الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

سلسلة تقارير (26)

واقع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الأجنبية العاملة في فلسطين

المحتويات

مقدمة	2
أولا: الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات والمؤسسات الأجنبية في الأراضي الفلسطينية:	4
ثانيا: واقع الجمعيات الأجنبية في فلسطين	14
خاتمة وتوصيات	21
ملحق (1): نصوص مختارة من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، واللائحة التنفيذية بشأن قانون الجمعيات، بشأن تسجيل الجمعيات الأجنبية.	22
ملحق (2): بعض الجمعيات الأجنبية غير المسجلة	25
كشف بأسماء فروع الجمعيات الأجنبية غير مسجلة التي تم الاتصال بها من قبل وزارة الداخلية	27

شباط 2010

مقدمة

تضطلع الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية الخاصة والهيئات الأهلية بدور هام ومميز في تغطية وتلبية احتياجات أفراد المجتمع من مختلف الخدمات الاجتماعية والإنسانية والثقافية والصحية، حيث أصبحت هذه المؤسسات والجمعيات تشارك بشكل طوعي إرادي مؤسسات الدولة وإداراتها المختلفة في سد حاجات أفراد ومواطني الدول من مختلف الخدمات والمنافع الاجتماعية المناط تقديمها أصلا بالدولة وأجهزتها المختلفة.

فالدول وحتى عهد ليس ببعيد حملت بمفردها وبمعزل عن الفرد ومؤسساته الخاصة عبء ومسؤولية تلبية وتوفير متطلبات جموع السكان من مختلف الخدمات الاجتماعية والثقافية والصحية وغيرها من المجالات، لعزوف الأفراد عن التدخل الذاتي والمساهمة في تقديم هذه الخدمات، سواء لارتباط نشاط الأفراد عموما بالميادين و الأنشطة الاقتصادية ذات المردود الربحي، أو لعجز الأفراد رغم رغبتهم في التدخل ومساعدة الدولة ومساندتها في حمل عبء الاضطلاع بتقديم الخدمات المجتمعية العامة، جراء افتقارهم لما يتطلبه تغطية وتلبية احتياجات افراد المجتمع الخدماتية العامة من إمكانيات ووسائل مادية.

ولهذا كانت الدولة مطالبة دوما من مواطنيها بواجب وضرورة التدخل لمواكبة ومسايرة احتياجاتهم المختلفة من خلال خلق وإنشاء ما تراه ضروريا من مرافق ومؤسسات عامة، يناط بها مهمة العمل على تلبية وسد ما يطرأ من حاجات ومتطلبات عامة على صعيد المجتمع.

ورغم كون هذا الواقع قد طبع علاقة المواطن بالدولة لقرون طويلة، إلا أنه لم يلبث أن عرف تحولات جذرية، جراء مجمل التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البشرية أواخر القرن الماضي، إذ كان للتطور العلمي وللتراكم المعرفي في مجالات الصناعة والاتصال والمواصلات وغير ذلك من مختلف المجالات والميادين العلمية والمعرفية، أثره الواضح في تطور العلاقات الاجتماعية والإنسانية التي صاحبها بلورة وظهور احتياجات ومتطلبات خدماتية جديدة للأفراد على صعيد المجتمع، وبالتالي ظهور مجالات وميادين جديدة من الحاجات العامة، أملت وفرضت على الدول وهيئاتها الحاكمة ضرورة التدخل الجاد لتلبية وتغطية هذه الاحتياجات ومن ثم العمل على محاولة إشباعها.

غير أن اتساع وتنوع المجالات المدرجة ضمن إطار الخدمات العامة والاحتياجات المجتمعية التي أخذت بالتزايد بوتيرة عالية وبخطى موازية ومسايرة لسرعة التحولات التي عرفتها البشرية، قد ضاعفت دون شك من أعباء الهيئات الحاكمة ومن ثم فاقمت من أزمة مسايرتها الفعلي ومواكبتها لمتطلبات الأفراد واحتياجاتهم المتنوعة من خدماتها.

ومن جانب آخر حتم اهتمام وانشغال الدولة بتلبية وتغطية الاحتياجات والمتطلبات العامة المتزايدة لأفراد المجتمع، إغفال الدول وأجهزتها المختلفة للاهتمام بمجمل الاحتياجات الجزئية أو الفرعية المرتبطة بمصالح جماعات بعينها من الأفراد أو فئات وشرائح محددة على صعيد المجتمع، لخروجها عن نطاق الصالح العام بمفهومه الشامل، ما دفع الأفراد الى إعادة النظر في ماهية وطبيعة العلاقة التي تربطهم في الدولة بهذا المجال، بحيث أخذ الأفراد في العديد من المجتمعات يشعروا بضرورة وأهمية الاعتماد على الذات في تغطية وتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم الخاصة فضلا عن ضرورة المساهمة والمشاركة الطوعية والإرادية للدولة في سد وتلبية احتياجات الجمهور من مختلف الخدمات العامة، والمساهمة في حمل عبء تقديم الخدمات المجتمعية وتغطية احتياجات ومتطلبات الجمهور من الخدمات العامة على اختلافها وتنوعها.

ولقد دفع تواصل واستمرار العمل الأهلي وتنوع مجالاته وميدانيه بالدول الى حتمية تدخل الدولة في تقنين العمل الأهلي ومنحها مركز قانوني لحمايتها وتحصينها، من خلال وضع وإصدار القوانين الناظمة له، سواء تلك المتعلقة بتنظيم ماهية ومضمون وشكل الأجسام القانونية التي يمكن للفرد من خلالها ممارسة دوره في تتقديم الخدمات المجتمعية، كالمؤسسات الفردية الخيرية والشركات غير الربحية والجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والوقفيات وغيرها من الأشكال القانونية الأخرى.

كما سعت الدول من خلال هذه التشريعات الى تقنين المجالات والأنشطة التي يمكن للفرد القيام بها لهذه الغايات، فضلا عن حماية حقوق وتنظيم واجبات المؤسسات القائمة وتنظيم وضعها ومركزها القانوني، وليس هذا فحسب بل ذهبت العديد من الدول في سبيل التأكيد على أهمية هذا العمل ودره الإيجابي، باعتباره من وسائل مشاركة الهيئات الحاكمة في تلبية احتياجات المجتمع، وأحد وسائل الرقابة المجتمعية على عمل الحكومة، الى منح مؤسسات العمل الأهلي، مركز قانوني مماثل لمؤسسات وهيئات الدولة العامة، لضمان حمايتها وتحصينها أمام العراقيل والصعاب التي قد تعطل من مسارها أو قد تحول بينها والمواصلة الطبيعية لتقديم وتأدية دورها ومهامها على صعيد المجتمع.

ونتيجة لتطور وتداخل العلاقات الإنسانية والاجتماعية الدولية، لم يعد العمل الأهلي قاصرا على تقديم المؤسسات الأهلية لخدماتها في نطاق دولها، إذ أخذت الكثير من المؤسسات الأهلية في تخطي حدود دولها لتقديم الخدمات والمساعدة لمواطني دول الغير، ما أستوجب أيضا من الدول في سبيل حماية أفرادها وسيادتها ضرورة ووجوب التدخل لتنظيم عمل المؤسسات الأجنبية في اقاليمها، أسوة بمؤسساتها المحلية.

وعلى صعيد الواقع الفلسطيني، كان لقيام السلطة الوطنية على الأراضي الفلسطينية في أعقاب اتفاقيات أوسلو، أثره الواضح على طبيعة أدوار ومهام الجمعيات والمؤسسات المجتمعية المحلية القائمة، ونشطاءها التي تحول عملها ودورها، من دور مقاومة ونضال بمواجهة التواجد الأجنبي على فلسطين[1]، الى دور شريك طوعي في البناء والمساهمة في إرساء دعائم الدولة الفلسطينية، جراء استثمار هذه المؤسسات واستغلالها لخبراتها وإمكانياتها في المشاركة والمساهمة الفاعلة في تهيئة المجتمع الفلسطيني ومساعدته على الانتقال من مرحلة الاحتلال وتبعاته لمرحلة الدولة وذلك من خلال جهودها الرائدة في البناء الذاتي للمجتمع الفلسطيني وخصوصا على صعيد إعداد الكادر الوطني وتحديد الأولويات التنموية، وتعزيز مبادىء الديمقراطية وقيم النزاهة والشفافية في السلوك والأداء الإداري لمؤسسات السلطة، كما تم في أحيان كثيرة الاستعانة بخبرات كادر المؤسسات الأهلية في تأسيس وإدارة مؤسسات السلطة الوطنية.

وبالطبع تعاونت مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية، عشرات المؤسسات الأجنبية والدولية، التي تدفقت على الاراضي الفلسطينية، سواء للمشاركة في تقديم الخدمات الإغاثية الميدانية أو للمساهمة في بناء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، مستفيدة من الدعم المالي الممنوح لمختلف مجالات التنمية والبناء، وغير ذلك من الأمور، بحيث بات يوجد على صعيد الأراضي الفلسطينية العشرات بل المئات من الجمعيات والمؤسسات الأجنبية، سواء الأهلية أو الحكومية، حيث باتت هذه المؤسسات تعمل في مختلف قطاعات السلطة الوطنية الفلسطينية، كالصحة والتعليم والعمل والقضاء والأشغال العامة والأمن، وصولا لمؤسسة رئاسة السلطة ورئاسة الوزراء، التي كان لهذه الجمعيات دورا واضحا في بناء وتدريب كادرها والعمل على تنظيم وتكوين إدارتها وهيكلياتها وتنظيم مرافقها.

وبعيدا عن الدخول في تفاصيل جدلية أهمية دور المؤسسات الأهلية الأجنبية، وتأثير وجودها على مختلف المجالات الفلسطينية الايجابي والسلبي، نشير الى أن اهتمام الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" بوضع وإعداد هذا التقرير، لم يكن يرمي بالأساس الى تقييم اثر وأهمية وطبيعة دور هذه المؤسسات، وإنما كان الدافع والهدف الأساسي لوضع وإعداد هذه التقرير، فحص بيئة عمل هذه المؤسسات من الجوانب المتعلقة بالشفافية ونظم المساءلة، لكون هذه الجوانب تمثل مرتكزات وجوانب أساسية تؤثر على مدى نجاعة نظام النزاهة في عملها، وهذا ما يتسق مع عمل واهتمام إئتلاف أمان بصفتها منظمة للشفافية والمساءلة. ولهذا ارتأينا في أمان ضرورة حصر تركيز التقرير على الاعتبارات التالية:

1. مدى مراعاة هذه الأجسام للإجراءات القانونية الناظمة لوجودها وممارسة أنشطتها على صعيد الأراضي الفلسطينية.
2. مدى التزام هذه الأجسام وتطبيقها لقواعد وقيم وأسس النزاهة والشفافية في عملها.
3. مدى احترام وتطبيق السلطات المحلية الفلسطينية لقواعد وأسس وإجراءات التشريعات المحلية الناظمة لعمل هذه المؤسسات، دون تمييز أو مفاضلة أو محاباة.

وعلى هذا الأساس إرتأينا تقسيم هذا التقرير إلى ثلاثة محاور أساسية، خصص المحور الأول منها لتوضيح وتحديد الجوانب القانونية الناظمة لعمل الجمعيات الأجنبية، بينما تناولنا في المحور الثاني واقع عمل ووجود الجمعيات الأجنبية في فلسطين، في حين تناولنا في المحور الثالث الشفافية والمساءلة في أداء الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين.

---

1 – ترجع الجذور التاريخية لبداية ظهور المنظمات المجتمعية في بلاد الشام بما فيها فلسطين لأواخر العهد العثماني، حيث شارك الشعب الفلسطيني أسوة بغيرة من سكان بلاد الشام في تأسيس الجمعيات ذات البعد القومي السياسي لمواجهة النزعة القومية العثمانية والرد على تغييب الاهتمام العثماني بأوضاع الأقاليم العربية، لتتحول هذه الجمعيات والمنظمات في أعقاب ذلك نحو النضال لإستقلال الولايات العربية وانفصالها المطلق عن الدولة العثمانية.
انظر في ذلك :

- د/ عبد العزيز الدوري، التكوين التاريخي للأمة العربية – دراسة في الهوية والوعي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 1984، بيروت، ص 258 وما بعدها.
- وليد سالم، المنظمات المجتمعية التطوعية والسلطة الوطنية الفلسطينية، نشر منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، بواسطة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) القدس/ رام الله فلسطين، حزيران 1999، ص 44 وما بعدها.
- سميح شبيب، الأصول الاقتصادية و الاجتماعية للحركة السياسية في فلسطين 1920-1948، منشورات مؤسسة الأسوار عكا بالتعاون مع وزارة الثقافة الفلسطينية، طبعة أولى 1999 رام الله فلسطين، ص 75 وما بعدها.

أولا- الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات والمؤسسات الأجنبية في الأراضي الفلسطينية:

أكد القانون الأساسي الفلسطيني بمقتضى المادة (26) من الباب الثاني المتعلق بتنظيم الحقوق والحريات العامة1[1] على" للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:...-2 تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون..."

ويحمل إقرار المشرع الفلسطيني بهذا الحق والتأكيد عليه، دلالة واضحة على تجاوب المشرع مع أحكام ومبادىء الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، وتحديدا كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[2]*، اللذان أدرجت نصوصهما صراحة حق تكوين الجمعيات ضمن نطاق ومضمون منظومة الحقوق والحريات الأساسية الواجب على الدول ضمانها وإتاحتها للأفراد.

وبما أن الدساتير أو القوانين الأساسية، كما هو متعارف عليه تكتفي بالنص على المبادىء أو المسائل العامة والخطوط العريضة لمجمل المبادئ القانونية الخاصة بحقوق الإنسان وحرياته وسبل حماية هذه الحقوق، يترك موضوع ترجمة وتوضيح مختلف تفاصيل الحقوق والحريات وكيفية الانتفاع بها وضمان حمايتها وغيرها من الأمور للتشريعات العادية أي التشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي.

وعلى هذا الأساس قام المجلس التشريعي بتخصيص قانون خاص لهذه الحقوق يحدد وينظم من خلالها مختلف جوانب ومجالات الحق الذي يتناوله القانون، كما هو الحال مثلا مع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000، الذي نظم من خلاله المجلس التشريعي مختلف الجوانب المتعلقة بالجمعيات سواء من حيث طرق تأسيسها وحقوقها والتزاماتها وطرق عقد اجتماعاتها وهيئاتها وطرق حلها وإنهاء وجودها.

1/1 - قانون الجمعيات الخيرية:

ينظم عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين، قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الذي يتكون من حيث الشكل والإطار من تسعة فصول مقسمة وموزعة على خمسة وأربعين مادة قانونية عالجت وتناولت في مضمونها مختلف الجوانب القانونية الخاصة بالجمعيات أو الهيئات الأهلية المحلية والأجنبية، فضلا عن ماهية ومضمون العلاقة القانونية القائمة ما بين هذه الجمعيات والسلطة التنفيذية الفلسطينية.

وعلى صعيد جوهر ومضمون هذا القانون تناولت أحكام ونصوص فصله الأول، حق الفلسطينيين المشروع في تأسيس الجمعيات وممارسة الأنشطة الاجتماعية والثقافية والمهنية والعلمية وغيرها من المجالات الأخرى، كما تضمن هذا الفصل الى جانب ذلك ذكر وتوضيح ماهية ومضمون العديد من العبارات والمصطلحات القانونية الوارد ذكرها وتحديدها بمتن أحكام ونصوص هذا القانون المختلفة.

وتناولت أحكام الفصل الثاني بمقتضى موادها الستة، إجراءات تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، حيث أوضحت نصوص هذا الفصل ماهية الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في طلبات التسجيل المقدمة لدائرة شؤون الجمعيات والهيئات الأهلية بوزارة الداخلية، والفترة الزمنية المقرر للوزارة خلالها البت في هذه الطلبات، والوضع القانوني للجمعية خلال الفترة الزمنية الممتدة ما بين تقديمها لطلب التسجيل ولغاية الموافقة على تسجيلها، أو الوضع القانوني للطلبات المقدمة حال انتهاء المهلة الزمنية المقررة لبت الوزارة بطلبات التسجيل المرفوعة إليها.

وفي أعقاب ذلك بينت أحكام الفصل الثالث من هذا القانون عبر نصوصها وموادها السبع حقوق وواجبات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، حيث تطرقت أحكام هذا الفصل لما اقره قانون الجمعيات والهيئات الأهلية الفلسطيني من حقوق وامتيازات للجمعيات الخيرية

(1)- حول مفهوم الحريات العامة والتزامات الدول تجاهها انظر :
-سعاد الشرقاوي ، نسبية الحريات وانعكاساتها على التنظيم القانوني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة 1979 ، ص 6و7 وص 72 وما بعدها.
-د/محمد سعيد المجذوب ، الحريات العامة وحقوق الإنسان ، جروس برس ، طرابلس / لبنان ، دون ذكر سنة الطبع ، ص 8 وما بعدها .
-د/ أحمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق القاهرة / بيروت ، طبعة أولى 1999 ، ص 47 وما بعدها .

(2)*- نصت على هذا الحق كل من المادة رقم (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة رقم (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والسياسية ، نصت الأولى على " لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات و الجمعيات السلمية "، في حين نصت الثانية على " 1- لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين ، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام اليها من اجل حماية مصالحة.
2- لا يجوز ان يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق الا 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 يحول ذلك دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق ".

والهيئات الاهلية المحلية وأيضا الجمعيات والهيئات الأجنبية العاملة في الأراضي الفلسطينية، فضلا عن تحديد مجموع الواجبات والالتزامات المفروضة على عاتق هذه الجمعيات، كضرورة احتفاظ الجمعية بمقرها الرئيسي بالسجلات المالية والمراسلات الصادرة عنها والواردة إليها، ومحاضر اجتماعات مجلس الإدارة والجمعية العمومية، فضلا عن ماهية التقارير المطالبة بتقديمها هذه الجمعيات والهيئات دوريا وعلى وجه منتظم وثابت لوزارة الداخلية كوزارة تسجيل ووزارة إختصاص.

وعلى صعيد الفصلين الرابع والخامس، تناولت أحكام ومواد هذه الفصول، ماهية الهيئات التي يجب أن تباشر الجمعيات والهيئات الأهلية من خلالها أنشطتها، وبهذا الصدد اشترط قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية بموجب نصوص ومواد الفصل الرابع والخامس ضرورة أن يكون لكل جمعية مجلس إدارة وجمعية عمومية، كما بين القانون كيفية تشكيل كل واحدة منهما فضلا عن الصلاحيات القانونية والمهام المقررة لكل منهما.

وتناولت نصوص الفصل السادس من هذا القانون الجوانب القانونية المختلفة لقيام حالة الاتحاد بين أكثر من جمعية أو هيئة، فضلا عن الوضع القانوني للجمعيات حال اندماجها مع بعضها البعض وتكوينها لجمعيات جديدة.

وبخصوص الفصل السابع من هذا القانون تناولت أحكام هذا الفصل مالية الجمعيات والهيئات الأهلية، حيث ألزمت الجمعيات والهيئات الأهلية التي يتجاوز حجم مصروفاتها السنوية الألف دينار بضرورة إعداد موازنة سنوية تحت إشراف محاسب قانوني، كما اشترطت أحكام هذا الفصل على الجمعيات والهيئات الأهلية عدم الاحتفاظ بما لديها من أموال بمقارها، باستثناء ما قد تحتاجه من مصاريف دورية على ان لا يتجاوز المبلغ المحتفظ به في جميع الأحوال مصروفات الجمعية لشهر واحد، كما الزم القانون بهذا الصدد الجمعيات والهيئات الأهلية بوجوب إيداع أموالها بمصرف أو مصارف معتمدة، وذلك في ظل إخطار وتبليغ الوزارة باسم أو أسماء هذه المصارف.

ومن جانب آخر أجازت أحكام هذا الفصل للجمعيات والهيئات الأهلية بحق ومشروعية تلقي المساعدات غير المشروطة من الغير، فضلا عن حقها بالتوجه للجمهور مباشرة طلبا للدعم والمساندة المالية من خلال حملات التبرع، أو من خلال ريع الفعاليات والأنشطة المختلفة التي قد تلجأ اليها هذه الجمعيات كوسيلة لتأمين وتغطية متطلباتها المالية.

وتطرقت أحكام الفصل الثامن من هذا القانون للأحكام الخاصة بالجمعيات الخيرية والهيئات الأجنبية الراغبة بممارسة أنشطتها على صعيد الأراضي الفلسطينية، حيث أوضحت مواد هذا الفصل الجوانب الإجرائية لتسجيل هذه الجمعيات، فضلا عن البيانات الإلزامية الواجب مراعاتها في طلبات تسجيلها المرفوعة للوزارة، كوجوب ذكر اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها وغرضها الأساسي ومسؤولين الفرع المزمع إنشاؤه في فلسطين وجنسياتهم.

لتوضح أحكام القانون في اعقاب ذلك طريق حل الجمعية أو الهيئة، وهي طريقة الحل الإرادي الإختياري أي الذي يتم بقرار تصدره الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة، في حين تتمثل الطريقة الثانية بالحل الإجباري، أي الذي يتم بناء على قرار إداري صادر عن وزير الداخلية في الظروف والأحوال التي حددها القانون، وبهذا الصدد بينت أحكام ونصوص هذا الفصل ماهية ومضمون الإجراءات القانونية الواجب مراعاتها والأخذ بها حال حل الجمعية أو الهيئة سواء كان هذا الحل اختيارياً أو إجبارياً، فضلا عن توضيحها لكيفية التصرف بأموال الجمعيات والهيئات الأهلية حال حلها.

وأخيرا، تناولت أحكام الفصل التاسع من هذا القانون العديد من الأحكام العامة والانتقالية، حيث تطرقت نصوص ومواد هذا الفصل لماهية العلاقة القانونية الواجب قيامها ما بين الجمعيات المهنية والوزارات المختصة، أي تلك التي تقوم الجمعيات والهيئات الأهلية بممارسة نشاط يندرج ضمن مجالات عملها واختصاصاتها.

كما تناولت أحكام هذا الفصل أيضا الأثر القانوني المترتب على إنفاذ وسريان هذا القانون بمواجهة الجمعيات والهيئات القائمة، الى جانب وجوب احترام حصانة الجمعيات والهيئات الأهلية وذلك بالامتناع عن التعرض لها بالإغلاق أو وضع اليد على أموالها أو دخول وتفتيش مقرها أو أي فرع من فروعها ألا بمقتضى قرار قضائي صادر عن الجهات المختصة.

والى جانب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية صدر عن رئاسة الوزراء بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، التي جاءت نصوصها السبعين بمثابة مرشد وترجمة توضيحية لأحكام ومقاصد قانون الجمعيات، ولطبيعة ومضمون الإجراءات الشكلية والإدارية المطلوبة لتسجيل وعمل الجمعيات المحلية والأجنبية.

2/1 - الجمعيات الأجنبية:

عرفت المادة الثانية من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والمادة (24) من اللائحة التنفيذية للقانون، الجمعية أو الهيئة الأجنبية بقولها " الجمعية أو الهيئة الأجنبية : أية جمعية خيرية أو هيئة غير حكومية أجنبية يقع مقرها أو مركز نشاطها الرئيسي خارج الأراضي الفلسطينية أو كانت أغلبية عدد أعضائها من الأجانب".

ويتضح من خلال مضمون هذا التعريف تحديد المشرع الفلسطيني لماهية ومدلول الجمعية أو الهيئة الأجنبية بتلك الجمعيات أو الهيئات غير الحكومية، التي يكون مقرها أي مركزها الإداري والمالي والقانوني خارج الأراضي الفلسطينية، أي الجمعيات والهيئات المسجلة رسميا في دول خارج فلسطين.

كما ينطبق وصف الجمعية أو الهيئة الأجنبية بمقتضى هذا التعريف أيضا على تلك الجمعيات التي يرفع طلب تسجيلها لوزارة الداخلية الفلسطينية اذا ما كان غالبية أعضائها المؤسسين أو لجنتها التأسيسة من الأجانب، أي من غير حاملي الجنسية الفلسطينية.

وعلى هذا الأساس يخرج عن إطار الجمعيات الأجنبية استنادا للقانون الفلسطيني، المؤسسات الأجنبية التي يتم تسجيلها كشركات سواء عادية أو غير ربحية، لكونها تخضع لقانون الشركات وليس لقانون الجمعيات، وبالتالي لا مجال مطلقا بمطالبة هذه الاجسام بتطبيق قانون الجمعيات الخيرية، لكونها استنادا للقانون تعتبر شركة بغض النظر عن مضمون وطبيعة نشاطها، ولهذا من المنطقي أن تطالب الشركات غير الربحية بذات الالتزامات المطلوبة من الشركات الربحية، كما تسري عليها بشأن العضوية ومجلس الادارة أحكام قانون الشركات، ولعل الاهم من ذلك أن رأسمال الشركة غير الربحية يعتبر مملوك من قبل الاعضاء المالكين للشركة، ولعل ما يميز الشركات الربحية عن غير الربحية تأكيد النظام الداخلي للشركات غير الربحية على عدم جواز السعي الى تحقيق الربح وعلى عدم توزيع الدخل الناتج عن عمل الشركة على الأعضاء.

والى جانب الشركات غير الربحية لا يسري قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني، على المؤسسات الأجنبية التابعة للأجهزة الحكومية والبعثات الدبلوماسية والقنصلية، كما لا يسري على الأجسام التابعة للمنظمات الدولية كهيئة الامم المتحدة وفروعها ووكالاتها والمؤسسات التابعة لهما كوكالة شؤون وتشغيل اللاجئين، كما لا يسري على الأجسام التابعة للمنظمات الدولية الأخرى كمنظمة العمل الدولية، التي ينظم وجودها وعملها في الاراضي الفلسطينية كما هو متعارف عليه الاتفاقيات الثنائية والخاصة التي تبرمها السلطة مع دول هذه المؤسسات أو المنظمات الدولية التابع لها الفرع.

1/2/1 - تسجيل الجمعيات الأجنبية:

خلت أحكام القانون الفلسطيني للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من النص على كيفية تسجيل الجمعيات الأجنبية على صعيد الأراضي الفلسطينية، مما يثير العديد من الإشكاليات والتساؤلات القانونية بهذا الصدد، فهل يحق للأجانب تسجيل وتأسيس جمعيات في فلسطين، أم يقتصر حقهم على فتح فرع أو فروع لجمعيات قائمة ومسجلة في الخارج؟

على الرغم من إدراج القانون الفلسطيني بمتن تعريفه الخاص بالجمعيات والهيئات الأهلية الأجنبية عبارة (أو كانت أغلبية عدد أعضائها من الأجانب) وهذا ما يوحي بطبيعة الحال بامتلاك الأجانب المقيمين على الأراضي الفلسطينية لحق تكوين الجمعيات والهيئات الأهلية، إلا ان نصوص القانون اللاحقة على هذا التعريف، وتحديدا أحكام ونصوص الفصل الثامن من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني، (المادة 34 والمادة 35 والمادة 36)، ونصوص اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات (المواد 24-38) قد أكدت كما هو واضح على حصر الإطار القانوني الممكن من خلاله لغير الفلسطيني ممارسة النشاط الأهلي على صعيد الأراضي الفلسطينية، فقط بفتح فرع أو فروع للجمعيات الخيرية أو للهيئات الأهلية الأجنبية في فلسطين، خصوصا وأن المادة (21) من اللائحة قد اعتبرت تقديم طلب تسجيل جمعية من أغلبية مؤسسين غير فلسطينيين، سببا مشروعا لرفض الوزير طلب تسجيل الجمعية.

وباستقراء مضمون المادة 34 من الفصل الثامن من قانون الجمعيات الفلسطيني[3]*، يمكننا القول بأن هذا النص قد أضحى السند والأساس القانوني الوحيد الناظم لآلية التواجد الأهلي الأجنبي على صعيد الأراضي الفلسطينية، وطبيعة ومضمون هذا التواجد وإطاره القانوني.

ومن هذا المنطلق نرى بأن القانون الفلسطيني للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية قد حصر حق التواجد الأهلي الأجنبي على صعيد الأراضي الفلسطينية، بفتح فرع أو فروع للجمعيات

(3)*جاء نص المادة 34 من القانون كالتالي :
" وفقا لأحكام القانون :
-1لأية جمعية أو هيئة أجنبية أن تتقدم بطلب للوزارة لفتح فرع أو اكثر لها في الأراضي الفلسطينية للقيام بأية خدمات اجتماعية شريطة أن تنسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته على أن يتضمن طلب التسجيل ، اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها وأغراضها الأساسي وأسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم وكيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عن حله أو تصفية أعماله أو انسحابها بما لا يتجاوز الشهرين من تاريخ قبول الطلب .
-2تقوم الوزارة بالاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيما يتعلق بطلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية " .

الأجنبية القائمة فقط، ولهذا ان الإطار القانوني الوحيد لتواجد الجمعيات الأجنبية على صعيد الأراضي الفلسطينية يتمثل فقط بما يمكن أن تنشئه الجمعيات والهيئات الأجنبية القائمة أي المسجلة والعاملة بدولها من فرع أو فروع لها في فلسطين.

وعلى صعيد ماهية الإجراءات والشروط الشكلية والموضوعية التي تطلبها القانون الفلسطيني من الجمعيات والهيئات الأهلية الأجنبية الراغبة بفتح فرع أو فروع لها في فلسطين، يمكننا القول بأن أهم هذه الشروط تتمثل بالتالي:-

- أن تكون الخدمات التي يقدمها الفرع منسجمة مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته.
- أن يتضمن طلب التسجيل المعلومات التالية:

1. اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي.
2. عنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها.
3. أغراض الفرع الأساسية.
4. أسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم.
5. كيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله أو انسحابها.

- كما تطلبت المادة 26 من اللائحة أن يلحق بالطلب الوثائق الآتية:

1. إثبات تسجيل الجمعية الأجنبية خارج الأراضي الفلسطينية.
2. ثلاث نسخ من النظام الأساسي باللغة العربية موقعة من ثلاثة من أعضاء اللجنة التأسيسية.
3. صورة عن جوازات سفر المؤسسين.
4. شرح موجز من قبل المؤسسين كيف أن الخدمات التي تقدمها الجمعية تنسجم مع مصالح الشعب الفلسطيني.

وبصدد توضيحنا لمدلول هذه البيانات نشير الى ان هذه البيانات والشروط متماثلة تقريبا مع البيانات التي تطلب القانون ضرورة توافرها بالجمعيات والهيئات الأهلية الفلسطينية باستثناء بعض الاختلافات التي تقتضيها الاعتبارات الخاصة بتواجد الغير على الأراضي الفلسطينية، كإعفاء الفروع الأجنبية من الهيكلية التي اشترطها القانون في الجمعيات المحلية، وأيضا الاعفاء من توضيح وتحديد معايير العضوية وشروطها.

وفي حال مراعاة الطلب المقدم لفتح فرع الجمعية الأجنبية، لمتطلبات القانون يصدر وزير الداخلية قراره بقبول طلب التسجيل، وفي حال الرفض يجب ان يبين الوزير بمتن قراره أسباب الرفض، كما يحق لمقدمي طلب تسجيل الفرع للجمعية الأجنبية الطعن بقرار الوزير أمام القضاء الإداري الفلسطيني.

كما الزم القانون واللائحة وزارة الداخلية بنشر قرارات تسجيل فروع الجمعيات الأجنبية أسوة بالجمعيات المحلية، بمتن الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية).

2/2/1 -التزامات الجمعيات الأجنبية وحقوقها:

يتضح من أحكام قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، إلزام المشرع الفلسطيني الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الأجنبية الراغبة بممارسة عملها ونشاطها على صعيد الأراضي الفلسطينية بجملة من الواجبات والالتزامات القانونية أهمها:-

- الزامية التسجيل لأي جمعية أجنبية ترغب في العمل أو تمارس العمل في فلسطين، إذ يشترط في كل جمعية أجنبية تقوم بأية خدمات اجتماعية داخل الأراضي الفلسطينية التسجيل لدى الوزارة لفتح فروع لها داخل هذه الأراضي (المادة 24 من اللائحة).
- إمتناع فروع الجمعيات والهيئات عن ممارسة أي نشاط قبل تسجيلها لدى الوزارة وفقا لأحكام القانون واللائحة (المادة 7 من القانون والمادة 3 من اللائحة).
- إلزام المسؤولين عن أي فرع من فروع الجمعيات أو الهيئات الأجنبية، بواجب إعلام وزارة الداخلية الفلسطينية بأي تغيير قد يطرأ على البيانات الخاصة بالفرع الذي يديرونه، وذلك خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ التغيير(المادة 35 من القانون).
- على الجمعية أو الهيئة أن تودع أموالها النقدية باسمها لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها وعليها أن تخطر الوزارة المختصة عن جهة الإيداع ولا يجوز للجمعية أو الهيئة الاحتفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد.(المادة 31 من القانون).
- إلزام كل فرع من فروع الجمعيات أو الهيئات الأجنبية ، بتقديم تقرير سنوي لوزارة الداخلية الفلسطينية، عن أعماله التي قام بها فضلا عن تحديد المبالغ المالية التي أنفقها الفرع لتنفيذ أعماله في الأراضي الفلسطينية (المادة 36).
- التزام الجمعية أو الهيئة الأهلية الأجنبية بعدم تملك الأموال غير المنقولة سوى بعد الحصول على إذن بذلك من مجلس الوزراء (المادة 9 من القانون).
- على الجمعية أو الهيئة الأهلية الأجنبية، الالتزام بالامتناع عن التصرف بأموالها غير المنقولة إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء (المادة 9 من القانون).

- التـزام الجمعية الأجنبيـة بالتجاوب مع قـرارات الوزارة المختصـة المتعلقـة بالرقابة المالية عليهـا ، حيث أكدت علـى هذا الالتـزام المادة (5) من القانـون بنصها على "تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئـات وفقـا لأحكام هـذا القانون وللـوزارة متابعة نشـاط أيـة جمعية أو هيئـة بموجب قرار خطي مسـبب صادر عن الوزيـر المختص في كل حالة، للتثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقا لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعيـة أو الهيئة تمكـين الوزارة من تنفيـذ هذا القرار للتثبت من أنهـا تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي".

ومن هذا المنطلـق يقع على الجمعية أو الهيئة الأهلية الصادر بحقها قرار المتابعة واجب ومسؤولية العمل على معاونة الوزارة ومساعدتها على القيام بمهامها في هذا الصدد.

- التزام الجمعية أو الهيئة الأجنبية بحفظ بعض السجلات والوثائـق بمقارهـا ، وهذا ما يتضح مـن المادة (11) من القانـون بقولها "تحتفـظ الجمعية أو الهيئـة في مقرها الرئيسي بالسـجلات المالية والإدارية الرسمية المتضمنة جميـع المعاملات الماليـة والقرارات الإداريـة والبيانات التالية:-

1. المراسلات الصادرة عنها والواردة إليها في ملفات خاصة وسجلات منظمة.
2. النظام الأساسـي لها وأسماء أعضاء مجلس إدارتها في كل دورة انتخابية وتاريخ انتخابهم.
3. أسـماء جميع أعضاء الجمعية أو الهيئة أو المؤسسـة مع ذكر هوياتهم وأعمارهم وتاريخ انتسابهم.
4. محاضر اجتماعات مجلس إدارة بصورة متسلسلة.
5. محاضر اجتماعات الجمعية العمومية.
6. سـجل الـواردات والمصروفـات علـى وجه مفصـل وفقا للأصول المالية".

ومـن هذا المنطلق على الجمعيـة الأجنبية أو الهيئة ان تحتفظ دومـا بهـذه السـجلات والوثائق بمقارهـا أي بمراكـز إدارتها الرئيسية ليتسنى للغير أي الجهات الإدارية المختصة الاطلاع عليها ومن ثم الوقوف على أوضاع الجمعية وأنشطتها وأيضا للوقـوف على مـدى التزامها بما فرضه القانـون من التزامات على عاتقها.

- التـزام الجمعيـة أو الهيئـة الأجنبيـة بالخضـوع لرقابة ديـوان الرقابة الإدارية والمالية الفلسـطيني، حيث نصت المـادة (31) من قانـون ديوان الرقابـة المالية والإدارية الفلسـطيني رقـم (15) لسـنة 2004 علـى (تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية:... الهيئات والمؤسسـات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها...).

وعلى هذا الأساس يجب على جميع الجمعيات الأجنبية القائمة أن تخضـع لرقابة الديوان وتلتزم بالسـماح له بممارسـة عمله والتفتيش عليها والإطلاع على وثائقها وتقاريرها وحسـابتها وغيـر ذلك من الأمور التي تقتضيها طبيعة عمل واختصاص الديوان.

أما على صعيد الحقوق والمزايا التي يمكن للجمعيات الأجنبية ان تتمتع بها على صعيد الأراضي الفلسـطينية، فهنا يمكننا القـول بأن هـذه الجمعيات تتمتـع بذات الحقـوق التي اقرها القانـون صراحـة للجمعيات والهيئات الأهلية الفلسـطينية، كحق الإعفاء من الضرائب والرسـوم وحق تملك الأموال المنقولة وغيـر المنقولة، وحق حصانـة مقارها الى غير ذلك من الحقوق التي اقرها القانون الفلسـطيني للجمعيات والهيئات الأهلية المحلية.

ولعـل ما يؤكد على تمتع الجمعيـات الخيرية والهيئات الأهلية الأجنبية بذات المزايا والحقوق التي اقرها القانون الفلسـطيني للجمعيـات والهيئـات الأهليـة المحلية، نصـه الصريح على ضرورة مراعـاة الجمعيات الأجنبية لشـروط وإجراءات معينة حال رغبة هذه الجمعيات بالانتفاع ببعض المزايا والحقوق التي اقرهـا القانون للجمعيات والهيئـات الأهلية المحلية، كما هو الحال تحديدا بمتن المادة (9) المتعلقة بتملك الجمعيات للأموال غير المنقولة على صعيد الأراضي الفلسـطينية، فنص القانون الصريـح علـى تقييد هذا الحق تحديـدا ، يعني بداهـة إقراره بحق تمتـع الجمعيات الأجنبية بكافة الحقـوق والمزايا الممنوحة للجمعيات المحلية وهي:

أ – حق تلقي المساعدات غير المشروطة من الغير:

أكـدت على الحق ونصت عليه المادة (32) من القانون بقولها "بمـا لا يتعارض مـع أحكام هـذا القانون يحـق للجمعيات والهيئات تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها".

ومن هذا المنطلق يحـق للجمعيات والهيئات الأهلية العاملة تلقي وقبول ما يعرضه ويقدمه الغير من مساعدات لها، سواء تمثلت هذه المسـاعدة في الدعم المالي، أو غير ذلك من أنواع المسـاعدات والدعـم كتقديم التجهيزات والمعدات الأساسـية اللازمـة لعمـل الجمعيـة أو الهيئـة الى غير ذلـك من صور ومجالات الدعم.

ب - حق التوجه للجمهور وجمع التبرعات:

من الحقوق التي اقرها قانون الجمعيات الفلسطيني للجمعيات والهيئات الأهلية حق توجه الجمعيات المباشر للجمهور طلبا للدعم والمساعدة المالية، فقد نصت المادة (33) من القانون على "للجمعيات والهيئات جمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال لمساعدة الجمعية او الهيئة على تغطية وسد احتياجاتها المالية للأغراض الاجتماعية التي أنشئت من أجلها وذلك بعد إشعار الوزارة المختصة".

واشتراط القانون على الجمعيات والهيئات الأهلية حال قيامها بمثل هذه الأعمال، ضرورة مراعاتها لشرط إجرائي شكلي، ألا وهو ضرورة إعلام الوزارة المختصة فقط أي الوزارة التي يندرج نشاط الجمعية الخيرية أو الهيئة الأهلية ضمن نطاق اختصاصاتها وصلاحياتها الوظيفية للجمعيات وذلك بعد إشعار الوزارة.

وشرط القانون بهذا الصدد لا يعني الحصول على موافقة أو إذن مسبق من هذه الجهات المختصة بهذا الصدد، وإنما هو إجراء شكلي فقط ، ومن جانب آخر أن سكوت المشرع عن تحديده للكيفية والطريقة التي يفترض أن يتم بها هذا الإعلام أو إشعار الوزارة المختصة، يعني بداهة حق الجمعية أو الهيئة الأهلية استخدام ما تشاء من الوسائل والسبل سواء تمثل ذلك بالكتابة أو بغير ذلك من الوسائل التي قد تفي بهذا الغرض وتحمل الدليل على وقوعه.

وفضلا عن ذلك ان عدم تحديد القانون لمهلة زمنية محددة لتاريخ الإشعار، يعني حق الجمعية في القيام بهذا العمل وقتما تشاء شريطة ان يتم قبل شروعها بالعمل.

ج- حق إقامة المشاريع المدرة للدخل:

أكد على هذا الحق ونظم حدوده نص المادة 15 من القانون بقوله " للجمعيات والهيئات الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام ...".

وعلى هذا الأساس يحق للجمعيات والهيئات الأهلية المسجلة إنشاء وتكوين ما تشاء من المشاريع المدرة للدخل لضمان تغطية وتمويل أنشطتها، ومثال ذلك إنشاء الجمعيات للمشاغل وإقامتها للورش أو تملكها للعقارات واستغلالها والانتفاع بعوائدها الى غير من المشاريع التي تهدف الجمعية أو الهيئة من ورائها ضمان عوائد مالية دائمة لتغطية متطلبات ومصاريف أنشطتها.

ولقد تجنب القانون الفلسطيني كما هو واضح حصر وتحديد المجالات والميادين الممكن للجمعية أو الهيئة التوجه إليها واعتمادها كمشاريع مدرة للدخل، مما يعني امتلاك الجمعية أو الهيئة الأهلية لسلطة تقديرية واسعة في اختيار وتحديد مجالات وميادين الاستثمار المتماشية مع إمكانياتها وظروفها.

ولعل القيد الوحيد الذي أورده القانون بهذا الصدد ، إلزامه الجمعيات والهيئات الأهلية بضرورة ووجوب تخصيص هذه العوائد وما ينجم عن مشاريع الجمعية من موارد للإنفاق على أنشطة الجمعية وأهدافها المحددة بمقتض قانونها الأساسي.

د-حق تملك الجمعيات والهيئات الأهلية للأموال المنقولة وغير المنقولة:

تناولت هذا الحق والميزة المادة (9) من القانون بنصها على:"

1. لأية جمعية أو هيئة أهلية حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها.
2. يجوز لأية جمعية أو هيئة أهلية أجنبية تملك الأموال غير المنقولة شريطة الحصول على إذن بذلك من مجلس الوزراء وبتنسيب من الوزير المختص.
3. ولا يجوز لأية جمعية أو هيئة أهلية أجنبية، التصرف بالأموال غير المنقولة إلا بموافقة مجلس الوزراء".

كما هو ثابت من مضمون النص السالف اقر القانون الفلسطيني للجمعيات والهيئات الأهلية بحق تملك الأموال المنقولة على اختلافها كالمعدات والآلات وغير ذلك من الأجهزة ووسائل النقل والاتصال وأيضا بحق تملك الجمعيات والهيئات الأهلية للأموال غير المنقولة كالعقارات والمباني وما بحكمها اذا ما كان لهذه الأموال منقولة كانت أو غير منقولة علاقة وارتباط بتحقيق أهداف الجمعية وغاياتها .

ولعل الملاحظ بهذا الخصوص تجنب القانون الفلسطيني حصر حقوق الجمعيات والهيئات الأهلية الوطنية بهذا الصدد بحدود ونطاق محدد، ولهذا من حق الجمعيات أو الهيئات الأهلية تملك ما تشاء من الأموال المنقولة وغيرها طالما اقتضت أهدافها ضرورة مثل هذا التملك.

ومن جانب آخر لم يقيد القانون الفلسطيني الجمعيات والهيئات الأهلية المحلية بشروط وإجراءات شكلية وموضوعية حال قيامها بهذا التملك، أسوة بما فعله على صعيد الجمعيات والهيئات الأجنبية التي تطلب القانون صراحة حصولها على إذن مسبق من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) إذا ما رغبت بتملك الأموال غير المنقولة على صعيد الأراضي الفلسطينية، وذلك بناء على تنسيب الوزير المختص أي بناء

على توصية يرفعها وزير الداخلية، كما والطبع ربط القانون لحقوق الجمعيات الأجنبية بهذا الخصوص بإذن مجلس الوزراء، يعني صراحة منح القانون لهذا المجلس سلطة تقديرية واسعة في الموافقة على طلب الجمعية أو رفضه وليس هذا فحسب إذ أعفى القانون كما هو واضح من نصوصه المختلفة مجلس الوزراء من تسبيب قراره حال الرفض فضلا عن إقراره لهذا القرار بالقيمة القانونية القطعية جراء تغييب النص على حق الجمعيات الأجنبية بالطعن أمام المحاكم المختصة بمواجهته.

هـ -إعفاء الجمعيات والهيئات الأهلية من الضرائب والرسوم الجمركية:

نصت على هذا الحق والميزة المادة (14) من القانون بقولها "تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة".

يتضح من مضمون المادة السالفة إعفاء القانون الفلسطيني الصريح لكافة أموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المقترنة بأهدافها من المطالبة الضريبية وأيضا من جميع الرسوم الجمركية المقررة بمقتض القانون على مثل هذا الأموال، وعلى هذا الأساس يحق للجمعية أو الهيئة إذا ما قامت بإدخال أي مال منقول أن تطالب الجهات الإدارية المختصة (وزارة المالية) بخصم كافة ما تم استقطاعه من ضرائب ورسوم على هذه الأموال وردها للجمعية.

ويعد حق الجمعيات والهيئات الأهلية بهذا الصدد حقا معلق وواقف على شرط الالتزام بعدم التصرف بهذه الأموال على وجه مخالف لأغراض الجمعية وأهدافها خلال مدة زمنية تقل عن خمس سنوات، ولهذا إذا ما رأت الجمعية عدم الحاجة لمثل هذه الأموال ومن ثم رغبت بالتصرف فيها قبل انقضاء المدة المحددة لذلك بموجب القانون عليها القيام بتسديد ما تطلبه القانون من ضرائب ورسوم عليها إذا ما كان هذا التصرف قد اخرج هذه الأموال من دائرة ونطاق الأموال المخصصة لخدمة أغراض الجمعية وغاياتها.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه سقوط هذا الشرط وانتهاء سريانه بمضي وانقضاء خمس سنوات على تاريخ قيامه، ولهذا يمكن للجمعية أو الهيئة بعد انقضاء وفوات هذه المدة التصرف بهذه الأموال كما تراه مناسبا ومنسجما مع القانون وذلك دون حق الجهات المختصة بالرجوع عليها ومطالبتها بما اقره القانون من رسوم وضرائب على هذه الأموال وبغض النظر عن مدى ارتباط هذا التصرف بأغراض الجمعية وأهدافها .

3/2/1 - الجزاء المترتب على عدم التزام الجمعيات الأجنبية بمتطلبات وشروط ممارسة عملها في فلسطين:

عالجت خمسة نصوص من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960، الساري في الضفة الغربية، حالات إخلال الأشخاص الاعتبارية بالضوابط القانونية المقررة لعملها، والجزاء المترتب على هذا الإخلال، وبهذا الصدد يمكنا حصر وتحديد طبيعة المبادىء التي نصت عليها هذه المواد بالنقاط التالية:

- المسؤولية الجزائية: أكدت المادة 74 من القانون على المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية بنصها على (إن الهيئات المعنوية مسؤولة جزائياً عن أعمال مديريها وأعضاء إدارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الأعمال باسم الهيئات المذكورة أو بإحدى وسائلها بصفتها شخصاً معنوياً.
- حل الجمعية القائمة: أكد نص المادة -149(... كل جمعية أنشئت بقصد تغيير كيان الدولة الاقتصادي أو الاجتماعي أو أوضاع المجتمع الأساسية بإحدى الوسائل المذكورة في المادة (147)- الارهاب- تحل ويقضى على المنتمين إليها بالأشغال الشاقة المؤقتة. كما أكد نص المادة 151على حل أي جمعية أنشئت للنيل من الوحدة الوطنية.
- عرفت المادة 159 من القانون الجمعيات غير المشروعة بقولها (تعد جمعية غير مشروعة:

1. كل جماعة من الناس مسجلة كانت أو غير مسجلة، تحرض أو تشجع بنظامها أو بما تقوم به من الدعاوى على ارتكاب أي فعل من الأفعال غير المشروعة التالية:
   - قلب دستور المملكة بالثورة أو التخريب.
   - قلب الحكومة القائمة في المملكة بموجب الدستور باستعمال القوة والعنف.
   - تخريب أو إتلاف أموال الحكومة الأردنية في المملكة.
2. كل جماعة من الناس يقضي عليها القانون تبليغ نظامها إلى الحكومة وتخلفت عن ذلك أو استمرت على عقد اجتماعاتها بعد انحلالها بمقتضى القانون المذكور وتشمل هذه الفقرة أيضاً كل فرع أو مركز أو لجنة أو هيئة أو شعبة لجمعية غير مشروعة وكل مؤسسة أو مدرسة تديرها جمعية غير مشروعة أو تدار تحت سلطتها.

وعلى هذا الأساس تعتبر كل جمعية أجنبية عاملة في فلسطين، غير مسجلة وفق متطلبات التسجيل المنصوص عليها في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم1 لسنة 2000،

جمعية غير مشروعة لكونها قد امتنعت وتخلفت عن تبليغ نظامها إلى الحكومة، ما يقتضي حلها ومساءلة وعقاب القائمين عليها بالحبس مدة لا تزيد على سنتين استنادا لنص المادة 160 من قانون العقوبات.

ومن جانب آخر أجازت نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، حل الجمعيات الاجنبية بمقتضى قرار إداري صادر عن وزير الداخلية في حالات محددة هي:

1 - عدم مباشرة الجمعية لنشاطها وعملها الفعلي خلال مدة عام من تاريخ تسجيلها لدى الوزارة:

هذا أمر منطقي باعتقادنا، لكون عدم قيام الجمعية أو الهيئة بأي نشاط أو عمل كان، خلال فترة عام من تاريخ تسجيلها وقيامها القانوني يحمل قرينة ودليلا واضحا وأكيد على انتفاء جديتها ورغبتها بالعمل، ولهذا من حق الوزارة اتخاذ قرار حلها وإنهاء وجودها القانوني.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد إلزام القانون واللائحة، الوزير صراحة بعدم اتخاذ قرار حل الجمعية غير المباشرة لنشاطها ومن ثم إلغاء تسجيلها كجمعية قائمة، سوى في أعقاب إنذار الجمعية أو الهيئة خطيا، أي إشعارها كتابياً بقرار الوزارة بحل الجمعية أو الهيئة ومن ثم إنهاء وجودها القانوني، إذا ما لم تقم الجمعية أو الهيئة بتدارك هذا الخلل وتصويبه.

وعلى الرغم من كون المادة (37) قد خلت من النص الصريح على تحديد الفترة الزمنية المقررة في مثل هذه الأحوال لتصويب الجمعية أو الهيئة لوضعها قبيل دخول قرار الوزير الصادر بحل الجمعية أو الهيئة لحيز النفاذ والتطبيق، يمكننا استنادا لأحكام القانون المختلفة وتحديداً لنص ومضمون المادة (38)، تحديد هذه المهلة الزمنية بثلاثة أشهر، يجري احتسابها من تاريخ استلام الجمعية أو الهيئة لإنذار الوزارة الكتابي.

ومن هذا المنطلق إذا ما انقضى على تاريخ تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية عام كامل دون مباشرتها لمهامها وأنشطتها المقررة بنظامها الأساسي، جاز للوزير إنذارها بالحل بداية، فأن لم تتعاطى مع الإنذار ومن ثم استمرت على حالها خلال الشهور الثلاثة التالية لتاريخ استلامها للإنذار، اصبح قرار الوزير بحلها وإلغاء تسجيلها قرارا نهائيا ومن ثم جاز للوزارة في أعقاب ذلك تصفية موجوداتها.

أخيرا تجدر الإشارة الى أن قرار حل الجمعية أو الهيئة غير العاملة لا ينسحب على كافة الجمعيات أو الهيئات، إذ استثنى القانون صراحة الجمعيات التي ترجع أسباب عدم مباشرتها لأعمالها لظروف طارئة لا إرادية، أي لظروف غير متوقعة وناشئة عن سبب أجنبي لا دخل للجمعية أو الهيئة بوجوده وقيامه1[4].

ومن هذا المنطلق إذا ما كان توقف الجمعية أو الهيئة عن مباشرة نشاطها راجع لأسباب خارجية، ولا دخل لإرادتها بها، أعفيت هذه الجمعية أو الهيئة من سريان وانطباق نص ومضمون الفقرة الثانية من المادة (37).

2 - مخالفة الجمعية أو الهيئة لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية:

تتمثل الحالة الثانية الجائز بمقتضاها لوزير الداخلية إصدار قرار ه بحل الجمعية أو الهيئة، في الأحوال التي يتم فيها إقتراف الجمعية أو الهيئة لمخالفة جوهرية لنظامها الأساسي.

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

ومن هذا المنطلق ان أي تجاوز أو انتهاك من قبل الفرع لمضمون البيانات الأساسية التي حددتها نصوص (المادة 34 والمادة 35 والمادة 36) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني، ونصوص (المواد 24-38) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات يترتب عليه اقتراف الجمعية أو الهيئة لمخالفة جوهرية، ومن ثم يثير مثل هذا التصرف حق الجهات المختصة أي (وزير الداخلية) بإصدار قرار حل الفرع وإلغاء تسجيله.

وبهذا الصدد اشترط القانون صراحة ضرورة منح الجمعية أو الهيئة قبيل إصدار الوزير لقراره بحلها إنذارها خطيا بماهية المخالفة التي اقترفتها لنظامها الأساسي، فضلا عن منحها لمهلة قانونية قوامها ثلاثة اشهر لتسوية وتصويب أوضاعها أي إزالة أثر المخالفة ومن ثم العودة بالوضع الى الحال الذي كان عليه قبل وقوع المخالفة.

1(4) حول حالة الطوارىء ومدلولها انظر:
د/ احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1978، ص 189 وما بعدها.

ولهذا إذا ما تجاوب الفرع مع الإنذار ومن ثم تدارك ما وقع منه من انتهاك وخروج على نظامه الأساسي انتفي حق الوزارة بحله وإلغاء تسجيله، وحال العكس أي حال عدم مراعاة الجمعية للإنذار واستمرارها رغم ذلك بمواصلة العمل بالفعل المخالف جاز للوزير اتخاذ قرار حلها وإنهاء وجودها القانوني.

وفي سبيل ضمان القانون لعدم تعسف الإدارة واستغلالها لسلطتها وصلاحياتها بمواجهة الجمعيات والهيئات القائمة، أكدت أحكامه على حق الجمعيات او الهيئات المتضررة من قرار الوزير بحلها بالالتجاء للقضاء المتخصص أي الإداري للطعن فيما يصدره الوزير من قرارات بهذا الشأن، حيث نصت المادة (38) من القانون على" في حالة صدور قرار من الوزير بإلغاء تسجيل أية جمعية أو هيئة يجب أن يكون القرار مسببا وخطيا ، ويحق للجمعية أو الهيئة الطعن فيه أمام المحكمة المختصة. إذا ما تم الطعن في قرار حل الجمعية أو الهيئة أمام المحكمة المختصة يجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها لحين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها".

يتضح من مضمون النص السالف بان القرار الإداري الصادر بحل الجمعية او الهيئة قد اشترط به القانون صراحة التسبيب أي وجوب توضيح الحالة القانونية والواقعية التي دفعت الوزير لإصدار هذا القرار، وبعد اشتراط القانون الصريح تسبيب الإدارة لقرارها بحل الجمعية أو الهيئة من أهم الضمانات التي تحول دون تعسف الإدارة واستغلالها غير المشروع لسلطتها وصلاحيتها، لإدراكها بان تسبيب القرار وتحديدها للدوافع المادية والقانونية التي دفعت الى اتخاذه سيخضع في تحديد ملائمة ومدي مشروعيته ومطابقته للقانون لرقابة القضاء الإداري1[5].

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

1(5) انظر في ذلك
د/ سليمان الطماوي ، مبادىء القانون الاداري ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي ، الطبعة العاشرة / مارس 1977 ، ص 140 وما بعدها .
-وانظر ايضا :
د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1992 ، ص 335 وما بعدها .

الآثار القانونية المترتبة على حل الجمعية أو الهيئة:

يترتب على صدور قرار حل الجمعية انقضاء شخصية الجمعية أو الهيئة القانونية، وبهذا الصدد، حدد مضمون المادة (39) من قانون الجمعيات الخطوات الواجب مراعاتها والأخذ بها حال نفاذ قرار حل الجمعية أو الهيئة:

1. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون إذا حلت الجمعية أو الهيئة يعين لها مصف باجر ويقوم بجرد أموالها ومحتوياتها حيث يجري التصرف فيها طبقا لما هو مذكور في نظامها الأساس وإذا لم يذكر النظام كيفية التصرف في أموالها تقوم الوزارة بتحويل أموال الجمعية أو الهيئة المنحلة الى الجمعيات او الهيئات ذات الغاية المماثلة مع مراعاة معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية المنحلة وتكون مستثناة من الإحالة.
2. في حال حل الجمعية أو الهيئة تؤول جميع ممتلكاتها النقدية أو العينية الى جمعية فلسطينية مشابهة لها في الأهداف تحدد من قبل الجمعية أو الهيئة المنحلة.
3. في جميع الأحوال يجب أن تنفق أموال وممتلكات الجمعية أو الهيئة المنحلة وفقا لأغراضها داخل حدود الأراضي الفلسطينية".

وباستعراض مضمون النص السالف يتضح بأن من الخطوات الأساسية والضرورية الواجب على أعضاء الجمعية مراعاتها والأخذ بها حال حل الجمعية وإنهاء وجودها القانوني، البدء بإجراءات التصفية للجمعية أو الهيئة.

وتعني تصفية الجمعية أو الهيئة مجموع الإجراءات الهادفة الى تسوية العلاقات القانونية والمالية التي نشأت عن الوجود القانوني للجمعية أو الهيئة، وبعبارة أخرى يعني هذا المصطلح جرد موجودات الجمعية وحصر وتحديد ما لها من حقوق وما عليها من التزامات مالية وغيرها تجاه الغير.

فالجمعية أو الهيئة خلال فترة وجودها وقيامها القانوني تكون قد دخلت في العديد من العلاقات القانونية والمالية مع الغير، ولهذا قد تكون الجمعية جراء هذه المعاملات والعلاقات قد اكتسبت جملة من الحقوق جراء هذه العلاقات او قد تكون قد رتبت على عاتقها جملة من الالتزامات مالية كانت أو غيرها، ولهذا يقتضي المنطق في مثل هذه الأحوال ضرورة حصر وتحديد ما للجمعية من حقوق تمهيدا لتحصيلها ، وما عليها من التزامات لغاية الوفاء بها وتسديدها.

وبالرجوع لأحكام القانون الفلسطيني الخاصة بهذا الصدد نجد بان إجراءات تصفية الجمعية او الهيئة المنحلة تبدأ بتعين مصف باجر تعهد أليه مهمة جرد موجودات الجمعية أو الهيئة وأموالها، وفي أعقاب انتهائه من ذلك وبعد

استقطاع معاشات ومكافئات وحقوق موظفي الجمعية وأيضا ما عليها من مطالبات مالية للغير، عليه ان يتصرف بهذه الأموال والموجودات بالكيفية المنصوص عليها بنظام الجمعية الأساسي ومن ثم إحالة كافة الأموال والموجودات الباقية للجهة التي حددتها الجمعية أو الهيئة بنظامها الأساسي.

غير ان الجمعية قد تغفل النص على تحديد الجهة التي ستؤول إليها أموالها وممتلكاتها حال حلها كما ان الجمعية العمومية المتخذة لقرار الحل قد تغفل أيضا تحديد هذه الجهة في اجتماعها الخاص بحل الجمعية.

ولقد تدارك القانون كما هو ثابت من نصوصه هذا الإغفال من خلال تكليفه لوزارة الداخلية بهذا العمل، ولهذا إذا ما خلى النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة من البنود الخاصة بتحديد الجهة التي تؤول إليها أموال الجمعية وممتلكاتها حال الحل على الوزارة استنادا لمضمون الفقرة الثالثة من المادة (39) ان تقوم بتحويل هذه الموجودات والأموال للجمعيات او الهيئات الفلسطينية المماثلة من حيث النشاط والأهداف للجمعية المنحلة.

ثانيا- واقع الجمعيات الأجنبية في فلسطين:

تمارس الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين أنشطتها في مجالات عديدة، فهناك جمعيات تمارس دورا إغاثيا إنسانيا وتعليميا كالمؤسسات والجمعيات الكنسية المنتشرة على صعيد مختلف المدن الفلسطينية، في حين تمارس بعض الجمعيات أدوارا تتعلق بالتوعية والتثقيف في مجالات الحقوق والحريات العامة على اختلافها ، بينما يمارس البعض أدوارا وخدمات تتعلق بالتنمية والبناء كمؤسسات وفروع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، التي تقوم فروعها وشركاتها المختلفة بتنفيذ مشاريع إنشائية تتعلق بالطرق والمقار الحكومية ومقار المحاكم وغيرها من الإنشاءات المتعلقة بمباني المؤسسات الحكومية الفلسطينية، كما تمارس بعض الجمعيات دورا إداريا من خلال مساعدة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على تنظيم هيكلية مؤسساتها وتدريب وتأهيل كادرها ببعض المجالات الادارية والتقنية.

وتواجدت المؤسسات الاجنبية العاملة على صعيد الاراضي الفلسطينية منذ سنوات طويلة وتحديدا المؤسسات الكنسية التي تواجدت وشرعت بممارسة عملها في الاراضي الفلسطينية منذ بدايات القرن الماضي، حيث سعت العديد من الكنائس على اختلافها الى إنشاء وتأسيس مؤسسات خدمات تابعة لها ، سواء لتقديم خدمات التعليم من خلال المدارس التي اقامتها أو لتقديم المساعدة والرعاية الإنسانية في بعض المجالات.

وفي اعقاب قيام دولة إسرائيل انتشرت في الاراضي الفلسطينية العديد من الجمعيات الأجنبية التي نشطت تحديدا في مجال المساعدة الإنسانية، حيث تركز عمل أغلب هذه الجمعيات على تقديم الخدمات الانسانية، سواء في مجال الإغاثة الاجتماعية أو الغذائية أو الرعاية الطبية أو التأهيل وغيرها من المجالات.

وفي اعقاب الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967، نشطت الجمعيات الاجنبية العاملة في ممارسة دورها الإغاثي الإنساني، ثم ما لبث هذا الدور أن توسع وتحول من خلال انتشار العديد من الجمعيات أواخر السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، التي اهتمت بتقديم المساعدة القانونية والاستشارية للشعب الفلسطيني لمواجهة الانتهاكات الناشئة عن ممارسات المحتل، كدعم ضحايا مصادرة الاراضي وضحايا الاعتقال وضحايا الهدم ومنع السفر وفقدان حق المواطنة وغيرها من الخدمات المرتبطة بانتهاكات سلطات الاحتلال الإسرائيلية.

وفي اعقاب قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، شهدت حركة المنظمات والجمعيات الاجنبية حراكا نشطا من خلال تدفق عشرات الجمعيات الأجنبية على الاراضي الفلسطينية للعمل على تقديم الخدمات المختلفة سواء بالشراكة مع الجمعيات المحلية العاملة، أو من خلال فتح وتسجيل فروع مستقلة لها في الاراضي الفلسطينية، أو من خلال العمل المباشر دون أي تسجيل، حيث بات هناك مئات الجمعيات الاجنبية العاملة بمختلف الميادين الصحية والتعليمية والزراعية والإنسانية والحقوقية والادارية والتنموية وقطاع العدالة والقضاء وقطاع الأمن وغيرها من المجالات.

وبالنظر لكون تقريرنا يعنى أساسا بمنظومة النزاهة في عمل الجمعيات الأجنبية، فقد ارتأينا تجنب الدخول في تفاصيل الاستعراض التحليلي لطبيعة وأشكال العمل الاهلي الأجنبي فضلا عن تجنب الدخول في تفاصيل حصر وتحديد ماهية المؤسسات الأجنبية العاملة، حيث اكتفينا باستعراض أسس الشفافية والنزاهة في واقع العمل الاجنبي الأهلي في متن هذا التقرير.

1/2 - الجمعيات الأجنبية المسجلة في فلسطين:

تبين من مراجعة الجهات المختصة بتسجيل الشخصيات الاعتبارية في فلسطين، أي وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد ، عدم وجود سجل دقيق للجمعيات الأجنبية التي تمارس عملها في الاراضي الفلسطينية، إذ وفق معطيات وزارة الداخلية الفلسطينية، يوجد حوالي "117" فرع لجمعية أجنبية مسجل لدى الوزارة، منها "110" مسجلة لدى الوزارة[6] في الضفة الغربية، وسبعة فروع مسجلة لدى الوزارة في قطاع غزة، علما بأن المعطيات المتعلقة بقطاع غزة قد أصبحت بعد الإنقسام وسيطرة حركة المقاومة الإسلامية حماس على قطاع منذ منتصف شهر حزيران 2007، محجوبة عن وزارة الداخلية في رام الله، وبالتالي لا توجد أي معلومات حديثة للوزارة عن واقع ووضع الجمعيات المحلية والأجنبية في قطاع غزة.

وبتحليل جدول فروع الجمعيات الأجنبية المسجلة لدى وزارة الداخلية، يتبين بأن هذه الفروع تتوزع كالتالي:

(6)- ارتفع عدد هذه الجمعيات بعد اعداد التقرير ليصبح بتاريخ 2010/4/11م، حوالي 146 جمعية مسجلة وفق ما افاد به السيد إصرار هيلانة، مدير تسجيل الجمعيات الأجنبية في وزارة الداخلية، ويرجع هذا الارتفاع حسب ما افاد به السيد اصرار الى توجيه الوزارة خلال الأشهر المنصرمة لإخطارات قانونية لعدد من الجمعيات الاجنبية العاملة وغير المسجلة، فضلا عن مخاطبتها البنوك وسلطة النقد لمنعها من فتح أي حساب بنكي لأي جمعية أجنبية غير مسجلة، كما تم الطلب رسميا من الوزارة والمؤسسات الحكومية بواجب وضرورة عدم التعامل مع أي جمعية أجنبية غير مسجلة.

- 57 فرع لجمعيات أوروبية.
- 37 فرع لجمعية أمريكية.
- 8 فروع لجمعيات عربية.
- 4 فروع لجمعيات أسيوية.
- 3 فروع لجمعيات كندية.
- 1 فرع لجمعية استرالية.
- 7 فروع لجمعيات أجنبية مسجلة في قطاع غزة بعد الانقسام، ولا توجد معطيات عنها وعن أصل الجمعيات التابعة لها هذه الفروع.

وتتوزع هذه الفروع جغرافيا على الشكل التالي:

- 49 فرع مسجل مركزها في مدينة رام الله.
- 32 فرع مسجل مركزها في مدينة القدس.
- 17 فرع مسجل مركزها مدينة في بيت لحم.
- 6 فروع مسجل مركزها في مدينة نابلس.
- 2 فرع مسجل مركزها في مدينة جنين.
- 1 فرع مسجل مركزه في مدينة طولكم.
- 2 فرعان مسجلان مركزهما في مدينة الخليل.
- 1 فرع مسجل مركزه في مدينة اريحا.

كما أن 62 من إجمالي عدد الفروع التي تم تسجيلها في الضفة الغربية، قد سجلت من قبل مواطنين فلسطينيين، في حين سجل الباقي من قبل مواطنين أجانب وفلسطينيين يحملون الجنسيات الأجنبية.

ويتضح من استعراض قائمة الجمعيات الأجنبية المسجلة بإن اغلب المؤسسات المسجلة لدى الجهات الرسمية الفلسطينية، كفروع لجمعيات أجنبية، هي مؤسسات صغيرة من حيث عدد العاملين فيها وحجم الموازنات المعتمدة بالأساس على التمويل الخارجي، إذ أن أكثر من 85% من هذه الجمعيات تعمل في مجال الثقافة والفن والتوعية والطفل والمرأة والشباب والرعاية الصحية، وتمارس عملها بالاعتماد على الدعم الخارجي، سواء من جمعياتها الأم أو من جهات تمويلية خارجية.

كما يعتبر هذا العدد من الجمعيات الأجنبية، مؤشر غير دقيق عن حقيقة عدد فروع الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين، إذ وفق معطيات وزارة الداخلية لا يتعدى عدد الجمعيات الأجنبية المسجل لدى وزارة الداخلية الفلسطينية حسب ما تقدره الوزارة، نسبة 40% من إجمالي عدد الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين[7]، ما يعني بأن نصف عدد هذه الجمعيات إن لم يكن أكثر يمارس عمله فعليا دون أي سند قانوني.

فعلى سبيل المثال تبين من البحث الذي أجراه إئتلاف أمان على واقع الجمعيات الأجنبية، وذلك من خلال الرجوع الى المواقع الالكترونية للمؤسسات الأجنبية ودليل باسيا، وجود 20 جمعية أجنبية أمريكية عاملة، منها 45% فقط جمعيات مسجلة، كما وجد حوالي 54 جمعية اوروبية منها 13% فقط جمعيات مسجلة، كما سجل من الجمعيات الكندية العاملة فقط جمعية واحدة[8].

وبالبحث عن حقيقة السبب الكامن وراء ارتفاع عدد الجمعيات الأجنبية العاملة وغير المسجلة لدى الجهات الرسمية الفلسطينية تبين لنا ما يلي:

1. جميع مؤسسات وفروع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، غير مسجلة رسميا، لحصولها على إعفاء صريح من السلطة الوطنية الفلسطينية، يسمح للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) وما يتبع لها من مؤسسات وهيئات وشركات بالعمل داخل مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية دون الالتزام أو التقيد بالتسجيل القانوني لدى وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية.

وبحسب المعلومات التي حصلنا عليها، حصلت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) من الرئيس ياسر عرفات، رئيس السلطة الوطنية السابق، ورئيس الوزراء الفلسطيني عام 2005، على قرارات تقضي بإعفاء هذه المؤسسات من التسجيل وعدم تعطيل السلطات الرسمية أو تدخلها في إعاقة أو عرقلة عمل هذه المؤسسات في الاراضي الفلسطينية. وليس هذا فحسب بل تستند هذه المؤسسات لهذا التصريح في رفض أي طلب أو محاولة من وزارة الداخلية لتسجيل فروعها ومؤسساتها.

2. قسم كبير من فروع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، يتم منحه شهادة تسجيل كشركة من قبل وزارة الاقتصاد، وذلك دون تقديم أي أوراق رسمية أو عقد تاسيس للشركة، بل لا يدرج اسم هذه الشركات ضمن كشوف الشركات المسجلة لدى مراقب الشركات في

(7) – معطيات تم الحصول عليها خلال مقابلة السيد إصرار هيلانة مدير تسجيل الجمعيات الأجنبية في وزارة الداخلية الفلسطينية.
كما اشارت السيدة فدوى الشاعر مدير عام العلاقات العامة والجمعيات في وزارة الداخلية، خلال الورشة التي نظمها إئتلاف أمان بتاريخ 2010/3/23م بمقر الائتلاف، بأن السفارات الاجنبية العاملة في فلسطين لاتعلم بحقيقة حجم وعدد الجمعيات التابعة لدولها المتواجدة في الاراضي الفلسطينية.

(8) –انظر الملحق.

الوزارة. وبحسب المعطيات التي حصلنا عليها تنحصر العلاقة بين شركات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) ووزارة الاقتصاد استنادا لقرارات غير معلنة صادرة عن رئاسة الوزراء والرئاسة الفلسطينية، في استجابة الوزارة لطلب هذه الشركات في الحصول على شهادة تسجيل إسمية كشركة، لتسهيل معاملاتهم المالية أمام البنوك(9).

3. لا تلتزم الشركات التابعة لوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) بعد حصولها على شهادة التسجيل بتقديم أي تقرير او موازنة، كما لا تخضع لمتابعة ومراقبة مراقب الشركات الفلسطيني، بناء على القرارات السالفة(10).

4. تشترط الشركات التابعة لوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) في عقود العمل التي تبرمها مع الفلسطينيين، خضوع أي نزاع أو خلاف بين الفلسطينيين والشركة لولاية القضاء الأمريكي، ما يعني حرمان الشخص من إمكانية مقاضاة هذه الشركات في مواجهة أي إخلال أو انتهاك أو تعسف قد يقع على حقوقه.

5. بعض الجمعيات الأجنبية تكتفي بالتسجيل في إسرائيل وتمارس عملها في الاراضي الفلسطينية استنادا لهذا التسجيل كما هو الحال مع مؤسسة (Diakonia)(11).

6. أغلب المؤسسات سواء المحلية أو الأجنبية التي سجلت في قطاع غزة خلال الفترة الممتدة ما بين 1996 ولغاية الإنقسام الفلسطيني، قد سجلت كشركات غير ربحية(12). وعلى الرغم من صدور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000، ما يقتضي امتناع وزارة الاقتصاد عن تسجيل أي شركة يندرج نشاطها ضمن مفهوم العمل الخيري أو الأهلي، ومن ثم مطالبتها بالتسجيل لدى وزارة الداخلية كجمعية أهلية، استمرت وزارة الاقتصاد في قطاع غزة بتسجيل هذه الجمعيات كشركات غير ربحية.

ومن جانب آخر كان يفترض بوزارة الداخلية إعمالا لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2000، أن تلزم جميع الشركات غير الربحية المسجلة والقائمة قبل سريان القانون بتوفيق أوضاعها ومن ثم التسجيل كجمعيات خيرية وهيئات أهلية وهو ما لم تقم به الوزارة، لكون جميع الشركات غير الربحية استمرت في العمل ولم تقم بتصويب وضعها.

7. رغم معرفة الداخلية بوجود العشرات من الجمعيات العاملة غير المسجلة، بل ورغم مخاطبة الداخلية لبعض هذه الجمعيات لحملها على التسجيل، لم تقم وزارة الداخلية باستخدام سلطتها في مساءلة وملاحقة هذه الجمعيات، كما لم تحرك أي دعوى جزائية ضد الجمعيات غير المسجلة لحملها على احترام القانون والالتزام به، ولعل من أهم الجمعيات التي تعلم وزارة الداخلية بوجودها وعملها دون تسجيل(13):

1. CISS-Cooperazione Internazionale Sud Sud
2. Comitato Internazionale per lo Sviluppo Dei Popoli –CISP
3. Forum Ziviler Friedens Dients (Forum ZFD)
4. Friedrich-Ebert- Stiftung (FES
5. Friedrich – Naumann Foundation for Liberty (FNF)
6. Hager Center
7. Hammer Forum EV
8. International Christian Committee for the Relief of Arab Refugees
9. Italian Consortium of Solidarity
10. Lutheran World Federation World Service –LWF
11. Kvinna till kvinna foundation (Woman to Woman –Sweden)
12. CHF International
13. Swedish International Relief Association – SIRA
14. International Women's Peace Service
15. Handicap International
16. Konrad – Adenauer- Stiftung(KAS)
17. Diakonia
18. Association for Peace

(9) –هذه المعلومات تم الحصول عليها من المقابلات التي أجريت مع مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الفلسطينية السيد نظام أيوب، وأيضا من المقابلة التي تمت مع السيد إصرار هيلانة مدير تسجيل الجمعيات الأجنبية في وزارة الداخلية.

(10) –معلومات تم الحصول عليها من خلال المقابلة التي أجريت مع موظفي الشركات في وزارة الاقتصاد الفلسطينية.

(11) –معلومات تم الحصول عليها من الاتصال مع جمعية Diakonia

(12) –تم الحصول على هذه المعطيات من قائمة أسماء الشركات غير الربحية المسجلة في قطاع غزة.

(13) –حصلنا على أسماء هذه الجمعيات من قبل دائرة تسجيل الجمعيات الأجنبية في وزارة الداخلية.

8. يتضح من معطيات وزارة الداخلية بأن عدد فروع الجمعيات الأجنبية الملتزم بتسليم تقارير دورية مالية وإدارية عن نشاط الفرع، يبلغ حوالي 80% من عدد الجمعيات المسجلة في فلسطين، كما يبلغ عدد فروع الجمعيات الأجنبية التي فتحت حساباتها المصرفية في مناطق السلطة حوالي 80% من مجموع فروع الجمعيات المسجلة، ما يعني وجود قسم كبير من هذه الجمعيات خارج نطاق المراقبة والمعرفة والمتابعة للوقوف على طبيعة أعمالها ونشاطاتها في الارض الفلسطينية(14).

9. لم يمارس ديوان الرقابة الادارية والمالية، دوره بشأن الرقابة على الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين، وهذا ما يتضح من تقاريره السنوية، إذ يرتكز عمل الديوان على متابعة الجمعيات المحلية دون الرقابة على فروع الجمعيات الأجنبية(15).

10. تمارس دورا تمويليا بعض فروع الجمعيات الأجنبية غير المسجلة، ولعل الملفت للانتباه تنفيذها للعديد من المشاريع المشتركة (التدريب، ورش العمل، المؤتمرات، تمويل انشطة مختلفة) مع المؤسسات الحكومية الفلسطينية، (السلطة القضائية والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية)، ما يعني عمليا عدم اهتمام مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بمدى مراعاة هذه المؤسسات للشروط والمتطلبات القانونية لممارسة هذه المؤسسات لعملها في الاراضي الفلسطينية.

2/2 - الشفافية والنزاهة في أداء الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين:

الشفافية والمساءلة مقوم أساسي من مقومات الحكم الصالح والعمل وفق سيادة القانون، ومكافحة الفساد، كما وتشكل الشفافية شرطا مسبقا من شروط تحقيق التنمية البشرية، والشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر، بحيث إذا ما غابت الشفافية انعدمت وغابت المساءلة، ومن جانب آخر إذا لم يكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أية قيمة.

وتعني الشفافية كنهج وفلسفة عمل وأداء، وجوب العلنية والوضوح والتصرف بطريقة مكشوفة لسلطات الدولة ولغيرها من مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وذلك من خلال تبني السلطات والمؤسسات على اختلافها لإجراءات وتدابير واضحة تكفل صراحة التدفق الحر للمعلومات ومن ثم حرية وصول الجمهور واطلاعه وجمعه للمعلومات المتعلقة بشؤونه، فضلا عن سهولة الاتصال بين أصحاب المصلحة والجمهور والمسؤولين، مما قد يتيح للرأي العام ولمن لهم مصلحة في ممارسة حقهم المشروع في المساءلة، الحصول على التوضيحات اللازمة حول مختلف الجوانب المتعلقة بكيفية ممارسة أصحاب السلطة لمهامهم ومسؤولياتهم، وغيرها من التوضيحات المتعلقة بدواعي ومبررات أتخاذ بعض القرارات أو التصرفات.

وتقوم الشفافية على عدة مبادىء هي:

- مبدا التدفق الحر للمعلومات، بحيث تتاح للمعنيين والمهتمين من الجمهور وذوي العلاقة فرصة الاطلاع المباشر على المعلومات.
- ضمان تعرف الجمهور والمعنيين على آليات وطرق سير العمليات المتعلقة بصنع القرار ومبررات ودواعي إصداره.

ولعل من أهم اهداف الشفافية الوقاية من الاخطاء الحكومية و القطاع الخاص، ومن الفساد وسوء الادارة وغيرها من مظاهر الانحراف التي قد تعتري أداء السلطات الثلاث، ومنظمات ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني، لكون منح الأفراد والمعنيين لحق الاطلاع الدائم على آلية صنع القرار وغيره من المعلومات المتعلقة بنشاط هذه المؤسسات على الصعيد المالي أو الاداري، سيؤدي بلا شك الى تعزيز دور افراد المجتمع الرقابي على أداء هذه المؤسسات ومن ثم الوقوف على مدى التزامها بمراعاة واحترام صلاحياتها وغيرها من القواعد القانونية الناظمة لعمل وأداء هذه المؤسسات.

وتعني المساءلة، الطلب من المسؤولين عن هذه المؤسسات تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة والجمهور حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن شتى مظاهر الفساد التي قد تعتري أدائهم، كما تتطلب المساءلة وجود نظام لمراقبة وضبط أداء المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

وللوقوف على مدى مراعاة واحترام فروع الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين، لقواعد واسس الشفافية والمساءلة، أخترنا عينة عشوائية من الجمعيات المسجلة شملت حوالي 15% من الجمعيات المسجلة في الضفة الغربية، كما راعينا باختيار هذه العينة عدة أمور أهمها:

التوزيع الجغرافي للجمعيات حيث تم توزيع العينة على جميع محافظات الضفة الغربية بما في ذلك القدس.

راعينا الجمع بين مختلف اصناف الجمعيات في العينة حيث

(14) – معطيات تم الحصول عليها من مقابلة السيد إصرار هيلانة مدير تسجيل الجمعيات الأجنبية في وزارة الداخلية.

(15) –أفاد الدكتور محمود ابو الرب، رئيس ديوان الرقابة المالية والادارية، خلال جلسة النقاش التي عقدها ائتلاف أمان بمقره في تاريخ 2010/1/4، بأن ديوان الرقابة راقب فقط على ثلاثة فروع لجمعيات أجنبية فقط.

اخترنا جمعيات إغاثية وصحية وحقوقية وإنمائية وكنسية.

حاولنا الجمع بين المؤسسات التي تقدم منح وتمويل والمؤسسات المتلقية فقط للتمويل.

وتمثلت الجمعيات التي تم اختيارها كعينة لهذا التقرير في:-

1. مؤسسة عبد المحسن القطان، مقرها رام الله.
2. مؤسسة معاقون بلا حدود، مقرها رام الله.
3. منظمة التعاون من أجل السلام، مقرها رام الله.
4. ذا بورتنت لاند ترست، مقرها رام الله.
5. جمعية إنقاذ الطفل السويدية، مقرها رام الله.
6. مديكو انترناشونال، مقرها رام الله.
7. جمعية أكسفام البريطانية، مقرها القدس.
8. الجمعية الأرثوذكسية، مقرها القدس.
9. جمعية الإغاثة الإسلامية، مقرها القدس.
10. قرية الأطفال SOS، مقرها بيت لحم.
11. حركة السلام الكاثوليكية الدولية باكس كريستي الدولية، مقرها بيت لحم.
12. فرص إنسانية للسلام والتربية (project hope)، مقرها نابلس.
13. جمعية القرية العالمية للتكنولوجيا الملائمة، مقرها نابلس.
14. شبكة أعمال السلام صوتنا فلسطين، مقرها نابلس.
15. الجمعية التعاونية الدولية كوبي، مقرها جنين.

كما اخترنا كل من جمعية كونوراد أديناور وجمعية الدايكونية، كعينة من الجمعيات العاملة غير المسجلة، وبهذا الصدد توجهنا للجمعيات السالف ذكرها بمجموعة من الأسئلة أهمها:

أ. هل تعمل هذه الجمعيات وفق مدونات سلوك؟
ب. هل تقدم تقارير مالية وإدارية دورية للجهات الفلسطينية المختصة؟
ت. هل تقوم بنشر تقاريرها ومعلومات عن قراراتها وأنشطتها على مواقعها الالكترونية لاطلاع الجمهور؟
ث. هل تخضع الجمعية لمتابعة ورقابة الجهات الفلسطينية المختصة؟
ج. ما هي المرجعية القانونية التي تحكم نشاطها في الاراضي الفلسطينية؟.
ح. ما هي المعايير التي تطبقها الجمعية في عملية توظيف الكادر؟
خ. ما هي المعايير التي تحتكم لها الجمعية إذا ما قدمت تمويل مالي للغير؟

وبشأن موقف الجمعيات من هذه الاستفسارت يمكننا حصر وتحديد نتيجة هذا المسح بالنقاط التالية:

1: مدى توفر مدونات السلوك ناظمة لعمل الجمعية

اتضح لنا من مجموع الردود التي تلقيناها، إمتلاك اربع جمعيات فقط أي حوالي 20% من مجموع الجمعيات المستهدفة بالمسح لمدونات سلوك متاحة لاطلاع الجمهور ومنشورة على مواقعها للعموم وهي:

- جمعية أكسفام البريطانية، لديها مدونة سلوك منشورة على الموقع الالكتروني للمؤسسة بأربع لغات هي العربية الانجليزية والفرنسية والاسبانية.
- جمعية إنقاذ الطفل السويدية، لديها مدونة سلوك منشورة على الموقع الالكتروني، كما لديها أيضا لائحة أخلاقية موجهة لسلوك موظفينا يقومون بالتوقيع عليها هم وشركاء الجمعية في المشاريع.
- الجمعية الأرثوذكسية.
- جمعية الإغاثة الإسلامية.

في حين لا يوجد لكل من جمعية القطان وجمعية معاقون بلا حدود وجمعية فرص إنسانية للسلام والتربية وجمعية القرية العالمية للتكنولوجيا الملائمة، مدونات سلوك ناظمة لعملها، على الرغم أن جمعية القطان كانت قد وقعت على مدونة السلوك التي أعدها ائتلاف أمان.

بينما أفادت الجمعيات المتبقية من القائمة السالف ذكرها، بأن لديها مدونات سلوك داخلية غير منشورة ولكنها متاحة فقط للاطلاع الداخلي.

2: مدى الالتزام بتزويد الجهات المختصة بالتقارير الادارية والمالية

تبلغ نسبة الجمعيات التي تقوم بتسليم تقارير ادارية ومالية بشكل سنوي ومنتظم لوزارة الداخلية، حوالي 30% من مجموع الجمعيات المستهدفة بالمسح، وهذه الجمعيات هي:

- جمعية فرص إنسانية للسلام والتربية.
- جمعية شبكة أعمال السلام صوتنا فلسطين
- جمعية إنقاذ الطفل السويدية.
- جمعية ذا بورتنت لاند ترست.

- جمعيــة حركــة الســلام الكاثوليكيــة الدوليــة باكس كريستي الدولية.
- جمعية مديكو انترناشونال.

كمــا افادت بعــض الجمعيات بأنهــا لم تقم بتســليم تقارير إداريــة ومالية، كما هو الحــال مع جمعية القطــان، الجمعية الأرثوذكســية، وجمعية منظمة التعاون من أجل السلام. كما افــادت جمعيــة معاقون بلا حــدود ، وجمعية قريــة الأطفال، وجمعيــة التعاونيــة الدولية كوبي تقوم بتســليم تقارير ادارية ومالية أحيانا. بينما افادت جمعية أكســفام البريطانية بانها تســلم تقاريــر للجهات الفلســطينية اذا ما طلــب منها وفي العــادة تقوم هــذه الجمعية بتقديم تقارير ماليــة لوزارة المالية الفلسطينية كل أربعة شهور.

وبشأن نشــر الجمعيات لتقاريرها المالية على مواقعها لاطلاع الجمهور، افادت جمعية اكســفام وجمعية مديكو انترناشونال وجمعيــة إنقاذ الطفل الســويدية، بأن تقاريرهــا المالية متاحة على مواقعها الالكترونية ومنشورة بشكل دوري، أي ان نسبة الجمعيات الملتزمة بنشــر المعلومات المالية والادارية للجمهور لا تتعدى الـ 20% من الجمعيات المستهدفة.

3: الرقابة على الجمعيات

أفــادت جميع الجمعيات التي تمــت مقابلتها بعدم اتصال أي جهة رقابية بها (وزارة الداخلية أو ديوان الرقابة).

4: المرجعية القانونية التي تحكم هذه الجمعيات

افادت جميع الجمعيات تقريبا بأنها تخضع للقانون الفلسطيني لكونهــا تعمل في اراضي الســلطة الوطنيــة، بما فيها جمعية كونــوراد ، في حــين تخضع جمعيــة الدايكونية كمــا افادت للقانون الاســرائيلي، لكونها جمعية مسجلة في إسرائيل رغم ممارستها للعمل في اراضي السلطة.

5: المعايير التي تطبقها الجمعية في عملية توظيف الكادر

افادت جميع الجمعيات المستهدفة، بأنها تقوم بنشر إعلان خاص بحاجتها للوظيفة في الصحف اليومية، ثم تســتقبل المرشــحين المؤهلين والمتطابقة طلباتهم مع الوظيفة، وتجري مقابلة المؤهلين، ثم يتم إبلاغ المرشح بالإيجاب أو الرفض مع بيان الأسباب.

في حين أفادت الجمعية الأرذوكســية بأن التوظيف لديها يتم عقب عقــد امتحان للمرشــحين المؤهلين للوظيفــة، حيث يتم اختيــار الأفضل، كما يتم إبلاغ المتقدمــين للامتحان هاتفيا بالإيجاب أو الرفض مع توضيح الأسباب.

6: المعايير التي تحتكم لها الجمعية إذا ما قدمت تمويل مالي للغير

يتضــح من العينــة المختارة تلقي 60% منهــا لتمويل ومنح خارجيــة، في حين يقدم حوالي 40% منها لمنح ومســاعدات تمويلية وهي جمعية أكسفام البريطانية وجمعية كونوراد أديناور وجمعية إنقاذ الطفل الســويدية وجمعية مديكو انترناشــونال وجمعية الدياكونية وجمعية منظمة التعاون من أجل السلام.

وبســؤال هذه الجمعيات عن طبيعة المعايير التي تحكم تقديمها للمنح، تبين لنا بأن جميع الجمعيات تنطلق بالأساس في تمويل أي مشــروع أو جهة من مدى تماشــي أهداف ورؤية المؤسســة الطالبة للدعم مع أهداف ورؤية جهة التمويل.

وعلــى صعيد كيفيــة اختيار متلقي التمويــل افادت كل من جمعية مديكو انترناشــونال، وجمعية منظمة التعاون من أجل الســلام، بــأن الاختيار يتــم من خلال المفاضلة بين المشــاريع المقدمة بناءا على نقاش داخلي للفريق المشرف على التمويل.

كما افادت جمعية أكســفام بوجــود إجراء داخلي يتم اعتماده لقبول المشــروع وتمويله، حيــث يتم في العادة دراســة المنطقة المســتهدفة، وإجراء مســح وزيارة ســكان المنطقة المســتهدفة للحصــول على معلومــات كافية حول مدى الجــدوى والفائدة المتوقعــة من المشــروع، وفي حال كانت نتيجة المســح لصالح المشروع يتم تمويله.

وباختصــار لا توجد معاييــر قاطعة وواضحة يتــم اعتمادها بشــكل ثابت وإنما تخضع السياسة التمويلية لتوجهات ورغبة الجهة المقدمة له ولمدى قناعتها بجدوى التمويل.

وحول مدى مراعاة واحترام الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين، لقواعد واسس الشفافية والمساءلة، يمكننا القول:-

1. اغفال اغلب الجمعيات الاجنبية العاملة في فلسطين لهذه المبادىء بدليل عدم احترامها ومراعاتها للمتطلب الأساسي لعملها ألا وهــو الالتزام باحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلســطينية رقم 1 لسنة 2000، ومن ثم عدم ممارســتها لعملها قبل اســتنفاذ تسجيل فروعها ومؤسساتها لدى الجهات الفلسطينية المختصة.
2. عدم نشــر أغلــب الجمعيات الأجنبية المنتظــم لتقاريرها الادراية والمالية، ومن ثم منح المواطنين والمســتفدين من خدماتها لحــق وفرصة الاطلاع علــى المعلومات المتعلقة بأنشــطتها وخدماتها وموازناتها وكيفــة صرفها وكيفية اختيار المســتفيدين من خدماتها، بل ويتضح من فحص عدد عشــوائي مــن مواقع بعــض المؤسســات الأجنبية العاملة في فلسطين:

- عـدم تقديم هذه المؤسسـات لمعلومـات وافية عن طبيعة أهداف وسـير عمل هذه المؤسسات وتكتفي بتقديم نظرة عامة ""overview حول عملها.
- اكتفت هذه المؤسسات بتقديم سرد شامل لانجازاتها دون العوائق والإخفاقات.
- لـم تتعـرض هـذه المؤسسـات لتقـديم تغذيـة راجعـة "feedback" حول مشاريعها وجدواها ومقدار ما تحققه من تنمية(16).
- لا يتـم تقديم تقارير وافيـة حول موازناتها وفقط يكتفى بذكر مجمل ما تم انفاقه بشـكل عام وعبر فترات زمنية واسـعة ويلاحظ ذلك على موقع usaid"" تحديدا، حيث يلخص هذا الموقع أداء هذه المؤسسـة بتقديمها منذ توقيع إعـلان المبادئ واتفاقيات أوسـلو بدءا من شـهر أيلول 1993 ولغايـة العام 2007، لحوالـي 1.7 مليار دولار أمريكـي لتنفيذ برنامج تنمية فـي الضفة الغربية وغزة، تمثلت في:

التنمية الاقتصادية	256,299,136
الديمقراطية والحكم	229,055,235
الصحة والمساعدات الإنسانية	160,930,738
التعليم والشباب	64,068,708
المياه والصرف الحي والبنية التحتية	733,592,744
غيـر ذلـك (التحويـل النقـدي للسـلطة الفلسطينية، وكالة الغوث، ودعم البرنامج)	294,994,331
المجموع للضفة الغربية وغزة	1,738,940,892

لا تتوفـر معلومات علـى مواقع الكثير من المؤسسـات حول معايير تقديمها للمسـاعدات أو المنح أو القروض ويتضح ذلك من فحص مواقع بعض المؤسسات وتحديدا:

- US Agency for International Development – Palestine
  Humanitarian assistance for Palestine. Providing personnel and expertise to assist in disasters or complex emergency situations that may occur in Palestine.
  Domain: usaid.gov
- Canadian Palestinian Foundation of Quebec
  Website of the Canadian Palestinian Foundation of Quebec.
  Domain: cpfq.org
- Near East Foundation (NEF) – Palestine
  Helping people to reduce poverty and conflict in Palestine.
  Domain: neareast.org
- American Friends Service Committee (AFSC), Palestine
  Website of the American Friends Service Committee (AFSC) regional office in Palestine.
  Domain: afsc.org

(16) –تم استخلال هذه المعطيات من خلال مسح لعينة عشوائية شملت 25 موقع الكتروني للجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين.

خاتمة وتوصيات

يتضح من واقع عمل ووجود الجمعيات الأجنبية في فلسطين، وجود العديد من الثغرات والنقائص على صعيد واقع عمل هذه المؤسسات، ويمكننا في هذا الصدد حصر وتحديد أهم هذه الثغرات كما يلي:

1. ممارسة قسم كبير من هذه المؤسسات لعملها دون تسجيل لدى الجهات الرسمية الفلسطينية.
2. إهمال المؤسسات الرسمية الفلسطينية لدورها وصلاحياتها في إجبار المؤسسات الأجنبية العاملة على احترام ومراعاة القوانين الفلسطينية الناظمة لعمل الجمعيات الأجنبية.
3. غياب الرقابة الفعلية على عمل المؤسسات الأجنبية المسجلة، من قبل وزارة الداخلية بوصفها الوزارة المختصة بتسجيل ومتابعة عمل الجمعيات الأجنبية.
4. عدم ممارسة ديوان الرقابة المالية والادارية للرقابة الفعلية على المؤسسات الأجنبية العاملة في فلسطين.
5. غياب التنسيق والتكامل بين المؤسسات الفلسطينية وخصوصا بين وزارة الاقتصاد ووزارة الداخلية، اذ رغم وجود تشريع فلسطيني خاص بالجمعيات الخيرية والأهلية لم تزل العشرات من المؤسسات الأجنبية مسجلة كشركات غير ربحية.
6. عدم وجود توثيق واضح ودقيق لدى وزارة الداخلية بشأن الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين.
7. غياب المساءلة والملاحقة الجزائية للجمعيات غير الملتزمة بالتشريعات المحلية والعاملة دون أي سند قانوني.
8. انتهاك الجهات الرسمية الفلسطينية لمبدأ سيادة القانون، واشتراكها في تقويض وضرب الزامية التشريع، جراء السماح لبعض الجمعيات الأجنبية لاعتبارات سياسية وتمويلية بالعمل على وجه مخالف للقانون وتغطية تجاوزها لأحكامه.

وبشأن طبيعة التوصيات التي نرى وجوب إعمالها وتنفيذيها لضمان تصويب واقع ووضع الجمعيات الأجنبية:

1. نشر وزارة الداخلية لإنذار قانوني بالصحف المحلية ووسائل النشر المتاحة يقضي بدعوة جميع الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين الى تصويب أوضاعها وتسجيل فروعها خلال فترة زمنية محددة، والنص على الملاحقة الجزائية والمدنية لكافة الجمعيات التي تتجاهل هذا الإنذار.
2. الزام مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية والجمعيات الفلسطينية المحلية ومؤسسات القطاع العام والخاص الفلسطيني، بعدم التعامل مع أي جمعية أجنبية غير مسجلة.
3. ان الدفاع عن النزاهة والشفافية في عمل القطاع الأهلي مسؤولية الجميع ولهذا نرى وجوب تشكيل لجنة مختلطة من وزارة الداخلية وديوان الرقابة ومؤسسات المجتمع المدني لدراسة واقع عمل الجمعيات الأجنبية ووضع الحلول والآليات لتصويب أوضاعها.
4. ممارسة ديوان الرقابة لدوره الفعلي في الرقابة على الجمعيات الأجنبية العاملة، لحملها على احترام التزاماتها القانونية.
5. احترام الجهات الفلسطينية الرسمية لقواعد الاختصاص من خلال امتناع أي جهة حكومية عن التعامل أو تقديم تسهيل لأي جمعية كانت قبل استنفاذها لمتطلبات التسجيل القانوني، وحصر متابعة ومراقبة هذه الجمعيات فقط بوزارة الداخلية وديوان الرقابة استنادا للقوانين الفلسطينية.
6. رفض وزارة الاقتصاد الوطني تسجيل أي جمعية كشركة غير ربحية، والزام هذه الشركات بواجب وضرورة تصويب اوضاعها من خلال التسجيل كجمعيات اجنبية لدى وزارة الداخلية.
7. ضرورة مراجعة السلطة الوطنية الفلسطينية لسياستها حول الجمعيات الاجنبية العاملة ودراسة وتقييم دور وأثر عمل بعض الجمعيات على التنمية في فلسطين.
8. إصدار السلطة التنفيذية الفلسطينية للائحة تنفيذية خاصة بعمل الجمعيات الاجنبية في فلسطين.
9. اهتمام وزارة الداخلية الفلسطينية الجاد بالجمعيات الاجنبية من خلال دعم وجود دائرة مختصة بعمل الجمعيات الأجنبية وتخصيص ما يلزم من كادر إداري لمتابعة عمل الجمعيات الأجنبية.
10. تفعيل الجهات الفلسطينية المختصة لإجراءات المساءلة للجمعيات غير الملتزمة بمقتضيات القانون الفلسطيني وشروطه المتعلقة بوجوب التسجيل وحظر ممارسة أي جمعية لنشاطها قبل ذلك.

الملاحق

ملحق (1)

نصوص مختارة من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، واللائحة التنفيذية بشأن قانون الجمعيات، بشأن تسجيل الجمعيات الأجنبية.

1 - **نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000/ الجمعيات الخيرية والهيئات الأجنبية:**

مادة (34) طلب فتح فروع

وفقاً لأحكام القانون: لأية جمعية أو هيئة أجنبية أن تتقدم بطلب للوزارة لفتح فرع أو أكثر لها في الأراضي الفلسطينية للقيام بأية خدمات اجتماعية شريطة أن تنسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته على أن يتضمن طلب التسجيل، اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها وأغراضها الأساسية وأسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم وكيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله أو انسحابها بما لا يتجاوز الشهرين من تاريخ قبول الطلب. تقوم الوزارة بالاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيما يتعلق بطلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية.

مادة (35) التبليغ عن التغييرات في بيانات الفروع

على المسؤولين عن أي فرع من فروع الجمعيات أو الهيئات الأجنبية أن يبلغوا الوزارة بكل تغيير يطرأ على البيانات الخاصة بالفرع الذي يديرونه وذلك خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ التغيير.

مادة (36) تقارير الفروع السنوية

يقدم كل فرع من فروع الجمعيات أو الهيئات الأجنبية للوزارة تقريراً سنوياً عن أعماله بما في ذلك المبالغ التي أنفقها في تنفيذ أعماله.

2 - **نصوص اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 (قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003).**

المادة (24) الجمعيات الأجنبية

1. الجمعيات الأجنبية هي التي يقع مركزها الرئيس خارج الأراضي الفلسطينية، أو أغلبية عدد أعضائها من الأجانب.
2. يشترط في كل جمعية أجنبية تقوم بأية خدمات اجتماعية داخل الأراضي الفلسطينية التسجيل لدى الوزارة لفتح فروع لها داخل هذه الأراضي.
3. تقدم الجمعية الأجنبية طلب تسجيلها لدى الوزارة على الطلب المعد لذلك.
4. لا تنطبق أحكام هذه المادة على الهيئات الدبلوماسية التي تقوم بأنشطة اجتماعية.

المادة (25) محتوى الطلب

يجب أن يحتوي طلب تسجيل الجمعية الأجنبية على المعلومات الآتية:

1. اسم الجمعية الأجنبية.
2. عنوان مركزها الرئيس، إن وجد.
3. عنوان وأسماء مؤسسي الفرع أو الجمعية.
4. جنسيات المؤسسين.
5. عنوان وأسماء أعضاء مجلس إدارتها.
6. أهداف الجمعية.
7. نشاط الجمعية الأساسي.
8. أسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم.
9. كيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله، أو انسحاب الجمعية الأجنبية.

المادة (26) ملحقات الطلب

يلحق بالطلب الوثائق الآتية:

1. إثبات تسجيل الجمعية الأجنبية خارج الأراضي الفلسطينية.
2. ثلاث نسخ من النظام الأساسي باللغة العربية موقعة من ثلاثة من أعضاء اللجنة التأسيسية.
3. صورة عن جوازات سفر المؤسسين.
4. شرح موجز من قبل المؤسسين كيف أن الخدمات التي تقدمها الجمعية تنسجم مع مصالح الشعب الفلسطيني.

المادة (27) اثبات الجنسية الأجنبية

لغايات اللائحة التنفيذية، يعتبر إثباتا كافيا للجنسية الأجنبية إبراز جواز السفر الأجنبي، و/ أو تزويد صورة عنه.

الباب الخامس
السجلات التي تحتفظ بها الدائرة

المادة (36) السجلات التي تحتفظ بها الدائرة

تحتفظ الدائرة بالسجلات الآتية:

1. سجل عام للجمعيات المحلية والأجنبية التي تم تسجيلها، يحتوي المعلومات الآتية:
   أ. أسماء الجمعيات.

ب. مراكز نشاطها.
ت. أهدافها.
ث. أية معلومات أخرى تراها الدائرة ضرورية لإطلاع ذوي الشأن عليها.

2. سجل بالجمعيات التي تم رفضها يحتوي أسماء هذه الجمعيات، وأسماء مؤسسيها، وأغراضها، وأسباب وتاريخ رفضها.
3. سجل تقيد فيه طلبات التسجيل بأرقام متسلسلة تبعا لتاريخ تقديمها.

المادة (37) الاطلاع على السجلات

1. يحق للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الإطلاع على السجلات المنصوص عليها في المادة 36.
2. يتم الإطلاع على السجلات وفق طلب يقدم على النموذج المعد لذلك.
3. يجب ألا تؤدي الإجراءات الإدارية التي تضعها الدائرة لتنظيم الإطلاع على السجلات إلى إعاقة أو تعطيل هذا الحق.
4. يمنح حق الإطلاع بشكل تلقائي عند تقديم الطلب المذكور.
5. يمكن للوزير تقرير رسوم رمزية مقابل الإطلاع على السجلات.

ملحق (2)

بعض الجمعيات الأجنبية غير المسجلة

الرقم	اسم الجمعية	اسم الممثل	عنوان فرع الجمعية
1	CISS-Cooperazione Internazionale Sud Sud	فاليريا مورو	القدس
2	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli -CISP	لويزا رويدا	القدس/وادي الجوز
3	Forum Ziviler Friedens Dents (forum ZFD)	سوزاني دراك	القدس
4	Friedrich-Ebert- Stiftung (FES)	كنوت دفليفنس	القدس
5	Friedrich – Naumann Foundation for Liberty (FNF)	هانس جورجي فليك	القدس
6	Hager Center	سيريال كالامي	نابلس
7	Hammer Forum EV	باسم هالك	القدس
8	International Christian Committee for the Relief of Arab Rrefugees	رمزي زنانيري	القدس
9	Italian Consortium of Solidarity	باربرا ليلوي	رام الله / القدس
10	Kvinna till Kvinna Foundation (woman to woman -sweden)		القدس
11	Lutheran World Federation World Service -LWF	مارك برون	القدس
12	Mundubat		القدس
13	Norwegian Peoples Aid-NPA	كرستين بليك اولسن	غزة/ الرمال
14	Les Oeuvres Hospitaliers Francaise de lorde de Malte (OHFOM)	جاكوس كيوتجن	بيت لحم
15	Le Reseau de Cooperation Decentralisee Pour La Palestine	ياسر عبد	رام الله
16	Solidaridad Internacional	فينيسى بوسانجر	القدس
17	Sternberg – Star Mountain Rehabilitation Center , Moravian Church	رويدا معروف خوري	رام الله
18	Swedish International Relief Association – SIRA	ليوريتا توبمي سلوى حميدا	بيت لحم /أريحا
19	UCODEP-Unity and Cooperation for Develop-ment of Peoples	ستيفانو بالدين	القدس
20	Volontariato Internazionale Per Lo Sviluppo-VIS	سارة فوستنلي	بيت لحم

الرقم	اسم الجمعية	اسم الممثل	عنوان فرع الجمعية
21	CHFinternational	لانا أبو حجلة	مكتب نابلس
22	The Ford Foundation	جودي بارسولو	Middle east regional office
23	National Democratic institute-NDI	ميشيل مورفي	القدس
24	The Palestine Children Relief Fund	سهاد سمارة	مكتب رام الله
25	Search for Common Ground	سهيل رسول او شرون روسين	مكتب القدس
26	Agency for Relief , Development and Conflict Resolution (ARDCR)	كيري ابوت	القدس
27	Arab Student Aid International	عدنان عبيدات	الخليل
28	Human Appeal International	إبراهيم راشد	الضفة الغربية
29	International Planned Parenthood Federation (IPPF)	عرفات الهدمي	القدس
30	International Solidarity Movement		رام الله
31	International Women's Peace Service		نابلس
32	Friedrich Naumann Stiftung	سليمان ابو دية	القدس

كشف بأسماء فروع الجمعيات الأجنبية غير مسجلة التي تم الاتصال بها من قبل وزارة الداخلية

الرقم	اسم الجمعية	رد الجمعية	رقم الهاتف
1	Handicap Iinternational	لم يتجابوا معنا بعد الاتصال بهم من أجل الحضور للتسجيل	02-6261691 02-2299973
2	Konrad – Adenauer-Stiftung(KAS)	لم يتجاوبوا	02-2404305/6
3	Centro Regionale Dintervento Per La Cooperazione(CRIC)	لم يتجاوبوا	08-2866753 02-6284418
4	Hann Seidel Stiftung	أخذوا طلب تسجيل فرع الجمعية منذ أربعة أشهر ولم يأتي رد إلى الآن	04-2502040
5	Mennonite Central Committee(MCC)	لم يتجاوبوا	02-6276931
6	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei(CISP)	لم يتجاوبوا	02-6273920
7	Gruppo Di Volontariato Civile(GVC)	لم يتجاوبوا	02-6289235 02-2290396
8	Association for Peace	لم يتجاوبوا، تم الاتصال بهم أكثر من مرة	02-6260275
9	Diakonia	لم يتجاوبوا	02-5322972
10	Pontifical Mission	لعدم الاستجابة على الاتصالات تم إرسال فاكس لهم بضرورة التسجيل	02-6272126
11	Deir Yassin Remembered	لعدم الاستجابة على الاتصالات تم إرسال فاكس لهم	0544906457 0546565631
12	Merlen	لم يتجاوبوا	02-2957846

إعداد الباحث: أ. ناصر الريس

إشراف: د. عزمي الشعيبي / مفوض ائتلاف أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

رام الله: عمارة الريماوي – ط1 شارع الارسال
ص.ب 69647، القدس 95908
هاتف: 2989506/2974949 2 972+، فاكس: 2974948 2 972+

غزة: شارع الحلبي – متفرع من شارع ديغول
هاتف: 2884767 8 972+، فاكس: 2884766 8 972+

website: www.aman-palestine.org • e-mail: aman@aman-palestine.org

---

برنامج أمان، بدعم مشكور من حكومتي النرويج وهولندا