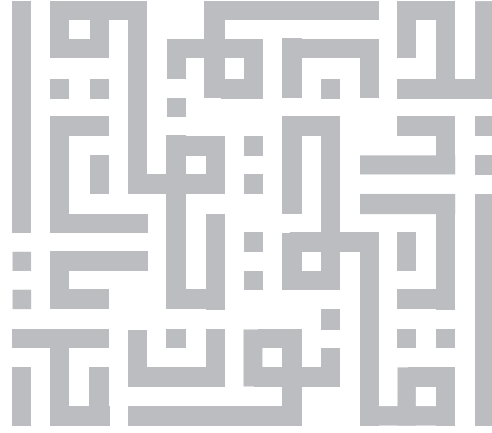


واقع الجمعيات في  
السلطة الوطنية الفلسطينية  
خلال عام ٢٠٠٩

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان  
ديوان المظالم



THE INDEPENDENT COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS  
ICHR

فريق العمل  
المحامي صلاح الدين موسى  
المحامية آية عمران  
المحامية ديانا بشير

دائرة مراقبة التشريعات والسياسات الوطنية

سلسلة تقارير خاصة رقم ( ٦٨ )

تصدر هذه السلسلة عن دائرة مراقبة التشريعات والسياسات الوطنية

## عناوين مكاتب الهيئة

### المقر الرئيسي

رام الله - خلف مقر المجلس التشريعي الفلسطيني

مقابل مركز الثلاثسيميا ، ص ب ٢٢٦٤

هاتف : ٢٩٨٦٩٥٨ / ٢٩٨٧٥٣٦ +٩٧٢ ٢

فاكس : ٢٩٨٧٢١١ +٩٧٢ ٢

www.ichr.ps

ichr@ichr.ps

### المكاتب الفرعية

مكتب الشمال : نابلس

شارع سفيان - عمارة اللحام - ط ١

هاتف ٢٣٣٦٥٥٨ +٩٧٢ ٩

فاكس ٢٣٣٦٤٠٨ +٩٧٢ ٩

مكتب جنوب غزة : خان يونس

شارع جلال - عمارة الفرا - ط ٤

فوق البنك العربي

هاتف : ٢٠٦٠٤٤٣ +٩٧٢ ٨

فاكس : ٢٠٦٠٤٤٣ +٩٧٢ ٨

مكتب الوسط : رام الله

خلف مقر المجلس التشريعي الفلسطيني

مقابل مركز الثلاثسيميا

هاتف : ٢٩٦٠٢٤١ +٩٧٢ ٢

فاكس : ٢٩٨٧٢١١ +٩٧٢ ٢

مكتب غزة والشمال : الرمال

مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين

الدولي

هاتف : ٢٨٣٦٦٣٢ / +٩٧٢ ٨ ٢٨٢٤٤٣٨

فاكس : ٢٨٤٥٠١٩ +٩٧٢ ٨

### مكتب الجنوب

الخليل

راس الجورة - بجانب دائرة السير

عمارة حريزات - ط ١

هاتف : ٢٢٢٩٥٤٤٣ +٩٧٢ ٢

فاكس : ٢٢١١١٢٠ +٩٧٢ ٢

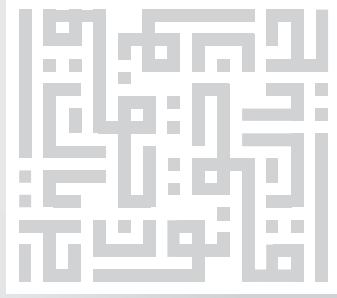
بيت لحم

عمارة نزال - ط ٢ فوق البنك العربي

هاتف : ٢٧٥٠٥٤٩ +٩٧٢ ٢

فاكس : ٢٧٤٦٨٨٥ +٩٧٢ ٢

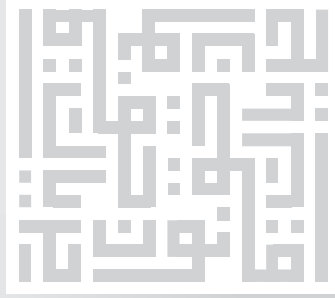




## المحتويات

٧	المقدمة
٨	أولاً: الإطار القانوني والوطني لتشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية
١٠	الانتهاكات المتعلقة بتسجيل الجمعيات
١١	اقتحام مقرات الجمعيات والسيطرة عليها
١٣	التدخل في إدارة الجمعيات وحلها
١٤	ممارسة وزارة الداخلية للتدقيق المالي والإداري وتجميد بعض الحسابات المالية
١٦	التوجه للقضاء من قبل الجمعيات التي تم رفض تسجيلها أو حلها أو استبدال هيئاتها الإدارية
١٧	الاعتقال وملاحقة رؤساء الجمعيات وأعضاء الهيئات الإدارية الاعتقالات في الحق بتشكيل الجمعيات في الأراضي الفلسطينية :
١٧	ثالثاً: الخلاصة والتوصيات





## المقدمة

يعد الحق في تأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، أحد أهم أشكال المشاركة السياسية والاجتماعية للأفراد والجماعات في ظل دولهم كيفما اتفق مع الشرعية الدولية لحقوق الإنسان والتشريعات الوطنية، حيث نصت المادة (٢٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>١</sup> على أهمية هذا الحق، كما أكدت المادة (٢٢/١/٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية<sup>٢</sup> على الحق في تشكيل الجمعيات كتعبير أصيل عن روح الالتزام بقيم الديمقراطية والمساواة والحرية .

عاجت التشريعات الوطنية وعلى رأسها القانون الأساسي في المادة (٢/٢٦) هذا الحق<sup>٣</sup>. ومثل قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ٢٠٠٠<sup>٤</sup> التعبير العملي والأرقى لتنظيم ممارسة هذا الحق في أراضي السلطة الوطنية<sup>٥</sup>.

<sup>١</sup> «١- لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. ٢- لا يجوز إرغام أحد على الانضمام الى جمعية ما».

<sup>٢</sup> «١- لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام اليها من أجل حماية مصالحه.

٢- لا يجوز ان يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية للصحة 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».

<sup>٣</sup> «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحق الآتي : -تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون».

<sup>٤</sup> «للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، بما في ذلك تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً للقانون».

<sup>٥</sup> يذكر أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تعتبر دولة، لذا لا يمكن لها ان تنضم رسمياً الى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، ورغم ذلك فقد عبرت ومن خلال المادة (١٠/٢) من القانون الأساسي الفلسطيني عن التزامها ودون إبطاء بالعمل على الانضمام للمعاهدات والإعلانات الدولية التي تحمي حقوق الإنسان.

باتت مسألة تشكيل الجمعيات في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية خاصة بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة بالقوة المسلحة منذ ١٤/٦/٢٠٠٧ تخضع لاعتبارات سياسية من قبل طرفي الانقسام، وهذا أدى فيما أدى إلى التراجع في ممارسة الحقوق والحريات العامة، وعلى رأسها الحق في تشكيل الجمعيات من خلال ارتكاب أطراف الانقسام سلسلة من الانتهاكات تجاه الجمعيات، قادت إلى إضعاف ممارسة هذا الحق، من خلال تغليب الاعتبارات الأمنية على الحقوقية، بشكل مثل مخالفة غير مسبوقه لنصوص القانون الأساسي وقانون الجمعيات والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠.

ولقد وجدت هذه الاعتبارات تجسيداً لها من خلال جملة السياسات والمراسيم والتعليمات التي صدرت من الجهات الرسمية بعد ١٧/٦/٢٠٠٧ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

تسلط هذه الورقة الضوء على جملة من الانتهاكات المتعلقة بتقييد الحق في تكوين الجمعيات من قبل أطراف الانقسام في الضفة الغربية وقطاع غزة، كنتاج لجملة المراسيم والقرارات والتدابير التي اتخذت من قبل وزارة الداخلية في السلطة الوطنية ونظيرتها في قطاع غزة في الحكومة المقالة، مع استمرار السياسة الاسرائيلية في التضييق والاعتداء على ممارسة الحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الوطنية وخاصة في الضفة الغربية عبر إغلاق العديد من الجمعيات و/أو مصادرة محتوياتها، وفي بعض الأحيان اعتقال العاملين فيها تحت حجج محاربة الإرهاب وتجفيف منابعه المالية<sup>٦</sup>.

## أولاً: الإطار القانوني والوطني لتشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية:

كفل القانون رقم (١) لسنة (٢٠٠٠) حق الفلسطينيين في تكوين وتشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية وجعل دور وزارة الداخلية دوراً إجرائياً، إذ نص صراحة على أن تأسيس وتكوين الجمعيات يكون من خلال تقديم طلب لتسجيلها وليس لترخيصها، حيث نصت

<sup>٦</sup> أصدرت محكمة العدل العليا الإسرائيلية قراراً في شهر آذار من عام ٢٠٠٨ يتيح للقائد العسكري في الضفة الغربية الحق في إغلاق ومصادرة ممتلكات أية جمعية خيرية تعمل في الأراضي الفلسطينية تحت ذريعة محاربة صناديق الإرهاب، وعلى أثر هذا القرار قامت سلطات الجيش بإغلاق ومصادرة ممتلكات جمعية الشبان المسلمين، والجمعية الخيرية الإسلامية في مدينة الخليل. ويمثل ذلك انتهاكاً صارخاً للكينونة القانونية التي نشأت بحكم اتفاق اوسلو الذي أتاح للسلطة الوطنية الحق في تنظيم مثل هذه الحقوق. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع يمكن العودة الى الموقع التابع لوزارة الخارجية الإسرائيلية <http://www.altawasul.com/MFAAR>



المادة (٤/١) منه وتحت عنوان إجراءات التسجيل على «مؤسسي الجمعية أو الهيئة تقديم طلب خطي مستوف للشروط إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية وموقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل والتوقيع عن الجمعية أو الهيئة ومرفق بثلاث نسخ من النظام الأساسي موقعة من أعضاء اللجنة التأسيسية».

ويبقى السؤال الأهم في هذا المضممار هو: هل هناك تغيير حقيقي وجوهري في سياسة كل من وزارة الداخلية في حكومة تسيير الأعمال ووزارة الداخلية في الحكومة المقالة تجاه الحق في تشكيل الجمعيات خلال عام ٢٠٠٩

إن الجواب هو بالنفي، حيث ما زالت الانتهاكات التي تتعرض لها الجمعيات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة قائمة ومستمرة، بل إن التعليمات التي صدرت على أثر سيطرة حالة الانقسام والتي خالفت القانون وأحكامه باتت عرفاً يصعب تجاوزه أو حتى العودة عنه، على الرغم من أن العديد من القرارات التي صدرت في قطاع غزة من وزير الداخلية والتي تؤكد ضرورة احترام الحق في عمل الجمعيات، إلا أنها لم تجد لها حظاً من التطبيق بسبب عدم التزام الأجهزة الأمنية بمثل هكذا تعليمات.

وعليه فإن جملة المراسيم والقرارات والتعليمات التي صدرت من قبل السلطة الوطنية والحكومة المقالة بخصوص تقييد هذا الحق جاءت جميعها مخالفة لأحكام القانون الأساسي بالإجمال وقانون الجمعيات ولائحته التنفيذية على وجه الخصوص<sup>٧</sup>.

من هنا نرى أن قيام وزارة الداخلية في الحكومة المقالة بالتراجع عن قرارها الخاص بضرورة حصول الجمعيات على شهادات حسن السير والسلوك كشرط ملزم لقبول الطلب وفقاً لمسوغاته القانونية يمثل خطوة مهمة وبالأتجاه الصحيح، كما أن صدور تعليمات من قبل وزير الداخلية في الحكومة المقالة بخصوص عدم تدخل الأجهزة الأمنية في إجراءات

<sup>٧</sup> المرسوم الرئاسي رقم (١٦) ٢٠٠٧ بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، قرار مجلس الوزراء رقم (٨) بشأن الجمعيات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون، قرار وزير الداخلية رقم (٢٠) ٢٠٠٧ الذي صار بموجبه لزاماً على دائرة تسجيل الجمعيات والهيئات الأهلية مراسلة الجهات الأمنية بخصوص الجمعيات طالبة التسجيل. وكذلك بخصوص الجمعيات المسجلة التي تخضع للفحص الأمني وما قبله اشتراط وزارة الداخلية في الحكومة المقالة من كافة الجمعيات طالبة التسجيل الحصول على شهادة حسن سير وسلوك والخلو من السوابق قبل منح التسجيل للجمعية.

تسجيل الجمعيات<sup>٨</sup> يعكس نزعه نحو احترام أحكام القانون، على أن ترافقها ترجمه على أرض الواقع تتمثل في تمكين الجمعيات التي تم التدخل في شؤونها بالأشكال المختلفة من القيام بأعمالها على الوجه المبين في القانون.

كما نرى أن التزام وزارة الداخلية في حكومة تسيير الأعمال بإرسال إخطارات إلى الجمعيات الخيرية التي لم تلتزم بأحكام القانون وضمن المدة الزمنية المحددة لذلك يعد مؤشراً إيجابياً على التوجه لاحترام الإجراءات الشكلية قبل القيام بحلها وفقاً للأصول المرعية.

ويمكن لنا التطرق إلى جملة من المحاور التي تمثل انتهاكاً للحق بتشكيل الجمعيات في أراضي السلطة الوطنية سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة:

### ١. الانتهاكات المتعلقة بتسجيل الجمعيات:

بلغ عدد الجمعيات المسجلة في الضفة الغربية (٢١٠٠) جمعية لغاية نهاية شهر (٨) من عام ٢٠٠٩ فيما تقدمت خلال عام ٢٠٠٩ لوزارة الداخلية في الضفة الغربية (١٧٠) جمعية بطلب تسجيلها صدر لـ (١٠٠) منها شهادات تسجيل فيما بقيت (٧٠) منها قيد المتابعة<sup>٩</sup>، ويشار إلى أنه وخلال عام ٢٠٠٨ تقدمت (١٣٦)<sup>١٠</sup> جمعية بطلب لوزارة الداخلية دون أن تحصل هذه الجمعيات على شهادات تسجيل رغم مضي مدة الشهرين التي نص القانون عليها<sup>١١</sup>. وأفاد المحامي مجدي ضراغمة انه وبسبب ضغط الواقع الحالي فإنه لا يمكن انجاز المعاملات خلال مدة الستين يوماً التي حددها القانون<sup>١٢</sup>. فيما أشار الأستاذ احمد أبو زيد الذي يعمل مسؤولاً لملف الجمعيات في وزارة الداخلية في الضفة الغربية إلى أن

<sup>٨</sup> - قرار من وزير الداخلية في الحكومة المقالة السيد فتحي حماد، وذلك بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٩ بخصوص تدخل الأجهزة الأمنية في عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وموجه إلى المدراء العاملين للأجهزة الأمنية في قطاع غزة. حيث حظر الوزير على الأجهزة الأمنية التدخل في عمل الجمعيات إلا في حدود القانون.

<sup>٩</sup> هذه الأرقام وفق الإحصائيات المتوفرة لدى وزارة الداخلية في حكومة تسيير الاعمال وتم تزويدها للهيئة بتاريخ ٢٠٠٩/٨/١٣.

<sup>١٠</sup> لمزيد من المعلومات راجع تقرير الهيئة المستقلة حول واقع الجمعيات الخيرية خلال عام ٢٠٠٨ في أراضي السلطة الوطنية، ص ١٧.

<sup>١١</sup> تنص الفقرة الثالثة من المادة (٤) من القانون. على أنه «إذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون».

<sup>١٢</sup> مقابلة أجراها باحث الهيئة مع المحامي مجدي ضراغمة بتاريخ ٢٠٠٩/٨/١٢ والذي يعمل مستشاراً لملف الجمعيات في وزارة الداخلية - رام الله.

الطلبات التي تصل إلى الوزارة بخصوص تسجيل الجمعيات يتم إرسال نسخة منها إلى الأجهزة الأمنية لإجراء الفحص الأمني على مقدمي طلب تسجيل الجمعية، وذلك بناء على تعليمات وزير الداخلية<sup>١٣</sup>.

أما في قطاع غزة فقد بلغ عدد الجمعيات المسجلة والعاملة (٨٩٩) جمعية، فيما تقدمت خلال عام ٢٠٠٩ (١٠١) جمعية بطلب تسجيل لدى وزارة الداخلية وتمت الموافقة على (٤٤) طلبا فيما تم رفض (٣٥) طلب تسجيل، ولم يتم الرد على (٢٢) طلبا منها رغم مضي مدة الشهرين على موعد تقديم الطلبات للدائرة المختصة في وزارة الداخلية<sup>١٤</sup>.

لاحظت الهيئة انه على الرغم من أن قانون الجمعيات قد نص صراحة في المادة (٣/٤) على أنه إذا انقضت مدة الشهرين التي حددها القانون فان الجمعية تصبح مسجلة حكما، فإن كلا من وزارة الداخلية في الضفة الغربية ووزارة الداخلية في الحكومة المقالة لم تلتزم بنص القانون، بل وخالفته دون وجود مسوغات قانونية وعلى ما يبدو لاعتبارات سياسية، حيث لا يمكن لأية جمعية أن تقوم بممارسة أي عمل أو فتح حساب بنكي لها دون الحصول على موافقة وزارة الداخلية التي في الأصل يجب أن يقتصر دورها وفقا لأحكام القانون على استلام الطلب والتحقق من استيفاء الشروط للموافقة على تسجيل الجمعية.

## ٢. اقتحام مقرات الجمعيات والسيطرة عليها:

منذ حالة الانقسام السياسي في الضفة الغربية وفي قطاع غزة دأبت الأجهزة الأمنية على اقتحام العديد من مقرات الجمعيات والسيطرة عليها لأسباب لا تتفق وأحكام القانون، وقد برز ذلك من خلال التقرير الذي أصدرته الهيئة في عام ٢٠٠٨ حول واقع الجمعيات في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

وعليه فقد وثقت الهيئة في الضفة الغربية اقتحام جهاز المخابرات العامة في مدينة قلقيلية

<sup>١٣</sup> مقابلة اجراها باحث الهيئة مع الاستاذ احمد ابو زيد مسؤول ملف الجمعيات في وزارة الداخلية بتاريخ ٢٠٠٩/٨/١٣ في رام الله.

<sup>١٤</sup> مقابلة أجرتها باحثة الهيئة مع السيد عبد الخالق بدوان نائب مدير عام الشؤون العامة في وزارة الداخلية في الحكومة المقالة بتاريخ ٢٠٠٩/٨/٣.

مصنعا للأطراف الصناعية بتاريخ ٢٠٠٨/٨/١ وكذلك فعل ذات الجهاز في الخليل عندما اقتحم جمعية تفوح للثقافة والفنون بتاريخ ٢٠٠٨/٨/٦ بينما اقتحم جهاز الأمن الوقائي جمعية الظاهرية الخيرية في ٢٠٠٨/٨/٦ وصادر محتوياتها، وخلال عام ٢٠٠٩ سجلت الهيئة اقتحام جهاز الأمن الوقائي للجمعية الطبية في قبالان حيث قاموا بتفتيشها ومن ثم تم استبدال هيئتها الإدارية .

فيما استمر النهج ذاته في قطاع غزة، حيث اقتحمت الأجهزة الأمنية التابعة للحكومة المقالة عددا من الجمعيات في عام ٢٠٠٨ وحولت بعضها الآخر إلى مقر رسمية وشرطية، كما حصل مع الهيئة الفلسطينية لطلبة الجامعات في غزة، ففي تاريخ ٢٠٠٩/٥/٦ تم اقتحام الجمعية والاستيلاء عليها وتحويلها إلى مقر لديوان الرقابة المالية والإدارية، ويذكر أن المبنى مكون من خمسة طوابق، كما أن مقر جمعية الطاهر الفلسطيني يستخدم كمقر للشرطة في بلدة بيت حانون، وكذلك مبنى منتدى العلماء الصغار ما زال يستخدم كمقر لجهاز الأمن الداخلي على الرغم من صدور قرار من وزارة الداخلية في الحكومة المقالة بإعادة فتح الجمعية واستئناف عملها .

يستدل من كل ذلك أن طرفي الانقسام قد خالفا المادة (٤١) من قانون الجمعيات والتي نصت على انه «لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي مركز من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة»<sup>١٥</sup> . ويستقى من نص المادة (٤١) من قانون الجمعيات والمادة (٣٩) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني أن الجمعيات تعامل معاملة المنازل فلا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بإذن قضائي صادر من جهة مختصة، وهذا يدل على أن الأجهزة الأمنية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة لم تلتزم احتكاما إلى نصوص القانون، بل إنها عملت على اختراقه بصورة ممنهجة ومستمرة .

<sup>١٥</sup> يذكر أن قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ نص في المادة (١/٣٩) على أن «دخول المنازل وتفتيشها عمل من أعمال التحقيق لا يتم إلا بمذكرة من قبل النيابة أو في حضورها، بناء على اتهام موجه إلى شخص يقيم في المنزل المراد تفتيشه بارتكاب جنائية أو جنحة أو باشتراكه في ارتكابها، أو لوجود قرائن قوية على انه يحوز اشياء تتعلق في الجريمة» .

### ٣. التدخل في إدارة الجمعيات وحلها:

جاء نص قانون الجمعيات ووضح في مسألة إدارة الجمعيات وسبل حلها، حيث نصت المادة (٢٢) على أن «١- عند تعذر اجتماع مجلس الإدارة بسبب الاستقالة أو الوفاة يتولى من تبقى في مجلس الإدارة (باعتبارهم لجنة مؤقتة) مهمة المجلس لمدة أقصاها شهر، وتتم دعوة الجمعية العمومية خلال المدة نفسها لاختيار مجلس إدارة جديد. ٢- إذا كانت الاستقالة جماعية أو لم تقم اللجنة المؤقتة بمهامها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة يقوم الوزير بتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية لتقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة أقصاها شهر ولدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال الأجل ذاته لاختيار مجلس إدارة جديد».

ففي الضفة الغربية لاحظت الهيئة أن مسألة تعيين لجان مؤقتة لإدارة الجمعيات استمرت خلال عام ٢٠٠٩، حيث تم تعيين (١١) لجنة مؤقتة<sup>١٦</sup> في عدد من الجمعيات ولم تحي هذه اللجان في أغلبها متفقة وأحكام القانون، مع العلم انه وخلال عام ٢٠٠٨ تم تعيين (٢٨) لجنة مؤقتة لإدارة الجمعيات.

فيما تم حل (٢٢) جمعية خلال عام ٢٠٠٩ و(٦٩) جمعية خلال عام ٢٠٠٨، وقد جاء حل الجمعيات بناء على توجيه إنذارات وفقاً لأحكام القانون لأسباب مثل عدم عقد اجتماعات مجلس إدارة، أو عدم مباشرتها في العمل خلال السنة الأولى من تسجيلها، ورغم ذلك فقد أشارت السيدة فدوى الشاعر مدير عام دائرة المنظمات في وزارة الداخلية في الضفة الغربية إلى أن بعض الجمعيات أغلقت بموجب قرار سياسي حفاظاً على متطلبات «الأمن القومي»<sup>١٧</sup>.

أما في قطاع غزة فأكد عبد الخالق بدوان نائب مدير عام الشؤون العامة أن الوزارة قامت بالتدخل في عمل ثلاث جمعيات وهي جمعية إشراقة الخير، وجمعية أصدقاء المريض، وجمعية الهدى التنموية في بني سهيلا، حيث تم تشكيل مجالس إدارة جديدة، وأضاف:

<sup>١٦</sup> مقابلة اجراها باحث الهيئة مع المحامي مجدي ضراغمة في وزارة الداخلية برام الله بتاريخ ١٢/٨/٢٠٠٩.

<sup>١٧</sup> يُنظر تقرير الهيئة واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية خلال العام ٢٠٠٨ ص ٣٦.

فيما يتعلق بحل الجمعيات فإن وزارة الداخلية قامت خلال عام ٢٠٠٩ بحل (٤٠) جمعية<sup>١٨</sup>. مع العلم انه تم حل (١٧١) جمعية خلال عام ٢٠٠٨ في قطاع غزة .

ويمكن القول إن قانون الجمعيات قد عالج الحالات التي يتم فيها حل الجمعيات وفق المادة (٣٧)<sup>١٩</sup>، وكذلك حدد القانون الجهة صاحبة الاختصاص بحل الجمعية أو الهيئة الأهلية، وذلك طبقا للمادة (٣٨)<sup>٢٠</sup> من القانون ذاته .

على الرغم من قيام وزارة الداخلية في حكومة تسيير الأعمال وفي الحكومة المقالة بتوجيه سلسلة من الإنذارات وفقا لنص المادة (٣٧) قبل أن تبشر بإجراءات حلها وفقا للمادة (٣٨) من القانون، إلا أن الهيئة ترى أن هذه الإنذارات تأتي في سياق حالة الانقسام السياسي، حتى وإن أكدت وزارة الداخلية في الضفة ونظيرتها في الحكومة المقالة أن هذه الإجراءات ليس لها علاقة بحالة الانقسام السياسي، حيث لم تسجل الهيئة قبل الانقسام السياسي أية حالات لحل جمعيات أو استبدال هيئاتها الإدارية بهذا المستوى منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، لا بل شجعت السلطة الوطنية إنشاء الجمعيات والهيئات الأهلية، وذلك من خلال تنظيم هذا الحق عبر إصدار قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية في مطلع عام ٢٠٠٠ .

#### ٤. ممارسة وزارة الداخلية التدقيق المالي والإداري وتجميد بعض الحسابات المالية:

عالج قانون الجمعيات الخيرية مسألة الرقابة المالية والإدارية على عمل الجمعيات وأناطها بوزارة الاختصاص عندما نص في المادة (٦) على: «تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة

<sup>١٨</sup> مقابلة أجرتها باحثة الهيئة مع السيد عبد الخالق بدوان نائب مدير عام الشؤون العامة في وزارة الداخلية للحكومة المقالة بتاريخ ٨/٣/٢٠٠٩ - غزة .

<sup>١٩</sup> المادة (٣٧) تنص على: «تحل الجمعية في الحالات التالية: ١- صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية ويجب أن يبلغ القرار فور صدوره للوزارة. ٢- إذا لم تبشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها ما لم يكن التوقف ناشئا عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة، وفي هذه الحالة يبلغ تسجيلها من قبل الوزارة بعد انذارها خطياً. ٣- إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من تاريخ انذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة» .

<sup>٢٠</sup> المادة (٣٨) تنص على: «١- في حالة صدور قرار من الوزير بالغاء تسجيل اية جمعية أو هيئة يجب ان يكون القرار مسببا وخطيا، ويحق للجمعية أو الهيئة الطعن فيه امام المحكمة المختصة. ٢- اذا تم الطعن في قرار حل الجمعية أو الهيئة امام المحكمة المختصة يجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها حين صدور قرار قضائي مؤقت او نهائي بتوقيفها عن عملها او حلها» .

عمل الجمعيات والهيئات وفقا لأحكام هذا القانون، وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للثبوت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقا لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة، وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للثبوت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون». يلاحظ من نص المادة المذكورة أن متابعة عمل الجمعيات هي من اختصاص الوزارة التي يقع عمل الجمعية ضمن مسؤولياتها، فمثلا الجمعية التي تعمل في مجال الإغاثة وتقديم المساعدات الطارئة والإنسانية يتم تقديم طلب تسجيلها من خلال وزارة الداخلية، وعليه تقوم الوزارة المختصة بالرقابة على عملها وتكون وزارة الشؤون الاجتماعية هي المكلفة بهذه الرقابة، كما ان النص قد قيد الحق في الرقابة على عمل الجمعيات ولم يأت على إطلاقه بل جعله مرهونا بقرار خطي ومسبب من قبل الوزير المختص، وفي كل حالة على حدة. على أن يكون هذا الإجراء للتحقق من أن الأموال قد صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله، في المقابل فقد نصت المادة (١٣) من ذات القانون على إلزامية تقديم الجمعيات تقارير سنوية حول أنشطتها وتقريرا ماليا مصدقا من قبل مدقق حسابات قانوني إلى وزارة الاختصاص.

ففي الضفة الغربية قامت وزارة الداخلية خلال عام ٢٠٠٩ بالرقابة على (٢١٠) جمعيات لغاية شهر آب من عام ٢٠٠٩ مقارنة بـ (٢٠٠) عملية مراجعة مالية وإدارية تمت خلال عام ٢٠٠٨.

كما قيدت سلطة النقد بسبب التعليمات التي أصدرتها للبنوك العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة من عمليات فتح الحسابات البنكية للجمعيات، حيث يشترط من الجمعية الحصول على كتاب من وزارة الداخلية في حكومة تسيير الأعمال تؤكد أنها مسجلة حسب القانون. وتأتي هذه التعليمات مخالفة لنص القانون وخاصة المادة (٣/٤) التي اعتبرت أن الجمعية تصبح لها الشخصية الاعتبارية بمضي مدة الشهرين من تاريخ تقديم طلب التسجيل إذا لم يأتها رد بعدم الموافقة على التسجيل، وعليه تستطيع الجمعية أن تباشر عملها.

أما في قطاع غزة فإن دائرة الجمعيات في وزارة الداخلية للحكومة المقالة مارست الرقابة خلال عام ٢٠٠٩ على حوالي (١٧٠) جمعية وهيئة أهلية، فيما قامت بالرقابة على (٣٧٥) خلال عام ٢٠٠٨.

يتبين للهيئة أن قيام وزارة الداخلية في حكومة تسيير الأعمال ووزارة الداخلية في الحكومة المقالة في قطاع غزة بممارسة الرقابة الإدارية والمالية على الجمعيات يعد مخالفة لنص المادة (٦) والمادة (١٣) من قانون الجمعيات وتعديا على اختصاصات الوزارات الأخرى، وهذا ما يعزز ما ذهبنا إليه من أن الاعتبارات الأمنية والسياسية قدمت على منظومة الحقوق ومبدأ سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية، وذلك بسبب استمرار حالة الانقسام السياسي بين شطري الوطن.

### ٥.التوجه للقضاء من قبل الجمعيات التي تم رفض تسجيلها أو حلها أو استبدال هيئاتها الإدارية:

جاء قانون الجمعيات متفقاً مع أحكام القانون الأساسي<sup>٢١</sup>، وذلك بعدم تحصين أي عمل أو قرار إداري من الرقابة القضائية، حيث أتاح في المواد (٤/٤) و(٣٨) من التوجه إلى القضاء للطعن بالقرارات الإدارية التي قد تصدر من قبل الوزير والخاصة برفض التسجيل أو حل الجمعية أو استبدال الهيئة الإدارية.

ففي الضفة الغربية هناك عدد محدود من القضايا التي تم تقديم التماس بخصوصها إلى محكمة العدل العليا يتعلق برفض التسجيل أو استبدال الهيئات الإدارية أو حلها أو حتى رفض فتح حساب بنكي لإحدى الجمعيات، نذكر هنا قضية جمعية الورود الخيرية التي صدر قرار من محكمة العدل العليا ألزم وزارة الداخلية بإعادة فتح حسابها البنكي لدى البنك العربي، كما أن محكمة العدل العليا سجلت سابقة قضائية بقبول قرار وزير الداخلية باستبدال مجلس إدارة الإسكان الفلسطيني بهيئة مؤقتة على الرغم من أن القانون لم ينص على استبدال الهيئة الإدارية دون مسوغات قانونية خلافاً لأحكام المادة (٢٢) من نص قانون الجمعيات، حيث ردت محكمة العدل العليا طلب الهيئة الإدارية المنتخبة باتخاذ قرار مؤقت يمكن الهيئة المنتخبة من مباشرة أعمالها، لا بل قررت المحكمة المضي قدماً في الدعوى وعدم إلغاء قرار وزير الداخلية.

<sup>٢١</sup> تنص المادة (٢/٣٠) على: «يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء».



أما في قطاع غزة فإن هناك (١٠) قضايا رفعت بحق وزارة الداخلية لقيامها بحل عدد من هذه الجمعيات شُطبت منها قضيتان وبقيت ثمانى قضايا أمام الحكم منظورة<sup>٢٢</sup>.

## ٦- الاعتقال وملاحقة رؤساء الجمعيات وأعضاء الهيئات الإدارية.

استمرت الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة بملاحقة بعض رؤساء الجمعيات وأعضائها الإداريين، وان ادعت هذه الأجهزة أن اعتقال هؤلاء الأشخاص وملاحقتهم جاء على خلفية ارتكابهم مخالفات قانونية.

## ثالثاً: الخلاصة والتوصيات:

يستخلص من جملة الانتهاكات التي ارتكبت بحق الجمعيات وتكوينها في أراضي السلطة الوطنية انه وعلى الرغم من توفر إطار قانوني عصري يحكم تسجيل الجمعيات وعملها، إلا أن استمرار حالة الانقسام السياسي وتقديم الاعتبارات الأمنية على منظومة الحقوق والحريات العامة يجعل من ممارسة الحق في تشكيل الجمعيات في مهبط الريح، فالتسجيل الذي نص عليه القانون بات بحكم الأوامر والتعليمات ترخيصاً، وأضحى استبدال الهيئات الإدارية ومجالس الإدارة نهجاً على الرغم من انه ورد استثناءً وفي حالات محددة نص عليها القانون، فيما باتت سياسة حل الجمعيات ولأسباب غير جوهرية نهجاً قائماً ويوظف لاعتبارات لا تتفق شكلاً أو مضموناً مع نصوص القانون ولائحته التنفيذية، وفوق كل ذلك استمرار الأجهزة الأمنية في الدخول إلى الجمعيات وتفتيشها واعتقال بعض مجالس إدارتها دون إذن قضائي ومصادرة العديد من محتوياتها دون أي مسوغ قانوني وبلا أي مذكرة قضائية صادرة من الجهة المختصة، ناهيك عن استمرار استخدام بعض هذه الجمعيات مقرات للأجهزة الرسمية والأمنية كما هو حاصل في قطاع غزة، كما نرى أن سلطة النقد

<sup>٢٢</sup> الجمعيات التي رفعت التماسات الى محكمة العدل العليا المشكلة من قبل مجلس العدل الاعلى في قطاع غزة من قبل الحكومة المقالة، وهي جمعية الاطباء البشريين، جمعية المهن الهندسية المساعدة، جمعية تنمية وتطوير مجمع الشهيد محمد الدرة (تم شطب الطلب)، جمعية معهد الأمل للايتام، جمعية اشراقه الخيرية (قررت المحكمة شطب الطلب)، جمعية المركز الفلسطيني للتواصل الانساني، جمعية الادارين الفلسطينيين، جمعية المستقبل الشبابي، جمعية جهود غزة التطوعية للاغاثة السريعة، جمعية أطباء الاسنان.

ولاعتبارات غير قانونية تحظر على البنوك فتح حسابات بنكية للجمعيات الخيرية طالما أن الجمعية لم تسوِّ وضعها أو لم تحصل على شهادة التسجيل من وزارة الداخلية في حكومة تسيير الأعمال. بالإجمال يمكن القول إن دور الجمعيات والهيئات الأهلية تراجع بحكم استمرار حالة الانقسام، حيث يسعى كل طرف للسيطرة على هذا القطاع الأهلي الواسع لخدمة مصالحه السياسية بعيدا عن الاعتبارات الحقوقية والقانونية.

ففي الضفة الغربية وثقت الهيئة اعتقال جهاز المخابرات العامة رئيس مركز تفوح للثقافة والفنون محمد احمد إزريقات وأمين سر المركز حرب إزريقات خلال عام ٢٠٠٨، كما اعتقل الأمن الوقائي عددا من العاملين في الجمعية الخيرية الإسلامية في رام الله، وكذلك اعتُقل الدكتور رائد نعييرات من قبل جهاز المخابرات خلال عام ٢٠٠٩، وهو يعمل رئيس المركز الفلسطيني للديمقراطية والدراسات.

أما في قطاع غزة فقد اعتقل جهاز الأمن الداخلي جمال الشويكي رئيس إدارة الجمعية الأهلية الفلسطينية، كما تم احتجاز نائب رئيس مجلس إدارة جمعية الطاهر الفلسطيني السيد عبد اللطيف أبو عودة، أما خلال عام ٢٠٠٩ فقد تم الاعتداء على ابتسام الزعانين رئيس مجلس إدارة جمعية العطاء الخيرية.

### **وبناءً على كل ذلك فإن الهيئة توصي حكومة تسيير الأعمال بالآتي:**

الاحتكام إلى نصوص قانون الجمعيات والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ ولائحته التنفيذية، والتوقف الفوري عن حل واستبدال الهيئات الإدارية للجمعيات بصورة لا تتفق وأحكام القانون.

على وزارة الداخلية التوقف عن عرض طلبات التسجيل الخاصة بالجمعيات على الأجهزة الأمنية لإجراء ما بات يعرف بـ«السلامة الأمنية»، والاحتكام إلى القانون من خلال فحص سلامة طلب التسجيل وفقا للأصول المرعية.

## أما التوصيات إلى الحكومة المقالة في قطاع غزة فيمكن تلخيصها بالاتي:

١ . ضرورة الاحتكام إلى نصوص قانون الجمعيات والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ ولائحته التنفيذية، والتوقف الفوري عن حل واستبدال الهيئات الإدارية للجمعيات بصورة لا تتفق وأحكام القانون .

٢ . على وزارة الداخلية ضمان تنفيذ قراراتها، عبر السماح للجمعيات التي وافقت على عملها بمباشرة أعمالها، بحيث تعمل على إخلاء الأجهزة الأمنية من بعض مقرات هذه الجمعيات .