مراجعة قانونية لمشروع تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية للعام 2000

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

أكتوبر 2018

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

مركز قانوني فلسطيني مستقل لا يستهدف الربح، مقره مدينة غزة. تأسس في إبريل 1995 من قبل مجموعة من المحامين والناشطين المهتمين بأوضاع حقوق الإنسان في قطاع غزة. ويعمل المركز على حماية واحترام حقوق الإنسان ودعم سيادة القانون وتنمية مؤسسات ديمقراطية ومجتمع مدني في فلسطين طبقاً للمعايير والممارسات المقبولة دولياً، كما يعمل على مساندة حقوق الشعب الفلسطيني التي يقرها القانون الدولي.

يتمتع المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بصفة استشارية خاصة لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. وتقديراً لجهوده في ميدان حقوق الإنسان، حصل المركز على جوائز دولية لها سمعة مرموقة، وهم:

- جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان للعام 1996 (فرنسا).
- جائزة برونو كرايسكي للإنجازات المتميزة في ميدان حقوق الإنسان للعام 2002 (النمسا).
- جائزة منظمة الخدمات الدولية لرابطة الأمم المتحدة (UNAIS) للعام 2003 (بريطانيا).

وتربط المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان شبكة علاقات واسعة مع منظمات حقوق الإنسان وغيرها من منظمات المجتمع المدني في كافة أنحاء العالم. وهو عضو في أربع منظمات دولية وعربية لحقوق الإنسان، لها حضورها وفاعليتها على الساحة الدولية، وهي كل من:

(1) لجنة الحقوقيين الدولية

منظمة دولية غير حكومية مقرها جنيف في سويسرا، تكرس جهودها لتعزيز ومراقبة مبدأ سيادة القانون والحماية القانونية لحقوق الإنسان في العالم. وتتمتع المنظمة بالصفة الاستشارية في كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي الخاص بالأمم المتحدة، منظمة اليونسكو والمجلس الأوروبي، ولها العديد من الفروع في أكثر من ستين بلداً في العالم.

(2) الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان

منظمة دولية غير حكومية مقرها باريس، تكرس نفسها للدفاع عن حقوق الإنسان في العالم كما هي معرفة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948. تأسست الفيدرالية الدولية في العام 1922 وتضم في عضويتها 89 منظمة في جميع أنحاء العالم.

(3) الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان

شبكة من منظمات حقوق الإنسان والأفراد من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والاتحاد الأوروبي، تأسست في العام 1997. وتهدف الشبكة إلى المساهمة في حماية مبادئ حقوق الإنسان بموجب إعلان برشلونة في العام 1995.

(4) مجموعة المساعدة القانونية الدولية (أيلاك)

واحدة من أهم الأجسام القانونية الدولية، وتعنى بالتدريب القضائي والقانوني. وتضم في عضويتها أكثر من 30 منظمة قانونية مرموقة في العالم، من بينها: نقابة المحامين الأمريكية؛ اتحاد المحامين العرب؛ مجلس نقابة المحامين لإنجلترا وويلز.

(5) المنظمة العربية لحقوق الإنسان

تأسست عام 1983 كمنظمة غير حكومية تهدف إلى العمل على احترام وتعزيز حقوق الإنسان والشعوب والحريات الأساسية في الوطن العربي لجميع المواطنين والأشخاص الموجودين على أرضه طبقاً لما تضمنته الإعلانات والمواثيق والعهود الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. وقعت المنظمة اتفاقية مقر مع جمهورية مصر العربية في مايو 2000، وانتقل مقرها من ليماسول في قبرص إلى القاهرة.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان هو هيئة قانونية مستقلة مكرسة لحماية حقوق الإنسان، احترام سيادة القانون ورعاية مبادئ الديمقراطية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

مجلس الإدارة
د. رياض الزعنون
أ. جبر وشاح
أ. نادية أبو نحلة
أ. هبة عكيلة
أ. هاشم الثلاثيني
أ. راجي الصوراني
أ. عيسى سابا

المديـــر
راجي الصوراني

المحتويات

مقدمة 2

القسم الأول: المعايير الدولية المتعلقة بالحق في تشكيل الجمعيات 4

مقدمة 4

أولاً: أهم النصوص في القانون الدولي التي تضمنت الحق في تشكيل الجمعيات 4

ثانياً: التزامات الدولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بتشكيل الجمعيات 6

القسم الثاني: التحليل القانوني.....8

الخلاصة والتوصيات 14

" لما كانت حرية تشكيل الجمعيات مقياساً للديمقراطية والحرية، كان من الطبيعي أن تكون هدفاً قديماً جديداً للاحتلال الإسرائيلي، أما وأن تصبح هدفاً للسلطة الفلسطينية، تخضعها للتضييق والملاحقة، فهذا أمر غير مفهوم وغير مبرر، ويمثل إساءة بكل المعايير للشعب والقضية الفلسطينية."

راجي الصوارني/ المحامي

المقدمة

يقبع مشروع قانون لتعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000 حالياً على أجندة مجلس الوزراء انتظاراً لإقراره، ومن ثم عرضه على الرئيس الفلسطيني لإصداره في هيئة قرار بقانون، وفق ما دأب عليه العمل منذ الانقسام الفلسطيني في العام 2007، وتغييب المجلس التشريعي.

وقد صيغ مشروع القانون بشكل يحكم سيطرة وزارة الداخلية على الجمعيات، ويعدم استقلاليتها المالية والإدارية. ويعتبر هذا التطور الأخير حلقة من سلسلة امتدت منذ إنشاء السلطة الفلسطينية، وما قامت به من سن قانون الجمعيات، مروراً بالانقسام الفلسطيني والذي ولد حالة من النهم السلطوي لدى طرفيه، كان من تجلياتها محاولات مستمرة ومتراكمة لتقويض المجتمع المدني.

يعتبر وجود المجتمع المدني الفاعل أحد أهم الضمانات لوجود ديمقراطية سليمة تحترم الحقوق وتصون الحريات. ويتمثل دور المجتمع المدني كرافد للقطاع العام ورقيب عليه. ويمارس هذان الدوران من خلال أدواته المختلفة، والتي تتطلب فاعليها مساحة كافية من الحرية، والتي لا غنى عنها لكي يكون المجتمع المدني قادراً على ممارسة دور الرقيب المصحح للمسار. ولكي يكون المجتمع المدني قادراً على ممارسة هذا الدور يجب أن تصاغ القوانين الخاصة بتنظيمه بشكل يوجد نوع من التوازن بينه وبين المجتمع السياسي.

تمثل الجمعيات إحدى أهم تجليات المجتمع المدني، والتي وجدت لتمارس العمل المدني بنوع من الاحترافية وفق أهداف ورؤى محددة. ويعد تشكيل الجمعيات حق من حقوق الإنسان التي نصت عليها المواثيق الدولية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وكل من العهدين الدوليين لحقوق الإنسان. ويمكن تعريف هذا الحق بأنه "حق أي مجموعة من الأفراد الطبيعيين أو المعنويين في التجمع من أجل العمل مع بعضهم للتعبير أو لتطوير أو لمواصلة أو للدفاع عن مصلحة مشتركة"... "ويشمل مصطلح الجمعيات بمعناه الواسع ضمن أشياء أخرى، هيئات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والنوادي والجمعيات التعاونية والنقابات والأحزاب السياسية والاتحادات التجارية وحتى المجموعات المشكلة على الشبكة العنكبوتية (الانترنت)."

وقد جاء هذا المقترح في خضم تطورات متتابعة تعلقت بمساعي حكومة التوافق منذ تشكيلها للسيطرة على الجمعيات بشكل كامل وتقويض استقلاليتها. وقدم المشروع في (22) مادة أغلبها سن بهدف السيطرة على إدارة وتمويل الجمعيات. واقتصرت هذه الدراسة على تحليل أخطر النصوص الواردة دون التطرق للنصوص التي وضعت لمعالجة مشاكل في الصياغة أو مشاكل تقنية في النصوص القديمة، حيث تتناول هذه الورقة تحليل (12) من نصوص المشروع وهي المواد (2، 3، 5، 6، 8، 9، 10، 11، 14، 15، 16، 18). وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي واعتمد بالأساس على القوانين والمعايير الدولية والوطنية، وكذلك على التقرير الصادر عن المقرر الخاص للحق في التجمع السلمي والحق في تشكيل الجمعيات. وتنقسم هذه الورقة إلى قسمين، يتناول الأول المعايير الدولية ذات العلاقة، أما القسم الثاني فيعمل على تحليل بعض النصوص الواردة في المشروع لتبيان عدم انسجامها مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات على هذا الصعيد. وتقدم هذه الورقة في نهايتها خلاصة وتوصيات لصناع القرار والمجتمع المدني.

القسم الأول: المعايير الدولية المتعلقة بالحق في تشكيل الجمعيات

مقدمة

باتت فلسطين دولة عضو في كثير من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان منذ العام 2104، ومن ضمنها كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتضمن كل من العهدين المذكورين النص على الحق في تشكيل الجمعيات بكافة صورها. وبالتالي بات احترام وحماية واعمال هذا الحق التزاماً على فلسطين أمام المجتمع الدولي. ويضاف إلى ذلك ما يرتبه الاعلان العالمي لحقوق الإنسان من قيمة التزامات أدبية سامية على فلسطين وكافة الدول الأخرى بالنسبة لكافة حقوق الإنسان، بما فيها الحق في تشكيل الجمعيات.

أولاً: أهم النصوص في القانون الدولي التي تضمنت الحق في تشكيل الجمعيات

يتناول هذا القسم أهم الوثائق والاتفاقيات الدولية التي تضمنت الحق في تشكيل الجمعيات، وهي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية؛ العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في تشكيل الجمعيات في المادة (20)، والتي نصت على:

أ. "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية."
ب. "لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما."

ويلاحظ أن نص المادة جاء ليعطي حقاً إيجابياً، وهو الحق في الاشتراك في الجمعيات، وآخر سلبياً: وهو الحق في عدم الإرغام على دخول جمعية ما. ويلاحظ أن الفقرتين (3)، (2) من المادة (29) من الإعلان تضعان قيداً عاماً على جميع الحقوق الواردة في الإعلان بما فيها هذا الحق، حيث نصت على:

"2- يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقررها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي."
"3- لا يصح بحال من الأحوال أن تمارس هذه الحقوق ممارسة تتناقض مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها."

وبالتالي فإن القيود الواردة على الحق في تشكيل الجمعيات، وفق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هي:

أ- القيود التي يفرضها قانون الدولة، بشرط أن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحماية حقوق الغير أو النظام العام أو المصلحة العامة أو الأخلاق العامة. ويلاحظ أن عبارة "في مجتمع ديمقراطي" جاءت لوضع حد معين لسلطة الدولة على فرض قيود، والحد هو أن لا يخل القيد بمبادئ ومفاهيم الديمقراطية.
ب- ضرورة عدم تناقض أهداف الجمعية أو نشاطها مع أغراض الأمم المتحدة، والمتمثلة في حفظ السلم والأمن الدوليين. وبالتالي لا يجوز تشكيل جمعية تتضمن أهدافها أو نشاطها الدعوة للحرب، أو إثارة النعرات العرقية أو الطائفية، أو الدعوة للكراهية.

1. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

أكدت المادة (22) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على الحق في تشكيل الجمعيات، حيث نصت على:

"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."

ويلاحظ أن هذه المادة جاءت واضحة لإعطاء الحق ليس فقط في الانضمام للجمعيات، وإنما تشكيلها أيضاً. وقد أقرت الفقرة الثانية من المادة المذكورة حق الدولة في تقييد هذا الحق، ولكن وفق شروط وهي أن يكون القيود منصوص عليها بالقانون، وان تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لحماية:

أ- حقوق وحريات الآخرين.
ب- الأمن العام أو النظام العام.
ت- الصحة العامة والآداب العامة.

وبالتالي، فإن كان للدولة صلاحية في تقييد الحق في تشكيل الجمعيات، فإنه لا يجوز لها أن تستخدم هذه الصلاحية لإفراغ هذا الحق من مضمونه، أو للمساس بالحياة الديمقراطية والحريات في المجتمع. وهذا ما أكده التعليق العام الصادر عن اللجنة الدولية لحقوق الإنسان رقم (34)،[1] و ما أكدت علية الفقرة (1) من المادة (5) من نفس العهد.[2] ويؤكد المقرر الخاص للحق في تكوين الجمعيات والتجمع السلمي هذا التفسير، حيث أكد أن القيود يجب أن تبقى في إطار الاستثناء، والذي يجب أن يفهم ويفسر في أضيق الحدود. وقد حدد عدد من الحالات على سبيل الحصر التي يجوز فيها للحكومة اعتبار أن أهداف الجمعية غير مشروعة، وهي حالة أن تكون الجمعية تحرض على العنف أو التمييز أو الأعمال العدائية أو لتقويض أحد حقوق الإنسان المكفولة بالقانون الدولي. ويؤكد المقرر الخاص أن تدخل الحكومة في عمل الجمعيات يجب أن يكون فقط لتلبية حاجة اجتماعية ملحة جداً.[3]

والحكومات عليها التزام بموجب هذا العهد بتوفير هذا الحق لجميع الأشخاص الموجودين على أراضيها حتى إن لم يتمتعوا بجنسيتها، دون أي نوع من التمييز. كما أن الحكومات ملزمة بتضمين هذا الحق في تشريعاتها، وأن توفر آليات الحماية اللازمة لضمان تنفيذ هذا الحق وغيره من الحقوق الأخرى، حيث تنص المادة الثانية من العهد 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 سياسيا 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 فعلا إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا 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

---

[1] التعليق العام الصادر عن لجنة حقوق الإنسان رقم 34، تناول الحق في حرية الرأي والتعبير، إلا أنه ركز بشكل عام على القيود المفروضة على الدولة عند رغبتها في تقييد أي حق في المعاهدة، لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الأمن القومي أو الصحة العامة والأخلاق.

[2] نصت الفقرة 1 من المادة 5 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على: " ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بمباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى إهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها في هذا العهد أو إلى فرض قيود عليها أوسع من تلك المنصوص عليها فيه"

[3] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012) p 6

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 تنمى إمكانيات التظلم القضائي،(ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين."

1. العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

أكدت المادة (8) من العهد على واجب الحكومة في احترام وحماية وضمان الحق في تشكيل النقابات والاتحادات النقابية والمنظمات، وضرورة السماح لها بممارسة عملها ونشاطها بحرية، حيث نصت على:

"تعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

أ. حق الشخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفى 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،

ت. حق النقابات في ممارسة 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."

ونلاحظ أن المادة أعطت للحكومة صلاحية تقييد الحق، ولكن وفق نفس المعايير التي سبق التحدث عنها، في الفقرة السابقة.

1. اتفاقية حقوق الطفل:

أكدت المادة 15 من اتفاقية حقوق الطفل على حق الأطفال في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها. ومثلما فعل النصان الواردان في العهدين فقد سمح النص بتقييد هذا الحق، ولكنه لم يفرق بين الكبار والاطفال في هذه القيود، حيث تنص المادة على:

"1. تعترف الدول الأطراف بحقوق الطفل في حرية تكوين الجمعيات وفى حرية الاجتماع السلمي. 2. لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأية قيود غير القيود المفروضة طبقا للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم."

ثانياً: التزامات الدولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بتشكيل الجمعيات

هذه المعايير مستمدة من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات العلاقة، فقد عملت اللجان الخاصة المعنية بتنفيذ الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، على اعتماد ثلاثة معايير أساسية لقياس مدى التزام حكومة ما بأي حق، أدرجتها في التعليقات العامة التي تصدر عنها. وتتمثل هذه المعايير في ثلاث التزامات رئيسية، وهي الالتزام باحترام الحق، والالتزام بحماية الحق، والالتزام بضمان حماية واحترام الحق. فيما يلي تطبيق هذه المعايير على الحق في تشكيل الجمعيات:

أ. احترام الحق في تشكيل الجمعيات:

تلتزم الدولة بموجب هذا الحق بعمل "سلبي" يتمثل بالامتناع عن عمل. الحكومة ملزمة بعدم القيام بأي عمل من شأنه أن يقوض الحق في تشكيل الجمعيات، أو أي عمل يمثل تمييزاً في توفير هذا الحق، أو يشكل تشويهاً أو تحريضاً ضد جمعيات. وبالتالي فالسلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة عليها التزام بعدم اتخاذ قرارات أو سن قوانين من شأنها التضييق على عمل الجمعيات، والامتناع عن إغلاق أو سحب تراخيص جمعيات بشكل تعسفي أو غير قانوني. فالسلطة عليها التزام بعدم مصادرة حق الجمعيات في الوجود بحرمانها من الحق في التسجيل، أو حقها في حرية ممارسة نشاطها، أو المبالغة في فرض سلطة الرقابة لتقويض دور الجمعيات في المجتمع. ويجب أن تمتنع الحكومة عن التدخل في تشكيل مجلس إدارة الجمعيات أو حضور اجتماعاتها أو التدخل في انتخاب مجلس إدارتها أو أن تطلب من الجمعية تسليم تقاريرها السنوية بشكل دوري. ولا يحرم ذلك حق السلطات في ضمان نزاهة وشفافية العمل في الجمعيات، لكن دون المساس بخصوصيتها أو تقويض عملها، أو أن تقوم الرقابة على أساس من التمييز.[4] وعلى الدولة التزام بعدم حظر التمويل الأجنبي لجمعيات مثلها في ذلك مثل الحكومة ذاتها. ويجب عليها عدم التذرع بحقها في ملاحقة جرائم غسل الأموال أو جرائم الإرهاب، لتقييد حق الجمعيات في تلقي دعم خارجي.[5]

كما أن على الحكومة التزام بعدم التعدي على حق الجمعيات في الخصوصية. فقد أكد مقرر الأمم المتحدة الخاص بالحق في تشكيل الجمعيات، في تقريره الأخير، الصادر بتاريخ 21 مايو 2012، على أن:

"للجمعيات حق في الخصوصية وفق ما نصت عليه المادة 17 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وفي هذا الإطار، ليس للحكومة سلطة في كل ما يلي: وضع شروط على أي قرار أو نشاط للجمعية، إلغاء نتائج انتخابات مجلس الإدارة، وضع شروط على اختيار أعضاء مجلس الإدارة، اشتراط حضور ممثل الحكومة اجتماعات مجلس إدارة الجمعية أو اجتماعها العمومي، أو الأمر بسحب قراراتها الداخلية، أو الطلب من الجمعية أن تسلم تقريرها السنوي بشكل دوري استباقي للجهات الحكومية، أو دخول مباني الجمعية دون إذن وإشعار مسبق منها. ويقر المقرر الخاص بحق هيئات مستقلة في فحص مستندات الجمعية وتقاريرها كوسيلة لضمان النزاهة والمسؤولية، ولكن هذه الإجراءات يجب أن لا تكون عشوائية ويجب أن لا تكون مبنية على تمييز من أي نوع، وأن تحترم حق الجمعيات في الخصوصية، وإلا ستضع هذه الإجراءات استقلالية الجمعية وسلامة وأمن أعضائها في خطر."[6]

أ. حماية الحق في تشكيل الجمعيات:

وبموجبه تكون الحكومة مسئولة عن عمل إيجابي يتمثل في القيام باتخاذ التدابير اللازمة لمنع الاعتداء على الحق في تشكيل الجمعيات. وبالتالي فالسلطة الفلسطينية ملزمة بتوفير المناخ الملائم لضمان ممارسة سلسة للحق في تشكيل الجمعيات. ومن أهمها سن قوانين لحماية هذا الحق، وتجرم الاعتداء عليها، وان توفر الحماية لها من أي اعتداء مادي من أي طرف أخر، مثل، توفير الحماية من قبل الشرطة لمنع مهاجمة جمعيات أو نشاطات لجمعيات. كما يجب أن يضمن القانون الخاص بالجمعيات إجراءات سريعة وسهلة لتسجيل الجمعيات وأن تكون الإجراءات مجانية. ويجب أن يكون لتسجيل الجمعية أو فروعها بالإشعار فقط وليس بطلب تصريح مرهون بموافقة الحكومة. وينبغي على المشرع في الدولة إعطاء دور حيوي للجمعيات في عملية اتخاذ القرارات وتحديد الأجندة السياسية للحكومة، وفي العملية التشريعية، خاصة فيما يتعلق بالقوانين المحلية التي تنظم عمل الجمعيات، وكذلك في عملية رقابة ومتابعة أداء الحكومة.[7]

---

[4] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012) p 16

[5] ibid p 17

[6] ibid p 16

[7] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012) p 15

أ. ضمان حماية واحترام الحق في تشكيل الجمعيات:

وبموجبه تلتزم الحكومات بتوفير آليات تظلم إدارية وقضائية لضمان احترام وحماية الحق في تشكيل الجمعيات. وبالتالي فالسلطة الفلسطينية ملزمة بتوفير آليات قضائية فعالة ونزيهة ومستقلة، وسهلة الوصول يمكن اللجوء إليها في حال تعرض هذا الحق لأي خطر. فمثلاً، يجب أن يتضمن القانون حق الأشخاص في التظلم من رفض تسجيل الجمعية أو سحب تسجيلها، أو التدخل غير القانوني وغير المبرر في نشاطاتها.[8]

القسم الثاني: التحليل القانوني

تأتي التعديلات التي طرحها مجلس الوزراء كتقنين لممارسات غير قانونية كانت تمارسها وزارة الداخلية دون سند قانوني. ويعني ذلك أن مجلس الوزراء يحاول شرعنة ممارسات داوم المجتمع المدني ومؤسسات حقوق الإنسان على رفضها باعتبارها ممارسات تعسفية وغير قانونية. ويأتي هذا التوجه في ذيل قائمة طويلة من محاولات حثيثة لتقويض المجتمع المدني والسيطرة عليه، زادت حدتها منذ الانقسام الفلسطيني، والذي أوجد حالة من المناكفات السياسية بين الطرفين، انتهكت خلالها الحقوق والحريات بشكل ممنهج. وبالنظر إلى التعديلات المقترحة في مشروع القانون، نجد أن هناك توجهاً في السلطة الفلسطينية للسيطرة على الجمعيات وتقويض استقلالها بشكل كامل، حتى تصبح مجرد تابع للحكومة ومنفذ لسياساتها. وتحاول السلطة تمرير هذه السياسات تحت ذرائع محاربة الفساد وتمويل العنف. فيما يلي تحليل قانوني لأخطر التعديلات المقترحة على قانون الجمعيات، استناداً إلى المعايير الدولية التي سبق عرضها:

1. المادة (2) من مشروع القانون:

تقترح المادة (2) من مشروع القانون تعديل بعض التعريفات الواردة في المادة (2) من قانون الجمعيات، ومنها تعريف الاتحاد حيث جاء فيها: "يعدل تعريف الاتحاد، ليصبح على النحو الآتي: " ائتلاف ثلاث جمعيات أو أكثر بحيث ينشأ عنها هيئة تمثيلية واحدة وتحتفظ كل منها بشخصيتها المعنوية المستقلة". ونجد أن المشروع يقترح شرطاً جديداً لوجود الاتحاد، وهو أن يكون بين ثلاث جمعيات فأكثر بعد أن كان وفق القانون جمعيتين فأكثر. ويعتبر هذا التعديل تدخلاً غير مبرر في عمل الجمعيات وحريتها.
ويعد هذا التدخل انتهاكاً لحق الجمعيات في الوجود، وتجاهلاً لأفضل الممارسات السائدة حول العالم، والتي لا تتدخل فيها الجهات الرسمية في حق الجمعيات في الوجود أو في نشاطات التشبيك والعمل المشترك فيها.[9]

كما وأضافت المادة (2) من المشروع اقتراحاً آخراً بوضع تعريف "المؤسسون أو اللجنة التأسيسية"، حيث عرفها بأنها: "عدد من الأفراد ممن تبلغ أعمارهم 18 سنة فأكثر ولا يقل عددهم عن سبعة والذين يشتركون في إنشاء الجمعية ووضع نظامها الأساسي." ويضيف هذا التعريف شرطاً جديداً لعضوية مجلس الإدارة لم يكن موجوداً في القانون الأصلي، ولكن كان موجوداً في اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات لسنة 2003، وهو أن يكون عمر العضو المؤسس 18 سنة فأكثر. وهذا الشرط تعسفي ويحرم الأطفال من حق تشكيل الجمعيات ويتعارض مع التزامات دولة فلسطين بموجب اتفاقية حقوق الطفل، وبالتحديد المادة (15) من الاتفاقية والتي أكدت على حق الأطفال في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها. وتبرز أهمية ذلك في المؤسسات الخاصة بالطفل، والتي يمكن أن يتضمن أعضاءها المؤسسون أطفالاً، وهو ما يحقق مشاركة فاعلة للأطفال في العمل الاجتماعي ويساهم في تطوير قدراتهم القيادية.

[8] ibid
[9] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012)

1. المادة (3) من مشروع القانون:

تقترح المادة (3) تعديل المادة (9) من قانون الجمعيات وتضيف شروطاً تعسفية على حق الجمعيات في تملك الأموال. وتنص الفقرة (1) من التعديل على أن: "لأية جمعية أو هيئة أهلية حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها، على أن لا يكون التملك بغرض الإحراز أو الاتجار. ونجد أن هذه الفقرة اشترطت أن لا يكون تملك الأموال المنقولة بغرض الإحراز، وتعني كلمة الإحراز: الحيازة المادية الشخصية. ولو طبقنا هذا على عمل الجمعيات، سنجد أن الإحراز للمنقولات قد يكون أمراً ضروريا لكي تستطيع تحقيق أهدافها. ومثال ذلك إحراز أجهزة اللاب توب، الهواتف النقالة، اللوائح الإلكترونية، الكاميرات، أو القرطاسية اللازمة. كثير من هذه الأدوات يلزم إحرازها من قبل الموظف طوال الوقت حتى في المنزل لمواكبة احتياجات العمل وتطوراته ولا تعد ملكاً له بأي حال، ويظهر ذلك بصورة جلية في عمل الجمعيات الحقوقية والصحفية.

أما بالنسبة للإتجار فحظره بشكل مطلق سيؤدي إلى تعطيل نشاطات حيوية لبعض الجمعيات والتي تقوم على دعم الفئات الهشة من خلال اكسابهم بعض الحرف، ومن ثم بيع منتجاتهم في السوق. ويتطلب ذلك بالعادة تملك الجمعية للمنقولات ومن ثم بيعها بعد تصنيعها. وهذه النشاطات مهمة في دعم التنمية وسط الفئات الهشة. وكان الأولى بمعدي المشروع أن يضعوا فقط شرطين، الأول: أن لا يستهدف النشاط تحقيق الربح الشخصي، أي توزيع الأرباح على المساهمين. والثاني: هو أن يدخل النشاط ضمن أهداف الجمعية. وبالتالي، يرى المركز أن هذا النص سيعطل مشاريع مهمة تقوم بها المؤسسات التنموية التي تعتني بالفئات الهشة مثل المرأة، الأشخاص ذوي الإعاقة، والأشخاص في المناطق النائية. وبالتالي، كان على معدي مشروع القانون الاكتفاء بما ورد في المادة (3) منه، أو المادة (15) من القانون الأصلي، والتي تسمح للجمعية بالقيام بنشاطات مدرة للدخل بشرط انسجامها مع أهدافها واستخدام دخلها لتحقيق أهداف ونشاطات الجمعية.

كما ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة المعدلة على: "على الجمعية أو الهيئة المباشرة باستغلال المال غير المنقول خلال ثلاث سنوات من تاريخ التملك، والا يتم بيعه بالمزاد العلني على أن يودع ثمنه في حساب الجمعية ويستخدم لتحقيق أهدافها." ويرى البعض وبحق أن هذا النص قد يستخدم بشكل تعسفي من قبل السلطات كما إنه قد يسبب ضرراً كبيراً للجمعية في حال الأموال غير المنقولة التي تحتفظ بها بعض الجمعيات "كنوع من الوقفيات لأوقات الطوارئ خصوصا في ظل ظروف لا تشجع على الاستثمار او أن الاستثمار فيه مخاطر عالية او يتطلب رأسمال كبير". وبطبيعة الحال فإن بيع هذه الأموال بالمزاد العلني يلحق ضرراً بالجمعية، من حيث تقدير قيمة العقار. وفي كل الأحوال يعتبر هذا النص تعسفاً في الرقابة على الجمعيات وتدخلاً غير مبرر فيها، ويناقض أفضل الممارسات حول العالم، حيث يمثل اعتداءً على حق الجمعيات في الخصوصية، وفي إدارة مصالحها بحرية. [10]

1. المادة (5) من مشروع القانون:

تتناول المادة (5) من مشروع التعديل تشكيل وانتخاب مجلس الإدارة، ويفرض النص المقترح على الجمعية شروطاً تدخل في صميم حرية الجمعية، حيث تضع شروطاً على المدد الزمنية المتعلقة بمجلس الإدارة، فتجعل مدة المجلس الأول سنة، وأن تتم انتخابات في الجمعية كل أربع سنوات بعد ذلك. وبالرغم من أن هذه الشروط متبعة في العادة من قبل الجمعيات وفق نظامها الداخلي، إلا أن فرضها على الجمعيات يعتبر تدخلاً غير مبرر، حيث أن تشكيل الجمعية وطبيعتها أمر يخص الجمعية وحدها، ووزارة الداخلية ليس لها الا تسجيل الجمعية. وما يزيد الأمر سوءاً أن نفس المادة جعلت من وزارة الداخلية مشرفاً على انتخابات الجمعيات، حيث نصت على: "يتم انتخاب اعضاء مجلس الادارة من قبل أعضاء الجمعية العمومية بإشراف الوزارة ومصادقتها على نتيجة الانتخابات وتوزيع المناصب تبين اللائحة التنفيذية إجراءات ذلك." وهذا النص ينتهك حق الجمعيات في الخصوصية ويجعلها عرضة

[10] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012)

للتدخلات في تشكيل مجلس إدارتها. وجدير بالذكر أن وزارة الداخلية كانت دائما تقوم بهذا الدور دون سند قانوني، وبالتالي جاء هذا النص لتقنين هذه الممارسة التعسفية، والتي أثبتت التجربة إنها لا تستخدم لضمان عملية نزيهة في الجمعيات، بل للسيطرة على الجمعيات من خلال فرض او استثناء أسماء معينة في مجلس الإدارة. ويرى البعض أن هذا قد يكون مقبولاً فقط في حال تقدم نسبة معينة من أعضاء الجمعية العمومية بشكوى للوزارة المختصة حول وجود خلل معين في الانتخابات تتطلب اعادتها. وفي كل الأحوال يجب أن لا يكون لوزارة الداخلية أي تدخل في انتخابات الجمعيات. كما وتضيف الفقرة (4) من التعديل شرطاً تعسفياً آخراً، وهو أن لا يكون بين اعضاء مجلس إدارة الجمعية قرابة حتى الدرجة الرابعة، وهو تشديد للشرط عما كان عليه في القانون القديم والذي كان يشترط فقط أن لا يكون هناك أقرباء حتى الدرجة الثانية. وهذا الشرط تعقيدي ومبالغ فيه، وقد يساهم في عرقلة تشكيل الجمعيات، سيما تلك التي لها طابع محلي لخدمة منطقة معينة تسكنها عشيرة معينة. ويضاف إلى العراقيل العملية التي يوجدها النص، إنه يتعارض مع المعايير الدولية بما يمثله من تعدٍ على حق الجمعيات في الخصوصية، وحقها في حرية إدارة شؤونها. [11]

1. المادة (6) من مشروع القانون:

تفرض المادة (6) من مشروع التعديل على الجمعيات شرطاً تعسفياً آخراً، حيث تنص الفقرة (2)على "يحظر توظيف أو تشغيل أي شخص تربطه بأي عضو من أعضاء الجمعية أو الهيئة صلة قرابة حتى الدرجة الثانية إلا بموافقة الوزارة." وهذا النص مبهم، حيث لم يحدد النص ما المقصود بمصطلح "أي عضو"، وهل هم اعضاء مجلس الإدارة أو تشمل أيضاً اعضاء الجمعية العمومية.

1. المادة (8) من مشروع القانون:

جاءت المادة (8) من المشروع لتعدل المادة (22) من القانون، وهي تتعلق بصلاحية الوزير في تعيين لجنة مؤقتة لإدارة الجمعية. ووفق القانون القديم، كان للوزير ذلك في حالة واحدة فقط، وهي قيام مجلس الإدارة باستقالة جماعية، وعجز اللجنة المؤقتة على القيام بمهام المجلس. وقد جاء التعديل ليقترح حالة أخرى، في الفقرة (ب) من المادة (8) منه، حيث جاء فيها: "إذا خالفت الجمعية أياً من أحكام القانون أو اللائحة أو التعليمات والقرارات الصادرة بمقتضاه". وهذا النص فيه خطورة كبيرة على عمل الجمعيات، حيث إنه يعطي الوزارة حق عزل مجلس الإدارة في حال أي مخالفة قانونية، ولو كان مجرد مخالفة لقرار صادر عن الوزارة. وهذا يجعل الجمعية تحت رحمة وزارة الداخلية، والتي تملك تغيير مجلس الإدارة بسهولة كبيرة، حيث إن أي خطأ أو مخالفة بسيطة لأي قرار أو أحد تعليمات وزارة الداخلية أمر كاف لذلك وفق النص المقترح. ويعتبر هذا النص انتهاك صارخ لحق الجمعيات في الخصوصية وحريتها في نظامها الإداري، وهو ما يخالف المعايير الدولية وأفضل الممارسات على مستوى العالم. [12]

1. المادة (9) من مشروع القانون:

تقترح المادة (9) من المشروع تعديل المادة (25) من القانون الأصلي، وأضافت شرطاً جديداً لصحة اجتماع الجمعية العمومية للجمعية، وهو حضور وزارة الاختصاص. والحقيقة أن هذا الشرط تعسفي ولا مبرر له، وإمعان في الرقابة التعسفية على الجمعيات. وواقع الحال يؤكد أن وزارة الداخلية تمارس هذا الدور، من خلال الحضور الإجباري لاجتماعات الجمعية العمومية، دون سند قانوني. ولا يقتصر الحضور على الملاحظة، بل يسمح ممثل الداخلية لنفسه بالتدخل في الاجتماع وحيثياته، وقد يكون سبب في تعطيله في بعض الأحيان، حيث قد يطلب من الجمعية تأجيل اجتماعها لأن ممثل الوزارة مشغول. وبالتالي، فالنص المقترح هو محاولة لتقنين ممارسات تعسفية قائمة بقوة الأمر الواقع في الضفة الغربية وقطاع غزة، وربما يكون المقترح أفضل من الوضع القائم، حيث أعطى تلك الصلاحية للوزارة المختصة وليس لوزارة الداخلية.

---

[11] ibid

[12] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012)

ويضيف نفس النص حكماً آخراً، وهو اعتبار الجمعية قد قامت بمخالفة جوهرية لنظامها الأساسي إذا أخفقت في الانعقاد لتغيب النصاب القانوني وتكرار هذا الإخفاق في غضون 15 يوماً- وهي المدة التي يفرضها النص المقترح لإعادة الاجتماع خلالها. وتعتبر المخالفة الجوهرية سبباً كافياً لحل الجمعية وفق الفقرة (ج) من المادة (37) من القانون الأصلي. وهو مدخل خطير يهدد الجمعيات في وجودها، ويجعلها خاضعة تماما أمام وزارة الداخلية. ويرى البعض أن هذا التعديل يستهدف تسهيل حل الجمعيات، لتمكين وزارة الداخلية من السيطرة عليها. ومن العرض السابق، نجد أن هذه المادة تنتهك حق الجمعيات في الخصوصية وحقها في الوجود والاستقلال، وهي انتهاك واضح لالتزام دولة فلسطين المتعلق باحترام الحق في تشكيل الجمعيات.

1. المادة (10) من مشروع القانون:

تقترح المادة (10) تعديل المادة (27) من القانون الأصلي، حيث تنص فقرتها الأولى على: "يجوز لثلاث جمعيات أو هيئات أهلية أو أكثر أن تكون فيما بينها اتحاد شريطة أن تتشابه في أهدافها." ويضع هذا النص قيدين جديدين على تشكيل الاتحادات. سبق وأن تحدثنا عن الأول، ويتعلق باشتراط ثلاث جمعيات بدلاً من اثنتين كما هو القانون الحالي لتشكيل اتحاد، وهو تعسف غير مبرر. أما القيد الآخر، فقد اشترط أن يكون الاتحاد بين جمعيات تتشابه في الأهداف. ويرى البعض وبحق أن هذا يحرم الجمعيات متكاملة الأهداف من حق تكوين اتحادات. ويعتبر هذا الشرط تعسفي وتدخل غير مبرر في حق الجمعيات بالوجود والتشبيك فيما بينها، وهو ما يتعارض مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات حول العالم.

1. المادة (11) من مشروع القانون:

تقترح هذه المادة إجراء تعديل على المادة (28) من القانون الأصلي، حيث نصت على: "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 الجهة ذات الاختصاص بذلك خلال شهر من الاشتراك أو الانتساب". وهذا النص لا يختلف عن النص القديم إلا إلزام الجمعية بإشعار الجهة المختصة خلال شهر. ويعيب هذا النص إنه لم يحدد الجهة المختصة، كما إن مدة الشهر قصيرة جداً. ويرى البعض وبحق أن التعديل كما لا يراعي طبيعة بعض الاتحادات المؤقتة، وفكرة الحاجة إلى الاشعار فيها. وحقيقة إن خطورة هذا النص تكمن في قراءته مع المادة (8) والتي تتيح لوزير الداخلية حل مجلس الإدارة وتعيين لجنة مؤقتة لإدارة الجمعية في حال ارتكبت أية مخالفة للقانون أو القرارات أو التعليمات. وبالتالي، مجرد عدم الاشعار أو التأخر فيه لإعلام الجهة المختصة بالانضمام إلى أي اتحاد غير محلي ولو كان اتحاداً مؤقتاً سبباً كافياً للإطاحة بمجلس إدارة الجمعية. وعليه، فإن التعديل المقترح يعتبر تعدٍ على حق الجمعيات في الخصوصية كما إنه يهدد حق الجمعية في الوجود أيضاً، وهم ما يمثل اخلال بالتزامات فلسطين على المستوى الدولي.

1. المادة (14) من مشروع القانون:

تقترح المادة (14) تعديل المادة (33) من القانون الأصلي والتي تتيح للجمعيات جمع التبرعات ولكن بشرط إشعار الوزارة المختصة. وجاء النص المقترح لكي يستبدل الإشعار بموافقة من الوزارة المختصة. كما إن النص لم يوضح إن كانت الموافقة شرط لكل نشاط يتعلق بجمع التبرعات أم موافقة مبدئية من الوزارة تتيح للجمعية جمع التبرعات وقتما تشاء. والمرجح أن المشرع قصد طلب موافقة في كل حالة، لأن المبدأ العام هو الجواز للجميع، وليس من المنطقي أن يحتاج هذا المبدأ العام موافقة أخرى، ولهذا فالأرجح هو طلب موافقة على كل نشاط لجمع التبرعات من الوزارة المختصة. وهذا القيد فيه الكثير من التشدد، وخاصة إنه لم يحدد شروطاً معينة للقبول، ولم يلزم الوزير المختص بتسبيب الرفض، إلا أن النص نفسه عاد في الفقرة (2) منه وأضاف أن وزير الداخلية سيقوم بإصدار تنظيم يبين "عمليات وحالات وشروط جمع الأموال للأغراض الاجتماعية". ويعتبر التدخل في حق الجمعيات في الحصول

على التمويل الداخلي والخارجي من الممارسات المرفوضة وفق المعايير الدولية، وفق ما أكده المقرر الخاص للحق في التجمع السلمي وتشكيل الجمعيات.[13]

1. المادة (15) من مشروع القانون:

تقترح المادة (15) بعض التعديلات غير المؤثرة على الحق في فتح فروع لجمعيات أجنبية في فلسطين، ولكنها في الوقت نفسه كررت النص المنتقد في النص الأصلي والذي يشترط أن تنسجم خدمات الجمعية مع "مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته". وهو معيار فضفاض جداً يسمح بالتعسف في حرمان هذه الجمعيات من حقها في الوجود. وقد يستخدم ذلك كذريعة لمنع بعض المؤسسات الحقوقية من العمل في فلسطين، أو أي مؤسسة أخرى قد تتعارض أهدافها أو نشاطاتها مع مزاج السلطة التنفيذية. وجاءت الفقرة (4) لتضع التزاماً جديداً على الجمعيات الأجنبية وهو "حظر "تحويل أموالها أو أي جزء منها أو ما تم رصده لها الى خارج فلسطين الا بموافقة مجلس الوزراء." ويرى البعض وبحق أن هذا النص غير عملي لأن بعض المؤسسات الأجنبية قد تضطر إلى إجراء مثل هذه التحويلات من وقت لآخر، وإن ربط التحويل بموافقة مجلس الوزراء كل مرة فيه الكثير من التعسف، وهو ما يلقي عبئاً غير منتج على مجلس الوزراء نفسه، مما قد يقود إلى تراكم العمل وتعطيل عمل الجمعيات بالتبيعة. ويؤكد المقرر الخاص للحق في تشكيل الجمعيات في الأمم المتحدة، أن أفضل الممارسات على المستوى الدولي هو التعامل مع المؤسسات المحلية والأجنبية بنفس المعايير.[14]

1. المادة (16) من مشروع القانون:

اقترحت المادة (16) تعديل بسيط على المادة (38) حيث أضافت كلمة هيئة إلى الفقرة الأولى منها، وهو تعديل تقني غير مؤثر. ولكن مشروع التعديل لم يعدل الخلل الموجود في الفقرة (3) من القانون الأصلي، بل قام بتكراره، عندما كرر "إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية". وهي عبارة فضفاضة غير محددة المعنى، ولم يحدد القانون الأصلي أو اللائحة الملحقة له في العام 2003 ما هي المخالفات الجوهرية. ويلاحظ أن مشروع التعديل في المادة (9) منه اعتبر أن أخفاق الجمعية في الانعقاد بالرغم من الدعوة تكرار الدعوى للانعقاد خلال 15 يوماً يعتبر مخالفة جوهرية. وهذا يدل على توجه في توسيع تفسير المقصود بمخالفة جوهرية، وهو توسع قد يأخذ به القاضي نفسه إذا تم إقرار هذه التعديلات. وتعتبر القيود الفضفاضة أحد أبرز الانتهاكات التي تتعارض مع التزام الدولة باحترام الحقوق، ومن ضمنها الحق في تشكيل الجمعيات.[15] وفي الحالة المعروضة يكون الانتهاك خطيراً حيث إنه يهدد الجمعيات في وجودها.

1. المادة (18) من مشروع القانون:

تقترح المادة (18) تعديل المادة (39) من القانون الأصلي، بما يسمح بتحويل أموال تصفية الجمعيات للخزانة العامة. ويبدو أن مقترح التعديل لم يتنبه إلى أن النص الذي اقترح تعديله تم تعديله قبل ذلك بموجب قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011. والتعديل المذكور جعل تحويل أموال الجمعية للخزينة العامة أحد الخيارات عند تصفية الجمعية. وهو أمر منتقد سبق أن نوه المركز له في تقرير سابق صدر في العام 2013، حيث أن الجهات الداعمة قد تطلب استرجاع الأموال غير المنفقة. كما إن البعض يرى وبحق أن هذا النص قد يؤدي إلى إضعاف ثقة المانحين بالبيئة القانونية الخاصة بالجمعيات في فلسطين، مما قد يقودهم إلى الإحجام عن تقديم الدعم خشية قيام السلطات بحل الجمعية وتصفيتها وتحويل أموالها إلي الخزينة العامة. وقد جاء هذا المشروع ليكرس أمراً أخطر، حيث جعل تحويل أموال الجمعية

[13] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012)
[14] ibid
[15] UN Human Rights Council, Maina Kiai, "Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, (2012(

المصفاة إلى كل من الخزينة العامة و جمعية أو هيئة فلسطينية مشابهة في الأهداف. حيث جاء النص كما يلي:

"إذا حُلت الجمعية أو الهيئة تعين الدائرة لها مصفيّا بأجر، ويقوم بجرد أموالها ومحتوياتها، وعند انتهاء التصفية، تقوم الوزارة بتحويل أموالها المنقولة وغير المنقولة الى الجهات الاتية:1. الخزينة العامة.2. جمعية أو هيئة فلسطينية مشابهة لها في الاهداف بموجب قرار صادر عن لجنة مشكلة من قبل الوزير لهذا الخصوص، مع مراعاة معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية أو الهيئة المنحلة، وتكون معاشاتهم ومكافآتهم وحقوقهم مستثناه من عملية الإحالة."

وهذا النص إما يعتريه مشكلة في الصياغة، أو أن مقترح التعديل أراد أن يتم اقتسام أموال التصفية بين الخزينة العامة وجمعية مشابهة في الأهداف، وهو أمر غريب، ولكن قراءة النص الحرفية تدلل عليه.

الخلاصة والتوصيات

من العرض السابق يتضح أن مشروع القانون المقترح على مجلس الوزراء جاء ليعزز القبضة الحديدية لوزارة الداخلية على الجمعيات، من خلال تقنين ممارسات تعسفية قائمة حالياً بدون سند قانوني. وتنصب التعديلات على التحكم في إدارة وأموال مصادر تمويل الجمعيات، وفي مجملها تقود إلى تحكم كامل في أموال وإدارة الجمعيات. وتحاول السلطات بالعادة تمرير مثل هذه التدخلات والتعديلات تحت ذريعة محاربة الفساد وتعزيز التمثيل الديمقراطي في الجمعيات. ومن خلال متابعة المركز الفلسطيني لملف الجمعيات وسلوكيات وزارة الداخلية يمكن التأكيد على أن وزارة الداخلية تستخدم الإجراءات القانونية وغير القانونية من أجل السيطرة على الجمعيات وقراراتها ونشاطاتها وتوجهاتها لأهداف سياسية بالدرجة الأولى وكذلك لفرض سطوتها بما سيقود وبشكل تراكمي إلي قيام مجتمع مدني تابع او على الأقل مستكين للسلطة السياسية.

ويرى المركز أن قانون الجمعيات يحتاج إلى تعديل، ولكن بما يحقق التزامات فلسطين على المستوى الدولي. ويتطلب ذلك تعديل القانون بما يحترم حق الجمعيات في الوجود، الاستقلال، الخصوصية، ممارسة النشاط بحرية، والحصول على التمويل بحرية. وكذلك يحتاج المجتمع المدني إلى نصوص تمنع الإجراءات التعسفية ضد الجمعيات، والتدخل في نشاطاتها، والتعدي على خصوصيتها وحقها في الوجود. إن القانون الذي طالب به المركز مراراً وتكراراً منذ التفكير في سن قانون الجمعيات، هو قانون لا يعطي وزارة الداخلية بما تمتلكه من عقلية أمنية أي سلطة على الجمعيات، وجعل تسجيلها عن طريق وزارة العدل، ومتابعة نشاطها للوزارة المختصة في حدود تلقي التقارير الإدارية والمالية. ولا يكون تدخل وزارة الداخلية مطلوباً الا عندما تخالف الجمعية قانون الجنايات، ويجب أن يستند التدخل إلى قرار مسبب من الوزارة المختصة.

وفي ضوء استمرار الهجمة الشرسة على المجتمع المدني منذ قيام السلطة الفلسطينية والمحاولات المستمرة لتقويضه والسيطرة عليه، والتي زادت وتيرتها في اعقاب الانقسام الفلسطيني، وصولاً إلى مشروع القانون محل هذه المراجعة فإن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان يطالب:

1. الرئيس الفلسطيني بعدم إقرار التعديلات المقدمة من مجلس الوزراء، والامتناع عن إصدارها؛
2. السلطة الفلسطينية باحترام التزاماتها بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان، سيما النصوص المتعلقة بالحق في تشكيل الجمعيات والمعايير الدولية ذات العلاقة؛
3. مجلس الوزراء بالتوقف عن محاولاته المستمرة للسيطرة على المجتمع المدني والتدخل التعسفي في عمل ونشاط وتمويل الجمعيات؛
4. مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون لتعديل قانون الجمعيات يلتزم بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان ويراعي الملاحظات التي قدمت في أكثر من موضع من قبل المجتمع المدني وأبرزها:

- جعل وزارة العدل هي الوزارة المشرفة على تسجيل الجمعيات وليست وزارة الداخلية.
- تعديل المادة (7) من القانون الأصلي، بما لا يجعل التسجيل شرط لمباشرة النشاطات.
- إيجاد نص صريح يحظر إغلاق أو حل أو إلغاء تسجيل الجمعيات إلا بقرار من سلطة قضائية.
- إيجاد نص في القانون يحظر أي تدخل في نشاط وإدارة وانتخابات أو تمويل الجمعيات وإنفاقها، إلا في حالة وجود مخالفة للقوانين السارية، وبقرار مسبب من الوزير المختص في كل حالة.
- تعديل نص المادة (34) والذي يشترط لتسجيل جمعية أجنبية أن تكون الخدمات التي تقدمها "تنسجم مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته"، واستبدالها بعبارة بشرط أن لا تخالف خدماتها القوانين السارية.

1. المجتمع المدني التشبيك والتنسيق من أجل الضغط باتجاه منع إقرار هذا المشروع.
2. هيئة الكتل البرلمانية التدخل بشكل مباشر من أجل منع إقرار هذا المشروع.