عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية كمؤسسة مجتمع مدني

أحلام إبراهيم مصطفى دراغمة

رسالة ماجستير

القدس – فلسطين

1436هـ/2015م

التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية كمؤسسة مجتمع مدني

إعداد:

أحلام إبراهيم مصطفى دراغمة

بكالوريوس حقوق من جامعة القدس / فلسطين

المشرف: الدكتور عبد الملك الريماوي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام / كلية الحقوق/ جامعة القدس

1436هـ/2015م

جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

برنامج القانون

إجازة الرسالة

التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية كمؤسسة مجتمع مدني

اسم الطالبة: أحلام إبراهيم مصطفى دراغمة

الرقم الجامعي: 21220343

المشرف: الدكتورعبد المالك الريماوي

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ / /٢٠١٥ من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة أسمائهم وتواقيعهم:

١. رئيس لجنة المناقشة: دكتور عبد المالك الريماوي التوقيع: .....

٢. ممتحناً داخلياً: دكتور عيسى مناصرة التوقيع: .....

٣. ممتحناً خارجياً: دكتور فراس ملحم التوقيع: .....

القدس – فلسطين

1436هـ/٢٠١٥م

الإهداء

الى امي حيث سكنت روحي

الى ابي يا من أحمل اسمك بكل فخر

إلى فرحتي "بلال... ميسون... عامر... نوال... عمر... تامر... مصطفى

إلى شمسي وظلي

الى من يحبهم القلب ... اذكرهم .. روحا ... روحا.... طيفاً.... طيفاً

إقرار

أقر أنا معد الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منهـــا لـــم يقدم لنيل أية درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع :

أحلام إبراهيم مصطفى دراغمة

التاريخ : 2015/12/2

شكر وعرفان

أحمد الله عز وجل الذي يسر لي السبيل ووفقني لانجاز هذا العمل المتواضع، واحمده على نعمه.

كما أتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى من تفضل عليَّ بقبول الإشراف على رسالتي، وما بخل بشيء طلبته وأرشدني ورعاني طوال فترة كتابتها الدكتور "**عبد المالك الرياماوي**" حفظه الله، وإلى **الأستاذين المناقشين** كل التقدير والاحترام، أسأل الله أن يثيبهما خيراً.

والشكر موصول إلى الدكتور **محمد خلف** منسق برنامج الدراسات العليا حيث تفانى في توجيهي وتقديم يد العون والمساعدة لي .

وكما أتقدم بالجزيل الشكر إلى **برنامج المقاومة الشعبية** لمنحه ثقة المشاركة في هذا البرنامج .

الملخص

الجمعية الأهلية جزء من المجتمع المدني الذي يعبر عن مجموعة من التنظيمات التطوعية المستقلة عن الدولة التي تهدف لتقديم خدمات عامة للجمهور كالجمعيات الخيرية والأحزاب والنقابات، وأكد القانون الأساسي الفلسطيني حق تشكيل الجمعيات كحق دستوري حيث نص في المادة (2/26) منه: للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية : 2- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

مؤسسات المجتمع المدني كثيفة التواجد في الضفة الغربية من فلسطين، وتشكل في مجملها هيئات ومؤسسات وجمعيات تستطيع العمل وفق المستجدات الراهنة في الحالة الفلسطينية، وهذه المؤسسات ذات تجمع مشروع وهادف لتقديم خدمات مجتمعية للصالح العام، ولتدعيم أسس الديمقراطية وسيادة القانون، وتلتزم بتقديم التقارير الإدارية والمالية كدليل على شفافيتها ومصداقيتها.

تعرف الجمعية الأهلية بأنها شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية.

وهي شخص اعتباري معنوي له أهلية في حدود الغرض الذي أنشئ من أجله، ولها وذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للأعضاء فيها، تنشأ عن اتفاق مجموعة من الأشخاص لذا فهي تحتاج كي تنشأ مجموعة من الشروط، منها شروط شخصية ومنها شروط موضوعية.

طبيعة العلاقة بين الجمعيات والدولة في التشريعات العربية لا تتحدد من خلال الرقابة على تكوينها فقط وإنما بسلطات الرقابة والإشراف والحل التي تتمتع بها الدولة في مواجهة الجمعيات، فغالبية التشريعات العربية تفرض رقابتها على تأسيس الجمعيات

ونشاطاتها، كما أنها تتمتع بموجب التشريعات الناظمة لعمل الجمعيات بحق حلها أو إلغائها.

تبين الباحثة في هذه الدراسة الأحكام القانونية المنظمة للجمعيات الأهلية منذ البدء بإجراءات تسجيل الجمعية وانتهاءً بحلها وتصفيتها، ونصاب انعقاد اجتماعاتها واتخاذ القرارات فيها، كما تبين آليات الرقابة عليها، ومدى توافق الرقابة الحاصلة على الجمعية الأهلية من قبل الجهات الرسمية مع القوانين السارية.

الجمعيات الأهلية كأحد أنواع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني تخضع لتنظيم قانوني محدد، فهل ساعد هذا التنظيم القانوني هذه المؤسسات في قيامها بالدور المنوط بها، هذا أحد أهم المسائل التي تنصب عليها هذه الدراسة، وذلك بعد إيجاز التطور التاريخي لهذه الجمعيات.

تقوم هذه الدراسة على فرضية أن الجمعيات الأهلية تلعب دوراً في تعزيز بناء الدولة الفلسطينية، ولكنها مازالت بحاجة إلى تعزيز هذا الدور، فانصب البحث على بيان العوائق والتحديات التي تحول دون قيام هذه المؤسسات بدورها الكامل، وأثر التشريعات الفلسطينية الحالية في تعزيز أو تقويض هذا الدور.

حاولت الباحثة الإجابة على عدد من الأسئلة منها: ما طبيعة العلاقة بين الدولة الجمعيات الأهلية؟ هل التنظيم القانوني لمؤسسات المجتمع المدني يشكل عائقاً أمام عملها؟ هل التشريعات الوطنية أو الداخلية جاءت منسجمة مع المعايير والمواثيق الدولية؟ هل هناك حاجة إلى تشريعات إضافية لتنظيم عمل هذه الجمعيات؟ كما تتناول الدراسة بيان شروط تكوين هذه الجمعيات وكيفية انتهائها، وآثار نهاية الجمعيات الأهلية بالنسبة للأطراف وبالنسبة للغير.

The Legal regulation of the non-governmental organization as civil society institutions

Prepared by: Ahlam Ibrahim Mustafa Daraghmeh

Sypervised by: Dr. Abdel Malek Al- Remawi

Abstract

A non- governmentl organization (NGO) is part of the civil society that articulates a group of voluntary independent organizations that are not governmental and endeavor to perform a variety of public services such as: charity societies, parties and unions.

Tha Palestinian Basic Law reinforces the constitutional right of establishing organizations and society; Article 26/2 states: "Palestinians shall have the right to participate in political life, both individually and in groups. They shall have the following rights in particular: (2) to form and establish unions, associations, societies, clubs and popular institutions in accordance with the law."

The civil society associations are mushroomed in the West Bank of Palestine, they constitute, as a whole, bodies, organizations and societies that are able to operate in accordance with the current developments in the Palestinian arena; they are task- orented legitimate assemblage that provide societal services to the community, advocate democracy notions and rule of law. They are committee of submitting administrative and financial reports as an evidence of their credibility and transparency.

A non- governmental organization (NGO)) is known as an independent moral character established upon and agreement between at least seven members with a common interest to serve the public without seeking for any financial profits or realization of personal interest. It is a juridical moral character with the competent and capacity whithin the purpose for which it is established; ithas afinancial disclosure that is separate and independent of the founding members' disclosures. It is mainly established following an agreement of a number of people; thus, it requires a set of conditions; personal and substantive ones.

The nature of the relationship with the state/ government in the Arab legislations is not determined merely via monitoring establishment of the NGO's but rather than via the powers of monitoring, supervision and dissolution that the state holds in the face of the

NGOs; since most of the Arab legislations impose their monitoring on the organizations' establishment and activities; moreover, they have the power, in compaliance with the regulating legislations of the NGOs work, to dissolve or revoke them.

The researcher explorers, throughout this study, the regulating legal provisiond of the NGOs starting from the initiation of the registration procedures ending by the dissolution and liquidation; the quorum of their meetingd and the quorum of decision making as well. She also demonstrates the monitoring mechanisms and to whjat extent the actual monitoring on the organization activities by the official bodies comply with the prevailing applicable laws.

The NGOs, as a category of the Palestinian civil society organizations, are subject to a definite legal regulation; has this legal regulation supported these organizations and baked them to realize their anticipated roles? This is one of the main axes of this study, after a brief review of the NGOs historical development.

This study is based on the hypothesis that NGOs play a role in boosting the construction of the Palestinian state; nevertheless, they still require more strengthening to attain this role. This study focuses on exhibiting the challenges and obstacles that prevent these organizxations to fully realize their role and the impact of the current palestinan legislations on fortifying or weakening this role.

The researcher has tries to answer number of questions, among which are: what is the nature of the relationship between the state and the NGOs? Does the legal organization of the civil society associations constitute an obstacle to their work and activitis? Are the national or internal legislations consistent with the internantional conventions and standards? Is there a need for additional legislations toregulate the work of the NGOs?

Moreover, the study explores the conditions of establishing and terminating these NGOs and th consequences of ending these organizations for the involoved parties and for the others.

المقدمة

نشأت الجمعيات الأهلية باعتبارها أحد مؤسسات المجتمع المدني ضمن سياقات تاريخية وأنظمة حكم سياسية مختلفة، وكان لها دورٌ بارزٌ بشكل متفاوت في الانتقال والتحول الديمقراطي وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان والمطالبة بتحقيقها واحترامها، وللجمعيات في فلسطين ميزةٌ خاصةٌ نظراً لتطورها بشكل مختلف عن التطور الحاصل في الدول الأخرى؛ ذلك أن غالبية مؤسسات المجتمع بما فيها الجمعيات برزت في إطار الدولة بخلاف مؤسسات وجمعيات المجتمع المدني الفلسطيني التي تشكلت في غياب الدولة والاستقلال وفي ظل احتلال.

المجتمع المدني لا يمكن أن يفهم كحقيقة تجريبية بالانفصال عن الدولة والتطورات العامة للمجتمع، وبالتالي لا يخلو أي مجتمع بشري من تنظيم مدني أو مجتمع مدني وإلا كان هذا المجتمع همجياً، وقد مر المجتمع المدني الفلسطيني بعدة مراحل هي المنعطفات التي عرفتها القضية الفلسطينية، فقد طغى العمل السري على غالبية نشاطات الجمعيات، حيث أن قوانين الانتداب لم تسمح للفلسطينيين بتنظيم أنفسهم سياسياً واجتماعياً إلا بالشكل الذي يخدم مصالح الاستعمار، وتحايلاً على قوانين المحتل أخذت مؤسسات المجتمع المدني طابعاً أهلياً تقليدياً تمثل في الجمعيات الخيرية، حيث لعبت العلاقات العائلية والعشائرية والطائفية دوراً في هيكلة الجمعيات كأحد ركائز المجتمع المدني، كما لعبت العائلات المشهورة والمنتمية إلى الطبقة الإقطاعية والبرجوازية دوراً في تشكيل مؤسسات المجتمع المدني وقيادتها.

منذ العام 1917 أُخْضع المجتمع الفلسطيني لمعادلة صراع غير متكافئة، وفرض عليه مخطط يهدف لإقامة وطني قومي لليهود في فلسطين، ومنذ ذلك التاريخ حتى (18) مايو 1994 وهو تاريخ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، والمجتمع المدني الفلسطيني بمؤسساته من جمعيات خيرية وهيئات أهلية وأحزاب ونقابات قائم ويملأ فراغ غياب الدولة الوطنية، بالرغم من خضوعه لتشريعات غريبة عنه تهدف لخدمة المشروع الصهيوني وعرقلة نمو وتطور المجتمع الفلسطيني على كافة النواحي.

مرت الجمعيات الأهلية الفلسطينية في سياق تشكُّلِها التاريخيِّ بتجربة مختلفة إلى حد بعيد عن تجارب باقي دول العالم، سواءُ من حيث الظروفُ المحيطةُ، أو من حيث الأهدافُ والقوانينُ التي نظمت ممارسة حق تشكيل الجمعيات الأهلية والرقابة على نشاطها، حيث يعود تاريخ ظهور الجمعيات في فلسطين إلى بداية القرن التاسعَ عشرَ، حيث طغى عليها الطابع الخيري حتى فترة متأخرة من أربعينات ذلك القرن، وقام بتأسيسها أشخاص أرستقراطيون، رأوا في هذا النوع رافداً إضافياً لتعزيز مكانتهم الاجتماعية.[1]

تشكل الجمعيات الأهلية حلقة وصل بين الأفراد والمؤسسات الحكومية حيث أنها تؤدي أدواراً لا تؤديها الحكومة؛ فتقوم بإشباع حاجات مجتمعية معينّة، وعلى هذه المؤسسات– كي تكون فاعلة– أن تقوم على تعزيز الحكم الرشيد الذي يقوم على أساس المساواة والشفافية بداخلها، والجمعيات– كجزء هام من المجتمع المدني الفلسطيني– شُكِّلِت استجابة للأزمات التاريخية التي تعرضت لها فلسطين، وبالتالي ارتبطت بالصراع والمقاومة من أجل البقاء والصمود والثبات على الأرض تمهيداً لإقامة دولة فلسطينية.

تستطيع الجمعيات الأهلية في مختلف الدول أن تمارس دوراً حماسياً في الكثير من القضايا المحورية والمفصلية في المجتمع الذي تعيش فيه وهي بهذا تكون أداة تدعم وتعزز دور السلطة القائمة في الدولة من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية والحقوق المدنية والحكم الرشيد، وعليه فهناك حاجة لدراسة ماهية الجمعيات الأهلية كأحد العناصر الأساسية في المجتمع المدني، باعتبار أنه من خلال المجتمع المدني يكون للمجتمع سلطة قوية ومؤثرة مقابل سلطة الدولة مما يحول دون تسلطها واستبدادها نظراً لوجود طرفٍ موازٍ لها يراقبها باستمرار ويحاسبها إن لزم الأمر.

القانون الذي يعطي للمواطنين فرصة المشاركة في رسم الأنظمة والقوانين والسياسات العامة، سيسهم في بناء مجتمع ديمقراطي قوي ومستقل وشفاف، كما أن استقلالية الجمعيات الأهلية شرط جوهري كي نقول بوجود مجتمع مدني قوي وفاعل يساهم في حماية مصالح الأفراد والمؤسسات، وهذه الاستقلالية تفيد الشراكة مع الحكومة والقطاع الخاص لبناء المجتمع، لذا من المهم بيان الدور

[1]. تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان،ديوان المظالم، سلسلة تقارير خاصة (15) أيار2002، ص4

الذي تؤديه وتعمل عليه الجمعيات الأهلية الفلسطينية في ظل التنظيم القانوني القائم، وأثر هذا التنظيم على أدائها ومدى كفايته لحاجتها.

مشكلة الدراسة

ممارسة الجمعيات الأهلية لمسؤولياتها بشفافية ومصداقية، واحترام مبدأ المساءلة والمحاسبة أمام المستفيدين من الأعضاء أو الأجهزة الحكومية والقانون يساعدها على الاضطلاع بمسؤولياتها، فلا ديمقراطية حقيقية دون مساءلة ومحاسبة وشفافية، فهل كان للتنظيم القانوني للجمعيات الأهلية دورٌ حقيقيٌ في تنظيم علاقة هذه المؤسسات بالدولة من جهة والمجتمع من جهة ثانية على أساس دعم سيادة القانون وإشاعة ثقافة حقوق الإنسان والحريات العامة، وهل يتفق مع القوانين والمواثيق الدولية التي أولت اهتماماً كبيراً بالحق في تشكيل الجمعيات وأدرجته ضمن طائفة الحقوق التي تلقي على الدولة التزاماً إيجابياً بتنظيم هذا الحق وإقراره.

إن المأمول في الجمعيات الأهلية أن تشدد على تعزيز السيادة الوطنية وأن تواصل تقديم الخدمات الأساسية، ومن المتوقع منها أن تقوم بتعزيز المجتمع المدني وتقوية الحوار والتفاعل للمحافظة على النسيج الاجتماعي للمجتمع الفلسطيني، كما أنها مسؤولة عن تمكين المواطنين من مواجهة الحكم الضعيف.

وعليه فإن المشكلة الرئيسية لهذه الدراسة تتمحور في عدم وضوح دور التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية باعتبارها عنصراً فاعلاً وأساسياً في المجتمع المدني في بناء هذه الجمعيات، وهل تلبي هذه التشريعات حاجة المجتمع بما يتلاءم مع الوضع الفلسطيني الراهن، والحاجة إلى بيان دور الجمعيات الأهلية في الاقتراح والضغط من أجل إقرار التشريعات الناظمة لعملها، وضرورة بيان العلاقة بين الدولة وبينه كأحد مؤسسات المجتمع المدني الهامة،وقد ثار بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 جدل كبير بينها وبين المجتمع المدني الفلسطيني حول تنظيم وحرية واستقلالية عمل الجمعيات الخيرية.

أهمية الدراسة

لكثرة الجمعيات الأهلية في فلسطين:والتي تشكل في مجموعها هيئات ذات تجمع مشروع يهدف لتقديم خدمات مجتمعية للصالح العام؛ فإن الدراسة تبحث في القوانين المشرعة لتأسيس هذه الجمعيات، وبيان مدى مواءمة التشريعات الفلسطينية الحالية لتنظيم عملها مع الهدف الذي أنشئت من أجله ومع المعايير الدولية، ونقاط القوة والضعف فيها، ودراسة العوائق والتحديات أمام عمل هذه المؤسسات .

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى ما يأتي:

1. بيان التشريعات الناظمة لعمل الجمعيات الأهلية وتحديد وتوضيح ماهية الجمعيات الأهلية ودورها.
2. مدى انسجام التشريعات الوطنية مع المواثيق الدولية بشأن تنظيم الحق في تشكيل الجمعيات الأهلية.
3. تحديد الصعوبات والعوائق الرئيسة التي تواجه الجمعيات الأهلية
4. تقييم التنظيم القانوني لعمل الجمعيات الأهلية الفلسطينية، وبيان أثره على قيامها بعملها بالشكل المرجو.
5. تقييم دور الجمعيات الأهلية كشريك وعنصر أساسي في مؤسسات المجتمع المدني من حيث قدرتها على تحّمل المسؤولية المأمولة منها.

أسئلة الدراسة

ومن أجل تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه سيحاول الباحث في هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة الآتية:

1. مفهوم الجمعيات الأهلية ؟
2. ما هي المراحل التي مرت بها الجمعيات الأهلية الفلسطينية والتي أثرت في تنظيمها؟

3. هل الجمعيات الأهلية الفلسطينية قادرة على أداء الدور المتوقع منها في ظل التنظيم القانوني الحالي؟
4. هل الجمعيات الأهلية الفلسطينية بحاجة إلى تطوير أدائها بما يتناسب مع الدور المتوقع منها؟
5. هل هناك حاجة إلى تشريعات إضافية لتنظيم عمل الجمعيات الأهلية؟
6. هل القوانين الناظمة لعمل هذه المؤسسات عائق أمام عمل هذه المؤسسات؟
7. ما هي طبيعة العلاقة التي تربط بين الجمعيات الأهلية والدولة الفلسطينية؟
8. ما موقف القانون الدولي من تشكيل الجمعيات الأهلية ؟
9. ما أسس تشكيل الجمعيات الأهلية وحدود عملها وفقاً للقانون الدولي؟

منهج الدراسة

ستتبع الباحثه في هذه الدراسة المنهج التحليلي الوصفي، وذلك بدراسة واقع الجمعيات الأهلية وتحليل دورها واستعراض النصوص القانونية الناظمة لعملها، وبيان أوجه القصور فيها، وسيتبع المنهج التاريخي من خلال العرض لأهم المسارات التاريخية التي مرت بها الجمعيات الأهلية في فلسطين والعوامل التي أثرت في تشكيلها، بالإضافة إلى وصف موقف القانون الدولي والمواثيق الدولية من تشكيل الجمعيات الأهلية وحدود عملها وعوائق تشكيلها

فرضيات الدراسة

تقوم هذه الدراسة على الفرضيات الآتية:

1. التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية يشكل عاملاً هاماً وأساسياً في إحداث التغيير والتطوير لعمل هذه المؤسسات، وبالتالي فهو بحاجة إلى تطوير وتحديث، وهذا بما يتوافق مع المواثيق والقوانين الدولية.
2. هناك علاقة شراكة وتكامل بين الجمعيات الأهلية الفلسطينية والدولة؛ حيث تقوم هذه المؤسسات بالأدوار التي لا تستطيع الدولة القيام بها أو تقوم بأنشطة مكملة لها، ولكن هذه العلاقة غيرُ واضحة ومحددة بشكل كافٍ.

3. تقوم الجمعيات الأهلية بلعب دور هام في تعزيز بناء الدولة الفلسطينية كسلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث، وهذا من خلال ما تقدمه من أنشطة وفعاليات تخدم المجتمع والفرد، وهذا الدور يحتاج إلى تعزيز.
4. هناك حاجة إلى تعزيز دور الجمعيات الأهلية ؛ نظراً للحاجة الماسة لهذه المؤسسات باعتبار أن الدولة لا يمكن أن تستقل عن المجتمع المدني استقلالاً تاماً.

خطة الدراسة

تتناول الباحثة موضوع الرسالة في ثلاثة فصول، بحيث تدرس في الفصل الأول تنظيم تشكيل الجمعيات الأهلية، في مبحثين؛ الأول يتناول أسس الحق في تشكيل الجمعيات الأهلية، يقسم إلى مطلبين:

المطلب الأول يتناول هذا الأمر وفقاً للقانون الدولي (على الصعيد الخارجي)؛ حيث أولت المواثيق الدولية اهتماماً بالحق في تشكيل الجمعيات، وأكدت وجوب تمتع الجميع به على قدم المساواة، ومنعت القيام بأي عمل يشكل اعتداء على هذه الجمعيات، أو القيام بأي أمر من شأنه إعاقة عملها؛ بحيث تتناول الباحثة بيان كيفية تنظيم حق الأفراد في تشكيل الجمعيات الأهلية وفقاً للمعايير الدولية، وهذا وارد في المواثيق الدولية كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان،

وفي المطلب الثاني تدرس الباحثة أسس تشكيل الجمعيات الأهلية وفقاً للقانون الوطني، بحيث نبين كيف تناول القانون الأساسي الفلسطيني هذا الحق، وكذلك قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003. والمبحث الثاني تتناول دراسة شروط تشكيل الجمعيات الأهلية، فهناك شروط شخصية تتعلق بأشخاص القائمين على تأسيس الجمعية، تدرسها في مطلب أول، وشروط موضوعية تتعلق بالشروط اللازم توافرها لإخراج الشخصية المعنوية للجمعية إلى حيز الوجود وإجراءات ذلك.

وفصل ثانٍ تدرس فيه تنظيم تسيير الجمعيات الأهلية، من حيث ما يتعلق بعمل الجمعية وممارستها لأعمالها وقيامها بدورها في مبحث أول يقسم إلى مطلبين، الهيئة العامة للجمعية ودورها وصلاحياتها وتشكيلها في مطلب أول، وفي المطلب الثاني تدرس اجتماعات الهيئة العامة ومواعيدها وآلية انعقادها وكيفية اتخاذ القرارات فيها، وفي المبحث الثاني تتناول دراسة مجلس إدارة الجمعية؛ بحيث يقسم إلى مطلبين؛ صلاحياته وتشكيله في مطلب أول، اجتماعات وقرارات مجلس الإدارة في مطلب ثانٍ.

و فصل ثالث يبحث في تنظيم نهاية الجمعيات الأهلية، حيث تناول القانون الوطني تنظيم آلية انتهاء الجمعية، هذا سيكون موضوع الدراسة في مبحث أول بعنوان صور نهاية الجمعيات، يقسم إلى مطلبين؛ مطلب أول إنهاء الجمعية الخيرية عن طريق جهة الإدارة بقرار يصدر من قبل جهة تسجيل الجمعية (الإدارة) أي قرار فردي من قبل جهة الحكومة، مطلب ثانٍ تدرس فيه الإنهاء الطوعي للجمعية بقرار من قبل الأعضاء.

أما في المبحث الثاني من هذا الفصل فتتناول دراسة آثار نهاية الجمعيات الأهلية، في مطلبين؛ آثار حل وإنهاء الجمعية بالنسبة للأعضاء في مطلب أول، وآثار تترتب بالنسبة للغير في مطلب ثانٍ، حيث تكون خطة الدراسة على النحو الآتي:

الفصل الأول: تنظيم تشكيل الجمعيات الأهلية

المبحث الأول: أسس تشكيل الجمعيات **الأهلية**

المطلب الأول: القانون الخارجي (الدولي)

المطلب الثاني: القانون الداخلي (الوطني)

المبحث الثاني: شروط تشكيل الجمعيات **الأهلية**

المطلب الأول: الشخصية

المطلب الثاني: الموضوعية

الفصل الثاني: تنظيم تسيير الجمعيات الأهلية

المبحث الأول: الهيئة العامة

المطلب الأول: تشكيل الجمعية العمومية وصلاحياتها

المطلب الثاني: الاجتماع العادي وغير العادي

المبحث الثاني: مجلس الإدارة

المطلب الأول: تشكيل مجلس الإدارة وصلاحياته

المطلب الثاني: اجتماعات مجلس الإدارة

الفصل الثالث: تنظيم نهاية الجمعيات الأهلية

المبحث الأول: نهاية الشخصية القانونية الاعتبارية للجمعيات **الأهلية**

المطلب الأول: حل الجمعية الاختياري (الحل الطوعي)

المطلب الثاني: حل الجمعية الإجباري

المبحث الثاني: آثار نهاية الجمعيات الأهلية

المطلب الأول: بالنسبة للأطراف

المطلب الثاني: بالنسبة للغير

النتائج والتوصيات

الخاتمة

حدود الدراسة

تقتصر هذه الدراسة على الحدود التالية:

1. حدود زمانية: التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية منذ قدوم السلطة حتى تاريخ هذه الدراسة 1994 –2014 مع عرض لخلفيتها التاريخية منذ العام 1917
2. حدود مكانية: الجمعيات الأهلية الفلسطينية القائمة في الضفة الغربية وقطاع غزة

الفصل الأول

تنظيم تشكيل الجمعيات الأهلية

تعد الجمعيات الأهلية واحدة من مكونات المجتمع المدني، وهي مؤسسات ذات تجمع مشروع يسعى إلى تقديم خدمات مجتمعية للصالح العام لغايات تدعيم أسس الديمقراطية وسيادة القانون.

يمتلك المجتمع المدني عدة طرق لتفعيل نشاط هذه الجمعيات تتفق جميعها في غاية أساسية تتمثل في (تقديم العون ورفض الظلم، والنهوض بالمجتمع وتحقيق تنمية مستدامة فيه، كما أنها في نفس الوقت تسعى للمساءلة والمحاسبة، لذلك فإنها في الدول الدكتاتورية والتسلطية وفي دول نامية وفقيرة قد تكون مقيدة ومراقبة في كافة أنشطتها؛ حيث قامت كثير من الحكومات بتقييد وتضييق أفق الجمعيات الأهلية، فبعض الدول اتهمتها بالدخيل والجاسوس للخارج، والبعض الآخر ينظر إليها كقطاع ربحي يهدف مؤسسوه لجلب المال من الخارج لمصالح شخصية).[1]

لا يمكن الحديث عن الجمعيات سواء في فلسطين أو في أية دولة أخرى دون تناول موضوع المجتمع المدني على اعتبار أن هذه المؤسسات تشكل جزءاً أساسياً منه، وقد

[1].إيناس لبيب عبد الرحيم سحويل، البيئة القانونية وآثارها على المجتمع المدني الفلسطيني–المجتمع المدني الفلسطيني قبل قانون سنة 2000 لتأسيس الجمعيات وبعد صدور قانون رقم (1) لسنة 2000 للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية– الآليات والمعيقات مقارنة مع القوانين الأردنية، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، 2010، صـ8

مرت فلسطين بظروف تاريخية صعبة، ما ترك آثاراً واضحة في طبيعة المجتمع المدني الفلسطيني، فالأصل أن ينشأ المجتمع المدني ويتطور في ظل وجود الدولة، ويُنْسب الدكتور" طاهر لبيب" في هذا الصدد أن المجتمع المدني يتأسس خارج فضاء الإقصاء المتبادل مع الدولة،[1] لكن الحالة الفلسطينية شكلت استثناءً على ذلك، فتميز المجتمع المدني الفلسطيني بخصوصية عن غيره من سائر المجتمعات، ذلك أنه نما وتطور خارج نطاق الدولة.

أخذ مفهوم المجتمع المدني في العقود الثلاثة الأخيرة حيزاً هاماً في مجال أدبيات السياسة، وارتبطت مكانته في الفضاء العام للدولة بالتحولات الديمقراطية فيها، ونشأت علاقة جدلية بين تطور المجتمع المدني وتطور الحالة الديمقراطية وبين نكوصهما أيضاً؛ فإذا تجذرت أسس الديمقراطية في الدولة قويت منظمات المجتمع المدني والعكس صحيح.[2]

يتكون المجتمع المدني من أربعة عناصر؛ أهمها الطوعية أو المشاركة الطوعية وهي تعني العمل الإرادي الحر[3]، بحيث يختار الفرد العمل في إحدى مؤسسات المجتمع المدني لتحقيق منفعة عامة. يتمثل العنصر الثاني بالمؤسسة أو التنظيم؛ ويراد به ضرورة العمل ضمن تنظيمات ومؤسسات تعتمد على نظام إداري وبرنامج وأهداف آنية واستراتيجية معينة.[4]العنصر الثالث الاستقلالية، أي أن لا تخضع مؤسسات المجتمع المدني لأي شكل من أشكال التبعية والهيمنة من الخارج أو الداخل والمتمثلة بفرض آراء وسياسات وخطط وبرامج، لا تنسجم مع طموحات وتطلعات المؤسسة في الاستقلال في عملها لتحقيق الأهداف التي قامت من أجلها.[5]

---

[1]. الطاهر لبيب، علاقة المشروع الديمقراطي بالمجتمع المدني العربي، المستقبل العربي 1992، صـ103.

[2].عدنان عمرو، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين،صـ4، دراسة منشورة على التالي الموقع www.icnl.org/programs/mena/afan/.../Adnan%20Sulliman.pdf، تاريخ الزيارة 2014/11/16

[3]. يحياوي مريم، قرزيز محمود، دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغير، المركز الجامعي برج بوعريريج، جامعة بسكرة، صـ2.

[4].عباس فاضل محمود، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي في العراق، الوحدة التربوية لدراسات السلام وحقوق الإنسان، كلية التربية، ابن رشد، العدد(203)2012،صـ622.

[5].حسين درويش العادلي، المجتمع المدني ضرورة حضارية لأمة نوعية، مجلة الإسلام والديمقراطية، دار المستقبل، بغداد، العدد الرابع،2003، صـ53

أما العنصر الرابع؛ فهو الدور أو الغاية ويعني أن مدى فاعلية وتأثير مؤسسات المجتمع المدني يرتبط بالدور الذي تؤديه داخل المجتمع وعلى ضوء ذلك يحدد مدى نجاحها أو فشلها، ومن خلال هذا الدور تتحدد علاقتها مع الدولة.[1]

يعتبر المجتمع المدني أحد مظاهر الدولة الحديثة، حيث تقوم الدولة بتنظيم المجتمع المدني عن طريق سن التشريعات التي تنظم ممارسة الأفراد لحقوقهم، فالأصل أن العلاقة بين الدولة والمجتمع علاقة تكامل واعتماد متبادل، فالمجتمع يعتمد على الدولة في القيام بوظائفه الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية، فلا دولة دون مجتمع ولا مجتمع دون دولة، والدولة تستطيع أن تلعب دوراً هاماً في تقوية المجتمع المدني وهذا من خلال سن تشريعات واضحة قابلة للتطبيق تنظم عمل هذا المجتمع، وتقديم ما يمكن من الحوافزّ، وفي المقابل فإن مؤسسات المجتمع المدني تستطيع أن تلعب دوراً في عملية صنع سياسة الدولة وهذا يتوقف على ما تتمتع به الدولة من سلطات تمكنها من تنفيذ سياستها وتطبيقها على الأرض[2].

يختلف مفهوم المجتمع المدني من حيث مفهومه وعناصره من فكر إلى آخر، فهذا المفهوم يختلف في الفكر الغربي عنه في الفكر العربي، كما ثار إشكال حول عناصر وخصائص هذا المفهوم، إضافة إلى أن هذا المصطلح لم يفرد له مكان خاص كمصطلح في موسوعات وعناصر الفلسفة والعلوم الاجتماعية، بالرغم من أن كلمة مدني ظهرت كمكون لعدة مصطلحات أخرى منها العصيان المدني، والقانون المدني، ومقاومة حضارية، والحقوق المدنية، والحرب الأهلية، والمؤسسات الأهلية، وجهاز الدولة المدني، والحريات المدنية. وهي مفاهيم قريبة جداً من دلالات المجتمع المدني في الوقت الحالي، ولكن ورد مصطلح المجتمع المدني لأول مرة في معجم أكسفورد الكبير.[3]

---

[1].عباس فاضل محمود، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي في العراق، المرجع السابق،صـ622.

[2]. عبد الغفار شكر، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية، دار الفكر المعاصر،2003،صـ20

[3] محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني،ط1،دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،2007،هامش صـ8

لتحديد مفهوم المجتمع المدني وعناصره، ستركز الباحثة على دراسة مؤسسات هذا المجتمع وبيان دورها، ذلك أنه لكل من الدولة ومؤسسات المجتمع المدني دوره، ولكل مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني دورها،" و ذهب أغلب الفقه كما استقر القضاء الدستوري المصري على أن مؤسسات المجتمع المدني هي الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية والجمعيات".[1]

المجتمع المدني من أهم الوسائل الحديثة التي تنظم العلاقة بين الدولة والمجتمع وفق النهج الديمقراطي الذي يقوم على الاحترام والتسامح والتعاون ونبذ العنف والإقصاء والتهميش الاجتماعي والسياسي من أجل الوصول إلى حالة من السلم المجتمعي، فيعرف الدكتور" محمد الوكيل "المجتمع المدني بأنه؛ مفهوم يشير إلى مختلف التنظيمات والهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بغرض حماية مصالحهم والدفاع عنها."[2]

يرى الدكتور "عبد الغفار شكر" أن المجتمع المدني هو؛ كل المؤسسات التي تتيح للأفراد التمكن من الخبرات والمنافع العامة دون تدخل الحكومة، فيحتوي من حيث المبدأ نسيجاً متشابكاً من العلاقات التي تقوم بين أفراد المجتمع المدني من جهة والدولة من جهة أخرى، وأن هذا النوع من العلاقات يستدعي أن يتجسد في مؤسسات طوعية اجتماعية واقتصادية وثقافية وحقوقية متعددة.[3]

مؤسسات المجتمع المدني عبارة عن التنظيمات المدنية التي تتكون من عدد من الأفراد في استقلال نسبي عن الدولة بهدف تحقيق مصالح مجتمعية محددة في مجال من مجالات الحياة والتي من شأنها أن تعود على المجتمع بالمنفعة، ومن أهمها الجمعيات الأهلية موضوع الدراسة التي تقوم على معايير مشتركة لتحديد ماهيتها تتمثل في عدم ابتغاء الربح المادي وأن تكون غير حكومية، وأن تنطوي على قدر من المشاركة الطوعية، وأن تستهدف تقديم خدمة للمجتمع أو لشريحة أو فئة معينة فيه.

---

[1] محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق،صـ29

[2] .حسنين توفيق إبراهيم، التطور الديمقراطي في الوطن العربي، مجلة السياسة الدولية، مركز الأهرام، القاهرة، العدد (142)،2000،صـ22

[3] .عبد الغفار شكر، محمد مورو، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية،ط1، دار الفكر،دمشق، سورية،2003،صـ44.

تدرس الباحثة في هذا الفصل الجمعيات الأهلية في فلسطين وأسس تشكيلها في مبحثين، المبحث الأول يحتوي بياناً لأسس تشكيل الجمعيات الأهلية وهذا في مطلبين، مطلب أول أسس تشكيل الجمعيات وفقاً للمواثيق والإعلانات الدولية ومعاييرها، وفي المطلب الثاني أسس تشكيل الجمعيات الأهلية وفقاً للقوانين الداخلية في فلسطين، و كيف تناول القانون الأساسي الفلسطيني هذا الحق، وكذلك قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية، الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003. ويتضمن المبحث الثاني دراسة لشروط تشكيل الجمعيات الخيرية، فهناك شروط شخصية تتعلق بأشخاص القائمين على تأسيس الجمعية موضوع البحث في المطلب الأول، وشروط موضوعية تتعلق بالشروط اللازم توافرها لإخراج الشخصية المعنوية للجمعية إلى حيز الوجود وإجراءات ذلك في مطلب ثانٍ.

المبحث الأول

أسس تشكيل الجمعيات الأهلية

للقطاع الأهلي تسميات عدة تختلف باختلاف المنطلق الثقافي والبيئي، فهو قطاع تطوعي أو غير حكومي، أو قطاع لا يهدف لتحقيق الربح المادي، وهو أيضاً المستقل، أو القطاع الثالث ويسمى أيضاً بالقطاع الاجتماعي، والقطاع الخفي، أو الجمعيات الخيرية العامة، وهذه الأسماء تطلق للدلالة على مساحة النشاط الاجتماعي والممارسات العامة والفردية والمؤسسية خارج نطاق القطاعين قطاع الحكومة وقطاع منظمات الأعمال الموجهة للصالح والنفع العام.[1]

يعرف قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 النشاط الأهلي في المادة (2) بأنه؛"أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره، يقدم تطوعاً أو اختياراً ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً".[2]

يعرف المالكي النشاط الأهلي بأنه؛" أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو غيره، يقدم طوعاً أو اختيارياً، ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو اقتصادياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً".[3]

ترى الباحثة أن التعريفات المذكورة أعلاه تتفق جميعها في أن النشاط الأهلي يقدم تطوعاً واختياراً ويهدف لتحقيق منفعة عامة للمجتمع في أحد مجالات الحياة الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية وما إلى ذلك.

---

[1].ناهض محمود أبو حماد، رسالة ماجستير"التمويل الدولي للمؤسسات الأهلية الفلسطينية وأثره على التنمية"،جامعة الأزهر، غزة،2011، صـ72

[2]. منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)،ص،71.

[3].المالكي وآخرون،تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) ط1،رام الله،2000،صـ2.

أما الجمعية الأهلية فتعرف في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 على أنها:"شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية".[1]

كما تعرفها اللائحة التنفيذية للقانون على أنها؛ شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية، ويدخل ضمن تعبير الصالح العام أن تهدف الجمعية إلى خدمة شريحة أو فئة اجتماعية أو مهنية معينة، ويشمل تعبير الجمعية؛ الهيئة الأهلية والجمعية الخيرية والهيئة غير الحكومية."[2]

تعددت التعريفات الفقهية التي أطلقت على الجمعية الأهلية فالدكتور"عزت عبد الهادي" يرى أنها (المؤسسات أو المنظمات أو الاتحادات ذات الشخصية المعنوية، والتي تنشأ بموجب اتفاق بين أشخاص لا يقل عددهم عن سبعة بقصد تحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء لتحقيق منفعة شخصية).[3]

والدكتور "حازم العيسوي" يعرف الجمعية الأهلية بأنها (جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معاً لا يقل عددهم عن عشرة وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي).[4]

---

[1]. مادة (2) من قانون رقم (1) بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)،ص،71.

[2].قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ (2004/6/17)، العدد(49)

[3].عزت عبد الهادي، حقوق ومسؤوليات المجتمع المدني في ظل السلطة الفلسطينية، القدس، مجلد (9)، عدد3-4،2001، صـ84.

[4]. حازم عبد الحاكم عبد اللطيف العيسوي، رسالة دكتوراة-الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني-جامعة المنصورة،كلية الحقوق،2011،،صـ570.

وأيضاً أطلق لفظ الجمعية كل مجموعة من الأعضاء الطبيعيين أو المعنويين الذين يدخلون نظاماً يحكم طريقة ونُظُماً لتحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله.[1]

وفي نفس الوقت يطلق على الجمعيات لفظ المنظمات غير الحكومية، ويعرفها بأنها هيئات مستقلة للتنمية ذات شخصيات اعتبارية تتيح لها الدخول في تعاقدات ملزمة يسمح بها القانون، ويكون لها في الغالب هياكل محددة وموارد مالية وبشرية تمكنها من تنفيذ برامج عمل لتحقيق أهدافها.[2]

لذا تعتبر الجمعيات الخيرية مجالاً عاماً يتعاقد فيه الناس طواعية من أجل تلبية حاجاتهم ومصالحهم المجتمعية المشتركة، بعيداً إلى حد ما عن سيطرة الدولة، لذلك تعتبر الجمعيات من أبرز ما يجسد ويمثل المجتمع المدني الفلسطيني، لذا فهي تعد لبنة أساسية في تشكيل هذا المجتمع.

يرى الدكتور "إبراهيم أبراش" أن منظمات العمل الأهلي هي المجتمع المدني، وبالتالي فإن الجمعيات الأهلية يجب أن تعبر عن خصوصية اجتماعية، فالمجتمع المدني في دولة ما ليس بالضرورة أن يكون هو نفسه في دولة أخرى أو في مجتمع آخر.[3]

تتفق الباحثة مع الرأي القائل بأن الجمعيات الأهلية تعبر عن خصوصية اجتماعية، ذلك أن المجتمع المدني في فلسطين ليس بالضرورة أن يكون نفسه المجتمع المدني في الأردن، وأن المجتمع المدني الفلسطيني تحديداً يعتبر مختلفاً عن غير من المجتمعات المدنية الأخرى؛ نظراً للظروف التاريخية التي مر بها والتشريعات التي تعاقبت عليه ونظمت العمل الأهلي فيه، فالمجتمع المدني هو الذي يقوم على التنظيمات الطوعية

---

[1].عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، القاهرة، النهضة العربية،1998،صـ21.

[2].اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا(أسكو) تقييم دور المنظمات غير الحكومية في الأراضي المحتلة وفرص التشابك فيما بينها في إطار السلطة الفلسطينية، نيويورك، الأمم المتحدة 1999،صـ3.

[3].إبراهيم أبراش، المؤسسات والوقائع الاجتماعية،نظرة تاريخية عالمية،بابل للطباعة والنشر، الرباط، المغرب، 1994، صـ201.

والحرة، التي يُنشئها الأفراد أو الجماعات بشكل مستقل عن الدولة من أجل تحقيق غايات تهم الصالح العام.

اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية في المادة (2) والمشار إليها سابقاً في تعريف الجمعية، ذكرت عدة تسميات للجمعية، فتارة تسمى بالهيئات الأهلية وتارة بالجمعيات الخيرية، أو الهيئات غير الحكومية، بالإضافة للتسميات الأخرى التي أطلقت عليها مثل مؤسسات العمل الأهلي أو منظمات المجتمع المدني، ولكن تعدد التسميات لا يغير من طبيعة هذه الجمعيات وقيامها على ركائز التطوع والاختيار وخدمة الصالح العام.

تعتبر الجمعيات الأهلية في الوطن العربي العمود الفقري للمجتمع المدني، وقد نشأت هذه الجمعيات في كثير من البلدان العربية منذ زمن بعيد، ولكن في العقود الأخيرة من القرن العشرين ازداد نمو تلك الجمعيات بشكل ملحوظ نتيجة لمتغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية ذات سمة عالمية وأخرى محلية.[1]

طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع تدور بين التعاون والصراع الخفي، ويرى الدكتور "عيسى الشماس" أنها علاقة تنطوي على عدم الثقة بينهما وهذا يبرز في القوانين التي تنظم تأسيس ونشاط مؤسسات المجتمع المدني،[2]فالمجتمع المدني كفكرة وتنظيم سابق على المجتمع السياسي أو الدولة بمفهوم السلطة لأنه يقوم على الحقوق الطبيعية للإنسان وفي مقدمتها حق الحرية الشخصية والملكية الخاصة.[3]

وتتحدد طبيعة العلاقة بين الجمعيات والدولة في التشريعات العربية ليس فقط من خلال الرقابة على تكوينها، وإنما بسلطات الرقابة والإشراف والحل التي تتمتع بها الدولة في مواجهة الجمعيات، ذلك أن غالبية التشريعات العربية تفرض رقابتها على تأسيس

---

[1].يحياوي مريم، وقرزيز محمود، دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغير، المرجع السابق، صـ3

[2]. أماني قنديل، المجتمع المدني في العالم العربي،دراسة للجمعيات الأهلية العربية، القاهرة،دار المستقبل العربي،1994 ، صـ113

[3] عيسى الشماس، المجتمع المدني(المواطنة والديمقراطية)،دمشق،منشورات اتحاد الكتاب العرب،سلسلة الدراسات (18)2008، صـ33

الجمعيات ونشاطاتها، كما أنها تتمتع بموجب التشريعات الناظمة لعمل الجمعيات بحق حلها أو إلغائها.[1]

وعليه فسيكون محور الدراسة في المطلب الأول أسس تشكيل هذه الجمعيات وفقاً للمعايير الدولية ووفقاً للتشريعات الداخلية في فلسطين، و مدى انسجام هذه التشريعات مع المعايير الدولة، وسنتناول في هذا المبحث أسس تشكيل الجمعيات في القانون الخارجي (وفقاً للمواثيق والإعلانات الدولية) ومعاييرها في مطلب أول، وأسس تشكيل الجمعيات الأهلية وفقاً للقوانين الداخلية في فلسطين في المطلب الثاني.

المطلب الأول

أسس تشكيل الجمعيات وفقاً للقانون الخارجي (الإعلانات والمواثيق الدولية)

يكتسب الحق في تكوين الجمعيات الأهلية أهمية خاصة للتمكين من تمتع الأفراد والجماعات الكامل بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث أن وجود جمعيات وأطر تنظيمية تطالب بالحقوق وتدافع عنها وتساهم في تقديم الخدمات، عدا عما لهذا الحق من أهمية في إتاحة الفرصة للأفراد من التعبير عن آرائهم سياسية كانت أم غير سياسية.

كما يرتبط الحق في حرية التجمع والتنظيم فيما يتعلق بمؤسسات المجتمع المدني بمراحل مختلفة من حياة الجمعيات الأهلية، أساسها القدرة على تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، وقدرتها على العمل بحرية دون تدخل الدولة في إدارة شؤونها، وقدرة الجمعيات على جمع الأموال كي تتمكن من تقديم خدماتها وتنفيذ برامجها وأنشطتها، والتحرر من الحل التعسفي.[2]

---

[1] عيسى الشماس، المجتمع المدني (المواطنة والديمقراطية)، مرجع سابق، صـ220

[2] .تقرير حول الانتهاكات التي تعرضت لها مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في محافظة جنين خلال الفترة بين كانون ثاني 2000–كانون أول 2012، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدنيicnl، 2012، صـ4.

تلعب الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في جميع دول العالم، وتحديداً في الدول التي تتبنى النظام الديمقراطي، دوراً هاماً في بناء أسس الديمقراطية والتشكيل السياسي في هذه المجتمعات، كما تعزز السلوك المدني، حيث تقوم الجمعيات في أي مجتمع بعملها من خلال مجموعة متكاملة من الأطر السلوكية والأخلاقية أهمها مبدأ العمل التطوعي والمشاركة ووجود هيكلية تنظيمية، والاستقلالية، وعدم التبعية، والشفافية، والمصداقية، والقبول للمحاسبة والمساءلة.[1]

هناك نظامان يطبقان على منظمات المجتمع المدني بشكل عام والتي ترغب في اكتساب شخصية اعتبارية، وهي ما يعرف بنظام"الإشعار" ونظام"التسجيل"، تعتمد العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نظام التسجيل، لكن ما يحصل في هذه البلدان أنه رغم استكمال العديد من طلبات الجمعيات وموافقتها شروط التسجيل، فإنه كثيراً ما يتم رفض هذه الطلبات، وفي بعض الحالات يكون الرفض مبنياً على أسباب أمنية غير محددة من جهة إدارية وبدون إمكانية استئناف القرار لدى جهات قضائية.[2]

أما البلدان التي تعتمد نظام الإشعار فإنها غالباً ما تفرض قيوداً أخرى، ومعظم هذه البلدان تقتضي أن تصدر الحكومة إيصالاً باستلام الإشعار وإصدار وثيقة التسجيل، والممارسة العملية تظهر في بعض الحالات أن السلطات تتجاهل طلبات الإشعار ولا تصدر إيصالات أو وثائق الاستلام.[3]

وفق تقرير المقرر الخاص المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان فإنه يوضح أن حرية تكوين الجمعيات تعني حق الفرد في تكوين جمعية مع أشخاص يتفقون معه في الرأي أو في الانضمام إلى جمعية قائمة بالفعل، وفي نفس الوقت يشمل هذا الحق أيضاً

[1].سامر موسى، الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في القوانين الدولية والإقليمية والمحلية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، ص3، منشور على الموقع التاليcpi.gov.ps/uploads/files/docs/5.ppt، تاريخ الزيارة 2014/11/18

[2]. تقرير حول الانتهاكات التي تعرضت لها مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في محافظة جنين، مرجع سابق، 2012،صـ5

[3].تقرير حول الانتهاكات التي تعرضت لها مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في محافظة جنين، المرجع السابق،صـ5.

الحق الجماعي لجمعية قائمة في القيام بأنشطة لتحقيق مصالح مشتركة لأعضائها، لهذا لا تستطيع الدول حظر الجمعيات أو التدخل في تكوينها."[1]

يرى المقرر الخاص المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان أنه يجب أن لا يكون تسجيل الجمعية الأهلية إجبارياً، بحيث يسمح للجمعية القيام بمهامها وأنشطتها دون أن تضطر للتسجيل، ويجد ضرورة بيان الوضع القانوني للجمعية في الفترة بين تقديم طلب التسجيل والقرار النهائي بشأن الطلب، بحيث يتم تحديد ذلك في القانون.[2]

تكوين الجمعيات يعتبر حقاً من حقوق الإنسان، ولا يجوز حظر ممارسة الأفراد لهذا الحق أو تقييده، و تعود بدايات الحقوق والحريات العامة في العصور الوسطى إلى الوقت الذي ظهرت فيه "الماجنا كارتا" أو ميثاق الشرف العظيم 1215 في انجلترا، ثم عريضة الحقوق 1628، ثم إعلان الحقوق 1688 في انجلترا أيضاً، ثم ظهرت وثيقة إعلان استقلال الولايات المتحدة 1776، وتلاها ظهور إعلان حقوق الإنسان 1779، الذي يعتبر نقطة تاريخية فارقة في ميدان حقوق الإنسان، سواء تعلق الأمر بفلسفة فكر حقوق الإنسان أو الضمانات القانونية والشروط والأنظمة العملية السياسية والثقافية والاجتماعية لتطبيق ذلك على أرض الواقع.[3]

بعد الحرب العالمية الأولى 1914–1918 وما نتج عنها من دمار ظهرت الحاجة إلى إنشاء عصبة الأمم المتحدة والتي تم استبدالها في أعقاب الحرب العالمية الثانية بهيئة الأمم المتحدة، وفي العاشر من ديسمبر 1948 أصدرت الأمم المتحدة الوثيقة الأشهر في هذا المجال، والتي تشكل أساساً لكافة العهود والاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان فيما بعد، مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية

---

[1].تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة،4/A/64/226 أغسطس/آب 2009، الفقرة 22.

[2]. تقرير المقرر الخاص المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة،4 أغسطس/آب A226/64/2009، الفقرات (55،59،60،66،70،79)

[3].صابر أحمد نايل، أثر قانون العقوبات المصري على المجتمع المدني،ص10 منشور على الموقع التالي www.icnl.org/programs/mena/afan/research_ar.html، تاريخ الزيارة 2014/11/16

والاجتماعية والثقافية اللذان صدرا سنة 1966، ودخلا حيز التنفيذ عام 1976، وهما يمثلان الشرعية الدولية أو المرجعية القانونية والفكرية لحقوق الإنسان.[1]

يعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المصدر الرئيس لجميع ما يتعلق بحقوق الإنسان وحرياته من أفكار، وقد اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/كانون الأول عام 1948، وأصبح بمثابة الدستور الدولي الذي لا بد أن توافق عليه دول العالم في دساتيرها.[2]

نصت المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:"1.لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية.2.لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما."[3]

أكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق الأفراد في تكوين الجمعيات،[4]أشار العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية في ديباجته إلى التزامات الدول حيث جاء فيه:"إذ تضع في اعتبارها ما على الدول بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة من الالتزام بتعزيز الاحترام والمراعاة العالميين لحقوق الإنسان وحرياته." كما أن المادة (2) منه تنص على:" 1.تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب.2. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ طبقاً لإجراءاتها

---

[1].صابر أحمد نايل، أثر قانون العقوبات المصري على المجتمع المدني، المرجع السابق،صـ11

[2].www.ohchr.org/ar/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=arz تاريخ الزيارة 2014/11/16

[3].الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهو وثيقة دولية اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (217)–أ–د–3) المؤرخ في 10/كانون الأول–ديسمبر 1948منشور على الموقع التالي:
www.ohchr.org/ar/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=arz تاريخ الزيارة 2014/11/16

[4]. عرض للتصديق والتوقيف والانضمام بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1966/12/16، بدأ نفاذ العهد بعد ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع صك التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 1976/3/23.

الدستورية ولأحكام هذا العهد ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.3. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:(أ) بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية.(ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمي إمكانيات التظلم القضائي.(جـ) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين."[1]

من خلال النصوص المذكورة أعلاه يتبين كيف أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قد ألقى بالتزامات على الدول، تتمثل في تعهد الدول الأطراف باحترام الحقوق الواردة في العهد واتخاذ التدابير التشريعية أو غير التشريعية لإعمال هذه الحقوق، وأن تكفل للأفراد حق التظلم من أي انتهاكات قد تحصل بشأن حقوق وحريات الأفراد، وأن تضمن وضع الأحكام الصادرة بشأن تظلمات المواطنين موضع التنفيذ لصالحهم.

نصت المادة (22) منه: "1.لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.2.لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.[2]

---

[1]. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وهو وثيقة دولية اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (2200) أ–د–21/ المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر 1966، منشور على الموقع التالي: www.un.org/ar/events/motherlangu**age**day/**pdf**/ccpr.**pdf** تاريخ الزيارة 2014/11/18

[2].العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، منشور على الموقع التالي: www.un.org/ar/events/motherlangu**age**day/**pdf**/ccpr.**pdf** تاريخ الزيارة 2014/11/18

وفق ما تذهب إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والتي تشرف على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يجب على الدولة التي تفرض قيوداً على حرية التجمع أن تقيم الدليل على ضرورة فرضها، وأن يتم اتخاذ التدابير التي تتناسب مع السعي لتحقيق الأهداف والغايات المشروعة، وهذا من أجل ضمان حماية الحقوق المنصوص عليها في العهد حماية مستمرة وفعالة، ولا يجوز في أي حال فرض القيود أو التذرع بها على نحو يضر بجوهر تلك الحقوق."[1]

من خلال الفقرة الثانية من المادة المذكورة أعلاه يتبين أن القانون الدولي لم يجعل الحق في حرية التجمع مطلقاً، وإنما وضع قيوداً ولكنه حصره في حالات محددة على سبيل الاستثناء، وأضافت اللجنة المذكورة إجراءات نجدها ضرورية وهامة لتلافي الخروج عن القواعد التي تضمنها العهد.

يرى المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات خلال إجراءات مكافحة الإرهاب، أنه على الرغم من السماح باتخاذ تدابير في سياق مكافحة الإرهاب مثل؛ تجريم الإعداد لأعمال الإرهاب التي تخطط المجموعات لارتكابها، وهذا بدوره يعني الحاجة لاتخاذ تدابير تتدخل في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، إلا أنه يجب أن لا تسيء الدول استغلال الحاجة إلى مكافحة الإرهاب، باللجوء إلى تدابير تكون مقيدة لحقوق الإنسان بشكل مفرط وبدون داع وبلا احترام للمعايير الدولية، بمعنى أن القيود يجب أن تقتضيها الضرورة وأن تفي بمتطلبات التناسب."[2]

تؤكد الباحثة على ضرورة عدم اعتبار أهداف الجمعيات أو غاياتها أو أنظمتها أو شخصية مؤسسيها أو انتمائهم أياً كان مجال عملها، سبباً لفرض أي قيود أو عراقيل على

---

[1]. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 13: طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة 6، رمز الوثيقة 20/CCPR/C/21/Rev.1/Add.13،26 مايو/أيار) على الموقع التالي: www.arabhumanrights.org/bodies/history، تاريخ الزيارة 2014/12/6

[2]. تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، الفقرة11، رمز الوثيقة A/61/267، 16 أغسطس/آب2006، على الموقع التالي: www.arabhumanrights.org/bodies/reports.aspx/ تاريخ الزيارة 2014/12/6

تأسيس الجمعية، وأهمية التقيد بالمعايير الدولية لحقوق وحريات الإنسان ولو كان ذلك في سبيل المصلحة العامة.

جاء في المادة (11) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية: "1. لكل شخص الحق في حرية المشاركة في الاجتماعات السلمية، وفي حرية تكوين الجمعيات، ويشمل هذا الحق حرية إنشاء النقابات مع الآخرين، والانضمام إليها للدفاع عن مصالحه.2.لا يجوز إخضاع ممارسة هذه الحقوق إلا للقيود التي يحددها القانون والتي تعد في مجتمع ديمقراطي تدابير ضرورية لحفظ سلامة الوطن وأراضيه، والأمن العام وحماية النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والأخلاق، وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، لا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو إدارة الدولة لهذه الحقوق".[1]

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تناول النص على الحق في تشكيل الأفراد للنقابات حيث نصت المادة (8) منه:"1. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:أ. حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين و في الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين.بـ.حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها.ـ.حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي

[1]. تم توقيع هذه الوثيقة الدولية في روما 4 تشرين ثاني/نوفمبر 1950،وهي اتفاقية حماية حقوق الإنسان في نطاق مجلس أوروبا روما، وهذه الاتفاقية ملزمة للدول الأعضاء في مجلس أوروبا.منشورة على الموقع التالي: www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter3ar.**pdf**، تاريخ الزيارة 2014/11/18

أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.د.حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقانون البلد المعني."[1]

النص لا يتناول بشكل صريح موضوع الحق في تكوين الجمعيات ولكن باعتبار حق تكوين النقابات بذات أهمية وبنفس المرتبة مع باقي حقوق الإنسان الأساسية، فإنه يقاس عليه ويسترشد به فيما يتعلق بضرورة احترام حق الأفراد والجماعات في تكوين الجمعيات.

المواثيق سابقة الذكر أكدت حق كل إنسان في تشكيل الجمعيات الأهلية والانضمام إليها، كما أنها نصت على عدم جواز إخضاع هذا الحق لأي قيد من شأنه أن يحول دون ممارسة الفرد لهذا الحق؛ إلا لغايات محددة على سبيل الحصر؛ كضمان حقوق الآخرين وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام.

حتى وقت قريب لم يكن هناك آلية خاصة في الأمم المتحدة معنية بشكل خاص بحرية التجمع والحق في تكوين الجمعيات، وكانت معالجة الموضوع تتم من خلال اللجنتين المشرفتين على العهدين الدوليين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإدراكاً لضرورة وجود آلية متخصصة بهذا الحق الهام، قرر مجلس حقوق الإنسان في قراره رقم 21/15 في جلسته الخامسة عشرة (10 تشرين الأول/أكتوبر 2010)، بأن "الحق في حرية التجمع السلمي والتنظيم من بين أهم دعائم الديمقراطية من خلال توفير الفرص للفرد لتحقيق عدد من الغايات، من بينها التعبير عن رأيه السياسي، والانخراط في المجالات الأدبية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية واعتناق المعتقدات الدينية والقيام بالشعائر، وتشكيل النقابات والانضمام إليها، وانتخاب القادة الذين يمثلونهم وإخضاعهم للمساءلة، لذا يعين المجلس مقرراً خاصاً معنياً بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات. [2]

[1]. www1.umn.edu/**human**rts/arab/b002.html، تاريخ الزيارة 2014/11/16

[2].محمد الجريبيع، المجتمع المدني والدولة الأردنية، الانتقال من مربع التشكيك إلى مربع المشاركة والثقة، ص33، منشور على الموقع التالي:www.icnl.org/.../mena/.../Docs/Mohammed ، تاريخ الزيارة 2014/11/20

نصت المادة (16) من الاتفاقية الأمريكية لحماية حقوق الإنسان على أنه:"لكل شخص حق التجمع وتكوين جمعيات لغايات أيديولوجية أو دينية أو سياسية أو اقتصادية أو عمالية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو سواها."[1]

حق تشكيل الجمعيات هو حق فردي تستلزم ممارسته وسطاً جماعياً مهيئاً في الدولة، حيث أنه حق ذو صبغة سياسية واقتصادية واجتماعية، يلزم الدولة بعدم إخضاعه لأية قيود، والامتناع عن التدخل في ممارسة هذا الحق إلا في حالات محددة وشروط معينة."[2]

تبنى عددٌ من المواثيق الدولية الأخرى هذا الحق ونظم كيفية ممارسته، مثل الإعلان عن حق ومسؤولية الأفراد والجماعات ومؤسسات المجتمع المدني في تعزيز حقوق الإنسان وحرياته الأساسية المعترف بها عالمياً والدفاع عنها، والتي نصت في المادة (5) منها:"لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية يكون لكل فرد الحق بمفرده وبالاشتراك مع غيره وعلى الصعيدين الوطني والدولي في الالتقاء أو التجمع سلمياً، وتشكيل منظمات أو جمعيات أو جماعات غير حكومية والانضمام إليها والاشتراك فيها، والاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية."[3]

العهود والمواثيق الدولية عنيت بفكرة العمل الأهلي والخيري، وهذا يظهر من خلال نصوصها المذكورة سابقاً التي أكدت على حق الأفراد والجماعات في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها والمشاركة في نشاطاتها.

على مستوى الإقليم العربي، نص الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي اعتمد من قبل القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس 23 مايو/أيار 2004، في المادة (24)

---

[1]. أقرت في سان خوسيه في 1969/11/22 من قبل الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية ، طالب عوض، إصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني،جامعة بيرزيت، 2005،صـ9.

[2]. محمد الموسى ومحمد علوان، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية،ج2،دار الثقافة للنشر، عمان،2007، صـ261

[3].وهو يسمى بإعلان المدافعين عن حقوق الإنسان، تم اعتماده ونشره بموجب قرار الجمعية العمومية رقم 144/53 بتاريخ 9 ديسمبر لسنة 1999.، منشور على موقع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان–ديوان المظالم

فقرة (6،5)أنه لكل مواطن الحق في:5. حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها.6. حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية.[1]

يمكن تلخيص أهم المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات الخيرية في؛ حق المواطنين في إنشاء الجمعيات وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني دون قيود من شأنها أن تحول دون ممارسة هذا الحق، بما في ذلك الترخيص المسبق أو الإذن، وإذا وجدت مشكلة أو ثار خلاف في هذا الشأن فإن الفصل فيه يتم عن طريق اللجوء إلى القضاء، وليس بناء على قرار من قبل سلطة الإدارة، كما يشير الخبراء والحقوقيون في هذا الشأن إلى أن من المعايير الدولية الهامة لحرية تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات؛ اكتساب الشخصية الاعتبارية بمجرد إخطار الإدارة المختصة بالأمر وتقديم الأوراق والمستندات المطلوبة، والتي تقتصر فقط على النظام الذي يحكم عمل الجمعية أو الحزب أو النقابة.[2]

بالإضافة إلى حق الجمعية بوضع نظامها الخاص مع مراعاة المتطلبات الديمقراطية والشفافية والنظام العام والسلامة العامة، وحق الجمعية في تعديل نظامها دون تدخل السلطة الإدارية.[3]

يتبين مما سبق أن المعايير المذكورة حظرت على الحكومات التدخل بأي عمل أو نشاط من شأنه تقييد وعرقلة ممارسة الأفراد لحقهم بتشكيل الجمعيات، أو الإتيان بما من شأنه الانتقاص من ممارستهم لذلك الحق أو مصادرته دون وجود مبرر قانوني، كما أنها حظرت على الحكومات التدخل في النظام الأساسي الذي تضعه الجمعية؛ كي لا تتمكن الحكومة من التأثير على حرية الأفراد في ممارستهم لحق أساسي لهم.

يحق للأفراد حل الجمعية وفق ما تضمنه نظامها من شروط، ولا يجوز للحكومة مصادرة هذا الحق دون وجود مبرر قانون يقضي بذلك، أي أن أي تدخل من قبل الحكومة يجب

---

[1]. الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي اعتمد من قبل القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس 23مايو/أيار 2004، منشور على الموقع التالي:www.ichr.ps/**pdf**s/mod1.**pdf** تاريخ الزيارة 2014/12/2.

[2].مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، التقرير السنوي 2010–وضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في قطاع غزة،صـ8.

[3]. مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،التقرير السنوي 2010، مرجع سابق،صـ8

أن يكون وفقاً للقانون وفي حالات الضرورة القصوى، حيث تلـزم الحكومـات وفقـاً للمواثيـق الدولية بتهيئة المناخ والظروف المناسبة لرعاية حق الأفـراد فـي تشـكيل جمعيـاتهم وإنجاحـه ومنحه لهم دون أي تمييز أو تفرقة من أي نوع .[1]

تعتبر حرية الجمعية في تسيير شؤونها عن طريـق الأعضـاء فيهـا فـي إطـار المسـؤوليات والصلاحيات المحددة في نظام الجمعية، من المعـايير الدوليـة الهامـة فـي موضـوع حريـة الأفراد في تشكيل الجمعيات.[2]

ترى الباحثة أن جميع الاتفاقيـات والمواثيـق الدوليـة والإقليميـة أكـدت علـى حـق تشـكيل الجمعيات، وهي في مضمونها تتبنى وتـدعم عـدداً مـن المبـادئ الأساسـية وتشـترك فيهـا وتتمثل في ما يلي: من حق كل شخص المشـاركة فـي تشـكيل وتأسـيس الجمعيـات وكـذلك إدارتها والانتساب إليها، بحرية كاملة كما يحق لـه الانسـحاب منهـا بـذات الطريقـة، وهـذا لأجل تحقيق أهداف بعيدة تماماً عن اقتسام الأرباح وجمعها.

تكون للجمعية شخصية معنوية مستقلة فـور إخطـار الجهـات الرسـمية بتأسيسـها مـن قبـل مجموعة من الأفراد متفقـين فـي الرؤيـة والهـدف، فالجمعيـة تتشـكل بمجـرد اتفـاق إرادة مؤسسيها، يتم الإعلان عنها بمجرد الإخطار، وإخضـاع تكـوين الجمعيـة لأي تـدخل مسـبق من الإدارة الحكومية أو من قبل جهة القضاء يخالف المواثيق الدولية.

لا تعد أهداف الجمعيات أو أنظمتها أو شخصية مؤسسـيها أو انتمـائهم بصـرف النظـر عـن مجالات عملها وغاياتها سبباً لفرض أي قيود أو عراقيـل علـى تأسيسـها، و لا يفـرض علـى تشكيلها رسوم مكلفة من شأنها الحد من رغبة وحرية الأفراد في تكوين الجمعية.

وضع الأنظمة الخاصة بالجمعيات هو شأن خـاص بهـا، لهـا وضـعه وتعديلـه بحريـة ودون تدخل من أي جهة، ودون تدخل الإدارة الحكومية، وتـدار الجمعيـات بواسـطة هيئاتهـا، ومـا

[1].المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقريـر حـول الانتهاكـات الفلسـطينية للحـق فـي تكـوين الجمعيـات فـي أراضـي السـلطة الفلسطينية، خلال الفترة بين نوفمبر 2009–اكتوبر 2011،صـ4

[2]. مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، التقرير السنوي 2010–مرجع سابق،صـ9

يتفق مع حرية وحقوق الإنسان عدم التدخل في عملية تسيير اجتماعاتها أو ممارسة نشاطها أو انتخاباتها، و في حال توقيع جزاءات على الجمعيات يجب أن تتناسب الجزاءات مع المخالفة المرتكبة وأن يحكم بها من قبل القضاء.

المطلب الثاني

أسس تشكيل الجمعيات في القانون الداخلي

تدل الجمعيات الأهلية على مدى الرقي الذي وصل إليه أفراد المجتمع، فهي مظهر حضاري هام، والأساس الذي تقوم عليه الجمعيات هو تقديم أكبر قدر ممكن من الخدمات لمنفعة المجتمع، وينظر إلى الجمعيات الأهلية في فلسطين كأحد الركائز التي يقوم عليها المجتمع الفلسطيني، مرت الجمعيات الأهلية في فلسطين في سياق تشكلها التاريخي في ظروف مختلفة عن مثيلاتها في باقي أنحاء العالم، ففي بداية نشأتها كان هناك قانون عثماني يحكمها يعود تاريخه لسنة 1907، وكان يضع قيوداً على تشكيل وعمل الجمعيات السياسية أو الاجتماعية ذات الأبعاد القومية أو ذات الطابع الديني، كما كان يهدف لخدمة مصالح السلطة الحاكمة.[1]

جاء في قانون الجمعيات العثماني أن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة، حيث نصت المادة (2) منه:"أن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر لكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها." كما نصت المادة (6) تنص على أنه:"يمنع منعاً قطعياً تأليف الجمعيات السرية، فبناءً عليه يجب حالاً عند تأليف الجمعية أن يعطى مؤسسوها إلى نظارة الداخلية....بياناً ممضي ومختوماً منهم يحتوي على عنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز إدارتها وأسماء المكلفين بأمور الإدارة وصفتهم ومقامهم ويعطى لهم مقابلة لذلك علم وخبر، ويربط بهذا البيان نسختان من نظام الجمعية الأساسي مصادق عليهما بخاتم الجمعية الرسمي.." هذا ومنعت المادة (19) من هذا القانون تأليف جمعيات سياسية أو عنوانها القومية أو الجنسية، وألزمت المادة (7) مؤسسي أية جمعية

[1].تقرير حول الانتهاكات التي تعرضت لها مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في محافظة جنين، مرجع سابق، صـ8.

الاحتفاظ بدفاتر تتضمن أسماء الأعضاء ومحاضر اجتماعات هيئاتها الإدارية وواردتها ومصروفاتها وأن تقدم هذه الدفاتر إلى الحكومة العدلية والملكية في أي وقت تطلبها."[1] وجاء في المادة (18):"للضابطة أن تفتش الجمعيات والمنتديات فعليها من ثم أن تفتح محال اجتماعها في كل وقت لمأموري الضابطة."[2]

يتبين من خلال المواد المذكورة أعلاه أن ذلك القانون كان يفرض رقابة شديدة على الجمعيات الأهلية، كما أنه منح السلطة القائمة حينذاك سلطات كبيرة، ففرضت لنفسها هامشاً واسعاً للهيمنة على كافة مؤسسات المجتمع المدني وأمعنت في الرقابة.

في عهد الانتداب البريطاني على فلسطين عام 1917، ظهر عدد من مؤسسات المجتمع المدني التي كانت ترمي إلى خدمة المجتمع بشكل عام، وقامت سلطات الانتداب البريطاني بالإبقاء على قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907؛ نظراً لتوافقه مع توجهات السياسة البريطانية في فلسطين، فساهم هذا القانون في التضييق على الجمعيات وسائر مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، وفي ذات الوقت سمحت للحركة الصهيونية بتشكيل مؤسسات مجتمعية مثل الموشاف والكيبوتس وحركات الشبيبة والحركات الكشفية والهستدروت، التي قامت من أجل غاية واحدة تمثلت في القضاء على التمايز بين المهاجرين اليهود الذين أتوا من أصول ومجتمعات وثقافات مختلفة، وهدفت بالأساس إلى إنشاء الدولة اليهودية.[3]

أصدرت حكومة الانتداب قانون العقوبات رقم (34) لسنة 1936، الذي عرف الجمعية غير المشروعة في المادة (69) منه، وفي المواد (73،72،71) حدد عقوبات على نشاطات تلك الجمعيات، [4]بالإضافة إلى نظام الدفاع (الطوارئ) لعام 1945، والذي تضمن أيضاً المواد (85،84) والتي كان من شأنها شل نشاط المجتمع المدني الفلسطيني ومؤسساته كافة، حيث طالت عقاب كل من حضر أي اجتماع عقدته جمعية غير

---

[2]. قانون الجمعيات العثماني مرجع سابق.

[3]. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية،1995، غزة، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 1995 صـ6

[4].منشور في العدد (652) من الوقائع الفلسطينية(الانتداب البريطاني) بتاريخ 1936/12/14. صـ399.

مشروعة، وكل من وجد في حيازته أو تحت رقابته أي كتاب أو حساب أو مجلة دورية أو منشور أو أموال تخص جمعية غير مشروعة.[1]

أي جمعية فلسطينية كانت تقوم في ذلك الوقت لتأدية بعض أدوار الدولة الوطنية وسد الفراغ الخدماتي الذي أدى إليه غياب سلطة حكم وطني كانت تعد جمعية غير مشروعة.

عندما أخضعت الضفة الغربية للإدارة الأردنية وقطاع غزة للإدارة المصرية عام 1948، أنشئت في قطاع غزة إدارة عسكرية مصرية، وتمت معاملة القطاع على أنه منطقة عسكرية خاضعة لقانون الطوارئ، وبالتالي استمر العمل بالقانون البريطاني كما كان عليه الوضع في ظل الانتداب، وخلال تلك الفترة كانت الجمعيات الفلسطينية في حالة ركود تام، ولم تشهد تلك الفترة أي عمل مؤسساتي أهلي.[2]

بعد عام 1962 بدأ أهالي قطاع غزة يمارسون نشاطاً ملموساً في تشكيل الجمعيات الأهلية، بالرغم من أن دستور عام 1962 الذي أعلنه الرئيس المصري جمال عبد الناصر لقطاع غزة، كان كسابقه من الدساتير التي وضعت للشعب الفلسطيني، ولم تنص على أي حق للفلسطينيين في إنشاء الجمعيات الأهلية.[3]

تمت إعادة تشكيل للجمعيات الفلسطينية القائمة من الأساس في الضفة الغربية قبل عام 1948، وفرضت عليها تسمية أردنية بدلاً من الفلسطينية، حيث أن السلطات الأردنية القائمة حينذاك كانت ترى أن أي شكل من أشكال التنظيم للفلسطينيين يشكل تهديداً لمصالحها وسياساتها التي كانت مبنية في ذلك الوقت على تكريس الضم للضفة الغربية،

[1] .منشور في العدد (1442) من الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) بتاريخ 1945/9/27،صـ1338.

[2] . تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير قانونية خاصة (15)،أيار 2002، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) رام الله، صـ2

[3] قراءة نقدية لمشروع قانون بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة لعام 1995، مرجع سابق، صـ8.

وكانت الجمعيات الخيرية في ذلك الوقت تشكل أحد الأطر المقبولة، ولكن حتى في هذا المجال كان الحصول على إذن من النظام القائم محفوفاً بالمشكلات في أغلب الأوقات.[1]

بصدور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية الذي ألغى القوانين السابقة في الضفة الغربية عام 1956، وإعلان الأحكام العرفية عام 1957، انتفت كافة مظاهر نشاط الحياة العامة والمؤسساتية.[2]

بدخول قوات الاحتلال الإسرائيلي قطاع غزة والضفة الغربية عام 1967، تم الإبقاء على قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907، مع إدخال بعض التعديلات عليه من خلال أوامر عسكرية فرضت من خلالها قيوداً إضافية على عمل الجمعيات، ومن أهم وأخطر تلك الأوامر الأمر العسكري رقم (686) لسنة 1981،[3] الذي استبدل المادة (2) من قانون الجمعيات المذكور التي كانت تكتفي بالإخطار لتأسيس أي جمعية، وأصبح من المفترض أن يقدم المؤسسون طلباً لتسجيل الجمعية إلى السلطة المختصة متضمناً اسم الجمعية وغاياتها وعنوانها في المنطقة وأسماء مؤسسيها وعناوينهم وسنهم وأرقام هوياتهم، وحظرت على الجمعية ممارسة أي نشاط قبل تسجيلها.

تضمن هذا الأمر استبدالاً للمواد (12و13) من قانون الجمعيات، من أجل قمع المد السياسي الوطني في تلك الفترة التي اتسمت بزيادة في العمل الجماهيري الوطني الفلسطيني، حيث قامت الجمعيات الأهلية الفلسطينية آنذاك بدور قيادي فاعل في تثبيت المواطن الفلسطيني في أرضه وتعزيز صموده وتعويض غياب سلطة وطنية فلسطينية وتقصير الاحتلال عن تأدية الخدمات المفروضة عليه بموجب القانون الدولي كسلطة احتلال، مما أفرز عدداً من الجمعيات الأهلية المهنية والمتخصصة، فتعاظم دور الجمعيات الأهلية الفلسطينية في أواسط السبعينات نظراً لوعي الحركة الوطنية ومنظمة

---

[1].لوري براند، الفلسطينيون في العالم العربي، بناء المؤسسات والبحث عن الدولة ،مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت،1991،صـ162

[2]. قراءة نقدية لمشروع قانون بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة لعام 1995، مرجع سابق، صـ9

[3].عدنان عمرو، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين، مرجع سابق،صـ2

التحرير الفلسطينية بضرورة وأهمية إنشاء المؤسسات المدنية كرديف سياسي واجتماعي للكفاح المسلح.[1]

نشأت الجمعيات نتيجة لمخططات سياسية فلسطينية، فكانت تمثل مجتمعاً مدنياً سياسياً من نوع خاص، وتمارس واجباً وطنياً في مقاومة الاحتلال، فتوجه نشاطه ضد المحتل وليس ضمن علاقتها مع الدولة، وكان معظمها امتداداً للمنظمة الفلسطينية خارج فلسطين.[2]

في تلك الفترة نشأت أيضاً جمعيات خيرية مهنية تركزت في المدن، كانت مسجلة رسمياً وتعمل في العلن، وتؤدي خدمات اجتماعية وثقافية وتعليمية وصحية، وقد حظيت نشاطاتها بنوع من الشرعية ما دامت بعيدة عن الأهداف السياسية.[3]

بعد إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاق القاهرة لسنة 1994، صدر في أيلول عام 1995 مشروع قانون بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة عن ديوان الفتوى والتشريع بالسلطة الوطنية الفلسطينية، بواقع (54) مادة في عشرة فصول، ولم يحظ هذا المشروع بالقبول لعدة أسباب نلخص أهمها؛ أنه طغى على مشروع القانون الروح الأمنية من خلال إعطائه صلاحيات مطلقة لوزير الداخلية؛ فأعطاها حق التدخل في العديد من أمور الجمعيات، وهذا من شأنه أن يؤثر سلباً على دور هذه الجمعيات في تشكيل رقابة مدنية على أداء الجسم الرسمي للحكومة، كما أنه شدد على ضرورة حصول الجمعيات القائمة فعلاً على ترخيص من قبل وزارة الداخلية، وهذا ما رفضته مؤسسات المجتمع المدني نظراً لعدم ملاءمته للمرحلة الانتقالية التي يعيشها الشعب الفلسطيني، ورأت ضرورة الاكتفاء بالتسجيل لا الترخيص، كما اتسم مشروع القانون بالغموض وعدم الوضوح فيما يتعلق بالجهة المسئولة عن إصدار

---

[1].المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية،1995، مرجع سابق، صـ7.

[2]. علي الجرباوي،.الحال الفلسطيني بعد ثلاثين عام من حزيران 1967، تحرير: غسان عبد الخالق. مؤسسة عبد الحميد شومان، عمان، الأردن. 1998،صـ11

[3]. دراسة مسحية تحليلية لمنظمات المجتمع المدني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، التقرير النهائي،(soegs) الاتحاد الأوروبي، أيار2001، صـ21

الرخصة للجمعية من وزارة الداخلية أم وزارة الشؤون الاجتماعية، كما لم يرد فيه ما ينص على حق الأفراد في تشكيل الجمعيات والانتماء إليها، وهذا يخالف كافة المواثيق الدولية.[1]

مؤسسات المجتمع المدني رفضت مشروع القانون المذكور كونه لم يكن يخدم توجهات المجتمع المدني الفلسطيني، ولا يوفر البيئة القانونية للجمعيات الأهلية كي تستمر في مسيرتها نحو بناء الدولة، والقيام بدورها المستقل والمكمل للدولة، وإنما يهمشها وينكر عليها دورها وعطاءاتها على مدى سنين طويلة.

القانون الأساسي وقانون الجمعيات الخيرية رقم (1) لسنة 2000:

ضمن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 قاعدة دستورية صريحة حول حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية والمجتمعية أفراداً وجماعات، خاصة في حق تشكيل الجمعيات، فالدستور أهم وثيقة في الدولة على المستوى السياسي والاجتماعي، وهو عبارة عن مجموعة الأنظمة السياسية التي تحدد آليات صنع القرار، وتحديد الحقوق وتوزيع السلطات فيها وبيان العلاقة فيما بينها، حيث تحدد العلاقات بالسلطة السياسية القائمة أياً كان نوع النظام، فالدستور يمكن أن يكون الحارس الأساسي للممارسة الديمقراطية في الدولة كما أنه من الممكن أن يكون أداة قمع ودكتاتورية، لذا من الهام جداً انتقاء نصوصه بعناية تعكس أهميته، ووضع نصوص تحكم آلية إقراره وتعديله.[2]

الدولة هي الحامية للشعب والمسئول الأول عن المحافظة على حقوق المواطنين المدنية والسياسية والاجتماعية، فإذا كانت الدولة تتبنى النظام الديمقراطي سيكون هذا جلياً في نصوص دستورها، بقدر ما يمنح المواطنين في الدولة من حقوق وحريات، وحقوق

[1].قراءة نقدية لمشروع قانون بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة لعام 1995، مرجع سابق،صـ10-15

[2]. لوسي ثلجية، رسالة ماجستير، إشراف د.عاصم خليل، مقارنة بين الدستور التونسي ومشروع الدستور الفلسطيني، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق،2007،صـ3

الإنسان هي حقوق متصلة بطبيعة الإنسان، بدونها لا يمكن للإنسان أن يحيا حياة البشر،[1] لهذا فإن الدستور ليس أداة لإنشاء هذه الحقوق بقدر ما هو أداة كاشفة لها، يرى الدكتور" شعبان الصادق" أن كتابة هذه الحقوق في دساتير الدول ما هو إلا إجراء لتثبيتها وتوثيقها وحمايتها من استبداد وظلم السلطة الحاكمة، بحيث تلزم بها ويستطيع الأفراد الاحتجاج على السلطة الحاكمة في حال مخالفتها لها.[2]

نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (26) على حق الفلسطينيين في تشكيل الجمعيات الخيرية حيث جاء فيها:"للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:2.تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون".[3]

نص المشرع على حق الأفراد في تشكيل الجمعيات كأحد الحقوق السياسية للمواطنين. ويطلق مصطلح الحقوق السياسية على الحقوق التي يتمتع بها الفرد باعتباره عضواً في جماعة سياسية معينة، وهذا من أجل تمكينه من المشاركة في إدارة شؤون المجتمع الذي ينتمي إليه ويرتبط به برابطة الجنسية."[4]

إدراج حق تشكيل الجمعيات ضمن الحقوق السياسية للمواطنين، يعود إلى غاية المشرع بحصرها في مواطني الدولة فقط، لأن الغاية من تشكيلها هو جلب المنفعة للمجتمع بأكمله، وليس تحقيق مصلحة خاصة وعلى نطاق ضيق، فيكون شأنها شأن حق تقلد الوظائف العامة، وحق الترشح للمجالس النيابية، فالحق في تشكيل الجمعيات الخيرية هو حق من الحقوق الدستورية كفلها القانون الأساسي، وعد هذا الحق نوعاً من المشاركة السياسية.

---

[1]. الأمين الكلاعي، حقوق الإنسان بين الكونية والخصوصية ، تونس نموذجاً، دراسات دولية، عدد 79،2001، صـــ40

[2]. شعبان الصادق، "حقوق الإنسان في الدساتير العربية" جزء 1 شؤون عربية، عدد 49، 1987، صـــ 312

[3]. منشور في الوقائع الفلسطينية عدد(57) صـــ5

[4]. أحمد الرشيدي، حقوق الإنسان–دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق–مكتبة دار الشروق الدولية، القاهرة، ط1، 2003، صـــ139.

يرى "عثمان التكروري" أن هذه الحقوق (السياسية) تنطوي على ميزات لأصحابها، ولكنها في ذات الوقت أقرب لأن تكون وظائف سياسية تنطوي على واجب وطني، قد يفرض على الشخص ممارسته وعدم التقاعس عنه، فهي بمثابة تكاليف تفرض على المواطن في بعض الأحيان وإلا اقتضى التقاعس عنها فرض عقوبة جنائية."[1]

قيد القانون الأساسي ممارسة حق تشكيل الجمعية بالقانون، وهذا يراد به القانون الخاص الذي تعده السلطة التشريعية لتنظيم ممارسة حق تشكيل الجمعيات، وكذلك أي قانون يسري في الأراضي الفلسطينية يتضمن ما يتعلق بممارسة هذا الحق، وبهذا نجد أن القانون الأساسي الفلسطيني جاء منسجماً مع المواثيق والإعلانات الدولية لحقوق الإنسان، التي نصت على معايير محددة لتعزيز حرية التجمع وتشكيل الجمعيات الأهلية، باعتبارهما من الحقوق الأساسية التي يجب أن تكفلها التشريعات الوطنية.

ألزمت فلسطين نفسها بالاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان الأساسية حيث نصت المادة (2/10) من القانون الأساسي الفلسطيني:"تعمل السلطة الوطنية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان."[2]ولكن في مسودة الدستور الفلسطيني المادة (18) التي تم حذفها كانت أفضل من نص هذه المادة حيث أكدت بشكل صريح التزام فلسطين بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأنها تسعى للانضمام للمواثيق الدولية، كما جاء في المسودة م (57) على أنه لا يجوز تعطيل أي من الحقوق والحريات التي يمكن تقييدها في الظروف الاستثنائية. [3]

أما القانون الخاص فهو قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.[4] قبل تبني هذا القانون تم وضع مسودة قانون الجمعيات الخيرية والهيئات

---

[1].عثمان التكروري، المدخل لدراسة القانون، نظرية القانون ونظرية الحق، مكتبة دار الفكر، أبو ديس، فلسطين، ط2، 2011، صـ237.

[2].نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003/3/19،صـ5، ونشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/8/18، عدد(57)، ص،5.

[3].لوسي ثلجية، مقارنة بين الدستور التونسي ومشروع الدستور الفلسطيني، مرجع سابق،صـ12

[4].منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد(32)،صـ71

الاجتماعية والمؤسسات الخاصة رقم (17) لسنة 1995 الذي أثار جدلاً واسعاً بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمجتمع المدني الفلسطيني حول تنظيم وحرية عمل المنظمات الأهلية ومدى استقلاليتها، وتم العدول عنه وإصدار نسخة جديدة، حيث أعدت شبكة المنظمات الأهلية مسودة مشروع لقانون الجمعيات، وتم تبني حملة للضغط والمناصرة لبني المشروع حيث تم تبنيه من قبل عدد من أعضاء المجلس التشريعي وقدموه باسمهم، وفي المقابل تقدمت الحكومة بمسودتها الجديدة للمشروع.[1]

يعتبر قانون الجمعيات لسنة 2000 الإطار القانوني والتشريعي الذي ينظم عمل الجمعيات الأهلية، وهو الناظم للعلاقة ما بين الجمعيات الأهلية والدولة، وألغيت بموجبه كافة الأحكام والقوانين السابقة التي تتعارض معه، خاصة قانون الجمعيات العثماني وقانون الجمعيات الخيرية الأردني وذلك عملاً بأحكام المادة (43) منه التي نصت:"يلغى قانون الجمعيات الخيرية العثماني، وقانون الجمعيات الخيرية الأردني رقم (33) لسنة 1966 بشأن الجمعيات والهيئات الاجتماعية المعمول بهما في فلسطين، وكل ما يخالف هذا القانون."[2]

أولى المشرع الفلسطيني اهتماماً خاصاً بدور المجتمع المدني وخاصة الجمعيات الأهلية، وهذا كان واضحاً في سن قانون ينظم عمل الجمعيات الأهلية قبل إصدار القانون الأساسي، حيث هدف المشرع إلى إلغاء العقبات القانونية التي تضمنتها القوانين التي كانت تسري في الضفة الغربية وقطاع غزة.

تناول هذا القانون تنظيم ممارسة الأفراد لحقهم في تشكيل الجمعيات، وإجراءات منح هذا الحق وشروطه، حيث يجده البعض إطاراً قانونياً ملائماً وفعالاً لتنظيم العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني والدولة قبل إعلانها، من أجل تحديد حقوق ومسؤوليات هذه المؤسسات.[3]

---

[1]. الأطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية، مساءلة العمل الأهلي، ط1 الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان،2007،صـــــ9.

[2]. منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد(32)،صـــ71

[3].عزت عبد الهادي، حقوق ومسؤوليات المجتمع المدني في ظل السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، صـــ88.

نصت المادة (1) من القانون:"للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون".[1] كما صدرت لائحة تنفيذية للقانون المذكور تفصل وتوضح كيفية ممارسة ذلك الحق، فجاء في المادة (2):"1.لكل فلسطيني الحق في المشاركة في تأسيس وإدارة الجمعيات والانتساب إليها والانسحاب منها بحرية، وذلك من أجل تحقيق هدف أو أهداف لا يبتغي منها اقتسام الربح.2. لا يجوز أن تكون أهداف الجمعيات المشروعة أو أنظمتها أو شخصية مؤسسيها أو انتماءاتهم أو عددهم أياً كانت مجالات عملها سبباً لفرض أية قيود أو عراقيل على تأسيسها.3.لا يجوز أن يؤدي تطبيق أحكام اللائحة التنفيذية إلى تعطيل أو عرقلة تسجيل الجمعيات دون سبب قانونيّ، أو إلى حرمان الجمعيات من ممارسة حقوقها التي قررتها القوانين النافذة."[2]

لم يفرض القانون على الجمعيات ممارسة نشاط محدد، وترك تحديد ميدان عمل الجمعية لها وحدها دون تدخل من أحد، وأعطاها قدراً من الحرية في المواد (9-10-15-28-32-33)،[3] فمنحها عقد الشراكات والتملك والتنسيق مع الجمعيات المماثلة في الخارج، كما حدد علاقتها بالهيئات والوزارات على أساس التنسيق والتكامل والتعاون، فاعتبرها كياناً مستقلاً له دور يكمل الدولة.

جاء في المادة (41) من قانون الجمعيات المذكور:"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."[4] وبهذا عزز القانون من رقابة القضاء على عمل السلطة التنفيذية، بحيث لا تكون عرضة لمزاجية وأهواء جهة الإدارة أو تسلطها.

---

[1].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـ71

[2]. صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، منشورة في الوقائع الفلسطينية،عدد (49) بتاريخ (2004/6/17)، صـ102.

[3]. منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد(32)،صـ71

[4]. منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد(32)،صـ71

ومن أجل دعم الجمعيات الأهلية وتعزيز قدرتها على تحقيق أهدافها، فقد نص المشرع في المادة (14) تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي."[1]

حيث شملها النص المذكور بالإعفاء الضريبي، إدراكاً من المشرع بأهمية الجمعيات الأهلية ورغبة منه في قيامها بدورها في خدمة الصالح العام.

لم يحظر المشرع على الجمعيات الأهلية ممارسة نشاطها أو مده إلى أي منطقة جغرافية داخل الدولة، بل شجعها على فتح فروع لها، وهذا رغبة منه في أن تؤدي خدماتها لأكبر قدر ممكن من المواطنين في البلد، وهذا دون أن تمر بعملية تسجيل جديدة، وإنما اكتفى بإخطاره عن رغبتها في ذلك، وهذا واضح في نص المادة (2/15) حيث قال:"ويحق لها فتح فروع داخل فلسطين." [2]كما نص في المادة (47) من اللائحة التنفيذية للقانون:"يحق للجمعيات المسجلة فتح الفروع في مختلف أنحاء الوطن، على أن تقوم بذكر عدد وعناوين الفروع التي افتتحتها في تقريرها السنوي المرفوع إلى الوزارة المختصة."[3]وهذا ينسجم تماماً مع القانون الأساسي والمعايير الدولية المتعلقة بحق تكوين الجمعيات.

صدر عن مجلس الوزراء في قطاع غزة عام 2011 قرار رقم (229) تضمن تعديلات على قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، شمل إضافة مادتين:"1. إضافة مادة (31) مكرر، تنص"تخضع فروع الجمعيات والهيئات الأجنبية المسجلة في الأراضي الفلسطينية لجميع ما تخضع له الجمعيات والهيئات المحلية من أحكام قانونية وإجراءات رقابية للوزارة والوزارة المختصة."2. إضافة المادة (47) مكرر، والتي تنص:"1. على

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـ71

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـ71

[3].صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، منشورة في الوقائع الفلسطينية،عدد(49) بتاريخ (2004/6/17)، صـ102

جميع فروع الجمعيات والهيئات المحلية موافاة الوزارة والوزارة المختصة بأية مستندات أو وثائق أو أوراق في حال طلبها.2.للوزارة والوزارة المختصة متابعة أعمال ونشاطات فروع الجمعيات والهيئات للتثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت لأجله."[1]

بُرِّر هذا التعديل بأنه من أجل الحفاظ على مقدرات الشعب الفلسطيني وتحقيقاً للمصلحة العامة، وتلبية للاحتياجات الميدانية، ومن أجل أن تمارس الوزارة دورها الرقابي على المؤسسات وضمان صرف الأموال في القنوات الصحية.[2]

رفضت الجمعيات الأهلية ومؤسسات حقوق الإنسان ممثلة ب(شبكة المنظمات الأهلية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، مركز الميزان لحقوق الإنسان) تلك التعديلات، وتوجهت للمحكمة العليا.[3]

توجه الجمعيات الأهلية يتفق وأحكام القانون، ذلك أن الإدارة ملزمة باحترام مبدأ المشروعية وفي حال خروجها عنه، تصبح قراراتها عرضة للإلغاء أمام القضاء الإداري، حيث اعتمدت محكمة العدل العليا في فلسطين على المعيار الشكلي في تصنيفها للمنازعات الإدارية، واللوائح التنفيذية تصدر عن مجلس الوزراء بقرار إداري، لذلك يطعن بها أمام محكمة العدل العليا لصدورها من جهة الإدارة.[4]

صدر عدد من التشريعات الفلسطينية التي أوردت قيوداً ومحددات على ممارسة الأفراد للحق في تكوين الجمعيات، بما يتفق مع المواثيق الدولية، من حيث صيانة الأمن القومي، وضمان حقوق الآخرين، ومتطلبات الأمن والنظام العام، كقانون الخدمة في قوى الأمن

---

[1]. مراجعة قانونية بعنوان:إجراءات فتح فرع للجمعية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،غزة، أغسطس/ 2013،صـ22

[2]. تصريحات مدير عام الإدارة العامة للشؤون العامة بوزارة الداخلية-غزة"ثروت البيك"على موقع صفا، على الموقع الإلكتروني التالي: http://safa.ps/details/news/73697 تاريخ الزيارة 2014/12/1.

[3].مراجعة قانونية بعنوان إجراءات فتح فرع للجمعية، مرجع سابق،صـ24

[4].عدنان عمرو، إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين،الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله،2001، صـ6.

الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، وقانون المخابرات العامة الفلسطيني رقم (17) لسنة 2005.

حظر قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية بعض أنواع الجمعيات، وصنفها بأنها تعد جمعيات غير مشروعة وهذا في المواد من (157–160)، فنصت المادة (159):"تعد جمعية غير مشروعة:1. كل جماعة من الناس مسجلة كانت أو غير مسجلة، تحرض أو تشجع بنظامها أو بما تقوم به من الدعاوى على ارتكاب أي فعل من الأفعال غير المشروعة التالية: أ. قلب دستور المملكة بالثورة أو بالتخريب.ب.قلب الحكومة القائمة في المملكة بموجب الدستور باستعمال القوة والعنف.جـ.تخريب أو إتلاف أموال الحكومة.2. كل جماعة من الناس يقضي عليها القانون تبليغ نظامها إلى الحكومة وتخلفت عن ذلك أو استمرت على عقد اجتماعاتها بعد انحلالها بمقتضى القانون المذكور، وتشمل هذه الفقرة أيضاً كل فرع أو مركز أو لجنة أو هيئة أو شعبة لجمعية غير مشروعة وكل مؤسسة أو مدرسة تديرها جمعية غير مشروعة أو تدار تحت سلطتها."[1] ونرى أن غاية المشرع هنا تتمثل في تحقيق متطلبات الأمن والنظام العام، وضمان حقوق الآخرين، وصيانة الأمن القومي للدولة.

بالرغم من أن وضع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة2000 كان بمساهمة من الجمعيات والمنظمات الأهلية والحقوقية ، إلا أنه لم يخلُ من الإشكاليات، حيث ينتقد البعض إعطاء القانون وزير الداخلية صلاحية حل الجمعية إذا خالفت أحكام نظامها الأساسي، والأفضل إعطاء الوزير حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحل الجمعية، فلا يجوز حل الجمعية إلا بقرار قضائي، ومن جهة أخرى منع القانون إغلاق أي جمعية إلا بقرار قضائي، رغم أن إغلاق الجمعية أقل خطورة من إنهاء وجودها القانوني.[2]

[1].منشور في الجريدة الرسمية الأردنية، بتاريخ 1960/5/1، عدد (1487)،صـ374

[2].أحمد برديل،. مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات المدنية وفق قانون الجمعيات الخيرية رقم 1 لسنة 2000، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان/ رام الله فلسطين.2008،صـ10

لا يقل قرار الإغلاق خطورة عن قرار الحل، فالإغلاق هو بمثابة مصادرة لحق الجمعية في مباشرة نشاطها، وقد يطول أمده أو يقصر، لذلك يجب أن يكون بناءً على قرار قضائي، ولكن حل الجمعية رغم خطورته وأثره على وجود الجمعية إلا أنه محدد في حالات على سبيل الحصر أوردتها المادة (37) من قانون الجمعيات لسنة 2000، ولا تملك وزارة الداخلية مخالفتها أو الخروج عن أحكامها، كما أنها مقيدة بمدة زمنية لاستخدام هذا الإجراء حتى ولو توافر بحق الجمعية الأهلية ارتكابها لمخالفة ، حيث يلزم المشرع اللجوء إلى إنذار الجمعية بتصويب المخالفة خلال مدة ثلاثة أشهر قبل إصدار قرار الحل .

ترى الباحثة أن هذا الشرط (وجود قرار قضائي يجيز إغلاق الجمعيةأو حلها) يشكل ضمانة حقيقية كافية لاحترام حرية تشكيل الجمعيات وعدم التعدي عليه، كما أنها مسألة خاضعة لرقابة القضاء للتحقق من الالتزام بما جاء في القانون من أسباب ومنح المهلة الكافية لتصويب الخلل.

ما يدعو إلى القلق هو استعمال العبارات الغامضة مثل ما جاء في المادة (3/37) من القانون: تحل الجمعية في الحالات التالية:3.إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة." عبارة المخالفة الجوهرية، هي عبارة غامضة ولا تنطوي على وضوح ماهية المخالفة، ولا تعطي معنى واحد لدى الجميع مما يعطي للإدارة متسعاً من التقدير في كل حالة وبالتالي التعسف في استعمال سلطتها.

يؤخذ على القانون أنه لم يعط مرونة كافية لطبيعة تعريف منظمات المجتمع المدني، حيث هناك إشكالية في إجراءات ترخيص بعض الأجسام كالاتحادات والنقابات والشبكات المؤسساتية، فأسماها القانون جمعية، وهذا يخالف طبيعة عملها وهيكليتها، ولم يتضمن

القانون أية ضوابط تحول دون انضمام أصحاب المراكز العليا في الأجهزة الحكومية كالوزراء ومسئولي الأجهزة الأمنية.[1]

يعطي القانون لوزير الداخلية صلاحية تعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية لتقوم بمهام مجلس الإدارة في حالة الاستقالة الجماعية لمجلس إدارة الجمعية، وهذا يشكل مدخلاً للتدخل في إدارة شؤون الجمعية في بعض الحالات.[2]

ترى الباحثة أن المشرع حينما نص في المادة (2/22) على صلاحية وزير الداخلية بتعيين لجنة مؤقتة لإدارة أمور الجمعية في حالة الاستقالة الجماعية لمجلس الإدارة كان موفقاً في ذلك، حيث أنه حصر صلاحية الوزير في تلك الحالة في اختيار أعضاء اللجنة من بين أعضاء الجمعية العمومية، وبالتالي يحظر على وزير الداخلية تجاوز صلاحياته وتعيين أعضاء اللجنة المؤقتة من خارج الهيئة العامة للجمعية، وإلا بإمكان الجمعية التوجه للقضاء لإلغاء قرار وزير الداخلية.

الانتقادات التي وجهت للقانون منها؛ عدم وجود معايير واضحة فيه تضمن تعزيز الديمقراطية في الجمعيات، وفي اختيار مجالسها ودورية الانتخابات فيها والشفافية المالية فيها، وفتح المجال أمام الأعضاء للاطلاع على شؤون الجمعية وفي اتخاذ القرارات.[3]
رغم الانتقادات التي وجهت لقانون الجمعيات الأهلية لسنة 2000 إلا أنه متطوراً إلى حد ما ومتفق مع المعايير الدولية، وأن وجدت إشكاليات فهي نابعة من سوء التطبيق، ولكن لا بد وأن نشير إلى أن تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية كان له دور كبير في سرعة انتشار الجمعيات الأهلية الممولة من الخارج.[4]

---

[1]. أحمد بردويل،. مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية، مرجع سابق، صـ11

[2]. أحمد بردويل،. مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية، مرجع سابق، صـ11.

[3]. أحمد بردويل،. مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية، مراجع سابق، صـ11

[4].مجدي المالكي، ياسر شلبي،حسن لدادوة، تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة 2007، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله،2008، صـ13.

فالمواثيق الدولية كفلت الحق في تشكيل الجمعيات الأهلية باعتباره من حقوق الإنسان الأساسية، وألزمت الدول على حماية هذا الحق في تشريعاتها الداخلية، وحظرت إخضاعه لأية قيود من شأنها إعاقة ممارسة الفرد له، إلا في الحالات التي يحددها القانون، على أن تكون الغاية منها صيانة الأمن القومي، وضمان حقوق الآخرين، وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام، كما أنها أجازت وضع القيود القانونية على ممارسة أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لهذا الحق. و تضمنت التشريعات الفلسطينية وعلى رأسها القانون الأساسي الفلسطيني هذا الحق، ونظمت ممارسة الأفراد له في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، ولائحته التنفيذية لسنة 2003، واللذان ما زالا ينتقصان الحق في تكوين الجمعيات الأهلية ويحتاجان من التعديلات ما يضمن مواءمته بشكل أكبر للمعايير الدولية ذات العلاقة، كما وضعت التشريعات السارية قيوداً على ممارسة هذا الحق بما يتوافق مع المواثيق الدولية مثل قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005، وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.

تتناول الباحثة دراسة شروط تشكيل الجمعيات الأهلية في المبحث الثاني من هذه الدراسة، في مطلبين:-

المطلب الأول: الشروط الشخصية

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية

المبحث الثاني

شروط تشكيل الجمعيات

وضع القواعد التشريعية المتعلقة بشروط تشكيل الجمعيات الأهلية يعتبر نتاجاً لوجود العمل الأهلي وليس سبباً لوجوده، وعليه فهو إجراء منظم؛ بحيث يحدد الشروط والعوامل التي تضع الجمعية في إطار يمكن من خلاله توفير إطار لحقوق وواجبات مثل هذه المؤسسات المدنية، كما يضع إطاراً يمكن من خلاله محاسبتها ومساءلتها، كما أنه ينظم العلاقة بين الدولة ومؤسسات العمل الأهلي وضمان استقلاليته، وعليه فهو ترجمة لدور مؤسسات المجتمع المدني في الدولة، الذي يبنى على حاجة اجتماعية مشتركة وتكملة ما تعجز أو تقصر الدولة عن أدائه.

ترى "فاطمة المؤقت" أن الجمعيات الأهلية في فلسطين لها شرعية تاريخية، نظراً لما قامت به من نشاطات مجتمعية وسياسية كان من شأنها الحفاظ على الهوية، وتنشيط الوعي الوطني وفي خدمة القضية الوطنية في ظل غياب دولة تعبر عن السيادة الوطنية، فبعضها انبثق عن ائتلاف وطني أو عن فصيل محدد أعطاها شرعية العمل والوجود واستقت منه ذلك الدور الوطني للفصيل نفسه ومن مكانته في الحركة الوطنية الفلسطينية.[1]

يشكل وجود احتلال مع غياب مؤسسات الدولة دافعاً لبروز قيم واتجاهات مجتمعية عامة رافضة لهذا الاحتلال، ترجمت في عمل منظم ناتج عن هذه القيم من خلال قيام مؤسسات أهلية متعددة الأغراض؛ثقافية أو اجتماعية أو رياضية أو خيرية أو إنمائية، ويمكن تصنيف الجمعيات الأهلية الفلسطينية على ضوء الأهداف إلى؛ مؤسسات إنمائية خيرية (جمعيات خيرية) وهي أقدم مؤسسات المجتمع المدني في فلسطين، كانت تتخذ من مساعدة الأسر الفقيرة ومنهج الإحسان وسيلة لعملها، وقد لبت – وما زالت– حاجات اجتماعية ومازالت تلبي ذلك، وهناك منظمات تعبئة ودفاع وهي حديثة المنشأ(بعد

[1].فاطمة المؤقت، جبريل محمد،حسن لدادوة،مساءلة العمل الأهلي الفلسطيني– دراسة تقييميه، إشراف عزمي الشعيبي، ط1، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2007، صـ49–50.

الانتفاضة الأولى وخلالها) وتشكل مراكز بحث ومؤسسات حقوق الإنسان، ومراكز توعية بالديمقراطية، وقد عبرت عن ضرورة بناء وعي ديمقراطي وطني، بالإضافة إلى المؤسسات التنموية وأغلبها تحولت من المنظمات الجماهيرية باتجاه المأسسة وهدفت إلى تقديم خدمات تنموية في مجال الصحة والزراعة والتعليم، ومارست دورها في ظل غياب خطة تنموية متكاملة للسلطة الوطنية الفلسطينية.[1]

الأصناف المذكورة سابقاً تنطوي تحت مظلة الجمعيات الأهلية وفق ما جاء في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، كما تفيد سجلات الجمعيات في وزارة الداخلية بوجود هذه الأنواع مسجلة تحت عنوان جمعية، مثل مؤسسة الحق من أجل الإنسان، ومركز الدفاع عن الحريات والحقوق المدنية، وهي جمعيات أهلية تعمل في مجال حقوق الإنسان، وفي مجال التعليم هناك جمعيات أهلية مثل، جمعية إبداع المعلم، وجمعية الخنساء الخيرية، وفي مجال الصحة هناك جمعية الإغاثة الطبية، وجمعية لجان العمل الصحي، وفي مجال الزراعة توجد عدة جمعيات أهلية مثل جمعية جهود للتنمية الريفية، وجمعية اتحاد لجان العمل الزراعي.[2]

تمكين مؤسسات المجتمع المدني بما فيها الجمعيات الأهلية من شأنه أن يساهم في زيادة كفاءتها وفعاليتها في تحقيق أهدافها وغاياتها، وذلك بإعطائها قدراً من الحرية دون معيقات أو قيود، لتمارس عملها في الدفاع عن حقوق الإنسان وتكريس الثقافة المدنية والمساهمة في تدعيم المساواة والعدالة الاجتماعية، وتقليل الظلم الاجتماعي داخل المجتمع.[3]

توفير المناخ التشريعي للجمعيات الأهلية كمؤسسات مجتمع مدني من شأنه أن ينعكس على أدائها وفتح المجال أمام كل مواطن يرغب في التطوع في مثل هذه المؤسسات،[4] والدولة الديمقراطية هي التي تفتح المجال للحريات، حيث ارتبط بوجودها مفهوم

[1].فاطمة المؤقت، جبريل محمد ، حسن لدادوة، مساءلة العمل الأهلي الفلسطيني–دراسة تقييميه، لمرجع السابق،صـ52–53.

[2].دائرة تسجيل الجمعيات الأهلية بوزارة الداخلية الفلسطينية،زيارة ميدانية بتاريخ 2014/12/13.

[3].مدحت أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني،ط1، القاهرة،ابتراك للنشر والتوزيع،2007،صـ76.

[4].مدحت أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني،المرجع السابق،صـ75.

المواطنة، فتعتبر الشعب مصدر السلطات والمساواة بينهم في ممارسة هذه الحريات بصرف النظر عن الدين أو العرق أو المذهب أو الجنس.[1]

فتعتبر المشاركة قيمة تتعلق بعدد من حقوق المواطن، منها حق تكوين الجمعيات الأهلية، وهي حقوق تنظم بالقانون الداخلي للدولة، الذي يفترض فيه تعزيز إحساس المواطن بكيانه وعضويته في الوطن.[2]

باعتبار الجمعيات الأهلية في فلسطين مرت بمراحل مختلفة وفق اختلاف المراحل التاريخية التي مر بها المجتمع الفلسطيني، الأمر الذي أثار جدلاً كبيراً بين السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها، والمجتمع المدني الفلسطيني حول تنظيم وحرية عمل الجمعيات الأهلية ومدى استقلاليتها تزامن مع تزايد أعداد الجمعيات الأهلية، وفي ختام ذلك صدر قانون الجمعيات الأهلية الفلسطيني لتنظيم عملها، وفي العام ذاته قامت انتفاضة عام 2000 وما ترتب عليها من دمار للبنية التحتية للمجتمع الفلسطيني، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وهذا أثر على دور مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام وتوجهاتها، لتنتقل من العمل التنموي وتصبح ذات توجهات إغاثية، حيث فرضت نفسها كشريك هام ومساند في تلك المرحلة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وشكلت رافداً ومكملاً لعملها وليس معارضاً.[3]

فرض قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 شروطاً لتكوين الجمعيات من أجل تنظيمها، وبين كيفية أدائها لعملها، فما هي شروط تشكيل الجمعيات وفق القانون المذكور أعلاه؟ وما إجراءات تشكيل أو تسجيل الجمعية الأهلية؟ هذا ما ستتناوله الباحثة بالدراسة في هذا المبحث في مطلبين؛ الشروط الشخصية لتكوين الجمعية الأهلية في مطلب أول، الشروط الموضوعية لتكوين الجمعية الأهلية في مطلب ثانٍ.

---

[1].علي ليلة، المجتمع المدني العربي، قضايا المواطنة وحقوق الإنسان، القاهرة،مكتبة الأنجلو المصرية،2007،صـ90.

[2].قدري فضل كسبه، رسالة ماجستير بعنوان:منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز مفهوم المواطنة في فلسطين، إشراف: نايف أبو خلف، جامعة النجاح الوطنية،كلية الدراسات العليا،2013،صـ42.

[3].فاطمة المؤقت، جبريل محمد، حسن لدادوة، مساءلة العمل الأهلي الفلسطيني–دراسة تقييميه،مرجع سابق،صـ51–52.

المطلب الأول

الشروط الشخصية لتكوين الجمعية الأهلية

تكوين جمعية أهلية يتطلب استيفاء شروط محددة بعضها يتعلق بموضوع وغايات الجمعية، والبعض الآخر يتعلق بالأشخاص القائمين عليها وصفاتهم أو مؤهلاتهم، ولم يحدد قانون الجمعيات الأهلية الفلسطيني شروط العضوية في الجمعية الأهلية، ولكنه ترك تحديد هذا الأمر للنظام الأساسي الخاص بالجمعية، ذلك أنه نص في المادة (3/5):"يجب أن يشتمل النظام الأساسي على البيانات التالية:3.شروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراكات الأعضاء."[1]

العضوية في الجمعية الأهلية شخصية، أي أنها تقوم على الاعتبار الشخصي، ولا تنتقل بالوكالة أو الإنابة أو الإرث، وهذا يتضح من خلال ما جاء في المادة (7) من النظام الأساسي للجمعيات التي تنص:"العضوية في الجمعية شخصية وغير قابلة للانتقال بالوكالة أو الإنابة أو الإرث."[2]

فالعضوية في الجمعية الأهلية لا تنتقل بالإرث، ونعتقد أن ذلك يعود لطبيعة وماهية العمل التطوعي الأهلي، الذي يتطلب قيمة المشاركة والتطوع والبذل في سبيل تحقيق غاية مجتمعية وليس شخصية، فإذا توافرت تلك القيم والقدرات لدى شخص فليس بالضرورة توافرها لدى ورثته.

نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني ولائحته التنفيذية والنظام الأساسي النموذجي للجمعيات تشترط في الأشخاص مقدمي طلب تسجيل الجمعيات مجموعة من الشروط تتمثل في:

1.أن يكون فلسطيني الجنسية

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـ71.

[2]. النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الخيرية، منشور على موقع وزارة الداخلية الفلسطينية./www.moi.pna.ps / تاريخ الزيارة 2014/11/12.

2.أن يكون قد أتم ثمانية عشر عاماً وكامل الأهلية

3.التعدد (أن لا يقل عدد الأعضاء مقدمي طلب تسجيل الجمعية عن سبعة)

4.أن لا يكون محكوماً بجنانية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

هذه الشروط يضاف إليها براءة الذمة وموافقة الأجهزة الأمنية على الأعضاء، ندرسها على النحو التالي:

- **أن يكون عضو الجمعية الأهلية فلسطيني الجنسية:**

جاء في نص المادة (1) من قانون الجمعيات وكذلك في المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني المشار إليهما سابقاً عبارة (للفلسطينيين الحق..)، مما يعني أن حق تكوين الجمعيات مكفول للمواطن الفلسطيني فقط، أي يجب أن يكون مقدم طلب تسجيل الجمعية الأهلية فلسطيني الجنسية، ولكن المشرع أجاز استثناءً للأجنبي تكوين فرع لجمعية أجنبية، حيث عرفت المادة (2) الجمعية الأجنبية: "بأنها أية جمعية أو هيئة غير حكومية أجنبية يقع مقرها أو مركزها الرئيسي خارج الأراضي الفلسطينية، أو كانت أغلبية أعضائها من الأجانب."[1]

إذا كان أغلبية الأعضاء فلسطينيين فتعتبر الجمعية محلية، وإذا كانت غالبية الأعضاء أجانب تعتبر الجمعية أجنبيه، أي أن القانون بصورة غير مباشرة أعطى الأجانب رخصة الانضمام للجمعيات الفلسطينية المحلية، وهذا يتناقض مع نص المادة (34) من قانون الجمعيات التي نصت:"لأية جمعية أو هيئة أجنبية أن تتقدم بطلب للوزارة لفتح فرع أو أكثر لها في الأراضي الفلسطينية للقيام بأية خدمات اجتماعية شريطة أن تنسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني."[2]

لم يمنح القانون للأجانب حق تكوين جمعيات أهلية في فلسطين، وإنما أجاز لهم فتح فروع لجمعية مسجلة خارج الأراضي الفلسطينية، كما حصر المشرع مجال عمل الجمعية الأجنبية في ميدان عمل واحد وهو تقديم خدمات اجتماعية فقط، وبذلك حصر المشرع

[1]. مادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

تشكيل جمعية أجنبية بشروط معينة وهي؛ أن تكون فرعاً لجمعية أجنبية مسجلة خارج فلسطين، أن تقدم خدمات اجتماعية فقط، ضرورة انسجام أهداف الجمعية الأجنبية مع مصالح الشعب الفلسطيني.

وعليه فالمشرع الفلسطيني حصر نوع النشاط الأهلي الذي يجوز للجمعية الأجنبية ممارسته في فلسطين في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية فقط دون غيرها من أوجه النشاط الأهلي الوارد ذكره ضمن المادة (2) من قانون الجمعيات، لذلك ترى الباحثة ضرورة عدم التوسع في ذلك، بحيث يجب على وزارة الداخلية رفض كل طلب تسجيل لجمعية أجنبية غاياتها تقديم خدمات غير اجتماعية كحقوق الإنسان، والديمقراطية والتربية.

المادة (1/20/ت) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات اعتبرت طلب تسجيل الجمعية مستوفياً للشروط إذا كانت أغلبية مؤسسي الجمعية فلسطينيين، مما يعني أنه يجوز أن تكون الأقلية من غير الفلسطينيين (أجانب)، وبهذا فإنها بمفهوم المخالفة تجيز للأجنبي الانضمام للجمعيات المحلية، وهذا يشكل مخالفة دستورية، نظراً لأن القانون الأساسي الفلسطيني وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني منح حق تكوين جمعية أهلية محلية للفلسطينيين فقط، مما يستوجب إلغاء هذا البند لمخالفته للقانون الأساسي، وللقانون، كما لا يجوز للائحة وهي تشريع ثانوي أن تخالف قانون.

تنبهت مؤخراً وزارة الداخلية لهذه المخالفة، وبدأت ترفض تسجيل جمعية أهلية محلية إذا كان أحد مؤسسيها من غير حملة الجنسية الفلسطينية، بعد أن كانت في السابق تسجل الجمعيات الأهلية التي تضم أشخاصاً من غير الفلسطينيين ، كما أنها في السابق لم تكن تعترض على انضمام الأجانب للجمعيات المحلية المسجلة، وفي الوقت الحالي ترفض وزارة الداخلية أن يكون الأجنبي الذي انضم في السابق إلى جمعية محلية عضواً في مجلس إدارة أية جمعية أهلية محلية.[1]

[1].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية، مرجع سابق، هامش صـ19.

يرى "عدنان عمرو" في نص هذه المادة مساواة بين الجمعية الأجنبية والجمعية المحلية من حيث إجراءات التسجيل، ويرى ضرورة تضمين طلب تسجيل الجمعية الأجنبية قبولاً (تعهداً) من الجمعية الأجنبية بالاحتكام للقوانين الفلسطينية، واختصاص المحاكم الفلسطينية بنظر النزاعات الناتجة عن نشاط الجمعية الأجنبية في الأراضي الفلسطينية.[1]

اللائحة التنفيذية للقانون فصلت ما يتعلق بالجمعية الأجنبية ضمن اثنتيّ عشرة مادة،[2]ومن ضمن بيانات طلب التسجيل أسماء المسئولين عن الفرع المطلوب تسجيله في فلسطين، وعادة ما يكون ممثل الفرع فلسطيني الجنسية، مما يسهل إخضاعه للقوانين الفلسطينية باعتباره مسؤولاً عن نشاط الجمعية في فلسطين، وبالتالي ترى الباحثة تعديل تلك البيانات بحيث يتم وضع شرط يقضي بأن يكون الممثل للجمعية الأجنبية فلسطيني الجنسية دائماً، مما سهل إخضاع كافة النزاعات التي تنشأ عن ممارسة الجمعية الأجنبية لنشاطها داخل الأراضي الفلسطينية.

- **أن يكون قد أتم ثماني عشرة سنة وكامل الأهلية:**

يشترط لقبول العضوية في الجمعية الأهلية أن لا يقل عمر العضو فيها عن ثمانية عشر سنة ميلادية.[3]وهناك آراء تؤيد هذا الاتجاه حيث يرى الدكتور"حازم العيسوي" أن أنشطة الجمعيات الأهلية من التصرفات التبرعية،[4] لذا يجب توافر الأهلية الكاملة لدى الأعضاء، أي أهلية الأداء، بأن يكون الشخص القائم على العمل الأهلي بالغاً عاقلاً راشداً.[5]وأهلية الأداء هي صلاحية الشخص لاستعمال الحقوق التي يتمتع بها، أي صلاحيته لصدور العمل القانوني منه، ومناط أهلية الأداء هو الإدراك والتمييز لا مجرد الوجود، فإذا تمتع الشخص بأهلية الأداء كان له صلاحية ممارسة حقوقه، وفي ذات الوقت يتمتع بأهلية

---

[1]. عدنان عمرو، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين، مرجع سابق، صـ18.

[2]. المواد من(24–32) من بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، منشورة في الوقائع الفلسطينية، عدد(49) بتاريخ (2004/6/17)،صـ102

[3].مادة (10) من النظام الأساسي النموذجي المقترح من قبل وزارة الداخلية الفلسطينية.

[4].حازم عبد الحاكم عبد اللطيف، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني،مرجع سابق،صـ588.

[5].دعاء عادل قاسم السكني، رسالة ماجستير بعنوان:المؤسسات الخيرية، حكمها وضوابط القائمين عليها وحدود صلاحياتهم، إشراف: ماهر حامد الحولي، الجامعة الإسلامية غزة، كلية الشريعة والقانون،2012، صـ49.

الوجوب، التي تعني صلاحية الشخص لثبوت الحقوق له وعليه، ذلك أن أهلية الأداء تتدرج مع تدرج التمييز، فتدور معه وجوداً وعدماً ونقصاناً فإذا انعدم التمييز انعدمت أهلية الأداء.[1]

الشخص الذي يقل عمره عن ثمانية عشر عاماً لا يستطيع أن يكون عضواً في جمعية أهلية؛ نظراً لعدم توافر أهلية الأداء لديه، وكذلك إذا كان الشخص قد أتم الثامنة عشرة سنة ولكن اعتراه عارض من عوارض الأهلية أدى إلى اختلال في تمييزه أو قواه العقلية، فإنه لا يستطيع أن يكون عضواً في جمعية أهلية أو أن يطالب بحقه في تشكيل جمعية.

- **التعدد (أن لا يقل عدد الأعضاء مقدمي طلب تسجيل الجمعية عن سبعة)**

اشترطت المادة (2) من قانون الجمعيات المشار إليه تعدد الأعضاء؛ حيث اشترطت أن يكون الاتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص، وبذلك نجد أنه يشترط لتكوين جمعية أهلية توافر ركن خاص هو تعدد الأعضاء، وهو عنصر التنظيم المؤسسي الذي لا تستمر الجمعية الأهلية بدونه.

وهذا يعني إذا كان العدد أقل من سبعة، أو إذ تقدم شخص واحد لطلب تسجيل جمعية أهلية يتم رفض الطلب؛ ذلك أن مناط تشكيل الجمعية الأهلية أن الفرد يختار أن يشكل جمعيات وروابط مع آخرين لحماية مصالحه، فيجب أن تشكل جماعة ما لتتفق على أسس معينة وتتشارك في أهداف محددة، كي يعملوا معاً على تحقيق هذه الأهداف والمصالح، فحق تكوين الجمعيات هو حق جماعي يتعلق بحركة استمرارية للجماعة، ولهذا هناك فرق بين حق تكوين الجمعيات وحق التجمع السلمي؛ ذلك أن التجمع السلمي هو حق جماعي يتعلق بحركة آنية لا استمرارية لها بالضرورة، بينما يصل حق تكوين الجمعيات إلى حق الأفراد في تشكيل مؤسسات ذات شخصية قانونية من أجل العمل المستمر.[2]

---

[1].عدنان إبراهيم السرحان، نوري حمد خاطر، شرح القانون المدني–مصادر الحقوق الشخصية (الالتزامات) دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،2005،صـ111–115

[2].فاتح سميح عزام، حقوق الإنسان، السياسة والممارسة الديمقراطية، ط1، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، رام الله، أيار 1995،صـ56

لم يحدد المشرع حداً أقصى لعدد الأعضاء في الجمعية الأهلية، كما يلزم العضو كي لا يفقد عضويته في الجمعية وكي يؤكد عضويته فيها، أن يلتزم بدفع اشتراك ماليّ سنويّ، ولم يقم المشرع بتحديد مقدار بدل الاشتراك، لكنه ترك الأمر لتقدير كل جمعية على حدة لتحدده في بيانات نظامها الأساسي ، جاء في النظام الأساسي لإحدى الجمعيات يعتبر تخلف العضو عن دفع بدل الاشتراك السنوي مبرراً يجيز للجمعية فصله منها.[1]

نص المادة (23) من قانون الجمعيات اعتبرت دفع الاشتراك السنوي للعضو أساساً للاعتراف بعضويته ولممارسته لحقه في الانتخاب والترشح لعضوية مجلس الإدارة واتخاذ القرارات في الجمعية، الفقرة الأولى منها تنص:"يحدد النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة طبيعة تشكيل الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة، بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا بالتزاماتهم وفقاً للنظام الأساسي."[2]

بمفهوم المخالفة من لم يقم بالوفاء بالتزاماته المفروضة عليه بموجب النظام الأساسي لأية جمعية ومن ضمنه عدم دفع رسم الاشتراك السنوي يفقد عضويته في الجمعية، وهذا وفق الإجراءات التي يحددها النظام الأساسي لكل جمعية على حدة، مما يترتب عليه فقدانه لحقه بالتصويت على القرارات والترشح لعضوية مجلس الإدارة وما إلى ذلك من حقوق.

ألزم المشرع الجمعيات في المادة (5/د) ببيان أنواع العضوية في النظام الأساسي للجمعية، وقد تم تحديد أنواع العضوية في النظام الأساسي النموذجي الذي تعده وزارة الداخلية على النحو التالي:[3]عضو عامل؛ وهو العضو الملتزم بتسديد كافة التزاماته المالية ويحق له الترشح لعضوية مجلس الإدارة والانتخاب، وعضو مؤازر؛ وهو العضو الذي له علاقة بمجال عمل الجمعية، ولديه خبرة فيه يدعم الجمعية بها ولا يحق له التصويت أو الترشح لعضوية مجلس إدارة الجمعية، عضو شرف؛ تمنح هذه العضوية بقرار من

---

[1]. مادة (12) من النظام الأساسي لجمعية منتدى التواصل_غزة، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: http//www.twasol.ps/regulation تاريخ الزيارة 2014/12/11.

[2].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـ71

[3].النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

مجلس إدارة الجمعية للعضو الذي يقدم للجمعية خدمات مادية أو معنوية ويحق للجمعية سحبها منه، ولا يحق له التصويت أو الترشح لعضوية مجلس الإدارة.

أنواع العضوية المذكورة أعلاه (عضو الشرف والعضو المؤازر) قد تختلف مضامينها من جمعية لأخرى، ولكنها تتفق في أن هذه الأنواع من العضوية لا تعطي لصاحبها حق التصويت أو الترشح لعضوية مجلس الإدارة، وبهذا تختلف عن العضو العامل، وهو العضو الذي يحق له التصويت والترشح لعضوية مجلس إدارة الجمعية.

يستمد شرط تعدد الأعضاء في الجمعية أساسه من فكرة اتحاد الغايات في أي مجال من المجالات التي تخدم الصالح العام، وهو عقد من نوع خاص فرضه الواقع العملي، ولكن أياً كانت تسمية هذا الاتفاق، فلا يمكن الاستمرار فيه بعد إنشائه أيضاً بشخص واحد.

حرصاً من المشرع على إدارة الجمعية من قبل مجموعة من الأشخاص، اعتبر نقصان عدد مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية مبرراً لتدخل الإدارة في حالة عدم اجتماع الجمعية العمومية أو الهيئة العامة للجمعية لانتخاب مجلس إدارة جديد، ومنح نفسه حق تشكيل لجنة مؤقتة لإدارة الجمعية مدتها شهر كحد أقصى، وكي تدعو الهيئة العامة للجمعية لعقد اجتماعها وانتخاب مجلس إدارة جديد وفق ما سنفصله في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

- **أن لا يكون محكوماً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.**

تطلب وزارة الداخلية من مقدمي طلب تسجيل الجمعية الأهلية تقديم وثيقة عدم محكومية؛ تفيد بأن الشخص مقدم طلب تسجيل الجمعية الأهلية غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، يقدم طلب الحصول عليها في السجل العدلي في وزارة العدل، وهذا دون الاعتماد على نص قانوني صريح، وإنما تستند إلى نص المادة (10) من النظام الأساسي النموذجي الذي تقترحه وتتبناه كافة الجمعيات، والتي تنص:"يشترط فيمن يتقدم

لعضوية الجمعية: ج.ألا يكون قد صدر بحقه حكماً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة."[1]

ترى الباحثة أن هذه الوثيقة لا تشكل قيداً على حق الأشخاص في تكوين الجمعيات الأهلية بقدر ما تنطوي عليه من حفظ للأمن العام، وذلك لأن من سبق وأدين بجريمة سرقة أو اختلاس أو قتل وما إلى ذلك من الجرائم لا يتصور منه أن يكون أميناً على إدارة جمعية أهلية، وتلبية احتياجات الناس وتقديم خدمة خالصة لخدمة المجتمع.

- **براءة الذمة**

تشترط وزارة الداخلية على المؤسسين للجمعية الأهلية براءة ذمة من ضريبة الدخل، حيث يجب على المؤسسين عند تقديمهم لطلب تسجيل الجمعية إحضار كتاب من وزارة المالية/ضريبة الدخل؛ يفيد بأن ذمة الأشخاص المؤسسين خالية من أي التزام مالي بتأدية الضريبة، وهذا ليس بالاستناد إلى نص في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الساري، وإنما بموجب تعليمات صادرة عن رئيس الوزراء بصفته وزيراً للمالية في عام 2010.[2]

ترى وزارة الداخلية أنه بالاستناد للمادة (6/68) فإنه من صلاحيات رئيس الوزراء إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصه، وأن إحضار شهادة براءة الذمة لأعضاء اللجنة التأسيسية للجمعية الأهلية إجراء صحيح بالاستناد لقانون تحصيل الأموال الأميرية الأردني رقم (6) لسنة 1952 الساري في الضفة الغربية، والذي عرف الأموال الأميرية في المادة (2) على أنها:"جميع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون المتحققة للخزانة المالية. "كما نص في المادة (5) منه على تطبيق أحكام هذا القانون على كل من يتخلف عن تأدية مبلغ من الأموال الأميرية من حيث تحصيلها، ومن هذه الأحكام حجز

[1].النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[2].وهذا بناء على كتاب موجه من قبل وزير المالية (سلام فياض) بتاريخ (2010/4/7) يحمل الرقم (وم/و.د/2010/204) إلى وزير الداخلية (سعيد أبو علي) يطلب فيه ربط ترخيص مؤسسات المنظمات غير الحكومية بالحصول على براءة ذمة من ضريبة الدخل، وذلك لمقتضيات المصلحة العامة.

الأموال والمقتنيات وحجز الرواتب والأموال غير المنقولة ونقل ملكيتها للخزينة العامة، والحبس إذا اقتضى الأمر، كما يرون أنه بالاستناد إلى قانون ضريبة الدخل الفلسطيني، كل شخص مكلف بدفع الضريبة ما لم يثبت العكس، وبالتالي على كل شخص إثبات عدم خضوع دخله للضريبة، وهذا بموجب شهادة براءة ذمة صادرة عن ضريبة الدخل، تفيد بأن صاحبها غير مكلف بتأدية الضريبة، أو أنه مكلف وقام بأدائها، لذلك فإن اشتراط براءة الذمة يتفق وأحكام القانون.[1]

ترى الباحثة أن قانون تحصيل الأموال الأميرية المشار إليه، قد يشكل سنداً لمصادرة الأموال والممتلكات الخاصة بالأشخاص، لكنه لا يمكن أن يشكل بحال من الأحوال سنداً قانونياً لمصادرة حق الأشخاص في ممارسة حقوقهم الأساسية أو حرياتهم، لذلك فإن مثل هذا الإجراء يشكل عائقاً وقيداً على حق تكوين الجمعيات، ولا يتفق بل ويتناقض مع أحكام القانون الداخلي الخاص بتشكيل الجمعيات و مع المعايير الدولية، باعتبار أن أصل عمل النشاط الأهلي هو الإباحة والاستثناء هو فرض القيود عليه، ولا يجوز تقييد حق إنشاء الجمعيات إلى درجة قد تعدمه.

- **موافقة الأجهزة الأمنية**

لما سبق من حق كل فلسطيني كامل الأهلية ولم يعترِهِ أي عارض من عوارضها حق تكوين جمعية أهلية، ولم يرد نص في القانون يحظر على الأشخاص تكوين جمعية أهلية بسبب الانتماء السياسي، ولكن ما يحصل في عملية تسجيل الجمعية الأهلية أن وزارة الداخلية خلال إجراءات التسجيل تراسل الأجهزة الأمنية لأخذ موافقتها على شخصية مقدمي طلب تسجيل الجمعية، حيث يرفع الطلب إلى دائرة أمن المؤسسات غير الحكومية المكونة من جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي؛ فإذا رفض أي من هذين الجهازين الموافقة على أشخاص مقدمي الطلب أو بعضهم يتم رفض طلب تسجيل الجمعية، وقد

[1]. مقابلة –الإدارة العامة للشؤون القانونية في وزارة الداخلية، رام الله، بتاريخ 2014/12/1

ترغم الجمعية على استبدال بعض الأشخاص بناءً على رأي هذين الجهازين أو رأي أحدهما.[1]

ماطلت وزارة الداخلية في تسجيل بعض الجمعيات، ورفض تسجيل بعضها لاعتبارات سياسية صرفة على خلفية انتماء المتقدمين بطلب التسجيل إلى حركات أو فصائل سياسية معينة وخصوصاً الإسلامية منها، وذلك بناء على توصيات الجهات الأمنية، مثال ذلك ما قامت به دائرة أمن المؤسسات في جهاز المخابرات العامة، من استدعاء لرئيس الهيئة التأسيسية لجمعية التنمويين الفلسطينيين في قطاع غزة، وطلبت منه تعبئة ذاتية أمنية لاستكمال طلب التسجيل المقدم إلى وزارة الداخلية، وعندما رفض ذلك الإجراء لمخالفته للقانون طلب منه التوقيع على إقرار بسحب طلب التسجيل، وعندما رفض ذلك أيضاً تمت تسوية الوضع ودياً، بحيث حصلت الجمعية أخيراً على شهادة بتسجيل الجمعية.[2]

في استطلاع للرأي رفض (60%) من الفلسطينيين أخذ رأي الأجهزة الأمنية قبل تسجيل أية جمعية، حيث يجدون في ذلك قيداً على حرية تكوين الجمعيات الأهلية.[3] بالإضافة لمخالفته لتوجه المشرع الذي أقر مبدأً حظر فيه أن تكون أهداف الجمعيات المشروعة أو أنظمتها أو شخصية مؤسسيها أو انتماءاتهم أو عددهم، أياً كانت مجالات عملها سبباً لفرض قيود أو عراقيل على تأسيسها.[4]

ترى الباحثة أن هذا يشكل قيداً على حرية تكوين الجمعيات الأهلية التي كفلتها المواثيق الدولية، كما يشكل مخالفة دستورية؛ فيخالف المادة (26) من القانون الأساسي والتي تم ذكرها في المبحث الأول من هذه الدراسة، والتي منحت حق تكوين الجمعيات لكافة الفلسطينيين، كما يشكل مخالفة دستورية للمادة (9) من هذا القانون الأساسي التي جاء

---

[1]. تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، مرجع سابق،صـ8

[2]. تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، مرجع سابق، صـ9

[3].عدنان عمرو، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين ، مرجع سابق،صـ17

[4].المادة (2/2) من قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، منشورة في الوقائع الفلسطينية،عدد(49) بتاريخ (2004/6/17)، صـ102

فيها:"الفلسطينيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة."[1]

أوردت التشريعات الفلسطينية قيودٌ ومحددات على ممارسة الأفراد للحق في تكوين الجمعيات، بما يتفق مع المواثيق الدولية، من حيث صيانة الأمن القومي، وضمان حقوق الآخرين، ومتطلبات الأمن والنظام العام، نجد المادة (1/90) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 تنص:"يحظر على الضابط أثناء الخدمة العسكرية ما يلي:1.إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية."[2]

قيد هذا النص حق الأفراد الذين يعملون في جهاز الشرطة أو في القوات المسلحة، وهذا القيد لم يأت إلا بالنظر إلى طبيعة المهام التي يشغلونها، وكذلك نجد المادة (5/25) من قانون المخابرات العامة الفلسطيني تنص: إضافة إلى ما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية يحظر على العاملين ما يلي:5.الانتساب إلى الجمعيات أو المؤسسات أو الأندية إلا إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك وبقرار من رئيس المخابرات."[3]

حظرت المادة المذكورة على العاملين بالمخابرات العامة الفلسطينية الانتساب إلى الجمعيات الخيرية وهو استثناء على الأصل اقتضته طبيعة عمل أولئك، وهذا يتوافق مع ما جاء في الفقرة الثانية من المادة (8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي جاء فيها:" لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق".[4]

---

[1]. نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003/3/19، صـ5، ونشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/8/18، عدد (57)، ص5.

[2].منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ (2005/6/28)، عدد(56)،صـ4

[3]. منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ (2005/11/19)، عدد (60)،صـ84.

[4]. www1.umn.edu/**human**rts/arab/b002.html تاريخ الزيارة 2014/11/16

تفيد السجلات بإشغال العديد من الموظفين ذوي المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية مواقع قيادية متقدمة في الجمعيات الأهلية مثال ذلك؛ جمعية رابطة خريجي الخليل، ويرأس مجلس إدارتها وكيل وزارة الداخلية، جمعية متضرري الانتفاضة 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.[1]

هذا يشكل مخالفة للقوانين المذكورة أعلاه، كما يخالف المواثيق الدولية المشار إليها في المبحث الأول من هذه الدراسة، وهذا الحظر إنما جاء من منطلق الحفاظ على استقلالية العمل الأهلي، وكي لا يستخدم النفوذ الشخصي وسيلة للسيطرة على الجمعيات الأهلية، وبالتالي تجيير عمل الجمعية التي تشكل أحد مؤسسات المجتمع المدني والقائمة أساساً على خدمة الصالح العام لصالح خدمة الأشخاص ذوي المراكز العليا والنافذة.

صدر قرار عن وزارة الداخلية الفلسطينية بتاريخ (2009/5/29)، يقضي فيه بإلزام جمعية أطباء الأسنان بمنع العاملين في الأجهزة الأمنية السابقة من ترشيح أنفسهم للهيئات الإدارية، أو الانتساب للهيئات العمومية، أو بالعمل كموظفين في مؤسسات المجتمع المدني وأنه على أي عضو موجود فيها الاستقالة فوراً وإلا كان عرضة للمسؤولية القانونية.[2]

لم يشمل هذا القرار كافة العاملين في الأجهزة الأمنية وإنما من كان يعمل فيها سابقاً واستنكف عن العمل لأسباب سياسية، تم الطعن في هذا القرار من قبل الجمعية المذكورة بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا في الطلب رقم (2009/48)، وكان رد وزارة الداخلية بهذا الشأن أن من ترك واجبه لا يقبل منه التطوع، وقد قضت المحكمة برفض الطلب،

---

[1]. تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، مرجع سابق،صـ9.

[2].وليد الدحنون، قراءة في ثلاثة أحكام قضائية صادرة عن المحكمة العليا بشأن الجمعيات الأهلية،مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، غزة، صـ20

معللة ذلك بأن القرار الصادر من وزير الداخلية بني على أسباب تتعلق بالحفاظ على الأمن العام.[1]

إن قرار وزير الداخلية يخالف القانون؛ لأنه صدر بناءً على اعتبارات تخالف ما نصت عليه القوانين الفلسطينية والمواثيق الدولية، التي أجازت وضع قيود على حق تكوين الجمعيات من قبل أفراد القوات المسلحة أو الشرطة لاعتبارات الأمن العام، ولكن في هذه الحالة لم يكن المنع عاماً ولم يشمل العاملين في كافة الأجهزة الأمنية.

أصدر وزير الداخلية في العام 2005 قراراً يحمل الرقم (2005/9) يقضي بحرمان أعضاء الأجهزة الأمنية من الانتساب للجمعيات عملاً بقواعد الضبط الإداري وحفاظاً على الأمن العام، في حين أصدر وزير الداخلية الذي تلاه قراراً آخر يحمل الرقم (204) لسنة 2006 وألغى فيه قرار الوزير السابق الذي يحظر على أعضاء الأجهزة الأمنية الانتساب للجمعيات.[2]

من الجدير ذكره أن توجه وزير الداخلية يتفق مع المعايير الدولية التي كفلت حق تكوين الجمعيات للأفراد، كما يتفق مع التشريعات الفلسطينية السابق ذكرها كقانون الخدمة في قوى الأمن وقانون المخابرات العامة..

كما يطلب من الفلسطينيين المقيمين في القدس تقديم وثيقة إضافية وهي إقرار عدلي لكل من يحمل هوية القدس يقر فيه بموافقته على التقاضي أمام المحاكم.[3]

---

[1]. وليد الدحنون، قراءة في ثلاثة أحكام قضائية صادرة عن المحكمة العليا بشأن الجمعيات الأهلية، مرجع سابق، صـ21-22.

[2]. وليد الدحنون، قراءة في ثلاثة أحكام قضائية صادرة عن المحكمة العليا بشأن الجمعيات الأهلية، مرجع سابق، صـ22

[3]. عبد الناصر الصيرفي، مدير عام الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة، مداخلات ووقائع ورشة عمل بعنوان: "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، هيئة مكافحة الفساد، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، وزارة الداخلية المنعقدة في مدينة رام الله، فلسطين، بتاريخ2013/8/27، صـ22.

ترى الباحثة أن هذا الإقرار لا قيمة له، ذلك أنه من الصعب إلقاء القبض على أي من حملة هوية القدس في حال ارتكابه لجريمة تستحق العقاب، نظراً لانتفاء أية ولاية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ملاحقتهم داخل الأراضي المحتلة.

وعلى الرغم من أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 يعتبر من وجهة نظر البعض تطوراً إيجابياً إلا أنه مازال ينتقص الحق في تشكيل الجمعيات المكفول بموجب القاعدة الدستورية الواردة في القانون الأساسي، وهذا نظراً لإفساحه المجال لتدخل السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية المختصة بتسجيل الجمعيات الأهلية، وما أعقبه من هيمنة رجال الأمن على المجتمع المدني، وبالتالي فهو بحاجة إلى مراجعة بما يضمن مواءمته مع الدستور والمعايير الدولية ذات العلاقة.[1]

وعليه فإن المشرع نص على وجوب توافر شروط معينة في أشخاص مقدمي طلب تسجيل الجمعية الأهلية، من توافر الأهلية الكاملة الخالية من الإكراه، دون أن يعتريها أي عارض من عوارض الأهلية، وصدور الاتفاق على تشكيلها برضاهم، وأن لا يقل عمر مقدمي الطلب عن ثماني عشرة سنة، كما أن النظام الأساسي النموذجي الخاص بالجمعيات الأهلية اشترط توافر شروط للعضوية، كأن لا يكون العضو محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، بالإضافة إلى أي شروط أخرى تضعها الجمعية تتعلق بأهدافها، من أجل تحقق القدرة لدى الأعضاء على تحقيق غاياتها، وأضافت وزارة الداخلية شرط براءة ذمة العضو من أي التزام مالي لضريبة الدخل؛ فتطلبت وثيقة تفيد براءة ذمة العضو من وزارة المالية/ضريبة الدخل، رغم عدم النص عليها في قانون الجمعيات وتعارضها مع القانون الأساسي الفلسطيني، والمواثيق الدولية ذات العلاقة بهذا الشأن.

إضافة إلى اشتراط وزارة الداخلية موافقة الجهات الأمنية على الأعضاء مؤسسي الجمعية الذي يشكل قيداً آخر على حرية تكوين الجمعيات دون الاستناد إلى نص قانوني يبرر ذلك

[1]. مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، غزة، 2010، صـ4

الإجراء،القوانين الفلسطينية السارية التي تضع قيداً على الأشخاص أعضاء الأجهزة الأمنية في الانضمام إلى الجمعيات الأهلية ،ورأينا كيف أن تطبيق هذه النصوص على أرض الواقع خضع لمزاجية بين الحظر في بعض الأحيان والإباحة في أحيان أخرى.
في المطلب التالي ندرس الشروط الموضوعية لتكوين الجمعية الأهلية.

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية لتشكيل الجمعية الأهلية

يشترط لتكوين جمعية أهلية وجود اتفاق على ذلك بين مجموعة من الأشخاص، حيث يظهر ذلك من خلال نص المادة (2) من قانون الجمعيات التي عرفت الجمعية الأهلية بأنها:"شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية."[1]

وعليه فإن طلب تسجيل الجمعية الأهلية ينتج عن اتفاق، و يكون لكل اتفاق محل مشروع وممكن، كما يجب أن يكون لهذا الاتفاق سبب مشروع، ومحل الاتفاق هو تشكيل جمعية أهلية، أما سببه فيتمثل في تحقيق غايات الجمعية التي انصرفت إليها نية الأعضاء مقدمي طلب تسجيل الجمعية، وهذا المحل يختلف من جمعية إلى أخرى، ولكنه لا يخرج عن كونه واحداً من المجالات التي نص عليها قانون الجمعيات في المادة (2) منه بأن يكون؛ إما تحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية أو صحية أو مهنية، وما إلى ذلك من الأهداف المشروعة فجمعية تنشأ لترويج المخدرات أو إشاعة الفتنة الطائفية أو الفاحشة لا تكون مشروعة، وبالتالي يحظر تسجيلها، ويعتبر الاتفاق باطلاً.[2]

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـ71

[2].غسان خالد، رسالة ماجستير بعنوان"التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية،كلية القانون، جامعة النجاح،نابلس، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية، مجلد21 (2)،2007،صـ491

ترى الباحثة أن نص هذه المادة هو نص آمر؛ فجاء تعداد الأهداف التي يمكن للجمعية أن تسعى إلى تحقيقها على سبيل الحصر؛ وبالتالي لا يجوز لمؤسسي أية جمعية الاتفاق على مخالفته وابتغاء تحقيق هدف يخرج عما هو محدد فيه.

بما أن الجمعية تقوم بناءً على اتفاق بين مجموعة من الأشخاص، فإنها لا يمكن أن تتكون بإكراه شخص ما على الانضمام إليها، ذلك أنه لا يجوز إجبار أي شخص على الانضمام لجمعية ما بعكس إرادته، كون الهدف المحدد لتكوين الجمعيات هو حماية المصالح، لذا لا يعقل أن يجبر أحد على الانضمام إلى جمعية ما بناء على ما يعتقده شخص آخر من فائدة في ذلك، بل له الحق في الانضمام الطوعي إذا رأى في ذلك حماية لمصلحته.[1]كما أن هناك من يصنف حق تكوين الجمعيات ضمن الحقوق المعنوية.[2]

يراد بالاتفاق هنا الرضا الذي يلزم توافره لانعقاد العقد، فاتفاق الأشخاص على تكوين جمعية يكون من خلال تقديمهم لطلب تسجيل الجمعية، وهو قرينة على ارتباط الإيجاب بالقبول من قبل المؤسسين، ذلك أن انعقاد العقود هو تعلق كلام أحد العاقدين بالآخر شرعاً على وجه يظهر أثره في المحل،[3]ومحل العقد هنا هو الجمعية الأهلية.

يلزم لصحة انعقاد هذا الاتفاق أن تتوافر فيه الأركان العامة لصحة العقود بشكل عام كالرضا، وقرينة الرضا هي توقيع العضو على طلب تسجيل الجمعية وعلى نظامها الداخلي، وهذا ما اشترطه القانون في المادة (4) حيث جاء فيها: "على مؤسسي الجمعية أو الهيئة تقديم طلب خطي مستوفٍ للشروط إلى الدائرة المختصة في الوزارة موقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتوقيع عن الجمعية أو الهيئة."[4]

---

[1].فاتح سميح عزام، حقوق الإنسان،السياسة والممارسة الديمقراطية، مرجع سابق، صـ57–58

[2].نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، جامعة مؤتة، الأردن، 1999، صـ249.

[3].عدنان إبراهيم السرحان، نوري حمد خاطر، شرح القانون المدني، مرجع سابق، صـ51.

[4].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـ71

أية جمعية ترتكز بصفة أساسية على عمل إرادي، لذلك فإنه لا خلاف في أن الجمعية أياً كانت طبيعة عملها تنشأ من تصرف قانوني يتمثل في اتفاق إرادة المؤسسين سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين على إنشائها لممارسة غرض معين من خلالها، وهذا التصرف القانوني يأخذ شكلاً تنظيمياً يتمثل في عقد مكتوب يسمى"النظام الأساسي"، وهذا النظام يخضع للمبدأ العام في العقود وهو أن العقد شريعة المتعاقدين.[1]

فالنظام الأساسي المكتوب من الأمور الجوهرية التي يجب توافرها في طلب تسجيل أية جمعية، وحددت المادة (5) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 مشتملات هذا النظام الرئيسية، من اسم الجمعية أو الهيئة وغرضها ومقرها الرئيس، وموارد الجمعية وكيفية استغلالها أو التصرف بها، وشروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراكات الأعضاء، والهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة، وكيفية تعديل النظام الأساسي وكيفية اندماجها أو اتحادها، وكيفية انعقاد الجمعية العمومية، وطرق المراقبة المالية، وقواعد حل الجمعية أو الهيئة، وكيفية التصرف بأموال وأملاك الجمعية أو الهيئة عند حلها.[2]

يتبين أن المشرع اشترط في نظام الجمعية الأساسي أن يكون مكتوباً، وأن يقدم لدائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية في ثلاث نسخ، وأوجب على مؤسسي الجمعية عند وضعهم لهذا النظام تضمينه حداً أدنى من البيانات، وفي حال خلوّ النظام الأساسي من هذه البيانات أو بعضها؛ تطلب الدائرة من المؤسسين تعديله أو تقديم نظام أساسي جديد، ويجوز لهم إضافة ما شاءوا من البيانات التي لم يتدخل المشرع فيها، ونعتقد أن البيانات التي تتم إضافتها من المنطقي ألا تكون متناقضة مع غرض وأهداف الجمعية الأهلية وطبيعة عملها وأن لا تخالف القانون.[3]

---

[1].حازم عبد الحاكم عبد اللطيف العيسوي، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ583

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3]. من البيانات الجوهرية التي يجب على الجمعيات تضمينها للنظام الأساسي إضافة للبيانات المحددة في المادة (5) من قانون الجمعيات؛ اختصاصات كل من رئيس مجلس إدارة الجمعية، واختصاصات نائب رئيس مجلس الإدارة، وكذلك اختصاصات أمين سر الجمعية. انظر م (17) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

الأصل هو تمتع الجمعيات الأهلية بحرية ممارسة عملها ونشاطها وعدم جواز تقييدها، فأعطى المشرع الجمعيات الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، كما تضمن النص على الحق في تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية كمبدأ قانوني دون الحاجة إلى ترخيص، وفي نفس الوقت تضمن إجراءات محددة لإتمام تسجيل الجمعية وإشهارها، ولا يمكن للجمعية ممارسة نشاطها إلا باكتمال تلك الإجراءات واستيفاء الشروط المطلوبة، وتم إنشاء دائرة مختصة بتسجيل الجمعيات الأهلية في وزارة الداخلية بموجب أحكام المادة (3) من القانون التي جاء فيها:"تنشئ الوزارة دائرة تعنى بشؤون تسجيل الجمعيات والهيئات بالتنسيق مع الوزارة المختصة."[1] كما حدد اختصاصات هذه الدائرة في المادة (4) من اللائحة التنفيذية للقانون.[2]

نص المشرع في المادة المذكورة أعلاه على أن الدائرة تعنى بشؤون تسجيل الجمعيات وليس ترخيصها، وترى الباحثة أن موقف المشرع الفلسطيني جاء وسطاً بين قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907،[3] الذي لم يشترط الترخيص لتكوين الجمعية واكتفى بالإخطار، حيث كان يقوم على فلسفة حرية العمل الأهلي من خلال إشعار الجهة الإدارية بإنشاء الجمعية الأهلية، وليس الحصول على موافقتها من خلال الترخيص، وبين موقف المشرع الأردني، الذي كان يأخذ بمبدأ الرخصة المسبقة، [4] والأمر العسكري الإسرائيلي رقم (686) لسنة 1981، المعدل لقانون الجمعيات العثماني والذي اشترط الرخصة المسبقة.

حددت المادة (4) من قانون الجمعيات شروط تقديم طلب لتسجيل جمعية أهلية حيث جاء فيها:"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

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، منشورة في الوقائع الفلسطينية، عدد(49) بتاريخ (2004/6/17)، صـــ102

[3].انظر المادة (2) من قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907.

[4].انظر المادة (5/أ) من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية الأردني لسنة 1956

من أعضاء اللجنة التأسيسية. وعلى وزير الداخلية أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه، وفي حال تقديم بيانات إضافية أو استكمال النواقص لاستيفاء التسجيل تبدأ مدة الشهرين من تاريخ تقديم هذه البيانات. إذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب للدائرة دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون. في حالة صدور قرار من الوزير برفض التسجيل يجب أن يكون القرار مسبباً، ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبلغهم قرار الرفض خطياً."[1]

فأوجب المشرع على مؤسسي الجمعية الأهلية، تقديم طلب خطي في نموذج خاص إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية، وحدد عدد الأشخاص الذين يقدمون هذا الطلب ويوقعون عليه، بحيث لا يقل عددهم عن ثلاثة، بشرط إرفاق تفويض خطي لهم لمتابعة إجراءات تسجيل الجمعية لدى الجهات المختصة، من باقي المؤسسين الذين لا يقل عددهم عن سبعة وقف ما بيناه في المطلب السابق من هذا المبحث.

أخذ المشرع الفلسطيني بمبدأ الرقابة اللاحقة، حيث يطلب من مؤسسي الجمعية تقديم بعض الأوراق والمستندات اللازمة لجهة الإدارة، كي تتمكن من إجراء الرقابة اللاحقة اللازمة، وبهذا تتفق مع المبادئ المستقرة في الفقه من العمل بالرقابة اللاحقة للإدارة وليس المسبقة لتوفير حسن احترام حرية تكوين الجمعيات.[2]

كما أعطى المشرع صلاحية تسجيل الجمعيات الأهلية لوزارة الداخلية، وألزمها بالبت في الطلب المقدم إليها خلال مدة أقصاها شهرين من تاريخ تقديم طلب مستوفٍ لكافة البيانات المطلوبة بموجب أحكام القانون، وإلا تعتبر الجمعية مسجلة حكماً، وهذا أيضاً ما أكدته محكمة العدل العليا وأرسته في مبادئها، حيث قضت:"نظم قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 إجراءات تسجيل الجمعيات، وذلك إما بقرار يصدر

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2].غسان مخيبر، تنظيم الجمعيات في لبنان بين الحرية والقانون والممارسة، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي:"www.3poli.net. تاريخ الزيارة 2014/12/2.

عن وزير الداخلية أو بحكم القانون في حالة مضي مدة تزيد على شهرين دون أن يصدر مثل هذا القرار استناداً للمادة (2/4) من القانون المذكور، وحيث مضت 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."[1]

نص الفقرة الثانية من المادة (4) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 (التسجيل الحكمي للجمعية) تبقى دون قيمة على أرض الواقع، نظراً لعدم استجابة وزارة الداخلية بإعطاء شهادة تسجيل للجمعية التي مضى على تقديم طلبها أكثر من شهرين، وهذا انعكس بدوره على أداء وعمل الجمعية؛ حيث لا يحتج بالجمعية على الآخرين إلا بعد استيفاء إجراءات التسجيل والنشر، وهذا ما أكدته محكمة التمييز الأردنية.[2]

يرى الأستاذ "أحمد يردويل" أن مدة الشهرين المذكورة في المادة (4) من القانون طويلة نسبياً، ويرى إمكانية استبدالها بمدة ثلاثين يوماً، باعتبار أن إجراءات تدقيق وفحص الطلب والنظام الأساسي لا تستدعي كل هذه المدة، كما لا يرى مبرراً لاشتراط موافقة الوزير على تسجيل الجمعية، لذا الاقتراح أن تخطر الوزارة بتكوين الجمعية، وأن تباشر الجمعية عملها، على أن يكون باستطاعة الوزارة إلغاء أي جمعية غير مشروعة باتخاذ إجراءات قضائية ملائمة وعادلة.[3]

---

[1].حكم محكمة العدل العليا،غزة رقم (75) لسنة 2004، بتاريخ 2006/4/16.

[2].تمييز حقوق رقم (1991/517) مجلة نقابة المحامين لسنة 1991، صـ819، عدل عليا رقم(1954/59)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1951،صـ777، منشور على الموقع الالكتروني التالي: qanoun.com تاريخ الزيارة 2014/12/16.

[3]. مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، مرجع سابق، صـ10

يرى الأستاذ "أحمد برديل" أن الأفضل أن تكون مرجعية تسجيل الجمعيات هيئة مستقلة عن الحكومة تنشأ بموجب قرار دستوري وتحدد صلاحياتها ومسؤولياتها بالتشاور مع ممثلي الجمعيات أو وزارة العدل، ذلك لأن وزارة الداخلية أقرب إلى المفهوم الأمني.[1]

تتفق الباحثة مع هذا الرأي، كون وزارة الداخلية أقرب إلى المفهوم الأمني سيؤدي هذا الطابع الأمني لها إلى فرض سيطرة السلطة التنفيذية على الجمعيات الأهلية، وهذا من شأنه الإخلال بمبدأ احترام حقوق الإنسان، وتأسيس العلاقة مع المجتمع المدني على أساس عقلية الأمن والهيمنة بدلاً من علاقة التكامل والتعاون والعمل المشترك.

عملاً بأحكام المادة (15) من اللائحة التنفيذية للقانون، تطلب دائرة تسجيل الجمعيات من المؤسسين خلال أسبوعين من تقديم الطلب تعديل النظام الأساسي أو تقديم نظام أساسي جديد، وتقدم الدائرة هذه الملاحظات مرة واحدة، وإذا تم تعديل النظام الأساسي بناء على طلب الدائرة، فلا يجوز لها تقديم ملاحظات جديدة عليه إلا في حدود التعديلات المطلوبة سابقاً إن وجدت.[2]

أحسن المشرع صنعاً في تحديد المدة التي يحق فيها لجهة الإدارة طلب تعديل النظام الأساسي للجمعية الأهلية، وكذلك كان موفقاً أيضاً بتقييد الإدارة في شأن عدد المرات التي يحق لها فيها طلب التعديلات، حيث قيدها بمرة واحدة فقط، وإذا رأت ضرورة إجراء التعديلات لأكثر من مرة فيجب أن لا تتعدى حدود التعديلات التي سبق وأن طلبتها، وهذا كان إدراكاً من المشرع لأهمية عدم تقييد العمل الأهلي، وعدم إخضاعه لتقدير جهة الإدارة المطلق.

[1].مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، مرجع سابق، صـ8

[2].قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، منشورة في الوقائع الفلسطينية،عدد(49) بتاريخ(2004/6/17)، صـ102

متى استوفى الطلب[1]الشروط المذكورة تسجل الجمعية خلال شهرين من تقديم طلبها، ويجب إشهار قرار التسجيل في الجريدة الرسمية عملاً بأحكام المادة (8) من القانون التي تنص:"يتم نشر قرار تسجيل الجمعية أو الهيئة في الجريدة الرسمية."[2]

ترى الأستاذة "فاطمة المؤقت" ضرورة تعديل نص المادة (8) بحيث يتم نشر قرار تسجيل الجمعية الأهلية في الصحف اليومية، وفي وسائل الإعلام الأكثر وصولاً للجمهور العادي، مما يسهل اطلاع الكافة على قرار تسجيل الجمعية، لأن الجريدة الرسمية غير متاحة للجمهور وتستخدم لغايات الإشهار المرتبط بنفاذ القوانين بحق المخاطبين بها، كما يوصون بإلغاء الإشهار القانوني في الجريدة الرسمية لتنافيه مع حرية العمل الأهلي، كونه شرطاً لإنفاذ أعمال الجمعية الأهلية من الناحية القانونية،[3]وهذا يتناقض أيضاً مع نص المادة (4) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الساري الذي يعطي الجمعية الأهلية شخصيةً اعتباريةً حكماً بمضي شهرين على تقديم طلب تسجيل الجمعية دون صدور قرار بشأنه سواء بالقبول أو الرفض من قبل وزارة الداخلية .

تعد صلاحية رفض تسجيل الجمعية لوزير الداخلية فقط، ولا يجوز لغير الوزير ممارسة هذه الصلاحية، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث قضت:"أناطت المادة الرابعة من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 صلاحية رفض تسجيل الجمعية بالوزير، فإذا كان قرار الرفض صادراً عن الوكيل المساعد، فيعتبر معيباً بالاختصاص وحرياً بالإلغاء".[4]

أي أنه إذا وجد سبب منطقي ومتوافق مع القانون يجيز رفض تسجيل الجمعية، اشترط المشرع أن يكون صدور هذا القرار من رأس الهرم في جهة الإدارة، وبتقديرنا أن

---

[1]. يجب أن يتضمن الطلب:1.أسماء جميع المؤسسين.2.جنسيات المؤسسين.3.تواريخ ميلادهم.4.معلومات الاتصال بهم .5. أرقام بطاقات إثبات الشخصية للمؤسسين.6.اسم الجمعية.7.نشاط الجمعية الأساسي.8.عنوان الجمعية. دليل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية،مركز الميزان لحقوق الإنسان،سلسلة الدليل(10)،أغسطس2005، صـ7.

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3]. فاطمة المؤقت، جبريل محمد، حسن لدادوة، مساءلة العمل الأهلي الفلسطيني، مرجع سابق، صـ21.

[4]. قرار محكمة العدل العليا، رام الله رقم(27) لسنة 2005، بتاريخ 2007/11/26.

المشرع عندما وضع هذا النص كان عالماً بأن الجهات الإدارية دائما ما تنزع إلى التعسف والتسلط في استخدام سلطتها، وفي هذا الاتجاه ضمانة للمحافظة على حق أساسي للمواطن الفلسطيني في تشكيل الجمعيات الأهلية، بحيث لا يجوز في أي حال أن يترك تقدير الأمر لرغبة أو أهواء أي من موظفي جهة الإدارة، وقرار محكمة العدل العليا أكد على توجه المشرع في تعزيز العمل الأهلي.

الواقع العملي يبين أن موقف المشرع هذا فيه انتقاص لحرية العمل الأهلي، حيث قامت وزارة الداخلية برفض تسجيل عدد من الجمعيات بما لها من سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض تسجيل الجمعيات، ومن ذلك ما ورد لمؤسسة الضمير لحقوق الإنسان من شكاوى بهذا الشأن، أبرزها شكوى برفض تسجيل الجمعية الأهلية لرعاية المبدعين (نهوض) بقرار من وزير الداخلية بتاريخ (2010/3/4)، دون الاستناد إلى أية سباب أو مبررات قانونية واضحة.[1]

تقوم وزارة الداخلية بوقف تسجيل الجمعيات دون وجود مبرر قانوني، مثال ذلك القرار الذي أصدره رئيس مجلس الوزراء الفلسطيني السابق إسماعيل هنية بإيقاف تسجيل أية جمعيات جديدة ابتداءً من تاريخ من(2006/5/11).[2]مما يعني أن جهة الإدارة تتعامل مع تسجيل الجمعيات الأهلية على أنها منحة منها، ولا تنظر إليه كحق دستوري مكفول بالقانون الأساسي، وهذا من شأنه أن ينعكس على العمل الأهلي في فلسطين وشله وإلغاء الحريات، وهذا مخالفٌ للأصل الثابت في أن عمل جهة الحكومة التنظيم لا التقييد.

يظهر توجه جهة الإدارة في تقييد حق تكوين الجمعيات الأهلية في الرسالة الموجهة من وزارة الداخلية إلى مؤسسة الضمير، والتي أفادت فيها أنه بلغ عدد الجمعيات المسجلة لدى وزارة الداخلية في قطاع غزة حتى نهاية شهر نوفمبر/2010 (876) جمعية، فيما

---

[1]. مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، مرجع سابق، صـ8

[2]. فاطمة المؤقت، الإطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية الفلسطينية ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة فيها، 2005، صـ5

تقدمت خلال العام 2010 (126) جمعية تمت الموافقة على (86) طلب، فيما تم رفض (40) طلب.[1]

يجب أن يكون قرار رفض تسجيل أي جمعية مبنياً على أسباب قانونية تبرره، ولكن لم يتم تبرير الأسباب التي بنيت عليها قرارات الرفض المشار إليها في الرسالة السابقة، أي أن وزارة الداخلية تعاطت مع موضوع تسجيل الجمعيات الأهلية على أنه منحة منها، فتقبل أو ترفض ما تشاء، وفي هذا مخالفة دستورية، ويعكس مخالفة الواقع العملي للضمانات التي نص عليها المشرع في قانون الجمعيات الأهلية.

يكون الأعضاء المؤسسون بمثابة هيئة تأسيسية للجمعية لمدة أقصاها سنة، وهؤلاء عددهم لا يقل عن سبعة ولا يزيد عن ثلاثة عشر،[2]ويستطيع هؤلاء الطعن أمام محكمة العدل العليا بالقرارات التي تصدر عن وزارة الداخلية في أي شأن يتعلق بطلب تسجيل الجمعية، كرفضه أو غير ذلك من القرارات، وهذا ما أكده قرار محكمة العدل العليا الذي جاء فيه:"يكون للمستدعين مصلحة في إقامة الدعوى أمام محكمة العدل العليا، طالما أنهم بصدد الحصول على ترخيص للجمعية."[3]

على من يتقدم بطلب لتسجيل جمعية أهلية، أن لا يكون غرضه من ذلك تحقيق الربح بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو تحقيق منفعة شخصية له، وإنما أن يبتغي تحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام،[4]ويقصد بالربح كل كسب مادي ينصرف إلى ذمة الشركاء، وبهذا يخرج عن معنى الربح قصد دفع الخسارة أو السعي إلى مجرد الاقتصاد بالحصول على سلع أو خدمات بأقل من سعر السوق، ذلك أن الربح كسب إيجابي في ذمة الشركاء.[5]

---

[1].التقرير السنوي2010، وضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في قطاع غزة،مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، صـ16.

[2]. م (48) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[3].حكم محكمة العدل العليا، رام الله، رقم (24) لسنة 2000، بتاريخ 2003/7/7

[4]. مادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد(32)،صـ71

[5].مصطفى كمال طه، القانون التجاري،منشأة المعارف بالإسكندرية،1982، صـ145.

الجمعية الأهلية تختلف عن عقد الشراكة الذي يهدف واضعوه إلى السعي وراء الأرباح واقتسامها بينهم،[1]كما تختلف الجمعية الأهلية عن جمعيات التعاون؛ ذلك أن الأخيرة تخدم المنخرطين فيها أساساً بخلاف الجمعية الأهلية التي تخدم الآخرين أساساً.[2]

فرق المشرع بين استهداف الربح المادي لتحقيق الثراء الشخصي وبين تحقيق الربح من أجل تحقيق أهداف الجمعية والإنفاق على نشاطاتها، حيث نص في المادة (1/9) :"لأية جمعية أو هيئة أهلية حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها."[3]

ترى الباحثة أن المشرع تعمد النص على عبارة (لتحقيق أهدافها) وأنها لم تأت عبثاً، وهذا توافقٌ مع تعريفه للجمعية الأهلية في المادة (2) من القانون ذاته، فتشكل المادة (9) استثناءً على النص الوارد في المادة المذكورة،والمراد باللازمة لتحقيق أهدافها، أي الضرورية لتحقيق الغايات التي اتفق الأعضاء عليها في النظام الأساسي للجمعية، فما زاد عن ذلك غير مسموح به.

ما تذهب إليه دوائر الأراضي والسير طلب كتاب عدم ممانعة من وزارة الداخلية، بشأن أي معاملة فراغ أو شراء للعقارات تخص الجمعية، وهذا دون وجود أي نص قانوني بهذا الشأن، وهناك من يجد أن مثل هذا الإجراء يتفق وروح نصوص قانون الجمعيات الساري ويرى أن من شأنه المساهمة في تحسين أداء القائمين على الجمعيات والحفاظ على أموال الجمعيات وممتلكاتها، وحسن استغلالها في تحقيق أهداف الجمعية فقط، حيث تقوم وزارة الداخلية في هذه الحالة بالتحقق من قانونية مجلس إدارة الجمعية ذات العلاقة، ومن قانونية قراره بالتملك أو التنازل من واقع محاضر الجمعية، والتحقق من توافق سبب تملك الجمعية أو تنازلها مع أهدافها المعلنة في نظامها الأساسي.[4]

---

[1].موريس نخلة، الحريات، منشورات الحلبي الحقوقية، صـــــــ90

[2].عدنان عمر، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين ، مرجع سابق، صـــ26

[3].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32)، صـــ71

[4].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 (1) لسنة 2000،المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة)، تشرين ثاني 2012، صـــ23.

ترى الباحثة أن هذا الإجراء يجد سنده القانوني في نص المادة (4) من قانون تصرف الأشخاص المعنويين في الأموال غير المنقولة رقم (61) لسنة 1953 التي جاء فيها:"يحق للجمعيات والشركات والمؤسسات الخيرية والهيئات الدينية الأردنية أن تحرز وتتملك وتتصرف داخل المدن والقرى في ما تحتاج إليه من الأموال غير المنقولة بالقدر الضروري لأعمالها على أن لا يكون إحراز أموال كهذه لمجرد الإحراز أو الاتجار بها."[1]

يمكن إتمام هذا الإجراء والتحقق من أهلية مجلس إدارة الجمعية، بطلب الوثائق اللازمة والمحضر الذي يفيد بوجود تفويض لطالب الإجراء من قبل دائرة الأراضي أو دائرة السير، دون إلزام الجمعية بالعودة لوزارة الداخلية وإحضار كتاب عدم ممانعة، حيث يعتبر هذا قيداً على ممارسة الجمعية لعملها، كما أن وزارة الداخلية ليست جهة اختصاص لمتابعة عمل الجمعية وإنما هي جهة تسجيل، فإذا كان لا بد من ممارسة هذا الإجراء فالأولى أن يتم عن طريق وزارة الاختصاص، وهي الوزارة التي يندرج نشاط الجمعية الأساسي ضمن اختصاصها.[2]وهذا استناداً لما جاء في قانون الجمعيات الذي نص:"تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون."[3]

أغفل المشرع في كافة نصوص قانون الجمعيات بيان الشروط الواجب توافرها في اسم الجمعية ولم يحذ حذو باقي التشريعات العربية في هذا الشأن، ولكنه عاد وتدارك هذه المسألة في اللائحة التنفيذية للقانون التي نصت في المادة (16):"1. لا يجوز أن يكون اسم الجمعية مخالفاً للنظام العام أو الآداب العامة.2. لا يجوز أن يكون اسم الجمعية طالبة التسجيل مطابقاً لاسم جمعية مسجلة أو مشابهاً له بشكل قد يبدو مطابقاً.3.يكون اسم الجمعية مستمداً من طبيعة نشاطها أو يعكس أهدافها أو نشاطها ما أمكن.4. إذا كان اسم الجمعية طالبة التسجيل مطابقاً لاسم جمعية مسجلة أو مشابهاً له بشكل قد يبدو مطابقاً،

[1].منشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين(المقتفي) تاريخ الزيارة 2014/12/12

[2].مادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3].مادة (6)) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

تطلب الدائرة من المؤسسين تغيير الاسم، وتستمر الدائرة في إجراءات التسجيل الأخرى، ولا يتم تسجيل الجمعية رسمياً إلا بعد تقديم الاسم الجديد."[1]

سبق أن قامت وزارة الداخلية برفض تسجيل جمعية أهلية، نظراً لوجود جمعية أخرى مشابهة لها بالأهداف، وليس بناء على تشابه في الاسم وهو ما لم ينص عليه القانون، وهذا تقييد من جهة الحكومة للنشاط الأهلي، ولكن موقف القضاء في هذا الشأن كان متفقاً مع المواثيق الدولية ومعاييرها، بعدم جواز تقييد الحق في تكوين الجمعيات الأهلية، حيث قضت في قرار لها:"إنه لم يرد في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، أي نص يمنع منح ترخيص لأكثر من جمعية تعمل على تحقيق ذات الهدف، فإن قرار وزارة الداخلية برفض تسجيل الجمعية لوجود جمعيات أخرى مسجلة تعمل في نفس الميدان في غير محله، لقيامه على غير سند من القانون، مما يتعين إلغاؤه وإلزام المستدعى ضدها وزارة الداخلية بتسجيل الجمعية لدى الوزارة حسب الأصول.[2]

تتفق الباحثة مع توجه المحكمة ؛ نظراً لأن المشرع لم ينص على آلية معينة لتوجيه النشاط الأهلي، ولم يحصره بعدد معين؛ لذلك لا يجوز لوزير الداخلية رفض تسجيل أية جمعية بسبب وجود جمعيات مشابهة لها بالغايات.

طبقاً لأحكام قانون الجمعيات، فإن الجمعية الأهلية فور تسجيلها يصبح لها شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة على أن يتم نشر قرار الجمعية في الجريدة الرسمية، حيث نصت المادة (7) من القانون:"تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية، وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون، ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل."[3]

فإذا ما اكتسبت الجمعية الأهلية الشخصية المعنوية، فإنها تملك الحق في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، كما منحها القانون إعفاءً من الضرائب والرسوم الجمركية على

---

[1]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، منشورة في الوقائع الفلسطينية، عدد(49) بتاريخ (2004/6/17)، صـــ102

[2].حكم محكمة العدل العليا، غزة، رقم (125) لسنة 2001،ب تاريخ 2003/7/13.

[3].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

أموالها، وكذلك لها الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل، ولها تلقي المساعدات، وجمع التبرعات، وفتح فروع لها.[1]

وبناء عليه يترتب على تسجيل الجمعية أن تبدأ الشخصية الاعتبارية لها بمجرد تسجيلها، فتعامل معاملة الشخص الاعتباري، وما يترتب على ذلك من حقوق، كحق التقاضي، وحق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، وهذا أيضاً ما أكدته محكمة النقض الفلسطينية حيث قضت:"الجمعية الخيرية هي شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة 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 للجمعية المسجلة لغايات صحية مطالبة شركة التأمين بنفقات العلاج المعقولة كما هو الحال في المستشفيات الحكومية باعتبارها مؤسسة غير ربحية.[2]

أي أن قرار المحكمة أكد مبدأً قانونياً مفاده أن الجمعية أهلٌ لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات في حدود غرضها؛ فلها أن تقاضي الآخرين كما لهم مقاضاتها بهذه الصفة.

تواصل وزارة الداخلية متابعة الجمعيات الأهلية بعد تسجيلها، وهذا عملاً بأحكام المادة (12) من قانون الجمعيات، والذي يلزم الجمعية الأهلية بإيداع بيان بكل تعديل يطرأ عليها سواء في مركز الجمعية أو نظامها أو أهدافها وأغراضها أو في مجلس إدارتها، سواء كان التغيير جزئياً أم بشكل كامل، وهذا خلال مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ حصول التغيير أو التعديل.[3]

منح المشرع الجمعيات عدداً من الحقوق اللازمة لتمكينها من أداء عملها وتحقيق أغراضها، وفي ذات الوقت ألقى على عاتقها جملة من الالتزامات تتمثل في الاحتفاظ بالسجلات المالية والإدارية، وإيداع بيان بكل تغيير أو تعديل يطرأ على مركزها أو

[1].المواد (9،15،14،32،33) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2].حكم محكمة النقض الفلسطينية/رام الله–رقم(86) لسنة 2004، بتاريخ 2004/7/7

[3]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

نظامها أو أهدافها أو في مجلس إدارتها لدى الدائرة المختصة بتسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، وتقديم التقارير الإدارية والمالية للوزارة المختصة.[1]

لا يقتصر دور وزارة الداخلية على تسجيل الجمعيات المحلية، وإنما تسجل فروعاً للجمعيات الأجنبية كما سبق ذكره في المطلب الأول من هذه الدراسة، فنظم القانون شروط تسجيل فرع الجمعية الأجنبية، وجاءت اللائحة التنفيذية للقانون لتفصل إجراءات التسجيل في الباب الرابع، ومما يستفاد من تلك المواد أنها تشترط في هذه الجمعية أن تقدم خدمات اجتماعية داخل الأراضي الفلسطينية تنسجم مع مصالح الشعب الفلسطيني.

حددت المادة (25) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات البيانات اللازم توافرها في طلب تسجيل فرع الجمعية الأجنبية، إضافة إلى مجموعة من الوثائق هي؛ نسخة من النظام الأساسي للمؤسسة الأم مترجم للعربية، ومصدق من السفارة الفلسطينية ووزارة العدل والخارجية في فلسطين، وإثبات الجنسية للمؤسسين، وكتاب رسمي من المؤسسة في الخارج يفيد رغبتها بفتح فرع في فلسطين مذكوراً فيه ممثل الفرع، وطابع بقيمة عشرين ديناراً، وبراءة ذمة لممثل الجمعية الذي يحمل هوية فلسطينية من وزارة المالية/ضريبة الدخل، بالإضافة إلى توضيح لماهية الخدمات التي تهدف الجمعية إلى تقديمها ومدى انسجامها مع مصالح الشعب الفلسطيني.[2]

بلغ عدد الجمعيات الأهلية المحلية المسجلة حتى تاريخ 2014/11/25 (2800) جمعية، بينما بلغ عدد الجمعيات الأجنبية المسجلة (216) جمعية. [3]

في نهاية هذا الفصل ترى الباحثة أن الجمعيات الأهلية تشكل أحد أهم المؤسسات القانونية في فلسطين، وهي جزء هام أيضاً من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، هذا المجتمع الذي يرتبط تطوره وتطور مؤسساته بمدى تطور الحالة الديمقراطية في الدولة، وتمارس الجمعيات الأهلية باعتبارها مؤسسة مجتمع مدني نشاطاً أهلياً تطوعياً؛ يتلخص في تقديم

[1].المواد (11،12،13) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2]. موقع وزارة الداخلية الفلسطينية، رام الله/www.moi.pna.ps- تاريخ الزيارة 2014/11/12.

[3]. دائرة تسجيل الجمعيات الأهلية بوزارة الداخلية الفلسطينية، زيارة ميدانية بتاريخ 2014/12/13.

خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو صحي، وغير ذلك ما من شأنه أن يخدم المصلحة العامة في الدولة.

اختلف المجتمع المدني الفلسطيني عن باقي المجتمعات نظراً للظروف التاريخية التي مر بها، وتعاقب التشريعات عليه، فتعرض العمل الأهلي في فترات عدة للتقييد والحظر في أحيان أخرى، ولكن رغم ذلك بقيت الجمعيات الأهلية قائمة وملأت فراغ غياب الدولة، وقدمت خدماتها في شتى المجالات للمواطنين في الدولة.

كفلت المواثيق والإعلانات الدولية حق الأفراد في تشكيل الجمعيات وحظرت على الحكومات تقييد هذا الحق أو الإتيان بأي عمل من شأنه الانتقاص منه، إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تتعلق بحماية الأمن والنظام العام وحماية حقوق الآخرين وصيانة الأمن القومي؛ واشترطت على الدولة التي تقيد حق تشكيل الجمعيات الأهلية أو تنتقص منه للمبررات السابقة أن تقيم الدليل على ضرورة الإجراء المتخذ.

جاءت التشريعات الوطنية في فلسطين منسجمة مع المعايير الدولية إلى حد كبير، فوضع المشرع في القانون الأساسي الفلسطيني قاعدة دستورية تفيد بأن للمواطنين الفلسطينيين حقاً في تشكيل الجمعيات الأهلية، وجاء قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني أيضاً منسجماً مع القانون الأساسي.

قانون الجمعيات الفلسطيني ضامن حقيقي لحرية تشكيل الجمعيات الأهلية، لكن هذا فقط من الناحية النظرية؛ نظراً لنزوع جهة الإدارة في أغلب الأوقات إلى تقييد هذا الحق في بعض الأحيان، وإلى حظره في أوقات أخرى، لذا يلزم أن تتوافق الإرادة السياسية مع التشريعات السارية للمحافظة على هذه الضمانة وتعزيزها.

بشأن شروط تشكيل الجمعية الأهلية؛ فهناك شروط تتصل بشخصية مقدمي طلب تسجيل الجمعية منها ما نص عليه القانون؛ كأن يكون مقدم الطلب فلسطيني الجنسية، وأن يكون قد أتم الثامنة عشرة من العمر، وأن يكون كامل الأهلية دون أن يعتريه أي عارض من

عوارضها، وهناك ما قامت وزارة الداخلية بفرضه؛ مثل موافقة الجهات الأمنية(جهاز المخابرات وجهاز الأمن الوقائي) وبراءة ذمة المؤسسين من ضريبة الدخل، وعدم محكومية لمؤسسي الجمعية الأهلية، وإقرار عدلي من قبل حملة هوية القدس يفيد بقبوله تطبيق القوانين الفلسطينية في الضفة الغربية ومقاضاته أمام المحاكم الفلسطينية في حال ارتكابه أو نسبة أي جريمة إليه تتصل بعمل الجمعية الأهلية.

أما الشروط الموضوعية لتشكيل الجمعية الأهلية ومنها ما هو شرط موضوعي يلزم توافره لانعقاد العقود بشكل عام، كالاتفاق القائم على محل وسبب مشروع، فمحل الاتفاق هو تشكيل جمعية أهلية، أما سببه فيتمثل في تحقيق غايات الجمعية التي انصرفت إليها نية الأعضاء مقدمي طلب تسجيل الجمعية، وهذا المحل يختلف من جمعية أخرى، ويجب فيمن يتقدم بطلب لتسجيل جمعية أهلية، أن يكون لديه قصد خاص يتمثل في تحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام.

وزارة الداخلية هي الجهة صاحبة الاختصاص بتسجيل الجمعيات الأهلية، وألزمها المشرع بالبت في طلب تسجيل الجمعية المقدم إليها خلال مدة أقصاها شهرين من تاريخ تقديم طلب مستوفٍ لكافة البيانات المطلوبة بموجب أحكام القانون، وإلا تعتبر الجمعية مسجلة حكماً.

الفصل الثاني

تنظيم تسيير الجمعيات الأهلية

تمارس الجمعيات الأهلية عملها من خلال أقسام تنظيمية أو أجهزة رئيسة تتمثل في الجمعية العمومية ومجلس الإدارة، حيث تلعب الهيكلية الإدارية والتنظيمية للجمعيات الأهلية دوراً هاماً في تدعيم بنيتها وتفعيل الجانب التطوعي فيها، وهناك من يرى أنه توجد ثلاثة مستويات للإدارة في جميع المنظمات (الجمعيات) ممثلة في؛ الجمعية العمومية ومجلس الإدارة، وإدارة وسطى وتنفيذية.[1]

تتم إدارة الجمعيات الأهلية بواسطة الجمعية العمومية ومجلس الإدارة والموظفين فيها، و بين قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني الهيكلية الرئيسة التي يجب أن تكون عليها الجمعيات الأهلية، حيث نص المشرّع في المادة (16) منه:"يكون لكل جمعية أو هيئة مجلس إدارة يتكون من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً، وتحدد طريقة تشكيله وكيفية اختيار أعضائه أو إنهاء عضويتهم في النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة."[2]

---

[1].كيفية تكوين وتفعيل الهيكل التنظيمي في الجمعيات الأهلية، مركز خدمات المنظمات غير الحكومية،سلسلة الأدلة الإرشادية، صـ11، منشور على الموقع الالكتروني/www.bibalex.org/arf/ar/ImpDocs/4 تاريخ الزيارة 2015/1/6

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

في الفصل الخامس من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 تحت عنوان"الجمعية العمومية" تشكيلها واختصاصها، أوجب المشرع أن يكون لكل هيئة أهلية جمعية عمومية، فنص:"بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يحدد النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة طبيعة تشكيل الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة."[1] كما جاء في اللائحة التنفيذية للقانون:"يكون لكل جمعية مجلس إدارة وجمعية عمومية.[2]

إصلاح مؤسسات المجتمع المدني ركن أساسي من أركان الحكم الصالح، وتعتبر الجمعية العمومية ومجلس الإدارة من عناصر الشفافية في الجمعيات الأهلية ويواجه مفهوم الحكم الصالح معوقات داخل الجمعيات الأهلية من غياب للشفافية والمساءلة مما يؤدي إلى سوء استغلال المقدرات العامة لمصالح شخصية، كما يؤدي إلى شخصنة هذه الهيئات بحيث تعرف باسم مؤسسيها أو مديرها أو رئيس مجلس إدارتها أو احتكار إدارتها في يد واحدة، بالإضافة لغياب عمليات التوثيق الممنهجة داخل الهيئة الأهلية. [3]

تتناول الباحثة في هذا الفصل كيفية تنظيم عمل الجمعيات، والطريقة التي تدار بها، وهل تتوافق عملية الإدارة مع مبادئ الحكم الرشيد، وهل كان لتنظيم القانون لعملية إدارة شؤون الجمعيات الأهلية دورٌ في تفعيلها؟ ذلك أنه من ركائز الحكم الصالح في الهيئات الأهلية الشفافية والمساءلة، ويعرف الحكم الصالح في المؤسسات المختلفة بأنه ما ينطوي في جوهره على تفويض الجماعة سلطات القيادة لهيئات تمثيلية أصغر مع خضوع هذه المؤسسات للمحاسبة، كما أنها تنطوي على تحقيق المشاركة الفعالة للجماعة في التأثير في هذه القرارات وتمكين القطاعات الأوسع والأكثر تهميشاً في سبيل المشاركة، بما في ذلك إتاحة المعلومات والأدوات والطرق الكفيلة بتحقيق ذلك.[4]

---

[1].مادة (1/23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2]. مادة (2/46) من قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[3].فاطمة المؤقت، محمد جبريل، حسن لدادوة، مساءلة العمل الأهلي، دراسة تقييمية، مرجع سابق،صـ19

[4].محمد العجماتي، قانون الجمعيات في مصر وتأثيره على قدرات المجتمع المصري، المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الهادفة للربح، لبنان،2006.

تنبع ضرورة مساءلة الجمعيات الأهلية من طبيعة عمل هذه الجمعيات ومهامها وأدوارها، وتعد المساءلة الداخلية وسيلة هامة وتتمثل في الجمعية العمومية للجمعية؛ وهذا لأنه من حق كافة الأعضاء فيها ومن واجبهم أيضاً المساءلة، وتشمل هذه المساءلة آليات المراقبة والمتابعة التي تعتمدها الجمعية، وتمثل التقارير الدورية المقدمة إلى الجمعية العمومية وقيام الأعضاء فيها بدورهم عنصراً هاماً. وقد أفاد استطلاع للرأي أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان في حزيران2006، أن الانطباع العام لدى الجمهور أن المنظمات الأهلية تخدم القانون في عملها أحياناً، حيث أفاد (58%) من المستطلَعة آراؤهم أن المنظمات الأهلية تراعي القانون والأنظمة المالية والإدارية في عملها أحياناً، فيما رأي (22%) من المستطلَعة آراؤهم أنها لا تراعي على الإطلاق القانون والأنظمة في عملها، في حين قال (19%) أنها تراعي القانون دائماً، لكن انطباع الجمهور كان أفضل فيما يتعلق بفعالية مجالس الإدارة، حيث أنه وفق بيانات الاستطلاع (56%) يعتقدون أن مجالس الإدارة والهيئات العامة فاعلة كمرجعية للمدراء التنفيذيين، وتقيم النتائج تقييماً سلبياً فيما يتعلق بقيام السلطة الوطنية الفلسطينية بدورها في مساءلة العمل الأهلي وفق ما أفاد به (61%) من المستطلَعة آراؤهم .[1]

نظم المشرع ولائحته التنفيذية دور كل من الجمعية العمومية ومجلس الإدارة بعدد من الأحكام التفصيلية، ووفقاً لتلك الأحكام فإن هذين الجهازين يتحملان المسؤولية القانونية والإدارية والمالية عن الجمعية الأهلية، ويتوجب عليهما الالتزام بعدد من الضوابط من أجل تعزيز مبادئ الحكم الرشيد في الجمعية الأهلية.

ما دور أعضاء الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية؟ وهل يقوم مجلس الإدارة بمهامه بما يتوافق مع متطلبات الحكم الرشيد؟ هل تشارك الجمعية العمومية في صنع القرارات المتعلقة بالجمعية؟ وهل تقوم بمحاسبة ومساءلة مجلس الإدارة؟ وكيف يعقد كل منهما اجتماعاته وكيف تدار ؟ هذا سيكون موضوع الدراسة في هذا الفصل على النحو التالي:

[1]. فاطمة المؤقت، محمد جبريل، حسن لدادوة، مساءلة العمل الأهلي، دراسة تقييمية، مرجع سابق ،صـ87.

المبحث الأول: الجمعية العمومية

المطلب الأول: تشكيل الجمعية العمومية وصلاحياتها.

المطلب الثاني: اجتماعات الجمعية العمومية

المبحث الثاني: مجلس الإدارة

المطلب الأول: تشكيل مجلس الإدارة وصلاحياته.

المطلب الثاني:اجتماعات مجلس الإدارة.

المبحث الأول

الجمعية العمومية

تعد الجمعية العمومية في أيّة مؤسسة مدنية أعلى سلطة وهي تضم جميع أعضاء المؤسسة، ومستوى مشاركة هؤلاء الأعضاء في اجتماعات الجمعية العمومية يشير إلى مستوى فاعليتهم، وهذا لأنهم يساهمون من خلال ذلك في تحديد برامج عملها وأولويات نشاطها، ويتعلمون من خلال اجتماعات الجمعية العمومية كيفية مناقشة القضايا العامة، وكيفية إدارة الحوار مع الآخرين والاستماع إلى آرائهم وتحديد القضايا موضع الاتفاق، كما يتاح للأعضاء من خلال حضور اجتماعات الجمعية العمومية مراقبة الأداء ومحاسبة مجلس الإدارة، وما حققه من انجازات؛ وهذا يكون له أثرٌ كبيرٌ في إعلاء شأن قيم الشفافية والمحاسبة في الحياة الداخلية للجمعية، وهي قيم أساسية في الممارسة الديمقراطية في المجتمع.

عرف المشرع الجمعية العمومية بأنها الهيئة العامة المكونة من مجموع أعضاء الجمعية وهي السلطة العليا في الجمعيات الأهلية،[1] فهي الهيئة العامة المكونة من مجموع أعضاء الجمعية الذين قبلت عضويتهم بالجمعية والمسجلين في سجلات الجمعية وفقاً للأصول، وهي المخولة بوضع السياسات العامة للجمعية.

يعتبر قانون الجمعيات الفلسطيني الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات الأهلية الفلسطينية، وتضمن عدداً من الأحكام التي تتطلب من الجمعيات الأهلية الالتزام بها، فتناول كيفية تشكيل الجمعية العمومية وحدد اختصاصاتها وهذا موضوع البحث في المطلب الأول من هذه الدراسة .

[1]. مادة (1/23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

حدد المشرع أنواع الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات العمومية، وبين النصاب القانوني اللازم توافره لاتخاذ القرارات فيها ونصاب عقد تلك الاجتماعات، وهذا سيكون موضوع بحث في المطلب الثاني من هذه الدراسة، على النحو التالي:

المطلب الأول: تشكيل الجمعية العمومية وصلاحياتها.

المطلب الثاني: اجتماعات الجمعية العمومية

المطلب الأول

تشكيل الجمعية العمومية وصلاحياتها

- **تشكيل الجمعية العمومية**

حدد المشرع طبيعة تشكيل الجمعية العمومية؛ بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين قاموا بالوفاء بالتزاماتهم وفقاً للنظام الأساسي الخاص بالجمعية، وبعض الجمعيات الأهلية لديها جمعيات عمومية مفتوحة، أي تضم عدداً غير محدد من الأعضاء مثل النوادي المسجلة باسم جمعية أهلية، وبعضها فيها جمعيات عمومية مغلقة بحيث تضم أشخاصاً تنطبق عليهم شروط صارمة.[1]

فهي تتكون من جميع الأعضاء العاملين الذين أوفوا بالالتزامات المفروضة عليهم وفقاً لنظام الجمعية ومضت على عضويتهم مدة ستة أشهر على الأقل."[2]

أما بالنسبة للحد الأدنى لعدد أعضاء الجمعية العمومية، فقد حدده المشرع من خلال تعريفه للجنة التأسيسية بأنها الأفراد ممن تبلغ أعمارهم (18) سنة فأكثر ولا يقل عددهم عن سبعة والذين يشتركون في إنشاء الجمعية ووضع نظامها الأساسي".[3]

---

[1].زياد عمرو، المنظمات الأهلية الفلسطينية والفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله،2005، صـ25

[2]. كيفية تكوين وتفعيل الهيكل التنظيمي في الجمعيات الأهلية، المرجع السابق،صـ7.

[3]. مادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، مرجع سابق

كانت وزارة الداخلية الفلسطينية تضع نصاً في النظام النموذجي الذي كان يفرض على الجمعيات يتضمن الآتي:"أ. في حال تجاوز عدد أعضاء الجمعية العمومية (1000) عضو فتعقد اجتماعات الجمعية العمومية عن طريق ممثلين ينتخبهم جميع الأعضاء بالطريقة والكيفية التي يقرها مجلس الإدارة. ب.يكون اجتماع الممثلين في حكم اجتماع الجمعية العمومية للجمعية الخيرية وتسري عليه أحكام المواد التي تنظم هذا الاجتماع."[1]

عادت الوزارة وطالبت الجمعيات بحذف هذا النص من أنظمتها الأساسية، وحظرت الإنابة أو التفويض في حضور الاجتماعات وعللت ذلك بأن اجتماعات الجمعية العمومية دائماً ما ينتج عنها اتخاذ قرارات يشترط لها توافر نصاب قانوني محدد وهي ذاتها التي تنتخب مجلس الإدارة للجمعية، بمعنى أن كل عضو في الجمعية العمومية يكون له صوت واحد يجب عليه استخدامه، وتعتبر أن العضوية في الجمعية الأهلية شخصية لا تنتقل بالتفويض أو الإنابة.[2]

ترك المشرع تنظيم آلية الانتساب للجمعية العمومية للنظام الأساسي للجمعيات الأهلية، حيث"على كل شخص يرغب في الانتساب للجمعية أن يقدم إلى مجلس الإدارة طلباً بذلك يتضمن الاسم رباعياً، والعنوان وتاريخ الميلاد والمهنة ورقم الهوية، متعهداً الالتزام بتنفيذ أحكام النظام الأساسي للجمعية وقرارات مجلس الإدارة، ويخول مجلس الإدارة اتخاذ القرار بشأن قبول الطلب أو عدم قبوله، ولدى رفض مجلس الإدارة قبول الطلب يجوز للطالب الاعتراض على قرار الرفض في أقرب اجتماع تعقده الجمعية العمومية.[3]

قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية لم يضعا شروطاً لعضوية الجمعية الأهلية-باستثناء القيد المتعلق بعمر العضو بحيث لا يقل عن ثماني عشرة سنة- وتمت إحالة تحديد تلك الشروط للنظام الأساسي، ونعتقد أن للمشرع غاية من هذا الإجراء يتمثل في منح الجمعيات الأهلية مساحة كافية من الحرية كي تحدد شروط العضوية فيها بما ينسجم مع

[1].مادة (32) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[2].مادة (7) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية، التي تنص:" العضوية في الجمعية شخصية وغير قابلة للتحويل بالوكالة أو الإنابة ولا تنتقل بالإرث."

[3].مادة (9) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

الغايات والأهداف التي تسعى لتحقيقها وفق ميدان العمل الذي اختارته، بحيث يكون لدى العضو القدرة الكافية للمساهمة في تحقيق تلك الغايات والقيام بالالتزامات المفروضة عليه.

لا يتوقف شرط الوفاء بالالتزامات عند تقديم طلب العضوية للجمعية، بل يجب أن يبقى العضو ملتزماً طيلة فترة عضويته للحفاظ على هذه العضوية، حيث تزول عنه بدخول سنة مالية جديدة للجمعية إذا لم يقم بتسديد رسوم تلك السنة، ولا يحق له المشاركة في اجتماعات الجمعية العمومية لزوال صفة العضوية عنه، ويشترط لإثبات دفع الرسوم السنوية إبراز وصل يعطى للعضو عند الدفع، وهذا يلقي على مجلس الإدارة واجب تثبيت المبلغ المدفوع في السجل الخاص والاحتفاظ بنسخة عنه، ولا يعتبر دفع الرسم والحصول على مستند دليلاً على قبول الانتساب للجمعية من قبل العضو الجديد إلا بصدور قرار بذلك من قبل مجلس الإدارة.[1]

يعد هذا الإجراء إعمالاً لأحكام المادة (11) من القانون التي تنص:"تحتفظ الجمعية أو الهيئة في مقرها الرئيسي بالسجلات المالية والإدارية الرسمية المتضمنة جميع المعاملات المالية والقرارات والبيانات التالية:3.أسماء جميع أعضاء الجمعية أو الهيئة أو المؤسسة مع ذكر هوياتهم وأعمارهم وتاريخ انتسابهم.6.سجل الواردات والمصروفات على وجه مفصل وفقاً للأصول المالية.[2]

فالنظام الأساسي للجمعية الأهلية هو الذي يحدد كيفية انتساب الأشخاص للجمعية العمومية، ولا يجوز للجمعية أن تتوقف عن تلقي طلبات الانتساب بسبب وصول عدد الأعضاء إلى حد معين لرغبتها في عدم توسيع الجمعية العمومية لمخالفة ذلك القانون، فالانتساب للجمعيات الأهلية حق لكل من تنطبق عليه شروط العضوية، كي لا تكون الجمعيات الأهلية حكراً لبعض الأشخاص دون غيرهم.

---

[1].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق،صـ56.

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

بعض الجمعيات الأهلية يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية فيها ثلاثة عشر عضواً، و هؤلاء الأعضاء هم مجلس الإدارة في الجمعية، أو يكون ثلثاهم هو مجلس الإدارة، فتكون الأغلبية بالأصوات في اجتماع الجمعية العمومية لأعضاء مجلس الإدارة، فيقر مجلس الإدارة القرارات والسياسات كونه يمثل الأغلبية، مما يؤدي إلى سيطرته على الجمعية وتسييرها وفقاً لما يراه، وهذا من شأنه تغييب الرقابة والإشراف عليه من قبل سلطة يفترض فيها أن تكون أعلى منه.

يقول "أحمد ذبالح" بضرورة تعديل الفقرة (1) من المادة (23) من قانون الجمعيات بحيث يكون نصها كالتالي: "يحدد النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة طبيعة تشكيل الجمعية العمومية، بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا بالتزاماتهم المالية وفقاً للنظام الأساسي، بحيث يتجاوز عددهم ضعفي عدد أعضاء مجلس الإدارة بعد السنة الأولى لتسجيل الجمعية."[1]

بينما ترى "فاطمة المؤقت" إضافة نص في القانون يلزم الجمعيات بأن يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية ثلاثة أضعاف الحد الأقصى لعدد أعضاء مجلس إدارتها في اجتماعها التأسيسي الأول بعد تسجيلها.[2]

وبتحليل الآراء المذكورة أعلاه نجدها تتوافق مع أسس الشفافية والمساءلة وكذلك مع القانون، الذي اشترط وجود جهازين لإدارة الجمعية أحدهما يملك السلطة الأعلى للرقابة على أعمال الجهاز الأدنى، ولا يمكن تطبيق هذا إلا إذا كانت الجمعية العمومية أكبر من مجلس الإدارة بما يساعد في اتخاذ القرارات بشكل يكفل تحقيق مصلحة الجمعية، لذا تقترح أن يكون التعديل وسطاً بين المواقف السابقة بحيث تلزم الجمعيات بمضاعفة عددها بحيث تكون في الاجتماع التأسيسي الأول (وهو الاجتماع الأول للجمعية العمومية والذي يكون خلال عام من تسجيلها) مكونة على الأقل من ضعفي الحد الأقصى (13) لعدد

[1].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق،صـ61

[2].فاطمة المؤقت، الإطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة فيها، مرجع سابق، صـ18.

مجلس الإدارة، كما أن وجود جمعية عمومية أكبر من مجلس الإدارة يساعد في إعمال الجمعية العمومية لحقها في عزل مجلس الإدارة كما سنبينه لاحقاً في هذا المطلب.

تم تسجيل مخالفات على الجمعيات الأهلية في شأن كيفية انتساب الأعضاء للجمعية العمومية، حيث تبين لوزارة الداخلية وغيرها من الجهات الرقابية عدم صدور قرار من مجلس الإدارة بقبول بعض الأعضاء في الجمعية العمومية، و عدم دفع رسوم الاشتراكات من قبل بعض الأعضاء فيها، و دفعها دون استصدار إيصالات بذلك، و عدم وجود سند قبض يفيد ذلك، وهناك حالات تبين فيها قيام شخص واحد بدفع رسوم الاشتراكات عن مجموعة من الأشخاص بسند واحد دون علمهم بذلك، وكذلك إدخال أشخاص كأعضاء في الجمعية الأهلية بدون طلب منهم وبدون إقرار منهم بقبول عضوية الجمعية والالتزام بأحكام نظامها الأساسي.[1]

ترى الباحثة أن هذا فيه تغييب للشفافية ولدور الجمعية العمومية، وتجاوز من قبل مجلس الإدارة للواجبات المفروضة عليه، كما يشكل مخالفة للتشريعات الوطنية والمواثيق الدولية، التي كفلت للأفراد حق تشكيل الجمعيات، وحظرت إكراههم على الانضمام إليها، ذلك أن تسجيل عضو في جمعية دون علمه ينطوي على إكراه له لدخول الجمعية، كما لا يجوز قبول عضوية أشخاص في الجمعية دون أن تكون هناك موافقة مسبقة منهم بقبول الالتزام بأحكام نظامها الأساسي وإبداء الرغبة في التطوع بالعمل لمصلحة الجمعية.

لم يرد في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية أيضاً أي نص بشأن كيفية انتهاء العضوية في الجمعية، ولكن المشرع ألزم الجمعيات الأهلية في المادة (5) من القانون ببيان ذلك في نظامها الأساسي، التي تنص على مايلي : "تنتهي العضوية في الجمعية الأهلية بإحدى الحالات التالية:1. بوفاة العضو، فإذا كان العضو ذو شخصية اعتبارية فبانتهاء تصفيتها2. الانسحاب من الجمعية الخيرية؛ وذلك بتقديم إشعار خطي بذلك إلى مجلس الإدارة قبل (30) يوماً من الانسحاب،3.يجوز للجمعية العمومية بناءً على اقتراح مجلس الإدارة أن تقرر فصل العضو من الجمعية لأحد الأسباب التالية:"1.إذا تخلف العضو عن

[1].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق، هامش صـ56.

دفع ما هو مستحق عليه من التزامات مالية للجمعية الخيرية.2.إذا تهاون في تطبيق أحكام النظام الأساسي أو أي قرار صادر عن الجمعية العمومية أو مجلس الإدارة.3.إذا تصرف العضو خلافاً لأهداف الجمعية.4.إذا أدين بجريمة مخلة بالشرف والأمانة.4.لا يجوز لمجلس الإدارة أن يقترح على الجمعية العمومية بفصل عضو من الجمعية الخيرية للأسباب المذكورة في الفقرة (1و2و3) إلا بعد إنذاره خطياً ومنحه مدة معقولة لتصحيح الخطأ وبعد منحه فرصة للإدلاء بدفاعه أمامها.[1]

منحت المادة المذكورة أعلاه للعضو في الجمعية حق الانسحاب منها، كما نظمت إجراءات فصل العضو من الجمعية، حيث أناطت بمجلس الإدارة صلاحية اقتراح الأمر ولم تمنح له صلاحية اتخاذه ، وحصرت اتخاذ مثل هذا القرار في الجمعية العمومية.

ترى الباحثة أن هذا الإجراء سليم باعتبار الجمعية العمومية هي السلطة العليا في الجمعية وهذا يتفق أيضاً مع حق وحرية الفرد في الانضمام للجمعيات الأهلية، بحيث لا يكون حرمانه من العضوية صادراً بناءً على تعسف من جهة مجلس الإدارة، وإنما بعد تشاور مع أعلى هيئة في الجمعية للتحقق من توافر الأسباب التي تم تحديدها على سبيل الحصر والمتمثلة في تخلف العضو عن دفع الالتزام المالي المستحق عليه، ذلك أن العطاء والتطوع وابتغاء المصلحة هو معيار قيام الجمعية الأهلية، وكل عضو في الجمعية ملزم بدفع مبلغ من المال تحدده كل جمعية وفق غاياتها.

يفصل العضو إذا أدين بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، سبق أن ذكرت الباحثة في الفصل الأول من هذه الدراسة أن وزارة الداخلية تشترط في كل من يتقدم بطلب تسجيل جمعية أهلية إحضار شهادة عدم محكومية من السجل العدلي وهذا يتوافق مع الشرط المذكور في المادة السابقة من حيث الغاية، كما أن المادة المذكورة أعلاه اشترطت لفصل العضو من الجمعية الأهلية الإدانة أي بصدور حكم قضائي نهائي وليس مجرد الاتهام.

[1].مادة (12) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

أما بشأن تصرف العضو خلافاً لأهداف الجمعية، ترى الباحثة أن هذا فيه مجال للتأويل والتعسف من قبل مجلس الإدارة، ولكنه ربط اتخاذ القرار النهائي في الفصل بصدور قرار من الجمعية العمومية، ونعتقد أن هذا فيه ضمانة لعدم إيقاع الظلم بالعضو المقترح فصله والتحقق من وقوع المخالفة المنسوبة له.

- **صلاحيات الجمعية العمومية**

تختص الجمعية العمومية بوضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية، كما أنها تنتخب أعضاء مجلس الإدارة وفقاً لنظامها الأساسي، وقد جاء في المادة (1/23) من القانون:"تختص الجمعية العمومية بوضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية أو الهيئة وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة وفقاً لنظامها."[1]وكذلك لها صلاحية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بتعديل النظام الأساسي وحل الجمعية أو اندماجها أو اتحادها وعزل أعضاء مجلس الإدارة.[2]

وعليه فإن فصل عضو من مجلس إدارة الجمعية من اختصاص الجمعية العمومية، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا، حيث قضت:"بالنسبة لأعضاء مجلس إدارة الجمعية فإن محاسبة أي واحد منهم على تصرفاته وسحب الثقة منه فهو من اختصاص الجمعية العمومية حيث نصت المادة (10) من النظام الأساسي للجمعية في الفقرة الثانية منها "أنه يجوز لمجلس الإدارة أن يدعو الجمعية العمومية إلى اجتماع غير عادي كلما اقتضت الحاجة إلى ذلك وخاصة في الأحوال التالية:أ. في حالة سحب الثقة من أعضاء مجلس الإدارة."[3]

تتولى الجمعية العمومية تعيين مدقق حسابات للجمعية حيث أوجب المشرع الجمعيات التي تزيد مصروفاتها السنوية عن ألف دينار بأن يكون لها موازنة سنوية يشرف عليها أحد المحاسبين القانونيين، وفي كلتا الحالتين يقدم مدقق الحسابات تقريراً عن المركز المالي

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2].مادة (3/2/23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3].حكم محكمة العدل العليا،غزة،في الدعوى رقم (1998/184)، بتاريخ (2000/4/12).

للجمعية عن السنة المالية المنصرمة للجمعية العمومية في اجتماعها السنوي لإقراره والمصادقة عليه.[1]

اختصاصات الجمعية العمومية المذكورة ليست على سبيل الحصر، حيث يجوز أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة الأهلية اختصاصات أخرى للجمعية العمومية، وهذا بشرط أن تتوافق مع أحكام القانون وغايات الجمعية والنظام العام.

تناول المشرع الفلسطيني اختصاصات الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية والتي تتلخص في وضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية، وانتخاب مجلس إدارة للجمعية وفق العدد الذي يشترطه النظام الأساسي الخاص بكل جمعية، والمصادقة على التقارير السنوية الإدارية والمالية للجمعية، والرقابة على مجلس الإدارة ومحاسبته ومساءلته عن أدائه لواجباته، وكذلك عزل مجلس الإدارة كله أو بعضه، واتخاذ القرار المتعلق بحل الجمعية أو اتحادها أو اندماجها مع جمعية أخرى، وتعديل النظام الأساسي للجمعية الأهلية. [2]

يقتضي إعمال حق الجمعية العمومية في عزل مجلس الإدارة (حجب الثقة عنه بأغلبية الثلثين) كي تتوافر هذه الأغلبية أن يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية ضعفي عدد مجلس الإدارة المنوي حجب الثقة عنه على الأقل، وهذا كي تتحقق الأغلبية المنصوص عليها بما يفيد في تعزيز المساءلة الداخلية، حيث لا يحق لمجلس الإدارة المنوي عزله المشاركة في التصويت في مثل هذا القرار؛ وبالتالي لا يمكن إعمال هذه الصلاحية في الحالات التي يكون فيها عدد مجلس الإدارة يشكل نصف أو أكثر من عدد أعضاء الجمعية العمومية الذين يحق لهم التصويت، وعليه يجب أن يرد نص في قانون الجمعيات

[1].مادة (30) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2].الإدماج هو توحيد جمعيتين أو أكثر في جمعية واحدة ذات شخصية معنوية جديدة. والاتحاد هو ائتلاف جمعيتين أو أكثر بحيث ينشأ عنها هيئة تمثيلية و/أو تنسيقية واحدة، وتحتفظ كل منها بشخصيتها المعنوية المستقلة.مادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

يلزم الجمعية بأن يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية ضعفي الحد الأقصى لعدد أعضاء مجلس إدارتها في اجتماع لجنتها التأسيسية الأول.

حدد المشرع نصاب اتخاذ القرارات فيها، فيحتاج تعديل النظام الأساسي لموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية، أما حل الجمعية أو إدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة أو اتحادها أو إدماجها فيلزمه موافقة أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العمومية، وأجاز المشرع للجمعية أن تزيد نصاب اتخاذ القرارات ولكن لا يجوز لها اتخاذها بأقل مما حدده.[1]

كما تفيد وزارة الداخلية بأن الجمعيات العمومية في الجمعيات الأهلية لا تقوم بأداء مهامها ومسؤولياتها الملقاة على عاتقها بموجب نصوص القانون والنظام الأساسي الخاص بالجمعية، فلا تمارس دورها الرقابي من خلال مناقشة التقارير السنوية الإدارية والمالية، ولا تعلق على الخطط الإستراتيجية إن وجدت، حيث تكون اجتماعات الجمعية العمومية عبارة عن لقاءات للتعارف وتبادل الأحاديث والمصادقة على ما يقدمه مجلس الإدارة من تقارير فقط.[2]

تشير دراسة أجراها مركز بيسان إلى أن عدداً كبيراً من المنظمات الأهلية الفلسطينية تستخدم تقارير مختلفة في عملها.[3] وفي دراسة لمعهد ماس يفيد مؤشر انتظام اجتماعات الهيئات المختلفة للجمعيات الأهلية(مجلس الإدارة والجمعية العمومية) بأن عدد قليل منها لم تعقد اجتماعاتها طوال العام، فيما عقدت معظم الجمعيات اجتماعات مرجعياتها العليا مرة واحدة فقط خلال العام 2000، وكان لضعف السلطة الوطنية الفلسطينية خلال السنوات 2000–2006 والأوضاع الاقتصادية العامة أثرٌ سلبيٌّ على انتظام اجتماعات الهيئات العامة في الجمعيات الخيرية والنوادي.[4]

---

[1]. مادة (2/23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، مرجع سابق

[2]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق،هامش صـ53.

[3].دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني، مركز بيسان للبحوث والإنماء،رام الله، فلسطين،2002،صـ89

[4].فاطمة المؤقت، محمد جبريل، حسن لدادوة، مساءلة العمل الأهلي، مرجع سابق،صـ89.

تسيير عمل الجمعية الأهلية يتطلب وجود تقارير بأعمالها تقر من خلال جمعياتها العمومية، كما يلزم وضع خطط تضمن تطبيق أهدافها، وتمارس الجمعية العمومية صلاحياتها هذه وغيرها من خلال اجتماعاتها العادية وغير العادية موضوع الدراسة في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

اجتماعات الجمعية العمومية

تلزم الجمعيات الأهلية بعقد اجتماعات لها يتم فيها دعوة كافة الأعضاء، كي تتمكن من مباشرة مهامها، حيث أولى المشرع في القانون واللائحة التنفيذية أهمية لاجتماعات الجمعية العمومية وقسمها إلى نوعين؛ اجتماعات عادية واجتماعات غير عادية، وفرق بين هذه النوعين من الاجتماعات كما فرق أيضاً بين أنواع القرارات التي يجوز للجمعية العمومية اتخاذها في كل منهما، وحدد نصاباً لانعقاد تلك الاجتماعات، وهي تختلف من حيث مواعيدُ انعقادها وكيفية الدعوة إليها، كما حدد النظامُ الأساسي للجمعية الأهلية كيفيةَ إدارة اجتماعات الجمعية العمومية، فنجد نصاً كالتالي:"ينظم محضر في كل اجتماع تعقده الجمعية العمومية، ويتولى أمين سر الجمعية تدوينه والتوقيع عليه بالاشتراك مع رئيس مجلس الإدارة، وعندها يكون هذا المحضر بينة أولية على مضمونه وعلى شرعية اجتماع الجمعية العمومية والقرارات التي اتخذت في الاجتماع.[1]

يوجب النظام الأساسي للجمعيات الأهلية مجلس الإدارة بتدوين محاضر اجتماعات الجمعيات العمومية وتوثيق جميع القرارات التي تتخذ فيها، ويعتبر هذا المحضر بينة ودليلاً على أن جميع ما اتخذ في الاجتماع يتفق وأحكام القانون، كما يعد دليلاً على انعقاد الاجتماع بشكل صحيح حيث يوثّق فيه عدد الحضور ويتم التحقق من أحقيتهم في المشاركة في الاجتماع باعتبارهم أعضاء مدرجين أيضاً في قائمة أعضاء الجمعية المسجلين رسمياً، ودليلاً على صحة نسبة القرارات المتخذة فيه إلى السلطة العليا في

[1]. مادة (35) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

الجمعية وهي الجمعية العمومية، ولكن كي تكون للمحضر هذه القوةُ يجب أن يوقع من قبل أمين سر الجمعية ورئيس مجلس الإدارة أي بمفهوم المخالفة كل محضر اجتماع للجمعية العمومية لا يوقع من قبل المذكورين لا تكون له هذه القوة.

وعليه ندرس اجتماعات الجمعية العمومية للجمعية الأهلية على النحو التالي:

- **الاجتماع العادي(الدوري)**

هو اجتماع سنوي يعقد مرة واحدة على الأقل في السنة وفق ما نص عليه المشرع في المادة (23)"تعقد الجمعية العمومية اجتماعاً عادياً مرة واحدة كل سنة على الأقل."[1]أي أنه يجوز للجمعية العمومية أن تعقد اجتماعاً عادياً أكثر من مرة في السنة متى وجدت حاجة لذلك، ويحظر على الجمعيات الأهلية التراخي أو عدم القيام بعقد الاجتماع العادي حيث تعتبر ذلك مخالفة للقانون مما يعرضها للمساءلة.

تعقد الجمعية العمومية اجتماعاً عادياً مرة واحدة كل سنة على الأقل للنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية وتقرير مدقق الحسابات عن مركزها المالي والمصادقة عليه وتعيين مدقق حسابات، وغير ذلك من المسائل التي يرى مجلس الإدارة إدراجها في جدول الأعمال. وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية فيما يتعلق بتعديل النظام الأساسي، وبأغلبية ثلثي الأعضاء فيما يتعلق بحل الجمعية أو إدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة أو اتحاد الجمعية أو إدماجها، ما لم يرد في النظام نص يشترط أغلبية أكثر من ذلك.[2]

يتضح مما سبق أن الجمعية العمومية تنظر في الاجتماع العادي في تقرير مجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية، وتقرير مدقق الحسابات عن المركز المالي لها، وتصادق عليه، كما أنها تنتخب مجلس الإدارة الجديد في هذا الاجتماع، ولا يشترط أن تنتخب في كل اجتماع عادي مجلس إدارة جديد، وإنما تقوم بذلك عندما تنتهي مدة ولاية مجلس الإدارة القائم عملاً بأحكام نظامها الأساسي الذي يحدد مدة عمل مجلس الإدارة.

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2].مادة (23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

سها المشرّع عن تحديد الجهة التي يحق لها توجيه الدعوة للجمعية العمومية لعقد اجتماعها العادي، ولكنه تدارك الأمر في المادة (6/18) من القانون حينما عدد اختصاصات مجلس الإدارة وكان من ضمنها دعوة الجمعية العمومية لجلسة عادية أو غير عادية، كما أنه لم يحدد الفترة من السنة التي يجب على الجمعية عقد اجتماعها خلالها.

يرى "أحمد ذبالح" أن هذا الاجتماع يعقد خلال أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية، كون الجمعية بانتهاء هذه الفترة ملزمة بتقديم تقاريرها السنوية الإدارية والمالية للوزارة المختصة ولدائرة الجمعيات في وزارة الداخلية، لذا يجب عليها أن تصادق على تلك التقارير من الجمعية العمومية قبل تقديمهما للجهات السابق ذكرها.[1]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي، ذلك أن المشرع عندما نص على وجوب عقد الجمعية العمومية لاجتماع عادي مرة واحدة على الأقل في السنة، لم يحدد الأمر بالسنة المالية للجمعية، وإنما جاءت عبارة عامة والمقصود بها السنة الميلادية، فمثلاً خلال العام 2015 على كل جمعية أهلية أن تكون قد عقدت اجتماعاً عادياً واحداً على الأقل، وكيف يمكن أن يكون خلال أربعة الأشهر التالية لنهاية السنة المالية، كما أن نهاية السنة المالية للجمعية قد تكون بعد انتهاء مدة سنة من عمل الجمعية، لذا نرى أن الموعد الذي قصده المشرع هو قبل نهاية عام كامل على عمل الجمعية، ولا يوجد ما يمنع من عقد الجمعية لاجتماع عادي آخر متى وجدت حاجة لذلك كالمصادقة على تقاريرها المالية والإدارية للعام في حال انتهاء المدة المحددة من قبل المشرع قبل الانتهاء من إعداد تلك التقارير.

خلا القانون من تحديد كيفية دعوة الأعضاء للاجتماع، ولكن النظام الأساسي للجمعيات الأهلية جاء فيه: "1.تنعقد الجمعية العمومية في مقرها الرئيسي، كما يجوز لها أن تنعقد في أي مكان آخر، يحدد في الدعوة المرفق بها جدول الأعمال2.تنعقد الجمعية العمومية

[1]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق، صـ59

بدعوة كتابية لكل من أعضائها الذين لهم حق الحضور يبين فيها مكان الاجتماع وجدول الأعمال وذلك قبل عشرة أيام من تاريخه".[1]

وعليه فإن النظام الأساسي النموذجي حدد بأن الدعوة يجب أن توجه لكل عضو من الأعضاء، يرفق بها جدول الأعمال ونسخة من التقارير المراد مناقشتها وهذا قبل موعد عقد الاجتماع بعشرة أيام، ونجد أن هذه الفترة كافية لتمكين الأعضاء من الاطلاع على النشاطات التي قامت بها الجمعية، وإبداء آرائهم وملاحظاتهم.

تفيد سجلات دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بأنه وردها خلال عام 2013 ست شكاوٍ من أعضاء هيئات عامة في جمعيات أهلية، تفيد عدم دعوتهم من قبل مجالس الإدارة للاجتماعات السنوية، كما ورد لدى الدائرة خلال ذات العام أربع شكاوى من أعضاء جمعية عمومية في أربع جمعيات تفيد بوقوع مخالفات في الانتخابات، إما بسبب عدم توجيه الدعوة لبعض الأعضاء أو بسبب عدم دفع بعض المرشحين لعضوية مجلس الإدارة لرسوم الانتساب.[2]

ترى الباحثة أن السبب في وجود مثل هذه المخالفات هو خلو التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية من النصوص القانونية التي تنظم المساءلة الداخلية في الجمعيات الأهلية، حيث اكتفى المشرع بفرض الرقابة الرسمية على الجمعيات الأهلية.

يجد الباحث "أحمد ذبالح" أن نص المادة (23) من القانون غير كافٍ، حيث لم يلزم مجلس الإدارة بتوجيه الدعوة للجهات الرسمية ذات العلاقة وهي دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، والوزارة المختصة التي يندرج النشاط الرئيسي للجمعية ضمنها، وهذا كي تمارس دور الرقابة والإشراف على تلك الاجتماعات، فوجود جهة رقابة خارجية يساهم في ضبط عملية الانتخابات والتأكد من سلامة الإجراءات التي تمت فيها والمصادقة عليها.[3]

---

[1].مادة (2/1/28) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[2]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق، صـ60.

[3]. المرجع السابق، صـ60

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي؛ نظراً لأن هذا سيضيف قيداً جديداً على حرية الجمعيات في إدارة شؤونها كما أنه يتناقض مع نص المادة (46) من اللائحة التنفيذية للقانون التي تنص:"1.تدار الجمعية بواسطة هيئاتها المنصوص عليها في أنظمتها الخاصة بها، بما في ذلك النظام الأساسي بما لا يتعارض مع أحكام قانون الجمعيات.2.لا يحق لأية جهة رسمية التدخل في عملية تسيير اجتماعات الجمعيات أو انتخاباتها أو نشاطاتها أو التأثير عليها.[1]

الاجتماعات العادية وغير العادية للجمعيات الأهلية يتم إجراؤها بحرية واستقلالية عن الدولة، ذلك لأنه من حق الجمعية الأهلية المبادرة والإبداع والتنظيم بشكل مستقل، وهو ضرورة لازمة لوجود العمل الأهلي ونموه وتطوره.[2]

فرضت وزارة الداخلية على الجمعيات الأهلية في النظام الأساسي النموذجي إخطارها بموعد ومكان عقد الاجتماع قبل عقده بشهر، فجاء فيه:" على مجلس الإدارة إبلاغ الوزارة والوزارة المختصة بموجب إشعار خطي بموعد ومكان اجتماع الجمعية العمومية العادي وغير العادي قبل موعده بشهر على الأقل مرفقا بجدول الأعمال".[3]

ترى الباحثة في نص هذه المادة تعسفاً من قبل وزارة الداخلية، فإذا كان القانون خلا من النص على حق وزارة الداخلية في حضور ومراقبة اجتماعات الجمعية العمومية، فكيف منحت لنفسها هذا الحق؟ كما أن هذا النص ألزم الجمعيات بإخطار كل من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص بموعد ومكان عقد الاجتماع العادي وغير العادي قبل عقده بشهر، وإن أمكن التخطيط للاجتماع العادي قبل وقت كاف فهذا قد لا ينطبق على الاجتماع غير العادي؛ فالأصل أنه يعقد لمواجهة أمور طارئة ولا تتوفر مدة الشهر قبل عقده من أجل

---

[1]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2].ملتقى تطوير العمل الأهلي، مسيرة تطوير العمل الأهلي وقانون الجمعيات الجديد، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة، 1999، صـ15.

[3].مادة (36) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

إخطار وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص، وعليه نرى ضرورة حذف هذا النص من الأنظمة الأساسية للجمعيات الأهلية كونه لا يقوم على سند قانوني.

قامت وزارة الداخلية بمنع بعض الجمعيات الأهلية من عقد اجتماعاتها، وهذا أمر يخالف القانون، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا التي قضت:" حيث أن المستدعى ضده وزارة الداخلية لم تقدم ما يدحض بينات الجمعية المستدعية التي ردت على كل ما أثاره رداً سائغاً، وحيث أن طلب الجمعية بإلغاء قرار وزير الداخلية بمنعها من عقد اجتماع الجمعية العمومية لإجراء الانتخابات في محله ومتفقاً مع القانون، فإن المحكمة تقرر إلغاءه والسماح للجمعية المستدعية بعقد الاجتماع لإجراء الانتخابات واتباع الأصول التي نص عليها القانون." [1]

تمثل الجمعية العمومية أعلى سلطة في الجمعيات الأهلية، لذا هي صاحبة الاختصاص في الرقابة على سير الاجتماعات وصحة انعقادها وسلامة الإجراءات التي تتم فيها، ووزارة الداخلية أقرب للمفهوم الأمني كما سبق وأن ذكرنا في الفصل الأول من هذه الدراسة، لذا لا يحق لها أن تتدخل في تسيير اجتماعات الجمعيات الأهلية، كما أن هذا الإجراء يتنافى مع كافة المواثيق الدولية التي كفلت للأفراد حق تكوين الجمعيات الأهلية وإدارتها بحرية.

السؤال الذي يطرح هنا ماذا يحصل في حال تقاعس مجلس الإدارة عن دعوة الجمعية العمومية للانعقاد؟

لم ينص المشرع على هذه الحالة بشكل صريح، لكن ترى الباحثة أن هذا يعتبر مخالفة للقانون من قبل الجمعية يستوجب إنذارها لتصويب الخلل وفق الإجراءات التي حددها المشرع في المادة (37) من القانون، ورغم أن هذه المادة لم تنص بشكل صريح على الحالة المذكورة أعلاه، ولكن عدم قيام مجلس الإدارة بالدعوة لاجتماع الجمعية العمومية العادي الذي يشترطه القانون مرة على الأقل في السنة يعتبر مخالفة من قبل الجمعية للقانون وسبباً يوجب إنذارها بالحل.

[1].حكم محكمة العدل العليا، غزة،رقم (2003/209) بتاريخ 2004/9/18

أما بشأن نصاب انعقاد الاجتماع العادي فنجده في المادة (25) التي جاء فيها:"يعتبر اجتماع الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة قانونياً بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، فإذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة يؤجل الاجتماع إلى جلسة أخرى تعقد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع الأول، ويكون الانعقاد صحيحاً بمن حضر شريطة ألا يقل عددهم عن ثلث أعضاء الجمعية أو الهيئة."[1]

قيد المشرع الحد الأدنى لنصاب اجتماع الجمعية العمومية دون تحديده لنوعه عادياً أم غير عادي بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء أي (50%+1) وفي حال قل النصاب عما حدده المشرع لصحة الاجتماع، فإنه يعتبر غير قانوني ويلزم المشرع بتأجيله إلى موعد آخر شريطة أن لا يزيد موعد عقد الاجتماع الثاني عن خمسة عشر يوماً من تاريخ عقد الاجتماع الأول، وهنا اعتبر الاجتماع صحيحاً شريطة أن لا يقل عدد الحضور من أعضاء الجمعية العمومية عن الثلث، ولكن سكت المشرع عن حالة ما إذا تم تأجيل الاجتماع لجلسة ثانية ولم يتحقق النصاب أيضاً، أي كان عدد الحضور أقل من ثلث عدد أعضاء الجمعية العمومية، هل يجوز التأجيل إلى موعد ثالث لعقد الاجتماع أم ماذا؟

عدم عقد اجتماع للجمعية العمومية يعني أن تترك إدارة كافة أمور الجمعية بيد مجلس الإدارة، وتغييب للجمعية العمومية ولدورها ومخالفة لمبادئ الشفافية والمساءلة، فهذا يعتبر مخالفة تستوجب إنذار الجمعية بالحل.

أخطأ المشرع عندما اكتفى في الاجتماع الثاني بتوافر ثلث عدد أعضاء الجمعية العمومية، كما أنه ناقض بذلك مواد القانون مع بعضها، حيث نجده يشترط لاتخاذ القرارات طريقتان هما؛ الأغلبية المطلقة وأغلبية الثلثين، والقضايا التي تحتاج لأغلبية الثلثين هي تلك القضايا التي تنتج عنها تغييرات حادة في أوضاع الجمعية، سواء أكانت تلك التغييرات إيجابية مثل تعديل أهداف الجمعية لفتح آفاق أوسع في عملها أو اتحادها، أو إدماجها مع

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

جمعية أخرى مما يعزز القدرات المالية والبشرية والقدرة على التأثير في السياسات، أو كانت هذه التغييرات سلبية مثل عزل مجلس الإدارة أو حل الجمعية.[1]

كيف يمكن للجمعية العمومية عقد اجتماعاتها واتخاذ قراراتها دون توفر الحد الأدنى لاتخاذها؟ أم أن الجمعية العمومية ستعقد اجتماعها دون أن تتخذ قرارات؟ وهذا أمر غير منطقي باعتبارها الجهاز المسئول عن وضع سياسات الجمعية، ونرى أن هذا يراد به عقد الجمعية العمومية شكلاً فقط وتهميش لدورها، لذا نقترح إضافة مادة تلزم الجمعية العمومية بعقد الاجتماع الثاني بنصاب لا يقل عن الأغلبية المطلقة وفي حال عدم قيامها بذلك تعتبر مخالفة للقانون مما يستوجب إنذارها للدعوة إلى اجتماع ثالث على أن لا يقل عدد الحضور عن الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية العمومية، حيث أن الاجتماع العادي ذو طبيعة إلزامية، وهو طريقة هامة لحث الجمعية العمومية على القيام بدورها في المساءلة والمحاسبة واتخاذ القرارات، ورسم السياسات ووضع الخطط.

تفيد دراسة وجود نسبة التزام عالية من أعضاء الجمعية العمومية بحضور الاجتماعات الدورية ومناقشة التقارير المالية والإدارية وتقديم اقتراحات تطويرية وهذا بنسبة (79.8%)، كما تشير إلى أن الجمعيات الأهلية لا تضع كافة أعضاء الجمعية بالصورة حول مراسلات وزارة الداخلية فيما يتعلق بالاجتماعات من حيث تأجيلها أو عقدها.[2]

ترى الباحثة أن نسبة التزام أعضاء الجمعية العمومية في الجمعيات الأهلية جيدة، ويتوقع أن تكون نسبة الالتزام لديها أكبر بالنظر إلى مكانتها والدور المتوقع منها.

---

[1]. تيسير محمود نشوان، دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق، صـ23

[2]. دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني، مركز بيسان للبحوث والإنماء،رام الله، فلسطين،2002، صـ89

- **الاجتماع غير العادي**

جاء في المادة (24) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000:"يجوز لثلث أعضاء الجمعية العمومية لأية جمعية أو هيئة دعوتها لاجتماع غير عادي."[1]

بذلك فإن المشرع حدد العدد الذي يحق له دعوة الجمعية العمومية لعقد اجتماع غير عادي بحيث لا يقل عن ثلث عدد أعضاء الجمعية العمومية، كما أن المادة (18) من القانون أجازت لمجلس الإدارة طلب دعوة الجمعية العمومية لعقد اجتماع غير عادي، ولكن المشرع لم يشترط عدداً محدداً فيمن يدعو لعقد هذا الاجتماع من مجلس الإدارة، كما خلا النظام الأساسي النموذجي من ذلك العدد بحيث أن الدعوة لعقد اجتماع غير عادي للجمعية العمومية هو قرار يصدر من مجلس الإدارة ، وعليه يجب لاتخاذ هذا القرار توافر النصاب المحدد في المادة (21) بشأن نصاب اتخاذ القرارات في مجلس الإدارة وهو الأغلبية المطلقة.

تضمن النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية الإجراءات التفصيلية بشأن موعد ومكان عقد الاجتماع غير العادي، كما تضمن نصاً يبين الحكم في حالة تقاعس مجلس الإدارة عن دعوتها، فجاء فيه:"3. يتم دعوة الجمعية العمومية للاجتماع العادي وغير العادي بطلب من ثلث أعضاء الجمعية العمومية على الأقل.4.إذا لم تدعى الجمعية العمومية للاجتماع بموجب أي من البندين (1) و (2) من الفقرة (3) من هذه المادة فيجوز للوزير أن يدعوها للاجتماع أو أن يعين من يقوم بدعوتها للاجتماع".[2] كما تضمن" يحدد مجلس الإدارة موعد ومكان وجدول أعمال الجمعية العمومية العادي وغير العادي".[3]

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2].مادة (28) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[3].مادة (29) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

مما يؤخذ على ما تضمنه النظام الأساسي من مواد أنه أعطى لوزير الداخلية صلاحيات تتنافى مع مبدأ حرية العمل الأهلي، حيث منح لنفسه حق دعوة الجمعية العمومية للاجتماع أو تعيين من يقوم بدعوتها له، والذي يشكل اعتداء على صلاحيات الأجهزة الرئيسية في الجمعيات الأهلية.

منح القانون حق دعوة الجمعية العمومية للاجتماع لمجلس الإدارة ومنح الوزير حق تشكيل لجنة مؤقتة لمدة شهر تتولى دعوة الجمعية العمومية للانعقاد على أن يكون أعضاء هذه اللجنة من أعضاء الجمعية العمومية للجمعية الأهلية وفق ما ستتناوله الباحثة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

تضمن النظام الأساسي للجمعيات الأهلية الأمور التي تنظر في الاجتماع غير العادي للجمعية فجاء فيه:" تنظر الجمعية العمومية في اجتماعها غير العادي الأمور التالية:- 1.تعديل النظام الأساسي للجمعية الخيرية.2.عزل أعضاء مجلس الإدارة وسحب الثقة منهم.3. حل الجمعية الخيرية وكيفية التصرف بأموالها و موجوداتها.4.اتحاد الجمعية الخيرية أو اندماجها مع جمعيات."[1]

عملاً بأحكام المادة (25) من القانون يعتبر انعقاد الجمعية العمومية غير العادي صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية، وتصدر القرارات في هذا الاجتماع بأغلبية ثلثي الأعضاء، ذلك أن القرارات التي تتخذ فيه تكون على درجة من الأهمية في العادة مثل تعديل أهداف الجمعية أو عزل مجلس الإدارة أو حل الجمعية ولا يجوز للجمعية اتخاذها إلا في اجتماع غير عادي.

ينتقد الباحث: "أحمد ذبالح" هذه المادة، لأن المشرع تطلب أغلبية الثلثين لاتخاذ مثل هذه القرارات التي تنظر في الاجتماع غير العادي، في حين أنه اشترط لصحة عقد هذا الاجتماع توافر الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية، بحيث لم يشترط هذه النسبة لصحة الاجتماع نفسه فإذا حضرته الأغلبية المطلقة يكون الاجتماع صحيحاً، لكن لا يمكن

[1].مادة (31) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

أن تصدر عنه أية قرارات بسبب عدم توافر النصاب اللازم لاتخاذها وهو الثلثين، لذلك يقترح رفع النصاب اللازم لصحة الاجتماع ليصبح مساوياً لنصاب اتخاذ القرارات، كما أن ذلك يشكل ضمانة أكبر للجمعية تحول دون صدور قرارات هامة دون مشاركة أكبر عدد ممكن من الأعضاء. [1]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي ؛ فالمشرع عندما اشترط لصحة الاجتماع غير العادي الأغلبية المطلقة كان يرى في ذلك تسهيل عملية عقد اجتماع الجمعية العمومية لاجتماعها الطارئ، في حال استجدت ظروف طرأت تستدعي المعالجة السريعة، فإذا ما تم رفع النصاب لعقد الاجتماع، كان في ذلك تعقيداً لعملية عقد الاجتماع، حيث قد يصعب على الجمعية توفير هذا النصاب في وقت هي بحاجة فيه للانعقاد والتصرف، ولا يوجد ما يمنع من توافر نصاب أكبر بعد مناقشة المسائل الطارئة والتوافق على الخروج بقرار حل أو اندماج ومن ثم الدعوة لاجتماع آخر يتوافر فيه نصاب اتخاذ القرار.

يوجد عدد من الجمعيات الأهلية لا تعقد اجتماعات طارئة للجمعية العمومية بنسبة تصل إلى(44.4%) ويكون الاكتفاء ببعض هذه الاجتماعات على مجلس الإدارة، غالبية أعضاء الجمعية العمومية (94.2%) الذين تتم دعوتهم لحضور الاجتماعات الطارئة يقوم بحضور هذه الاجتماعات ويشاركون بفعالية في إبداء الرأي في القضايا المطروحة للنقاش، كما أن (90.3%) من أعضاء الجمعية العمومية يرون بأن إدارة الجمعية تتواصل معهم بشكل مستمر، في حين ظهر أن (76.6%) من أعضاء الجمعية العمومية اطلعوا على النظام الداخلي واللوائح الداخلية للجمعية بمجرد قبولهم أعضاء جمعية عمومية، كما ظهر أن (79%) من أعضاء الجمعية العمومية ملتزمون بشكل كامل بلوائح وأنظمة الجمعية، وأن (68.5%) لديهم معرفة بمصادر تمويل الجمعية و (83.9%) من أعضاء الجمعية العمومية لديهم معرفة جيدة بمجالات وأنشطة عمل الجمعية.[2]

[1]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق، صـ61

[2].تيسير محمود نشوان، دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،2010،صـ10.

ترى الباحثة وجود نسبة التزام عالية من قبل الجمعيات الأهلية وأعضائها بمتابعة أمور الجمعية والقيام بنشاطاتها وفقاً لأحكام القانون، حيث أنها قادرة وحدها على تسيير أعمال الجمعية من خلال جمعياتها العمومية ومجلس الإدارة وفق ما سندرسه في المبحث الثاني من هذا الفصل، وتوصي بضرورة عدم تجاوز القانون من قبل وزارة الداخلية وعدم فرض أنظمة أساسية على الجمعيات الأهلية، بحيث تضعها بما يتناسب مع نشاطاتها ومع أحكام القانون دون تدخل من أي جهة.

تقدم الجمعيات الأهلية تقاريرها إلى الوزارة المختصة ووزارة الداخلية، وفي دراسة فإن مؤشر رفع تقارير إدارية ومالية دورية للجهة الحكومية المختصة وفق ما أفاد به المستطلعة آراؤهم فإن (94%) من المنظمات غير الحكومية ترفع تقاريرها إلى وزارة الاختصاص.[1]

رصد تقرير التنمية البشرية للعام 2002 الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة صوراً متعددة للقصور الداخلي في الهيئات الأهلية العربية من خلال نقص الديمقراطية الداخلية المنعكسة في البدء في تداول الإدارة، وانخفاض التمثيل النسائي والشبابي في مجالس إدارتها وشخصية في يد واحدة، ويرصد على مستوى الشفافية تدني مؤشراتها فيما يتعلق باتخاذ القرار لدرجة أن بعضها يجد صعوبة في احترام قواعد واضحة للإدارة والمحاسبة.[2]

بناءً على التقرير المذكور تجد الباحثة ضرورة وجود نص في القانون يلزم الجمعيات بالتداول السلمي للسلطة داخلها كل عامين أو ثلاث على الأكثر، بحيث تتاح الفرصة للأكفأ فيها ليتولى زمام الإدارة، وباعتبار مجلس الإدارة يمثل الجهة التنفيذية للجمعية الأهلية وهو جهاز هام لتسيير أعمالها ونشاطاتها، تتناوله الباحثة بالدراسة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

[1] فاطمة المؤقت، محمد جبريل، حسن لدادوة، مساءلة العمل الأهلي، مرجع سابق،صـ،90.

[2].برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية،2002،صـ105.

المبحث الثاني

مجلس الإدارة

يعد مجلس الإدارة الجهاز الثاني في الجمعية الأهلية، ووجود أعضاء ومجالس إدارة متطوعين لديهم الكفاءة والفعالية من العوامل المؤثرة على استمرارية الجمعيات الأهلية. ويعد مجلس الإدارة مسئول عن نشاطات وأعمال الجمعية أمام الجمعية العمومية، والمساءلة هي أحد مبادئ الحكم الرشيد، وهي حق للجمهور الأساسي في الجمعية ومختلف الأطراف المعنية في أن تسأل وتحاسب أعضاء الأجهزة الحاكمة في الجمعية، وعلى هذه الأجهزة إعداد حيثيات مقنعة عن كل قراراتها وسياساتها، فهي العلاقة التي تربط الأفراد والجماعات داخل وخارج الجمعية.[1]

يقصد بمفهوم الحكم الرشيد، وجوب وجود قيادة متميزة مرنة، ووجود تشريعات من قوانين وأنظمة ولوائح متداولة ومتعارف عليها وشفافة، ومشاركة مجتمعية فعالة من كافة مؤسسات المجتمع المدني أفراداً وجماعات، كما يعرف الحكم الرشيد حسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنه؛ ممارسة السلطة السياسية أعمالها ضمن معايير محددة لتحقيق التنمية المستدامة وتنمية وتطوير موارد الدولة القصيرة والطويلة الأمد، ويوفر النزاهة والمساءلة ويخدم المصلحة العامة.[2]

تسعى المساءلة إلى تعزيز وتحقيق الكفاءة والفعالية في إنجاز وتقديم الخدمات للمستهدفين، وباستخدام المساءلة تزيد قدرة الجمعية على إنجاز المهام المطلوبة وتحقيق الأهداف الموضوعية، وعلى القائمين على إدارة الجمعية إعداد تقارير دورية بشكل منتظم عن أنشطتها وتوزيعها على أعضاء الجمعية والأجهزة الحكومية المعنية.[3]

إعداد التقارير هي مهمة مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية الذي يساءل ويحاسب عن أدائه بناء على ما جاء في تلك التقارير، حيث ألزم المشرع الجمعيات الأهلية بوجود مجلس إدارة منتخب

---

[1].الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني،دليل المتدرب،أدوار ومسؤوليات أجهزة الحكم والإدارة داخل المنظمة،برنامج دعم المجتمع المدني، 27029 فبراير 2012، صـــ17

[2].دور مؤسسات المجتمع المدني (الأهلي)في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، جامعة النجاح الوطنية، نابلس،1997،صـــ9، على الموقع التالي: Fre@najah.edu.تاريخ الزيارة 2014/12/31.

[3].الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق،صـــ17

وحدد عدده، كما نص على كيفية انعقاده وآلية اتخاذ القرارات، والهيئات الإدارية في الجمعيات الأهلية هي نفسها مجالس الإدارة، حيث تقوم بالدور التنفيذي لأنشطة الجمعية، ومجلس الإدارة في الجمعيات غير دائم حيث يجب تغير كل فترة وهذه المدة تحدد في النظام الأساسي الخاص بكل جمعية أهلية على حده، وهذا تجسيدٌ لمبدأ تداول السلطة في الجمعيات الأهلية.

ترتبط فكرة تداول السلطة في الجمعيات الأهلية بأساس وجود الانتخابات التي هي جوهر الممارسة الديمقراطية، والمقصود بالانتخابات هو الطريقة الديمقراطية التي يشكل بها مجلس إدارة الجمعية، وكلما كانت تتم بأكثر الطرق ديمقراطية كلما أفرزت مجلس إدارة منتخب على أسس صحيحة.[1]

وعليه فإن مجلس الإدارة في أية جمعية أهلية يجب أن يشكل بناءً على انتخابات تجريها الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية.

هناك أهمية لاجراء الانتخابات تتعلق بتعزيز انتماء المواطن للجمعية وإعطاء شرعية ممارسة السلطة في الجمعية وتوفير المشاركة، كما تتيح للأعضاء حرية اختيار الأشخاص المناسبين لإدارة الجمعية، كما تمكن أعضاء الجمعية العمومية الذين لهم حق الانتخاب من مراقبة ومتابعة الأفراد المنتخبين.[2]

لذلك من الضروري توافر عدة شروط في عملية الانتخابات منها:

- "السرية والدورية، تجرى الانتخابات في فترات مناسبة يتم النص عليها في النظام الأساسي للجمعية، بحيث يتاح لجميع من توافرت فيهم شروط الانتخاب والترشح ممارسة حقهم.
- كما يجب توافر المساواة؛ بحيث يكون لكل عضو نفس الوزن في شأن صوته الانتخابي.

[1]. الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، دليل المتدرب،أدوار ومسؤوليات أجهزة الحكم والإدارة داخل المنظمة،برنامج دعم المجتمع المدني، 27029 فبراير 2012، صـ26

[2]. الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ27.

- ويلزم أن تتم الانتخابات بالاقتراع الفردي؛ بحيث يتاح لكل فرد من أعضاء الجمعية العمومية ممن لهم حق الانتخاب حرية الانتخاب، ويجرى ذلك بالاقتراع المباشر؛ بحيث تتم عملية اختيار الأعضاء وانتخابهم مباشرة ودون وساطة".[1]

فما هي اختصاصات مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية؟ وكيف يشكل؟ وما هي الاجتماعات التي يعقدها؟ هذا ما سندرسه في هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تشكيل مجلس الإدارة وصلاحياته

المطلب الثاني: اجتماعات مجلس الإدارة

المطلب الأول

تشكيل مجلس الإدارة وصلاحياته

- **تشكيل مجلس الإدارة**

نص المشرع في المادة (16):"1.يكون لكل جمعية أو هيئة مجلس إدارة يتكون من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً، وتحدد طريقة تشكيله وكيفية اختيار أعضائه وإنهاء عضويتهم في النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة.2.لا يجوز أن يضم مجلس الإدارة عضوين أو أكثر يجمع بينهما صلة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية."[2]

حدد المشرع الحد الأدنى لعدد مجلس إدارة أية جمعية أهلية؛ بحيث لا يقل عن سبعة أعضاء، أما الحد الأقصى فهو أن لا يزيد عدد أعضاء مجلس الإدارة عن ثلاثة عشر عضواً، فإذا زاد عن هذا الحد يطلب إلى الجمعية تخفيضه وفقاً لما نص عليه المشرع.

أما إذا قل عدد أعضاء مجلس الإدارة عن سبعة فإن المشرع نص في المادة (1/22):"عند تعذر اجتماع مجلس الإدارة بسبب الاستقالة أو الوفاة يتولى من تبقى من مجلس الإدارة (باعتبارهم لجنة

---

[1]. الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق،صـــــ28.

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

مؤقتة) مهمة المجلس لمدة أقصاها شهر، وتتم دعوة الجمعية العمومية خلال نفس المدة لاختيار مجلس إدارة جديد.[1]

في حالة نقصان عدد مجلس الإدارة عن الحد الأدنى (أقل من سبعة) اعتبر المشرع من تبقى منه لجنة مؤقتة لمدة حددها بشهر، حيث يتوجب على الجمعية خلال هذا الشهر أن تعيد انتخاب مجلس إدارة جديد، وسندرس موضوع اجتماعات هذا المجلس وحالات تعذر اجتماعه في المطلب الثاني من هذه الدراسة.

يرى "أحمد ذبالح" أنه من الأفضل عند تحديد عدد أعضاء مجلس إدارة الجمعية الأهلية في نظامها الأساسي أن يكون العدد فردياُ؛ كي يسهل اتخاذ القرارات بالأغلبية على أن يتم اختيارهم بالانتخاب من قبل أعضاء الجمعية العمومية.[2]

تتفق الباحثة مع هذا الرأي؛ كونه يجنب مجلس الإدارة التساوي في الآراء وبالتالي صعوبة اتخاذ القرارات، وأن المشرع عندما نص على حد أدنى لمجلس الإدارة أراد بذلك تجنب استئثار مجموعة قليلة بإدارة الجمعية، وقصد من تحديد حد أقصى لعدد مجلس الإدارة تحقيق فعالية وجدية أكيدة في قيام مجلس الإدارة بأعمال الجمعية الأهلية.

لم يحدد قانون الجمعيات الفلسطيني الضوابط أو الآلية التي تدير وتنظم عمل الجمعيات الأهلية، واكتفى بالنص في المادة (23) على أن الانتخابات هي الطريقة الوحيدة لإيجاد مجلس إدارة في الجمعية الأهلية، وهناك من يرى أن العديد من مجالس الإدارة في الجمعيات الأهلية لا تتغير، كما أنها تتعمد عدم إجراء انتخابات بشكل منتظم، وتقوم بتأجيلها لأوقات تتناسب وظروف الأشخاص المتنفذين في الجمعية بما يضمن لهم الفوز بمناصب مجلس الإدارة.[3]

تقاس الديمقراطية في أية مؤسسة بمعدلات التغير في هيئاتها القيادية لإتاحة الفرصة لتداول القيادة أمام أكبر عدد ممكن من أعضائها للتدريب على القيادة، فإذا نجحت مؤسسات المجتمع المدني في

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـــ42

[3]. زياد عمرو، منظمات الأهلية الفلسطينية والفساد، مرجع سابق،صـــ28

تحقيق التداول داخلها في هيئاتها القيادية المنتخبة، فهي تساهم بذلك في تحقيق الديمقراطية وتعزيزها.[1] ولكن لم يحدد قانون الجمعيات الفلسطيني ولا لائحته التنفيذية أي مدة لمجلس الإدارة، وترك أمر تحديدها للنظام الأساسي الخاص بكل جمعية.

كما سها المشرع عن تحديد مدة اللجنة التأسيسية في الجمعية الأهلية، ذلك أن مؤسسي الجمعية يطلق عليهم اسم (لجنة تأسيسية)،[2] حيث تعتبر مجلس الإدارة الأول في الجمعية وتكون مدتها سنة وفق ما تلزم به وزارة الداخلية الجمعيات، فيتوجب على الجمعية الجديدة أن تنتخب مجلس إدارة جديد بعد مضي سنة على تسجيلها.[3]

لكن مسودة اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات كانت قد تضمنت في المادة (29) منها نصاً يحدد مدة مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية بثلاث سنوات ولكن لم يتم الإبقاء عليه في اللائحة بصيغتها النهائية.[4]

ترى الباحثة أن تحديد مدة مجلس الإدارة هام جداً؛ بحيث يتيح لكافة أعضاء الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية تولي مسؤولية إدارة الجمعية ويحقق الديمقراطية، لهذا فقد ألزم المشرع في المادة (23) من قانون الجمعيات الجمعية العمومية بانتخاب مجلس إدارة الجمعية، على أن يتم تضمين النظام الأساسي للجمعية أحكام تنظيم الانتخابات، من فتح باب الترشح وإغلاقه وشروط الترشح، وفرز الأصوات وكل ما يتعلق بتنظيم عملية الانتخابات.

الانتخابات في الجمعيات الأهلية تنطوي على قدر كبير من الأهمية لما فيها من حد من مسألة التفرد في إدارة الجمعية، وتعزيز التداول السلمي للسلطة، وإفساح المجال أمام الجمعية العمومية لمساءلة ومحاسبة مجلس الإدارة، واختيار من هم أكثر قدرة ومسؤولية في إدارة أعمال ونشاطات الجمعية الأهلية.

---

[1].عبد الغفار شكر، محمد مورو، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطيةط1،دار الفكر،دمشق،2003،صـــ73–74

[2].نموذج طلب تسجيل جمعية أهلية، منشور على موقع وزارة الداخلية، مرجع سابق.

[3].مادة (48) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[4].تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، مرجع سابق،صـــ7

خلا قانون الجمعيات من نص يحدد عدد الدورات التي يحق فيها لعضو الجمعية الأهلية الاستمرار في عضوية مجلس الإدارة، وهذا أدى في بعض الجمعيات إلى احتكار مجموعة من الأعضاء عضوية مجلس الإدارة لفترات طويلة، لذلك يرى الباحث "أحمد ذبالح" وجوب تعديل قانون الجمعيات بحيث يحظر فيه على عضو مجلس الإدارة شغل أي منصب من مناصب مجلس الإدارة لأكثر من دورتين متتاليتين."[1]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي بمجمله، فتداول السلطة في الجمعية الأهلية ضروري وهام، ولكنها تخالف الرأي السابق بشأن وضع الحظر في نصوص قانون الجمعيات، وترى أن يدرج هذا الحظر في النظام الأساسي للجمعية الأهلية، بحيث يكون نص المشرع عاماً يلزم فيه الجمعيات بتحديد عدد دورات مجلس الإدارة بما يتوافق مع التداول السلمي للسلطة وتعزيز الشفافية على أن تلزم كل جمعية بتحديد ذلك في نظامها الأساسي.

حظرت الفقرة (2) من المادة (16) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني على مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية أن يضم في عضويته عضوين أو أكثر يوجد بينهما صلة قرابة حتى الدرجة الثانية كالأخوة، أو الأب وابنه، يرى الباحث "تيسير نشوان" أن لهذا القيد أهمية في محاربة أية ميول أسرية أو جهوية في عضوية مجلس الإدارة كون هذه التوجهات تتنافى مع أهداف وغايات ودور الجمعية.[2]

نصت المادة (20) من القانون:"لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية أو الهيئة بأجر."[3] ولا يدخل ضمن مفهوم الأجر ما يتقاضاه أعضاء مجلس الإدارة من نفقات بدل مهمات أو سفر أو تنقل في سبيل القيام بنشاطات الجمعية لتحقيق غاياتها.[4]

لاقت نصوص هذه المادة قبولاً كبيراً، إذ ترى "فاطمة المؤقت" وآخرون أن من شأن هذه النصوص تعزيز الشفافية في الجمعية الأهلية، والحد من تضارب المصالح، ويقترحون إضافة نص إلى قانون

---

[1]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـــ44

[2].تيسير محمود نشوان، دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،2010،صـــ24

[3].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[4].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـــ45

الجمعيات يلزم عضو مجلس الإدارة بالإفصاح عن وجود أية منفعة ذاتية أو مصلحة شخصية له في أعمال الجمعية الأهلية. [1]

تتفق الباحثة مع هذا الرأي وتجده متفقاً أيضاً مع مبدأ التطوع والمشاركة دون نية ابتغاء الربح المادي وتحقيق مصلحة عامة، وهذه القيود تتناسب مع الغاية الأساسية للجمعية الأهلية والمتمثلة في خدمة الصالح العام، فإذا تمت إدارتها من قبل أشخاص بينهم صلة قرابة من الدرجتين الأولى أو الثانية فإنها بالتأكيد ستخضع للميول العائلية والشخصية، كما لا يمكن الجمع بين العمل بأجر ومبدأ العمل الطوعي فهما لا يمكن أن يجتمعا معا، فإما التطوع أو العمل لقاء أجر.

منح قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 صلاحيات كاملة للحكومة من خلال الوزارات المختصة كالشؤون الاجتماعية أو العمل أو الشباب أو الداخلية في الإشراف على الجمعيات، وقد تحولت هذه الصلاحيات في التطبيق الفعلي إلى نوع من الإشراف والرقابة البيروقراطية التي انتقصت من استقلالية هذه الجمعيات، كما تحولت في بعض الأحيان إلى رقابة أمنية أثرت سلباً عليها.[2]

تلزم الجمعيات الأهلية بتزويد دائرة الجمعيات في وزارة الداخلية بأسماء أعضاء مجالس إدارتها المنتخبين مرفقاً بها صورة عن محضر الاجتماع موقعاً من أعضاء الهيئة العامة الحضور، بالإضافة إلى صورة عن محضر توزيع المناصب بين أعضاء الهيئة الإدارية، وهذا عملاً بأحكام المادة (48) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات التي جاء فيها:"على الجمعية إبلاغ الدائرة والوزارة المختصة بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أي تغيير في مجلس إدارتها خلال شهر من تاريخ إجراء التعديل."[3]

ترى الباحثة أن النص المذكور أعلاه لا يشوبه أية شائبة، فلا تثور أية مشكلة بإيداع وإخطار الجهات الرسمية بأسماء أعضاء مجالس إدارتها بحيث تكون على علم بمن يحق لهم مراجعتها ومخاطبتها في أي شأن يتخذ بحق الجمعية، ولكن وزارة الداخلية تذهب إلى أكثر من ذلك حيث أنها

[1].فاطمة المؤقت، الإطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية الفلسطينية ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة فيها، مرجع سابق،صـ16.

[2]. عبد الغفار شكر، محمد مورو، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية، مرجع سابق،صـ81.

[3]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

تعطي لنفسها حق اعتماد نتائج الانتخابات والموافقة عليها وهذا بناء علـــى اتفـــاق عقدتـــه وزارة الداخلية مع سلطة النقد الفلسطينية،[1] وإذا لم تعتمد تلك النتائج فإن الجمعية الأهلية لا تستطيع فـــتح حسابات بنكية أو حتى السحب أو تحرير شيكات باسم الجمعية نظراً لرفض البنك اعتماد أي توقيع من أعضاء مجلس الإدارة الجدد الذين لم توافق عليهم وزارة الداخلية، وقد جاء في حكم لمحكمـــة العدل العليا:"إننا بالتدقيق وبإنزال حكم القانون على وقائع الطعن ومن الرجوع إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 نجد المواد رقم (38،37) من هذا القانون لم تتضمن أي نص يخول المستدعى ضدهما باتخاذ قرار باعتماد نتائج الانتخابات من عدمه، كمـــا أنـــه لـــم يتضمن أي نص من شأنه أن يلزم المستدعى ضدهما باعتماد نتائج الانتخابات أو الاعتراف بها أو برفضها أو اعتماد توزيع المناصب فيها، أو إصدار الشهادات الرسمية المتعلقة بهذا الخصـــوص، كما نجد أن قانون الجمعيات المشار إليه آنفاً، لم يتضمن أي نص من شأنه اعتمـــاد توقيـــع أمـــين الصندوق في الجمعية المستدعية، ولما كانت وزارة الداخلية غير مختصة قانوناً بإصدار الإجـــراء اللازم، كذلك الأمر فيما يتعلق بمدير عام المنظمات غير الحكومية والشؤون العامة الأمـــر الـــذي يخرج عن حدود اختصاصهما مما يغدو معه الطعن غير وارد ومردود لعلـــة عـــدم اختصـــاص المستدعى ضدهما."[2]

أكد القضاء على عدم اختصاص وزارة الداخلية الفلسطينية في اعتماد نتائج انتخابات مجالس إدارة الجمعيات الأهلية، وبالتالي فإنه يحق لأي مجلس إدارة في جمعية أهلية نتج عن انتخابات وفقاً لأحكام القانون وبما يتفق مع النظام الأساسي للجمعية أن يدير كافة أعمال الجمعية بما في ذلك فتح الحسابات البنكية والتصرف فيها وفي حال رفض البنك أو امتناعه على الجمعية ممثلة بمجلس إدارتها المنتخب اللجوء إلى القضاء كون ذلك الإجراء غير دستوري.

---

[1].حيث 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 مصدق 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." تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية–بين القانون والممارسة،مرجع سابق،صـــ14.

[2].حكم محكمة العدل العليا،رام الله، في الدعوى رقم (2008/214) بتاريخ 2009/4/13.

بشأن تدخل جهة الإدارة في عملية انتخاب مجلس إدارة الجمعية الأهلية جاء في حكم لمحكمة العدل العليا:" وحيث أنه باطلاع المحكمة على كتاب وزارة الداخلية موضوع الطلب، تبين لها أن ما ورد فيه لا يعتبر من قبيل الملاحظات، وإنما ينطوي على تدخل من وزارة الداخلية في عملية الانتخاب بطريقة تخالف نصوص وأحكام النظام الأساسي لجمعية رابطة مقاتلي الثورة، تلك النصوص تنص صراحة وبصورة واضحة على أن الهيئة العامة للجمعية ومجلس إدارتها هما الجهتان صاحبتا الصلاحية والاختصاص في الأمور المتعلقة بتعديل النظام الأساسي للجمعية وتحديد الطريقة التي يجري بها انتخاب مجلس الإدارة للجمعية، وليس أية جهة أخرى."[1] ترى الباحثة أن القضاء حظر على جهة الإدارة التدخل في عملية انتخابات مجالس الإدارة للجمعيات الأهلية.

يمكن الطعن بانتخابات مجلس إدارة أي جمعية أهلية أمام محكمة العدل العليا، وهذا وفق ما جاء في قانون تشكيل المحاكم النظامية،[2]وأكدته محكمة العدل العليا في قضائها حيث قضت:"الطعن في انتخابات الجمعيات ذات طبيعة خاصة تهدف إلى إبطال انتخاب لجنة إدارة الجمعية أو رئيسها أو أي عضو من الأعضاء الفائزين بالانتخابات المطعون فيها، ولا بد في مثل هذه الدعوى من مخاصمة الأشخاص الذين فازوا في الانتخابات أو الأشخاص الذين أشرفوا عليها كي تتمكن المحكمة من إصدار القرار المقتضى في مواجهتهم، إذ لا يجوز إصدار حكم يؤثر على المركز القانوني لأي شخص دون اختصامه...."[3]

في حال قل عدد مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية عن سبعة فإن من تبقى منهم يعتبر لجنة مؤقتة لمدة شهر بحكم القانون، ولكن سكت المشرع عن بيان الحكم في حالة طرأ أمر ما أدى إلى وجود شاغر في منصب أحد أو بعض أعضاء مجلس الإدارة وكان العدد سبعة أو أكثر، يرى الباحث "أحمد ذبالح" أنه في حالة وجد شاغر في عدد أعضاء مجلس إدارة الجمعية الأهلية وبقاء العدد للمجلس أكثر من سبعة فإن هذا الوضع يغدو مخالفاً للقانون الأساسي للجمعية الذي يحدد عدد

[1].حكم محكمة العدل العليا،غزة، في الدعوى رقم (1999/119)، بتاريخ (1999/10/10).

[2].حيث نصت المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001:"تختص محكمة العدل العليا بالنظر في:1.الطعون الخاصة بالانتخابات."

[3]. حكم محكمة العدل العليا، رام الله في الدعوى رقم (2005/86)، بتاريخ 2005/7/5.

مجلس الإدارة فيها برقم معين، ويقترح إضافة نص في القانون يلزم الجمعية في هذه الحالة بانتخاب عضو جديد في أقرب اجتماع تعقده الجمعية العمومية كي يكمل الفترة المتبقية من مدة مجلس الإدارة."[1]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي؛ ذلك أن مدة مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية عادة لا تقل عن سنتين والجمعية العمومية لا تعقد اجتماعها العادي إلا مرة كل عام فإذا طرأ أمر حال دون وجود أو خروج عضو أو أكثر من مجلس الإدارة في بداية العام يبقى مكانه شاغراً لنهاية العام إلى أن تعقد الجمعية العمومية اجتماعها، هذا أمر غير منطقي ولا يتفق مع حسن الإدارة للجمعية، ولكننا نتفق مع ما تذهب إليه الجمعيات عادة وهو أنها تملأ الشاغر بأن يحل عضو الهيئة العامة الذي سبق وأن رشح نفسه لانتخابات مجلس الإدارة وحصل على نسبة أصوات تلي الأعضاء الفائزين.[2]

تتفق الباحثة مع الرأي القائل بأن عملية استكمال الشواغر لعضوية مجلس الإدارة تكون بقرار من مجلس الإدارة، بحيث تعطى الأولوية في الاستكمال وفق تسلسل الأصوات في آخر انتخابات، بحيث يشكل هذا ضابطاً إيجابياً على قرار مجلس الإدارة كونه يستند إلى نتائج العملية الانتخابية.[3]

والحالات التي ينتج عنها وجود شاغر في عضوية مجلس إدارة الجمعية الأهلية تتمثل في:

- الوفاة والاستقالة؛ حيث يجيز النظام الأساسي للجمعيات الأهلية لعضو مجلس الإدارة الاستقالة من منصبه في كل وقت بموجب إشعار خطي يقدمه إلى مجلس الإدارة، وعلى مجلس الإدارة البت في الطلب المقدم خلال مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ تقديمه، وفي حالة عدم الرد تعتبر الاستقالة مقبولة.[4]
- والانقطاع؛ ويعتبر عضو مجلس الإدارة منقطعاً عن أداء عمله في مجلس الإدارة إذا فقد أهليته أو أشهر إفلاسه.[5]

---

[1]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـــ45

[2]. وقد تضمن النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية نصاً في المادة (1/20) جاء فيه:" إذا شغر منصب أحد أعضاء مجلس الإدارة بسبب الاستقالة أو الوفاة أو تعذر عليه أداء مهامه لأي سبب كان، وبقي عدد الأعضاء المتبقين سبعة أو أكثر فعلى الأعضاء المتبقين اختيار عضو آخر من بينهم لشغل ذلك المنصب.

[3]. تيسير محمود نشوان، دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق،صـــ26

[4].المادة (1/19) من النظام الأساسي النموذجي.

[5]. المادة (2/19) من النظام الأساسي النموذجي.

- وكذلك يشغر منصب عضو مجلس الإدارة في حالة الفصل؛ حيث يجوز للجمعية العمومية فصل عضو مجلس الإدارة من منصبه في كل وقت بناء على اقتراح من مجلس الإدارة.[1]

ينتقد الباحث "أحمد ذبالح" قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني نظراً لعدم وجود نص فيه يحظر على الشخص أن يكون رئيساً لمجلس إدارة أكثر من جمعية أهلية، أو رئيساً لمجلس إدارة جمعيتين متشابهتين في الأهداف.[2]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي؛ ذلك أنه لا يوجد ما يمنع أي شخص من أن يكون عضواً بمجلس إدارة أكثر من جمعية أهلية، كما لا يوجد سبب مقنع يمنع ذلك، إلا إذا وجدت صعوبة لديه في العمل في جمعيتين معاً، فهو يعمل تطوعاً ومشاركته لم تأت إلا نتيجة لانتخابات، أي هناك اتفاق من قبل أعضاء الجمعية العمومية على قدرته على إدارة أعمال الجمعية كما أنه رشح نفسه أي يعلم أنه قادرٌعلى القيام بما أقبل عليه، وهذا تدخل في إدارة أعمال الجمعيات الأهلية لا مبرر له كما أنه لا يستند إلى أي قانون ويخالف الدستور والمواثيق والإعلانات الدولية ذات العلاقة.

حدد المشرع كيفية تشكيل مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية بشكل غير مباشر، حيث نص في المادة (19): "يجري تحديد اختصاصات الرئيس ونائبه وأمين السر وأمين الصندوق وباقي أعضاء مجلس الإدارة لأية جمعية أو هيئة أهلية وفقاً لنظامها الأساسي ولائحتها الداخلية بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون".[3]

تجد الباحثة أن مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية ملزم بتحديد مسميات أساسية لأعضائه، من رئيس ونائب رئيس وأمين صندوق وأمين سر؛ بحيث لا يجوز أن يخلو أي مجلس إدارة من تحديد هذه المسميات التي تتم في اجتماع يعقده مجلس الإدارة لغاية تحديد المسميات والتي بناءً عليها يتم توزيع الصلاحيات والمهام في المجلس وفق ما سنبينه.

---

[1]. المادة (3/12) من النظام الأساسي النموذجي.

[2]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق، صـ45

[3]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

- **صلاحيات مجلس الإدارة**

لمجلس الإدارة القيام بكافة الأعمال التي من شأنها أن تكفل سير العمل في الجمعية وفقاً لغاياتها، ولكن على مجلس الإدارة التقيد في عمله بتوجيهات الجمعية العمومية وأن لا يخالف قراراتها أو نظامها الأساسي أو قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الساري ولائحته التنفيذية، فما هي الصلاحيات الممنوحة لمجلس الإدارة؟

يمارس مجلس الإدارة صلاحيات واسعة في سبيل تحقيق أهداف الجمعية، حيث نصت المادة (17) من القانون:"يعتبر مجلس الإدارة في أية جمعية أو هيئة أهلية مسئولا عن جميع أعمالها ونشاطاتها، يمثل الرئيس أو من ينوب عنه بموجب النظام في حالة غيابه الجمعية أو الهيئة أمام الغير ويقوم بالتوقيع نيابة عنها على جميع المكاتبات والعقود والاتفاقيات التي تتم بينها وبين الجهات الأخرى".[1]

اعتبرت هذه المادة مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية مسئولا عن جميع أعمالها ونشاطاتها، وهذه المسؤولية تكون في مواجهة الجمعية العمومية من خلال تقديمه التقارير الدورية الإدارية والمالية والخطط المستقبلية، وكذلك تكون هذه المسؤولية في مواجهة الغير؛ سواء أكان جهة رسمية أو موظفاً أو ذا مصلحة في الجمعية.

تناولت المادة (18) من القانون تحديد اختصاصات مجلس الإدارة على النحو التالي: "يختص مجلس الإدارة بما يلي:1. إدارة شؤون الجمعية أو الهيئة وإعداد اللوائح أو الأنظمة والتعليمات اللازمة.2.تعيين الموظفين اللازمين للجمعية أو الهيئة وتحديد اختصاصاتهم أو إنهاء خدماتهم وفقاً لأحكام القانون.3.تكوين اللجان التي يراها لازمة لتحسين العمل وتحديد اختصاص كل منها.4.إعداد الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية ومشروع الموازنة للسنة الجديدة.5.تقديم التقارير السنوية الإدارية والمالية وأية خطط ومشاريع مستقبلية للجمعية العمومية.6.دعوة الجمعية العمومية لجلسة عادية أو غير عادية للاجتماع وتنفيذ قراراتها طبقاً لأحكام القانون.7.متابعة أية ملاحظات واردة

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

من الدائرة أو الوزارة أو الجهات الرسمية المختصة فيما يتعلق بنشاط الجمعية أو الهيئة والرد عليها."[1]

ترك المشرع تحديد اختصاصات الرئيس ونائبه وأمين السر وأمين الصندوق وباقي أعضاء مجلس الإدارة لأية جمعية أهلية لنظامها الأساسي بما لا يتعارض مع أحكام القانون.[2]

عادة ما تكون اختصاصات أعضاء مجلس الإدارة وفق ما تناوله النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية، حيث جاء في المادة (17) منه:(" 1.يختص رئيس مجلس الإدارة أو نائبه حال غيابه بالآتي:_

أ. تمثيل الجمعية الخيرية أمام الغير ويقوم بالتوقيع نيابة عنها على جميع المكاتبات والمراسلات والعقود والاتفاقات التي تتم بينها وبين الجهات الأخرى والتي يوافق مجلس الإدارة على إبرامها.

ب. رئاسة جلسات الجمعية العمومية ومجلس الإدارة وما يحضره من لجان داخلية، وله الحق في دعوة الجمعية العمومية ومجلس الإدارة للانعقاد.

ت. إقرار جدول أعمال اجتماعات مجلس الإدارة ومراقبة تنفيذ قراراته.

ث. التوقيع مع أمين السر على محاضر الجلسات والقرارات الإدارية والشؤون الخاصة بالموظفين.

ج.التوقيع مع أمين الصندوق على الصكوك والأوراق المالية.

يختص أمين سر مجلس الإدارة في الجمعية الخيرية بما يلي:

أ. إعداد جدول أعمال مجلس الإدارة وتوجيه الدعوة للأعضاء وتولي أمانة سر اجتماع وإعداد المحاضر والقرارات وتسجيلها بالسجلات.

ب. إمساك السجلات المنصوص عليها في القانون.

---

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2]. المادة (19) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

ت. إخطار كل من الوزارة والوزارة المختصة ببيان حركة العضوية في الجمعية الخيرية أو تغيير أو تعديل يطرأ عليها بموجب إشعار خطي خلال مدة لا تتجاوز أسبوع من تاريخ حصول التغيير أو التعديل.

ث. العمل على تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.

ج. إعداد التقرير الإداري السنوي عن نشاطات الجمعية الخيرية وتقديمه لمجلس الإدارة.

ح. إعداد جدول أعمال الجمعية العمومية والعمل على دعوتها طبقا للقانون في الاجتماعات العادية وغير العادية.

خ. الإشراف على جميع الأعمال الإدارية وشؤون الموظفين وقبول طلبات العضوية.

3 . يختص أمين صندوق الجمعية الخيرية بما يلي:-

أ. يعتبر مسئولاً عن جميع أمورالجمعية الخيرية المالية طبقا للنظم والأصول المالية المتبعة.

ب. الإشراف العام على موارد الجمعية ومصروفاتها واستخراج الإيصالات عن جميع الإيرادات واستلامها وإيداعها لدى البنك الوطني الذي يعتمده مجلس الإدارة.

ت. قيد جميع الإيرادات والمصروفات تباعا في السجلات الخاصة بذلك و يكون مسئولا عن تنظيم الإعمال المالية والمخّزنة والإشراف عليها وعرض ملاحظاته على مجلس الإدارة.

ث. الإشراف على الجرد السنوي وتقديم تقرير بنتيجة الجرد لمجلس الإدارة.

ج. صرف جميع المبالغ التي تقرر صرفها قانونا مع الاحتفاظ بالمستندات الدالة على صحة الصرف ومراقبة وحفظ المستندات.

ح. مراجعة السجلات المالية الخاصة بالجمعية الخيرية ومراجعة المستندات المالية قبل الصرف واعتمادها وحفظها.

خ. تنفيذ قرارات مجلس الإدارة فيما يتعلق بالمعاملات المالية بشرط أن تكون مطابقة لبنود الميزانية.

د. إعداد ميزانية الجمعية الخيرية للسنة التالية بالاشتراك مع أمين السر وعرضها على مجلس الإدارة.

ذ. التوقيع على الصكوك والأوراق المالية مع رئيس مجلس الإدارة.
ز. ملاحظات الواردة من الوزارة المختصة والوزارة والرد عليها".)[1]

يعتبر أعضاء مجلس الإدارة ملزمين بالقيام بالواجبات المذكورة في نظامهم الأساسي، ولا يجوز لهم تفويض صلاحياتهم المنوطة بهم كل بصفته في المجلس، ذلك أن النظام الداخلي برأينا يعتبر قانوناً ملزماً لأعضاء الجمعية فيما لا يتعارض مع قانون الجمعيات الأهلية.

منح القانون مجلس الإدارة صلاحيات واسعة في سبيل تحقيق أهداف الجمعية، ولكن هذه الصلاحيات مقيدة لمجلس الإدارة بغايات وأهداف الجمعية، فلا يجوز لمجلس الإدارة أن يباشر عملاً لا يندرج ضمن أهداف الجمعية، فجمعية ميدان عملها مجال الصحة مثلاً، لا يستطيع مجلس الإدارة أن يزاول عملاً يتعلق بتحقيق أهداف في مجال الثقافة أو السياحة أو غيرها مما لا يدخل ضمن ميدان عمل الجمعية.

يذكر أن مجلس الإدارة ملزم بتقديم تقريرين مالي وإداري للوزارة المختصة خلال أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية مُقَرَّينْ من الجمعية العمومية، أما الأول؛ فهو عبارة عن تقرير مالي مصدق يتضمن بنوداً تفصيلية حول إيرادات ومصروفات الجمعية وفق الأصول المحاسبية المعمول بها مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني،أما الثاني فيحوي وصفاً شاملاً لكافة نشاطات الجمعية خلال العام المنصرم."[2]

ألزم النظام الأساسي النموذجي مجلس الإدارة في المادة (41):"يجب على الجمعية تقديم دفاترها الحسابية والتقرير المالي في كل سنة للوزارة المختصة والوزارة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية."[3]

---

[1]. النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية .

[2].مادة (13) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3]. النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية .

تجد الباحثة أن المشرع لا يلزم الجمعية الأهلية بتقديم تقاريرها المالية والإدارية لوزارة الداخلية، ولكن وزارة الداخلية هي من ألزمت الجمعيات الأهلية بذلك في النظام الأساسي النموذجي الذي وضعته، وفي حال عدم موافاة الجمعيات الأهلية لوزارة الداخلية بالتقارير المذكورة فإنها تقوم بإنذار الجمعية بالحل نظراً لمخالفة النظام الأساسي والقانون سنداً لأحكام المادة (3/37) من القانون.

لا يوجد ما يلزم الجمعيات الأهلية برفع تلك التقارير لوزارة الداخلية، وتقترح الباحثة على الجمعيات الأهلية أن تعدل نص المادة (41) في نظامها الأساسي، ذلك أن بقاء هذا النص من شأنه أن يترك المجال لوزارة الداخلية للتدخل وفرض هيمنتها فيما لم يمنحها إياه المشرع.[1] وهذا ما أكد عليه قضاء محكمة العدل العليا حيث قضت في حكم لها: "جعلت المادة (6) من القانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية للوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام القانون، ولها متابعة نشاط أي جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبَّب صادر من الوزير المختص."[2]

تخضع الجمعيات الأهلية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وفقاً لأحكام المادة (7/31) التي جاء فيها:"وفقا لأحكام هذا القانون تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية:7. الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها."[3]

---

[1]. نبين في هذا الموضع أن وزارة الاختصاص فقط هي الجهة التي يحق لها متابعة عمل الجمعيات، ولا يكون لوزارة الداخلية هذا الحق إلا استثناءً بناءً على طلب من الوزير المختص في الوزارة التي يندرج مجال عمل الجمعية ضمنها، على أن يكون الطلب مسبباً، وهذا وفق ما نصت عليه المادة (6) من القانون التي جاء فيها:"تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون، وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة؛ للتثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة.." ونشير إلى أن المشرع عندما عرف الوزارة الواردة في القانون قال بأنها وزارة الداخلية.

[2].حكم محكمة العدل العليا،غزة،في الدعوى رقم(2003/163)، بتاريخ (2004/3/21).

[3].قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، نشر في الوقائع الفلسطينية عدد (53)، بتاريخ (2005/2/28)،صـ75.

ألزم المشرع مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية إبلاغ ديوان الرقابة المالية والإدارية بصور عن القرارات التي تتخذ في الجمعية، وكذلك إبلاغه عن أي فساد أو اختلاس أو إهمال في الجمعية وهذا وفق ما نصت عليه المادة (36/أ) التي جاء فيها:" على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبديد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضا أن يوافوا الديون بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها." [1]

يعرض مجلس الإدارة على الجمعية العمومية عند انعقادها أية ملاحظات بشأن عمل الجمعية أو نشاطها أو في أي أمر يتعلق بها ترده من ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهذا وفقاً لأحكام المادة (39) التي جاء فيها:"على الجهات الواردة بالبندين (7، 8) من المادة (31) من هذا القانون، عرض ملاحظات الديوان على مجالس إدارتها خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها بها على الجمعيات العمومية حال انعقادها.[2]

يقول "ربحي قطامش:" إن مجلس الإدارة في بعض الجمعيات الأهلية يتقاعس عن القيام بواجباته ويعطي تلك الصلاحيات والاختصاصات لمدير الجمعية، كما أن المدير في الجمعية قد يعطي لنفسه حق ممارسة تلك الصلاحيات نظراً لتخلف مجلس الإدارة في الجمعية عن القيام بها.[3]

باعتبار أعضاء مجلس الإدارة وكلاء عن الجمعية في إدارة أعمالها؛ فإنه لا يجوز أن تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في العقود والمشاريع التي تعقد مع الجمعية أو لحسابها، وهذا ما نصت عليه المادة (5/45) من اللائحة التنفيذية للقانون حيث جاء فيها:"على الجمعيات تضمين أنظمتها الداخلية أحكاماً تمنع تعارض المصالح بين الجمعية

---

[1]. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

[2]. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

[3]. ربحي قطامش، تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بحث في الإجراءات القانونية والإدارية، مشروع تعزيز الديمقراطية والمجتمع المدني(تمكين) رام الله،2003،صـ29.

وأعضائها."[1] كما تنص المادة (26) من النظام الأساسي للجمعيات الأهلية:" لا يجوز لعضو مجلس الإدارة أن يقوم بأي عمل لحساب الجمعية أو لمصلحتها تكون له مصلحة شخصية فيه".[2]

ينتقد "أحمد ذبالح" نص المشرع المذكور نظراً لعدم تحديده صلة القرابة التي يمنع معها على عضو مجلس الإدارة توظيف أحد أقاربه، ويجد فيه نقصاً سمح لبعض أعضاء مجالس إدارة الجمعيات لتوظيف أقاربهم من الدرجتين الأولى والثانية في الجمعية لقاء رواتب مرتفعة إزاء نظرائهم من الموظفين في ذات المجال، ما أدى إلى وجود العديد من حالات التوظيف الوهمي، بحيث تدرج أسماء الأقارب في سجلات الموظفين دون أن يكونوا على رأس عملهم بشكل فعلي، ما يعتبر فساداً في الجمعية يعاقب عليه وفقاً لأحكام القوانين السارية.[3]

تعاقد أعضاء مجلس الإدارة مع الجمعية بأي شأن يعتبر بمثابة تعاقد مع أنفسهم، وعليه فإن تصرفهم لا ينفذ بحق الجمعية ويعتبر موقوفاً على إجازة الجمعية له باعتبارهم تجاوزوا حدود وكالتهم[4]

ترى الباحثة أن هذه الإجازة تكون من الجمعية العمومية باعتبارها السلطة العليا للجمعية، وبرأينا أن غاية المشرع من هذا النص هي منع تضارب المصالح في الجمعية الأهلية.

يقول "غسان خالد" بشأن مسؤولية أعضاء مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية بأنها مسؤولية شخصية، حيث يعتبر رئيس مجلس الإدارة وأعضاؤه مسئولين عن كل مخالفة ارتكبوها ضد القوانين والأنظمة، أو ضد النظام الأساسي للجمعية، ويحق للمتضرر من المخالفة أن يقيم على عضو مجلس الإدارة المخالفة دعوى شخصية ولا يمنع من إقامة هذه الدعوى تبرئة ذمة مجلس

---

[1]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2]. النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية .

[3]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـ45

[4].عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني،ج (5و6)،دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان،دون سنة نشر، صـ419.

الإدارة من قبل الجمعية العمومية عن السنة المنصرمة، وكي يدفع أعضاء مجلس الإدارة المسئولية عن أنفسهم عليهم إقامة الدليل على أنهم اعتنوا بإدارة أعمال الجمعية الاعتناء اللازم، حيث أن طبيعة مسؤوليتهم بصفتهم وكلاء تتمثل ببذل العناية اللازمة وليس بضمان تحقيق النتيجة.[1]

وتثبت للوكيل بموجب عقد الوكالة ولاية التصرف فيما يتضمنه عقد الوكالة دون أن يتجاوز حدوده إلا فيما هو أكثر نفعاً للموكل.[2]كما يلزم الوكيل أن يبذل في تنفيذ أعمال الوكالة العناية التي يبذلها في تنفيذ أعماله الخاصة إذا كانت الوكالة بدون أجر.[3]

مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية بمثابة وكيل بلا أجر، لذا يلزمه لدفع المسؤولية عنه في حالة حصول ضرر من جراء تنفيذه للوكالة أن يثبت أنه بذل في تنفيذ أعماله العناية ذاتها التي يبذلها فيما لو كان العمل الذي أداه خاصاً به، وبتقديرنا أن هذا من باب مساواة عمله في هذه الحالة بعقد الوديعة والأمانة، حيث يحفظ المودع لديه الوديعة في المكان الذي يحفظ به ماله.

وما يحصل في الجمعيات الأهلية قيام مجلس الإدارة أو رئيسها على وجه التحديد إعطاء تفويض للمدير العام فيها لمباشرة صلاحياته التي أناطها القانون به في المادة (16) من إجراء العقود والمكاتبات والاتفاقيات، وفي هذه المادة ما يشير إلى أنه يجوز لرئيس مجلس الإدارة توكيل أحد عنه في أداء الصلاحيات المنوطة به وهذا يظهر من خلال عبارة (يمثل الرئيس أو من ينوب عنه بموجب النظام في حالة غيابه الجمعية أو الهيئة أمام الغير..)

لرئيس مجلس الإدارة صلاحية تفويض كل أو بعض صلاحياته للغير سواء أكانوا أعضاء في مجلس إدارة الجمعية أم من موظفيها، ولكن المشرع وضع قيداً على ذلك وهو وجود نص في النظام الأساسي للجمعية يخوله تفويض تلك الصلاحيات للغير فالأصل أنه لا يجوز للوكيل أن يوكل غيره فيما وكل به كله أو بعضه إلا إذا كان مأذوناً له من قبل الموكل أو مسموحاً له العمل برأيه،

---

[1].غسان خالد،التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية في فلسطين، مرجع سابق، صـــ506.

[2]. علاء الدين أبي بكر بن مسعود الحنفي، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع،بيروت، دار إحياء التراث العربي،مؤسسة التاريخ العربي،1998، صـــ24

[3]. نقابة المحامين، المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، ج2، ط3م (841)،ف (1)، مطبعة التوفيق،عمان، الأردن، 1992، صـــ596.

فإذا كان مسموحاً له توكيل غيره، فإنه يكون مسئولا تجاه الموكل عن خطئه في توكيل غيره أو عما أصدر له من توجيهات أو تعليمات.[1]الوكيل لا يكون مسئولا عن خطئه في توكيل موكله إلا إذا كان مفوضاً بتوكيل غيره دون تحديد شخصه.

يرى "وهبه الزحيلي" أنه إذا كانت الأعمال المراد التوكيل فيها كثيرة فللوكيل توكيل غيره على سبيل المعاونة له لا على سبيل الاستقلال بالتصرف.[2]

يجوز لمجلس الإدارة تفويض بعض صلاحياته للمدير بشرط وجود نص يجيز ذلك في النظام الأساسي الخاص بالجمعية، باعتباره دستوراً داخلياً يوضعُ بناءً على اتفاق الأطراف وقبولهم الالتزام بأحكامه.

يتخذ مجلس الإدارة قراراته ويتابع عمل الجمعية من خلال عقد اجتماعات وفق نصاب حدده المشرع، وهذه الاجتماعات تعد دليلاً على اضطلاع مجلس الإدارة بمهامه ومسؤولياته، فكيف يعقد مجلس الإدارة اجتماعاته؟ وما نصاب عقدها؟ وكيف يتخذ قراراته؟ هذا موضوع الدراسة في المطلب الثاني من هذه الدراسة.

المطلب الثاني

اجتماعات مجلس الإدارة

تتشابه اجتماعات مجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية بحيث تكاد تكون نمطية خاصة بالنسبة للاجتماعات التي تعقد بصفة منتظمة، وقد يكون الهدف من الاجتماع تحقيق عدد من الأهداف إلا أنه يبقى لكل اجتماع هدف يختلف عن غيره نظراً لطبيعة الموضوعات التي ستطرح خلاله،

[1].محمد قدري باشا، مرشد الحيران إلى معرفة أحوال الإنسان في المعاملات الشرعية على مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان، القاهرة، دار الفرجاني، مصر، صـــ924.

[2]. وهبه الزحيلي، العقود المسماة في قانون المعاملات المدنية الإماراتي والقانون المدني الأردني، دمشق، دار الفكر للطباعة، 1987. صـــ288

والتحديات التي سوف تواجهها عملية اتخاذ القرارات خلاله وغيرها من المتغيرات التي تجعل من كل اجتماع بمثابة تحد جديد له أهداف جديدة مختلفة عن سابقيه ولاحقيه من الاجتماعات.[1]

على مجلس الإدارة أن يجتمع بصورة دورية لاتخاذ قرارات في الجوانب المتعلقة بنشاط الجمعية والعلاقات داخل الجمعية وخارجها وفقاً لأهداف ورسالة الجمعية، كما يرتبط اجتماع مجلس الإدارة داخل الجمعية الأهلية بالحكم الرشيد، حيث يضع مجلس الإدارة السياسات ويراقب تطبيقها، وهذا ما يضفي على اجتماعات مجلس الإدارة أهمية وتطلبه لإعداد خاص، والهدف من الإعداد لاجتماعات مجلس الإدارة هو الاستغلال الجيد لوقت وخبرات الأعضاء، فالوقت المخصص للاجتماع هو عبارة عن أوقات يستقطعها الأعضاء من حياتهم الخاصة لصالح الجمعية.[2]

من مؤشرات المساءلة أن يكون لكل عضو في الجمعية الأهلية الحق في أن يعرف بقرارات مجلس الإدارة والأسباب التي دفعته لاتخاذها، وعلى مجلس الإدارة الاستجابة لهذا الطلب،[3] لذا نجد أن المشرع أحسن صنعاً بإلزام مجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية بتوثيق محاضر اجتماعاته والاحتفاظ بها بشكل منتظم.[4]

يلزم لاتخاذ القرارات التي تعبر عن مصالح الجمعية وفئاتها المستهدفة مجموعة من الظروف والغايات التي من شأنها المساعدة في تحقيق هذه الغايات؛ من شفافية ووضوح في تقديم المعلومات لمجلس الإدارة؛ ذلك أن تقديم معلومات مغلوطة أو مشوشة من شأنه أن يحمل أعضاء مجلس الإدارة على التصويت لصالح قرارات تهدف لحماية مصالح شخصية دون علمهم بذلك، كما يلزم في اتخاذ القرارات مراعاة عدم وجود مصالح خاصة وتطابق مصالح في القرارات المتخذة، ذلك أن القانون وضع ضابطين فقط وهما عدم تقاضي أعضاء مجالس الإدارة لأي مقابل، وعدم جواز وجود عضوين في مجلس الإدارة تربط بينهم قرابة من الدرجة الأولى والثانية، وهذه الضوابط غير كافية حيث قد تتوافر مصالح خاصة في سياسة التوظيف، وما يحصل عادة أن يصوت أعضاء

---

[1]. الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، برنامج دعم المجتمع المدني، مرجع سابق، صـــ13

[2]. الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، برنامج دعم المجتمع المدني، مرجع سابق، صـــ11.

[3]. الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، برنامج دعم المجتمع المدني مرجع سابق، صـــ17.

[4].مادة (5) فقرة (11) من قانون الجمعيات الفلسطيني.

مجلس الإدارة على قرارات بحسن نية ويكتشفون في وقت لاحق أن تلك القرارات اتخذت لمصالح خاصة.[1]

مجلس الإدارة يعقد نوعين من الاجتماعات:

- **اجتماعات عادية**

نص المشرع في المادة (21): "1. ينعقد مجلس الإدارة بصورة عادية مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل بدعوة من الرئيس أو نائبه. 2. ينعقد مجلس الإدارة بصورة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه أو بطلب من ثلث أعضائه."[2]

بناءً على نص هذه المادة فإن مجلس الإدارة ملزم بعقد اجتماع عادي مرة كل ثلاثة أشهر كحد أدنى، وتجاوز هذه المدة دون عقد اجتماع يعتبر مخالفة لقانون الجمعيات،[3]بينما هناك من يرى إن مجلس الإدارة الذي يقوم بعقد اجتماعاته مرة واحدة فقط كل ثلاثة شهور لن يكون بمقدوره القيام بإدارة الجمعية والاطلاع على نشاطاتها ومتابعة طاقمها وبرنامجها التنفيذي، وبالتالي فهو سوف يعجز عن مباشرة مهامه وصلاحياته وفق ما يتطلبه الحكم الرشيد.[4]

فالمشرع حدد الحد الأدنى لاجتماعات مجلس الإدارة بحيث يجب أن لا تقل عدد اجتماعاته عن مرة كل ثلاثة أشهر، بحيث حظر أن يقل عدد اجتماعات مجلس الإدارة عن أربعة في السنة، ولا يوجد ما يمنع مجلس الإدارة من عقد اجتماعات تزيد عن هذا الحد إذا تطلبت إدارة نشاطات الجمعية ذلك، كما لا يوجد ما يمنع كل جمعية من تضمين نظامها الأساسي نصاً يلزم مجلس الإدارة بعقد اجتماعات دورية تزيد عن هذا الحد.

قصد المشرع تحديد حد أدنى لعدد اجتماعات مجلس الإدارة ليلزمه بالقيام بمهامه المنوطة به، ولكن قلما تعقد مجالس الإدارة في الجمعيات اجتماعات تزيد عما حدده المشرع؛ لذلك تقترح تعديل هذه

---

[1]. تيسير محمود نشوان،دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعية الأهلية، مرجع سابق،صـــ30.

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000..

[3].تيسير محمود نشوان،دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعية الأهلية، مرجع سابق،صـــ28.

[4].المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ملاحظات على مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي، غزة،1999، صـــ8.

المادة بحيث تصبح على النحو التالي:"ينعقد مجلس الإدارة بصورة عادية مرة كل شهر على الأقل بدعوة من الرئيس أو نائبه."وذلك أن مجلس الإدارة لن يستطيع القيام بمهامه إذا ما اجتمع مرة كل ثلاثة أشهر.

حدد المشرع في المادة (1/21) الجهة التي تلزم بدعوة مجلس الإدارة للاجتماع وهي الرئيس أو نائبه، ولكن يؤخذ على هذا النص أن المشرع لم يبين الطريقة التي تتم بها الدعوة هل هي بموجب كتاب رسمي أم يصح أن تكون شفاهة؟، ذلك أن البعض قد يدعي الدعوة للانعقاد وعدم توافر النصاب لعقده، من أجل التهرب من المسؤولية الملقاة عليه، تقترح الباحثة أن تكون الدعوة خطية محدداً بها موعد ومكان عقد الاجتماع المراد عقده وجدول الأعمال.

ألزم المشرع مجلس الإدارة بتنظيم محاضر بالجلسات التي يعقدها والقرارات التي يتخذها،[1]وهناك من يخلط بين توقيع محاضر اجتماعات الجمعية العمومية ومحاضر اجتماعات مجلس الإدارة، لذا يقول بأنه يجب توقيع محاضر اجتماعات مجلس الإدارة من قبل أمين السر ورئيس مجلس الإدارة.[2]

لم يتناول المشرع في قانون الجمعيات أي نص بشأن توقيع محاضر اجتماعات مجلس الإدارة،[3]وفي النظام الأساسي النموذجي تضمنت المادة (35) توثيق محاضر اجتماعات الجمعية العمومية وتوقيعها من قبل أمين السر ورئيس مجلس الإدارة ولكن ترى الباحثة أن محاضر مجلس الإدارة يجب أن توقع من الحضور، خاصة أن اجتماعات مجلس الإدارة عادة ما تتضمن قرارات وتوصيات بشأن كيفية تنفيذ نشاطات الجمعية، أو منح صلاحيات للقائمين عليها لذلك فإنها لا يمكن أن تخلو من تواقيعهم بما يدل على اتخاذهم لتلك القرارات والتوصيات.

---

[1].مادة (4/11) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، ومادة (2/61/ث) من قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، ومادة (22/ث) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية .

[2]. تيسير محمود نشوان،دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعية الأهلية، مرجع سابق، صـ29.

[3]. يذكر أنه وجد في عدد كبير من الجمعيات التي قامت وزارة الداخلية بالرقابة عليها، عدم وجود محاضر لمجلس الإدارة وعدم تدوين أي من قراراته، وفي الحالات التي وجدت بها تلك المحاضر، فإنها لم تكن منظمة بالشكل الصحيح ووفقاً لأحكام القانون؛ فإما أن تكون غير موقعة أو لا يتوافر فيها نصاب قانوني لإصدار القرار، كما تبين لدى بعض الجمعيات قيام رئيس مجلس الإدارة في الجمعية بالتصرف وحده دون العودة لباقي أعضاء المجلس. أحمد ذبالح دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،هامش صـ50.

في حال عدم عقد مجلس الإدارة لاجتماعاته فإن الجمعية تعتبر مخالفة للقانون مما يستوجب إنذارها لتصويب المخالفة خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ الإنذار.[1]

- **اجتماعات استثنائية (طارئة)**

لمجلس الإدارة دعوة أعضائه لعقد اجتماع طارئ متى وجدت حاجة لذلك سنداً لأحكام الفقرة (2) من المادة (21) من القانون.

ترى الباحثة أن المشرع في هذا النوع من الاجتماعات وسع فيمن يحق له الدعوة للاجتماع؛ بحيث يجوز للرئيس أو نائبه أو ثلث عدد أعضاء المجلس الدعوة لمثل هذا الاجتماع، والغاية من مثل هذا النوع من الاجتماعات إتاحة المجال لمجلس الإدارة لمتابعة مهامه، فقد تطرأ مسألة عاجلة لا بد من اتخاذ قرار بشأنها من قبل مجلس الإدارة بدلاً من ترك البت فيها لمدير الجمعية.

يرى الباحث "أحمد ذبالح" أنه لا توجد غاية واضحة للمشرع في النص على الاجتماعات الطارئة، وينتقد ذلك بأن مجلس الإدارة باستطاعته عقد اجتماعات عادية متى شاء، وأن المسائل الطارئة هي فقط من اختصاص الجمعية العمومية وليست لمجلس الإدارة.[2]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي، فما السند القانوني الذي ينص على أن كل مسألة طارئة هي من اختصاص الجمعية العمومية؟ حيث أن هذه الأخيرة لها اختصاصات محددة كما لمجلس الإدارة، وكل من هذين الجهازين قد تطرأ مسألة عاجلة في صميم اختصاصاته المحددة في القانون والنظام الأساسي، فعلة الاجتماع الطارئ عدم إمكانية التأخير، فمثلاً قد يضطر مجلس الإدارة لعقد اجتماع طارئ نظراً لغياب أمين الصندوق وحاجتهم لإعادة توزيع المناصب أو تفويضه لأحدهم لحين عودته وما إلى ذلك من اختصاصات مجلس الإدارة.

---

[1].مادة (3/37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000..

[2]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـــ49–50

التفرقة في التسمية بين الاجتماع العادي والطارئ تتعلق في تبليغ جدول الأعمال، فقد لا يتمكن مجلس الإدارة من التحضير لإعداد جدول الأعمال في الاجتماع الطارئ التي ستناقش بسبب ظهورها فجأة وحاجتها للمناقشة العاجلة.

يرى "تيسير نشوان" أن مفهوم حالة الضرورة يكون خاضعاً للسلطة التقديرية لمجلس الإدارة، باعتباره هو المخول بتقدير وجود ضرورة من عدمها، وأن الاجتماعات الطارئة تعطي الفرصة والمساحة الواسعة لمجلس الإدارة في الجمعية الأهلية كي يتعاطى بشكل ديناميكي وخلاق مع ما يواجه الجمعية من مستجدات، وبالتالي تعزيز قدرته على ممارسة صلاحياته ومتابعة ومراقبة أوضاع الجمعية.[1]

كما يضيف أن انتظام اجتماعات مجلس الإدارة العادية والطارئة على قدر من الأهمية من ناحية الالتزام بأحكام القانون، بحيث تعكس انطباعاً شكلياً وقانونياً بأن مجلس الإدارة ملتزم بأحكام القانون بمتابعة أعمال الجمعية، لكنه لا يكفي لإعطاء تقييم من منظور الحكم الرشيد، حيث أنه بالنسبة للأخير تعطى الأهمية لطبيعة الاجتماعات من حيث المعلومات التي تعرض فيها ومدى شفافيتها وجدية المناقشة للمسائل المثارة، والأجواء التي تسود فيها.[2]

بشأن آلية اتخاذ القرارات في مجلس الإدارة، نجد المشرع تناولها في المادة (4/21) التي جاء فيها:"في جميع الحالات تتخذ قرارات مجلس الإدارة بالأغلبية المطلقة."[3]

---

[1].تيسير محمود نشوان،دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق صـــ29.

[2]. تيسير محمود نشوان،دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعية الأهلية، مرجع سابق، صـــ29. وفي نتائج لدراسة تبين أن (83.6%) من أعضاء مجلس الإدارة بالجمعيات الأهلية لديهم دراية بكيفية عمل الجمعيات، وأن (16.4%) منهم أفادوا بعدم درايتهم بكيفية عمل الجمعيات الأهلية، كما أفاد (93.5%) من أعضاء مجلس الإدارة بأنهم اطلعوا على قانون الجمعيات الأهلية، وأن (90.3%) منهم أفادوا بضرورة أن يكون نشاط الجمعية الأهلية ذو طابع قانوني دائماً. كما أفاد (98.4%) من أعضاء مجالس الإدارة في الجمعيات الأهلية بأنهم يقومون بمناقشة المشكلات التي تواجهها الجمعية. وهذه النتائج تشير إلى حرص مجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية على حل كافة الإشكاليات في الجمعية، وأن نسبة كبيرة منهم لديها معرفة بكيفية عمل الجمعيات الأهلية. المرجع نفسه،صـــ35–36.

[3]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

حدد المشرع آلية واحدة لاتخاذ جميع القرارات في مجلس الإدارة وهي الأغلبية المطلقة، وحددها في النظام الأساسي النموذجي بأنها (50%+1) من عدد أعضاء مجلس الإدارة،[1]ويرى الباحث "تيسير نشوان" أنها الأغلبية المطلقة من عدد الحضور في الاجتماع.[2]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي؛ ذلك أن المشرع في المادة (4/21) من القانون والمذكور أعلاه حدد بالأغلبية المطلقة ولم يقل بالأغلبية المطلقة للحضور في الاجتماع،وبالتالي حظر أن تكون بالأغلبية المطلقة للحضور؛ حيث أن نصاب انعقاد الاجتماع (ثلثي الأعضاء) قد تتوافر في بداية الاجتماع، ولكن عند التصويت على القرار قد يكون هناك من غادر وبالتالي قد يبقى اثنان أو ثلاثة، فلا يعقل أن يُتخَذ قرارٌ من عضوين فقط في مجلس الإدارة.

رتب المشرع آثاراً على عدم عقد مجلس الإدارة لاجتماعاته؛ في حال تعذر اجتماع مجلس إدارة الجمعية الأهلية بسبب الاستقالة أو الوفاة يقوم وزير الداخلية بتعيين لجنة مؤقتة للجمعية من الهيئة العامة لمدة أقصاها شهر تتولى دعوة الجمعية العمومية للانعقاد وانتخاب مجلس إدارة جديد.[3] وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها حيث قضت:"وزير الداخلية فقط هو الذي يملك صلاحية إصدار قرار تعيين لجنة مؤقتة لإدارة الجمعية لمدة شهر تقوم بعدها اللجنة بالدعوة لاجتماع الجمعية العمومية وانتخاب مجلس إدارة جديد، وذلك وفقاً للمادة (22) من قانون الجمعيات لسنة 2000."[4]

أما الفقرة (1) من المادة (22) من القانون فجاء فيها:"عند تعذر اجتماع مجلس الإدارة بسبب الاستقالة أو الوفاة يتولى من تبقى من مجلس الإدارة (باعتبارهم لجنة مؤقتة) مهمة المجلس لمدة أقصاها شهر وتتم دعوة الجمعية العمومية خلال نفس المدة لاختيار مجلس إدارة جديد.[5]

---

[1].مادة (1/18) من النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[2]. تيسير محمود نشوان، دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعية الأهلية، مرجع سابق،صـ30

[3].مادة (2/22) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[4].حكم محكمة العدل العليا،رام الله، رقم (2008/6) بتاريخ 2010/5/26.

[5].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

هذا النص يعالج حالة عدم إمكانية عقد مجلس الإدارة لاجتماعاته بسبب استقالة أكثر من عضو أو وفاته، بحيث يقل عدد مجلس الإدارة عن الحد الأدنى الذي تناول المشرع تحديده في المادة (1/16) من القانون، مما ترتّب عليه بحكم القانون اعتبار من بقي في مجلس الإدارة لجنة مؤقتة تقوم بإدارة أعمال الجمعية ودعوة الجمعية العمومية للانعقاد لانتخاب مجلس إدارة جديد، ونلاحظ أن المشرع قيد اللجنة بمدة لا تزيد عن شهر، كما بين الحكم في الفقرة (2) من هذه المادة في حالة عدم قيام اللجنة المذكورة بمهمتها التي حددها، بحيث يشكل الوزير لجنة مؤقتة أخرى من أعضاء الجمعية العمومية لتقوم بمهام اللجنة من دعوة للجمعية العمومية وإجراء انتخابات لمجلس إدارة الجمعية.

ينطبق حكم هذا النص أيضاً إذا كانت استقالة مجلس الإدارة جماعية، بحيث لم يعد هناك مجلس إدارة، فمنح المشرع وزير الداخلية اختيار أعضاء من الجمعية العمومية لتشكيل لجنة مؤقتة، ولكن لم يحدد المشرع عدد هذه اللجنة، ولكن تضمنت هذه المادة قيدين؛ الأول يتمثل في وجوب صدور قرار بتشكيل اللجنة المؤقتة من قبل وزير الداخلية، وكل قرار يصدر من غير وزير الداخلية لا يعتد به وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في قرارها حيث قضت:"إننا وبالوقوف على قانونية القرار وفيما إذا كان وكيل الوزارة يملك الحق في إصداره والذي قام وزير الداخلية بسحبه، والمتضمن إصدار القرار بتشكيل لجنة مؤقتة لإدارة الجهة المستدعية بدلاً من اللجنة التي تم انتخابها وفقاً لأحكام القانون وذلك لإدارة الجمعية لمدة شهرٍ واحدٍ ابتداءً من تاريخ (2006/2/6) بحيث تتمتع اللجنة بالصلاحيات الكاملة لمجلس الإدارة وتقوم بالدعوة لاجتماع الجمعية العمومية، وانتخاب مجلس إدارة جديد فيها وفق ما جاء في البند الرابع من الاستدعاء، بالوقوف على قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2001 لا نجد ما يخول وكيل الوزارة إصدار القرار الذي سحبه وزير الداخلية، إذ أن المادة (22) قد أناطت هذه الصلاحية وبصورة حصرية بالمستدعى ضده وزير الداخلية، إذ هو الذي يملك إصدار قرار تعيين لجنة مؤقتة لإدارة الجمعية لمدة شهر تقوم بعدها اللجنة بالدعوة لاجتماع الجمعية العمومية وانتخاب مجلس إدارة جديد، وبالتالي فإن ما قام به وزير الداخلية يخرج عن حدود

اختصاصه، وأن قيام الإدارة بسحب قرارها يتفق مع مبدأ المشروعية الذي يوجب على الإدارة أن تلتزم حدود القانون."[1]

يفيد الحكم المذكور أنه لا يجوز لوزير الداخلية تفويض صلاحيته في تعيين لجنة مؤقتة للجمعية الأهلية إذا وجدت حاجة لذلك إلى وكيل الوزارة أو غيره، كما لا يجوز تفويض هذه الصلاحية لأي وزير آخر حتى ولو كان ذلك الوزير هو نفسه وزيراً في وزارة الاختصاص التي يندرج نشاط الجمعية الرئيسي ضمن اختصاصها، وإلا اتصف القرار بعدم المشروعية وتلزم الإدارة بالرجوع عنه، كما نرى أنه في هذه الحالة يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم.

والقيد الثاني هو؛ أن يكون أعضاء اللجنة من الجمعية العمومية فقط، لذا فإن كل تشكيل للجنة المؤقتة من خارج الجمعية العمومية يعد باطلاً لمخالفته نص المشرع المذكور.

لم يتناول المشرع بيان الحكم في حالة أن اللجنة التي شكلها وزير الداخلية فشلت أو عجزت عن أداء مهامها وبالتالي لم تتم الدعوة لاجتماع الجمعية العمومية ولم يتم إجراء انتخابات مجلس إدارة جديد للجمعية.

قد تكرر حصول مثل هذه المسألة، حيث كثيراً ما فشلت اللجان المؤقتة المعينة من قبل وزير الداخلية في القيام بالمهام المنوطة بها، وترك الأمر لاجتهاد وتقدير وزارة الداخلية، ففي بعض الحالات قامت بإعادة تشكيل لجنة مؤقتة ثانية، وفي أحيان أخرى قامت بتطبيق نص المادة (3/37) من القانون بتوجيه إنذار قانوني بحل الجمعية،[2] وهذا إذا لم تصوب أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ الإنذار باعتبارها خالفت واجبها ونظامها الأساسي مخالفة جوهرية ترتب عليها تعطيل عمل الجمعية.

في ختام هذا الفصل يتبين أن الجمعية الأهلية تتكون من جهازين رئيسين مسئوليْن عن تسيير أعمالها، الجهاز الأعلى هو الجمعية العمومية والتي تشكل السلطة العليا في الجمعية

[1].حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم (2008/6)،بتاريخ (2010/5/26

[2]. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـــ52-53

وهي تتكون من جميع الأعضاء في الجمعية الذين أوفوا بالتزاماتهم ومن ضمنها دفع بدل الاشتراك السنوي.

تختص الجمعية العمومية بوضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية أو الهيئة، وانتخاب مجلس إدارة وفقاً لنظامها الأساسي، وتعيين مدقق حسابات للجمعية، كما لها صلاحية حجب الثقة عن مجلس الإدارة وعزله.

تصدر قرارات الجمعية العمومية بالأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية فيما يختص بتعديل النظام الأساسي وبأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العمومية فيما يختص بحل الجمعية أو الهيئة أو إدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة أو إتحادها أو إدماجها، ما لم يرد في النظام الأساسي للجمعية نص يشترط أغلبية أكثر من ذلك.

أولى قانون الجمعيات واللائحة التنفيذية والنظام الأساسي النموذجي اهتماماً كبيراً باجتماعات الجمعية العمومية وقسمها إلى نوعين اجتماعات عادية أو دورية تعقد مرة كل عام على الأقل وهي ذات طبيعة إلزامية، حيث تعد من الآليات الهامة التي تعكس مشاركة الجمعية العمومية في إدارة الجمعية واتخاذ القرارات، ويعتبر الاجتماع قانونياً بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية، فإذا لم تتوفر هذه النسبة يؤجل الاجتماع إلى جلسة أخرى تعقد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ عقد الاجتماع الأول على أن لا يقل عدد الحضور فيها عن ثلث عدد أعضاء الجمعية العمومية.

اجتماعات غير عادية أو طارئة لمناقشة أمور محددة أدرجها النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية تتمثل في تعديل النظام الأساسي للجمعية أو عزل مجلس الإدارة أو حل الجمعية أو اتحادها أو إدماجها مع جمعية أخرى.

يتم الدعوة لاجتماع الجمعية العمومية غير العادي من قبل؛ إما من الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الإدارة، أو ثلث أعضاء الجمعية العمومية على الأقل.

ترى الباحثة من خلال دراسة هذا الفصل أن المشرع أعطى للجمعية العمومية صلاحية حجب الثقة عن مجلس الإدارة، إذا ما تقاعس عن تنفيذ التزاماته أو تجاوز حدوده في أداء هذه الالتزامات، وهذا من شأنه تعزيز المساءلة الداخلية في الجمعيات الأهلية.

ركز المشرع في تنظيمه لعمل الجمعيات الأهلية أنه على الرقابة الرسمية على عمل الجمعيات، ولكنه غيب موضوع المساءلة داخل الجمعيات وأجهزتها الداخلية إلى حد ما، مما يرفع الأجهزة الحاكمة في الجمعيات للتعامل مع المسائل المالية والإدارية في الجمعية الأهلية بوصفها تخضع للرقابة الحكومية وليست وسيلة للحكم الصالح داخلها.

سها المشرع عن النص على ضرورة توسيع الجمعيات العمومية في الجمعية الأهلية، فقد يبقى مجلس الإدارة هو المتصرف الوحيد في الجمعية، كما قد يساوي عدد مجلس الإدارة عدد الجمعية العمومية وقد يفوقها عدداً، مما يتعذر معه قيام الجمعية العمومية بصلاحياتها في عزل مجلس الإدارة.

لذلك أوصت الباحثة بإضافة نص في القانون يلزم بأن يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية ضعفي الحد الأقصى لعدد مجلس الإدارة في اجتماعها التأسيسي الأول بعد تسجيلها.

تقترح الباحثة تطوير مجموعة من المؤشرات في الأنظمة الأساسية النموذجية لمساعدة الجمعيات على إدارتها وفقاً لقواعد تكفل الشفافية للمتطوعين والعاملين فيها.

تمت دراسة مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية باعتباره الجهاز الثاني فيها، وهو مسئول عن جميع أعمالها ونشاطاتها في مواجهة الجمعية العمومية، وفي مواجهة الجهات الرسمية ذات الاختصاص وذوي المصلحة في الجمعية الأهلية.

يلزم مجلس الإدارة بتفسير قراراته وتحمل مسؤولية أعماله باعتباره السلطة التنفيذية، ويتكون من حد أدنى لا يقل عن سبعة أعضاء، وحد أقصى لا يزيد عن ثلاثة عشر عضواً.

وضع المشرع بعض القيود على أعضاء مجلس الإدارة، فحظر على عضو مجلس الإدارة أن يتلقى أجراً لقاء عمله في الجمعية وهذا من شأنه أن يعزز الشفافية ويمنع تضارب المصالح، كما حظر أن يضم مجلس الإدارة عضوين تجمع بينهما صلة قرابة من الدرجة الأولى أو الثانية.

نظم المشرع مسألة اجتماعات مجلس الإدارة باعتباره السلطة التنفيذية في الجمعية الأهلية، فينعقد مجلس الإدارة بصورة عادية بدعوة من الرئيس أو نائبه، كما ينعقد بصورة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه أو ثلث أعضائه، بحيث تكون اجتماعاته صحيحة بحضور ثلثي أعضائه.

نظم المشرع أيضاً التصويت داخل المجلس بحيث تجري بالأغلبية المطلقة للأعضاء بجميع الحالات، وأعطى للوزير في المادة (22) من القانون صلاحية تعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية، لتقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة أقصاها شهر ولدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال ذات الأجل لاختيار مجلس إدارة جديد.

هذا يشكل اعتداءً على صلاحيات أصيلة للجمعية العمومية في الجمعية الأهلية، والصواب هو الطلب من الوزير حق دعوة الجمعية العمومية للانعقاد لتعيين مجلس إدارة جديد أو لجنة مؤقتة في الحالة التي يتعذر فيها انعقاد مجلس الإدارة.

التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في فلسطين وإن كان متطوراً إلى حد، ما إلا أنه أعطى المجال لجهة الإدارة كي تتدخل في تسيير عمل الجمعيات الأهلية وتفرض هيمنتها فيما لا علاقة لها به وبشكل يخالف المواثيق الدولية ذات العلاقة، كما أنه قصر في بعض النواحي التي بحاجة لوجود تنظيم من المشرع مثل مدة مجلس الإدارة وضرورة تداول

السلطة في الجمعية الأهلية بحيث لا تكون حكراً بيد مجموعة من الأشخاص، وكذلك ضرورة مضاعفة عدد الهيئة العامة والسماح للكافة بحق الانتساب في الجمعية الأهلية، وحظر تولي منصب في مجلس الإدارة لأكثر من دورتين متتاليتين، كما ركز على الرقابة الرسمية، وسها عن وضع ضوابط للمساءلة الداخلية في الجمعية ذاتها بشكل يتوافق مع مبادئ الحكم الرشيد.

تعتقد الباحثة أن التنظيم القانوني القائم غير كاف لوضع الجمعيات في المجال المحدد لها، بحيث أن دورها الحالي يقتصر على المجال الإغاثي، ولا توجد لها قوة ضاغطة، فهي بحاجة إلى تطوير أدائها بما يتناسب مع الدور المتوقع منها.

تواصل الجمعيات الأهلية عملها وعطاءها بعد أن تصبح لها شخصية قانونية معترف بها بصدور شهادة التسجيل الرسمية الخاصة بها من قبل وزارة الداخلية، ولكن لا تستطيع مزاولة نشاطاتها في حال انتهائها، فما هي صور نهاية الجمعيات الأهلية؟ هذا موضوع البحث في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

الفصل الثالث:

تنظيم نهاية الجمعيات الأهلية

يترتب على تسجيل الجمعية الأهلية ثبوت الشخصية المعنوية لها، ويترتب على ثبوت هذه الشخصية للجمعية وفقاً للقواعد العامة كل الآثار التي تترتب على الشخصية القانونية الثابتة للشخص الطبيعي إلا ما كان ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، مما يترتب عليه أن يكون للجمعية اسماً وموطناً وجنسية.[1]

وهذا الشخص المعنوي أو الاعتباري ينشأ لتحقيق أهداف معينة، فينحصر نشاطه في الحدود التي يقتضيها تحقيق غرضه، فلا يكون صالحاً لاكتساب الحقوق وتحمّل الالتزامات إلا بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض، وهو ما يعبر عنه بمبدأ تخصص الشخص المعنوي.[2]

والشخص الاعتباري ليس لديه تمييز، نظراً لعدم وجود إرادة لديه، ولكن المشرع اعترف بأهلية الأداء للشخص الاعتباري من باب المجاز، وهذا ينطبق أيضاً على أهلية الوجوب،

[1].حازم عبد الحاكم عبد اللطيف، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني في مصر، مرجع سابق، صـ604.

[2]. حازم عبد الحاكم عبد اللطيف، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني في مصر، مرجع سابق، صـ607

التي تقتصر على الحدود التي يعينها النظام الأساسي أو التي يقررها القانون والتي تكفل تحقيق غرضه.[1]

وبما أنه ليس للشخص الاعتباري إرادة فقد اشترط المشرع وجوب تعيين من ينوب عنه وهو يتمثل في هيكلية الجمعية المكونة من مجلس إدارة وجمعية عمومية، ويمثل مجلس الإدارة الشخص الاعتباري أمام الكافة وفق ما بيناه في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

تعتبر الجمعية الأهلية من الأشخاص الاعتبارية الخاصة، ذلك أن الإرادة الفردية هي العنصر الأساسي في إنشائها، فالأشخاص الاعتبارية إما أن تكون مجموعة من الأشخاص يتكتلون حول غرض معين ولا بد من اتفاق إرادات هؤلاء الأشخاص لينشأ التكتل الذي يهدفون إلى إقامته، ويجب تدخل الدولة في نشوئه، وهو أمر ضروري وذلك من أجل قيد الشخص المعنوي الناتج في سجلات خاصة.[2]

يترتب على الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية حقها في قبول الأموال الموهوبة أو الموصى بها، وحقها بالإدارة والتصرف بالحصص النقدية التي يدفعها الأعضاء للصندوق مثل بدل الاشتراك.[3]

الشخص المعنوي يعتبر بالنسبة للشخص الطبيعي أطول حياة وأمد عمراً، وهذا ما يساعده على تحقيق أغراضه، وهو أحد دواعي وجوده وتميزه، ولكن ليس معنى ذلك أن يكون هذا الشخص أبدياً، فكما لكل شيء بداية أيضاً لكل شيء نهاية، وأسباب انتهاء الشخص المعنوي كثيرة ومتعددة.

تنتهي الشخصية المعنوية بطريقة طبيعية، حيث تنتهي الشخصية بانقضاء الأجل المحدد للشخص المعنوي إذا وجد مثل هذا التحديد، كما لو أنشئت شركة أو جمعية لمدة معينة،

---

[1]. حازم عبد الحاكم عبد اللطيف، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني في مصر، مرجع سابق، صـ608

[2].هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون،ط5، دار الثقافة،1997،صـ418.

[3].أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان،(دراسة تاريخية وفلسفية وسياسية وقانونية مقارنة)، النظام القانوني للحريات العامة في القانون المقارن،ج2،ط1، منشورات الحلبي الحقوقية،2010،صـ279.

كذلك تنتهي الشخصية بتحقيق الغرض الذي قام الشخص المعنوي من أجله، أو إذا أصبح تحقيق هذا الغرض مستحيلاً، كما تنتهي الشخصية بموت جميع الأفراد من أعضاء الشخص المعنوي إذا كان جماعة من الأشخاص أو بانقراض جميع المنتفعين منه إذا كان مجموعة من الأموال، أو بانخفاض عدد أعضائه إلى أقل من الحد الأدنى الواجب توافره.[1]

الجمعيات الأهلية ليست محددة المدة كما أنها ليست دائمة جميعها، فكيف تتم نهاية الجمعية الأهلية؟ وكيف يتم التصرف بأموالها في حال انقضائها؟ وما أثر انقضاء وزوال وجود الجمعية الأهلية على الشخصية المعنوية لها؟ وما آثار ذلك على أطرافها وبالنسبة للغير أيضاً؟ هذا سيكون موضوع الدراسة في هذا الفصل في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: طرق نهاية الجمعيات

المطلب الأول: الحل الطوعي (الاختياري) للجمعية الأهلية

المطلب الثاني: حل الجمعية الإجباري

المبحث الثاني: آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعيات الأهلية

المطلب الأول: آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية بالنسبة للأطراف.

المطلب الثاني: آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية بالنسبة للغير.

[1]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني،(المدخل إلى القانون وبخاصة المصري واللبناني–النظرية العامة للحق) ،الدار الجامعية، بيروت،1992، ،صـ349

المبحث الأول

طرق نهاية الجمعيات الأهلية

الجمعيات الأهلية أحوج ما تكون للتعاون مع الكافة ومع السلطة العامة بشكل خاص، والتعاون والتنسيق ما بين المنظمات المدنية والسلطة العامة هو مطلب مجتمعي أساسي؛ إذ أن كلا الجهتين تعملان لدفع عجلة التنمية المجتمعية إلى الأمام كل وفق رؤياه وقدراته وأولوياته، ولكن ذلك لا بد أن يتم في إطار قانوني ينظم هذه العلاقة التي تقوم على التنسيق والتشاور والشفافية لتحقيق أفضل النتائج وأعظم الإنجازات، دون أن تنصرف العلاقة إلى ما يؤدي بالنتيجة لقيام السلطة بتنسيق عمل المنظمات غير الحكومية، مما يؤدي لفقدانها لمبرر وجودها، ويتنافى مع فكرة وجودها كتنظيم لتوفير حماية للمواطن من تسلط الدولة عليه وحرمانه من حقوقه وحرياته المكفولة بالقانون.[1]

حرصت غالبية التشريعات على ضمان حق الأفراد في تشكيل الجمعيات، وكذلك حقهم في الانسحاب الطوعي منها أو إنهائها، وقد كان قانون الجمعيات الفلسطيني متطوراً عن غيره من القوانين السابقة في هذا الشأن بما فيها قانون الجمعيات الأردني لسنة 1966 الذي حدد ماهية الجمعيات ونظامها الأساسي وما يتعلق بتسجيلها وحلها.[2]

تتفاوت المجتمعات في درجة مراعاتها واحترامها لحق الأفراد في تشكيل الجمعيات كأحد الحقوق السياسية والمدنية، بينت الباحثة كيف أن قانون الجمعيات الفلسطيني جاء متفقاً مع المواثيق الدولية بشأن حق الأفراد في تشكيل الجمعيات وأنه أخذ بمبدأ الرقابة اللاحقة، فهل هذه الرقابة تعزز استمرار وجود الجمعية الأهلية؟ وكيف تنتهي وهل لجهة الإدارة دور في إنهاء الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية؟ وما إجراءات ذلك؟ وهل تتفق مع المعايير الدولية ؟

---

[1] .مصطفى مرعي، المجتمع- المنظمات غير الحكومية والسلطة، مجلة حقوق الناس،عدد (9)،تشرين ثاني 1997، منشورة في "حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 1999، صـ19-23.

[2] .علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته"ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها- دراسة تحليلية لتحقيق التوازن بين حقوق الإنسان وحرياته وأمن المجتمع تشريعياً وفقهاً وقضاءً"، دار الثقافة للنشر،2005، صـ107

تنتهي الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية بطريقتين؛ اختيارية أو طوعية بصدور قرار بذلك من الأغلبية التي تملك سلطة الحل أو أن يكون الانقضاء إجبارياً بمقتضى قرار من جهة الإدارة (وزارة الداخلية)، وستتناول الباحثة في هذا المبحث بيان آلية صدور قرار حل الجمعية الطوعي والأغلبية اللازمة لصدوره والجهة التي يحق لها إصداره في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني ندرس مبررات الانقضاء الإجباري للجمعية الأهلية وإجراءات الحل ومدى تقيد جهة الإدارة بمبدأ المشروعية في إعمال سلطتها.

ذلك أن حالة الطوارئ هي من أبرز المشكلات التي تواجه الدول، حيث تتمثل المشكلة في كيفية استعادة وإقرار النظام العام في البلاد جنباً إلى جنب مع الالتزام باحترام حقوق الإنسان،[1]فإلى أي مدى أثرت حالة الطوارئ في فلسطين على احترام حق الفلسطينيين في تشكيل الجمعيات؟

المطلب الأول

الحل الطوعي (الاختياري) للجمعية الأهلية

حدد المشرع طريقتين لحل الجمعية الأهلية على سبيل الحصر كما سبق وأن ذكرت الباحثة من قبل الجمعية العمومية (حل طوعي) ،والثانيةمن قبل جهة الإدارة (حل إجباري)، وقرار الجمعية العمومية (الطوعي) بإنهاء وجود الجمعية الأهلية وإنهاء شخصيتها الاعتبارية له صورتان؛ حيث قد يصدر قرار بحل الجمعية ينهي شخصيتها المعنوية ويوقف كافة نشاطاتها، وقد يصدر قرار من الجمعية العمومية باندماج الجمعية الأهلية مع جمعيات أخرى قائمة مما يترتب عليه أيضاً انتهاء الشخصية المعنوية أو الاعتبارية للجمعية المندمجة، وستدرس الباحثة هاتين الطريقتين في هذا المطلب على النحو التالي:

[1].رزق شقير، حالات الطوارئ وضمانات احترام الحقوق المدنية والسياسية،ط1،مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، سلسلة ركائز الديمقراطية، رام الله،1997، صـ11.

- **حل الجمعية بقرار من الجمعية العمومية**

جاء في المادة (62) تحل الجمعية في الحالات التالية:"1.بقرار من الجمعية العمومية بالأغلبية الموصوفة في نظام الجمعية الأساسي."[1]

المادة (42) من النظام الأساسي للجمعيات الأهلية تنص: 1.إذا لم تقم الجمعية الخيرية بتحقيق أغراضها أو عجزت عن ذلك فلمجلس الإدارة أو ثلث أعضاء الجمعية العمومية حق طلب اجتماع غير عادي للجمعية العمومية للنظر في حل الجمعية الخيرية والتصرف في أموالها 2. يكون قرار الحل صحيحا بموافقة ثلثي عدد أعضاء الجمعية العمومية. "[2]

للجمعية الأهلية الحق في حل نفسها اختياريا، ويشترط لصحة ذلك توافر الأغلبية المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعية، وهي ذاتها النسبة التي حددها قانون الجمعيات في المادة (23) والتي تشترط لصحة صدور قرار الحل موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء الهيئة العامة، وهذا تقديرٌمن المشرع لأهمية هذا القرار وأثره على وجود الجمعية، حيث يترتب عليه إنهاء الشخصية المعنوية للجمعية.

وهناك من يقول بأن اشتراط الأغلبية المذكورة في القانون لصدور قرار حل الجمعية مانعٌ من صدوره بناءً على أهواء بعض الأعضاء، كما من شأنه استقرار عمل الجمعية.[3]

تتفق الباحثة مع هذا الرأي نظراً لخطورة قرار الحل في إنهاء الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية، كما تجد أن المادة (42) من النظام الأساسي للجمعية حصرت حالة اتخاذ الجمعية العمومية لقرار حل الجمعية الأهلية في حالة عدم قيام الجمعية بأغراضها أو عجزها عن ذلك، مما يدعو للتساؤل ألا يجوز للجمعية العمومية أن تتخذ قرار حل الجمعية الأهلية لغير ذلك من الأسباب مثل عدم رغبة الأعضاء في العمل في الجمعية أو

---

[1]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2].النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[3].غسان القيشاوي، مراجعة قانونية بشأن حل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،غزة، صـ6

عدم تفرغهم للقيام بنشاطات وأعمال الجمعية أو الإشراف عليها، وبالتالي يحظر عليهم اتخاذ مثل هذا القرار؟

قرار الحل الاختياري يجب أن يستند إلى سبب موضوعي يبرره، ويفترض في الجمعية الأهلية أن تضمن نظامها الأساسي الأسباب التي تسوغ حلها اختيارياً، والأسباب التي تسوغ حل الجمعية اختيارياً تتلخص في دائرة استنفاذ الجمعية الأهلية تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها، أو عدم قدرتها على تحقيق أغراضها و خدمة أعضائها، أو عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها القانونية تجاه الغير ممن يتعاملون معه.[1]

ترى الباحثة أن عدم رغبة أعضاء الجمعية في خدمتها أو عدم قدرتهم على التفرغ لأعمال الجمعية أو الإشراف على إدارتها سيؤدي بالنتيجة إلى عدم تحقيق أغراضها التي قامت من أجلها وبالتالي فلا يوجد ما يمنع من اتخاذ الجمعية العمومية لقرار الحل، وإذا صدر القرار بالأغلبية المحددة في القانون والنظام الأساسي فهو يعني أن الجمعية فعلاً لن تستطيع تقديم خدماتها نظراً لاتخاذ ثلثي أعضائها قرار حلها وإنهاء وجودها، فالعمل الأهلي يقوم على التطوع ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية وفق ما قدمناه في الفصل الأول من هذه الدراسة.

وبشأن إجراءات الحل وكيفيته نصت المادة (63):"1. تبلغ الجمعية الدائرة بقرار الحل الصادر عن الجمعية العمومية خلال أسبوع من تاريخ اتخاذه.

2. ترفق الهيئة العامة محضر الاجتماع الذي تم فيه اتخاذ قرار الحل، مع قائمة بأسماء الحضور وتوقيعاتهم.

3.تقوم الدائرة بتنفيذ قرار الجمعية العمومية، وشطب تسجيل الجمعية من السجلات مع الإشارة إلى قرار الجمعية العمومية، بعد صدور قرار الوزير بذلك."[2]

---

[1].التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية،26 سبتمبر 2012، البند الخامس، صـ185، منشور على الموقع التالي:***www.gcclsa.org/download.php.pdf*** ، تاريخ الزيارة 2015/2/9.

[2]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

وبعد التحقق من صحة النصاب لاتخاذ قرار حل الجمعية الطوعي؛ تقوم دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بتنفيذ قرار الجمعية العمومية، وشطب تسجيل الجمعية من السجلات مع الإشارة إلى قرار الجمعية العمومية، بعد صدور قرار من الوزير بذلك.[1]

وقد أحسن المشرع في جعل قرار حل الجمعية الأهلية محصوراً بيد الجمعية العمومية كونها أعلى سلطة في الجمعية الأهلية، كما تبين لنا أن المشرع أحاط صدور مثل هذا القرار بشروط تتمثل في؛ اشتراطه لنصاب خاص للقرار وهو موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء الجمعية العمومية، إلزامه للجمعية بضرورة تبليغ دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بقرار الحل الصادر خلال أسبوع من تاريخ اتخاذه، مرفقاً به محضر الاجتماع الذي تم فيه اتخاذ قرار الحل مع قائمة بأسماء الحضور في اجتماع الجمعية العمومية.

تعتقد الباحثة أن إلزام المشرع للجمعية بتقديم محضر الاجتماع مع قائمة بأسماء الحضور في اجتماع الجمعية العمومية الذي تم فيه اتخاذ قرار الحل هو للتحقق من اتخاذ القرار وفق النصاب الذي حدده المشرع والتأكد من جدية القرار المتخذ، ذلك أن الأساس في وجود الجمعيات الأهلية هو تلبية حاجات مجتمعية، وتقديم خدمات للجمهور، وبإغلاقها أو حلها يتم حرمان جمهور المنتفعين من خدماتها، لذلك كان المشرع حريصاً على وجود نصاب لا يقل عن ثلثي عدد أعضاء الجمعية ونعتقد أنه كان موفقاً في تحديده لهذا النصاب كي لا يتخذ مثل هذا القرار الخطير من الأقلية في الجمعية الأهلية أو وفق الأهواء دون مراعاة لمصالح الجمهور المستفيد من خدمات الجمعية.

والسؤال هنا هل اشتراط القانون صدور قرار حل الجمعية عن الوزير هو عملية إجرائية لإتمام الحل أم أن للوزير اتخاذَ ما يراه مناسباً بشأن قرار الحل؟ بما في ذلك إلغاؤه أو وقف تنفيذه.

[1].وليد الدحنون، مراجعة قانونية حول حل الجمعية بقرار من وزير الداخلية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، غزة،2011، صـ5.

ترى الباحثة أن اشتراط القانون صدور قرار الحل عن الوزير ما هو إلا عملية إجرائية لإتمام الحل، ونرى أن قرار الوزير هو قرار كاشف عن إرادة الجمعية العمومية في حل الجمعية العمومية، فهو ليس سبباً للحل وإنما سبباً لإخراج قرار الحل إلى حيز الوجود، ذلك أن الوزير لا يملك رفض قرار حل الجمعية العمومية للجمعية الأهلية إذا صدر وفق النصاب الذي تطلبه القانون بغض النظر عن الأسباب التي دعتها لاتخاذ هذا القرار.

يعتبر قرار وزير الداخلية بحل الجمعية هنا بمثابة قرار كاشف، ذلك أن دور وزارة الداخلية اقتصر على الكشف عن إرادة أعضاء الجمعية في حلها، ولم يكن لإرادة الوزارة أي دور في هذا الشأن، فالتصرف الكاشف أو المقرر لا يكسب الشخص حقاً لم يكن له من قبل، بل أن للحق مصدراً آخر يسبق هذا التصرف، ويقتصر أثر التصرف على الكشف عنه.[1]

يبدو أن مفهوم استقلالية الجمعيات والهيئات كجزء من مؤسسات المجتمع المدني قد غاب عن ذهن المشرع، حيث طال تدخل الحكومة بشكل لا مبرر له كل جوانب عمل هذه المؤسسات بموجب مواد القانون بما في ذلك الجوانب الإدارية والتنظيمية، حيث يتبين من خلال نص المادة (44) أنه لوزير الداخلية حق إصدار قرار حل الجمعية إذا اقترع على حلها ثلثا أعضاء الجمعية العمومية ممن يملكون الحق بالتصويت على قرارات الجمعية العمومية.

تتفق الباحثة مع الآراء القائلة بهذا الشأن أنه أمر داخلي يقرره أعضاء الجمعية العمومية بمعزل عن رغبة الوزير،[2]وما هو إلا صورة من صور استمرار قبضة الحكومة على الجمعيات الأهلية.

---

[1]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ403

[2]. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية،1995، صـ21

والسؤال الذي يطرح في هذا الموضع من الدراسة هل يجوز لوزير الداخلية أن يسمح باستمرار عمل الجمعية رغم اقتراع ثلثي أعضاء هيئتها العامة على حلها؟ بمعنى أي إرادة ستنفذ؟ إرادة الجمعية العمومية للجمعية الأهلية؟أم إرادة وزير الداخلية؟

أشارت الباحثة فيما سبق إلى أن المشرع أوجب أن يتضمن نظام الجمعية الأساسي بياناً بالأجهزة التي تمثلها والأحكام المتعلقة بتكوين هذه الأجهزة وتغييرها وكيفية عملها، وأعطى الجمعية العمومية السلطة العليا في التعبير واتخاذ القرارات التي تتعلق بالجمعية، وباعتبار الجمعية العمومية تعبر عن إرادة الجمعية كشخص اعتباري أعطاه المشرع حق حل نفسه، فإنه لا يجوز لوزير الداخلية أن يرغم جمعية على الاستمرار في عملها إذا ما قرر أعضاؤها بالنصاب المحدد في القانون حلها، كما لا يجوز إرغام أحد بالانضمام إلى جمعية أو الاستمرار فيها، فأجاز لعضو الجمعية الانسحاب منها في أي وقت.

الفقرة (1) من المادة (63) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الأهلية أنها أوجبت على الجمعية الأهلية تبليغ دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بقرار الحل الصادر عن جمعيتها العمومية خلال أسبوع من تاريخ صدوره، وبذلك خالفت صراحة نص المادة (37/أ) من قانون الجمعيات الأهلية التي أوجبت على الجمعية تبليغ دائرة تسجيل الجمعيات بقرار الجمعية العمومية الذي يقضي بحل الجمعية فور صدوره وليس خلال أسبوع، ونعتقد أن المشرع قصد من الأسبوع هو وضع حد أقصى لتبليغ الإجراء؛ بحيث يجب على الجمعية تبليغ قرارها للدائرة فور صدوره وبحد أقصى أسبوع من تاريخ اتخاذ القرار لذلك ترى الباحثة ضرورة إعادة صياغة تلك المادة لإزالة التناقض الظاهر.

- **اندماج الجمعية الأهلية**

اندماج الجمعية الأهلية يعتبر أحد صور نهاية الجمعية الأهلية، ويترتب عليه فقدانها لشخصيتها المعنوية.[1]حيث عرف المشرع الاندماج بأنه:"توحيد جمعيتين أو هيئتين أو

[1].رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ404

أكثر في جمعية واحدة ذات شخصية معنوية جديدة."[1]وهذا التعريف هو أيضاً ما أجمع عليه فقهاء القانون حيث عرفوا الاندماج بأنه:" اتحاد شخصين اعتباريين أو أكثر بشخصية اعتبارية واحدة.[2]

فصل المشرع إجراءات الاندماج في المادة (39) من اللائحة التنفيذية:"1.يجوز لجمعيتين مسجلتين أو أكثر الاندماج معاً دون أن يؤثر ذلك على حقوق الآخرين تجاه كل منهما قبل الدمج.

2.يقدم طلب الاندماج على النموذج المعد لذلك إلى الدائرة.

3.يقدم طلب الاندماج من قبل ممثل واحد على الأقل عن كل جمعية تنوي الاندماج.

4.يجب أن يكون قرار الاندماج مصادقاً عليه من قبل الجمعيات العمومية للجمعيات طالبة الاندماج، وفقاً للنظام الأساسي الخاص بكل جمعية."[3]

منح المشرع حق الاندماج للجمعيات الأهلية، بشرط أن تكون مسجلة وفقاً لأحكام القانون، على أن هذا الإجراء يستلزم تقديم طلب على نموذج خاص تعده وزارة الداخلية لهذا الغرض، وألزم المشرع تقديم هذا الطلب من قبل ممثل واحد على الأقل عن كل جمعية تريد الاندماج، وهذا يعني أنه يجوز أن يقدم طلب الاندماج من قبل أكثر من ممثل عن الجمعية طالبة الاندماج، وهذا الممثل يجب أن يتم تفويضه لتقديم طلب الاندماج من قبل الجمعية العمومية للجمعية، نظراً لأن قرار الاندماج يشترط فيه المشرع مصادقة الجمعية العمومية التي تختار ممثلها للقيام بالإجراء في ذات قرارها بالاندماج.

اشترط المشرع في طلب الاندماج أن يتضمن أسماء الجمعيات التي تطلب الاندماج وعناوينها وأرقام تسجيلها لدى الوزارة،[4]واسم الجمعية الجديدة التي ستنتج عن الاندماج،

---

[1].مادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000،مرجع سابق.

[2]. خالد وليد الحداد، مهند وليد الحداد، المدخل لدراسة علم القانون (نظرية الدولة، نظرية القانون، نظرية الحق)، مؤسسة الوراق للنشر،عمان،2008،صـ421

[3]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[4].ذلك أنه يترتب على تسجيل كل جمعية منحها شهادة تتضمن رمزاً للمنطقة التي تمارس فيها نشاطها، ورقم خاص بها يطبع بجانب اسمها، وهذا الرقم لا يكرر، بحيث يتم منح الأرقام للجمعيات بشكل تسلسلي.

وأهدافها والنشاط الأساسي للجمعية الجديدة، بالإضافة إلى نظام أساسي جديد خاص بالجمعية الجديدة يشتمل على جميع المعلومات والبيانات الأساسية التي ألزم المشرع النص عليها في النظام الأساسي لأيّة جمعية أهلية.[1]

يصدر قرار الجمعية العمومية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العمومية المسددين لالتزاماتهم وفق ما جاء في القانون أعلاه، وما جاء في المادة (44) من النظام الأساسي النموذجي:"يحق للجمعية الخيرية بأغلبية ثلثي أعضائها الاتحاد أو الاندماج مع جمعية أو هيئة أخرى وفقا لأحكام القانون".[2]

جعل المشرع المدة اللازمة لتسجيل الجمعية الجديدة الناتجة عن الاندماج شهر واحد، حيث نص في المادة (41) من اللائحة التنفيذية:" بعد التحقق من صحة المعلومات الواردة في الطلب، واحتواء النظام الأساسي على المعلومات المبينة في المادة (14) من هذه اللائحة، يتم إصدار قرار الموافقة على طلب إدماج الجمعيات المسجلة، وذلك خلال شهر من تاريخ تقديم طلب الإدماج."[3] وهذا بخلاف تقديم طلب تسجيل جمعية أهلية حيث حدد المشرع مدة شهرين لتسجيلها، ونرى أن السبب يعود إلى أن الإجراءات التي يحتاجها الاندماج أقل نظراً لكونه يحصل بين جمعيات مسجلة لدى الوزارة وتقوم بنشاطاتها بخلاف طلب تسجيل جمعية أهلية لمرة واحدة.

المشرع الفلسطيني لم يمنح لجهة الإدارة (وزارة الداخلية) صلاحية اتخاذ القرار في تلقاء نفسها لإدماج أية جمعية مع غيرها، وإنما يكون بقرار من الجمعيات التي تقوم به تبعاً لاحتياجاتها أو لتحقيق التناسق بين الخدمات التي تؤديها أو غيرها من الأسباب التي تراها كفيلة لحسن تحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها، لذا لا يجوز أن يصدر قرار الاندماج من قبل وزارة الداخلية بناء على ما ترتئيه وحدها، وإلا فإنه يكون معيباً بعدم الاختصاص.

---

[1].مادة (40) من قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2].النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

[3]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

نهاية الجمعية الأهلية طوعاً قد يتم إما بقرار حل تتخذه الجمعية العمومية بموافقة أغلبية ثلثي عدد أعضائها، أو باندماج الجمعية الأهلية المسجلة وفق القانون في جمعية أهلية أخرى قائمة ومسجلة وفق القانون أيضاً، بحيث تذوب الشخصية المعنوية لكليهما وتنتهي لينتج جمعية أهلية جديدة لها أهداف ونظام أساسي جديد وتتمتع بشخصية معنوية جديدة.

المطلب الثاني

الحل الإداري (الجبري) للجمعية الأهلية

يقصد بالحل الإداري أو الجبري صدور قرار حل الجمعية من قبل جهة الإدارة دون موافقة الجمعية العمومية على قرار الحل، بل ودون الالتفات لموافقتها من عدمه، وفي هذه الحالة يصدر قرار إداري من وزير الداخلية بحل الجمعية، وهذا القرار هو تصرف منشئ هو الذي يخلق وضعاً أو حقاً جديداً أصلاً.[1]

نصت المادة (43) من النظام الأساسي النموذجي:"للوزارة الحق في حل الجمعية الخيرية في الحالات الآتية:-1.إذا لم تباشر الجمعية الخيرية أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها وذلك بعد إنذارها.2.إذا خالفت الجمعية الخيرية نظامها الأساسي أو القانون مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطيا بذلك.3.إذا تصرفت الجمعية الخيرية في أموالها على غير الأوجه المحددة لها.4.إذا قدمت للوزارة أو أي جهة رسمية أخرى بيانات غير صحيحة.5.إذا خالفت أي حكم من أحكام القانون أو النظام العام أو الآداب العامة".[2]

أيضاً تناول المشرع إنهاء الشخصية القانونية للجمعيات الأهلية وما يترتب على هذا الإنهاء في المادة (37) من القانون التي جاء فيها:"تحل الجمعية في الحالات التالية:"1.صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية ويجب أن يبلغ القرار فور صدوره للوزارة.

---

[1]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ403

[2]. النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الأهلية.

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 يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً.

3.إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة." [1]

وفق ما جاء في قانون الجمعيات فإن هذا النوع من الحل يقوم على وجود واحد أو أكثر من الأسباب التالية:

- **الأول يتمثل في؛ عدم مباشرة الجمعية لأعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها؛**[2]

اشترط القانون على وزارة الداخلية في حال قيام هذا السبب في الجمعية أن تقوم بإنذار الجمعية كتابياً لتصحيح هذه المخالفة قبل إصدار قرار الحل، ولم يحدد القانون المدة الزمنية المتاحة للجمعية لتصحيح المخالفة منذ توجيه الإنذار لها، والتي يجوز بعدها لوزير الداخلية إصدار قرار الحل.

ولكن اللائحة التنفيذية للقانون فصلت هذا الأمر حيث جاء في المادة (64):" 1.يمكن للدائرة توجيه إنذار خطي إلى الجمعية التي لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ التأسيس.

2.يتضمن الإنذار إمهال الجمعية مدة ثلاثة أشهر للمباشرة في أعمالها الفعلية.

3.تقوم الجمعية المنذرة بإشعار الدائرة فور مزاولتها أعمالها الفعلية."[3]

تستنتج الباحثة من الفقرة (3) من المادة المذكورة أن المشرع ألزم الجمعية المنذرة بسبب عدم ممارسة أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها بإشعار دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بأنها باشرت في مزاولة أعمالها الفعلية، فإذا لم تقم الجمعية

[1].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 20.

[2].مادة (2/37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

بتقديم الإشعار المذكور للوزارة ولو كانت فعلاً قد باشرت أعمالها فإن قرار حل الجمعية يقع صحيحاً.

حددت المادة (66) شروط قرار وزير الداخلية بإلغاء تسجيل الجمعية الأهلية فنصت:"1.يجب أن يكون قرار الوزير بإلغاء تسجيل الجمعية مسبباً وخطياً.
2.في جميع حالات إلغاء التسجيل، يحق للجمعية الطعن في قرار الوزير أمام المحكمة المختصة، وللجمعية مواصلة عملها إلى حين صدور قرار قضائي نهائي أو مؤقت بتوقيفها عن العمل أو حلها."[1]

ألزم المشرع وزير الداخلية بتسبيب قراره بإلغاء تسجيل الجمعية ، أي إيضاح الأسباب التي استندت إليها الوزارة في توجيه الإنذار، والتي تبين لها من خلالها عدم قيام الجمعية بممارسة أعمال فعلية، ويكون هذا التسبيب في كتاب خطي، فلا يجوز للوزارة الاستناد إلى إنذار الجمعية شفاهة، فإن قامت بحل الجمعية دون إبراز كتاب الإنذار الخطي تكون قد خالفت القانون.

يحق للجمعية الأهلية التوجه لمحكمة العدل العليا للطعن في قرار الحل الصادر بحقها، وفق ما جاء في نص المادة (1/38) من القانون التي جاء فيها:"في حالة صدور قرار من الوزير بإلغاء تسجيل أية جمعية أو هيئة يجب أن يكون القرار مسبباً وخطياً، ويحق للجمعية أو الهيئة الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا."[2]

يقول الدكتور "عدنان عمرو" بإيجابية النص الوارد في المادة (66) أعلاه والتي تجيز للجمعية التي أقامت دعوى لدى القضاء للطعن في القرار الصادر بحلها من وزير الداخلية بممارسة عملها إلى أن يصدر قرار نهائي أو مؤقت من المحكمة يقضي بوقفها أو حلها، وذلك لأن وقف التنفيذ في الأصل يحتاج إلى قرار قضائي مستعجل، ومثل هذا القرار لا يصدر بالسرعة المطلوبة، كما أن الوزارة تستطيع إلغاءه بقرار قضائي مضاد،

[1]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

ويستلزم صدوره توفر شرطي الجدية والاستعجال اللذين يخضع تقديرهما لسلطة القاضي، وبالتالي فإن وجود مثل هذا النص في القانون يجنب الجمعية الضرر الذي قد يلحق بها من جراء وقف نشاطاتها، حيث أنه في الجمعيات التي طعنت لإلغاء قرارات الحل الصادرة بشأنها أو بتغيير مجالس إدارتها خلافاً للقانون قبل إقرار قانون الجمعيات لسنة 2000، توقفت عن العمل نهائياً رغم صدور حكم قضائي لصالحها؛ نظراً لصدور الحكم القضائي بعد سنوات عدة من صدور القرار الإداري بحقها والمطعون فيه.[1]

ترى الباحثة في نص المشرع على حق الجمعية الأهلية المحلولة في الاعتراض على قرار حلها ضامناً لعدم تعسف الإدارة ومن ثم استغلالها لسلطتها وصلاحياتها بمواجهة الجمعيات القائمة، فضمنت حق الأفراد في التوجه إلى القضاء كما ضمنت حق الجمعية في الاستمرار في أداء عملها خلال إجراءات الطعن، ويعد اشتراط القانون بنص صريح تسبيب الإدارة لقرارها بحل الجمعية الركيزة الأساسية التي من شأنها الحد من انحراف الإدارة عن الغاية التي قصدها المشرع والتعسف في ممارسة صلاحيتها.

إعطاء وزير الداخلية حق إلغاء تسجيل الجمعية بدلاً من جهة القضاء، صورة من صور استمرارية سياسة القبضة للسلطة على المنظمات الأهلية، كما يمثل تقليصاً للهامش الديمقراطي المتاح، كما يمثل تراجعاً عن قوانين الجمعيات في البلدان العربية المجاورة.[2]

عدم مباشرة الجمعية الأهلية لنشاطها خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها لدى الوزارة يحمل قرينة على انتفاء جديتها ورغبتها في العمل، ولكن يجب البحث عن هذه النية من خلال إخطار الجمعية بعاقبة عدم ممارستها للعمل، وإمهالها فترة من الزمن كما نص المشرع تصل إلى ثلاثة أشهر لتثبت جديتها، وفي حال انتهاء مدة الإنذار وعدم تصويبها لأوضاعها القانونية يتم اتخاذ المقتضى القانوني بحقها ولكن ترى الباحثة أن يتم عن

[1]. عدنان عمر، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين، مرجع سابق،صـ21-22

[2].سوزان تيسير عبد السلام، حل الجمعيات في ظل إعلان حالة الطوارئ في (فلسطين ومصر والأردن) دراسة مقارنة، جامعة بيرزيت، برنامج الدراسات العليا،2007-2008،صـ10.

طريق جهة القضاء المختص بعد تزويده بنسخة عن ملف الجمعية والإنذار الموجه للجمعية.

حظر المشرع على وزارة الداخلية إلغاء تسجيل الجمعية إذا كان سبب عدم ممارستها لنشاطها خلال العام الأول من تسجيلها ناجم عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادتها وفق ما أشارت إليه المادة (2/37) من القانون السابق ذكرها، و المادة (64) التي جاء فيها:".4.إذا كان عدم مزاولة الجمعية لأعمالها ناتج عن ظروف قاهرة يجب إعلام الدائرة بذلك.

5.في حال عدم وجود ظرف قاهر وعدم تلقي الدائرة الإشعار المشار إليه في الفقرة (3) من هذه المادة من الجمعية المنذرة، ترفع توصيتها بإلغاء تسجيل الجمعية إلى الوزير الذي له إصدار قرار بذلك."[1] فما المقصود بالظروف القاهرة في هذه المادة؟

الظرف الطارئ المراد به هنا هو الظرف الاستثنائي العام مثل قيام حرب أو زلزال أو فيضان أو وباء،[2]وأن يكون غير متوقع ولا يمكن تفاديه؛ بحيث لا يمكن التغلب عليه باستعمال طرق أخرى.[3]

حتى نستطيع الأخذ بوجود الظرف القاهر الذي منع الجمعية من ممارسة نشاطها باعتباره التزاماً مفروضاً عليها بموجب نظامها الأساسي وقانون الجمعية، يجب أن تتوافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة والتي تتمثل في وجود حوادث استثنائية غير خاصة بل عامة تشمل كافة الناس مثل انتشار وباء حرب ارتفاع أسعار باهظ، وأن تكون هذه الحوادث ليس في الوسع توقعها، وأن تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلاً.[4]

---

[1]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2].جميل الشرقاوي، النظرية العامة للالتزام، القاهرة، دار النهضة العربية1995،صـ358.

[3].فؤاد محمد معوض، دور القاضي في تعديل العقد،ط1، مطابع حلبي، دمنهور، مصر،صـ218–219.

[4].عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الأول(نظرية الالتزام بوجه عام)،مصادر الالتزام، ط3،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،2000، صـ717–723.

فالمشرع استثنى بشكل صريح الجمعيات التي تعود أسباب عدم ممارستها لأعمالها المحددة في نظامها الأساسي لظروف غير متوقعة وناشئة عن سبب أجنبي لا يد للجمعية بوجوده أو قيامه؛ حيث لا دخل لإرادتها فيه.[1]

- **مخالفة النظام الأساسي للجمعية مخالفة جوهرية**

يعتبر النظام الأساسي أحد المرجعيات القانونية والإدارية للجمعية وتلزم الجمعية به وبما تضمنه من أحكام، وتعتبر مخالفتها له مبرراً لإنذار الجمعية بالحل، حيث نص المشرع:" تحل الجمعية في الحالات التالية:"إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة."[2]

المشرع اشترط على جهة الإدارة في كلتا الحالتين أن تقوم بإخطار الجمعية وإنذارها قبل اتخاذ أي إجراء بحقها، ويعتبر الإنذار عملاً أساسياً وشرط جوهرياً يترتب على صحته صحة ما بعده من إجراءات، ويترتب على بطلانه بطلان ما يعقبه من إجراءات، وإذا لم تقم الإدارة بإنذار الجمعية يترتب على ذلك بطلان إجراءاتها.[3]

تضمنت اللائحة التنفيذية في المادة (65) الخطوات الواجب اتخاذها في حال مخالفة الجمعية الأهلية لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية فجاء فيها:"1.تقوم الدائرة بتوجيه إنذار خطي إلى الجمعية التي تقوم بمخالفة جوهرية لنظامها الأساسي.2.يتضمن الإنذار شرح طبيعة المخالفات الجوهرية التي ارتكبتها الجمعية، والمواد التي تمت مخالفتها من النظام الأساسي، كما يتضمن إمهال الجمعية مدة ثلاثة أشهر لتصحيح أوضاعها.3.تعلم الجمعية الدائرة بالإجراءات التي اتخذتها لتصحيح المخالفات المبينة في الإنذار المشار إليها في الفقرة (2) من هذه المادة.4.في حال عدم قيام الجمعية بتصحيح أوضاعها خلال ثلاثة

[1].أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب،1978،صـ189.

[2].مادة (3/37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3]. وليد الدحنون، مراجعة قانونية حول حل الجمعية بقرار من وزير الداخلية، مرجع سابق،صـ6

أشهر من تاريخ إنذارها، ترفع الدائرة توصيتها بإلغاء تسجيل الجمعية إلى الوزير الذي له إصدار القرار بذلك."[1]

أي أن إنذار الجمعية عبر الهاتف أو بالطرق الإلكترونية كالفاكس أو البريد الإلكتروني غير جائز، فاشتراط المشرع أن يكون الإنذار خطياً يلقي على عاتق جهة الإدارة إثبات قيامها بالإنذار، ما يتطلب تسليم الجمعية لهذا الإنذار، وإثبات ذلك بالبينة الخطية؛ حيث يكون ورقياً يسلم لرئيس مجلس الإدارة أو أحد أعضاء المجلس، أو للمدير التنفيذي للجمعية، ويوقع المستلم على استلامه للإنذار مع ذكر اسمه وصفته.

ترى الباحثة أن المشرع اشترط في القرار الإداري الصادر بحل الجمعية التسبيب، أي توضيح الحالة القانونية والواقعية التي دفعت الوزير لإصدار قرار الحل، ويعتبر اشتراط المشرع الصريح تسبيب ذلك القرار من أهم الضمانات التي تحول دون تعسف الإدارة واستغلالها غير المشروع لسلطتها وصلاحياتها لإدراكها بأن تسبيب القرار وتحديد الدوافع المادية والقانونية التي دفعت إلى اتخاذه سيخضع في تحديد ملاءمته ومدى مشروعيته ومطابقته للقانون لرقابة القضاء الإداري.[2]

عادة ما تواجه هذه الطريقة صعوبة نظراً لعدم وجود عنوان صحيح أو واضح للجمعية، كذلك عدم وجود أرقام هواتف لأعضاء مجلس الإدارة أو تغييرها الأمر الذي يُصَعِّب على الوزارة مسألة تبليغ الإنذار.[3]

ترى الباحثة أنه بإمكان جهة الإدارة في حال تعذر التبليغ في موطن الجمعية أو لممثلها بصفة شخصية، أن تجري التبليغ بواسطة النشر في صحيفتين محليتين وتبليغ الجمعية بمراجعتها وتبليغ عنوانها والقيام بتصويب المخالفات، وإمهالها ثلاثة أشهر تحت طائلة المسؤولية بالحل، وهذا قياساً على أحكام التبليغ الخاصة بتبليغ الورقة القضائية.

---

[1].قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

[2]. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت،1992،صـ335.

[3].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـ81

وفقاً لأحكام المادة (16) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني؛ فإنه فيما يتعلق بالشركات والجمعيات والأشخاص الاعتبارية الأخرى تسلم في مراكز إدارتها الرئيسة، أو للنائب عنها قانوناً، أو لأحد القائمين على إدارتها.[1]

إذا تبين للمحكمة تعذر التبليغ وفقاً للأصول المتقدمة، فإنه يحق لطالب التبليغ أن يستصدر أمراً من المحكمة بتعليق صورة من الورقة القضائية على لوحة إعلانات المحكمة، وصورة أخرى في محل ظاهر للعيان في آخر محل إقامة للمطلوب تبليغه، ونشر بيان موجز عن موضوع التبليغ في إحدى الصحف المحلية.[2]وقد قضت محكمة التمييز الأردنية أن التبليغ لمجهول مكان الإقامة بواسطة النشر يعتبر تبليغاً صحيحاً.[3]

هذا ما يمكن إعماله بشأن الجمعيات المراد تبليغها بأنها خالفت القانون وأنها ستكون عرضة للحل في حال عدم مراجعة الوزارة خلال ثلاثة أشهر، ونعتقد أن خطورة قرار الحل تقتضي اتباع هذه الإجراءات، كما أنه لا يجوز ترك الجمعيات التي لا تعمل أو تخالف القانون على حالها بحجة تعذر تبليغ الإنذار، وهنا يقع على عاتق جهة الإدارة التواصل المستمر مع الجمعيات وذلك كي تقوم بعملها وفق الشكل المطلوب منها.

يؤخذ على المشرع إعطاؤه هذه السلطة لوزارة الداخلية، فالأولى أن تمنح هذه الصلاحية للقضاء، ويكون دور وزارة الداخلية فقط تنفيذ الحكم القضائي بهذا الشأن.[4]

يقترح الدكتور "عدنان عمرو" أن يكون هناك تدرج بالعقوبات في حال مخالفة الجمعية للقانون بحيث تكون هناك إجراءات رقابية تنطوي على تدرج بالعقوبات مثل لإنذار والتغريم والوقف عن مزاولة النشاط لمدة قصيرة ومن ثم الإنذار النهائي بالحل.[5]

---

[1].قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001، منشور في العدد(38) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ (2001/9/5)،صـ5

[2].مادة (20) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، مرجع سابق.

[3].تمييز حقوق (85/565)، مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1986،صـ1527.

[4]. وليد الدحنون، مراجعة قانونية حول حل الجمعية بقرار من وزير الداخلية، مرجع سابق،صـ7

[5].عدنان عمر، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين، مرجع سابق،صـ21

انتقد المشرع لاستخدامه مصطلح المخالفة الجوهرية، الذي رتب عليه نتائج شديدة الخطورة أعطت لوزارة الداخلية حق حل الجمعية، فهو مصطلح غير جامع وغير مانع، مما يثير تساؤلات مثل ما هو الخطأ الجوهري؟ ومن الجهة الأقدر على تفسير القانون لمعرفة ما إذا كان الخطأ جوهرياً أم لا ؟[1]

تم طرح مثالاً لتوضيح المشكلة المترتبة على استخدام هذا المصطلح يتمثل في قرار وزارة الداخلية في حل جمعية الإنسان التنموية بحجة مخالفتها المادة(5/43) من نظام الجمعية الأساسي، واقتراف أعضاء الجمعية لأفعال لا أخلاقية مخلة بالنظام العام والآداب العامة، ولهذا عند طعن الجمعية في القرار أمام المحكمة، فإنها ألغته نظراً لإثبات أعضاء الجمعية عدم صحة السبب الذي بني عليه قرار الحل.[2]

عبارة الخطأ الجوهري الفضفاضة أعطت مجالاً لجهة الإدارة للتعسف في استعمال سلطتها، مما جعل الاختلاف في الرأي السياسي والاتصال بالجهات المانحة في شطري الوطن مخالفة جوهرية تستوجب الحل، وهذا أعطى مجالاً لإضفاء النظرة الحزبية الضيقة في تفسير القانون.[3]

ترى الباحثة أن استخدام هذا المصطلح من شأنه أن يعطي صلاحيات واسعة لوزير الداخلية من أجل حل الجمعيات الأهلية، وبالتالي فهو بحاجة لتضييق نطاق إعماله، وحصر المخالفات التي تستوجب الحل، وهذا كي لا يستخدم هذا المصطلح كذريعة لجهة الإدارة لتتعسف في استعمال سلطتها وتسلطه كسيف على رقاب الجمعيات الأهلية.

يرى الباحث "وليد الدحنون" أن المخالفة الجوهرية لنظام الجمعية الأساسي تعني تلك المخالفة التي تمس أياً من البيانات الموضوعية التي اشترط القانون صراحة ضرورة

---

[1].وليد الدحنون، مراجعة قانونية حول حل الجمعية بقرار من وزير الداخلية، مرجع سابق،صـ7

[2]. وليد الدحنون، مراجعة قانونية حول حل الجمعية بقرار من وزير الداخلية، مرجع سابق،صـ7

[3]. مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، مراجعات قضائية، قراءة في ثلاثة أحكام قضائية صادرة عن محكمة العدل العليا في غزة، مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في حرية تشكيل الجمعيات والانتماء إليها في قطاع غزة،2013،صـ11

توفرها في نظام الجمعية أو الهيئة، والتي كان لهـا الاعتبـار الأساسـي فـي حمـل الـوزارة على قبول تسجيل الجمعية أو الهيئة واعتمادها.[1]

تفيد سجلات دائـرة تسـجيل الجمعيـات فـي وزارة الداخليـة بتـاريخ (2013/10/3) قيـام الدائرة خـلال العـامين (2012 و 2013) بتوجيـه (450) إنـذار خطـي للجمعيـات بسـبب مخالفة النظام الأساسي للجمعية وبسبب عـدم ممارسـة النشـاط الفعلـي، وقـد تلقـت الـدائرة (31) إشعار من جمعيات قامت بتصحيح مخالفاتها فقط دون الباقي.[2]

عدد الجمعيات التي تم إنـذارها كبيـر يتجـاوز الأربعمائـة ولكـن الجمعيـات التـي قامـت بتصويب أوضاعها قليل جداً، ترى الباحثة أن هذا يعكس عدم فاعلية العمل الأهلي.

يعتبر من المخالفات الجسيمة التي تبرر حل الجمعية؛ تصـرف الجمعيـة بأموالهـا علـى غيـر الأوجه المحددة لها، خروج الجمعية الأهلية عن أهـدافها، اشـتغال الجمعيـة الأهليـة بـالأمور السياسية، إذا رفضت الجمعية الأهلية التفتيش عليها أو قـدمت بيانـات غيـر صـحيحة بقصـد التضليل.[3]

بينما يرى الباحث "أحمد ذبالح" أنه يعتبـر مـن المخالفـات الجسـيمة التـي تسـتوجب إنـذار الجمعية بالحل؛ انتهاء مدة مجلس إدارة الجمعية المحددة فـي نظامهـا الأساسـي دون أن تقـوم الجمعية بإجراء انتخابات جديدة لانتخـاب مجلـس إدارة جديـد، أو عـدم عقـد مجلـس الإدارة أو الجمعية العمومية الحد الأدنى لاجتماعـاتهم، أو عـدم تسـليم التقـارير الماليـة والإداريـة السنوية لوزارة الاختصاص أو وزارة الداخلية، أو ممارسة نشـاط غيـر مـذكور فـي النظـام الأساسي للجمعية.[4]

---

[1].وليد الدحنون،مراجعة قانونية حول حل الجمعية بقرار من وزير الداخلية، مرجع سابق،صـ8

[2].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق،صـ80.

[3]. التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعـاون، وثـائق جـدول أعمـال الـدورة التاسـعة والعشـرين لمجلـس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لـدول الخلـيج العربيـة،26 سـبتمبر 2012، البنـد الخامس،صـ187، منشـور على الموقع التالي:*www.gcclsa.org/download.php.**pdf***، تاريخ الزيارة 2015/2/9.

[4].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق،صـ80.

لا تتفق الباحثة مع الرأي الأخير، ذلك أن الأمور المذكورة لا يمكن القول بأنها لا تشكل مخالفة، بل هي مخالفة وتستوجب اتخاذ إجراء كي تقوم الجمعية بتصويب الخلل، ولكنها ليست جسيمة لدرجة تبرر حل الجمعية، ونتفق مع الرأي القائل بضرورة وجود تدرج في التدابير التي تتخذ بحق الجمعيات الأهلية في حالة ارتكابها أية مخالفة، ولكن لا نؤيد مساواة الإجراء المتخذ بشأن كافة المخالفات، ونعتقد بصحة الرأي القائل بأن تصرف الجمعية على غير الأوجه المحددة لها، وخروجها عن أهدافها واشتغالها بالأمور السياسية.[1]

تقديم بيانات خاطئة بقصد التضليل من المخالفات الجسيمة التي تستوجب توجيه الإنذار بالحل للجمعية، ولكن عدم عقد الاجتماعات الدورية أو التأخير في تسليم التقارير الإدارية أو المالية نعتقد أنها بحاجة إلى عقوبة أقل خطورة من الإنذار بالحل، كأن يوجه لفت نظر تحت طائلة المسؤولية ومن ثم غرامة ومن ثم إنذار بالحل.

إذا كان الاشتغال بالأمور السياسية مبرراً لحل الجمعية الأهلية، لا بد للمحكمة أن توضح في حيثيات حكمها ماهية الأعمال السياسية التي مارستها الجمعية بشكل يبرر حل الجمعية، فكي يكون تسبيب الحكم صحيحاً يجب أن تكون أسباب الحكم مفصلة وواضحة بعيداً عن الأسباب المجملة أو المبهمة وبعيدة عن الإيجاز المخل وكل ما من شأنه الحيلولة دون معرفة صحة الحكم في التطبيق القانوني على الواقعة.[2]

---

[1].من ذلك ما قامت به وزارة الداخلية الفلسطينية على إثر الانقسام الفلسطيني باتخاذ قرار بحل جمعية تطوير الطفل الخيرية، فطعن ممثل الجمعية لدى محكمة العدل العليا في قرار وزير الداخلية رقم (2010/24) لمخالفته للقانون من وجهة نظر الجمعية، ولكن المحكمة رفضت طلب المستدعي وبررت حكمها بأن الجمعية مارست النشاط السياسي مخالفة بذلك القانون، وألزمت المستدعي بالرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة. وهذا الحكم جاء مخالفاً للمبادئ الدستورية التي نص عليها القانون الأساسي ومخالف للأحكام العامة لقانون الجمعيات الخيرية؛ حيث بني الحكم على عبارات غامضة مبهمة كالاشتغال بالعمل السياسي، حيث بني الحكم على رؤية حزبية.مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، مراجعات قضائية، قراءة في ثلاثة أحكام قضائية صادرة عن محكمة العدل العليا في غزة، مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في حرية تشكيل الجمعيات والانتماء إليها في قطاع غزة،2013،صـ2–10

[2].طارق محمد الديراوي، ضمانات وحقوق المتهم في قانون الإجراءات الجزائية،2005،صـ336.

الأعمال التي تقوم بها الجمعيات والتي تخل بالنظام العام للدولة، مثل قلب نظام الحكم أو قلب الحكومة أو تخريب أو إتلاف أموال الحكومة، تعتبر غير مشروعة ويجب أن يعاقب مقترفها على تلك الأعمال وحل الجمعية.[1]

ترى الباحثة أن اعتبار الاشتغال في الأعمال السياسية مبرراً لحل الجمعية الأهلية، وتوجيه الاتهام للجمعية الأهلية بممارستها ما من شأنه الإساءة بأي شكل لنظام الحكم القائم، يقتضي أن يتضمن القرار الصادر من جهة الإدارة وكذلك القضاء في حال التوجه إليه الأعمال السياسية التي مارستها الجمعية بشكل مفصل والتي تبرر حل الجمعية وتحديد ماهية الأعمال التي تعد عملاً سياسياً في القانون بدلاً من ترك تقديرها لجهة الإدارة.

تشير الوقائع المنشورة في تقارير المنظمة العربية لحقوق الإنسان إلى وجود انتهاكات للحق في تشكيل الجمعيات تتمثل أغلبها بعدم الاعتراف القانوني بوجود بعض الجمعيات التي لم تسمح السلطة المختصة بإضفاء الشرعية عليها، أو بوقف نشاطات بعض الجمعيات أو حلها نهائياً لأسباب غير مبررة قانوناً.[2]

قامت وزارة الداخلية بحل جمعيات بحجة عدم تقديم التقارير الإدارية والمالية من ذلك ما قضت فيه محكمة العدل العليا: "إن الإنذار بحل الجمعية المؤرخ في (2009/10/4) الموجه من وزارة الداخلية لا يحمل ختم الوزارة ولا ما يفيد استلامه من أي من العاملين في الجمعية، كما نفى ممثل المستدعي في شهادته بالقسم أمام هذه المحكمة بأن يكون قد تسلم هذا الإنذار، ولما كان من الثابت بأن الجمعية المستدعية قد أعدت ميزانيتها للأعوام 2008،2009 بواسطة المحاسب المعتمد وحسب الأصول، وحيث ثبت لهذه المحكمة بأن للجمعية نشاطات خيرية مقبولة ولها رصيد حسن من العلاقات الطيبة مع إدارات الدولة ومؤسساتها وتقوم بتنفيذ مشاريع هامة تحقق مصلحة عامة، وحيث أن البيانات التي

[1].غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية،ط2، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 1997،صـ152.

[2]. سعدى محمد الخطيب، حقوق الإنسان بين التشريع والتطبيق،ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،2009، صـ138.

استمعت إليها المحكمة أكدت عدم بناء القرار على سبب صحيح مما يعني أن هناك خللاً رئيساً أصاب أحد أركان القرار الإداري الأمر الموجب لإلغائه، ولهذا قررت المحكمة قبول الطلب من الناحية الشكلية لتقديمه في الميعاد القانوني، وفي الموضوع بإلغاء القرار رقم (2010/1) الصادر عن وزير الداخلية بتاريخ (2010/1/13) القاضي بحل جمعية شباب من أجل فلسطين وتعيين مَصَفٍّ لها."[1]

ترى الباحثة أن الحكم بني على صحيح القانون، حيث أشارت المحكمة في قرارها إلى أن طلب إلغاء قرار وزير الداخلية قدم ضمن الأجل القانوني، ذلك لأن القانون حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه.

كما أن المحكمة أعملت ولايتها المقررة قانوناً في الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، حيث قضت ببطلان قرار وزارة الداخلية لانعدام سببه حيث تبين وجود تقارير خاصة بالجمعية، بالإضافة إلى أن قرار وزارة الداخلية بإنذار الجمعية والذي استند عليه قرار الحل معيب شكلاً نظراً لعدم صدوره بالشكل المقرر قانوناً، وبالتالي فهو باطل ويترتب عليه بطلان الإجراء اللاحق له وهو قرار الحل.

فصلت الباحثة الأسباب التي تؤدي إلى حل الجمعية والتي حصرها القانون، والتي تحظر على جهة الإدارة أن تحل الجمعية الأهلية لغير الأسباب المذكورة سابقاً ودون اتخاذ الإجراءات التي نص عليها القانون، حظرت على جهة الإدارة إغلاق الجمعيات ووقفها عن ممارسة نشاطها تحت أية ذريعة كانت وهذا إعمالٌ لأحكام المادة (41) من القانون التي جاء فيها:"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."[2]

[1].حكم محكمة العدل العليا،غزة،في الدعوى رقم (2010/28)، بتاريخ (2010/4/20)

[2]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية حيث قضت:"لا نجد أي نص يخول المستدعى ضده (وزارة الداخلية) إصدار القرار الطعين، فجعل ما يختص به وزير الداخلية وفقاً لأحكام المادة (38) من القانون، وبموجب المادتين (4/4) و(65) من اللائحة التنفيذية هو إصدار القرار بإلغاء تسجيل الجمعية وحلها إذا ما توافرت الأسباب الموجبة لذلك، وبعد اتخاذ الإجراءات التي رسمها المشرع، أما إصدار القرار بإغلاق الجمعية فإننا نجد بأنه لا يجوز إلا بناءً على قرار صادر من سلطة قضائية وفقاً لنص المادتين (2/38) و(41) من القانون والمادة (66) من اللائحة التنفيذية المشار إليها، لكل ما تم بيانه ودونما حاجة للوقوف على باقي أسباب الطعن، ولما كانت الإدارة بإصدارها القرار الطعين قد خالفت القانون مخالفة جسيمة ترقى إلى انعدام القرار الصادر عنها، ولما كان القرار المنعدم هو القرار الصادر عن سلطة غير مختصة بإصداره الأمر الذي تغدو معه أن أسباب الطعن ترد على القرار الطعين، مما يستوجب إلغاءه وشل كافة آثاره."[1]

وقضت في حكم آخر:" وحيث أن الثابت من كل ما تقدم أن القرار المطعون فيه جاء مخالفاً لنص المادة (41) من القانون رقم (1) لسنة 2000 التي تنص صراحةً على أنه لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق مقرها أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها و فروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة الأمر الذي لم تتبعه الجهة التي أصدرت القرار...وحيث أنه بناءً على ما تقدم وحيث أن القرار المطعون فيه جاء مخالفاً لصريح نص القانون وفيه تعسف في استخدام السلطة مما يتعين إلغاء القرار وإجابة الجمعية المستدعية إلى طلبها."[2]

ترى الباحثة في حكم المحكمة السابق إعمالاً لقاعدة قانونية آمرة تقضي بعدم جواز وضع الجهات الحكومية يدها على أموال الجمعيات أو تفتيشها أو إغلاقها إلا بعد صدور حكم من جهة قضائية مختصة، وقد ترتب على تجاهل جهة الإدارة لهذه القاعدة القانونية الآمرة بطلان إجراءاتها بحق الجمعية، نظراً لصدور قرار الإغلاق ممن لا يملك الصفة

[1].قرار محكمة العدل العليا، رام الله في الدعوى رقم (2008/218)، بتاريخ (2009/6/21)

[2].قرار محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم (2003/175)، بتاريخ (2004/3/21)

في إصداره وهو جهة القضاء، وما دام الأمر كذلك فإن قضاء المحكمة باعتبار القرار الصادر من وزير الداخلية والذي يقضي بإغلاق الجمعية قراراً منعدماً لا يرتب أي أثر قانوني جاء متفقاً وصحيح أحكام القانون.

هناك فرق بين حل الجمعية للأسباب السابقة الذكر من قبل وزارة الداخلية وبين إغلاق الجمعية ومنعها من ممارسة أعمالها؛ حيث أن الأولى من اختصاص وزارة الداخلية، أما الثانية فهي من اختصاص القضاء؛ فلا يجوز إغلاق أية جمعية أو منعها من ممارسة أعمالها إلا بناءً على قرار قضائي.

إعطاء وزير الداخلية صلاحية حل الجمعيات للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية فيه اعتداء على الحقوق والحريات العامة التي كفلها القانون، حيث أن وزارة الداخلية ذات طابع أمني، وقد ترتب على هذا قيام وزارة الداخلية بحل عدد من الجمعيات الأهلية دون وجود مبرر قانوني.

في حال تعارض أهداف الجمعية مع النظام السياسي في الدولة فإن قرار الحل سيكون هو الرد، والأولى أن يكون قرار حل الجمعية الأهلية قراراً قضائياً عن طرق المحكمة؛ نظراً لوجود ضمانات قضائية أكبر للجمعيات، لما يترتب على قرار الحل من خطورة على الجمعيات واستمرار عملها، مثال ذلك إعلان رئيس الوزراء سلام فياض بتاريخ (2007/8/27) على توقيع وزير الداخلية على قرار حل (103) جمعيات خيرية وهيئات أهلية، وجاء هذا القرار على خلفيات سياسية خصوصاً وأن جميع الجمعيات التي صدر القرار بحلها كان قد تم ترخيصها من قبل الحكومة التي شكلتها حماس، فضلاً عن أن أغلب هذه الجمعيات تندرج ضمن النشاط الخيري أو النشاطات التربوية والتعليمية والدينية، وبمقابل هذا القرار قامت حكومة غزة بعد حادثة البحر في القطاع باللجوء للواجهة غير القانونية، وذلك بإغلاق المؤسسات والجمعيات الأهلية على خلفية سياسية وليس على أساس تجاوزات قانونية.[1]

[1]. وليد الدحنون، مراجعة قانونية حول حل الجمعية بقرار من وزير الداخلية، مرجع سابق،صـ9

اعتبر المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في بيان له تلك الإجراءات انتهاكاً للمادة (37) من القانون نفسه الذي استند إليه سلام فياض، والتي نصت على وجوب إرسال إخطار خطي للجمعيات المستهدفة بقراره وعلى منحها مهلة قانونية لتصويب أوضاعها.[1]

رصدت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن مخالفات من قبل السلطة التنفيذية لقانون الجمعيات، حيث بدأت الشرطة الفلسطينية بتاريخ (2001/12/15) حملة كبيرة استهدفت إغلاق عدد من المؤسسات والجمعيات وطالت (31) جمعية.[2]

تم إغلاق هذه الجمعيات دون إشعار القائمين عليها بقرار الإغلاق أو إبلاغهم بمسوغاته، وقد أكد مسئولو الجمعيات المغلقة أنهم في أعقاب سماعهم بقرارات الإغلاق من خلال وسائل الإعلام توجهوا إلى الجهات المختصة كالشرطة والأجهزة الأمنية ووزارة الداخلية للاستفسار، فتم إبلاغهم أن الأوامر صدرت من جهات عليا في السلطة، وأن هذه الأجهزة ليست سوى منفذة لتلك الأوامر، وهذه الجمعيات كانت تقدم خدمات اجتماعية لآلاف المواطنين من أيتام وأسر فقيرة، وبعضها يقوم بممارسات بحثية.[3]

خلال الفترة من عام (2009- حتى عام 2011) صدرت قرارات وزارية ومراسيم رئاسية أضافت إلى القيود المفروضة أصلاً على ممارسة الحق في تكوين الجمعيات قيوداً إضافية، هذا عدا عن القيود المفروضة أصلاً منذ يوليو 2007، والتي اتخذها طرفا

---

[1].ناهض محمود أبو حماد، التمويل الدولي للمؤسسات الأهلية الفلسطينية وأثره على التنمية،جامعة الأزهر،غزة،2011،صـ94.

[2].هي الجمعية الإسلامية في غزة، جمعية أصدقاء الطالب-غزة، جمعية النور الخيرية لرعاية الأسرى وأسر الشهداء-غزة،جمعية الشابات المسلمات-غزة، جمعية القدس للبحوث والدراسات الإسلامية،--غزة، مركز فلسطين للبحوث والدراسات-غزة، جمعية الإحسان الخيرية-غزة، مكتب نابلس للصحافة-نابلس، مكتب النجاح للصحافة-نابلس، مكتب المنار الصحفي-نابلس، منتدى الخريجين الثقافي-نابلس، النقابة الإسلامية للعمال-نابلس، نادي التضامن الرياضي الإسلامي-نابلس، مكتب بدر للصحافة-جنين، مركز المرشد للدراسات والأبحاث-جنين، نادي إسلامي جنين-جنين، مركز سلسبيل للكمبيوتر-جنين، جمعية الشبان المسلمين-الخليل، المركز الثقافي الإسلامي-الخليل، اتحاد الشباب الإسلامي-الخليل، مركز الأنوار للثقافة والفنون-دورا/الخليل، اتحاد الشباب الإسلامي-دورا/الخليل، جمعية الإصلاح الخيرية الاجتماعية-بيت لحم، النقابة الإسلامية للعمال-بيت لحم، اتحاد الشباب الإسلامي-بيت لحم، النقابة الإسلامية للعمال-بيت لحم، جمعية الإصلاح الخيرية الاجتماعية-رام الله، الجمعية الخيرية الإسلامية-رام الله، مركز صامد لخدمات الحراسة-رام الله، مجمع النقابات الإسلامية-رام الله،I.T للدعاية والإعلام-رام الله، والبرق للدراسات والأبحاث،رام الله.حالة حقوق المواطن الفلسطيني، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السابع(1 كانون ثاني 2001-31 كانون أول 2001)،ط1، رام الله، آذار،2002،صـ143

[3]. حالة حقوق المواطن الفلسطيني،الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السابع، مرجع سابق،صـ143-144.

النزاع في غزة والضفة الغربية، وكانت تلك القرارات والمراسيم في مجملها مقدمة للانقضاض من قبل الحكومتين على مؤسسات المجتمع المدني وبمثابة مسوغ قانوني للهيمنة والسيطرة على ما تبقى من تلك الجمعيات.[1]

أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس بتاريخ (2007/6/20) مرسوماً جديداً بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وذلك بناءً على أحكام حالة الطوارئ التي سبق أن أعلنها الرئيس في (2007/6/14)، بموجب المادة الأولى من المرسوم يمنح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزارة الداخلية أو أية جهة حكومية أخرى، كما منحت المادة الثانية من المرسوم وزير الداخلية أو من يفوضه الحق في اتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة إزاء الجمعيات والمؤسسات والهيئات من إغلاق وتصويب أوضاع أو غير ذلك من الإجراءات، بموجب المادة الثالثة من المرسوم فإنه يجب على جميع الجمعيات والمؤسسات والهيئات القائمة التقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخه، وكل من يخالف ذلك يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه.[2]

تنفيذاً لمضمون هذا المرسوم طالب وكيل وزارة الداخلية (أمين مقبول) في (2007/7/2) المؤسسات والجمعيات الخيرية بالإسراع في تصويب وضعها القانوني في موعد أقصاه أسبوع من تاريخه، وطالب الجمعيات القائمة والمسجلة لدى وزارة الداخلية بالتقدم لدى الوزارة بطلب للحصول على خطاب موقع من وكيل الوزارة لإعادة تفعيل حساباتها البنكية، وتعبئة استمارة البيانات الخاصة الصادرة عن الوزارة وتسليمها خلال سبعة أيام من تاريخه، كما طالب مقبول الجمعيات الخيرية المتواجدة في الضفة الغربية والتي تم تسجيلها من قبل وزارة الداخلية في غزة بالتقدم بطلب تسجيل جديد لاستكمال كافة الشروط والإجراءات اللازمة لتسوية أوضاعها وفقاً للقانون، خلال أسبوع من تاريخه وإلا اعتبرت مخالفة للقانون، واعتبر أن الجمعيات العاملة في فلسطين وغير المسجلة وفقاً

[1].المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتهاكات للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية، خلال الفترة بين نوفمبر 2009–أكتوبر 2011،صـ7.

[2]. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتهاكات للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية، مرجع سابق،صـ7

لأحكام القانون الساري أو لم تقم بتسوية أوضاعها وفقاً لـه مخالفة لأحكام القانون العام، وأن عليها التقدم بطلب تسجيل جديد خلال أسبوع لمعالجته من قبل الوزارة وإلا اعتبرت منحلة بحكم القانون."[1]

كأصل عام لا يعد نظام الطوارئ نظاماً طبيعياً، إنما هو محض نظام استثنائي، يجد مبرره فيما يعترض حياة الدول من ظروف وأحداث تضطر معها وبسند من الدستور إلى إعلان الطوارئ تحقيقاً لأمن الوطن وضمان سلامته، وشأن هذا النظام شأن كل استثناء يجب عدم التوسع في تطبيقه، ويجب على القائم على إجراء نظام الطوارئ أن يراعي حدود القانون ويلتزم بضوابطه.[2]

ترى الباحثة أن المرسوم المذكور أعطى وزير الداخلية صلاحيات جديدة لم يمنحها له القانون، كما أنه خالف القانون بشكل صريح فمنح وزير الداخلية أو من يفوضه مراجعة التراخيص الممنوحة من وزير الداخلية، أي أنه نظر لحق الأفراد في تشكيل الجمعيات على أنه منحة من وزير الداخلية(جهة الإدارة) وليس حقاً كفله القانون الأساسي الفلسطيني، وبهذا خالف المرسوم القانون الأساسي والمواثيق الدولية ذات العلاقة، فاعتبر حق تشكيل الأفراد للجمعيات الأهلية منحة من الحكومة تسحبها متى شاءت.

خالفت الفقرة الثالثة من المرسوم الرئاسي قانون الجمعيات الأهلية، الذي حدد طرق نهاية الجمعية الأهلية والمتمثلة بالحل الإرادي من قبل الجمعية العمومية، أو بقرار إداري يصدر من وزير الداخلية في حالة عدم ممارسة الجمعية لأعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها، أو مخالفتها أحكام النظام الأساسي الخاص بها، وهذا وفق إجراءات نص عليها القانون من وجود إنذار خطي ومسبب وإخطار الجمعية بتصويب أوضاعها ومنحها مهلة ثلاثة أشهر لتصويب المخالفة.

---

[1].المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتهاكات للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، هامش صـ7

[2].محمد رشاد حامد، حرية المواطن والقانون والبلطجة(الاعتقال الإداري،تفتيش الأشخاص والمنازل والسيارات، تعذيب المتهم لحمله على الاعتراف، التلبس الذي يجيز القبض والتفتيش، الاعتداء على حرمة الحياة الخاصة،جرائم الموظف العام ضد الأفراد، اختصاصات محكمة أمن الدولة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2005،صـ16.

صدر قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2007 في رام الله بشأن الجمعيات والهيئات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون، وهذا بناءً على المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2007، والذي منح وزير الداخلية في المادة الأولى منه حرية اتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الجمعيات والهيئات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون بشكل فوري وتنفيذ ما هو مطلوب لوقف نشاطات هذه الجمعيات والهيئات.[1]

مصطلح نشاطات مخلة بالقانون واسع وفضفاض يؤدي إلى غياب حماية الحق في تشكيل الجمعيات الأهلية، واستخدام إجراءات تعسفية تحت حجة الإخلال بالقانون الذي قد تندرج تحته عبارات عدة مثل حماية الأمن والمصلحة الاجتماعية، وكلها عبارات مبهمة تؤدي إلى الإخلال بحقوق الجمعيات الأهلية المحددة في القوانين المحلية والمواثيق الدولية ذات العلاقة، إضافة إلى أن أي قرار أو تشريع يؤدي تطبيقه إلى التمييز بين المواطنين يعتبر غير دستوري، ولا تبرره حالة الطوارئ، كما أن أساس نظرية الظروف الاستثنائية يقوم على ضرورة استمرار سير المرافق العامة ودوامها بانتظام وباضطراد، وقيام السلطة التنفيذية بواجباتها العامة المعروفة عليها، وواجب السلطة التنفيذية أن تواجه الظروف الاستثنائية التي من شأنها أن تعرقل سير المرافق العامة كما في الظروف العادية، وتتبع قواعد المشروعية بقدر مواجهة تلك الظروف.[2]

عام 2009 تم حل (22) جمعية، و (69) جمعية خلال عام 2008، وقد جاء حل الجمعيات بناء على توجيه إنذارات وفقاً لأحكام القانون لأسباب مثل عدم عقد اجتماعات مجلس إدارة، أو عدم مباشرتها العمل خلال السنة الأولى من تسجيلها، هذا وأشارت السيدة (فدوى الشاعر) مدير عام المنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية–الضفة

[1]. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتهاكات للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، صـ8

[2].سلوى الحذوة، دستورية إصدار مشروع قانون العقوبات عن طريق قرار بقانون، مسابقة بحث التميز في القانون لطلبة الجامعات،2011، صـ8.

الغربية، إلى أن بعض الجمعيات أغلقت بموجب قرار سياسي حفاظاً على متطلبات الأمن القومي.[1]

ترى الباحثة أن يقتصر حل الجمعية الأهلية على طرفين فقط؛ الجمعية العمومية للجمعية الأهلية باعتبارها صاحبة السلطة العليا فيها(أي الحل بقرار إرادي)، أو بقرار يصدر عن جهة القضاء المختص، وهذا انسجاماً مع مبدأ حرية تشكيل الجمعيات المنصوص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ذلك أن منح المشرع للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية حق حل الجمعيات الأهلية ينطوي على تقييد للحق الدستوري، كما نقترح أن تكون المدة المحددة للجمعية الأهلية التي تحل بموجب قرار إداري للطعن أمام القضاء بهذا القرار أكبر من ستين يوماً نظراً لخطورة القرار الصادر.

في نهاية هذا المبحث تلخص الباحثة ما توصلت إليه؛ المشرع حدد الحالات التي تنتهي فيها الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية؛ وهي تكون إما بقرار حل الجمعية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العمومية أو بقرار يقضي باندماج الجمعية الأهلية مع جمعية أهلية أو أكثر مسجلة وفقاً لأحكام القانون.

أو بقرار يصدر عن وزير الداخلية (حل إجباري) في حالة عدم مباشرة الجمعية لأعمالها الفعلية خلال السنة الأولى من تسجيلها أو في حالة مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، ولا يكون قرار الحل من قبل وزير الداخلية إلا بعد إنذار الجمعية، ذلك أن قرار حل الجمعية ينطوي على قدر من الخطورة على حرية العمل الأهلي، وللحيلولة دون تعسف جهة الإدارة تم النص على ضرورة إنذار الجمعية الأهلية قبل صدور قرار الحل لإعطاء الجمعية الأهلية فرصة للقيام بنشاطاتها أو تصويب أوضاعها، كما ألزم المشرع تسبيب القرار الصادر بحل الجمعية.

[1].واقع الجمعيات في السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام 2009، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان(ديوان المظالم)، رام الله، سلسلة تقارير خاصة رقم (68)،صـ13

استخدم المشرع في قانون الجمعيات عبارات فضفاضة وغير دقيقة أدت إلى تعسف جهة الإدارة في استخدام صلاحياتها، مثل عبارة المخالفة الجوهرية للنظام التي تستوجب حل الجمعية.

في نفس الوقت كان المشرع موفقاً في بعض المواضع مثل اشتراط تسبيب القرار الإداري الذي يصدر عن وزير الداخلية والذي يقضي بحل الجمعية الأهلية، حيث يشكل هذا ضامناً في رقابة القضاء على الدوافع المادية والقانونية التي أدت إلى إصداره، وبالتالي مراقبة مشروعيته وعدم تعسف جهة الإدارة في استخدامها لهذه الصلاحية.

كان للقضاء دورٌ يتوافق وصحيح حكم القانون في عدد من أحكامها المتعلقة بإغلاق الجمعيات الأهلية من قبل وزارة الداخلية، ولكن وزارة الداخلية تعسفت في استخدام صلاحياتها، حيث أجازت لنفسها بالاستناد إلى حالة الضرورة مصادرة حق الأفراد في تشكيل الجمعيات وقمعه، وكذلك قامت بحل عدد من الجمعيات لأسباب لا تستند إلى حكم القانون وإنما بدوافع واهية مثل الحفاظ على متطلبات الأمن القومي، فقامت بمصادرة حق دستوري للأفراد.

ولكن ما آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية؟ وما مصير أموالها وموجوداتها؟ وما تأثير نهايتها على أطرافها وعلى حقوق الغير. هذا سيكون موضوع الدراسة في المبحث الثاني من هذه الدراسة

المبحث الثاني

آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعيات الأهلية

تناولت الباحثة في الفصل الأول من هذه الدراسة تسجيل الجمعية الأهلية وما يعبر عنه من اتفاق بين الأعضاء المؤسسين فيها، واعتبار المشرع كل جمعية أهلية بعد تأسيسها وتسجيلها أو تقديم طلب التسجيل الخاص بها إلى الجهة المختصة ومضي مدة شهرين دون صدور قرار من الإدارة مسجلة حكماً، وحظره على الجمعيات ممارسة أعمالها دون تسجيل وفق أحكام القانون وتبلغ نظامها الأساسي لجهة الاختصاص.

ولا يحتج على الآخرين بالجمعية إلا بعد استيفاء الإجراءات التي نص عليها القانون وإشهار تسجيلها، والغاية من الإشهار هي إعلام الغير بوجود الجمعية بصفتها شخصاً اعتبارياً مستقلاً عن الأعضاء.[1]

لم يوجب المشرع نشر قرار حل الجمعية في الجريدة الرسمية، وبهذا فهو لم يساوِ بتسجيل الجمعية، حيث ألزم نشر قرار تسجيل الجمعية الأهلية في الجريدة الرسمية بعكس قرار الحل.[2]

فقرار حل الجمعية يساوي قرار تسجيلها من حيث القيمة للآثار القانونية المترتبة عليه، فقرار التسجيل ينشىء مركزاً قانونياً وقرار الحل يلغي هذا المركز القانوني خاصة إذا لم يطعن به أمام محكمة العدل العليا.

وقصد المشرع من شهر قرار تسجيل الجمعية تحقيق مصلحة الغير والأعضاء وهذا بتهيئة الوسيلة الكفيلة بإعلامهم بوجود الجمعية ونظامها.[3]

---

[1].غسان خالد، التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية في فلسطين، مرجع سابق،صـ494.

[2].مادة (8) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[3]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني،مرجع سابق،صـ392

ترى الباحثة أن نشر قرار حل الجمعية ضروري من أجل تمكين الغير من الإطلاع والإلمام بحالة الجمعية القانونية وانقضاء نشاطها، كي لا يخدع ويبرم معها عقوداً أو يقوم بتصرفات اعتقاداً منه بأن مركزها القانوني كجمعية أهلية مازال قائماً.

إذا انتهى الشخص المعنوي كليةً انتهت صلاحيته كمركز للحقوق والالتزامات وفي حالة تصفية الجمعية هناك من يقول أن المتبقي من الحقوق بعد التصفية يؤول إلى شخص معنوي آخر عادةً وفق ما يقضي به النظام الأساسي أو قرار الحل أو حكم القانون.[1]

وإذا كان انقضاء الشخص المعنوي عن طريق الاندماج يحل الشخص المعنوي الناتج عن الاندماج محل الشخص المندمج ويخلفه في حقوقه والتزاماته وذلك عن طريق الحوالة.[2]

وعليه إذا انقضت الجمعية الأهلية بحلها، فإن هذا يعني انتهاء الشخص المعنوي للجمعية وانتهاء شخصيته القانونية، وفيما يتعلق بمصير حقوق والتزامات الشخص المعنوي، فمنها ما ينقضي بانقضاء الشخص المعنوي مثل الحقوق غير المالية مثل الحق التأديبي للشخص المعنوي على أعضائه، كما تنقضي كذلك بعض الحقوق المالية ذات الطابع الشخصي مثل حق الانتفاع الذي ينقضي حتماً من قبل حلول أجله بانقضاء الشخص المعنوي ولا ينتقل عنه إلى غيره.[3]

إذا كان انقضاء الشخص المعنوي كاملاً بلا تجزئة أو اندماج فإن الأمر يتطلب تصفية حقوق والتزامات الشخص المعنوي، وفي هذه الحالة يستقر الفقه والقضاء على مبدأ أن تبقى الشخصية القانونية للشخص المعنوي قائمة بالقدر اللازم للتصفية إلى أن تتم هذه التصفية.[4]

---

[1].محمد حسين منصور، نظرية الحق، منشأة المعارف، الإسكندرية،1998،صـ445.

[2]. محمد حسين منصور، نظرية الحق، مرجع سابق،صـ442.

[3].رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ350-351.

[4]. .رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ351

إذا تمت تصفية الشخص المعنوي وسددت ما عليه من ديون وبقيت بعض الأموال، فإنه يتم التصرف بها وفقاً للقانون أو لنظام الشخص المعنوي، وهنا يجب التفرقة في شأن الأشخاص المعنوية الخاصة بين ما يستهدف منها تحقيق الربح وما لا يستهدفه، فالتي تستهدف تحقيق الربح مثل الشركات، فإن باقي الأموال والحقوق التي ظهرت بعد التصفية توزع على الأعضاء أو الشركاء، أما الأشخاص المعنوية التي لا تستهدف تحقيق الربح مثل الجمعيات فالأصل أن الفائض أو المتبقي لا يؤول إلى الأعضاء المؤسسين أو ورثتهم، وإنما تؤول عادةً وفقاً لنظام الشخص المعنوي أو لقرار الحل أو لحكم القانون.[1]

وعليه يترتب على نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية عدد من الآثار منها ما يتعلق بأطراف الجمعية الأهلية (أعضائها) ومن هذه الآثار ما ينصرف إلى الغير، وهذا سيكون موضوع الدراسة في هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية بالنسبة للأطراف.

المطلب الثاني: آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية بالنسبة للغير.

المطلب الأول

آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية بالنسبة للأطراف

في الفصول السابقة بينت الباحثة أن المشرع الفلسطيني أكد على حق المواطن الفلسطيني في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، وأجاز له تشكيل ما شاء من الكيانات في سبيل ذلك ومنها الجمعيات الأهلية.

وجعل المشرع وزارة الداخلية جهة الاختصاص بإصدار قرارات تسجيل الجمعيات، وبعد صدور قرار التسجيل فإن الجمعية الأهلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتعرف الشخصية

[1]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ403.

المعنوية أو الاعتبارية بأنها مجموعة من الأموال أو الأشخاص ترمي إلى تحقيق غرض معين و يعترف بها القانون.[1]

لهذه الشخصية الاعتبارية ذمة مالية خاصة مستقلة عن ذمة مؤسسيها، فيحق لها تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وتعفى هذه الأموال من الضرائب، كما منح القانون الجمعية الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام، وتلقي المساعدات والهبات والتبرعات وفقاً لما قرره القانون، ويترتب على نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية انقضاء الخصائص اللصيقة بهذه الشخص وهي؛

- **انقضاء الذمة المالية**

تعرف الذمة المالية بأنها؛ ذلك الجانب المالي من الشخصية القانونية أو ذلك الوعاء الافتراضي الذي يستقبل ما قد ينشأ للشخص من حقوق وما يمكن أن يترتب عليه من التزامات مالية من وقت ولادته إلى حين وفاته.[2]

أي أن الذمة المالية تتكون من عنصر إيجابي يشمل على الحقوق وعنصر سلبي يشتمل على الالتزامات أو الديون، أما الحقوق غير المالية كالحقوق العامة وحقوق الأسرة فإنها لا تدخل بذاتها عنصراً في الذمة المالية؛ إلا إذا رتبت هذه الحقوق نتائج مالية كالحق في التعويض المالي الذي يترتب للشخص حين يتعرض لاعتداء على حقه العام في سلامة جسده، ويتحدد المركز المالي للشخص عن طريق المقارنة بين عنصري ذمته المالية الإيجابي والسلبي، فإذا زاد العنصر الإيجابي على العنصر السلبي عد هذا الشخص موسراً، أما إذا زاد العنصر السلبي على العنصر الإيجابي فيعد في هذه الحالة في القانون معسراً.[3]

---

[1]. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية–مبادئ القانون–النظرية العامة للحق،ط1،مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان،1994،صـ188

[2].عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مبادئ القانون–النظرية العامة للحق، مرجع سابق،صـ185.

[3]عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية–مبادئ القانون–النظرية العامة للحق، مرجع سابق،صـ186

يعتبر استقلال الذمة المالية للجمعية عن الذمة المالية للمؤسسين من أهم مؤشرات الاستقلالية لها، وتصنف أموال الجمعيات بأنها أموالٌ عامة وتخضع لعدة أشكال من الرقابة.[1]

فلا يجوز للعضو الذي سبق وأن قدم تبرعاً للجمعية حال قيامها أن يطالب به بعد حلها، حيث أنه فقد حق التصرف فيه وخرج من ذمته المالية وانتقل إلى الذمة المالية للجمعية.[2]

لكل شخص اعتباري أم طبيعي ذمة مالية، وأن هذه الذمة ليست منوطة بثبوت الحقوق المالية فعلاً، وإنما ترتبط بوجود الشخصية سواء كانت طبيعية أم اعتبارية، لذلك يترتب على نهاية هذه الشخصية بنوعيها انقضاء الذمة المالية نظراً لكونها لصيقة بها وتولد معها.

- **انتهاء الصفة التمثيلية للنائب عنها**

فكرة تمثيل الشخص المعنوي تقابل فكرة النيابة القانونية عن الشخص الطبيعي غير كامل الأهلية، من حيث أنها تفسر انصراف آثار التصرفات القانونية التي يجريها الممثل إلى الشخص المعنوي ذاته بمثل ما تفسر فكرة النيابة القانونية انصراف آثار التصرفات التي يجريها الأولياء والأوصياء والقامة إلى غير كامل الأهلية، ولكنها رغم ذلك تبقى متميزة عنها من حيث ارتباطها بطبيعة الشخص المعنوي ذاته، بعكس فكرة النيابة القانونية التي ترتبط بنقص موقوت أو طارئ لدى الشخص الطبيعي، وهي من ناحية أخرى تستوعب كل ما يلزم الشخص المعنوي من أنشطة سواء تمثلت في أعمال مادية أو في تصرفات قانونية، خلافاً لفكرة النيابة القانونية التي تنصرف أساساً إلى التصرفات القانونية التي يحتاجها غير كامل الأهلية.[3]

---

[1].كارم نشوان،مراجعة قانونية حول تصفية أموال و موجوادت الجمعية، مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في حرية تشكيل الجمعيات والانتماء إليها في قطاع غزة، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،2013،صـ9.

[2].حازم عبد الحاكم عبد اللطيف، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني في مصر، مرجع سابق،صـ612

[3].عثمان التكروري، عوني بدر، المدخل لدراسة القانون (نظرية القانون ونظرية الحق)، مرجع سابق، صـ231.

النائب عن الشخص المعنوي قد يكون شخصاً واحداً كالمدير أو جماعة من الأشخاص كمجلس الإدارة أو الجمعية العمومية، وإرادة هؤلاء هي إرادة الشخص المعنوي، ويتميز أعضاء الجمعية كشخص اعتباري عن تابعيه وموظفيه حيث أن العضو يعتبر جزءاً متمماً للشخص الاعتباري أما العامل أو الموظف أو التابع فإنه يقوم فقط بعمل لحساب الشخص المعنوي مثل المدير، لذلك فإن ما يصدر عن عضو الشخص المعنوي كمجلس الإدارة والجمعية العمومية يلزمه بالضرورة ولكن التابع أو الموظف فلا يستطيع أن يلزم الجمعية بتصرفه إلا إذا كان قد منح من الشخص المعنوي سلطة تمثيله.[1]

فيحظر على مجلس إدارة الجمعية التي صدر قرار بحلها، كما يحظر على القائمين على إدارتها وعلى موظفيها مواصلة نشاطها أو التصرف في أموالها، ويحظر على كل شخص أن يشترك في نشاط أية جمعية بعد نشر قرار حلها.[2]

ترى الباحثة أنه على مجلس الإدارة و الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية التي تم حلها سواء طوعاً أو عن طرق جهة الإدارة، عدم القيام بإبرام أي تصرفات باسم الجمعية أو قبول التبرعات أو مزاولة أي نشاط ، حيث يساءلون عن هذا الأمر بصفتهم الشخصية وليس باسم الجمعية نظراً لانتهاء الصفة التمثيلية لهم بانتهاء الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية.

- **تصفية أموال الجمعية**

التصفية تعني مجموع الإجراءات الهادفة إلى تسوية العلاقات القانونية والمالية التي نشأت عن الوجود القانوني للجمعية أو الهيئة، فهو يعني جرد موجودات الجمعية وحصر وتحديد مالها من حقوق وما عليها من التزامات مالية تجاه الغير.[3]

---

[1]. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية–مبادئ القانون–النظرية العامة للحق، مرجع سابق،صـ195.

[2].جلال علي العدوي، رمضان أبو السعود، محمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1996، صـ269.

[3].واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الأجنبية العاملة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير (26)،شباط 2010،صـ12.

ترتبط تصفية أموال الجمعية والتصرف بها بحل الجمعية سواء أكان حلاً اختيارياً من قبل الجمعية العمومية، أو إلغاء التسجيل من قبل جهة الإدارة (وزارة الداخلية)، فالتصفية تعتبر من الخطوات الأساسية والضرورية التي يجب على أعضاء الجمعية مراعاتها والأخذ بها حال حل الجمعية وإنهاء وجودها القانوني.

المصفي وكيل بأجر، وإذا لم يحدد مقدار الأجرة التي تعطى له يمكن طلب تعيينها من قبل المحكمة، وعند حل الشخص المعنوي بحكم القانون أو بحكم قضائي يتم تحديد أجور المصفي من القاضي الذي عينه، وباعتبار المصفي وكيلاً عن الشخص المعنوي و يتقاضى أجراً عن مهمته عليه أن يبذل في تنفيذ الأعمال الخاصة بالتصفية عناية الرجل المعتاد.[1]

يتولى المصفي أعمال التصفية ويعتبر وكيلاً عنها خلال مدة التصفية، ومهمته تنحصر في المحافظة على أموال الشركة، ويتولى المصفى جرد الأصول والخصوم للشركة ويستوفي ما لها من حقوق تجاه الغير، كما عليه أن يسدد الديون الحالة على الشركة للغير، ولا يجوز له أن يقوم بأي عمل لا تقتضيه التصفية.[2]

ترى الباحثة أن هذا ينطبق على مصفي الجمعية، حيث يجب عليه المحافظة على أموال الجمعية وأن يستوفي ما لها من حقوق تجاه الغير وأن يسدد الديون الحالة على الجمعية للغير، باعتبار الجمعية شخصاً اعتبارياً وإن كان لا يستهدف الربح، وبما أن قانون الجمعيات منح وزارة الداخلية صلاحية تعيين المصفي لذا نرى أن يصرف أجره من خزينة الدولة على اعتبار أن من تولى تعيينه يلزم بدفع أتعابه.

هذا وتطبق القواعد العامة للمسؤولية المدنية في شأن مسؤولية المصفي، وإذا قام بأعمال تخرج عن اختصاصه أو عن سلطاته فإنه يسأل عنها بصفة شخصية.[3]

---

[1].فوزي محمد سامي، شرح القانون التجاري–في الشركات التجارية –الأحكام العامة للشركات، المجلد الثالث، دار الثقافة للنشر،عمان، 1997،صـ85

[2]. فوزي محمد سامي، شرح القانون التجاري–في الشركات التجارية –الأحكام العامة للشركات، مرجع سابق،صـ84–85

[3]. فوزي محمد سامي، شرح القانون التجاري–في الشركات التجارية –الأحكام العامة للشركات، مرجع سابق،صـ86

ترى الباحثة أن التصفية عملية متلازمة لحل الجمعية الأهلية، نص عليها المشرع صراحةً، ونعرفها بأنها مجموع الأعمال والإجراءات التي يقوم بها المصفي لحصر حقوق والتزامات الجمعية وموجوداتها، من أجل استيفاء ما لها من حقوق على الغير، وسداد ما عليها من ديون والتزامات، وإحالة الأموال المتبقية بعد سداد الديون إلى الجهات المحددة في القانون أو النظام الأساسي للجمعية.

إجراءات التصفية تبدأ من تاريخ صدور القرار بحل الجمعية حيث ينهي هذا القرار أي صلاحية لكل من مجلس الإدارة والجمعية العمومية، فينهي صفتهما التمثيلية؛ بحيث تتولى دائرة تسجيل الجمعيات تعيين مصفٍّ بأجر ليقوم بجرد أموال وممتلكات الجمعية وتحديد ما لها من حقوق وما عليها من التزامات تجاه الغير، وهذا يكون من خلال التقريرين السنويين الإداري والمالي، وسجلات الجمعية، ويقوم باستيفاء حقوق الجمعية تجاه الغير وسداد ديونها قبل عملية الإحالة، خاصة ما يتعلق بمعاشات ومكافآت وحقوق الجمعية من أجل تحديد صافي موجوداتها الخاضعة للإحالة.

يقوم المصفي عند انتهاء التصفية بتسليم تقريره لدائرة تسجيل الجمعيات التي لها أن تُنَسِّب لوزير الداخلية لتحويل أموال وممتلكات الجمعية لخزينة الدولة أولاً أو لجمعية مشابهة لغايات الجمعية المنحلة.[1]

نظمت المادة (39) من القانون ما يتعلق بتصفية أموال الجمعية حيث جاء فيها:" 1_ بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون إذا حلت الجمعية أو الهيئة يعين لها مُصفٍ بأجر يقوم بجرد أموالها ومحتوياتها حيث يجري التصرف فيها طبقا لما هو مذكور في نظامها الأساسي وإذا لم يذكر النظام كيفية التصرف في أموالها تقوم الوزارة بتحويل أموال الجمعية أو الهيئة المنحلة إلى الجمعيات والهيئات ذات الغاية المماثلة مع مراعاة معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية المنحلة وتكون مستثناه من الإحالة.

[1].أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الأهلية، مرجع سابق،صـ83

2- في حالة حل الجمعية أو الهيئة تؤول جميع ممتلكاتها النقدية والعينية إلى جمعية فلسطينية مشابهة لها في الأهداف تحدد من قبل الجمعية أو الهيئة المنحلة.

3- في جميع الأحوال يجب أن تنفق أموال وممتلكات الجمعية أو الهيئة المنحلة وفقا لأغراضها داخل حدود الأراضي الفلسطينية."[1]

جاء في المادة (67) من اللائحة التنفيذية :" 1.إذا لم تطعن الجمعية في قرار الوزير القاضي بإلغاء تسجيلها أمام المحكمة المختصة خلال مدة الطعن، تعتبر منحلة.

2. تعين الجمعية المنحلة مصف بأجر يقوم بجرد أموالها ومحتوياتها.

3. يتم التصرف بأموال الجمعية المنحلة طبقا لما هو مذكور في نظامها الأساسي.

4. في حال عدم معالجة النظام الأساسي لتوزيع أموال الجمعية حال انحلالها، تسلم أموال الجمعية المنحلة إلى الجمعية التي حددتها الجمعية المنحلة لذلك، على أن تكون الجمعية المحددة مشابهة لها في الغايات والأهداف.

5. في حال عدم تحديد جمعية مشابهة بالأهداف والغايات، تقسم الدائرة أموال الجمعية المنحلة بالتساوي على الجمعيات الفلسطينية ذات الغايات والأهداف المشابهة.

6. تتعهد الجمعية أو الجمعيات التي استلمت أموال جمعية منحلة بصرفها داخل الأراضي الفلسطينية، ويسلم التعهد إلى الدائرة.

7. في جميع الأحوال، تراعى معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية المنحلة، وتستثنى من الإحالة."[2]

تناول المشرع في التشريع العادي والثانوي الأحكام المتعلقة بتصفية أموال وموجودات الجمعية والتصرف بها بطريقة موضوعية متكاملة بما يتلاءم وينسجم مع المبادئ الدستورية ذات العلاقة بالحق في تشكيل الجمعيات واستقلاليته، كما اشترط المشرع على الغير الذي تؤول إليه أموال الجمعية المنحلة (الجمعية المشابهة لها بالأهداف) أن يقدم تعهداً مكتوباً بصرف أموال الجمعية التي استلمها داخل الأراضي الفلسطينية، ويسلم هذا

[1].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000<

[2]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

التعهد إلى دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية التي تحتفظ به في ملف الجمعية التي قدمته .

تعتقد الباحثة أنه إذا كانت حياة الجمعية تنتهي بصدور قرار حلها وفقاً لما بيّناه سابقاً، فإن وزارة الداخلية مسئولة عن تعيين مصف لها يتولى جرد أموالها وكافة محتوياتها وما تستلزمه عملية التصفية.

لكن في موضوع الجهة التي تقوم بتعيين مصفٍّ للجمعية المنحلة نجد تناقضاً في تحديد هذه الجهة، حيث أن المادة (39) من قانون الجمعيات المعدلة بموجب قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 تنص: "إذا حلت الجمعية أو الهيئة تعين الدائرة مصفاً بأجر لها." [1]

أي أنها أعطت صلاحية تعيين المصفي للجمعية المنحلة لوزارة الداخلية، بينما المادة (2/67) من اللائحة التنفيذية جاء فيها:" تعين الجمعية المنحلة مصف بأجر .."."[2]

كان نص المادة (39) من القانون قبل التعديل على النحو التالي:"إذا حلت الجمعية أو الهيئة يعين لها مصف بأجر."لم يحدد المشرع الجهة التي تتولى تعيين المصفي، وكانت غايته بيان وجوب تعيين مصفٍّ لجرد أموال وموجودات الجمعية، وجاءت المادة (67) من اللائحة لتفصل هذا الأمر وتنيط هذه الصلاحية بالجمعية.

أعطت اللائحة التنفيذية صلاحية تعيين المصفي للجمعية وليس لوزارة الداخلية، بخلاف القرار بقانون الذي منح هذه الصلاحية لوزارة الداخلية، ووفق ما هو معلوم في شأن تدرج القواعد القانونية لا يجوز للتشريع الثانوي أن يخالف قانون.

إذا كان تعديل نص المادة (39) من القانون جاء بموجب قرار بقانون، فإنه يكتسب قوة القانون، شريطة عرضه على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور مثل

[1]. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

[2]. قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

هذه القرارات، فإذا لم يقرها زال ما لها من قوة القانون، وإذا أقرها أصبحت قانوناً.[1] كما أن تشريع الضرورة وفق ما يرى الباحث "كارم نشوان" يعتبر من قبيل التشريعات العادية كونها تستند إلى صلاحية دستورية منصوص عليها صراحة.[2]

يرى "كارم نشوان" أن تشريعات الضرورة تحمل قوة القانون دون أن تحمل وصفه، فتبقى قرارات إدارية نظراً لصدورها عن رئيس السلطة التنفيذية تبعاً للمعيار الشكلي بالنظر لجهة صدورها، ويستمر هذا الوصف طالما لم يقرها المجلس التشريعي، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، أما إذا تم إقرارها فإنها تتحول إلى قوانين عادية وتصبح في حكمها.[3]

لا تتفق الباحثة مع هذا الرأي ، أياً كان مضمون القرار بقانون وإن كانت لا توافقه من حيث تضمنه لأحكام جديدة بشأن تصفية أموال الجمعيات لا تنسجم مع حرية واستقلالية العمل الأهلي، إلا أنها ترى أن القرارات بقانون لها قوة القانون ومصدر قوتها هو النص الدستوري الذي جاء في القانون الأساسي ومنحها هذه القوة، فتحتفظ بها إلى أن يتم عرضها على المجلس التشريعي الذي يملك وحده تجريدها من هذه القوة أو الإبقاء عليه.

وبالتالي فإن القرار بقانون بشأن تصفية أموال الجمعية يسمو على المادة (67) وفي حال التناقض يطبق نص القرار بقانون بشأن تعديل المادة (39) من قانون الجمعيات؛ و وزارة الداخلية تعد صاحبة الصلاحية في تعيين المصفي لأموال الجمعية المنحلة وليس الجمعية نفسها.

تعيين المصفي هو شأن خاص بالجمعية، وبالتالي فإن التعديل الحاصل على المادة (39) في هذا الشأن فيه إخلال بالحقوق والحريات وهو من قبيل التدخل غير المبرر من قبل الحكومة، كما أن هذا القرار يؤثر على حقوق الغير كما سنفصله في المطلب الثاني من هذا المبحث.

---

[1].كارم نشوان، مراجعة قانونية حول تصفية أموال وموجودات الجمعية، مرجع سابق،صـ7

[2]. كارم نشوان، مراجعة قانونية حول تصفية أموال وموجودات الجمعية، مرجع سابق،صـ17

[3]. كارم نشوان، مراجعة قانونية حول تصفية أموال وموجودات الجمعية، مرجع سابق،صـ17-18

قرار حل الجمعية يلقي على أطرافها عدداً من المسؤوليات والالتزامات، فيمتنع على القائمين على إدارة الجمعية سابقاً وعلى الجهة المودع لديها أموال الجمعية والمدينين لها التصرف في أي شأن من شؤون الجمعية أو حقوقها إلا بأمر كتابي من المصفي.[1]

في بعض الدول يحظر على كل من تثبت مسؤوليته من أعضاء مجلس الإدارة عن وقوع المخالفات التي دعت إلى حل الجمعية ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس إدارة أية جمعية أخرى لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور قرار حل الجمعية.[2]

هذا التوجه سليم؛ حيث أن حل الجمعية بسبب مخالفات ارتكبها أعضاء مجلس الإدارة فيه سواء لسوء أمانتهم أم لإهدارهم أموال الجمعية غير كافٍ، فقد يبادرون في اليوم التالي لصدور قرار حل الجمعية إلى تقديم طلب تسجيل جديد لجمعية أخرى، وترى أن هذا النص يشكل عقاباً شخصياً لمرتكبي الخطأ كي لا يستهينوا بالعمل الأهلي وكي لا يكرروا نفس الخطأ.

أوصى مجلس التعاون لدول الخليج العربية بضرورة تصفية الجمعية كإجراء لازم لانقضاء شخصيتها القانونية، وبيان نتائج وإجراءات هذه التصفية، وخاصة ما يتعلق منها بأموال هذه الجمعية وتحديد الجهة التي يؤول إليها الفائض من أموال الجمعية.[3]

سها المشرع عن تحديد الجهة التي ستقوم بدفع أجر المصفي خاصة وأنّ هناك عدداً من الجمعيات التي تحل ولا يكون لديها أية أموال أو ممتلكات يمكن أن نأخذ منها أجرة المصفي، كذلك لم يبين القانون إجراءات التصفية التي يجب على المصفي إتباعها ولم يحدد المدة التي يجب عليه أن ينهي خلالها أعمال التصفية، و لم ينص المشرع على تصفية الجمعيات التي يلغى تسجيلها بسبب عدم ممارسة النشاط.

---

[1]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ405

[2]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ403

[3].التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية بدول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية(10 ذو القعدة1433هـ الموافق 26 سبتمبر 2012)، مرجع سابق،صـ11

ترى الباحثة أن يتم تعديل قانون الجمعيات وتحديد إجراءات تصفية الجمعية الأهلية، وإناطة تعيين المصفي بالجمعية الأهلية دون تدخل جهة الإدارة، كذلك تحديد مدة التصفية، وكيفية تصفية الجمعيات التي يتم إلغاء تسجيلها بقرار من وزير الداخلية نظراً لعدم ممارستها لأعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ التسجيل.

يترتب على حل الجمعية بالنسبة لأطرافها انقضاء الشخصية الاعتبارية لها، وانقضاء الذمة المالية للجمعية وتصفية أموالها، وانتهاء الصفة التمثيلية للنائب عنها وهو مجلس الإدارة والجمعية العمومية، كما يحظر عليهم القيام بأي تصرفات أو إبرام عقود مع الغير باسمها حيث يشطب اسمها بمجرد انتهاء أعمال التصفية من سجل الجمعيات القائمة، ويترتب على مخالفة ذلك تطبيق العقوبات التي نص عليها قانون العقوبات الساري حيث تعتبر جمعية غير مشروعة وتنصرف آثار التصرفات التي يجريها الأعضاء فيها سابقاً إليهم بصفتهم الشخصية.

المطلب الثاني

آثار نهاية الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية على الغير

تمت دراسة حل الجمعية الأهلية في المطلب السابق وما يترتب عليه تصفية أموالها وانقضاء ذمتها المالية، وانتهاء الصفة التمثيلية للنائب عنها قانوناً، وهذه الآثار تنصرف بشكل مباشر إلى الجمعية وأعضائها، وستتناول في هذا المطلب دراسة آثار نهاية الجمعية الأهلية بالنسبة للغير؛ فالشخصية المعنوية للجمعية تهم الغير الذي يدخل معها في علاقات قانونية، وبانتهاء هذه الشخصية لا يمكن للغير أن يتعامل معها، ولا أن يطالبها بتنفيذ أي التزام جديد.

اشترط المشرع قبل إحالة أموال وموجودات الجمعية المنحلة إلى جمعية أخرى الإيفاء بمعاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية، التي لا يجوز المساس بها، حيث تعتبر ذمة

الجمعية ضماناً عاماً لدائنيها وحدهم دون دائني الأعضاء الشخصيين،[1]لذا تنصب الحقوق والالتزامات الناتجة عن تعامل الجمعية مع الغير في ذمتها لا في ذمم الأعضاء، فتتحمل الالتزامات الناتجة عن تعاملها مع الغير.

يمنع على الجهة المودع لديها أموال الجمعية والمدينين التصرف في أي شأن من شؤون الجمعية أو حقوقها إلا بأمر كتابي من المصفي،[2]و لم يضع المشرع عقوبة إذا تصرف أحد من أطرافها أو الغير في أموالها بعد نشر قرار الحل كما فعل غيره من المشرعين، فنجد من عاقب على ذلك بعقوبات تتراوح بين الحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين على كل من اشترك في مواصلة نشاط الجمعية المنحلة أو تصرف في أموالها على أي وجه بعد نشر قرار الحل والذي اعتبر العلم ثابتاً في حق الكافة بمجرد نشر قرار الحل.[3]

لم يضع المشرّع الفلسطيني أية عقوبات في حال مواصلة نشاط أية جمعية منحلة بعد صدور قرار الحل ونشره، كما أنه لم يشترط نشر قرار الحل كما سبق وأن ذكرنا رغم تساويه من حيث القيمة القانونية مع قرار التسجيل.

ترى الباحثة أنه يطبق في شأن الجمعية التي تمارس أعمالاً بعد صدور قرار الحل العقوبات التي نصت عليها المواد من (157–163) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، الساري المفعول، الذي يحظر على أي شخص أن يمارس عمله دون أن يكون قد أخطر الحكومة أو سجل لديها، كما يحظر على الجمعية المنحلة أن تمارس أي نشاط حيث جاء في المادة (2/159):" تعد جمعية غير مشروعة:2.كل جماعة من الناس يقضي عليها القانون تبليغ نظامها إلى الحكومة أو تخلفت عن ذلك أو استمرت على عقد اجتماعاتها بعد انحلالها بمقتضى القانون المذكور."[4]

---

[1].حازم عبد الحاكم عبد اللطيف، الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني في مصر، مرجع سابق، صـ613

[2]. جلال علي العدوي، رمضان أبو السعود، محمد حسن قاسم، مرجع سابق،صـ269

[3].إبراهيم محمد حسنين، أثر الحكم بعدم دستورية قانون الجمعيات الأهلية، دار الكتب القانونية، مصر،2006،صـ49

[4].منشور على موقع المقتفي.

يحظر أيضاً على الجمعية المنحلة أن تمارس أعمالها، حيث أنها في هذه الحالة تعتبر وفق نص المادة المذكورة أعلاه جمعية غير مشروعة.

يحظر على المصفي أن يقوم بتوزيع موجودات الجمعية على الأعضاء أو غيرهم بخلاف ما يقضي به القانون أو القرار الصادر بالحل، ويحظر على أعضاء الجمعية جمع تبرعات بعد صدور قرار الحل، ويجوز مصادرة ما يجمع على هذا النحو لحساب الجهة الإدارية المختصة لإنفاقه في وجوه البر.[1]

يسأل الشخص المعنوي مسؤولية مدنية عن أعمال تابعيه كالعمال والموظفين الذين يعملون لديه، فهم يرتبطون به برابطة التبعية، فإذا وقع فعل خاطئ من أي منهم أثناء وبمناسبة العمل كان الشخص الاعتباري مسؤولاً عن إصلاح الضرر ولكن مسؤوليته في هذه الحالة أساسها مسؤولية المتبوع عن فعل التابع.[2]

ترى الباحثة أن الجمعية تلزم بتعويض الضرر إذا أرتكب أي من موظفيها أو العاملين لديها بمناسبة العمل أو أثناء تأديته خطأ ألحق الضرر بالغير ولا يحول حل الجمعية دون ذلك.

إذا كانت أموال الجمعية بعد تصفيتها تكفي للإيفاء بهذه الحقوق يتم إحالة ما تبقى منها إلى خزينة الدولة أو إلى جمعية مشابهة لها بالأهداف، وهذا وفق نص المادة (39) من قانون الجمعيات الأهلية الفلسطيني قبل التعديل، حيث جعل للغير من الجمعيات المشابهة للجمعية المنحلة في الأهداف وحدها صاحبة الحق في أموالها.

وضع المشرع ضابطاً في شأن الجهة التي ستؤول إليها أموال الجمعية المنحلة وهو أن تكون مشابهة لها في الغايات والأهداف وتعمل داخل الأراضي الفلسطينية؛ وعليه نجد المشرع وضع عدداً من الضوابط في شأن آلية التصرف في أموال الجمعية في حال حلها وتصفية أموالها تتمثل في؛ إذا حلت الجمعية يعين لها مصفٍ بأجر ليقوم بجرد أموالها

[1]. إبراهيم محمد حسنين، أثر الحكم بعدم دستورية قانون الجمعيات الأهلية، مرجع سابق،صـ50.

[2]. محمد حسين منصور، نظرية الحق،مرجع سابق،صـ456.

وموجوداتها، يتم التصرف في أموال الجمعية الأهلية وفق نظامها الأساسي، وإذا لم ينص النظام الأساسي على طريقة التصرف في أموال الجمعية المنحلة تقرر الجمعية نفسها الجهة التي ستحول إليها أموالها وموجوداتها.

إحالة أموال الجمعية على الوجه السابق من شأنه ضمان إدارة وتوظيف أموال الجمعية المنحلة في إطار الجمعيات الأهلية نفسها.[1]

بعض الدول مثل لبنان تفرق في كيفية التصرف بأموال الجمعية المحلولة تبعاً للسبب الذي بني عليه قرار الحل، فإذا كان قرار الحل بسبب ممارسة الجمعية لعمل من الأعمال المحظورة عليها أو المضرة بأمن الدولة أو كانت تزاول أعمالاً سياسية، فإن الحكومة تأخذ أموالها وتضبطها.[2]

ترى الباحثة أن هذا التوجه مبرر نوعاً ما، ذلك أن جمعية لم تقم بممارسة العمل الأهلي وفق ما هو محدد في نظامها الأساسي، من الممكن اتخاذ إجراء بتحويل أموالها بعد حلها إلى خزينة الدولة ومصادرتها كعقوبة على مخالفتها للقانون، ونرى أن هذا الإجراء يختلف كلياً عن تحويل أموال الجمعية في كافة الحالات إلى خزينة الدولة، حيث يمس هذا الأخير باستقلالية العمل الأهلي، لكن في الحالة الأولى يجب أن يكون مبرراً وبناءً على أسباب جدية مثبتة وبها حكم نهائي من جهة قضائية مختصة، كما نقترح أن يتم تخصيص الأموال التي تحال لخزينة الدولة بعد حل أي جمعية أهلية، بحيث لا يتم الصرف منها إلا في أوجه تدعم العمل الأهلي.

قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 المذكور سابقاً جاء بتعديل جوهري لنص المادة (39) من قانون الجمعيات الأهلية، حيث منح وزير الداخلية صلاحية تحويل أموال الجمعية المنحلة إلى خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية.[3]

---

[1]. كارم نشوان،مراجعة قانونية حول تصفية أموال و موجودات الجمعية، مرجع سابق،صـ9

[2].أحمد سليم سعفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق،صـ283.

[3]. كارم نشوان، مراجعة قانونية حول تصفية أموال وموجودات الجمعية، مرجع سابق،صـ8

هذا القرار فيه تعدٍّ على حق الجمعيات الأهلية في أن ترث الجمعيات التي يتم حلها لتطوير عملها وتقديم خدماتها بشكل أفضل، فالجمعيات الأهلية ذات الأهداف المشابهة للجمعية المنحلة تعد من الغير بالنسبة للجمعية المنحلة الذي نص القانون على حقه في إحالة أموالها إليه، وهذا القرار حرمها من هذا الحق.

تعرض هذا القرار إلى نقد شديد، ذلك أن قانون الجمعيات الأهلية تناول أموال الجمعيات الأهلية ووضع نصوصاً تكفل الحماية لها وحظر وضع اليد عليها إلا بناء على حكم قضائي، وهذا من أجل تعزيز سلطة القضاء على أعمال الإدارة.[1]

إصدار قرارات بقوانين هي تشريعات استثنائية،[2] ولا تعد من جوهر الوظيفة الإدارية،[3] وإن كانت تستند إلى حالة الضرورة فإن المشرع الفلسطيني لم يضع في القانون الأساسي تعريفاً محدداً لحالة الضرورة، ولم يحدد الحالات التي تتوافر فيها حالة الضرورة، وترك تقدير توافرها للرئيس، مما جعل من إرادته وتقديره الضابط في تقدير توافر حالة الضرورة من عدمها، كما لم يحدد القانون الأساسي الإطار الزمني الناظم لحالة الضرورة، لذا فإن تحديد هذا الإطار يخضع لتقدير الرئيس.[4]

صلاحية الرئيس في إصدار تشريعات الضرورة تجيز له كما استقر الفقه والقضاء تعديل تشريعات عادية ولكن هذه الصلاحية مقيدة بتحقيق مصلحة عامة، وليس مصلحة أمنية للسلطة، ما يفقد القرار مشروعيته، نظراً لعدم وجود مبرر لتعديل قانون الجمعيات حيث

---

[1].فاطمة المؤقت، الإطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة فيها،مرجع سابق،صـ11

[2].حسين أبو هنود وآخرون، قراءة قانونية في مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملائهم من كتلة الإصلاح والتغيير في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية"مفتاح"، رام الله،2008،صـ38

[3].عادل أحمد حسين بوعكري، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة"دراسة مقارنة"،كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط،2010،صـ2

[4].حنين محمد أكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير،جامعة النجاح، نابلس،2011،صـ147.

أن النظام القانوني الفلسطيني لا يعاني من فراغ قانوني فيما يتعلق بتنظيم أحكام الجمعيات بوجه عام والتصرف بأموالها بوجه خاص.[1]

بانتهاء حياة الجمعية الأهلية وتعيين مصفٍ لجرد أموالها تكون وزارة الداخلية صاحبة الصلاحية في تحديد مصير الأموال المتبقية، فلها أن تختار إما؛أن تقوم بتحويل أموال الجمعية المنقولة وغير المنقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية أو أن تقوم بتحويل أموالها إلى مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني، أي أن تحويل أموال الجمعية التي تم حلها وتصفية أموالها يتم لخزينة الدولة في المرتبة الأولى وتأتي الجمعيات الأهلية المشابهة لها في الأهداف في المرتبة الثانية.

عبرت مؤسسات المجتمع المدني عن رفضها لقرار الرئيس، واعتبرته تعدّياً على الصلاحيات التشريعية للمجلس التشريعي، حيث سيمكن الجهات التنفيذية المختصة من حل وتصفية الجمعيات وتحويل أموالها المنقولة وغير المنقولة إلى خزينة السلطة الوطنية دون وجود مبررات قانونية، كما عبرت مؤسسة الحق الفلسطينية بالضفة الغربية عن رفضها لهذا القرار، وذلك على ضوء تكييفها له بأنه غير دستوري، وطالبت كافة مؤسسات المجتمع المدني الرئيس بإلغاء القرار، ولفتوا إلى أن إصدار مراسيم لسد فجوات تشريعية شيْ وتغيير النظام القانوني الذي يحكم المجتمع شيء آخر.[2]

يرى الباحث "حسن الخلخالي" أن في ذلك القرار تجاوز للضابط الدستوري المتعلق بحالة الضرورة، حيث اشترط القانون الأساسي أن تكون حالة الضرورة لا تحتمل التأخير، وتكون كذلك إذا داهم البلاد خطر جسيم لا يمكن مواجهته بالإجراءات العادية، ولا يحتمل التأخير لحين انعقاد المجلس التشريعي لسن القوانين اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، حيث يجمع فقهاء القانون العام أن حالة الضرورة استثناء من الأصل ويتطلب توافر ظروف استثنائية.[3]

---

[1]. كارم نشوان، مراجعة قانونية حول تصفية أموال وموجودات الجمعية، مرجع سابق،صـ20

[2]. كارم نشوان، مراجعة قانونية حول تصفية أموال وموجودات الجمعية، مرجع سابق،صـ19

[3].حسن ضياء الخلخالي،نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور،"رسالة دكتوراة"،جامعة بغداد،صـ42

هناك تساؤل في شأن إحالة أموال الجمعية إلى خزينة الدولة، وهو في حال ظهور دائن له حق في أموال الجمعية مثل أحد عمالها أو موظفيها، الذين تخضع حقوقهم للتقادم وفق ما تقضي به مجلة الأحكام العدلية وهو خمس عشرة سنة ولو انتهت أعمال التصفية، [1]هل ستكون خزينة الدولة مسئولة عن إيفاء تلك المطالبات وهل يستطيع دائن الجمعية رفع الدعوى على الدولة نظراً لأيلولة أموال المدين (الجمعية) إلى ذمتها؟

ترى الباحثة أنه لا يوجد ما يمنع دائني الجمعية من الرجوع على الدولة للمطالبة بحقوقهم التي ترتبت في ذمة الجمعية المنحلة رغم انتهاء وجودها؛ نظراً لتعلق حقهم بأموال الجمعية التي آلت إلى خزينة الدولة ما دام أن حقهم في المطالبة بالدين لم يسقط بمضي الزمن.

اندماج الجمعية الأهلية مع جمعية أهلية أخرى أو أكثر يترتب عليه أيضاً انتهاء الشخصية الاعتبارية للجمعية المندمجة، وهذا الاندماج أيضاً له تأثير على حقوق الغير، فعلى ممثلي الجمعية المندمجة أن يبادروا إلى تسليم جميع الأموال والمستندات الخاصة بها إلى الجمعية المندمج فيها، ولا تسأل الجمعية عن التزامات الجمعيات المندمجة فيها إلا في حدود ما آل إليها من أموال تلك الجمعيات وحقوقها من تاريخ الاندماج.[2] وهذا ما أكده المشرع الفلسطيني أيضاً في الفقرة (2) من المادة (26) من قانون الجمعيات.[3]

---

[1].حيث قضت محكمة استئناف رام الله في الدعوى–استئناف مدني رقم (2009/376) بتاريخ (2010/11/8):"بالتدقيق والمداولة وفي الموضوع فإن حاصل ما ينعاه المستأنفين على القرار المستأنف تخطئه محكمة الدرجة الأولى لعدم رد الدعوى لعلة مرور الزمن على سند من القول أن المادة (115) من قانون العمل رقم (21) لسنة 1960 نصت على تقادم المطالبة بالحقوق العمالية الناشئة عن عقد العمل بعد سنة من تاريخ استحقاقها بينما تم تقديم الدعوى بعد ذلك بسنوات، وحيث أن هذا النعي غير سديد ذلك أنه بالرجوع إلى البند الأول من لائحة الدعوى رقم (2009/115) نجد أن المدعي (المستأنف عليه) يذكر أن بداية عمله كان من حزيران 1996 حتى حزيران 2002، ولما كان قانون العمل رقم (7) لسنة 2000 الصادر بتاريخ (2000/4/30)، أصبح نافذ المفعول بتاريخ (2001/2/25)، وقد ألغى في مادته 140 قانون العمل رقم (21) لسنة 1960، وحيث استقر الفقه والقضاء على أن القانون يحكم الوقائع التي تمت في ظله، وحيث أن تاريخ انتهاء عمل المدعي هو حزيران 2002 كما يدعي في لائحة دعواه، فإن القانون لا ينص على تقادم المطالبة بمكافئة نهاية الخدمة والعطل الدينية والأسبوعية والرسمية وبدل الإجازات السنوية، إنما جاءت المادة (124) بتقادم دعاوى المطالبة بالتعويضات جراء إصابة عمل، فتكون مدة التقادم في دعاوى المطالبة بالحقوق العمالية خمسة عشر عاماً وفق مجلة الأحكام العدلية."

[2]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ403.

[3].قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000.

إذا ثبت أن انقضاء الشخص المعنوي كان بقصد تجزئته إلى جملة أشخاص معنويين مثل تقسيم جمعية إلى جمعيتين، أو كان بقصد إدماجه في شخص معنوي آخر فإن الغالب أن الأشخاص المعنوية الناشئة عن التجزئة أو الاندماج إنما تخلف الشخص المعنوي المتجزئ أو المندمج في حقوقه والتزاماته، ويكون ذلك بمثابة حوالة لهذه الحقوق والالتزامات أي لذمة الشخص المعنوي.[1]

قرارات الدمج بمثابة عقود تنتقل بموجبها حقوق والتزامات وموجودات الجمعية قبل الدمج إلى الجمعية الجديدة،[2]ويرتب الاندماج أثرين أساسيين؛ انقضاء الشخصية القانونية للجمعية المندمجة بغيرها، مع بقاء الشخصية القانونية للجمعية التي تم الاندماج فيها، أو انقضاء الشخصيات القانونية للجمعيات المندمجة مجتمعة، وقيام شخصية قانونية جديدة للجمعية التي نشأت بعملية الاندماج، وأن الشخصية القانونية للجمعية الناتجة من عملية الاندماج، أو للجمعية التي حصل الاندماج فيها فإن كافة حقوق والتزامات الجمعيات المندمجة فيها تؤول إليها.[3]

يرى الدكتور"إبراهيم حسنين" أنه على مجلس الإدارة والموظفين بما فيهم مدير الجمعية تسليم الأموال والمستندات والدفاتر المتعلقة بالجمعية المندمجة للمسئولين في الجمعية الدامجة في حالة الاندماج.[4]

في نهاية هذا الفصل تخلص الباحثة إلى أن المشرع حدد طرقاً لنهاية الجمعيات الأهلية تتمثل في؛ نهاية طوعية تتضمن قرار الجمعية العمومية بأغلبية ثلثي الأعضاء في الجمعية العمومية لها حل الجمعية، أو قرار الجمعية العمومية بأغلبية ثلثي الأعضاء أيضاً

---

[1]. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، مرجع سابق،صـ351

[2]. التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية بدول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية(10 ذو القعدة1433هـ الموافق 26 سبتمبر 2012)، مرجع سابق،صـ175

[3]. التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية بدول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية(10 ذو القعدة1433هـ الموافق 26 سبتمبر 2012)، مرجع سابق،صـ175–176

[4].إبراهيم محمد حسنين، أثر الحكم بعدم دستورية قانون الجمعيات الأهلية، دار الكتب القانونية، مصر،2006،صـ50

الاندماج في جمعية أخرى أو أكثر ويترتب على ذلك انتهاء الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية.

وتنتهي الجمعية جبراً أيضاً بقرار يصدر عن وزارة الداخلية وذلك ؛ إما بإلغاء تسجيل الجمعية الأهلية من قبل الوزارة إذا لم تباشر أعمالاً فعلية تتعلق بتحقيق غاياتها التي قامت من أجل تحقيقها، ولا يجوز لوزارة الداخلية إلغاء التسجيل إذا كان السبب في عدم ممارسة الجمعية الأهلية لنشاطها نتيجة لقوة قاهرة وأثبتت ذلك.
كما تنتهي الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية بقرار من وزارة الداخلية يقضي بحلها في حال ثبت مخالفة الجمعية لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، هذا ولم يحدد المشرع ماهية المخالفة الجوهرية وقد اختلف في تحديد المقصود بهذه المخالفة، حيث أن هذه العبارة فضفاضة، و استخدام هذا المصطلح من شأنه أن يعطي صلاحيات واسعة لوزير الداخلية من أجل حل الجمعيات الأهلية، وبالتالي فهو بحاجة لتضييق نطاق أعماله، وحصر المخالفات التي تستوجب الحل.

المتفق عليه أن تصرف الجمعية بأموالها على غير الأوجه المحددة لها، وخروجها على مبدأ تخصص الشخص المعنوي بممارستها لأعمال تخرج عن أهدافها وعدم عقدها لاجتماعات جمعيتها العمومية، وعدم إجراء انتخابات دورية لمجلس الإدارة فيها تعد من المخالفات الجوهرية.

تجد الباحثة أن المشرع اشترط على جهة الإدارة في كلتا الحالتين أن تقوم بإخطار الجمعية وإنذارها قبل اتخاذ أي إجراء بحقها، ويعتبر الإنذار عملاً أساسياً وشرطاً جوهرياً يترتب على صحته صحة ما بعده من إجراءات، كما أن المشرع اشترط في القرار الإداري الصادر بحل الجمعية التسبيب، أي توضيح الحالة القانونية والواقعية التي دفعت الوزير لإصدار قرار الحل.

فصلت الباحثة الأسباب التي تؤدي إلى حل الجمعية والتي حصرها القانون، وبينت كيف حظر المشرع على جهة الإدارة أن تحل الجمعية الأهلية لغير الأسباب المذكورة سابقاً

ودون اتخاذ الإجراءات التي نص عليها القانون، كما حظر إغلاق الجمعيات ووقفها عن ممارسة نشاطها تحت أي ذريعة كانت.

إعطاء وزير الداخلية صلاحية حل الجمعيات للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية فيه اعتداء على الحقوق والحريات العامة التي كفلها القانون، حيث أن وزارة الداخلية ذات طابع أمني، و ترتب على هذا قيام وزارة الداخلية بحل عدد من الجمعيات الأهلية دون وجود مبرر قانوني، كما هو الشأن في الأعوام من 2007-2009 حيث قامت بحل عدد كبير من الجمعيات تحت ذريعة حالة الضرورة ومتطلبات الحفاظ على الأمن القومي أو الإدعاء بممارسة الجمعية للأعمال السياسية، فكان لإعلان حالة الطوارئ أثرٌ سلبيٌّ على حق المواطن الفلسطيني في تشكيل الجمعيات، فتم انتهاك هذا الحق دون وجود مبررات حقيقية.

لإنهاء حياة الجمعية آثار منها ما يتعلق بالجمعية ذاتها وبأطرافها؛ حيث تنقضي شخصيتها الاعتبارية وذمتها المالية، وتتم تصفية أموالها هذا وتبقى الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية قائمة فقط بالقدر اللازم لأعمال التصفية ولحين إتمامها.

تنتهي صلاحيات مجلس الإدارة والهيئة العامة في تمثيل الجمعية، ويحظر القيام بأي عمل أو نشاط أو التعاقد مع الغير باسمها، ولا يجوز للجهة المودع لديها أموال الجمعية والمدينين التصرف في أي شأن من شؤون الجمعية أو حقوقها إلا بأمر كتابي من المصفي، و لم يضع المشرع عقوبة إذا تصرف أحد من أطرافها أو الغير في أموالها بعد نشر قرار الحل كما فعل غيره من المشرعين.

قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل المادة (39) من قانون الجمعيات فيه تعدٍّ على حق الجمعيات الأهلية في أن ترث الجمعيات التي يتم حلها لتطوير عملها وتقديم خدماتها بشكل أفضل، فالجمعيات الأهلية ذات الأهداف المشابهة للجمعية المنحلة تعد من الغير بالنسبة للجمعية المنحلة الذي نص القانون على حقه في إحالة أموالها إليه، وهذا القرار حرمها من هذا الحق.

الخاتمة

خلصت الباحثة إلى أن الجمعيات الأهلية أحد أهم المؤسسات القانونية في المجتمع الفلسطيني، الذي ارتبط تطوره وتطور مؤسساته بمدى تطور الحالة الديمقراطية التي وصل إليها.

جاءت التشريعات الوطنية في فلسطين منسجمة مع المعايير الدولية إلى حد كبير، فوضع المشرع في القانون الأساسي الفلسطيني قاعدة دستورية تفيد؛ حق المواطنين الفلسطينيين في تشكيل الجمعيات الأهلية، وجاء قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني أيضاً منسجماً مع القانون الأساسي.

تمارس الجمعيات الأهلية في فلسطين عملها باعتبارها مؤسسة مجتمع مدني نشاطاً أهلياً تطوعياً؛ يتلخص في تقديم خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو صحي، وغير ذلك مما من شأنه أن يخدم المصلحة العامة في الدولة.

يعتبر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، ولائحته التنفيذية لسنة 2003 الإطار التشريعي الناظم لعمل الجمعيات الأهلية في فلسطين.

أناط المشرع بوزارة الداخلية صلاحية تسجيل الجمعيات الأهلية، وألزمها بالبت في طلب تسجيل الجمعية المقدم إليها خلال مدة أقصاها شهرين من تاريخ تقديم طلب مستوفي لكافة البيانات المطلوبة بموجب أحكام القانون، وإلا تعتبر الجمعية مسجلة حكماً.

حدد المشرع شروط تشكيل الجمعية الأهلية؛ فمنها شروط تتصل بشخصية مقدمي طلب تسجيل الجمعية ؛ كأن يكون مقدم الطلب فلسطيني الجنسية، وأن يكون قد أتم الثامنة عشر من العمر، وأن يكون كامل الأهلية دون أن يعتريه أي عارض من عوارضها.

إضافة لشروط أخرى قامت وزارة الداخلية بفرضها؛ مثل موافقة الجهات الأمنية (جهاز المخابرات وجهاز الأمن الوقائي) وبراءة ذمة المؤسسين من ضريبة الدخل، وعدم

محكومية لمؤسسي الجمعية الأهلية، وإقرار عدلي من قبل حملة هوية القدس يفيد بقبولهم تطبيق القوانين الفلسطينية في الضفة الغربية ومقاضاتهم أمام المحاكم الفلسطينية في حال ارتكاب أو نسبة أي جريمة إليهم تتصل بعمل الجمعية الأهلية.

هناك أيضاً شروطاً موضوعية لتشكيل الجمعية الأهلية؛ يلزم توافرها لانعقاد العقود بشكل عام، كالاتفاق القائم على محل وسبب مشروع، محل الاتفاق هو تشكيل جمعية أهلية، أما سببه فيتمثل في تحقيق غايات الجمعية التي انصرفت إليها نية الأعضاء مقدمي طلب تسجيل الجمعية، وهذا المحل يختلف من جمعية أخرى، ويجب فيمن يتقدم بطلب لتسجيل جمعية أهلية، أن يكون لديه قصد خاص يتمثل في تحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام.

حدد المشرع الهيكلية الإدارية التي يجب أن تتكون منها الجمعية الأهلية؛ بحيث تتكون من جهازين رئيسيين مسئولين عن تسيير أعمالها، الجهاز الأعلى الجمعية العمومية والتي تشكل السلطة العليا في الجمعية و تتكون من جميع الأعضاء في الجمعية الذين أوفوا بالتزاماتهم ومن ضمنها دفع بدل الاشتراك السنوي، و مجلس إدارة وهو الجهاز التنفيذي يتكون من عدد لا يقل عن سبعة ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً، وهو مسئول عن جميع أعمالها ونشاطاتها في مواجهة الجمعية العمومية، وفي مواجهة الجهات الرسمية ذات الاختصاص وذوي المصلحة في الجمعية الأهلية، ويلزم مجلس الإدارة بتفسير قراراته وتحمل مسؤولية أعماله باعتباره السلطة التنفيذية.

من مهام الجمعية العمومية وضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية أو الهيئة، وانتخاب مجلس إدارة وفقاً لنظامها الأساسي، وتعيين مدقق حسابات للجمعية، كما لها صلاحية حجب الثقة عن مجلس الإدارة وعزله، تصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة لأعضائها كافة فيما يختص بتعديل النظام الأساسي، وبأغلبية ثلثي الأعضاء فيما يتعلق بحل الجمعية أو الهيئة أو إدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة أو إتحادها أو إدماجها، ما لم يرد في النظام الأساسي للجمعية نص يشترط أغلبية أكثر من ذلك.

وضع المشرع بعض القيود على أعضاء مجلس الإدارة، فحظر على عضو مجلس الإدارة أن يتلقى أجراً لقاء عمله في الجمعية وهذا من شأنه أن يعزز الشفافية ويمنع تضارب المصالح، كما حظر أن يضم مجلس الإدارة عضوين تجمع بينهما صلة قرابة من الدرجة الأولى أو الثانية.

نظم المشرع مسألة اجتماعات مجلس الإدارة باعتباره السلطة التنفيذية في الجمعية الأهلية، فينعقد مجلس الإدارة بصورة عادية بدعوة من الرئيس أو نائبه، كما ينعقد بصورة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه أو ثلث أعضائه، بحيث تكون اجتماعاته صحيحة بحضور ثلثي أعضائه.

نظم أيضاً طريقة التصويت داخل المجلس بحيث تجري بالأغلبية المطلقة للأعضاء بجميع الحالات، وأعطى للوزير في المادة (22) من القانون صلاحية تعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية في حال تعذر اجتماع مجلس الإدارة، لتقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة أقصاها شهر ولدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال ذات الأجل لاختيار مجلس إدارة جديد.

ورأت الباحثة في هذا النص اعتداء على صلاحيات أصيلة للجمعية العمومية في الجمعية الأهلية، والصواب هو الطلب من الوزير حق دعوة الجمعية العمومية للانعقاد لتعيين مجلس إدارة جديد أو لجنة مؤقتة في الحالة التي يتعذر فيها انعقاد مجلس الإدارة.

هناك فرق بين حل الجمعية من قبل وزارة الداخلية وبين إغلاق الجمعية ومنعها من ممارسة أعمالها؛ حيث أن الأولى من اختصاص وزارة الداخلية، أما الثانية فهي من اختصاص القضاء؛ فلا يجوز إغلاق أي جمعية أو منعها من ممارسة أعمالها إلا بناءً على قرار قضائي،كما أن منح المشرع للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية حق حل الجمعيات الأهلية ينطوي على تقييد للحق الدستوري.

للحيلولة دون تعسف جهة الإدارة تم النص على ضرورة إنذار الجمعية الأهلية قبل صدور قرار الحل لإعطاء الجمعية الأهلية فرصة للقيام بنشاطاتها أو تصويب أوضاعها، كما ألزم المشرع تسبيب القرار الصادر بحل الجمعية، أي توضيح الحالة القانونية والواقعية التي دفعت الوزير لإصدار قرار الحل، و اشتراط المشرع الصريح تسبيب قرار الحل من أهم الضمانات التي تحول دون تعسف الإدارة واستغلالها غير المشروع لسلطتها وصلاحياتها؛ لإدراكها بأن تسبيب القرار وتحديد الدوافع المادية والقانونية التي دفعت إلى اتخاذه سيخضع في تحديد ملائمته ومدى مشروعيته ومطابقته للقانون لرقابة القضاء الإداري.

كان للقضاء دوراً يتوافق وصحيح حكم القانون في عدد من أحكامها المتعلقة بإغلاق الجمعيات الأهلية من قبل وزارة الداخلية، ولكن وزارة الداخلية تعسفت في استخدام صلاحياتها، حيث أجازت لنفسها بالاستناد إلى حالة الضرورة مصادرة حق الأفراد في تشكيل الجمعيات وقمعه، وكذلك قامت بحل عدد من الجمعيات لأسباب لا تستند إلى حكم القانون وإنما بدوافع واهية مثل الحفاظ على متطلبات الأمن القومي، فقامت بمصادرة حق دستوري للأفراد.

يترتب على حل الجمعية بالنسبة لأطرافها انقضاء الشخصية الاعتبارية لها، وانقضاء الذمة المالية للجمعية وتصفية أموالها، وانتهاء الصفة التمثيلية للنائب عنها وهو مجلس الإدارة والجمعية العمومية، ويحظر عليهم القيام بأي تصرفات أو إبرام عقود مع الغير باسمها حيث يشطب اسمها بمجرد انتهاء أعمال التصفية من سجل الجمعيات القائمة، ويترتب على مخالفة ذلك تطبيق العقوبات التي نص عليها قانون العقوبات الساري حيث تعتبر جمعية غير مشروعة وتنصرف آثار التصرفات التي يجريها الأعضاء فيها سابقاً إليهم بصفتهم الشخصية، و لكن لم يضع المشرع عقوبة إذا تصرف أحد من أطرافها أو الغير في أموالها بعد نشر قرار الحل كما فعل غيره من المشرعين.

كما لا يجوز لوزير الداخلية أن يرغم الجمعية على الاستمرار في عملها إذا ما قرر أعضاؤها بالنصاب المحدد في القانون حلها، وتلزم الجمعية تبليغ قرارها بحل نفسها

طوعاً لدائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية فور صدوره وبحد أقصى خلال أسبوع من تاريخ اتخاذ القرار.

بانتهاء حياة الجمعية الأهلية يتم تعيين مصفي لجرد أموالها، تكون وزارة الداخلية صاحبة الصلاحية في تحديد مصير الأموال المتبقية، فلها أن تختار إما؛أن تقوم بتحويل أموال الجمعية المنقولة وغير المنقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية أو أن تقوم بتحويل أموالها إلى مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني، أي أن تحويل أموال الجمعية التي تم حلها وتصفية أموالها يتم لخزينة الدولة في المرتبة الأولى وتأتي الجمعيات الأهلية المشابهة لها في الأهداف في المرتبة الثانية، وهذا بموجب قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل المادة (39) من قانون الجمعيات.

الذي لاقى رفضاً من قبل مؤسسات المجتمع المدني ، واعتبرته تعدٍ على الصلاحيات التشريعية للمجلس التشريعي، باعتباره سيمكن الجهات التنفيذية المختصة من حل وتصفية الجمعيات وتحويل أموالها المنقولة وغير المنقولة إلى خزينة السلطة الوطنية دون وجود مبررات قانونية وكيفته بأنه غير دستوري.

شكل قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل المادة (39) من قانون الجمعيات تعدياً على حق الجمعيات الأهلية في أن ترث الجمعيات التي يتم حلها لتطوير عملها وتقديم خدماتها بشكل أفضل، فالجمعيات الأهلية ذات الأهداف المشابهة للجمعية المنحلة تعد من الغير بالنسبة للجمعية المنحلة الذي نص القانون على حقه في إحالة أموالها إليه، وهذا القرار حرمها من هذا الحق.

أغفل المشرع تحديد الجهة التي ستقوم بدفع أجر المصفي بعد حل الجمعية، وهذا أثار إشكالية، خاصة وأنه هناك عدد من الجمعيات التي تحل ولا يكون لديها أية أموال أو ممتلكات يمكن أن منها أجرة المصفي، كذلك لم يبين القانون إجراءات التصفية التي يجب على المصفي إتباعها ولم يحدد المدة التي يجب عليه أن ينهي خلالها أعمال التصفية.

لم ينص المشرع على تصفية الجمعيات التي يلغى تسجيلها بسبب عدم ممارسة النشاط، وبالتالي تجد الباحثة حاجة إذا ثبت أن انقضاء الشخص المعنوي كان بقصد تجزئته إلى جملة أشخاص معنويين مثل تقسيم جمعية إل جمعيتين، أو كان بقصد إدماجه في شخص معنوي آخر فإن الغالب أن الأشخاص المعنوية الناشئة عن التجزئة أو الاندماج إنما تخلف الشخص المعنوي المتجزئ أو المندمج في حقوقه والتزاماته، ويكون ذلك بمثابة حوالة لهذه الحقوق والالتزامات أي لذمة الشخص المعنوي.

جاء التشريع الفلسطيني متطوراً في عدد من الأمور:

- فحظر أن تكون أهداف الجمعيات أو أنظمتها أو شخصية مؤسسيها أو انتمائهم بصرف النظر عن مجالات عملها وغاياتها سبباً لفرض أي قيود أو عراقيل على تأسيسها، وحظر وضع العوائق والعراقيل أمام تكوين الجمعيات، التي يجب أن تتسم الإجراءات بالسرعة والوضوح والبساطة، وأن لا يفرض على تشكيلها رسوم مكلفة من شأنها الحد من رغبة وحرية الأفراد في تكوين الجمعية.
- حظر المشرع على الجهات الحكومية التدخل في الجمعيات من حيث إدارة أعمالها وعقد اجتماعاتها أو وضع أنظمتها الأساسية باعتبارها شؤوناً خاصة بها ، لها وضعها وتعديلها بحرية دون تدخل من قبل جهة الإدارة، أو أي جهة أخرى، بحيث تدار الجمعيات بواسطة هيئاتها.
- عزز القانون من رقابة القضاء على عمل السلطة التنفيذية، بحيث لا تكون عرضة لمزاجية وأهواء جهة الإدارة أو تسلطها، من ذلك حصر المشرع صلاحية وزير الداخلية بتعيين لجنة مؤقتة لإدارة أمور الجمعية في حالة الاستقالة الجماعية لمجلس الإدارة، في اختيار أعضاء اللجنة من بين أعضاء الجمعية العمومية، وإن خالف ذلك أعطى الجمعية حق التوجه للقضاء لإلغاء قرار وزير الداخلية.
- في حال توقيع جزاءات على الجمعيات أوجب أن تتناسب الجزاءات مع المخالفة المرتكبة وأن يحكم بها من قبل القضاء.

التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في فلسطين وإن كان متطوراً إلى حد، ما إلا أنه أعطى المجال لجهة الإدارة كي تتدخل في تسيير عمل الجمعيات الأهلية وتفرض هيمنتها فيما لا

علاقة لها به وبشكل يخالف المواثيق الدولية ذات العلاقة، فما زال ينتقص الحق في تكوين الجمعيات الأهلية .

حيث قصر في بعض النواحي التي بحاجة لوجود تنظيم من المشرع مثل مدة مجلس الإدارة وضرورة تداول السلطة في الجمعية الأهلية بحيث لا تكون حكراً بيد مجموعة من الأشخاص، وكذلك ضرورة مضاعفة عدد الهيئة العامة والسماح للكافة بحق الانتساب في الجمعية الأهلية، وحظر تولي منصب في مجلس الإدارة لأكثر من دورتين متتاليتين، كما ركز على الرقابة الرسمية، وسها عن وضع ضوابط للمساءلة الداخلية في الجمعية ذاتها بشكل يتوافق مع مبادئ الحكم الرشيد، لذلك ويحتاج من التعديلات ما يضمن موائمته بشكل أكبر للمعايير الدولية ذات العلاقة.

النتائج:

1. ركز المشرع في تنظيمه لعمل الجمعيات الأهلية على الرقابة الرسمية على عمل الجمعيات، ولكنه غيب موضوع المساءلة داخل الجمعيات وأجهزتها الداخلية إلى حد ما، مما يجعل من الأجهزة الحاكمة في الجمعيات تتعامل مع المسائل المالية والإدارية في الجمعية الأهلية بوصفها تخضع للرقابة الحكومية وليست وسيلة للحكم الصالح داخلها.
2. المواثيق الدولية كفلت الحق في تشكيل الجمعيات الأهلية باعتباره من حقوق الإنسان الأساسية.
3. تتكون الجمعية الأهلية من جهازين رئيسيين مسئولان عن تسيير أعمالها، الجهاز الأعلى هو الجمعية العمومية والتي تشكل السلطة العليا في الجمعية وهي تتكون من جميع الأعضاء في الجمعية الذين أوفوا بالتزاماتهم ومن ضمنها دفع بدل الاشتراك السنوي، ومجلس الإدارة الذي يمثل السلطة التنفيذية فيها.
4. مجلس الإدارة في الجمعية الأهلية مسئول عن جميع أعمالها ونشاطاتها في مواجهة الجمعية العمومية، وفي مواجهة الجهات الرسمية ذات الاختصاص وذوي المصلحة في الجمعية الأهلية.

5. وضع المشرع بعض القيود على أعضاء مجلس الإدارة، فحظر على عضو مجلس الإدارة أن يتلقى أجراً لقاء عمله في الجمعية، كما حظر أن يضم مجلس الإدارة عضوين تجمع بينهما صلة قرابة من الدرجة الأولى أو الثانية.
6. منح المشرع وزير الداخلية صلاحية تعيين لجنة مؤقتة للجمعية الأهلية من بين أعضاء الجمعية العمومية في حال تعذر اجتماع مجلس الإدارة، لتقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة أقصاها شهر ولدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال ذات الأجل لاختيار مجلس إدارة جديد، وهذا شكل اعتداءً على صلاحيات أصيلة للجمعية العمومية في الجمعية الأهلية.
7. ركز قانون الجمعيات على الرقابة الرسمية على عمل الجمعيات، ولكنه غيب موضوع المساءلة داخل الجمعيات وأجهزتها الداخلية إلى حد ما، مما يجعل من الأجهزة الحاكمة في الجمعيات تتعامل مع المسائل المالية والإدارية في الجمعية الأهلية بوصفها تخضع للرقابة الحكومية وليست وسيلة للحكم الصالح داخلها.
8. خلا القانون من النص على ضرورة توسيع الجمعيات العمومية في الجمعية الأهلية، كي لا يبقى مجلس الإدارة هو المتصرف الوحيد في الجمعية الأهلية، في حال ساوى عدد مجلس الإدارة عدد الجمعية العمومية أو فاقها عدداً.
9. التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في فلسطين جاء متطوراً إلى حد ما، إلا أنه أعطى المجال لجهة الإدارة كي تتدخل في تسيير عمل الجمعيات الأهلية وتفرض هيمنتها فيما لا علاقة لها به وبشكل يخالف المواثيق الدولية ذات العلاقة.
10. هناك جوانب بحاجة لتنظيم من قبل المشرع، ولكنه سها عن تناولها، مثل مدة مجلس الإدارة وضرورة تداول السلطة في الجمعية الأهلية.
11. ركز المشرع على الرقابة الرسمية، وسها عن وضع ضوابط للمساءلة الداخلية في الجمعية ذاتها بشكل يتوافق مع مبادئ الحكم الرشيد.
12. التنظيم القانوني القائم غير كاف لوضع الجمعيات في المجال المحدد لها، بحيث أن دورها الحالي يقتصر على المجال الإغاثي، ولا توجد لها قوة ضاغطة، فهي بحاجة إلى تطوير أدائها بما يتناسب مع الدور المتوقع منها.

13. اشترط المشرع في القرار الإداري الصادر بحل الجمعية التسبيب، أي توضيح الحالة القانونية والواقعية التي دفعت الوزير لإصدار قرار الحل، للحيلولة دون تعسف الإدارة.
14. حل الجمعية الأهلية من اختصاص وزارة الداخلية، أما إغلاقها فهو من اختصاص القضاء؛ فلا يجوز إغلاق أي جمعية أو منعها من ممارسة أعمالها إلا بناءً على قرار قضائي.
15. صلاحية حل الجمعيات للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية فيه اعتداء على الحقوق والحريات العامة التي كفلها القانون، حيث أن وزارة الداخلية ذات طابع أمني.
16. كان للقضاء دوراً يتوافق وصحيح حكم القانون في عدد من أحكامها المتعلقة بإغلاق الجمعيات الأهلية من قبل وزارة الداخلية.
17. استخدم المشرع في قانون الجمعيات عبارات فضفاضة وغير دقيقة أدت إلى تعسف جهة الإدارة في استخدام صلاحياتها، مثل عبارة المخالفة الجوهرية للنظام التي تستوجب حل الجمعية.
18. تعسفت وزارة الداخلية في استخدام صلاحياتها، حيث أجازت لنفسها بالاستناد إلى حالة الضرورة مصادرة حق الأفراد في تشكيل الجمعيات وقمعه، وكذلك قامت بحل عدد من الجمعيات لأسباب لا تستند إلى حكم القانون وصادرت حق دستوري للأفراد.
19. بانتهاء حياة الجمعية الأهلية يتم تعيين مصفي لجرد أموالها وتكون وزارة الداخلية صاحبة الصلاحية في تحديد مصير الأموال المتبقية، فلها أن تختار إما؛أن تقوم بتحويل أموال الجمعية المنقولة وغير المنقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية أو أن تقوم بتحويل أموالها إلى مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني، أي أن تحويل أموال الجمعية التي تم حلها وتصفية أموالها يتم لخزينة الدولة في المرتبة الأولى وتأتي الجمعيات الأهلية المشابهة لها في الأهداف في المرتبة الثانية
20. يترتب على نهاية حياة الجمعية آثار منها ما يتعلق بالجمعية ذاتها وبأطرافها؛ حيث تنقضي شخصيتها الاعتبارية وذمتها المالية، وتتم تصفية أموالها هذا وتبقى الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية قائمة فقط بالقدر اللازم لأعمال التصفية ولحين إتمامها، وآثار تتعلق بالغير مثل حظر التعاقد مع الغير باسمها، وحظر تمثيلها أمام الغير.

التوصيات:

1. إضافة نص في القانون يلزم بأن يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية في الجمعية الأهلية ضعفي الحد الأقصى لعدد مجلس الإدارة في اجتماعها التأسيسي الأول بعد تسجيلها.
2. تطوير مجموعة من المؤشرات في الأنظمة الأساسية النموذجية لمساعدة الجمعيات على إدارتها وفقاً لقواعد تكفل الشفافية للمتطوعين والعاملين فيها.
3. تعديل المادة (22) من القانون بحيث تنص على حق الوزير في دعوة الجمعية العمومية للانعقاد لانتخاب مجلس إدارة جديد أو تعيين لجنة مؤقتة لمدة شهر.
4. ضرورة النص في القانون على حظر تولي منصب في مجلس الإدارة لأكثر من دورتين متتاليتين بما يعزز تداول السلطة في الجمعية الأهلية.
5. هناك ضرورة لتعديل القانون لوضع ضوابط للمساءلة الداخلية في الجمعية ذاتها بشكل يتوافق مع مبادئ الحكم الرشيد.
6. أن تكون المدة المحددة للجمعية الأهلية التي تحل بموجب قرار إداري للطعن أمام القضاء بهذا القرار أكبر من ستين يوماً نظراً لخطورة القرار الصادر.
7. تعديل القانون بحيث يتم تحديد الجهة التي ستقوم بدفع أجر المصفي وبيان إجراءات التصفية التي يجب على المصفي إتباعها وتحديد المدة التي يجب عليه أن ينهي خلالها أعمال التصفية.
8. بيان كيفية تصفية الجمعيات التي يلغى تسجيلها بسبب عدم ممارسة النشاط، وإناطة تعيين المصفي بالجمعية الأهلية دون تدخل جهة الإدارة.
9. إلغاء قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن إحالة أموال الجمعية المنحلة نظراً لما يتضمنه من اعتدائه على أموال الجمعيات التي يجب أن تخصص فقط للعمل الأهلي.

قائمة المراجع والمصادر

المصادر

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهو وثيقة دولية اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (217)-أ-د-3) المؤرخ في 10/كانون الأول-ديسمبر
- إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان، تم اعتماده ونشره بموجب قرار الجمعية العمومية رقم 144/53 بتاريخ 9 ديسمبر لسنة 1999.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وهو وثيقة دولية اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (2200) أ-د-21/ المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر 1966.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001، منشور في العدد(38) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ (2001/9/5).
- القانون الأساسي الفلسطيني في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003/3/19،صـ5، ونشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/8/18،عدد(57)،صـ5.
- قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907، نقل عن مجموعة القوانين المعمول بها في جميع البلاد العربية المنسلخة عن الحكومة العثمانية والتي قام بتعريبها عارف رمضان(ج1) وتعدل بالأمر العسكري رقم (686) لسنة 1981.
- قانون العقوبات رقم (34) لسنة 1936 منشور في العدد (652) من الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) بتاريخ 1936/12/14. صـ399، المقتفي منظومة القضاء والتشريع في فلسطين.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، المنشور في العدد (38) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ (2001/9/5).
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، نشر في الوقائع الفلسطينية عدد (53)، بتاريخ (2005/2/28).

- قانون رقم (1) بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29، العدد (32).
- قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، منشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ (2004/6/17)، العدد(49).
- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 13: طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة 6، رمز الوثيقة 20/CCPR/C/21/Rev.1/Add.13،26 مايو/أيار) .
- مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة 1986.
- مجلة نقابة المحامين لسنة 1951.
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي اعتمد من قبل القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس 23مايو/أيار 2004.
- النظام الأساسي النموذجي للجمعيات الخيرية
- نظام الدفاع (الطوارئ) لعام 1945 منشور في العدد (1442) من الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) بتاريخ 1945/9/27، صـــ1338، المقتفي منظومة القضاء والتشريع في فلسطين.

المراجع

- أبراش، إبراهيم، المؤسسات والوقائع الاجتماعية،نظرة تاريخية عالمية،بابل للطباعة والنشر، الرباط، المغرب،1994.
- إبراهيم، حسنين توفيق، التطور الديمقراطي في الوطن العربي، مجلة السياسة الدولية، مركز الأهرام، القاهرة، العدد(142)،2000.
- أبو النصر، مدحت، إدارة منظمات المجتمع المدني،ط1، القاهرة،ابتراك للنشر والتوزيع،2007.
- أبو هنود، حسين، وآخرون، قراءة قانونية في مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملائهم من كتلة الإصلاح والتغيير في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، القرارات

بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية"مفتاح"، رام الله،2008.

- أبو هنود، حسين، وآخرون، قراءة قانونية في مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملائهم من كتلة الإصلاح والتغيير في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية"مفتاح"، رام الله،2008.
- براند، لوري، الفلسطينيون في العالم العربي، بناء المؤسسات والبحث عن الدولة ، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت،1991.
- بردويل، أحمد، مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات المدنية وفق قانون الجمعيات الخيرية رقم 1 لسنة 2000، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، رام الله، فلسطين،2008.
- بوعكري، عادل أحمد حسين، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة"دراسة مقارنة"،كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط،2010.
- التكروري، عثمان، المدخل لدراسة القانون، نظرية القانون ونظرية الحق، مكتبة دار الفكر، أبو ديس، فلسطين، ط2،2011.
- الجرباوي، علي، الحال الفلسطيني بعد ثلاثين عام من حزيران 1967، مؤسسة عبد الحميد شومان، عمان، الأردن. 1998.
- حامد، محمد رشاد، حرية المواطن والقانون والبلطجة(الاعتقال الإداري،تفتيش الأشخاص والمنازل والسيارات، تعذيب المتهم لحمله على الاعتراف،التلبس الذي يجيز القبض والتفتيش، الاعتداء على حرمة الحياة الخاصة،جرائم الموظف العام ضد الأفراد، اختصاصات محكمة أمن الدولة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2005.
- حجاب، حنين محمد أكرم، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير،جامعة النجاح، نابلس،2011.
- الحذوة، سلوى، دستورية إصدار مشروع قانون العقوبات عن طريق قرار بقانون، مسابقة بحث التميز في القانون لطلبة الجامعات،2011.

- حسنين، إبراهيم محمد، أثر الحكم بعدم دستورية قانون الجمعيات الأهلية، دار الكتب القانونية، مصر،2006.
- حسنين، إبراهيم محمد، أثر الحكم بعدم دستورية قانون الجمعيات الأهلية، دار الكتب القانونية، مصر،2006.
- الحنفي، علاء الدين أبي بكر بن مسعود، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع،بيروت، دار إحياء التراث العربي،مؤسسة التاريخ العربي،1998.
- الخطيب، سعدى محمد، حقوق الإنسان بين التشريع والتطبيق،ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،2009.
- الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري،جامعة مؤتة، الأردن،1999.
- الخلخالي، حسن ضياء، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور،"رسالة دكتوراة"، جامعة بغداد.
- الدحنون، وليد، قراءة في ثلاثة أحكام قضائية صادرة عن المحكمة العليا بشأن الجمعيات الأهلية،مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،غزة.
- دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني، مركز بيسان للبحوث والإنماء،رام الله، فلسطين،2002.
- دور مؤسسات المجتمع المدني (الأهلي) في تعزيز مفاهيم الحكم الرشيد، جامعة النجاح الوطنية، نابلس،1997.
- الديراوي، طارق محمد، ضمانات وحقوق المتهم في قانون الإجراءات الجزائية،2005.
- ذبالح، أحمد، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، دراسة تحليلية نقدية من منظور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000،المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء(مساواة)، تشرين ثاني 2012.
- الرشيدي، أحمد، حقوق الإنسان–دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق–مكتبة دار الشروق الدولية، القاهرة، ط1،2003.

- الزحيلي، وهبه، العقود المسماة في قانون المعاملات المدنية الإماراتي والقانون المدني الأردني، دمشق، دار الفكر للطباعة، 1987.
- سامي، فوزي محمد، شرح القانون التجاري-في الشركات التجارية -الأحكام العامة للشركات، المجلد الثالث، دار الثقافة للنشر،عمان، 1997.
- سامي، فوزي محمد، شرح القانون التجاري-في الشركات التجارية -الأحكام العامة للشركات، المجلد الثالث، دار الثقافة للنشر،عمان، 1997.
- سحويل، إيناس لبيب عبد الرحيم، البيئة القانونية وآثارها على المجتمع المدني الفلسطيني-المجتمع المدني الفلسطيني قبل قانون سنة 2000 لتأسيس الجمعيات وبعد صدور قانون رقم (1) لسنة 2000 للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية- الآليات والمعيقات مقارنة مع القوانين الأردنية،المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني،2010.
- السرحان، عدنان إبراهيم، خاطر، نوري حمد، شرح القانون المدني-مصادر الحقوق الشخصية (الالتزامات) دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،2005.
- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الأول (نظرية الالتزام بوجه عام)، مصادر الالتزام، ط3،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،2000.
- السنهوري، عبد الرزاق الوسيط في شرح القانون المدني،ج (5و6)،دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان،دون سنة نشر.
- الشرقاوي، جميل، النظرية العامة للالتزام، القاهرة، دار النهضة العربية،1995.
- شكر، عبد الغفار، مورو، محمد، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية،ط1، دار الفكر، دمشق، سورية،2003.
- شكر، عبد الغفار، مورو، محمد، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطيةط1،دار الفكر، دمشق،2003.
- الشماس، عيسى، المجتمع المدني(المواطنة والديمقراطية)،دمشق،منشورات اتحاد الكتاب العرب،سلسلة الدراسات(18)2008.

- الصادق، شعبان، "حقوق الإنسان في الدساتير العربية" جزء 1 شؤون عربية، عدد 49، 1987.
- صباريني، غازي حسن، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية،ط2، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 1997.
- طه، مصطفى كمال، القانون التجاري،منشأة المعارف بالإسكندرية،1982.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت،1992.
- عبد الهادي، عزت، حقوق ومسؤوليات المجتمع المدني في ظل السلطة الفلسطينية، القدس، مجلد (9)، عدد3-4،2001.
- العجماتي، محمد، قانون الجمعيات في مصر وتأثيره على قدرات المجتمع المصري، المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الهادفة للربح، لبنان،2006.
- العدوي، جلال علي، أبو السعود، رمضان، قاسم، محمد حسن، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف بالإسكندرية،1996.
- عزام، فاتح سميح، حقوق الإنسان،السياسة والممارسة الديمقراطية،ط1،المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية(مواطن)،رام الله،أيار 1995.
- علي، أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب،1978.
- عمرو، زياد، المنظمات الأهلية الفلسطينية والفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله،2005.
- عمرو، عدنان، إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين،الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن،رام الله،2001.
- عمرو، عدنان، القوانين التي تحكم وتؤثر في البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين.
- عوض، طالب، إصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني،جامعة بيرزيت، 2005.
- الفار، عبد القادر، المدخل لدراسة العلوم القانونية-مبادئ القانون-النظرية العامة للحق، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان،1994.

- قطامش، ربحي، تسجيل الجمعيات الخيرية والهئيات الأهلية، بحث في الإجراءات القانونية والإدارية، مشروع تعزيز الديمقراطية والمجتمع المدني(تمكين) رام الله،2003.
- قنديل، أماني، المجتمع المدني في العالم العربي،دراسة للجمعيات الأهلية العربية، القاهرة،دار المستقبل العربي،1994.
- الكلاعي، الأمين، حقوق الإنسان بين الكونية والخصوصية ، تونس نموذجاً، دراسات دولية، عدد 79،2001.
- لبيب، الطاهر، علاقة المشروع الديمقراطي بالمجتمع المدني العربي،المستقبل العربي 1992.
- ليلة، علي، المجتمع المدني العربي، قضايا المواطنة وحقوق الإنسان، القاهرة،مكتبة الأنجلو المصرية،2007.
- المالكي وآخرون، تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) ط1،رام الله،2000.
- المالكي، مجدي، شلبي، ياسر، لدادوة، حسن، تعداد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة 2007، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني(ماس)،رام الله،2008.
- محمد قدري باشا،مرشد الحيران إلى معرفة أحوال الإنسان في المعاملات الشرعية على مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان، القاهرة،دار الفرجاني،مصر.
- محمود، عباس فاضل، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي في العراق، الوحدة التربوية لدراسات السلام وحقوق الإنسان،كلية التربية،ابن رشد، العدد(203)2012.
- مخيبر، غسان، تنظيم الجمعيات في لبنان بين الحرية والقانون والممارسة.
- مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000،مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، غزة، 2010.

- مراجعة قانونية بعنوان:إجراءات فتح فرع للجمعية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،غزة، أغسطس/ 2013.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، قراءة نقدية لمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية،1995.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ملاحظات على مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي،غزة،1999.
- معوض، فؤاد محمد، دور القاضي في تعديل العقد،ط1، مطابع حلبي، دمنهور، مصر.
- ملتقى تطوير العمل الأهلي، مسيرة تطوير العمل الأهلي وقانون الجمعيات الجديد، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة،1999.
- منصور، محمد حسين، نظرية الحق، منشأة المعارف، الإسكندرية،1998.
- موسى، سامر، الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في القوانين الدولية والإقليمية والمحلية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان
- موسى، عبد الرافع، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، القاهرة، النهضة العربية،1998.
- الموسى، محمد، علوان، ومحمد، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية،ج2،دار الثقافة للنشر،عمان،2007.
- المؤقت، فاطمة، الإطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية الفلسطينية ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة فيها،2005.
- المؤقت، فاطمة، محمد، جبريل، لدادوة، حسن، مساءلة العمل الأهلي الفلسطيني–دراسة تقييميه، إشراف عزمي الشعيبي، ط1، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة(أمان)،2007.
- نايل، صابر أحمد، أثر قانون العقوبات المصري على المجتمع المدني.
- نخلة، موريس، الحريات، منشورات الحلبي الحقوقية.
- نشوان، تيسير محمود، دور الجمعية العمومية ومجلس الإدارة في الجمعيات الأهلية، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،2010.

- نشوان، كارم، مراجعة قانونية حول تصفية أموال و موجودات الجمعية، مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في حرية تشكيل الجمعيات والانتماء إليها في قطاع غزة، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان،2013.
- نقابة المحامين، المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني،ج2،ط3،م(841)،ف (1)، مطبعة التوفيق،عمان، الأردن، 1992.
- الوكيل، محمد إبراهيم خيري، دور القضاء الإداري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،2007.

الرسائل الجامعية

- أبو حماد، ناهض محمود، رسالة ماجستير"التمويل الدولي للمؤسسات الأهلية الفلسطينية وأثره على التنمية"،جامعة الأزهر،غزة،2011.
- ثلجية، لوسي، رسالة ماجستير، إشراف د.عاصم خليل، مقارنة بين الدستور التونسي ومشروع الدستور الفلسطيني، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق،2007.
- خالد، غسان، رسالة ماجستير بعنوان"التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية،كلية القانون، جامعة النجاح،نابلس، مجلة جامعة النجاح للأبحاث(العلوم الإنسانية، مجلد21 (2)،2007.
- السكني، دعاء عادل قاسم، رسالة ماجستير بعنوان:المؤسسات الخيرية، حكمها وضوابط القائمين عليها وحدود صلاحياتهم،إشراف:ماهر حامد الحولي، الجامعة الإسلامية غزة، كلية الشريعة والقانون،2012.
- عبد السلام، سوزان تيسير، حل الجمعيات في ظل إعلان حالة الطوارئ في (فلسطين ومصر والأردن) دراسة مقارنة، جامعة بيرزيت، برنامج الدراسات العليا،2007-2008.
- العيسوي، حازم عبد الحاكم عبد اللطيف، رسالة دكتوراة-الجمعيات الأهلية نموذج لمنظمات المجتمع المدني-جامعة المنصورة،كلية الحقوق،2011.

- كسبه، قدري فضل، رسالة ماجستير بعنوان:منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز مفهوم المواطنة في فلسطين، إشراف: نايف أبو خلف، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا،2013.
- مريم، يحياوي، محمود، قرزيز، رسالة ماجستير:" دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغير"، المركز الجامعي برج بوعريريج، جامعة بسكرة.

مقالات وتقارير

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية،2002.
- تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ديوان المظالم، سلسلة تقارير خاصة(15) أيار2002.
- تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير قانونية خاصة (15)، أيار 2002، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) رام الله.
- تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة،4/A/64/226 أغسطس/آب 2009.
- تقرير حول الانتهاكات التي تعرضت لها مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية في محافظة جنين خلال الفترة بين كانون ثاني 2000–كانون أول 2012، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدنيicnl، 2012.
- تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية، خلال الفترة بين نوفمبر 2009–أكتوبر 2011، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.
- تقييم دور المنظمات غير الحكومية في الأراضي المحتلة وفرص التشابك فيما بينها في إطار السلطة الفلسطينية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا(أسكو)، نيويورك، الأمم المتحدة 1999.

- التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية بدول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية(10 ذو القعدة1433هـ الموافق 26 سبتمبر 2012).
- حالة حقوق المواطن الفلسطيني، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السابع (1 كانون ثاني 2001–31 كانون أول 2001)،ط1، رام الله، آذار،2002.
- الحكم الرشيد في منظمات المجتمع المدني، دليل المتدرب،أدوار ومسؤوليات أجهزة الحكم والإدارة داخل المنظمة، برنامج دعم المجتمع المدني،27029 فبراير2012.
- دراسة مسحية تحليلية لمنظمات المجتمع المدني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، التقرير النهائي،(soegs) الاتحاد الأوروبي، أيار2001.
- دليل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية،مركز الميزان لحقوق الإنسان،سلسلة الدليل(10)، أغسطس2005.
- كيفية تكوين وتفعيل الهيكل التنظيمي في الجمعيات الأهلية، مركز خدمات المنظمات غير الحكومية،سلسلة الأدلة الإرشادية.
- مداخلات ووقائع ورشة عمل بعنوان:"دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، الصيرفي، عبد الناصر، مدير عام الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة،هيئة مكافحة الفساد، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، وزارة الداخلية المنعقدة في مدينة رام الله،فلسطين، بتاريخ2013/8/27.
- مراجعات قضائية، قراءة في ثلاثة أحكام قضائية صادرة عن محكمة العدل العليا في غزة، مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في حرية تشكيل الجمعيات والانتماء إليها في قطاع غزة، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، 2013.
- واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الأجنبية العاملة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير (26)،شباط 2010.
- واقع الجمعيات في السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام 2009، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان(ديوان المظالم)، رام الله، سلسلة تقارير خاصة رقم (68).

- وضع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهليـــة فـــي قطـــاع غـــزة، مؤسســـة الضـــمير لحقـــوق الإنسان، التقرير السنوي 2010.

مواقع الانترنت

- *www.gcclsa.org/download.php.**pdf***.
- .Fre@najah.edu
- www.bibalex.org/arf/ar/ImpDocs/4
- . qanoun.com
- .www.3poli.net"
- http//www.twasol.ps/regulation
- www.moi.pna.ps
- http://safa.ps/details/news/73697
- www.ichr.ps/**pdf**s/mod1.**pdf**
- www.arabhumanrights.org/bodies/history
- ،www1.umn.edu/**human**rts/arab/b002.html
- . www.icnl.org/.../mena/.../Docs/Mohammed:

www.ohchr.org/ar/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ar z
www.icnl.org/programs/mena/afan/research_ar.html
cpi.gov.ps/uploads/files/docs/5.ppt
www.icnl.org/programs/mena/afan/.../Adnan%20Sulliman.pdf
.*www.gcclsa.org/download.php.**pdf***

فهرس المحتويات

إقرار ..... أ

شكر وعرفان ..... ب

الملخص ..... ج

Abstract ..... ه

المقدمة 1

مشكلة الدراسة 3

أهمية الدراسة 4

أهداف الدراسة 4

أسئلة الدراسة 4

منهج الدراسة 5

فرضيات الدراسة 5

خطة الدراسة 6

حدود الدراسة 8

الفصل الأول: تنظيم تشكيل الجمعيات الأهلية 9

المبحث الأول: أسس تشكيل الجمعيات الأهلية 14

المطلب الأول: أسس تشكيل الجمعيات وفقاً للقانون الخارجي (الإعلانات والمواثيق الدولية) .. 18

المطلب الثاني: أسس تشكيل الجمعيات في القانون الداخلي 29

المبحث الثاني: شروط تشكيل الجمعيات..... 45

المطلب الأول: الشروط الشخصية لتكوين الجمعية الأهلية..... 48

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لتشكيل الجمعية الأهلية..... 62

الفصل الثاني: تنظيم تسيير الجمعيات الأهلية 79

المبحث الأول: الجمعية العمومية..... 83

المطلب الأول: تشكيل الجمعية العمومية وصلاحياتها..... 84

المطلب الثاني: اجتماعات الجمعية العمومية 93

المبحث الثاني: مجلس الإدارة 105

المطلب الأول: تشكيل مجلس الإدارة وصلاحياته 107

المطلب الثاني: اجتماعات مجلس الإدارة..... 124

الفصل الثالث: تنظيم نهاية الجمعيات الأهلية..... 137

المبحث الأول: طرق نهاية الجمعيات الأهلية 140

المطلب الأول: الحل الطوعي (الاختياري) للجمعية الأهلية..... 141

المطلب الثاني: الحل الإداري (الجبري) للجمعية الأهلية 149

المبحث الثاني: آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعيات الأهلية..... 170

المطلب الأول: آثار نهاية الشخصية المعنوية للجمعية الأهلية بالنسبة للأطراف 172

المطلب الثاني: آثار نهاية الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية على الغير..... 182

الخاتمة.....192

قائمة المراجع والمصادر..... 202

فهرس المحتويات..... 214