التاريخ:2022/6/27

دولة الدكتورمحمد اشتيه المحترم،
رئيس مجلس الوزراء الفلسطيني،

تحية طيبة وبعد،

الموضوع: مشروع نظام تنظيم قطاع المنظمات غير الهادفة للربح لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ( ) لسنة 2022م

تهديكم الائتلافات والشبكات والمنظمات الأهلية والشركات غير الربحية الموقعة على الرسالة أطيب التحيات، وبالإشارة إلى الموضوع أعلاه، وتأكيداً على التزامات دولة فلسطين بموجب الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها بدون تحفظات، وبعد الاطلاع على مشروع النظام أعلاه ونقاشه في أروقة قطاع المنظمات غير الهادفة للربح، يتضح جلياً بأن معظم النصوص الواردة في مشروع هذا النظام تتعارض مع القانون الأساسي المعدل (الدستور) والقوانين ذات العلاقة، علاوة على مخالفة أحكام هذا النظام للمعايير الدولية وبخاصة المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والضوابط الواردة عليها ؛ ومخالفته للتوجهات الدولية التي عبر عنها المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب والخبير المستقل المعني بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب.

ترى الائتلافات والشبكات والمنظمات الأهلية والشركات غير الربحية بأن التشريعات الفلسطينية السارية تُحقق متطلبات توصيات مكافحة غسل الأموال الصادرة عن مجموعة العمل المالي (FATF) من خلال الجهات الرقابية الواردة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المنسجم مع الاتفاقيات الدولية، ونظام الشركات غير الربحية، والقرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 وتعديلاته بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 الذي يَعتبر الجرائم المنصوص عليها في قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب جرائم فساد لغايات تطبيق هذا القانون ويَعتبر الجمعيات الخيرية والشركات غير الربحية جهات خاضعة لهذا القانون، وصلاحيات هيئة مكافحة الفساد. حيث تخضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية للرقابة الذاتية، ورقابة المانحين، ورقابة وزارة الداخلية بموجب قانون الجمعيات بشأن التسجيل، ورقابة وزارة الاختصاص على التقارير المالية والإدارية، ورقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية التي تشمل الرقابة المالية والإدارية ورقابة الامتثال، ورقابة هيئة مكافحة الفساد، وبالتالي لا حاجة إلى هذا النظام الذي يتعارض مع القانون الأساسي (الدستور) والقوانين الفلسطينية والاتفاقيات والمعايير الدولية.

دولة رئيس الوزراء،

تؤكد الائتلافات والشبكات والمنظمات الأهلية والشركات غير الربحية بأن مشروع نظام تنظيم قطاع المنظمات غير الهادفة للربح لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2022 ينطوي على مخالفات وانتهاكات صارخة للقانون الأساسي المعدل (الدستور) وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ ويؤدي إلى تقويضه كلياً وتقويض نظام الشركات غير الربحية وينطوي على انتهاكات صارخة لالتزامات دولة فلسطين بموجب الاتفاقيات التي انضمت إليها دون تحفظات. ومن أجل ذلك؛ فإننا نطالب دولتكم بعدم إقرار هذا النظام في مجلس الوزراء احتراماً لمبدأ سيادة القانون كأساس للحكم في فلسطين وفقاً لما ينص عليه القانون الأساسي المعدل لعام 2003م.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير

<u>مرفق</u>:

ملاحظات تفصيلية على مسودة النظام

المؤسسات الموقعة:

1. ائتلاف عدالة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية
2. شبكة المنظمات الأهلية
3. مجلس منظمات حقوق الانسان الفلسطينية
4. منتدى المنظمات الأهلية لمناهضة العنف ضد المرأة
5. الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان"
6. مؤسسة الحق
7. المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"
8. المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"
9. الحركة العالمية للدفاع عن الأطفال
10. الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء "استقلال"
11. جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية.
12. مؤسسة الضمير لرعاية الأسير وحقوق الإنسان
13. مركز الدفاع عن الحريات "حريات".
13. مؤسسة الضمير لحقوق الانسان
14. مركز الميزان لحقوق الانسان.
15. المركز الفلسطيني لحقوق الانسان
16. الجمعية الشرقية للزراعة والتطوير
17. المركز العربي للتطوير الزراعي.
18. جمعية العودة الصحية والمجتمعية.
19. الإغاثة الزراعية.
20. مركز معاً التنموي.
21. جمعية فلسطين للمكفوفين.
22. مركز القدس للمساعدة القانونية.
23. مركز بيسان للبحوث والإنماء.
24. مركز علاج وتأهيل ضحايا التعذيب
26. مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات.

25. مركز إعلام حقوق الانسان والديمقراطية "شمس"

27. مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية "المرصد"

28. مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي

29. جمعية الاتحاد النسائي العربي نابلس

30. الاغاثة الطبية الفلسطينية

أبرز ملاحظات الائتلافات والشبكات والمنظمات الأهلية والشركات غير الربحية على مشروع النظام المذكور:

1. ينص مشروع النظام المذكور في المادة (2) الواردة تحت عنوان "نطاق التطبيق" على أن تسري أحكام هذا النظام على قطاع المنظمات غير الهادفة للربح العاملة في فلسطين بما لا يتعارض مع القوانين المعمول بها في فلسطين. رغم تأكيد مشروع النظام على عدم تعارض أحكام النظام مع القانون كون القانون أعلى في القوة الإلزامية من النظام، إلا أن معظم نصوص هذا النظام تتعارض مع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وبخاصة في تعريف "الجهات المشرفة" وصلاحياتها على قطاع المنظمات غير الهادفة للربح؛ حيث اعتبرت المادة (3) كل من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص جهة مشرفة ومنحتهم صلاحيات هائلة، ودون توضيح حدود الصلاحيات بين كل منهما، وبما يتجاوز صلاحياتهما الواردة في قانون الجمعيات الخيرية.

2. نصت المادة (4) الواردة تحت عنوان تقييم المخاطر على أن تلتزم الجهات المشرفة باستخدام كافة مصادر المعلومات ذات الصلة المتاحة لدى كافة الجهات، واتخاذ التدابير المناسبة والفعالة للتصدي لهذه المخاطر، وإعادة تقييم قطاع المنظمات غير الهادفة للربح بشكل دوري. إن تلك الصلاحيات المفتوحة، ودون ضوابط أو معايير، ودون رقابة قضائية، تُخالف أحكام قانون الجمعيات والقانون الأساسي (الدستور) الذي نص على احترام القانون في حرية تكوين الجمعيات؛ وتخالف العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في مجال الحق في حرية تكوين الجمعيات والمعايير الدولية التي تَعتبر استخدام تلك المصطلحات الفضفاضة انتهاك لحدود القانونية والضرورة والتناسب وبذلك تنتهك أحكام العهد المذكور.

3. نصت المادة (6) من مشروع النظام على إلزام المنظمات غير الهادفة للربح بالحصول على هوية المستفيدين منها؛ فيما أجازت المادة (7) للجهات المشرفة اتخاذ "أية إجراءات تراها مناسبة" للحد من استغلال المنظمات غير الهادفة للربح في تمويل الإرهاب أو غسل الأموال؛ ونصت المادة (13) من النظام على وجوب أن تتعاون المنظمات غير الهادفة للربح إلى "أقصى حد ممكن" في تحديد المستفيدين الحقيقيين وتوفير المعلومات الأساسية وكل ما يتعلق بسجلاتها. تؤدي تلك النصوص إلى "عسكرة المجتمع المدني" وجعله رهينة للسلطة التنفيذية دون ضوابط أو حدود بما يخالف قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي حدد صلاحيات كل من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص وكذلك نظام الشركات غير الربحية الذي حدد صلاحيات مراقب الشركات. إن تلك الصلاحيات الواسعة، التي تتجاوز القانون، دون ضوابط أو قيود أو أحكام قضائية، تتعارض مع الحق في تكوين الجمعيات وحرية أنشطتها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في معايير الضرورة والتناسب وتتعارض مع توجهات المقرر الخاص

بالمعني بتعزيز وحماية الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات الذي شدد على احترام الضوابط الواردة في العهد المذكور.

4. إن إجراءات تسجيل الجمعيات الخيرية والشركات غير الربحية الواردة في المواد (8) و (9) و (10) تتجاوز قانون الجمعيات الخيرية ونظام الشركات غير الربحية وتؤدي إلى المساس بالشخصية القانونية (الحقوق المكتسبة) للجمعيات والشركات غير الربحية المسجلة قبل نفاذ أحكام هذا النظام.

5. إن مطالبة فروع المنظمات الأهلية الأجنبية والشركات غير الربحية الأجنبية العاملة في فلسطين بضرورة "إخطار الجهة المشرفة" بالمكان الذي تحتفظ به بكافة سجلاتها والمعلومات المتعلقة بها كما هو وارد في المادة (2/11) من النظام، غير مبرر، ويتجاوز قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ومخالف لأحكام القانون الأساسي (مادة 26) بشأن الحق في حرية تكوين الجمعيات ومخالف للمبادئ الدستورية وفي مقدمتها "قرينة البراءة" وهذه المخالفة الدستورية لقرينة البراءة هي سِمه للعديد من النصوص الذي جاء بها النظام، ومخالف للاتفاقيات والمعايير الدولية ذات الصلة.

6. منحت المادة (16) والمادة (5) الجهات المشرفة (وزارة الداخلية ومسجل الشركات في وزارة الاقتصاد) صلاحيات الفحص والمعاينة والتحري والرقابة الميدانية على قطاع المنظمات غير الهادفة للربح؛ وهذه الصلاحيات تندرج في إطار "الضبط القضائي" ولا يجوز منحها بنظام صادر عن الحكومة.

7. منحت المادة (16) الجهات المشرفة صلاحية القيام "بإجراءات تحقيقية" على قطاع المنظمات غير الهادفة للربح بما يشكل انتهاكاً صارخاً للقانون الأساسي المعدل (الدستور) وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته، واعتداءً على الصلاحيات الدستورية للنيابة العامة والنائب العام بالتحقيق باعتباره المفوض من قبل المجتمع بدعوى الحق العام. إنَّ صلاحيات الضبط القضائي والتحقيق تشكل انتهاكاً لقانون الجمعيات.

8. ما ورد بشأن التعاون والتنسيق على المستوى المحلي وتبادل المعلومات (المواد 17 و18) ينبغي أن يلتزم حدود القانون، فلا يصح التعاون في مخالفة أحكام القانون؛ كونه يشكل مخالفة دستورية للمادة (6) من القانون الأساسي التي تؤكد بأن مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين. مع التذكير بأن قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015 عرّف السلطة المشرفة بأنها "السلطة التي تعهد إليها القوانين بالرقابة والإشراف على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية" في حين أن الصلاحيات الهائلة الواردة في النظام تخالف القوانين النافذة. كما أن الإجراءات المتعلقة بمكافحة الإرهاب الواردة في هذا النص، وغيره، تحتاج إلى "قرارات قضائية" بموجب الاتفاقيات والمعايير الدولية ذات الصلة.

9. تنص المادة (23) الواردة تحت عنوان "التعاون الدولي فيما يتعلق بالمنظمات غير الهادفة للربح" على أن تتولى الجهات المشرفة والسلطة المختصة تقديم التعاون بشكل سريع.. بما يشمل تسهيل وصول السلطات المختصة الأجنبية إلى المعلومات الأساسية الموجودة في السجلات المعتمدة لدى الجهات المشرفة أو المتوفرة للسلطات المختصة

وتبادل المعلومات عن الأعضاء في المنظمات غير الهادفة للربح والمساهمين بالنسبة للشركات غير الربحية. هذا النص يتجاوز حدود قانون الجمعيات الخيرية ويتعارض مع القانون الأساسي. كما أن التعاون ينبغي أن يقتصر على تنفيذ قرارات مجلس الأمن وفق الفصل السابع وقد جرى إسقاطها من النص المذكور. وينبغي أن تكون هناك "رقابة قضائية" على تلك الإجراءات بموجب المعايير الدولية التي أكد عليها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب. كما أن تسهيل وصول معلومات هائلة تصل الجهة المشرفة بموجب هذا النظام غير الدستوري وغير القانوني يتطلب قيام التعاون على قاعدة "عدم إنكار حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير" والتأكيد صراحة على حظر أي تعاون مع أي دولة تنتهك القانون الدولي وحق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير.

10. تنص المادة (24) الواردة تحت عنوان "العقوبات المفروضة على المنظمات غير الهادفة للربح" على أنه في حال اكتشاف أي إخلال من قبل الجمعيات الخيرية والشركات غير الربحية للالتزامات المفروضة عليها بموجب أحكام الفصل الثاني من النظام (المنظمات غير الهادفة للربح والإشراف عليها) يحق للجهة المشرفة اتخاذ الإجراءات اللازمة لفرض "عقوبة أو أكثر" من العقوبات الواردة في الفقرة (3) من النص المذكور وهي: أ. التنبيه بالامتثال لتعليمات محددة ب. الإنذارات الخطية ج. وقف/تعليق/شطب ترخيص المنظمة غير الهادفة للربح وفق التشريعات النافذة د. منع مرتكب المخالفة من العمل في قطاع المنظمات غير الهادفة للربح وذلك لمدة تحددها الجهات المشرفة. ينطوي هذا النص على مخالفات صارخة للقانون الأساسي وقانون الجمعيات الخيرية ونظام الشركات غير الربحية والمعايير الدولية. لا يجوز فرض عقوبات بنظام فهذا بحد ذاته مخالف للدستور. كما أن فرض العقوبات يحتاج إلى "قرار قضائي" وهذا ما شددت عليه المادة (41) من قانون الجمعيات والتي نصت على أنه "لا يجوز وضع اليد على أموال أي جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة". وهو ذات الاتجاه الذي أكد عليه مراراً المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب. كما أن النص المذكور، غير الدستوري وغير القانوني، لا يندرج ضمن الحالات الحصرية لحل الجمعيات بموجب المادة (37) من قانون الجمعيات الخيرية.