

# حماية القطاع غير الربحي من الاستغلال في تمويل الإرهاب

المعايير الدولية والإطار القانوني التونسي



**ICNL**

INTERNATIONAL CENTER  
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW



	حماية القطاع غير الربحي من الاستغلال في تمويل الإرهاب: المعايير الدولية والإطار القانوني التونسي
٤	مقدمة
٦	القسم الأول: المعايير الدولية والممارسات الفضلى
٧	١,١ التوصية الثامنة
٧	١,٢ المذكرة التفسيرية للتوصية الثامنة
١٠	١,٣ ورقة الممارسات الفضلى في محاربة استغلال المنظمات غير الهادفة للربح
١٦	١,٤ المعايير الدولية والممارسات الفضلى فيما يخص الحق في حرية تكوين الجمعيات
١٧	١,٥ المعايير الدولية لحماية الحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات في ضوء مكافحة تمويل الإرهاب
١٩	١,٦ تقرير التقييم المشترك للجمهورية التونسية
٢٠	١,٧ تقرير المتابعة المعززة الثاني للجمهورية التونسية
٢١	١,٨ تقرير المتابعة المعززة الثالث للجمهورية التونسية
٢٢	١,٩ تقرير المتابعة المعززة الرابع للجمهورية التونسية
٢٣	القسم الثاني: الإطار القانوني التونسي
٢٤	٢,١ قانون أساسي عدد ٩ لسنة ٢٠١٩ يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد ٢٦ لسنة ٢٠١٥ المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال
٢٥	٢,٢ قانون عدد ٥٢ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٢٩ أكتوبر ٢٠١٨ يتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات
٢٦	٢,٣ أمر حكومي عدد ١ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٤ جانفي ٢٠١٨ يتعلق بضبط إجراءات تنفيذ القرارات الصادرة عن الهيكل الأممية المختصة المرتبطة بمنع تمويل الإرهاب
٢٧	٢,٤ قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد ٢ لسنة ٢٠١٧ مؤرخ في ٢ مارس ٢٠١٧ يتعلق بمبادئ توجيهية لتتصد العمليات أو المعاملات المالية المسترابة والتصريح بها والخاصة بالمهنة المالية
٢٩	٢,٥ قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد ٣ لسنة ٢٠١٧ المؤرخ في ٢ مارس ٢٠١٧ المتعلق بالمستفيدين الحقيقيين
٣٠	٢,٦ قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد ١٢ لسنة ٢٠١٨ المؤرخ في ٣٠ ماي ٢٠١٨ يتعلق بالمبادئ التوجيهية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في علاقة بالمنظمات غير الهادفة للربح وخاصة الجمعيات
٣٥	الخاتمة والتوصيات

## مقدمة

تم تطوير هذه الدراسة من قبل المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ICNL) وبالتعاون مع مؤسسة المجتمع المفتوح المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا (OSF-MENA) وقد شاركت في إعدادها المحامية دعاء خليل فار، وتهدف هذه الدراسة إلى استعراض مدى مواءمة التشريعات والتدابير الوطنية للجمهورية التونسية مع المعايير الدولية التي من شأنها حماية القطاع غير الهادف للربح من الاستغلال في تمويل الإرهاب.

في ظل الجهود الحثيثة دولياً لمحاربة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح، تبنت مجموعة العمل المالي (فاتف) (Financial Action Task Force-FATF) عدداً من التوصيات التي تعد بمثابة المعايير الدولية والتدابير القانونية والتنظيمية والتشغيلية لحماية نزاهة النظام المالي الدولي (١). مجموعة العمل المالي (فاتف) هي منظمة حكومية دولية أنشئت منذ عام ١٩٨٩ من قبل وزراء الدول الأعضاء (٢) فيها لغايات مكافحة التهديدات التي تؤثر على نزاهة النظام المالي الدولي؛ إذ تقوم فاتف بوضع المعايير وتبني التدابير التي من شأنها محاربة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح وغيرها، وتعزيز تنفيذ هذه التدابير، والحرص على تقليل مواطن الضعف على المستوى الوطني لحماية الدول الأعضاء والنظام المالي الدولي ككل من الاستغلال.

تقوم فاتف كذلك بتقييم الدول ومتابعة مدى مراعاتها للمعايير الدولية التي تحمي من استغلالها في غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، وتستصدر فاتف تقارير تقييم وتقارير متابعة معززة تتضمن المخرجات التي تتوصل إليها. تبني فاتف المنهج القائم على المخاطر في رصد التطور الذي تحرزه الدول الأعضاء في تطبيق المعايير والتدابير الضرورية لمحاربة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وفي تحديد مكامن الهشاشة على المستويات الوطنية.

من بين توصيات فاتف المتبناة التوصية الثامنة التي تركز على المنظمات غير الهادفة للربح؛ إذ تنص هذه التوصية على ما يلي: «ينبغي على الدول أن تراجع مدى ملاءمة القوانين واللوائح التي تتعلق بالمنظمات غير الهادفة للربح التي تعتبرها الدولة عرضة للاستغلال لغايات تمويل الإرهاب. وينبغي على الدول أن تتبع تدابير محددة ومتناسبة بما يتوافق مع المنهج القائم على المخاطر لحماية هذه المنظمات غير الهادفة للربح من الاستغلال في تمويل الإرهاب، بما في ذلك: (أ) من قبل المنظمات الإرهابية التي تظهر ككيانات مشروعة؛ (ب) من أجل استغلال كيانات مشروعة كأدوات لتمويل الإرهاب، بما في ذلك من أجل التهرب من تدابير تجميد الأصول؛ و(ج) من أجل إخفاء أو تغطية تحويل الأموال المخصصة لأغراض مشروعة سراً وإلى منظمات إرهابية». وقد تمت مراجعة هذه التوصية عدة مرات، آخرها في ٢٠١٣، بناء على ملاحظات من القطاع غير الربحي بغية حماية الدور المهم الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني والأغراض المشروعة التي تسعى لتحقيقها. كما وقد تم تدعيم هذه التوصية بمذكرة تفسيرية وورقة حول الممارسات الفضلى لمحاربة استغلال المنظمات غير الهادفة للربح. وعليه، ستطرح هذه الدراسة مضمون التوصية الثامنة ومذكرتها التفسيرية والممارسات الفضلى التي تشكل أمثلة على طرق للمواءمة مع المعايير الدولية بهدف مكافحة استغلال المنظمات غير الربحية في تمويل الإرهاب.

على الرغم من ضرورة حماية القطاع غير الربحي من الاستغلال في تمويل الإرهاب، إلا أنه لا يجوز استخدام ذلك كذريعة للتضييق على حق المنظمات غير الهادفة للربح في التشكيل والحصول على الموارد المالية والعمل بحرية دون تدخل غير مبرر من السلطات العمومية. إذ كفل القانون الدولي الحق في تكوين الجمعيات وأكد على إمكانية حماية المنظمات غير الربحية من الاستغلال دون

١- في عام ١٩٩٠، قامت فاتف بتبني أربعين توصية لتمثل المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح. وقد تم مراجعة وتعديل هذه التوصيات عبر السنين لضمان ملاءمتها للواقع وحيثياته.

٢- تتمثل أعضاء فاتف في: الأرجنتين، أستراليا، النمسا، بلجيكا، البرازيل، كندا، الصين، الدنمارك، المفوضية الأوروبية، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، مجلس التعاون الخليجي، هونغ كونغ، آيسلندا، الهند، إيرلندا، إسرائيل، إيطاليا، اليابان، جمهورية كوريا، لوكسمبورغ، ماليزيا، المكسيك، هولندا، نيوزيلندا، النرويج، البرتغال، روسيا، المملكة العربية السعودية، سنغافورة، جنوب أفريقيا، إسبانيا، السويد، سويسرا، تركيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية.

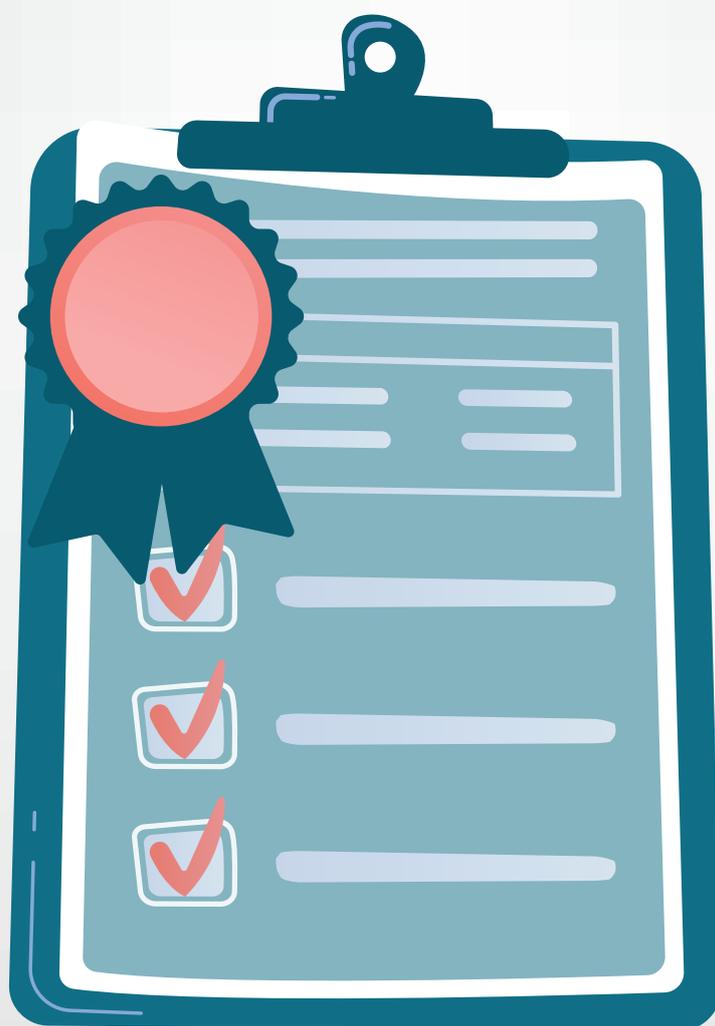
إغفال الالتزام بالمعايير الدولية الناظمة له. ستشير هذه الدراسة إلى المعايير الدولية للحق في تكوين الجمعيات من جهة، وكيفية الموازنة بين منع الاستغلال في تمويل الإرهاب من جهة وبين حماية الحق في تكوين الجمعيات المكفول في الشرائع الدولية من جهة أخرى.

في إطار التحول الديمقراطي لتونس بعد ثورة عام ٢٠١١، رُتبت تونس على نفسها التزاماً بضمان وحماية حقوق وحرية التونسيين؛ ومن بينها الحق في حرية تكوين الجمعيات. وقد تبلور هذا الالتزام بتبني مرسوم ٨٨ لسنة ٢٠١١ يتعلق بتنظيم الجمعيات (مرسوم ٨٨) والذي يعتبر من القوانين الناظمة لحرية تكوين الجمعيات الأكثر تطوراً في المنطقة. كما حرصت تونس على تقوية نظامها القانوني بما يتيح مكافحة استغلال قطاعها غير الربحي في تمويل الإرهاب وذلك من خلال السعي إلى مواءمة تشريعاتها الوطنية مع مضمون التوصية الثامنة من توصيات فاتف. وعليه، سيتم استعراض أداء تونس ومدى مراعاة تشريعاتها وتدابيرها لمقتضيات التوصية الثامنة من توصيات فاتف.

لقد تم تقييم الجمهورية التونسية عدة مرات، وفي كل مرة تم تحديد أوجه القصور التي يترتب على تونس مواجهتها لمكافحة استغلال القطاع غير الربحي لديها في تمويل الإرهاب. وقد حققت تونس بالفعل عدة إنجازات للوصول إلى هذا الهدف؛ من بينها: التعاون مع فاتف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينافاتف - MENAFATF)، وصياغة وتعديل القوانين التي تم سنها في محاولة للامتثال لتوصية فاتف الثامنة، وعقد ورش عمل للتوعية. في آخر تقرير للمتابعة المعززة للجمهورية التونسية، الصادر في تشرين الثاني من العام المنصرم، حصلت تونس على تصنيف «متوافق» فيما يخص التوصية الثامنة وهو إنجاز استطاعت الوصول إليه بجهود كبيرة وعلى نحو تدريجي وملتزمة مستمرة من فاتف. على الرغم من ذلك، فهناك بعض الجوانب التي يمكن أن تجعل من تونس أكثر حماية لمنظماتها غير الربحية من الاستغلال في تمويل الإرهاب دونها مساس في حماية الحق في تكوين الجمعيات، ستتم الإشارة إلى هذه الجوانب في هذه الدراسة.

سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى قسمين: يركز **القسم الأول** على المعايير الدولية لمحاربة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولحماية الحق في حرية تكوين الجمعيات وذلك من خلال: استعراض التوصية الثامنة ومضمونها؛ وتسليط الضوء على أهم حيثيات المذكرة التفسيرية؛ وتقديم أهم مضامين ورقة الممارسات الفضلى في محاربة استغلال المنظمات غير الهادفة للربح؛ والتطرق إلى المعايير الدولية التي تخص حرية تكوين الجمعيات؛ وتقديم لمحة عن المعايير الدولية لحماية الحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات في ضوء مكافحة تمويل الإرهاب؛ كما وستقوم الدراسة بطرح استنتاجات وتوصيات تقرير التقييم المشترك للجمهورية التونسية وتقارير المتابعة المعززة الثاني والثالث والرابع في الجوانب ذات العلاقة بمدى مراعاة تونس للالتزامات المترتبة عليها بموجب التوصية الثامنة. في **القسم الثاني**، ستقوم الدراسة بالنظر في القوانين التونسية ذات العلاقة بحماية المنظمات غير الربحية من الاستغلال. سوف يتم اختتام الدراسة بمشاركة لأهم التوصيات التي من الممكن لتونس العمل على تبنيها لحماية القطاع غير الربحي من الاستغلال لأغراض تهدد نزاهة النظام المالي على المستوى الوطني والدولي.

# القسم الأول المعايير الدولية والممارسات الفضلى



## ١,١ التوصية الثامنة:

تعتبر التوصية الثامنة الوارد نصها أعلاه **بعض، وليس جميع** المنظمات غير الهادفة للربح من الجهات العرضة للاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب. وعليه، تضع التوصية على الدول التزامين إيجابيين؛ يتمثل الأول منهما في تحديد تلك المنظمات على وجه الخصوص، بينما يكمن الالتزام الثاني في مراجعة مدى ملاءمة القوانين واللوائح التي تتعلق بها بغية دحض إمكانية استغلالها «(أ) من قبل المنظمات الإرهابية التي تظهر ككيانات مشروعة؛ (ب) من أجل استغلال كيانات مشروعة كأدوات لتمويل الإرهاب، بما في ذلك من أجل التهرب من تدابير تجميد الأصول؛ و(ج) من أجل إخفاء أو تغطية تحويل الأموال المخصصة لأغراض مشروعة سراً وإلى منظمات إرهابية.» (٣)

في تنفيذ هذا الالتزام، تؤكد التوصية الثامنة على ضرورة اعتماد الدول على **المنهج القائم على المخاطر**. (٤) يتطلب هذا المنهج الحرص على تحقيق التناسب بين الخطر المرجو الحماية منه والتدابير المتخذة للقيام بذلك. ويكمن الغرض من ذلك في ضمان فعالية التدابير المتبناة لدرء المخاطر، ونجاعة تحديد درجة تعقيد أو بساطة التدابير الضروري اتخاذها، وكفاءة توظيف الموارد لتحقيق ذلك.

وعليه، عند تطبيق هذا المنهج على حماية المنظمات غير الهادفة للربح العرضة للاستغلال لغايات تمويل الإرهاب، فإنه من الضروري ألا تؤدي التدابير المتخذة لحمايتها من هذه المخاطر إلى الإخلال بالحقوق في حرية تكوين الجمعيات أو إلى تعطيل الأنشطة المشروعة لمنظمات المجتمع المدني. كما ويشكل اقتصار التوصية الثامنة على المنظمات غير الهادفة للربح الأكثر عرضة لخطر الاستغلال وليس على مجمل المنظمات تطبيقاً حياً لهذا المنهج؛ وعليه تُلزم التوصية الدول بتقييم الواقع لتحديد تلك التي قد تكون فريسة هذا الاستغلال ووضع تدابير وقائية تستهدف حماية هذه المنظمات بعينها وليس فرض تدابير استباقية على جميع المنظمات. يشكل هذا الالتزام قرينة على أن الأصل يكمن في اعتبار المنظمات غير الهادفة للربح غير عرضة للاستغلال، وأن الاستثناءات تقتضي التبرير والتقييم والتناسبية في الدرء. عدم تطبيق المنهج القائم على المخاطر من شأنه أن يؤدي إلى استغلال الحكومات لهذه التوصية في قمع المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان على نحو غير مشروع وتقييدهم على نحو غير متناسب عبر، على سبيل المثال، فرض القيود على التمويل (بما فيه التمويل الأجنبي وحوالات الأموال) لمنظمات المجتمع المدني، وتقييد أنشطتها باسم الأمن الوطني ومحاربة الإرهاب.

الأصل يكمن في اعتبار المنظمات غير الهادفة للربح عرضة للاستغلال، وأن الاستثناءات تقتضي التبرير والتقييم والتناسبية في الدرء. عدم تطبيق المنهج القائم على المخاطر من شأنه أن يؤدي إلى استغلال الحكومات لهذه التوصية في قمع المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان على نحو غير مشروع وتقييدهم على نحو غير متناسب.

## ١,٢ المذكرة التفسيرية للتوصية الثامنة: (٥)

تم تدعيم التوصية الثامنة بمذكرة تفسيرية توضح كيفية تطبيقها. تؤكد المذكرة التفسيرية على أن المنظمات غير الهادفة للربح ليست جميعها عرضة للاستغلال. تأخذ هذه المنظمات أشكالاً مختلفة قد تختلف من دولة إلى أخرى؛ وعليه تتبنى المذكرة تعريفاً عملياً للمنظمات غير الهادفة للربح يتمثل في أنها: «الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني أو المنظمة التي تنخرط بشكل أساسي في جمع أو صرف الأموال لأغراض مثل الأغراض الخيرية، أو الدينية، أو الثقافية، أو التعليمية، أو الاجتماعية، أو الودية، أو للقيام بأنواع أخرى من «الأعمال الصالحة.» (٦) يتضح لنا من هذا التعريف أن المذكرة تقتضي النظر إلى **نشاطات وخصائص** المنظمات

٣- التوصية (٨) من توصيات مجموعة العمل المالي (فاتف).

٤- تم التأكيد على هذا المنهج في التوصية (١) من توصيات فاتف.

٥- مجموعة العمل المالي (فاتف)، المذكرات التفسيرية للتوصيات فاتف، المذكرة التفسيرية للتوصية الثامنة، ص ٥٢-٥٧، شباط ٢٠١٢ (تحديث حزيران ٢٠١٩).

٦- فقرة (١) من المذكرة التفسيرية.

للحكم على ما إذا كانت عرضة للاستغلال أم لم تكن. وبالتالي، فإن مجرد عدم سعي المنظمة للربح ليس قرينة كافية على أنها عرضة لهذا الخطر. بالنتيجة، توضح المذكرة أن القيود والتدابير الوقائية الشاملة التطبيق على جملة المنظمات غير الهادفة للربح لا يتوافق مع التوصية الثامنة ومذكرتها التفسيرية.

- تتبنى المذكرة تعريفاً عملياً للمنظمات غير الهادفة للربح يتمثل في أنها: «الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني أو المنظمة التي تنخرط بشكل أساسي في جمع أو صرف الأموال لأغراض مثل الأغراض الخيرية، أو الدينية، أو الثقافية، أو التعليمية، أو الاجتماعية، أو الودية، أو للقيام بأنواع أخرى من «الأعمال الصالحة».
- القيود والتدابير الوقائية الشاملة التطبيق على جملة المنظمات غير الهادفة للربح لا يتوافق مع التوصية الثامنة ومذكرتها التفسيرية.

تشير المذكرة إلى عدد من الأسباب التي من شأنها أن تحفز استغلال المنظمات كوسيط لتمويل الإرهاب. من بينها: تمتع المنظمات بثقة العموم، وإمكانية وصولها إلى مصادر تمويل متعددة، ولحيازتها - في العادة - على التمويل نقداً، وكذا لاستغلال وجود بعض المنظمات على المستوى الوطني والإقليمي والدولي. جميع هذه الأسباب تجعلها أكثر جاذبية لمن لديه أهداف إرهابية، وتجعل حماية المنظمات غير الهادفة للربح بشكل خاص، والمجتمع والنظام المالي الذي يحكمه بشكل عام، من مثل هذه المخاطر غاية في الأهمية.

تفصل المذكرة النهج الواجب الاستخدام لتحقيق هذه الحماية والذي تم الإشارة إليه بشكل عام في التوصية. تشتمل المذكرة على جملة من المبادئ العامة الواجب مراعاتها عند قيام الدول بتحديد المنظمات التي تنطبق عليها التوصية ومراجعة التشريعات ذات العلاقة. تتمثل هذه المبادئ في:

**(١) المنهج القائم على المخاطر:** اتباع المنهج القائم على المخاطر في تحديد مصدر مخاطر تمويل الإرهاب، وفي تبني وإنفاذ تدابير مرگزة لا تعطل النشاطات الخيرية ولا تُبعثر الموارد المتاحة لمكافحة تمويل الإرهاب وتأخذ بعين الاعتبار تنوع القطاعات في الدولة واختلاف درجات تعرّض كل من هذه القطاعات للاستغلال.

**(٢) المرونة:** تسلط المذكرة الضوء على أهمية المرونة في تطوير استجابة وطنية تراعي المتغيرات التي تطرأ على مخاطر تمويل الإرهاب.

**(٣) التناسب والفعالية:** تطلب المذكرة أن تكون أي تدابير معتمدة متناسبة مع المخاطر المحددة باستخدام المنهج القائم على المخاطر وفعالة في درء هذه المخاطر.

**(٤) عدم المساس بحرية تكوين الجمعيات:** لا يجوز استخدام مكافحة تمويل الإرهاب كذريعة لتقييد حرية تكوين الجمعيات أو تعطيل/تثبيط الأنشطة الخيرية. بدلاً من ذلك، يجب أن يظل احترام جميع حقوق الإنسان والامتثال لميثاق الأمم المتحدة وللقانون الدولي لحقوق الإنسان هو القاعدة العامة. على هذا النحو، يجب أن يكمن الهدف من حماية المنظمات ومكافحة استغلالها لغايات الإرهاب في تعزيز المساءلة والثقة فيما بين المنظمات غير الحكومية والمواطنين وعامة الجمهور.

**(٥) التصدي للمخاطر:** إن البلدان مطالبة باتخاذ الاجراءات اللازمة والفعالة والمنتاسبة للتصدي للمنظمات التي يتم بالفعل استغلالها أو التي تقوم بدعم الأنشطة الإرهابية بقصد أو بدونه. كما وتطالب الدول بالتحقيق ووقف تمويل و/أو دعم الإرهاب. تجدر الإشارة هنا إلى ضرورة مراعاة هذه الالتزامات والتدابير، قدر الإمكان، للتأثير السلبي المحتمل وقوعه على المستفيدين المشروعين من الأنشطة الخيرية التي تقدمها هذه المنظمات غير الحكومية.

**(٦) التعاون مع القطاعات المختلفة:** لا بد أن تطور الدول علاقات تعاونية مع المنظمات غير الهادفة للربح ومع القطاعين الخاص والعمومي لفهم المخاطر المحتملة بشكل أفضل ورفع الوعي وتطوير استراتيجيات فعالة للتخفيف من المخاطر، كما ويجب عليها استخدام أي معلومات متاحة وتعزيز مشاركة المعلومات حول تمويل الإرهاب بين الجهات المختلفة، وتشجيع تطوير البحوث ذات الصلة.

المبادئ العامة الواجب مراعاتها عند تحديد المنظمات التي تنطبق عليها التوصية:

- (١) المنهج القائم على المخاطر.
- (٢) المرونة.
- (٣) التناسب والفعالية.
- (٤) عدم المساس بحرية تكوين الجمعيات.
- (٥) التصدي للمخاطر.
- (٦) التعاون مع القطاعات المختلفة.

تتضمن المذكرة التفسيرية تفصيلاً لمجموعة الالتزامات التي تفرضها التوصية الثامنة بهدف محاربة تمويل الإرهاب. كما أسلفنا الذكر، تتطلب التوصية من الدول تحديد مجموعة المنظمات غير الهادفة للربح العرضة للاستغلال، وعقب ذلك، النظر في مدى نجاعة التشريعات المعمول بها في مكافحة خطر تمويل الإرهاب، وتبني أي تدابير إضافية إذا كان لذلك داعٍ. تتمثل الاجراءات الواجب على الدول اتخاذها فيما يلي:

- (١) استخدام كافة المعلومات والموارد المتاحة لتحديد صفات وخصائص وأنواع المنظمات غير الربحية الأكثر عرضة للخطر، وكذا تحديد طبيعة المخاطر التي من الممكن أن تتعرض لها هذه المنظمات، والسبل التي تستخدمها الجهات الإرهابية لاستغلال هذه المنظمات.
- (٢) النظر في كافة القوانين والأنظمة ذات الصلة بالمنظمات التي تم تحديدها للبحث في مدى فعالية هذه التشريعات في درء هذه المخاطر عنها.
- (٣) القيام بعملية إعادة تقييم دورية يتم من خلالها الاطلاع على أي معلومات جديدة حول مواطن ضعف القطاع غير الربحي التي من شأنها جذب الأنشطة الإرهابية، وتبني أي تدابير إضافية من شأنها الاستجابة لهذه التغييرات وصد مخاطرها بشكل فعال.
- (٤) الحرص على تبني سياسات واضحة تعزز المحاسبة والنزاهة والثقة في إدارة المنظمات غير الربحية، ووضع برامج تعليمية من شأنها رفع وعي العامة والمانحين بنقاط ضعف المنظمات غير الهادفة للربح التي من شأنها أن تزيد من استغلالها في النشاطات الإرهابية، وبناء قدرات المنظمات حول الآليات والسبل التي من الممكن استخدامها لحماية أنفسها من مثل هذه المخاطر.
- (٥) تعزيز تعاون الدول مع القطاع غير الربحي لتطوير مجموعة من أفضل الممارسات التي من شأنها أن تساهم في الحماية من مخاطر تمويل الإرهاب. من الأمثلة على ذلك، تشجيع المنظمات غير الربحية على استخدام القيود والسجلات المالية المنظمة والمصرح بها بالقدر الممكن.
- (٦) تعزيز الرقابة الفعالة على المنظمات غير الربحية لرصد مدى امتثالها مع متطلبات التوصية الثامنة. في حال عدم الامتثال، لابد وأن تكون الجزاءات فعالة ومتناسبة وراذعة. من المتطلبات التي قد تفرضها الدول على المنظمات الخاضعة للتوصية الثامنة:
  - اشتراط التسجيل و/أو الحصول على رخصة، على أن تكون أي معلومات حول هذا الشرط متاحة للعموم وللسلطات المختصة.
  - اشتراط احتفاظ المنظمات بمعلومات حول أهدافها وأغراضها ومؤسسيها والمسؤولين عن إدارتها وأعضائها، وإتاحة هذه المعلومات للعامة.
  - اشتراط إعداد المنظمات لتقارير مالية وإدارية تبين أنشطتها ومواردها ونفقاتها.
  - اشتراط تبني المنظمات لمجموعة من الضوابط التي من شأنها ضمان صرف الموارد لأغراض تنسجم مع أهداف المنظمة.
  - تبني المنظمات لتدابير معقولة من شأنها ضبط هوية المستفيدين من أنشطتها وكذا هوية مانحيها.
  - (٧) تعزيز التعاون والتنسيق بين جميع السلطات المختصة التي تقتني معلومات عن المنظمات غير الربحية.

- (٨) تقوية خبرات وقدرات الجهات الرسمية المعنية في التحقيق مع المنظمات التي تم استغلالها أو التي تدعم الأنشطة أو المنظمات الإرهابية، وحرص الدول على ضمان الوصول التام للمعلومات حول إدارة المنظمات غير الهادفة للربح وأنشطتها ومواردها المالية خلال فترة التحقيق.
- (٩) إنشاء وسائل من شأنها توفير معلومات للسلطات المختصة حول المنظمات التي يوجد أسباب معقولة لاشتباه دعمها للإرهاب أو لاستغلالها لغايات تمويل الإرهاب وذلك بغية اتخاذ هذه السلطات تدابير وقائية.
- (١٠) تعزيز التعاون الدولي لدرء مخاطر تمويل الإرهاب عبر تعيين ضباط اتصال في كل دولة وتبني اجراءات للرد على أي طلبات دولية حول منظمات غير ربحية يشتبه دعمها أو استغلالها في تمويل الإرهاب.
- (١١) عمل الدول على تزويد سلطاتها المسؤولة عن الرصد والرقابة والتحقيق مع القطاع غير الربحي بالموارد المالية والبشرية والتقنية الكافية.

## ١,٣ ورقة الممارسات الفضلى في محاربة استغلال المنظمات غير الهادفة للربح: (٧)

تقدم الورقة مجموعة من الأمثلة على ممارسات فضلى يمكن للدول الاستعانة بها عند تنفيذ التوصية الثامنة. يساهم تبني هذه الممارسات على الحفاظ على نزاهة المنظمات غير الربحية وحمايتها من الاستغلال من قبل الإرهابيين مع الحرص على استمرار فعالية أنشطة القطاع غير الربحي وتعزيز الثقة في أهدافه. تعتبر أفضل الممارسات مجرد أمثلة يمكن اتباعها على سبيل الإرشاد وليست معايير إلزامية إلا أنها مفيدة لتجسيد التدابير التي يمكن أن تساعد في الامتثال لهذه المعايير. تأخذ الممارسات المقترحة بعين الاعتبار المنهج القائم على المخاطر وتتسق مع التزامات البلدان في مجال حقوق الإنسان بما في ذلك حرية تكوين الجمعيات والتجمع والحق في التعبير وغيرها.

تؤكد الورقة، مجدداً، على كون متطلبات التوصية الثامنة لا تنطبق على جميع المنظمات غير الهادفة للربح بحسب تعريفها الذي تبنته فاتف، بل فقط على تلك المعرضة لخطر الاستغلال. وعليه، تشرح الورقة كيفية فهم «الخطر»؛ إذ تقدم تعريفاً للخطر بأنه: «قدرة تهديد ما على استغلال نقطة ضعف أو ثغرة معينة.» (٨) وعليه فوجود خطر، لا بد من وجود كل من التهديد ونقطة الضعف/الثغرة.

تقدم ورقة الممارسات الفضلى في محاربة استغلال المنظمات غير الهادفة للربح تعريفاً للخطر بأنه: «قدرة تهديد ما على استغلال نقطة ضعف أو ثغرة معينة.»

لتحديد هذا الخطر، تتطلب الورقة أن تقوم الدول بإجراء **مراجعة محلية ودراسة لمجمل القطاع غير الربحي** أو تعزيز إمكانية الحصول على معلومات حول أنشطة القطاع وحجمه وسمات منظماته في الوقت المناسب. من شأن ذلك أن يساهم في تحديد المنظمات المعرضة للاستغلال في تمويل الإرهاب، وفهم القطاع غير الربحي على نحو أفضل، وفهم طبيعة المخاطر التي يواجهها القطاع، وتحديد التشريعات النافذة التي تتضمن تدابير تساهم في تخفيف هذه المخاطر، وتحديد ما إذا كانت التدابير المتبناة متناسبة مع المخاطر التي تم تحديدها وما إذا كان هناك حاجة لتبني تدابير إضافية بهدف محاربة الاستغلال في الإرهاب. من العناصر التي يمكن أن تشتمل عليها هذه المراجعة: حجم ونوع ونطاق وخدمات المنظمات غير الربحية، وأنشطتها خاصة تلك العابرة للحدود، وقاعدة مانحيها، ومصادر تمويلها، والوسائل المستخدمة في حوالة الموارد المالية والدفوع، والمخاطر المصحوبة بهذه العناصر.

يقع على عاتق الدول كذلك **القيام بتقييم دوري للقطاع** عبر الاطلاع على أي معلومات جديدة حول ثغرات محتملة قد تتيح وقوع أنشطة لتمويل الإرهاب، أو أي توجهات ذات علاقة بالاستغلال الإرهابي، أو تدابير تخفيف الخطر. قد تؤدي دراسة القطاع والمخاطر التي يواجهها إلى التعرف على وجه دقيق على نوع المنظمات التي تُستغل في تمويل الإرهاب ودرجة الخطر الذي تشكله والتدابير المتناسبة مع هذه المخاطر. فقد تقرر دولة ما أن القوانين والتدابير المتبعة والنافذة كفيلة في تحقيق الحماية المرجوة، وقد ترتأى العكس.

عقب قيام الدولة بالمراجعة المحلية والدورية، لا بد وأن يتم تصميم **خطة فعالة** لمحاربة هذه المخاطر تعكس فهماً واقعياً للقطاع ومخاطره وتوضح الاجراءات الواجب على الدولة اتخاذها لتخفيف هذه المخاطر أو إقصائها تماماً بما يتناسب وحجم الخطر. فلا بد أن يتم تعيين السلطات المختصة وآليات التعاون فيما بينها والموارد المراد تخصيصها لغايات مكافحة تمويل الإرهاب بما يتواءم مع المنهج القائم على المخاطر.

من الجدير بالذكر أنه وبالرغم من إمكانية تعرض المنظمات غير الربحية، مثلها كمثل الجهات الربحية، لمخاطر مرتبطة بغسل الأموال والاحتيال والفساد والتهرب الضريبي إلا أن التوصية الثامنة ذات صلة فقط بخطر التعرض للاستغلال في تمويل الإرهاب. من الجدير بالذكر هنا أن التدابير المتخذة للحماية من المخاطر الأخرى، كغسل الأموال مثلاً، قد يكون له أثر فعال وحديث على مكافحة أو التخفيف من خطر الاستغلال في تمويل الإرهاب؛ فجميع هذه المخاطر قد تؤثر على بعضها البعض والحماية من كل منها قد يؤدي إلى التخفيف من خطر الآخر في تمويل الإرهاب الذي قد تتعرض له المنظمات غير الهادفة للربح.

عند تبني أي تدابير، لا بد وأن يتم الأخذ بالاعتبار الهدف من التوصية الثامنة بحيث يتم: (١) حماية المنظمات من الاستغلال في تمويل الإرهاب، (٢) تحديد واتخاذ اجراءات فعالة ضد المنظمات التي يتم استغلالها بالفعل أو التي تدعم الإرهابيين و/أو المنظمات الإرهابية. يتحقق الشق الأول عند اتخاذ تدابير متناسبة والمخاطر التي صممت لدورها بحيث لا تؤدي تلك التدابير إلى تعطيل أنشطة المنظمات غير الهادفة للربح وألا تتعارض مع التزامات حقوق الإنسان التي يتعين على البلدان احترامها. التدابير التي تتوافق مع فاتف هي تلك التي تعزز الشفافية والثقة في القطاع غير الربحي ولدى المانحين والعامّة بما يتيح وصول التمويل الخيري إلى الفئات المستهدفة المشروعة. أما بالنسبة للشق الثاني، فيتحقق بحظر وإدانة تمويل الإرهاب وأي أشكال أخرى من دعم الإرهاب. وعليه، عندما يثور الشك والريبة في انخراط منظمة ما في دعم الإرهاب أو تمويله، فإن أولوية الدولة تكمن في التحقيق واتخاذ اجراءات كفيلة بإيقاف هذا التمويل أو الدعم مع الحرص، قدر الإمكان، على **عدم التأثير على المستفيدين حسني النية**.

- التدابير التي تتوافق مع فاتف هي تلك التي تعزز الشفافية والثقة في القطاع غير الربحي ولدى المانحين والعامّة بما يتيح وصول التمويل الخيري إلى الفئات المستهدفة المشروعة.
- عندما يثور الشك والريبة في انخراط منظمة ما في دعم الإرهاب أو تمويله، فإن أولوية الدولة تكمن في التحقيق واتخاذ اجراءات كفيلة بإيقاف هذا التمويل أو الدعم مع الحرص، قدر الإمكان، على عدم التأثير على المستفيدين حسني النية.

بالإضافة إلى المراجعات التي تتطلب التوصية من الدول القيام بها كل على صعيده الوطني، لقد قامت فاتف بإعداد ونشر تقرير تصنيفي يحلّل ١٠٢ حالة مقدمة من ١٤ دولة حول العالم. يبين هذا التقرير أن خطر استغلال القطاع غير الربحي على المستوى الدولي من قبل الكيانات الإرهابية ضعيف من حيث القيمة المالية إلا أن الآثار السلبية له تتجاوز الجانب المالي. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي هذا الخطر إلى خلخلة ثقة المانحين في دور القطاع غير الربحي في توجيه التمويل والمنح المادية والمالية التي يقدمونها له نحو الأعمال الخيرة التي تقوم بها المنظمات. بنتيجة هذا التقرير، تبين أن المنظمات غير الربحية الأكثر عرضة للخطر هي تلك التي تقوم بأنشطة خدماتية من مثل توفير المسكن والتعليم والخدمات الاجتماعية والخدمات الصحية. كما ووضح التقرير أن ليست جميع المنظمات التي تقوم بأنشطة خدماتية عرضة لنفس درجة الخطر؛ إذ يقدم التقرير مجموعة من الحالات التي يزيد فيها الخطر الذي تتعرض له بعض المنظمات التي تقدم الأنشطة الخدماتية؛ من مثل العمل في منطقة نزاع حيث يوجد تهديد إرهابي؛ أو في بلد لا يوجد فيه نزاع ولكن ضمن مجتمع مستهدف من قبل حركة إرهابية للحصول على الدعم والتغطية. وعليه، يتضح أن العامل المهم في كلتي هاتين الحالتين ليس الجغرافيا وإنما درجة القرب من التهديد الإرهابي. بالنتيجة، فإن الاعتبارات التي تلعب دوراً في تحديد المنظمات غير الربحية الأكثر عرضة للخطر هي أهمية مواردهم وأنشطتهم للكيانات الإرهابية ودرجة القرب من التهديد بالإرهاب الذي يقصد استغلال المنظمات غير الربحية.

إن الاعتبارات التي تلعب دوراً في تحديد المنظمات غير الربحية الأكثر عرضة للخطر هي أهمية مواردهم وأنشطتهم للكيانات الإرهابية ودرجة القرب من التهديد بالإرهاب الذي يقصد استغلال المنظمات غير الربحية.

## أنواع المخاطر:

بشكل عام، هناك خمسة أنواع من المخاطر التي تواجهها المنظمات غير الربحية:

- (١) تحويل الأموال هو وسيلة هامة للاستغلال؛ حيث تكون الجهات الفاعلة داخل المنظمات أو الجهات الفاعلة الخارجية (مثل الشركاء الأجانب أو جامعي التبرعات من الأطراف الثالثة) مسؤولة عن التحويل لدعم الكيانات الإرهابية في مرحلة ما خلال عملياتها التشغيلية أو المالية.
- (٢) حفاظ المنظمات أو مسؤولوها المباشرون - عن قصد أو عن غير قصد - على الارتباط مع كيان إرهابي مما قد يؤدي إلى إساءة استخدام المنظمات في أغراض متعددة، بما في ذلك الدعم اللوجستي العام للكيان الإرهابي.
- (٣) الاستغلال لدعم جهود التجنيد التي تقوم بها الكيانات الإرهابية.
- (٤) استغلال برامج المنظمات لغايات إرهابية.
- (٥) الاستغلال من خلال إنشاء المجموعات الإرهابية منظمات صورية من أجل خداع المانحين لتقديم الدعم.

معايير النهج الناجح لتحديد ومنع ومحاربة الاستغلال الإرهابي:

أما بالنسبة لتدابير تخفيف المخاطر، فقد بينت المذكرة التفسيرية أن النهج الناجح لتحديد ومنع ومحاربة الاستغلال الإرهابي للقطاع غير الربحي يتكون من أربع شقوق تتمثل في:

**(١) التوعية المستمرة للقطاع** من خلال عقد حوار منتظم وتعزيز بناء علاقة تعاونية مع القطاع. في أحسن أشكالها، يفضل أن تكون التوعية ثنائية الاتجاه على شكل حوار مستمر بين الحكومة والقطاع غير الربحي. وقد تكون بشكل إرشاد للمنظمات غير الربحية وتشاور معها بهدف الحصول على التغذية الراجعة. لجعل هذا المحور يسير التنفيذ، من الممكن التركيز على المنظمات الخاضعة لتعريف فاتف. في حال كان عددها كبيراً في دولة ما، فقد يكون من الأنجح والأكثر فعالية الوصول إلى أكبر عدد ممكن من المنظمات عبر إشراك التحالفات والمنظمات المظلتية. من المهم كذلك تحديد ضابط الارتباط في الحكومة الذي من شأنه أن يرعى وييسر عملية الانخراط هذه. قد يتمثل ضابط الاتصال بالجهة المسؤولة عن تسجيل المنظمات أو السلطات الضريبية مثلاً.

قد تتم التوعية في مرحلة المراجعة المحلية، أو عند تطوير وتنفيذ تدابير تخفيف المخاطر، أو أثناء مرحلة تقييم فاتف المشترك، أو عند وقوع إشكاليات محددة. إن التواصل المستمر مع القطاع لديه فوائد هامة جداً؛ من بينها حصول الدول على معلومات مفيدة من المنظمات غير الربحية ذاتها حول احتياجات القطاع ومكامن ضعفه والتحديات التي يواجهها والمخاطر التي يتعرض لها، مما قد يتيح للدول فرصة تعلم سبل جديدة للانخراط مع القطاع غير الربحي بشكل بناء ومستمر. كما أنه من شأن الحصول على معلومات حول الإشكاليات التي يتعرض لها القطاع منع وتعطيل الأنشطة عالية الخطورة قبل تصاعدها إلى استغلال إرهابي أو ضبط الاستغلال الإرهابي في مراحله المبكرة. إضافة إلى ذلك، إن إشراك المنظمات يساهم في زيادة فعالية تدابير تخفيف المخاطر نظراً لإدراك المنظمات للمخاطر التي قد يتعرضون لها والطرق الناجعة لتفاديها أو التخفيف منها.

**(٢) التناسب والرقابة والرصد القائمين على الخطر**؛ إذ تتطلب المذكرة التفسيرية قيام الدول باتخاذ الخطوات اللازمة لتعزيز الرقابة الفعالة على القطاع غير الربحي التي تخضع لتعريف فاتف. بالطبع، لا بد وأن تتناسب الرقابة المفروضة ودرجة الخطر التي يتم تحديدها خلال مرحلة المراجعة المحلية وأن يتم مراجعة القوانين والأنظمة بحيث تكون كفيلة للحماية من تمويل الإرهاب. للرقابة الفعالة عدة مزايا تتمثل فيما يلي:

- من شأن تطبيق تدابير متناسبة والمخاطر المحددة تجنب المغالاة في وضع القوانين المنظمة للقطاع على نحو من شأنه أن يلقي عبئاً غير متناسب على المنظمات غير الربحية التي لم يتم تحديدها كمصدر خطر أو قد يؤدي إلى تعطيل وعرقلة النشاطات الخيرية المشروعة بدون قصد.
- قد تتغير المنظمات غير الربحية العرضة للخطر مع الوقت مما قد يستدعي تغيير استجابة الحكومة التنظيمية والتحقيقية والتوعوية.
- قد تسهم الدول في التخفيف من خطر تمويل الإرهاب عبر تسليط الضوء على مبادرات الشفافية والحوكمة الرشيدة والتنظيم الذاتي التي تقوم المنظمات غير الربحية بتنفيذها.
- من الأولى أن تقوم الدول بتخصيص مواردها الإشرافية المحدودة للرقابة على المنظمات الأكثر عرضة للخطر بدلاً من إهدار هذه الموارد بالرقابة على جميع المنظمات بصرف النظر عن درجة الخطر.
- لا يوجد منهج واحد صحيح على الدول اتباعه للرقابة على المنظمات العرضة للخطر طالما كانت تستطيع اتخاذ الاجراءات اللازمة عند وقوع تهديد بالتمويل الإرهابي.

**(٣) التحقيق الفعال وجمع المعلومات** حول القطاع غير الربحي من جميع المصادر ذات الصلة سواء حكومية أو غير حكومية بما في ذلك المنظمات المظلتية والتحالفات. في الممارسة العملية، يقتضي ذلك أيضاً أن يتم تكليف مسؤولي إنفاذ

القانون بمسؤولية التحقيق في تمويل الإرهاب وأن توفر القوانين ذات الصلة السلطات الكافية لهم للقيام بذلك. بالإضافة إلى ذلك، لا بد وأن يتم الحرص على توافر المنظمات غير الربحية الأكثر عرضة، على أقل تقدير، على معلومات مالية وبرامجياتية ليتم تزويد الجهات المختصة ذات العلاقة بها في حال وجود تحقيق في احتمال وقوع تمويل الإرهاب. قد يتم النص على هذا في التشريعات المتعلقة بغسل الأموال و تمويل الإرهاب أو قد تكون من المتطلبات المطلوبة المتبناة فعلاً في أنواع أخرى من التشريعات؛ كأن يقع على عاتق المنظمات أن تزود السلطات الضريبية بمعلومات مالية وبرامجياتية للحصول على معاملة ضريبية تفضيلية.

من بين الممارسات التي ساهمت في تحسين القدرة على تحديد واتخاذ الإجراءات ضد الاستغلال في تمويل الإرهاب:

١. التعاون والتنسيق الفعال ما بين السلطات ذات الصلة أو اتخاذ مقاربة حكومية موحدة لضمان عدم تعارض الإجراءات التحقيقية التي تأخذها جهة حكومية ما مع تلك التي تأخذها جهة حكومية أخرى؛
٢. ودراسة أنواع المعلومات من المصادر المختلفة على نحو من شأنه تسهيل ضبط الاستغلال، بما في ذلك المعلومات التنظيمية للمنظمات غير الربحية والمعلومات مفتوحة المصدر ومعلومات وحدة الاستخبارات المالية والمعلومات المالية الأخرى ومعلومات الأمن الوطني ومعلومات إنفاذ القانون والمعلومات التي يتم توفيرها من السلطات الأجنبية؛
٣. وتوفير بيئة تعزز الثقة بالقطاع غير الربحي على نحو يؤدي إلى تزويد الجهات الحكومية بالمعلومات ذات العلاقة بالمنظمات المثيرة للقلق من قبل العامة أو المنظمات غير الربحية نفسها.

#### (٤) تبني التدابير الفعالة لتعزيز التعاون على المستوى الدولي؛ إذ يجب على الدول أن تقوم بتعيين

جهات اتصال ووضع إجراءات للرد على الطلبات الدولية للحصول على معلومات حول المنظمات المشكوك في انخراطها بتمويل الإرهاب أو دعمه بأشكال أخرى. يعتبر هذا المحور غاية في الأهمية نظراً لاتساع نطاق عمل المنظمات غير الربحية مما ينتج عنه وجوداً دولياً للمنظمات والذي بدوره يوفر منصة للأنشطة والمعاملات المالية على المستوى الوطني والدولي.

معايير النهج الناجح لتحديد ومنع ومحاربة الاستغلال الإرهابي:

- (١) التوعية المستمرة للقطاع.
- (٢) التناسب والرقابة والرصد القائم على الخطر.
- (٣) التحقيق الفعال وجمع المعلومات حول القطاع غير الربحي من جميع المصادر ذات الصلة سواء حكومية أو غير حكومية.
- (٤) تبني التدابير الفعالة لتعزيز التعاون على المستوى الدولي.

#### الاجراءات التي يمكن أن تتخذها المنظمات غير الهادفة للربح لحماية أنفسها:

تتضمن الورقة مجموعة من الاجراءات التي يمكن أن تتخذها المنظمات غير الهادفة للربح لحماية أنفسها من الاستغلال في تمويل الإرهاب. من بينها قيام المنظمات بتقييم مخاطر داخلي قبل العمل في بيئة جديدة أو قبل العمل مع شركاء جدد الأمر الذي من شأنه حماية المنظمات وتخفيف مخاطر الاستغلال التي قد تتعرض لها. كذلك، فإن تبني حوكمة رشيدة وإدارة مالية قوية بما في ذلك ضوابط مالية داخلية واجراءات إدارة مخاطر متينة من شأنه تحقيق ذات الهدف. كما وإن إجراء تقييم شامل للأفراد والمنظمات المانحة للتمويل أو المستقبل للتمويل أو التي تعمل بشكل وثيق مع المنظمات غير الربحية ذا أهمية فائقة. يشتمل هذا التقييم على الاجراءات العملية التي يتوجب على المنظمات اتخاذها بهدف ضمان - بالقدر المعقول - سلامة مصادر تمويلها والأفراد والمنظمات التي تتعامل معها وقدرتها على تحديد وإدارة المخاطر المرتبطة بذلك. كما وتساعد عملية تحليل المخاطر التي تقوم بها المنظمات داخلياً في فهم المخاطر التي تواجهها وتصميم تدابير لتخفيفها. من الممكن أن تقوم المنظمات المظلاتية والتحالفات بمشاركة ونشر تجاربها وتدابير التنظيم الذاتي خاصتها مع المنظمات الأخرى في القطاع غير الربحي وتوفير التدريبات وبناء القدرات في القطاع لتبني تدابير التنظيم الذاتي ورصد وتقييم فعاليتها وتشجيع تطوير تدابير تنظيم ذاتي جديدة تساهم في تخفيض الخطر الذي قد تتعرض له.

إن الحوكمة الجيدة وتدابير تخفيف المخاطر جليلة الفائدة في تحصين المنظمات غير الربحية والقطاع ضد خطر الاستغلال. من الممارسات الجيدة التي من الممكن تبنيها: (١) الحرص على النزاهة المنظماتية عبر العمل وفقاً لعقد تأسيس المنظمة وأنظمتها الداخلية؛ (٢) والحرص على قيام الأعضاء المسؤولين عن إدارة المنظمات بمراعاة مصلحة المنظمة وأهدافها وغاياتها؛ (٣) وإجراء الضبط اللازم واتخاذ العناية الحثيثة قبل استلام أو تسليم أي فرد أو منظمة أي تبرعات أو تمويل؛ (٤) والدخول في اتفاقيات مكتوبة مع الشركاء المحتملين لتحديد الإطار الناظم للعلاقة مع الشركاء والمسؤوليات والالتزامات المترتبة على كل منهم بما فيها تقديم التقارير والتدقيق والقيام بزيارات ميدانية؛ (٥) وتبني اجراءات وضوابط مالية قوية من مثل: اشتراط موافقة الجسم الحاكم للمنظمة على ميزانية المنظمة السنوية، وتبني آلية لرصد كيفية استخدام التمويل، والاحتفاظ بسجلات توثق النفقات والدخل والتعاملات المالية، وحرص المنظمات على صرف الموارد المالية في تنفيذ البرامج التي استحصل التمويل لتنفيذها، وتوفير العموم بمعلومات حول الأنشطة التي تم تنفيذها.

وكذلك، تتضمن الورقة مجموعة من السبل التي تتيح للمنظمات الحصول على خدمات مالية دون إهمال مكافحة تمويل الإرهاب. فمن الممارسات الجيدة: (١) قيام الدول بالتعاون مع القطاع المالي والسلطات الرقابية للوصول إلى اتفاق وتفاهم مشترك ييسر اتباع المنهج القائم على المخاطر وتسهيل تحقيق أهداف الإدماج المالي؛ (٢) وقيام القطاع المالي بالتعاون مع المنظمات غير الربحية لفهم المخاطر التي تواجهها والاتفاق على تدابير لدرء المخاطر وتخفيفها تكون مقبولة لجميع الأطراف. فقد تطلب البنوك، على سبيل المثال، من المنظمات العرضة للخطر تقديم ملخص للأنشطة المقترحة لتنفيذها، والفئات المُنَوَّي استهدافها، وطريقة اختيارهم، والجهات المسؤولة عن تنفيذ البرامج، وتقديم شرح للبنوك حول الغرض من القيام بالمعاملات المالية، وتوفير معلومات الاتصال بشخص من المنظمة يكون لديه دراية بالمعاملات التي تقوم المنظمة بها في حال كان لدى البنوك أي تساؤلات إضافية؛ (٣) كما وسيكون من المفيد أن يقوم المانحين بالاطلاع على المعلومات المتوافرة للعموم والمرتبطة بالمنظمات التي يقومون بتمويلها للحكم ما إذا كانت جديرة بالتمويل أم لا.

### من المفيد أن تقوم المنظمات بما يلي للتمكن من الحصول على التمويل دون التعرض لخطر الاستغلال:

- تطوير علاقات عمل بناءً مع المؤسسات المالية.
- الانخراط في حوار مستمر مع المؤسسات المالية وتزويدها بالمعلومات والوثائق على نحو استباقي.
- إظهار الوعي بمخاطر تمويل الإرهاب التي من المعقول أن تكون المنظمات عرضة لها.
- إثبات اتخاذ المنظمة التدابير اللازمة لتخفيف المخاطر عبر الوفاء بالالتزامات القانونية أو الالتزامات التي يفرضها المانحون أو الالتزامات التي تفرضها المنظمة على نفسها.
- عند وقوع إشكالية ما، سيكون من المفيد دخول المنظمة في حوار مع المؤسسة المالية لتحديد سبب وقع هذه الإشكالية وما إذا كان من الضروري قيام المنظمة بتبني تدابير إضافية.
- الانخراط في حوار مع التحالفات والمنظمات المظلتية والمانحين بغية تحديد المخاطر القائمة واجراءات تخفيفها.

الاجراءات التي يمكن أن تتخذها المنظمات غير الهادفة للربح لحماية أنفسها:

- (١) القيام بتقييم مخاطر داخلي قبل العمل في بيئة جديدة أو قبل العمل مع شركاء جدد.
- (٢) تبني حوكمة رشيدة وإدارة مالية قوية.
- (٣) إجراء تقييم شامل للأفراد والمنظمات المانحة للتمويل أو المستقبلة للتمويل أو التي تعمل معها.
- (٤) قيام المنظمات المظلتية والتحالفات بمشاركة ونشر تجاربها مع المنظمات الأخرى.
- (٥) التعاون مع القطاع المالي للاتفاق على تدابير لدرء المخاطر وتخفيفها.

## ١,٤ المعايير الدولية والممارسات الفضلى فيما يخص الحق في حرية تكوين الجمعيات:

لا يجوز أن تؤدي مراعاة توصيات فاتف بأي شكل من الأشكال إلى تعطيل التزامات الدول تجاه حقوق الإنسان بما فيها الحق في تكوين الجمعيات؛ فقد كفل القانون الدولي الحماية اللازمة لحق في تكوين الجمعيات في المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي نصت على ما يلي: «١. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. ٢. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق. ٣. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.» (٩)

وفقاً للمادة ٤ من العهد الدولي، فإن الحق في تكوين الجمعيات ليس حقاً مطلقاً، إنما هو حق مقيد. وهو ما وضحه المادة ٢٢ أعلاه وأكد عليه قرار مجلس حقوق الإنسان رقم ٢١/١٥ حول الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات. إذ يتضح أن الحق في تكوين الجمعيات هو حق أساسي للجميع وأن تقييده لابد وأن يكون ضمن حدود الشروط الواردة في المادة والتي لا بد وأن تتوافر مجتمعة حتى يكون أي تقييد لحرية تكوين الجمعيات متوافقاً والقانون الدولي. اشتراط توافر هذه الشروط مجتمعة إنما يدل على أن الحرية هي الأصل وأن التقييد هو الاستثناء، وأن فرض قيود على هذا الحق لا يجوز أن يعطل روح الحق. (١٠)

تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- (١) أن تكون القيود منصوصاً عليها في القانون. يتطلب هذا الشرط أن يكون هناك أساساً قانونياً يقنن القيد، وأن تكون نصوص القانون سهلة الوصول من قبل العموم، وأن يكون القيد محدداً على نحو دقيق.
- (٢) وأن تشكل تدابير ضرورية. المراد بالـ «ضرورية» ههنا ليس الضرورة المطلقة أو التي لا يستغنى عنها بل تعني وجود «حاجة اجتماعية ملحة» للتدخل بالتقييد. (١١)
- (٣) في مجتمع ديمقراطي: عند توفر حاجة اجتماعية ملحة، فإن على الدول أن تحرص على أن التدابير المقيدة تقع ضمن حدود المقبول في مجتمع ديمقراطي. وقد استقر الفقه والاجتهاد القضائي على أن المجتمعات الديمقراطية تتواجد حيث يوجد «تعددية وتسامح وسعة أفق». (١٢) وعليه، فلا تستطيع أن تقوم الدول بتقويض هذه المزايا عند تقييد الحق في تكوين الجمعيات.
- (٤) وأن تكون لازمة لصيانة أهداف مشروعة من قبيل: الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

يتبنى القانون الدولي مجموعة من المبادئ في سبيل دعم حرية تكوين الجمعيات والحصر على أن تقييدها لا يتسم بالمغالاة. من ضمن هذه المبادئ: (١) قرينة لصالح تشكيل الجمعيات وتحقيقها لأهدافها؛ (٢) واجب الدول في تيسير ممارسة حرية تكوين الجمعيات؛ (٣) حرية التأسيس والعضوية؛ (٤) حرية تصميم أنشطة الجمعيات وعملياتها؛ (٥) مبدأ المساواة في المعاملة وعدم

٩- مادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٠- فقرة (١٦) من قرار مجلس حقوق الإنسان رقم ٢١/١٥ حول الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، والتعليق العام رقم ٢٧ لعام ١٩٩٩ من قبل لجنة حقوق الإنسان حول حرية الحركة.

١١- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، المبادئ الأساسية لحرية تكوين الجمعيات مع التأكيد على المنظمات غير الحكومية، الفقرة (٥).

١٢- المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، هانديسايد ضد المملكة المتحدة، طلب رقم ٧٢/٥٤٩٣، ٧ كانون الأول ١٩٧٦، الفقرة (٤٩).

التمييز؛ (٦) حرية التعبير؛ (٧) حرية الوصول إلى الموارد؛ و (٨) الحق في التظلم والجبر لانتهاك حرية تكوين الجمعيات. وبالتالي حتى عند تبني قيود خاضعة للشروط الواردة أعلاه، فلا بد من الحرص على الالتزام بهذه المبادئ حتى تكون القيود متوافقة مع المعايير الدولية. فعلى سبيل المثال، عند توفر الشروط التي تتيح للدولة القيام بتقييد الحق في تكوين الجمعيات، فإن القيد المفروض يجب أن يكون متناسباً والهدف المشروع حمايته ويجب أن يكون القيد أقل سبل التقييد تدخلاً.

## ١,٥ المعايير الدولية لحماية الحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات في ضوء مكافحة تمويل الإرهاب:

يشكل كل من الحق في التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات مركباً هاماً للديمقراطية كونهما يعدان وسيلة لممارسة الكثير من الحقوق المدنية والثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ فمن خلال هذين الحقين يستطيع الأفراد «التعبير عن آرائهم السياسية والانخراط في الأنشطة الفنية والأدبية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية، والمشاركة في المناسبات الدينية والعقائدية، وتشكيل الاتحادات التجارية والتعاونيات، وانتخاب ومساءلة القادة الذين يمثلون مصالحهم.» (١٣) لقد أكد القانون الدولي على حق جميع الأفراد في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات دون أي نوع من أنواع التمييز؛ من مثل العرق، واللون، والجنس، واللغة، والدين، والرأي السياسي وغير السياسي، والأصل القومي والاجتماعي، وغيرها؛ (١٤) في ضوء الحماية التي توفرها المادة ٢٦ من العهد الدولي ضد كافة أشكال التمييز هذه. (١٥)

في ضوء التقييد الوارد في التوصية الثامنة وإمكانية استعماله فيما قد يضر الحق في تكوين الجمعيات، قام المقرر السابق الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، ماينا كياي، بالتأكيد على أهمية ضرورة تمكين المنظمات من الحصول على التمويل من الجهات المحلية والوطنية والدولية باعتبار ذلك جزء لا يتجزأ من الحماية الواجب إيلائها للحق في تكوين الجمعيات، وشدد على ضرورة ألا تؤدي مواجهة الدول للإرهاب وغسيل الأموال إلى خلخلة الثقة بالقطاع غير الربحي أو عرقلة العمل المشروع الذي تقوم به المنظمات غير الربحية. (١٦)

يقع على عاتق الدول مسؤولية مكافحة الإرهاب وغسل الأموال، ولكن هذه المسؤولية لا تعني الطعن في شفافية القطاع غير الربحي، بل العكس تماماً؛ إذ يقع على الدول التزام بتعزيز حق المنظمات غير الربحية في العمل بحرية ودون المغالاة بقيود لا تتوافق والمعايير الدولية التي ذكرناه في القسم ١,٤ أعلاه. يمكن للدول اللجوء إلى وسائل بديلة للتخفيف من خطر استغلال المنظمات لغايات إرهابية؛ كاستخدام القوانين البنكية والقوانين الجنائية لتجريم الإرهاب بدلاً من وضع قيود مسبقة مبنية على الشك والتشكيك في الدور المهم الذي تلعبه المنظمات غير الربحية.

١٣- ماينا كياي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، فقرة (١٢)، ٢٧/٢٠/أ/هـ/ح.ر.، ٢١ أيار ٢٠١٢.  
١٤- تنص المادة (١١)٢ من العهد على: «تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.»

١٥- تنص المادة (٢٦) من العهد على أن: «الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.»

١٦- ماينا كياي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، فقرة (٧٠)، ٢٧/٢٠/أ/هـ/ح.ر.، ٢١ أيار ٢٠١٢.

يبين المقرر الخاص السابق أنه يجب على الدول محاربة غسل الأموال والإرهاب دون تعطيل حرية تكوين الجمعيات. كما ويشدد على ضرورة الحرص على مراعاة القانون الدولي عند تبني أي قوانين من شأنها حماية الأمن الوطني والسلامة العامة. (١٧) فأي تقييد لحرية تكوين الجمعيات لابد وأن يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي؛ لذلك فإنه لا يجوز استخدام القانون كأداة لاستهداف المعارضة من منظمات المجتمع المدني إذ من شأن ذلك أن يحدض التعددية في المجتمع. كما ولا تتوافق القوانين التي تتضمن تدابير مقيدة على تمويل المجتمع المدني مع القانون الدولي ما لم تنسجم مع شرطي «التناسب»

و«الضرورة» باستخدام السبل الأقل تدخلاً. من السبل الأقل تدخلاً التي تتواءم مع المعايير الدولية عدم استهداف كامل منظمات المجتمع المدني بل فقط المنظمات التي تعتبر - بعد الدراسة والتقييم - أكثر عرضة لخطر الاستغلال. (١٨) حذر المقرر من التدابير التقييدية، مثل توصية فاتف الثامنة، التي تستخدمها الدول كمبرر لإعاقة حرية تكوين الجمعيات؛ (١٩) إذ أكد أن القيود المالية التي تطبق على المجتمع المدني وحده، مثل مطالبة المنظمات غير الربحية دون غيرها بالحصول على موافقة مسبقة من وزير المالية قبل تلقي التحويلات البنكية من الخارج بموجب قانون مكافحة الإرهاب وغسل الأموال، غير متناسبة وبالتالي غير منسجمة مع المعايير الدولية. (٢٠)

أشار المقرر الخاص أن حرمان القطاع غير الربحي من التمويل أو اعتماد قيود مالية تجعل من قيامه بأعماله المشروعة مرهقا يُعتبر مساهمة من الدولة في إضعاف الدفاع ضد الإرهاب كون العديد من الأعمال الإنسانية للمنظمات غير الربحية تساعد في منع ومكافحة تهديد الإرهاب.

- شدد المقرر على ضرورة ألا تؤدي مواجهة الدول للإرهاب وغسل الأموال إلى خلخلة الثقة بالقطاع غير الربحي أو عرقلة العمل المشروع الذي تقوم به المنظمات غير الربحية.
- لا تتوافق القوانين التي تتضمن تدابير مقيدة على تمويل المجتمع المدني مع القانون الدولي ما لم تنسجم مع شرطي «التناسب» و«الضرورة» باستخدام السبل الأقل تدخلاً.

١٧- ماينا كيبي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي و الحق في حرية تكوين الجمعيات، فقرة (٢٢)، HRC/A/٣٩/٢٣، ٢٤ نيسان ٢٠١٢.  
 ١٨- ماينا كيبي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي و الحق في حرية تكوين الجمعيات، فقرة (٢٣)، HRC/A/٣٩/٢٣، ٢٤ نيسان ٢٠١٢.  
 ١٩- ماينا كيبي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي و الحق في حرية تكوين الجمعيات، فقرة (٢٥)، HRC/A/٣٩/٢٣، ٢٤ نيسان ٢٠١٢.  
 ٢٠- ماينا كيبي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي و الحق في حرية تكوين الجمعيات، فقرة (٢٤)، HRC/A/٣٩/٢٣، ٢٤ نيسان ٢٠١٢.

## ١,٦ تقرير التقييم المشترك للجمهورية التونسية:

في عام ٢٠١٦، تم نشر تقرير يقيّم مدى مواءمة تونس لمعايير فاتف ومن بينها التوصية الثامنة، وينظر في مدى كفاية ونجاعة وفعالية التدابير المتبناة في تونس لمكافحة تمويل الإرهاب وغسيل الأموال. يعتبر التقرير تمويل الإرهاب تهديداً أساسياً في تونس، وينص على أن الجمعيات الخيرية قد استخدمت لتسهيل تحويل الأموال لتمويل سفر الإرهابيين إلى بلدان أخرى. اتخذت السلطات التونسية بعض الإجراءات لمحاكمة هذه الجمعيات.

يعتبر التقرير الجمهورية التونسية متوافقة إلى حد كبير مع التوصية الثامنة؛ حيث ينص على ما يلي: «يضع القانون تدابير الشفافية من أجل تحديد هوية الأشخاص المكلفين بالإدارة والإشراف على الجمعيات والسماح بالتأكد من سلامة الأموال الصادرة والواردة عن طريق نشر القوائم المالية للجمعيات.» (٢١) القانون المشار إليه هو مرسوم ٨٨. وقد أورد التقرير مجموعة من الأسباب وراء ذلك؛ إذ ينشئ هذا القانون نظاماً للتصريح أكثر مرونة من سابقه، كما ويتضمن تقديم مجموعة كبيرة من المعلومات الهامة إلى الكاتب العام للحكومة؛ من بينها اسم الجمعية وأهدافها ومقرها الرئيسي وفروعها ونسخ من بطاقات التعريف الخاصة بالمؤسسين ونسخة من النظام الأساسي للجمعية، بالإضافة إلى الإبلاغ عن أي تغيير في الأشخاص المكلفين بالإدارة. (٢٢) يحدد مرسوم ٨٨ كذلك الموارد المشروعة لتمويل الجمعيات والتي تشمل «أولاً: اشتراكات الأعضاء، ثانياً: المساعدات العمومية، ثالثاً: التبرعات والهبات والوصايا، وطنية كانت أو أجنبية، رابعاً: العائدات الناتجة عن ممتلكات الجمعية ونشاطاتها ومشاريعها.» (٢٣) لا يُسمح بالتمويل الأجنبي إذا تم تقديمه من دول ليس لها علاقات دبلوماسية مع تونس أو أي منظمات تدافع عن مصالح هذه البلدان. (٢٤) يتطلب مرسوم ٨٨ أن يتوافر لدى الجمعيات إدارة محاسبية وأن يكون لديها سجل للمساعدات المالية يتم فيه التمييز بين أنواع المساعدات التي يتم تقديمها للجمعيات (فنية أو مالية، وطنية أو أجنبية). فوق حد معين، يجب معالجة نفقات ودخل الجمعيات عبر البنوك، كما ويجب توثيق حسابات الجمعيات وتدقيقها. (٢٥) يتطلب مرسوم ٨٨ نشر بعض المعلومات المتعلقة بأي دعم مالي تم الحصول عليه في وسائل الإعلام المطبوعة وعلى المواقع الإلكترونية للجمعيات. (٢٦) يُطلب من الجمعيات التي تتلقى تمويلاً عاماً تقديم تقرير سنوي يوضح بالتفصيل طبيعة ومصادر تمويلها وتفاصيل نفقاتها. (٢٧) يفرض مرسوم ٨٨ عقوبات على الجمعيات التي لا تمتثل لهذه الالتزامات وغيرها. يقدم مرسوم ٨٨ نظام عقوبات تدريجي يبدأ بالتنبيه، ثم تعليق نشاط الجمعية، ثم الحل. (٢٨) قامت السلطات التونسية بتأسيس لجنة، يرأسها الكاتب العام للحكومة وتضم ممثلين عن وزارة الداخلية والعدل والمالية والإدارة العامة للديوان الوطني للبريد والبنك المركزي التونسي واللجنة التونسية للتحليل المالية، بهدف تيسير تبادل المعلومات الخاصة بأنشطة الجمعيات، والكشف عن نقاط الضعف المحتملة، واقتراح التدابير التشريعية والتنظيمية والإدارية التي تمكن من تداركها.

اعتبرت السلطات التونسية اللجنة التونسية للتحليل المالية ضابط الاتصال لطلب أي معلومة تخص المنظمات غير الهادفة للربح المشتبه في تمويلها أو دعمها للإرهاب. تستطيع جهات التحريات المالية الأجنبية التوجه إلى اللجنة التونسية للتحليل المالية لطلب معاونة السلطات الإدارية المكلفة بتنفيذ القانون في حال وجود شبهات تمويل إرهاب.

٢١-فقرة (١٨٢) من تقرير التقييم المشترك للجمهورية التونسية لعام ٢٠١٦.

٢٢-فصول (١٠)- (١٢) من مرسوم ٨٨.

٢٣-فصل (٣٤) من مرسوم ٨٨.

٢٤-فصل (٣٥) من مرسوم ٨٨.

٢٥- الباب السابع من مرسوم ٨٨.

٢٦- مادة (٤٣) من مرسوم ٨٨.

٢٧- مادة (٤٤) من مرسوم ٨٨.

٢٨- الباب الثامن من مرسوم ٨٨.

- شمل التقرير بعض أوجه القصور في تنفيذ تونس للتوصية الثامنة مما أدى إلى تصنيفها على النحو المذكور. وتشمل هذه ما يلي:
- (١) عدم إجراء مراجعة ودراسة دورية للقطاع غير الربحي؛ إذ لم يتبين امتلاك السلطات التونسية لمعلومات محدثة عن المنظمات غير الربحية في تونس، ولم تقم اللجان المختصة بالعمل على قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى رئاسة الحكومة بتقديم أي تقارير أو إحصاءات من شأنها أن تبين قيامهم بتقييم القطاع وتحديد مواطن الضعف فيه بشكل منتظم.
  - (٢) عدم وجود نظام لزيادة وعي المنظمات غير الهادفة للربح بشأن مكافحة تمويل الإرهاب؛ إذ رغم عقد العديد من حملات التوعية بمشكلة تمويل الإرهاب مع المجتمع المدني وتخصيص العديد من البرامج التلفزيونية لتناول هذا الموضوع، إلا أن هذه التوعية ليست منتظمة بشكل كافٍ.
  - (٣) عدم وجود أحكام خاصة بتطبيق قواعد معرفة المستفيد والشريك في المنظمات غير الهادفة للربح.
  - (٤) عدم وجود تدابير للتحقيق الفعال؛ إذ تتوفر تونس على هيئات التحقيق التقليدية دون غيرها من التدابير النوعية للتحقيق والتحرر عن الجمعيات من أجل مكافحة تمويل الإرهاب.

## ١,٧ تقرير المتابعة المعززة الثاني للجمهورية التونسية:

في عام ٢٠١٧، قدمت تونس طلباً لإعادة التصنيف للعديد من توصيات فاتف بما في ذلك التوصية الثامنة. وقد نتج عن ذلك خفض تصنيف التوافق مع التوصية الثامنة إلى الامتثال الجزئي. ويرجع ذلك إلى فشل تونس في معالجة بعض أوجه القصور المحددة في تقرير التقييم المشترك المشار إليه أعلاه، وفي عدم الوفاء بمتطلبات التعديلات التي وردت على التوصية الثامنة.

فقد تم تعديل التوصية الثامنة ومذكرتها التفسيرية بحيث أصبح لزاماً على الدول تحديد فئات الجمعيات الواجب إخضاعها للرقابة لتلافي خطر استعمالها في تمويل الإرهاب، وتحديد طبيعة تهديدات الكيانات الإرهابية للمنظمات المعرضة للخطر، ووضع برامج توعوية من شأنها تثقيف المنظمات غير الهادفة للربح والمانحين حول نقاط الضعف المحتملة والتدابير الحريّة اتخاذها للحماية منها.

أما بالنسبة للمعلومات التي قدمتها تونس بخصوص التزامها بمتطلبات التوصية المعدلة؛ فقد أفصحت السلطات التونسية عن إنشاء لجنة فنية لصياغة التعديلات على مرسوم ٨٨؛ وإجراء تقييم للمخاطر أسفر عن اعتبار المنظمات ذات المساعي الدينية التبشيرية أو الاجتماعية الخيرية هي المنظمات التي تدخل في نطاق تعريف المنظمات غير الهادفة للربح الخاص بفاتف، مما استدعى اقتراح تكثيف الزيارات الميدانية والرصد عن بعد لمثل هذه المنظمات، ومطالبتها بإعداد بيانات مالية مدققة من مراقبي حسابات خارجيين معتمدين ونشرها للجمهور للاطلاع عليها ومراجعتها؛ وكذلك حث الجمعيات على تعزيز الرقابة الداخلية ورفع تقارير دورية للسلطات المختصة بالإشراف والرقابة.

بالرغم من الجهود أعلاه، إلا أن مخرجات تقييم المخاطر لم تتبلور في تغييرات على آليات الرقابة والإشراف على فئات المنظمات غير الهادفة للربح المرتفعة الخطورة، ولم يؤدي تقييم المخاطر إلى وضع نظام واضح يزيد من وعي هذه المنظمات بمخاطر تمويل الإرهاب التي قد تتحقق من خلال إساءة استغلالها، ولم ينتج عن التقييم تبنى تدابير يفترض اتخاذها حال وجود تهديدات على القطاع. كما ولم تقم تونس بمشاركة أفضل الممارسات مع المنظمات غير الهادفة للربح، وتشجيعها على قصر تعاملاتها مع المؤسسات المالية المصرح لها والخاضعة لإشراف الجهات الرسمية.

في تقرير المتابعة المعززة الثاني لسنة ٢٠١٧ للجمهورية التونسية، تم خفض تصنيف التوافق مع التوصية الثامنة إلى الامتثال الجزئي.

## ١,٨ تقرير المتابعة المعززة الثالث للجمهورية التونسية:

في عام ٢٠١٨، تم تقديم طلب آخر لإعادة التصنيف مما أدى إلى تقرير المتابعة المعززة الثالث الذي صنف امتثال تونس للتوصية الثامنة على أنها متوافقة إلى حد كبير. ويرجع ذلك إلى الجهود التي بذلتها الجمهورية التونسية في تحديد مجموعة المنظمات التي لا تستهدف الربح والتي تنطبق عليها التوصية الثامنة؛ وإصدار تونس للمبادئ التوجيهية لقطاع المنظمات غير الربحية حول مكافحة تمويل الإرهاب وغسيل الأموال؛ وتنظيم العديد من ورش العمل التي تهدف إلى زيادة وعي المنظمات غير الحكومية بشأن مكافحة تمويل الإرهاب؛ ونشر قانون السجل الوطني للجمعيات في الجريدة الرسمية.

فقد قامت الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية لدى الكتابة العامة للحكومة باعتماد منهج من شأنه تعزيز التنسيق مع مختلف الهياكل المعنية بالرقابة على الجمعيات على الصعيد الوطني، وتحديد المنظمات التي تنطبق عليها التوصية المعدلة بحسب نشاطها وخصائصها. وقد أجرت الإدارة المذكورة مجموعة من الزيارات المكتبية بغية الإشراف على المنظمات المعرضة للخطر، ونظمت بالتعاون مع القطاع الخاص ورشات توعوية لفائدة القطاع غير الربحي، وأنشطة توعوية أخرى لفائدة المنسقين على المستوى الجهوي المكلفين بالإشراف والرقابة على الجمعيات. كما وقامت السلطات المختصة بتحديد التهديدات التي قد تشكلها الكيانات الإرهابية على هذه المنظمات ونقاط الضعف التي يمكن لهذه الكيانات استغلالها. وقد أصدرت اللجنة التونسية للتحليل المالي المبادئ التوجيهية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بالمنظمات غير الهادفة للربح والتي تضمنت أحكاماً خاصة بتطبيق قواعد معرفة المستفيد والشريك في المنظمات غير الربحية وتدابير العناية الخاصة بالهيكل الرقابية الإدارية على المنظمات غير الهادفة للربح. بالإضافة إلى ذلك، تم نشر قانون السجل الوطني للمؤسسات المتضمن قائمة المنظمات غير الهادفة للربح المسجلة.

وقد تعاونت السلطات التونسية في الإعداد لبرامج على المستوى الوطني مع عدة جهات من بينها المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ICNL) بهدف تحديث التقييم الوطني للمخاطر، وإعادة تقييم المخاطر في القطاع غير الربحي من أجل الحد من احتمال إساءة استخدام المنظمات في تمويل الإرهاب، ووضع برنامج تثقيفي لزيادة وعي المنظمات غير الربحية والمناحين بشأن احتمال إساءة استخدام هذه الجمعيات لتمويل الإرهاب.

يبين التقرير ما يتبقى على تونس القيام به للانسجام بشكل كلي مع التزاماتها في هذا المضمار. وتتمثل هذه في تحديث طبيعة التهديدات التي تشكلها الكيانات الإرهابية على المنظمات غير الهادفة للربح والآليات التي تستخدمها الكيانات الإرهابية في استغلال تلك المنظمات، والمراجعة الدورية لمدى ملاءمة الاجراءات المتعلقة بقطاع المنظمات غير الهادفة للربح والتي يمكن استغلالها في دعم تمويل الإرهاب.

تقرير المتابعة المعززة الثالث لسنة ٢٠١٨ الذي صنف امتثال تونس للتوصية الثامنة على أنها متوافقة إلى حد كبير.

## ١,٩ تقرير المتابعة المعززة الرابع للجمهورية التونسية:

في عام ٢٠١٩، تم تقديم طلب آخر لإعادة التصنيف مما أدى إلى تقرير المتابعة المعززة الرابع الذي صنف امتثال تونس للتوصية الثامنة على أنها متوافقة. ويعود ذلك لتمكن تونس من استيفاء المتطلبات التي تم الإشارة إليها في تقرير المتابعة المعززة الثالث المذكور أعلاه. فقد قامت تونس بالتحقق من ملاءمة التدابير المتخذة لمنع استغلال المنظمات غير الربحية في تمويل الإرهاب؛ إذ عملت على مراجعة التشريعات الوطنية الأمر الذي أدى إلى استصدار قانون عدد ٥٢ لعام ٢٠١٨ يتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات الذي تم بموجبه تشكيل سجل للمنظمات غير الربحية يشكل قاعدة متاحة للعموم يتم استخدامها لاستعراض المعلومات والوثائق ذات العلاقة بالمنظمات. كما وقامت تونس بتعديل القانون الأساسي عدد ٢٦ لعام ٢٠١٥ بموجب قانون أساسي عدد ٩ لعام ٢٠١٩ الذي يفرض على المنظمات مراعاة مجموعة من القواعد التي تحظر عليهم قبول أي منح أو تبرعات بصورة نقدية إذا ما زادت قيمتها عن حد معين، كما ويحظر على المنظمات قبول منح أو تبرعات مجهولة المصدر. بالإضافة إلى ذلك، عملت السلطات التونسية على تنظيم مجموعة من الورش والأنشطة التي من شأنها رفع وعي المنظمات غير الربحية، وقد استصدرت كذلك توجيهات وإرشادات تيسر على هذه المنظمات الالتزام بمتطلبات محاربة تمويل الإرهاب ومخاطره. وقد حددت السلطات التونسية مجموعة من الأنشطة التي سيتم عقدها بشكل دوري في وقت لاحق بغية الحرص على استمرار جهود التوعية وفقاً لمخرجات تقييم المخاطر الوطني والذي يجري تحديثه كل عامين. كذلك، قامت السلطات المختصة بجمع المعلومات والوثائق اللازمة لإعادة تقييم القطاع غير الربحي، وعملت بالفعل على توزيع استبيان على المنظمات غير الربحية يساعد في تحديد طبيعة المخاطر التي تتعرض لها هذه المنظمات، وقد بينت السلطات ذات العلاقة أنه يتم إعادة تقييم هذه المخاطر وتحديثها بشكل دوري وفقاً للأمر الحكومي عدد ١٠٩٨ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ في ١٥ آب ٢٠١٦ يتعلق بضبط تنظيم اللجنة التونسية للتحليل المالية وطرق سيرها. (٢٩) كما وقامت السلطات التونسية بتوقيع مذكرات تفاهمية فيما بين مجموعة السلطات ذات العلاقة بما يسمح بتبادل المعلومات ضمن إطار زمني معقول.

# القسم الثاني الإطار القانوني التونسي



يعتبر مرسوم ٨٨ والذي تم تبنيه لتنظيم الجمعيات في تونس في العام ٢٠١١ مرسوماً متقدماً. ومع ذلك، ونظراً للحاجة إلى الامتثال لتوصيات فاتف، وفي ضوء نضال تونس الحقيقي مع الإرهاب، فقد تم تبني قوانين ولوائح ذات صلة وتعديل تلك المتبناة فعلاً لحماية القطاع غير الربحي من غسل الأموال وتمويل الإرهاب. أدناه مجموعة من هذه التشريعات:

## ٢,١ قانون أساسي عدد ٩ لسنة ٢٠١٩ يتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد ٢٦ لسنة ٢٠١٥ المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال:

في تاريخ ٢٣ كانون الثاني لعام ٢٠١٩، سنت الحكومة التونسية قانون أساسي عدد ٩ لسنة ٢٠١٩ والذي يعدل القانون الأساسي عدد ٢٦ لسنة ٢٠١٥ المتعلق بمكافحة الإرهاب وغسل الأموال (قانون ٩). يتضمن القانون ٩ عدداً من الأحكام التي من شأنها أن تتسبب بإشكاليات للمجتمع المدني التونسي؛ لا سيما وأن الأحكام الجديدة تفرض مجموعة من القيود الإضافية على المنظمات غير الربحية دون غيرها من الأشخاص الاعتباريين بالأخص فيما يتعلق بتلقي الأموال والمنح.

يجعل التعديل المنظمات غير الهادفة للربح الكيانات الوحيدة المطلوب حصولها على موافقة مسبقة من وزير المالية قبل تلقي التحويلات البنكية من الخارج، كما وأنها الكيانات الوحيدة الخاضعة لمتطلبات التدقيق في حالة الاشتباه في ارتكابها لعمليات غسل أموال أو أعمال إرهابية. يفرض التعديل في الفصل ٩٩ على المنظمات غير الربحية مجموعة من القواعد والتدابير الواجب مراعاتها فيما يخص قبول وتلقي المنح؛ إذ لا يجوز أن تقوم المنظمات بقبول أي تبرعات أو مساعدات مالية مجهولة المصدر أو ناتجة عن أعمال غير مشروعة أو مقدمة من أشخاص طبيعيين أو معنويين أو تنظيمات أو هيكل ثبت تورطهم بجرائم إرهابية داخل تونس أو خارجها. ويحظر القانون ٩ على المنظمات غير الربحية قبول رسوم واشتراكات العضوية التي تتجاوز الحد الأقصى الذي يحدده القانون. يمنع قانون ٩ المنظمات غير الربحية عن قبول الأموال من الخارج ما لم يتم تلقي هذه الأموال من قبل وسيط مقبول لديه مقر في تونس. كما ولا يجيز قانون ٩ للمنظمات قبول أي مبالغ تساوي أو تزيد عن ٥٠٠ ديناراً تونسياً (ما يعادل ١٧٥ دولاراً أمريكياً تقريباً) بصورة نقدية. (٣٠)

بشكل عام، يشكل قانون ٩ انتهاكاً للمبادئ الدولية التي تكفل حرية تكوين الجمعيات؛ وذلك لكونه يؤثر على حق المنظمات غير الربحية في البحث عن الموارد المالية وتأمينها، ويقيد هذا الحق على نحو - غير مبرر - لا ينسجم مع الشروط الواجب توافرها مجتمعة عند تقييد الحق في تكوين الجمعيات والتي ورد التطرق إليها في القسم الأول أعلاه. كذلك، يفرض هذا القانون قيوداً ترتبط بتلقي التمويل على كل المنظمات غير الربحية وليس على تلك التي تم اعتبارها أكثر عرضة للاستغلال، كما ولم يُقّم القانون بوضع قيود مشابهة على أشخاص اعتبارية أخرى.

يشكل قانون ٩ انتهاكاً للمبادئ الدولية التي تكفل حرية تكوين الجمعيات؛ وذلك لكونه يؤثر على حق المنظمات غير الربحية في البحث عن الموارد المالية وتأمينها؛ إذ يفرض هذا القانون قيوداً ترتبط بتلقي التمويل على كل المنظمات غير الربحية وليس على تلك التي تم اعتبارها أكثر عرضة للاستغلال، كما ولم يُقّم القانون بوضع قيود مشابهة على أشخاص اعتبارية أخرى.

## ٢,٢ قانون عدد ٥٢ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٢٩ أكتوبر ٢٠١٨ يتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات:

في ٦ تشرين الثاني من عام ٢٠١٨، تبنت الحكومة التونسية قانون عدد ٥٢ لسنة ٢٠١٨ يتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات (قانون ٥٢) وذلك بهدف ضمان شفافية المعاملات الاقتصادية والمالية التي تجريها الأشخاص الطبيعية والمعنوية، ومن بينها منظمات المجتمع المدني. (٣١) ينشئ هذا القانون مؤسسة عمومية خاضعة لإشراف رئاسة الحكومة تسمى المركز الوطني لسجل المؤسسات ومهمتها إدارة السجل الوطني للمؤسسات. (٣٢) يتطلب قانون ٥٢ من مجموعة واسعة من الأشخاص الطبيعية والمعنوية، بمن فيهم الجمعيات وشبكات الجمعيات، التسجيل بشكل إلزامي في السجل الوطني للمؤسسات. (٣٣) يجب أن يتضمن السجل معلومات مستفيضة حول منظمات المجتمع المدني؛ من بين هذه المعلومات: «الاسم الاجتماعي والاسم التجاري إن وجد؛ نوع الشخص المعنوي والنظام القانوني الذي يخضع له؛ عنوان المقر الاجتماعي؛ مدة الشركة كيفما اقتضاه القانون الأساسي؛ تاريخ قفل حساب الموازنة السنوي بالنسبة للأشخاص المعنويين الملزمين بإشهار حساباتهم وموازناتهم السنوية؛ وكل التنصيصات المتعلقة بالعقل والرهون والتأمينات والإيجار المالي والامتيازات والقيود الاحتياطية المأذون بها والتشطيبات وكل تغيير لاحق بما في ذلك تغيير الحساب البنكي للمؤسسة وكل العقود والوثائق الواجب إيداعها حسب مقتضيات هذا القانون.» (٣٤) كما يتطلب القانون أن يتم تقديم مجموعة من المعلومات عن المستفيدين الفعليين وأعضاء الهياكل المسيرة للجمعية بما في ذلك: «الاسم واللقب؛ تاريخ ومكان الولادة؛ العنوان؛ عدد بطاقة الهوية وتاريخ ومكان تسليمها؛ الجنسية؛ الحالة الزوجية ونظام الزواج عند الاقتضاء.» (٣٥) وعليه، يتيح القانون ٥٢ جعل الكثير من المعلومات متاحة للجمهور مما قد يتعارض مع الحق في الخصوصية المكفول للجمعيات في القانون الدولي.

لابد من الإشارة إلى أن القانون ٥٢ يتضمن عدداً من الأمور التي لا تتوافق مع المبادئ الدولية لكونها تؤثر على حرية منظمات المجتمع المدني في العمل دون تدخل غير مبرر من الدولة. فمثلاً، يتمتع المركز الوطني لسجل المؤسسات بسلطة تقديرية واسعة في الموافقة على التسجيل أو رفضه؛ حيث أن القانون ٥٢ لا يوفر أسباباً محددة تحكم قرار المركز. علاوة على ذلك، يُخضع القانون منظمات المجتمع المدني لعقوبات شديدة في حال عدم التسجيل في السجل الوطني تصل إلى السجن لمدة تصل إلى سنة وغرامة قدرها ١٠٠٠٠ ديناراً تونسياً (حوالي ٤٠٠٠ دولاراً أمريكياً). بالإضافة إلى ذلك، ليس من الواضح كيف يرتبط السجل الوطني للمؤسسات، الذي تم إنشاؤه بموجب القانون ٥٢، بالسجل الوطني الحالي لمنظمات المجتمع المدني في تونس (IFEDA) أو بمبادرة الوزارة السابقة المكلفة بالعلاقات مع المجتمع المدني والهيئات الدستورية لإنشاء منصة على الإنترنت لتسجيل منظمات المجتمع المدني.

- يتيح القانون ٥٢ جعل الكثير من المعلومات متاحة للجمهور مما قد يتعارض مع الحق في الخصوصية المكفول للجمعيات في القانون الدولي؛ إذ يتمتع المركز الوطني لسجل المؤسسات بسلطة تقديرية واسعة في الموافقة على التسجيل أو رفضه؛ حيث أن القانون ٥٢ لا يوفر أسباباً محددة تحكم قرار المركز.
- ليس من الواضح كيف يرتبط السجل الوطني للمؤسسات، الذي تم إنشاؤه بموجب القانون ٥٢، بالسجل الوطني الحالي لمنظمات المجتمع المدني في تونس (IFEDA) أو بمبادرة الوزارة السابقة المكلفة بالعلاقات مع المجتمع المدني والهيئات الدستورية لإنشاء منصة على الإنترنت لتسجيل منظمات المجتمع المدني.

٣١- فصل (١) من قانون ٥٢.

٣٢- فصل (٤) من قانون ٥٢.

٣٣- فصل (٧٧) وفصل ٨ من قانون ٥٢.

٣٤- فصل (١٠ب) من قانون ٥٢.

٣٥- فصل (١٠أ) من قانون ٥٢.

## ٢,٣ أمر حكومي عدد ١ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٤ يناير ٢٠١٨ يتعلق بضبط إجراءات تنفيذ القرارات الصادرة عن الهيكل الأممية المختصة المرتبطة بمنع تمويل الإرهاب:

بتاريخ ٤ كانون الثاني ٢٠١٨، أصدرت الحكومة التونسية أمر عدد ١ لسنة ٢٠١٨ بهدف ضبط اجراءات تجميد الأصول المحددة في قانون مكافحة الارهاب وغسيل الأموال. يتضمن الأمر اجراءات إدراج أسماء الأشخاص والتنظيمات والكيانات التي يتوافر «أسباب وجيهة ومعقولة تفيد ارتكابهم جريمة إرهابية أو محاولة ارتكابها أو المشاركة فيها أو تسهيل ارتكابها وأية كيانات يملكها أو يتحكم فيها هؤلاء الأشخاص والتنظيمات والكيانات سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة والأشخاص والكيانات التي تعمل لحساب هؤلاء الأشخاص والتنظيمات أو بتوجيه منهم أو أي جماعة مرتبطة بأي منهم أو منشقة أو متفرعة عنهم». (٣٦) لتحقيق ذلك، تقوم اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب بتلقي طلبات إدراج أسماء الأشخاص والكيانات ذات الصلة بالجرائم الإرهابية في القائمة الوطنية المعدة لهذه الغاية من قبل الجهات الإدارية المختصة بمكافحة الإرهاب وتمويله مرفق بها ما يؤيدها. عقب تسلم الطلبات، تقوم اللجنة بجمع كافة المعلومات التي قد تحتاجها للتثبت من ذلك واتخاذ القرار حول الإدراج من عدمه. (٣٧) لا يزودنا الأمر بأي أسس لاتخاذ القرار بالإدراج من عدمه مما يتيح سلطة تقديرية واسعة للجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب في إدراج أي كيانات أو تنظيمات أو أشخاص للأسباب التي تراها اللجنة مناسبة الأمر الذي قد يتيح التعسف في استعمال هذه السلطة.

عقب إعداد القائمة، يقع على اللجنة عبء التعميم الفوري لها ولأي تعديلات ترد عليها من خلال نشرها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الالكتروني للجنة. يشكل هذا التعميم الأساس الذي يترتب على إثره تفعيل الإدراج وآثاره والتي تتضمن تجميد الأموال والموارد الاقتصادية للأشخاص والكيانات الواردة في القائمة، وإذا ما توافرت مبررات كافية الإذن بتجميد أموال أصول وفروع وأزواج أي من المدرجين في القائمة. (٣٨)

بالإضافة إلى ذلك، تتلقى اللجنة طلبات حذف لأي من الأسماء الواردة في القائمة الوطنية. تقوم اللجنة بمجرد استلام هذه الطلبات والوثائق المؤيدة لها بالبت بها خلال سبعة أيام عمل من تلقيها. ويعد عدم الرد على الطلب خلال هذه المدة بحكم الرفض للطلب. (٣٩) لا يبين الأمر الأسباب التي قد تبني عليها اللجنة قرارها بالحذف من عدمه؛ وبذلك يتيح هذا الأمر للجنة سلطة واسعة في تحديد ما إذا كانت الأسباب الموجبة لطلب الحذف مقنعة للبت بها إيجاباً أم لم تكن.

يوفر الأمر الحق في التظلم من آثار الإدراج لوجود تشابه مع أسماء أشخاص أو تنظيمات أو كيانات مدرجة بالقائمة الوطنية. وترد اللجنة على التظلمات خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام عمل من تاريخ تقديم الطلب إما برفع الإدراج أو برفض ذلك مع التسبب. في الحالة الأخيرة، يمكن لمقدم الطلب الطعن لدى المحكمة الإدارية المختصة. (٤٠) يتضح أن الأمر لا يوفر للجهة المدرجة الحق في التظلم أو الطعن في أسباب إدراجها.

مما سبق، يتضح أن لهذا الأمر تأثير على المنظمات غير الربحية؛ إذ من الممكن أن يجري إدراج هذه المنظمات على القائمة الوطنية وفقاً للأسباب التي ترتبها اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب. عدم تحديد الأرصيات التي من شأنها أن تؤدي لمثل هذا الإدراج وما يترتب عليه من تجميد في الموارد المالية للمنظمات قد يؤثر بشكل سلبي على حق تكوين الجمعيات وفي الحصول على التمويل بدون تدخل غير مبرر من الجهات الحكومية. كما وأن شمول المنظمات دون تمييز في أحكام هذا الأمر إنما يعكس انتهاكاً لالتزامات

٣٦- فصل (٣) من الأمر.

٣٧- فصل (٥) من الأمر.

٣٨- الفصول (٥)-(٨) من الأمر.

٣٩- فصل (٩) من الأمر.

٤٠- فصل (١١) من الأمر.

تونس بتطبيق معايير فاتف على المنظمات غير الربحية العرصة للاستغلال لأغراض تمويل الإرهابيون الأمر ينطبق على القطاعات المختلفة ومن بينها القطاع غير الربحي دون أي أرضية للتمييز فيما بين المنظمات العرصة للاستغلال وبين تلك التي ليست كذلك.

لا يزودنا الأمر بأي أسس لاتخاذ القرار بالإدراج في القائمة الوطنية من عدمه مما يتيح سلطة تقديرية واسعة للجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب في إدراج أي كيانات أو تنظيمات أو أشخاص للأسباب التي تراها اللجنة مناسبة الأمر الذي قد يتيح التعسف في استعمال هذه السلطة.

## ٢,٤ قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد ٢ لسنة ٢٠١٧ مؤرخ في ٢ آذار ٢٠١٧ يتعلق بمبادئ توجيهية لترصد العمليات أو المعاملات المالية المسترابة والتصريح بها والخاصة بالمهن المالية:

أصدرت اللجنة التونسية للتحاليل المالية القرار عدد ٢ لسنة ٢٠١٧ بهدف وضع إطار لتنظيم العمليات والمعاملات المالية التي تقوم بها المؤسسات المالية بما فيها المصارف والبنوك. يحدد القرار مجموعة التدابير والشروط الواجب مراعاتها عند إنشاء أي علاقات و/أو الدخول في أي اتفاقات مع الحرفاء. يؤثر هذا القرار على المنظمات غير الربحية كونها تمثل شريحة من شرائح الحرفاء التي قد تتعامل معها المؤسسات المالية. وقد حدد القرار الكثير من المتطلبات التي يجب على هؤلاء الحرفاء الوفاء بها وتنفيذها؛ فقد نص القرار في فصله الثاني على ضرورة التحقق من هوية الحرفاء وذلك من خلال الحصول على مجموعة مستفيضة من المعلومات والوثائق الرسمية التي تثبت «تكوينه واسمه الجماعي أو تسميته الاجتماعية وشكله القانوني وعنوان مقره الاجتماعي ونشاطه؛ هوية ومقر إقامة المسيرين والمؤهلين منهم للتصرف باسمه وفي حقه؛ هوية ومقر إقامة الشركاء الرئيسيين». (٤١) كما ويؤكد القرار على ضرورة «ممارسة يقظة مستمرة تجاه الحرفاء والقيام بفحص مدقق للعمليات والمعاملات المجراة طوال مدة علاقة العمل». (٤٢) كما وتنطبق هذه التدابير على الحرفاء العرضيين الذين يقومون بعمليات مالية ضمن أسقف مالية حددها القرار بشكل صريح. (٤٣) ويتطلب القرار الالتزام بهذه التدابير في حال قيام الحرفاء؛ عرضيين أو غير ذلك، بأي عملية مالية تتضمن تحويلات الكترونية بصرف النظر عن قيمتها أو «في حالة الشبهة في وجود غسل أموال أو تمويل الإرهاب أو الاشتباه في صحة بيانات التعريف التي سبق الحصول عليها أو كفايتها أو إذا حصل تكرار لتلك العمليات من قبل نفس الحريف أو لفائده». (٤٤) وينص الفصل الخامس من القرار على أهمية التحقق من هوية المستفيدين من العمليات المالية التي يتبين أنها مجراة لفائدة الغير. ويؤكد الفصل السادس من القرار على أهمية تصنيف الحرفاء بناء على المنهج القائم على المخاطر لتحديد العناية اللازم مراعاتها في متابعة معاملتهم والتدقيق عليها، ويقتضي القرار للقيام بذلك حصول المؤسسات المالية على المعلومات الكافية للتعرف على طبيعة نشاط الحريف ونوع معاملاته وحجمها ونوع المنتجات المالية المناسبة له.

٤١- فصل (٢) من القرار.

٤٢- فصل (٢) من القرار.

٤٣- فصل (٣) من القرار.

٤٤- فصل (٣) من القرار.

ويتطلب القرار مراعاة «اليقظة المشددة» عندما يتبين وجود مخاطر غسيل أموال وتمويل إرهاب عالية أو في حال انفراد الحرفاء بإجراء معاملات مالية عن بعد مع المؤسسات المالية. (٤٥) تقتضي اليقظة المشددة القيام بمجموعة من الاجراءات إضافية مع الحرفاء تتمثل فيما يلي: «الحصول على معلومات إضافية عن الحريف مثل (المهنة، حجم الأصول، المعلومات المتاحة من خلال قواعد البيانات العامة، واللاترنت...)، وتحديث بيانات التعرف على هوية الحريف والمستفيد الفعلي بصورة منتظمة؛ الحصول على معلومات إضافية عن طبيعة علاقة العمل المتوقعة؛ الحصول على معلومات حول مصدر أموال الحريف؛ الحصول على معلومات حول أسباب العمليات المتوقعة أو المنجزة؛ الحصول على موافقة الإدارة العامة أو هيئة الإدارة الجماعية لبدء أو مواصلة علاقة العمل؛ إجراء رقابة مشددة على علاقة العمل من خلال زيادة عدد وتيرة المهتمات الرقابية واختيار أمطاط العمليات التي تحتاج إلى مزيد من الفحص والمراجعة». (٤٦)

يتطلب الفصل التاسع من القرار امتناع المؤسسات المالية عن إنجاز أي عملية «لا تتضمن هوية المعنيين بها أو تتضمن هوية ناقصة أو لاحت صورتها بصفة جلية. كما يجب على المؤسسات المالية الامتناع عن إنجاز أي عملية أو معاملة تأكدت بناء على وثائق مفتعلة أو مدلسة أو لاحت صورتها».

يتضح مما سبق أن القرار يفرض مجموعة من التدابير التي تستفيض في طلب المعلومات دون تحديد دقيق للأسس التي تقتضي ذلك؛ إذ قد يتطلب القرار هذه المعلومات من جميع المنظمات غير الربحية دون تضييقها على تلك التي يتم اعتبارها عرضة للاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب؛ الأمر الذي قد يشمل قدرة منظمات المجتمع المدني على الوصول إلى التمويل وهو من الحقوق المكفولة لهذه المنظمات في القانون الدولي.

قد يتطلب القرار هذه المعلومات من جميع المنظمات غير الربحية دون تضييقها على تلك التي يتم اعتبارها عرضة للاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب؛ الأمر الذي قد يشمل قدرة منظمات المجتمع المدني على الوصول إلى التمويل وهو من الحقوق المكفولة لهذه المنظمات في القانون الدولي.

## ٢,٥ قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد ٣ لسنة ٢٠١٧ المؤرخ في ٢ آذار ٢٠١٧ المتعلق بالمستفيدين الحقيقيين:

أصدرت اللجنة التونسية للتحاليل المالية القرار ٣ لعام ٢٠١٧ في ٢ آذار ٢٠١٧ من أجل تحديد الإطار المتعلق بالمستفيدين الحقيقيين (٤٧) من المعاملات المالية. يقتضي هذا القرار القيام بالتحقق من هوية المستفيد الفعلي وذلك عبر «الاطلاع على معلومات أو معطيات وثيقة الصلة يتم الحصول عليها من وثائق أو بيانات استناداً إلى وثائق رسمية وإلى كل وثيقة متأتية من مصادر مستقلة وموثوق بها من شأنها أن تولد القناعة لدى الجهات الخاضعة لأحكام هذه المبادئ بأنها على علم بهوية المستفيد الفعلي». (٤٨) يحدد القرار الحالات التي يجب اتخاذ هذه التدابير فيها وهي: «إنشاء علاقات أعمال؛ إنجاز معاملات عرضية تساوي قيمتها أو تفوق ١٠٠٠٠ دينار أو تنجز من خلال تحويلات الكترونية؛ قيام شبهة غسل أموال أو تمويل إرهاب؛ توفر شكوك بصحة أو باتساق معطيات الهوية الخاصة بالحريف أو بصحة المعطيات والوثائق المتصلة بالعملية أو المعاملة المزمع إنجازها». (٤٩) للتحقق من هوية المستفيد الفعلي، يجب على المؤسسات المالية «التعرف على الاسم واللقب وتاريخ ومكان ولادة الأشخاص الطبيعيين المعنيين ويتم هذا التحديد ... من خلال قواعد البيانات المتعلقة بالشركات والذوات المعنوية والترتيبات القانونية». (٥٠)

يفرض هذا القرار على منظمات المجتمع المدني الاستجابة لهذه التدابير بصرف النظر عما إذا كانت من المنظمات غير الربحية العرصة للاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب على نحو ما حددته معايير فاتف أم لم تكن، وهو ما يشكل مخالفة لالتزام الجمهورية التونسية بمعايير فاتف المنصوص عليها في التوصية الثامنة ومذكرتها التفسيرية، كما ويمثل انتهاكاً للمعايير الدولية التي تكفل حرية تكوين الجمعيات وحق منظمات المجتمع المدني في الحصول على التمويل اللازم لقيامها بأدوارها.

يفرض هذا القرار على منظمات المجتمع المدني الاستجابة للتدابير الواردة فيه بصرف النظر عما إذا كانت من المنظمات غير الربحية العرصة للاستغلال لأغراض تمويل الإرهاب.

٤٧- تم تعريف المستفيد الحقيقي في الفصل (٣) من قانون ٩ كما يلي: «كل شخص طبيعي يملك أو يمارس سيطرة فعلية نهائية، مباشرة أو غير مباشرة، على الحريف أو الشخص الطبيعي الذي تمت العمليات لفائدته. كما يشمل كل شخص يمارس سيطرة فعلية نهائية على شخص معنوي أو ترتيب قانوني. وتضبط معايير وآليات التعرف على المستفيد الحقيقي بمقتضى أمر حكومي».

٤٨- فصل (١) من القرار.

٤٩- فصل (١) من القرار.

٥٠- فصل (٢) من القرار.

## ٢,٦ قرار اللجنة التونسية للتحاليل المالية عدد ١٢ لسنة ٢٠١٨ المؤرخ في ٣٠ أيار ٢٠١٨ يتعلق بالمبادئ التوجيهية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في علاقة بالمنظمات غير الهادفة للربح وخاصة الجمعيات:

في ٣٠ أيار ٢٠١٨، أصدرت اللجنة التونسية للتحاليل المالية القرار ١٢ لعام ٢٠١٨. يهدف القرار إلى وضع الإطار التنظيمي وضبط المبادئ التوجيهية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني، كما ويحدد القرار تدابير العناية التي يجب على المنظمات اتخاذها لتجنب استغلالها لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

يعرف القرار المنظمات غير الهادفة للربح أو الجمعيات في فصل ٢ من القرار كما يلي: "الذات المعنوية أو الترتيب القانوني أو المنظمة التي تلتجئ بصورة أساسية ضمن أنشطتها إلى جمع أموال أو توزيعها لأغراض خيرية، أو دينية، أو ثقافية، أو تعليمية، أو اجتماعية، أو تضامنية، أو لأغراض مماثلة. ويشمل هذا المفهوم فروع الجمعيات الأجنبية وشبكة الجمعيات ولا تنطبق هذه المبادئ التوجيهية إلا على الجمعيات وفروع الجمعيات الأجنبية وشبكة الجمعيات الخاضعة للمرسوم عدد ٨٨ لسنة ٢٠١١ المؤرخ في ٢٤ أيلول ٢٠١١ المتعلق بتنظيم الجمعيات».

يفرض القرار على المؤسسات المالية ضرورة اتخاذ تدابير العناية عند التعامل مع المنظمات غير الربحية في عدة حالات ومراحل، من بينها حالات تم ذكرها بالفعل في الأطر القانونية المذكورة أعلاه ومنها ما هو مستحدث في هذا القرار. من بين

٥١- المؤسسات المالية هم أحد الأشخاص الخاضعون لواجب التصريح المذكورين بالفصل (١٠٧) من القانون الأساسي عدد ٢٦ لسنة ٢٠١٥ المؤرخ في ٧ أوت ٢٠١٥ المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال؛ إذ ينص هذا الفصل على ما يلي: «على الأشخاص الآتي ذكرهم، كل في حدود مجال اختصاصه وضوابط مهنته، اتخاذ تدابير العناية الواجبة تجاه حرفائهم:

١. البنوك والمؤسسات المالية.
٢. مؤسسات التمويل الصغير.
٣. الديوان الوطني للبريد.
٤. وسطاء البورصة وشركات التصرف في محافظ الأوراق المالية لفائدة الغير.
٥. مكاتب الصرف.
٦. شركات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين.
٧. المهن والأعمال غير المالية المحددة التالية:

- المحامون وعدول الإشهاد وغيرهم من أصحاب المهن القانونية والخبراء المحاسبون والمحاسبون ومحاررو العقود بإدارة الملكية العقارية وأصحاب المهن الأخرى المؤهلين بمقتضى مهامهم، عند إعداد أو إنجاز معاملات أو عمليات لفائدة حرفائهم تتعلق بشراء وبيع العقارات أو الأصول التجارية أو إدارة أموال الحرفاء وحساباتهم أو ترتيب المساهمات لتأسيس الشركات وغيرها من الذوات المعنوية أو التصرف فيها أو استغلالها أو مراقبة هذه العمليات أو لتعميم الاستشارة بشأنها، أو إنشاء الذوات المعنوية أو الترتيبات القانونية أو تشغيلها أو إدارتها.
- الوكلاء العقاريون عند قيامهم بعمليات لفائدة حرفائهم تتعلق بشراء وبيع العقارات.
- تجار المصوغ والأحجار الكريمة وغيرها من الأشياء النفيسة ومديري نوادي القمار في معاملاتهم مع حرفائهم التي تساوي قيمتها أو تفوق مبلغا يضبط بقرار من الوزير المكلف بالمالية.»

هذه الحالات مراعاة تدابير العناية قبل وأثناء نشوء علاقة عمل مع المنظمات؛ وعند وجود اشتباه في عملية غسل أموال أو تمويل إرهاب؛ وعند القيام بمعاملات عرضية وتحويلات الالكترونية. (٥٢) يتطلب القرار من المؤسسات المالية الحصول على تراخيص هياكل الإدارة والتسيير الخاصة بالمنظمات غير الربحية قبل بدء أي علاقة عمل مع المنظمات. (٥٣)

للتعرف على المنظمات، يفرض القرار على المؤسسات المالية الحصول على مجموعة كبيرة من المعلومات عن المنظمات غير الربحية واتباع جملة من الاجراءات وتدابير العناية. تتمثل هذه المعلومات والتدابير فيما يلي: «(١) الحصول على بيانات التعريف متضمنة اسم المنظمة وشكلها القانوني وعنوان المقر الرئيسي والفروع، إن وجدت، ويكون متضمناً الترتيب البريدي ورقم الهاتف والفاكس وعنوان البريد الالكتروني. وفي الصورة التي لا تتم فيها ممارسة الأنشطة الرئيسية صلب المقر الرئيسي يجب تحديد العنوان الفعلي لممارسة النشاط ونوع النشاط الذي تمارسه وتاريخ التأسيس وأسماء المكونين والمفوضين بالإمضاء عن المنظمة وجنسياتهم وأرقام هواتفهم والغرض من علاقة العمل وطبيعتها وأي معلومات أو وثائق أخرى يرى الأشخاص الخاضعون أنها ضرورية لإتمام عملية التعرف؛ (٢) الحصول على الوثائق الرسمية أو نسخ مطابقة لأصلها أو مصادق عليها حسب الترتيب الجاري بها العمل والتي تثبت تأسيس المنظمة وممارستها لأنشطتها طبقاً للتشريع الجاري بها العمل في تونس أو في الخارج؛ (٣) الحصول على نسخ من التفويضات الصادرة عن المنظمة للأشخاص الطبيعيين الذين يمثلونها وطبيعة علاقتهم بها والتعرف على الشخص الطبيعي المفوض والمستفيد الحقيقي؛ (٤) الحصول على معلومات حول قواعد عمل المنظمة بما في ذلك الهيكل والإدارة المسيطرة عليه والنظام الأساسي له وكذلك أسماء الأشخاص المعنيين الذين يشغلون وظائف الإدارة العامة في المنظمة؛ (٥) يتعين على الأشخاص الخاضعين اتخاذ الإجراءات المعقولة للتحقق من صحة الوثائق والبيانات والمعلومات التي تحصلوا عليها من المنظمة من خلال مصادر محايدة وموثوقة؛ (٦) للأشخاص الخاضعين استكمال عملية التحقق بعد إقامة علاقة العمل شرط أن يتم ذلك فعلياً في أسرع وقت ممكن وأن يكون ذلك ضرورياً من أجل مواصلة سير العمل الطبيعي واتخاذ الإجراءات اللازمة للسيطرة على مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بفعالية في الحالة التي يتم فيها الاستكمال. ويشمل ذلك وضع حدود لعدد ونوع ومبالغ العمليات التي يتم تنفيذها قبل استكمال إجراءات التحقق؛ (٧) على الأشخاص الخاضعين في صورة استفادة المنظمة من علاقة عمل قبل عملية التحقق أن يعتمدوا على إجراءات إدارة المخاطر المناسبة؛ (٨) في حال لم يتمكن الأشخاص الخاضعون من القيام بإجراءات العناية الواجبة بشأن المنظمة، وفقاً للتشريع الجاري به العمل في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومبادئ هذا القرار، يتعين عليهم عدم إتمام المعاملة وإبلاغ اللجنة فوراً في حال توافر عملية يشتبه في أنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب؛ (٩) في حال توافر اشتباه بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب واعتقاد الأشخاص الخاضعين لأسباب معقولة أن تنفيذ عملية العناية الواجبة سوف ينه المنظمة غير الهادفة للربح، فلهم مواصلة هذه العملية على أن يقدم تقريراً بالعملية المشبوهة للجنة وإشعارها بذلك كتابياً». (٥٤)

٥٢- فصل (٤) من القرار.

٥٣- فصل (٤) من القرار.

٥٤- فصل (٦) من القرار.

كما ويتطلب القرار الحصول على معلومات عن المسؤولين عن إدارة المنظمات وتسييرها تتمثل فيما يلي: «الحصول على بيانات التعريف متضمنة اسمه الكامل وتاريخ ومكان ولادته ورقم تعريفه الوطني وجنسيته وطبيعة عمله وعنوان إقامته الدائم ورقم هاتفه وكامل المعلومات المتعلقة بوثيقة التعريف للأشخاص التونسيين ورقم جواز السفر للأشخاص غير التونسيين وأي معلومات أو وثائق أخرى يرى الأشخاص الخاضعون أنها ضرورية لإتمام عملية التعرف؛ الحصول على الوثائق الرسمية الأصلية أو نسخة مطابقة لأصلها أو مصادق عليها حسب الترتيب الجاري بها العمل التي تثبت صحة النيابة أو الوكالة في حال إن كان تعامل أي شخص أو جهة مع الأشخاص المفوضين عن المنظمة أو بموجب وكالة والاحتفاظ بنسخة منها» (٥٥) ويفرض القرار على المؤسسات المالية الحرص على تحيين وتحديث المعلومات والوثائق الواردة لديها من المنظمات غير الربحية التي تتعامل معها أو المسؤولين عن إدارتها أو المستفيدين بشكل فعلي من نشاطها. (٥٦)

يحدد القرار الحالات التي يتوجب على المؤسسات المالية بذل العناية المشددة عند التعامل مع المنظمات والتي تشتمل على الحالات التي تقوم فيها المنظمات بعمليات مع منظمات تتواجد في دول لا تتبنى أو لا تطبق معايير وأنظمة قوية لمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال، أو في حالة العمليات المعقدة على نحو مغاير للعادة أو التي يكون مصدرها متأت من أحد الدول التي لا تراعي معايير فاتف بشكل ناجح، أو في حالة العمليات التي تتم مع منظمات موجودة في دول مصنفة من قبل فاتف كدول ذات مخاطر مرتفعة تستدعي اتخاذ إجراءات مشددة بحقها، وكذلك العمليات التي تقرر السلطات المختصة بالرقابة والإشراف على المنظمات غير الربحية اعتبارها ذات خطر مرتفع فيما يتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب. (٥٧) كما ولا بد من الحرص على إيلاء المؤسسات المالية العناية الخاصة في حال ما إذا كان الممثل القانوني أو أحد المسيرين أو المستفيدين الفعليين من المنظمات من الأشخاص السياسيين الممثلين للمخاطر (٥٨). (٥٩) تتضمن العناية الخاصة المتابعة الدائمة والمعززة لعلاقة العمل والتدقيق المستمر في العمليات التي تقوم بها هذه المنظمات وضمان انسجام هذه العمليات مع المعلومات التي تعرفها المؤسسات المالية عن المنظمة

٥٥- فصل (٦) من القرار.

٥٦- فصل (٧) من القرار.

٥٧- فصل (٩) من القرار.

٥٨- فصل (٢) من القرار يعرف الأشخاص السياسيين الممثلين للمخاطر كما يلي:

«١- الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر الأجانب: هم الأشخاص الذين يباشرون أو باشروا وظائف عمومية هامة في بلد أجنبي، من بينهم على سبيل الذكر، رئيس الدولة ورئيس الحكومة والسياسيون من الدرجة العليا أو المنتخبون في إطار نيابة تشريعية أو محلية وكبار المسؤولين في السلطات العمومية والقضاة والعسكريون من الدرجة العليا ومدبرو المؤسسات العمومية وكبار المسؤولين في الأحزاب السياسية. ويشمل هذا التعريف أقارب هؤلاء الأشخاص حتى الدرجة الأولى كحد أدنى والأشخاص ذوي الصلة بهم.

لا يعتبر أشخاصا ذوي مخاطر سياسية، الأشخاص الذين هم من درجة متوسطة أو دنيا في الأصناف المذكورة آنفا.

٢- الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر المحليون: هم الأشخاص الذين يباشرون أو باشروا وظائف عمومية هامة في تونس، من بينهم على سبيل الذكر، رئيس الدولة ورئيس الحكومة والسياسيون من الدرجة العليا أو المنتخبون في إطار نيابة تشريعية أو محلية وكبار المسؤولين في السلطات العمومية والهيئات الدستورية والقضاة والعسكريون من الدرجة العليا ومدبرو المؤسسات العمومية وكبار المسؤولين في الأحزاب السياسية. ويشمل هذا التعريف أقارب هؤلاء الأشخاص حتى الدرجة الأولى كحد أدنى والأشخاص ذوي الصلة بهم.

لا يعتبر أشخاصا ذوي مخاطر سياسية، الأشخاص الذين هم من درجة متوسطة أو دنيا في الأصناف المذكورة آنفا.

٣- الأشخاص الذين أوكلت إليهم منظمة دولية مهام بارزة: الأشخاص الذين يباشرون أو باشروا وظائف هامة لحساب منظمة دولية. وهم أعضاء الإدارة العليا أي المديرين والمديرون المساعدون وأعضاء مجلس الإدارة وكل الأشخاص الذين يباشرون وظائف مماثلة. ويشمل هذا التعريف أقارب هؤلاء الأشخاص حتى الدرجة الأولى كحد أدنى والأشخاص ذوي الصلة بهم.

لا يعتبر أشخاصا ذوي مخاطر سياسية، الأشخاص الذين هم من درجة متوسطة أو دنيا في الأصناف المذكورة آنفا.

وأنشطتها والمخاطر التي تفرضها.(٦٠) كما وتقوم المؤسسات المالية بإجراء الفحص والتدقيق على جميع العمليات غير الاعتيادية للمنظمات كأن تكون أحد العمليات التي تتعلق بمبلغ مالي مرتفع على غير العادة، أو أن تكون عملية من العمليات غير واضحة الغرض المالي أو الاقتصادي، أو أن تكون معاملة مالية مع الخارج. (٦١)

عند وقوع اشتباه، يقع على المؤسسات المالية التزام بالتصريح الفوري للجنة التونسية للتحليل المالية بأي معاملات أو عمليات يشتبه ارتباطها بأغراض غسل أموال أو تمويل إرهاب، وتزويد اللجنة بأي معلومات أو وثائق أو بيانات ترى اللجنة ضرورة التحصل عليها، كما وتلتزم المؤسسات المالية بالامتناع عن إعلام المنظمة بالتصريح الذي تم تقديمه للجنة بخصوصها. (٦٢)

يشتمل القرار على عدد من الأحكام التي يتعين على المنظمات غير الحكومية الوفاء بها؛ إذ يقع على المنظمات غير الهادفة للربح الالتزام بتطبيق معايير المحاسبة لضمان سلامة وشفافية مصادر الأموال واستعمالها؛(٦٣) كما ويترتب عليها القيام بتدوين وتحيين سجل اشتراكات الأعضاء ومساهماتهم وتقديم وصولات لكل عضو يسدد اشتراكاته؛(٦٤) ويتوجب على الجمعيات تسجيل قيم مواردها المالية المتأتية من غير اشتراكات الأعضاء بالإضافة إلى معلومات عن المتبرع سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً وسرد للدوافع التي حفزت المتبرع على تقديم تبرعه؛(٦٥) كما ولا بد أن تقوم المنظمات بإعلام البنك المركزي التونسي بأي تبرعات تحصل عليها من مصادر خارجية وأن تنشر معلومات حول التبرعات والمعونات والهيئات الأجنبية وتذكر مصدرها وقيمتها وموضوعها على إحدى وسائل الإعلام المكتوبة وعلى موقعها الإلكتروني، وأن تعلم الكاتب العام للحكومة بكل ذلك بمكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ خلال شهر من تاريخ قرار طلبها أو قبولها.(٦٦) كما ويقيّد القرار المساعدات الخارجية المشروعة بتلك التي يتم الحصول عليها من منظمات مثيلة تقوم بأنشطتها في الخارج بصورة قانونية.(٦٧) يفرض القرار على المنظمات غير الربحية الالتزام بالامتناع عن تلقي التبرعات أو المساعدات المالية في مجموعة من الحالات ذكرها الفصل ٢١ من القرار تتمثل فيما يلي: «مجهولة المصدر أو متأتية من أعمال غير مشروعة يعتبرها القانون جنحة أو جناية أو من أشخاص طبيعيين أو معنويين أو تنظيمات أو هياكل ثبت تورطهم، داخل تراب الجمهورية أو خارجه، في أنشطة لها علاقة بالجرائم الإرهابية؛ بهدف التهرب أو التحيل الضريبي؛ بهدف تمويل عملية إرهابية أو مجموعة إرهابية ولو كان مصدر الأموال شرعي؛ متأتية من الخارج، إلا بواسطة وسيط مقبول يوجد مقره بالبلاد التونسية، وبشرط أن لا يحول القانون الجاري به العمل دون قبولها؛ نقداً تساوي أو تفوق ما يعادل خمسة آلاف دينار ولو تم ذلك بمقتضى دفعات متعددة يشتبه في قيام علاقة بينها،»(٦٨) وعلى المنظمات أن تحرص على التدقيق في وفحص التبرعات غير الاعتيادية وطبيعتها وطلب أي معلومات إضافية ترتئي أهميتها في إزاحة أي اشتباه. (٦٩)

٦٠ - فصل (١٠) من القرار.

٦١ - فصل (١٠) من القرار.

٦٢ - فصل (١٢) من القرار.

٦٣ - فصل (١٣) من القرار.

٦٤ - فصل (١٩) من القرار.

٦٥ - فصل (١٩) من القرار.

٦٦ - فصل (٢٠) من القرار.

٦٧ - فصل (٢٠) من القرار.

٦٨ - فصل (٣٦) من القرار.

٦٩ - فصل (٢١) من القرار.

بالإضافة إلى ما سبق، يترتب على المنظمات غير الهادفة للربح الحرص على صرف الأموال التي تحصلت عليها على نحو مشروع لفائدة الجهات المنتفعة بأنشطتها بواسطة تحويل بنكي أو شيك لفائدة الشخص المستفيد حصرياً وألا تقوم بوضع أي موارد مالية على ذمة أشخاص تم تجميد أموالهم. (٧٠) وقد منع القرار إدارة المنظمات لحساباتها البنكية إلا بإمضاء مشترك من قبل شخصين مخولين من قبل هياكل تسيير المنظمة. (٧١) يلزم القرار المنظمات غير الربحية باتخاذ تدابير العناية المناسبة للتحقق من هوية أعضائها والمتبرعين لها والمستفيدين من أنشطتها بالاستناد إلى وثائق رسمية أو وثائق صادرة عن مصادر محايدة وموثوق فيها، (٧٢) كما ولا بد من اتخاذ تدابير مشددة في حال التعامل مع أشخاص سياسيين ممثلين للمخاطر على نحو ما ذكر أعلاه. (٧٣)

يقع على عاتق المنظمات غير الربحية إعلام اللجنة التونسية للتحليل المالية بأي معاملات أو عمليات مسترابة وألا تفشي أي معلومات حول هذا التصريح وما يترتب عنه من تدابير. (٧٤) تلتزم المنظمات غير الهادفة للربح بتكوين أعوانها ورفع وعيهم بشكل مستمر حول القضايا والأمور ذات الصلة بمكافحة الإرهاب وغسل الأموال والأطر القانونية الواجب مراعاتها لتحقيق ذلك. (٧٥) وقد نص القرار على أن السلطات المختصة بالرقابة والإشراف على المنظمات غير الربحية سوف تضع المعايير المحددة التي يمكن من خلالها للمنظمات غير الحكومية تسمية مسؤوليها وإدارييها واختيار مسيرتها. (٧٦)

يتضح مما ورد أعلاه أن القرار يؤثر بشكل كبير على تشكيل وعمل واستمرارية منظمات المجتمع المدني ووصولها للموارد المالية اللازمة لتحقيق أغراضها؛ فالقرار يغالي في فرض الالتزامات التي ينتج عنها جمع كم هائل من المعلومات والبيانات والوثائق لمكونات القطاع غير الربحي دون تمييز فيما بينها من حيث فرصة تعرضها للاستغلال لغايات تمويل الإرهاب وغسل الأموال أو من حيث درجة الخطورة التي قد تفرضها. كما ويتيح القرار للجهات المسؤولة عن الرقابة والإشراف على منظمات المجتمع المدني سلطات واسعة في وضع معايير اختيار المنظمات لمسيرتها الأمر الذي يخول هذه السلطات التدخل على نحو غير مبرر بشؤون المنظمات الداخلية وآلية حوكمتها لأعمالها. ويمنح القرار الجهات المسؤولة عن الرقابة والإشراف على منظمات المجتمع المدني سلطة تقديرية واسعة في تقييم وتحديد الخطوات التي يجب على المنظمات غير الحكومية اعتمادها بناءً على النهج القائم على المخاطر لتجنب غسل الأموال وتمويل الإرهاب دون وضع معايير واضحة لعملية التقييم أو تحديد عناصر النهج القائم على المخاطر.

يخول القرار السلطات المسؤولة عن الرقابة والإشراف على منظمات المجتمع المدني التدخل على نحو غير مبرر بشؤون المنظمات الداخلية وآلية حوكمتها لأعمالها، ويمنحهم سلطة تقديرية واسعة في تقييم وتحديد الخطوات التي يجب على المنظمات غير الحكومية اعتمادها بناءً على النهج القائم على المخاطر لتجنب غسل الأموال وتمويل الإرهاب دون وضع معايير واضحة لعملية التقييم أو تحديد عناصر النهج القائم على المخاطر.

٧٠- فصل (٣٣) من القرار.

٧١- فصل (٢٤) من القرار.

٧٢- فصل (٢٥) من القرار.

٧٣- فصل (٢٨) من القرار.

٧٤- فصل (٣٢) من القرار.

٧٥- فصل (٣٤) من القرار.

٧٦- فصل (٥٣) من القرار.

٧٧- فصل (٣٦) من القرار.

## الخاتمة والتوصيات:

كذلك، ندرج فيما يلي مجموعة من الأمور التي قامت تونس بها فعلاً إلا أنه لابد من الاستمرار في تطبيقها بصورة منتظمة لتحافظ تونس على تصنيفها:

١. تحديث طبيعة التهديدات التي تشكلها الكيانات الإرهابية على المنظمات غير الهادفة للربح والآليات التي تستخدمها الكيانات الإرهابية في استغلال تلك المنظمات.
٢. المراجعة الدورية لمدى ملاءمة الاجراءات المتعلقة بقطاع المنظمات غير الهادفة للربح والتي يمكن استغلالها في دعم تمويل الإرهاب، والحرص على تناسبها مع المخاطر والتهديدات التي تفرضها الكيانات الإرهابية على المنظمات غير الربحية.
٣. تبني نظام منتظم وواضح لزيادة وعي المنظمات غير الهادفة للربح بشأن مكافحة تمويل الإرهاب، والسعي للوصول لأكبر عدد ممكن من المنظمات من خلال الشبكات والتحالفات.
٤. خراط القطاع غير الربحي في تصميم إصلاحات تحرص على عدم التأثير سلباً على عمل المنظمات غير الربحية ذات الأهداف المشروعة وتحميها، وبناء علاقات مع المنظمات غير الربحية والقطاع الخاص والقطاع العام للحرص على تبادل المعلومات التي قد تكون ضرورية في الكشف عن حالات غسيل أموال أو تمويل إرهاب.

على الرغم من وصول الجمهورية التونسية إلى تصنيف «متوافق» فيما يتعلق بالتوصية الثامنة، إلا أن هناك مجموعة من الأمور التي يمكن لتونس القيام بها للوصول إلى حماية أكبر لقطاعها غير الربحي من الاستغلال في تمويل الإرهاب دون المساس بالحق في تكوين الجمعيات على نحو ما كفله القانون الدولي. نورد أدناه جملة من التوصيات التي يمكن لتونس تبنيها وتنفيذها لتحقيق ذلك:

١. الحرص على مواءمة التشريعات بما يميّز بين الاجراءات والمتطلبات التي تخضع لها المنظمات غير الربحية الأكثر عرضة للاستغلال وتلك التي ليست كذلك، والامتناع عن وضع تدابير تقييدية شمولية تضع كل المنظمات تحت دائرة الشك أو الرقابة المشددة.
٢. مراجعة التشريعات التي تتيح للسلطات المختصة التدخل في الحوكمة الداخلية للمنظمات غير الربحية.
٣. توضيح الفروقات بين السجل الوطني للمؤسسات الذي تم إنشاؤه بموجب القانون ٥٢ والسجل الوطني لمنظمات المجتمع المدني في تونس (IFEDA) ومبادرة الوزارة السابقة المكلفة بالعلاقات مع المجتمع المدني والهيئات الدستورية لإنشاء منصة على الإنترنت لتسجيل منظمات المجتمع المدني، والحرص على تعزيز التعاون والتنسيق بين جميع السلطات المختصة التي تقتني معلومات عن المنظمات غير الربحية.
٤. تحديد الأرصيات التي من شأنها أن تؤدي إلى إدراج أو رفع إدراج المنظمات غير الربحية أو القائمين على إدارتها وتسييرها في القائمة الوطنية للإرهاب، والسماح للمدراج اسمه بالتظلم والطعن في القرار بالإدراج في حال وجود حجج لديه تبرر تظلمه ضد القرار بالإدراج.
٥. تبني تدابير احترازية يجب اتخاذها حال وجود تهديدات أو وقوع عمليات من شأنها استغلال القطاع غير الربحي في تمويل الإرهاب وغسيل الأموال؛ من بينها فرض وتعزيز والحرص على مرونة تدابير التحقيق الفعال بما يساعد في الاستجابة السريعة مع مخاطر الإرهاب المختلفة.
٦. رفع قدرات الجهات الحكومية المسؤولة عن الرقابة والتحقيق مع المنظمات غير الربحية بالموارد المالية والبشرية والتقنية الكافية.
٧. تقوية التعاون على مستوى إقليمي ودولي لدرء مخاطر تمويل الإرهاب.

