مراجعة قانونية
بشـــأن
حل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 ولائحته التنفيذية

مؤسسة الضمير
لحقوق الإنسان

Funded By European Commission
contract Ref
EIDHR/2009/215_536

مراجعة قانونية
بشأن حل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
وفق قانون الجمعيات الخيرية رقم 1 لسنة 2000
ولائحته التنفيذية
صادرة عن مؤسسة الضمير لحقوق الانسان

إعداد المحامي

غسان القيشاوي

عن مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان :

مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان هي منظمة غير حكوميه متخصصة في الدفاع عن حقوق الإنسان، تأسست في عام 1993 بالتنسيق مع مؤسسة الضمير في رام الله وعدد من المحامين وغيرهم من المهتمين في قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان. وهي عضو في شبكة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية "PNGO" في قطاع غزة، وعضو في الشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية.

رؤية مؤسسة الضمير :

مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان عازمة على لعب دور ريادي في التنمية، واحترام، وحماية، ونشر وتعزيز حقوق الإنسان في المجتمع الفلسطيني في قطاع غزة، مشددة على أهمية الحقوق المدنيين الفلسطينيين ولا سيما حقوق المعتقلين، وحقوق الطفل، والحق في حرية تكوين المؤسسات، والحق في بيئة سليمة ومستدامة.

رسالة مؤسسة الضمير:

تعتبر **مؤسسة الضمير** مؤسسة مستقلة ومحايدة تابعة للمنظمات غير الحكومية التي تهدف إلى ضمان تطوير مبادئ حقوق الإنسان و المعايير والقيم المعترف بها دوليا في قطاع غزة. تقوم المؤسسة بالاسترشاد بهذه المبادئ فضلا عن المساءلة، وسيادة القانون،والشفافية، والتسامح، والتمكين والمشاركة والإدماج والمساواة والإنصاف وعدم التمييز والاهتمام بالفئات الضعيفة

برامج ومشاريع المؤسسة :

- برنامج بناء القدرات.
- برنامج المساعدة القانونية.
- برنامج التوعية والتعليم حقوق الإنسان.
- برنامج حقوق الطفل ينفذ من خلال مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز حقوق الطفل.
- برنامج الدفاع عن حرية المؤسسات ينفذ من خلال مشروع المساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في حرية تشكيل الجمعيات والإنتماء إليها بقطاع غزة.
- برنامج الحق في بيئة سليمة ومستدامة.

مقدمـــــــــــة

إن دراسة موضوع مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام، والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بـــشكل خاص في مجتمعنا الفلسطيني ليس بالأمر اليسير، نظراً لتشابك وتعقد الظروف الاجتماعية والـــسياسية والاقتصادية والقانونية التي مر بها المجتمع الفلسطيني وما زال.

يعتبر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من أهم القوانين السارية في الأراضـــي الفلـــسطينية ، وتكمن أهميته من الشريحة الاجتماعية الكبيرة التي ينظم شؤونها ، ومن ضعف آلية الحماية القانونية أو التداخلات المتعددة التي اتسم بها وضع الجمعيات نظراً لتأثرها بالظروف السياسية المتقلبة التي يعيشها الشعب الفلسطيني على امتداد القرن الماضي.

وإذا ما نظرنا إلي التشريعات النافذة في فلسطين وبالإمكان البدء بالعهد العثماني، حيث ان أول قـــانون وضع لينظّم الجمعيات الخيرية هو قانون الجمعيات العثماني لسنة 1907، والذي سُنّ أواخر عهد الدولة العثمانية، ولقد كان هذا القانون ملائماً لظروف ومتطلبات تلك المرحلة الزمنية.

أما في العام 1967ومع الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة والضفة الغربية، أبقت هذه السلطات على قانون الجمعيات العثماني في قطاع غزة ، مع إدخال بعض التعديلات عليه من خلال أوامر عسكرية فرضت قيود إضافية على عمل الجمعيات ، كان أخطرها الأمر العسكري رقم (686) لعام 1981، الّذي أعطى صلاحية حل أي جمعية من قبل قائد المنطقة لأسباب إنما تكرس هيمنة واستبداد المحتل على الأراضي الفلسطينية.

خلال عهد السلطة الوطنية الفلسطينية صدر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000 ، ليوحد النظام القانوني بين الضفة وقطاع غزة.

وعلى الرغم من أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000م فـــي الكثيـــر مـــن الجوانب يعد تطوراً ايجابياً ، إلا أنه ترك الباب مفتوحا لتدخل وتعسف السلطات التنفيذية مـــن خـــلال اعتبار وزارة الداخلية المختصة بتسجيل الجمعيات الخيرية وإعطاء الوزير الحق بإصدار قرارات لحل الجمعيات .

لقد عنيت العهود والمواثيق الدولية بفكرة العمل الأهلي والعمل الخيري من خـــلال تكـــوين الجمعيـــات والهيئات الأهلية، لذلك نصت هذه العهود والمواثيق صراحة على حق كل إنـــسان فـــي تكـــوين هـــذه الجمعيات والهيئات، وكذلك الحق في لانضمام والمشاركة ي نشاطاتها، وذلك ضمن الإعلان العـــالمي لحقوق الإنسان المادة (20) وأيضاً ضمن العهدان الدوليين المادة (22) والمادة (8) .

وتجدر الإشارة إلى أن العمل الأهلي على المستوى المحلّي بحاجة إلى قانون ينظمه، ويحدّد من خلاله الحقوق والواجبات الملقاة على عاتق الجمعيات والهيئات الأهلية، مع ضمان مبدأ استقلال العمل الأهلي والخيري فيه، على نحو يحقق المصلحة العامة المبتغاة من هذا العمل، ويعزز التكامل في الأدوار بين مؤسسات المجتمع المدني والحكومة، لإنجاز متطلبات واحتياجات أفراد المجتمع.

ولعله من نافلة القول أن القانون يجب أن يرتكز إلى ركيزتين أساسيتين هما خصوصية المجتمع والواقع الفلسطيني من ناحية، واستقلالية وحرية العمل الأهلي من ناحية أخرى، ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة لنسلط من خلالها الضوء على قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، بعد سنوات من إقراره وتطبيقه، للوقوف على مواطن الضعف والقصور فيه، وكذلك الإشكاليات والتناقضات التي برزت في جوانب التطبيق، وبالتالي إدراج بعض التوصيات والاقتراحات والتعديلات بالخصوص، والتي من شأنها بلورة رؤية قانونية واضحة المعالم، من أجل الارتقاء بهذا القانون، على نحو يحقق الهدف المأمول.

هدف المراجعة :

تهدف هذه المراجعة لتسليط الضوء و معرفة مدى ملائمة النصوص المشكلة للنظام القانوني لحل الجمعيات في التشريعات الفلسطينية للمعايير والمواثيق الدولية بهدف الوقوف عند أوجه النقص والقصور أو الخلل في هذا النظام، وبالتالي اقتراح السبل التي قد تسد هذا النقص .

إن موضوع حل الجمعيات الخيرية تقتضي أن نقسم المراجعة إلي ثلاثة مطالب متتالية،

المطلب الأول : حل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

المطلب الثاني : إجراءات حل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية .

المطلب الثالث : مدى موائمة حل الجمعيات في القانون الفلسطيني مع المعايير والمواثيق الدولية .

المبحث الأول

حل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

يجب كأصل عام أن تتمتع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بحرية في ممارسة عملها ونشاطها للوصول إلي أهدافها وذلك نظرا للدور الكبير التي تلعبه في خدمة قطاعات مختلفة. كما أنه لا بد من التوضيح ان قانون الجمعيات هو منظم لعمل الجمعيات وليس مقيدا لها، أو بإعطاء السلطة التنفيذية سلطة مطلقة لحل الجمعيات، فالأصل هو الحرية والاستثناء يجب ان يكون مقيدا ولا يطلق للسلطة التنفيذية التحكم بعمل الجمعيات وفق أهوائها .

أولاً : صور حل الجمعيات :- (1)

لقد أورد قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 01 لسنه 2000 صورتين لحل الجمعيات الأهلية، الأولي الحل الاختياري للجمعية، والثانية الحل الإجباري للجمعية.

1- **الحل الاختياري للجمعية :-**

وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني نصت المادة (37) على " تحل الجمعية بالحالات التالية، صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية فور صدوره لوزارة الداخلية، كما نصت المادة (62) من اللائحة التنفيذية على أن للجمعية حل نفسها اختيارياً، ويشترط لذلك موافقة الأغلبية الموصوفة في النظام الأساسي للجمعية ، مع ضرورة إبلاغ القرار خلال أسبوع من تاريخ الحل .

هذه الحالة أعطت للجمعية العمومية الحق في حل الجمعية واشترطت أن يكون قرار الحل صادرا من أغلبية الأعضاء لما لهذا القرار من أهمية علي وجود الجمعية لان قرار الحل له تداعيات ليست بسيطة تتمثل في إنهاء الشخصية المعنوية للجمعية و لعل الأغلبية المطلوبة تعني أن قرار الحل لن يكون خاضعا لأهواء بعض الأعضاء وهذا يعني استقرار عمل الجمعية واشترط القانون في حال صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية انه يجب أن يبلغ القرار إلي الوزارة فور صدوره .

وقد ورد في المادة 63 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الخطوات الواجب اتخاذها بعد قرار الجمعية العمومية بحل الجمعية وهذه الخطوات تتمثل في :

1) تبلغ الجمعية الدائرة المختصة بقرار الحل الصادر عن الجمعية العمومية خلال أسبوع من تاريخ اتخاذ القرار .

1. انظر المادة (37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000

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 إلي قرار الجمعية العمومية بعد صدور قرار الوزير بذلك .

2- الحل الإجباري للجمعية :-

لقد منح قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 في المادة (37) السلطة التنفيذية – وزير الداخلية الفلسطيني – الحق في حل الجمعيات بإرادته المنفردة، ومنح أعضاء مجلس الإدارة الحق في اللجوء للمحكمة المختصة – المحكمة العليا بصفتها عدل عليا – للإعتراض على قرار الحل خلال ثلاثين يوم من تاريخ العلم بقرار الحل، وفقاً للتالي:

1- تحل الجمعية إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها ما لم يكن التوقف ناشئ عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة، وفي هذه الحالة يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً.
2- 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.

بالاطلاع على النصوص السابقة نجد بأنه إذا لم تباشر الجمعية أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها ما لم يكن التوقف ناشئ عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة، وفي هذه الحالة يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطيا. وهذه الحالة تتمثل في حالة تسجيل الجمعية لدي الوزارة وعدم ممارسة أعمالها الفعلية لمدة عام من تاريخ التسجيل ويستثني من ذلك التوقف الناتج عن الظروف القاهرة الخارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة والحكمة من ذلك هو حث الجمعيات علي العمل لانجاز أهدافها التي تأسست من اجلها حتى تقوم بالدور المنوط بها أما في حال وجود قوة قاهرة فان هذه المدة لا يعتد بها.

كما أوردت المادة 64 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الخطوات الواجب اتخاذها في حال عدم ممارسة أي عمل خلال عام من تاريخ تسجيلها وهذه الإجراءات تتمثل في التالي : وجوب توجيه إنذار خطي عند عدم مزاولة النشاط إلى الهيئة التي لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تأسيسها، يتضمن الإنذار إمهال الهيئة مدة ثلاثة أشهر للمباشرة في أعمالها الفعلية، وعلى الهيئة إشعار الدائرة فور مزاولتها أعمالها الفعلية أو إعلام الدائرة إذا كان عدم المزاولة لأعمالها ناتج عن ظروف قاهرة. على أنه وفي حالة عدم وجود ظروف قاهرة أو عدم مزاولتها لنشاطها خلال فترة الإنذار توصي الدائرة بإلغاء تسجيل الجمعية إلى الوزير الذي له إصدار قرار بذلك.

تحل الجمعية أيضاً في حالة ثبوت مخالفة الجمعية لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطيا بذلك من قبل الوزير أو الدائرة.

كما أوردت المادة 65 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الخطوات الواجب اتخاذها في حال مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية وهي توجيه إنذار خطي عند مخالفة النظام الأساسي إلى الهيئة التي تقوم بمخالفة جوهرية لنظامها الأساسي، يتضمن الإنذار شرح طبيعة المخالفات الجوهرية التي ارتكبتها الهيئة، والمواد التي تمت مخالفتها من النظام الأساسي، كما يتضمن إمهال الهيئة مدة ثلاثة أشهر لتصحيح أوضاعها. وعلى الهيئة في هذه الحالة إعلام الدائرة بالإجراءات التي اتخذتها لتصحيح المخالفات المبينة في الإنذار، و في حال عدم قيام الهيئة بتصحيح أوضاعها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها، ترفع الدائرة توصياتها بإلغاء تسجيل الجمعية إلى الوزير الذي له إصدار قرار بذلك.

هذه الحالة من الحالات الخطيرة التي تعطي للسلطة التنفيذية المتمثلة في وزارة الداخلية الحق في حل الجمعية بداعي مخالفة النظام الأساسي للجمعية وهذا معيار فضفاض وغير واضح ويعطي صلاحيات واسعة لوزير الداخلية لحل الجمعيات وبالتالي يحتاج لضبط وتحديد المخالفات التي تستدعي الحل حتى لا يكون هذا الحق سيف مسلط علي الجمعيات وتقيد لعملها وتحديد نشاطها تحت ذريعة مخالفتها لنظامها الداخلي .

بالرجوع لما تعنيه عبارة المخالفة الجوهرية لنظام الجمعية أو الهيئة الأساسي، يمكننا القول بان المخالفة الجوهرية لنظام الجمعية الأساسي، تعني تلك المخالفة التي تمس أياً من البيانات الموضوعية التي اشترط القانون صراحة ضرورة توافرها في نظام الجمعية أو الهيئة، والتي كان لها الاعتبار الأساسي في حمل الوزارة على قبول تسجيل الجمعية أو الهيئة واعتمادها.

من هذا المنطلق فإنّ أيّ تجاوز أو انتهاك من قبل الجمعية أو الهيئة لمضمون البيانات الأساسية التي حدّدتها المادة الخامسة من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، يندرج ضمن ارتكاب المخالفات الجوهرية، مما يثير حق الجهات المختصة (وزير الداخلية) بإصدار قرار حل الجمعية.

لعل موضوع حل الجمعية والوارد في المادة (37) هو من أكثر المواضيع المثيرة للجدل بين أوساط المهتمين والباحثين ، وذلك لما في هذه المادة من وضوح نفوذ الوزارة في حل الجمعيات والهيئات الأهلية.

حيث إن إعطاء صلاحية حل الجمعيات للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية فيه إخلال بالحقوق والحريات التي كفلها القانون حيث إن وزارة الداخلية مختصة بالأمور الأمنية وهذا يؤدي إلي التعامل مع الجمعيات من منظور امني ، حيث تم حل العديد من الجمعيات الخيرية دون مبرر قانوني وفي حال

تعارض أهداف الجمعية مع النظام السياسي في الدولة فسيكون قرار الحل جاهزا في مواجهة الجمعيات ، وكان الأجدر أن يكون قرار الحل هو قرار قضائي عن طريق المحكمة لوجود ضمانات اكبر للجمعيات لما يمثله قرار الحل من خطورة علي الجمعيات واستمرار عملها ، ومثال ذلك إعلان رئيس الوزراء الفلسطيني سلام فياض بتاريخ 2007/8/27م، على توقيع وزير الداخلية على قرار حلّ 103 جمعيات خيريّة وهيئات أهلية، فكان هذا القرار بناء علي خلفيات سياسية خصوصاً وأن جميع الجمعيات التي صدر القرار بحلها قد صدرت تراخيصها من قبل الحكومة التي شكلتها حركة حماس، فضلاً عن كون أغلب هذه الجمعيات تندرج ضمن النشاط الخيري أو النشاطات التربوية والتعليمية الدينية، وبمقابل هذا القرار قامت حكومة غزه بعد حادثة البحر في قطاع غزة باللجوء للواجهة الغير قانونية وذلك بإغلاق المؤسسات والجمعيات الأهلية علي خلفية سياسية، وليس علي أساس تجاوزات قانونية.

لذلك فإننا نرى أن تقتصر حل الجمعية الخيرية على جهتين لا ثالث لهما وفقا لمبدأ حرية تشكيل الجمعيات. الأولى: الحل بقرار إرادي صادر عن جمعيتها العمومية، أما الثانية فتكون بقرار قطعي غير قابل للطعن صادر عن القضاء المختص، وبذلك فقط ينسجم النص مع مبدأ حرية الجمعيات الوارد في القانون الأساسي والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وفي الحالات التي تثبت للجهات الرسمية من خلال أعمال الرقابة أن الهيئة الأهلية قد خالفت نظامها الأساسي أو لم تباشر أعمالها، يجب على الجهات الرسمية الالتجاء إلى القضاء والطلب إليه إصدار قرار بحل الهيئة الأهلية بعد تمكينها من حق الدفاع أمام المحاكم المختصة.

ثانياً : الاعتراض علي قرار حل الجمعية :- 1

وفي سبيل ضمان قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لعدم تعسف الإدارة ومن ثم استغلالها لسلطتها وصلاحياتها بمواجهة الجمعيات والهيئات القائمة، أكدت أحكام القانون على حق الجمعيات أو الهيئات المتضررة من قرار الوزير بإلغاء تسجيلها أو حلها، بالتوجه والالتجاء للقضاء المتخصّص، أي القضاء الإداري للطعن فيما يصدره الوزير من قرارات بهذا الشأن .

حيث نصت المادة (38) من القانون على "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 المحكمة المختصة.
و إذا ما تمّ الطعن في قرار حل الجمعية أو الهيئة أمام المحكمة المختصّة يجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها لحين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها."

[1] انظر المادة (38) قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 .

ولقد أوجبت المادة (66) من اللائحة على وزير الداخلية أن يكون قراره بإلغاء تسجيل الهيئة مسببا وخطيا، وفي جميع حالات إلغاء التسجيل يحق للهيئة الطعن في قرار الوزير أمام المحكمة المختصة (محكمة العدل العليا خلال 30 يوما من تاريخ تبلغ القرار)، وللهيئة مواصلة عملها إلى حين صدور قرار قضائي نهائي أو مؤقت بتوقيفها عن العمل أو حلها.

نجد بأن النصوص السابقة ضمنت حق الأفراد في اللجوء للقضاء سواء من الأعضاء فيها أو المنتفعين من خدماتها، وذلك خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل مع حق الجمعية في الاستمرار في أداء عملها خلال إجراءات الطعن ، وعلى هذا الأساس يجب أن يشتمل أي قرار صادر بحلّ أي جمعية أو هيئة، على الأسباب أو السبب القانوني الذي دفع الوزير لإصدار هذا القرار، ويعدّ اشتراط القانون الصريح لتسبيب الإدارة لقرارها بحل الجمعية أو الهيئة من أهم الضمانات التي تحول دون تعسّف الإدارة واستغلالها غير المشروع لسلطتها وصلاحيتها، لإدراكها بان تترك القرار وتحديدها للدوافع المادية والقانونية التي دفعت إلى اتخاذه سيخضع في تحديد ملائمة ومدي مشروعيته ومطابقته للقانون لرقابة القضاء الإداري.

ومن هذا المنطلق يحق للجمعية أو الهيئة الصادر من وزير الداخلية قرارا بحلها التوجه للقضاء الإداري للطعن بقرار الوزير بحلها، ومن ثم إلغاء القرار ووقف آثاره إذا ما كان مبنيا على سبب مخالف للقانون أو إذا ما كان مبنياً على استعمال غير مشروع للسلطة وتجاوز لحدود السلطات والصلاحيات التي اقرها القانون للوزير بهذا الصدد.

ولعل الملاحظ بهذا الصدد تأكيد القانون على حق الجمعية أو الهيئة الصادر بشأنها قرار الحل في مواصلة نشاطها لحين صدور قرار قضائي مؤقت أو دائم بحلها، لكن علي ارض الواقع يحدث انتهاك واضح وخرق للقانون من خلال حل الجمعية بدون سابق إنذار أو دون قرار قضائي وذلك لضعف القضاء في فلسطين نتيجة الانقسام السياسي.

المطلب الثاني

إجراءات حل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

تعتبر الجمعية منحلة إذا لم تطعن في قرار الوزير القاضي بإلغاء تسجيل الجمعية أمام المحكمة المختصة خلال مدة الطعن ، حيث نظمت المادة 39 إجراءات حل الجمعية الخيرية أو الهيئة الأهلية وذلك بتعين مصفي لجرد أموالها ، طبقاً لما هو مذكور في نظامها الأساسي ، وإذا لم يذكر النظام كيفية التصرف بأموال الجمعية تقوم الوزارة بتحويل أموال الجمعية المنحلة إلى الجمعيات ذات الغاية المماثلة مع مراعاة حقوق موظفي الجمعية والتي تكون مستثناة من الإحالة .

كما أوردت المادة 67 من اللائحة التنفيذية على انه إذا لم تطعن الجمعية العمومية في قرار الوزير القاضي بإلغاء تسجيل الجمعية أمام المحكمة المختصة خلال مدة الطعن ، تعتبر منحلة وتقوم الجمعية المنحلة بتعين مصفي بأجر يقوم بجرد أموالها ومحتوياتها ويتم التصرف بأموال الجمعية المنحلة طبقا لما هو مذكور في نظامها الأساسي ، وإذا لم يعالج النظام الأساسي توزيع أموال الجمعية حال انحلالها تسلم أموال الجمعية المنحلة إلي الجمعية التي حددتها الجمعية المنحلة لذلك علي أن تكون الجمعية المحددة مشابهة لها في الأهداف والغايات ، وعند عدم تحديد جمعية مشابهة بالأهداف والغايات تقسم الدائرة أموال الجمعية المنحلة بالتساوي علي الجمعيات الفلسطينية ذات الأهداف والغايات المشابهة .

وتتعهد الجمعية أو الجمعيات التي استلمت أموال الجمعية المنحلة بصرفها داخل الأراضي الفلسطينية ويسلم التعهد إلي الدائرة .

في جميع الأحوال تراعي معاشات و مكافآت وحقوق الجمعية المنحلة وتستثني من الإحالة .

نرى بأن المشرع وفق في نص المادة 39 بتعين المصفي والتصرف بأموال الجمعية المنحلة كما هو وراد في نظامها الأساسي ، وإحالة الأموال والممتلكات الخاصة بالجمعية المنحلة إلى جمعية مشابهة لها في الأهداف والغايات وذلك في حالة عدم النص في النظام الأساسي على كيفية التصرف بعد الحل ، أيضاً نجد إن القانون راعى المعاشات والمكافآت وحقوق الموظفين واستثناهم من الإحالة .

المطلب الثالث

مدى ملائمة بنود حل الجمعيات الخيرية للاتفاقيات والمواثيق الدولية

نصت الاتفاقيات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان على الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والتي من أهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، حيث نص الإعلان العالمي في المادة (20) على أنه " 1. لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية . 2.لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما ، وأيضاً ما تنص عليه المادة (23) من الإعلان نفسه أن : " ... 4) لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه .

والمادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية التي نصت على أنه " 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

وأيضاً ما نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة (8) منه على " تعهد الدول الإطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي : أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي 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 وحرياتهم ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية ، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها ، (ج) حق النقابات في ممارسها نشاطها بحرية ، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية ، في مجتمع ديمقراطي ، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم .

واتت هذه المواد لتحدد طبيعة العلاقة بين الدول وتنظم وتحمي الحقوق الأساسية للإنسان بشكل خاص وأصبح من قبيل الملزم على كل الدول الالتزام بالمبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان ووجه ذلك يتمثل في قيام الدولة بالنص على هذه الحقوق والتأكيد عليها في دساتيرها وقوانينها الداخلية من خلال إصدار تشريعات تتفق مع روح هذه النصوص والمبادئ القانونية الدولية.

نجد أن هذه النصوص أكدت على الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية بحرية تامة ودون تدخل الدولة ، وما على الدولة إلا متابعة عمل هذه الجمعيات دون تقييدها أو حلها بدون سبب قانوني ، وقد انسجمت السلطة الوطنية في هذه النصوص مع ما جاءت به الاتفاقيات والمواثيق الدولية والتي تعطي الحق والحرية في الانضمام إلى الجمعيات ، وبالإطلاع على النصوص الخاصة بحل الجمعيات في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 نجدها أعطت صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية والمتمثلة في وزير الداخلية بسلطة إلغاء تسجيل الجمعية و حلها ، فحينما يتم حل الجمعية بدون مبرر قانوني ، فان ذلك من شأنه أن يحرم الأفراد من التجمع وممارسة العمل الأهلي بحرية وهذا مخالف للاتفاقيات الدولية التي نصت على حرية تشكيل الجمعيات والانضمام إليها دون تقييد أو تدخل من السلطة .

لذلك نجد بأن الصلاحية التي يعطيها القانون للوزير لإلغاء تسجيل جمعية أو هيئة أهلية ينطوي على ذلك مساس بمبدأ حرية الجمعيات الوارد في القانون الأساسي والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ، وكان على المشرع ان يحصر سلطة حل الجمعية في أمرين الأول : أرداي عن طريق الجمعية العمومية ، والثاني عن طريق القضاء ، وبذلك فقط ينسجم النص مع مبدأ حرية الجمعيات الوارد في القانون الأساسي والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية .

خاتمة

من خلال المراجعة الموجزة لحل الجمعيات حسب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 تم الوقوف علي حالات حل الجمعيات ومن يملك هذا الحق وكذلك سبل الطعن في قرار الحل والضمانات القانونية التي كفلها المشرع لمجابهة قرار الحل وأخيرا إجراءات الحل وفق القانون واللائحة التنفيذية.

من أهم الضمانات المتعلقة بأداء الجمعيات لأعمالها دون عقبات ودون تعسف السلطات التنفيذية، بأن يكون قرار حل الجمعيات من نطاق سلطات المحكمة المختصة، بناء على طلب الوزارة المسئولة عن تسجيل الجمعية والوزارة المختصة. إن ما أخذ به القانون الفلسطيني بمنح وزير الداخلية الفلسطيني حق إصدار قرار إداري بحل الجمعية وتصفيتها فإنه ينطوي على تقييد للحق الدستوري وهو ما ينطوي أيضا على إمكانية التعسف من قبل السلطة والتدخل في غير الغايات التي يحميها وينظمها القانون. إضافة إلى ذلك فان منح الوزير سلطة حل الجمعيات لا وقفها المؤقت عن العمل لحين استكمال الإجراءات القضائية هو أمر غاية في الخطورة.

كما أن مدة الستين يوماً للاعتراض على قرار حل الجمعية أمام المحكمة المختصة غير كاف، وكان الأجدر أن ينص القانون على جواز التقدم بطلب لدى المحكمة المختصة خلال ستة شهور للمطالبة بإصدار قرار قضائي لإلغاء قرار حل الجمعية.

التوصيات :

- ضرورة العمل على تعديل نص المادة (37) بحيث يحصر حق حل الجمعيات في الجهات القضائية فقط وذلك بعد استنفاذ درجات التقاضي بشكل يضمن الحق الدستوري ويحد من تدخل السلطة التنفيذية.
- ضرورة توقف أجهزة الأمن وبعض التشكيلات العسكرية للتنظيمات الفلسطينية عن التعدي أو إغلاق أي جمعية بناء على قرارات إدارية، وأن يتم الإغلاق فقط تنفيذا لقرارات قضائية، طبقا لأحكام القانون. هذا إضافة إلى ضرورة إعادة فتح الجمعيات التي تمّ إغلاقها خلافا لأحكام القانون.

لقد أصبح تعديل نص هذه المادة حاجة ملحة في ظل تكرار ممارسات حل وتجميد أرصدة لجمعيات التي لا تدور في فلك السلطة التنفيذية وكان آخرها قرار حكومة سلام فياض بحل وتجميد أرصدة ما يقارب مائة وثلاث جمعية في الضفة الغربية، كذلك قيام الحكومة المقالة بوضع اليد وإغلاق قرابة ثلاثة وأربعون جمعية في قطاع غزة أثناء وبعد أحداث 2007/6/14م ، الذي قامت به الحركة في غزة.

المراجع:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 .
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966 .
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية 1966 .
4. القانون الأساسي المعدل لعام 2005 .
5. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 واللائحة الخاصة به.

تجدر الإشارة بأنه تم إصدار هذه المطبوعة بتمويل من الاتحاد الأوروبي وتعبر عن رأي مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان وتحت مسؤوليتها القانونية، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الاتحاد الأوروبي.

مؤسسة الضمير لحقوق الانسان
AL-DAMEER ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS
غزة شارع ديغول مقابل لجنة الانتخابات المركزية
عمارة ابو العوف – الطابق الثاني
ص ب : 4045 هاتف : 0828666 - 082863655
فاكس : 082863654
بريد الكتروني: info@p-i-s.cpm – info@aldameer.org
www.aldameer.org

مشروع للمساهمة في احترام وحماية وتعزيز الحق في تكوين الجمعيات والانتماء اليها في قطاع غزة