

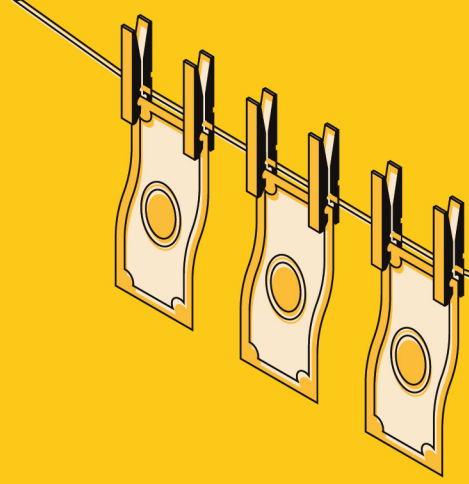


سلسلة تقارير رقم 183

دراسة حول

واقع مكافحة غسل الأموال

وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة جريمة
غسل الأموال



2021

AMAN
Transparency Palestine



**دراسة حول واقع مكافحة غسل الأموال
وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة جريمة غسل
الأموال**

آذار 2021

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحثين الدكتور نصر عبد الكريم وعبدالله مرار لإعدادهما هذا تقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. واقع مكافحة غسل الأموال وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

قائمة المحتويات

5.....	الملخص التنفيذي
8.....	المقدمة
10	هدف الدراسة
10	أهمية الدراسة
10	منهجية الدراسة
11.....	مفهوم غسل الأموال وتمويل الإرهاب
12	حالات اشتباه غسل الأموال وتمويل الإرهاب
13	مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في فلسطين
14	الإطار التشريعي والسياساتي
17	الإطار التنظيمي والمؤسسي
21	الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
25.....	جريمة غسل الأموال في فلسطين
25.....	واقع جريمة غسل الأموال
26.....	واقع الجريمة في قطاع المصارف
26.....	واقع الجريمة في قطاع العقارات
26.....	واقع الجريمة في قطاع المحاسبين والمحامين
27.....	واقع الجريمة في قطاع الصرافة والأوراق المالية
27.....	واقع الجريمة في قطاعات أخرى
28.....	الاستنتاجات والتوصيات
31	المصادر والمراجع

المخلص التنفيذي

يمكن تعريف غسيل الأموال بأنه عملية إخفاء المصدر الحقيقي للأموال المتحصّلة من أعمال غير مشروعة مجرّمة في القانون، ويتم الإخفاء عن طريق الطمس والتضليل على كيفية الحصول على تلك الأموال غير المشروعة، وبنفس الوقت محاولة استثمار العائدات الإجرامية في مشروعات مستقبلية. توجد هذه الظاهرة في مختلف دول العالم بنسب مختلفة. فقد قدر صندوق النقد الدولي حجم الأموال التي يتم غسلها سنوياً ما بين 2-5% من الناتج الإجمالي العالمي، أو ما يمكن أن يشكّل 8% من إجمالي حجم التجارة العالمية، وهو ما قيمته 800 بليون دولار. الدول التي لا تحظر غسيل الأموال يعتبرها خطراً بأن تصبح بؤراً دولية ساخنة لخطط غسيل الأموال. فهي معرضة لانخفاض مستوى السلامة العامة، حيث يبدأ المزيد من المجرمين في العمل في المنطقة، ما يؤثر على القطاع المالي وهو المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي. بنفس الوقت يعزز غسيل الأموال الجريمة والفساد الذي يبطئ النمو الاقتصادي، ويحدّ من الكفاءة في قطاع الاقتصاد الحقيقي، ويقلل من إيرادات الضرائب للحكومة.

جرّمت ظاهرة غسيل الأموال لأول مرة في فلسطين بموجب القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال في العام 2007، الذي يشكّل النواة الرئيسية لمنظومة مكافحة غسل الأموال في فلسطين. ولاحقاً تم إصدار القرار بقانون لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 20 للعام 2015 وتعديلاته، لتعزيز فاعليتها في مكافحة الجريمتين. جرى العمل في العام 2019 على استصدار القرار المعدّل للقرار بقانون رقم 20 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المُصدّر في العام 2015 وتعديلاته المُصدرة في العام 2016، وما زال ضمن المناقشة. بالتالي، تأتي مكافحة هذه الجريمة في صلب عمل منظمات المجتمع المدني خاصة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). إذ ينطلق الائتلاف من اعتبار أنّ العديد من هذه الجرائم هي إحدى جرائم الفساد التي تمسّ حتماً المال العام، خصوصاً عندما تكون الجريمة الأصلية جريمة تهرب ضريبي.

تهدف هذه الدراسة إلى الاطلاع على واقع جريمة غسل الأموال في فلسطين، مثل الجرائم الواقعة ضمنها، وحجمها، والأدوات المستخدمة، والجهات المستغلة. كما تهدف هذه الدراسة إلى مراجعة استراتيجية مكافحة جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب من حيث تنفيذ الاستراتيجية من مختلف الأطراف الفاعلة في التنفيذ، والتحديات والإشكاليات والمعوقات أمام تنفيذ هذه الاستراتيجية.

تم استخدام مصادر أولية وثانوية لغايات إتمام هذه الدراسة. تم اللقاء مع موظفي سلطة النقد، بصفتها الجهة المسؤولة عن القطاع المصرفي عموماً، حيث تُمثّل المصارف وأعمال الصرافة المكان الأبرز لحصول جريمة غسل الأموال. بالتحديد مع وحدة المتابعة المالية، لأنّها حلقة الوصل بين المؤسسات المالية والسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال مكافحة غسل الأموال. تم أيضاً عقد اجتماعات مع ممثلين عن وزارة المالية، ووزارة العدل، ووزارة الداخلية، ووزارة الاقتصاد، وهيئة سوق رأس المال للاطلاع على عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهي اللجنة التي تتولى مسؤولية وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ومن ضمن المؤسسات ذات العلاقة، تم اللقاء مع دائرة الجمارك للتعرف على عملها في ضبط تهريب الأموال والمعادن والمجوهرات الثمينة.

إجمالاً، تعمل الحكومات في مختلف الدول على بناء الاستراتيجيات التي تدعم القيام بأعمال مؤسساتها. وقبل ذلك فإنها تعمل على إصدار واستحداث القوانين والتشريعات والأنظمة التي توفر لها الغطاء القانوني في الرقابة والإشراف على مختلف المؤسسات. ومن خلال اتخاذ خطوات عملية عبر مشروع التقييم الوطني للمخاطر للتعرف على المخاطر وتحديدها وفهمها وتقييمها، فإنّ هذا المشروع يسهل عملية وضع الأولويات من خلال خطة استراتيجية شاملة تشكّل أحد أهم مخرجات هذا التقييم. فقد انبثقت في نهاية عام 2018 وبداية العام 2019، الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التي اشتملت على تحديد مواطن الضعف في البيئة التشريعية والتنظيمية والتشغيلية. حددت الاستراتيجية أحد عشر هدفاً على نطاق موسع، وشمل كل هدف منها أهدافاً فرعية وأنشطة لتحقيق الهدف الرئيسي. تركزت هذه الأهداف إجمالاً على ضرورة تعزيز قدرات الكادر البشري في وحدة المتابعة المالية، والقضاة، والتحقيقات وغيرها. سواء كان ذلك باختيار الطاقم ذي الكفاءة والمتخصص في قضايا معينة، أو بتدريب الكادر البشري الحالي على أسس متابعة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب ضمن التخصصات المختلفة، ورفد الكادر البشري بالأدوات التكنولوجية اللازمة لزيادة الكفاءة ورفع مستوى التنسيق بين مختلف الجهات ذات العلاقة.

أولاً: في الواقع تشير نتائج اجتماعات الباحثين مع ذوي العلاقة، إلى أنه لا توجد آلية واضحة لتطبيق الاستراتيجية بين مختلف الجهات ذات العلاقة، وأن نسبة تطبيق الاستراتيجية على أرض الواقع ضعيفة مقارنةً مع ما هو مكتوب فيها. استنتجت الدراسة أن إعداد الاستراتيجية قد تمّ بأهداف موسّعة قد تحتاج إلى فترة زمنية أطول حتى يتم تنفيذها أو تنفيذ جزءٍ جوهريٍّ منها.

ثانياً: استنتجت الدراسة أيضاً، أن هناك بعض المعوقات في تنفيذ الاستراتيجية تتمثل أهمّها في:

(أ) عدم وجود تنسيق بين مختلف الجهات ذات العلاقة وخاصة في النواحي الفنية. حيث لا توجد لجانٌ فنية متخصصة في لجنة مكافحة غسل الأموال باستثناء وحدة المتابعة المالية.

(ب) عدم وجود أنظمة محوسبة متطورة يتم استخدامها لتكوين قاعدة بيانات يمكن من خلالها الرجوع بسهولة إلى حالات الاشتباه ومتابعتها.

(ج) عدم ترابط الأنظمة المحوسبة مع بعضها البعض عند مختلف الجهات ذات العلاقة، وبالتالي الاعتماد على المراسلات والطرق الأقل كفاءة للحصول على المعلومة.

ثالثاً: استنتجت الدراسة أن عدم تنفيذ الاستراتيجية يمكن أن يعزى إلى عوامل أخرى غير المعوقات اللوجستية والبشرية أهمّها:

(أ) أن الاستراتيجية قد تم إعدادها في نهاية عام 2018 وبدأت فعلياً مع العام 2019. وعلى أرض الواقع، شهد العام 2019 والعام 2020 أحداثاً خارجةً عن سيطرة السلطة الفلسطينية. إذ تم على سبيل المثال خلال هذه الأعوام وقف تحويلات المقاصة، فضلاً عن أنها شهدت تقلباتٍ سياسيةٍ وعدم استقرارٍ سياسيٍ دولي، إضافة إلى انتشار فيروس كورونا وما تبعه من إرباك وعدم استقرار اقتصادي وصحي ومجتمعي.

تشير هذه الدراسة إلى أنه لوحظ وجود زيادة في عدد حالات الاشتباه بجريمة غسل الأموال على مدار السنوات الماضية. فقد بلغ هذا العدد 52 حالة اشتباه مبلغاً عنها إلى وحدة المتابعة المالية في عام 2012، وارتفعت لتصل 129 حالة في العام 2016.¹ تشير البيانات إلى أن 66% من إجمالي حالات الاشتباه قد تم التبليغ عنها عبر البنوك، وحوالي 20% من إجمالي حالات الاشتباه بلغت عنها جهات إنفاذ القانون، في حين توزعت النسبة المتبقية على مختلف الجهات مثل شركات الوساطة المالية، وهيئة مكافحة الفساد، وشركات الصرافة وغير ذلك.

يعتبر القطاع المصرفي في فلسطين من أكثر القطاعات استهدافاً لمحاولة إساءة استخدامه في غسل المتحصّلات الناتجة عن الجرائم الأصلية لغسل الأموال. كما يعدّ قطاع العقارات أكثر قابلية للاستهداف من قبل غاسلي الأموال نظراً لطبيعة تقسيم الأراضي في فلسطين وارتفاع أسعار العقارات والأراضي، الأمر الذي قد يزيد من احتمالية تمكين غاسلي الأموال من دفع مبالغ كبيرة مقابل شراء العقارات أو قطع الأراضي.

ما زالت استراتيجية اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بدون خطة تنفيذية ما يحد من قدرات السلطة الوطنية الفلسطينية على محاربة جريمة غسل الأموال في الشركات المالية أو العقارية المختلفة.

ترفض اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال التعاون مع منظمات المجتمع المدني وتمتنع عن الانفتاح على المجتمع المدني والباحثين.

ما زالت جهود مكافحة جريمة غسل الأموال في فلسطين غير واضحة، لتكتم اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال على أعمالها وعدم نشر أية تقارير أو معطيات أو إحصائيات ذات دلالة حول حجم تفشي هذه الجريمة والأموال المتحصّلة منها. كما لم تنشر أية متابعات لتقرير التقييم الوطني لمخاطر جريمتي غسل

1 لم يتمكن الباحث من الحصول على علامات محدثة عن الحالات في عام 2020.

الأموال وتمويل الإرهاب المقدم إلى رئيس الوزراء حتى تاريخه عبر القنوات الرسمية المكلفة بالنشر قانوناً.

توصي هذه الدراسة بما يلي:

أولاً: ضرورة إعطاء الأولوية للتدريب وتأهيل الكادر البشري الحالي على المواضيع الجديدة في مكافحة غسيل الأموال، يتم ذلك من خلال التدريب على المنهجيات الجديدة.

ثانياً: رفد الطاقم الحالي بأنظمة محوسبة من شأنها توفير الوقت والجهد في تتبع قضايا مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

ثالثاً: ضرورة قيام لجنة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بانتداب لجنة فنية متخصصة من كل جهة لتنسيق وتبادل المصادر فنياً.

رابعاً: أن يتم فحص مصادر الأموال من قبل دائرة الطابو على الأقل للحالات التي يشتبه فيها بغسيل الأموال أو تمويل الإرهاب.

خامساً: أن تقوم البنوك والمؤسسات المالية الأخرى بتحديث سيناريوهات أنظمة تكنولوجيا المعلومات الخاصة بها بشكل منتظم، واعتماد أنظمة ترصد اتجاهات وطرق غسل الأموال بهدف الكشف عن المعاملات المشبوهة بناءً على معلومات إدارة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

سادساً: أن يتم ربط هذه الحملات التوعوية مع تبني نهج رقابي قائم على المخاطر بما يشمل تنفيذ تدابير معززة أو مخففة بما يتناسب مع المخاطر المحددة.

سابعاً: إعداد برامج توعوية وإصدار الأدلة الإرشادية اللازمة.

ثامناً: ضرورة انفتاح وحدة المتابعة المالية وتعاونها مع منظمات المجتمع المدني.

تاسعاً: إلزام اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بالقيام بواجباتها وبالإشراف والمتابعة على أعمال وحدة المتابعة المالية، ونشر التقارير المنصوص عليها في القرار بقانون لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

المقدمة

يعتبر هدف الحصول على المال هو المحرك الرئيسي وراء تنفيذ الأنشطة والأعمال الإجرامية. إحدى هذه الأنشطة هي عملية غسل الأموال، أو كما يُطلق عليها أيضاً تبييض الأموال. يمكن تعريف غسل الأموال على أنه الطريقة التي يخفي بها المجرمون الأموال والأصول غير المشروعة لثرواتهم وحماية قواعد أصولهم، وذلك لتجنب اشتباه وإخفاء أدلة الإدانة (الامم المتحدة، 2020 أ). بمعنى، إخفاء المصدر الحقيقي للأموال المتحصلة من أعمال غير مشروعة مجرّمة في القانون عن طريق الطمس والتضليل على كيفية الحصول على تلك الأموال غير المشروعة، وبنفس الوقت محاولة استثمار العائدات الإجرامية في مشروعات مستقبلية (المركز الوطني لمؤشرات الفساد، 2021).

تمر عملية غسل الأموال بمراحل متعددة. حيث يتم تجميع الأموال، وفصلها عن مصدرها الأصلي، وخلطها بالأموال المكتسبة بطريقة مشروعة ثم إعادة دمج المال من جديد في الاقتصاد الشرعي. تعتبر مرحلة التوظيف هي التي يدخل فيها المال أولاً إلى النظام المالي. وفي هذه الخطوة، يمكن القيام بذلك عن طريق تقسيم المبالغ النقدية الكبيرة إلى مبالغ صغيرة أقل وضوحاً. يتم إيداعها بعد ذلك مباشرة في حساب مصرفي، أو إضافتها إلى حسابات شركة قائمة أو متكررة. التمويه، هو المرحلة التالية التي يتم فيها دمج الأموال غير المشروعة بأموال مشروعة أو وضعها في حركة مستمرة. على سبيل المثال، يمكن استخدام الأموال غير المشروعة للمقامرة، ثم وضعها في الأسهم، ثم تبديلها بعمليات مختلفة ثم استخدامها لشراء منتجات مالية مثل بوالص التأمين على الحياة. الدمج، هو المرحلة التي يدخل فيها المال من جديد في الاقتصاد الشرعي. قد يختار الغاسل استثمار الأموال في العقارات أو الأصول الفاخرة أو المشاريع التجارية (سكوت لانجدون، 2019).

بشكل عام، توجد هذه الظاهرة في مختلف دول العالم بنسب مختلفة. فقد قدّر صندوق النقد الدولي حجم الأموال التي يتم غسلها سنوياً ما بين 2-5% من الناتج الإجمالي العالمي، أو ما يمكن أن يشكّل 8% من إجمالي حجم التجارة العالمية، وهو ما قيمته 800 بليون دولار (الامم المتحدة، 2020 ب). وتتم خارج إطار الإحصاءات التي تتضوي تحت جناح الاقتصاد المعلن للدول، وبالتالي تتركز هذه العمليات عبر طرق وأساليب سرية. حتى أنّ هناك مؤسسات كاملة وشركات عالمية لعملية تبييض الأموال بالعمولة التي تصل أحياناً إلى 60% أو 70% (عمار يوسف، 2020). لكن، يميل الأفراد أو الشركات التي تغسل الأموال إلى البحث عن البلدان أو القطاعات التي تعاني من ضعف أو عدم فعالية برامج مكافحة غسل الأموال. على سبيل المثال، في الدول المنفتحة على دول أخرى، خاصة تلك التي لديها سياحة ومناطق ذات مراكز مالية، ومكاتب وشركات عديدة وكبيرة، فهذا ما يشكل فرصة أكبر لغسل الأموال.

الدول التي لا تحظر غسل الأموال وتسعى وراءه معرضة لخطر أن تصبح بؤراً دولية ساخنة لخطط غسل الأموال. يمكن أن يؤدي ذلك إلى انخفاض مستوى السلامة العامة، حيث يبدأ المزيد من المجرمين في العمل في المنطقة. قد تكون هناك عواقب دبلوماسية حيث تعتبر المنظمات الدولية تلك الدولة نقطة ساخنة لغسل الأموال. يؤثر غسل الأموال على القطاع المالي وهو المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي، وبنفس الوقت يعزز غسل الأموال الجريمة والفساد الذي يبطئ النمو الاقتصادي، ويحدّ من الكفاءة في قطاع الاقتصاد الحقيقي، ويقلل من إيرادات الضرائب للحكومة. إجمالاً، تركّز غالبية الأبحاث العالمية على قطاعين رئيسيين لغسل الأموال، هما: الاتجار بالمخدرات والمنظمات الإرهابية. بالتالي، فإن غسل الأموال يعني المزيد من المخدرات، والمزيد من الجريمة والعنف. هذا يقود إلى ضعف وتفكك المجتمع من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية (فاندانا كيومار، 2012).

استفحال ظاهرة الفساد وغسل الأموال ومدى ارتباطها بالجريمة المنظمة العابرة للحدود، نبه أعضاء المجتمع الدولي إلى قصور جهودات الدول في محاربتها فردياً. وأنّه لا مناص من رسم سياسات واستراتيجيات دولية وإقليمية يشارك فيها الجميع لمكافحتها. وكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات فيينا عام 1988، أول صكّ دولي يعالج مشكلة عائدات الجريمة ويطلب الدول بتجريم غسل الأموال باعتباره جرماً جنائياً (الامم المتحدة، 2001). وبعد عشر سنوات من اعتماد اتفاقية 1988، قامت الجمعية العامة بتعزيزها وتحديثها

من خلال اعتماد خطة عمل لأجل «مكافحة غسل الأموال» لزيادة مواءمة ودعم التدابير التي يتخذها المجتمع الدولي لمكافحة النشاط الاقتصادي الإجرامي العالمي.

فتح ذلك باب التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في عام 2000، يشمل نطاق غسل الأموال وفقاً لأحكام الاتفاقية العائدات المتأتية من جميع الجرائم الخطيرة. حيث اعتبرت هذه الاتفاقية جريمة غسل الأموال من جرائم الفساد التي أوجبت على الدول الأطراف تجريمها وتضمنت العديد من القواعد والأحكام القانونية لملاحقتها وخصوصاً على المستوى العالمي من خلال التعاون الدولي في إجراءات التحقيق والمتابعة والتعاون على مستوى جميع الدول الأطراف. إذ يتعين على الأطراف تشديد مطالبها فيما يتعلق بالتعرف على الزبائن وإمساك السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. ويوصى الأطراف أيضاً بإنشاء وحدات للاستخبارات المالية لجمع المعلومات وتحليلها ونشرها. ثم في أعقاب أحداث 11 أيلول عام 2001، أكدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على الروابط بين الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الوطنية وتجارة المخدرات وغسل الأموال على المستوى الدولي، ودعت الدول التي لم تصبح بعد أطرافاً في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، بما فيها الاتفاقية الدولية لسنة 1999 بشأن قمع تمويل الإرهاب، إلى الانضمام إليها (الأمم المتحدة، 2001).

وبناءً على تلك الاتفاقية فقد جُرمت ظاهرة غسل الأموال لأول مرة في فلسطين بموجب القرار بقانون بشأن مكافحة غسل الأموال في العام 2007، الذي يشكل النواة الرئيسية لمنظومة مكافحة غسل الأموال في فلسطين. إضافة إلى إجراءات الحصول على عضوية فلسطين منذ عام 2005 كعضو مراقب في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وانتهت بالحصول على العضوية الكاملة فيها عام 2015، وإصدار القرار بقانون رقم 20 للعام 2015 وتعديلاته لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، لتعزيز فاعليتها في مكافحة الجريمتين، ولتعيد صياغة وبناء أطرها الوطنية بكافة قطاعاتها. فقد اعتبرت المادة الثانية من القرار أنّ مرتكب جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب هو كل من قام بنقل أو إخفاء أو تملك أو حيازة أو الاشتراك أو حيازة أي أموال من قبل أي شخص وهو يعلم بأن هذه الأموال تشكّل متحصّلات جريمة (قرار بقانون 20، 2015).

مع التعديلات التي جرت على قانون مكافحة الفساد الصادرة في العام 2018 فقد تم تقييد وضبط العلاقة ما بين جريمة غسل الأموال وجرائم الفساد، حيث عرفت المادة الأولى منه جريمة غسل الأموال على أنّها: «غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري». وأمّا عقوبة جريمة غسل الأموال وفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني الساري فهي تختلف تبعاً للجريمة الأصلية المراد غسل الأموال المتحصلة منها، وعليه فإنّ عقوبة غسل الأموال المتأتية عن أيّ من جرائم الرشوة أو الاختلاس أو التزوير أو التزيف أو استثمار الوظيفة هي الحبس مدة لا تقلّ عن سنتين وبغرامة لا تقلّ عن خمسمئة دينار أردني ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني ورد الأموال المتحصلة من الجريمة. أمّا عقوبة جريمة غسل الأموال المتأتية عن جرائم المتاجرة بالنفوذ والكسب غير المشروع والاختلاس الجنائي فهي السجن من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة، وغرامة مالية تعادل قيمة الأموال محل الجريمة، ورد الأموال المتحصلة منها (قرار بقانون 37، 2018).

إذن، تعتبر جريمة غسل الأموال إحدى جرائم الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وكذلك وفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني النافذ عندما تكون الأموال المراد غسلها متحصلة من جرائم فساد. بالتالي، تأتي مكافحة هذه الجريمة في صلب عمل منظمات المجتمع المدني خاصة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). إذ ينطلق الائتلاف من اعتبار أنّ هذه الجريمة هي إحدى جرائم الفساد التي تمسّ حتماً المال العام خصوصاً عندما تكون الجريمة الأصلية جريمة تهريب ضريبي. يتابع (أمان) من هذه المنطلقات التطورات التشريعية والمؤسسية التي تحصل في سبيل مكافحة هذه الجريمة، وبناءً على ذلك فقد قام ائتلاف أمان بإجراء العديد من الأبحاث والدراسات والورش واللقاءات التوعوية وجلسات الاستماع المتعلقة بغسل الأموال وآليات مكافحتها في فلسطين منذ العام 2007، حيث كانت النواة الرئيسية في مكافحة الفساد، مروراً بعام 2015، حيث تابع ائتلاف أمان التعديلات التي جرت على القرار بقانون بشأن غسل الأموال والتي تم من خلالها الدمج ما بين جريمة تمويل الإرهاب ومكافحتها وجريمة غسل الأموال.

أخيراً، يتابع أمان اليوم التعديلات المطروحة في العام 2020 على القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما ويتابع الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتنفيذها وكذلك تقارير

التقييمية المحلية لمخاطر جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب. حيث تأتي هذه الدراسة لتلقي بظلالها وتطرح تساؤلات حول مدى تنفيذ هذه الاستراتيجيات الوطنية الهامة التي تؤثر على مختلف جوانب الحياة للمجتمع الفلسطيني.

هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى الأطلاع على واقع جريمة غسل الأموال في فلسطين، مثل الجرائم الواقعة ضمنها، وحجمها، والأدوات المستخدمة، والجهات المستغلة. تهدف هذه الدراسة أيضاً إلى مراجعة استراتيجية مكافحة جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب بدءاً من آلية إعداد الاستراتيجية، مروراً بفاعلية تنفيذ الاستراتيجية من مختلف الأطراف الفاعلة في التنفيذ، وصولاً إلى التحديات والإشكاليات والمعوقات أمام تنفيذ هذه الاستراتيجية.

أهمية الدراسة

تتضح أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع التي تتناوله في الشأن الفلسطيني. إذ تعتبر هذه الدراسة هي الأولى التي تتطرق إلى مدى تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لغسيل الأموال من مختلف الأطراف. وتتزايد أهمية هذه الدراسة في هذه الفترة لما لغسيل الأموال من عواقب اقتصادية وسياسية واجتماعية. في الواقع، لقد أصبحت هذه الجريمة تتزايد على المستوى الدولي، وأصبحت الجوانب المالية للجريمة أكثر تعقيداً بسبب التقدم السريع في التكنولوجيا وعولمة صناعة الخدمات المالية (جون ماكدويل، 2001). حيث يسعى مجرمو غسيل الأموال إلى نشر كافة أنواع التجارة للتستر على غسل أموالهم بسهولة، فعلى سبيل المثال يحرصون على نشر المخدرات بين فئة الشباب بصفتها إحدى الوسائل التي تساعد على زيادة الأموال المغسولة، وينتج عن ذلك تدمير كبير في البنية الأساسية للمجتمع.

يؤدي ذلك أيضاً إلى تهديد الاستقرار السياسي للدول بسبب استخدام الأموال المغسولة في تمويل عمليات غير قانونية وإجرامية قد تؤدي إلى انتشار تهديد أمني وقومي لدولة ما. إضافة إلى ذلك، فقد ينتشر الفساد السياسي من خلال الاستعانة بغسيل الأموال ونشره ضمن القطاع الحكومي عن طريق الرشاوى والنشاطات غير القانونية واللاأخلاقية، ما يؤدي حتماً إلى فساد السلطات وانخفاض سيطرة الحكومة على السياسات المالية والاقتصادية وبالتالي خفض الإنتاجية (بورمازهيري وآخرون، 2013). لهذا، فإن انتشار الأموال غير المشروعة يؤدي إلى تراجع التنمية الاقتصادية والاستثمارات المالية. حيث يتجه المال غير القانوني إلى تمويل وترويج الأنشطة غير القانونية البعيدة عن أنشطة الاستثمار والصناعات وتنمية الصادرات. إذن، فإن أهمية هذه الدراسة تكمن في محاربة هذه الآفة في المجتمع الفلسطيني، وتوفير شتى السبل والجهود لكي يكون المال الفلسطيني موجهاً نحو أنشطة التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي والاجتماعي.

منهجية الدراسة

تم استخدام مصادر أولية وثانوية لغايات إتمام هذه الدراسة. فقد تم الحصول على البيانات الأولية عن طريق دراسة واقع غسيل الأموال في فلسطين ومدى تنفيذ الاستراتيجية والتحديات التي تواجهها وأثر ذلك على مختلف الأصعدة. حيث تم اللقاء مع موظفي سلطة النقد، بصفتها الجهة المسؤولة عن القطاع المصرفي عموماً، حيث تمثل المصارف وأعمال الصرافة المكان الأبرز لحصول جريمة غسل الأموال. بالتحديد مع وحدة المتابعة المالية، وهي وحدة مستقلة في سلطة النقد، وتتولى مهمة التحري والبحث بالعمليات التي يشتهر بأنها تتضمن عمليات غسل الأموال أو تمويل الإرهاب حيث يتمتع أعضاؤها بصفة الضبطية القضائية.

أيضاً تم عقد اجتماعات مع ممثلين عن وزارة المالية، ووزارة العدل، ووزارة الداخلية، ووزارة الاقتصاد وهيئة سوق رأس المال، للاطلاع على عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهي اللجنة التي تتولى مسؤولية وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ومن ضمن المؤسسات ذات العلاقة، تم اللقاء مع دائرة الجمارك للتعرف على عملها في ضبط تهريب الأموال والمعادن والمجوهرات الثمينة.

تركز النقاش والعصف الذهني على استراتيجية مكافحة جرمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وفعالية التعاون ما بين الأطراف لتنفيذ الاستراتيجية، والتحديات والإشكاليات والمعوقات أمام تنفيذ الاستراتيجية². تم التطرق أيضاً إلى أبرز الجهات التي ترتبط بعملية غسل الأموال كمؤسسات القطاع الخاص مثل المؤسسات المالية، وتشمل المصارف والصرافين وشركات التأجير التمويلي وشركات التأمين والوساطة المالية بأنواعها المختلفة، إضافة إلى المؤسسات الأهلية غير الربحية والتي تعتبر جزءاً من القطاع الأهلي ويمكن الاشتباه بأنها تلعب دوراً في عملية غسل الأموال. أما المصادر الثانوية فتمثلت في مراجعة الأدبيات المحلية والدولية والاتفاقيات الأممية التي تناولت موضوع غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

مفهوم غسل الأموال وتمويل الإرهاب

يتضح أنّ مفهوم غسل الأموال ما هو إلا إعادة تدوير للأموال غير المشروعة في مجالات مشروع مثل قنوات استثمارية لتبدو كأنها أموال استثمارية ومشروعة. بمعنى إخفاء المصدر غير المشروع للأصول التي يجري الحصول عليها أو توليدها من النشاط الإجرامي من أجل حجب الارتباط بين الأموال وبين النشاط الإجرامي الأصلي (صندوق النقد، 2016). هناك ثلاث مراحل لغسل الأموال هي: التوظيف والتمويه والدمج. ويشار بمصطلح التوظيف إلى أول استخدام للأموال المستمدة من أنشطة إجرامية في عملية تحويل مشروع. بينما يشار بمصطلح التمويه إلى عملية خلق سلسلة من المعاملات بهدف إخفاء المعاملة الأولى. فيما يشار بمصطلح الدمج إلى عودة الأموال إلى أنشطة مشروع. وتمثل مرحلة التوظيف أكبر مصدر للمخاطر على الأعمال. وقد تحدث هيكله للمعاملات على نحو يهدف إلى تحاشي الحاجة الموجبة لمسك الدفاتر أو إعداد التقارير وإبلاغها. وقد يجري في هذا الصدد وضع بيان زائف أو الإدلاء بمعلومات زائفة. ويقتضي غسل الأموال وقوع جريمة أولية أساسية كمصدر للمال (كالفساد أو الاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة أو التلاعب في الأسواق أو التحايل أو التهرب الضريبي)، إلى جانب وجود نية إخفاء متحصّلات الجريمة من أجل دعم المسعى الإجرامي.

من أبرز الأمثلة على الأعمال غير المشروعة هي المخدرات والرقيق والدعارة وتجارة الأسلحة والأموال المتحصلة عن الفساد. في الواقع، لا أحد يعلم الحجم الحقيقي للمبالغ المالية التي يجري غسلها في منطقة معينة أو إقليم محدد، ولكن هناك اتفاق عالمي على أنها مبالغ ضخمة تقدر بالمليارات وتشكل نسبة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. جرائم غسل الأموال ليست حكراً على الدول الصناعية أو مجتمعات الثروة، بل لأنها تنمو وتتسع في بيئة الدول التي يسهل النفاذ فيها من خلال ثغرات في النظام المالي أو المؤسساتي (عبد الكريم، 2008).

أما تمويل الإرهاب فينطوي على تدبير الأصول ومناولتها من أجل تزويد إرهابيين بموارد من أجل ممارسة أنشطتهم. وذلك عن طريق منظمات ذات أهداف خيرية أو اجتماعية أو ثقافية أو تدعي ذلك، أو تعمل أيضاً في أنشطة غير مشروعة مثل الاتجار غير المشروع بالأسلحة والمخدرات وابتزاز الأموال، بما في ذلك استغلال الأشخاص لأغراض تمويل الأنشطة الإرهابية. وهنا ينبغي النظر بصفة خاصة، إذا اقتضت الحالة، في اعتماد تدابير تنظيمية لمنع تحركات الأموال المشتبه في أنها لأغراض إرهابية، والتصدي لهذه التحركات، دون وضع عقبات بأيّ حال أمام الحق في حرية انتقال رؤوس الأموال المشروعة، وفي توسيع نطاق تبادل المعلومات المتعلقة بالتحركات الدولية لهذه الأموال (الأمم المتحدة، 1999).

حيث جرّمت المادة الثانية من هذه الاتفاقية كلّ شخص يقوم بأيّة وسيلة بإرادته بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها، أو وهو يعلم أنّها ستستخدم كلياً أو جزئياً، للقيام بجريمة في نطاق إحدى المعاهدات، أو القيام بأيّ عمل آخر يهدف إلى التسبب في موت شخص مدني أو أيّ شخص آخر، أو إصابته بجروح بدنية جسيمة، عندما يكون هذا الشخص غير مشترك في أعمال عدائية في حالة نشوب نزاع مسلح.

ومع أنّ هاتين الظاهرتين، أي غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تختلفان من وجوه عدة، فإنّهما غالباً ما تستغلان نفس مواطن الضعف في النظام المالي التي تسمح بمستوى غير ملائم من عدم العلانية أو الشفافية في المعاملات المالية. ينطوي تمويل الإرهاب على عرض أو جمع أو تقديم الأموال بقصد إمكان استخدامها في دعم أعمال إرهابية أو

2. واجه الباحثون صعوبات في عقد اللقاءات مع الجهات ذات العلاقة، وكذلك صعوبات في الحصول على بيانات أو تقارير أو حتى معلومات.

تنظيمات إرهابية، وقد تتأتى هذه الأموال من مصادر مشروعة أو غير مشروعة على السواء. (صندوق النقد، 2016).

حالات اشتباه غسل الأموال وتمويل الإرهاب

وضعت وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في مختلف دول العالم، خطوطاً عريضة للمؤسسات المالية، ممثلة في البنوك وبنك البريد وشركات نقل الأموال وجهات إنفاذ القانون المختلفة، للكشف عن الأساليب والطرق المستحدثة التي يتبعها المتهمون في وقائع غسل الأموال وتمويل العمليات الإرهابية وكيفية ضبطها. يمكن ملاحظة بعض الحالات التي تتكرر في مختلف الدول ضمن الآتي:

أولاً: من خلال تنفيذ المعاملات المالية والمصرفية التي تتم نقداً في الأشكال التالية:

- ايداعات كبيرة لا تبدو منطقية يقوم بها فرد أو شركة ممن يقومون بأنشطتهم العادية من خلال الشيكات أو وسائل الدفع الأخرى.
- ازدياد ضخم في الإيداعات النقدية لأي شخص دون سبب واضح، خاصة إذا كانت هناك زيادة كبيرة في الودائع من الحساب إلى جهة لا يبدو أن لها صلة بصاحب الحساب ضمن فترة زمنية محددة.
- السماح بإيداع النقود على مراحل مختلفة بغض النظر عن قيمة المبلغ المودع في كل مرحلة، وكانت تلك الأيداعات تشكل مجموعها مبلغاً كبيراً.
- التركيز على السحوبات والإيداعات النقدية بدلاً من الحوالات المصرفية دون مبرر واضح.
- تبديل كميات كبيرة من أوراق نقدية صغيرة إلى فئات كبيرة دون سبب واضح.
- تحويل مبالغ كبيرة من الخارج أو استلام حوالات من الخارج مع تعليمات بالدفع نقداً.
- إيداع مبالغ نقدية كبيرة عن طريق الصراف الآلي لتجنب التماس مع موظف البنك عند الإيداع.

ثانياً: من خلال الحسابات المصرفية التي تتم في الأشكال التالية:

- الاحتفاظ بحسابات متعددة لنفس الشخص وإيداع مبالغ نقدية في كل من تلك الحسابات بحيث تشكل في مجموعها مبلغاً كبيراً، وبما لا يتناسب مع طبيعة عمل ذلك الشخص. يستثنى من ذلك بعض المؤسسات التي يتطلب عملها وجود أكثر من حساب في البنك وتحويلاً بين الحسابات بهدف الاستيراد وتسديد مستحقات الموردين مثلاً.
- وجود حسابات بنكية لها حركات مالية غير منسجمة مع نشاط صاحب الحساب. على سبيل المثال توزيع مبالغ كبيرة لهدف غير واضح وغير متطابق مع طبيعة عمل الشخص.
- فتح حسابات بنكية متعددة في نفس المنطقة الجغرافية لنفس الشخص، ومن ثم تحويل مجموع هذه الحسابات في حساب تجميعي واحد ومن ثم تحويل إجمالي المبلغ إلى جهة خارجية.
- إيداع شيكات أطراف ثالثة تكون بمبالغ كبيرة ومجيئة لصالح صاحب الحساب، ولكنها لا تبدو منسجمة مع نشاط صاحب الحساب وطبيعة عمله.
- تنفيذ سحوبات نقدية كبيرة من حساب معين تكون طبيعة السحوبات الاعتيادية منه مبالغ صغيرة أو من حساب تسلّم مبالغ كبيرة غير متوقعة من الخارج.
- قيام عدد كبير من الأشخاص بإيداع نقدي في حساب معين دون تفسير مقبول.

ثالثاً: من خلال الحوالات المصرفية التي تتم في الأشكال التالية:

- تحويل الإيداعات في الحساب إلى الخارج مباشرة سواء على دفعة واحدة أو على عدة دفعات.
- التحويلات بمبالغ متماثلة على فترات يومية أو أسبوعية تكون بمجمها مبالغ كبيرة.
- رابعاً: من خلال تعاملات ذات صلة بالاستثمار في الأوراق المالية التي تتم في الأشكال التالية:
- شراء أو بيع أوراق مالية بشكل متكرر وبأحجام كبيرة وفي ظروف تبدو غير اعتيادية.
- ادخال مبالغ مالية كبيرة من الخارج بهدف الاستثمار في العملات الأجنبية أو الأوراق المالية بحيث لا يكون حجم الاستثمار متناسباً مع طبيعة الوضع المالي للشخص.

خامساً: من خلال المعاملات المصرفية والمالية الدولية التي تتم في الأشكال التالية:

- الإقرار بالتعريف على هوية شخص من قبل جهات خارجية متواجدة في بلدان معروفة بأنها منتجة أو مسوقة للمخدرات.
- بناء أرصدة كبيرة لا تتناسب مع حجم النشاط الطبيعي للعميل والتحويل المتتالي إلى حساب أو حسابات مفتوحة في الخارج.
- الإيداع المتكرر لشيكات بعملات أجنبية أو شيكات سياحية في حساب الشخص، وبما لا يتناسب مع طبيعة حركة ذلك الحساب.

سادساً: من خلال التسهيلات المصرفية التي تتم في الأشكال التالية:

- التسديد بمبالغ أكبر من المتوقع لتسهيلات غير منتظمة بالأصل.
- طلب الحصول على قروض مقابل رهن أصول مملوكة من قبل طرف ثالث بحيث يكون مصدر تلك الأصول غير معروف للبنك أو أن حجم تلك الأصول لا يتناسب مع الوضع المالي للشخص.

سابعاً: من خلال الخدمات المصرفية الإلكترونية التي تتم في الأشكال التالية:

- تلقّي الحساب عدة مبالغ مالية صغيرة بالطريقة الإلكترونية وبعد ذلك إجراء تحويلات كبيرة بنفس الطريقة إلى بلد آخر.
- إيداع دفعات كبيرة وبشكل منتظم بمختلف الوسائل بما فيها الإيداع الإلكتروني أو تلقي دفعات كبيرة وبشكل منتظم من بلدان معروفة بأنها منتجة أو مسوقة للمخدرات أو حتى معروف عنها أنها تتهاون مع الجرائم المنظمة الأخرى المتصلة بغسيل الأموال.

مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في فلسطين

تختلف الحالة الفلسطينية عن بقية دول العالم. إذ يحدث خلط مقصود بين الإرهاب الدولي المدان من كل الشرائع والشعوب، وبين مقاومة الاحتلال الأجنبي (المقاومة المشروعة)، خاصة في ظل القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. بنفس الوقت فإن تنامي ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام وتعاطي المخدرات وتجارها وتجارة السلاح لفت الأنظار إلى مشكلة غسل الأموال وضرورة مكافحتها من قبل الجهات المعنية في السلطة الوطنية الفلسطينية. هذا إلى جانب الضغوطات الدولية على السلطة لتشديد الرقابة على مصادر الأموال واستخداماتها بذريعة محاربة الإرهاب. وقد اصطدمت محاولات مكافحة غسل الأموال في بداياتها

بعدها معوقات أهمها إفشاء السرية المصرفية والتكلفة العالية لمكافحة هذه الظاهرة وكذلك تورط بعض عناصر الأجهزة الأمنية في مثل هذه القضايا وتورط رموز من السلطة بقضايا فساد كبيرة (عبد الكريم، 2008).

الإطار التشريعي والسياساتي

تدرج الإطار التشريعي والمؤسساتي الفلسطيني في مكافحة غسل الأموال منذ بدايات السلطة الفلسطينية على شكل تعليمات حتى صدور قوانين واستراتيجيات. استناداً إلى اتفاقيات بازل كمرجع لمكافحة غسل الأموال، قامت سلطة النقد بإنشاء مكتب المتابعة المالية عام 2001 الذي عمل بدوره على مراقبة الحوالات الواردة والصادرة التي تساوي أو تزيد قيمتها عن عشرة آلاف دولار وبالتنسيق مع الأجهزة الأمنية المختصة. أمّا الهدف الاستراتيجي من تأسيس هذا المكتب أو الدائرة فيتمثل في الحفاظ على الأمن الاقتصادي وحماية المصارف والقطاعات من أيّة مخاطر زائدة تهدد سلامة واستقرار أوضاعها المالية ومنع ارتكاب الجرائم المالية. وقد عمل المكتب المذكور على التعاون مع الجهات الفلسطينية المختصة لتطبيق القوانين ذات الصلة، بالإضافة إلى نشر وتعزيز الوعي العام بجريمة غسل الأموال وطرق الوقاية منها ومكافحتها على ضوء ما استجد من تطورات على الساحة الدولية بهذا الشأن. وفي العام 2005 أصدرت سلطة النقد التعميم رقم 67\2005 بخصوص إنشاء وظيفة مراقب امتثال في جميع البنوك العاملة في مناطق السلطة كوظيفة مستقلة حيث تشمل مسؤوليات هذه الوظيفة التأكد من تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات وقواعد السلوك الخاصة بمكافحة غسل الأموال.

في نهاية عام 2007، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية بالاستناد لصلاحياته الدستورية وفق المادة (43) من القانون الأساسي لسنة 2003 قراراً بقانون لمكافحة غسل الأموال، ويمكن القول على أثر ذلك، إنّ هذه كانت بداية المؤسسة الفعلية لمكافحة هذه الظاهرة. وقد عرّف هذا القانون غسل الأموال في المادة «2» بأنه كل مال متحصّل من جريمة المشاركة في جماعة إجرامية أو الاتجار في البشر وتهريب المهاجرين والاستغلال الجنسي والاتجار غير المشروع في المخدرات والأسلحة والذخائر والبضائع المسروقة والرشوة والاختلاس والاحتيال والتزييف والتزوير والسطو والسرققة والتهريب والتلاعب في أسواق المال والخطف والاحتجاز أو أخذ الرهائن (قرار بقانون رقم 9، 2007).

ويعرض هذا القرار بقانون الأفعال التي تشكّل جريمة غسل الأموال: كاستبدال أو تحويل أموال متحصلة من جريمة لغرض إخفاء أو تمويله الأصل غير المشروع، أو لمساعدة شخص متورط في الجريمة الأصلية على الإفلات من التبعات القانونية المترتبة على فعله، وتشمل كذلك إخفاء الطبيعة الحقيقية، أو المصدر للأموال مع العلم، بأنّها متحصلات جريمة، أو تملك الأموال، أو حيازتها أو استخدامها، وهو يعلم بأنّها متحصلات جريمة، وكذلك الاشتراك والمساعدة والتحريض على ارتكاب أيّ فعل من الأفعال السابقة.

وبموجب الفصل الرابع من هذا القانون، تم إنشاء لجنة تسمى (اللجنة الوطنية لمكافحة جريمة غسل الأموال) برئاسة سلطة النقد، وتضم في عضويتها ممثلاً عن وزارة المالية، وممثلاً عن وزارة العدل، وممثلاً عن وزارة الداخلية، وممثلاً عن وزارة الاقتصاد الوطني، ومدير دائرة مراقبة المصارف، وممثلاً عن هيئة سوق رأس المال، وخبيراً قانونياً، وخبيراً اقتصادياً ومالياً. يتلخص اختصاص هذه اللجنة في وضع السياسات العامة لمكافحة جريمة غسل الأموال والتنسيق مع السلطات المختصة بهذا الخصوص ومواكبة التطورات الدولية والإقليمية لمكافحة غسل الأموال وتمثيل السلطة الوطنية في المحافل الدولية المتعلقة بمكافحة هذه الجريمة، ورفع التقارير الدورية والمشورة المتعلقة بمكافحة جريمة غسل الأموال لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء كل ثلاثة أشهر، وإعداد اللوائح وإصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون ورفعها لمجلس الوزراء لإصدارها.

وقد تمّ إقرار عقوبات تتمثل بالحبس وفرض غرامات مالية والمصادرة العينية للأموال التي تشكل متحصلات الجريمة، بما فيها الأموال المختلطة بهذه المتحصلات أو المشتقة منها أو المتبادلة مع هذه المتحصلات، أو الأموال التي تعادل قيمتها تلك المتحصلات والأموال التي تشكل موضوع الجريمة والأموال التي تشكل دخلاً أو منافع أخرى يتحصل عليها من هذه الأموال. وتتسجم نصوص هذا القانون إلى حد بعيد مع المبادئ والإجراءات الأساسية لمكافحة غسل الأموال التي تضمنها الاتفاقيات الدولية والقوانين النافذة في معظم دول العالم الأخرى، وإن كان يؤخذ عليه أنّه جاء مفصلاً وفيه الكثير من الإجراءات التنفيذية، وأنّه أعطى صلاحيات واسعة لدائرة المتابعة والنيابة العامة وأنّه قد يتعارض مع مبدأ السرية المصرفية، وأنّ تطبيقه يضع أعباءً مالية كبيرة على البنوك والمؤسسات التي تخضع له. وقد صدرت قوانين مماثلة في كل من الأردن ومصر والمغرب وتونس والجزائر ومختلف دول مجلس التعاون الخليجي (التعاون الخليجي، 2020).

في عام 2010، تم إصدار قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م. جاء هذا القرار ليؤكد في المادة الرابعة منه على أن الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال لعام 2007 هي جرائم فساد أيضا (قرار بقانون رقم 7، 2010).

لاحقاً وفي العام 2015، تم إصدار القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. جاءت المادة الأولى منه لتعرف بالتفصيل الأنشطة المرتبطة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب (قرار بقانون رقم 20، 2015). بينما جاءت المادة الثانية من هذا القانون لتدمج بين غسل الأموال والإرهاب، فقد اعتبرت مرتكب جريمة تمويل الإرهاب كل شخص يقوم عمداً أو يشرع بأية وسيلة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتقديم أو جمع أموال من مصدر مشروع أو غير مشروع بقصد استخدامها أو مع علمه بأنها سوف تستخدم كلياً أو جزئياً بعمل إرهابي أو منظمة إرهابية أو جمعية أو جماعة إرهابية أو في ارتكاب أي من الأعمال الإرهابية. أيضاً ربطت هذه المادة من القانون تمويل الإرهاب بدول العالم الأخرى من خلال البند الرابع والسادس، حيث اعتبر أن تمويل الإرهاب جريمة سواء وقعت أم لم تقع، وأياً كان البلد الذي وقع فيه العمل الإرهابي أو محاولة ارتكابه. كذلك حظرت تجنيد أو تنظيم أو نقل أو إمداد أو تجهيز المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتمويل تنقلاتهم ونشاطاتهم، وحظرت أيضاً توفير أو جمع أموال لتمويل سفر أو تنقلات المقاتلين الأجانب أو تنظيم أو تسهيل سفرهم.

فصلت المادة الثالثة من هذا القانون المال المتحصل من جرائم غسل الأموال ليشمل: المشاركة في جماعة إجرامية وجماعة نصب منظمة، والاتجار في البشر وتهريب المهاجرين، والاستغلال الجنسي للأطفال والنساء، والاتجار غير المشروع في العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية، والاتجار غير المشروع في الأسلحة والذخائر، والاتجار غير المشروع في البضائع المسروقة وغيرها، والرشوة والاختلاس، والاحتيال، وتزوير وتقليد العملة، والتزوير وتزييف وقرصنة المنتجات أو البضائع، والجرائم التي تقع مخالفة لأحكام قانون البيئة، والقتل أو الإيذاء البليغ، والخطف أو الاحتجاز أو أخذ الرهائن، والسطو والسرقة، والتهريب، والابتزاز أو التهديد أو التحويل، والتزوير، والقرصنة بشتى أنواعها، وجرائم الفساد، والجرائم الضريبية، والبيع أو التسريب غير المشروع للأراضي بموجب التشريعات النافذة في فلسطين، بما يشمل التوسط، أو أي تصرف آخر يهدف إلى النقل غير المشروع للملكيتها، أو اقتطاع جزء من الأراضي لضمها إلى دولة أجنبية، إلى جانب إساءة الائتمان، وتمويل الإرهاب والأعمال الإرهابية.

ألزمت المادة السادسة بصراحة المؤسسات المالية بعدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الأسماء الوهمية أو الصورية والتعرف على عملائها (الطبيعيين أو الاعتباريين) والمستفيد الحقيقي، والتحقق من هوياتهم من خلال الوثائق أو البيانات أو المستندات. كذلك ضرورة أن تقوم هذه المؤسسات بدراسة العمليات التي يجري تنفيذها بشكل دقيق والغرض منها للتأكد من أنها تتوافق مع المعلومات التي توجد بحوزتها حول عملائها ونشاطاتهم التجارية. أما المادة الثامنة، فقد دخلت بتفاصيل المعلومات المطلوبة والوثائق المرفقة للحوالة المالية وتشمل، (أ) الاسم الكامل (ب) رقم الحساب (ج) العنوان (د) رقم الهوية الوطنية أو أية وثيقة معتمدة قانوناً، أو تاريخ ومكان الولادة في حال تعذر الحصول على العنوان (هـ) عند الضرورة يتوجب الحصول على اسم المؤسسة المالية الخاصة بمنشأ هذه التحويلات. أيضاً، يجب أن يحتوي نموذج الدفعة المرفقة مع التحويل على المعلومات المشار إليها في هذه البنود.

عزز هذا القانون دور وحدة المتابعة المالية ضمن الفصل الرابع في المادة 23. فبالإضافة إلى استلام وطلب المعلومات عن عمليات غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وتحليل هذه المعلومات، واستلام التقارير اليومية الورقية والإلكترونية من المؤسسات المالية عن العمليات المالية الداخلية أو الخارجية وفق التعليمات، فإن هذا القانون قد منح مدير وموظفي الوحدة صفة الضبطية القضائية عند ممارستهم لمهام وظائفهم. أيضاً، تموّل هذه الوحدة من قبل سلطة النقد، وتمارس اختصاصها ومهامها بصورة مستقلة، ولا يجوز للجنة أو أي جهة أخرى التدخل في أعمالها أو محاولة التأثير على قراراتها. وترفع الوحدة تقاريرها مباشرة إلى النائب العام في حالة الاشتباه بحالات غسل أموال أو جرائم ذات صلة في هذا القانون. لاحقاً، وفي العام 2016، تم إصدار قرار بشأن تعديل القرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015م. حيث اعتبر تمويل الإرهاب والأعمال الإرهابية، والقرصنة الإلكترونية بشتى أنواعها ضمن جرائم غسل الأموال (قرار بقانون رقم 13، 2016).

تلا ذلك تقييد وضبط العلاقة ما بين جريمة غسل الأموال وجرائم الفساد، حيث عرّف قانون مكافحة الفساد الصادر في العام 2018، المادة 1، في البند السابع منه جريمة غسل الأموال على أنّها: «غسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري». (قرار بقانون رقم 37، 2018). وأما عقوبة جريمة غسل الأموال وفقاً لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني الساري فهي تختلف تبعاً للجريمة الأصلية المراد غسل الأموال المتحصلة منها، وعليه فإن عقوبة غسل الأموال المتأتية من أيّ من جرائم الرشوة أو الاختلاس أو التزوير أو التزييف أو استثمار الوظيفة هي الحبس مدة لا تقل عن سنتين وغرامة لا تقل عن خمسمئة دينار أردني ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أردني ورد الأموال المتحصلة من الجريمة. أمّا عقوبة جريمة غسل الأموال المتأتية من جرائم المتاجرة بالنفوذ والكسب غير المشروع والاختلاس الجنائي فهي السجن من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة، وغرامة مالية تعادل قيمة الأموال محل الجريمة، ورد الأموال المتحصلة منها.

جرى في العام 2019 العمل على استصدار القرار المعدّل للقرار بقانون رقم 20 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المُصدّر في العام 2015 وتعديلاته المُصدّرة في العام 2016، ولازال ضمن المناقشة. ميز هذا القانون المقترح بين المؤسسة المالية وغير المالية، فالمؤسسة المالية هي التي تعمل على أنشطة أهمها قبول الودائع والأموال الأخرى المستحقة والقابلة للدفع من الجمهور، والإقرار، والتأجير التمويلي، والأوراق المالية، والصراف الأجنبي، وصراف العملة، والعقود الآجلة، وحفظ الأوراق المالية، والتأمين، والاكْتتاب، أو أيّة نشاطات أخرى تحددها اللجنة. أمّا الأعمال والمهن غير المالية المحددة، فهي وكلاء العقارات وسماسرة العقارات عند إبرامهم صفقات لحساب عملائهم تتعلق ببيع وشراء العقارات، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والمحامون والمحاسبون ومدقّقو الحسابات عندما يقومون بإعداد العمليات لمصلحة عملائهم مثل، شراء العقارات وبيعها، وإدارة أموال وأصول أخرى للعملاء وأوراقهم المالية والأصول الأخرى التي يمتلكها العميل، وإدارة الحسابات المصرفية أو حسابات التوفير أو حسابات الأوراق المالية، وتنظيم المساهمات في تأسيس الشركات أو تشغيلها أو إدارتها، وإنشاء أو تشغيل أو إدارة الأشخاص الاعتباريين أو الترتيبات القانونية وشراء الكيانات التجارية وبيعها.

يعرّف هذا القانون المقترح الأعمال الإرهابية تبعاً للمعايير والمعاهدات الدولية. وتشمل تلك الأعمال وفقاً للقانون، أيّ عمل آخر يهدف إلى قتل شخص مدني أو أيّ شخص آخر لا يشارك في أيّ أعمال قتالية في حالة نازع مسلح أو التسبب له بإصابة جسدية خطيرة، وعندما يهدف هذا العمل، بطبيعته أو سياقه، إلى تخويف السكان، أو إجبار حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل أو الامتناع عنه. كذلك اعتبر القانون أنّ جريمة غسل الأموال سواء وقعت في دولة فلسطين أو خارجها فإنّها تعتبر جريمة شريطة أن يكون الفعل يشكل جريمة أصلية بموجب القانون الساري في البلد الذي وقعت فيه الجريمة ويشكل جريمة أصلية وفق القوانين المعمول بها في دولة فلسطين. وقد شملت المادة الثالثة جريمة تمويل الإرهاب على البلد الذي يتواجد فيه الشخص المزعوم أنّه ارتكب الجريمة وأيّاً كان البلد الذي وقع أو سيقع فيه العمل الإرهابي.

أضافت المادة 23 من القانون المقترح صلاحية جديدة لوحدة المتابعة المالية تتمثل في إصدار التعليمات اللازمة للتغذية العكسية للمؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية. أما فيما يتعلق بالعقوبات، فقد اقترحت المادة 43 بأن يعاقب بالسجن مدة تتراوح بين 3 إلى 15 سنة مع مصادرة جميع الوسائط المستخدمة أو المنوي استخدامها في الجريمة من كل من ارتكب أو شرع في ارتكاب جريمة تمويل الإرهاب المنصوص عليها في المادة. بالإضافة إلى ذلك يجوز للمحكمة أن تفرض غرامة مالية لا تتجاوز 100 ألف دينار ويعاقب الشريك والمتدخل والمحرض بذات العقوبة المقررة للفاعل الأصلي.

أفرد الفصل الثامن من هذا النظام تبادل المعلومات على المستوى الدولي، حيث أوجبت المادة رقم 58 في البند الثاني تبادل المعلومات بين السلطات المشرفة والجهات الأجنبية النظيرة لها بما يتوافق مع المعايير الدولية المطبقة بالنسبة للرقابة، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بتبادل المعلومات الرقابية المرتبطة بأغراض مكافحة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو ذات الصلة بها. يحتوي هذا الفصل على العديد من المواد ذات العلاقة مثل ظروف توقيع الاتفاقيات أو مذكرات التفاهم مع الجهات النظيرة في الدول الأخرى، وحالات رفض التعاون، واستخدام المعلومات المتبادلة وحمايتها، والمعلومات المسموح تبادلها بين السلطات المشرفة، والتحقيقات المشتركة على المستوى الدولي، والتعاون مع الجهات غير النظيرة، وغيرها من المواد المنظمة لهذا الفصل.

إجمالاً، تبني معظم القوانين الوطنية للدول الخاصة بمكافحة غسيل الأموال على أساس الاتفاقيات الدولية المؤطرة لهذا المجال. وتعتبر التشريعات العربية من أكثر التشريعات التي استمدت الأساس القانوني لمكافحة غسيل الأموال من الاتفاقيات الدولية. وقد صادقت السلطة الفلسطينية على أبرز الاتفاقيات الدولية لمكافحة ظاهرة غسيل الأموال، شأنها شأن بقية الدول. شمل مقترح القانون الأخير المؤسسات المالية والمهنة والأعمال غير المالية في مكافحة غسيل الأموال. وفي هذا السياق، ونظراً للانتقادات الموجهة إلى الدول المذكورة في شأن قانون مكافحة غسيل الأموال، حاولت هذه الدول الاستجابة من خلال إدخال تعديلات جوهرية على قوانينها، كما خرجت إلى الوجود قوانين جديدة تتعلق بمكافحة غسيل الأموال، في مختلف الدول في العام 2018، كما هو الحال في المغرب والإمارات.

وبينما كانت القوانين والتعليمات السابقة تحصر جريمة غسيل الأموال في بعض الأفعال مثل التحويل والإخفاء، أضاف القانون الجديد سلوكيات أخرى تكوّن الركن المادي لجريمة غسيل الأموال، مثل اكتساب وحياسة الأموال العائدة من الجريمة ومساعدة الفاعلين على ذلك. وبالتالي، فإنّ التشريعات التي تتخذ الأسلوب الموسع تعطي صورة واضحة حول مدى مكافحة جريمة غسيل الأموال في سد كل الثغرات المؤدية إليها. وهنا، يجدر ملاحظة أنّ المسألة ليست فقط بخصوصية التشريع بل ينبغي توفر الأطر التنظيمية والمؤسسية لمكافحة هذه الظاهرة.

يتضح من تتبع الإطار التشريعي والقانوني أنّ هناك عدداً من الجهات الرسمية تتولى المسؤولية عن مكافحة جريمة غسل الأموال كل حسب دوره ومهامه والقطاعات التي يشرف عليها، أهم هذه المؤسسات هي سلطة النقد، وهيئة سوق رأس المال، واللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ووحدة المتابعة المالية في سلطة النقد، والنيابة العامة، والأجهزة الأمنية، ودائرة الجمارك والآثار. لكن يبقى القطاع المالي والمصرفي أبرز القطاعات المؤسسية في مكافحة غسيل الأموال، بمعنى تطبيق وتنفيذ جملة من الإجراءات التي من شأنها مكافحة محاولات غسل الأموال وإحباطها.

الإطار التنظيمي والمؤسسي

نظراً للطبيعة الدولية لعمليات غسيل الأموال، اتجهت الاتفاقيات الدولية إلى إلزام المؤسسات المالية باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع استخدام أدواتها المصرفية من أجل ارتكاب جرائم غسيل الأموال المتحصلة من مصادر غير مشروعة. ويشكل الاهتمام الدولي بالرقابة على المؤسسات المالية محوراً أساسياً في المواجهة الشاملة لظاهرة غسيل الأموال، وذلك بالنظر إلى الدور الهام التي تلعبه هذه المؤسسات في تسهيل ارتكاب هذه الجريمة من خلال استغلالها في عملية توظيف واستثمار أموال متحصلة من جريمة من الجرائم ضمن العمليات العادية التي تختص بها. لذا كان لابد للمجتمع الدولي من صياغة واعتماد مجموعة متكاملة من السياسات والإجراءات الهادفة لتعزيز دور النظام المالي والمصرفي في مكافحة هذه الظاهرة المجرمة دولياً (بنغلل والترفوس، 2019).

هناك مجموعة من المؤسسات الرسمية التي تتولى مكافحة غسل الأموال في فلسطين، وتعتبر اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال الذي يسعى إلى الحد من ظاهرة غسل الأموال وحماية المجتمع والاقتصاد الوطني الفلسطيني من الآثار السلبية الناجمة عن هذه الجريمة بشكل يضمن التناسق مع التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، وبما يساهم في تحسين البيئة الاستثمارية وتعزيز النمو الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية. إنّ حلقة الوصل بين المؤسسات المالية والسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال مكافحة غسل الأموال هي اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال. أُنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب المادة (19) من قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015 وتعديلاته والتي أنيط بها رسم سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المستوى الوطني (وحدة المتابعة المالية، 2016).

يقود رئيس سلطة النقد من خلال وحدة المتابعة المالية الجهود الوطنية في التقييم الوطني لمخاطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. أُنشئت وحدة المتابعة المالية بموجب قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015 وتعديلاته، كوحدة مستقلة، يبلغ عدد موظفي الوحدة حوالي 20 موظفاً بما يشمل مدير الوحدة ونائبه، وموظفين في تحليل المعلومات، والشؤون القانونية والامتثال، والدعم الفني والشؤون المالية والإدارية،

بالإضافة إلى انتداب عنصر من المباحث العامة. تهدف الوحدة إلى مكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحماية الاقتصاد الوطني من الآثار السلبية المترتبة على هاتين الجريمتين، ورفع مستوى نظم وإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في فلسطين، وتفعيل أطر التعاون المحلي مع كافة السلطات المختصة، وتعمل الوحدة على تنفيذ الأهداف المقررة من اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (وحدة المتابعة المالية، 2020). تعمل الوحدة بشكل رئيسي على المهام التالية:

- طلب المعلومات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه بأنها تتضمن غسل أموال أو تمويل إرهاب.
- جمع وتحليل وتعميم المعلومات حول العمليات المالية المشبوهة من مختلف المصادر الرسمية وغير الرسمية.
- وقف تنفيذ العمليات المشتبه تضمنها جرائم غسل أموال وتمويل الإرهاب وفق المدد المحددة.

عقدت هذه الوحدة مذكرات تفاهم واتفاقيات تعاون على المستوى الدولي مع مجموعة من الدول أهمها المملكة الأردنية الهاشمية، وجمهورية روسيا الاتحادية، والمملكة المغربية، والجمهورية التونسية وجمهورية السودان. وتتبع هذه الوحدة سلسلة من تعليمات اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لمكافحة هاتين الجريمتين. وبدأت هذه التعليمات فعلياً من العام 2016 عن طريق إصدار تعليمات الإفصاح عن العملات والسندات والنقود الإلكترونية والأحجار الكريمة والمعادن الثمينة عند مرورها عبر المعابر إلى أراضي الدولة. على سبيل المثال إفصاح الزائر عن الأموال إذا زادت عن ثلاثة آلاف دولار أمريكي (وحدة المتابعة المالية، 2016 أ).

تستخدم الوحدة نظام «جوامال» لتلقي التقارير والمعلومات والبيانات وتحليلها وهو برنامج تم تطويره وتحديثه من قبل مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة. وتتلقى الوحدة البيانات عن العمليات والأنشطة المالية العابرة للحدود كافة، وتسعى بشكل حثيث لإتمام عملية الربط الإلكتروني مع الأجهزة المختصة لتلقي الإفصاحات عبر المعابر بشكل منتظم. بلغ عدد تقارير الاشتباه التي تم استلامها خلال الفترة ما بين عامي 2012 و2016 حوالي 400 تقرير اشتباه.

صنفت المادة الثالثة من تعليمات عام 2016 المنبثقة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال قطاع السيارات المستعملة كواحد من القطاعات عالية المخاطر (وحدة المتابعة المالية، 2016 ب)، حيث أضيفت هذه المهنة إلى قائمة المهن الأخرى غير المحددة في القانون بهدف متابعتها. عملت هذه التعليمات بالمجمل على اتخاذ الإجراءات الكفيلة المعززة تجاه العمليات المالية المنفذة لأغراض استيراد السيارات، مثل الطلب من المصارف ضرورة التحقق من مصدر الأموال والغاية منها واعتماد بعض النماذج التي تهدف بمجملها إلى زيادة الرقابة على هذه الأنشطة.

هناك العديد من التعليمات الصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بأنشطة أخرى مثل تجارة المعادن الثمينة (وحدة المتابعة المالية، 2016 ج)، فقد ألزمت المادة الرابعة من تعليمات رقم 6 لعام 2016 تجار المعادن الثمينة بالتعرف والتحقق من العميل وإجراء العناية الواجبة المستمرة لعلاقة العمل معه عند تنفيذ عملية مالية تصل أو تتجاوز قيمتها 15 ألف دولار أو ما يعادلها من العملات الأخرى، سواءً أُجريت كعملية واحدة أو على عدة عمليات يبدو أنها متصلة مع بعضها بعضاً. إلى جانب ضرورة العناية الواجبة عند الشك في صحة أو كفاية البيانات المتعلقة بتحديد هوية العميل التي تم الحصول عليها مسبقاً. وتنطبق العناية الواجبة على قطاعات أخرى مثل الصرافة، حيث اعتبرت المادة 4 من تعليمات رقم 1 لعام 2017، أنه عندما يبدي العميل رغبته بإجراء أي عملية مالية تساوي أو تزيد قيمتها عن خمسة آلاف دولار أو ما يعادلها من العملات الأخرى، سواءً أُجريت كعملية واحدة أو على عدة عمليات يبدو أنها متصلة مع بعضها البعض (وحدة المتابعة المالية، 2017). وإذا كان مبلغ العملية غير معروف في وقت إجرائها، يتم التعرف على هوية العميل حالما تتم معرفة المبلغ أو الوصول إلى الحد المطلوب.

هناك تعليمات تفصيلية لوحدة المتابعة المالية بشأن البنوك وشركات الصرافة، فقد أفردت الوحدة تعليمات عن البيانات التي يجب توفرها عند فتح حساب بنكي (وحدة المتابعة المالية، 2016 د)، إذ يعتبر قطاع البنوك الإطار المؤسسي الرئيسي في مكافحة غسل الأموال. بدأت البنوك العاملة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بوضع أطر تنظيمية أو مؤسسية لمكافحة غسل الأموال استناداً إلى وثيقة بازل عن العناية الواجبة بخصوص العملاء والمبادئ العامة في الدليل العام لفتح الحسابات وتحديد هوية المعتمدين، والذي أصدرته لجنة «بازل» في فبراير/شباط 2003 إلى جانب

تعليمات وبلاغات سلطة النقد بهذا الخصوص. ويمكن تلخيص أسس أبرز ملامح هذه الأطر على النحو التالي:

- التحقق من هوية المعتمد من وثائق إثبات الشخصية.
- حفظ السجلات بشكل آمن وموثوق والحصول على مستندات إضافية.
- واجب الإبلاغ عن الحالات المشتبه فيها وتقديم المعلومات لمراقب الامتثال المعين في كل بنك.
- تشكيل لجان في البنك تهتم بوضع سياسات لحظر ومكافحة غسل الأموال.
- مراقبة النشاط غير الاعتيادي للمعتمد.

أما المعلومات الجوهرية المطلوبة عادة لفتح الحساب فهي (أ) الهدف من فتح الحساب (ب) مصادر تمويل الحساب، (ج) طبيعة نشاط الحساب. بالرغم أن جميع البنوك العاملة في مناطق السلطة الفلسطينية قامت بتعيين موظفي امتثال لديها يتمتعون بقدر كاف من الاستقلالية عن الإدارة التنفيذية، إلا أنه من الضروري الإشارة إلى أن تعيين موظف امتثال في البنوك لوحدها قد لا يكون كافياً لمكافحة غسل الأموال أو غيرها من الجرائم، إلا إذا جاءت في إطار تعزيز فعالية أنظمة الرقابة الداخلية المطبقة في هذه البنوك، ومنها على سبيل المثال وظائف التدقيق الداخلي وإدارة المخاطر وتدريب الموظفين من خلال دورات وورش عمل متخصصة والاحتفاظ بسجلات مناسبة لهذا الغرض. وتقع مسؤولية تطبيق هذه الإجراءات على عاتق مجلس إدارة البنك أولاً، ومن ثم الإدارة العليا ومسؤولي لجان الامتثال وفي النهاية على كافة الموظفين، على أن يتم فرض عقوبات على المتهاونين في تطبيق هذه الإجراءات لأن مخالفتها تؤدي إلى زعزعة أوضاع البنوك نفسها وربما باقي مؤسسات القطاع المالي الفلسطيني.

لهيئة سوق رأس المال الفلسطينية أيضاً دور فعال في مكافحة غسل الأموال، فهي الجهة الرقابية والتوجيهية لقطاع سوق رأس المال والمؤسسات العاملة فيه (هيئة سوق رأس المال، 2020)، وتلتزم الهيئة بإنشاء وتهيئة الوسائل الكفيلة بالتحقق من التزام المؤسسات المالية الخاضعة لرقابتها بالأنظمة والقواعد المقررة قانوناً لمكافحة غسل الأموال. ويشمل ذلك وضع ضوابط الرقابة على تلك الجهات، وتحديد الإجراءات التي يتعين على هذه المؤسسات القيام بها للالتزام بهذه الضوابط، ويمكن القول إن الإجراءات المتبعة في البنوك هي نفسها المتبعة في الهيئة، فعلى سبيل المثال فإن سياسة التحقق من المعتمد عند فتح حسابات ونحو ذلك تضمن الضوابط التالية:

- استيفاء العميل لنموذج فتح الحساب ونموذج التعرف على المعتمدين.
- التحقق من هوية المعتمدين والأشخاص المفوضين بالتوقيع نيابة عنهم وفقاً للمستندات القانونية.
- تحديث بيانات المعتمدين بصفة دورية أو عند ظهور شكوك بشأنها في أي مرحلة من مراحل التعامل.
- الاحتفاظ بصورة من المستندات الأصلية الدالة على هوية المعتمدين.
- الالتزام بعدم فتح حسابات أو التعامل مع الأشخاص أو الجهات التي يحظر التعامل معها طبقاً للنظم القانونية المعمول بها ووفقاً لما يتم الإخطار به من الجهات المعنية.

تقوم الهيئة إجمالاً على تبني النهج القائم على المخاطر، بما يضمن مساعدة الجهات المرخص لها لتطبيق هذا النهج مثل تصميم وتطبيق أنظمة وضوابط ضرورية بهدف الحد من مخاطر استغلال الجهات المرخص لها في غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل فعال. لذلك تطلب الهيئة من الجهات المرخص لها أن تضع برنامجاً لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي تمارسه في أعمالها، وذلك بالنظر إلى حجم أعمالها وطبيعتها ودرجة تعقيدها. وعليه فقد تم تقييم نقاط الضعف النهائية لقطاع الأوراق المالية بتصنيف متوسط مرتفع، وذلك نظراً لطبيعة حجم القطاع في فلسطين، حيث يعتبر متوسط الانخفاض نسبة للنتائج المحلي الإجمالي ومقارنة بالقطاعات المالية الأخرى. أما

قطاع التأمين وقطاع التأجير التمويلي، فقد تم تقييمهما بتصنيف منخفض متوسط نظراً لصغر حجمهما في فلسطين.

تتابع الهيئة مكافحة غسيل الأموال من خلال مجموعة من الأنشطة الإدارية والمؤسسية أبرزها:

- استحداث دائرة المخاطر وقسم خاص لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعيين مسؤول.
- تحضير مسودة خاصة لقواعد التعرف على هوية العملاء.
- الاستجابة لطلبات الاستعلام عنها من قبل وحدة المتابعة المالية.
- تنفيذ تفتيش متخصص بالمكافحة على الشركات الأعضاء والبورصة.
- منع شركات الأوراق المالية من استلام شيكات مجبّرة أو مسحوبة على حسابات صرّافين.
- تعميم قوائم الدول والمؤسسات عالية الخطورة.
- تأهيل ومنح الموظفين شهادات متخصصة في مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

هناك مؤسسات رسمية أخرى تقع على عاتقها مسؤولية ضمن خطة مكافحة غسيل الأموال مثل النيابة العامة. فقد أنشئت النيابة العامة المتخصصة بجرائم الفساد بموجب القرار بقانون رقم 37 لسنة 2018 المعدل لقانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، وحلت مكان النيابة العامة المنتدبة للعمل مع هيئة مكافحة الفساد وتتبع هذه النيابة إلى النائب العام مباشرة وتمارس صلاحياتها القانونية كنيابة متخصصة، ضمن التشكيلة القضائية للنيابة العامة الفلسطينية (النيابة العامة، 2018). وتختص نيابة جرائم الفساد المتخصصة نوعياً بالتحقيق في كافة جرائم الفساد الواردة في قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وتعديلاته، إذ أنها تستمد اختصاصها من الاختصاص النوعي لمحكمة جرائم الفساد، وتراعي نيابة جرائم الفساد في تحقيقاتها طبيعة تلك الجرائم المركبة والمعقدة لكشفها وملاحقة مرتكبيها لتقديمهم للعدالة.

تعتبر نيابة جرائم الفساد وتبعاً لما يسند إليها من اختصاصات نوعية بمقتضى قانون مكافحة الفساد من أهم الركائز في منظومة مكافحة الفساد في فلسطين، إذ أنها تختص بتحريك ومباشرة الدعاوى الجزائية في جرائم الفساد المحددة ضمن المادة (3) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، ومن أهم هذه الجرائم الرشوة، والاختلاس، والتزوير، وإساءة الائتمان، والكسب غير المشروع، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال السلطة، وقبول الوساطة والمحسوبية والمحاباة التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، وغسل الأموال الناتجة عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الساري (النيابة العامة، 2018).

تعتمد استراتيجية النيابة العامة سياسة النيابة التخصصية ولذلك تم تخصيص عدد من أعضاء النيابة لمتابعة هذه الجرائم وإن كان هناك قيد قانوني يفرض تدوير عضو النيابة كل أربع سنوات حيث أنه يتم نقل عضو نيابة الجرائم الاقتصادية من نيابة إلى أخرى في مكان آخر مع الحفاظ على التخصص، ويتم ذلك بهدف الحفاظ على نزاهة العمل وكخطوة احترازية للحد من الفساد، وقد تم زيادة عدد أعضاء نيابة الجرائم الاقتصادية مقارنة مع السنوات الماضية وتدريبهم بما يتناسب مع متطلبات هذه النيابة وخصوصية رفدها بمعاوني نيابة جدد مختصين في جريمة غسل الأموال.

تقوم الأجهزة الأمنية المختلفة بمكافحة غسل الأموال من خلال تلقي الإخطارات الواردة إليها من المؤسسات المالية وأصحاب المهن والأعمال غير المالية عن أي من العمليات التي يشتبه في أنها تشكل متحصلات أو تتضمن غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو محاولات القيام بهذه العمليات. وتقوم هذه الأجهزة أيضاً بأعمال التحري والفحص بطرق مختلفة والاستعانة في ذلك بجهات الرقابة في الدولة، وإبلاغ النيابة العامة بما تسفر عنه أعمال التحري والفحص من قيام دلائل على ارتكاب جريمة غسل الأموال أو جريمة تمويل الإرهاب أو جريمة أصلية أو أي من الجرائم المنصوص عليها في القانون.

تعتبر دائرة الأمن الاقتصادي في جهاز المخابرات العامة جهة الاختصاص، فهي تهتم بالجرائم المالية والاقتصادية ولها هيكلية إدارية منظمة وتتبع القوانين والتعليمات الإدارية وذلك لتحقيق أهدافها في منع الجرائم وغسل الأموال وتمويل الإرهاب وتحتوي على كادر بشري متخصص في متابعة تلك الجرائم. وتمتلك الدائرة الأدوات والمهارات لمتابعة تلك الجرائم، حيث يتمتع الفنيون والمحققون بالكفاءة المهنية التي تمكنهم من متابعة هذه الأنشطة والمهام. أما الجهاز الأمني الأخير الذي له علاقة بالتحقيق بالجرائم المالية فهو جهاز الأمن الوقائي، الذي يشمل ضمن هيكله الإداري دائرة تخصص في مجال الأمن الاقتصادي، كما يوجد طاقم متخصص خضع للعديد من الدورات ذات العلاقة وله امتداد في كافة المحافظات لضمان كفاءة التحقيقات والمتابعة الأمنية في مجال شبكات غسل الأموال.

من جهة أخرى، تعمل دائرة الجمارك والآثار على حجز الأموال المنقولة عبر الحدود والتحفظ عليها في حال عدم التصريح عنها أو إعطاء أي معلومات مغلوبة عنها في حال الاشتباه بوجود عملية مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، بهدف حماية الاقتصاد الوطني من أخطار التهريب والاتجار غير المشروع.

تتضوي ضمن جهاز الضابطة الجمركية دائرة مستحدثة أنشئت في الجهاز وهي دائرة الاستخبارات الجمركية ومهمتها مراقبة حركة البضائع الداخلة والخارجة من وإلى أراضي دولة فلسطين وجمع المعلومات عن أي حالة تهريب محتملة سواء كانت مواد غير صالحة للاستهلاك الآدمي أو أي حالة تهريب لمواد منتهية الصلاحية أو تهريب بضائع بدون مقاصة أو بضائع مستوطنات أو أية حالات غش وتزوير لتاريخ صلاحية البضائع أو فواتير المقاصة وتزويدها للمدريبات ليتم ضبطها وتحويلها إلى جهات الاختصاص. وهناك دوائر مختصة بالتحقيق في الجرائم المالية في جهاز الضابطة الجمركية وهي دائرة المكافحة والتفتيش التي تمارس مهمة التحقيق مع المشتبه بهم في الجرائم المالية. هناك أيضاً ضباط مختصون في التحقيق وأخذ الإفادات حسب الأصول وهم مدربون وقد حصلوا على عدة دورات تدريبية في هذا المجال. لكن ولكي تعمل مختلف هذه المؤسسات في إطار واحد ولتحقيق الهدف، فإن الأمر بحاجة إلى خطة أو استراتيجية عمل يمكن من خلالها لكل طرف أن يلعب الدور المنوط به انسجماً مع هذه الاستراتيجية.

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

تعمل الحكومات في مختلف الدول على بناء الاستراتيجيات التي تدعم القيام بأعمال مؤسساتها. وقبل ذلك فإنها تعمل على إصدار واستحداث القوانين والتشريعات والأنظمة التي توفر لها الغطاء القانوني في الرقابة والإشراف على مختلف المؤسسات. تعتبر المؤسسات المالية والمصرفية وذات العلاقة مثل الصرافين ومؤسسات الإقراض وغيرها من المؤسسات الهامة التي ينبغي مراقبة أعمالها من أجل الوصول إلى تطبيق أفضل الممارسات على هذه المؤسسات المالية.

نتيجة وجود القوانين السابقة، ومن خلال اتخاذ خطوات عملية عبر مشروع التقييم الوطني للمخاطر للتعرف على المخاطر وتحديدتها وفهمها وتقييمها. فإن هذا المشروع يسهل عملية وضع الأولويات من خلال خطة استراتيجية شاملة تشكل أحد أهم مخرجات هذا التقييم. فقد انبثقت في نهاية عام 2018 وبداية العام 2019، الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتي اشتملت على تحديد مواطن الضعف في البيئة التشريعية والتنظيمية والتشغيلية. وتتخذ الاستراتيجية رسالة واضحة تتمثل في: (أ) حماية الاقتصاد الوطني الفلسطيني بشكل عام. (ب) تعزيز أسس النزاهة والشفافية في القطاع المالي وقطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة. (ج) بناء الاقتصاد الفلسطيني على أساس قاعدة شرعية من خلال اتخاذ خطوات عملية للتعرف على المخاطر وتحديدتها.

وبالتالي تهدف إلى تحقيق ما يلي:

(1) تعزيز القدرات على إجراء التحقيقات والأدعاء والمقاضاة والإجراءات الاحترازية (الحجز والمصادرة) في جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وهذا يتطلب مزيداً من الأهداف الفرعية الداعمة والأنشطة ذات العلاقة مثل تعزيز الكوادر البشرية بناء على الكفاءة والاختصاص، وأيضاً تدريب الكادر البشري الحالي على جملة من النشاطات وخاصة الإلكترونية بهدف متابعة وتقصي الحركات المالية إلكترونياً. هذا بدوره يستدعي تشكيل فرق متخصصة وقادرة لمتابعة هذه المواضيع كل حسب تخصصه، بما في ذلك طاقم القضاة المتخصصين في الجرائم المالية وتمويل الإرهاب، بما يشمل تدريبهم على هذه المواضيع المتخصصة وتوفير سبل الدعم اللوجستي لهم مثل برامج الحاسوب والموازنات الكافية لمتابعة عملهم.

(2) تعزيز فعالية التعاون على المستويين المحلي والدولي في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تمثل التوصيات الأربعون لفريق العمل المالي بالإضافة إلى توصياته الخاصة بشأن محاربة تمويل الإرهاب المعيار الدولي للوائح مكافحة غسل الأموال. وعلى الرغم من أن هذه التوصيات غير ملزمة قانوناً لأي بلد، إلا أن البلدان غير الملتزمة بها تواجه مخاطر اعتبارها بلداناً تأوي المجرمين وما يحققونه من عائدات غير قانونية، ناهيك عن الأضرار التي تلحق بهذه البلدان كمقصد لتدفقات الاستثمار. لهذا أصبح هناك تعاون دولي في جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تعمل الجهات الفلسطينية مع نظائرها على المستوى الدولي سواء بالطرق التقليدية عبر تسلم المجرمين أو الطرق الأخرى مثل التنسيق على تبادل المعلومات وإفادة السلطات الأخرى بتحقيقاتها وتحليلاتها. لدعم هذه الهدف، فإن ذلك يتطلب تكاتف الجهود في مختلف الأجهزة المحلية ذات العلاقة كجهاز الجمارك والضرائب لمعرفة الأموال التي تغادر الحدود، والتعاون مع السلطات المحلية والأجهزة الأخرى لتحليل بعض بيانات الأموال وإفصاحها. وينطبق الأمر نفسه على المستوى الدولي مثل تنسيق تبادل المعلومات بعد اعتماد تشريع ينظم هذه العلاقة خاصة في الوضع الفلسطيني، إلى جانب آليات تسليم المجرمين مع مختلف الجهات الدولية.

(3) ضمان وجود فهم لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ونتائج التقييم الوطني للمخاطر لدى السلطات المختصة والجهات المبلغة. إجمالاً، فإن التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب هو الأداة التي تستخدمها الدول بهدف تحديد المخاطر التي تواجهها بالإضافة إلى تحليل هذه المخاطر وفهمها، حيث يعتبر النهج القائم على المخاطر مكوناً رئيسياً من مكونات أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويساعد الفهم الجيد للمخاطر الدول على بناء نظام فعال وتحديد أولوياتها وتوجيه مواردها بشكل سليم، فعندما تحدد الدول مخاطر مرتفعة يتوجب عليها أن تخصص وتوجه مواردها نحو معالجة أوجه القصور في أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تم تحديدها، وعندما تحدد مخاطر منخفضة يجوز لها السماح بتطبيق تدابير مبسطة فيما يتعلق ببعض توصيات مجموعة العمل المالي (وحدة مكافحة غسل الأموال، 2020).

لتحقيق ذلك، فإنه لا بد من فهم السلطات المختصة والجهات المبلغة حول النتائج التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. فعلى سبيل المثال ينبغي تعميم نتائج التقرير على مختلف الجهات ذات العلاقة وتحديث البيانات والإحصائيات ذات العلاقة، إضافة إلى ذلك، لا بد من توفير دراسات قطاعية أكثر عمقاً حتى يتم معرفة نقاط الضعف بشكل تفصيلي على كل القطاعات.

(4) تعزيز إجراءات الرقابة والإشراف على القطاعات المالية والمهن والأعمال غير المالية. يشمل هذه الهدف وجود مستويين: الأول، هو متابعة إجراءات الرقابة على القطاع المالي. الثاني، وهو متابعة هذه الإجراءات بعد تنظيم القطاعات الأخرى غير المالية في فلسطين.

في الواقع، لا بد من متابعة الإجراءات القانونية المطبقة في مجال الترخيص والتسجيل بحيث تكفل بشكل ملحوظ منع المجرمين من دخول السوق وحالات تغير الملكية، ويتم تعزيز هذه الإجراءات بتدابير عملية جيدة مكتوبة تمكن من التحقق من هوية المستفيد الحقيقي. ويتم أيضاً الإشراف من خلال فحص مدى توفر المالي ضوابط للتسجيل والترخيص مقبولة لجهة التحقق لدى باقي الجهات الإشرافية والرقابية عن القطاع وذلك عن طريق الأجهزة الأمنية من حسن سيرة وسلوك مقدم الطلب، ويشمل هذا الهدف القيام بجولات تفتيش ميدانية وبشكل دوري لتبيان مدى الالتزام بمتطلبات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهذا بدوره يشمل توعية المؤسسات على القيام بعملية التقييم الذاتي ومكافحة غسل الأموال أولاً بأول.

(5) توجيه الموارد اللازمة نحو القطاعات وفئات الجرائم مرتفعة المخاطر. يمكن تعريف التقييم الوطني للمخاطر على أنه نتيجة أو عملية تستند إلى منهجية، اتفقت عليها الأطراف المعنية، تسعى إلى تحديد وتحليل وفهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتكون بمثابة الخطوة الأولى لمعالجة هذه المخاطر. يتم الاعتماد في تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على نطاق واسع من المعلومات الكمية والنوعية، من أهمها الإحصاءات الواردة من الجهات المعنية، والاستبيانات المعدة من فرق عمل التقييم الوطني للمخاطر، ونتائج اجتماعات فرق عمل التقييم الوطني للمخاطر والاجتماعات الثنائية مع الجهات المعنية، وعدد من تقارير المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية، والتقارير السنوية الوطنية الصادرة عن عدد من الجهات ذات العلاقة، والدراسات الأكاديمية والدراسات الصادرة من مراكز البحوث المختلفة، وأحكام الإدانات القضائية الصادرة من المحاكم، ومصادر المعلومات العامة والإحصاءات المنشورة،

ونتائج ورش العمل الخاصة بتقييم المخاطر المنعقدة بحضور خبراء متخصصين من الجهات ذات العلاقة، ونتائج التحقيقات في الجرائم وغير ذلك (لجنة مكافحة غسيل الاموال، 2020).

هذا يتطلب بحد ذاته التركيز على القطاعات عالية المخاطر وزيادة كفاءة وعدد الموارد البشرية اللازمة لمتابعة هذه القطاعات مثل قطاع البنوك والمؤسسات المالية الأخرى، الأمر الذي يتطلب أيضاً زيادة الموازنات المخصصة لمكافحة غسيل الأموال في هذه القطاعات، ويستدعي زيادة الأدوات المساندة واللازمة لدعم هذه الكوادر مثل البرامج الإلكترونية وبرامج الحاسوب الخاصة بجمع البيانات وتحليلها.

(6) التعرف على المستفيد الحقيقي. يمكن تعريف المستفيد الحقيقي بأنه الشخص الطبيعي الذي يملك أو يسيطر بصورة نهائية على عميل أو حساب الشخص الذي قام بالنيابة عنه بإجراء التعامل، أو الشخص الذي يمارس السيطرة النهائية الفعلية على شخص اعتباري أو إدارته (بنك فلسطين، 2016). إن التعرف على المستفيد الحقيقي هو من أهم العوامل التي تؤدي إلى التعرف على المستفيدين من هذه الجرائم وملاحقتها والسيطرة عليها.

إحدى الأدوات والأهداف الفرعية الداعمة لهذا الهدف الرئيسي هو ربط مختلف المؤسسات العاملة في هذا المجال بعضها ببعض والاستفادة القصوى كل حسب بياناته. كأن يتبنى البنك ويطبق سياسة عدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الأسماء الوهمية أو الصورية وأن يتعرف على العملاء الطبيعيين أو الاعتباريين (المستفيد الحقيقي)، ويتحقق من العملاء من خلال الوثائق الداعمة. وفي حال حصوله على معلومات أو حركات مشتبته فيها بوجود غسيل أموال فإنه يبادر بالتواصل مع لجنة المتابعة المالية من خلال قنوات الاتصال التي تم التنسيق بشأنها مسبقاً. كل هذا إلى جانب ربط هذه المؤسسات مع بعضها البعض وتمكينها من الحصول على بيانات الهوية من خلال الهوية الإلكترونية الذكية وضرورة حل المشكلة بالنسبة للمواطنين الفلسطينيين الذين ليس لديهم هوية أو تمت مصادرة بطاقات الهوية الخاصة بهم من قبل الاحتلال الإسرائيلي.

(7) تعزيز القدرة على تطبيق إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى الجهات المبلغة. تعتبر الإجراءات الوقائية أحد الإجراءات الهامة التي من شأنها الحد من جريمة غسيل الأموال، والتي من ضمنها تعزيز قدرات الجهات المبلغة عن الجريمة، بما يشمل تطوير الكادر البشري والإداري في هذه المؤسسات، كزيادة عدد الكادر المتخصص في مكافحة غسل الأموال وضرورة حصوله على الشهادات الدولية اللازمة في هذه التخصص، إلى جانب توسيع الدوائر المختصة في هذه المجال، وزيادة عدد الندوات والمؤتمرات الخاصة وضرورة حضور الكادر البشري لهذه المؤتمرات.

(8) الاحتفاظ بالإحصائيات اللازمة لعملية تحديث التقييم الوطني وعملية التقييم المتبادل. تعتبر الإحصائيات والبيانات الخاصة عن مستفيد معين أو قطاع محدد إحدى الأدوات الهامة في عملية متابعة ومكافحة غسيل الأموال، وتوفر هذه البيانات الأرضية اللازمة لتبادلها مع الدول الأخرى أو مع الجهات ذات العلاقة في فلسطين. لهذا لا بد من تطوير البرامج الإلكترونية لحفظ هذه البيانات وضرورة استرجاعها بسهولة والحصول على التقارير الداعمة والمتخصصة في كل قطاع وحسب الحالة.

(9) تطوير قدرات وحدة المتابعة المالية على المستوى التشغيلي، وعلى مستوى نشر الوعي، وتحقيق الفاعلية في مكافحة الإرهاب وتمويله. تعتبر وحدة المتابعة المالية الجهة الأساسية في متابعة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب في فلسطين، لذلك لا بد من تعزيز دور هذه الوحدة وتطوير قدراتها لمتابعة مكافحة هذه الجرائم على المستوى المحلي والدولي، كالتعامل على ربط برامج هذه الوحدة مع الوزارات والأجهزة الأخرى مثل وزارة الداخلية، والجمارك، ووزارة المواصلات، والوزارات ذات العلاقة بما يضمن سهولة الاستعلام والتقصي عن حالات الاشتباه. يتطلب هذا الهدف أيضاً نشر الوعي المجتمعي عن جريمة غسيل الأموال من خلال عقد ورشات العمل في مختلف الجامعات والمؤسسات المجتمعية.

(10) تحقيق الفاعلية في مكافحة الإرهاب وتمويله. يمكن تحقيق الفاعلية في مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال تعزيز الإطار التشريعي والقانوني وضرورة العمل على التنفيذ الفوري لهذه القوانين دون تأخير، إذ لا بد من تعريف مفهوم الإرهاب بما يتناغم مع المعايير الدولية وضرورة مراعاة السياق الفلسطيني،

مع الإشارة إلى أنّ الإرهاب والمنظمات الإرهابية تشمل أفعال المستوطنين الإسرائيليين والمؤسسات المالية الداعمة لها. حيث أنّ هذه المنظمات الاستيطانية مارست اعتداءات متكررة على المدنيين الفلسطينيين، ما يتطلب تعميم أسماء هذه المؤسسات ورفع عناوينها إلى التحالف الدولي لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (قائمة لجنة تنفيذ قرارات مجلس الأمن).

(11) تنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بحظر انتشار التسلح «تحت الفصل السابع». يتعلق الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بحالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان والحد من انتشار التسلح، ولا بد من وضع الإجراءات والتشريعات اللازمة لتنفيذ هذه القرارات وفق متطلبات التوصية السابعة لمجموعة العمل المالي. يذكر أنّه تم وضع التوصيات الأربعين الأصلية لمجموعة العمل المالي في عام 1990 كمبادرة لمكافحة سوء استخدام النظم المالية من قبل الأشخاص الذين يقومون بغسل أموال المخدرات. وفي عام 2001، وسعت مجموعة العمل المالي مهامها للتعامل مع موضوع تمويل الأعمال الإرهابية والمنظمات الإرهابية (فاتف، 2012). تتعلق التوصية السابعة في إلزام الدول بأن تجمّد دون تأخير أموال أيّ شخص أو كيان محدد بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو تحت سلطته، أو أصوله الأخرى، وأن تتأكد من عدم إتاحة أية أموال أو أصول أخرى، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، له أو لصالحه أو لمنفعته.

جريمة غسل الأموال في فلسطين

واقع جريمة غسل الأموال

بالرغم من الصعوبة البالغة في تحديد حجم وأضرار مشكلة غسل الأموال في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أنه يمكن الاستناد إلى عدد من المعطيات لتقدير ذلك ولو بشكل أولي. إذ أشار تقرير المرصد الوطني لمؤشرات الفساد إلى أن نسبة 0.1% من الشكاوى التي وردت إلى هيئة مكافحة الفساد في فلسطين تم تصنيفها قانونياً بأنها جرائم غسل أموال (المرصد الوطني لمؤشرات الفساد، 2021). لكن التقرير أشار إلى أن هناك شكاوى أخرى قد وردت إلى الهيئة وهي نتاج أو مدخل لجريمة غسل الأموال مثل الرشوة، والتزوير، والاتجار بالسلاح وغيرها. في الواقع، يمكن القول إن الجرائم المتصلة بظاهرة غسل الأموال في مناطق السلطة تكاد تنحصر في الاتجار بالبضائع الفاسدة والسلاح وتهريب سلع قيّمة للسوق السوداء كالأجهزة الإلكترونية والكسب غير المشروع المتأتي من الفساد، كما وتشير نتائج المقابلات مع ذوي الشأن إلى أن قطاع العقارات وقطاع تجارة السيارات خاصة المستعملة هي القطاعات المرشحة لغسل الأموال في فلسطين.

إجمالاً، لوحظ وجود زيادة في عدد حالات الاشتباه بجريمة غسل الأموال على مدار السنوات الماضية، فقد بلغ هذا العدد 52 حالة اشتباه مبلغاً عنها إلى وحدة المتابعة المالية في عام 2012، وارتفعت لتصل 129 حالة في العام 2016 (فريق التقييم الوطني، 2017). حيث يلاحظ من التحليل الازدياد المضطرب في عدد تقارير الاشتباه الواردة للوحدة، الأمر الذي يشير إلى أن هذه الظاهرة واقعة في المجتمع الفلسطيني ويظهر في الوقت ذاته مدى الحاجة إلى زيادة كادر الوحدة وخاصة موظفي قسم المعلومات والتحليل وقسم الشؤون القانونية والامتثال، أو على الأقل زيادة الكفاءة والأدوات المستخدمة في التحليل.

تشير البيانات إلى أن 66% من إجمالي حالات الاشتباه قد تم التبليغ عنها عبر البنوك، مقابل حوالي 20% من إجمالي حالات الاشتباه بلغت عنها جهات إنفاذ القانون، في حين توزعت النسبة المتبقية على مختلف الجهات مثل شركات الوساطة المالية، ومكافحة الفساد، وشركات الصرافة وغير ذلك. ويلاحظ قلة عدد تقارير الاشتباه من الوزارات ذات الاختصاص والسلطات المشرفة، كما يلاحظ أيضاً قلة عدد التقارير الواردة من القطاعات الخاضعة لرقابة هيئة سوق رأس المال وانعدام التقارير من قطاع المهن والأعمال غير المالية المحددة.

يلاحظ أيضاً من البيانات أن نسبة 82% من إجمالي الحالات المبلغ عنها ما زالت تحت الدراسة والمتابعة، حيث تظهر البيانات أن النسبة الأكبر من تقارير الاشتباه الواردة للوحدة هي من البنوك، وتغلب عليها صفة الاشتباه المالي بحركات أو أنشطة مالية، وأن نسبة 90% من هذه الحالات هي لأشخاص طبيعيين و10% فقط لأشخاص اعتباريين مثل الشركات أو المؤسسات غير الربحية، الأمر الذي يشير إلى أن الاقتصاد الفلسطيني اقتصاد غير منظم ويعتمد على النقد بشكل كبير، إضافة إلى التوجه لاستخدام الحسابات الشخصية لأغراض تجارية. حيث تشير الإحصائيات إلى أن النسبة الأكبر من تقارير الاشتباه الواردة تركز على الإيداعات والسحوبات النقدية، وهي التقنيات التي تعني أن الاقتصاد ما يزال يعتمد على النقد وبحاجة إلى تطوير أدوات الدفع الإلكتروني وترويجها بشكل أفضل.

إجمالاً، تتوزع جرائم الفساد وغسل الأموال في فلسطين على عدة بنود أساسية، حيث تشكل جريمة النصب والاحتيال والتزوير أكثر الجرائم انتشاراً بنسبة 36%، تتبعها الجرائم الإلكترونية بنسبة 14%، ثم الاتجار غير المشروع بالعقاقير والمؤثرات العقلية بنسبة 13%، يليها تداول عملات مزيفة بنسبة 8%، والاتجار غير المشروع بالأسلحة بنسبة 7% والسرققة بنسبة 5%، والفساد بنسبة 5%، والتهرب الضريبي بنسبة 3%، والتهريب بنسبة 2%، والانضمام إلى جماعة إرهابية بنسبة 1%، فيما تتوزع النسبة المتبقية على العديد من الجرائم كالتلاعب بسوق المال الفلسطيني، والاختلاس، وإساءة الائتمان والكسب غير المشروع.

واقع الجريمة في قطاع المصارف

يأتي تصنيف القطاع المصرفي ضمن المخاطر المرتفعة استناداً إلى تقييم تهديدات هذا القطاع بمستوى مرتفع (فريق التقييم الوطني، 2017)، حيث يعتبر القطاع المصرفي من أكثر القطاعات استهدافاً لمحاولة إساءة استخدامه في غسل المتحصلات الناتجة عن الجرائم الأصلية لغسل الأموال. ويتضح من بيانات التقارير التي تمت إحالتها من وحدة المتابعة المالية إلى النيابة العامة أو النيابة المنتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد، بأنها جميعها قد ارتبطت بالقطاع المصرفي من خلال مصرف واحد أو أكثر وذلك من خلال منتجات وخدمات هذا القطاع التي تركزت بشكل أكبر في الإيداع والسحب النقدي، والحوالات الخارجية من وإلى فلسطين من دول أخرى، والشيكات المودعة والمسحوبة.

أما فيما يتعلق بتقييم نقاط الضعف في القطاع المصرفي، فتم تقييمه بمستوى متوسط مرتفع نظراً لحاجة القطاع المصرفي إلى تحسين جودة الضوابط العامة لمكافحة غسل الأموال من خلال عدة عوامل أبرزها الحاجة إلى زيادة فعالية الإشراف والمراقبة على مكافحة غسل الأموال وإنفاذ العقوبات الإدارية والجنائية والعمل على تحسين جودة إجراءات العناية الواجبة وزيادة فاعلية وظيفة الامتثال بما يلبي رصد الأنشطة المشبوهة والإبلاغ عنها وحاجة المصارف لتخصيص موازنات كافية لأغراض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

واقع الجريمة في قطاع العقارات

يأتي تصنيف هذا القطاع ضمن المخاطر المرتفعة استناداً إلى تقييم تهديدات هذا القطاع بمستوى مرتفع، إذ يتضح من خلال التقارير أن حوالي 23% من الحالات المحولة من وحدة المتابعة المالية إلى النيابة العامة خلال الفترة (2012-2016) تخص قطاع العقارات. وبحسب بيانات محكمة جرائم الفساد، نجد ارتباط ثلاث قضايا بقطاع العقارات من أصل أربع قضايا مدانة بغسل الأموال ناتجة عن جرائم الفساد، حيث تم ذلك من خلال مصادرة سبع قطع أراضي وأجزاء من عمارات ناتجة عن متحصلات جرمية، وبدل إيجار هذه العمارات.

كما يعد قطاع العقارات في فلسطين أكثر قابلية للاستهداف من قبل غاسلي الأموال نظراً لطبيعة تقسيم الأراضي في فلسطين وارتفاع أسعار العقارات والأراضي، الأمر الذي قد يزيد من احتمالية تمكين غاسلي الأموال من دفع مبالغ كبيرة مقابل شراء العقارات أو قطع الأراضي. كما أنّ الطبيعة المتعارف عليها في عمليات شراء وبيع العقارات والأراضي في فلسطين هي الدفع النقدي بعيداً عن النظام المصرفي الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة تتبع مصادر الأموال ومسارها. أمّا تقييم نقاط الضعف في هذا القطاع فكان بمستوى مرتفع نظراً لعدم نظامية هذا القطاع والحاجة إلى تحسين جودة الضوابط العامة لمكافحة غسل الأموال فيه (فريق التقييم الوطني، 2017).

واقع الجريمة في قطاع المحاسبين والمحامين

يأتي تصنيف هذا القطاع ضمن المخاطر المرتفعة استناداً إلى تقييم تهديداته بمستوى متوسط مرتفع. حيث يعد قطاع المحاسبين والمحامين من القطاعات المستهدفة والتي من الممكن استغلالها في عملية غسل الأموال، حيث أنّ مهنتي المحاماة والمحاسبة تجمعان ما بين النزاهة في العمل وضرورة التزام المحاسبين والمحامين بأخلاقيات وسلوكيات المهنة من جهة، وحماية سرية ومصالح العملاء من جهة أخرى. كما يستند تصنيف مخاطر القطاع كذلك إلى تقييم نقاط الضعف فيه بمستوى مرتفع، نظراً للحاجة إلى تحسين جودة الضوابط العامة لمكافحة غسل الأموال من خلال عدة عوامل أبرزها تفعيل الإشراف والرقابة على مكافحة غسل الأموال وإصدار قانون نقابة المحاسبين.

من جهة أخرى، فإنّ طبيعة المهام التي يوكل بها المحامون وفي بعض الأحيان المحاسبون تجعل هذه المهن عرضة لجريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مثل إعداد الوكالات والعقود، وتسجيل الشركات، والجمعيات، وعقود البيع والصفقات، وعقود الوكالة بكافة أشكالها، ومراجعة الدوائر الرسمية وغير الرسمية، بالإضافة إلى قيام عدد كبير من المحامين بالعمل في مجال شراء وبيع العقارات، وإدارة أموال العميل أو الأوراق المالية أو الأصول الأخرى، وإدارة الحسابات المصرفية أو الادخار أو الأوراق المالية، وتنظيم المساهمات لإنشاء الشركات أو تشغيلها أو إدارتها، وإنشاء أو تشغيل أو إدارة الأشخاص الاعتباريين، وشراء الكيانات التجارية وبيعها، الأمر الذي يؤدي إلى إخفاء هوية المستفيد الحقيقي عن الجهات الرقابية والسلطات المختصة.

واقع الجريمة في قطاع الصرافة والأوراق المالية

يقع قطاع الصرافين ضمن صلاحيات وإشراف ورقابة سلطة النقد الفلسطينية، في حين يقع قطاع الأوراق المالية ضمن صلاحيات وإشراف هيئة سوق رأس المال الفلسطينية ورقابتها، ويأتي تصنيف القطاع ضمن المخاطر متوسطة الارتفاع استناداً إلى تقييم تهديدات هذا القطاع بمستوى متوسط مرتفع. وبالنظر إلى تقارير الاشتباه الواردة إلى وحدة المتابعة المالية، تشكل التقارير المتعلقة بهذا القطاع ما نسبته 30% من إجمالي عدد تقارير الاشتباه الواردة إلى الوحدة.

يعتبر استخدام المنتجات والخدمات المقدمة من خلال قطاع الصرافين والمتمثلة بالشيكات والتحويلات الأنشطة الدارجة في قضايا غسل الأموال. إذ إن هذا القطاع هو الأكثر استخداماً للأموال النقدية كما أنّ احتمالية استخدامه كنظام تحويل بديل قائم على العلاقات الاجتماعية والشخصية مرتفع. بالإضافة إلى أنّ بعض الصرافين يقومون بمهام إضافية مثل تمويل التجارة الخارجية والداخلية وقبول الودائع ومنح التسهيلات وفتح الفروع دون الحصول على ترخيص من سلطة النقد. أمّا أنشطة الأوراق المالية، فهي تتعلق بشبهات غسل أموال ناتجة عن التلاعب في الأوراق المالية، أو شراء أسهم ناتجة عن متحصلات جرمية.

واقع الجريمة في قطاعات أخرى

هناك قطاعات أخرى تقع ضمن صلاحيات هيئة سوق رأس المال مثل قطاع التأمين وقطاع التأجير التمويلي حيث تصنف هذه القطاعات ضمن المخاطر متوسطة الانخفاض استناداً إلى تقييم التهديدات بمستوى متوسط منخفض. إلا أنّ هذا لا يعني انعدام وجود التهديدات فيها، حيث يعتبر منتج التأمين على الحياة بشكل عام أكثر المنتجات عرضة لإساءة استخدامه لأغراض غسل الأموال. وكذلك الأمر في التأجير التمويلي، حيث أنّ نقاط الضعف منخفضة نظراً لصغر حجمه، وانخفاض مستوى النشاط النقدي وعدم وجود معاملات دولية.

هناك قطاعات أخرى ولكنها تتبع لسلطة النقد مثل قطاع مؤسسات الإقراض المتخصصة، ويأتي تصنيف هذا القطاع ضمن المخاطر المنخفضة استناداً إلى تقييم تهديدات هذا القطاع بمستوى منخفض حيث يعتبر من القطاعات الحديثة نسبياً في فلسطين، ولم ترد للوحدة أية تقارير اشتباه من هذا القطاع خلال الفترة الماضية، كما لم يرد اسمه ضمن القطاعات المساء استخدامها من قبل غاسلي الأموال.

الاستنتاجات والتوصيات

- من خلال تتبع هذه الدراسة لإصدار القوانين واللوائح المتعلقة بمكافحة الفساد وتمويل الإرهاب، تبين أنّ هذه القوانين قد تم إصدارها أولاً خلال السنوات الماضية، ثم تم لاحقاً إصدار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. إذ أنّ الاستراتيجية الصادرة في العام 2019، كانت مسبقة بجميع القوانين التي صدرت قبل هذا العام بما في ذلك النتائج النهائية للتقييم الوطني للمخاطر، بمعنى أنّ الاستراتيجية قد راعت هذه القوانين المصدرة، وهذا أمرٌ جيدٌ لبناء استراتيجية قوية شاملة.
- من خلال تتبع أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يتبين أنّ هناك أحد عشر هدفاً عاماً إضافةً إلى أهداف فرعية وأنشطة داعمة لتحقيق هذه الأهداف. في الواقع تشير نتائج اجتماعات الباحثين مع ذوي العلاقة، إلى أنّه لا توجد آلية واضحة لتطبيق الاستراتيجية بين مختلف الجهات ذات العلاقة، وأنّ نسبة تطبيق الاستراتيجية بنودها الشاملة التفصيلية على أرض الواقع لا تتعدى 10% مما هو مكتوب فيها. استنتجت الدراسة أنّ إعداد الاستراتيجية قد تمّ بأهداف موسّعة قد تحتاج إلى فترة زمنية أطول حتى يتم تنفيذها أو تنفيذ جزءٍ جوهريٍّ منها.
- من خلال النظر لأهداف وأنشطة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، يتبين أنّها تشير في العديد من المواطن إلى ضرورة تعزيز قدرات الكادر البشري في وحدة المتابعة المالية، والقضاة، والتحقيقات وغيرها. على سبيل المثال، أشار الهدف الأول إلى ضرورة تعزيز قدرات طواقم التحقيقات والقضاة، سواء كان ذلك باختيار الطاقم ذي الكفاءة والمتخصص في قضايا معينة، أو بتدريب الكادر البشري الحالي على أسس متابعة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ضمن التخصصات المختلفة. توصي الدراسة بضرورة إعطاء الأولوية للتدريب وتأهيل الكادر البشري الحالي على المواضيع الجديدة في مكافحة غسل الأموال، بحيث يتم ذلك من خلال التدريب على المنهجيات الجديدة ورفد الطاقم الحالي بأنظمة محوسبة من شأنها توفير الوقت والجهد في تتبع قضايا مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلى جانب ضرورة إجراء تدريب مشترك بين النيابة العامة والقضاء ومأمور الضبط القضائي في القضايا المتعلقة بجرائم غسل الأموال.
- تطرقت الاستراتيجية إلى ضرورة التنسيق والتعاون المحلي الدولي في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. إذ إنّ زيادة التنسيق بين الأجهزة المحلية والدولية ذات العلاقة من شأنه زيادة الكفاءة وإدخال مصادر جديدة في مكافحة غسل الأموال. توصي الدراسة بضرورة قيام لجنة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بانتداب لجنة فنية متخصصة من كل جهة لتنسيق وتبادل المصادر فنياً. مثل ربط نظام وزارة الداخلية مع نظام وحدة المتابعة المالية لرفده بالبيانات الكافية لمتابعة عمل الوحدة وزيادة كفاءتها. بحيث يمكن هذا الترابط وحدة المتابعة المالية من الحصول على المعلومة بطريقة سريعة من خلال برامج مترابطة، ما يعني عدم انتظار إجراءات رسمية وكتب ومراسلات. الأمر نفسه ينطبق على برامج وزارة النقل والمواصلات في جزئية المركبات، وعلى النظام المصرفي، وأنظمة ضريبة القيمة المضافة والمكوس لاستبيان حالة المكلف في ضريبة الدخل. في الواقع تنطبق هذه الإجراءات على تواصل الوحدة مع نظائرها في الدول التي وقعت فلسطين معها اتفاقيات تعاون فيما بينها، كأن يتم زيادة التعاون بين النيابة العامة ووحدة المتابعة المالية خاصة في قضايا غسل الأموال العابرة للحدود، وعمل زيارات ميدانية للاطلاع على نماذج وتجارب دول الجوار وتلك التي تم توقيع اتفاقيات معها في مكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- أشارت الاستراتيجية إلى ضرورة التوعية بمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. هذا يعني

ضرورة تعميم نتائج تقارير التقييم الوطني والدراسات القطاعية والنشرات الصادرة عن مختلف الجهات ذات العلاقة. توصي الدراسة بأن يتم تنظيم مؤتمر دوري للحديث عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ونشر النتائج بين مختلف الجهات وعمل وتبادل الدراسات القطاعية والنشرات الدورية من مختلف الجهات ذات العلاقة.

• تطرق الهدف الرابع من الاستراتيجية إلى ضرورة تعزيز إجراءات الرقابة على قطاعات المهن المالية وغير المالية، مع الإشارة بالتحديد إلى ضرورة إصدار التشريعات وتعديلها لتشمل مهن سمسرة العقارات والمحاسبين وتجار الذهب والمحامين. بنفس الوقت تشير النتائج إلى أنّ تصنيف قطاع العقارات يندرج ضمن المخاطر المرتفعة استناداً إلى تقييم تهديدات هذا القطاع بمستوى مرتفع. حيث يتضح من خلال التقارير أنّ حوالي 23% من الحالات المحولة من وحدة المتابعة المالية إلى النيابة العامة خلال الفترة تخص قطاع العقارات، الذي يتم فيه شراء الشقق والأراضي والعقارات الأخرى دون التحقق من مصادر الأموال المدفوعة عند الشراء. بمعنى أنّه يتم تسديد مبلغ العقار عند التنازل دون أن يتم التحقق من مصادر أموال مشتري العقار. لذا، فإنّ الدراسة توصي بأن يتم فحص مصادر الأموال من قبل دائرة الطابو على الأقل للحالات التي يشتهب فيها بوجود غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. ورغم أنّه يتم الفحص اللوجستي على هويات المقدسيين والهويات الأجنبية والحصول على الموافقة الأمنية قبل شراء العقار، إلا أنّ تطبيق هذا الإجراء على الحالات المحلية المشتبه فيها يعتبر أمراً هاماً.

• بالإشارة إلى نتائج التقييم الوطني للمخاطر والذي صنّف القطاعات المالية والأخرى مرتفعة الخطورة بما فيها المحامين والمحاسبين وغيرها، توصي الدراسة بضرورة توجيه مؤسسات الصرافة وشركات التأمين وشركات التأجير التمويلي وشركات التمويل الأصغر والأعمال والمهن غير المالية المحددة إلى إعادة أو مباشرة تقييمها الذاتي للمخاطر مع الأخذ بالاعتبار نتائج التقييم الوطني للمخاطر. إضافة إلى توجيه المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية إلى تعزيز الإجراءات المتخذة لتحديد والتحقق من هوية المستفيد الحقيقي ضمن الشخص الاعتباري تناغماً مع الهدف السادس في الاستراتيجية.

• استنتجت الدراسة من خلال الإطار النظري أنّ الجهات المبلغة لها دور رئيسي في الكشف عن حالات الاشتباه بغسيل الأموال وتمويل الإرهاب. لذا توصي الدراسة بأن تقوم البنوك والمؤسسات المالية الأخرى بتحديث سيناريوهات أنظمة تكنولوجيا المعلومات الخاصة بها بشكل منظم، واعتماد أنظمة ترصد اتجاهات وطرق غسل الأموال بهدف الكشف عن المعاملات المشبوهة بناءً على معلومات إدارة الأموال وتمويل الإرهاب. توصي الدراسة أيضاً بتوفير الموارد البشرية والمهارات الكافية ضمن الحدود الزمنية المناسبة، التي تمكّن تلك الجهات من فحص ومراجعة المؤشرات وحالات الاشتباه واتخاذ القرارات المناسبة بشكل فوري.

• تبنت الاستراتيجية ضمن الهدف التاسع ضرورة تطوير قدرات وحدة المتابعة المالية على المستوى التشغيلي والمستوى التوعوي، حيث دعت الأهداف الفرعية والأنشطة ذات العلاقة إلى نشر الوعي المجتمعي حول جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال الندوات والمؤتمرات والفعاليات المجتمعية في الجامعات وغيرها. توصي الدراسة بأن يتم ربط هذه الحملات التوعوية مع تبني نهج رقابي قائم على المخاطر بما يشمل تنفيذ تدابير معززة أو مخففة بما يتناسب مع المخاطر المحددة، وإعداد برامج توعوية وإصدار الأدلة الإرشادية اللازمة. بمعنى أن تكون الإجراءات الرقابية مرتبطة ومتناغمة مع الوعي المجتمعي عن غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

• استنتجت الدراسة أنّ هناك بعض المعوقات في تنفيذ الاستراتيجية يتمثل أهمها في: (أ) عدم وجود تنسيق بين مختلف الجهات ذات العلاقة وخاصة في النواحي الفنية، حيث لا توجد لجان فنية متخصصة في

لجنة مكافحة غسل الأموال باستثناء وحدة المتابعة المالية. (ب) عدم وجود أنظمة محوسبة متطورة يتم استخدامها لتكوين قاعدة بيانات يمكن من خلالها الرجوع بسهولة إلى حالات الاشتباه ومتابعتها. (ج) عدم ترابط الأنظمة المحوسبة مع بعضها البعض عند مختلف الجهات ذات العلاقة، لذا توصي الدراسة بضرورة تنسيق الجهود الفنية سواء على مستوى الكوادر البشرية أو على مستوى البرامج المحوسبة وترابطها مع بعضها البعض.

• استنتجت الدراسة أن عدم تنفيذ الاستراتيجية يمكن أن يعزى إلى عوامل أخرى غير المعوقات اللوجستية والبشرية أهمها: (أ) أن الاستراتيجية قد تم إعدادها في نهاية عام 2018 وبدأت فعلياً مع العام 2019. وعلى أرض الواقع شهد العام 2019 والعام 2020 أحداثاً خارجة عن سيطرة السلطة الفلسطينية. إذ تم على سبيل المثال خلال هذه الأعوام وقف تحويلات المقاصة، فضلاً عن أنها شهدت تقلبات سياسية وعدم استقرار سياسي دولي، إضافة إلى انتشار فيروس كورونا وما تبعه من إرباك وعدم استقرار اقتصادي وصحي ومجتمعي. بالتالي، فإن الضرورة اقتضت أن يكون هناك أولويات أكثر أهمية، ما قد يعني الحاجة إلى مزيد من الوقت لمعرفة مدى تنفيذ الاستراتيجية بوجه أكثر دقة.

• ما زالت استراتيجية اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بدون خطة تنفيذية ما يحد من قدرات السلطة الوطنية الفلسطينية على محاربة جريمة غسل الأموال في الشركات المالية أو العقارية المختلفة، وما زالت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ترفض التعاون مع منظمات المجتمع المدني وتمتنع عن الانفتاح على المجتمع المدني والباحثين. لذا توصي الدراسة بانفتاح الوحدة المالية والتعاون مع منظمات المجتمع المدني.

• ما زالت جهود مكافحة جريمة غسل الأموال في فلسطين غير واضحة لتكتم اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال على أعمالها وعدم نشر أية تقارير أو معطيات أو إحصائيات ذات دلالة حول حجم تفشي هذه الجريمة والأموال المتحصلة منها. كما لم تنشر أية متابعات لتقرير التقييم الوطني لمخاطر جرمي غسل الأموال وتمويل الإرهاب المقدم إلى رئيس الوزراء حتى تاريخه عبر القنوات الرسمية المكلفة بالنشر قانوناً. لذا توصي الدراسة بضرورة إلزام اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بالقيام بواجباتها بالإشراف والمتابعة على أعمال وحدة المتابعة المالية، ونشر التقارير للمواطنين.

المصادر والمراجع

- الإحصاء الفلسطيني. (2020). مؤشرات الحسابات القومية الربعية في فلسطين* للأعوام 2019، 2020 بالأسعار الثابتة: سنة الأساس 2015. رام الله: http://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx-table__id=162&?lang=ar.
- الأمم المتحدة. (1999). الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/ICSFT.html>: مكتبة حقوق الإنسان.
- الأمم المتحدة. (2001). غسل الأموال وتمويل الإرهاب: استجابة الأمم المتحدة. <https://www.imolin.org/pdf/imolin/UNres03a.pdf>: البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.
- الأمم المتحدة. (2020 أ). *Introduction to money-laundering*. United Nations Office on Drugs and Crime.
- الأمم المتحدة. (2020 ب). *United Nations Office on Drugs and Crime*. <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>.
- التعاون الخليجي. (2020). قوانين وأنظمة دول المجلس في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. <https://www.gcc-sg.org/ar-sa/GeneralSecretariat/SectorsSites/ALMCTF/Pages/Roles-and-Regulations.aspx>: مجلس التعاون الخليجي.
- المرصد الوطني لمؤشرات الفساد. (2021). التقرير الاول. هيئة مكافحة الفساد الإدارة العامة للنزاهة والوقاية من الفساد، غسل الأموال المتأتي من جريمة فساد، رام الله فلسطين.
- النيابة العامة. (2018). نيابة جرائم الفساد. <http://www.pgp.ps/ar/SP/Pages/TheCorruptionCrime.aspx>.
- بنعلال والترفوس. (2019). تشريعات مكافحة غسيل الأموال: دراسة مقارنة بين المغرب والإمارات. المعهد المصري للدراسات.
- بنك فلسطين. (2016). سياسة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. رام الله: https://www.bankofpalestine.com/files/AML_Policy_2016_ar.pdf.
- بورمازا هييري وآخرون. (2013). *Money laundering and its effect on social and political economy*. European Online Journal of Natural and Social Sciences 2013. European Online Journal of Natural and Social Sciences; vol.2, No.3 (s), pp. 607-609.
- جون ماكدويل. (2001). *Consequences of money laundering and financial crime*. USA: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of Stat.
- سكوت لانجدون. (2019). *What is Money Laundering? [How the Scheme Works & Examples]*. Money Task Force: Personal Finance Blog: <https://www.moneytaskforce.com/money/what-is-money-laundering>.
- صندوق النقد. (2016). سياسة صندوق النقد العربي بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. صندوق النقد العربي: https://www.amf.org.ae/sites/default/files/research_and_publications.
- عمار يوسف. (2020). غسيل الأموال في العالم العربي... أماكن تواجهه وطرقه وأساليبه مكافحته. <https://paltimesps.ps/post/255350>.

فاتف. (2012). المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح، توصيات مجموعة العمل المالي (فاتف) .
فاتف: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Arabic.pdf>

فاندانا كيومار. (2012). *1905-Money Laundering: Concept, Significance and its Impact*. ISSN 2222. (2012). Paper) ISSN 2222) (European Journal of Business and Management (Online): 2839-

فريق التقييم الوطني. (2017). التقييم الوطني لمخاطر جريمتي غسل الأموال وتمويل الإرهاب . رام الله.

قرار بقانون 20. (2015). قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي -، إعداد معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

قرار بقانون 37. (2018). قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته. <https://maqam.najah.edu/legislation/235>: جامعة النجاح الوطنية - كلية القانون.

قرار بقانون رقم 13. (2016). قرار بقانون رقم (13) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2015م. رام الله: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16809>.

قرار بقانون رقم 20. (2015). قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. رام الله: <http://muqtafi.birzeit.edu>.

قرار بقانون رقم 37. (2018). قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته. رام الله: <https://maqam.najah.edu/legislation/235>.

قرار بقانون رقم 7. (2010). قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م. رام الله: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16131>.

قرار بقانون رقم 9. (2007). قرار بقانون رقم (9) لسنة 2007م بشأن مكافحة غسل الأموال. رام الله: عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي -معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

لجنة مكافحة غسيل الأموال. (2020). ما هو التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب؟ السعودية: <http://www.aml.gov.sa/ar-sa/Pages/NationalRiskAssessment.aspx#:~:text>.

نصر عبد الكريم. (2008). التجربة الفلسطينية في مكافحة غسيل أموال. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان -.

هيئة سوق رأس المال. (2020). دور هيئة سوق رأس المال الفلسطينية في مكافحة غسيل أموال وتمويل الإرهاب. رام الله: هيئة سوق رأس المال.

وحدة المتابعة المالية. (2016 د). المعلومات الواجب توفرها في نموذج فتح حساب بنكي لدى كافة البنوك. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=37b9y14265Y37b9.

وحدة المتابعة المالية . (تعليمات رقم (1) لسنة 2016 م بالإفصاح عن العملات أو السندات أو النقود الإلكترونية أو الأحجار الكريمة أو المعادن الثمينة عند مرورها عبر المعابر إلى أراضي الدولة). 2016 أ. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=37b9y14265Y37b9.

وحدة المتابعة المالية. (2016 أ). تعليمات رقم (1) لسنة 2016 م بالإفصاح عن العملات أو السندات أو النقود الإلكترونية أو الأحجار الكريمة أو المعادن الثمينة عند مرورها عبر المعابر إلى أراضي الدولة. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=37b9y14265Y37b9.

وحدة المتابعة المالية. (2016 ب). تعليمات رقم (3) لسنة 2016 م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بنشاط استيراد السيارات المستعملة من خارج دولة فلسطين. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=37b9y14265Y37b9.

وحدة المتابعة المالية. (2016 ج). تعليمات رقم (6) لسنة 2016 م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بتجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=37b9y14265Y37b9.

وحدة المتابعة المالية. (2016). نبذة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=28ddy10461Y28dd

وحدة المتابعة المالية. (2017). تعليمات رقم (1) لسنة 2017 م بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالصرافين. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=37by14265Y37b9

وحدة المتابعة المالية. (2020). نبذة عن الوحدة. http://www.ffu.ps/ar__page.php?id=4a4cy19020Y4a4c

وحدة مكافحة غسل الاموال. (2020). ملخص تقرير التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمملكة الأردنية الهاشمية. عمان - الاردن: <https://www.amlu.gov.jo/AR/Pages>

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي -الطابق الأول -شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف 2989506 -022974949 فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

تلفاكس: 082884767 تلفاكس 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

     /AmanCoalition

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولكسمبورغ وهولندا / UNDP

