



AL-HAQ



قراءة في تعديلات

نظام الشركات غير الربحية وعلاقتها بالمنظمات الأهلية

مؤسسة الحق

آب/٢٠١٥

المحتويات

٣	مقدمة
٥	١. ماهية الشركات غير الربحية
٦	٢. الشركات غير الربحية والمنظمات الأهلية
٧	٣. المذكرة الإيضاحية لنظام الشركات غير الربحية
٨	٤. نطاق السريان المكاني لنظام الشركات غير الربحية
١٠	٥. مبررات الحكومة لإصدار نظام الشركات غير الربحية
١١	٦. مناقشة مبررات الحكومة لإصدار نظام الشركات غير الربحية
١٧	٧. الشركات القابضة وشركات الأمن والحراسة
١٨	٨. ملاحظات على تعديلات نظام الشركات غير الربحية
٢٠	٩. ملاحظات على تعديلات قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
٣٦	١٠. التزامات دولة فلسطين بموجب المعايير الدولية للحق في حرية تكوين الجمعيات
٣٣	١١. الاستنتاجات والتوصيات

إعداد: د. عصام عابدين

مركز الأبحاث والدراسات
مؤسسة الحق

«مؤسسة الحق»

آب ٢٠١٥

يمكن الاقتباس من هذه الدراسة دون الحصول على إذن على أن لا يتجاوز الاقتباس كحد أقصى ٥٠٠ كلمة، وبشرط أن ينسب الاقتباس إلى المصدر. وأي اقتباس آخر يتجاوز الحد الأقصى المذكور بغض النظر عن الطريقة، سواء كانت إلكترونية أو آلية أو تصوير أو تسجيل، أو أي طريقة مشابهه، غير مسموح به دون إذن خطي من لائقك .

مقدمة

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧ نظاماً عدلً بموجبه نظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لعام ٢٠١٠ الذي صدر عن الحكومة بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٥، وقد استهدف النظام الجديد إخضاع مصادر التمويل المالي للشركات غير الربحية للرقابة والموافقة المسبقة من الحكومة.

جاء هذا النظام الجديد في ثلاث مواد؛ نصت المادة الأولى على أنه يشترط الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء لقبول الهبات والتبرعات والتمويل الخاص بالشركات غير الربحية وبيان الغاية منها، فيما نصت المادة الثانية على إلغاء كل ما يتعارض مع أحكام النظام، ونصت المادة الثالثة على أن يجري العمل بأحكامه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية".

ستتناول هذه الورقة ماهية الشركات غير الربحية الذي استهدفها التعديل الذي جاء به النظام، وعلاقتها بالمنظمات الأهلية، ومبررات التعديل التي ساقتها الحكومة في جلسة مجلس الوزراء التي انعقدت بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧ وصدر فيها هذا النظام، ومناقشة تلك المبررات بالاستناد إلى الخطة التشريعية للحكومة وخطة التنمية الوطنية ٢٠١٤-٢٠١٦ والتشريعات الفلسطينية التي عالجت موضوع الشركات غير الربحية، ومدى دستورية وقانونية هذا التعديل، ومدى انسجامه من المعايير الدولية بعد انضمام دولة فلسطين لاتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان «بدون تحفظات» وما تتطلبه من إرادة جادة وروح إيجابية لإنفاذ تلك الالتزامات الدولية على المستويين التشريعي والسياساتي بهدف صيانة مبدأ سيادة القانون، وتعزيز حالة الحقوق والحريات العامة، والنهوض بالعملية التنموية.

يثير مضمون التعديل الوارد في هذا النظام، الذي منحت الحكومة من خلاله لنفسها صلاحيات واسعة للتدخل في الموارد المالية للشركات غير الربحية، دون قيود أو ضوابط أو إمكانية للتظلم، العديد من التساؤلات حول المغزى وراء هذا التعديل ودلالاته وتوقيتته الزمني، وبخاصة في ظل وجود قوانين وأنظمة سارية تنظم مختلف الشؤون المتعلقة بهذا النوع من الشركات وتنظم عملية الرقابة عليها من قبل وزارة الاقتصاد الوطني باعتبارها جهة الاختصاص، إضافة إلى أجهزة الرقابة العامة من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية الصادر عام ٢٠٠٤ والذي ينص على

خضوع كافة الشركات، بما فيها الشركات غير الربحية، إلى رقابة الديوان في مختلف الجوانب الإدارية والمالية. كما وتخضع الشركات غير الربحية إلى رقابة هيئة مكافحة الفساد بعد أن أصدرت الحكومة قراراً بذات الجلسة التي صدر فيها النظام بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧ بالرقم (١٧/٥٩/٠١ م.و.ر.ج) وينص على خضوع الشركات غير الربحية في فلسطين لقانون مكافحة الفساد الصادر عام ٢٠٠٥.^٢

وسيتم تتبع التعديلات التي سبق وأن أجرتها السلطة التنفيذية (الرئيس والحكومة) على التشريعات التي تنظم عمل الشركات غير الربحية، والمنظمات الأهلية، بهدف قراءة المشهد (الصورة الكاملة) وفهم المغزى من وراء تلك التعديلات، خاصة وأن كل من المنظمات الأهلية والشركات غير الربحية يسعيان إلى تحقيق ذات الأهداف والغايات، علاوة على أن التدخلات التشريعية في كلتا الحالتين تحمل ذات الأبعاد والدلالات التي تسعى السلطة التنفيذية من خلالها فيما يبدو إلى فرض نوع من التحكم والسيطرة على أنشطتها سواءً من خلال «العنوان المالي» أو من خلال استحداث «أجسام رقابية بديلة» عن تلك الواردة في تشريعاتها الأصلية قبل التعديل، بما يساعد في فهم عملية التحوّل في «أشكال التدخل» السابقة والحالية من قبل السلطة التنفيذية وانعكاساتها على أرض الواقع.

٢ منشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، عدد (١١٣)، الصادر في تموز ٢٠١٥.

١. ماهية الشركات غير الربحية

هذا النوع من الشركات لم يكن وارداً في قانون الشركات الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ المعمول به في الضفة الغربية، وقد جرى إدراجه بموجب القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن الرئيس محمود عباس والذي عدّل بموجبه قانون الشركات لعام ١٩٦٤؛ حيث نص القرار بقانون في المادة (٤) منه وتحت عنوان «الشركات غير الربحية» على أنه يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح وتتخذ شكل الشركات المساهمة الخصوصية في سجل خاص يسمى سجل الشركات غير الربحية، وقد أحال القرار بقانون كل ما يتعلق بأحكام هذا النوع من الشركات وإجراءات تسجيلها وأنشطتها وغاياتها والرقابة عليها وعلى مصادر تمويلها لنظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء^٣.

واستناداً إلى القرار بقانون المذكور، صدر نظام مجلس الوزراء رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ لتنظيم كل ما يتعلق بالشركات غير الربحية وآليات الرقابة عليها؛ ووفقاً لنصوص هذا النظام فإن الشركة غير الربحية هي شركة لا تهدف إلى تحقيق الربح، وإن حققت عوائد مالية لا يجوز توزيعها على المساهمين فيها، وإنما لتحقيق غاياتها وأهدافها وتوسعة أنشطتها، وهي تأخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية؛ أي أن أسهمها لا تُطرح للاكتتاب العام ومسؤولية المساهمين فيها محدودة بمقدار مساهمة كل منهم برأسمال الشركة^٤.

والغاية من هذا النوع من الشركات؛ هي تقديم خدمة أو نشاط اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره يسعى إلى تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً. وتُسجل تلك الشركات لدى مسجل الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني ووفقاً للإجراءات الواردة في نظام الشركات غير الربحية ٢٠١٠^٥.

٣ أنظر نص المادة (٤) من القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الشركات، منشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، العدد السادس والسبعون، بتاريخ ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٨.

٤ أنظر المواد من (١) ولغاية (٥) من نظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لعام ٢٠١٠، منشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، العدد الخامس والثمانون، بتاريخ ٦ أيار/مايو ٢٠١٠.

٥ المرجع السابق ذاته.

٢. الشركات غير الربحية والمنظمات الأهلية

إن الأهداف والغايات التي تسعى الشركات غير الربحية لتحقيقها تطرح تساؤلاً حول مدى اختلافها عن أهداف وغايات المنظمات الأهلية التي يحكمها قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لعام ٢٠٠٠ خاصة وأن لكل منهما شخصية معنوية مستقلة، وأهلية قانونية كاملة، وتشريع مختلف؟

بالرجوع إلى قانون الجمعيات لعام ٢٠٠٠ نجد أن كل من الشركات غير الربحية والمنظمات الأهلية يشتركان في ذات الأهداف والغايات، حيث عرّف قانون الجمعيات النشاط الأهلي بأنه "أي خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره يقدم تطوعاً أو اختيارياً ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً".

وبالتالي، فإن الاختلاف بينهما يكمن في إجراءات التسجيل والوزارة المختصة بذلك وهي وزارة الاقتصاد الوطني بالنسبة للشركات غير الربحية ووزارة الداخلية بالنسبة للمنظمات الأهلية، ويكمن أيضاً في جوانب متعلقة بجهات الرقابة والإشراف عليهما وآلية إدارة كل منها.

وحيث أن كل من الشركات غير الربحية والمنظمات الأهلية لا يهدفان إلى تحقيق الربح المادي، ويشتركان في ذات الأهداف والغايات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتنموية، فإنه يسري عليهما ذات المعايير الدولية المتعلقة بالحق في حرية تكوين الجمعيات وبخاصة الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي وفي التعليقات العامة للجان الاتفاقيات الدولية وتقارير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات وغيرها من المعايير الدولية ذات الصلة.

وبالتالي، فإننا سنتناول خلال هذه الورقة التعليق على التعديلات التي جرت على نظام الشركات غير الربحية من مختلف جوانبها وأبعادها ودلالاتها؛ والتعديلات التي جرت على قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية سواءً المباشرة من خلال القرارات بقوانين أو غير المباشرة من خلال المراسيم والقرارات الرئاسية والحكومية وأبعادها ودلالاتها، ومدى انسجام تلك التدابير التشريعية المتخذة التي استهدفت الشركات غير الحكومية والمنظمات الأهلية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٦ أنظر المادة (٢) الخاصة «بالتعريفات» في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، منشور في الجريدة الرسمية

«الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني والثلاثون، الصادر في شباط/فبراير ٢٠٠٠».

٣. المذكرة الإيضاحية لنظام الشركات غير الربحية

لم تُقدّم الحكومة مذكرة إيضاحية توضح أهداف ومبررات التعديل الذي جرى على نظام الشركات غير الربحية واشترط الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء لقبول الهبات والتبرعات والتمويل لتلك الشركات وبيان الغاية منها، ومدى الحاجة لإجراء هذا التعديل، وانعكاساته المتوقعة على عمل تلك الشركات، وهل يشكل أولوية تشريعية ولماذا، وهل ينسجم مع المعايير الدولية وكيف، وبخاصة بعد انضمام فلسطين لاتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان وما ترتبه من التزامات دولية ينبغي احترامها وإنفاذها على الأرض تشريعياً وسياساتياً بروح إيجابية. وتلك، من بين الأسئلة، التي ينبغي أن يتم الإجابة عليها قبل الحكومة من خلال «مذكرة إيضاحية» مرفقة بهذا النظام الصادر عنها.

إن عدم وجود مذكرة إيضاحية، توضح المغزى من وراء هذا التعديل الذي استهدف نظام الشركات غير الربحية وأهدافه وغاياته، ومبررات منح الحكومة لنفسها صلاحيات واسعة دون قيود أو ضوابط أو آلية أو مدة للتظلم على قراراتها بشأن مصادر تمويل هذا النوع من الشركات؛ من شأنه أن يثير «تخوفات جدية» من وجود توجه لدى الحكومة تسعى من خلاله إلى التحكم والسيطرة على الشركات غير الربحية، بما من شأنه أن يؤدي إلى خلق تعقيدات كبيرة قادرة على عرقلة عملها وقدرتها على القيام بمهامها وتحقيق أهدافها وممارسة أنشطتها بحرية، وعرقلة إمكانية نموها وتطورها خاصة وأن هذا النوع من الشركات حديث التنظيم على المستوى التشريعي ولا زال في بداياته على أرض الواقع.

وفي الوقت ذاته، فإن عدم وجود مذكرة إيضاحية مرفقة بالنظام الجديد، مخالفٌ للخطة التشريعية للحكومة، والتي نصت في الفصل المتعلق بدليل الخطة على أن «تُقدم المقترحات المتعلقة بمشاريع القوانين واللوائح التنفيذية (الأنظمة) مرفقة بمذكرة إيضاحية، ويجب أن تتضمن المذكرة مبررات إعطاء الأولوية للمشاريع أو اللوائح التنفيذية المقدمة، والأثر الاجتماعي والاقتصادي والسياسي المتوقع منها، ومدى وجود حاجة ضرورية لمعالجة المشكلة المطروحة ... ولا تُقبل مقترحات الوزارات أو المؤسسات الحكومية بشأن مشاريع القوانين واللوائح التنفيذية التي لا تتضمن مذكرة إيضاحية»^٧.

٧ الخطة التشريعية للحكومة، الفصل الثاني (دليل الخطة التشريعية)، ص (١٧) وما بعدها. تجدر الإشارة، إلى أن الخطة التشريعية للحكومة غير منشورة على موقعها الإلكتروني الرسمي

٤. نطاق السريان المكاني لنظام الشركات غير الربحية

بالرجوع إلى نظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٥، والتعديل الذي جاء به النظام المعدل الجديد رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧، نجد أن كل منهما قد استند إلى قانون الشركات الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ المعمول به في الضفة الغربية فقط، وإلى القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بتعديل قانون الشركات الأردني.

ولا يوجد أي استناد إلى قوانين الشركات المعمول بها في قطاع غزة وهي قانون الشركات الانتدائي رقم (١٨) لسنة ١٩٢٩ وقانون الشركات العادية الانتدائي رقم (١٩) لسنة ١٩٣٠. وبالتالي، فإن القرار بقانون بشأن الشركات غير الربحية، والنظامين الصادرين عن الحكومة في الأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١٥ بشأن الشركات غير الربحية، لا تسري من الناحية القانونية إلا في الضفة الغربية فقط.

وهذا التوجه مخالف، من حيث المبدأ العام، للخطة التشريعية للحكومة في الفصول المتعلقة بمفهوم الخطة التشريعية ودليل الخطة والسياسات التشريعية للحكومة؛ والتي أكدت صراحة على وجوب العمل على تحقيق الانسجام التشريعي ومعالجة ازدواجية التشريعات بين الضفة الغربية وقطاع غزة ومنح الأولوية التشريعية لإزالة التعارض فيما بينهما وتوحيد النظام القانوني في فلسطين^٨.

كما أن هذا التوجه، يكشف عن «خلل عميق» في الأولويات التشريعية للحكومة؛ إذ بالرغم من قدم قوانين الشركات المطبقة في قطاع غزة والضفة الغربية والتي ترجع إلى العهود التاريخية الانتدابية والأردنية، ووجود حاجة مجتمعية إلى تشريع حديث وموحد للشركات بكافة أنواعها يساهم في دعم وتحفيز الاقتصاد الفلسطيني من خلال بيئة تشريعية ملائمة، وفي تنفيذ خطة التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١٤ - ٢٠١٦، بالاستناد إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان ولا سيما بعد انضمام دولة فلسطين إلى العديد من الاتفاقيات الدولية، إلا أن هذا التوجه لا زال غائباً عن أجندة وأولويات الحكومة.

٨ الخطة التشريعية للحكومة، مرجع سابق، ص (١٤) وما بعدها.

وهذا الخلل في الأولويات التشريعية، يتناقض مع ما أكدت عليه الخطة التشريعية للحكومة؛ وبخاصة في بند المعايير الواجب مراعاتها عند إعداد وتنفيذ الخطة التي نصت صراحة على «منح الأولوية لتعديل التشريعات التي مضى عليها أزمنا تاريخية طويلة وهناك تعارض فيما بينها بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والتركيز على تراتبية التعديلات التشريعية بحيث يُصار إلى تعديل التشريعات الأقدم قبل التشريعات الأحدث في حال كانت الحاجة لتعديلها متعادلة في القوة، ومنح الأولوية للتشريعات التي تعدل أو تلغي الأوامر العسكرية الإسرائيلية لتحقيق نوع من الاستقلال القانوني والتخلص من الإرث الاحتلالي، ومنح الأولوية للتشريعات التي يتوقف عليها تنفيذ اتفاقية دولية»^٩.

٩ الخطة التشريعية للحكومة، مرجع سابق، ص (١٥).

٥. مبررات الحكومة لإصدار نظام الشركات غير الربحية

في ظل غياب المذكرة الإيضاحية، وللوقوف على مبررات الحكومة لإصدار النظام، وبعد الرجوع إلى محضر اجتماع مجلس الوزراء في جلسته رقم (٥٩) التي انعقدت يوم الثلاثاء بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧ وصدر خلالها النظام الجديد للشركات غير الربحية، فقد تضمن المحضر فقرة واحدة تتعلق بالنظام جاءت على النحو التالي «صادق مجلس الوزراء على نظام معدل لنظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لسنة ٢٠١٠، وإخضاع الشركات غير الربحية لرقابة المؤسسات المعنية، وضمان إطلاع مجلس الوزراء على مصادر تمويل هذه الشركات وأوجه الصرف، بما يضمن توجيه المساعدات الخارجية لخدمة أبناء شعبنا وفقاً للأولويات الوطنية وبما ينسجم مع سياسات الحكومة وخططها التنموية»^{١٠}.

وفي هذا السياق، صرح مراقب الشركات بوزارة الاقتصاد السيد حاتم سرحان لوسائل الإعلام «أن هذا التعديل على نظام الشركات غير الربحية حصل نتيجة تخوفات عديدة سببها ظاهرة تسجيل الشركات غير الربحية، والبعض من غير المختصين يعتقد أن هناك فائدة مالية من وراء هذه الخطوة وهذا غير صحيح، والتعديل يستهدف الشركات غير الربحية المحلية والأجنبية»^{١١}. والمقصود بالشركات الأجنبية وفق نظام ٢٠١٠ الشركات التي تُنشئ فروعاً لها في فلسطين لغايات غير ربحية^{١٢}.

١٠. أنظر محضر اجتماع مجلس الوزراء في جلسته رقم (٥٩) بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧، منشور على الموقع الإلكتروني للحكومة على الرابط

www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/AR/ViewDetails?ID22536

تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠١٥/٨/٢٠.

١١. أنظر صحيفة الحدث الفلسطيني، العدد ٤٣، «نظام معدل لنظام الشركات غير الربحية بين التفسير والتأويل»، منشور على موقعها الإلكتروني:

www.alhadath.ps/article.php?id11=d20f7y18686199Y11d20f7

بتاريخ ٢٠١٥/٧/١٤، تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠١٥/٨/٢٠.

١٢. نظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لعام ٢٠١٠، مرجع سابق، مادة (١٣).

٦. مناقشة مبررات الحكومة لإصدار نظام الشركات غير الربحية

بالعودة إلى ما ورد في محضر اجتماع الحكومة في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧ من مبررات لإصدار نظام الشركات غير الربحية رقم (٨) لسنة ٢٠١٥، والتصريحات الإعلامية المقننة التي أدلى بها السيد مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني، نلاحظ أن الحكومة لم تقدم لغاية الآن مبررات مقننة أو كافية لإصدار هذا النظام، وذلك للأسباب التالية:

١. إن الشركات غير الربحية خاضعة أساساً بموجب التشريعات السارية لرقابة الجهات المعنية، خلافاً لما تدعيه الحكومة، إذ بالرجوع إلى قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ المعمول به في الضفة الغربية وتحديد الفصول الحادي عشر الوارد تحت عنوان (رقابة الحكومة) فقد نص في المادة (٢١٣) على أنه "يحق لوزير الاقتصاد الوطني ومراقب الشركات بوزارة الاقتصاد مراقبة الشركات المساهمة في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه، ويحق لهما في أي وقت تكليف مدقق حسابات الشركة أو انتداب مدقق حسابات آخر على حساب الشركة للقيام بتدقيق حساباتها وقيودها وسائر أعمالها". كما ونص في المادة (٢١٥) أيضاً على أنه "يحق لمراقب الشركات أن يطلع بنفسه أو بواسطة من ينتدبهم من الموظفين لهذه الغاية على قيود ودفاتر ومستندات وأوراق أية شركة، وعلى مجلس إدارة الشركة تقديم كافة التسهيلات الضرورية لذلك".

٢. إن القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن الرئيس بتعديل قانون الشركات لعام ١٩٦٤ منح الحكومة سيطرة شبه مطلقة على الشركات غير الربحية تُتيح لها التحكم بمختلف شؤونها من خلال نظام يصدر عن مجلس الوزراء؛ وهذا ما تؤكدته المادة (٤) التي نصت على أنه "يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية في سجل خاص يُسمى سجل الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح وتحدد أحكامها وشروطها وغاياتها والأعمال التي يحق لها ممارستها والرقابة عليها وأسلوب وطريقة حصولها على المساعدات والتبرعات ومصادر تمويلها وأسلوب إنفاقها وتصفياتها ومآل أموالها عند التصفية والبيانات التي يجب أن تقوم بتقديمها لمراقب الشركات وسائر الأمور المتعلقة بها بنظام خاص يصدر لهذه الغاية". وهذا التوجه مخالف للمعايير الدولية التي شدد عليها المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات في "تقريره الهام" المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٣ والتي ينبغي على

الدول احترامها كما سنرى في الجانب المخصص للمعايير الدولية في هذه الورقة^{١٣}.

٣. إن نظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ الصادر بالاستناد إلى القرار بقانون ٢٠٠٨ المذكور قد نص على سائر الأمور المتعلقة بالشركات غير الربحية، ومن بينها الرقابة الإدارية والمالية للجهات المعنية؛ حيث نص في المادة (٦) على أن «ترفع الشركة غير الربحية لمراقب الشركات تقريراً سنوياً عن أعمالها وأنشطتها التي قامت بها ومصادر تمويلها مرفقاً به ميزانيتها مصدقة من المفوضين بالتوقيع عن الشركة ومدقق حساباتها». ونص في المادة (١٠) على أن «يتولى مراقب الشركات مراقبة الشركات غير الربحية في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكام القانون وهذا النظام، وله في سبيل ذلك تكليف مدقق حسابات الشركة أو انتداب مدقق حسابات آخر أو أي موظف من الإدارة، وعلى حساب الشركة للقيام بتدقيق قيودها وسائر أعمالها، وفي حال وجود مخالفة لأحكام القانون أو هذا النظام أو النظام الداخلي للشركة فإن الشركة تتحمل نفقات التدقيق التي يحددها وزير الاقتصاد الوطني حسب مقتضى الحال». وأعطت المادة (١٤) الصلاحية لوزير الاقتصاد الوطني، بناءً على تنسيب من مراقب الشركات في الوزارة، بتوجيه إنذار لأية شركة غير ربحية لتصويب أوضاعها قبل إحالتها «للتصفية» خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إنذارها إذا خالفت أحكام القانون وهذا النظام (نظام ٢٠١٠) أو إذا مارست أعمال ونشاطات لا تدخل ضمن أهدافها وغاياتها، أو إذا لم تمارس أعمالها أو أوقفت أعمالها مدة عام ولم تقم بتصويب أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ طلب المراقب تصويب أوضاعها، وغيرها من الأسباب.

٤. بما أن كافة الأنشطة الإدارية والمالية التي تقوم بها الشركات غير الربحية تخضع لرقابة العديد من الجهات المعنية؛ وهي وزارة الاقتصاد الوطني، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، فإن السؤال المطروح: لماذا تصر الحكومة، بعد كل تلك التشريعات التي تفرض رقابة صارمة على الشركات غير الربحية، تتجاوز المعايير الدولية، على أن تمنح لنفسها صلاحيات واسعة في الرقابة المالية المسبقة على مصادر تمويل تلك الشركات من خلال هذا النظام الجديد؟

١٣ أنظر تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات «ماينا كياي» المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في الدورة الثالثة والعشرين بتاريخ ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٣ وثيقة رقم (A/HRC/23/39) منشور بالكامل على الموقع الإلكتروني لمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان على الرابط:

<http://www.ohchr.org/AR/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠١٥/٨/٢٠٨.

ينبغي على الحكومة أن تُجيب على هذا «التساؤل الحاسم» بوضوح لا سيما وأن الأسانيد التي ساقتها لإقراره لم تكن مقنعة أو مبررة والنصوص القانونية التي جرى عرضها تدحض إدعاءاتها.

ما الذي تسعى إليه الحكومة من وراء إقرار هذا النظام؟ ولماذا تجاوزت خطتها التشريعية وخالفت أحكام القانون واختارت هذا التوقيت الزمني لإقراره؟ قد تقود تلك التساؤلات، في ظل عدم وجود إجابات واضحة وقادرة على أن تبديد حالة الشك والقلق من وراء إقراره على هذا النحو إلى نتيجة مفادها أن لدى الحكومة «قائمة سوداء» في هذا النوع من الشركات وتود التعامل معها من خلال تلك التعديلات التي أجرتها على نظام سار منذ عام ٢٠١٠ ويتناول مختلف الجوانب الرقابية المالية والإدارية التي تتعلق بالشركات غير الربحية. وحيث أن، هذا المبرر الرقابي قد سقط، فإن ما بقي لدى الحكومة من مبررات لن تتمكن من الصمود كما سنرى، وسيبقى السؤال المطروح قائماً؟

٥. ورد أيضاً في محضر جلسة مجلس الوزراء التي صدر فيها النظام الجديد للشركات غير الربحية أن الحكومة تسعى من وراء هذا التعديل إلى «ضمان توجيه المساعدات الخارجية لخدمة أبناء الشعب الفلسطيني وفقاً للأولويات الوطنية وبما ينسجم مع سياسات الحكومة وخططها التنموية». وتلك المبررات تطرح المزيد من الأسئلة، التي تحتاج إلى إجابات واضحة من الحكومة، من بينها:

أ. من الذي يرسم ملامح الأولويات الوطنية للشعب الفلسطيني؟ وهل يحق للحكومة أن تنفرد بتحديد ومن ثم فرض ما تراه أولوية وطنية بعيداً عن مبدأ الحوار والشراكة المجتمعية والانفتاح على المجتمع المدني والأطراف ذات العلاقة؟ ولماذا لم يخضع هذا النظام لنقاش مجتمعي قبل إقراره وخاصة في ظل غياب البرلمان وتعطل صلاحياته التشريعية والرقابية على الحكومة منذ سنوات؟

ب. هل منح الحكومة لنفسها صلاحية فرض رقابة مسبقة وشبه مطلقة على الشركات غير الربحية وبالتالي التحكم بأنشطتها من خلال العنوان المالي يتماشى مع الأولويات الوطنية؟ وما هي الانعكاسات المحتملة لتلك الصلاحيات الحكومية الواسعة على دور ومستقبل تلك الشركات؟ وهل تتماشى تلك الصلاحيات شبه المطلقة للحكومة مع المعايير الدولية للحق في حرية عمل الشركات غير الربحية التي تسعى لتحقيق ذات أهداف وغايات الجمعيات

الخيرية والهيئات الأهلية؟

ج. إذا كانت الحكومة تسعى من خلال فرض رقابتها المسبقة على المنح والمساعدات المالية الخارجية المقدمة للشركات غير الربحية إلى ضمان توجيهها لخدمة أبناء الشعب الفلسطيني كما تقول، فماذا عن الرقابة على المنح والمساعدات المالية الخارجية التي تتلقاها الحكومة؟ ولماذا رفض وزير المالية إشراك المجتمع المدني في مناقشة الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٥ والرقابة على تنفيذها ولا زال يتمتع ويماطل في إشراك المجتمع المدني في الرقابة على عملية إعداد موازنة ٢٠١٦ بالرغم من العديد من الرسائل التي وجهت إليه بهذا الخصوص وبخاصة من قبل الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة^{١٤}؟ ورغم استمرار غياب المجلس التشريعي وغياب الرقابة البرلمانية على الأداة الأهم للرقابة على الأداء الحكومي وهي الموازنة العامة. علماً بأن الحكومة تعتمد بشكل رئيس في موازنتها على المنح والمساعدات الخارجية؛ حيث بلغ حجم التمويل الخارجي المقدّر في الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٥ مبلغ (7.410) مليار شيكل موزعة على (3.120) مليار شيكل مخصصة لدعم حساب الخزينة و(4.290) مليار شيكل مخصصة للنفقات التطويرية^{١٥}.

د. إذا كان النظام الجديد للشركات غير الربحية منسجم مع سياسات الحكومة على حد قولها، فكيف تفسر مخالفتها لخطتها التشريعية في عملية إقراره؟ وإذا كان منسجماً مع الخطة التنموية على حد قولها، فكيف تفسر ما ورد في البند السادس من خطة التنمية الوطنية ٢٠١٤ - ٢٠١٦ تحت عنوان (بناء

١٤ الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة هو ائتلاف أهلي نشأ عام ٢٠١٠ بهدف تعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة المال العام؛ وبخاصة الموازنة العامة، ويتكون من عدد من المنظمات الأهلية الفلسطينية، من بينها مؤسسة الحق، وقد وجه الائتلاف عدة دعوات لوزير المالية السيد شكري بشاره لمناقشة موازنة ٢٠١٥ قبل إقرارها والإجابة على استفسارات فريق الائتلاف، إلا أن السيد وزير المالية قد تجاهل الدعوات التي وجهت إليه سواء قبل إقرار موازنة ٢٠١٥ التي أقرت في ٢٣/٦/٢٠١٥ بقيمة (5.018) مليار دولار، أو بعد إقرار الموازنة؛ وكان آخرها الدعوة التي وجهت إليه في ٨/٧/٢٠١٥ وقد اعتذر عنها ورفض الحضور، ولا زال وزير المالية، كما الحكومة، يتمتع عن إشراك فريق الائتلاف والأطراف ذات العلاقة في نقاش الموازنة العامة والرقابة عليها، في ظل غياب البرلمان.

١٥ أنظر القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٥ بشأن الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٥، منشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، عدد (١١٣) في تموز ٢٠١٥، ومنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية على الرابط:

www.pmf.ps/documents/10192/654251/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%202015.pdf/ee68ed72-6911-407d-abe3-5e1b2b6d086d

تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠/٨/٢٠١٥.

الشركات الفعّالة والتنسيق الحثيث مع الجهات ذات العلاقة) وقد أكدت الحكومة من خلاله على ما يلي «إن إحداث التغيير المنشود هو مسؤولية مشتركة لكافة الأطراف الفلسطينية على قاعدة التكامل والعمل المشترك، وإن الوزارات والمؤسسات الحكومية تضطلع بمسؤولية خاصة في هذا الصدد من خلال تحفيز بناء الشركات الفعّالة والتنسيق الحثيث مع الجهات ذات العلاقة من القطاع الخاص والقطاع الأهلي ومؤسسات الحكم المحلي ومع المؤسسات التنموية الداعمة»^{١٦}؟

هـ. إن التصريحات التي أدلى بها مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني السيد حاتم سرحان لصحيفة «الحدث الفلسطيني» بأن التعديل الذي جرى مؤخراً على نظام الشركات غير الربحية حصل نتيجة تخوفات عديدة سببها ظاهرة انتشار تسجيل الشركات غير الربحية، تتطلب توضيحات من قبل السيد مراقب الشركات بشأن أوجه ومبررات تلك التخوفات في ظل خضوع الأنشطة والموارد المالية الخاصة بالشركات غير الربحية لمراقب الشركات من خلال التقارير المالية والإدارية والموازنات المالية المصدّقة من المفوضين بالتوقيع عن تلك الشركات ومدققي الحسابات التي تقدم إليه. وإذا كان انتشار الشركات غير الربحية يشكل ظاهرة، كما يرى مراقب الشركات، فما هي مبررات التخوف منها بوجود تشريعات تنظم مختلف شؤونها وعلى قاعدة مبدأ سيادة القانون؟ كما أن أعمال الاتفاقيات التي انضمت إليها دولة فلسطين، وبخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يتطلب من الحكومة وأجهزتها المختلفة العمل على ضمان ممارسة «الحق» في حرية تكوين الجمعيات.

١٦ أنظر خطة التنمية الوطنية ٢٠١٤ - ٢٠١٦ «بناء الدولة وتجسيد السيادة»، البند (١/٦) من الخطة، ص (٩٦) وما بعدها، منشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والتنمية الإدارية على الرابط:

http://www.mopad.pna.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=437:2014-2016=catid&Itemid=137

تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠/٨/٢٠١٥.

٧. الشركات القابضة وشركات الأمن والحراسة

إن التعديل الذي أجراه الرئيس على قانون الشركات لعام ١٩٦٤ المعمول به في الضفة الغربية من خلال القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ لم يتناول فقط الشركات غير الربحية، وإنما استحدث أيضاً الشركة القابضة (Holding Company) وهي شركة مساهمة عامة تقوم بالسيطرة المالية والإدارية على شركة أو شركات أخرى تُسمى الشركات التابعة وذلك من خلال تملك أكثر من نصف رأسمال تلك الشركات أو السيطرة الكاملة على تشكيل مجالس إدارتها^{١٧}.

ورغم النفوذ الواسع لهذا النوع من الشركات الربحية، وتحكمها وسيطرتها على مفاصل الاقتصاد الوطني الفلسطيني، إلا أن القرار بقانون الصادر عن الرئيس والذي استحدث بموجبه الشركات القابضة لم يعالج إجراءات الرقابة على هذا النوع من الشركات، مكتفياً بإحالتها إلى «الأحكام العامة» الواردة في قانون الشركات القديم الصادر عام ١٩٦٤ المتعلقة بالشركات المساهمة العامة؛ وإلى المدى الذي لا يتعارض مع طبيعة عمل الشركات القابضة كما ورد صراحة في المادة (٤) من القرار بقانون.

وفيما يخص شركات الأمن والحراسة الخاصة، ورغم الإشكاليات التي تثيرها الأنشطة التي تقوم بها على أرض الواقع، ومخاطرها على حقوق وحرية الأفراد، وتدمير العديد من الأفراد بل وتدمير جهات مكلفة بإنفاذ القانون أيضاً من بعض الأنشطة التي تقوم بها من قبيل استخدام الغازات المسيلة للدموع وغيرها وفقاً للمتابعات الميدانية لمؤسسة الحق على هذا الصعيد، إلا أنه لا توجد تشريعات خاصة تنظم أنشطتها والرقابة على أعمالها وهي لا زالت تخضع «للأحكام العامة» الواردة في قانون الشركات القديم الصادر عام ١٩٦٤ والمتعلقة بالشركات المساهمة الخصوصية محدودة المسؤولية.

وقد تناول المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات مثل هذا التناقض الصارخ بين تعامل الدول مع الجمعيات - بما يشمل الشركات غير الربحية لاتحاد الأهداف والغايات- وتعاملها مع الشركات التجارية؛ وذلك في تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في بشأن تمويل الجمعيات؛ حيث يدعو المقرر الخاص الدول إلى «تجنب اتخاذ التدابير التي تستهدف بشكل غير متناسب منظمات المجتمع المدني من قبيل فرض قواعد أو إجراءات شاقة عليها وقائمة على الفرز بحيث تُطبق على منظمات المجتمع المدني ولا تُطبق على قطاع الشركات عموماً»^{١٨}.

١٧ للمزيد من التوضيح حول تعريف «الشركة القابضة» وأحكامها وغاياتها وطرق تأسيسها أنظر المادة (٤) من القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن الرئيس بتعديل قانون الشركات.

١٨ أنظر تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، فقرة (٢٤).

٨. ملاحظات على تعديلات نظام الشركات غير الربحية

بالعودة إلى مضمون التعديل الذي جاء به نظام الشركات غير الربحية ٢٠١٥ المعدل لنظام ٢٠١٠ فقد نص في مادته الأولى على ما يلي: «تُضاف فقرة جديدة للمادة (١١) من نظام الشركات غير الربحية رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ تأخذ الرقم (٤) على النحو التالي: ٤. يشترط الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء لقبول الهبات والتبرعات والمعونات والتمويل وبيان الغاية منها».

وبالرجوع للنص الأصلي للمادة (١١) من نظام الشركات غير الربحية ٢٠١٠ التي استهدفها التعديل فقد نصت على أن: "١. للشركة الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن تستخدم عوائدها في خدمة غاياتها ٢. للشركة حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق غاياتها وأهدافها ٣. للشركة الحق في تلقي الهبات والمعونات والتبرعات أو التمويل لمشاريعها من جهات أجنبية على أن تكون هذه الهبات أو التبرعات أو المعونات أو التمويل غير مشروطة".

وبالتدقيق في التعديل الذي جاء به النظام الجديد للشركات غير الربحية، والتشريعات السارية التي تنظم عمل تلك الشركات وتحدد المهام والصلاحيات والمسؤوليات، نخرج بالملاحظات التالية:

أ. إن النظام الصادر عن الحكومة بشأن الشركات غير الربحية لعام ٢٠١٥ مخالفٌ لأحكام قانون الشركات رقم (١٢) لعام ١٩٦٤ المعمول به بالصفة الغربية، ومخالفٌ أيضاً للقرار بقانون رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ الصادر عن الرئيس بتعديل قانون الشركات، وذلك لأن قانون الشركات لعام ١٩٦٤ قد حصر الاختصاص الرقابي على جميع الشركات المساهمة بوزارة الاقتصاد الوطني من خلال وزير الاقتصاد ومراقب الشركات في الوزارة من خلال الفصل الحادي عشر منه الوارد تحت عنوان "رقابة الحكومة"، وبالتالي فإنه لم يمنح مجلس الوزراء (الحكومة) أي اختصاصات على هذا الصعيد على الإطلاق. والقرار بقانون ٢٠٠٨، مستند أساساً إلى قانون الشركات ١٩٦٤ وأجرى بعض التعديلات عليه؛ وقد أناط بالحكومة صلاحية إصدار نظام ينظم سائر الأمور المتعلقة بالشركات غير الربحية وشؤونها الإدارية والمالية ومصادر تمويلها والرقابة عليها، ولكنه لم يمنح الحكومة أية صلاحيات تخولها ممارسة رقابة مالية مسبقة على الشركات الربحية على الإطلاق. وبالتالي فإن هذا النظام قد خرج عن الحدود القانونية المرسومة له بموجب قانون الشركات لعام ١٩٦٤

(القانون الأصلي) والقرار بقانون لعام ٢٠٠٨ المعدل لقانون الشركات وخالف أحكامهما من خلال استحداث صلاحية جديدة للحكومة تخالف نصوصاً صريحة في قانون الشركات ١٩٦٤ ولم ترد في القرار بقانون ٢٠٠٨.

ب. حيث أن الحكومة قد خالفت أحكام قانون الشركات والقرار بقانون المعدل لقانون الشركات بإصدارها نظام الشركات غير الربحية ٢٠١٥، فإنها قد انتهكت مبدأ سيادة القانون كأساس دستوري منصوص عليه في المادة (٦) من القانون الأساسي المعدل، وخرجت عن حدود اختصاصاتها الدستورية المبينة في المادة (٦٩) من القانون الأساسي، وخالفت الأصول الدستورية المبينة في المادة (٧٠) بشأن إصدار اللوائح أو الأنظمة تنفيذاً للقوانين، وليس خروجاً على أحكام القوانين، وبذلك انتهكت "القَسَم الدستوري" الوارد في المادة (٦٧) الذي تعهدت بموجبه باحترام أحكام القانون.

ج. إن مضمون نص التعديل الجديد الذي أقرته الحكومة بشأن الشركات غير الربحية يخلو من أية إجراءات أو ضوابط أو مدد زمنية للحصول على الموافقة المسبقة من قبل مجلس الوزراء على الهبات التبرعات والتمويل المقدم للشركات غير الربحية، وبالتالي فإن السؤال المطروح: ماذا لو قدمت شركة غير ربحية طلباً للحكومة للحصول على موافقتها المسبقة على التمويل المالي ولم ترد الحكومة، أين إجراءات التظلم الفعالة في تلك الأحوال ومتى يتم البت فيها بما يكفل سبل الإنتصاف الفعالة؟

د. إن التعديل الجديد الوارد على النظام يلزم الشركات غير الربحية ببيان «الغاية» التي تسعى إليها من وراء الحصول على التمويل كشرط للحصول على الموافقة المسبقة عليه من قبل الحكومة، ولكن بالمقابل فإن هذا التعديل لا ينص على أن يكون قرار الحكومة "مُسبباً" إذا صدر برفض التمويل، ومع عدم النص أيضاً على المدة الزمنية لصدور قرار الحكومة، وعلى سبل الإنتصاف الفعالة في تلك الأحوال، فإن الصياغة الواردة في مضمون هذا النظام الجديد من شأنها أن تمنح الحكومة قدرة كبيرة تخولها التحكم بالموارد المالية للشركات غير الربحية والسيطرة على أنشطتها، بما يزيد من حجم القلق والتخوف من وراء إصداره ودوافعه وغاياته، وبخاصة في ظل عدم وجود مبررات مقنعة وتفرد الحكومة في مناقشة وإقرار هذا النظام دون مشاركة من المجتمع المدني والأطراف ذات العلاقة.

٩. ملاحظات على تعديلات قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

لا تقتصر تدخلات السلطة التنفيذية (الرئيس والحكومة) على الأنشطة التي تقوم بها الشركات غير الربحية من خلال التشريعات التي تمنح الحكومة سيطرة شبه كاملة على مختلف شؤونها، وخاصة في العنوان المالي الذي يتمثل في التمويل الخارجي، وإنما يتزامن هذا المنحى مع تدخلات مستمرة للسلطة التنفيذية في شؤون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الأمر الذي يدل على وجود حالة من الريبة وعدم الارتياح تُسيطر على نظرة السلطة التنفيذية تجاه الدور الذي تقوم به الجمعيات والشركات غير الربحية وبخاصة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان والنهوض بالعملية التنموية.

بالرجوع إلى التشريعات الناظمة لعمل المنظمات الأهلية نجد أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لعام ٢٠٠٠ وتعديلاته واللائحة التنفيذية (النظام) المكمل له الصادرة عن مجلس الوزراء عام ٢٠٠٣ قد نظمت عملية الرقابة على إجراءات تسجيل الجمعيات وأنشطتها وتقاريرها المالية والإدارية وقواعد وإجراءات حلها، وأسندتها إلى وزارة الداخلية أو وزارة الاختصاص التي يندرج النشاط الرئيسي للجمعية ضمن اختصاصها؛ وفقاً لطبيعة الإجراء والجهة الرسمية المكلفة بالرقابة عليه قانوناً.

كما وتخضع المنظمات الأهلية لرقابة هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ والذي نص على خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وكافة العاملين فيها لأحكام هذا القانون ورقابة هيئة مكافحة الفساد، وتخضع المنظمات الأهلية أيضاً لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ والذي نص على خضوع الهيئات والمؤسسات الأهلية والجمعيات والاتحادات لأحكام هذا القانون ورقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

هذا بالإضافة إلى إجراءات التدقيق والرقابة الداخلية في المنظمات الأهلية ورقابة الجهات الممولة بأوجهها المختلفة وما تتطلبه من تقارير للتحقق من صرف تلك الأموال في الأوجه المخصصة لها.

يبدو أن الهواجس التي تُسيطر على نظرة السلطة التنفيذية تجاه المنظمات الأهلية والشركات غير الربحية تتعمق مع مرور الزمن، وهذا ما قد يُفسر عدم ثقة السلطة التنفيذية بالأجهزة الرقابية الرسمية التي تراقب أداء تلك المنظمات والشركات بموجب القوانين الناظمة لها رغم كثرة تلك الجهات وتعدد قوانينها، ويفسر سعيها المتواصل لخلق «أجسام رقابية بديلة» وإن على حساب مبدأ سيادة القانون، ويفسر أيضاً

النقاش الذي يدور، بين الحين والآخر، في أروقة السلطة التنفيذية وأجهزتها حول إجراء تعديلات قد تكون واسعة على قانون الجمعيات لعام ٢٠٠٠ تحت عناوين ومبررات مختلفة من قبيل الحاجة إلى تعزيز الرقابة الحكومية على مختلف الأنشطة التي تقوم بها المنظمات الأهلية، وعلى مواردها المالية وتفصيلها وغاياتها، وتشديد الرقابة عليها تحت ذرائع ومبررات وعناوين مختلفة من قبيل «الأجندات الخارجية» و «ضرورات الأجندة الوطنية وأولوياتها» وهذا ما نلاحظه أيضاً من خلال العبارات المستخدمة في التدخلات التشريعية حيث يسيطر هاجس الشك على منهج التفكير.

وفيما يلي نماذج من تدخلات السلطة التنفيذية في شؤون المنظمات الأهلية:

• القرار الرئاسي بشأن تشكيل لجنة استشارية لرئيس الدولة لشؤون الجمعيات الخيرية

صدر هذا القرار الرئاسي في أيار ٢٠١٥، ونص على تشكيل لجنة إستشارية للرئيس لشؤون الجمعيات الخيرية مكونة من خمسة أعضاء؛ دون ذكر أية معايير بشأن العضوية في تلك اللجنة من قبيل الكفاءة والاختصاص والخبرة العملية المشهود لها في العمل الأهلي.

كما ونص القرار على أن تقوم اللجنة بإعداد "تقرير تفصيلي شامل" عن الجمعيات الخيرية العاملة في فلسطين والمسجلة حسب الأصول، وأن تقوم بأية مهام تكلف بها من قبل الرئيس، ورغم مرور ما يزيد عن ثلاثة شهور على تشكيل اللجنة، إلا أنه لم يلاحظ أي نشاط لها أو حديث عن مسودات للتقرير المكلفة بإعداده أو نقاشات حوله أو تواصل مع المنظمات والاتلافات الأهلية بشأنه. علماً بأن القرار الرئاسي نص صراحة على أن يجري تنفيذه والعمل به اعتباراً من تاريخ صدوره.

وتجدر الإشارة، إلى أن عبارة "تقوم اللجنة بأية مهام تكلف بها من قبل الرئيس" الواردة في القرار الرئاسي تبدو واسعة وغامضة، وقد تتعارض مع التشريعات الناظمة لعمل المنظمات الأهلية.

ويتضح من نص القرار الرئاسي بأن اللجنة المذكورة تقدم تقارير عن نتائج أعمالها إلى الرئيس فقط، وكأن النتائج تبدو أسراراً لا تعني المنظمات الأهلية، ولا تعني الرأي العام، ولا تعني الحكومة أيضاً، الأمر الذي يطرح تساؤلات تطال منهجية التفكير وطبيعة النظرة للمنظمات الأهلية ودورها، وتساؤلات حول المغزى من وراء هذا التوجه ودلالاته ومدى القناعة والاستعداد للقبول بمبدأ الشراكة والانفتاح.

• المرسوم الرئاسي بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية

صدر هذا المرسوم الرئاسي بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١٢، ونص على إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية، تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وكُلفت بمهام تنسيق وتنظيم العمل بين كافة المنظمات الأهلية الفلسطينية والأجنبية والجهات الحكومية المختلفة، والعمل على المساهمة في وضع وتحديد الأولويات الوطنية في القطاعات المختلفة بالمشاركة بين المنظمات الأهلية وكافة الجهات الحكومية لصياغة توجهات وطنية مشتركة في المجالات التنموية، وضمان حرية واستقلالية العمل الأهلي وتكامله مع العمل الحكومي في خدمة قطاعات العمل المختلفة، والعمل على تشجيع العمل التطوعي وتطوير مفاهيمه وأسسها، ورفع تقارير سنوية عن أعمال الهيئة إلى الرئيس^{١٩}.

وقد جرى تعديل هذا المرسوم الرئاسي بالمرسوم الصادر في ٣١/٧/٢٠١٣ حيث تم استبدال عبارة «رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية» بعبارة «رئيس الدولة»، وإضافة فقرة جديدة تنص على منح هيئة شؤون المنظمات الأهلية مخصصاً مالياً من الموازنة العامة، وحذف الفقرة التي كانت تنص على أن يرفع رئيس الهيئة تقارير سنوية عن أعمالها للرئيس من النص الأصلي^{٢٠}. وبالتالي، فإنه بموجب هذا التعديل ليس هنالك جهة معينة تُرفع إليها التقارير السنوية التي يمكن أن تصدر عن الهيئة.

واللافت في الأمر، أنه رغم تأكيد المرسوم الرئاسي على أهمية الشراكة والتنسيق والتكامل في وضع وتحديد الأولويات الوطنية والتوجهات التنموية، إلا أن المرسوم ذاته صدر بعيداً عن لغة الشراكة والحوار، ورغم مرور أكثر من عامين ونصف على صدور مرسوم تشكيل هيئة شؤون المنظمات الأهلية، إلا أنه لم يُسجّل لها أي نشاط ملحوظ على صعيد المهام المكلفة بها. كما أنه لا يُلاحظ وجود روابط مشتركة بين قرار تشكيل اللجنة الاستشارية ومرسوم تشكيل هيئة شؤون المنظمات الأهلية، رغم أن كل منهما يستهدف عنواناً واحداً هو المنظمات الأهلية. ولكنهما قد يشكلان مدخلاً لتعديلات مباشرة قد تستهدف قانون الجمعيات الخيرية يجري الحديث عنها بين الحين والآخر.

جدير بالذكر، أن هذا المرسوم الرئاسي بتعديلاته مخالفٌ لأحكام القانون الأساسي المعدل وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ٢٠٠٠، وذلك لأن إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات العامة أو ما في حكمها وتعيين رؤسائها والإشراف عليها هو من

١٩ المرسوم الرئاسي منشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، عدد ١٠٢، الصادر في تشرين الأول ٢٠١٣.

٢٠ المرسوم الرئاسي منشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، عدد ١٠٢، الصادر في تشرين الأول ٢٠١٣.

اختصاص مجلس الوزراء، وليس من اختصاص الرئيس، ويجب أن يُنظم بقانون، وهذا ما تؤكدته المادة (٦٩) من القانون الأساسي المعدل. كما ولا يجوز بموجب المادة (٩١) من القانون الأساسي المعدل تخصيص أيّ جزء من أموال الخزينة العامة أو الانفاق منها لأيّ غرض مهما كان نوعه إلاّ وفقاً لما يقرره القانون فقط.

إضافة إلى ذلك، فإن خلق جسم جديد (هيئة شؤون المنظمات الأهلية) لم ينص عليه قانون الجمعيات، وتكليفه بالعمل مع المنظمات الأهلية، وإلزام المنظمات الأهلية والمجتمع المدني بالتعامل والتنسيق معه لتحديد الأولويات الوطنية في القطاعات المختلفة؛ هو يحد ذاته تدخلٌ مخالفٌ للقانون المذكور، ولمبدأ سيادة القانون، ولاختصاصات الرئيس الحصرية الواردة في القانون الأساسي المعدل.

• القرار بقانون بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

صدر هذا القرار بقانون عن الرئيس بتاريخ ٢٧/٤/٢٠١١، وقد استهدف تعديل نص المادة (٣٩) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المتعلقة بكيفية التصرف «بأموال المنظمات الأهلية» بعد صدور قرار بحلها، حيث كان النص الأصلي قبل التعديل ينظم التصرف بأموال المنظمات الأهلية المنحلة بالكيفية الواردة في نظامها الأساسي في المقام الأول، وفي حال لم يُبين النظام الأساسي للجمعية المنحلة كيفية التصرف بأموالها تقوم وزارة الداخلية عندئذ بتحويل أموال تلك الجمعية أو الهيئة الأهلية المنحلة إلى جمعيات أو هيئات أهلية ذات غايات مماثلة.

وبموجب التعديل الذي جرى على النص المذكور، فإن أموال المنظمات الأهلية المنحلة تؤوّل إلى «الخزينة العامة» بالمقام الأول من خلال وزارة الداخلية، أو إلى منظمات أهلية ذات أهداف مماثلة^{٢١}. وهذا التعديل مخالفٌ للشروط الدستورية الواردة في المادة (٤٣) من القانون الأساسي بشأن القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وخاصة شرط وجود «ضرورة لا تحتمل التأخير» تُبرر إصداره. وإحالة أموال المنظمات الأهلية المنحلة إلى الخزينة العامة بالمقام الأول يعني وجود نوع من «المصادرة» بشكل أو بآخر لتلك الأموال خلافاً لأحكام المادة (٢١) من القانون الأساسي التي تنص على أنه «لا مصادرة إلاّ بحكم قضائي». كما أن القرار بقانون يتعامل مع المنظمات الأهلية وكأنها هيئات ومؤسسات حكومية أو عامة خلافاً للتشريعات التي تحدد شخصيتها الاعتبارية المستقلة وتنظم عملها، وهذا التوجه لا يعزز من حرية ودور المنظمات الأهلية وتكامل العمل الأهلي.

٢١ القرار بقانون منشور في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية»، عدد ٩١، الصادر في تشرين الأول ٢٠١١.

• المرسوم الرئاسي بشأن تراخيص الجمعيات والمؤسسات الأهلية

صدر هذا المرسوم عن الرئيس بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠، خلال مرحلة إعلان حالة الطوارئ، وقد منح وزير الداخلية سلطات وصلاحيات واسعة تخوله مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزير الداخلية أو أية جهة حكومية أخرى، واتخاذ الإجراءات التي يراها الوزير أو من يفوضه ملائمة إزاء الجمعيات والهيئات من إغلاق أو تصويب أوضاع أو غير ذلك من الإجراءات، كما وألزم المرسوم الرئاسي جميع الجمعيات والهيئات القائمة بتصويب أوضاعها خلال أسبوع من تاريخه وكل من يخالف ذلك يتم اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحقه^{٢٢}.

ورغم انتهاء حالة الطوارئ بالقوة الدستورية للمادة (١١٠) من القانون الأساسي، ومخالفة المرسوم الرئاسي المذكور للعديد من الأحكام الواردة في القانون الأساسي^{٢٣} وقانون الجمعيات الخيرية^{٢٤}، ورغم انضمام فلسطين لاتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان بدون تحفظات، وتأكيد السلطة التنفيذية في مناسبات مختلفة على انتهاء حالة الطوارئ ووقف العمل بتشريعات الطوارئ؛ إلا أنه لم يتم إتخاذ أي إجراء تشريعي لغاية الآن بإلغاء المرسوم الرئاسي بشأن تراخيص الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

• قرار مجلس الوزراء بشأن الجمعيات والهيئات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون

صدر هذا القرار عن الحكومة بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠ خلال مرحلة إعلان حالة الطوارئ؛ بالاستناد إلى المرسوم الرئاسي بشأن تراخيص المنظمات الأهلية، وجرى بموجبه تكليف وزير الداخلية باتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الجمعيات والهيئات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون بشكل فوري وتنفيذ ما هو مطلوب لوقف نشاطاتها، ورفع تقارير أسبوعية لمجلس الوزراء^{٢٥}.

٢٢ المرسوم الرئاسي منشور في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، عدد ٧١، الصادر في آب ٢٠٠٧.

٢٣ أنظر المواد (٦) و(١٤) و(١٥) و(٤٢١) و(٢/٢٦) و(٣٢) و(٣٥) و(٣٨) و(٩٨) و(١١١) من القانون الأساسي.

٢٤ أنظر المواد (٦) و(١٠) و(١٣) و(٣٧) و(٣٨) و(٤١) و(٤٢) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

٢٥ قرار مجلس الوزراء منشور في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، عدد ٧١، الصادر في آب ٢٠٠٧.

إن ما ينطبق على المرسوم الرئاسي بشأن تراخيص المنظمات الأهلية ينطبق أيضاً على قرار مجلس الوزراء بهذا الخصوص؛ من حيث مخالفته أحكام القانون الأساسي وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وعدم اتخاذ أي إجراء تشريعي بإلغائه رغم انتهاء أحكام حالة الطوارئ بقوة القانون الأساسي.

وقد شكلت تلك التشريعات الصادرة خلال مرحلة الطوارئ مدخلاً للسلطة التنفيذية للقيام بإغلاق «العشرات» من الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وبخاصة العاملة في الضفة الغربية^{٢٦}.

٢٦ أنظرو ورقة الموقف الصادرة عن مؤسسة الحق بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٧ حول القرارات التي اتخذها وزير الداخلية الفلسطيني بحل (١٠٣) جمعيات أهلية فلسطينية. منشورة على الموقع الإلكتروني لمؤسسة الحق على الرابط:

http://www.alhaq.org/arabic/index.php?option=com_content&view=article&id&-103--504=catid86:2012-05-09-07-29=&49Itemid201=

تاريخ الدخول للموقع ٢٠/٨/٢٠١٥.

١٠. التزامات دولة فلسطين بموجب المعايير الدولية للحق في حرية تكوين الجمعيات

إن انضمام دولة فلسطين للعديد من الاتفاقيات الدولية، ومن بينها اتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان، بدون تحفظات، يتطلب السير على منهج مختلف في طريقة تعاطي السلطة التنفيذية مع المنظمات الأهلية والشركات غير الربحية، وفي طريقة التعاطي عموماً على المستوى التشريعي والسياساتي، قائم على مبدأ الحوار والشراكة والانفتاح، وتمكين المؤسسات الأهلية من ممارسة أنشطتها بحرية، والقيام بدورها في مختلف المجالات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وصيانة وتعزيز حقوقها وحرية عملها المكفولة في القانون الأساسي والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والتعامل معها بروح إيجابية مرتكزة على الوفاء بالالتزامات والتعهدات الدولية وترجمتها على الأرض.

أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في حرية تكوين الجمعيات؛ ونصت المادة (٢٠) منه على أن "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية"، وهذا ما أكده العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه دولة فلسطين بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢ وأصبح نافذاً اعتباراً من تاريخ ٢٠١٤/٧/٢؛ حيث نصت المادة (٢٢) منه على ما يلي: "١. لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها ٢. 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 وحياتهم..."

وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التي تراقب مدى تنفيذ الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لالتزاماتها الدولية الواردة في العهد، أنه لا يجوز بأي حال وضع قيود على ممارسة الحق أو تنفيذه على نحو يُعَرِّض الحق ذاته للخطر أو ينتقص من جوهره أو يُفَرِّغه من مضمونه، كما وينبغي أن يكون هذا القيد منصوصاً عليه مسبقاً في القانون وأن يسعى إلى خدمة أهداف مشروعة وأن يكون

ضرورياً في مجتمع ديمقراطي يعمل على تحقيق تلك الأهداف^{٢٧}.

وقد تناول المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات مسألة تمويل الجمعيات، التي اعتبرها من أهم القضايا التي تدخل في إطار ولايته، وذلك في تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بتاريخ ٢٤/٤/٢٠١٣، ونظراً لأهمية هذا التقرير الدولي فإننا سنعرض أبرز ما ورد فيه، وإن كان الاقتباس طويلاً من التقرير، وذلك لإمكانية تحقيق الاستفادة القصوى منه في الكيفية التي ينبغي أن تتعامل بها دولة فلسطين مع الحق في حرية تكوين الجمعيات وما في حكمها ومصادرها المالية التي تعد جزءاً حيوياً من هذا الحق بالاستناد إلى المعايير الدولية:

أ. عنوان ومضمون البند « ثالثاً » من تقرير المقرر الخاص

حمل هذا البند من التقرير عنوان « قدرة الجمعيات على الحصول على الموارد المالية: جزء حيوي من الحق في حرية تكوين الجمعيات » وفيما يلي أبرز ما ورد فيه^{٢٨}:

- " إن القدرة على التماس وتأمين واستخدام الموارد المالية أساسيّ لبقاء وفعالية العمليات التي تقوم بها أي جمعية وإن صغر حجمها، والحق في تكوين الجمعيات لا يقتصر على تمكّن الأفراد أو الكيانات القانونية من تشكيل الجمعيات والانضمام إليها؛ بل يشمل التماس وتلقي واستخدام الموارد البشرية والمادية والمالية من مصادر محلية وأجنبية ودولية".
- " 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 تُفرض على الموارد المالية المتاحة للجمعية تؤثر على التمتع بالحق في حرية تكوين الجمعيات وتقوّض الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية ككل".
- " تواجه منظمات المجتمع المدني الفاعلة في السنوات الأخيرة رقابة متزايدة وقيوداً

٢٧ أنظر التعليق العام رقم (١٠) للجنة المعنية بحقوق الإنسان على المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وانظر أيضاً ميرفت رشماوي، حرية تكوين الجمعيات في البلدان العربية (دليل إرشادي)، دون ذكر لسنة النشر، ص (٢٦) وما بعدها. وفي ذلك يقول المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات: «إن عبارة «المجتمع الديمقراطي» تُلقى بالعبء على عاتق الدولة التي تعتمد إلى فرض قيود لكي تثبت أن تلك القيود لا تضر بمبادئ «التعددية والتسامح والانفتاح الفكري» والجمعيات، سواء أكانت ممولة تمويلياً محلياً أم أجنبياً، يجب أن تكون حرة في الترويج الأفكارها». أنظر تقرير المقرر الخاص، مرجع سابق، بند (٣٢).

٢٨ أنظر تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، البنود من (٨) ولغاية (٤٢).

لا مبرر لها تتصل بالتمويل الذي تتلقاه أو الذي يُدعى تلقيه، مقترنة بالأزمة المالية العالمية التي أجبرت بعض الجهات المانحة على الحد من التمويل الذي تقدمه، وقد أدى هذا الوضع في العديد من الحالات إلى تدني عدد الجمعيات وتناقص أو تعديل الأنشطة التي تنفذها، وهذه المشكلة ليست معزولة، وعادة ما تكون ناتجة عن قيود لا مبرر لها تُفرض على الجمعيات، وتهدف في العديد من الحالات إلى إسكات أصوات النقاد أو المنشقين“.

• " اعتمد مجلس حقوق الإنسان في ٢١ آذار/مارس ٢٠١٣ القرار ٦/٢٢ 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“.

• " لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في البلاغ رقم ١٢٧٤/٢٠٠٤ (كورنكو وآخرون ضد بيلاروس) أن الحق في حرية تكوين الجمعيات لا يقتصر على الحق في تشكيلها، بل يكفل أيضاً للجمعية الحق في أن تمارس أنشطتها بانتظام، ولذلك فإن أنشطة جمع الأموال محمية بمقتضى المادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية“.

• "شددت هيئات معاهدات تابعة للأمم المتحدة على التزامات الدول بأن تُتيح للمجتمع المدني التماس وضمان واستخدام الموارد المالية بما في ذلك الموارد المتأتية من مصادر أجنبية. ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سلّطت الضوء على هذه القضية حين أعربت عن "قلقها البالغ" إزاء القانون المصري رقم (١٥٣) لعام ١٩٩٩ الذي يتيح للحكومة مراقبة حق المنظمات غير الحكومية في إدارة أنشطتها بما فيها التماس التمويل الخارجي“.

• " يشدد المقرر الخاص على أن التشريعات التي تعمل على تقييد التمويل الأجنبي للجمعيات تنتهك المعايير والمقاييس الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة بحرية تكوين الجمعيات، ويشير المقرر الخاص إلى أن تشكيل الجمعيات لا ينبغي أن يخضع لإجراء "الإذن المسبق" بل ينبغي أن يحكمه نظام قائم على الإشعار المتسم بالبساطة واليسر وعدم التمييز“.

• " يشير المقرر الخاص أنه وبالرغم من الالتزامات القانونية الواضحة التي تناشد

الدول تجنب وضع قيود على الجمعيات، وأن تُيسر حصولها على التمويل، فإن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني تخضع في العديد من الحالات للوائح وُضعت بقصد المراقبة بدل التمكين من الحصول على التمويل... ويشدد المقرر الخاص مجدداً على أن الحرية ينبغي أن تكون هي القاعدة والقيود التي تُفرض هي الاستثناء. ويشدد أيضاً على أن من المبادئ الرئيسية لحرية تكوين الجمعيات ما يتمثل في افتراض أن أنشطة الجمعيات هي أنشطة قانونية“.

• “يشير المقرر الخاص بقلق إلى القوانين والممارسات التي تضع قيوداً على منظمات المجتمع المدني في مجال التماس وتلقي واستخدام التمويل الأجنبي... ويرى أن تلك القيود تنطوي على إشكاليات، في ظل القانون الدولي، تشمل، من بين أمور أخرى، حظر الحصول على التمويل، واشتراط حصول منظمات المجتمع المدني على موافقة الحكومة قبل تلقي التمويل، واشتراط تحويل الأموال إلى صندوق تابع للحكومة، وهي تشكل انتهاكاً للمادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيره من موائيق حقوق الإنسان بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية“.

• “يرى المقرر الخاص أن وصم العمل الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني الممولة من جهات أجنبية أو تجريده من صفته المشروعة من خلال وصف هذه المنظمات بأنها “جهات عميلة للأجانب” أو غير ذلك من الأوصاف المخلة، والمبادرة بتنظيم حملات لمراجعة الحسابات أو التفتيش للتضييق على منظمات المجتمع المدني وفرض عقوبات عليها لعدم امتثالها للقيود السابق ذكرها المتعلقة بالتمويل، يشكل انتهاكاً للمادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولغيره من صكوك حقوق الإنسان بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية“.

• “ يرى المقرر الخاص بأن إلزام الجمعيات بتوجيه التمويل عن طريق قنوات حكومية وتقديم تقارير بشأن كافة الأموال المتلقاة من مصادر أجنبية وكيفية تخصيص هذه الأموال أو استخدامها (مثلاً قيرغيزستان) وكذلك الحصول على إذن من السلطات بتلقي أو استخدام هذه الأموال (مثلاً الأردن، السودان) جميعها تشكل انتهاكات لحقوق الإنسان“.

• “يرى المقرر الخاص أنه من المفارقات أن البعض من الدول التي تصمّم الجمعيات

التي تتلقى تمويلاً أجنبياً، هي بحد ذاتها تتلقى تمويلاً أجنبياً في شكل قروض ومساعدات مالية أو إنمائية وبمبالغ أكبر بكثير من المبالغ التي تتلقاها منظمات المجتمع المدني في بلدانها، وهناك دول أخرى تكون هي نفسها التي توفر التمويل لجمعيات في الخارج وترفض التمويل الأجنبي للجمعيات القائمة في بلدانها، ولكن ما هو واضح أن هذه الاتجاهات لها تأثير محسوس على المجتمع المدني حيث أنها لم تسفر عن قيود وُضعت على التمتع بحرية تكوين الجمعيات فحسب ولكنها أدت أيضاً إلى المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان^{٢٩}.

• "يرغب المقرر الخاص في أن يؤكد على أن هناك تناقضاً متأسفاً يشككه قيام الدول بتقييد التمويل المقدم إلى الجمعيات، في الوقت الذي تتلقى فيه هذه الدول تمويلاً متزايداً من خلال التعاون الدولي، ويعتقد المقرر الخاص أنه ينبغي، عوضاً عن السعي إلى الحد من مشاركة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، أن تهدف التنمية الفعالة إلى أن توفر لكافة أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم الجمعيات، تأثيراً متزايداً للإسهام في أمور منها الحد من الفقر والنهوض بالإصلاحات الديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان ... وفي سياق المناقشات الجارية ذات الصلة بالأهداف الإنمائية للألفية لما بعد ٢٠١٥ يعتقد المقرر الخاص أن انخراط ومساهمات المجتمع المدني في التنمية لا غنى عنها وأنه يتعين على الدول أن تبذل قصارى الجهد في سبيل دعم عملها بدلاً من إحباطه^{٣٠}."

ب. استنتاجات وتوصيات تقرير المقرر الخاص

فيما يلي أبرز الاستنتاجات والتوصيات التي خرج بها تقرير المقرر الخاص في الجانب المتعلق بالحق في حرية تكوين الجمعيات وتحديدًا في مسألة التمويل المالي^{٣١}:

• يرى المقرر الخاص أن المسألة التي تناولها التقرير المتعلقة بتمويل الجمعيات أساسية للتمتع بالحق في تكوين الجمعيات، ويعرب عن قلقه الشديد إزاء وجود عوائق تمويلية لا مبرر لها، في جو من المضايقات وحالات الإقصاء التي تتعرض لها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني من جهة وفي ظل الأزمة المالية العالمية من جهة أخرى.

• يرى المقرر الخاص أنه وفي إطار الإصلاحات الديمقراطية الجارية في بلدان عديدة في العالم، والمناقشات المتعلقة بجدول أعمال الأهداف الإنمائية للألفية

٢٩ أنظر تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، البنود (٧٩) و(٨١) و(٨٢).

لما بعد ٢٠١٥، فإنه من واجب الدول أن تعمل على تيسير، وليس تقييد، حصول الجمعيات على التمويل، بما في ذلك التمويل من مصادر أجنبية، حتى تتمكن من أن تشارك فعلياً في العملية الديمقراطية وتثري محادثات مرحلة ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية وتشارك من ثم في عملية التنمية.

- يوصي المقرر الخاص الدول بإنشاء بيئة تُمكن، قانوناً وممارسة، من التمتع بالحق في حرية تكوين الجمعيات وبالحفاظ على هذه البيئة.
- يوصي المقرر الخاص الدول بضمان أن تمتثل كل القيود للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وأن تستوفي على وجه الخصوص المعيارين الصارمين المتمثلين في الضرورة والتناسب في ظل مجتمع ديمقراطي ومع مراعاة مبدأ عدم التمييز.
- يوصي المقرر الخاص الدول بضمان تقديم شرح كتابي مُفصّل ومناسب التوقيت لأي قيد من القيود التي تُفرض، وإخضاع هذا القيد لمراجعة قضائية مستقلة ومحيدة وفورية.
- يوصي المقرر الخاص الدول بضمان مساءلة المتورطين بانتهاكات حقوق الأفراد في حرية تكوين الجمعيات مساءلة كاملة من قبل هيئة مراقبة مستقلة وديمقراطية ومن قبل المحاكم.

١١. الاستنتاجات والتوصيات

فيما يلي استنتاجات وتوصيات مؤسسة الحق التي خرجت بها هذه الورقة التي تناولت تعديلات نظام الشركات غير الربحية لعام ٢٠١٥، وعلاقتها بالتعديلات المباشرة وغير المباشرة لقانون الجمعيات، مقارنة مع المعايير الدولية للحق في حرية تكوين الجمعيات، وهي على النحو التالي:

- ترى مؤسسة الحق أن المبررات التي ساقتها الحكومة لإصدار نظام الشركات غير الربحية لعام ٢٠١٥، تبدو غير مقنعة، وبخاصة في ظل آليات الرقابة الصارمة التي تفرضها التشريعات السارية قبل التعديل على عمل تلك الشركات، وتنظر «الحق» بقلق بالغ للمغزى من وراء هذا التعديل وأهدافه ومبرراته ودلالاته، خاصة وأنه يُمكن الحكومة من السيطرة والتحكم بعمل تلك الشركات من خلال الرقابة المالية المسبقة على مصادر تمويلها.
- تنظر مؤسسة الحق بقلق بالغ للتدخلات التشريعية التي استهدفت المنظمات الأهلية من خلال العنوان المالي أيضاً، ومن خلال خلق أجسام رقابية بديلة للجهات الواردة في التشريعات ذات الصلة، خلافاً لأحكام القانون، خاصة في ظل نقاشات تدور بين الحين والآخر في أروقة السلطة التنفيذية وأجهزتها لإجراء تعديلات قد تكون واسعة على قانون الجمعيات لعام ٢٠٠٠ الذي ينظم عمل المنظمات الأهلية، تحت عناوين ومبررات وادعاءات مختلفة، وبعيداً عن لغة الحوار مع ممثلي المنظمات الأهلية ومختلف الأطراف ذات العلاقة.
- تنظر مؤسسة الحق بقلق بالغ للكيفية التي لا زالت تتعاطى بها السلطة التنفيذية مع المنظمات الأهلية والشركات غير الربحية ذات الغايات المشتركة، القائمة على هواجس من الشك والريبة تحت عناوين مختلفة، ولتجاهل دور المنظمات الأهلية والأطراف ذات العلاقة عموماً في مناقشة التشريعات والسياسات العامة وفي عملية صنع القرار، في ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني والرقابة البرلمانية، وإنعكاسات هذه الحالة من الشك والاعتراب على واقع الحقوق والحريات العامة وعلى عملية التنمية الوطنية بمختلف قطاعاتها.
- ترى مؤسسة الحق أن نظام الشركات غير الربحية لعام ٢٠١٥ مخالفٌ للخطة التشريعية للحكومة ومقتضياتها، ومخالفٌ لخطة التنمية الوطنية ومقتضياتها، ومخالفٌ لأحكام قانون الشركات رقم (١٢) لعام ١٩٦٤ وللقرار بقانون رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الشركات الذي استندت إليهما؛ لأنهما لا يمنحان الحكومة (مجلس الوزراء) أية صلاحية قانونية تخولها

أن تعطي لنفسها حق الرقابة المسبقة على الموارد المالية للشركات غير الربحية، وقد انتهكت الحكومة بإصدار هذا النظام مبدأ سيادة القانون كأساس دستوري واجب الاحترام، وخرجت عن حدود صلاحياتها الدستورية المبينة في القانون الأساسي المعدل.

- ترى مؤسسة الحق بأن نظام الشركات غير الربحية لعام ٢٠١٥ وما سبقه من تدابير تشريعية من قبل السلطة التنفيذية استهدفت، من جملة أمور أخرى، هذا النوع من الشركات؛ وبخاصة القرار بقانون لعام ٢٠٠٨ بتعديل قانون الشركات لعام ١٩٦٤، مخالفة للمعايير الدولية المبينة تفصيلاً في تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات. وهذا ما ينطبق أيضاً على التدابير التشريعية التي استهدفت تقييد عمل المنظمات الأهلية.
- توصي مؤسسة الحق باتخاذ المقتضى القانوني اللازم للقيام "بسحب" نظام الشركات غير الربحية رقم (٨) لعام ٢٠١٥ من قبل الحكومة؛ بما يعني انهاء الوجود القانوني له وإزالة كافة آثاره بأثر رجعي من لحظة صدوره، فيصبح كأنه لم يكن، وكأنه لم يُنتج أي أثر. وبقيام السلطة التنفيذية بمراجعة كافة التدابير التشريعية التي استهدفت من خلالها الشركات غير الربحية والمنظمات الأهلية في آن معاً، وضمان مواءمتها مع المعايير الدولية وبخاصة التوصيات الصادرة عن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات.
- توصي مؤسسة الحق بالعمل الجاد على وضع حد فوري للكيفية التي تتعاطى بها السلطة التنفيذية مع المنظمات الأهلية والشركات غير الربحية، القائمة على هواجس الشك والريبة تحت عناوين ومبررات وادعاءات مختلفة، وللتجاهل المستمر لدورها والأطراف ذات العلاقة في مسار العملية التشريعية ورسم السياسات العامة وفي عملية صناعة القرار.
- تؤكد مؤسسة الحق على أهمية وضرة اتباع نهج الحوار البناء والشراكة الفعالة كأساس لتنفيذ الالتزامات الدولية لدولة فلسطين؛ وبخاصة في مرحلة ما بعد الانضمام للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان؛ وما تتطلبه من روح إيجابية قائمة على الانفتاح والتعاون والتكامل لإنفاذ تلك الاتفاقيات بفعالية على أرض الواقع، وجهود مستمرة لتعزيز حالة الحقوق والحريات العامة وفقاً للمعايير الدولية والنهوض بالعملية التنموية بكافة قطاعاتها، بما يعكس بالنتيجة صورة دولة فلسطين وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية أمام العالم.

للتواصل مع المؤسسة على المواقع الالكترونية وصفحات التواصل الاجتماعي

الموقع الالكتروني للمؤسسة www.alhaq.org



صفحة الحق على الفيسبوك facebook.com/alhaqorganization



صفحة الحق على التويتر twitter.com/alhaq_org



قناة الحق على اليوتيوب youtube.com/alhaqhr



قناة الحق على الـ فيميو vimeo.com/alhaq



مؤسسة الحق

٥٤ الشارع الرئيسي «طابق ٢+٣» مقابل دير اللاتين

كنيسة مار اندراوس الانجيلية «قاعة البروتستانت»

ص.ب ١٤١٣ - رام الله - الضفة الغربية - فلسطين

هاتف: ٩٧٢ (٠) ٢ ٢٩٥٤٦٤٦ / ٧ / ٩

فاكس: ٩٧٢ (٠) ٢ ٢٩٥٤٩٠٣

www.alhaq.org