



مركز الميزان لحقوق الإنسان

ورقة موقف حول

التعميم رقم (1) لسنة 2016م الصادر عن دائرة الجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية حول عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

ديسمبر/كانون الأول - 2016

مقدمة

إن إخضاع عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية إلى الرقابة الإدارية المطلقة من قبل السلطة التنفيذية من شأنه أن يقوض جوهرها التأسيسي القائم على حرية عملها وتكوينها في حدود ما كفله لها القانون، وينطوي الأمر أيضاً على مخالفة مضمونها القائم على عدم تبعيتها للسلطة التنفيذية، وذلك استناداً إلى مقاصد المشرع الفلسطيني في المادة الأولى من قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والتي نصت على أنه: "للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون"، كما يشكل احترام محددات القانون من قبل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والسلطة التنفيذية إحدى الضمانات الرئيسية في الوصول إلى الأهداف السامية التي تأسست لصالحها الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

لقد أصدرت دائرة الجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية في قطاع غزة بداية شهر يناير/ كانون الثاني 2016م، تعميماً موجهاً إلى الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، يتضمن جملة من الإجراءات كوجوب التنسيق معها بخصوص أنشطتها، كما أوجبت على أي جمعية غير حاصلة على شهادة تسجيل مهني من وزارة الشؤون الاجتماعية ضرورة التوجه إلى دائرة الجمعيات لتقديم طلب تسجيل، والالتزام بتقديم التقريرين الإداري والمالي خلال موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية، كما يتوجب على كافة الجمعيات والهيئات الأهلية إبلاغ دائرة الجمعيات في الوزارة عند جمع التبرعات العينية أو النقدية سواء كانت داخلية أو خارجية، بالإضافة إلى متطلبات أخرى تأتي الورقة على ذكرها لاحقاً.

تتناول الورقة الموقف القانوني الذي خلص إليه مركز الميزان لحقوق الإنسان في هذا الشأن، وفي إطار سعيه المتواصل نحو تعزيز واحترام مبدأ سيادة القانون وصيانة متطلبات احترام حقوق الإنسان.

أولاً/ حيثيات التعميم

- تستعرض الورقة حيثيات كما وردت في التعميم الصادر عن دائرة الجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية، من أجل التعرض بعد ذلك إلى التأصيل القانوني وأبرز الملاحظات القانونية التي سجلها المركز في هذا الجانب، حيث ينص التعميم على الآتي:
- 1- التنسيق المسبق مع دائرة الجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية ومديرياتها المنتشرة في محافظات القطاع وذلك بإرسال كتاب مرفق معه كشوفات الأسماء المرشحة للاستفادة من المساعدة على ملف اكسل لفحصها واستبعاد الأسماء التي لا تنطبق عليها شروط الاستحقاق وضرورة ختم الكشف قبل التوزيع من الوزارة.
 - 2- أي جمعية غير حاصلة على شهادة تسجيل مهني من وزارة الشؤون الاجتماعية ضرورة التوجه إلى دائرة الجمعيات لتقديم طلب التسجيل.
 - 3- إن هذا التعاون والتنسيق المسبق من شأنه أن يوحد الجهود وأن يحقق المصلحة العامة في تطوير العمل الاجتماعي والخيري والنهوض بعملية التنمية الاجتماعية.
 - 4- ضرورة إبلاغ الوزارة باجتماعات الجمعية العمومية (العادي وغير العادي) الخاصة بجمعيتكم.
 - 5- الالتزام بتقديم التقريرين الإداري والمالي خلال موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية.
 - 6- يجب إبلاغ دائرة الجمعيات في الوزارة عند جمع التبرعات عينية أو نقدية سواء كانت داخلية أو خارجية.

ثانياً/ التأصيل القانوني والملاحظات المسجلة

تتناول الورقة التأصيل القانوني للتعميم من خلال القانون الناظم له، كما تتطرق إلى الاستنتاجات التي خلُصت إليها على النحو الآتي:

بدايةً يعتبر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000م، و اللائحة التنفيذية الصادرة عن قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م، هما الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات والهيئات الأهلية، واستناداً إلى القاعدة القانونية العامة التي تفيد بأن أي لائحة تنفيذية أو قرار إداري يصدر يجب أن يكون مفسر ومكمل للقانون وليس مخالف أو يستحدث مواد قانونية جديدة عليه، واستناداً إلى القانون أنف الذكر نورد الملاحظات التي سجلها مركز الميزان تجاه بنود التعميم وعلى نحو متسلسل كالآتي:

- 1- لقد خالف البند الأول من التعميم المادة (8) من قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي نصت على أن: "تقوم علاقة الجمعيات بالوزارات المختصة على أساس من التنسيق والتكامل لما فيه الصالح العام"، وليس العمل على استبعاد أسماء المستفيدين الذين لا تنطبق عليهم الشروط غير المعروفة للجمعية، مما يعتبر أيضاً إحدى أشكال التدخل في إدارة عملها، كما أن تلك الصلاحيات مناطة بمجلس إدارة الجمعية.
- 2- إن وزارة الداخلية لا تسمح بتسجيل أي جمعية دون موافقتها على عمل الأخيرة، حيث يتم تعديل أو شطب أي غاية أو عمل ورد في النظام الداخلي لها قبل التسجيل، وبالتالي لا داعي لإعادة التسجيل المهني الوارد في التعميم، كما أن مصطلح التسجيل المهني لم يرد ذكره في القانون الناظم أو في اللائحة التنفيذية، والذي ورد هو ما نصت عليه

المادة (3) من قانون الجمعيات: " تنشئ الوزارة (وزارة الداخلية) دائرة تعنى بشؤون تسجيل الجمعيات والهيئات بالتنسيق مع الوزارة المختصة وتحفظ الدائرة لغايات تنفيذ هذا القانون بما يلي : سجل تقيد فيه طلبات التسجيل بأرقام متسلسلة تبعاً لتاريخ تقديمها، وسجل عام لجميع الجمعيات والهيئات التي تم تسجيلها مدون فيه أسماء ومراكز نشاطها وأهدافها وأية معلومات أخرى تراها الدائرة ضرورية لذوي الشأن للاطلاع عليها. "

3- إن الوزارة المختصة في هذه الحالة هي وزارة الشؤون الاجتماعية والتي باستطاعتها مطالبة وزارة الداخلية بالسجل الخاص بالجمعيات التي يتقاطع عملها مع عمل وزارة الشؤون الاجتماعية وفقاً للقانون، دون حاجة لأن يكون هناك تسجيل جديد، كما يعطي هذا التعميم سلطة تقديرية لوزارة الشؤون الاجتماعية بمنح هذا التسجيل من عدمه ومن ثم وقف عمل الجمعية والتي هي في الأصل حاصله على التراخيص اللازمة قبل مباشرة عملها.

4- لقد طالب التعميم من خلال البند الرابع الجمعيات الخيرية بضرورة إبلاغ الوزارة باجتماعات الجمعية العمومية (العادي وغير العادي) الخاصة بها، وذلك خلافاً لما نصت عليه المادة (18) من القانون الناظم والتي حددت اختصاصات مجلس إدارة الجمعية، التي من ضمنها دعوة الجمعية العمومية لجلسة عادية وغير عادية للاجتماع وتنفيذ قراراتها طبقاً لأحكام القانون، الأمر الذي يعتبر مصادرة لحق مجلس الإدارة في إدارة الجمعية واعتداء على صلاحياتها بشكل غير مشروع والتدخل في إدارة عمل الجمعية خلافاً للقانون الذي لم يرد في نصه ما يفيد بضرورة إبلاغ الوزارة باجتماعات الجمعية العمومية.

5- طالبت دائرة الجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية من خلال البند الخامس الالتزام بتقديم التقريرين الإداري والمالي خلال موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية، وهذا ما أكدت عليه المادة (13) من قانون الجمعيات، وهو المعمول به حالياً.

6- طالبت دائرة الجمعيات من خلال البند السادس الوارد في التعميم بأنه يجب إبلاغ دائرة الجمعيات في الوزارة عند جمع التبرعات عينية أو نقدية سواء كانت داخلية أو خارجية، وهذا ما أكدت عليه المادة (33) من القانون الناظم والتي نصت صراحةً على إشعار الوزارة المختصة، وفي هذا الشأن يؤكد المركز أيضاً على وجوب احترام المادة (6) من القانون نفسه في سبيل التثبيت من آليات صرف التبرعات التي نصت على أنه: "تتولي الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للتثبيت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للتثبيت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي .

كما نصت المادة (13) من القانون نفسه على أنه: "تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مقربين من الجمعية العمومية: أ. سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم، ب. مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة حسب الأصول المحاسبية المعمول بها.

ثالثاً: التوصيات

يرى مركز الميزان لحقوق الإنسان أن القانون الناظم لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية يحتوي على جملة من الآليات والأدوات التي تكفل تمكين الوزارة (وزارة الداخلية) والوزارة المختصة (التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها) من الدور الرقابي على عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، دون المساس بحرية عملها وفقاً لما حدده القانون، وينبغي على الجهات ذات العلاقة الالتزام بمحدداته، ويؤكد على أن هذه الالتزامات متكاملة بين الجمعية والوزارة والوزارة المختصة.

كما يسجل اعتراضه على ما جاء في التعميم ويرى أنه نوعاً من الرقابة الإدارية المطلقة التي لا تتسجم مع مقاصد القانون.

وعليه ولكل ما سبق ذكره يوصي مركز الميزان دائرة الجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية بإصدار قرار بإلغاء التعميم المذكور، وذلك لمخالفته الواضحة والصريحة لنصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000م، واللائحة التنفيذية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م، والذي بدوره يفضي إلى إفراغ العمل الخيري من مضمونه مع التأكيد على دعوة المركز إلى ضرورة احترام مبدأ سيادة القانون من خلال التقيد بالنصوص الواردة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

انتهى