

تشكيل الجمعيات
في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية
- بين القانون والممارسة -

سلسلة تقارير خاصة (15)
أيار 2002

مقدمة

يعتبر حقّ الأفراد في تشكيل الجمعيات والانتماء إليها أحد الحقوق المدنية المهمة التي كفلتها المواثيق الدولية، وبيّنت 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** متضمنا الآلية التي تمكّن المواطنين من ممارسة هذا الحقّ.

لقد ظهرت العديد من الصعوبات والإشكاليات المتعلقة بممارسة المواطنين لحقهم في تشكيل الجمعيات بعد إقرار القانون المذكور، والبدء بتطبيقه. ففي أعقاب سريان مفعول القانون، بدأت وزارة الداخلية بتطبيقه على الجمعيات القائمة وعلى الجمعيات المراد إنشائها، وذلك في غياب اللائحة التنفيذية التي نصّ القانون على ضرورة وضعها. هذا إضافة إلى الإشكاليات النابعة من طبيعة الرقابة التي مارستها الجهات الحكومية المختلفة على عملية تسجيل الجمعيات، وعلى ممارستها لنشاطها، وعلى المسائل المالية المتعلقة بها.

تسلط الهيئة من خلال هذا التقرير الخاص الضوء على ممارسة حقّ تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى الإشكاليات الناتجة عن ممارسة هذا الحقّ. وفي الخاتمة، يخلص التقرير إلى عدد من التوصيات، التي ترجو الهيئة أن تكون محطّ اهتمام الأطراف المختلفة المعنية، وخصوصا الجهات ذات العلاقة بالتطبيق السليم للقانون المذكور.

المعايير الدولية المتعلقة بحرية تشكيل الجمعيات

كفلت المواثيق الدولية للأفراد حقهم في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، وألزمت الدول المختلفة بوضع الحماية التشريعية لهذا الحق في قوانينها الداخلية. فقد نصّت المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1948، على أنه " لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما". كما نصّت المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1966 على أن:

"1. لكل فرد حقّ في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حقّ إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه".

2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينصّ عليها القانون وتشكّل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصون الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم، ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوّات المسلّحة ورجال الشرطة إلى قيود قانونية على ممارسة هذا الحقّ.

3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية".

لقد شدّدت المواثيق الدولية على أهمية هذا الحق وضرورة عدم إخضاعه لأيّ قيود، إلا في الحالات التي يحدّدها القانون الوطني، على أن تكون غاية تلك القيود ضمان حقوق الآخرين، وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام والصحة العامة.

محطات تاريخية

مرت الجمعيات الفلسطينية في سياق تشكلها التاريخي بتجربة مختلفة إلى حد بعيد عن تجارب مثيلاتها في العالم، سواء من حيث الظروف المحيطة، أو من حيث الأهداف والقوانين التي نظمت ممارسة حق تشكيل الجمعيات والرقابة على نشاطها. إذ يعود تاريخ ظهور الجمعيات الفلسطينية إلى بداية القرن المنصرم، حيث طغى عليها الطابع الخيري حتى فترة متأخرة من أربعينيات ذلك القرن. وقام بهذا النشاط أشخاص أرسنقراطيون، رأوا في هذا النوع من العمل رافداً إضافياً لتعزيز مكانتهم الاجتماعية.

لقد صدر **قانون الجمعيات العثماني** سنة 1907 بهدف وضع قيود على تشكيل وعمل الجمعيات السياسية أو الاجتماعية ذات الأبعاد القومية أو ذات الطابع الديني، هذا إضافة إلى دوره في خدمة مصالح السلطة الحاكمة.

مع بداية الانتداب البريطاني على فلسطين تشكل عدد من النقابات العمالية والأطر النسوية التي كانت تعمل لخدمة المجتمع بصورة عامة، وخدمة أعضائها بصورة خاصة. وقد فرض الانتداب البريطاني من خلال أنظمة الطوارئ لعام 1945 قيوداً كثيرة على عمل تلك التشكيلات الاجتماعية.

تبدّل هذا الحال بعد نكبة عام 1948، وخضوع كل من الضفة الغربية وقطاع غزة تحت إدارتين قانونيتين مختلفتين. ففي قطاع غزة، ظل قانون الجمعيات العثماني ساري المفعول، ولم تطرأ عليه أي تعديلات من قبل الإدارة المصرية، بينما طُبّق القانون الأردني على الضفة الغربية بعد أن ضُمَّت إلى المملكة في العام 1950.

في أعقاب الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967، أصدر الحاكم العسكري الإسرائيلي لقطاع غزة وشمال سيناء في العام 1970 الأمر العسكري رقم 686 القاضي بتعديل قانون الجمعيات العثماني، واضعاً بذلك مزيداً من القيود على الإجراءات المتعلقة بتسجيل الجمعيات. كما سمح الأمر المذكور لضابط ركن الداخلية في الإدارة العسكرية الإسرائيلية بفرض رقابة صارمة على عمل الجمعيات، دفعت ببعض الجمعيات إلى التسجيل كشركات تجارية غير هادفة إلى الربح.

لقد شكل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 نقلة نوعية في طبيعة عمل وبرامج وأهداف الجمعيات الفلسطينية. بلغ عدد الجمعيات الأهلية المسجلة في الضفة الغربية حسب تعداد المنظمات غير الحكومية الصادر عن معهد ماس في شهر أيار لسنة 2001، حوالي 675 جمعية، تمّ تسجيل 31.1% منها بعد قيام السلطة الوطنية. أما في قطاع غزة، فقد بلغ عدد الجمعيات المسجلة لدى وزارة الداخلية 575 جمعية، 79 منها سُجّلت قبل قيام السلطة الوطنية، و496 جمعية تم تسجيلها بعد قيام السلطة الوطنية. وقد بلغت نسبة الجمعيات الخيرية 40.4% من إجمالي عدد الجمعيات، في حين بلغت الجمعيات الشبابية والرياضية 30.4%، و 10.2% مراكز ثقافية، و 4.8% جمعيات إغاثة، و 4.9% جمعيات تنمية، و 3.5% جمعيات بحثية، و 2.8% جمعيات تدريب وإعادة تأهيل، و 2.6% جمعيات حقوقية.

الإشكاليات ذات العلاقة بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني لعام 2000

ساهمت الجمعيات والمنظمات الأهلية بعامة والحقوقية بخاصة بشكل جدي في وضع قانون الجمعيات الفلسطيني، وذلك من خلال مشاركتها في تنظيم الندوات وورش العمل لمناقشة مشروع القانون أثناء أطوار إعدادة. وقد كان لها دور واضح في تضمين القانون كثيراً من الأحكام الهامة أو حذف بعض الأحكام التي فيها تقييد غير مبرر لحقّ الأفراد في تشكيل الجمعيات. مع ذلك، ما يزال القانون يعاني من بعض الإشكاليات، وخصوصاً في المسائل التالية:

1. لم يتضمن القانون أية ضوابط تحول دون إنضمام أصحاب المراكز العليا في الأجهزة الحكومية وأجهزة الأمن، خلافاً لما جاءت به المواثيق الدولية، وخصوصاً المادة 2/22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

2. أعطى القانون وزير الداخلية صلاحية حلّ الجمعية إذا خالفت أحكام نظامها الأساسي، في حين كان يجب إعطاء الوزير حق اللجوء الى القضاء للمطالبة بحل الجمعية، إذ لا يجوز حل الجمعية إلا بقرار قضائي. ومن جهة ثانية، منع القانون إغلاق أي جمعية إلا بقرار قضائي، رغم أن إغلاق الجمعية أقل خطورة من إنهاء وجودها القانوني.

3. لم يتطرق القانون إلى إلغاء قوانين متعلقة ببعض أنواع الجمعيات، كالقوانين الانتدابية والأردنية المتعلقة بالجمعيات التعاونية. فما زالت وزارة العمل تستند إلى قانون الجمعيات التعاونية رقم 50 لسنة 1933 النافذ في قطاع غزة، وقانون الجمعيات التعاونية رقم 17 لسنة 1956 النافذ في الضفة الغربية.

الإشكاليات المتعلقة باللائحة التنفيذية للقانون

ألزم قانون الجمعيات الذي أصبح ساري المفعول اعتباراً من 2000/3/31 وزير الداخلية وضع اللوائح التنفيذية اللازمة، فنصت المادة 44 من القانون المذكور على أنه: "على الوزير إعداد النماذج وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون". لكن لم يتم إصدار اللائحة التنفيذية المذكورة لغاية الآن. لقد قامت كل من وزارة الداخلية ووزارة شؤون المنظمات الأهلية بإعداد مسودتين مختلفتين لللائحة التنفيذية للقانون. ولكن وزارة شؤون المنظمات الأهلية لا تملك أية صلاحية في هذا الصدد، إذ لم يمنحها القانون أي دور فيما يتعلق بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. أما المسودة التي أُعدت من قبل وزارة الداخلية فقد جاءت غير منسجمة، وأحياناً متناقضة، مع نص وروح القانون. وتجلى هذا التناقض في أمور كالتالية:

1. حصرت المادتان 1، 2 من مسودة اللائحة التنفيذية ميادين العمل التي يجوز للجمعيات الإنخراط فيها. هذا يعني أنه لا يجوز للجمعيات العمل في ميادين أخرى غير تلك المحددة في اللائحة، إلا إذا وافق الوزير على ذلك. وفي هذا مخالفة لأحكام القانون الذي لم يحدد ميادين عمل الجمعيات، بل ترك المجال مفتوحاً. فقد ضمنت المادة الأولى من القانون للمواطنين حقهم في تشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية، وتوسعت المادة الثانية في تعريف النشاط الأهلي الذي يمكن أن تقوم به الجمعيات، فعرّفته على أنه: "أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو إقتصادي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره يقدم تطوعاً أو اختيارياً من شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع إجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً".

2. اشترطت مسودة اللائحة التنفيذية على الجمعيات التي ترغب في فتح فروع لها أن تقدم طلباً بذلك لوزارة الداخلية، على أن تمر إجراءات فتح الفرع بذات الإجراءات المتبعة عند تسجيل جمعية جديدة. وكان الأجدر أن لا يتم التعامل مع فتح فرع للجمعية بنفس إجراءات تسجيل الجمعية الجديدة. إذ لا يخرج فرع الجمعية في أهدافه وطبيعته نشاطه عن أهداف وطبيعته نشاط الجمعية الأم المذكورة في

نظامها الداخلي. وكان الواجب أن تكتفي مسودة اللائحة بإلزام الجمعية التي تفتح لها فرعا جديدا بإبلاغ الوزارة بذلك.

3. أعتت المادة 14 من القانون الجمعيات من دفع الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة التي تمتلكها لغاية تنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، وذلك بشرط أن لا تتصرف في هذه الأموال لغايات أخرى خلال الخمس سنوات الأولى. فإذا أرادت التصرف في تلك الأموال خلال تلك الفترة لغايات أخرى غير المذكورة في نظامها الأساسي، يتوجب عليها دفع الضرائب والرسوم التي سبق وأن أعفيت منها. غير أن المادة 21 من مسودة اللائحة إشتترطت الحصول على الموافقة المسبقة للوزارة، إضافة إلى استرداد الضرائب والرسوم. هذا الأمر يخالف أحكام المادة 14 من القانون التي لم تشترط موافقة الوزارة.

4. حدّدت المادة 29 من مسودة اللائحة مدة مجلس إدارة الجمعية بثلاث سنوات، في حين لم يحدّد القانون أي مدة لمجلس الإدارة، وترك أمر تحديدها للنظام الداخلي. كما منعت المادة ذاتها الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية والعمل في أية جمعية أو هيئة أهلية أخرى بأجر، وكذلك الجمع بين عضوية مجلس الإدارة في أكثر من جمعية، هذا في حين حصر القانون المنع في الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية ذاتها بأجر (مادة 20).

5. ألزمت المادة 11 من مسودة اللائحة الجمعيات حديثة النشأة والجمعيات التي توفّق أوضاعها ضرورة الأخذ بالنظام الأساسي النموذجي المعد من الوزارة. وتقوم الوزارة بشطب البنود التي ترد في الأنظمة الداخلية عندما لا تتفق مع ما جاء في النظام النموذجي المعد من قبلها، أو تتضمن تلك الأنظمة تعديلا على ما جاء به النظام المذكور. ولكن القانون لا يلزم الجمعيات بذلك.

الإشكاليات المتعلقة بتطبيق القانون

(أ) تسجيل الجمعيات

حصر قانون الجمعيات مسألة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، وذلك رغم الاعتراضات التي أبدتها الجمعيات والمؤسسات الأهلية أثناء مناقشة مسودة القانون.

وفقاً لما أفادتنا به وزارة الداخلية، فإن عملية تسجيل الجمعية تمرّ عبر عدة مراحل، تبدأ بتقديم ثلاث نسخ من النظام الأساسي وفق النظام النموذجي المعد سلفاً من قبل الوزارة، إضافة إلى ذاتية أمنية (حسن سلوك) وصور لبطاقات الهوية لأعضاء مجلس الإدارة. ويتم تسجيل الجمعية بشكل نهائي بعد الحصول موافقة وزارة الاختصاص، التي تتحدد بحسب أهداف الجمعية والبرامج التي تسعى إلى تنفيذها، وكذلك بعد موافقة دائرة أمن المؤسسات غير الحكومية، المشكّلة من جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي. الغريب في الأمر، أنه يتم إتباع هذه الإجراءات بمعزل عن وفي غياب اللائحة التنفيذية للقانون التي من المفترض أن توضح وتحدّد تلك الإجراءات.

ترى الهيئة أن الإجراء المتمثل في أخذ موافقة جهات أمنية على تسجيل الجمعية غير قانوني، وذلك لعدم وجود أحكام في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تجيز للأجهزة الأمنية إبداء الموافقة أو الرفض لغرض التسجيل.

لقد ماطلت وزارة الداخلية أو وزارة الاختصاص في تسجيل بعض الجمعيات، ورُفض تسجيل بعضها لإعتبارات سياسية صرفة، على خلفية انتماء المتقدمين بطلب التسجيل إلى حركات أو فصائل سياسية معينة، وخصوصا الإسلامية منها، وذلك بناء على توصية الجهات الأمنية. على سبيل المثال ، قامت دائرة أمن المؤسسات في المخابرات العامة باستدعاء رئيس الهيئة التأسيسية لجمعية التتموين الفلسطينيين في قطاع غزة، وطلبت منه تعبئة ذاتية أمنية لاستكمال طلب التسجيل المقدم إلى وزارة الداخلية. وعندما رفض تعبئة الذاتية المطلوبة لمخالفة هذا الإجراء للقانون، طُلب منه التوقيع على إقرار بسحب طلب التسجيل، وعندما رفض ذلك، تمّت تسوية الموضوع ودّيًا، وحصلت الجمعية على شهادة بتسجيلها.

رغم أن القانون حصر التسجيل في وزارة الداخلية، إلا أن هذا الأمر لم ينفِ وجود العديد من الجمعيات التعاونية التي تم تسجيلها لدى وزارة العمل بعد نفاذ قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. فبحسب ما أفادتنا به وزارة العمل في قطاع غزة، بلغ عدد الجمعيات التعاونية المسجلة لديها في قطاع غزة 69 جمعية، بعد أن تمّ حل 71 جمعية تعاونية خلال الفترة السابقة، معظمها تعمل في مجالات الإسكان والزراعة والتسليف والتوفير، تخضع في تسجيلها والرقابة عليها لوزارة العمل بموجب قانون جمعيات التعاون رقم 50 لسنة 1933 النافذ في قطاع غزة، وقانون الجمعيات التعاونية رقم 17 لسنة 1956 النافذ في الضفة الغربية.

على الرغم من الصعوبات التي تكثف عملية تسجيل الجمعيات، إلا أن عدد الجمعيات المسجلة تزايد منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وإن كان العديد من الجمعيات التي تم تسجيلها هي جمعيات صداقة مع شعوب أخرى أو جمعيات عائلية. هذا بالإضافة إلى إشغال العديد من الموظفين ذوي المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية لمواقع متقدمة في العديد من هذه الجمعيات. والأمثلة كثيرة: جمعية رابطة خريجي الخليل، ويرأس مجلس إدارتها وكيل وزارة الداخلية، جمعية متضرري الإنتفاضة ويرأس مجلس إدارتها شخص برتبة عميد في أحد الأجهزة الأمنية، جمعية رابطة الصداقة الإماراتية الفلسطينية، وغالبية أعضاء مجلس إدارتها من ذوي المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، جمعية جرحى الانتفاضة، ويرأس مجلس إدارتها مدير عام بوزارة الداخلية، جمعية الأخوة الفلسطينية المصرية، ويرأس مجلس إدارتها شخص برتبة لواء، جمعية المحاسبين والمراجعين القانونيين الفلسطينيين، ويرأس مجلس إدارتها شخص بمنصب مدير عام في وزارة المالية. رغم عدم تعارض هذا الأمر مع القانون، إلا أنه يتعارض مع أحكام المادة (2/8) من العهد الدولي الخاص

بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي قضت بضرورة وضع قيود قانونية على انضمام أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية إلى إدارات الجمعيات.

ب) تسجيل فروع الجمعيات

تعطي المادة 15 من القانون الحق للجمعيات المسجلة في فتح فروع لها، ولا تقيدها في ذلك. إلا أن وزارة الداخلية، وفي مخالفة صريحة للقانون، تعتبر أن فتح الفروع يجب أن يخضع لإجراءات التسجيل التي يخضع لها تسجيل الجمعية الأم: الموافقة المسبقة من الوزارة المختصة، ومصادقة الدائرة المختصة بوزارة الداخلية. إضافة إلى اشتراط أن يكون للفرع مجلس إدارة يتبع مجلس إدارة الجمعية الأم.

ونظرا لتركز نسبة كبيرة من الجمعيات الأهلية في المدن على حساب المناطق الريفية والمخيمات، كان من الأجدر بوزارة الداخلية تشجيع الجمعيات على فتح فروع لها، خاصة خارج المدن، وذلك بدلاً من وضع العراقيل في وجه ذلك.

ج) توفيق أوضاع الجمعيات القائمة

اعتبرت المادة 42 من القانون أن "جميع الجمعيات والهيئات القائمة قبل نفاذ هذا القانون مسجلة رسمياً على أن تقوم بتوفيق أوضاعها وفق أحكامه خلال مدة أقصاها تسعة أشهر من تاريخ نفاذه وإلا اعتبرت مخالفة لأحكام القانون العام". ويقصد بتوفيق الأوضاع معالجة أي اختلاف في الأوضاع القانونية للجمعيات والهيئات القائمة عن أحكام القانون. في هذه الحالة، يتوجب على الجمعية تقديم كافة الوثائق التي يتطلبها القانون، وتعديل نظامها الأساسي إذا تعارض مع نص القانون، سواء كان هذا التعارض في الجوانب المتعلقة بتشكيل مجلس إدارة الجمعية أو غاياتها، أو بالشؤون المالية، أو الجوانب المتعلقة بالإدماج والاتحاد.

وفقا للمعلومات التي استقتها الهيئة من وزارة الداخلية، بلغ عدد الجمعيات التي قامت بتوفيق أوضاعها وفق القانون 288 جمعية من أصل 575 جمعية عاملة في قطاع غزة، و215 من أصل 278 عاملة في الضفة الغربية (بما فيها القدس)، هذا باستثناء المحافظات الشمالية من الضفة الغربية (نابلس، طولكرم، جنين، قلقيلية، سلفيت، طوباس). تُظهر الأرقام سالفة الذكر، أن عدداً كبيراً من الجمعيات لم توفق أوضاعها لغاية الآن، رغم مرور أكثر من سنة على نفاذ قانون الجمعيات.

وبحسب المعلومات التي حصلت عليها الهيئة من عدد من الجمعيات التي قامت بتوفير أوضاعها، وكذلك من شبكة المنظمات الأهلية، فإن عملية توفير الأوضاع تتطلب إتباع ذات الإجراءات الواجب إتباعها عند تسجيل جمعية جديدة، ولا تنحصر في استكمال الوثائق الناقصة، أو في تعديل النظام الداخلي بما يتفق وأحكام القانون. إذ تقوم وزارة الداخلية باستمراج رأي وزارة الاختصاص، وبعد ذلك تقوم بإحالة الطلب والوثائق المرفقة إلى دوائر أمن المؤسسات غير الحكومية في كل من المخابرات العامة والأمن الوقائي. باختصار، إن توفير الأوضاع هو كالتسجيل الجديد.

كما طلبت وزارة الداخلية من عدد من الجمعيات التي لها ارتباطات بجهات دينية، وكانت قد سجلت منذ الخمسينيات كجمعيات فلسطينية وفق قانون الجمعيات العثماني، أن تقوم بتوفير أوضاعها وفقاً للقانون الجديد. مما اضطر عدداً من تلك الجمعيات إلى التسجيل كجمعيات أجنبية، مثل جمعية اتحاد الكنائس، والمستشفى الأهلي العربي (المستشفى المعمداني سابقاً)، مما حرّمها من بعض الامتيازات التي تتمتع بها الجمعيات الفلسطينية، وأخضعها لقيود إضافية، خصوصاً في مجال تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها، حيث لا يجوز للجمعية الأجنبية تملك الأموال غير المنقولة إلا بعد الحصول على إذن من مجلس الوزراء بعد تنسيق الوزير المختص، كما لا يجوز لها التصرف في تلك الأموال إلا بموافقة مجلس الوزراء (المادة 9 من القانون).

وهناك ما يزيد على عشر جمعيات هي أعضاء في شبكة المنظمات الأهلية في قطاع غزة ما زالت تنتظر الرد على طلبات توفير الأوضاع التي تقدّمت بها منذ فترة غير قصيرة.

بعض الجمعيات التي تقدمت بطلبات توفير الأوضاع في قطاع غزة

الرقم	اسم المؤسسة	تاريخ تقديم الطلب إلى وزارة الداخلية
1	الجمعية الوطنية لتأهيل المعاقين	2000/2/25
2	جمعية بنك الدم المركزي	2001/2/31
3	جمعية الثقافة والفكر الحر	2000/8/2
4	جمعية الحنان الخيرية للأمم والطفولة	2000/10/10
5	جمعية الهلال الأحمر لقطاع غزة	2000/10/23

2000/10/31	جمعية المزارعين الفلسطينيين	6
2000/11/3	جمعية الهدى التنموية	7
2000/12/3	اتحاد لجان العمل الصحي	8
2000/12/10	مؤسسة الضمير لرعاية الأسرى وحقوق الإنسان	9
2000/12/25	اتحاد لجان العمل الزراعي	10
2000/12/25	جمعية التفريد للثقافة والفنون	11

د) تعدد المرجعيات

شكل استحداث وزارة لشؤون المنظمات الأهلية، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1998، مصدر تعقيد وإرباك إضافيين، خصوصاً بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 4 لسنة 1999، بشأن تحديد اختصاصات الوزارة المستحدثة، بتاريخ 1999/10/6، والذي نصّ في المادة 1 منه على أنه: "تهدف وزارة شؤون المنظمات الأهلية إلى تنسيق وتنظيم العمل بين كافة المنظمات الأهلية الفلسطينية والأجنبية والجهات الحكومية المختلفة". هذا مع العلم بأن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الذي أصبح ساري المفعول بتاريخ 2000/3/31، لم يشر إلى مثل هذه الوزارة، وأعطى صلاحيات تسجيل الجمعيات والرقابة عليها لوزارة الداخلية، بالإضافة إلى وزارة الإختصاص. هذا يعني أنه وبحسب القانون المذكور ليس لوزارة شؤون المنظمات الأهلية أية صلاحيات بخصوص الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وأن منحها أي صلاحية بهذا الشأن قد ينطوي على مخالفة لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

توصي الهيئة بإلغاء وزارة شؤون المنظمات الأهلية، وذلك لتداخل اختصاصات وعمل الوزارة مع عمل واختصاصات وزارة الداخلية ووزارات الإختصاص.

هـ) الرقابة على الجمعيات

فوض القانون وزارة الداخلية الرقابة على الجمعيات والتأكد من التزامها بأحكام القانون وبأحكام نظامها الداخلي. كما تتمتع وزارة الإختصاص ببعض المهام الرقابية بموجب أحكام القانون. هذا

بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي مارسته هيئة الرقابة العامة على الجمعيات بالاستناد إلى أحكام المادة 2/7 من القانون الخاص بها رقم 17 لسنة 1995، والتي نصّت على خضوع الهيئات والمؤسسات العامة والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها لرقابة هيئة الرقابة العامة. هذا وقد أفاد مساعد رئيس هيئة الرقابة العامة بأن الهيئة تباشر رقابة فعلية على الجمعيات عن طريق الإطلاع على التقارير المالية، غير أن بعض الجمعيات لا تبدي تعاوناً مع هيئة الرقابة العامة.

(و) الرقابة على تلقي المساعدات المالية أو جمع التبرعات

نصّت المادة 32 من القانون على أنه "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يحق للجمعيات والهيئات تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة أهدافها". كما نصّت المادة 33 من القانون على أنه "للجمعيات والهيئات جمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض الاجتماعية التي أنشئت من أجلها وذلك بعد إشعار الوزارة المختصة". مع ذلك، اشترطت وزارة الداخلية الحصول على موافقتها المسبقة أو موافقة وزارة الاختصاص لتلقي أي مساعدات مالية لخدمة مشاريعها. فمثلاً، اشترطت وزارة الداخلية على برنامج غزة للصحة النفسية الحصول على موافقة وزارة الاختصاص (وزارة الشؤون الاجتماعية) على مشروع مشترك بين البرنامج والصليب الأحمر الأسترالي. هذا بالرغم من أن نص القانون لا يلزم الجمعيات التي تقوم بجمع التبرعات إلا بإرسال إشعار إلى الوزارة بهذا الشأن.

(ز) الرقابة على الحسابات المصرفية

نصّت المادة 31 من القانون: "على الجمعية أو الهيئة أن تودع أموالها النقدية بإسمها لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها وعليها أن تخطر الوزارة المختصة عن جهة الإيداع ولا يجوز للجمعية أو الهيئة الإحتفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد".

ولغرض تنفيذ ذلك، قامت سلطة النقد الفلسطينية، بناءً على طلب من وزارة الداخلية، بإصدار التعميم رقم 2001/134، بتاريخ 2001/9/5، الذي يأمر كافة البنوك العاملة في فلسطين بعدم فتح حسابات للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إلا بعد موافقة وزارة الداخلية. كما ألزم التعميم المذكور البنوك عدم فتح حسابات للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية إلا بعد استيفاء الشروط التالية:

1. الحصول على نسخة من النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة مصدقة من وزارة الداخلية.
2. الحصول على موافقة وزارة الداخلية على فتح الحسابات.
3. التأكد من أن الأشخاص المخولين بالتوقيع عن الحساب هم نفس الأشخاص المخولين وفقاً لكتاب وزارة الداخلية، وكذلك عدم تغيير صلاحية المفوضين بالتوقيع إلا بعد موافقة وزارة الداخلية على ذلك.

إذا كان البندان 1 و 3 من التعميم أعلاه متفقان وأحكام القانون، فإن ما جاء في البند 2 من اشتراط الحصول على موافقة وزارة الداخلية على فتح الحسابات ينطوي على مخالفة لأحكام القانون، لما يشكله من انخفاض من استقلالية الجمعيات ومن تعدد على الشخصية الاعتبارية التي منحها القانون للجمعيات بمجرد تسجيلها. وكان يكفي إبراز شهادة تسجيل الجمعية الصادرة عن وزارة الداخلية لغرض فتح الحساب.

لقد قامت جمعية الندوة العالمية للشباب الإسلامي المسجلة لدى وزارة الداخلية كجمعية أجنبية بتاريخ 5 مايو 2001 بتشكيل مجلس إدارة في 15 مايو 2001 للإشراف على مشروع ائتلاف الخير كأحد مشاريع الجمعية. لكن بعد حوالي شهر من بدء تنفيذ المشروع الهادف إلى خلق فرص عمل، طلبت وزارة الداخلية أن يقوم المشرفون على المشروع بفتح حساب بنكي مستقل للمشروع، وأن لا يتم صرف أي مبلغ إلا بموافقة وتوقيع وكيل الوزارة. رفضت الجمعية ذلك، فقامت وزارة الداخلية بتاريخ 2001/7/9 بتجميد صرف الأموال المودعة لدى بنك القاهرة عمان والبالغة 265 ألف دولار.

ليس هناك أدنى شك بأن ما قامت به الوزارة ينطوي على مخالفة صريحة لأحكام القانون، التي حظرت على الجهات الحكومية المختلفة وضع اليد على أموال الجمعيات أو حجزها إلا بناء على أمر قضائي (المادة 41 من القانون).

ح) الإعفاءات الجمركية والضرائب

نصت المادة 14 من القانون على أن "تُعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي. شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة".

لقد وقعت وزارة شؤون المنظمات الأهلية بتاريخ 2002/3/4 مذكرة تفاهم مع وزارة المالية، خولت بموجبها وزارة شؤون المنظمات الأهلية صلاحية دراسة الطلبات والوثائق المقدمة من الجمعيات بشأن طلبات الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية، واسترداد مستحقات الجمعيات التي كانت دفعتها عند شراء السلع والاحتياجات اللازمة لتنفيذ أهدافها.

رغم أن المذكرة قوبلت بالترحيب من قبل الجمعيات الأهلية، إلا أنها شكّلت تجاوزاً على القانون من عدة جوانب. فقد وقعت مذكرة التفاهم من جهة غير مختصة قانوناً (وزارة شؤون المنظمات الأهلية)، كما خلقت قيوداً جديدة لم يفرضها القانون، عندما اشترطت خضوع طلب الإعفاء المقدم من الجمعية للدراسة من قبل الوزارة المذكورة.

من الناحية العملية، لم تستفد الجمعيات من الإعفاءات الجمركية والضريبية التي نصّ عليها القانون. فلم تقم وزارة المالية برد أي مستحقات للجمعيات الأهلية من الجمارك وضريبة القيمة المضافة. فمثلاً، بلغ إجمالي المبالغ المستحقة لجمعية التنمية الزراعية (الإغاثة الزراعية) في قطاع غزة، من الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة، أكثر من مليون دولار. وكانت الجمعية قد حصلت على قرار من وكيل وزارة المالية، منذ أكثر من ثلاث سنوات، يقر بحقها في تلك المبالغ.

ط) إشكاليات متعلقة بحل وإغلاق الجمعيات

نصّت المادة 37 من القانون على الحالات التي يجوز فيها حل الجمعية، وحصرتها في الحالات التالية: "1- صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية ويجب أن يُبلّغ القرار فور صدوره للوزارة. 2- إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها ما لم يكن التوقف ناشئاً عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة، وفي هذه الحالة يُلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد انذارها بذلك خطياً. 3- إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة". كما نصّت المادة 41 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".

من الناحية العملية، حلّت وزارة الداخلية في قطاع غزة 135 جمعية قبل صدور القانون و54 جمعية بعد صدوره. أما في الضفة الغربية، فلا تتوفر المعلومات بهذا الخصوص. لقد أفادت الوزارة أن حل تلك الجمعيات كان وفقاً للقانون. كما لم تعترض الجمعيات التي تم حلّها على ذلك، كون معظمها

مسجل منذ زمان بعيد، ولم يبق لها وجود فعلي. ولكن القضية هنا هو أن قرار الإغلاق لم يتم بناء على قرارات صادرة من وزارة الداخلية أو من الجهات القضائية المختصة، وإنما من قبل جهاز الشرطة.

في أعقاب إعلان حالة الطوارئ بتاريخ 2001/12/2، قامت الشرطة الفلسطينية بإغلاق 31 جمعية ومركز دراسات في الضفة الغربية وقطاع غزة. قامت الشرطة بهذا الإجراء دون إبلاغ القائمين على تلك الجمعيات بقرارات الإغلاق، التي سمعوا عنها من وسائل الإعلام، كما لم يتم تسليم تلك الجمعيات أية قرارات مكتوبة تتضمن أوامر الإغلاق. ولم يصدر أي أمر بإغلاق تلك الجمعيات من الجهات القضائية المختصة.

ترى الهيئة أن إغلاق تلك الجمعيات تم بشكل مخالف لأحكام القانون. فلم تكن تلك الجمعيات متوقفة عن العمل حتى يتم إغلاقها، كما لم تبلغ عن مخالفتها لأحكام القانون أو لأحكام نظامها الأساسي.

بعض الجمعيات التي تم إغلاقها في الضفة الغربية و قطاع غزة

بعد 2002/12/15

الرقم	اسم الجمعية	تاريخ التأسيس	مقر الجمعية	نوع الخدمات التي تقدمها
1-	الجمعية الإسلامية	1976	- المقر الرئيس مدينة غزة - لها تسعة فروع في محافظات غزة	كفالة نحو خمسة آلاف يتيم. مساعدات غير دورية لحوالي خمسين ألف أسرة مستورة. توزيع حقائب مدرسية في بداية كل عام دراسي على ثلاثة آلاف طالب وطالبة من العائلات المستورة. مساعدات منتظمة نقدية بقيمة 200 شيكل لخمسة أسرة مستورة.

الرقم	اسم الجمعية	تاريخ التأسيس	مقر الجمعية	نوع الخدمات التي تقدمها
				إدارة 41 روضة أطفال ، يدرس فيها ستة آلاف طفل. إدارة مركزين صحيين في حي الشيخ رضوان ومخيم النصيرات ، لمعالجة المواطنين بأسعار رمزية، أو مجانية. تضم الجمعية كادراً وظيفياً تعداده 300 موظف وموظفة.
-2	جمعية أصدقاء الطالب	2000	- مدينة غزة	- دعم الطلبة الجامعيين وخاصة تقديم المنح الدراسية المجانية، أو تغطية تكاليف الدراسة، استناداً من خدماتها قرابة 1200 طالب. - يعمل في الجمعية أربعة موظفون.
-3	جمعية النور الخيرية لرعاية الأسرى وأسر الشهداء	2000	- مدينة غزة	- تعنى بتوفير الدعم المادي والعيني للأسر المعتقلين والشهداء. - يبلغ عدد العاملين فيها عشرة موظفين، سبعة منهم باحثون اجتماعيون، وثلاثة إداريون.
-4	جمعية الشابات المسلمات	1981	- مدينة غزة - لها 14 فرعاً في محافظات قطاع غزة	- تعنى بشؤون المرأة - تقدم خدمات مهنية كالدورات التدريبية في مجالات الحياكة والكمبيوتر. - تقدم المساعدات المالية للأسر الفقيرة. - تدير الجمعية تسعة رياض أطفال، يستفيد منها 700 طفل، ومراكز لتعليم الكمبيوتر ومراكز لتحفيظ القرآن . - يبلغ عدد العاملات في الجمعية وفروعها 80.
-5	جمعية القدس للبحوث والدراسات الإسلامية	1998	- مدينة غزة	- تعنى بالأبحاث والدراسات الفقهية والإسلامية. - يعمل في الجمعية ثلاثة موظفون.
-6	مركز فلسطين للبحوث والدراسات	1995	- مدينة غزة	- يعنى بالدراسات السياسية. - يعمل في المركز خمسة موظفون.
-7	جمعية الإحسان الخيرية	1997	- المقر الرئيس في مدينة غزة - لها ستة فروع في محافظات غزة	- تعنى بتوزيع المساعدات المادية والعينية على الفقراء والمحتاجين. - تدير عدداً من رياض الأطفال.
-8	جمعية دار الكتاب والسنة	1975	مدينة خان يونس	- تعنى بالدراسات الدينية والقرآنية. - يعمل في الجمعية ثلاثة موظفين وستة متطوعين.
-9	جمعية الشبان المسلمين	1985	مدينة الخليل ليس لها فروع.	تدير مدرسة ابتدائية، رياض أطفال، لجنة صدقات تقدم مساعدات للفقراء والأيتام. تقوم

الرقم	اسم الجمعية	تاريخ التأسيس	مقر الجمعية	نوع الخدمات التي تقدمها
				بأنشطة إجتماعية ورياضية متنوعة.
10-	جمعية النقاء الإسلامية	1998	مدينة بيت لحم ليس لها فروع.	يوجد بها مستوصف صحي ورياض أطفال.
11-	جمعية الإصلاح الخيرية الإجتماعية	1998	مدينة بيت لحم	هي عبارة عن فرع تابع لجمعية الإصلاح الموجودة في مدينة القدس. تقدم مساعدات للأسر المحتاجة والأيتام، يوجد بها مركز لتحفيظ القرآن، يوجد بها رياض أطفال.
12-	جمعية الإصلاح الخيرية الاجتماعية	2000	مدينة رام الله	هي عبارة عن فرع تابع لجمعية الإصلاح الموجودة في مدينة القدس. تقدم خدماتها للأسرى، الجرحى، الشهداء، الطلبة المحتاجين. يعمل في الجمعية تسعة موظفين.
13-	الجمعية الخيرية الإسلامية	1978	مدينة رام الله	تقدم الجمعية خدمات تعليمية بالدرجة الأولى، إضافة إلى خدمات تنقيفية وإجتماعية. تشتمل الجمعية على روضة أطفال تضم 350 طفلاً، مدرسة الصم تعنى بالمعاقين وفيها 60 طالباً، مدرسة للذكور حتى الصف العاشر فيها 450 طالباً، مدرسة للإناث حتى الصف العاشر فيها 450 طالباً. تضم الجمعية 145 موظفاً. لم يشمل الإغلاق المدارس المذكورة.

خلاصة وتوصيات:

جاء قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 لينظم عمل الجمعيات من جهة، وعلاقتها بالسلطة الوطنية الفلسطينية من جهة أخرى. لكن بعض الإشكاليات اعترت تطبيق القانون المذكور. وزاد غياب اللائحة من حدة تلك الإشكاليات. وفيما يلي بعض التوصيات، لغرض التطبيق السليم للقانون المذكور:

1. ضرورة أن تقوم وزارة الداخلية بوضع اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وذلك إضافة إلى ضرورة إنسجام اللائحة مع أحكام القانون، وعدم تضمينها ما يخالف ذلك.
2. ضرورة الحدّ من تعدّد المرجعيات ذات العلاقة بعمل الجمعيات، سواء في مجال التسجيل أو مجال الرقابة. وفي هذا الصدد، يتوجب النظر جدياً في إلغاء وزارة شؤون المنظمات الأهلية، لتقاطع الصلاحيات والمسؤوليات المنوطة بها مع صلاحيات وزارة الداخلية ووزارات الإختصاص.
3. ضرورة إلزام وزارة الداخلية بأحكام القانون فيما يتعلق بإجراءات التسجيل والرقابة على الجمعيات، وعلى وجه الخصوص، عدم ربط الموافقة على التسجيل بتوصيات الجهات الأمنية. هذا إضافة إلى وقف التجاوزات في قضايا مثل فتح الحسابات، أو الصرف منها، أو الحجز على الأموال وتجميدها خلافاً لأحكام القانون.
4. ضرورة عدم إخضاع فتح فروع للجمعيات لذات إجراءات تسجيل جمعيات جديدة. وذلك لأن أهداف ومهام فرع الجمعية لا تختلف عن أهداف ومهام الجمعية الأم.
5. ضرورة إسراع وزارة الداخلية في البت في طلبات توفيق الأوضاع المقدمة من عدد من الجمعيات. هذا إضافة إلى ضرورة الإسراع في البت في طلبات التسجيل المقدمة من جمعيات جديدة.
6. ضرورة توقف جهاز الشرطة عن إغلاق أي جمعية بناء على قرارات إدارية، وأن يتم الإغلاق فقط تنفيذاً لقرارات قضائية، طبقاً لأحكام القانون. هذا إضافة إلى ضرورة إعادة فتح الجمعيات التي تمّ إغلاقها خلافاً لأحكام القانون.
7. ضرورة قيام وزارة المالية بصرف مستحقات الجمعيات من الإعفاءات الجمركية والضرائب على مشترياتها وفقاً لما قرّره القانون.
8. النظر جدياً في إجراء تعديلات على قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وذلك لحظر انضمام أصحاب المراكز العليا في الأجهزة والدوائر الحكومية لإدارة مجالس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.