المملكة الأردنية الهاشمية

وزارة التنمية الاجتماعية

سجل الجمـــــــــعيات

مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات بالأردن

(وثيقة سياسات وطنية تبين ادوار ومسؤليات الجهات المعنية بوقاية وحماية قطاع الجمعيات من خطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب)

أيار ٢٠١٨

إعداد مدير سجل الجمعيات

فهرس المحتويات

متسلسل	البيان	الصفحة
–	مقدمة	٣
–	المفاهيم المحورية وتعريفاتها الإجرائية	٣
–	منهجية إعداد وثيقة السياسات	٥
–	هدف سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات ونطاقها وأهميتها	٦
–	مضمون سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات	٨
أولا	السياسة الوقائية	٨
ثانيا	السياسة العلاجية	١٠
–	نظام مراقبة سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات وتقيمها	١١
–	تاريخ نفاذ سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات	١١

مقدمة:

يعد تأسيس الجمعيات حق دستوريا كفتلة المادة السادسة عشر منه، التي نصت على أنه للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والانضمام إليها بمقتضى القانون. وتعد الجمعيات من إحدى مكونات منظمات المجتمع المدني الهامة في الأردن، التي بلغ عددها حتى أواخر عام ٢٠١٧ (٥٧٣٥) جمعية موزعه على (١٣) وزارة مختصة ٦٢% منها جمعيات خيرية تتبع لوزارة التنمية الإجتماعية كوزارة مختصة والباقي موزع تتبع لبقية الوزرات .

وتلعب الجمعيات دورًا حيويًا في الاقتصاد والنظام الاجتماعي في الأردن ويأتي دورها مكملاً لجهود القطاع الحكومي ، وبالرغم من تعرض وعرضة الجمعيات في العالم لخطر غسيل الأموال وتمويل الارهاب وفق دراسات مجموعة العمل المالي(FATF)[١] وصندوق النقد الدولي وغيرهما، إلا أنه وبحسب نتائج دراسة سوسيولوجيا التطرف والإرهاب في الأردن [٢] لم يشار إلى علاقة الجمعيات بالتطرف العنيف والإرهاب ، لكنها بالرغم من ذلك تتطلب وقايتها وحمايتها من الخطر أعلاه بموجب سياسات وقائية وعلاجية ، التي لا تشكل عائقا في تنفيذ البرامج والمشاريع والانشطة ، بل تدعم في تعزيز الشفافية والثقة في الجمعيات سواء من قبل داعميها أو المتلقين لخدماتها .

المفاهيم المحورية وتعريفاتها الإجرائية:

قبل الخوض بمضون السياسات لابد من تعريف المفاهيم التالية:

١. **الجمعية:** للجمعية مفهومها، الذي يتوقف على مرجعيته، فوفقا لمجموعة العمل المالي فإن الجمعية هي " كل منظمة غير هادفة للربح، التي تشير إلى شخص اعتباري أو ترتيب قانوني أو مؤسسة تنخرط اساسا في جمع أو إنفاق الأموال لاغراض خيرية أو دينية أو ثقافية أو تعليمية أو أخوية أو

[١]: مجموعة العمل المالي (FATF) هي هيئة مستقلة متعددة الحكومات انشئت في عام ١٩٨٩ من قبل وزراء الدول الأعضاء فيها.

[٢] : محمد ابو رمان ومو سى شتوى، ٢٠١٨، سوسيولوجيا التطرف والارهاب في الاردن، منشورات مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الاردنية.

لتولى أنواع أخرى من الأعمال الصالحة"[٣]. أما سندا لنص المادة الثالثة من قانون الجمعيات الأردني رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، فإن الجمعية هي " اي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الاشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقا لاحكام هذا القانون لتقديم خدمات او القيام بأنشطة على اساس تطوعي دون ان يستهدف جني الربح واقتسامه او تحقيق اي منفعة لاي من اعضائه او لاي شخص محدد بذاته او تحقيق اي اهداف سياسية تدخل ضمن نطاق اعمال وانشطة الاحزاب السياسية وفق احكام التشريعات النافذة ."

ويبدو من مضمون التعريفين أعلاه ان هناك فرق بينهما ، فتعريف مجموعة العمل المالي اوسع؛ لأنه يشمل القطاعات غير الربحية، مثل: الجمعيات والشركات غير الربحية والوقفيات وغيرها من الكيانات القانونية التي تقدم خدمات في مختلف المجالات ومنها الدينية . في حين ان قانون الجمعيات الاردني اقتصر على مكون واحد من مكونات المنظمات غير الربحية، وهو الجمعيات كما إستثنى في المادة الثالثة منه مايلي : الهيئات واللجان المسجلة وفق احكام قانون الاوقاف والشؤون والمقدسات الاسلامية وقانون صندوق الزكاة النافذي المفعول والانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاهما . الطوائف الدينية غير المسلمة المسجلة وفق احكام قانون مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة النافذ المفعول . والاندية والهيئات والمراكز المسجلة وفق احكام قانون المجلس الاعلى للشباب النافذ المفعول والانظمة الصادرة بمقتضاه والتعليمات الصادرة بمقتضى اي منها .

٢. **السياسة:** يقصد بالسياسات مجموعة المبادئ والتوجهات المرتبطة بأمر أو وضع أو حالة ما، والمجمع عليها والموصى بها من قبل مرجع مختص والواجب الأخذ بها وترجمتها، مثل: مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات،التي نبهت إليها المجموعة الدولية للعمل المالي من خلال توصيتها الثامنة؛ للمحافظة على نزاهة الجمعيات وحمايتها من استغلال الإرهاب.
٣. **غسل الأموال:** جريمة واجب القضاء عليها من منظور الجرائم الاصلية والتبعية بحسب مجمل توصيات مجموعة العمل المالي[٤]، أما بحسب المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب الاردني رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٧ غسل الأموال هو" فعل ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو نقلها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها

[٣] : منهجية تقييم الالتزام الفني بتوصيات مجموعة العمل المالي وفعالية تظم مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب، ٢٠١٣ .
[٤] : المرجع السابق.

أو التلاعب في قيمتها أو تحويلها أو أي فعل آخر وكان القصد من هذا الفعل إخفاء أو تمويه مصدرها أو الطبيعة الحقيقية لها أو مكانها أو حركتها أو كيفية التصرف فيها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها أو الحيلولة دون معرفة من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال مع العلم بأنها متحصلة من أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون".

وبناء على ماسبق يتضح أن هناك توافق مابين التعرفين أعلاه بالرغم من ان التعريف الثاني أكثر تفصيلا من التعريف الاول .

٤. **تمويل الإرهاب:** يوجد تعريفات عديدة لتمويل الارهاب لعل اوجزها تعريف مجموعة العمل المالي ومفاده أن تمويل الارهاب هو" تمويل الأعمال الارهابية والإرهابيين والمنظمات الارهابية"[٥]، أما أوضحها فهو ما يستعمل في الدراسات ونصه " كل دعم مالي يقدم إلى الأفراد أو المنظمات الداعمة للإرهاب أو تخطط لعمليات إرهابية، يأتي من مصادر مشروعة كالجمعيات الخيرية مثلا، أو من مصادر غير مشروعة مثل تجارة البضائع التألفة أو تجارة المخدرات ، ويشكل في حال اكتشافه جريمة يعاقب عليها القانون".

منهجية إعداد وثيقة السياسات:

اعدت وثيقة السياسات (المقترحة) لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الارهاب في الجمعيات بالأردن بموجب عدة طرق منها:

أ- العصف الذهني سواء أكان للوزارء المعنيين الذين تختص وزارتهم بشأن الجمعيات في إجتماع عقد في رحاب وزارة التنمية الإجتماعية بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٧ لهذه الغاية،أو كان لأعضاء فريق مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب .

ب- لقاءات فريق مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب مع بعثة صندوق النقد الدولي الزائرة لوزارة التنمية الاجتماعية في شهر آذار من عام ٢٠١٨.

[٥] : المرجع السابق.

ت- تحليل مضمون الوثائق الرسمية(الدستور الأردني، قانون الجمعيات رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، مراجعة التوصية الثامنة من توصيات FATF والمتعلقة بالمنظمات غير الربحية، مراجعة المذكرات التفسيرية لتوصياتFATF ، مراجعة منهجيات تقييم الالتزام الفني والفعالية لتوصياتFATF ، نتائج دراسة "مرجعة القطاع التطوعي الاردني لضمان عدم سوء استخدامه في تمويل الإرهاب" لمعدها Alastair Bland).

ث- الإطلاع على بعض الممارسات الدولية الفضلى في مجال مكافحة غسيل الأموال وتمويل الارهاب في الجمعيات .

ج- إستعراض مجلس إدارة سجل الجمعيات لوثيقة السياسات ومناقشتها .

ح- التغذية الراجعة على الوثيقة مدار البحث من قبل الوزرات المختصة بالجمعيات .

وقد إعدت هذه الوثيقة بناءا على **استعمال نهج تحليل المخاطر** في الجمعيات من منظور بيئتها التي تعكس مواطن ضعفها الداخلية وتهديداتها الخارجية اللتين تساعدا على إستغلالها من قبل غاسلي الاموال او الإرهابين أو المنظمات الإرهابية .

هدف سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات ونطاقها وأهميتها:

هدف سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات :

المحافظة على نزاهة القطاع غير الربحي وحمايته من الإستغلال في جرائم غسل الاموال وتمويل الإرهاب ومكافحة الفساد، خاصة وأن هذه الجرائم تترك عواقباً وخيمة تهدد الاقتصاد والأمن الاردنيين، وإمتثالا لتشريعات مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب في الأردن وبالمعايير والتوصيات الصادرة عن مجموعة العمل المالي (FATF) لا سيما التوصية الثامنه والمتعلقة بالمنظمات غير الربحية، وبالاتفاقيات الدولية التي وقع وصادق عليها الاردن وبمقررات مؤتمرات الأمم المتحدة لمنع الجريمة.

نطاق تطبيق سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات :

تطبق هذه السياسات على جميع الجمعيات المسجلة والقائمة وفق قانون الجمعيات رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته وعلى كافة فروعها المنتشره داخل المملكة الأردنية الهاشمية.

أهمية سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات :

في ظل التطور المتزايد الحاصل في العالم في مجالات نقل الاموال عبر الحدود والتطور الحاصل مادياً والكترونياً في الادوات المستعملة لتحقيق ذلك، فقد اصبحت عملية اكتشاف هذه الجرائم أمر صعب ومعقد ويحتاج الى تعاون فعال بين كافة الجهات من سلطات رقابية واشرافية وجهات انفاذ القانون في الدولة للتصدي للمخاطر الناشئة و للحفاظ على سمعة الأردن .

وعليه لابد من إدارة عملية تقييم مخاطر غسل الاموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات على نحو مؤسسي وقانوني، والجهة الانسب لإدارة هذه العملية هي سجل الجمعيات بوصفة المرجع المختص بتقييم الجمعيات والتخطيط لها سندا للمادة الخامسة من قانون الجمعيات النافذ. كما أن الجهة الانسب لتنفيذ سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات وتحديثها ومراقبتها وتقييمها، هي سجل الجمعيات بعد اعتماد تلك السياسات من قبل مجلس الوزراء.

ومن هنا تظهر أهمية هذه السياسات والتي تتمثل بمايلي :

١- الحيلولة دون إستغلال القطاع التطوعي وكافة مشاريعه وأنشطته وبرامجه في جرائم غسل الاموال وتمويل الإرهاب من خلال مجموعة من التدخلات الممكنة التطبيق.

٢- التأكد من إمتثال الجمعيات للتشريعات المحلية والدولية المتعلقة بمكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب من خلال تعزيز الرقابة عليها وتقييمها.

٣- تجنب الآثار السلبية المترتبة على ارتكاب هاتين الجريمتين والتي تؤثر على الدولة من كافة النواحي على المدى المتوسط والبعيد.

٤- التأكد من أن كافة الجهات الإشرافية على قطاع الجمعيات مدركة للمسؤوليات الملقاه على عاتقها في محاربة غسل الاموال وتمويل الإرهاب في قطاع الجمعيات من خلال بناء قدرات تلك الجهات وموظفيها .

٥-المحافظة على نزاهة قطاع الجمعيات من خلال القياس الدوري لمخاطره المتعلقة بغسل الاموال وتمويل الإرهاب .

مضمون سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات:

أولا : السياسة الوقائية: منع وقوع جريمتي غسيل الأموال وتمويل الارهاب في الجمعيات المسجلة في الأردن بوسائل ممكنة التنفيذ ولها مصادر. وبما أن هذه السياسة تقتصر على الجمعيات فإنها لا تغطي القطاعات المؤسسية الخاضعة لقانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب الاردني رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٧ .

أ- حوكمة أعمال الجمعيات لضمان تميز أدائها وشفافيتها بموجب قانون الجمعيات.

ولتنفيذ هذه السياسة يجب العمل على تعزيز حوكمة أعمال الجمعيات ورفع كفاءة ومراقبة وتقييم فعالياتها الممولة من الدعم الخارجي والمحلي من خلال تعليمات لحوكمة قطاع الجمعيات وبمشاركته و/ او إعداد دليل إجرائي لذلك .

ب – مراجعة التشريعات ذات العلاقة بالعمل التطوعي الخيري وتقيمها وتطويرها لضمان دعمها لجهود مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات .

ولتنفيذ هذه السياسة فيقتضي العمل على تقييم[٦] مستمر لسد الثغرات التشريعية المرتبطة بضبط خصائص مؤسسي الجمعيات والمنضمين إليها من أعضاء الهيئة العامة وخصائص المستفيدين من خدماتها والعاملين في مشاريعها والمتطوعين لديها من خلال مراجعة التشريعات الوطنية الناظمة لعمل الجمعيات وتطويرها وإدماجها ومواءمتها مع مثيلاتها الدولية .

ج- خلق قطاع جمعيات واع بخطر إستغلاله بجرائم غسل الاموال وتمويل الإرهاب وبمشاركته للمحافظة على نزاهته:

---

[٦] : **ملاحظة:** يشار إلى أن سجل الجمعيات قد باشر بمراجعة التشريعات الناظمة لعمل الجمعيات، فقد أصدر تعليمات متابعة وتقييم أداء الجمعيات، كما قام بتعديل كتيب تصنيف الجمعيات، ويعكف حاليا على أعادة النظر بالنظام المحدد لأحكام الأنظمة الأساسية للجمعيات رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٠ من خلال عقد جلسات حوارية مع العاملين في القطاع ومع الجمعيات.

من خلال مايلي:

١. عقد برامج تدريبية لرفع كفاءة الهيئات الادارية للجمعيات.

٢. جلسات حوارية مع أعضاء الجمعيات ومن كافة المستويات تتناول مبررات محاربة غسل الاموال وتمويل الإرهاب في قطاع الجمعيات والأثار الإقتصادية والإجتماعية التي تترتب على ذلك وطرق تفاديه، وبدورهم في تجسيد الخصائص المثالية للجمعيات، وتعزيز التعاون مع قطاع الجمعيات لتطوير افضل الممارسات لمواجهة مخاطر غسل الاموال وتمويل الارهاب .

٣. تعزيز قنوات الاتصال ما بين الوزارات المختصة والجمعيات؛ لتبادل المعلومات بينهما لا سيما في حال وجود مؤشرات اشتباه بارتكاب جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ويشار الى أن وزارة التنمية الإجتماعية اعدت خطة لمكافحة الغلو والتطرف اشتملت على مجموعة من الانشطة التنفيذية منها بناء قدرات الجمعيات وتعزيزها لتنفيذ البرامج التوعوية لمحاربة التطرف وغسل الأموال.

د. بناء القدرة المؤسسية للوزارات المختصة بالجمعيات وموظفيها في مجال مراقبة مشاريع الجمعيات وتقييم أثرها وقياس مخاطر غسل الاموال وتمويل الإرهاب وتحليلها وضبطها .

بناء قدرة موظفي الجهات الإشرافية على قطاع الجمعيات في مجال المراقبة والتقييم لأهداف الجمعيات ومشاريعها وبرامجها من خلال خطة تدريبية تهدف الى رفع مستوى معارفهم بمفهوم غسل الاموال وتمويل الإرهاب والمسائل المرتبطة بهما وكيفية تنفيذ الزيارات الميدانية للجمعيات بالإستناد الى خطة مراقبة الجمعيات المبنية على أساس نهج تقييم المخاطر.

هـ – تعزيز التعاون مابين المؤسسات الوطنية الاردنية ومثيلاتها العربية والدولية المعنية بمكافحة غسل الاموال.

من خلال تعزيز تبادل البيانات والمعلومات الخاصة بالجمعيات و أيضا تبادل والخبرات والإطلاع على أفضل الممارسات في مجال مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب في قطاع الجمعيات .

ز- تعزيز التعاون والتنسيق بين الوزرات المختصة المشرفة على الجمعيات وجهات إنفاذ القانون وخاصة الأمنية لتبادل المعلومات والحصول على التدريب المناسب للوصول الى المعلومات الحساسة والسرية والتعامل معها بسرعة.

حيث ان تعزيز التعاون مابين الوزرات المختصة وجهات إنفاذ القانون والتدريب على كيفية الوصول الى المعلومات السرية وكيفية التعامل معها يساهم في فهم التهديدات التي توجهة قطاع الجمعيات وبالتالي حماية القطاع بشكل فعال .

ثانيا – السياسة العلاجية: التدخل الإداري والقانوني في وضع الجمعيات المتعرضة لجريمتي غسل الأموال وتمويل الارهاب بالأردن .

أ- إدامة إنتاج المعرفة التطبيقية عن الجمعيات المعرضة والمتعرضة لخطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال قياس خطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات وتصنيفها بموجب المعايير المعتمدة الى عال ومتوسط ومنخفض.

وذلك من خلال دراسة ومسح[٧] خصائص الجمعيات المعرضة لخطر غسل الاموال وتمويل الإرهاب بالإستناد الى آلية تقوم على جمع البيانات المالية والإدارية عن الجمعيات وتحليلها وفق مصفوفة تقييم المخاطر المعمتدة الى عال ومتوسط ومنخفض علاوة على أهمية وضمان إستمرارية هذه البيانات من خلال مسوح دورية .

ب- مراقبة وتقييم أعمال الجمعيات ومشاريعها ذات الخطوره العالية وفق آلية رقابة مبنية على نهج المخاطر.

من خلال تفعيل الرقابة الميدانية الموثقة للجمعيات وبذل العناية الواجبة في التعرف على المستفيدين الحقيقين من خدمات الجمعيات ومشاريعها وخصائصهم و إصدار دليل لهذه الغاية .

ج- اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية حيال الجمعيات التي توجد لديها شبهات بوقوع جرائم غسل الاموال وتمويل الإرهاب بالتعاون مع وحدة غسل الأموال والجهات القضائية .

[٧] : اجرى سجل الجمعيات في عام ٢٠١٨ مسحا للجمعيات.

نظام مراقبة سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات وتقيمها :

لهذه السياسات نظام خاص بمراقبتها وتقييمها تعبر عنها معطيات الجدول التالي :

رقم السياسة	مصادر التحقق
أ/اولا	قرار أعتماد مجلس إدارة سجل الجمعيات .
ب /اولا	نسخة من تعليمات حوكمة قطاع الجمعيات المنشورة في الجريدة الرسمية
ج/ اولا	نسخة من التعديلات المقترحه على التشريعات
ج /أولا	عدد الجلسات الحوارية والمشاركين بها
د/أولا	نسخ من تقارير الوزارات المختصة بخصوص أعمال الجمعيات ومشاريعها
هـ/ اولا	نسخة من مذكرات التفاهم
أ/ ثانيا	نسخ من تقارير المسوح الدورية
ب/ ثانيا	نسخ من تقارير الزيارات الميدانية
ج/ ثانيا	نسخ من القرارت المتضمنه الاجراءات الإدارية والقانونية

تاريخ نفاذ سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات:

تعتبر نافذه من تاريخ أعتمادها من مجلس الوزراء أو مجلس إدارة سجل الجمعيات .