



## ملاحظات مؤسسة الحق على مشروع القرار بقانون المعدل

### لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 وتعديلاته

#### مقدمة

ما زالت محاولات السلطة التنفيذية لإحكام سيطرتها على المنظمات الأهلية والشركات غير الربحية مستمرة دون توقف؛ من خلال محاولاتها المستمرة لتعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بعد أن نجحت بتعديل نظام الشركات غير الربحية التي تعمل على تحقيق ذات الأهداف وأحكمت سيطرتها عليها، الأمر الذي يدل على توجه مستمر لدى السلطة التنفيذية للسيطرة على مؤسسات المجتمع المدني وتقويض دورها في الرقابة على الأداء العام، ويدل بذات الوقت على عدم ثقة السلطة التنفيذية بالأجهزة الرقابية الرسمية التي تراقب أداء المنظمات والشركات غير الربحية بموجب القوانين والأنظمة النازمة لها رغم كثرة تلك الجهات وتعدد قوانينها وأنظمتها، ويفسر سعيها المتواصل لخلق أجسام رقابية بديلة والسيطرة على العنوان المالي للجمعيات الخيرية والشركات غير الربحية على حساب القانون الأساسي والاتفاقيات والمعايير الدولية.

#### السيطرة على الشركات غير الربحية

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2015/7/7 نظاماً عدل بموجبه نظام الشركات غير الربحية رقم (3) لعام 2010 الصادر بتاريخ 2010/2/15 ونص على إخضاع مصادر التمويل المالي للشركات غير الربحية للرقابة والموافقة المسبقة من الحكومة كشرط للحصول على التمويل وبيان الغاية من ورائه، ومن ثم أصبح تمويل الشركات غير الربحية يخضع لموافقة الأجهزة الأمنية خلافاً للنظام الصادر عن مجلس الوزراء بهذا الخصوص، وخلافاً للقانون الأساسي والمعايير الدولية.

عملياً، تقوم الشركة غير الربحية بتعبئة نموذج للحصول على التمويل من وزارة الاقتصاد الوطني ومن ثم يرفع الطلب عبر مسجل الشركات في وزارة الاقتصاد إلى جهاز الأمن الوقائي وجهاز المخابرات العامة للموافقة، وفي حال موافقة الجهازين الأمنيين معاً يتم إحالة الطلب إلى مجلس الوزراء

لمناقشته وإقراره، وفي حال عدم موافقة أي من الجهازين الأمنيين يتوقف الطلب ولا يصل إلى مجلس الوزراء ولا تستطيع الشركة غير الربحية الحصول على التمويل في تلك الحالة، وقد تلقت مؤسسة الحق شكاوى بشأن رفض الأجهزة الامنية طلبات تمويل مقدمة من شركات غير ربحية. وقدمت "الحق" ملاحظات تفصيلية على النظام المذكور وبينت مخالفته لأحكام الأساسي والمعايير الدولية، وأنه يتم تجاوزه في الممارسة العملية، إلا أن العمل به لا زال مستمراً لغاية الآن.

تجدر الإشارة، إلى أن المنظمات الأهلية الفلسطينية يمكن أن تُسجل لدى وزارة الداخلية بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لعام 2000 وتعديلاته، كما ويمكن لها أن تُسجل أيضاً لدى وزارة الاقتصاد الوطني كشركة غير ربحية بموجب نظام الشركات غير الربحية رقم (3) لسنة 2010 الذي جرى تعديله في العام 2015. وذلك لأن الشركات غير الربحية بموجب النظام المذكور؛ هي شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح، وإن حققت عوائد مالية لا يجوز توزيعها على المساهمين فيها، وإنما يتم استخدامها لتحقيق غايات وأهداف الشركة؛ وهي تقديم خدمات اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو تنموية تسعى إلى تحسين وضع المواطنين على المستوى الاجتماعي أو الصحي أو الفني أو الثقافي أو التربوي، وهي ذات الأهداف التي تسعى لها المنظمات الأهلية. وهذا ما يفسر المحاولات المستمرة من قبل السلطة التنفيذية للسيطرة على المنظمات الأهلية والشركات غير الربحية على حد سواء عبر التضييق على مختلف أنشطتها وبرامجها أو مصادر تمويلها.

### محاولات مستمرة للسيطرة على المنظمات الأهلية

في أيار 2015 تم تشكيل لجنة استشارية للرئيس لشؤون الجمعيات الخيرية بمرسوم رئاسي، وكلفت بإعداد "تقرير تفصيلي شامل" عن الجمعيات الخيرية العاملة في فلسطين، على أن تقوم بأي مهام تكلف بها من قبل الرئيس. وقد سبقها صدور مرسوم رئاسي في شهر كانون أول من العام 2012 بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية وتتبع مباشرة للرئيس وتقدم تقاريرها السنوية للرئيس، وكلفت بمهام التنسيق وتنظيم العمل بين كافة المنظمات الأهلية الفلسطينية والأجنبية والجهات الحكومية.

وجرى تعديل هذا المرسوم في شهر تموز من العام 2013 واصبحت هيئة شؤون المنظمات الأهلية مستقلة مالياً وادارياً ولكنها تتبع مباشرة للرئيس، وقد جاء تشكيل هذه الهيئة مخالف لأحكام قانون الجمعيات لعام 2000 وتعديلاته ولائحته التنفيذية وبالتالي مخالف لأحكام القانون الأساسي، وقدمت "الحق" ملاحظات تفصيلية بشأن عدم قانونية تلك الهيئة إلا أنها ما زالت تعمل لغاية الآن.

وفي شهر نيسان من العام 2011 صدر القرار بقانون بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، واستهدف التعديل المادة (39) من القانون الأصلي الصادر عام 2000 المتعلقة بكيفية التصرف بأموال المنظمات الأهلية بعد صدور قرار بحلها؛ حيث جرى النص في التعديل على أن تؤول أموال المنظمات الأهلية إلى "الخزينة العامة" في المقام الأول وهذا يعد بمثابة مصادرة لتلك الأموال دون حكم قضائي بما يخالف القانون الأساسي الذي أكد على " لا مصادرة إلا بحكم قضائي" والاتفاقيات الدولية وبخاصة المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه دولة فلسطين، وقدمت "الحق" ملاحظاتها على هذا التعديل الذي لا زال سارياً.

وبتاريخ 2007/6/20 صدر مرسوم عن الرئيس خلال مرحلة اعلان حالة الطوارئ منح بموجبه وزير الداخلية صلاحيات واسعة تخوله مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزير الداخلية أو أية جهة حكومية واتخاذ الإجراءات التي يراها الوزير أو من يفوضه ملائمة إزاء الجمعيات والهيئات الأهلية من إغلاق أو تصويب أوضاع أو غيرها من الإجراءات، وألزم المرسوم الجمعيات والهيئات بالقيام بتصويب أوضاعها خلال أسبوع من تاريخه، وبالاستناد لهذا المرسوم أصدر مجلس الوزراء قراراً بذات التاريخ بتكليف وزير الداخلية باتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الجمعيات والهيئات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون بشكل فوري وتنفيذ ما هو مطلوب لوقف نشاطاتها، وجرى حل ما يزيد عن (100) منظمة أهلية في ذلك الوقت استناداً لتلك المراسيم الرئاسية والوزارية التي صدرت خلال مرحلة إعلان حالة الطوارئ ولا زالت منحلة لغاية الآن.

هذا بالإضافة إلى الإجراءات التي تتخذها الإدارة العامة للجمعيات في وزارة الداخلية تجاه المنظمات الأهلية خلافاً لأحكام قانون الجمعيات لعام 2000 وتعديلاته ولائحته التنفيذية؛ وذلك من قبيل اشتراط الموافقات المسبقة من قبل وزارة الداخلية على "أية حوالة مالية" ترسلها المنظمات الأهلية للخارج بالتنسيق مع سلطة النقد؛ حتى وإن كانت راتباً لموظف يعمل في المنظمة الأهلية أو لشراء كتب لمكتبها أو نشاطاً تنفذه في الخارج في إطار المناصرة في مجال عملها، وهذا الإجراء الذي تقوم به وزارة الداخلية لا أساس له في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية ومخالفٌ لأحكام القانون الأساسي الذي كفل الحق بتشكيل الجمعيات وحرية عملها ومخالفٌ لأحكام قانون الجمعيات وتعديلاته ولائحته التنفيذية ومخالفٌ للاتفاقيات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان التي كفلت الحق في حرية عمل المنظمات الأهلية وبخاصة المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه دولة فلسطين بدون تحفظات ومخالفٌ المعايير الدولية ذات الصلة.

ومن جانب آخر، فإن وزارة الداخلية وهي جهة تسجيل للمنظمات الأهلية، تقوم بتجاوز حدود اختصاصها القانوني وتتعدى على وزارة الاختصاص وهي الوزارة التي يندج النشاط الرئيسي للمنظمة الأهلية ضمن اختصاصها، وذلك من قبيل طلب وزارة الداخلية من المنظمات الأهلية تزويدها بتقاريرها السنوية الإدارية والمالية، علماً أن هذه المسألة هي من صلاحيات "وزارة الاختصاص" وليس وزارة الداخلية بموجب القانون، الأمر الذي أدى ضمن أسباب أخرى إلى ضعف أداء وزارة الاختصاص وهيمنة وزارة الداخلية على مختلف شؤون المنظمات الأهلية.

وقد أدى ضعف أداء وزارة الاختصاص، الذي يرجع إلى تغول وزارة الداخلية على اختصاصاتها القانونية، وخلل في أداء وزارة الاختصاص لمهامها واختصاصاتها المبينة في القانون، وخلل في التنسيق بين وزارة الاختصاص ووزارة الداخلية وفقاً لأحكام القانون، إلى سعي وزارة الداخلية على نحو مستمر لتعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لعام 2000 بذريعة معالجة هذا الخلل الذي لا علاقة له بالقانون وإنما بأداء كل من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص. لكن المتبع لطبيعة التعديلات المقترحة حالياً يجد أنها تهدف إلى تحكّم السلطة التنفيذية (وزارة الداخلية والحكومة) بمختلف شؤون المنظمات الأهلية وبخاصة مجالس الإدارة والجمعيات العامة والأنشطة والبرامج التي تنفذها ومصادر تمويلها.

### غياب المشاركة المجتمعية في القرارات بقانون

ما يزيد الأمر تعقيداً، أنه بالرغم من تأكيد أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 التي أقرتها الحكومة وحملت عنوان "المواطن أولاً" على أهمية الشراكة والانفتاح على المجتمع المدني، إلا أن القرارات بقانون تقرها الحكومة ويصدرها الرئيس هي بحكم الأسرار التي لا يُتاح لمنظمات المجتمع المدني الاطلاع عليها ومناقشتها وإبداء الرأي فيها، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية تنفرد بالعملية التشريعية في ظل استمرار غياب المجلس التشريعي صاحب الولاية الدستورية الأصيلة في التشريع.

إن هذا الوضع السائد، القائم على نهج السرية وغياب المشاركة المجتمعية، بات يسيطر على القرارات بقانون؛ وذلك من قبيل القرار بقانون المعدل لقانون المحكمة الدستورية العليا، وقرار بقانون الجرائم الإلكترونية، ومشروع قرار بقانون محكمة الجنايات الكبرى، ومشروع قرار بقانون المالكين والمستأجرين، وغيرها من القرارات بقانون التي تُناقش وتقر بسرية من السلطة التنفيذية.

كما أن غياب المجلس التشريعي، منذ أحد عشر عاماً على التوالي، وتولي السلطة التنفيذية زمام التشريع والتنفيذ، بما يشمل الموازنة العامة، أدى إلى تصدع كبير في النظام السياسي الفلسطيني، وانحياز للمبادئ والقيم الدستورية؛ ولا سيما مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات ومرتكزات الحكم الصالح، وإلى استمرار حالة التدهور في منظومة حقوق الإنسان.

إنَّ الطريق الوحيد للبدء بترميم النظام السياسي، وبناء دولة القانون والمؤسسات، يتمثل بالشروع الفوري بإجراء الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية، واحترام القانون وسيادته على الجميع، وصيانة وتعزيز الحقوق والحريات العامة.

### ملاحظات على مشروع القرار بقانون المعدل لقانون الجمعيات

بعد الاطلاع على مشروع القرار بقانون لسنة 2018 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 وتعديلاته، فإن مؤسسة الحق ترى ضرورة عدم إقراره، مع التأكيد على موقفها المبدئي من استمرار سيل القرارات بقانون على نحو مخالف للشروط الدستورية الواردة في المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني اللازمة لصحتها من الناحية الدستورية؛ وفيما يلي أبرز الملاحظات الجوهرية على مشروع القرار بقانون:

1. هنالك غياب واضح للالتزامات دولة فلسطين بموجب الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها بدون تحفظات في نصوص القرارات بقانون التي تعدها الحكومة ويصدرها الرئيس، والحال كذلك بشأن اللوائح التنفيذية التي تصدرها الحكومة، الأمر الذي يطرح تساؤلات حول مدى جدية دولة فلسطين بتنفيذ الالتزامات الدولية التي تعهدت بها على المستوى التشريعي والتطبيقي.

2. مشروع القرار بقانون مخالفٌ للقانون الأساسي وبخاصة المادة (43) التي جرى الإستناد إليها في إصداره، وذلك لانتفاء شرط "الضرورة التي لا تحتل التأخير" الواردة في النص المذكور كشرط لازم لصحة القرار بقانون من الناحية الدستورية، وذلك لأن محاولات السلطة التنفيذية تعديل قانون الجمعيات الخيرية مستمرة منذ سنوات، الأمر الذي ينفي تماماً وجود شرط الضرورة التي لا تحتل التأخير لإصدار هذا المشروع، ما يعني أن إصداره مخالفٌ لأحكام القانون الأساسي.

3. إن إصدار القرار بقانون المعدل لقانون الجمعيات والهيئات الأهلية، دون عرضه على النقاش المجتمعي، مخالفٌ لأجندة السياسات الوطنية ومخالفٌ للخطة التشريعية للحكومة التي أكدت على النهج التشاركي في العملية التشريعية، ومخالفٌ لمبادئ الشفافية ومرتكزات الحكم الصالح، ومخالفٌ للتعهدات التي قطعتها الحكومة لمؤسسات المجتمع المدني بعدم إجراء تعديلات على قانون الجمعيات قبل الرجوع إليها باعتبارها الجهة المخاطبة بأحكام هذا القانون الذي ينظم شؤونها.

4. تقوض المادة (3) من مشروع القرار بقانون استدامة عمل المنظمات الأهلية من خلال تقييد تملك الجمعية للأموال المنقولة وغير المنقولة، باشتراط أن لا يكون هذا التملك بغرض "الإحراز أو الإلتجار" والإحراز يعني الانتفاع من الأموال على أيّ نحو كان وهو أوسع بكثير من الإلتجار بها، ما يعني أن استثمار أموال المنظمات الأهلية للاعتماد على الذات وتحقيق الاستدامة يصبح عملاً غير مشروع بموجب هذا التعديل. كما جرى إضافة فقرة جديد توجب استغلال الأموال غير المنقولة للمنظمات الأهلية خلال ثلاث سنوات من تاريخ التملك؛ وبغير ذلك يصار لبيع تلك الأموال من قبل السلطة التنفيذية في المزاد العلني ووضع ثمنه في حساب المنظمة الأهلية، وبالتالي فإن المنظمة الأهلية التي تملك أرضاً على سبيل المثال وتخطط لبناء مقر عليها بعد أربع سنوات مثلاً لعدم توفر الإمكانيات المالية الكافية لإقامة المقر فإن تلك الأرض سيتم بيعها في المزاد العلني بعد مرور ثلاث سنوات كونها لم تستغل خلال المدة المذكورة، ودون أي إكترات بالخسائر التي يمكن أن تلحق بها من جراء مثل هذا البيع، ودون الإكترات بتأثير مثل تلك الإجراءات التعسفية على استدامة عمل المنظمات الأهلية.

5. تهدم المادة (4) من مشروع القرار بقانون فكرة وفلسفة الاستدامة التي تسعى لها المنظمات الأهلية وتجعلها رهينة المنح والمساعدات، في ظل الصعوبات التمويلية الكبيرة التي تعاني منها، وذلك من خلال حصر حق المنظمات الأهلية في إقامة الأنشطة المدرة للدخل بما هو وارد في أهداف المنظمة الأهلية المذكورة في نظامها الأساسي فقط، وليس بما يهدف لتحقيق المنفعة العامة كما كان وارداً في نص المادة (15) من القانون الأصلي، وهذا التعديل من شأنه أن يطال العديد من المنظمات الأهلية القائمة قبل قدوم السلطة الفلسطينية والتي تعتمد بالدرجة الأولى في استدامتها على المشاريع المدرة للدخل وتستخدمها لتحقيق المنفعة العامة. هذا التعديل مخالفٌ للمعايير الدولية الخاصة بالحق في تكوين الجمعيات؛ حيث اعتمد مجلس حقوق الإنسان في 2013/3/21 القرار رقم 6/22 الذي دعا فيه الدول إلى أن تكفل فيما تضعه من شروط ألا تعرقل هذه الشروط الاستقلالية الوظيفية للجمعيات، وألا تفرض على نحو تمييزي قيوداً على المصادر المحتملة للتمويل.

6. تمنح المادة (5) من مشروع القرار بقانون وزارة الداخلية "صلاحيات واسعة" للتدخل في شؤون المنظمات الأهلية، من خلال تحديد الحد الأقصى لولاية مجالس إدارتها بأربع سنوات، واعتبار مجلس الإدارة للسنة الأولى هو مجلس تأسيسي لمدة عام على أن تجري انتخابات لمجلس إدارة جديد قبل نهاية العام الأول، ووجوب إشراف وزارة الداخلية على انتخابات مجلس الإدارة وعلى توزيع المناصب أيضاً، بحيث تخضع الجمعية بهيئتها التأسيسية ومجلس إدارتها لانتظار تحديد المواعيد المناسبة من قبل وزارة الداخلية لتحديد اجتماعها التأسيسي وانتخاب مجلس إدارتها واجتماع مجلس الإدارة لتوزيع المناصب، ما يعني عدم إمكانية تأسيس أو إنشاء منظمة أهلية دون حضور وزارة الداخلية، بما ينتهك أحكام القانون الأساسي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وبخاصة ما أكد عليه المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات في تقريره المقدم لمجلس حقوق الإنسان في الدورة العشرين بتاريخ 21/5/2012، بأنه "يقع على عاتق الدول التزام سلبي بعدم عرقلة ممارسة الحق في تكوين الجمعيات دون مبرر، وينبغي أن يتمتع أعضاء الجمعيات بحرية تحديد نظامهم الأساسي وهيكل تنظيمهم وأنشطتهم واتخاذ القرارات دون تدخل من الدولة، وأن تتمتع الجمعيات التي تحقق وتستخدم الوسائل وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان بالحماية القانونية الدولية". كما وأكد المقرر الخاص في الأمم المتحدة في ذات التقرير الدولي على "وجوب احترام الدول حق الجمعيات في الخصوصية، وفقاً لما نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (17) ولا يجوز للدول فرض شروط على أي من قرارات وأنشطة المنظمات الأهلية، أو ابطال انتخاب أعضاء مجلس الإدارة، أو جعل صلاحيات أعضاء مجلس الإدارة مشروطة بحضور ممثل حكومي خلال اجتماع انتخاب المجلس".

7. منحت المادة (8) من مشروع القرار بقانون وزارة الداخلية (وزير الداخلية) صلاحيات هائلة تخوله عزل مجلس إدارة المنظمة الأهلية، وتعيين لجنة مؤقتة لإدارها، في حال خالفت المنظمة الأهلية أي من أحكام قانون الجمعيات لسنة 2000 وتعديلاته أو اللائحة أو التعليمات والقرارات الصادرة بمقتضى القانون، أو في حال خالفت المنظمة الأهلية أحكام نظامها الأساسي ولم تقم بإزالة أسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ إنذارها خطياً بتلك المخالفة. ويلاحظ بوضوح، من خلال النص المذكور، أن مخالفة أي نص وارد في قانون الجمعيات واللائحة التنفيذية التي أصدرتها الحكومة بالاستناد إلى قانون الجمعيات والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضى القانون من شأنها

أن تؤدي إلى عزل مجلس الإدارة وتعيين مجلس من قبل وزير الداخلية ولا يُشترط للعزل وجود إنذار خطي مسبق من وزارة الداخلية بإزالة المخالفة خلال شهرين، فهذا الشرط لا يسري إلا في حال مخالفة المنظمة الأهلية لنظامها الأساسي فقط كما يظهر من النص. وبالنتيجة، فإن أية مخالفة ترتكبها المنظمات الأهلية لقانون الجمعيات واللائحة التنفيذية والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضاه، حتى وإن كانت يسيرة، يمكن أن يتم عزل مجلس إدارتها فوراً من قبل وزير الداخلية. ما يعني إن النص يمنح وزارة الداخلية سيطرة شاملة على المنظمات الأهلية خلافاً لأحكام القانون الأساسي والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اللذان أكدوا على وجوب احترام وكفالة الحق في حرية تكوين المنظمات الأهلية وحرية ممارسة أنشطتها دون تدخل.

8. تنطوي المادة (9) من مشروع القرار بقانون على اعتداء صارخ على صلاحيات الهيئات العامة للمنظمات الأهلية وتخالف القانون الأساسي والمعايير الدولية الخاصة في الحق في تكوين الجمعيات، كونها لا تعتبر اجتماع الجمعية العمومية للهيئة الأهلية قانونياً إلا بحضور "وزارة الاختصاص" والأغلبية المطلقة لأعضاء الهيئة العامة، وفي حال تعذر حضور وزارة الاختصاص لأي سبب كان لا يعتبر الاجتماع قانونياً، وفي حال حضور وزارة الاختصاص وعدم حضور الأغلبية المطلقة للاجتماع يؤجل إلى جلسة أخرى خلال مدة خمس عشر يوماً، وفي الاجتماع الثاني يجب حضور وزارة الاختصاص، وفي حال لم يحضر الأغلبية المطلقة لأعضاء الهيئة العامة تعتبر المنظمة الأهلية قد خالفت القانون ونظامها الأساسي مخالفة جوهرية. وبالنتيجة فإن عدم حضور "وزارة الاختصاص" للاجتماع الهيئة العامة، لا يعطل الاجتماع فقط، وإنما يمكن أن يؤدي إلى حل المنظمة الأهلية، كون المادة (8) من المشروع تمنح وزير الداخلية صلاحية عزل مجلس إدارتها حال مخالفة أحكام القانون.

9. لم يحدد مشروع القرار بقانون، ولا قانون الجمعيات الأصلي، ولا اللائحة التنفيذية للقانون، ماهية المخالفات الجوهرية التي تؤدي إلى حل المنظمة الأهلية. ولكن، في المقابل، فإن مشروع القرار بقانون قد توسع بشكل كبير وخطير في أسباب عزل مجلس إدارة المنظمة الأهلية وتعيين لجنة إدارتها من قبل وزير الداخلية وذلك عندما نص في المادة (8) من المشروع على أن أية مخالفة لأي حكم من أحكام قانون الجمعيات لسنة 2000 واللائحة التنفيذية للقانون الصادرة عن مجلس الوزراء والتعليمات والقرارات الصادرة بالاستناد إلى قانون الجمعيات من شأنها أن تؤدي إلى عزل مجلس إدارة الجمعية، ودون إنذار مسبق، وأنه في حال مخالفة المنظمة الأهلية لنظامها الأساسي

وحتى لو لم تكن جوهرية فإن عزل مجلس إدارة المنظمة الأهلية يكون في تلك الحالة فقط خلال شهرين من تاريخ إنذارها خطياً من قبل وزارة الداخلية بذلك وعدم قيامها بتصويب تلك المخالفة.

10. ورد في المادة (11) من مشروع القرار بقانون أنه يجوز لأية جمعية أو هيئة أو اتحاد أن يشترك أو ينتسب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي أو دولي خارج الأراضي الفلسطينية على أن يتم إعلام الجهات ذات الاختصاص بذلك خلال شهر من الاشتراك أو الانتساب. لم يوضح المشروع مَنْ هي "جهة الاختصاص" الواردة في النص التي ينبغي إعلامها في تلك الحالة؟ علماً أن مخالفة هذا النص، تعني مخالفة للقانون، ما يتيح حسب المشروع (مادة 8) عزل مجلس إدارة المنظمة الأهلية.

11. تسعى المادة (13) من مشروع القرار بقانون للمزيد من التضييق على عمل المنظمات الأهلية والمزيد من القيود على تلقي التبرعات والمنح التي تمكنها من القيام بأعمالها وتحقيق أهدافها باستبدال عبارة "إشعار الوزارة المختصة" بقيام المنظمات الأهلية بجمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية وغيرها لتحقيق الأهداف الاجتماعية التي أنشئت من أجلها التي وردت في قانون الجمعيات بعبارة "موافقة الوزارة المختصة" أي في حال عدم موافقة الوزارة المختصة فإنه لا يمكن للمنظمات الأهلية القيام بأنشطة اجتماعية مشروعة قانوناً للمساهمة في تحقيق الأهداف الاجتماعية التي أنشئت من أجلها. بما يشير إلى أن هذا التعديل يسعى لتكرار ما حدث من تعديل على نظام الشركات غير الربحية بهذا الخصوص. وبذلك فإن هذا التعديل ينتهك المعايير الدولية للحق في تكوين الجمعيات؛ حيث أشار المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني الحق في حرية تكوين الجمعيات تقريره المقدم لمجلس حقوق الإنسان بتاريخ 2013/4/24 تحت عنوان قدرة الجمعيات على الحصول على الموارد المالية إلى أنه "يعتبر الحصول على الموارد المالية أمراً مهماً، ليس فقط بالنسبة لوجود الجمعية ذاتها، بل لتمتع المستفيدين من عمل الجمعية بسائر حقوق الإنسان، ومن ثم فإن القيود التي تفرض على الموارد المالية المتاحة للجمعية تؤثر على التمتع بالحق في تكوين الجمعيات وتقوض الحقوق المدنية والثقافية والسياسية ككل".

12. تسعى المادة (13) من مشروع القرار بقانون أيضاً إلى التضييق على المنظمات الأهلية من خلال إلزامها بإيداع أموالها النقدية لدى المصارف العاملة في فلسطين فقط، خلافاً للقانون الأصلي الذي لا يشترط ذلك، علماً أن قانون سلطة النقد الفلسطينية رقم (2) لسنة 1997 وتعديلاته وقرار

بقانون المصارف رقم (9) لسنة 2010 لا يشترطان قيام المنظمات الأهلية بإيداع أموالها لدى المصارف العاملة في فلسطين فقط، بما يعني المزيد من التضييق على أموال المنظمات الأهلية.

13. استهدفت المادة (15) من المشروع المنظمات الأهلية الأجنبية العاملة في فلسطين بشكل خاص، وعلى نحو واسع، حيث حظرت عليها تلقي أية تبرعات أو الحصول على أي تمويل من داخل فلسطين إلا بموافقة مسبقة من مجلس الوزراء، كما حظرت على المنظمات الأهلية الأجنبية تحويل أموالها أو أي جزء منها أو ما تم رصده لها إلى الخارج إلا بموافقة مسبقة من مجلس الوزراء. وهذه القيود لم تكن واردة في النص الأصلي وهو المادة (34) من قانون الجمعيات التي استهدفها هذا التعديل.

14. منحت المادة (16) من مشروع القرار بقانون وزير الداخلية صلاحيات واسعة لحل المنظمات الأهلية، وبخاصة من خلال التعديل المقترح على المادة (37) فقرة (3) من القانون الأصلي التي كانت تعطي وزير الداخلية صلاحية حل المنظمة الأهلية إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك، بحيث جرى إضافة عبارة "مخالفة أحكام القانون" أي قانون الجمعيات إلى جانب مخالفة النظام الأساسي للجمعية، بما يعني أن أي مخالفة لأي حكم من أحكام قانون الجمعيات وتعديلاته يمكن أن يؤدي إلى حل المنظمات الأهلية إذا اعتبره وزارة الداخلية مخالفة جوهرية.

15. أعادت المادة (18) من المشروع التأكيد على التعديل الذي جرى على قانون الجمعيات في العام 2011 واستهدف المادة (39) من القانون بالنص على أن تؤول أموال المنظمات الأهلية التي يجري حلها إلى "الخزينة العامة" في المقام الأول بدلاً من تحويلها وفق ما هو منصوص عليه في نظامها الأساسي أو إلى المنظمات الأهلية التي تعمل بذات المجال في حال عدم وجود نص في نظامها الأساسي كما كان ينص القانون الأصلي. ويعد هذا الاجراء بمثابة مصادرة لا تجوز إلا بحكم قضائي وفقاً للمادة (4/21) من القانون الأساسي، كما أن هذا التعديل يتناقض وأحكام المادة (41) من القانون الأصلي التي أكدت على أنه " لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة".

16. تنص المادة (20) من مشروع القرار بقانون على وجوب أن تقوم الجمعيات المسجلة رسمياً قبل نفاذ هذا القرار بقانون "بتصويب أوضاعها" وفق أحكام هذا القرار بقانون خلال مدة أقصاها تسعة أشهر من تاريخ نفاذه. هذا النص، يعني، من بين أمور أخرى، على أنه يتوجب على كافة المنظمات الأهلية المسجلة في فلسطين، بما يشمل المنظمات الأجنبية، أن تقوم بإجراء تعديلات جوهرية على نظامها الأساسي الذي يحكم عملها كي يتواءم مع التعديلات التي جاء بها هذا القرار بقانون، وبالتالي وجوب تقديم النظام الأساسي المعدل إلى وزارة الداخلية لاعتماده وفقاً لأحكام قانون الجمعيات، وفي حال عدم القيام بذلك خلال المدة المبينة في المشروع فإن هذا الامتناع من شأنه أن يؤدي حسب النصوص التي جرى استعراضها والتعليق عليها إلى اتخاذ قرار من وزير الداخلية بحلها.

17. منحت المادة (21) من المشروع وزير الداخلية "صلاحيات مفتوحة" لإعداد نماذج وتعليمات ولوائح تتعلق بالمنظمات الأهلية العاملة في فلسطين، والتوسع بها كما يشاء، تحت عنوان "تنفيذ أحكام هذا القانون". هذا النص، على هذا النحو، غير مألوف في الصياغة التشريعية. حيث يُلاحظ أولاً أنه لا يُحيل ابتداءً إلى لوائح تصدر عن مجلس الوزراء لتنفيذ أحكام القانون وبما لا يتعارض معه بل إنه يتحدث مباشرة عن صلاحية وزير الداخلية في إعداد اللوائح التنفيذية خلافاً لأحكام المادة (70) من القانون الأساسي التي تنص على أنها من صلاحية مجلس الوزراء. كما أن النص المذكور قد أحال كل ما يتعلق بالنماذج واللوائح والتعليمات إلى الوزير "إحالة شاملة" دون أن تحدد نصوص المشروع ماهية المسائل التي تتطلب إعداد النماذج والتعليمات واللوائح والأسس والضوابط القانونية التي يتوجب على وزير الداخلية مراعاتها لضمان عدم التوسع أو عدم مخالفة أحكام القانون وتطبيقه تطبيقاً سليماً، وهذا النص الواسع غير مألوف في أصول الصياغة التشريعية.

### توصيات مؤسسة الحق

1. مطالبة الرئيس محمود عباس بوقف إصدار القرارات بقوانين لمخالفتها أحكام القانون الأساسي؛ بانتفاء الضرورة التي لا تحتمل التأخير اللازمة لصحتها من الناحية الدستورية، وانتهاكها للحقوق الواردة في الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين واستحقاقاتها، واتخاذ خطوات جادة لوقف حالة التدهور المستمرة في حالة حقوق الإنسان على الأرض، والبدء الفوري بترميم النظام السياسي المتصدع، وإعادة الاعتبار للمبادئ الدستورية وفي مقدمتها مبدأ سيادة القانون ومبدأ

الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، والشروع الفوري بالتحضير للانتخابات العامة وتمكين المواطنين الفلسطينيين من ممارسة حقهم الدستوري في اختيار ممثلهم بحرية.

2. مطالبة الرئيس محمود عباس بعدم إصدار مشروع القرار بقانون المعدل لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2018 لانتفاء شرط الضرورة التي لا تحتمل التأخير التي تبرر إصداره من الناحية الدستورية، ومخالفته أحكام القانون الأساسي المعدل والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اللذان انضمت إليهما دولة فلسطين بدون تحفظات والمعايير الدولية بشأن الحق في حرية تكوين الجمعيات، ومخالفته التشريعات الفلسطينية ذات الصلة، وانعكاساته الخطيرة على حرية العمل الأهلي في فلسطين بعد أن منح مشروع القرار بقانون السلطة التنفيذية (وزارة الداخلية والحكومة) صلاحيات من شأنها أن تهدد أنشطة وبرامج المنظمات الأهلية وتهدد استدامتها.

3. مطالبة السلطة التنفيذية بإجراء تقييم موضوعي شامل للنهج الذي تتعاطى به مع المنظمات الأهلية على مدات السنوات السابقة، وما زال مستمراً، القائم على الشك والريبة وعدم التعامل مع المنظمات الأهلية كشريك حقيقي في صناعة القرار رغم تأكيد الخطط التنموية على مدار السنوات القادمة، وأجندة السياسات الوطنية الحالية، على إيمان وسعي السلطة التنفيذية للشراكة والانفتاح الكامل على مؤسسات المجتمع المدني. وتؤكد مؤسسة الحق على أهمية الدور الريادي للمنظمات الأهلية، التشاركي وليس التنافسي مع السلطة التنفيذية، في تعزيز مبدأ سيادة القانون وبناء دولة القانون ومرتكزات الحكم الصالح وصيانة وتعزيز منظومة حقوق الإنسان.

4. ضرورة تفعيل الأجسام الرقابية الرسمية على أداء المنظمات الأهلية العاملة في فلسطين؛ على أساس احترام سيادة القانون على الجميع، ويهدف تحقيق الصالح العام كما ينص قانون الجمعيات، ووقف المحاولات المستمرة من قبل الحكومة ووزارة الداخلية للهيمنة على المنظمات الأهلية وأنشطتها ومصادر تمويلها بما يهدد استدامتها وبخاصة في ظل البيئة المعقدة والإشكاليات التمويلية الكبيرة التي تعاني منها المنظمات الأهلية، وبما لا يتعارض مع الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين وتعمدت أمام العالم باحترامها، وبناء العلاقة مع المنظمات الأهلية على أساس الشراكة والتكامل في بناء دولة القانون والمؤسسات وصيانة الحقوق والحريات.