إشكاليات الانسجام التشريعي والصياغة التشريعية في التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية

الدكتور/ خالد إبراهيم التلاحمة(*)
كلية الحقوق والإدارة العامة
جامعة بيرزيت - فلسطين

ملخص:

تمارس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية العديد من الأعمال التي أسهمت في التنمية السياسية والاجتماعية في المجتمع الفلسطيني، وقد نصت على الحق في تشكيلها والانضمام إليها المواثيق والاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية في دول العالم المعاصر، وبدورها فإن السلطة الوطنية الفلسطينية جسدت شرعية وجودها في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ ولائحته التنفيذية رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣، إلا أنه بالرغم من هذا التنظيم القانوني لازالت هذه الجمعيات والهيئات تتعرض لانتهاكات من قبل السلطة التنفيذية التي تستغل من خلال نافذة التشريع بعض إشكاليات وعيوب الصياغة التشريعية في النصوص المنظمة لها لفرض مزيد من السيطرة عليها والتدخل في أعمالها.

لذلك تهدف هذه الدراسة إلى توضيح إشكاليات الانسجام التشريعي والصياغة التشريعية في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية، من خلال الوقوف على جوانب الغموض والنقص والقصور والثغرات الموجودة فيها، وعلى وجه التحديد في النصوص الخاصة بصلاحيات السلطة التنفيذية.

وقد اعتمدت الدراسة المنهج النقدي، من خلال جمع المعلومات ذات الصلة للاستفادة منها في توصيف الواقع القانوني والمؤسساتي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والانتهاكات التي تتعرض لها، وكذلك التأكد من مدى انسجام نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية مع بعضها بعضاً، ومع المبادئ الواردة في المواثيق والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، ومن ثم العمل على نقدها بأسلوب يوضح جوانب الخلل والقصور التشريعي فيهما. وقد انتهت الدراسة بخاتمة تضمنت أهم النتائج والتوصيات.

مقدمة:

يعد قطاع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من القطاعات المهمة التي أسهمت في تعزيز مبدأ سيادة القانون ورفع مستوى العدالة، من خلال ما تقوم به من أعمال في

(*) أستاذ زائر – كلية القانون الكويتية العالمية.

مختلف المجالات، كما يُعدُّ تكريس الحق في تأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خياراً مهماً للأفراد والجماعات لممارسة النشاط الأهلي في جوٍ نزيهٍ بعيدٍ عن الفساد والجشع في تحقيق الربح، إلى جانب كونه أحد أهم أشكال المشاركة السياسية والاجتماعية للأفراد والجماعات، وتعبيراً أصيلاً عن روح الالتزام بقيم الديمقراطية والحرية والمساواة.

وبالرغم من أهمية وجود الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إلّا أنّها لم تسلم من تدخل الجهات الإدارية المشرفة عليها عند بعض الدول ولا سيّما النامية منها، إذ يقع أحياناً من قِبَلِ سلطاتها التنفيذية – ومن خلال نافذة التشريع – انتهاكات لحقوق تلك الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، فتعيق ممارستها لأعمالها على الوجه المطلوب، مُستغِلةً في ذلك الثغرات القانونية الموجودة في الأنظمة القانونية التي تحكمها.

ولعلَّ فلسطين لا تُعدُ استثناءً من هذا الذي أشرنا إليه؛ حيث ستعمل هذه الدراسة على النظر في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ ولائحته التنفيذية رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣ المعمول بهما في فلسطين لبيان جملةٍ من الإشكاليات ذات الصلة بالانسجام التشريعي والصياغة التشريعية فيهما، وتوضيح أثر هذه الإشكاليات على تصرفات السلطة التنفيذية أثناء تطبيقها لنصوصهما القانونية، الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى التعدّي على روح القانون وفلسفته، وبالتالي على حقوق هذه الجمعيات والهيئات في العمل بشكل مستقل وفق الأصول القانونية، بالإضافة إلى تجاوز ما يقوم عليه الإطار العام للاتفاقيات والمواثيق الدولية التي انضمت إليها فلسطين، ومنها على وجه الخصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦، اللذان انضمت إليهما فلسطين رسمياً في ١/٤/٢٠١٤.

وكانت ردّة فعل مؤسسات المجتمع المدني بما فيها من جمعيات خيرية وهيئات أهلية حيال هذه الإشكاليات التشريعية، والانتهاكات والتجاوزات المترتبة على ذلك، أن ألحت بالمطالبة بدمج مضامين هذه الاتفاقيات في القوانين المحلية ذات العلاقة، وخاصة قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية من خلال التعاون الوطيد بين مختلف الجهات المختصة سواءً الحكومية أو الخاصة، حيث وقف إلى جانبهم ودعم مطالبهم العديدُ من المؤسسات الأكاديمية والأفرادِ المختصين، وذلك في خطوة استكمالية للجهود المبذولة لتوحيد المنظومة القانونية الفلسطينية وتأطيرها تحت سقف واحد، إذ لا زالت دولة فلسطين حتى هذه اللحظة تطبق قوانين وأنظمة صارت قديمةً لا تصلح لمعالجة كثير من المشاكل المستحدثة في مختلف الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فضلاً عن أنها بعيدة عن مواكبة التطورات التشريعية الحديثة في الدول المتقدمة، فصار من الضروري بمكان تحديث هذه التشريعات وتطويرها على

الشكل الذي يؤدي إلى تحقيق أقصى المنافع الممكنة التي يرتجيها واضعوها، مع ملاحظة أن تكون هذه التشريعات المستحدثة ذات صفة وحدوية تعمل على جعلها واحدة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة على خلاف ما هو عليه الحال الآن.

حيث يُلاحظ استناداً للقرار الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل ٥ حزيران ١٩٦٧ إلى أن يتم تعديلها أو إلغاؤها، أنّ هناك العديد من التشريعات ذات العلاقة بعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي كانت سارية قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، منها قانون الجمعيات الخيرية العثماني الصادر في ٢٩ رجب ١٣٢٧ هجرية المطبق في قطاع غزة، وقانون الجمعيات الخيرية رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ الأردني بشأن الجمعيات والهيئات الاجتماعية المطبق في الضفة الغربية، وهذان القانونان قد تمّ إلغاؤهما بموجب القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني الذي دخل حيز النفاذ في ٢٩ آذار ٢٠٠٠، وصدرت لائحة تنفيذية مكملة له بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣. ولكن هذا القانون ولائحته التنفيذية لا يعكسان تنظيماً تشريعياً واضح المعالم، ودقيق المعاني ومحدّد الدلالات وسهل التطبيق، يضع حدّاً لتدخُّل السلطة التنفيذية وتغوّلها على حقوق هذه الجمعيات والهيئات وحقوق أعضائها[١]، الأمر الذي أدّى إلى بروز العديد من الإشكاليات في صياغتهما وانسجامهما التشريعي، إلى جانب الإشكاليات في القوانين ذات العلاقة بها، وتداخل الصلاحيات مع بعض المؤسسات الإدارية والحكومية.

لذلك تهدف الدراسة إلى تزويد المشرّع الفلسطيني والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وأعضاء الشبكات المظلاتية الفلسطينية بالمعرفة القانونية الدقيقة الخاصة بإشكاليات الانسجام التشريعي والصياغة التشريعية ذات الصلة بصلاحيات السلطة التنفيذية كما تناولتها نصوص القانون ولائحته التنفيذية، وكذلك تبصيره بالعقبات التشريعية الرئيسية التي تواجهها وتؤثر في عملها بشكل مستقل، وتحدُّ من حريّتها في التّمتع بالحقوق المكفولة لها بموجب القانون.

وتحقيقاً لذلك سيتمّ القيام بما يأتي:

١ – مراجعة القوانين والاتفاقيات والتقارير المتعلقة بالجمعيات الخيرية والهيئات

(١) انظر للمزيد حول التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين: غسان خالد، التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية في فلسطين، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) المجلد ٢١(٢) نابلس، فلسطين، ٢٠٠٧، ص٤٨٤-٥١٤.

الأهلية، لتقويم الإطار القانوني الناظم لهذا القطاع، والتأكد من مدى انسجام نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ فيما بينها، ومدى انسجام نصوص لائحته التنفيذية رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣ فيما بينها أيضاً، ثم فحص انسجامهما مع بعضهما بعضاً.

٢ – الوقوف على جوانب الضعف والنقص والقصور والثغرات الموجودة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية، من حيث بيان عدم كفايتها أو تعارضها مع بعضها بعضاً، أو وجود نواقص وثغرات فيهما، بغية التوصّل إلى مرتكزات يتم التعقيب عليها بجملة من التوصيات لمساعدة الجهات ذات الاختصاص وصاحبة القرار في إعداد خطة تشريعية واضحة المدى والمعالم من شأنها أن تؤدي إلى بناء منظومة قانونية متينة ودقيقة لتنظيم هذا القطاع.

٣ – التّثبت من احترام القانون ولائحته التنفيذية لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣، ومراجعة الجوانب الشكلية والموضوعية في صياغة قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية من أجل التّأكد من مراعاتها للأصول والمبادئ الناظمة للصياغة التشريعية، ومن ثم بيان أثر إشكاليات هذه الصياغة التشريعية في الواقع التطبيقي والاجتهاد القضائي.

وقد اعتمدت الدراسة في جانبها النظري على منهج نقدي يقوم على جمع المعلومات ذات الصلة للاستفادة منها في توصيف الواقع القانوني والمؤسساتي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ومن ثم العمل على تمحيصها وعرضها بأسلوب واضح يبرز إشكاليات الانسجام التشريعي والصياغة التشريعية في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية. وفي جانبها العملي ستعتمد على عدد من المدخلات من أهمها المقابلات التي ستكون مع بعض الجهات ذات الصلة وفي مقدمتها الإدارة العامة للشؤون القانونية في وزارة الداخلية الفلسطينية.

بناءً على ما تقدّم ستقوم الدراسة بتسليط الضوء على العديد من المسائل؛ ومنها: التنظيم التشريعي لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين، وبحث الانسجام التشريعي ومدى تآزره وتآلفه داخل نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية، وكذلك فحص الانسجام التشريعي فيما بين (قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية) من جهة، و(لائحته التنفيذية) من جهة أخرى، والتحقق من مدى انسجام القانون ولائحته التنفيذية مع القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣، وذلك في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول
التنظيم التشريعي لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

يتعرض هذه المبحث إلى القواعد الدستورية والقانونية التي كفلت الحق بتكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وكذلك إلى طبيعة الإشكاليات القانونية في التنظيم التشريعي لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ودورها في تسهيل تدخل السلطة التنفيذية في شؤونها، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول
الأساس التشريعي لكفالة الحق بتكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

كفل القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ بشكل واضح للأفراد والجماعات الحق في تكوين الجمعيات والنقابات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية، فقد نصّت المادة (٢٦) منه على أن:" للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

١ – تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.

٢ – تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

وقد كان محتوى ما تضمّنه قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ والذي صدر قبل القانون الأساسي، وكذلك مضمون اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣م في تناغم وانسجام مع ما تضمّنه القانون الأساسي في المادة (٢٦) منه. إذ يعدّ القانون الأساسي بما يحويه من قواعد دستورية وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ولائحته التنفيذية بمثابة المرجعية القانونية الرئيسية التي تحكم الجمعيات والهيئات الأهلية في فلسطين. فقد نصّت المادة (١) من قانون الجمعيات على أنّ: "**للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية، وفقاً لأحكام هذا القانون**". هذا ونصّت المادة (٢,٣) من اللائحة التنفيذية على الحرية في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

بالرّغم من هذه النصوص التشريعية التي كرَّست ممارسة هذا الحق، إلّا أنّها

ومن جانب آخر منحت وزارة الداخلية الاختصاص في تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وألقت في قبضتها صلاحيات عديدة، كما أنّها أفسحت المجال لتفسيرات مختلفة لكثير من الجمل والاصطلاحات الغامضة أو المتعارضة التي كان لها الدور الأبرز في تهيئة مناخ مساعد زاد من تدخل السلطة التنفيذية وتعسفها، لا سيّما في ظلّ حالة الانقسام بين الضفة وغزة، فضلاً عن تعدّد الأجهزة الأمنية وتعدّد القوانين التي تحكمها وعدم وضوح صلاحيات هذه الأجهزة وتضاربها أحياناً.

لذلك هنالك حاجة لإجراء مراجعة شاملة لنصوص القانون ولائحته التنفيذية بغرض تسليط الضوء على النصوص التي تحتاج تعديل لتنسجم مع أحكام القانون الأساسي نصاً وروحاً، وكذلك مع ما تضمنته الإعلانات والاتفاقيات والمواثيق الدولية[٢]، لا سيما وأنّ القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ نص في المادة (٢/١٠) منه على حثّ السلطة الفلسطينية على الانضمام للاتفاقيات الدولية بقولها:" تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان".

ويعود هذا الحث الدستوري على الانضمام للمواثيق والاتفاقيات الدولية إيماناً من السلطة الوطنية بأهمية ذلك على مستقبل حقوق الفلسطينيين، ومنها الحق في تكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي لها تأثير إيجابي فعال في تنمية المجتمعات باعتباره حقاً فردي الثبوت جماعيّ الممارسة[٣]، ومن بين هذه الإعلانات والاتفاقيات والمواثيق التي نظّمت الحق بتكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ما نصّت عليه المادة (٢٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ بقولها إنّ: "١- لكلّ شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. ٢- لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما". وضمنياً يُفهم عدم مشروعية الانضمام للجمعيات الإرهابية، وما شابهها، من الجمعيات التي تعاكس مبدأ السلمية. كما وأوضحت المادة بأن الاشتراك في الجمعيات والجماعات هو حق وليس واجب، وَيُفهم

(٢) انظر: أسامة أحمد الحناينة، مدى مواءمة قانون الجمعيات الأردني رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته للمعايير الدولية لحقوق الإنسان الخاصة بالجمعيات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد السابع، كانون الأول ٢٠١٤، ص٢٥٥ - ٢٨٦.

(٣) أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية- دراسة تحليلية نقدية من منظور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء" مساواة"، رام الله، ٢٠١٣، ص١١.

من ذلك، بأنّه لا يجوز أن يكون عدم تسجيل الأشخاص في تلك الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية سبباً في حرمانهم أياً من حقوقهم المفروضة، وعليه يستوجب على الدولة أن تقوم بإحقاق حقوق مواطنيها، ورعاية حرياتهم، لا أن تترك مطلق الصلاحية في ذلك للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

كما نصّت المادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ على أنّه: " ١- لكلّ فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. ٢- لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلّا 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".

جدير بالذّكر أنّ نص هذه المادة ينسجم مع نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية، بيدَ أنّ هناك عدم انسجام معاً، فيما يتعلق بإنشاء فروع للجمعيات الأجنبية، حيث جاء نص العهد الدولي بصيغة أنّه حق مطلق للجميع دون تمييز على أساس الجنسية، بينما في القانون هناك تقييد أو تمييز على أساس الجنسية، لدرجة أن فتح الفرع يحتاج إلى إجراءات أقرب إلى الترخيص كونه مقروناً برأي الجهات الرسمية. رغم أنّ الحق لا بدّ أن تكون ممارسته فيها إعلام للجهات الرسمية لترعى ممارسة هذا الحق، لا أن تحرم الأشخاص منه، إلّا فيما يتعلق بخدمة المصلحة العامة والنظام العام والآداب العامة والأمن العام، وهي مسألة تقدّرها الحكومة، لأنّها مسألة سيادة، لا قانون[٤]. يضاف لذلك أنّ المادة (٢/٢٢) من العهد الدولي، رسمت حدود الإطار العام، وحددت معايير وضع القيود والشروط على ممارسة هذا الحق. نظرة على تلك المعايير، فإنّنا نجد أنّ التقييد المعمول به والممارس على حق الجمعيات الأجنبية في فتح فروع في فلسطين، وفي ظلّ الأوضاع السياسية الراهنة، وما يترتب على تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من آثار كالشخصية المعنوية والمستقلة مالياً، والتي بإمكانها أن تتملك العقارات والمنقولات،

(٤) انظر إلى المادة (٣٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ والمادتين (٣٢_٣٣) من لائحته التنفيذية رقم (٩) لسنة (٢٠٠٣). قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، المنشور على الوقائع الفلسطنية، عدد٣٢، بتاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٩، ص٧١.

وما لهذا من أبعاد لربما في مصادرة الأراضي، الأمر الذي يجعل هذا التقييد يصب في نطاق صيانة الأمن القومي الفلسطيني(٥).

وبالإضافة إلى ما تقدم، فقد نصّ على كفالة الحق في تكوين الجمعيات أيضاً إعلان عمّان لسنة ١٩٩٩ الخاص بإعلان مبادئ ومعايير بشأن حرية الجمعيات في الدول العربية، ومن أهم ما تضمنه هذا الإعلان أنّه لا يجوز أن تكون أهداف الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو أنظمتها أو شخصية مؤسسيها أو انتماءاتهم أو عددهم، أيّاً كانت مجالات عملها أو تصنيفها، سبباً لفرض أيّة قيود أو عراقيل على تأسيسها(٦).

يُلاحظ من النصوص السابقة أنّ التشريعات الديمقراطية والتجارب الدولية أنتجت مجموعة من المبادئ المستقرة التي جاءت للمساهمة في حماية الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من العقبات القانونية المفروضة عليها، ومن التّدخلات القمعية والمستمرة من قبل الحكومات، ومن هذه المبادئ: ١- مبدأ الحق في تكوين الجمعيات وممارسة العمل الأهلي دون اشتراط الحصول على الترخيص الذي يزيد من سلطة الدولة ويعطيها سلطة تقديرية مطلقة في الموافقة عليها من عدمه، ويكتفى بالإعلام فقط لغايات استعلامية وإحصائية دون التسجيل أو الترخيص ٣- مبدأ الحق في العمل دون تدخل غير مبرر من الدولة(٧).

كما يُلاحظ بالنسبة لمبدأ حرية تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في التشريعات الفلسطينية أنّ المشرع الفلسطيني قد ألغى شرط الترخيص لإنشاء الجمعيات الأهلية في قانون الجمعيات للفلسطينيين من حيث المبدأ، كما كان وارداً في نص المادة (٥/أ) من قانون الجمعيات الخيرية رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦ بشأن الجمعيات والهيئات الاجتماعية المُلغى بموجب قانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني

(٥) انظر إلى المادة رقم (٩) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والمادة (٣٥) من لائحته التنفيذية.

(٦) انظر: "حرية الجمعيات في القانون الدولي: بحثاً عن معايير" متوافر على الرابط:
http://www.ghassanmoukheiber.com/showArticles.aspx?aid=46
تاريخ الدخول ٢٠١٥/٨/٢٨.

(٧) انظر: مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان – تقرير سنوي حول واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خلال العام ٢٠١٣، ص١٥، ١٦. وانظر في أسباب وعواقب مشاكل الرقابة الداخلية في المنظمات غير الربحية:
Petrovits, Christine and Shakespeare, Catherine and Shih, Aimee, The Causes and Consequences of Internal Control Problems in Nonprofit Organizations (March 31, 2010). Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1582765

بنصّه على أنّه: "لا يجوز تأليف الجمعيات الخيرية أو الهيئات الاجتماعية إلّا بترخيص خطي من الوزير وفقاً لأحكام هذا القانون". وكما كان وارداً في الأمر العسكري رقم (٦٨٦) لسنة ١٩٨١ المعدّل لقانون الجمعيات الخيرية العثماني الصادر في ٢٩ رجب ١٣٢٧ هجرية، حيث كان الأخير لا يشترط الترخيص ويكتفي بالإعلام فقط، إلّا أنّ الأمر العسكري استعاض عن النص العثماني بما يطلق عليه "إجراءات التسجيل" التي كان تطبيقها على أرض الواقع أقرب إلى إجراءات الترخيص. أما قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الحالي لسنة ٢٠٠٠ فقد حظر في المادة (٧) منه على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل.

وهذه الصيغة التي استخدمها المشرع الفلسطيني لتكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أقرب إلى نصوص الاتفاقيات الدولية من كثير من التشريعات السارية في الدول العربية، التي ربطت التكوين بالترخيص المستند للسلطة التقديرية المطلقة للسلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة الداخلية في معظم الدول العربية. وعليه فإنّ المشرع الفلسطيني باشتراط التسجيل، قد أخذ بحلّ وسط بين قانون الجمعيات الأردني، الذي أخذ بمبدأ الترخيص المسبق وبين قانون الجمعيات العثماني، الذي لا يشترط الترخيص أو التسجيل ويكتفي بالإعلام فقط، على أنّ هذا الموقف الوسطي قد يُساء استغلاله من قبل المسؤولين في وزارة الداخلية، باتجاه إعاقة حرية النشاط الأهلي في شطري الوطن الضفة الغربية وقطاع غزة، واتخاذ إجراءات وإصدار قرارات من شأنها فرض المزيد من القيود على ممارسة هذا الحق المكفول وفقاً للتشريعات الوطنية والمعايير الدولية ذات العلاقة(٨). وفي أحيان معينة تقوم وزراة الداخلية بالتسويف والمماطلة في إصدار قرارها بالموافقة أو الرفض على طلب تسجيل جمعية ما إلى أن تتنهي المدة القانونية المحددة في القانون لإصدار قرارها خلالها، ثم ترفض بعد مضي هذه المدة وبشكل مخالف للقانون إصدار شهادة تسجيل الجمعية حسب الأصول، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه:"نظم قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ إجراءات تسجيل الجمعيات وذلك إما بقرار صادر عن وزير الداخلية أو بحكم القانون في حالة مضي مدة تزيد على شهرين دون أن يصدر مثل هذا القرار استناداً للمادة ٢/٤ من القانون المذكور، وحيث مضت

(٨) انظر: فاطمة المؤقت، جبريل محمد، حسن لداودة، مساءلة العمل الأهلي، دراسة تقييمة، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، رام الله، ٢٠٠٧، ص١٢، ١٣.

مدة تزيد على الشهرين من تاريخ طلب تسجيل الجمعية المستدعية دون أن يصدر قرار من وزير الداخلية بشأن استيفاء الطلب شروط التسجيل من عدمها، فإن الجمعية المستدعية تكون مسجلة بحكم القانون، ويتعين على وزارة الداخلية منحها مستنداً يفيد ذلك "(٩).

وبالرّغم من الحل الوسط الذي انتهجه المشرع الفلسطيني في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة ٢٠٠٠ بخصوص تكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية إلا أنّه صدر في الضفة الغربية وغزة مراسيم وقرارات ولوائح تنفيذية وتعديلات تشريعية – كما سنوضح لاحقاً – زعزعت دعائم هذا الحق في التشريع الفلسطيني، الأمر الذي كان له بالغ الأثر على إعمال الحق في حرية تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

المطلب الثاني
الإشكاليات القانونية والصياغية في التنظيم التشريعي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

لقد تعرّضت الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية لمضايقات كثيرة من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية سنة ١٩٩٤، يتمثل أبرزها في إغلاق بعضها وسجن أعضائها وإبعادهم إلى خارج الوطن، وإصدار أوامر عسكرية لا سيّما في قطاع غزة، حيث عدّلت فيها القوانين السارية بهدف إخضاع تأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لموافقتها، وفرض مزيد من القيود على عملها وحرية أعضائها، ولكن لم يكن الاحتلال الجهة الوحيدة التي أعاقت مسيرة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بل برز إلى الميدان جهات أخرى عرقلت نشاطاتها، فقد تعرّضت الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية للعديد من الانتهاكات بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية سنة ١٩٩٤، إذ ازدادت هذه الانتهاكات على خلفية الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي ترتب عليها قيام السلطة التنفيذية بزيادة تدخلها في شؤون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية مستغلة في ذلك تفسيرها

(٩) انظر: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم ٧٥ لسنة ٢٠٠٤، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٦. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، متوافر على الرابط الإلكتروني الآتي: http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/LegCard.aspx?id=13849 تاريخ الدخول: ٢٠١٥/١١/٢٠.

بعض نصوص قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية على خلاف ما تضمّنته الإعلانات والمواثيق الدولية(١٠).

ورغم توقيع الفرقاء الفلسطينيين للعديد من اتفاقيات المصالحة، والتي كان آخرها إعلان الشاطئ في ٢٠١٤/٤/٢٣، إلّا أنّ سير عجلة الانتهاكات التي تتعرّض لها الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لا زال مستمراً في كلّ من الضفة الغربية وقطاع غزة وبأشكال مختلفة قد تكون أقل حدّة على أرض الواقع ممّا كان عليه قبل كل اتفاق مصالحة. وفي كثير من الأحيان يتم التّدخل في استقلالية الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، من خلال نافذة التشريع، حيث صدر في الآونة الأخيرة بعض المراسيم الرئاسية وقرارات مجلس الوزراء ووزارة الداخلية، المشوبة بعيب عدم الدستورية والانسجام التشريعي، وعدم المشروعية لمخالفتها لأحكام كل من القانون الأساسي وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية. ومن أهم هذه المراسيم والقرارات(١١):

١ – القرار الرئاسي الصادر في أيار٢٠١٥ بشأن تشكيل لجنة استشارية لرئيس الدولة لشؤون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والذي مفاده بأن تقوم هذه اللجنة بإعداد تقرير تفصيلي عن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية العاملة والمسجلة في فلسطين، وأيّة مهام أخرى يكلّفها بها الرئيس، ومن الملاحظ أنّ عبارة "وأيّة مهام أخرى يكلّفها بها الرئيس" واسعة ويكتنفها اللّبس والغموض، كما أنّها تعطي سلطة كبيرة للرئيس قد تمسّ في حالة عدم التقيد بالحدود التي نصّ عليها القانون بمخالفات دستورية وقانونية تنعكس سلباً على تأسيس الجمعيات الخيرية وممارستها لأعمالها، لذلك لا فائدة أو حاجة لهذا القرار كون صيغته لا تنسجم مع ما ورد في التشريعات الوطنية والمعايير الدولية.

٢ – المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٥(١٢)، بشأن إنشاء هيئة شؤون

(١٠) انظر: زياد حميدان، الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، ٢٠١١، ص٧٤-٧٩. مقابلة مع د. عمر رحال، مدير مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس"، رام الله، ٢١ أيلول ٢٠١٥. دليل حول توثيق انتهاكاك حقوق الإنسان، مؤسسة الحق، رام الله، ٢٠١١.

(١١) انظر: مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان تقرير سنوي حول واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خلال العام، غزة، ٢٠١٣، ص١٥-٢٣. عصام عابدين، قراءة في تعديلات نظام الشركات غير الربحية وعلاقاتها بالمنظمات الأهلية، مؤسسة الحق، رام الله، ٢٦ آب ٢٠١٥، ص١٨-٢٢.

(١٢) مرسوم رقم (١١) لسنة ٢٠١٢م بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية، المنشور في العدد ٩٩ من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠١٣/٠٢/٢٧، ص١٢.

المنظمات الأهلية وقد عُدّل بتاريخ ٢٠١٣/٧/٣١، وبموجبه اتبعت الهيئة إلى رئيس الدولة، والملاحظة الكبيرة على هذا القرار أنّه صدر بعيداً عن مشاركة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، كما أنّه مخالف لأحكام القانون الأساسي المعدّل وقانون الجمعيات، لأنّ إنشاء أو إلغاء الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية هو من صلاحيات مجلس الوزراء وليس من صلاحيات رئيس الدولة.

٣ – المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠[١٣]، بشأن تراخيص الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وبموجبه منح وزير الداخلية صلاحيات أوسع مما ورد في قانون الجمعيات، وهذه الصلاحيات تعطي وزير الداخلية حق مراجعة تراخيص جميع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية القائمة، واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، وتصويب أوضاعها، حتى وأنه يملك في ذلك صلاحيات واسعة تصل إلى حدّ اتخاذ قرار بإغلاق الجمعية أو الهيئة وشطب تسجيلها، وهذا المرسوم لم يُلغَ حتى الآن بالرّغم من مخالفته للقانون الأساسي وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية وكذلك للمواثيق والاتفاقيات الدولية.

٤ – قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠[١٤]. عدّل هذا القرار بقانون المادة (٣٩) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي: "إذا حلّت الجمعية أو الهيئة تعين الدائرة مصفٍ بأجر لها، ويقوم بجرد أموالها ومحتوياتها، وعند انتهاء التصفية تقوم الوزارة بتحويل أموالها المنقولة وغير المنقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو لجمعية فلسطينية مشابهة لها في الأهداف مع مراعاة معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية أو الهيئة المنحلّة وتكون مستثناة من عملية الإحالة".

إنّ التغيير المُدخل على هذا النص هو غير دستوري وفيه مساس كبير بحرية الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وحقوقها، لأنّ التعديل جعل أموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تذهب بالترتيب أولاً إلى الخزينة العامة للدولة أو لجمعيات وهيئات فلسطينية ذات غايات مماثلة، بينما النص قبل التعديل ترك تنظيم هذه المسألة إلى النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة، وفي حال لم يرد نص في هذا

(١٣) مرسوم رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٧م بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، المنشور في العدد ٧١ من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٩، ص١٥.

(١٤) قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠م، المنشور في العدد ٩١ من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٠، ص١٥.

الخصوص في النظام، فإنّ وزارة الداخلية تملك صلاحية تحويل أموال الجمعية أو الهيئة المنحلّة إلى جمعية أو هيئة أخرى ذات غايات مماثلة. كما أنّ التعديل تجاهل تماماً النظام الأساسي، أضف على ذلك فإنّ تطبيقه يتيح لوزارة الداخلية القيام بعملية مصادرة غير دستورية وغير قانونية لأموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المنحلّة بإحالتها إلى حساب الخزينة العامة لدولة فلسطين؛ وهذا يشكل انتهاكاً صريحاً، وهو مخالف لأحكام المادة (٢١/ ٤) من القانون الأساسي التي نصّت على أنّه: "**لا مصادرة إلّا بحكم قضائي**". ناهيك عن أنّ وضع اليد على أموال أي جمعية خيرية أو هيئة أهلية منحلّة سواء المنقولة وغير المنقولة وإحالتها إلى حساب الخزينة العامة للدولة يشكل مخالفة واضحة وصريحة لأحكام المادة (٤١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والتي أكدّت على أنّه:" لا يجوز وضع اليد على أموال أيّة جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرّها أو أي من مراكزها وفروعها إلّا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة".

٥ – قرار رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تمارس نشاطات مخلّة بالقانون[١٥] منح هذا القرار صلاحيات لوزير الداخلية باتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الجمعيات التي تمارس أعمالاً أو نشاطات مخالفة للقانون، وهو بهذه الصيغة منح وزير الداخلية سلطات واسعة في اتخاذ الإجراءات المناسبة وفق تفسيره وتقديره دون رقابة فعلية عليه فيما يتخذه من إجراءات، ولا شك أنّ هذا فيه مخالفة للقانون الأساسي إذ يشكل توّسعاً في دائرة الصلاحيات التي منحها قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لوزير الداخلية، وفيه مخالفة أيضاً للمعايير الدولية، لأنّه يكرّس مزيداً من تّدخل وزارة الداخلية والأمن في عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والأصل أنّ هذا القرار قد أُلغي ولم يعد محل تطبيق كونه صدر في ظل حالة طوارئ عام ٢٠٠٧.

٦ – قرار وزير الداخلية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ القاضي بمنع الموظفين المستنكفين من العمل أو الانتساب للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية: أصدر وزير داخلية غزة بتاريخ ١١ تموز ٢٠١٠ قراراً ينص على أنّه: "١– يحظر على جميع الموظفين المدنين المستنكفين، الانتساب للجمعيات العمومية في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو العمل كموظفين فيها أو أعضاء في مجالس الإدارة، ٢– لا يتم اعتماد أي

(١٥) قرار رقم ٨ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الجمعيات والهيئات، المنشور في العدد ٩٧١ من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٩، ص٤٧.

مجلس إدارة للجمعيات المذكورة أعلاه حال وجود أي من الموظفين المستنكفين بين أعضائه، ٣- على جميع الجهات تنفيذ هذا القرار كلّ فيما يخصه ٤- يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره ويلغى كلّ ما يتعارض معه".

جاء هذا القرار بصيغة غير موفقة نهائياً وفيه مخالفة، إذ يكتنفه تجاوز للصلاحيات التي رسمها القانون الأساسي وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والقواعد ذات الصلة في القوانين الأخرى، وذلك لعدة أسباب منها أنّه يؤدي إلى تقييد حق الموظفين المستنكفين عن العمل بالتطوّع في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي كفلته المادة (١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ويحرمهم من تولّي مهام إدارية في مجالس إدارة هذه الجمعيات والهيئات ومن ممارسة حقوقهم السياسية التي كفلها القانون الأساسي في المادة (٢٦) بنصه على أن: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: "١، ... ٢, تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون".

رغم ذلك فقد تلقت المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان وحقوق الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية عدداً من الشكاوى التي تتحدث عن انتهاكات فعلية تتعرض لها الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من قبل السلطة التنفيذية خلافاً لحكم القانون، منها على سبيل المثال ما رصدته مؤسسة الضمير بناء على شكوى مقدّمة لها تتعلق برفض وزارة الداخلية بغزة بتاريخ ٤ نيسان٢٠١٠ تسجيل الجمعية الفلسطينية لرعاية الموهوبين والمبدعين، مسببة ذلك بوجود جمعيات مشابهة في النطاق والأهداف، وأنّ أهداف الجمعية عامة وغير محددة ويصعب تطبيقها، وذلك على خلاف الأسباب الموجبة لرفض طلبات ترخيص الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، التي ورد ذكرها في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠[١٦].

ولكل ما تقدم، وحيث إنّ حقوق الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تدخل في إطارها العام في مجال حقوق الإنسان، فإنّنا نحتاج لإبراز مزيد من الإشكاليات القانونية في التنظيم التشريعي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية إلى مراجعة قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين ولائحته التنفيذية، ولا سيما بعد أن أقرّت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٩، عضوية فلسطين، كدولة "مراقب" غير

(١٦) انظر: مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، التقرير السنوي ٢٠١٠، وضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، غزة. ص١٦-١٧.

عضو في الأمم المتحدة، وكذلك انضمام فلسطين رسمياً في ٢٠١٤/٤/١ إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة ١٩٤٨ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦.

لذلك تأتي أهمية تحديد الإشكاليات القانونية، في إطار السعي لإبراز الكثير من التحديات والصعوبات التي تواجه الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أثناء ممارستها لأعمالها والتوجه نحو اعتماد ضمانات قانونية تحميها من الأفعال التي تعيق تمتعها بحقوقها المختلفة التي كفلتها القوانين الوطنية والشرعة الدولية، وكذلك إلزام السلطة التنفيذية بالقيام بواجبها تجاهها، من خلال تعديل تشريعاتها لتتواءم مع المواثيق والاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بها وبحقوق الإنسان(١٧).

ويعد من أهم الاشكاليات القانونية والصياغية في التنظيم التشريعي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين ما يأتي(١٨):

١ – التضخم التشريعي وعدم وضوح دور المرجعية التي تحكم عمل الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية، أدى ذلك إلى إحداث ارتباك في عملها وفي آلية التعاطي مع هذه التشريعات من المواطن والباحث والقاضي وصانع القرار، وغيرهم من الأشخاص الذين لهم صلة بتلك التشريعات.

٢ – ضبابية تحديد مفهوم وغايات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، حيث تختلط الجمعية الخيرية والهيئة الأهلية في مفهومها وغاياتها وأعمالها مع غايات الشركات غير الربحية المسجلة لدى دائرة مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني والتي يحكمها نظام قانوني يختلف عن النظام الذي يحكم الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، فالشركات غير الربحية يحكمها نظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لسنة ٢٠١٠، وقد أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧ نظاماً عَدّل بموجبه هذا النظام، وقد

(١٧) انظر: تدرب منظمات المجتمع المدني على رصد وتوثيق الانتهاكات في عدن، متوافر على الربط الإلكتروني الآتي: http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2015/10/01/785258.html#ixzz3nUY9ZBwm تاريخ الدخول ٢٠١٥/٩/٢٩. دليل حول توثيق انتهاكات حقوق الإنسان، مؤسسة الحق، رام الله، ٢٠١١، ص١٤.

(١٨) انظر: خالد التلاحمة، الإطار القانوني الناظم لعمل المحافظين في فلسطين، تقرير مقدم لوحدة شؤون المحافظات، رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله، ٢٠١٣، ص٢-١٢. سعيد زيد، فعالية ومناعة نظام النزاهة في إدارة المحافظات الفلسطينية، سلسلة تقارير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١٢، رام الله، ص١٦-١٩.

تضمن التعديل إخضاع مصادر التمويل المالي من هبات وتبرعات وتمويل خاص لهذه الشركات للرقابة والموافقة المسبقة من مجلس الوزراء، وهو ما أثار انتقادات من بعض المؤسسات الحقوقية في فلسطين يتمثل أهمها في عدم وجود مذكرة إيضاحية مرفقة بالنظام توضح الهدف والمبرر من وراء التعديل، وهذا يخالف الخطة التشريعية للحكومة التي تطلّبت ذلك، كما يخالف أحكام القانون والاتفاقيات الدولية ذات الصلة(١٩). وعليه فإنّ استعمال بعض العبارات وخاصة تلك المتعلقة بغايات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بشكل عام غير واضح المعالم، من شأنه الخلط بين الجمعيات والهيئات وبين الشركات غير الربحية، إذ ما دام أنّه لا يوجد اختلاف في غايات كليهما، فلماذا تخضع كل منهما لتشريع مختلف ولجهة تسجيل وإشراف مختلفة، لا سيّما وأنّ هذه الجهات لا تطبق ذات إجراءات الرقابة والمساءلة على الجمعيات الخاضعة لها. وهو ما يستلزم تدخل تشريعي لإزالة هذا الخلل وفض التشابك والاختلاط في الغايات والصلاحيات بين الجمعية والشركة غير الربحية، وفق ضوابط وأسس محددة قابلة للفهم، بحيث تَفصل بدقة بين غايات وأهداف شخصية الجمعية الاعتبارية وشخصية الشركة غير الربحية(٢٠).

(١٩) انظر: عصام عابدين، قراءة في تعديلات نظام الشركات غير الربحية وعلاقاتها بالمنظمات الأهلية، مؤسسة الحق، رام الله، ٢٦ آب ٢٠١٥، ص٥. دليل الخطة التشريعية للحكومة، ص١٧.

(٢٠) قضت محكمة النقض الفلسطينية بأن" الجمعية الخيرية هي شخصية معنوية مستقلة 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، ولا يرد القول بأنها مؤسسة ربحية، وبالتالي يحق لجمعية المقاصد الخيرية مطالبة شركة التأمين بنفقات العلاج المعقولة كما هو الحال في المستشفيات الحكومية باعتبارها مؤسسة غير ربحية وفق قانون الجمعيات". انظر: حكم محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤، الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٧/٧. منشور على موقع المقتفي، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين.
منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، متوافر على الرابط الإلكتروني الآتي:
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/LegCard.aspx?id=13849
تاريخ الدخول: ٢٠١٥/١٢/١٥.
وانظر للمزيد حول أنماط النشاط غير الربحي الجماعي:
Zakreski, Kevin, Reform of the Law Relating to Unincorporated Nonprofit Associations (June 1, 2008). University of British Columbia Law Review, Vol. 41, No. 1, p. 115, 2008. Keatinge, Robert R., LLCs and Nonprofit Organizations - For-Profits, Non-Profits, and Hybrids. Suffolk University Law Review, 2009; Suffolk University Law School Research Paper No. 09-13. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1352767

يُستشف من واقع النصوص المطبقة ولا سيما نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ونظام الشركات غير الربحية أنّ الجمعيات والهيئات الأهلية تشترك مع الشركات غير الربحية في ذات الأهداف والغايات، وهذا يعني أنّه يسري عليهما ذات المعايير والضوابط الدولية المتعلقة بكفالة الحق في تكوين الجمعيات وفي ممارستها لأعمالها، وخاصة تلك المعايير التي وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين والمواثيق والتقارير الدولية ذات الصلة، وعليه فإنّ التعديل الذي قامت به الحكومة والذي أخضعت من خلاله مصادر أموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية للرقابة يعدُّ من قبيل التعدّي على ممارسة الجمعيات والهيئات لحقوقها التي كفلتها الأعراف والمواثيق والمعايير الدولية، ولا سيما تلك التي تضمّنها المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في تكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في تقريره المقدّم إلى مجلس حقوق الإنسان في ١٤ نيسان ٢٠١٣، إذ ينبغي على الدول احترامها وعكس مضامينها في قوانينها الداخلية(٢١).

٣ – النقص والقصور التشريعي؛ حيث لا يوجد في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو اللائحة التنفيذية نصوص تلزم الجمعية بوجوب التغيير في هيكلية مجلس إدارتها سواء من حيث الأشخاص أو عدد أعضائه أو مدة ولايتهم، والأخيرة غير موجودة في التشريعات رغم أنّ وزارة الداخلية تطلب تحديدها من قبل الجمعيات في أنظمتها الداخلية، هذا بالإضافة إلى أنّه لا يوجد حد أدنى وحد أعلى لعدد أعضاء الجمعية العمومية، من شأن هذا الفراغ أن يؤدي إلى وجود عدد قليل من الأعضاء في الجمعية العمومية لا يتجاوز عددهم عدد أعضاء مجلس الإدارة إلا بقليل، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى سيطرتهم على مجلس الإدارة، واستمرار ذات الأعضاء في مجلس الإدارة في مواقعهم لفترة زمنية طويلة، وهو ما يخالف قواعد ومتطلبات الحوكمة المتعارف عليها(٢٢). وعليه فإنّ النصوص

(٢١) انظر: عابدين، المرجع السابق، ص٤، ٨.

(٢٢) انظر حول مجلس المنظمات غير الربحية:
Hopt, Klaus J., The Board of Nonprofit Organizations: Some Corporate Governance Thoughts from Europe (April 1, 2009). European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 125/2009. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1425670. Oster, Sharon M. and O'Regan, Katherine M., Does the Structure and Composition of the Board Matter? The Case of Nonprofit Organizations (September 2002). Yale SOM Working Paper No. PM-04. Available at: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.334121

الناظمة لهذه الموضوعات تحتاج إلى تعديل لتتواءم مع متطلبات الحوكمة ومن ضمنها النزاهة والشفافية والمساءلة. حيث تختفي الشفافية نظراً لأنّ معظم الهيئة العمومية أعضاء في مجلس الإدارة، وبالتالي لا يوجد رقابة أو مساءلة حقيقية. علاوة على أنّ اجتماع الجمعية العمومية المؤجل الثاني الذي يعقد بعد ١٥ يوماً يعدّ قانونياً بحضور ثلث الأعضاء، وهذا يعني أنّ ثلاثة أعضاء من شأنهم أن يقرّروا مصير الجمعية أو الهيئة، وهو أيضاً ما لا ينسجم مع قواعد الحوكمة وفي مقدّمتها النزاهة والشفافية.

كما أن هنالك نقصاً تشريعياً، من حيث إنّه لا يوجد حتى الآن قانون ينظم عمل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، بالرغم من نص المادة (٣١) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ صراحة على تشكيلها، فقد نصت على أنّه: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها..."، وأرى أنّ إصدار هذا القانون مسألة مهمة، إذ تلعب دوراً بارزاً في مجال جعل التظلّم من الاعتداء على الحق في تكوين الجمعيات أو انتهاك حقوقها وحقوق أعضائها من اختصاص الهيئة بموجب نص صريح في القانون.

٤ – التعديلات المتلاحقة على التشريعات المنظّمة لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والتي في معظمها لا تستند إلى خطة تشريعية واضحة المعالم، بل تهدف إلى بسط المزيد من نفوذ السلطة التنفيذية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لدرجة إنشاء العديد من الأجسام الرقابية على عمل هذا الجمعيات والهيئات. بحيث تخضع الجمعيات إلى رقابة وإشراف مزدوج من جانب وزارة الداخلية والوزارات ذات الاختصاص المرتبط بنشاط الجمعية، ومن جانب هيئة مكافحة الفساد سنداً لأحكام قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، إضافة لخضوعها لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية سنداً لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤.

٥ – كثرة المراسيم الرئاسية والقرارات الصادرة عن الرئيس ومجلس الوزراء التي سبق الإشارة إلى معظمها، والتي تزيد من تغوّل السلطة التنفيذية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وإن كان ذلك على حساب القانون وما جاء في الإعلانات والاتفاقيات الدولية التي تضمن لها حق التكوين وممارسة أعمالها بعيداً عن تدخلات وأطماع السلطة التنفيذية في السيطرة عليها ومصادرة حقوقها المكفولة(٢٣).

(٢٣) انظر: عابدين، المرجع السابق، ص١٨- ٢٢.

٦ – ذكر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ في المادة (٧٠) منه أنّ صلاحية إصدار اللوائح من اختصاص مجلس الوزراء وليس من اختصاص الوزارات، وعليه فإنّ نص المادة (٤٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي أعطى هذه الصلاحية لوزير الداخلية يخالف القانون الأساسي، وطبقاً لمبدأ التدرج في هرمية التشريعات، فإن الأولوية في التطبيق تكون للقانون الأساسي الذي يحتل مكانة أعلى من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ولعل هذا التعارض سببه يعود إلى أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني دخل حيز النفاذ في ٢٩ آذار ٢٠٠٠ أي قبل صدور القانون الأساسي بثلاث سنوات تقريباً، وهو ما يتطلب تعديل المادة (٤٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لتنسجم مع أحكام المادة (٧٠) من القانون الأساسي الفلسطيني، بالرغم من أن اللائحة التنفيذية المكملة لقانون الجمعيات صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣م وليس بموجب قرار من وزير الداخلية، وذلك امتثالاً لأحكام القانون الأساسي.

المبحث الثاني
أوجه الخلل في الانسجام التشريعي والصياغة التشريعية في نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية

يتناول هذا المبحث الانسجام التشريعي الداخلي، وإشكاليات الصياغة التشريعية في نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية في مطلب أول، ويبحث في مطلب ثانٍ الانسجام التشريعي الخارجي وإشكاليات الصياغة التشريعية بين نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول
أوجه الخلل التشريعي داخل نصوص القانون ونصوص لائحته التنفيذية

لم يخْلُ قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية من عيوب وقع فيها صانع السياسة التشريعية والصائغ، مما انعكس سلباً على وضع الانسجام التشريعي والصياغة التشريعية داخل نصوصهما، الأمر الذي يتطلب تسليط الضوء على المواد القانونية التي يوجد بينها عدم انسجام تشريعي وإشكاليات في الصياغة التشريعية، وذلك وفق الآتي(٢٤):

١ – المادة (١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية نصت في مطلعها على أنّه " للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك...". هذه الصيغة على هذا النحو ليس محلها قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وإنّما مكانها الحقيقي القانون الأساسي الذي ينظم هذه الأمور الدستورية، وبالتالي لا داعي لذكرها في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات

(٢٤) انظر: مقابلة مع أحمد ذبالح مدير عام دائرة الشؤون القانونية في وزراة الداخلية وطاقم الدائرة المتابعين لشؤون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من الناحية القانونية (مجدي دراغمة، هبة المصري)، رام الله، ١٠و ١٦آب، ٢٠١٥. قراءة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي:
http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2013/08/06/422140.html
تاريخ الدخول ٢٩/٩/٢٠١٥.

الأهلية، وإن كان يُراد وضعها في هذا القانون فمن الأفضل أن تكون الصيغة أكثر تناغماً مع نصوص القانون الأساسي، وذلك بأن يكون بناء النص على النحو الآتي: للفلسطينيين الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ولهم من خلالها الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية وفقاً لأحكام القانون". إلى جانب ذلك فإن هذه المادة لا تنسجم مع المادة (٢٧) من ذات القانون، فكلتاهما تتحدثان عن الاتحاد بين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ولكن الإشكال يتمثل في أنّ المادة (١) الخاصة بالتعريفات أوضحت أنّ الاتحاد يتم بين جمعيتين أو هيئتين أو أكثر، في حين أنّ المادة (٢٧) تحدّثت عن أنّ الاتحاد يتم بين ثلاث جمعيات أو هيئات أو أكثر، لذلك يُفضل التعديل وتوحيد الحد الأدنى لعدد الجمعيات والهيئات التي ترغب في تكوين الاتحاد العام لإزالة التعارض.

٢ – المادة (٢) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية عرّفت النشاط الأهلي، وقد استخدمت في التعريف كلمة أو "غيره"، وهذا النهج في الصياغة غير سليم، إذ يفترض أن تكون الكلمات والعبارات المستخدمة في التعريف تمتاز بالبساطة والتحديد وكافية لتوضيح المقصود بالمصطلح المراد تعريفه، فلا يجوز استخدام كلمات أو عبارات تحتاج إلى التوضيح أو الاستعانة بوسائل خارجية لفهم معناها، إلى جانب أنّ التعريف جاء واسعاً ويتناقض مع المادة (١/٣٤) التي حصرت دور الجمعية الأجنبية فقط في القيام بتقديم أية خدمات اجتماعية دون باقي الخدمات التي تضمنها تعريف النشاط الأهلي الوارد في المادة (٢) سالفة الذكر من قانون الجمعيات.

٣ – المادة (١٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية جاءت غامضة بخصوص نصها على الإعفاء الضريبي، حيث ذُكرت كلمة" الضرائب" بشكل مطلق يشمل جميع أنواع الضرائب المفروضة على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وكان من المفترض أن يكون النص محدداً ودقيقاً في هذا الخصوص[٢٥].

٤ – المادة (١٦) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية جاءت خالية من تحديد مدة معينة للجنة الجمعية أو الهيئة التأسيسة، أو مجلس الإدارة التأسيسي الأول،

(٢٥) انظر: أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية- دراسة تحليلية نقدية من منظور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء" مساواة"، رام الله، ٢٠١٣، ص٢٩.

وكان من المفترض تلافي هذا النقص بتحديد مدة قصيرة لها لا تزيد على سنة واحدة فقط، لا أن تتركها دون تحديد بشكل يتنافى مع نص المادة (٢/٢٣) من ذات القانون، والتي تضمنت الإشارة إلى الانتخابات الخاصة بالجمعية والهيئة(٢٦).

٥ – المادة (١/٣٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية يوجد خلل في بنيانها وفي اختيار الكلمات والعبارات المستخدمة فيها، ويمكن إبراز عدد من الملاحظات عليها منها:

- ورد في النص لأيّ جمعية أو هيئة أجنبية **أن تتقدم بطلب للوزارة لفتح فرع أو أكثر**، فماذا يعني مصطلح (**بطلب للوزارة لفتح**) هل المقصود به أن دور الوزارة سلبي وما عليها إلا قبول طلب فتح الفرع وتوثيق هذا القبول في سجلات الوزارة، وهو في الواقع ما يُستشف من صريح نص كلمة (لفتح) وهي ليست ذات معنى لتسجيل أو ترخيص التي تعطي الوزارة دوراً أكبر في منح الموافقة على الطلب من عدمه، فالمشرّع بهذه الصيغة قصر دور الوزارة على استلام طلب فتح الفرع، وبمجرد الاستلام للطلب يكون من حق الفرع مباشرة أعماله، لأنّ الاستلام وفق هذه الصيغة وكأنّه إذن بالقبول وليس لدراسة الطلب وإبداء الرأي حوله.
- ورد في النص أيضاً عبارة (أن يتضمن طلب التسجيل)، فهل يعني ذلك أنّ دور الوزارة لا يقتصر على استلام الطلب، وإنّما أوسع من ذلك حيث يحق للوزارة دراسة الطلب وإبداء رأيها فيه بالقبول أو الرفض، فالفرق كبير بين كلمة (لتسجيل) وبين كلمة (لفتح)، فالأولى تعني أنّ الجمعية الأجنبية تمر بإجراءات التأسيس المطلوبة للحصول على الموافقة، أما الثانية فكما سبق أن ذكرنا أنّ دور الوزارة يقتصر فيها على قبول استلام الطلب دون صلاحية التسجيل.
- ثم عاد واستخدم النص في ذات الفقرة كلمة إنشاء "**الفرع المنوي إنشاؤه**"، فما المقصود بالإنشاء وهل هو ذات التسجيل أم الإنشاء أوسع ويشمل رُكني الكتابة والتسجيل.
- كما ورد في عجز ذات النص "بما لا يتجاوز الشهرين من تاريخ قبول الطلب" أي طلب مقصود هنا؟ هل هو طلب فتح الفرع أم طلب

(٢٦) المرجع السابق، ص٤٣.

التسجيل أم الإنشاء؟ وهل المقصود قبول الطلب في ذاته أم الموافقة على استلام طلب فتح الفرع؟

بناء على ما تقدّم فإنّ النص بحاجة إلى إعادة مراجعة وتوحيد في المصطلحات المستخدمة، وتوفيق بين الكلمات والعبارات المتعارضة فيه، لينسجم المضمون مع بعضه بعضاً، بحيث يكون سهل الفهم والتطبيق دون إدخال المتعاملين مع النص ودائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية في متاهة التفسيرات المختلفة التي يقود كثير منها إلى فهم وتطبيق مختلف تماماً عما كان يريده المشرع أثناء صياغته للنص.

٦ – المواد (٦، ١٣، ٣٧) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية يوجد بها تشتت في تحديد الجهات التي تتولّى عملية الإشراف على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ومتابعتها وصولاً لحلّها، لذلك لا بدّ من قراءة نصوص هذه المواد معاً وإعادة صياغتها لتكون منسجمة مع بعضها بعضاً على نحو يُزال من خلاله أي غموض، ويُحسم فيه دور جهات الاختصاص دون تعارض بينها في الصلاحيات المتعلقة بذلك.

٧ – المادة (٣٧) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تضمنت ثلاث حالات لحلّ الجمعية الخيرية أو الهيئة الأهلية، وهي: الحل الاتفاقي فقرة (١)، وإلغاء التسجيل في حالة التوقف فقرة (٢)، والثالثة في حالة مخالفة الجمعية أو الهيئة أحكام القانون ولم تصحح أوضاعها، ويُفهم هنا أنّها تُلغى أيضاً، ولكن يُلاحظ على صياغة ومضمون هذة المادة ما يأتي:

- ورد في مطلع الفقرة (٢) عبارة (**إذا لم تباشر أعمالها الفعلية**)، ثم ورد لاحقاً في ذات الفقرة عبارة (**ما لم يكن التوقف ناشئاً**)، في الواقع لم يكن المشرع موفقاً في صياغة هذه الفقرة؛ لأنّ التناقض الوارد فيها كبير، فالجمعية إذا لم تباشر أعمالها أصلاً، كيف نقول لاحقاً إذا توقفت عن أعمالها؟ لذلك كان على المشرع التوفيق في بناء النص واستخدام كلمات وعبارات تنسجم مع بعضها بعضاً، وفي هذه الجزئية كان عليه أن يستخدم لتحقيق التوافق والانسجام ما لم يكن عدم المباشرة وليس التوقف؛ لأنّ الجمعية لم تباشر أعمالها إطلاقاً.
- أعطت ذات الفقرة (٢) صلاحية إلغاء التسجيل للوزارة أي وزارة الداخلية بعد إنذار الجمعية، في حين الفقرة رقم (٣) أعطت الصلاحية لوزير الداخلية أو دائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في

وزارة الداخلية في حالة مخالفة الجمعية أو الهيئة بشكل جوهري لنظامها الأساسي، ثم عاد المشرع في المادة (١/٣٨) وحصر قرار الإلغاء في وزير الداخلية على أن يكون مسبباً وخطياً. هذا التردّد في تحديد جهة الاختصاص وأسباب الإلغاء وآلياته بين نصوص ذات فقرات المادة (٣٧) والفقرة التالية من المادة (١/٣٨)، يحتاج إلى إعادة بناء وتوفيق بين صيغة هذه النصوص ومضمونها، بغية تحديد دقيق وواضح لجهة الإلغاء في وزارة الداخلية وأسباب الإلغاء والشكل الذي يصدر فيه.

٨ – نصت المادة (٣/٣٨) على الطعن في قرار حل الجمعية، وهنا الإشكالية الكبرى والتناقض مع المادتين (٣٧ و١/٣٨)، حيث استخدم المشرع كلمة حلّ وليس إلغاء، وهنا فضلاً عن عدم الترابط والانسجام كلياً يوجد اختلاف كبير في المعنى والمضمون، حيث يترتب على الإلغاء شطب تسجيل الجمعية وإنهاء شخصيتها الاعتبارية، أما الحلّ فالشخصية الاعتبارية تبقى إلى حين الانتهاء من تصفيتها ومن ثم يُصار إلى الإلغاء (شطب التسجيل) بعد الانتهاء من التصفية، لذلك نتمنّى على المشرع إعادة بناء هذه النصوص واختيار الكلمات والعبارات التي تنسجم مع بعضها بعضاً ولا يوجد بينها تعارض أو تناقض في الأحكام.

٩ – المادة (٢) من اللائحة التنفيذية لم تكن كافية لإعمال المادة (١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إذ أنّها تطرّقت فقط لجزئية الجمعيات والهيئات، وكان عليها لمزيد من التوضيح أن تذكر كيفية وإجراءات ممارسة الحق في النشاط الاجتماعي والثقافي ...إلخ. كما أنّ المادة (١/٢) من اللائحة يفضل حذف الشطر الثاني منها، فقد وردت من قبيل التزيد لكونها مبينة في تعريف الجمعية في القانون. يضاف إلى ذلك كان من المفترض في المادة (٢/٢) من ذات اللائحة تبيان ما هي الأهداف غير المشروعة، أو الأهداف المشروعة (الجملة الإيجابيه أولاً المشروعة ثم غير المشروعة)، ومن هي الجهة التي تحدد طبيعة المشروعية في هذه الأهداف، فمثلاً بالإمكان جعل القانون الأساسي سنداً لكون الأهداف مشروعة تحقق ما فيه من حقوق وحريات، كما أنّ عبارة (**أياً كانت مجالات عملها**) جاءت مطلقة، وتحتاج إلى تعديل من خلال إضافة كلمات توضح أنّ المقصود في مجالات عملها التي يعترف بها القانون ولا تتعارض مع النظام العام في الدولة.

١٠– يتضح من المادة (٣/٣) من اللائحة التنفيذية أن التسجيل شرط، وكأنه ترخيص للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لكي تباشر عملها، وليس فقط مجرد إجراء

لتثبيت المعلومات لغايات تنظيمية، وبالرغم من أنّ القانون الدولي من خلال ما تضمنته نصوص الاتفاقيات والإعلانات والمواثيق الدولية، يرى بأنّ هذا الحق مطلق، ولا يجوز أن يكون كترخيص أو منحة من الجهات الإدارية، إلا أنّ الواقع التطبيقي الذي تمارسه وزارة الداخلية أقرب إلى الترخيص وليس فقط التثبت من المعلومات المقدّمة، على خلاف ما تضمنته قواعد القانون الدولي، وفي هذا الخصوص كان على الجهة المختصة في وزارة الداخلية اقتصار دورها فقط على التثبت من أنّ غايات الجمعية لا تُعرّض حقوق الدولة ومواطنيها للخطر، ولا تخلّ بما تضمنته الاتفاقيات الدولية، لا أن تتوسع في استخدام هذا الحق، وتمارس كثيراً من الأمور التي تعدّ من قبيل الانتهاك للحق في تكوين الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

كما يُلاحظ أنّ التسجيل وليس التسجيل المقرون بالنشر هو الأساس لبدء العمل للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والسند القانوني في ذلك هو ما ورد أيضاً في المادتين (٨،٧) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وكان من الأفضل أن يعتبر النشر ضرورة وواجباً، وليس ثانوياً، حتى يكون تسجيل الجمعيات بنشرها حجة على الجميع، وليس فقط على الجمعية والدولة فقط، إذ كيف يجدر أن يعلم الكافة بتشكيل الجمعية دون نشر ذلك.

١١- المادة (٣/٧) من اللائحة التنفيذية منحت وزارة العدل ولاية على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي ليس لها وزارة مختصة، ولا يفترض ولا يجوز للائحة أن تمنح صلاحيات في غير نطاق ما جاء به القانون، وعليه فإنّ هذا لا ينسجم مع الأصول القانونية، وكان على اللائحة أن تجعل هذه الولاية لوزارة الداخلية، لأنّ هذا النص من شأنه أن يعطل تنفيذ القانون، ويدخل الواقع العملي في دوّامة الصراع على الصلاحيات، لاسيّما وأنّ القانون أعطى وزارة الداخلية صلاحيات واسعة.

١٢- يوجد لُبس وغموض وتناقض وعدم انسجام في نص المادة (١٧) من اللائحة التنفيذية التي تحدّثت عن إثبات الجنسية الفلسطينية لأعضاء الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ويمكن إبراز الملاحظات الآتية عليها:

- نصت المادة (١٧/١/ج) على أنّ للوزير اعتماد وثائق أخرى لإثبات الجنسية في حال عدم توافر الوثائق المنصوص عليها في الفقرتين (أ، ب)، وهذا لا يجوز أصولاً لأنّ الجنسية رابطة بين المواطن والدولة وتحمل معاني ومضامنين كثيرة، ولا يجوز ترك هامش من الصلاحية

لوزير الداخلية لاعتماد وثائق دون أخرى لإثبات الجنسية، فهي من الأمور المتعلقة بسيادة الدولة ويجب أن تكون بيانات إثبات الجنسية في النصوص القانونية على سبيل الحصر.

- المادة (١٧/٢/أ) يوجد بها إشكال كبير جداً، إذ يُفهم منها أنّ أيّ شخص قدّم شهادة ميلاد تتضمن أنّه مولود في فلسطين قبل ١٥ أيار ١٩٤٨ يعدّ فلسطينياً، ويجوز له أن يكون مؤسساً وعضواً في جمعية خيرية أو هيئة خيرية فلسطينية، وهذا يعني أنّ الإسرائيلي المولود في فلسطين قبل ١٥ أيار ١٩٤٨ بإمكانه أن يكون مؤسساً وعضواً في الجمعية أو الهيئة، وهو ما لا يقصده المشرع بكل تأكيد عند صياغته لهذا النص، لذلك لا بدّ من إزالة هذا اللُّبس والغموض الذي قد يثير تفسيرات مختلفة، وبالتالي إلى أخطاء في التطبيق، ولتحقيق الوضوح كان يُفترض أن يتضمن النص ما يزيل هذا اللبس بتوضيح بسيط بعد كلمة الشخص من خلال اشتراط أن يكون هذا الشخص عربياً فلسطينياً مولوداً من أبوين فلسطينيين، لا سيّما وأنّه لا يمكن الاعتداد لإزالة هذا اللّبس بما ورد في ذات المادة (١٧/٥) لأنّ نص الفقرة (٥) أيضاً هو الآخر بحاجة إلى تعديل، لأنّه يحرم كل الفلسطنيين من عرب (٤٨) من المشاركة في تأسيس جمعيات؛ كونهم يحملون الجنسية الإسرائيلية وجواز سفر إسرائيلي. وعليه فإنّ المادة (١٧) بحاجة إلى إعادة صياغة وبناء يُزال من خلاله اللّبس والغموض وعدم الانسجام.

١٣- المادة (١٨/٣) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية كان من المفترض أن تحدد اللائحة التنفيذية أسماء بعض أهم تلك اللجان، وأن تُلزم الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بوضع اختصاصاتها في النظام الداخلي، وكذلك المادة (١٨/٦) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية كان من المفترض باللائحة أن تُلزم الجمعيات بالاجتماعات الدورية السنوية، العادية وغير العادية، ومن له حق طلب الاجتماع لدورة غير عادية، وللجمعية حرية تحديد الموعد في نظامها الداخلي.

١٤- المادة (٣٧) من اللائحة التنفيذية تُتيح للكافة الاطلاع على السجلات الواردة في المادة (٣٦)، كما وتعطي حق طلب رسوم، ومن غير الجائز أن تحدد الرسوم بلائحة، وإنّما يجب أن تكون بقانون. وفي خصوص الاطلاع على السجلات نصت المادة (١٧٨) من قانون البينات في المواد المدنية والتجارية رقم (٤) لسنة ٢٠٠١م على إطلاع الخبير على أوراق الهيئات: "لا يجوز لأي وزارة أو هيئة عامة

أو مؤسسة عامة أو شركة أو جمعية تعاونية أو منشأة فردية أن تمتنع بغير مبرر قانوني عن إطلاع الخبير على ما يلزم الاطلاع عليه مما يكون لديها من دفاتر أو سجلات أو مستندات أو أوراق تنفيذاً للقرار الصادر بندب الخبير". كما نصت المادتان (١٧، ١٨) من قانون الإحصاءات العامة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ على سرية معلومات الإحصاء، إلا أنّه يجوز الكشف عن معلومات الجمعيات إذا قبلت خطياً بذلك.

١٥- كان على اللائحة أن تحدد آلية اجتماع الجمعية العمومية بحيث تحوي نصوصاً على غرار الصيغة الواردة في المادة (٦) من القرار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ بشأن البيانات المالية والتقارير الإحصائية التي على شركة التأمين تقديمها للهيئة رقم (٦/ت) لسنة ٢٠٠٧، وذلك مثل: " ١- على الجمعية أن تعقد الجمعية العمومية في فلسطين في موعد أقصاه نهاية الشهر الثالث اللاحق لتاريخ البيانات المالية الختامية. ٢- إذا تعذر عقد اجتماع الجمعية العمومية للجمعية في فلسطين يجوز للجمعية عقد الاجتماع في الخارج شرط أن يتم عمل ترتيبات عقد الاجتماع مع الداخل بطريقة أل (Video Conference)، ويحضر المدير أو من ينتدبه هذا الاجتماع في الخارج على نفقة الجمعية. ٣- على الجمعية أن تخطر أعضاء الجمعية العمومية ومجلس الإدارة بموعد ومكان انعقاد الجمعية العمومية وجدول أعمالها قبل خمسة عشر يوماً من الانعقاد...".

المطلب الثاني
أوجه الخلل التشريعي بين نصوص القانون ونصوص لائحته التنفيذية

يتضح من مراجعة نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية وجود تعارض وعدم انسجام تشريعي بين عدد من نصوصهما، على نحو يشكل مخالفة لمبدأ التدرّج في القاعدة القانونية من ناحية، وعدم احترامها لمبدأ دستورية التشريع من ناحية أخرى؛ ويمكن إظهار أبرز أوجه عدم الانسجام التشريعي على النحو الآتي(٢٧):

(٢٧) انظر: مقابلة مع أحمد ذبالح مدير عام دائرة الشؤون القانونية في وزراة الداخلية وطاقم الدائرة المتابعين لشؤون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من الناحية القانونية (مجدي دراغمة، هبة المصري)، رام الله، ١٠و ١٦آب، ٢٠١٥.

١ – المادة (٥/١) من اللائحة التنفيذية، لا تنسجم مع المادة (٤٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي أعطت الوزير صلاحية إعداد النماذج وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، وعليه فيمكن للدائرة المختصة في وزارة الداخلية أن تعدّ اللوائح ليصدرها الوزير، أو أن تعدّ النماذج اللازمة لتنفيذ أحكام اللائحة. إلى جانب أهمية وجود نص في اللائحة يتضمن أنّ الوزارة أو الدائرة تنحصر صلاحيتها بإعداد النماذج لإنفاذ هذه اللائحة (غير مفهوم)علماً بأنّه قد ذكرت المادة (٦٩) من اللائحة بعضاً من هذه النماذج، ولكن الأفضل أن يرد نص بصيغة أوسع ويعطي الوزارة صلاحية إعداد النماذج اللازمة لإنفاذ هذه اللائحة.

٢ – المادة (٥/٥) من اللائحة التنفيذية، يُقترح حذفها لأنّها موجودة في المادة (٣) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولا داعي للتكرار، سيّما وأنّ كلمة سجلات في اللائحة واسعة، وقد تؤدي في التطبيق العملي لإمكانية أن تطالب الدائرة بأن تحتفظ بسجلات أخرى غير المحصورة في المادة (٣) من القانون. كما وتتعارض مع المادة (١١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي أجازت للجمعيات والهيئات الاحتفاظ بعدد من السجلات التي ذكرت حصراً.

٣ – المادة (٥/٩) من اللائحة التنفيذية يُقترح أن يُضاف بعد عجزها ما يأتي: "بعد نشر قرار التسجيل في الجريدة الرسمية". وكان على القانون في المادة (٨) منه أن يُحدد متى يتم النشر؟ ومَنْ يقوم بإرسال طلبات النشر للجريدة الرسمية، وكم هي المدة التي يشترط إرسال طلب النشر للجمعية أو الهيئة فيها، حيث إنّ المادة (٨) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية يُستشف منها بأنّ النشر ليس شرطاً للتعامل مع واقعة تسجيل الجمعية أو الهيئة، وعليه فيكون الأصل أنّ قبول تسجيل الجمعية حجة من المؤسسين والأعضاء في الجمعية على وزارة الداخلية فقط، وليس في مواجهة الكافة، طالما لم يُنشر، سيما وأنّه لم يحدد القانون موعد النشر، الأمر الذي يجعله يطول. وكان من الأفضل أن يكون النشر ملزماً لبدء الجمعية بالقيام بعملها، ومحدد المدة. بحيث تُصاغ المادة (٨) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على النحو الآتي: "تقوم الدائرة المختصة في الوزارة بعد صدور قرار بقبول تسجيل الجمعية أو الهيئة، بنشر قرار تسجيل الجمعية أو الهيئة في الجريدة الرسمية خلال مدة أقصاها ٣٠ يوماً من تارخ صدور القرار، ويحظر على أي جمعية أو هيئة أن تمارس أيّ من أعمالها قبل نشر قرار تسجيلها في الجريدة الرسمية." وهذا يتطلب أيضاً تعديل نص المادة (٧) من ذات قانون

الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي أوضحت أنّ التسجيل هو المعيار لممارسة الجمعيات نشاطاتها، وليس النشر.

٤ – المادة (٢/١١) من اللائحة التنفيذية لا داعي لذكرها؛ لأنّها مذكورة في المادة (١/٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وبمضمون أفضل، بحيث حدّدت من هم المؤسسون الذين يملكون تقديم الطلب وهم المفوضون بالتوقيع فقط، كما أنّ المادة (٣/١١) من اللائحة التنفيذية تجاوزت ما فوّضها به القانون، بحيث سمحت وبمفهوم المخالفة بأن يكون غير الفلسطينيين ضمن المؤسسين للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية، وهذا مخالف لمبدأ التدرّج القانوني ومراعاة هرمية التشريع؛ حيث لا يجوز لنصوص اللائحة التنفيذية – وهي تشريع أدنى– أن تخالف الأحكام الواردة في قانون الجمعيات الخيرية باعتباره تشريعاً عادياً أعلى منها درجة، لا سيما وأنه قد تنبّه لهذه النقطة، بحيث لم يمنح الأجانب حق تأسيس جمعيات في فلسطين، واكتفى بمنحهم حق فتح فروع لمؤسساتهم الأجنبية في فلسطين، وفق نص المادة (٣٤) منه.

٥ – المادة (٢٠/١/ت) من اللائحة التنفيذية، لا تنسجم مع نص المادة (٢) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والمادة (٢٦) من القانون الأساسي، عندما اعتبرت طلب تسجيل الجمعية أو الهيئة مستوفياً للشروط المطلوبة، إذا كانت أغلبية مؤسسيها فلسطينيين، وهذا يعني جواز أن يكون باقي المؤسسين (الأقلية) من الأجانب، خلافاً لأحكام القانون الأساسي وقانون الجمعيات اللذين يتطلبان أن يكون جميع مؤسسي الجمعيات والهيئات المحلية من الفلسطينيين، وبالتالي عدم جواز انضمام الأجنبي للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المحلية[٢٨].

٦ – المادة (٢٣/١) من اللائحة التنفيذية تنسجم في الشق المتعلق بالحق في تملّك الأموال المنقولة وغير المنقولة للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ما بعد تسجيلها، ولكنّها لم تقرن ذلك بأنّ الأموال تُصرف لتحقيق أغراضها، بَيد أنّ هذا الشرط مذكور في نص المادتين (٦، ٩) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

٧ – المادة (٢٥) من اللائحة التنفيذية هناك عدم انسجام مع المادة (٣٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي ذكرت وجوب أن يتضمن طلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية، عنوان وأسماء مؤسسي الجمعية والهيئة الأجنبية

(٢٨) ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق، ص١٩.

وأعضاء مجلس إدارتها إلى جانب المسؤولين عن الفرع المنوي فتحه، بينما جاءت المادة (٣/٢٥) من اللائحة التنفيذية واكتفت بعنوان وأسماء مؤسسي الفرع أو الجمعية، وهي بهذا استثنت أيّ منهما بكتابة حرف ال (أو) وقد كان من الأفضل أن تتضمن حرف العطف (و) ليفيد بما جاء في القانون ولا يضيق نطاقه. كما أنّ المادة (٩/٢٥) من اللائحة التنفيذية لم تُشر لمدة الشهرين، رغم أن هّذه المدة غير مفهوم المقصود منها، فهي ليست مدة لتقديم هذه المعلومات، لأنّ المعلومات هذه يتوجب أن تكون في طلب التسجيل، حسب نص المادة (٢٥) من اللائحة ذاتها، وهي ليست مدة لقبول الوزارة طلب التسجيل، فهي غير واضحة المعالم، وفي جميع الأحوال لا داعي لتكرار ما نص عليه القانون في اللائحة، وبالتالي لا داعي لذكر المادة (٢٥) في اللائحة، إلا إن كانت توضح اللّبس حول مدة الشهرين وهي لم تفعل.

٨ – المادة (٣٣/١، ٢) من اللائحة التنفيذية لا داعي لهما لسبق ذكرهما في المادة (٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إلى جانب أنّه لا بدّ من تعديل نص المادة (٣/٣٣) لعدم انسجامها مع المادة (٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إذ من الأفضل توحيد المُدد والمصطلحات بين المادتين لعدم تعطيل التطبيق العملي لأحكام المواد، فالمادة (٤) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تنص على مدة إصدار القرار بـــ "مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه"، وليس سبعة أسابيع من تاريخ استلام الوزارة الطلب، كما نصّت على ذلك المادة (٣/٣٣) من اللائحة، وشتان بين المفهومين، إذ نصّت المادة (٢٨) من اللائحة على أنّ هناك إشعار استلام، يصدر عن الدائرة، وعليه فالأفضل الإبقاء على ما نصّ عليه القانون لتفادي سوء التفسير في المصطلحات، من حيث التطبيق العملي الذي قد يُفضي لاختلاف في التواريخ وبالتالي اختلاف في التطبيق.

٩ – يوجد تعارض بين نص المادة (٣/٤٩) من اللائحة التنفيذية مع المادة (١٣) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والتعارض يظهر من حيث إنّ المادة (١٣) نصت على أنّ الجمعية أو الهيئة تقدّم التقريرين المالي والسنوي إلى الوزراة المختصة، أي لوزارة الاختصاص وليس لوزارة الداخلية بعينها، في حين أنّ نص المادة (٣/٤٩) يُستفاد منه أنّ الجمعية أو الهيئة تقدّم التقريرين إلى دائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية، وذلك بنصها على أنّ الدائرة تقوم بإرسال إشعار إلى الجمعية باستلام التقريرين المالي والسنوي، وعليه ما علاقة الدائرة بإرسال الإشعار بالاستلام، فهي لا تفعل ذلك إلا إذا كان من صلاحيتها استلام التقريرين، وهذا يتعارض مع نص القانون الذي جعل جهة

استلام التقريرين هي الوزارة المختصة، ولم ينص على دائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لذلك يقتضي تعديل نص اللائحة ليصبح منسجماً مع نص القانون.

١٠- المادة (٤٩/ ٤) من اللائحة التنفيذية تتناقض مع المادة (٦) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، من حيث إنّ صلاحية التثبت الواردة في المادة (٤٩/ ٤) يُفهم منها أنّ مصطلح الوزارة المختصة يُقصد به وزارة الداخلية، وهذا غير دقيق لأنّ وزارة الداخلية تم التعبير عنها وتعريفها في المادة الخاصة بالتعريفات بالوزارة وليس الوزارة المختصة، وهي وبالتالي تتناقض مع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي حصر الأمر بوزارة الداخلية من خلال نص المادة (٦) منه التي أعطت الصلاحية لوزارة الداخلية بناء على القرار المُسبب الصادر من الوزير المختص في الوزارات الأخرى غير الداخلية.

وبما أن المادة ٦ من القانون جعلت للوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام القانون، ولها متابعة نشاط أي جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر من الوزير المختص، وحيث إن المادة ٤١ من ذات القانون نصت على أنه: (لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة)، فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه: "حيث لم يثبت أن الجمعيات المستدعية خالفت قانون الجمعيات أو شروط الترخيص التي أنشئت بناءً عليه، أو أنها حصلت على أموالها بطريق غير مشروع، ولم يثبت أنه نسب إليها أي فساد أو سوء في التوزيع أو خروج عن قانون الجمعيات أو إخلال بمصلحة المواطنين أو إضرار بالمصلحة الوطنية، وحيث إن قانون الجمعيات أضفى على هذه الجمعيات حماية خاصة حتى تتمكن من أداء واجبها على الوجه الأكمل..... الأمر الذي لم تطبقه المستدعى ضدها سلطة النقد، فإن القرار الصادر عنها بتجميد أموال الجمعيات المستدعية يكون مخالفاً للقانون وفيه تعسف باستخدام السلطة، مما يتعين إلغاؤه وإجابة الجمعيات المستدعية إلى طلبها في إطلاق يدها في أموالها"[٢٩].

(٢٩) انظر: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم ١٦٣ لسنة ٢٠٠٣، الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢١. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، متوافر على الرابط الإلكتروني الآتي:
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/LegCard.aspx?id=13849
تاريخ الدخول: ٢٠١٦/١/١١.

١١- المادة (٥٠/١/ت) من اللائحة التنفيذية لا تنسجم مع نص المادة (١٥/١) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، عندما نصت على حق الجمعيات والهيئات في تنمية مواردها المالية، وذكرت في البند (ت) ما نصه أن للجمعيات: "القيام بنشاطات ربحية من شأنها أن تحقق لها دخلاً وتدر عليها ربحاً، شرط ألا توزع هذه الأرباح على الأعضاء". ووجه عدم الانسجام يتمثل في استعمال اللائحة لعبارة (نشاطات ربحية)، التي لم ترد في نص المادة (١٥/١) من القانون، كما يخشى استغلالها من بعض الجمعيات والهيئات الأهلية في تبرير إقامتها أو تأسيسها لمشاريع ربحية، تكون أوسع في مفهومها الاقتصادي والتجاري من مفهوم المشاريع المدرة للدخل، وعلى نحو يحرفها عن أغراضها التي تأسست من أجلها، إلى جانب أنها لم تحدد طبيعة الأنشطة والمشاريع المدرة للدخل التي نصت عليها المادة (١٥) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية(٣٠).

١٢- المادة (٥٢) من اللائحة التنفيذية كانت أكثر توفيقاً في صياغتها من المادة (٢٣) من اللائحة، حيث إنّها أوضحت إجراءات طلب تملك الأموال غير المنقولة للجمعيات الأجنبية، والتي جاءت لتكرّس نص المادة (٢/٩) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ولكنّها لم تنسجم معها، إذ ذكر القانون أنّ إذن التملك يكون من مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير المختص، بينما جاءت اللائحة لتجعله بتنسيب من وزير الداخلية، رغم أنّها عرّفت الوزير المختص في المادة (١) من اللائحة و(٢) من القانون، وأوضحت آلية تحديد الوزارة المختصة في المادة (٧) من اللائحة، واختصاص الوزارة المختصة في المادة (٩) من اللائحة. ولم يكن تعريف الوزير المختص أو الوزارة المختصة أنّه دائماً وزارة الداخلية. المادة (٥٤) من اللائحة التنفيذية الخاصة بتوفيق أوضاع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية القائمة قبل صدور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لم تتضمن مدة زمنية لتوفيق الأوضاع وتركت الأمر مفتوحاً، وبالتالي تحتاج إلى تعديل حتى تكون منسجمة في صياغتها ومضمونها مع المادة (٤٢) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي تتطلب توفيق الأوضاع خلال تسعة أشهر من تاريخ نفاذ القانون وإلا اعتبرت مخالفة لأحكامه.

إن تجاوز الثغرات والعيوب سالفة الذكر في التشريعات الناظمة للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لا يأتي بالضرورة إلا من خلال تشريع عصري متطور

(٣٠) ذبالح، المرجع السابق، ص٢٧.

يعطي للجمعيات والهيئات حقوقها وفق المعايير الدولية، ويعزز مبدأ التعاون والتكامل بين العمل الأهلي المؤطر والمنظم والعمل الرسمي، إلى جانب دعم قدرات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وتنسيق جهودها من أجل زيادة مشاركتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتوفير حماية حقيقية لحقوق الإنسان وكافة الحقوق المدنية(٣١).

الخاتمة:

لا يخلو أي تشريع من عيوب يقع فيها الصائغ أو المشرّع، مما يؤدي إلى حدوث إشكاليات تؤثر في جودة التشريع الذي يتم سنّه، وهذه الإشكاليات متعددة وشائعة، ويتعلق بعضها بعدم وجود انسجام في نصوص التشريع الواحد مع بعضها بعضاً، أو مع نصوص تشريع آخر أعلى مرتبة منه، وبعضها الآخر يتعلق بعدم مراعاة الأصول والضوابط الأساسية المتبعة في الصياغة التشريعية؛ بحيث يصدر التشريع وفيه جملة عيوب يتمثل أهمها في النقص والقصور والتعارض والغموض، لذلك عملت هذه الدراسة على إجراء مراجعة نقدية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية ولائحته التنفيذية، وقد انصبت المراجعة على أمرين: الأول يهدف إلى إبراز إشكاليات الانسجام التشريعي الداخلي في نصوص القانون ونصوص اللائحة كلاً على حدة، هذا من جهة، وإبراز إشكاليات الانسجام التشريعي الخارجي بين نصوص القانون ونصوص اللائحة من جهة أخرى، والثاني يهدف إلى توضيح عيوب الصياغة التشريعية في كلٍ من القانون واللائحة، وبيان أثر ذلك في حقوق الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وفي دور السلطة التنفيذية في إطار تعاملها مع الجمعيات والهيئات، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً- النتائج:

١ - افتقار بعض نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني ولائحته التنفيذية للمبادئ الأساسية الناظمة للصياغة التشريعية؛ إذ يلتبس فهم مضمونها ومعناها، كما وتفتقر للدّقة في اختيار الكلمات المناسبة، علاوة على عدم

(٣١) انظر: فهمي الشلالدة، دور الجمعيات الخيرية في مكافحة الفساد، ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان" دور وزارة الشؤون الاجتماعية وشركائها في مكافحة الفساد" رام الله، فلسطين، ١٧/١١/٢٠١٤، ص٦. إبراهيم معمر، دور المنظمات الدولية غير الحكومية في حماية حقوق الإنسان "حالة تطبيقية على المنظمة العربية لحقوق الإنسان"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر٢٠١٠،/٢٠١١.

ترتيب وتبويب بعضها وفقاً للأصول العلمية وقواعد الصياغة القانونية، إلى جانب تعارض كثير من النصوص مع بعضها بعضاً، وعدم مراعاتها لمبدأ التدرّج القانوني ولمبدأ دستورية التشريعات.

٢ – ساهم وجود التضارب والقصور التشريعي في عدم مراعاة السلطة التنفيذية المنوط بها تنفيذ القانون ولائحته التنفيذية لفكرة الأمن القانوني في المجتمع؛ والذي يعني ضرورة الالتزام بقدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحداً أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقة القانونية من أشخاص قانونيين عامة وخاصة، إذ إنّ زيادة المطالب التي لم ينص عليها صريح القانون، وتقييد الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والتدخل في شؤونها من شأنه الإخلال بمبدأ استقرار المراكز والمعاملات القانونية في المجتمع، وجعل حقوق الجمعيات وأعضائها عرضة للتقلّب والاضطراب.

٣ – أثّر غياب الوضوح في التعبير عن المصطلحات والجمل القانونية بشكل أساس في عدم وضوح المعايير التي يتم على أساسها استحداث الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إضافة إلى انعدام وجود أي معايير لتمييز الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية عن الشركات غير الربحية.

٤ – عدم وضوح الشروط والهيكلية المطلوبة التي يتم على أساسها إدارة عمل مجلس إدارة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وضبابيتها، إلى جانب غياب الضوابط الناظمة لتحديد مدّة مجلس الإدارة وعدد أعضائه.

٥ – تمتلك وزارة الداخلية، بموجب القانون واللائحة التنفيذية، العديد من الصلاحيات والاختصاصات الواسعة غير المحدّدة بشكل دقيق وواضح بخصوص الجمعيات والهيئات الأهلية، بحيث يَسهُل تبرير قيامها بأيّ عمل واتخاذ أي قرار بقصد الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة التي هي المهمة الرئيسية لها.

٦ – تشابك وتداخل الصلاحيات الممنوحة لوزارة الداخلية مع وزارات الاختصاص في عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، فضلاً عن تعدّي هذه الصلاحيات على الاختصاصات الممنوحة أيضاً للنيابة العامة والقضاء.

٧ – اللّبس في المهام المنوطة للأجهزة المختصة في وزارة الداخلية، وكذلك في القواعد الناظمة لقراراتها وحدود مسؤوليتها فيما يخص علاقتها بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ودورها فيها.

٨ – عدم الوضوح القانوني لشكل العلاقة التي تربط بين وزارة الداخلية والوزارات

الأخرى ذات الاختصاص بطبيعة عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إضافة إلى عدم الدّقة في تنظيم آليات التواصل والرقابة بين وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص.

ثانياً – التوصيات

بناءً على ما سبق، يَحْسُن بالصائغ والمشرع العملَ على تلافي العيوب آنفة الذكر؛ بهدف الخروج بعمل تشريعي محكم الصياغة، ومنسجم النصوص بلا تعارض بينها، ولتحقيق ذلك – بخصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية ولائحته التنفيذية – نقترح الأخذ بالملاحظات والتوصيات التي تضمنتها الدراسة، وخاصة ما يأتي:

١ – تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية ولائحته التنفيذية لتلافي عيوب الصياغة التشريعية واللّبس والغموض والمخالفات الشكلية والموضوعية العالقة بهما.

٢ – دراسة حالات عدم الانسجام التشريعي الداخلي والخارجي والعمل على تنقية القانون ولائحته التنفيذية منهما.

٣ – عمل الدراسات اللازمة – ولا سيما دراسة الأثر التنظيمي للتشريع – لتعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية واللائحة التنفيذية.

٤ – وضع نصوص تتلافى النقص والفراغ التشريعي في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية ولائحته التنفيذية، ولا سيما تنظيم نصوص تعالج ما يأتي:

- الأسس والمعايير التي يتم بناء عليها تحديد مدّة مجلس إدارة الجمعيات واجتماعاته، وآلية مساءلة أعضائه والرقابة عليهم.
- مهام وزارة الداخلية ودائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بشكل دقيق بما يضمن فضّ التشابك والتداخل مع اختصاصات وصلاحيات الجهات الأخرى وخاصة الوزارات المختصه وإزالته.
- غايات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بشكل دقيق على نحو يُزال من خلاله التشابك واللّبس مع غايات الشركات غير الربحية.

المراجع

أولاً – المراجع باللغة العربية:

- إبراهيم معمر، دور المنظمات الدولية غير الحكومية في حماية حقوق الإنسان "حالة تطبيقية على المنظمة العربية لحقوق الإنسان"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر،٢٠١٠/٢٠١١.
- أسامة أحمد الحناينة، مدى مواءمة قانون الجمعيات الأردني رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته للمعايير الدولية لحقوق الإنسان الخاصة بالجمعيات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد السابع، كانون الأول ٢٠١٤.
- أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية– دراسة تحليلية نقدية من منظور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء" مساواة"، رام الله، ٢٠١٣.
- تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في السلطة الوطنية، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المقر الرئيسي، غزة، الفترة تشرين الثاني ٢٠٠٩ – تشرين الأول ٢٠١١.
- خالد التلاحمة، الإطار القانوني الناظم لعمل المحافظين في فلسطين، تقرير مقدم لوحدة شؤون المحافظات، رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله، ٢٠١٣.
- دليل حول توثيق انتهاكاك حقوق الإنسان، مؤسسة الحق، رام الله، ٢٠١١.
- زياد حميدان، الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات، منشورات مؤسسة الحق، رام الله، ٢٠١١.
- سعيد زيد، فعالية ومناعة نظام النزاهة في إدارة المحافظات الفلسطينية، سلسلة تقارير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، رام الله، ٢٠١٢.
- عصام عابدين، قراءة في تعديلات نظام الشركات غير الربحية وعلاقاتها بالمنظمات الأهلية، مؤسسة الحق، رام الله، ٢٦ آب ٢٠١٥.
- غسان خالد، التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية في فلسطين، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) المجلد ٢١(٢) نابلس، فلسطين، ٢٠٠٧.
- فاطمة المؤقت، جبريل محمد، حسن لداودة، مساءلة العمل الأهلي، دراسة تقييمة، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، رام الله، ٢٠٠٧.

- فهمي الشلالدة، دور الجمعيات الخيرية في مكافحة الفساد، ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان" دور وزارة الشؤون الاجتماعية وشركائها في مكافحة الفساد" رام الله، فلسطين، ١٧/١١/٢٠١٤.
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان – تقرير سنوي حول واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خلال العام، غزة، ٢٠١٣.
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، التقرير السنوي ٢٠١٠، وضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، غزة.
- وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، ٢٠١٤.
- قراءة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي: /http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2013/08 > 06/422140.html <

  تاريخ الزيارة ٢٩/٩/٢٠١٥.
- البيان الختامي الصادر عن المؤتمر الأول التأسيسي للفيدرالية السورية لمنظمات وهيئات حقوق الإنسان، متوافر على الربط الإلكتروني الآتي:
  http://www.shrc.org/?p=18810 تاريخ الزيارة ٢٩/٩/٢٠١٥.
- أنماط انتهاكات حقوق الإنسان خلال الشهور الستة الأولى من العام ٢٠١٠، تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، ٢٠١٠.
- تدريب منظمات المجتمع المدني على رصد وتوثيق الانتهاكات في عدن، متوافر على الرابط الإلكتروني الآتي: /http://www.alwatanvoice.com/arabic/news 2015/10/01/785258.html#ixzz3nUY9ZBwm تاريخ الزيارة ٢٩/٩/٢٠١٥.

ثانياً – المقابلات:

- مقابلة مع أحمد ذبالح مدير عام دائرة الشؤون القانونية في وزراة الداخلية وطاقم الدائرة المتابعين لشؤون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من الناحية القانونية (مجدي دراغمة، هبة المصري)، رام الله، ١٠ و١٦ آب، ٢٠١٥.
- مقابلة مع عمر رحال، مدير مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس"، رام الله، ٢١ أيلول ٢٠١٥.

ثالثاً – المراجع باللغة الإنجليزية:

- Hopt, Klaus J., The Board of Nonprofit Organizations: Some Corporate Governance Thoughts from Europe (April 1, 2009). European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 125/2009. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1425670 .
- Keatinge, Robert R., LLCs and Nonprofit Organizations -- For-Profits, Non-Profits, and Hybrids. Suffolk University Law Review, 2009; Suffolk University Law School Research Paper No. 09-13. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1352767.
- Oster, Sharon M. and O'Regan, Katherine M., Does the Structure and Composition of the Board Matter? The Case of Nonprofit Organizations (September 2002). Yale SOM Working Paper No. PM-04. Available at: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.334121
- Petrovits, Christine and Shakespeare, Catherine and Shih, Aimee, The Causes and Consequences of Internal Control Problems in Nonprofit Organizations (March 31, 2010). Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1582765 .
- Zakreski, Kevin, Reform of the Law Relating to Unincorporated Nonprofit Associations (June 1, 2008). University of British Columbia Law Review, Vol. 41, No. 1, p. 115, 2008.