مراجعة قانونية
بشـــأن
تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
رقم 1 لسنة 2000

مؤسسة الضمير
لحقوق الإنسان

Funded By European Commission
contract Ref
EIDHR/2009/ 215_536

مراجعة قانونية
بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
وفق قانون الجمعيات الخيرية رقم 1 لسنة 2000
صادرة عن مؤسسة الضمير لحقوق الانسان

إعداد المحامي

محمد البردويل

عن مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان :

مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان هي منظمة غير حكوميه متخصصة في الدفاع عن حقوق الإنسان، تأسست في عام 1993 بالتنسيق مع مؤسسة الضمير في رام الله وعدد من المحامين وغيرهم من المهتمين في قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان. وهي عضو في شبكة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية "PNGO" في قطاع غزة، وعضو في الشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية.

رؤية مؤسسة الضمير :

مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان عازمة على لعب دور ريادي في التنمية، واحترام، وحماية، ونشر وتعزيز حقوق الإنسان في المجتمع الفلسطيني في قطاع غزة، مشددة على أهمية الحقوق المدنيين الفلسطينيين ولا سيما حقوق المعتقلين، وحقوق الطفل، والحق في حرية تكوين المؤسسات، والحق في بيئة سليمة ومستدامة.

رسالة مؤسسة الضمير:

تعتبر **مؤسسة الضمير** مؤسسة مستقلة ومحايدة تابعة للمنظمات غير الحكومية التي تهدف إلى ضمان تطوير مبادئ حقوق الإنسان و المعايير والقيم المعترف بها دوليا في قطاع غزة. تقوم المؤسسة بالاسترشاد بهذه المبادئ فضلا عن المساءلة، وسيادة القانون،والشفافية، والتسامح، والتمكين والمشاركة والإدماج والمساواة والإنصاف وعدم التمييز والاهتمام بالفئات الضعيفة

برامج ومشاريع المؤسسة :

- برنامج بناء القدرات.
- برنامج المساعدة القانونية.
- برنامج التوعية والتعليم حقوق الإنسان.
- برنامج حقوق الطفل ينفذ من خلال مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز حقوق الطفل.
- برنامج الدفاع عن حرية المؤسسات ينفذ من خلال مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في حرية تشكيل الجمعيات والانتماء إليها بقطاع غزة.
- برنامج الحق في بيئة سليمة ومستدامة.

مقدمة :-

عنيت العهود والمواثيق الدولية بفكرة العمل الأهلي والعمل الخيري من خلال تكوين الجمعيات والهيئات الأهلية، لذلك نصت صراحة على حق كل إنسان في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وكذلك الحق في الانضمام والمشاركة في نشاطاتها، وذلك ضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (20) وأيضاً ضمن العهدان الدوليين المادة (22) والمادة (8) .

يعتبر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أحد أهم القوانين النافذة في الأراضي الفلسطينية، وتتبع أهميته من القطاع الاجتماعي الواسع الذي يعني بشؤونه وينظم حقوقه ، ومن ضعف آلية الحماية القانونية أو التداخلات المتعددة التي اتسم بها وضع الجمعيات نظراً لتأثرها بالظروف السياسية المتقلبة التي يعيشها الشعب الفلسطيني على امتداد القرن الماضي ، وإذ ما تفحصنا التشريعات النافذة في فلسطين وبالإمكان البدء بالعهد العثماني، حيث أول قانون وضع لينظّم الجمعيات الخيرية هو قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907، والذي سُنّ أواخر عهد الدولة العثمانية، ولقد كان هذا القانون ملائماً لظروف ومتطلبات تلك المرحلة الزمنية، حيث كان قانون الجمعيات العثماني يتطلب الإعلام بإنشاء جمعية فقط، أيضاً شهدت هذه المرحلة تصاعداً في المطالبة بالانفصال عن الدولة العثمانية، وبالتالي قصد المشرّع من القانون وضع حد لهذا التصاعد من خلال صياغة مواد تضمن سيطرة الدولة الكاملة، ورقابتها الصارمة على عمل الجمعيات.

وفي العام 1967 مع دخول سلطات الاحتلال الإسرائيلي قطاع غزة والضفة الغربية، أبقت هذه السلطات على قانون الجمعيات العثماني في قطاع غزة، مع إدخال بعض التعديلات عليه من خلال أوامر عسكرية فرضت قيود إضافية على عمل الجمعيات، كان أخطرها الأمر العسكري رقم (686) لعام 1981، الّذي حظر على الفلسطينيين ممارسة العمل الأهلي إلاّ بعد الحصول على رخصة من سلطات الاحتلال، كما أعطى صلاحية حل أي جمعية من قبل قائد المنطقة لأسباب إنما تكرس هيمنة واستبداد المحتل على الأراضي الفلسطينية.[1]

خلال عهد السلطة الوطنية الفلسطينية صدر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 ، ليوحد النظام القانوني بين الضفة وقطاع غزة و حيث فرض هذا القانون في بنوده شرط التسجيل وذلك لتشكيل الجمعيات وتمكينها من عملها .

على الرغم من أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 في الكثير من الجوانب تعتبره البعض تطوراً ايجابياً ، إلا أنه ترك الباب مفتوحاً لتدخل وتعسف السلطات التنفيذية من خلال اعتبار وزارة الداخلية الوزارة المختصة بتسجيل الجمعيات الخيرية، وكانت إحدى الجوانب الأساسية لانتقاد منظمات المجتمع المدني، المخاوف من هيمنة رجال الأمن على المجتمع المدني، وفي العموم، إن هذا القانون ما يزال ينتقص الحق في تشكيل الجمعيات المكفول بموجب القانون الأساسي الفلسطيني، وهو بحاجة إلى تعديلات تضمن مواءمته مع الدستور والمعايير ذات العلاقة .

[1] مازن سيسالم ، اسحق مهنا ، سليمان الدحدوح ، مجموعة القوانين الفلسطينية ج 7 ، ط2، 1994

هدف المراجعة :

إذا كنا على علم اليقين بأنه قد مرَّ الآن عشرة سنوات تقريباً على تطبيق قانون الجمعيات الفلسطيني، وهي باعتقادنا فترة كافية لتقييم ما حققه هذا القانون في إطار كفاله حق المواطنين في حرية تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، في وقت أثبت الواقع العملي وجود عدد من المعيقات التي تحول دون إعمال هذا الحق كما هو مطلوب.

في ضوء ما تقدم فان هذه المراجعة تهدف التعريف بالأسس العريضة للنظام القانوني الذي يحكم عملية تسجيل الجمعيات الخيرية وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 ولائحته التنفيذية، ومدى انسجام هذا النظام مع المعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، ولاسيما المعايير والمبادئ الدولية ذات العلاقة، وذلك بقصد تحديد جملة الإجراءات التشريعية والإدارية والفنية التي يتوجب على السلطة الوطنية الفلسطينية القيام بها في إطار جهودها الواجبة لضمان تمتع المواطن الفلسطيني بحقه في تشكيل الجمعيات والانتماء إليها.

منهجية وتقسيم المراجعة :

إذا كان نطاق هذه المراجعة هو بيان النظام القانوني لتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ووضع الملاحظات عليه بعد مرور 10 سنوات تقريبا من دخوله حيز النفاذ، وبناء عليه فان المنهج المستخدم في المراجعة هو منهج تحليلي قصد الوقوف على مدى فعالية هذا النظام وانسجامه مع المواثيق الدولية ذات العلاقة.

لهذا فقد قمنا بتقسيم المراجعة إلى :-

المطلب الأول/ الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية وفقاً القانون الوطني الفلسطيني.
المطلب الثاني / تسجيل الجمعيات .
المطلب الثالث / مدى موائمة بنود التسجيل مع المعايير والمواثيق الدولية.

المطلب الأول

الحق في حرية تكوين وتشكيل الجمعيات الخيرية وفقاً للقانون الوطني الفلسطيني

يعتبر حق الأفراد في حرية تشكيل وتكوين الجمعيات والانتماء إليها أحد الحقوق المدنية المهمة التي كفلتها المواثيق والمعاهدات الدولية، وبينت الضمانات التي يتوجب على كافة الدول توفيرها وتضمينها في تشريعاتها الداخلية، بهدف ضمان حرية الأفراد في ممارسة هذا الحق دون معيقات أو قيود .

وقد جاء قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 متضمناً الآلية الإجرائية التي تمكن المواطنين من ممارسة هذا الحق، حيث أكد هذا القانون على الحق في تأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية كمبدأ قانوني أساسي، حيث تنص المادة الأولى من قانون الجمعيات على أنه: " للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون".[1]

وتأتي هذه المادة منسجمة مع القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية الذي يؤسس لها في المادة 26 منه والتي تنص على أن " للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفرادا وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: 2. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقا للقانون".[2]

وفر هذا النص الأساسي من الناحية النظرية مناخا كافيا للمجتمع المدني الفلسطيني ليكون ناشطا بحرية، حيث أولى المشرع الفلسطيني اهتماما خاصا بدور المجتمع المدني وخاصة الهيئات الأهلية التي لعبت دورا كبيرا في تعزيز صمود المجتمع الفلسطيني في مواجه الاحتلال الإسرائيلي قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، حيث ألغى المشرع الفلسطيني بعض العقبات القانونية التي تضمنتها القوانين التي كانت مطبقة في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل إصدار قانون الجمعيات (قانون الجمعيات العثماني المعمول به في محافظات غزة لسنة 1907، و قانون الجمعيات الخيرية الأردني لسنة 1966م المعمول به في محافظات الضفة).

بإيراده للنص السابق، وضع المشرع الفلسطيني حرية الجمعيات على قدم المساواة مع الحريات العامة الأساسية الأخرى المتعلقة بمباشرة حق التعبير عن الرأي والأفكار، ولكن تبقى المعضلة في كيفية تصرف السلطات الحكومية في تقييد الحقوق والحريات العامة لدرجة شلها في كثير من الأحيان بتبريرات الصالح العام والنظام العام والحفاظ على الأمن القومي وغيرها.

ويترتب على اعتبار حرية تشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية من عداد الحريات الأساسية الدستورية، أنه لا يحق لأي سلطة سوى السلطة التشريعية وبموجب قوانين الحد من تلك الحرية، ضمن إطار ضيق نسبيا حددته المادة 22 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" فبعد أن أكدت الفقرة الأولى من هذه المادة على مبدأ حرية الجمعيات " 1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها

[1] انظر المادة (1) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000

[2] انظر المادة (26) القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

من أجل حماية مصالحه.، نصت الفقرة 2 على ما يلي":لا يجوز تقييد استعمال هذا الحق بأية قيود غير التي يقررها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم. ولا تتضمن هذه المادة أي حكم يحول دون فرض القيود القانونية اللازمة على أفراد القوات المسلحة والشرطة في استعمالهم لهذا الحق .[1]

يمكننا القول بأن القيود العامة التي قد تحد من حقوق الأشخاص وحرياتهم، أو تنتقص منه تتجسد بالقيود والمسائل التالية:

أ- استثناء المشرّع صراحة لبعض المجالات من دائرة ونطاق هذا الحق، كما هو الحال في الميادين المرتبطة بمجالات الدفاع والأمن أو المجالات الحيويّة الأخرى التي يرى المشرّع لمقتضيات المصلحة العامّة والنظام العام حتمية ووجوب إخراجها الصريح من دائرة هذا الحق.

ب- ارتباط حق تأسيس الجمعيات وتكوينها بالمشروعية القانونية، أي التزام الأشخاص حال تأسيسهم للجمعيات بمراعاة وانسجام وتماشي النشاط والغرض الذي تسعى الجمعية لممارسته مع أحكام القوانين السارية، بحيث يجب أن يندرج نشاط الجمعية ضمن إطار الأعمال الجائز والمشروع قانوناً للأفراد ممارستها بمقتضى وموجب القوانين السارية.

ج- إنّ الاستفادة من هذا الحق معلقة على اعتراف السلطة، ولهذا لا يستطيع الأفراد ممارسة هذه الحرية قبل نيلهم لاعتراف الجهات الرسمية بالشخص الاعتباري الذين قاموا بتأسيسه، وذلك بعد تلبية الأفراد لمجمل الشروط الموضوعية والشكلية التي تطلب القانون الفلسطيني صراحة من المؤسسين مراعاتها .

تعرف المادة الثانية من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ، الجمعية أو الهيئة على أنها شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية.

وعرفت نفس المادة أيضا النشاط الأهلي بأنه أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره يقدم تطوعاً أو اختيارياُ ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياُ أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياُ أو فنياً أو رياضياَ أو ثقافياً أو تربوياً.[2]

وفقا لنص القانون فإنه لابد من توافر ثلاثة شروط لأي جمعية حتى يشملها هذا التعريف:

1- أن تشكل وفقا لاتفاق بين عدد من الأفراد لا يقل عن سبعة.

2- أوجه النشاط يجب أن تكون مشروعة وتشمل أي خدمة أو نشاط يمكن تقديمه للصالح العام لتحسين مستوى المواطنين.

3- ألا تهدف لجني الأرباح.

[1] انظر المادة (22) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

[2] انظر المادة (2) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000

المطلب الثاني

تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

يجب كأصل عام أن تتمتع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بحرية في ممارسة عملها ونشاطها للوصول إلي أهدافها وعدم تقيدها، ولقد نص القانون على الحق في تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية كمبدأ قانوني أساسي دون الحاجة إلى ترخيص، ووضع إجراءات تطلبها القانون لإتمام عملية التسجيل، ولا تستطيع الجمعية ممارسة نشاطها حتى اكتمال إجراءات التسجيل وذلك بإشهار الجمعية في الجريدة الرسمية حسب الأصول القانونية ، حيث نجد الكثير من الإجراءات المعقدة في عملية تسجيل الجمعيات وسنبين ذلك في هذا المطلب عبر أمرين **أولاً** : تسجيل الجمعيات الخيرية و **ثانياً** : إجراءات التسجيل .

أولاً / تسجيل الجمعيات

قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 نص على أن للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون".[1] ونص أيضاً على تسجيل الجمعيات وإجراءاته في المادتين الثالثة والرابعة منه .

وبموجب المادة (3) من قانون الجمعيات أنشئت دائرة في وزارة الداخلية تعنى بشئون تسجيل الجمعيات تسمى دائرة الجمعيات بالتنسيق مع الوزارة المختصة[2]وقد بينت اللائحة التنفيذية في المادة (5) اختصاصات الدائرة المعنية بشئون الجمعيات .

بالاطلاع على النصوص السابقة نجد إن القانون واللائحة أعطى لوزارة (الداخلية) تشكيل دائرة تختص بالجمعيات وأعطى للوزير صلاحيات تقديرية وواسعة في قبول تسجيل الجمعيات أو رفض تسجيلها . ومثال ذلك رفض تسجيل العديد من الجمعيات دون أسباب ومبررات قانونية واضحة . حيث تلقت مؤسسة الضمير العديد من الشكاوى وكان أبرزها شكوى برفض تسجيل الجمعية الفلسطينية لرعاية المبدعين (نهوض) بقرار من وزارة الداخلية بتاريخ 4 مارس 2010 ، وذلك دون أسباب أو مبررات قانونية واضحة وهو ما يشكل مساسا بحقوق أساسية كفلها القانون الأساسي وقانون الجمعيات الأهلية نفسه.[3]

إن نص المادة (3) من القانون حصر مسألة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية وهي الأقرب على المفهوم الأمني، وكان من الأفضل في حال إصرار المشرع على عدم تعديل القانون الحالي والإبقاء على آلية التسجيل، لبدء عمل الجمعيات الأهلية، فيفضل أن تكون مرجعية تسجيل الجمعيات إما لدى هيئة وطنية مستقلة عن الحكومة تنشأ بموجب قرار دستوري وتحدد صلاحياتها ومسئولياتها بالتشاور مع ممثلي الجمعيات أو أن تكون وزارة العدل.

---

[1] انظر المادة (1) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000

[2] هي الوزارة التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها ويحدد النشاط الأساسي وفق النظام الداخلي الذي أرفقته مع طلب تسجيلها وتقوم الدائرة بتحديد الوزارة المختصة بناءاً على أهداف الجمعية الواردة في نظامها الأساسي

[3] شكوى مقدمة لمؤسسة الضمير 29بتاريخ مارس 2010م

نجد إن المشرع الفلسطيني قد أخذ بحل وسط من خلال إجراءات التسجيل بين قانون الجمعيات الأردني الذي أخذ بمبدأ الرخصة المسبقة وبين قانون الجمعيات العثماني الذي لا يشترط الترخيص ويكتفي بالإعلام فقط ، علـــى أن هذا الموقف الوسطي قد يساء استغلاله باتجاه إعاقة حرية العمل الأهلي في فلسطين .

ومن الملفت للنظر إن القانون الذي لا يشترط الترخيص من الناحية القانونية قد فرضه شرطاً من الناحية الفعلية عبر إجراءات التسجيل المتبعة بحيث أنه يحظر على الجمعية أو الهيئة مباشرة القيام بأي عمل قبل صدور قرار الوزير بالموافقة في مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديم الطلب، وهو ما تشير إليه المادة السابعة من أن الجمعيات والهيئات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل. بالإضافة إلى ما ورد في المادة 8 من القانون والتي تشترط إشهار تسجيل الجمعية أو الهيئة الأهلية في الجريدة الرسمية.

ومن جهتنا نرى ضرورة أن يتم تسجيل الجمعية بالإعلام فقط دون الخضوع لإجراءات تسجيل معقدة وطويلة ، كما كان منصوص عليه في قانون الجمعيات العثماني القديم.

ثانياً / إجراءات التسجيل

نصت المادة (4) على إجراءات التسجيل[1] "

1. على مؤسسي الجمعية أو الهيئة تقديم طلب خطي مستوف للشروط إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخليـــة وموقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل والتوقيع عن الجمعية أو الهيئة، ومرفق بثلاثة نسخ من النظام الأساسي موقعة من أعضاء اللجنة التأسيسية

2. وعلى وزير الداخلية أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه. وفي حالة تقديم بيانات إضافية أو استكمال النواقص لاستيفاء التسجيل .

3. إذا انقضت مدة الشهرين على ردود الطلب للدائرة دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون .

4. في حال صدور قرار من الوزير برفض التسجيل يجب أن يكون القرار مسببا ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطيا.

نرى أن هذه المادة تقوض حق الفرد المشروع في تشكيل الجمعيات والذي تكفله المعايير الدولية وذلك بأنه اشترط فقط تقديم طلب خطي يتضمن تشكيل الجمعية أو الهيئة الأهلية على أن يكون مستوفيا للشكليات التـــي اشـــترطها القانون، ولا يتوقف قبول الجهة المختصة للطلب على سلطتها التقديرية وإنما على مسألة استيفاء أو عدم اســـتيفاء الطلب للشكليات القانونية.. ومتى أستوفى الطلب الشكليات المطلوبة يتم إشهار وتسجيل الجمعية حسب الأصـــول وإن مر شهران على طلب التسجيل دون رد من جهة الإدارة تعتبر الجمعية مسجلة بحكم القانون (المواد 4،5) .

[1] انظر المادة (4) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000

ومن خلال دراسة واقع الجمعيات الخيرية في فلسطين، فمنذ تأسيسها، فإن النظام الأساسي للجمعيات هو نموذج معد سلفا، تعمل وزارة الداخلية الفلسطينية على توزيعه لمن يرغب بالتسجيل، ويجب على المؤسسين تسجيل المعلومات الأساسية الخاصة بالجمعية كالاسم والعنوان والفروع والأهداف، وفيما عدا ذلك فجميع الجمعيات بنموذج واحد، وفي حال العمل على مخالفة هذا النموذج تعارض ووزارة الداخلية وتضع العراقيل أمام تسجيل الجمعية .

إن النماذج المقترحة من قبل وزارة الداخلية للقيام بعملية التسجيل لا تتلاءم مع القانون من خلال طلب براءة الذمة ، وعليه فإن عدم الموائمة ما بين القانون والنماذج الصادرة يشكل مخالفة ، كما أنه لا مبرر لإلزام المؤسسين بنماذج ما دام هناك اشتراطات للتسجيل واردة بالقانون ويمكن التقييد والالتزام بها فقط ، أما النماذج فهي تنطوي على معلومات إضافية غير مبررة.

حصر المشّرع في المادة (1/4) تقديم طلب تسجيل الجمعية أو الهيئة في مؤسستي الجمعية أو الهيئة فقط، ولم يذكر حق هؤلاء المؤسسين في توكيل محامي لينوب عنهم في تقديم هذا الطلب، ومتابعة إجراءات التسجيل، مع العلم بعدم وجود مانع قانوني في ذلك. وبالتالي نقترح تعديل النص ليصبح على النحو التالي: "على مؤسسي الجمعية أو الهيئة أو المحامي الموكّل من قِبلهم تقديم طلب...".

وإذا كان هدف التسجيل قبل البدء بمباشرة الجمعية الأهلية لعملها هو التأكد من سلامة وصحة إنشاء الجمعية، فإن المبالغة في تنظيم ذلك انعكس سلباً على حق الفلسطينيين بتشكيل الجمعيات. ولم يكتف القانون بهذا الحد بل جعل من موافقة الوزير بطلب التسجيل إعاقة جديدة وتعقيداً أكبر إن لم يكن حرماناً من حق تشكيل الجمعيات . وقد أعتبر القانون عدم الإجابة على طلب التسجيل بمرور شهرين يعتبر جواباً إيجابياً يحق للجمعية الخيرية مباشرة أعمالها بعدها ،. ولقد كان للقضاء دور سلبي في تطبيق الأحكام الخاصة بتسجيل الجمعية الخيرية ، ويتضح لنا ذلك جلياً من قرارات محكمة العدل العليا الأخيرة .

إن مدّة الشهرين الواردة في المادة (2/4) لإصدار قرار من قبل وزير الداخلية بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل، هي مدة طويلة نسبياً من وجهة نظرنا، ومن الممكن الاستعاضة عنها بمدة ثلاثين يوماً فإجراءات تدقيق وفحص الطب والنظام الأساسي حسب ما ورد في اللائحة التنفيذية للقانون لا تستدعي مدة الشهرين، ونرى أن مدة الثلاثين يوماً مناسبة لهذا الغرض.

وعليه لا نرى مبرراً لاشتراط الوزير بالموافقة على تسجيل الجمعية ، والأصح أن يتم الإعلام بتشكيل جمعية ، وان يكون بإمكانها مباشرة عملها فوراً ، وللوزارة بعد ذلك أن تلغي تسجيل أية جمعية غير مشروعة بموجب إجراءات قضائية مناسبة.

المادة (5) نصت على البيانات التي يجب إن يشملها النظام الأساسي نجد أنه لا يجوز أن ترد في النظام الأساسي أحكام تخالف قانون الجمعيات، ومن الجدير بالذكر أن هناك نظاماً أساسياً نموذجياً اختيارياً وضعته دائرة الجمعيات لمساعدة المؤسسين في عملية التأسيس وخدمة لهم،ولا يجوز للدائرة فرض هذا النظام أو بعض أحكامه على المؤسسين. وفي حال خلا النظام الأساسي من نقطة أو أكثر من النقاط المشار إليها سابقاً أو خالف قانون الجمعيات

تطلب الدائرة من المؤسسين خلال فترة أسبوعين من تقديم الطلب تعديل النظام الأساسي أو تقديم نظام أساسي جديد، وتقدم الدائرة هذه الملاحظات لمرة واحدة، وإن عدل النظام الأساسي فلا يجوز لها تقديم ملاحظات جديدة على النظام الأساسي إلا في حدود التعديلات إن وجدت.

لم يتطرق المشّرع في المادة (5) للشروط الواجب توافرها في اسم الجمعية على أهمية تنظيم هذا الجانب في القانون من الناحية العملية ووفقاً لما ذهبت إليه العديد من التشريعات العربية، وعدم الاكتفاء بذكرها في اللائحة التنفيذية .

نص المشرع الفلسطيني في المادة (6) " تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقا لأحكام هذا القانون وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للتثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقا لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للتثبت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي."

وبالنظر للمادة (6) نرى بأنه يشوبها عدم الوضوح في توزيع الاختصاصات بين الوزارة والوزارة المختصة في متابعة عمل الجمعيات .

إن الجمعية أو الهيئة بموجب نص المادة (7) تكتسب الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وما يترتب على ذلك من حق التقاضي، والحق في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة...الخ، وذلك من تاريخ تسجيل الجمعية أو الهيئة، مما يدعونا إلى الاستغراب من سن المادة (8) والتي توجب نشر قرار تسجيل الجمعية أو الهيئة في الجريدة الرسمية وذلك من جانبين:

الجانب الأول: أنه طالما تكتسب الجمعية أو الهيئة الشخصية الاعتبارية بمجرد التسجيل، ولها الحق بعد تاريخ التسجيل من مباشرة نشاطاتها وأعمالها، فما القيمة القانونية للنشر إذن؟! ونرى أن هذا تزيّداً لا لزوم له.

الجانب الثاني: أنه لم يوجب المشرّع نشر قرار حل الجمعية في الجريدة الرسمية، بالرغم من تساويه من حيث قيمة الآثار القانونية المترتبة عليه بقرار التسجيل، فقرار التسجيل ينشيء مركزاً قانونياً معيناً، وقرار الحل يُلغي هذا المركز القانوني، خاصةً إذا لم طعن به أمام محكمة العدل العليا.

نجد بأن القانون ربط شخصية الجمعيات بإشهار نظامها وفقا أحكام القانون، وهي أحكام غالباً ما جرى تجاوزها دون أي حرج من جانب وزارة الداخلية والعمل لدرجة إن الوزارة لا ترد على طلبات إشهار الجمعيات خلافاً لما يطلبه القانون .

ونرى بأنه يجب أن يحظر القانون عمل الشخصيات النافذة بالوزارات والمؤسسات الأمنية لتبوء مراكز قيادية إدارية أو في مجالس إدارة المؤسسات الأهلية ، من أجل الحفاظ على مبدأ استقلالية العمل الأهلي وعدم استخدام النفوذ الشخصي وبالتالي تجيير عمل المؤسسة الأهلية لصالح الشخصية النافذة .

وإن القانون لم يلغ عمل الشركات غير الربحية والتي لا يوجد مبرر لاستمرارها إذا كانت تمارس نشاطاً أهليـــا، خاصة أن الشركات غير الربحية لا تسيير وفق مبدأ الإدارة الرشيدة التي تفصل الحكم " مجلس الإدارة " عـــن " الإدارة التنفيذية " .(1)

لمواجهة هذه التجاوزات يتطلب الأمر من المنظمات الأهلية أن تعي أن دور الحكومة وفقا لقانون الجمعيـــات لا يجب أن يخرج عن مفهوم التسجيل بغرض تنظيم العمل الأهلي وليس تقييدا أو منعا له، وبالتالي عليها التعامل من هذا المنطلق ومسائلة الحكومة أمام القضاء وكافة هيئات الرقابة عن أي خروج عن هذا المفهوم.

[1] تقرير محسن أبو رمضان – ورشة عمل قانونية2008 م

المطلب الثالث

مدى ملائمة نصوص تسجيل الجمعيات الواردة في قانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 مع المعايير والمواثيق الدولية

لقد اهتم المجتمع الدولي بتنظيم العديد من المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق والتي من أهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، لتحكم طبيعة العلاقة بين الدول وتنظم وتحمي الحقوق الأساسية للإنسان بشكل خاص وأصبح من قبيل الملزم على كل الدول الالتزام بالمبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان ووجه ذلك يتمثل في قيام الدولة بالنص على هذه الحقوق والتأكيد عليها في دساتيرها وقوانينها الداخلية من خلال إصدار تشريعات تتفق مع روح هذه النصوص والمبادئ القانونية الدولية.

حيث نص الإعلان العالمي في المادة (20) على أنه " 1. لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية . 2.لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما ، وأيضاً ما تنص عليه المادة (23) من الإعلان نفسه أن : " ... 4) لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه . والمادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية التي نصت على أنه " 1.لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين ، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه ، 2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية ، في مجتمع ديمقراطي ، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم ، ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

وقد نص على هذا الحق أيضاً العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة (8) منه على " تعهد الدول الإطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي : أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية ، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها . ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية ، في مجتمع ديمقراطي ، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية ، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها ، (ج) حق النقابات في ممارسها نشاطها بحرية ، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية ، في مجتمع ديمقراطي ، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم .[1]

نجد بأن القانون الأساسي لعام 2003 كرس مبدأ حرية الجمعيات حيث أكدت المادة (25) بند 3 على إن " التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه " فيما أكدت المادة (26) منه على أن " للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية :" 1. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام

[1] انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدان الدوليان الخاصان

إليها وفقاً للقانون . 2. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون "
.

وقد انسجمت السلطة الوطنية في هذه النصوص الدستورية مع ما جاءت به الاتفاقيات والمواثيق الدولية والتي تعطي الحق والحرية في الانضمام إلى الجمعيات .

ولما كان قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 يحكم وينظم عمل الجمعيات الخيرية نجد أنه اشترط التسجيل لتشكيل الجمعية وأعطى صلاحيات واسعة للوزارة في تسجيل الجمعية أو رفض تسجيلها، وهذه الصلاحية الواسعة لوزارة الداخلية قيدت من حرية تشكيل الجمعيات وممارسة عملها بحرية كما نصت عليه الاتفاقيات الدولية.

لذلك نجد بأن بنود تسجيل الجمعيات الخيرية في قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000 لا توائم المعايير الدولية ولا توائم أيضاً القانون الأساسي الذي صدر بعد صدور قانون الجمعيات الخيرية، وكان على المشرع أن يشترط الإعلام فقط ويحد من تدخل السلطة التنفيذية في عمل الجمعيات كما ذكرنا سابقاً وذلك ليوافق تلك المعايير والمواثيق ويوافق القانون الأساسي ، لذلك يتوجب على السلطة التشريعية تعديل النصوص المقيدة للحق في تشكيل الجمعيات واستبدال شرط التسجيل بالإعلام والنص على عدم تدخل وزارة الداخلية وإحالتها لوزارة العدل .

أن الاكتفاء بممارسة المواطنين حقهم في تشكيل الجمعيات بإخطار وإعلام الجهات الرسمية الحكومية والتي تفضل ان تكون وزارة العدل، هو الاتجاه الديمقراطي السائد في النظم العالمية، حيث ان نظام الإخطار يترتب عليه في مفهومه الأصلي أنه بمجرد الإخطار يمارس النشاط وحتى تكون السلطات على بينة من ممارسة النشاط في علانية.

أن طلب تسجيل الجمعية رغم أنه ليس الأكثر تشدداً بين الإجراءات المنصوص عليها في قوانين الناظمة لعمل الجمعيات في المنطقة العربية إلا أن تعزيز الممارسة الديمقراطية يقتضي بأن يشجع القانون الأفراد على ممارسة حقوقهم وبالتالي وبغرض التنظيم وإكساب الجمعية الشخصية الاعتبارية القانونية يجدر اعتماد نظام الإخطار بدلاً من نظام التسجيل النافذ على أن يكون إيداع الإخطار بتأسيس الجمعية إما لدى هيئة وطنية مستقلة عن الحكومة تنشأ بموجب قرار دستوري وتحدد صلاحياتها ومسئولياتها بالتشاور مع ممثلي الجمعيات أو أن تكون وزارة العدل هي الجهة التي يودع بها إشعار تأسيس الجمعية اتفاقاً مع ما هو معمول به في كثير من الدول.

خاتمة

تناولت مراجعتنا القانونية هذه موضوع تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بطريقة تحليلية من خلال نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 ، فقمنا بتقسيمها إلى ثلاث مطالب وتناول كل مطلب ناحية معينة من هذا الحق .

النتائج:

على ضوء دراستنا السابقة يمكننا استخلاص العديد من النتائج والتي نرى إن نتناولها كالتالي:

1. المنحى الذي أتخذه المشرع الفلسطيني في تأسيس الهيئات الأهلية متقدم نوعا ما عن كثير من النظم العربية التي ربطت التأسيس بالترخيص المستند للسلطة التقديرية لجهة الإدارة الرسمية، ولكن مع ذلك فإن المشرع الفلسطيني لم يبلغ في ضمان حرية العمل الأهلي ما بلغه المشرع العثماني في مطلع القرن الماضي.
2. اعتمد المشرع آلية تسجيل الجمعيات كي تتمكن من ممارسة نشاطها ومنح وزارة الداخلية صلاحية استقبال وإقرار طلبات تسجيل الجمعيات.
3. هناك العديد من التجاوزات من قبل السلطة التنفيذية والمتمثل في إعداد نموذج معد يتضمن الكثير من الأسئلة التي تخالف أحكام القانون واللائحة التنفيذية الخاصة به .

التوصيات:

ختاماً وفي ضوء ما تقدم فإننا نرى أن هناك جهد كبير يجب بذله، وما هذه المراجعة إلا خطوة أولى في مشوار طويل وشاق لكي نرقى بهذا الحق إلى الأفضل والأنسب، ولنعمل جاهدين إلى إيجاد قانون عصري وملائم يحفظ هذا الحق وينظمه بما يتفق مع الاتجاه الديمقراطي السائد في النظم العالمية.

من أجل هذا، إن مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان تتقدم ببعض التوصيات التي ترى وجوب الأخذ بها لترسيخ الحق في تشكيل الجمعيات، وهي على النحو التالي :

1. ضرورة قيام المجلس التشريعي بتعديل قانون الجمعيات الخيرية رقم 1 لسنة 2000 ليوائم ويوافق المعايير الدولية التي رسخت هذا الحق، وأن يأتي متفقاً مع المبادئ الدستورية الواردة في القانون الأساسي التي أكدت على حرية تشكيل الجمعيات الخيرية .
2. النص بشكل واضح على إلغاء شرط التسجيل واستبداله بالإعلام و الإخطار فقط دون وضع أي شروط أخري من شانها إعاقة إعمال هذا الحق، وإلي ذلك الحين، فهناك ضرورة التزام وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص بأحكام القانون فيما يتصل بإجراءات التسجيل والرقابة على الجمعيات، ويجب عدم ربط الموافقة على التسجيل بتوصيات الجهات الأمنية.

المراجع:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 .
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966 .
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية 1966 .
4. القانون الأساسي المعدل لعام 2005 .
5. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 واللائحة الخاصة به .
6. مازن سيسالم ، اسحق مهنا ، سليمان الدحدوح ، مجموعة القوانين الفلسطينية ، ج4 .
7. ربحي قطامش، تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية: بحث في الإجراءات القانونية والإدارية، تمكين – مشروع تعزيز الديمقراطية والمجتمع المدني، 2003، ص. 18 .
8. تقرير محسن أبو رمضان – ورشة عمل قانونية 2008م .

تجدر الإشارة بأنه تم إصدار هذه المطبوعة بتمويل من الاتحاد الأوروبي وتعبر عن رأي مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان وتحت مسؤوليتها القانونية، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الاتحاد الأوروبي.

مؤسسة الضمير لحقوق الانسان
AL-DAMEER ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS
غزة شارع ديغول مقابل لجنة الانتخابات المركزية
عمارة ابو العوف – الطابق الثاني
ص ب : 4045 هاتف : 0828666 - 082863655
فاكس : 082863654
بريد الكتروني: info@p-i-s.cpm – info@aldameer.org
www.aldameer.org

مشروع للمساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في تكوين الجمعيات والانتماء اليها في قطاع غزة