ إجراءات كبيرة اتجاه فرض قيود عليها في الوصول للخدمات المالية والمصرفية لضمان عدم استغلالها في غسل الأموال وتمويل الإرهاب وهذا أمر مبالغ به لدرجة اعتبارها محل شك إلى أن يثبت العكس.

وفي هذا السياق، وفي ظل كثرة التشريعات والتعليمات والقيود على الجمعيات ومنظمات العمل الأهلي والتي أصبحت تحد من قدرتها على الوصول للخدمات المالية والمصرفية، كان لا بد من دراسة كافة الجوانب التشريعية من قوانين وأنظمة وتعليمات تخص وصول الجمعيات والشركات غير الربحية للخدمات المالية والمصرفية، وتحديد طبيعة هذه القيود وسياق فرضها، في محاولة لفهم هذه السياقات والتعديلات والتشريعات الجديدة من أجل مواجهتها والدفاع عن حق الجمعيات والهيئات الأهلية في الوصول للخدمات المالية والمصرفية بكل سهولة ويسر، إعمالا للحق في تكوين الجمعيات المحمي في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت لها دولة فلسطين.

تمثلت الإشكالية الأساسية لهذه الورقة في تعدد القيود الواردة على الشركات والهيئات الأهلية غير الربحية وتشددها، وتعدد مرجعياتها القانونية، والتي أدت بالضرورة إلى إضعاف قدرتها على القيام بأنشطتها وفقا للمهام المنوطة بها وفقا للمرجعيات القانونية الخاصة بها في النظام القانوني الفلسطيني.
في ضوء ذلك، وبناء على ما تقدم، جاءت هذه الورقة بهدف دراسة الأطر القانونية الناظمة لعمل الجمعيات والشركات غير الربحية والهيئات الأهلية، وتحديد المرجعيات القانونية لكل منها، والتطرق إلى المؤسسات المالية والمصرفية ومرجعياتها القانونية، كذلك توضيح طبيعة المرجعيات القانونية للخدمات المالية والمصرفية، والتطرق لكافة التعليمات والتشريعات التي طالت وصول الجمعيات والشركات غير الربحية للخدمات المالية والمصرفية وضيقت مساحات عملها، وصولا للاستنتاجات وتقديم التوصيات.
وللوصول للأهداف السابقة، لجأ الباحث للمنهج الوصفي التحليلي، حيث عمل الباحث على توصيف المعلومات والأطر النظرية والقانونية الخاصة بموضوع الورقة، إلى جانب تحليل التشريعات المرتبطة بموضوعها في المنظومة القانونية الداخلية.

- أولاً: الأطر القانونية الناظمة للجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية

يشكل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 وتعديلاته،[1] ولائحته التنفيذية رقم (3) لسنة 2003، المرجعية القانونية لكافة الجمعيات المسجلة وفق أحكام هذا القانون بغض النظر عن طبيعة اختصاصها وفق القطاعات المختلفة، وتشكل قوانين الشركات في قطاع غزة وهي قانون الشركات الانتدابي رقم (18) لسنة 1929 وقانون الشركات رقم (19) لسنة 1939 المرجعية القانونية للشركات غير الربحية في قطاع غزة، والتي ما زال العديد من الهيئات الأهلية مسجلة وفق أحكامها لغاية اليوم.[2]

في العام 2003، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (9) لسنة 2003 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية،[3] تضمنت هذه اللائحة العديد من المواد ذات الإطار التنظيمي لتسجيل الجمعيات من حيث تشكيل الإدارة العامة للجمعيات في وزارة الداخلية وتحديد طبيعة عملها وإجراءات تقديم طلبات تسجيل الجمعيات والنماذج الخاصة بها وكل ما يتعلق بالتسجيل والوثائق الخاصة بإجراءات التسجيل وإصدار شهادات تسجيل الجمعيات.

في العام 2008، جرى تعديل على قانون الشركات الأردني رقم (12) لسنة 1964، من خلال صدور قرار بقانون من قبل الرئيس يحمل الرقم (6) لسنة 2008،[4] عدل بموجبه المادة (4) والتي تضمنت إنشاء شركات غير ربحية على أن يصدر نظام من مجلس الوزراء ينظم عملها وآلية تسجيلها وأطر الرقابة عليها. ولاحقاً في العام 2010، صدر نظام الشركات غير الربحية عن مجلس الوزراء الفلسطيني الذي أصبح يشكل المرجعية القانونية للشركات غير الربحية في الضفة الغربية، مع تصويب أوضاع كافة الشركات غير الربحية في قطاع غزة مع هذا النظام، ولكن هذا النظام لم يتم تطبيقه في قطاع غزة بحكم الانقسام السياسي الداخلي. ولاحقاً في العام 2015، جرى تعديل على هذا النظام من خلال قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2015 وحملت التعديلات فرض قيود على تلقي المنح والهبات للشركات غير الربحية.[5]

وفي العام 2021، صدر قرار بقانون رقم (42) لسنة 2021م بشأن الشركات والذي تضمن النص على الحق في إنشاء شركات غير ربحية تصدر بموجب نظام. ولاحقاً لذلك، أصدر مجلس الوزراء نظام جديد للشركات غير الربحية مستندا إلى القرار بقانون الخاص بالشركات ملغياً نظام الشركات غير الربحية لسنة 2010 وتعديلاته لعام 2015، حيث صدر نظام خاص بالشركات غير الربحية رقم (20) لسنة 2022م، ونُشِر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) في العدد 194 بتاريخ 2022/09/25م، وتضمن وجوب تصويب أوضاع كافة الشركات غير الربحية المسجلة قبل صدور هذا النظام، وتضمن العديد من القيود على عمل الشركات غير الربحية.[6]

في العام 2017، صدر قرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، والذي نص على أن الجهات التالية تخضع لديوان الرقابة ومنها "**الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة والمنشأة أو المنظمة وفق أحكام التشريعات النافذة، والجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية والنقابات والأحزاب والشركات غير الربحية، والاتحادات والأندية ومؤسسات التعليم العالي الحكومية والعامة**"؛ وفي العام 2018م، صدر قرار بقانون معدّل لقانون مكافحة الفساد،

حمل الرقم (37) لسنة 2018م أدخل بحكم النص الشركات غير الربحية والمساهمين والعاملين فيها ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ضمن الأشخاص والجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد.

1. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 والمنشور بتاريخ 2000/2/29 في الجريدة الرسمية.
2. عصام عابدين، قراءة في تعديلات نظام الشركات غير الربحية وعلاقتها بالمنظمات الاهلية، مؤسسة الحق، 2015.
3. اقرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000
4. قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون الشركات
5. اقرار مجلس الوزراء رقم (8) لعام 2015م بنظام معدل لنظام الشركات غير الربحية رقم (3) لسنة 2010م
6. المادة (29) من قرار بقانون رقم (42) لسنة 2021 بشأن الشركات، المنشور بتاريخ 2021/12/30 في العدد (25) من الجريدة الرسمية: والتي تنص على " يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح وتتخذ شكل الشركات المساهمة الخصوصية. تحدد أحكامها وشروطها وغاياتها، والاعمال التي يحق لها ممارستها، والرقابة عليها، وطريقة حصولها على المساعدات والتبرعات ومصادر تمويلها، وكيفية إنفاقها وتصفيتها وأيلولة أموالها عند تصفيتها أو عند انقضائها، والبيانات التي يجب أن تقوم بتقديمها لسجل الشركات وسائر الأمور المتعلقة بها، وفقاً لنظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير"

وبذلك، يشكل قانون الجمعيات المشار له ونظام الشركات غير الربحية المرجعية القانونية لتسجيل الجمعيات والشركات غير الربحية بما يمنحهما المركز القانوني؛ ويعد قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وقانون هيئة مكافحة الفساد مرجعيات قانونية لغايات الرقابة والمساءلة لمنظمات العمل الأهلي في الضفة الغربية وقطاع غزة.

- ثانياً: وصول الهيئات الأهلية للخدمات المالية والمصرفية

نصت المادة (31)[7] من قانون الجمعيات المذكور على **"على الجمعية أو الهيئة أن تودع أموالها النقدية باسمها لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها وعليها أن تخطر الوزارة المختصة عن جهة الإيداع ولا يجوز للجمعية أو الهيئة الاحتفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد"**. وبموجب هذا النص، يحظر على أي جمعية الاحتفاظ بمبالغ تزيد عن مصروف شهر واحد، وأن كافة المبالغ التي تمتلكها الجمعية يجب إيداعها لدى المصارف. كما تضمن نظام الشركات غير الربحية للعام 2022 في المادة (5/4/13) ما يفيد قيام المسجل لدى وزارة الاقتصاد بإبلاغ سلطة النقد عن المنح الموافق عليها من قبل مجلس الوزراء لصالح الشركات غير الربحية،[8] وتقوم سلطة النقد بإبلاغ المصارف التي لديها حسابات الشركات غير الربحية. وبمراجعة قرار بقانون المصارف الفلسطيني رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف؛ نجد أنه تضمن نص صريح بموجب المادة (3/43) التزام المصارف بالتعليمات الصادرة عن سلطة النقد فيما يتعلق بمتطلبات قبول الودائع وفتح الحسابات،[9] وهذا الأمر يقودنا إلى مراجعة التعليمات الصادرة عن سلطة النقد وتعديلاتها بشأن فتح الحسابات الخاصة بالجمعيات والشركات غير الربحية، وذلك على النحو الآتي:

- تعليمات فتح الحسابات الخاصة بالجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية

حددت سلطة النقد من خلال تعليماتها رقم (8) لسنة 2009 إجراءات ومتطلبات فتح الحسابات للجمعيات والشركات، كذلك الإجراءات الخاصة بإغلاق الحسابات أو تجميدها، والوثائق اللازمة لغايات فتح الحسابات،[10] والوثائق الصادرة عن الجهات المرجعية الرسمية المختصة لغايات فتح الحسابات. وسوف نتطرق لإجراءات فتح حسابات الجمعيات والشركات وإجراءات اغلاق الحسابات وإجراءات اعتبار الحسابات جامدة على النحو التالي:

1. **تعليمات فتح حسابات الشركات**: نص نظام الشركات غير الربحية لسنة 2022 في المادة (1/2) على أن الشركات غير الربحية تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية، فإن تعليمات سلطة النقد لسنة 2009 الخاصة بفتح الحسابات الخاصة بالشركات تتطلب توفير شهادة تسجيل من قبل وزارة الاقتصاد؛ وصورة مصدقة عن عقد التأسيس والنظام الداخلي؛ وقائمة محدثة بالأشخاص المفوضين بالتوقيع وشروط تحريك الحساب؛ وقرار مجلس الإدارة المتعلق بالموافقة على فتح الحساب؛ وتعهد خطي من قبل مجلس الإدارة بضرورة إجراء ما يلزم لدى المصرف عند حصول تغيرات بخصوص المفوضين بالتوقيع.

2. **تعليمات فتح حسابات الجمعيات والهيئات الاهلية**: حددت ذات التعليمات أنه يشترط لفتح حسابات للجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية توفر الحد الأدنى من الشروط العامة لفتح الحسابات إضافة إلى توفير شهادة تسجيل محدثة صادرة عن وزارة الداخلية أو وزارة العمل وحسب جهة الاختصاص؛ وتوفير نسخة مصدقة من قبل وزارة الداخلية أو وزارة العمل للنظام الأساسي للجمعية أو الهيئة؛ كتاب موافقة

7. المادة (31) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 والمنشور بتاريخ 2000/2/29 في الجريدة الرسمية.

8. مادة (13) من نظام الشركات غير الربحية رقم (20) لسنة 2022 والتي تنص على "تتمثل آلية منح الشركات غير الربحية بالموافقة على حصولها على الهبات والتبرعات والمنح والتمويل والمعونات بالاتي: 1. تتقدم الشركات غير الربحية المسجلة لدى وزارة الاقتصاد الوطني بطلب الحصول على الموافقة المسبقة على الهبات والتبرعات والمنح والتمويل والمعونات للمسجل على النموذج المخصص لذلك. ويجب على الشركات غير الربحية تزويد المسجل بأي وثائق أو بيانات يطلبها. للتأكد من أن أوجه إنفاق الهبات والتبرعات والمنح والتمويل والمعونات ينسجم مع أهداف وغايات الشركة غير الربحية التي أنشئت من أجلها. 2. يتولى المسجل دراسة الطلبات المقدمة إليه بالنظر إلى أوجه الصرف والتصرف بالهبات والتبرعات والمنح والتمويل والمعونات التي تتطلب الموافقة على قبولها. بما ينسجم مع طبيعة أعمال الشركة غير الربحية ونظامها الداخلي المعتمد وأهدافها وغاياتها. وله في سبيل ذلك الاستعانة بأي جهة يراها مناسبة من الجهات الحكومية الأخرى. للتحقق من أعمال الشركة غير الربحية وبياناتها. ويقوم المسجل بتنسيب الطلب إلى الوزير مشفوعاً برأيه لقبول الطلب أو رفضه خلال مدة أقصاها أسبوع من تاريخ استيفاء الطلب. 3. يقوم الوزير بإحالة الطلب مشفوعاً برأيه إلى مجلس الوزراء. لاتخاذ القرار المناسب بالخصوص. إذا تجاوز المجموع السنوي لمصادر التمويل مبلغ (100,000$) (مائة ألف دولار أمريكي) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. 4. تقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتزويد وزارة الاقتصاد الوطني بنسخة عن القرار فور صدوره. 5. يقوم المسجل بتزويد سلطة النقد الفلسطينية بقرار مجلس الوزراء الصادر بالخصوص. 6. تتولى سلطة النقد الفلسطينية إبلاغ المصارف العاملة في فلسطين بقرار مجلس الوزراء."

9. قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، المادة (43) والتي تنص على " مادة (43) تحدد سلطة النقد بتعليمات تصدرها ما يلي: 1. تواقيت آجال الاستحقاق لكل من الموجودات والمطلوبات. 2. بنود خارج الميزانية وآلية معالجتها. 3. متطلبات قبول وإدارة الودائع وفتح الحسابات. 4. القيود والشروط المتعلقة بالتوظيفات الخارجية. 5. متطلبات دقة المعلومات المقدمة لعملاء المصرف، بما يكفل الابتعاد عن المعلومات غير الدقيقة وغير الشفافة. مع مراعاة قواعد السرية والمصرفية. 6. الشروط المتعلقة بالتعاملات فيما بين المصارف. 7. تنظيم واستخدام المعلومات الائتمانية لأغراض قاعدة البيانات التي يديرها مكتب المعلومات الائتمانية. 8. التعليمات اللازمة لتنظيم عمل وتحديد مهام بعض الوظائف في المصارف مثل مراقبة الامتثال وإدارة المخاطر. 9. أية مراكز مخاطرة أخرى.

10. تعليمات سلطة النقد رقم (8) لسنة 2009 إجراءات ومتطلبات فتح الحسابات للجمعيات والشركات، كذلك الإجراءات الخاصة بإغلاق الحسابات أو تجميدها، والوثائق اللازمة لغايات فتح الحسابات.

وزارة الداخلية أو وزارة العمل على فتح الحساب سواء كان حساب رئيسي أو حساب فرعي؛ التأكد من أن المفوضين بالتوقيع هم المخولين بالتوقيع وفقا لكتاب صادر عن وزارة الداخلية أو وزارة العمل وأي تغيير على المفوضين بالتوقيع يجب أن يرفق به كتاب موافقة من الوزارات المذكورة.

وفي 8 آب عام 2012، أصدرت سلطة النقد تعليمات حملت رقم (9) لسنة 2012 بشأن تعديل تعليمات رقم (8) لسنة 2009 وبخاصة البند المتعلق بفتح حسابات الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية المشار له في الفقرة السابقة ليشترط لفتح حسابات الجمعيات شهادة التسجيل من وزارة الداخلية؛ نسخة مصدقة من وزارة الداخلية للنظام الأساسي؛ التحقق من الوضع القانوني للجمعية والمفوضين بالتوقيع عنها من واقع السجلات والوثائق والبيانات والمستندات الرسمية لدى الجهات المختصة وتحديث بيانات التحقق بشكل دوري.
وخلال أقل من أسبوع وبتاريخ 14 آب أصدرت سلطة النقد تعليمات رقم (9) لسنة 2012 قامت بموجبها بتعديل تعليمات رقم (8) لسنة 2012 الفقرة 3 الخاصة بالتحقق؛ حيث أصبحت بموجب التعليمات الجديدة على النحو التالي: "التزام المصارف بمتطلبات الأحكام العامة لفتح الحسابات بالحصول على المعلومات والبيانات والمستندات الكافية لتحقيق متطلبات قاعدة أعرف عميلك عند فتح الحساب أو عند حدوث أي تغيير في الوضع القانوني للجمعية، والالتزام بمتطلبات البند (7/1/8) من التعليمات رقم (2009/8) بشأن تحديث بيانات حسابات العملاء وذلك من واقع السجلات والوثائق والبيانات والمستندات الرسمية لدى وزارة الداخلية أو الجهة المختصة حسب القانون الساري".

3. **تعليمات اغلاق الحسابات:** حصر البند (9/1/8) من تعليمات عام 2009 بشأن فتح الحسابات اغلاق الحسابات في حالات محددة وليس على سبيل المثال؛ وهي عدم توفر الأرصدة، وذلك بمنح المصرف صلاحية اغلاق الحساب الذي لا تتوفر فيه أرصدة دائنة أو مكشوفة بما يشمل الحسابات الجامدة التي أصبح رصيدها صفر، وذلك بعد مرور فترة لا تقل عن ستة أشهر من التاريخ الذي أصبح فيه الرصيد صفر.

بذلك تشكل تعليمات سلطة النقد المشار لها القواعد المرجعية لعملية فتح الحسابات وتحديثها وإغلاقها وتجميدها سواء للجمعيات أو الشركات غير الربحية. إن هذه التعليمات هي تعليمات أساسية فيما يتصل بفتح الحسابات وإغلاقها، إلا أنه جرى وضع المزيد من الإجراءات فيما يتصل بالخدمات المالية والمصرفية للجمعيات والشركات غير الربحية. فمنذ الانقسام في العام 2007 وتعطيل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني وحله لاحقا بقرار من المحكمة الدستورية في العام 2018؛ صدرت مراسيم وقرارت بقانون أنشأت أجسام وهيئات ولجان كان لها دور كبير فيما يتصل بوصول الجمعيات والشركات غير الربحية للخدمات المالية والمصرفية، ومنذ ذلك الوقت حصلت العديد من التطورات على الصعيد الدولي وعلاقة السلطة الفلسطينية بالمنظمات الدولية والاتفاقيات الدولية ذات الطابع المالي ومكافحة الجريمة الدولية وغسل الأموال وتمويل الارهاب بما ساهم في زيادة القيود على وصول الجمعيات والشركات غير الربحية للخدمات المالية والمصرفية، ولتتبع هذه التطورات وإنشاء هذه اللجان وأثره على الخدمات المالية للجمعيات والشركات غير الربحية وتصنفيها لاحقاً بأنها أشخاص عالية المخاطر بالنسبة للنظام المالي المحلي والدولي مما استوجب بموجب هذا التصنيف اتخاذ العديد من الإجراءات من قبل سلطة النقد واللجان الأخرى والمصارف اتجاه الجمعيات والشركات غير الربحية. من وجهة نظر سلطة النقد، فإنها تنظر لهذه المؤسسات بشكل إيجابي كبير وفي حال وجود عقبات فهي تقوم بالتعاون لحل هذه العقبات، ولا تضع أية عقبات أمام هذه المنظمات بصورة مباشرة أو غير مباشرة. [11] وعمليا سلطة النقد هي ليست جهة رقابية على هذه المنظمات، بل هي جهة منفذة للنظام، حيث وضع نظام الشركات غير الربحية رقم (20) لسنة 2022 عددا من المحددات التي يجب على المنظمات اتباعها، وسلطة النقد هي إحدى الجهات المنفذة للنظام ضمن صلاحيات محددة، علما بأن الأمر يعود لجهات

الاختصاص التي حددها النظام بشكل تفصيلي.[12] حيث أعطى نظام الشركات غير الربحية بعض الصلاحيات لسلطة النقد فيما يتعلق بمسألة استقبال قرار جهات الاختصاص بالموافقة على مصادر التمويل، حيث تستلم سلطة النقد قرار الجهات المختصة في الموافقة على التمويل وفقا للنظام ومن ثم تقوم بتنفيذه من خلال

11. مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد، رئيس قسم، سلطة النقد، بتاريخ 2023/9/6 الساعة 12:00.
12. المرجع السابق.

تعميمه على البنوك، علما بأن هذا الإجراء يتم تنفيذ مباشرة، دون أي إبطاء.[13] وفيما يتعلق بالشركات غير الربحية فهي تقوم باستقبال الموافقة من وزارة الاقتصاد الوطني بعد المرور بالموافقات المطلوبة حسب نظام الشركات الغير الربحية عبر الإيميل، ويتم معالجة الموضوع بين سلطة النقد والبنوك خلال دقائق حيث يتم إرسال إيميل رسمي مباشرة بعد الحصول على الموافقة من وزارة الاقتصاد الوطني على التمويل إلى البنك لإجراء اللازم وهذه العملية في بعض الأحيان لا تستغرق سوى بضع دقائق. [14]

وتتعاون سلطة النقد بشكل عام مع جهات الاختصاص ذات العلاقة بالمنظمات غير الربحية، سواء الجمعيات، أو الشركات غير الربحية، أو الأندية، او الجمعيات التعاونية، من خلال ما تنص عليه التشريعات ذات العلاقة والصلاحيات الممنوحة لسلطة النقد بهذا الخصوص.[15] وكسلطة نقد لا يوجد لديها إشكاليات في هذا الموضوع حيث تقوم باتباع ما نص عليه نظام الشركات غير الربحية بالتعاون مع وزارة الاختصاص ذات العلاقة والتي حددها نظام الشركات غير الربحية والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد بهذا الخصوص إلى جانب الاتفاقيات التي انضمت لها بما فيها اتفاقيات الفاتف FATF. [16]

ولا تضع سلطة النقد أية إجراءات أو ضوابط أو موافقات امنية لفتح الحسابات أو إغلاقها أو تعليقها، وهي تقوم فقط باتباع ما نص عليه نظام الشركات غير الربحية فيما يتعلق بالشركات غير الربحية من ضوابط ومحددات إلى جانب تعليمات سلطة النقد بخصوص تعليمات فتح الحسابات وإغلاقها التي تسري على جميع المتعاملين مع البنوك بما فيها الشركات غير الربحية.[17] وما قد يحصل في بعض الأحيان أنه قد يصل إلى حسابات بعض الشركات غير الربحية أموال لم يتم الموافقة عليها أو لم يتم الحصول على الموافقات الرسمية اللازمة من جهات الاختصاص وفقا للإجراءات التي وضعها نظام الشركات غير الربحية، هنا تقوم البنوك وفقا لتعليمات سلطة النقد بتعليق الحوالة إلى حين الحصول على الموافقات الرسمية اللازمة، وغالبا يتم الموافقة عليها ورفع التعليق عن الحوالة، إلا إذا كان مصدرها مشبوها، ولا تقوم مطلقا سلطة النقد و أو البنوك ذات العلاقة بإرجاع هذه الحوالات كونها تعتبر ملكا للشعب الفلسطيني وبالتالي تنتظر الحصول على الموافقات اللازمة التي تقوم بها الشركات غير الربحية.[18] غير أن الواقع العملي أظهر وجود بعض الإشكاليات من بينها، حيث استلمت سلطة النقد عدد من الشكاوى بخصوص فتح حسابات، وكانت هذه الشكاوى مقدمة إما من جهة الاختصاص او ممثلي منظمات المجتمع المدني حول مواجهة هذه المنظمات إشكاليات في إدارة حساباتها البنكية أو فتح الحسابات البنكية الخاصة بها، أو رفض فتح الحسابات، أو تعليق حسابات، أو إغلاقها او لأسباب تتعلق بعدم تجديد بعض الوثائق الخاصة بعملها. [19]

حيث قامت سلطة النقد بدراسة هذه الشكاوى ومعالجتها وتشخيص الحالة ويتم غالبا متابعتها وإنهاء الإشكالية، وفقا للإجراءات المتبعة في سلطة النقد، وبشكل عام من خلال دراسة الإشكاليات أو الشكاوى التي قدمت لسلطة نقد تبين أن غالبية أو معظم الشكاوى يكون لأسباب تتعلق بالمنظمات أو الشركات الربحية بمعنى أن السبب يعود لهذه الشركات بسبب نقص إما بعض الوثائق لديها أو انتهاء كتاب اعتماد التواقيع لديها او على إجراء الانتخابات داخليا واعتماد المفوضين بالتوقيع أو رفض تحديث البيانات الخاصة بها أو رفض تزويد بعض الأوراق والمستندات أو انتهاء صلاحيات المجلس أو في بعض الأحيان يعود ذلك إلى عدم تغذية الحساب لمدة قد تزيد عن سنة أو سنتين في بعض الأحيان وعدم تحريك الحساب لمدة تزيد عن ستة شهور. [20]

ومن حيث الاحصائيات المرتبطة بعدد الشكاوى المقدمة لسلطة النقد بخصوص موضوع الحسابات وإدارتها او فتحها بلغت وفق الآتي: [21]

13. مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد، مرجع سابق.
14. المرجع السابق.
15. المرجع السابق.
16. المرجع السابق.
17. المرجع السابق.
18. المرجع السابق.
19. المرجع السابق.
20. مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد، مرجع سابق.
21. المرجع السابق.

العام	عدد الشكاوى
2021	18 شكوى
2022	ما يقارب 20 شكوى
2023	47 شكوى حتى نهاية شهر 8

وغالبا يتم التعامل مع هذه الشكاوى ومعالجتها وإنهائها. وبشكل عام يلاحظ وجود تحسن وفقا لسلطة النقد في عدد الحسابات للمنظمات، حيث بلغت الحسابات الفعالة في العام 2022 ما يقارب 4000 حساب، فيما بلغت في العام 2023 ما يقارب 4912 حساب فعال، وهذا مؤشر على تحسن التعامل مع الحسابات. [22]

أما من حيث الضوابط التي تم وضعها بخصوص فتح الحسابات ووفقا للتعليمات الخاصة لاستخدامها، وعلى ضوء تقرير مخرجات تقييم قطاع المنظمات غير الهادفة للربح، الذي تم تنفيذه من قبل وزارات الاختصاص (وزارة الداخلية، وزارة الاقتصاد الوطني، وحدة المتابعة المالية المنشاة بموجب قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2022)، والذي تم تعميم نتائجه على البنوك، فقد تم وضع بعض الضوابط على فتح الحسابات، ووضع محددات عامة تساعد في عملية الرقابة على الحسابات، تجنبا لاستخدامها في جرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب وفقا لمعايير العمل الدولية FATF او قرار بقانون رقم (39) لسنة 2022م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ومن أبرز هذه المحددات ما يلي:[23]

(توفر شهادة تسجيل صادرة عن جهات الاختصاص، كتاب مفوضين ساري المفعول، النظام الداخلي، ربط صلاحية المفوضين بإدارة الحساب على شاشات التواقيع بصلاحية توقيع الموظفين).

- ثالثاً: تصنيف الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية بعالية المخاطر لغايات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

جرى أول تصنيف للجمعيات بأنها من الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر بموجب القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007م[24] بشأن مكافحة غسل الأموال، حيث تضمن القرار بقانون في باب التعريفات تعريفاً للشخص المعرض سياسياً للمخاطر بأنه **"أي شخص يتولى مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا في السلطة الوطنية أو في أية دولة أخرى أو رؤساء المؤسسات أو الهيئات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو السلطات التابعة للسلطة أو تابعة لأية دولة أخرى أو سبق أن تولى هذه المهام أحد أفراد أسرة هذا الشخص"**. وبموجب هذا القرار بقانون، تم إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومنحها صلاحيات فيما يتصل بإعداد اللوائح الخاصة بتنفيذ القرار بقانون ورفعها لمجلس الوزراء لإصدارها، كذلك منحها صلاحيات إصدار تعليمات لتنفيذ القرار بقانون. وفي سياق إصدار التعليمات، أصدرت اللجنة تعليمات رقم (1) لسنة 2014 بشأن تحديد الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر،[25] وشملت ما نص عليه القرار بقانون من ناحية شمول مدراء الجمعيات والهيئات الأهلية باعتبارهم من الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر وانطباق الإجراءات الواجبة من قبل المؤسسات المالية على الجمعيات.

لاحقا، جرى إلغاء القرار بقانون بشأن مكافحة جريمة غسل الأموال للعام 2007 بالقرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 وإضافة موضوع تمويل الإرهاب على القرار بقانون السابق، مع الإبقاء على صلاحية اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بإصدار التعليمات، وإضافة تمويل الإرهاب لاسمها لتصبح اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ومن ثم عملت اللجنة على تعديل تعريف الأشخاص المعرضين للمخاطر سياسياً الواردة في تعليمات رقم (1) لسنة 2014 بإصدارها تعليمات رقم (2) لسنة 2016 بشأن مكافحة

22. المرجع السابق.
23. المرجع السابق.
24. الغي القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007، بموجب القرار بقانون رقم (20) لسنة2015 بشأن مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
25. تعليمات رقم (1) لسنة 2014م بشأن الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر صادر عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال والتي الغيت لاحقا بصدور تعليمات رقم (1) لسنة 2018

غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمصارف، والتي أضافت كل من "**الشخص وأفراد عائلته وذوي الصلة به وشريكه الذي شغل سواء في فلسطين أو خارجها مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا، بما يشمل قادة الأحزاب السياسية أو القضاة أو أعضاء المجلس التشريعي أو أعضاء النيابة العامة أو مسؤولي الشركات المملوكة للدولة أو رؤساء المؤسسات أو الهيئات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو السلطات التابعة لدولة فلسطين أو التابعة لأية دولة أخرى، ورؤساء وممثلي المنظمات الدولية**"، وبذلك يكون التعديل أضاف على مدراء الهيئات والجمعيات أفراد عائلاتهم وذوي الصلة بهم وشركائهم. كما وجرى لاحقا إلغاء تعليمات 2014 الخاصة بالأشخاص المعرضين سياساً للمخاطر بتعليمات جديدة حملت الرقم (1) لسنة 2018 بالأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر،[26] والتي أدرجت فئات جديدة ضمن الأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر الخاصة بالجمعيات بحيث نصت هذه التعليمات في المادة (3) منها بالإضافة إلى الأشخاص الآخرين "**رؤساء ونواب ومدراء المؤسسات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية غير الحكومية المحلية والأجنبية، وأعضاء مجالس الإدارة**". وبموجب هذا التصنيف، أوجبت التعليمات الأخيرة لسنة 2018 للجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تطبيق النهج القائم على المخاطر وإجراءات العناية الواجبة الواردة في القرار بقانون رقم 20 لسنة 2015 بشأن مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وفقا لسلطة النقد فإن انضمام دولة فلسطين لمعايير العمل المالي الدولي FATF فرض عليها تحديث أطرها القانونية بما يتوائم مع المعايير المعتمدة في مجموعة العمل المالي الدولي، خاصة التوصيات الأربعين التي يجب على الدول الالتزام بها، وبالتالي جرى تحديث المنظومة القانونية بناء على ذلك، حيث توصيات مجموعة العمل المالي فاتحة على أن كافة الجمعيات والمؤسسات والمنظمات هي ذات مخاطر عالية وهذا كان في البداية لكن لاحقا قدمت عدد من الدول احتجاجاتها والمنظمات قدمت احتجاجاتها على هذا الموضوع وتم ولاحقا تحديث المعايير الدولية وركزت على أن هناك مجموعة فرعية تنطبق عليها مخاطر عالية وليس الجمعية ككل وإنما الإدارات العليا وأقربائهم بشكل أساسي. وعمليا تم التركيز على المؤسسات الدولية في هذا الخصوص وليس المحلية بمعنى المؤسسات الدولية التي تعمل في فلسطين والتي صنفت على أنها ضمن فئة المعرضين سياسيا للمخاطر. [27]

- رابعاً: النهج القائم على المخاطر وإجراءات العناية الواجبة وإجراءات العناية الخاصة "الفائقة" للجمعيات والهيئات الاهلية والشركات غير الربحية.

لفهم طبيعة النهج القائم على المخاطر والعناية الواجبة بحق الجمعيات والشركات غير الربحية، لابد من توضيح ماهية النهج القائم على المخاطر وإجراءات العناية الواجبة وكيف يجري عكسها في إجراءات وتعاملات المصارف والمؤسسات المالية مع الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية، إذ يعتبر النهج القائم على المخاطر أن الأساس في تحديد مخاطر غسل الاموال وتمويل الإرهاب هو نتائج التقييم الوطني الشامل لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما فيها تقييم المخاطر الخاصة بالمنظمات غير الهادفة للربح، ومن ثم يتوجب على المصارف إجراء عملية التقييم الذاتي للمخاطر، ويجب على المصرف إتخاذ خطوات ملائمة للتعرف على العملاء وبذل العناية الواجبة وتصنيف العملاء من حيث درجة المخاطر بالاعتماد على المعلومات التي يتم توفيرها بشأن العملاء أو المنتجات أو الخدمات أو العمليات التي يتم استخدامها من قبل العميل بما يمكن المصرف من تطبيق اجراءات وقائية تتلاءم مع تلك المخاطر. على أن يأخذ بعين الاعتبار توافق الإجراءات المطبقة مع متطلبات القانون ونتائج التقييم الوطني لمخاطر جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب.[28]

ولاعتبار النهج القائم على المخاطر فعال، يجب أن يقوم بتحديد وتصنيف مخاطر غسل الأموال وتمويل الارهاب ضمن مجموعات على مستوى العملاء، إضافة إلى إنشاء مجموعة من الإجراءات المعقولة بناءً على المخاطر المحددة، وأن يتيح المنهج الفعال القائم على المخاطر للمصارف استخدام الاحكام المهنية فيما يخص العلاقة مع العملاء، ويجب أن يصمم النهج القائم على المخاطر لمساعدة المصرف في إدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل فعال وكفؤ وليس لمنع الانخراط في عمليات مع العملاء أو منع إنشاء علاقة مع العملاء المحتملين.

26. تعليمات رقم (1) لسنة 2018 بالأشخاص المعرضين سياسياً للمخاطر صادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال.
27. مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد، مرجع سابق.
28. سلطة النقد الفلسطينية، دليل إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاص بالمصارف، 2017

أما بخصوص تدابير وإجراءات العناية الواجبة؛ فهي مجموعة من الإجراءات التي يتوجب على المصارف اتخاذها عند إقامة العلاقة المصرفية مع معتمديها سواء أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، وذلك من خلال التحقق من هوية العميل مع المصرف من خلال الوثائق الصادرة عن الجهات الرسمية للأشخاص الاعتباريين وكذلك للأشخاص العاديين المفوضين عن الشخص الاعتباري، كما هو الحال بالنسبة للجمعيات والشركات غير الربحية، والتحقق من هذه البيانات والمعلومات من الجهات الرسمية الحكومية وغيرها التي يتطلب إنشائها شكل قانوني معين، والتحقق من صحة التفويض للأشخاص المخولين بالتوقيع عن الجمعيات والشركات من الجهات المختصة قانوناً، بالإضافة إلى التحقق من المستفيد الحقيقي من الحساب عبر استخدام كافة الآليات المتاحة من الجهات الرسمية وسلطة النقد، بما يمكن المصرف من فهم دقيق للهيكل التنظيمي والملكية والمسيطرين على الشخص الاعتباري. [29]

وتتضمن كذلك العناية الواجبة الهدف من إنشاء الحساب والغايات التي يرجى فتح الحساب لأجلها وما إذا كانت لتلقي المساعدات المادية والمنح والتبرعات، وسبل صرفها وفي أي سياقات من قبيل دفع رواتب وأجور، وما إذا كانت العمليات المصرفية ستتضمن حوالات للخارج أو حوالات لقطاع غزة والقدس، وفي حال ذلك لابد من إرفاق الأوراق الداعمة بشأن عقود موظفين في الخارج أو عقود موظفين في قطاع غزة والقدس والتي لاحقاً تتطلب موافقات من جهات الاختصاص كما هو الحال بخصوص الحوالات للخارج التي تتطلب موافقة وزارة الداخلية بالخصوص.

وتتضمن كذلك العناية الواجبة الهدف من إنشاء الحساب والغايات التي يرجى فتح الحساب لأجلها وما إذا كانت لتلقي المساعدات المادية والمنح والتبرعات، وسبل صرفها وفي أي سياقات من قبيل دفع رواتب وأجور، وما إذا كانت العمليات المصرفية ستتضمن حوالات للخارج أو حوالات لقطاع غزة والقدس، وفي حال ذلك لابد من إرفاق الأوراق الداعمة بشأن عقود موظفين في الخارج أو عقود موظفين في قطاع غزة والقدس والتي لاحقاً تتطلب موافقات من جهات الاختصاص كما هو الحال بخصوص الحوالات للخارج التي تتطلب موافقة وزارة الداخلية بالخصوص.

وبموجب تعليمات رقم (4) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فإن توقيت القيام بإجراءات العناية الواجبة يكون في حالات فتح الحساب، وحالات تنفيذ أي عملية عارضة تصل قيمتها (15000) دولار أو ما يعادلها سواء أجريت عملية واحدة أو أكثر، وتنفيذ عمليات مالية عارضة في صورة تحويلات داخلية أو حوالات برقية أو الكترونية داخل الدولة أو خرجها مهما بلغت قيمتها، وحالات الشك في مدى صحة أو دقة أو كفاية البيانات المتعلقة بتحديد هوية العميل التي تم الحصول عليها مسبقاً، وحالات الاشتباه في غسل الأموال وتمويل الإرهاب بغض النظر عن أي إعفاءات. [30]

ولغايات التحقق من هوية الأشخاص الاعتبارية، بما فيها الجمعيات والشركات غير الربحية، يتوجب على المصارف التحقق من الاسم الكامل للشخص الاعتباري والاسم القانوني والمختصر له، وموقعه الالكتروني، ومكان إقامته الجغرافي، وتاريخ ومكان التأسيس ورقم التسجيل؛ بما يشمل الحصول على نسخة عن عقد التأسيس وشهادة التسجيل والنظام الداخلي وأية مستندات أخرى تساعد المصرف على فهم الهيكل الخاص بالشخص الاعتباري؛ والمعلومات الخاصة بالأشخاص الطبيعيين المسؤولين عن إدارة الشخص الاعتباري، والتحقق من هوياتهم بناء على النهج القائم على المخاطر، مع الاستمرار في تحديث كافة البيانات الخاصة بالشخص الاعتباري من حيث التأكد من سريان مفعول شهادة التسجيل وإذا ما كانت تتطلب تجديد أم لا، والتعرف بشكل مستقل على هوية المدراء والمساهمين. وفي حالة الشركات غير الربحية، والتحقق كل ستة أشهر من صلاحية تسجيل الشركة. [31]

وفي إطار تطبيق النهج القائم على المخاطر وإجراءات العناية الواجبة، لابد للمصارف من التعرف على عملائها (الطبيعيين أو الاعتباريين) والمستفيد الحقيقي والتحقق من هوياتهم من خلال الوثائق أو البيانات أو المستندات وذلك في حالات نشوء علاقة العمل وتنفيذ أية عملية من وقت إلى آخر، وذلك حين يبدي العميل رغبته في

29. سلطة النقد الفلسطينية، دليل إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاص بالمصارف، مرجع سابق.

30. تعليمات رقم (4) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمنشورة بتاريخ 2023/1/25 في العدد 198 من الجريدة الرسمية.

31. سلطة النقد، دليل إجراءات مكافحة غسل الأموال، مرجع سابق.

تنفيذ عملية تصل قيمتها أو تتجاوز القيمة التي تحددها اللجنة الوطنية بموجب تعليمات تصدر بهذا الشأن، سواء أجريت كعملية واحدة أو عدة عمليات يبدو أنها متصلة مع بعضها البعض؛ وإذا كان مبلغ العملية غير معروف في وقت إجرائها، يتم التعرف على هوية العميل حالما تتم معرفة المبلغ أو الوصول إلى الحد المطلوب؛ وتحويل الأموال محلياً أو دولياً؛ وحالات الشك في صحة أو كفاية البيانات المتعلقة بتحديد هوية العميل التي تم الحصول عليها مسبقاً والاشتباه في غسل الأموال.

كذلك جمع المعلومات المتعلقة بالغرض المتوقع والطبيعة المقصودة لعلاقة العمل؛ وبذل العناية الواجبة والمتواصلة فيما يتعلق بعلاقة العمل ودراسة العمليات التي يجري تنفيذها بشكل دقيق للتأكد من أنها تتوافق مع المعلومات التي توجد بحوزتها حول عملائها ونشاطاتهم التجارية وملف المخاطرة الخاص بهم. وعند الحاجة، مصادر أموالهم وفقاً للقانون؛[32] واتخاذ تدابير محددة وكافية للتعامل مع خطر غسل الأموال بصورة محددة، في حالة إنشاء علاقات عمل أو تنفيذ العمليات مع العميل الذي ليس له وجود مادي لأغراض التعرف على هويته. إلى جانب توفير الأنظمة الملائمة لإدارة المخاطر لتحديد ما إذا كان العميل أو المستفيد الحقيقي شخصاً معرضاً سياسياً للمخاطر، من خلال الحصول على المصادقة من الإدارة العليا في المؤسسة قبل إقامة علاقة عمل مع العميل، واتخاذ جميع الإجراءات المعقولة للتعرف على مصدر الثروة والأموال، وتأمين المزيد من الرقابة المتواصلة على علاقة العمل.

أما بالنسبة للعلاقات القائمة عبر الحدود مع المصارف المراسلة، تقوم المؤسسات المالية بالتعرف على والتحقق من المؤسسات المتلقية التي تقيم معها علاقات مصرفية؛ كذلك جمع المعلومات حول طبيعة النشاطات التي تنفذها المؤسسة المتلقية؛ وتقييم سمعة المؤسسة المتلقية وطبيعة الإشراف الذي تخضع له، بالاستناد إلى المعلومات المنشورة؛ بالإضافة الحصول على المصادقة من الإدارة العليا قبل إقامة العلاقة المصرفية مع المؤسسة المتلقية؛ وتقييم الضوابط التي تنفذها المؤسسة المتلقية فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال؛ وفي حالة الدفع من حساب المُصدر، التأكد من أن المؤسسة المتلقية قد تحققت من هوية العميل وتنفذ الآليات المتعلقة بالرقابة الدائمة على عملائها إلى جانب قدرتها على تقديم المعلومات التعريفية ذات العلاقة عند طلبها. [33]

ووفقاً للنهج القائم على المخاطر، أصدرت سلطة النقد تعليمات رقم (29) لسنة 2017 بشأن تحديث بيانات الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين والتي أكدت على ضرورة تحديث البيانات بما يشمل توفير الوثائق المعززة بشكل سنوي بالنسبة للأشخاص الاعتباريين، بما يشمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية، وكل سنتين بالنسبة للأشخاص الطبيعيين؛ والبدء في الاجراءات اللازمة لتنفيذ عملية تحديث البيانات مع مراعاة واجب التحديث في جميع الأحوال في حال الشك في صحة المعلومات التي تم الحصول عليها وبما ينسجم مع مبدأ تصنيف العملاء وفقاً لدرجة مخاطرهم. [34]

ولاحقاً، أصدرت سلطة النقد تعليمات رقم (23) لسنة 2021 بشأن تحديث بيانات العملاء وفق النهج القائم على المخاطر، حيث أوجبت عل المصارف تحديث بيانات ومعلومات العملاء وفقاً لإجراءات العناية الواجبة أو إجراءات العناية الواجبة المعززة للتعرف عليهم وفهم مخاطرهم، شريطة أن تشمل البيانات والمعلومات الأساسية الخاصة بالعمل، والبيانات الخاصة بطبيعة النشاط والدخل الشهري ومصادره والمستفيد الحقيقي والمفوضين بإدارة الحساب، والغاية من علاقة العمل المنشاة مع المصارف وأية معلومات ضرورية لاستكمال إجراءات العناية الواجبة وإجراءات العناية الواجبة المعززة، وأية معلومات أو بيانات ضرورية تساهم في إعادة تصنيف درجة المخاطر، على أن يكون تحديث البيانات سنوياً لتصنيف عالي المخاطر، وثلاث سنوات لمتوسط المخاطر، وخمس سنوات لمنخفض المخاطر.[35]

وبذلك تنطبق على أعضاء مجالس الإدارة ومدراء الهيئات الأهلية والجمعيات والشركات غير الربحية كافة الإجراءات التي تم ذكرها أعلاه، إضافة إلى حسابات الجمعيات والهيئات؛ وهذا ما يثبت الصعوبات والتحديات التي تواجهها اليوم الجمعيات والشركات غير الربحية لدى فتح الحسابات لدى المصارف إضافة إلى الصعوبات والتحديات خلال تحديث أعضاء مجالس الإدارة وتحديث التواقيع لدى المصارف بعد اعتماد المجالس من

32. المادة (10) من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
33. المادة (12) من القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
34. تعليمات رقم (29) لسنة 2017 الصادر عن سلطة النقد إلى كل المصارف بتاريخ 2017/2/14.
35. تعليمات سلطة النقد رقم (23) لسنة 2021 بشأن تحديث بيانات العملاء وفق النهج القائم على المخاطر الصادرة بتاريخ 2021/11/24.

وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد. وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن كافة أعضاء مجالس الإدارة والهيئات العامة هم أشخاص متطوعون في هذه الهيئات ولا يتقاضون أية رواتب أو أجور أو علاقات ذات مصالح مالية مع هذه الهيئات والجمعيات، فإن إخضاعهم لهذه الإجراءات يشكل عاملاً طارداً لهم من هذه الجمعيات والهيئات ويعزز من تضييق مساحات تكوينها وتشكيلها.

وفقا لسلطة النقد وبحسب المعلومات الواردة من جهات الاختصاص فإن المنظمات الأهلية بما يشمل الشركات غير الربحية في فلسطين يصل لما يقارب 3790 منظمة بين محلية وأجنبية أو شركة غير ربحية مسجلة لدى جهات الاختصاص أما وزارة الاقتصاد الوطني لديها ما يقارب 300 شركة غير ربحية من أصل 3790 منظمة.[36] حيث قامت جهات الاختصاص والتي تشمل (وزارة الداخلية، وزارة الاقتصاد الوطني، وحدة المتابعة المالية)، بإجراء تقييم قطاعي وكانت النتائج بهذا الخصوص أن 3% من هذه المنظمات ينطبق عليها وصف مخاطر عالية أو مرتفعة بما يقارب 100 منظمة أهلية ينطبق عليها وصف مخاطر مرتفعة حيث تم فرض (تدابير معززة بما يشمل إبراز معززات إضافية)، و97% منها لا ينطبق عليها هذا الوصف أو ينطبق عليها وصف مخاطر منخفضة أو متوسطة حيث تم (فرض تدابير عناية تتناسب وتقييم المخاطر للمنظمات بما يضمن تسهيل استمرارية عملها دون تعقيد حيث فرض تدابير عناية مخففة)،[37] حيث تم وضع عدد من الضوابط للرقابة على الحسابات وضمان استخدامها وفقا للغايات، ومن ضمنها: [38] (عدم تداخل الحسابات والتبرعات والمشاريع، عدم مزاولة النشاط الخيري بالاسم الشخصي، اقتصار عمليات السحب على شكات تصرف المستفيد الأول أو بموجب تحويل أو حوالات مع مراعاة أن تكون النثريات بشكل نقدي، اشتراط وجود موافقات وزارة الداخلية باعتبارها وزارة اختصاص على قيام الجمعيات باستغلال الأموال خارج فلسطين، خاصة بالنسبة للجمعيات. أما الشركات لا يوجد عليها قيد في الحوالات الخارجية).

أما من حيث الضوابط والأسس التي تم الاستناد عليها في هذا التقييم من قبل جهات الاختصاص وهي (وزارة الداخلية وزارة الاقتصاد الوطني، وحدة المتابعة المالية)، في تحديد المجموعة الفرعية والتي بلغت كما أشرنا 3% معرضة للمخاطر من أصل 3790 منظمة فقد استندت على الأسس الآتية:[39] (أن تكون المنظمة فرع لمنظمة أجنبية مقرها الرئيس في دولة مرتفعة المخاطر أو في دولة تحت الرقابة المعززة أو لها فروع في تلك الدول، أن يكون لها علاقات مالية مع الدول مرتفعة المخاطر مصنفة من الفاتف، أن تكون حجم إيراداتها السنوية يزيد عن 100,000 دولار سنويا ونشاطها الرئيس ضمن الأنشطة الخدماتية وتعمل في جمع وتوزيع الأموال والتبرعات).

- خامساً: استحداث دائرة الامتثال لدى المصارف وأثرها على عمل الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية

أوجب قرار بقانون المصارف رقم (9) لسنة 2010 على المصارف في المادة (26) استحداث دائرة لمواجهة المخاطر والامتثال للتشريعات والمعايير الخاصة بالمعاملات المالية، حيث ترك تنظيم طبيعة مهام وعمل دائرة الامتثال لتعليمات تصدر بالخصوص من سلطة النقد. ولاحقاً، أصدرت سلطة النقد تعليمات رقم (10) لسنة 2019 بشأن وظيفة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما واستوجب القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المصارف استحداث وظيفة مسؤول الامتثال لدى المصارف، وذلك بموجب المادة (2/22) والتي نصت على: "ترتيبات إدارة الامتثال، بما في ذلك تعيين مسؤول امتثال على مستوى الإدارة يتولى متابعة تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون داخل المؤسسة والتواصل مع الوحدة بكل ما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون وأي أنظمة أو تعليمات صادرة بموجبه وإبلاغ وحدة المتابعة المالية بشكل فوري عن العمليات المشتبه بها وفق أحكام المادة (25) من هذا القرار بقانون. 3. إجراءات التحقق من خلفية الموظفين للتأكد من أنهم يستوفون معايير كفاءة عالية. 4. التدريب المتواصل للموظفين وموظفي الفئة العليا. 5. وظيفة تدقيق مستقلة لاختبار وتقييم فعالية أنظمتها الخاصة بمكافحة غسل الأموال تمويل الإرهاب."[40]

36. مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد، مرجع سابق.
37. المرجع السابق.
38. المرجع السابق.
39. المرجع السابق.
40. تعليمات سلطة النقد رقم (23) لسنة 2021 بشأن تحديث بيانات العملاء وفق النهج القائم على المخاطر الصادرة بتاريخ 2021/11/24.

من أبرز مهام دائرة الامتثال فيما يتصل بتطبيق النهج القائم على المخاطر، والذي تعد الجمعيات والهيئات الأهلية جزءاً منه، إعداد سياسة مكافحة غسل أموال وتمويل إرهاب خاصة بالمصرف، وإعداد إجراءات عمل لتطبيق متطلبات وتدبير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومبادئ العناية الواجبة، بما يشمل فتح وتحديث إدارة الحسابات والذي يقتضي تحديد المستندات اللازمة إضافة للمستندات المطلوبة بموجب تعليمات سلطة النقد ووحدة المتابعة المالية؛ والتعرف على العملاء وتحديد نسبة المخاطر لهم؛ والمراقبة المستمرة للحركات والعمليات المالية غير العادية؛ ورفع تقارير الاشتباه لوحدة المتابعة المالية؛ وإدارة العلاقة مع المصارف المراسلة والوسيطة والتأكد من أنها تلتزم بالمعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ وأخذ العينات من الحسابات المفتوحة والعمليات المالية المنفذة وإجراء فحوصات الامتثال عليها.

كما وتقوم دائرة الامتثال بالعمل على مراجعة تصنيف درجة تعرض عملاء المصرف لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل دوري وفي العمليات غير الاعتيادية ومراجعة ما يتوفر لدى المصرف من بيانات؛ والقيام بفحص قاعدة عملاء المصرف على قوائم الحظر والتجميد الدولي والمحلي بشكل دوري بما يتناسب مع حجم قاعدة العملاء والعمليات المالية وتوثيق نتائج ذلك؛ وإعداد التقييم الذاتي لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ والمشاركة في تقييم المخاطر الذي تقوم به وحدة المتابعة المالية؛ وإجابة الطلبات والاستفسارات ذات الصلة بالعمليات المالية وعمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب الواردة من الجهات المعنية؛ وتزويد تلك الجهات بالبيانات والسجلات والمستندات اللازمة على وجه السرعة ودون تأخير. [41]

وبموجب هذه التشريعات وما جرى استحداثه من دائرة الامتثال، ووفقاً لتصنيفها بأنها من الجهات عالية المخاطر والتي يتطلب إيلائها عناية واجبة وتعامل وفق النهج القائم على المخاطر، أصبحت كافة الخدمات المالية والمصرفية للجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية تخضع لإجراءات طويلة لدى المصارف تحديداً، وذلك عند تقديم طلب فتح حساب جديد، مما يتطلب تقديم كافة البيانات والمعلومات التي جرى ذكرها سابقاً، إضافة إلى الحصول على موافقة من دائرة الامتثال، ومن ثم موافقة من الإدارة العليا من المصرف على فتح الحساب، إضافة إلى خضوع كافة المعاملات المصرفية سواء من حيث استقبال الحوالات الخارجية أو اجراء حوالات للخارج من قبل الجمعيات إلى مراجعة الامتثال وإبداء الموافقة على هذه العمليات. وفي أحيان، يتم رفض استقبال حوالات معنية من قبل المصارف للجمعيات ويتم إعادتها للبنوك الوسيطة الخارجية دون ابلاغ الجمعيات بها أو طلب معززات حول تلك الحوالات؛ مما يجعل واقع الخدمات المصرفية للجمعيات صعباً ويزداد تعقيداً مع كل هذا الكم من التعليمات والقوانين والهياكل بما ينذر بتراجع الجمعيات ودورها في المستقبل القريب.

هذه المتطلبات المعقدة والمرهقة تأتي فضلاً على ما تعيشه فلسطين من تحديات خاصة تتمثل في تقليص مساحة عمل الجمعيات بسبب القيود والانتهاكات التي تتعرض لها الجمعيات والشركات غير الربحية من قبل الاحتلال الإسرائيلي، وما تقوم به من تصنيف لهذه الجمعيات "ككيانات إرهابية"؛ وهو ما ينعكس سلباً على تصنيفها على القوائم المالية الدولية المختلفة ويجعل البنوك الخارجية والداخلية تتهرب من فتح حسابات لهذه الجمعيات بحجة أنها عالية المخاطر وقد تتسبب لهذه البنوك بملاحقات قضائية واحتمالية خسارتها لعلاقاتها مع بنوك وسيطة، سواء إسرائيلية أو دولية، مما يحد من قدرة تلك المصارف على العمل على الصعيد الدولي.

- سادساً: تبعات انضمام فلسطين إلى مجموعة العمل المالي (فاتف) على وصول الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية للخدمات المالية والمصرفية

في 30 نوفمبر 2004م، عقد اجتماع وزاري في المنامة بمملكة البحرين حيث قررت حكومات 14 دولة عربية إنشاء مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (مينافاتف) تعمل على غرار مجموعة العمل المالي الدولي (فاتف)، وتم الاتفاق على أن تكون دولة المقر هي مملكة البحرين، وتعتبر المجموعة ذات طبيعة طوعية وتعاونية مستقلة عن أي هيئة أو منظمة دولية أخرى، تأسست بالاتفاق بين حكومات أعضائها، ولم تنشأ بناءً على معاهدة دولية. وهذه الحكومات هي التي تحدد عملها ونظمها وقواعدها وإجراءاتها، وتتعاون مع الهيئات الدولية الأخرى وخصوصاً مجموعة العمل

41. تعليمات سلطة النقد رقم (10) لسنة 2019 بشأن وظيفة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة بتاريخ 2019/11/20.

المالي لتحقيق أهدافها. [42]
بتاريخ 2015/7/12، رحبت مجموعة مينافاتف بانضمام دولة فلسطين إلى المجموعة. تعتبر هذه المجموعة مستقلة بحد ذاتها، وقد أنشأت لمواجهة مخاطر عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لكون هذه المخاطر قابلة للمعالجة بطريقة فعالة بالتعاون بين دول المنطقة. وتعتمد هذه المجموعة في عملها على توصيات أربعين تبنتها في سبيل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح، كما وتعتمد على معاهدات الأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، التي تعتبر معايير دولية مقبولة في هذا الشأن. كما وتعتمد هذه المجموعة على المعايير التي تتبناها الدول العربية لتعزيز مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب وانتشار التسلح في المنطقة.
وكون التوصيات الأربعين الصادرة عن فاتف تشكل المرجعية لعمل مجموعة مينافاتف، تشكل هذه التوصيات الهدف لكافة الدول المنضوية في المجموعة سواء الدولية أو الإقليمية، مما يستوجب على كافة الدول تنفيذ هذه التوصيات وعكسها على شكل إجراءات وتشريعات وقوانين وأنظمة وتعليمات بما يجعل هذه الدولة مستجيبة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وبما يمنحها تقييم وفق درجات، بناء عليها يجري تصنيف هذه الدول بأنها ممتثلة لهذه المعايير أم لا، وعليه يجري تحديد آلية التعامل معها من قبل الدول الأخرى في العالم بشأن الخدمات المالية والمصرفية، وأكدت فلسطين على التزامها بهذه المعايير بعد الانضمام بموجب التعليمات رقم (19) لسنة 2017.

وتتنوع التوصيات الأربعين الصادرة عن مجموعة العمل المالي بين سياسات وتنسيق مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ والتدابير الوقائية؛ والتحقق من المستفيدين الحقيقيين من الأشخاص الاعتباريين؛ كذلك صلاحيات ومسؤوليات السلطات المختصة، والتعاون الدولي.
أفردت هذه التوصيات توصية خاصة بالمنظمات غير الهادفة للربح تتمثل في "التوصية 8" والتي أفردت مجموعة من التدابير والإجراءات الواجبة على الدول اتخاذها باعتبار أن المنظمات غير الهادفة للربح معرضة لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ ونظراً لتنوع الاشكال القانونية التي يمكن للمنظمات غير الهادفة للربح اتخاذها وفق كل دولة، اعتمدت مجموعة العمل المالي تعريفاً وظيفياً للمنظمات غير الهادفة للربح يستند إلى أنشطة وخصائص المنظمة. يتمثل تعريف المنظمات غير الهادفة للربح من منظور فاتف بأنها: **"شخص قانوني أو ترتيب أو مؤسسة تسهم أساساً في تجميع أو إنفاق الأموال لأغراض خيرية أو دينية أو ثقافية أو تعليمية أو اجتماعية أو أخوية أو لتلي أنواع أخر من الاعمال الصالحة."** [43]

ولإعمال التوصية (8) والتزام الدول بها، يجب على الدول اتخاذ سلسة من الإجراءات على أكثر من صعيد لضمان امتثالها للمعايير التي تهدف إلى حماية المنظمات غير الهادفة للربح من الاستغلال في غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ولا تأخذ فاتف بعين الاعتبار السياقات المختلفة للدول في هذا الجانب؛ فمثلاً في الحالة الفلسطينية، يقوم الاحتلال الإسرائيلي باستغلال هذه المعايير وتطبيقها على المنظمات الفلسطينية لتضييق الخناق على الفضاء المدني في فلسطين. [44]

ولفهم انعكاس التزامات فلسطين بموجب الانضمام لمجموعة العمل المالي على الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية، سوف نستعرض المحاور الرئيسية التي تقوم عليها التوصية (8) الخاصة بمجموعة العمل المالي والمتطلبات التي على الدول القيام بها، والتي تتمثل فيما يلي:

1. ينبغي على الدول استخدام كل مصادر المعلومات ذات الصلة بغرض تحديد خصائص وأنواع المنظمات غير الهادفة للربح التي يُرجح أن تكون معرضة، بحكم أنشطتها أو خصائصها، لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب.

2. ينبغي على الدول تحديد طبيعة التهديدات التي تشكلها الكيانات الإرهابية على المنظمات غير الهادفة للربح المعرضة للخطر والكيفية التي تستغل بها الجهات الفاعلة الإرهابية تلك المنظمات.

42. الموقع الالكتروني لمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، تمت زيارة الموقع بتاريخ 2023/7/28

43. التوصية رقم (8)، المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مجموعة العمل المالي الدولي (FATF)، نسخة محدثة آذار 2022

44. تصرفات الاحتلال الإسرائيلي تجاه بعض المنظمات الفلسطينية التي حصلت مؤخرا بأغلقها والتي تحصل باستمرار فهي نابعة ممارسات الاحتلال اليومية بحق الشعب الفلسطيني وبحق المنظمات الفلسطينية، حيث أن هذه المنظمات هي مرخصة قانونا وتعمل في الاراضي الفلسطينية بشكل قانوني وليس لديها أي إشكاليات قانونية لدى جهات الاختصاص في فلسطين، كما أن دولة فلسطين لم تدرج هذه المنظمات أو تصنفها بأي شكل، وكل ما تقوم به دولة فلسطين هو الالتزام بقرارات مجلس الأمن الدولي الذي لم يدرج أيا من هذه المنظمات على قوائمه. مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد. مرجع سابق.

3. ينبغي أن تتولى الدول مراجعة مدى ملاءمة الإجراءات، بما يشمل القوانين واللوائح، المتعلقة بالمجموعة الفرعية من قطاع المنظمات غير الهادفة للربح التي يمكن استغلالها في دعم تمويل الإرهاب، للتمكن من اتخاذ إجراءات متناسبة وفعالة لمعالجة المخاطر المحددة.

4. ينبغي أن تتبنى الدول سياسات واضحة لتشجيع المساءلة والنزاهة وزيادة ثقة الجمهور في إدارة جميع المنظمات غير الهادفة للربح وتنظيمها.

5. ينبغي أن تعمل الدول جنبا إلى جنب مع قطاع المنظمات غير الهادفة للربح لتطوير أفضل الممارسات وتحسينها بهدف مواجهة مخاطر تمويل الإرهاب وقابلية التعرض لها، ومن ثم حماية القطاع من استغلال تمويل الإرهاب له.

6. ينبغي أن تشجع الدول المنظمات غير الهادفة للربح على إبرام معاملاتها المالية من خلال قنوات مالية منظمة، متى أمكن ذلك، مع الأخذ في الاعتبار الإمكانات المتنوعة للقطاعات المالية في مختلف الدول ومختلف المناطق التي تحرص على تقديم خدمات إنسانية وخيرية عاجلة.

7. ينبغي أن تتوفر الدولة على معلومات المنظمات التي حددت أنها عرضة لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب وأن تكون هذه المعلومات متاحة للسلطات المختصة ذات الصلة، كما وينبغي التشجيع على توفير هذه المعلومات للجمهور.

8. يمكن للدولة مطالبة المنظمات غير الهادفة للربح بالاحتفاظ بمعلومات حول أهداف أنشطتها المعلنة والغرض منها وهوية الشخص أو الشخصيات التي تمتلك أنشطتها أو تتحكم فيها أو تديرها، بما في ذلك كبار الموظفين وأعضاء مجلس الإدارة والأمناء، وأن تُنشر هذه المعلومات بشكل مباشر من قبل المنظمة غير الهادفة للربح أو من خلال السلطات المعنية.

9. يمكن مطالبة المنظمات غير الهادفة للربح بإصدار بيانات مالية سنوية تحتوي على معلومات مفصلة حول الإيرادات والمصروفات، كما يمكن مطالبة المنظمات غير الهادفة للربح بأن يكون لديها ضوابط مناسبة قيد التنفيذ لضمان أن جميع الأموال يتم الاستفادة منها بالكامل ويتم إنفاقها على نحو يتوافق مع غرض الأنشطة وأهداف المنظمة غير الهادفة للربح المعلنة.

10. يمكن مطالبة المنظمات غير الهادفة للربح باتخاذ تدابير معقولة للتأكد من هوية وأوراق الاعتماد وحسن السلوك للمستفيدين منها والمنظمات الأخرى التابعة لها ومن أنها غير متورطة و/أو لا تستخدم الأموال الخيرية لدعم الإرهابيين أو المنظمات الإرهابية، ولكن، لا ينبغي مطالبتها باتخاذ تدابير العناية الواجبة تجاه العملاء. [45]

11. يمكن أيضا مطالبة المنظمات باتخاذ تدابير معقولة لتوثيق هوية الجهات المانحة الأساسية لديها واحترام سرية المعلومات الخاصة بها. ويتمثل الهدف الفعلي من هذا المطلب منع استغلال الأموال الخيرية في تمويل ودعم الإرهابيين والمنظمات الإرهابية. [46]

12. يمكن مطالبة المنظمات غير الهادفة للربح الاحتفاظ لمدة لا تقل عن خمس سنوات بسجلات تحتوي على المعاملات المحلية والدولية المفصلة بشكل واف للتحقق من أن الأموال قد تم استلامها وإنفاقها بما يتوافق مع غرض المنظمة وأهدافها وتوفير هذه السجلات للجهات المختصة بناءً على طلب السلطة المعنية، وحيثما يكون مناسبا يطلب من الجمعيات توفير سجلات حول الأنشطة الخيرية والعمليات المالية التي تجريها المنظمات غير الهادفة للربح للجمهور. [47]

13. ينبغي أن تضمن الدول التعاون الفعال والتنسيق ومشاركة المعلومات، إلى أقصى حد ممكن، بين كافة مستويات الجهات أو السلطات المعنية التي يتوفر لديها معلومات ذات صلة حول المنظمات غير الهادفة للربح.

14. ينبغي أن تتوفر لدى الدول خبرة في إجراء التحريات والقدرة على فحص تلك المنظمات غير الهادفة

45. لمذكرة التفسيرية للتوصية رقم (8) الفقرة (ج/6). المراقبة أو الإشراف المستهدف القائم على المخاطر في قطاع المنظمات غير الهادفة للربح. المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. مجموعة العمل المالي الدولي (FATF). نسخة محدثة آذار 2022.

46. المرجع السابق.

47. المرجع السابق.

للربح المشتبه في استغلالها في نشاط إرهابي أو من جانب منظمات إرهابية أو تدعم بشكل فاعل أي منهم.

15. ينبغي أن تضمن الدول أنه يمكن الحصول بالكامل على المعلومات المتعلقة بإدارة منظمة غير هادفة للربح بعينها وتنظيمها، بما في ذلك المعلومات المالية والبرامجية من خلال سلسلة من التحريات.

16. ينبغي أن تضع الدول آليات مناسبة للتأكد من مشاركة المعلومات بشكل فوري مع السلطات المختصة ذات الصلة بهدف اتخاذ إجراءات وقائية أو إجراء تحقيقات، عندما يكون هناك اشتباه أو أسباب كافية للاشتباه في أن منظمة غير هادفة للربح بعينها متورطة في عملية استغلال لغرض تمويل الإرهاب و/أو هي عبارة عن واجهة لجمع التبرعات لصالح منظمة إرهابية أو يتم استغلالها كوسيلة لتمويل الإرهاب، بما في ذلك تحقيق أغراض التهرب من تدابير تجميد الأصول أو أشكال أخرى من دعم الإرهاب أو تقوم بإخفاء أو تغطية تحويل الأموال إلى منظمات إرهابية، ولكنها تقوم بإعادة توجيهها لصالح الإرهابيين أو المنظمات المخصصة لأغراض مشروعة سرا الإرهابية. [48]

ووفقا لهذه المتطلبات، عكفت فلسطين ممثلة بسلطة النقد ووحدة المتابعة المالية واللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى تطبيق التوصية (8) بالإضافة إلى التوصيات الأربعين، حيث عمدت إلى مناقشة مشروع نظام خاص بالمنظمات غير الهادفة للربح، لم يتم استشارة المجتمع المدني بخصوصه، مما أثار موجة رافضة لهذا النظام كونه لم يراع الأطر القانونية الموجودة، بما فيها الجهات الرقابية وصلاحيات جهات الاختصاص، مما أدى إلى عدم إقراره.

في محاولة لتجاوز ازمة اصدار النظام المشار له في الفقرة السابقة، تم إصدار نظام خاص بالشركات غير الربحية رقم (20) لسنة ،2022 وإصدار قرار بقانون رقم (29) لسنة 2022، وكذلك إصدار نظام جمع التبرعات للأغراض الاجتماعية والخيرية رقم (26) لسنة 2022، والتي تأتي في إطار استجابة الحكومة للالتزامات المترتبة عليها بموجب انضمامها لمجموعة العمل المالي، وبخاصة التوصية رقم (8). وقد جرى إقرار كافة هذه التشريعات دون أية مشاركة من قبل المجتمع المدني، كذلك دون الالتفات إلى الملاحظات المقدمة من قبل المجتمع المدني بشأن نظامي الشركات غير الربحية وجمع التبرعات؛ حيث حملت هذه الأنظمة مخالفات جسمية فيما يتصل بالحق في تكوين الجمعيات بالإضافة إلى مخالفتها للقوانين الناظمة لعمل الجمعيات والشركات غير الربحية.

ووفقا لسلطة النقد فقد تم تحديث قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2022 والتعليمات الصادرة بموجبه، كمتطلب لانضمام دولة فلسطين لمجموعة الفاتف في العام 2015، بما يكفل لدولة فلسطين الحصول على درجات تقييم عالي في الالتزام الفني في مكافحات غسل الأموال وتمويل الإرهاب خاصة بعد الانضمام لهذه المعايير، ويعد تحديث الإطار القانوني واحدة من المعايير التي يتم عليها تقييم الدولة وإعطاءها درجات عالية في مسألة التقييم وهو فعليا كان السبب وراء تطوير وتحديث قرار بقانون مكافحة غسل على الأموال للعام 2022،[49] حيث أن التقييم بشكل عام يشتمل على جزئين، الجزء الأول فني يتمثل في وجود قوانين وسياسات وتشريعات، والجزء الثاني يتمثل في تقييم الفاعلية، من خلال تقييم مدى فعالية منظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ومدى توفر إحصائيات والتدابير المؤقتة وهناك توصيات 40 وفقا لاتفاقية فاتف FATF التي انضمت إليها دولة فلسطين والتي تضع مجموعة من المعايير التي يجب على دولة فلسطين الالتزام بها حتى تحصل على تقييم فني عادلي في هذا المجال، وبالتالي قامت سلطة النقد بتحديث الإطار القانوني لتلك الأسباب.[50] ويمكن القول أن التحديث الإطار القانوني ليس محصورا في سلطة النقد فهناك اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال لديها شراكة مع عدد من الجهات الرسمية بهذا الخصوص بالإضافة إلى وزارات الاختصاص ذات العلاقة. [51]

48. المعايير الدولية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب، مجموعة العمل المالي الدولي (FATF)، نسخة محدثة آذار 2022.
49. مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد، مرجع سابق.
50. المرجع السابق.
51. المرجع السابق.

- سابعاً: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

1. تعد القيود الدولية على وصول الجمعيات والهيئات الأهلية للخدمات المالية والمصرفية بتصاعد مستمر، ويعتبر الاحتلال الإسرائيلي من أبرز المحرضين على قطاع العمل الأهلي الفلسطيني والقطاع الخاص الفلسطيني أيضاً في سعيه إلى تجفيف موارد الهيئات الأهلية بما يخدم أهدافه في طمس الانتهاكات الاسرائيلية التي نجحت الهيئات الأهلية الفلسطينية في فضحها على المستوى الدولي، والتي سعت إلى المطالبة بمحاسبة ومساءلة مجرمي الحرب الإسرائيليين المسؤولين عنها أمام القضاء الدولي.

2. تخشى المؤسسات المالية والمصرفية الفلسطينية التي تتعامل مع الهيئات الأهلية الفلسطينية من قيام البنوك الوسيطة الإسرائيلية والدولية من قطع العلاقات معها بما يفقدها ميزة قوية في حضورها الاقتصادي في السوق الفلسطيني؛ وهو ما يجعلها تتشدد في كثير من الإجراءات الداخلية فيما يتصل بفتح حسابات الجمعيات، حيث تعكف بعض البنوك إلى إغلاق وتجميد حسابات الجمعيات ورفض فتح حسابات للجمعيات دون الاكتراث بالمرجعيات القانونية وتعليمات سلطة النقد.

3. غياب النصوص التشريعية الحامية للجمعيات والهيئات الأهلية حال التعسف في إغلاق الحسابات من قبل البنوك أو رفضها فتح الحسابات مما يحرم الجمعيات والهيئات الأهلية من سبل الانتصاف الفعال.

4. تعتبر المصارف الفلسطينية، والتي يملكها بشكل كامل القطاع الخاص، أن الهيئات الأهلية مرتفعة المخاطر بالنسبة لها في ضوء العديد من القضايا التي رفعت على المصارف الفلسطينية من قبل إسرائيليين مما يجعل هذه المصارف في خوف مستمر من العلاقة مع الهيئات الأهلية وتعميم فكرة المخاطر المرتفعة على كافة الهيئات بما يضع المزيد من القيود على مساحة عمل الهيئات ووصولها إلى الخدمات المالية والمصرفية.

5. لعب الانقسام الداخلي دوراً سلبياً كبيراً في وصول الجمعيات والهيئات الأهلية إلى الخدمات المالية والمصرفية وبخاصة في قطاع غزة، حيث أصبحت الهيئات تخضع لنظامين قانونيين مختلفين تحت سلطتين مختلفتين مما يتطلب الالتزام بكافة التعليمات ما بين الضفة وغزة، حيث اعتمدت الكثير من التعليمات على الاعتبارات السياسية الناجمة عن الانقسام السياسي.

6. بعد انضمام فلسطين إلى مجموعة مينافاتف، أصبحت كافة التعليمات والتشريعات والأنظمة تعزز من القيود على مساحة عمل الهيئات الأهلية ووصولها إلى الخدمات المالية والمصرفية وبخاصة في مرحلة ما قبل خضوع دولة فلسطين إلى تقييم مجموعة العمل المالي بشأن التزامها بتطبيق توصيات مجموعة العمل المالي.

7. غياب مشاركة الحكومة للمجتمع المدني فيما يتصل بكافة التعليمات والأنظمة الخاصة بوصول الجمعيات والهيئات الأهلية للخدمات المالية والمصرفية، وفرض هذه التشريعات والتعليمات والأنظمة في مخالفة واضحة للحق في تكوين الجمعيات والقوانين الناظمة لعملها، وعدم الالتفات إلى الالتزامات الدولية الأخرى من قبل اتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية التي صادقت عليها فلسطين والتي تؤكد على الحق في تكوين الجمعيات والحق في الوصول للخدمات المالية والمصرفية.

8. لا تملك الجهات المختصة بالتسجيل للجمعيات والهيئات الأهلية أية صلاحية فيما يتصل بإلزام المصارف بتمكين وصول الجمعيات للخدمات المالية والمصرفية، ويكتفي دورها فقط بالتسجيل والمتابعة دون القيام بأي دور يتصل بالحوكمة، كذلك تفتقد السلطات المشرفة على المصارف لأية قوة ملزمة قانوناً للمصارف بتمكين الجمعيات والهيئات الأهلية من الوصول للخدمات المالية والمصرفية. لافتقار التشريعات الخاصة بذلك لآليات واضحة بشأن إلزام المصارف بفتح الحسابات للهيئات والجمعيات، على الرغم من الدور الذي تقوم به في حل الإشكالات التي قد تظهر أثناء ذلك.

9. لم تراع الأنظمة والتعليمات والانضمام إلى مجموعة العمل المالي الاعتبارات الخاصة بالحالة الفلسطينية، ومدى انعكاس كل هذه التعليمات على الجمعيات واستغلالها من جانب الاحتلال الإسرائيلي كما حدث مع تصنيف المنظمات الفلسطينية الست من قبل وزير جيش الاحتلال واعتبارها منظمات "إرهابية" والطلب

من الجهات الدولية وبخاصة وحدات مكافحة غسل الأموال لدى الدول بإدراج المنظمات الفلسطينية المصنفة على قوائمها المحظورة، بما ينذر بعواقب وخيمة على هذه المنظمات. [52]

10. لم تكترث كافة التعليمات، وبخاصة التعليمات الخاصة بالمعرضين سياسياً لخطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تعتبر أعضاء مجلس إدارة المنظمات وأقربائهم من الأشخاص الذين ينطبق عليهم النهج القائم على المخاطر وإجراءات العناية الواجبة، بكون هؤلاء الأشخاص متطوعين في هذه المنظمات، وأن المتطلبات المتزايدة عليهم من شأنها أن تدفعهم إلى ترك التطوع في هذه المنظمات لاعتبارات كثيرة تخصهم وتخص عائلاتهم.

ثانياً: التوصيات

في ضوء النتائج السابقة يوصي الباحث بما يلي:

1. توسيع النقاش مع كافة مكونات قطاع العمل الأهلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة من أجل مراجعة القيود المفروضة من القطاع المصرفي بشكل فردي والقيود المعززة من قبل سلطة النقد.

2. اجراء حوار مع وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد الوطني بهدف الوقوف عند مسؤولياتهم بصفتهم جهات تسجيل، والضغط عليهم لتحمل مسؤولياتهم اتجاه الجمعيات والشركات غير الربحية. وتفعيل جهات الرقابة المعتمدة بدلا من فرض قيود إضافية على العمل الأهلي.

3. الضغط على الحكومة وسلطة النقد للإيفاء بالالتزامات الدولية الأخرى وبخاصة اتفاقيات حقوق الإنسان بموازاة التزامات الحكومة بموجب الانضمام إلى مجموعة العمل المالي.

4. القيام بحملة مناصرة لتعديل نظام الشركات غير الربحية والقرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ونظام الجمعيات ونظام السلطات المشرفة.

5. إجراء تقييم مخاطر لغسل الأموال وتمويل الإرهاب من قبل شبكة المنظمات الاهلية مبني على منهجيات دولية في موازاة التقييم الرسمي للمخاطر بما يجعل من التقييم ونتائجه أداة هامة في مواجهة ما يتم فرضه على الجمعيات من قيود.

6. عدم اعتبار الحالات الفردية التي تشوبها شبهات فساد معياراً يجري تعميمه على كل الجمعيات في سبيل إقرار مزيد من التعليمات التي تفرض قيود تحد من قدرة المنظمات للوصول للخدمات المالية.

7. العمل مع جهات الاختصاص والضغط على جهات الاختصاص لحذف تصنيف مجلس إدارة الجمعيات من قائمة الأشخاص المعرضين سياسيا لخطر غسل الأموال وحذف تصنيف الجمعيات عالية المخاطر واعتماد النهج القائم على المخاطر في عملية التصنيف.

8. إقرار تشريعات تضمن للجمعيات سبل الانتصاف فيما يتصل بعدم فتح الحسابات وإغلاقها، وتحمل جهات الاختصاص مسؤولياتها اتجاه الجمعيات التي يتم إغلاق حساباتها أو رفض فتح حسابات خاصة بها.

9. إلزام الحكومة بالحوار والمشاركة مع المجتمع المدني بخصوص إقرار أية تعليمات أو تشريعات ذات علاقة بالجمعيات والشركات غير الربحية، وتسهيل وصولها للخدمات المالية والمصرفية.

10. تقديم ورقة مفصلة حول دور جهات الاختصاص في الرقابة على الجمعيات والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية وكفاية هذه الجهات في تحقيق الأهداف المرجوة من توصية 8 في حال تم تفعيل دورها، وعدم الذهاب إلى إقرار تشريعات جديدة بشأن إعمال الرقابة بما يحد من قدرة المنظمات للوصول للخدمات المالية والمصرفية.

52. لمزيد من الاطلاع بشأن تصنيف مؤسسات فلسطينية من قبل الاحتلال الإسرائيلي، بالإمكان زيارة موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط التالي: https://www.ohchr.org/ar/press-releases/2021/10/israels-terrorism-designation-unjustified-attack-palestinian-civil-society

- المصادر والمراجع

أولاً: المصادر الدولية

- قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 والمنشور بتاريخ 2000/2/29 في الجريدة الرسمية.
- تعليمات رقم (4) لسنة 2022 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمنشورة بتاريخ 2023/1/25 في العدد 198 من الجريدة الرسمية.
- قرار بقانون رقم (42) لسنة 2021 بشأن الشركات، المنشور بتاريخ 2021/12/30 في العدد (25) من الجريدة الرسمية
- القرار بقانون رقم (39) لسنة 2022 بشأن مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- تعليمات سلطة النقد رقم (23) لسنة 2021 بشأن تحديث بيانات العملاء وفق النهج القائم على المخاطر الصادرة بتاريخ 2021/11/24.
- تعليمات رقم (29) لسنة 2017 الصادر عن سلطة النقد إلى كل المصارف بتاريخ 2017/2/14.
- تعليمات سلطة النقد رقم (10) لسنة 2019 بشأن وظيفة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة بتاريخ 2019/11/20
- مجموعة العمل المالي الدولي (FATF)، المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، نسخة محدثة آذار 2022

ثانياً: الكتب

- سلطة النقد الفلسطينية، دليل إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاص بالمصارف، 2017
- سلطة النقد، دليل إجراءات مكافحة غسل الأموال، مرجع سابق.
- عصام عابدين، قراءة في تعديلات نظام الشركات غير الربحية وعلاقتها بالمنظمات الاهلية، مؤسسة الحق، 2015.

ثالثاً: المواقع الالكترونية

- https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/ Recommendations/MENAFATF-Arabic-FATF-Recommendations-March2022.pdf.coredownload.inline.pdf.
- https://www.menafatf.org/ar
- http://muqtafi.birzeit.edu/
- https://www.lab.pna.ps/ar
- https://www.pma.ps/ar/
- https://www.ohchr.org/ar/press-releases/2021/10/israels-terrorism-designation-unjustified-attack-palestinian-civil-society
- https://www.saacb.ps/ar/IndexAr.aspx

رابعاً: المقابلات الشخصية

- مقابلة شخصية مع احمد طلال خالد، رئيس قسم، سلطة النقد، بتاريخ 2023/9/6 الساعة 12:00.