



المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء

«مساواة»

دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

دراسة تحليلية نقدية من منظور

قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني

رقم (1) لسنة 2000

Palestinian Center For The
Independence Of The Judiciary
And The Legal Profession
"MUSAWA"

المركز الفلسطيني لاستقلال
المحاماة والقضاء
«مساواة»

جمعية أهلية غير حكومية مستقلة، تأسست بتاريخ 2002/3/18 بمبادرة من محامين وقضاة سابقين وشخصيات اجتماعية، أخذت على عاتقها تكريس جهدها لتعزيز ضمانات استقلال القضاء والمحاماة تشريعاً ومنهجاً وسلوكاً، عن طريق رصد وتوثيق ومراقبة ومعالجة كافة العوائق الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية والتشريعية، التي تحول دون التطبيق السليم لمبدأ سيادة القانون، وتعيق تفعيل عناصر ومقومات ومضامين استقلال القضاء والمحاماة وذلك بالطرق والوسائل القانونية.

مجلس إدارة مساواة

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| رئيس مجلس الإدارة | - المحامي يوسف بختان |
| نائب رئيس مجلس الإدارة | - المحامي ياسر جبر |
| أمين السر | - المحامية فايزة الشاويش |
| أمين الصندوق | - الأستاذ سمير البرغوثي |
| عضو | - المحامي فهد الشويكي |
| عضو | - المحامي غسان مساد |
| عضو | - المحامي نضال أبو فرحة |
| عضو | - المحامية رنا واصف |
| عضو | - المحامية شيرين شعراوي |

الرئيس التنفيذي المحامي إبراهيم البرغوثي

البيرة - البالوع- شارع المحاكم
مكتب غزة - شارع الجلاء،
تلفون: 0097022424870
برج الجلاء «الطابق الرابع»
فاكس: 0097022424866
تلفاكس: 00970 8 2864206
بريد الكتروني: musawa@musawa.ps
صفحة الكترونية: www.musawa.ps

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز

تشرين ثاني 2013

الرؤية:

من أجل دولة العدالة و سيادة القانون في فلسطين.

الرسالة :

المساهمة في بناء الدولة من خلال تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون والدفاع عن استقلال القضاء وتعزيز مهنة المحاماة .

الاهداف :

1. المساهمة في الحد من انتهاك حكم القانون
 - التأثير على المشرع الفلسطيني والإرتقاء بمستوى قوانين منظومة العدالة
 - رصد وتوثيق ومتابعة إنتهاكات حكم القانون
2. المساهمة في تعزيز ثقافة إحترام سيادة القانون
 - تطوير قدرات ومهارات العاملين في منظومة العدالة
 - تثقيف العاملين في مؤسسات وفعاليات المجتمع المدني في مجال العدالة والحكم الرشيد
3. الإستثمار في البناء المؤسسي
 - تحقيق الكفاءة الإدارية والتشغيلية للمؤسسة
 - تحسين فرص الإستقرار المالي للمؤسسة
 - تعزيز الاتصال والتواصل الداخلي والخارجي

هذا الاصدار لا يعبر بالضرورة عن رأي المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء " مساواة " والجهة الداعمة له ، وهو لا يعدو توصيفا لواقع الحال.

يهدف هذا الاصدار الى التعريف بشكل موجز وعام بموضوعه ، ولا يغني عن مزيد من البحث في الكتب الفقهية والعودة الى السوابق القضائية.

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة
والقضاء "مساواة"
تشرين ثاني 2013

قائمة المحتويات

- 7..... تقديم
- 8..... مقدمة:
- 11..... **المطلب الأول:** الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والانضمام إليه
- 11..... الفرع الأول: الحق في تشكيل الجمعيات والهيئات حق مكفول
- 12..... أولاً: المواثيق الدولية
- 14..... ثانياً: التشريعات الفلسطينية
- 21..... **المطلب الثاني:** حقوق الجمعيات وواجباتها
- 21..... الفرع الأول : حقوق الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
- 22..... أولاً: تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة
- 25..... ثانياً: إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل
- 28..... ثالثاً: الاعفاء الضريبي والجمركي
- 32..... الفرع الثاني : واجبات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
- 32..... أولاً: الاحتفاظ بالسجلات المالية والإدارية
- 35..... ثانياً: إيداع بيان بكل تغيير أو تعديل
- 41..... **المطلب الثالث:** إدارة شؤون الجمعية أو الهيئة
- 41..... الفرع الأول : مجلس الإدارة
- 42..... أولاً: تكوين مجلس الإدارة
- 46..... ثانياً: اختصاصات مجلس الإدارة
- 48..... ثالثاً: اجتماعات مجلس الإدارة

- 53..... الفرع الثاني - الجمعية العمومية
- 54..... أولاً: تكوين الجمعية العمومية
- 57..... ثانياً: اختصاصات الجمعية العمومية
- 58..... ثالثاً: اجتماعات الجمعية العمومية
- 65..... **المطلب الرابع:** الشؤون المالية للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
- 65..... الفرع الأول : مصادر أموال الجمعيات وممتلكاتها وتدابير حمايتها
- 66..... أولاً: مصادر أموال الجمعيات وممتلكاتها
- 71..... ثانياً: تدابير حماية أموال الجمعيات وممتلكاتها
- 77..... الفرع الثاني : حل الجمعية الخيرية وتصفية أموالها
- 78..... أولاً: طرق حل الجمعية أو الهيئة
- 82..... ثانياً: تصفية أموال الجمعية أو الهيئة
- 84..... النتائج والتوصيات
- 84..... النتائج:
- 85..... التوصيات:
- 85..... أولاً: توصيات تخص التشريع:
- 86..... ثانياً: توصيات عامة:
- 87..... قائمة المصادر والمراجع

تقديم

اثر اعلان ديوان الرقابة المالية والادارية عن احواله 11 ملفاً تنطوي على تهم فساد منسوب ارتكابها لمسؤولين في مؤسسات مجتمع مدني تتضمن تهم بالفساد تشمل مصاريف ورواتب وهمية واستغلال الوظيفة والمنصب لمنافع شخصية واختلاس وتزوير بيانات مالية وصرف اموال لغير الغايات التي خصصت لاجلها وتضخم المصاريف الادارية والتي وصلت لدى بعض المؤسسات الى 75% من حجم موازنتها العامه وارتفاع رواتب وامتيازات عدد ممن يحتلون مناصب تنفيذية عليا وعدم مراعاة مبدأ عدم جواز تضارب المصالح في عضوية بعض المؤسسات سواء في مجالس ادارتها او ادارتها التنفيذية.

كما كشف التقرير عن التضخم في عدد مؤسسات المجتمع المدني العاملة في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية) اذ بلغ 2750 مؤسسة محلية و190 مؤسسة اجنبية، كما كشفت تقارير الدائرة القانونية في دائرة الجمعيات في وزارة الداخلية عن تطابق قي اهداف وبرامج وانشطة مؤسسات عديدة بحيث يكاد الاختلاف الوحيد بينها في الاسم فقط.

كل ذلك حمل المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" على تكليف المحامي احمد دبالح بصفته خبيراً قانونياً متخصصاً في قانون الجمعيات الاهلية الساري المفعول ولائحته التنفيذية وعلى اطلاق الكاف بعمل مؤسسات المجتمع المدني، باعداد دراسة حول دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية، استناداً الى واقع الحال بهدف تسليط الضوء على القصور التشريعي بأمل قيام اصحاب القرار وذوي العلاقة الرسميين والاهليين على السواء بالوقوف على تلك النواقص والثغرات والهنات القانونية لمعالجتها بالتعديل او الحذف او الاضافة بما يوفر بنية تشريعية تسهم في تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني وتحترم استقلاليتها وفي ذات الوقت تعمل على الحد من احتمالات تفشي الفساد في عمل مؤسسات المجتمع المدني وتمكن من محاربهه والحد من نتائجه الخطيرة سعياً وراء تعزيز ثقة المجتمع والمواطن باهمية وجود وعمل مؤسسات المجتمع المدني كشريك اساس في بنية نظامنا القانوني والسياسي وحاجة مجتمعنا لتنمية مستدامة اثبتت التجربة الدولية ان تحقيقها يستدعي ويتطلب دور فاعل ونزيه لمؤسسات المجتمع المدني.

اننا في المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" نأمل ان تشكل هذه الدراسة مدخل لوضع الاصبغ على الجرح ومناسبة لرفع الصوت لاجراء التدخل التشريعي والتعديل القانوني الملائم بصفته مطلباً وحاجة وطنية ومجتمعية لا تحتمل التأخير واسهاماً حقيقياً في مكافحة ناجعة للفساد وصولاً الى دولة فلسطين الخالية من الفساد والله من وراء القصد.

دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

دراسة تحليلية نقدية من منظور
قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني
رقم (1) لسنة 2000

المحامي: أحمد دبالح

مقدمة:

تحظى الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية باهتمام كبير، لما تلعبه من دور مهم في المجال التنموي، ويلحظ المراقبون هذا الاهتمام، من خلال المؤتمرات وورشات العمل، التي تشارك فيها هذه الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وفي أفراد بنود خاصة بها في البرامج الدولية والإقليمية المختلفة، وكذلك فإن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين، تشكل جزءاً مهماً من مركبات المجتمع الفلسطيني، ومكوناً رئيسياً من مكونات البنية التنظيمية له، لما لها من دور مهم في عملية التنمية في فلسطين.

وقد تجسدت شرعية وجود الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ونشاطاتها؛ بإصدار قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000⁽¹⁾، الذي ينظم عملها، الأمر الذي حدا بنا إلى البحث في سبل تطوير هذه الجمعيات وتعزيز دورها في المجالات المختلفة، وعلى رأسها المجال المالي المتعلق بالإدارة المالية، بما يعزز الشفافية، والمسؤولية المالية والاداء المالي لها.

ويعتبر المال، المحرك الرئيس لنشاطات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في فلسطين،

¹ صدر هذا القانون بتاريخ (2000/1/16)، مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد (32)، صفحة (71)، بتاريخ (2000/2/29).

كما يعتبر في الوقت ذاته، من أهم الأشياء التي تستهويها النفس البشرية، من ناحية أخرى، فإن من يتعامل مع الأموال باستمرار يكون عرضة للشك، والاتهام بسوء استخدام المال، أو استغلاله لمصلحه الشخصية، لذلك فإن وجود القوانين والأنظمة، التي تحكم عمل ونشاط الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ يؤدي إلى حماية المال من جهة، وحماية مستخدميه والمتعاملين فيه من جهة أخرى، فهي تحمي المال من الضياع؛ عبر تحديد موارد و مصارف هذا المال، و طرق ادارته و التعامل فيه، كما و تحمي المتصرف في هذا المال من أن يكون محلاً للشك؛ عبر تحديد كيفية التصرف في المال وإدارته، وبالتالي فإن التزام الأشخاص القائمين على أموال الجمعيات الخيرية بالقوانين والأنظمة؛ يجنبهم ما قد يوجه لهم من شبهات أو تهم بالفساد فيما لو لم يتقيدوا بالتشريعات والمعايير المعتمدة.

بدون أدنى شك؛ فإن العدو الأكبر، والمعيق الأول لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ هو إساءة استعمال أموالها، وسوء الإدارة والتخطيط، الأمر الذي يبين أهمية وجود وسائل تشريعية، وتدابير وقائية تمكن من ممارسة الرقابة بأنواعها على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، حماية لأموالها وممتلكاتها من المساس، فالرقابة تلعب دوراً مهماً وفعالاً في تحقيق تلك الجمعيات لأهدافها المعلنة في أنظمتها الأساسية، التي تمثل دستورها الداخلي، سواء كانت رقابة مالية أو إدارية، داخلية أو خارجية، فهي تؤدي إلى تعزيز كفاءة تلك الجمعيات، وزيادة مواردها المالية بالإضافة إلى توفير الاستغلال الأمثل لتلك الموارد.

والرقابة على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لا تقف فقط عند حد الرقابة على مصادر الدخل والإيرادات وأوجه صرفها وإنفاقها فحسب؛ بل تمتد لتشمل تقييم أهداف تلك الجمعيات، ودراسة خططها وبرامجها ونشاطاتها، التي تعمل من خلالها على تحقيق أهدافها، والهدف من ذلك كله؛ التأكد من صحة الإجراءات المالية والإدارية، وموافقتها مع مختلف الخطط والبرامج، ما يؤدي إلى تعزيز قدرات القائمين على تلك الجمعيات من اتخاذ القرارات الصائبة، والاستغلال الأمثل لموارد الجمعية، بالإضافة إلى النتائج غير المباشرة التي تنتج عن ذلك، والمتمثلة بالوقاية من الفساد، أو الاستغلال السيئ لأموال وموارد الجمعية، وتحديد المسؤولين عنه حال حدوثه.

ولا تكفي الرقابة لوحدها، دون وجود تشريع يضمن تنظيم عمل الجمعيات ونشاطاتها، فإن تحقيق ما سبق من القول، يحتاج إلى تشريع رصين، يحكم نشاط الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من لحظة تسجيلها، يتضمن النصوص الكافية، التي من شأنها وقاية وحماية أموال الجمعيات وممتلكاتها من الضياع أو الاستغلال السيئ، وحماية القائمين على تلك الجمعيات من أن يكونوا عرضة للاتهام بشبهات الفساد.

وحيث أن التشريع متوفر في فلسطين، والمتمثل بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، والذي يحكم عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ فإن دراستنا سوف تنصب على مواده، وكذلك مواد اللائحة التنفيذية الصادرة بمقتضاه، وأية تشريعات أخرى قد تحكم أو تنظم عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لبيان مدى نجاعة هذه التشريعات في حماية أموال الجمعيات وممتلكاتها من الضياع أو سوء الاستغلال.

وسوف نتعرض في هذه الدراسة؛ لطبيعة الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وحقوق الجمعيات وواجباتها، وكيفية تنظيم شؤونها المالية والإدارية، وفقاً لنصوص وأحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني، بأسلوب تطبيقي، تحليلي، نقدي، يعتمد على الوقائع والإحصاءات، للوقوف على مواطن الخلل التشريعي، والخطأ التطبيقي، وتقييم النصوص، ومدى سلامتها ونجاعتها في الحفاظ على أموال وممتلكات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من سوء الاستخدام والتصرف.

المطلب الأول

الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والانضمام إليها

يوصف الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بأنه حق الجماعة في تحقيق المصالح المشتركة لها، وأنه صورة من صور التعبير عن تكاتف الجهد الجماعي، من أجل الارتقاء بمستوى الخدمة المقدمة في شتى المجالات، في بعض حالات فقدان أو ضعف الخدمة الرسمية التي تقدمها الدولة، فاكتمسب هذا الحق، أهمية واهتمام بالغين، لما له من تأثير إيجابي فعال في تنمية المجتمعات.

إن تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والانضمام إليها، من الحقوق التي كفلتها المواثيق الدولية، وكذلك التشريعات الداخلية للدول، فهذا الحق، من الحقوق فريدة الثبوت جماعية الممارسة.

وللوقوف على طبيعة هذا الحق؛ لا بد لنا من بيان النصوص القانونية التي كفلت هذا الحق في المواثيق الدولية والتشريعات الفلسطينية، وبيان الطبيعة القانونية لهذا الحق ومن هم أصحابه، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الحق في تشكيل الجمعيات والهيئات حق مكفول

كفلت المواثيق الدولية، حق الأفراد في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، بل وألزمت الدول على حماية هذا الحق في تشريعاتها الداخلية، ومن أهم هذه المواثيق؛ الاعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽²⁾، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽³⁾، كذلك

² وثيقة دولية، اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ في ١٠ / كانون الأول ديسمبر 1948.

³ وثيقة دولية، اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون/ ديسمبر 1966.

كفلت التشريعات الفلسطينية هذا الحق، ونظمت ممارسة الأفراد له، وعلى رأسها القانون الأساسي الفلسطيني⁽⁴⁾، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. وفيما يلي بيان للنصوص القانونية التي نظمت ذلك الحق، نوردها أولاً: كما هي في المواثيق الدولية، وثانياً: في التشريعات الفلسطينية.

أولاً: المواثيق الدولية

- تنص في المادة (20) من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان على:
1. لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية .
 2. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما³.
- كما نصت المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على:
1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.
 2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.
 3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية⁴.
- إن نصوص المواثيق الدولية أنفة الذكر، أكدت على حق كل إنسان في تشكيل الجمعيات الخيرية والانضمام إليها، لما ينطوي عليه هذا الحق من ممارسات قد تؤثر سلباً أو إيجاباً على حياة الفرد خاصة، والمجتمع عامة، فهو يمس صميم حقوقه كإنسان

⁴ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ (2003/3/19)، صفحة (5).

يعيش في جماعة. كما أكدت المواثيق الدولية⁽⁵⁾، على عدم جواز إخضاع هذا الحق لأي قيود من شأنها إعاقة ممارسة الفرد له، أو تعارضه فيه، إلا في الحالات التي يحددها القانون، وتكون الغاية منها صيانة الأمن القومي، وضمان حقوق الآخرين، وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام، والصحة العامة، كما أجازت وضع القيود القانونية على ممارسة أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لهذا الحق.

كذلك، هناك العديد من المواثيق الدولية الأخرى التي تبنت هذا الحق، ونظمتها حماية وممارسة، ومنها، اتفاقية منظمة العمل الدولية لعام (1948) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي⁽⁶⁾، وكذلك الإعلان عن حق ومسؤولية الأفراد والجماعات ومؤسسات المجتمع في تعزيز والدفاع عن حقوق الانسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، والذي أكدت المادة الخامسة منه على حق كل فرد بمفرده أو بالاشتراك مع غيره على الصعيدين الوطني والدولي في تشكيل منظمات أو جمعيات أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والإشتراك فيها⁽⁷⁾.

ويتضح أيضاً، أن احترام الحق في تشكيل الجمعيات والهيئات، لا يقتصر على حق الأفراد في الانضمام إليها؛ بل يشمل حماية حقهم في عدم الانضمام إليها أيضاً، فلا يجوز إرغام أحد على الانضمام إليها، كما أن هذا الحق لا يقتصر على الأفراد المنتفعين

⁵ المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تلزم الدول الأطراف باحترام الحقوق الواردة فيه، لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز لأي سبب، وتسمح المادة (4) منه لتلك الدول في حالات الطوارئ التي تهدد أمن الأمة والمعلن قيامها رسمياً، أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد لالتزامات المترتبة عليها بموجب هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز. كما أن عليها أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تنقيد بها والأسباب التي دعته إلى ذلك، وعليها في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد، أن تعلمها مرة أخرى بالطريق ذاته. يعني أن فترة التقيد يجب أن تكون مؤقتة لإقفال الطريق أمام حدوث أي تجاوزات.

⁶ وإن اقتصر تنظيمها على النقابات العمالية؛ إلا أنها تتضمن مجموعة من المعايير والمبادئ، تصلح أن تكون أساساً لقياس عليها والاسترشاد بها فيما يتعلق بالحق في تكوين الجمعيات وتقييم مدى احترام هذا الحق.

⁷ المعروف، بإعلان المدافعين عن حقوق الإنسان، اعتمد ونشر بموجب قرار الجمعية العمومية رقم 144/53 بتاريخ 9 ديسمبر 1998.

فيه فقط، إنما هو حق فردي تستلزم ممارسته وسطاً جماعياً مهيناً في الدولة، فهو حق ذو صبغة سياسية واقتصادية واجتماعية مشتركة، تحمل الدولة التزاماً بعدم تقييده، والامتناع عن التدخل فيه إلا بحالات وشروط معينة⁽⁸⁾، كأن تكون ممارسة هذا الحق تخل بالطبيعة الديمقراطية للمجتمع، أو النظام العام والآداب العامة، الأمر الذي يستوجب على الأشخاص أن يسلكوا الطريق التي حددها القانون أثناء ممارستهم لهذا الحق، وأن يسعوا لجعل أهداف الجمعية ونشاطاتها متفقة مع القانون، ولا تمس حقوق الآخرين، فعلى الدولة حماية وصون كافة الحقوق والحريات، بما فيها الحق في تكوين الجمعيات، فإذا كانت ممارسة هذا الحق بطريقة قد تعرض غيره من الحقوق للتهديد؛ أصبح لزاماً على الدولة أن تتدخل لإزالة التهديد⁽⁹⁾.

ثانياً: التشريعات الفلسطينية

إن الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية، حق من الحقوق الدستورية التي كفلها القانون الأساسي الفلسطيني، واعتبره نوع من أنواع المشاركة السياسية، الممنوحة للفلسطينيين على وجه الخصوص، وعلى ذلك نصت المادة (26) منه بقولها:

1. «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على

وجه الخصوص:»

ونصت هذه المادة في فقرتها الثانية على:

2. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية

وفقاً للقانون.»

ما يُستفاد من النص السابق؛ أن تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، هو حق من الحقوق السياسية التي كفلها القانون الأساسي للمواطنين الفلسطينيين، وأن هذا الحق يمارسه المواطن وفقاً للقانون، وأن لكلمة (القانون) الواردة في هذه المادة، دلالة عامة للمقصود بالقانون، فهي تشمل القانون الخاص بتنظيم هذا الحق، وهو قانون

⁸ محمد الموسى ومحمد علوان، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، صفحة 261.

⁹ بحث منشور على الانترنت، <http://www.icnl.org/programs/mena/afan/researchpapers/AbuAzzam.pdf> للباحثان محمد يعقوب وصادم أبو عزام، الحق في تكوين الجمعيات في الأردن، تاريخ الزيارة (2013/9/29) PM 5.17.

الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، وكذلك تشمل أي قانون آخر ساري في أراضي الدولة الفلسطينية قد تطال نصوصه هذا الحق بالتنظيم أو الرقابة. فإنه من العدل والإنصاف؛ ان تكفل التشريعات حماية أموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بالقدر الذي كفلت فيه منح هذا الحق للأفراد، نظراً لكون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، تنصرف بمال، أُضْفِيَتْ عليه صبغة المال العام، أكثر من كونه مائلاً خاصاً، مملوكاً للقائمين على الجمعية، لما لهذا المال من تأثير على المجتمع، إذا ما أخذنا بعين الإعتبار، أن وظيفة الجمعيات الخيرية هي وظيفة مكملة لعمل الحكومة في المجتمع، والتي تسد النواقص التي تعجز الحكومة عن تاديتها في الغالب.

وتفيد سجلات دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، بأن عدد الجمعيات المسجلة في فلسطين، حتى تاريخ (2013/10/3)، بلغ (2770) جمعية محلية، منها في الضفة الغربية (2270)، ومنها في قطاع غزة (500) جمعية⁽¹⁰⁾.

والحال كذلك، فما كان من المُشَرِّع الفلسطيني، إلا أن يحدّد دَوْرَ غيره من المُشَرِّعين العرب والأجانب، بأن سن قانوناً خاصاً ينظم ويحكم منح هذا الحق للمواطنين، وكذلك ينظم ويحكم ممارسة المواطنين له أيضاً، فقد أكدت على هذا الحق؛ المادة (1) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بقولها: «للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون».

كما نصت على هذا الحق اللائحة التنفيذية⁽¹¹⁾ لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، في مادتها رقم (2)، بقولها:

1. لكل فلسطيني الحق في المشاركة في تأسيس وإدارة الجمعيات والانتساب إليها والانسحاب منها بحرية، وذلك من أجل تحقيق هدف أو أهداف لا يبتغي منها اقتسام الربح.

¹⁰ هذه الإحصائية جاءت بعد إطلاعنا على سجلات دائرة تسجيل الجمعيات في مقر دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية/ رام الله، بتاريخ (2013/10/3).

¹¹ صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد (49)، بتاريخ

(2004/6/17)، صفحة 102.

2. لا يجوز أن تكون أهداف الجمعيات المشروعة أو أنظمتها أو شخصية مؤسسها أو انتمائاتهم أو عددهم، أياً كانت مجالات عملها، سبباً لفرض أي قيود أو عراقيل على تأسيسها.
3. لا يجوز أن يؤدي تطبيق أحكام اللائحة التنفيذية إلى تعطيل أو عرقلة تسجيل الجمعيات دون سبب قانوني، أو إلى حرمان الجمعيات من ممارسة حقوقها التي قررتها القوانين النافذة».

وبذلك، فإن التشريعات الفلسطينية قد نظمت الحق في تكوين الجمعيات، وكفلته في نصوصها، كما أن هناك العديد من القوانين السارية في فلسطين، التي أوردت قيوداً ومحددات على ممارسة الأفراد لهذا الحق لأسباب عديدة، بما يتفق مع المواثيق الدولية، فمن حيث صيانة الأمن القومي، وضمان حقوق الآخرين، وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام؛ منعت المواد من (157 - 160) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960⁽¹²⁾، الساري في الضفة الغربية، تأليف جمعية بقصد ارتكاب الجنايات على الناس أو الأموال، كما أن الجمعية تعتبر من الجمعيات غير المشروعة سواء كانت مسجلة أو غير مسجلة؛ إذا كانت تخرض أو تشجع بنظامها على ارتكاب أي فعل من الأفعال غير المشروعة، كقلب الدستور بالثورة أو التخريب، قلب الحكومة بالقوة، تخريب أو إتلاف أموال الحكومة، ومن حيث وضع القيود على ممارسة أفراد القوات المسلحة والشرطة للحق في تشكيل الجمعيات؛ فقد قامت بذلك المادة (1/90) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005⁽¹³⁾، التي حظرت على الضباط أثناء خدمتهم، الانتماء إلى الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية، وكذلك المادة (5/25) من قانون المخابرات العامة الفلسطيني رقم (17) لسنة 2005⁽¹⁴⁾، التي حظرت على العاملين بالمخابرات العامة الفلسطينية، الانتساب إلى الجمعيات أو المؤسسات أو الأندية إلا إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك وبقرار من رئيس المخابرات.

¹² المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد 1487، بتاريخ (1960/5/1)، صفحة 374.

¹³ المنشور في مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد 56، بتاريخ (2005/6/28)، صفحة 4.

¹⁴ المنشور في مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد 60، بتاريخ (2005/11/9)، صفحة 84.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للحق في تشكيل الجمعيات

قد سبق وأن أشرنا، إلى أن التشريعات الفلسطينية قد كفلت ونظمت الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والإنضمام إليها، سواء القانون الأساسي الفلسطيني، أو قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية، وبغية التعرف على الطبيعة القانونية لهذا الحق، والمرتبة التي وضعه فيها المشرع الفلسطيني؛ سنستعرض النصوص القانونية في التشريعات الفلسطينية لتصنيف هذا الحق بين الحقوق الأخرى.

أولاً: القانون الأساسي الفلسطيني

بالرجوع إلى نص المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي أقرت هذا الحق، نجد أنها جاءت تحت عنوان (حق المشاركة في الحياة السياسية)، وهي المادة التي أقرت الحقوق السياسية للفلسطينيين، والتي أوردت الحق في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها من ضمن الحقوق السياسية، فنجد أن القانون الأساسي قد اعتبر الحق في تأسيس الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ حقاً من الحقوق السياسية، تلك الحقوق التي يتمتع بها المواطنين الفلسطينيون دون غيرهم ممن تواجدوا على الأراضي الفلسطينية، ويشير مصطلح الحقوق السياسية، إلى تلك الطائفة من الحقوق التي تثبت للفرد بصفته عضواً في جماعة سياسية معينة، بقصد تمكينه من المشاركة في إدارة شؤون المجتمع الذي ينتمي إليه، ويرتبط به برابطة الجنسية⁽¹⁵⁾، وهذه الحقوق - بحسب الأصل - للمواطنين دون غيرهم ممن تواجدوا على أرض الدولة الفلسطينية، ومنها أيضاً، حق الترشح للمجالس النيابية، وحق التصويت في الانتخابات العامة، وحق تولي الوظائف العامة.

والحقوق السياسية هذه، لا يجوز منحها لغير المواطنين إلا إستثناءً في حدود ضيقة،

¹⁵ د. أحمد الرشيد، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مكتبة دار الشروق الدولية، القاهرة،

وهذا الاستثناء لا يجوز التوسع فيه خشية الوقوع في مخالفة النص الدستوري، وهذا الاستثناء يجب أن يكون بنص القانون، الذي يجب أن يحدده بطريقة تجعله في أضيق الحدود الممكنة، فإذا ما ورد الاستثناء على الحق في الانضمام إلى الجمعيات أو تكوينها؛ يجب أن يكون بنص القانون في أضيق الحدود، وما يدعو إلى الاستثناء هي حالات الضرورة التي تستوجب ذلك، فليس بحالة ضرورة السماح للأجنبي بالترشح لمنصب رئاسة الدولة أو لعضوية المجلس التشريعي، ولكن قد تلح الضرورة لتعيين هذا الأجنبي في الوظيفة العمومية، لندرة تخصصه وكفاءته العالية وخبرته المطلوبة، دون أن يفتح باب التوظيف لكل الأجانب، كون الحقوق السياسية تنطوي على ميزات لأصحابها من المواطنين.

وإن كانت هذه الحقوق تنطوي على ميزات لأصحابها، إلا أنها في نفس الوقت أقرب لأن تكون وظائف سياسية تتضمن واجباً وطنياً، قد يفرض على الشخص ممارسته وعدم التقاعس عنه، فهي تكاليف تفرض على المواطن أحياناً وإلا وقعت عليه عقوبة جنائية⁽¹⁶⁾.

ثانياً: قانون الجمعيات الخيرية ولأئحته التنفيذية

نظم قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية، الحق في تكوين الجمعيات والهيئات والانضمام إليها، بأن بين إجراءات تقديم الطلب ومحتوياته ومرفقاته، وجعل من وزارة الداخلية هي الوزارة صاحبة الصلاحية بتسجيل الجمعيات، وبين أيضاً حقوق الجمعيات وواجباتها، كما أكدت المادة (1) منه على حق الفلسطينيين في الانضمام إلى الجمعيات والهيئات.

إنه بالنظر إلى نص المادة (1) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ نجد نصها يؤكد ما ورد في المادة (26) من القانوني الأساسي، بأن اعتبرت هذا الحق من الحقوق السياسية الممنوحة للفلسطينيين فقط دون غيرهم من الأجانب، إلا أنه

¹⁶ د. عثمان النكروزي. المدخل لدراسة القانون. نظرية القانون ونظرية الحق. مكتبة دار الفكر. أبو ديس. الطبعة الثانية.

بمراجعة مجموع نصوص هذا القانون، نجد منها ما يشير إلى جواز انضمام الأجانب إلى الجمعيات الخيرية دون أن تعتبر على سبيل الاستثناء، ففي المادة (2) منه، قد خرج على هذا الاستثناء، عندما عرف الجمعية أو الهيئة الأجنبية بأنها: «أية جمعية أجنبية أو هيئة غير حكومية أجنبية يقع مقرها أو مركز نشاطها الرئيسي خارج الأراضي الفلسطينية أو كانت أغلبية عدد أعضائها من الأجانب»، الأمر الذي يمكن تفسيره بمفهوم المخالفة للنص؛ أنه إذا كانت أغلبية الأعضاء فلسطينيين والأقلية أجانب؛ لا تعتبر الجمعية أجنبية، بل محلية، وكأنه أجاز للأجانب أن يكونوا أعضاء في جمعية محلية، وبذلك يكون النص جاء بما يؤدي إلى التوسع في الاستثناء.

لذا فإنه من الأجر تعديل التعريف الذي أورته المادة (2) من القانون، للجمعية أو الهيئة الأجنبية، بحذف عبارة «أو كانت أغلبية عدد أعضائها من الأجانب» من التعريف، وذلك لاعتبار أن المادة (34) المشار إليها، تعتبر قرينة دالة على خلاف التعريف الوارد في المادة (2) للجمعية أو الهيئة الأجنبية، بحسب دباقتها.

كذلك، فإن المادة (1/20) من اللائحة، تعتبر مخالفة لنص المادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ومخالفة أيضاً للمادة (2) من القانون الأساسي، عندما اعتبرت طلب تسجيل الجمعية مستوفياً للشروط، إذا كانت أغلبية مؤسسيها فلسطينيون، ما يفهم منه؛ أنه يجوز أن تكون الأقلية من الأجانب، وبالتالي أجازت انضمام الأجنبي للجمعيات المحلية، خلافاً للقانون الأساسي وقانون الجمعيات، هذا التناقض الذي وقعت فيه المادة (1/20) من اللائحة يستوجب الرفع، بحذف البند (ت) من الفقرة (1) منها، كون اللائحة التنفيذية؛ تعتبر من التشريعات الثانوية، التي لا يجوز لها أن تخالف نص من نصوص التشريعات العادية (القوانين)، أو مخالفة القانون الأساسي⁽¹⁷⁾.

¹⁷ إنه بالإستناد إلى هذا التعريف؛ قامت وزارة الداخلية بتسجيل العديد من الجمعيات التي تضم في عضويتها أشخاص من غير الفلسطينيين، وكذلك لم تعترض على انضمام العديد من هؤلاء إلى جمعيات محلية مسجلة أصلاً، ويعتبر ذلك مخالفاً لنص المواد (26) من القانون الأساسي، والمادة (1) من قانون الجمعيات، إلا، وزارة الداخلية ومنذ فترة قريبة تنبعت لهذه المخالفة بدأت برفض تسجيل الجمعية إذا كان أحد أعضائها المؤسسين من غير حملة الجنسية الفلسطينية، كما رفضت في مرات عدة عضوية الأجنبي في مجلس إدارة أي جمعية محلية..

ومن الحالات التي تصلح لأن نعتبرها استثناء وفقاً للمفهوم الذي حددناه ، هو الاستثناء الذي أورده قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني؛ ما أورده المادة (1/34) منه، والتي أجازت لأية جمعية أجنبية أن تتقدم بطلب لوزارة الداخلية لفتح فرع لها أو أكثر في الأراضي الفلسطينية، للقيام بأية خدمات اجتماعية، وقيدت هذا الحق كونه استثناء على الأصل، فلم تتوسع في منحه، بل جعلته في حالات ضيقة، وبشروط محددة، هي:

1. أن يكون فرع لجمعية أجنبية مسجلة خارج فلسطين.
2. أن تقدم خدمات إجتماعية فقط.
3. انسجام الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته.

فلا يجوز التوسع في تفسير هذا الاستثناء، بشكل يمكن معه الخروج عن هذه الشروط، فقد حصر المشرع هذا الاستثناء، بأن سمح بفتح فرع لجمعية أجنبية، وليس تسجيل جمعية غالبيتها من الأجانب أو الأقلية من أعضائها، كما ضيق أيضاً في نوع النشاط الأهلي الذي يجوز للجمعية الأجنبية ممارسته في فلسطين بأن حصره فقط في تقديم الخدمات الاجتماعية دون غيرها من أوجه النشاط الأهلي المذكورة في المادة (2) منه، التي عرفت النشاط الأهلي بأية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره، من شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً، فقد حصرت نشاط فرع الجمعية الأجنبية في فلسطين بتقديم الخدمات الاجتماعية، فلا يجوز التوسع في هذا الاستثناء من قبل وزارة الداخلية، بالموافقة على فتح فرع لجمعية أجنبية تقوم بتقديم خدمات فنية أو ثقافية.

المطلب الثاني

حقوق الجمعيات وواجباتها

اعترف قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني، بالشخصية الاعتبارية للجمعية الخيرية فور تسجيلها طبقاً لأحكامه، فقد نصت المادة (7) منه على : "تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل تسجيلها".

قد خصص المشرع الفلسطيني، الفصل الثالث من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لحقوق الجمعيات والهيئات وهيئاتها، فبين في هذا الفصل الحقوق التي منحها للجمعية، والواجبات المفروضة عليها.

إنه من الطبيعي، أن يعترف القانون، بالحقوق والواجبات الممنوحة للجمعية الخيرية، بصفتها شخصية اعتبارية، كما هو الحال باعترافه بالحقوق وإقراره للواجبات للشخص الطبيعي، الأمر الهام للجمعية الخيرية، الذي يمكنها من الاستمرار في الحياة، وممارسة نشاطها بحرية، وتقديم خدماتها، وتحقيق أهدافها وفقاً لنظامها الأساسي المعتمد.

ولبيان مجموعة الحقوق، التي أقرها القانون للجمعية الخيرية، وطبيعة الواجبات التي فرضها عليها، بصفتها شخصية اعتبارية، سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الأول: لحقوق الجمعيات الخيرية، والثاني: واجبات الجمعيات الخيرية، على النحو التالي:

الفرع الأول

حقوق الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

لقد اعترف المشرع الفلسطيني بمجموعة حقوق، منحها للجمعية الخيرية، لها أن تتمتع بها وتستغلها، بما يتفق مع أهدافها، والغاية التي أنشأت من أجلها، تمكنها من ممارسة نشاطها، وتقديم خدماتها بما يخدم الصالح العام، فقد منحها القانون الحق

في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، ومنحها إعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية على أموالها، ومنحها الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل، بالإضافة لمجموعة من الحقوق الأخرى، مثل تلقي المساعدات، جمع التبرعات، فتح الفروع.

أولاً: تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة

يعتبر المال، المحرك الرئيس لنشاطات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، فهو الأداة الرئيسية التي تساعد الجمعيات على تقديم خدماتها، ودعم أنشطتها وبرامجها، وبدون هذا المال لن تتمكن الجمعية من البقاء، ولتحقيق ذلك؛ سمح المشرع للجمعيات الخيرية تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، فقد نصت المادة (9) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على:

”وفقاً لأحكام القانون:

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.»

منحت هذه المادة، الجمعيات والهيئات، الحق بتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، اللازمة لتحقيق أهدافها المعلنة في نظامها الأساسي المعتمد، إلا أنها لم تمنح هذا الحق على إطلاقه، بل قيدته من خلال حصره فقط لتحقيق الأهداف، وهذا يتفق مع الطبيعة القانونية للشخصية الاعتبارية المعترف بها للجمعية، فهي صالحة فقط بما يتفق مع طبيعتها وأهدافها، وبالتالي فإن الحقوق الممنوحة لها، يجب أن تتفق مع طبيعتها وبالقدر الكافي لتحقيق أهدافها، فتملك الأموال من قبل الجمعية لا يكون إلا لغايات تحقيق الأهداف، فما زاد عن ذلك أو خرج عن نطاقه؛

أصبح مالياً غير مصرح بتملكه⁽¹⁸⁾. لذا فإن أي تملك للأموال من قبل الجمعية، يجب أن يكون مبرر، والتبرير الوحيد لهذا التملك هو تحقيق الأهداف، فلا يجوز للجمعية تملك الأموال لاستغلالها في غير الغايات التي أسست من أجلها، فلها أن تستعمل العقارات كمقرات لها ولفروعها، أو لمرافقها ومشاريعها، ولها أن تملك المركبات لتسهيل حركة موظفيها وتنقلاتهم، أو لخدمة مرافقها، أو لتسهيل تقديمها لخدماتها.

ولا يعتبر مبرر لتملك الجمعية للأموال، الإبقاء على هذه الأموال في حساباتها المصرفية دون استغلالها في تحقيق أهدافها، فتقوم بعض الجمعيات بإيداع أموالها في المصارف كوديعة، بغية الحصول على الفائدة القانونية، ومنها من يقوم بعمليات تحويل العملة إلى عملات أخرى في عمليات متكررة، بغية الحصول على أرباح تنتج عن فرق العملة دون أن تظهر هذه الأرباح في التقرير المالي للجمعية أو في سجلاتها، ولا يعرف مصير تلك الأرباح.

أن قيام الجمعيات بمثل هذه الأفعال يعتبر مخالفاً للقانون، ترقى لأن تكون جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد.

وما يؤخذ على المشرع الفلسطيني في نص المادة (9) من القانون، ولا سيما الفقرة (1) منها، أنه لم يشترط ذلك صراحة، فكان من الأفضل لو أنه اشترط تملك الأموال غير المنقولة بالقدر الكافي لتحقيق الأهداف، بدلاً من تركه للنص مطلق، فإن وجود النص على حاله، سمح لبعض الجمعيات بتملك العديد من العقارات دون أن تكون الغاية

¹⁸ يذكر أن دوائر تسجيل الأراضي، ودوائر الترخيص، تطلب من الجمعيات الخيرية، عند مراجعتها لتملك عقار أو مركبة أو التنازل عنه، كتاب عدم ممانعة من وزارة الداخلية، دون سند قانوني في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بل بالاستناد إلى نص المادة (4) من قانون تصرف الأشخاص المعنويين بالأموال غير المنقولة الأردني رقم (61) لسنة 1953، علماً بأن مثل هذا الإجراء قد يكون متفقاً مع روح نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إذ من شأنه المساهمة في تحسين أداء القائمين على الجمعيات، والمساهمة في الحفاظ على أموال الجمعيات وممتلكاتها، واستغلالها في تحقيق أهدافها، من خلال التأكد من قانونية مجلس الإدارة، وسلامة قراره بالتملك أو البيع من واقع المحاضر، والتأكد من توافق سبب التملك مع أهداف الجمعية.

منها تحقيق الأهداف أو النفع العام، فإن بقاء قطعة أرض مملوكة لجمعية من الجمعيات المسجلة، دون استغلال منذ شرائها في العام (1996) حتى يومنا هذا؛ ليس فيه تحقيقاً للأهداف أو الصالح العام، بل يشكل إساءة استعمال لهذا المال وإهداراً له، وأن قيام جمعية أخرى بشراء خمس مركبات خاصة لاستعمال رئيس مجلس الإدارة وعدد من الأعضاء؛ لم تكن الغاية منه تحقيق الأهداف أو النفع العام، وأن قيام جمعية أخرى بشراء قطعة أرض عام (1998) بمبلغ (مائة وخمسة وأربعون ألف ديناراً أردنياً)، في الوقت الذي كانت قيمتها الحقيقية وقت الشراء لا تتجاوز (خمس وأربعون ألف دينار أردني)، وأن قيمتها الحقيقية المقدره عام (2012) ما زالت تساوي (مائة وخمسة وعشرون ألف دينار أردني)، بعد مضي مدة ستة عشرة سنة على شرائها، لا يعتبر تحقيقاً للأهداف أو الصالح العام، كما أن قيام الجمعية بشراء قطعة أرض بمبلغ (55) ألف دينار أردني، وتسجيلها باسم شخص آخر غير الجمعية، وتسجيل المبلغ في سجل المصاريف على أنه دفع لغايات أخرى غير شراء الأرض؛ وبعد سنتين يقوم هذا الشخص بنقل ملكية الأرض لاسم الجمعية على أنه بيع جديد بمبلغ (505.000) خمسمائة وخمسة آلاف دينار أردني، دون بيان أسباب الشراء، لا يعتبر تحقيقاً لأهداف الجمعية، بل يعتبر اختلاساً وتبديد لأموال الجمعية ويعتبر جريمة فساد من الجرائم المعاقب عليها في القانون⁽¹⁹⁾.

فنقترح تعديل نص الفقرة (1) من المادة (9)، ليصبح على النحو التالي: «لأية جمعية أو هيئة أهلية حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة بما يتفق مع أهدافها وبالقدر الكافي لتحقيقها، على أن تقوم باستعمالها أو استغلالها وفقاً للسبب في تملكها خلال سنة من تاريخ التملك».

ولعل مقترحنا هذا، يتفق مع نص المادة (4) من قانون تصرف الأشخاص المعنويين، في الأموال غير المنقولة، الأردني رقم (61) لسنة 1953⁽²⁰⁾، الساري في الضفة الغربية،

¹⁹ تم الحصول على هذه الأمثلة جميعها، من خلال الاطلاع على تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، التي يصدرها بعد قيامه بالتدقيق على بعض الجمعيات.

²⁰ المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (1818)، بتاريخ (18/1/1965)، صفحة 69. كما أن المادة رقم (7) من هذا القانون، قيدت حق الجمعيات الخيرية، في تملك الأموال غير المنقولة المجاورة للأماكن المقدسة إلا بموافقة مجلس الوزراء، بقولها: «لا يجوز لأية جمعية خيرية أو هيئة دينية أو شركة أو مؤسسة أردنية كانت أم غير أردنية أن تخرز أو تملك أو تتصرف في أية أموال غير منقولة تجاور الأماكن المقدسة إلا بقرار من مجلس الوزراء».

التي نصت على: «يحق للجمعيات والشركات والمؤسسات الخيرية والهيئات الدينية الأردنية أن تخرز وتملك وتتصرف داخل المدن والقرى في ما تحتاج إليه من الأموال غير المنقولة بالقدر الضروري لأعمالها على أن لا يكون إحرارز أموال كهذه لمجرد الإحرارز أو الاتجار بها».

فقد حصرت حق الجمعيات بتملك الأموال المنقولة بالقدر الضروري لأعمالها، وأن لا يكون السبب في التملك لمجرد التملك، بل لا بد أن يكون السبب الداعي لتملك هذا المال؛ هو القيام بمشروع ما من المشاريع التي تتفق مع أهداف الجمعية، أو استغلاله لمرافقها الخاصة.

ثانياً: إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل

حرص المشرع الفلسطيني، على أن يتيح للجمعيات والهيئات، دعم وتنمية مواردها المالية، فبالإضافة إلى تحويلها بتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، أجاز لها - دعماً لمواردها المالية على نحو يمكنها من تحقيق أغراضها- أن تقيم الأنشطة وأن تؤسس المشاريع المدرة للدخل، فقد نصت المادة (1/15) من القانون على: "للجمعيات والهيئات الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام».

ويقصد بالأنشطة، هي تلك الفعاليات التي تقوم بها الجمعية في بعض المناسبات الدينية أو الوطنية أو غيرها من المناسبات، وتنصف بأنها غير دائمة، بل مؤقتة لفترة محدودة من الزمن، ولعل ما يصلح من الأمثلة على إقامة الأنشطة، هو إحياء الحفلات بمختلف أنواعها، مسرحية، فنية، سينمائية، موسيقية وغيرها من العروض الفنية، الأسواق الخيرية بمختلف أنواعها، أياً كانت المعروضات التي تعرض فيها، بازارات لتسويق ما تنتجه الجمعية من منتجات سواء كان إبداعاً فنياً أو سلعاً إنتاجية أو غيرها، تنظيم المباريات الرياضية في جميع الألعاب والأنشطة الرياضية، على أن تقوم الجمعية باستثمار فائض إيراداتها الناتج من عائدات هذه الأنشطة، في دعم الخدمات التي تقدمها لتحقيق أهدافها.

وللجمعيات أيضاً، تأسيس المشاريع المدرة للدخل، ويقصد بها كل نشاط يركز

على إنتاج المواد و الخدمات، أو تحويل المنتج بغرض بيعه، وتختلف هذه المشاريع عن الأنشطة، بأنها تتصف بالدوام لا التأكيد، فتكون أكبر حجماً وتمويلًا، ومن الأمثلة عليها؛ حضانات الأطفال والمدارس، العيادات الصحية والمختبرات الطبية، مشاغل وورش إنتاجية، مخابز، صناعات تقليدية، تربية الماشية، وغيرها من المشاريع التي تتصف بالدوام والتي من شأنها أن توفر دخلاً مستمراً للجمعية، تقوم بصرفه وإنفاقه لتغطية نشاطاتها المخصصة للصالح العام، ولا يقصد منها جني الربح، ذلك كون الجمعيات لا تستهدف جني الربح⁽²¹⁾، وعبرة (لا تستهدف جني الربح) تعني، ان تقوم الجمعية بتقديم خدماتها للمستفيدين منها لقاء مقابل قليل، يساوي تكاليف هذه الخدمات أو يزيد عنه بقليل.

كما أن هذه المشاريع، يجب أن لا تتخذ شكلاً تجارياً، تلجأ معه الجمعية للانحراف عن الغاية التي أسست من أجلها، وهي تحقيق النفع العام، إلى امتهان التجارة، والتي تكون الغاية فيها تحقيق المصلحة الخاصة والمنافع الشخصية وجني الربح⁽²²⁾.

ويشترط في هذه المشاريع، أن لا تكون هي الهدف من تأسيس الجمعية، أي لا يكون السبب الذي دفع مؤسسي الجمعية إلى تأسيسها، هو إقامة مشروع مدر للدخل فقط، فالأصل أن إقامة هذا المشروع تأتي في سياق بحث الجمعية عن مورد أو موارد مالية لها، تدر عليها دخلاً منتظماً يساعدها على تحقيق أهدافها التي تهتم بالصالح العام، فلا يعتبر مشروعاً مدرّاً للدخل وفق نص القانون؛ قصر عمل الجمعية على إقامة مركز طبي، تقدم جميع الخدمات الطبية من خلال للمواطنين، مقابل أجور وتكاليف تزيد على ما تتقاضاه منهم المراكز الصحية والمستشفيات الربحية الخاصة، دون أن تقوم هذه الجمعية بأية أعمال أو نشاطات خيرية أخرى، ودون أن تنفق تلك الأموال في خدمة المواطنين وفقاً للقانون، مع العلم أن تلك الجمعية تحصل على الاعفاء الضريبي والجمركي المنصوص عليه في القانون، ويعتبر ذلك تحايلاً على القانون.

²¹ عرفت المادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الجمعية أو الهيئة بأنها: «شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعاً تهتم بالصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية».

²² هناك العديد من الجمعيات التي قامت بتأسيس شركات ربحية وفقاً لقانون الشركات، أو دخلت شريكاً في شركة، مخالفة القانون، مع العلم أنها استفادت من الإعفاء الضريبي والجمركي كونها جمعية.

ويشترط أخيراً، في هذه المشاريع المدرة للدخل، أن تتوافق وتنسجم مع أهداف الجمعية ونشاطها العام، فإذا كان نشاطها الرئيسي رفع المستوى الصحي وتقديم الخدمات الطبية، جاز لها تأسيس عيادة صحية أو مختبر تحاليل طبية، ولا يجوز لها أن تؤسس داراً للسينما، أو مدرسة، أو مزرعة مواشي مثلاً.

وبالرجوع إلى نص المادة (1/15) من قانون الجمعيات، لم تشترط التوافق بين المشروع المدر للدخل الذي قد تؤسسه الجمعية، وبين أهدافها المعلنة في نظامها الأساسي، الأمر الذي تستند إليه العديد من الجمعيات، لتأسيس مشاريع لا تتفق مع أهدافها، فنقترح تعديل نص هذه المادة ليصبح: «للجمعيات والهيئات الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل والتي تنسجم مع أهدافها التي أسست من أجلها، على أن يستخدم هذا الدخل لتغطية أنشطتها التي تهم الصالح العام».

كذلك فإن المادة (1/50) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية، أكدت على هذا الحق، بقولها: «1. للجمعيات الحق في تنمية مواردها المالية من خلال: وفي البند (ت) من نفس المادة، أوردت: «القيام بنشاطات ربحية من شأنها أن تحقق لها دخلاً وتدر عليها ربحاً، شرط ألا توزع هذه الأرباح على الأعضاء».

ومما يؤخذ على هذا النص، استعماله لعبارة (نشاطات ربحية)، تلك العبارة التي لم ترد في نص المادة (1/15) من القانون، مخالفةً صراحتها، عندما أجازت للجمعية القيام بنشاطات ربحية، من شأنها أن تحقق لها دخلاً وتدر عليها ربحاً، هذه العبارة التي قد تستغلها بعض الجمعيات في تبرير إقامتها أو تأسيسها لمشاريع ربحية، تكون أوسع في مفهومها الاقتصادي من مفهوم المشاريع المدرة للدخل وفق المفهوم الذي حددناه سابقاً، فنقترح حذف البند (ت) من الفقرة (1) من المادة (50) لعدم الحاجة إليه، فهو مخالف لنص القانون أولاً، ويعتبر تكراراً للنص فيما لو تم تعديله ثانياً، وفي كلا الحالين يعتبر عيب من العيوب التشريعية غير المحمودة.

ومما يؤخذ على اللائحة أيضاً، أنها لم تحدد طبيعة الأنشطة والمشاريع المدرة للدخل التي ذكرتها المادة (15) من القانون، مع العلم أن ذلك يعتبر من وظائفها، فهي التي من شأنها توضيح المقصود بالأنشطة والمشاريع المدرة للدخل، إلا أنها لم تفعل.

ثالثاً: الإعفاء الضريبي والجمركي

من الحقوق التي تتمتع بها الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية على أموالها المنقولة وغير المنقولة، اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، ولعل هذا الإعفاء تقدمه الدولة للجمعيات الخيرية، تقديراً منها للخدمات التي تقدمها تلك الجمعيات من جهة، ودعماً لها في أعمالها ونشاطاتها من جهة أخرى، لكون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تسعى لتقديم خدمات تهم الصالح العام، وتعين الدولة على رفع مستويات التنمية في المجتمع، فإنه من الطبيعي أن تقوم الدولة بإعانة هذه الجمعيات عن طريق منحها الإعفاءات الضريبية والجمركية عن أموالها اللازمة لتنفيذ أهدافها، وعلى ذلك نصت المادة (14) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني 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 لا تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة».

ولعل المادة (14) المشار إليها، قد وضعت شرطين لكي تتمكن الجمعية من الحصول على الإعفاء الضريبي والجمركي المشار إليها، هذين الشرطين هما:

1. أن تكون الأموال لازمة لتنفيذ أهداف الجمعية الواردة في نظامها الأساسي.
2. أن لا تصرف الجمعية بأموالها المعفاة خلال خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها.

فإذا لم تكن أموال الجمعية لازمة لتنفيذ أهدافها؛ لا تمنح الإعفاء الضريبي أو الجمركي المنصوص عليه، فلا تعفى المعدات والآلات الطبية والمخبرية، التي تستوردها جمعية خيرية تعمل مجال الفنون، ولا تعفى المحاريث والجرارات الزراعية، التي تستوردها جمعية تعمل في مجال الصحة، ولا المعدات التلفزيونية وكاميرات التصوير، المستوردة من قبل جمعية تعمل مجال الزراعة، لأن الأموال في أمثلتنا السابقة، غير لازمة لتنفيذ أهداف الجمعية، فلا تتمتع بالإعفاء الضريبي أو الجمركي.

كذلك لا تعفى أموال الجمعية من الضرائب والرسوم الجمركية إذا استخدمتها في غير أوجه النشاط الأهلي، وفقاً لتعريفه الوارد في المادة (2) من القانون، فلا تعفى من

الضرائب أرباح الجمعية، الناتجة عن مساهمتها في شركة ربحية، ولا تعفى المعدات والآلات التي تستوردها الشركة الربحية التي قامت بتأسيسها الجمعية أو كانت مساهمة فيها، كذلك لا يعفى دخل الجمعية الناتج عن بدل إيجار لبنانية سكنية تمتلكها الجمعية وقامت بتأجيرها لسكن العائلات كونها غير لازمة لها في تنفيذ أعمالها، ولا يمكن إعتبارها مشروعاً مدرأاً للدخل وفقاً للمادة(1/15) من القانون.

كذلك إذا رغبت الجمعية ببيع الأموال التي حصلت لها على إعفاء ضريبي أو جمركي، خلال مدة تقل عن خمس سنوات من تاريخ شرائها لها، فإنه يتعين عليها أن تقوم بتسديد قيمة الإعفاءات الضريبية أو الجمركية التي حصلت عليها عند شرائها.

ومن الملفت، أن المادة (14) من قانون الجمعيات شملت الإعفاء من الضرائب بأنواعها، سواء كانت ضريبة على دخل الجمعية، أو قيمة الضريبة الإضافية المفروضة على السلع والمنتجات التي تقوم الجمعيات بشرائها، أو أية ضرائب أخرى أقرتها أو فرضتها التشريعات السارية تحت إسم ضريبة، فإن كلمة (الضرائب) الواردة في النص أعلاه، قد جاءت على إطلاقها دون وجود ما يقيدتها، فتشمل جميع أنواع الضرائب المفروضة على الأموال المنقولة وغير المنقولة، في حين أن الإعفاء من الرسوم تقرر فقط على الرسوم الجمركية دون غيرها من الرسوم الأخرى، كرسوم ترخيص المركبات المملوكة للجمعية والمسجلة بإسمها، والرسوم المفروضة على نقل ملكيتها وتسجيلها، وكان من الأولى أن يشملها الإعفاء كغيرها من الرسوم لاتحاد العلة، فهي ملك لجمعية خيرية تلزمها في تنفيذ أهدافها تماماً كباقي أموال وممتلكات الجمعية، فتقترح تعديل المادة (14) بحذف كلمة (الجمركية) الواردة بعد كلمة (الرسوم).

مع ذلك، فإن المادة (5) من قانون رسوم تسجيل الأراضي الأردني رقم (26) لسنة 1958⁽²³⁾ الساري في الضفة الغربية، قد أجازت لمجلس الوزراء أن يعفي الجمعيات من رسوم معاملات تسجيل الأراضي، بقولها:

²³ منشور في الجريدة الرسمية الاردنية، عدد (1385)، بتاريخ (1958/6/1)، صفحة (549).

«يجوز لمجلس الوزراء أن يعفي من رسوم معاملات تسجيل الأراضي⁽²⁴⁾؛

- ممثلي الدولة الأجنبية إذا وافقت تلك الدول على معاملة ممثلي الدولة الأردنية الهاشمية بالمثل .
 - أي فرد من أفراد الأسرة الملكية .
 - الجمعيات الخيرية .
 - وحدات السكن التي تمنحها الحكومة للاجئين بالاستناد للأنظمة والتعليمات التي تصدر وفقاً لقانون الإنشاء والتعمير والعمل رقم 29 لسنة «1950 .
- وبذلك تكون أموال الجمعية معفاة من الضرائب والرسوم الجمركية، بالإضافة إلى إمكانية الإعفاء من رسوم معاملات تسجيل الأراضي التي تشتريها تلك الجمعيات، والتي تتوجه لمجلس الوزراء بشأنها بطلب اعفاء من الرسوم.

كما أن المادة (53) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات، ضمنت إعفاء الجمعيات من الضرائب والرسوم الجمركية على أموالها المنقولة وغير المنقولة، واشترطت أن يتم الإعفاء وفقاً للإجراءات المعتمدة لدى وزارة المالية⁽²⁵⁾، ومنذ صدور هذه التعليمات، تلقت وزارة الداخلية، (ستة عشر) طلباً من جمعيات خيرية، بشأن الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية، منها ستة طلبات تتعلق بالإعفاء من ضريبة الدخل، وثلاث للإعفاء من ضريبة الأملاك، وطلب واحد للإعفاء من الرسوم الجمركية على استيراد مركبة، وستة لطلب الإعفاء الشامل من الضرائب.

وتقضي تعليمات معالي وزير المالية، لحصول الجمعية على الإعفاء أن تتوفر الشروط الآتية:

- أن تكون الجمعية مسجلة وفقاً لأحكام قانون الجمعيات الخيرية والأهلية وحسب الأصول.
- أن تلتزم الجمعية بفتح ملف ضريبي وفقاً لأحكام القوانين المعمول بها وحسب الأصول.

²⁴ إنه بالاستناد لنص هذه المادة، تقدمت ثلاث جمعيات فقط خلال عام 2013 بطلب لمجلس الوزراء تطلب بموجبه إعفائها من رسوم تسجيل الأراضي، وتمت الاستجابة لطلبها.

²⁵ صدرت بموجب قرار معالي وزير المالية رقم (بدون) لسنة 2012، بشأن إعمال المادة رقم (14) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، الصادرة بتاريخ (2012/11/8)، ولم يتم نشر هذه التعليمات في مجلة الوقائع الفلسطينية.

- ان لا تكون الأعمال التي تمارسها الجمعية تستهدف الربح و/أو ناتجه عن أعمال تجارية، من شأنها أن تؤثر على القدرة التنافسية للقطاع الخاص ولهذه الغاية تعتبر أي من الأعمال الآتية أعمالاً تجارية:

- (1) شراء البضائع وغيرها من المنقولات المادية لأجل بيعها بربح ما سواء بيعت على حالتها أم بعد شغلها أو تحويلها.
- (2) شراء تلك الأشياء المنقولة نفسها لأجل تأجيرها أو استئجارها لأجل تأجيرها ثانية.
- (3) البيع أو الاستئجار أو التأجير ثانية للأشياء المشتراة أو المستأجرة على الوجه المبين فيما تقدم.
- (4) أعمال الصرافة والمبادلة المالية ومعاملات المصارف العامة والخاصة.
- (5) توريد المواد.
- (6) أعمال الصناعة وإن تكن مقترنة باستثمار زراعي إلا إذا كان تحويل المواد يتم بعمل يدوي بسيط.
- (7) النقل برأ أو جواً أو على سطح الماء.
- (8) العمالة والسمسرة.
- (9) التأمين بأنواعه.
- (10) المشاهد والمعارض العامة.
- (11) التخزين العام.
- (12) الأعمال العقارية.
- (13) شراء العقارات لبيعها بربح.
- (14) وتعد كذلك من الأعمال التجارية بحكم ماهيتها الذاتية الأعمال التي يمكن اعتبارها مماثلة للأعمال المتقدمة لتشابه صفاتها وغاياتها

كما أوجبت هذه التعليمات؛ قيام وزارة المالية بمخاطبة وزارة الداخلية، للتأكد من وضع الجمعية القانوني، وانسجام طلبها بالحصول على الإعفاء مع نظامها الأساسي.

الفرع الثاني

واجبات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

مثلاً منح القانون للجمعيات والهيئات حقوقها، فإنه في الوقت ذاته قد فرض عليها واجبات، كيف لا، وقد منحت لها الشخصية الاعتبارية، وتمتعت بالحقوق؛ لا تفرض عليها واجبات؟

ومما فرضه عليها القانون؛ الاحتفاظ بالسجلات المالية والإدارية، إيداع بيان بكل تغيير أو تعديل يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أغراضها أو مجلس إدارتها، تقديم التقارير المالية والإدارية للوزارة المختصة، وسوف نعرض هذه الواجبات وفقاً لما يلي:

أولاً: الاحتفاظ بالسجلات المالية والإدارية

نصت المادة (11) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على: «تحتفظ الجمعية أو الهيئة في مقرها الرئيسي بالسجلات المالية والإدارية الرسمية المتضمنة جميع المعاملات المالية والقرارات الإدارية والبيانات التالية:

1. المراسلات الصادرة عنها والواردة إليها في ملفات خاصة وسجلات منظمة.
 2. النظام الأساسي لها وأسماء أعضاء مجلس إدارتها في كل دورة انتخابية وتاريخ انتخابهم.
 3. أسماء جميع أعضاء الجمعية أو الهيئة أو المؤسسة مع ذكر هوياتهم وأعمارهم وتاريخ انتسابهم.
 4. محاضر اجتماعات مجلس الإدارة بصورة متسلسلة.
 5. محاضر اجتماعات الجمعية العمومية.
 6. سجل الواردات والمصروفات على وجه مفصل وفقاً للأصول المالية».
- يتضح أنه على الجمعية الاحتفاظ بمجموعة من السجلات، منها ما هو متعلق بجانبها الإداري، ومنها ما يتعلق بجانبها المالي، ويختلف عدد هذه السجلات باختلاف حجم الجمعية ونشاطها، وقد يكون بعضها ورقي وبعضها الآخر إلكتروني.

أما أهم السجلات المتعلقة بالجانب الإداري، والتي يجب على الجمعية الاحتفاظ

بها، هي:

1. سجل اجتماعات وقرارات مجلس الإدارة، تدون فيه محاضر جلسات مجلس الإدارة، والقرارات الصادرة عنه، وتوقيع حاضري الاجتماع من الأعضاء.
2. سجل أعضاء الجمعية العمومية: ويشتمل على النظام الأساسي للجمعية، ويقيد فيه جميع أعضاء الجمعية، بدأ بالمؤسسين، مبيناً فيه اسم العضو رابعياً، تاريخ ميلاده، تاريخ انتسابه للجمعية، عنوانه، تسديد قيمة الاشتراك وتاريخ التسديد، وأرقام إيصالات التسديد، مما يساعد على حصر عدد أعضاء الجمعية ومجموع المبالغ التي تم دفعها والمبالغ المستحقة على المتخلفين منهم عن دفع الرسوم.
3. سجل أعضاء مجلس الإدارة: موضحاً فيه، إسم العضو، منصبه، تاريخ إنتخابه، وتاريخ انتهاء العضوية وسببه.
4. سجل اجتماعات الجمعية العمومية: يستخدم هذا السجل لتدوين وقائع جلسات واجتماعات الجمعية العمومية، وأسماء الأعضاء الذين حضروا الاجتماع وتوقيعهم، وتدون فيه القرارات التي اتخذت.
5. سجل الصادر والوارد: لقيد المكاتبات المرسلات الواردة والصادرة للجمعية، وفق أرقام متسلسلة.
6. سجل لقيد أنشطة الجمعية وتوثيقها.
7. سجل الموظفين: يحتوي على بيانات ومعلومات عن كل الموظفين والمستخدمين من حيث أسمائهم وأعمارهم وحالتهم الاجتماعية ومؤهلاتهم وخبراتهم وتاريخ التحاقهم بالعمل وما إلى ذلك من بيانات ومعلومات أخرى هامة.

أما سجلات الجانب المالي للجمعية:

- فقد أوجبت الفقرة (6) من المادة (11) المذكورة، على الجمعية الخيرية أن تحتفظ بسجل الواردات والمصروفات على وجه مفصل وفقاً للأصول المالية، والأصول المالية تقتضي أن تحتفظ الجمعية، على الأقل بالسجلات المالية التالية:
1. سجل الإيرادات العام: وتفيد فيه أية إيرادات نقدية ترد للجمعية يومياً.
 2. سجل المصروفات العام: وتفيد في أية مصاريف تنفقها الجمعية يومياً.
 3. سجل الحساب المصرفي: لقيد حركات الإيداع والصرف اليومي من الحساب المصرفي.

4. سجل التبرعات: تقيد فيه قيم التبرعات وأنواعها، نقدية كانت أم عينية.
5. سجل الممتلكات والأثاث: ويشتمل على قائمة بأملك وممتلكات الجمعية من العقارات والمركبات والأجهزة والآلات وغيرها.
6. سجل الإيصالات: وتحفظ فيه سندات الصرف وسندات القبض.

هذا الواجب، على الجمعية الخيرية أن لا تخل به، وإلا تعتبر قد ارتكبت مخالفة تستوجب إتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في القانون من قبل الجهات الرقابية، وقد تخل بهذا الإلتزام أو الواجب، العديد من الجمعيات⁽²⁶⁾، ليس عن قصد، بل لقلّة المعرفة أو الخبرة، أو بسبب غموض في القانون، فإن نص المادة (11) المشار إليه؛ حدد السجلات الإدارية التي يجب على الجمعية الاحتفاظ بها، إلا أنه لم يتطرق إلى أنواع السجلات المالية، مكتفياً بذكر سجل الواردات والمصروفات، إلا أنه أوجب أن تكون هذه السجلات على وجه مفصل وفقاً للأصول المالية، هذه الأصول التي قد يجهلها العديد من القائمين على الجمعيات الخيرية، وكان هذا هو السبب في ارتفاع عدد الجمعيات الخيرية التي خضعت للمتابعة من قبل وزارة الداخلية ورقابة غيرها من الجهات الرقابية المختصة، حيث ثبت أن (90%) تقريباً من هذه الجمعيات، خالفت نص القانون ولم تحفظ بالسجلات المالية على وجه مفصل وفقاً للأصول المالية، وأن (30%) منها تقريباً، لم يكن لديها أية سجلات مالية⁽²⁷⁾، كما أنه يتوجب على الجمعية المحافظة على تلك السجلات من التلف، وأن تكون تلك السجلات خالية من أي قشط أو شطب أو حشو أو طمس أو تلاعب أو تباين، وكل تصحيح فيها يجب أن يكون بالمداد الأحمر ويوقع عليه الموظف المختص ومسؤوله المباشر⁽²⁸⁾.

²⁶ وفي تقرير صادر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية يتضمن مخالفات جمعية من الجمعيات المسجلة، أشار إلى عدم وجود سجل تفصيلي للأصول الثابتة التي تمتلكها الجمعية، وفي تقرير آخر له أشار إلى عدم وجود أية سجلات لدى الجمعية، كما تفيد التقارير أيضاً إلى وجود تباين واضح في بيانات تلك السجلات، حيث ثبت تباين في تقييد نفس الحساب في القوائم المالية المقدمة للجهات المختصة بقيم تختلف عن تلك القيم المعترف بها في ميزان المراجعة المعدل، وأشار التقرير إلى ذلك يعتبر تضليلاً لمستخدمي البيانات المالية وإعطاء صورة غير واضحة عن الوضع المالي للجمعية، كذلك تضمن سجل المصاريف لجمعية من الجمعيات تسجيل لمصاريف وهمية أدى إلى تضخيم قيمة المصاريف إلى حد مرتفع جداً بحيث أن التقرير اعتبر ذلك استنزاف أموال التبرعات التي حصلت عليها الجمعية خلال تلك السنة المالية لها، وأشار أيضاً إلى مخالفات عديدة للمعايير المحاسبية.

²⁷ هذه النسب جاءت من تقديرات شفوية، وليست موثقة في السجلات، وهي نسب تقريبية.

²⁸ أنظر المادة (1/38) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

إلا أن العديد من المخالفات تم رصدها في بيانات هذه السجلات، منها الازدواج في تسجيل مصاريف تشغيلية بفارق كبير في المبالغ الحقيقية، مع العلم أن ذلك يعتبر صرف للأموال في غير الغرض التي خصصت من أجله، وتضمنت هذه السجلات تسجيل لمصاريف محاضرين ومدربين، تبين فيما بعد أنهم موظفين في الجمعية ويتقاضون رواتب، دون أن تفصح الجمعية عن ذلك، الأمر الذي يعتبر انحرافاً عن مبادئ الشفافية والنزاهة في استغلال الموارد، وعدم قيام الجمعية بالالتزام باستدراج عروض أسعار لشراء بعض السلع والخدمات ما يؤدي إلى إهدار مبالغ كبيرة من خزينة الجمعية، وكذلك عدم تنظيم سندات استلام وإدخال للمواد والسلع التي تشتريها الجمعية⁽²⁹⁾.

ثانياً: إيداع بيان بكل تغيير أو تعديل

من الواجبات المفروضة على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أيضاً، ما نصت عليه المادة (12) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بقولها:

«على كل جمعية أو هيئة إيداع بيان بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أغراضها أو أي تغيير في مجلس إدارتها كله أو بعضه لدى الدائرة المختصة⁽³⁰⁾، وذلك خلال مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ إجراء التغيير أو التعديل»، فعلى الجمعية أن تودع بيان لدائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، والوزارة المختصة⁽³¹⁾، تعلمها بموجبه بأي تغيير أو تعديل قد يطرأ على نظامها الداخلي، فكثيراً ما تلجأ الجمعية إلى إجراء تعديلات على أنظمتها الداخلية، من خلال اجتماع غير عادي للجمعية

²⁹ تم الحصول على هذه الأمثلة جميعها، من خلال الاطلاع على تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، التي يصدرها بعد قيامه بالتنسيق على بعض الجمعيات.

³⁰ الدائرة المختصة هي دائرة تسجيل الجمعيات الخيرية في وزارة الداخلية بحسب التعريف الوارد في المادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، التي عرفت الدائرة بأنها هي الجهة المختصة في الوزارة، وعرفت الوزارة أنها وزارة الداخلية.

³¹ نصت المادة (1/45) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية على: «يحق للجمعيات تعديل أنظمتها بحرية، بما في ذلك الأهداف ومجالات النشاط، في أي وقت طبقاً لأنظمتها، شريطة إعلام الدائرة والوزارة المختصة خلال شهر من تاريخ إجراء التعديل»، وكذلك المادة (47) منها تقول: «على الجمعية إبلاغ الدائرة والوزارة المختصة بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أي تغيير في مجلس إدارتها خلال شهر من تاريخ إجراء التعديل».

العمومية، تقرر فيه تغيير بعض أو كل أهداف الجمعية، أو تعديل في بعض المواد الواردة في النظام الأساسي، أو يكون هذا التغيير قد حصل بدون تدخل الجمعية العمومية، كاستقالة مجلس الإدارة، كله أو بعضه، أو إقالته من قبل الجمعية العمومية.

على الجمعية في مثل هذه الحالات أن تقوم بتبليغ دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بطبيعة هذا التغيير خلال مدة لا تتجاوز الشهر من تاريخ إجراء أو حدوث هذا التغيير، والعلّة في ذلك؛ تنظيم السجل العام المحفوظ لدى الدائرة، التي أوجب عليها القانون الإحتفاظ به⁽³²⁾، تدون فيه أسماء الجمعيات، مركز نشاط كل منها، أهدافها، مؤسسيها وأسماء أعضاء مجلس إدارتها، وذلك ضروري؛ لسببين:

الأول: كي تتمكن الدائرة من متابعة عمل الجمعية وفق القانون، فلها أن تعلم موعد انتهاء مدة مجلس الإدارة؛ كي تنذر الجمعية بضرورة إجراء انتخابات لاختيار مجلس إدارة جديد⁽³³⁾، إذا مر شهر على انتهاء مدة المجلس، دون أن تقوم الجمعية بإيداع بيان جديد يفيد بإجراء الانتخابات.

والثاني: استجابة لنص المادة (37)⁽³⁴⁾ من اللائحة التنفيذية، التي منحت الحق للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الاطلاع على السجلات الموجودة لدى دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، ما يعنيه ذلك؛ أن تكون هذه السجلات تحتوي على معلومات محدثة أولاً بأول، ويكون مصدر هذه المعلومات هي الجمعية الخيرية ذاتها.

³² لمعرفة أنواع هذه السجلات أنظر لمادة (3) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والمادة (36) من اللائحة التنفيذية، التي حددت السجلات التي يجب على الدائرة الاحتفاظ بها.

³³ في مثل هذه الحالة تعتبر الجمعية قد خالف نظامها الأساسي مخالفة جوهرية تستوجب الإنذار الخطي من قبل وزير الداخلية أو الدائرة لتصحيح أوضاعها خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ الإنذار، أنظر المادة (3/37) من القانون.

³⁴ تنص هذه المادة على: «1. يحق للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الاطلاع على السجلات المنصوص عليها في المادة 36. 2. يتم الاطلاع على السجلات وفق طلب يقدم على النموذج المعد لذلك. 3. يجب ألا تؤدي الإجراءات الإدارية التي تضعها الدائرة لتنظيم الاطلاع على السجلات إلى إعاقة أو تعطيل هذا الحق. 4. يمنح حق الاطلاع بشكل تلقائي عند تقديم الطلب المذكور. 5. يمكن للوزير تقرير رسوم رمزية مقابل الاطلاع على السجلات».

ثالثاً: تقديم التقارير للوزارة المختصة⁽³⁵⁾

نص المادة (13) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على: "تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مقرين من الجمعية العمومية:

1. سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم.
2. مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة حسب الأصول المحاسبية المعمول بها».

يتضح من النص السابق، أن الجمعية الخيرية، ملزمة بتقديم نوعين من التقارير السنوية للوزارة المختصة⁽³⁶⁾، وذلك خلال أربعة أشهر من نهاية السنة المالية للجمعية، على أن تكون هذه التقارير قد عرضت على الجمعية العمومية في اجتماعها السنوي لمناقشة مجلس الإدارة حولها، أو الاستفسار عن بنودها، ومن ثم إقرارها، وهذه التقارير هي، الأول: التقرير السنوي أو الإداري، ويحتوي على الهيكل التنظيمي للجمعية وموظفيها وأعضاء مجلس إدارتها، وعلى وصف كامل للنشاطات والفعاليات التي قامت بها الجمعية أو الهيئة خلال السنة المالية المنتهية، وملخص عن اجتماعات مجلس الإدارة وقراراته، ووصف كامل لخطة عمل الجمعية للعام المقبل، ويعتبر هذا التقرير من أهم البنود التي تعرض على الجمعية العمومية في اجتماعها السنوي، وهو وسيلة من خلالها يطلع أعضاء الجمعية العمومية على سير العمل في الجمعية، وحجم النشاط الذي تم في السنة الماضية للجمعية، كما

³⁵ المادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، عرفت الوزارة المختصة بأنها هي: «الوزارة التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها».

³⁶ ومن خلال إطلاعنا على سجل تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بتاريخ (2013/10/3) تبين بأن توزيع نشاط الجمعيات على الوزارات المختصة على النحو التالي: الشؤون الاجتماعية (920) جمعية، الثقافة (230) جمعية، شؤون المرأة (237) جمعية، الزراعة (137) جمعية، الاقتصاد الوطني (63) جمعية، العدل (155) جمعية، الشباب والرياضة (310)، سلطة جودة البيئة (40) جمعية، التربية والتعليم (190)، الاعلام (31) جمعية، الصحة (101) جمعية، شؤون الأسرى والمحربين (6) جمعيات، السياحة والآثار (15) جمعية، وزارة العمل (5) جمعيات، الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (7) جمعيات، سلطة المياه (3) جمعيات.

يعتبر من أهم أداة تستخدم للرقابة الداخلية، تمكن أعضاء الجمعية العمومية من الاستفسار عن محتوياتها ومناقشة أعضاء مجلس الإدارة حولها، فيجب أن يتصف بالدقة والموضوعية.

أما التقرير الثاني: هو التقرير المالي، ويشتمل على جميع البيانات المالية المدققة للجمعية، بحيث يتضمن وصفاً كاملاً ودقيقاً لأملاك وموجودات الجمعية أو الهيئة، وما طرأ عليها من تغيرات في العام الماضي، ويشتمل على قوائم بالمصروفات أو النفقات وأنواعها، والإيرادات وأنواعها، والمركز المالي للجمعية، ويشتمل على تقرير المحاسب القانوني أو مدقق الحسابات القانوني والبيانات المالية الختامية المدققة والموقعة منه، وميزانية الجمعية والموازنة للسنة المقبلة.

ومن خلال اطلاعنا على العديد من التقارير المالية والموازنات السنوية للجمعيات أو الهيئات؛ لاحظنا قيامها بتخصيص نسبة عالية من موازنتها، للمصاريف والنفقات الإدارية، التي تصل في بعض الأحيان لأكثر (70%) من موازنتها، الأمر الذي يؤدي إلى إنفاق أموال الجمعية في غير أوجه نشاطها، وفي غير الهدف الذي خصصت من أجله تلك الأموال، ويرجع ذلك إلى الرواتب المرتفعة جداً التي تقوم بدفعها بعض الجمعيات لموظفيها، والتي وصل فيها راتب الموظف الشهري في حالة من الحالات إلى (40000) أربعين ألف شيكل، وخمسة آلاف دولار في حالات أخرى، إذ يعتبر ذلك إهداراً لأموال الجمعية في غير أوجهها المخصصة لها.

كذلك، أن المادة (13) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، قد أوجبت على الجمعيات والهيئات، تقديم التقارير المالية والإدارية إلى وزارة الإختصاص وليس إلى وزارة الداخلية⁽³⁷⁾؛ إلا أن الفقرة رقم (3) من المادة (49)⁽³⁸⁾ من اللائحة التنفيذية لقانون

³⁷ إن العديد من الجمعيات لم تقم بتزويد وزارة الإختصاص بالتقرير المالي والتقرير السنوي، وقد ثبت من خلال اطلاعنا على سجلات دائرة الجمعيات؛ أنه ورد لها من إحدى وزارات الإختصاص طلباً يتضمن تزويد تلك الوزارة بالتقارير والمالية والإدارية لأكثر من (135) جمعية خيرية يقع نشاطها ضمن اختصاصها لم تقم بتسليمها تقاريرها السنوية أو المالية.

³⁸ تنص المادة (3/49) من اللائحة على: «تقوم الدائرة بإرسال إشعار إلى الجمعية باستلام التقريرين

الجمعيات الخيرية، قد أخطأت عندما فرضت على الدائرة إرسال إشعار إلى الجمعية باستلام التقريرين المالي والسنوي، مع العلم أن المادة (13) من القانون أوجبت تسليمها إلى وزارة الاختصاص وليس دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية.

ولعل ما يؤكد ذلك؛ هو نص المادة (6) من القانون، التي نصت على: «تتولى 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، للثبوت 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 للثبوت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي»، حيث جعلت من وزارة الاختصاص هي صاحبة الصلاحية والسلطة بمتابعة عمل الجمعيات والهيئات، وليس وزارة الداخلية، إلا أنها أجازت لوزارة الداخلية ممارسة نوع من أنواع الرقابة (رقابة مَوْضَعة)، من خلال قرار خطي مسبب⁽³⁹⁾ يصدر عن الوزير المختص إذا ما رأى ما يدعو إلى الشك بأن أموال الجمعية تصرف في غير الأغراض التي خصصت من أجلها؛ لتقوم وزارة الداخلية بالتأكد من ذلك، وبالإستناد إلى النص أعلاه تقوم وزارة الداخلية بالرقابة المالية على نشاطات الجمعيات استناداً إلى قرار الوزير المختص بذلك، فلوزارة الداخلية الإطلاع على سجلات الجمعية المالية والإدارية لكي تتأكد وزارة الداخلية من عدم وقوع أي جريمة فساد أو مخالفات مالية وإدارية، ولكي تتأكد من أن الجمعية ملتزمة بتنفيذ أهدافها المذكورة في نظامها الأساسي، ولوزارة الداخلية في مثل

³⁹ مثل هذا القرار، لم يكن يصل وزارة الداخلية إلا ما ندر في الفترات السابقة للعام (2012)، الأمر الذي دعى وزارة الداخلية إلى مخاطبة وزارة الاختصاص والاجتماع بها لتذكيرها بضرورة اللجوء إلى مثل هذا القرار في الحالات التي تستوجب ذلك، ما نتج عنه وصول وزارة الداخلية العديد منها، الأمر الذي أصبح معه قيام وزارة الداخلية بممارسة الرقابة والتدقيق والمتابعة متفق مع أحكام القانون، على عكس ما كا يجري في السابق، من قيام وزارة الداخلية بالرقابة والتدقيق دون قرار خطي مسبب من الوزير المختص، وبالرجوع لسجلات وزارة الداخلية بتاريخ (2013/10/3) تبين وصول (19) قرار مسبب خلال الأعوام (2012 - 2013)، وجميعها من وزارتين مختصتين فقط، يدعوا بموجبها وزارة الداخلية ممارسة التدقيق والرقابة على جمعيات للتأكد من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله.

هذه الحالات أن تجري التدقيق في كافة السجلات والمراسلات الصادرة والواردة، وكذلك الإطلاع على الإيرادات والمصروفات التي أجرتها الجمعية للتأكد من أن أموال الجمعية صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله.

ومن الجدير ذكره في هذا المقام؛ أن العديد من الأنظمة الداخلية للجمعيات، تفرض على الجمعية أن تقوم بتسليم التقارير المالية والسنوية لوزارة الداخلية، دون أن يفرض القانون عليها ذلك، فتكون بهذا النص قد ألزمت نفسها بتقديمها لوزارة الداخلية، وإلا تكون قد خالفت نظامها الأساسي، وتكون في هذه الحالة عرضة للإنذار بتصحيح هذه المخالفة خلال ثلاثة أشهر، خوفاً من صدور قرار بحلها⁽⁴⁰⁾.

⁴⁰ من ضمن الحالات التي يمكن أن تحل من خلالها الجمعية، ما نصت عليه المادة (3/37) من قانون الجمعيات الخيرية بقولها: «إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة».

المطلب الثالث

إدارة شؤون الجمعية أو الهيئة

أن إدارة شؤون الجمعية أو الهيئة، من حق الأعضاء جميعاً، إلا أن هذا الأمر يثير بعض الصعوبات من الناحية العملية، فقد يزداد عدد الأعضاء المنضمين أو المنتسبين للجمعية، بشكل تصعب معه مباشرتهم جميعاً لأعمال الإدارة الفعلية لها، الأمر الذي يتطلب أن تناط الإدارة الفعلية ببعضهم، ويطلق عليهم (مجلس إدارة الجمعية أو الهيئة)، وأن يتولى الباقون الرقابة والإشراف فقط، وبذلك يتحقق إشراكهم في الإدارة باعتبارهم السلطة العليا للجمعية، ويطلق عليهم (الجمعية العمومية)، فهي التي تختار مجلس الإدارة، الذي بدوره يتولى إدارة شؤون الجمعية وتسيير أمورها تحت رقابتها، كما يمكن أن وجود هيئة أو هيئات⁽⁴¹⁾ أخرى تساهم في إدارة الجمعية ينص عليها النظام الأساسي للجمعية.

يتضح لنا مما تقدم، أن الجمعية تخضع في إدارتها إلى تنظيم متكامل، تتدرج فيه السلطات بين هيئتي إدارة بشكل يكفل لها ممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها وفقاً لما جاء في نظامها الأساسي. وسنبحث فيما يلي، في كل هيئة من هذه الهيئات، من حيث تعريفها وتشكيلتها، اختصاصاتها واجتماعاتها.

الفرع الأول

مجلس الإدارة

الجمعية الخيرية أو الهيئة الأهلية، هي شخصية اعتبارية، لذا لا بد أن تستعين

⁴¹ هذا ما نصت عليه المادة (1/46) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية بقولها: «تدار الجمعية بواسطة هيئاتها المنصوص عليها في أنظمتها الخاصة بها بما في ذلك النظام الأساسي، بما لا يتعارض مع أحكام القانون».

بأشخاص طبيعيين يتولون نشاطاتها وتمثيلها أمام الغير، لذا عهد المشرع بهذا المهمة إلى عدد من الأشخاص الطبيعيين، يختارهم أعضاء الجمعية العمومية من بينهم ليضطلعوا بإدارة شؤون الجمعية، يشكلون مجلس الإدارة، وقد عني المشرع بوضع الأحكام المتعلقة بتكوينه، اختصاصاته واجتماعاته.

أولاً: تكوين مجلس الإدارة

يتكون مجلس إدارة الجمعية، من مجموعة الأشخاص الطبيعيين، لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً، ولا يجوز أن يكون من بينهم عضوين أو أكثر يجمع بينهم صلة قرابة حتى الدرجة الثانية، وعلى ذلك نصت المادة (16) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بقولها:

1. يكون لكل جمعية أو هيئة مجلس إدارة يتكون من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً وتحدد طريقة تشكيله وكيفية اختيار أعضائه وإنهاء عضويتهم في النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة.
2. لا يجوز أن يضم مجلس الإدارة عضوين أو أكثر يجمع بينهما صلة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية».

ويفضل دائماً عند تحديد عدد أعضاء مجلس إدارة الجمعية في نظامها الأساسي؛ أن يكون عدداً فردياً، حتى يسهل اتخاذ القرارات بالأغلبية، على أن يتم اختيارهم بالانتخاب من قبل أعضاء الجمعية العمومية للجمعية، حيث أن ذلك من اختصاصات الجمعية العمومية تقوم به وفقاً لنظامها الأساسي، وعلى ذلك نصت المادة (2/23) من القانون بقولها: «تختص الجمعية العمومية بوضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية أو الهيئة وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة وفقاً لنظامها الأساسي»، ومفاد ذلك؛ أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية، أحكام تنظيم الانتخابات، بما فيها مواعيد فتح باب الترشح وإغلاقه، وشروط الترشح، وحق الانتخاب وشروطه، وتنظيم العملية الانتخابية، وفرز الأصوات وإعلان النتائج، وغيرها من الأمور الضرورية لتنظيم عملية الانتخابات.

كما أنه لا يجوز أن يضم مجلس الإدارة في عضويته، عضوين تجمع بينهما صلة قرابة حتى الدرجة الثانية، فلا يجوز أن يجتمع في مجلس الإدارة شقيقين، أو زوجين،

أو أب وأحد أبنائه، أو شخص وزوج إبتها أو زوجة ابنه، أو أحد أحفاده، ويجوز أن يجتمع الشخص مع ابن عمه أو ابن خاله أو ابن خالته.

ومما يؤخذ على المادة (16) من القانون، أنها لم تحدد مدة مجلس الإدارة، أو على الأقل حد أعلى لتلك المدة، بحيث لا يجوز تجاوزها، بل تركت الأمر دون تحديد، ما حدا بالعديد من الجمعيات إلى التذرع بذلك في جعل مدة مجلس الإدارة مفتوحة دون تحديد، أو تحديدها بفترات طويلة جداً لا تدخل ضمن الحد المعقول.

كذلك مما يؤخذ على هذه المادة أيضاً، أنها لم تحدد مدة معينة للجنة التأسيسية، أو مجلس الإدارة التأسيسي الأول، وكان من الأفضل أن تقوم بتحديده بمدة قصيرة لا تزيد على سنة واحدة فقط، إلا أنها تركته دون تحديد كما هو الحال بالنسبة لمجلس الإدارة، ما يتنافى مع نص المادة (2/23) المشار إليها، والتي تضمنت الإشارة إلى الانتخابات، كذلك لم تحدد جهة رسمية للإشراف على تلك الانتخابات وتعتمد نتائجها، علماً بأن أية انتخابات تجري لاختيار أعضاء مجلس إدارة لأية شخصية معنوية، تخصص جهة رسمية للإشراف عليها، إلا أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لم يفعل ذلك، فليس لوزارة الداخلية الإشراف أو الرقابة على الانتخابات، كما هو ليس لوزارة الاختصاص أيضاً، كما أنه ليس هناك جهة رسمية تقوم باعتماد مجلس الإدارة المنتخب⁽⁴²⁾.

كما يؤخذ على القانون، فيما يتعلق بتنظيمه لمجلس الإدارة، أنه لم يورد نص يحظر فيه الاستمرار في تقلد العضو لمناصب في مجلس الإدارة لدورتين متتاليتين، فالعديد من الجمعيات يدير مجلس إدارتها مجموعة من الأعضاء لفترات طويلة من الزمن دون تداول أو تغيير، ما يؤدي إلى احتكار فئة معينة من الأشخاص لمجلس الإدارة. بناءً على ما سبق، نقترح تعديل نص المادة (16) بحيث يصبح نصها على النحو التالي:

⁴² وبذلك قضت محكمة العدل العليا في قرارها الصادر بالطعن رقم (2008/214) بتاريخ (2009/4/13)، بقولها: «ومن الرجوع إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، نجد أن المواد (37) و(38) من هذا القانون لم تتضمن أي نص يخول المستدعي ضدها (وزارة الداخلية) باعتماد نتائج الانتخابات أو الاعتراف بها أو برفضها أو اعتماد توزيع المناصب فيها، أو إصدار الشهادة الرسمية المتعلقة بهذا الخصوص، كما نجد أن قانون الجمعيات المشار إليه آنفاً لم يتضمن أي نص من شأنه اعتماد توقيع أمين الصندوق في الجمعية المستدعية».

1. يكون لكل جمعية أو هيئة مجلس إدارة يتكون من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً يتم اختيارهم بالانتخاب من قبل أعضاء الجمعية العمومية لمدة لا تزيد على أربعة سنوات.
2. يتم تعيين لجنة تأسيسية للجمعية من قبل المؤسسين عند تسجيلها، على تجرى الانتخابات لاختيار مجلس إدارة خلال مدة لا تتجاوز السنة من تاريخ التسجيل.
3. يبين النظام الأساسي للجمعية الأحكام الخاصة بتنظيم الانتخابات والإعلان عنها ومواعيد الترشيح.
4. لا يجوز أن يضم مجلس الإدارة عضوين أو أكثر يجمع بينهما صلة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية، أو عضو مجلس إدارة وموظف في الجمعية أو أكثر يجمع بينهما صلة قرابة من الدرجة الأولى حتى الرابعة إلا بموافقة وزارة الاختصاص.
5. لا يجوز لعضو مجلس الإدارة شغل أي منصب من مناصب مجلس الإدارة لدورتين متتاليتين³.

كذلك، فإن مجلس الإدارة يختار من بين أعضائه، في أول جلسة يعقدها، رئيساً للمجلس، ونائباً للرئيس، وأميناً للسر، وأميناً للصندوق، مع العلم أن القانون لم يبين طريقة توزيع المناصب في مجلس الإدارة، واكتفى بتحديدتها في المادة (19) منه، فكان حرياً به بيان طريقة التعيين أو الاختيار، فنقترح إضافة فقرة جديد للمادة (19) تحمل الرقم (1) يكون نصها على النحو التالي: «ينتخب أعضاء مجلس الإدارة من بينهم في اجتماعهم الأول، رئيساً للمجلس ونائباً له وأمين للسر وأميناً للصندوق».

كذلك، لم يعالج القانون الحالات التي يصبح فيها أحد المناصب في مجلس الإدارة شاغراً، بحيث ترك ذلك دون تنظيم، فما العمل في حال شغل أي منصب من هذه المناصب أو أي مركز من مراكز العضوية فيه؟ هل يستمر المجلس بأعماله، أو يقوم المجلس بتعيين عضو آخر من أعضاء الجمعية العمومية، أو إجراء انتخابات لشغل هذا المنصب فقط، أم يتم تعيين العضو الذي حصل على أعلى نسبة أصوات من غير الفائزين في الانتخابات السابقة.

لا تتور المشكلة، فيما لو أصبح عدد الأعضاء المتبقين أقل من سبعة أعضاء، إذ ينطبق على هذه الحالة نص المادة (22) من القانون التي سنتطرق لها فيما بعد، ولكن

تثور التساؤلات السابقة في حالة بقاء عدد الأعضاء سبعة أو أكثر رغم شغور المنصب أو المركز، ويصبح الحال مخالفاً للقانون الأساسي للجمعية الذي يحتوي على نص من نصوصه يحدد عدد أعضاء مجلس الإدارة برقم معين.

ونقترح لتلافي الإشكال في مثل هذه الحالات، إضافة النص التالي إلى المادة (19) من القانون: «إذا شغل منصب عضو من أعضاء مجلس الإدارة وبقي عددهم سبعة أو أكثر، فعلى الجمعية العمومية في أقرب اجتماع لها أن تنتخب عضواً جديداً للفترة المتبقية من مدة مجلس الإدارة».

بقي أن نقول، أن القانون قد حظر الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية بأجر⁽⁴³⁾، وهذا ينسجم مع طبيعة العمل الخيري، وينسجم أيضاً مع باقي نصوص القانون، فقد اعتبر القانون أن النشاط الأهلي يقدم تطوعاً أو اختياراً⁽⁴⁴⁾، دون أجر أو مقابل.

ولا يدخل ضمن مفهوم الأجر، ما يتقاضاه أعضاء مجلس الإدارة من أموال بدل مهمات السفر، أو مصاريف التنقلات التي يقومون بها تنفيذاً لأعمال ونشاطات الجمعية، ومما يؤخذ على هذا التحديد أنه لم تحدد صلة القرابة للتوظيف في الجمعية، ما دفع بعض رؤساء مجالس الإدارة أو أعضائها، إلى توظيف الأقارب من الدرجة الأولى والثانية في الجمعية بدلاً من جعلهم أعضاء مجلس الإدارة، مقابل رواتب مرتفعة، فيقوم بتوظيف إبنائه أو زوجته أو أحفاده أو أقاربه من الدرجتين الأولى والثانية، كما يوجد العديد من حالات التوظيف الوهمي، بحيث تدرج أسماء الأقارب في سجلات الموظفين فقط، دون وجودهم الفعلي في الوظيفة، ما يعتبر نوع من أنواع الفساد المعاقب عليها.

ومن الأمور التي لم يعالجها قانون الجمعيات، والتي تتعلق بعضوية مجلس الإدارة، والتي من شأنها أن تمس بمبادئ الشفافية والنزاهة، أن القانون لم يحظر على الشخص أن يكون رئيس مجلس إدارة أكثر من جمعية واحدة أو جمعيتين، أو أن يحظر على الشخص أن يكون رئيساً لمجلس إدارة جمعيتين متشابهتين في الأهداف.

⁴³ المادة (20) من القانون.

⁴⁴ أنظر تعريف النشاط الأهلي الوارد في المادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

ثانياً: اختصاصات مجلس الإدارة

مجلس إدارة الجمعية أو الهيئة، يعتبر الهيئة الرئيسية التي تتولى إدارة الجمعية ورسم سياساتها تحت إشراف ورقابة الجمعية العمومية صاحبة السلطة العليا، غير أن انشغال أعضاء الجمعية العمومية أو عدم اهتمامهم بحضور اجتماعات الجمعية العمومية وممارسة واجبهم بالرقابة على مجلس الإدارة؛ يتيح للمجلس السيطرة من الناحية الفعلية على وضع وتنفيذ السياسة العليا للجمعية، بحيث يصبح مجلس الإدارة هو الرأس المفكر واليد المنفذة لكل نشاطات الجمعية.

ومع ذلك، فإن لمجلس الإدارة بصفته السلطة التنفيذية للجمعية؛ السلطات والصلاحيات التي تمكنه من تسيير أعمالها تحقيقاً لأغراضها التي أنشئت من أجلها، ولا يحد من هذه السلطات والصلاحيات إلا ما ينص عليه القانون أو النظام الداخلي للجمعية أو القرارات التي تصدرها الجمعية العمومية في اجتماعاتها، فلمجلس الإدارة سلطة القيام بجميع الأعمال التي من شأنها تحقيق أهداف الجمعية وفق مقتضيات حسن الإدارة والتدبير، إلا إذا قيدت هذه السلطة بنص القانون أو نصوص النظام الداخلي، أو قرارات الهيئة العامة، فلا يجوز لمجلس الإدارة أن يقوم بأعمال أو يمارس صلاحيات الجمعية العمومية التي حددت في القانون أو النظام الداخلي للجمعية، أو اتخاذ قرارات تقتضي مصادقة أو موافقة الجمعية العمومية إلا بعد الرجوع إليها.

فقد اعتبر القانون، مجلس الإدارة مسؤولاً عن جميع أعمال الجمعية ونشاطاتها⁽⁴⁵⁾، وحدد اختصاصات مجلس الإدارة كهيئة⁽⁴⁶⁾، وترك أمر تحديد اختصاصات رئيس مجلس الإدارة ونائبه وأمين السر وأمين الصندوق للنظام الداخلي للجمعية واللوائح الداخلية بما لا يتعارض مع القانون⁽⁴⁷⁾، كما يحدد النظام الداخلي للجمعية، صلاحيات وسلطات واختصاصات مجلس الإدارة بما لا يتعارض مع القانون، باعتباره نظام الجمعية الذي

⁴⁵ تنص المادة (17/1) من قانون الجمعيات: "يعتبر مجلس الإدارة في أية جمعية أو هيئة أهلية مسؤولاً عن جميع أعمالها ونشاطاتها".

⁴⁶ أنظر المادة (18) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية.

⁴⁷ أنظر المادة (19) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية.

يشتمل على الأحكام التفصيلية المتفق عليها من قبل المؤسسين، وإذا خلا النظام من الإشارة إليها؛ كان للمجلس أن يقوم بجميع الأعمال ويمارس جميع الصلاحيات المنصوص عليها في القانون، فقد حدد المادة (18) من قانون الجمعيات الخيرية اختصاصات مجلس الإدارة، بحيث نصت على: «يختص مجلس الإدارة بما يلي:

1. إدارة شؤون الجمعية أو الهيئة وإعداد اللوائح أو الأنظمة والتعليمات اللازمة.
2. تعيين الموظفين اللازمين للجمعية أو الهيئة وتحديد اختصاصاتهم أو إنهاء خدماتهم وفقاً لأحكام القانون.
3. تكوين اللجان التي يراها لازمة لتحسين العمل وتحديد اختصاص كل منها.
4. إعداد الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية ومشروع الموازنة للسنة الجديدة.
5. تقديم التقارير السنوية الإدارية والمالية وأية خطط ومشاريع مستقبلية للجمعية العمومية.
6. دعوة الجمعية العمومية لجلسة عادية أو غير عادية للاجتماع وتنفيذ قراراتها طبقاً لأحكام القانون.
7. متابعة أية ملاحظات وارادة من الدائرة أو الوزارة أو الجهات الرسمية المختصة فيما يتعلق بنشاط الجمعية أو الهيئة والرد عليها".

وبالنظر لهذه الاختصاصات، نجد أن القانون قد منح مجلس الإدارة السلطة الأوسع في الجمعية، ومع ذلك قد يرد عليها بعض القيود التي ترد على هذه السلطة⁽⁴⁸⁾، منها النشاط الرئيسي للجمعية المحدد في نظامها الأساسي، فلا يجوز لمجلس الإدارة الانحراف عنه ومخالفته، فإذا كان نشاطها الرئيسي هو تقديم الخدمات الصحية، فلا يجوز لمجلس الإدارة أن ينحرف عن هذا النشاط ويقدم خدمات فنية مثلاً، ومن القيود أيضاً، أحكام القانون، فقد يحظر القانون على مجلس الإدارة القيام بعمل معين، كون هذا العمل من أعمال الجمعية العمومية، أو يتطلب أخذ موافقة الجمعية العمومية عليه،

⁴⁸ عدم التحديد الواضح؛ شجع بعض مجالس الإدارة إلى التعاقد مع الموردين والمقاولين دون اتباع الأصول المالية اللازمة لذلك، فتبين عدم قيامها باستدراج عروض للأسعار لشراء السلع والخدمات، أو دون الاعلان عن مناقصة لتنفيذ الأعمال اللازمة لها، ما أدى إلى إهدار مبالغ مالية كبيرة من خزينة من أموال الجمعية نتيجة لذلك.

كتغيير أهداف الجمعية المنصوص عليها في نظامها الأساسي، ومن القيود أيضاً، ما يورده النظام الأساسي للجمعية على سلطات مجلس الإدارة، كأن يشترط النظام الأساسي أغلبية أصوات معينة لقرارات مجلس الإدارة لاتخاذها، أصبح من غير المقبول حصول تلك القرارات على أغلبية أصوات أقل من تلك المحددة في النظام الأساسي، وقد تأتي هذه القيود من قرارات الجمعية العمومية، التي تتخذها في حدود القانون، إذ يتعين على مجلس الإدارة التقيد بها وتنفيذها كما هي.

ومن الملفت، أن المادة (18) من القانون، قد خلطت بين اختصاصات مجلس الإدارة من جهة، وبين واجباته من جهة أخرى، فإننا نرى أن بعض الاختصاصات الواردة في هذه المادة، تعتبر واجبات، على مجلس الإدارة القيام بها، ويعتبر مخرلاً بمسؤولياته تجاه الجمعية إذا قصر أو أهمل في أدائها، ومن هذه الواجبات ما ورد في الفقرات (4)، (5)، (6)، (7) من المادة (18)، فإن إعداد الحساب الختامي عن السنة الماضية ومشروع الموازنة، يعتبر من المتطلبات القانونية التي فرضها القانون على الجمعية⁽⁴⁹⁾، ويعتبر مجلس الإدارة قد ارتكب مخالفة فيما لو لم يقيم بإعدادها وتقديمها للجمعية العمومية لإقرارها والمصادقة عليها، وكذلك الحال بالنسبة لتقديم التقارير السنوية الإدارية والمالية، ودعوة الجمعية العمومية للجلسات العادية، ومتابعة أية ملاحظات ترد من الدائرة أو الوزارة أو الجهات الرسمية.

ثالثاً: اجتماعات مجلس الإدارة

ميز القانون بين نوعين من الاجتماعات التي يعقدها مجلس الإدارة، الأولى إجتماعات بصورة عادية، تنعقد كل ثلاثة أشهر على الأقل، وتتم بدعوة من الرئيس أو نائبه، وأخرى إجتماعات بصورة استثنائية، تنعقد كلما دعت الضرورة لذلك، بدعوة من الرئيس أو نائبه، أو بطلب من أعضاء مجلس الإدارة، وتكون تلك الاجتماعات صحيحة بحضور ثلثي أعضاء المجلس، وتصدر قراراته، سواء في الاجتماع العادي أو غير العادي، بموافقة الأغلبية المطلقة.

وعلى ذلك نصت المادة (21) من القانون بقولها:

⁴⁹ أنظر المادة (30) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية.

1. ينعقد مجلس الإدارة بصورة عادية مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل بدعوة من الرئيس أو نائبه.
2. ينعقد مجلس الإدارة بصورة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه أو بطلب من ثلث أعضائه.
3. تكون اجتماعات المجلس صحيحة بحضور ثلثي أعضائه.
4. في جميع الحالات تتخذ قرارات مجلس الإدارة بالأغلبية المطلقة".

بناءً على ذلك، يجب أن يعقد مجلس الإدارة، أربع اجتماعات عادية على الأقل في السنة، ما لم ينص النظام الأساسي للجمعية على أكثر من ذلك، فقد حدد القانون الحد الأدنى فقط، إذ قدر المشرع أن مصلحة الجمعية تقتضي أن يجتمع مجلس إدارتها أربع مرات في السنة، إلا إذا قدرت الهيئة العامة للجمعية، أن إدارة الجمعية تحتاج إلى عقد اجتماعات أكثر لمجلس الإدارة، ونصت على ذلك في النظام الأساسي.

ونرى في نص الفقرة (1) من المادة (21)، ما يخالف قصد المشرع، ويخالف تفسيرنا أعلاه، مع العلم أن سبب ذلك هو الصياغة التي جاءت عليها هذه الفقرة، إذ أن حسن الصياغة التشريعية، يقتضي أن تأتي عبارة (على الأقل) قبل عبارة (كل ثلاثة أشهر) وليس بعدها، فإن بقاء النص على حاله، يوحي بأن تكون أقل فترة بين كل اجتماعين هي ثلاثة أشهر، في حين أن المقصود؛ هو أن أقل ما يمكن لمجلس الإدارة أن يجتمع فيه هو مرة واحدة كل ثلاثة أشهر.

يجتمع مجلس الإدارة، بناءً على دعوة من الرئيس أو نائبه إلى الأعضاء، ومع أن القانون لم يوضح طبيعة هذه الدعوة، إلا أنها يفترض أن تكون خطية، تتضمن موعد الاجتماع ومكانه، وتتضمن أيضاً جدول الأعمال مرفقاً به نبذة مختصره عن بنوده، ويعتبر عقد اجتماع واحد على الأقل كل ثلاثة أشهر، أمر ملزم لمجلس الإدارة، وإلا اعتبر مخالفاً لنص القانون.

أما الاجتماعات الاستثنائية، فللمجلس أن يعقدها وقتما يشاء، طالما دعت الضرورة إلى ذلك، من خلال دعوة يوجهها الرئيس أو نائبه للأعضاء، أو بناءً على طلب ثلث أعضاء

المجلس، ولا نعلم الغاية التي رغب المشرع إدراكها من ذكر هذا الاجتماع لمجلس الإدارة، طالما للمجلس أن يعقد أكثر من اجتماع خلال الثلاثة أشهر، فبإمكان المجلس أن يعقد بصورة عادية وقمتا يشاء، دون أن يتخذ هذا الاجتماع صفة الاستثنائي، طالما لم يكن بمقدور هذا المجلس إتخاذ أية قرارات استثنائية أو طارئة تمس كيان الجمعية تتصف بالخطورة، فمثل هذه القرارات تعود صلاحية إصدارها للجمعية العمومية وليس لمجلس الإدارة، كما أن المشرع لم يخص القرارات التي قد تصدر عن هذه الاجتماعات، بأغلبية أصوات تزيد عن تلك الأغلبية المقررة لقرارات الاجتماعات العادية، فما الحكمة التي قصدها المشرع من إيجاد هذه النوع من الاجتماعات لمجلس الإدارة؟

وتعتبر اجتماعات المجلس صحيحة، إذا حضرها ثلثي الأعضاء، وتصدر القرارات عنه بموافقة أغلبية الأعضاء أيضاً، وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين، فقد ورد النص في الفقرة (4) من المادة (21) مطلقاً، بحيث لم يحدد فيما إذا كان بالأغلبية المطلقة للأعضاء، أو للأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما أن المطلق يجري على إطلاقه، فإن المطلوب هو الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الإدارة وليس للأعضاء الحاضرين، وعلى مجلس إدارة الجمعية، أن يوثق اجتماعاته⁽⁵⁰⁾ وما يصدر عنها من قرارات على شكل محاضر، تحفظ سجل خاص بشكل متسلسل بالأرقام والمواعيد، يدون فيها المداولات والمناقشات التي دارت في الجلسة، ويوقع عليها الأعضاء الحاضرين⁽⁵¹⁾.

وقد عالج القانون، حالة تعذر اجتماع مجلس الإدارة بسبب الاستقالة أو الوفاة، ولم يعالج حالة تعذر اجتماع مجلس الإدارة بسبب الامتناع عن الحضور، أو لعدم توجيه دعوة من الرئيس أو نائبه لعقد الاجتماع، فقد نصت المادة (22) من القانون على الآتي:

⁵⁰ أنظر المادة (4/11) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

⁵¹ في كثير من الجمعيات التي خضعت لرقابة وزارة الداخلية، أو لجهات رقابية أخرى، لم تجد تلك الجهات أية محاضر تدون فيها وقائع جلسات مجلس الإدارة أو قراراته، وفي كثير من الحالات وجدت تلك المحاضر إلا أنها لم تكن منظمة على الشكل الصحيح وفق القانون، إما أن تكون غير موقعة من الأعضاء، أو أن نصاب الاجتماع غير متوفر، أو حتى الأغلبية المطلوبة لإصدار القرار لم تتحقق، وفي كثير من الأحيان تكون تصرفات الجمعية لا تستند إلى قرار أصلاً، وأن رئيس مجلس الإدارة يتصرف لوحده دون الرجوع لمجلس الإدارة ودون إصدار قرار يخوله القيام بالتصرفات.

«1. عند تعذر اجتماع مجلس الإدارة بسبب الاستقالة أو الوفاة يتولى من تبقى من مجلس الإدارة (باعتبارهم لجنة مؤقتة) مهمة المجلس لمدة أقصاها شهر وتتم دعوة الجمعية العمومية خلال نفس المدة لاختيار مجلس إدارة جديد.

2. إذا كانت الاستقالة جماعية أو لم تقم اللجنة المؤقتة بمهامها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة يقوم الوزير بتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية لتقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة أقصاها شهر ولدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال ذات الأجل لاختيار مجلس إدارة جديد».

الفقرة رقم (1) من هذه المادة، تجد مكانها في التطبيق في حالة الاستقالة التي لا تكون جماعية، أو حالة الوفاة، والتي معها يصبح عدد من تبقى من أعضاء مجلس الإدارة أقل من سبعة أعضاء، ففي مثل هذه الحالة يتعذر على مجلس الإدارة أن يعقد جلساته بصورة عادية، كون عدد أعضائه أصبح أقل من الحد الأدنى المنصوص عليه في المادة (1/16) من القانون، والتي حددته بسبعة أعضاء، ففي مثل هذه الحالة يصبح من تبقى من الأعضاء، وهم أقل من سبعة، عبارة عن لجنة مؤقتة تتولى مهمة المجلس لمدة أقصاها شهر، تبدأ من تاريخ الاستقالة أو الوفاة، تتم خلالها دعوة الجمعية العمومية خلالها لإجراء الانتخابات لاختيار مجلس إدارة جديد.

وفي هذه الحالة، تتشكل اللجنة المؤقتة بحكم القانون، أي بمجرد الاستقالة أو الوفاة، والتي يصبح معها عدد الأعضاء المتبقين أقل من سبعة، يعتبر هؤلاء الأشخاص هم أعضاء اللجنة المؤقتة بحكم القانون، دون الحاجة لصدور قرار عن أي جهة، رسمية أو غير رسمية، يقضي بذلك.

في حين أن الفقرة (2) من ذات المادة، حددت حالتين لا بد معهما من صدور قرار عن وزير الداخلية، يقضي بتعيين لجنة مؤقتة لتقوم بمهام مجلس الإدارة، وهذه الحالات هي:

1. إذا كانت الإستقالة جماعية، أي الحالة التي يتقدم فيها رئيس المجلس وكافة الأعضاء باستقالة إلى الجمعية العمومية.

2. إذا لم تقم اللجنة المؤقتة المشكلة بحكم القانون بمهامها خلال مدة الشهر، أي إذا انتهت مدة الشهر المحددة لها دون أن تقوم بإجراء الانتخابات لاختيار مجلس إدارة جديد.

وفي كلتا الحالتين، يصدر القرار عن وزير الداخلية⁽⁵²⁾، بتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية، تقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة شهر من تاريخ القرار، تدعو خلالها الجمعية العمومية للاجتماع وإجراء الانتخابات لاختيار مجلس إدارة جديد.

إلا أن وزارة الداخلية في العديد من الحالات لم تتقيد بنص القانون عندما قامت بتعيين لجنة مؤقتة لم يكن أعضائها من بين أعضاء الجمعية العمومية، بل يكون معظم هؤلاء الأعضاء من خارج الجمعية العمومية، حتى كان ذلك دون أن تتوفر الحالة التي يسمح بها لوزارة الداخلية بتعيين لجنة مؤقتة، فقد لجأت وزارة الداخلية إلى حل العديد من مجالس إدارة الجمعيات، خلال مدتها القانونية، دون مسوغ قانوني، وقامت بتعيين لجان مؤقتة لها من غير أعضاء الجمعية العمومية لتلك الجمعيات، خلافاً للقانون.

ونعتمد أن الحالة التي تنتهي فيها مدة مجلس الإدارة، المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعية؛ دون إجراء الانتخابات لاختيار مجلس إدارة جديد؛ ينطبق عليها حكم المادة (2/22) من القانون، بحيث يصبح مجلس الإدارة المنتهية ولايته؛ بحكم المتعذر عليه القيام بمهامه، الأمر الذي يخول وزير الداخلية سلطة إصدار قرار بتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية، لتقوم بإجراء الانتخابات خلال مدة شهر. ولكن، ما العمل فيما لو انتهت مدة الشهر القانونية، دون أن تقوم اللجنة المؤقتة المعينة من قبل وزير الداخلية بمهامها المنصوص عليها؟

لم يعالج المشرع هذه الحالة، مع أن وقوعها من الناحية العملية تكرر كثيراً، وتُرك الأمر لاجتهاد وزارة الداخلية في ذلك، ففي بعض الحالات أعيد تعيين لجنة مؤقتة مرة أخرى للقيام بمهام مجلس الإدارة، وفي حالات أخرى قامت الوزارة بإنذار الجمعية استناداً إلى المادة (3/37) من القانون، على اعتبار أن الجمعية قد خالفت نظامها

⁵² وبذلك قضت أيضاً محكمة العدل العليا الفلسطينية، بالدعوى رقم (2008/6)، بتاريخ (2010/5/26).

الأساسي مخالفة جوهرية تستوجب الحل إذا لم تصحح أوضاعها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الإنذار، وفي حالات أخرى بقيت للجنة المؤقتة مستمرة في أعمالها، إلى أن قامت بإجراء الإنتخابات.

الفرع الثاني

الجمعية العمومية

الجمعية العمومية هي مصدر السلطات، وصاحبة السلطة العليا في الجمعية، وهي التي يجتمع أعضائها للتداول في شؤون الجمعية أو الهيئة، وهم أصحاب السلطة في اتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق أهداف الجمعية، وتضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية، وهي صاحبة السلطة في الرقابة والإشراف على أعمال مجلس الإدارة وبالتالي على نشاط الجمعية⁽⁵³⁾.

ولقد ورد النص على الجمعية العمومية في قانون الجمعيات، في المادة (23)، بقولها: « بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون:

1. يحدد النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة طبيعة تشكيل الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة، بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم وفقاً للنظام الأساسي، وتعدّد الجمعية العمومية اجتماعاً عادياً مرة واحدة كل سنة على الأقل، للنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية أو الهيئة وتقرير مدقق الحسابات عن مركزها المالي والمصادقة عليه وتعيين مدقق الحسابات وغير ذلك من المسائل التي يرى المجلس إدراجها في جدول الأعمال.
2. تختص الجمعية العمومية بوضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية أو الهيئة وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة وفقاً لنظامها الأساسي.
3. تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية فيما يختص بتعديل

⁵³ ومن خلال حضورنا للعديد من اجتماعات الجمعيات العمومية، لاحظنا عدم قيامها بمهامها ومسؤولياتها الملقاة على عاتقها، فلم تمارس دورها الرقابي من خلال مناقشة التقارير السنوية والمالية، ولم تعلق على الخطط الاستراتيجية إن وجد مثل هذه الخطط أصلاً، بحيث أصبحت هذه الاجتماعات مجرد لقاءات للتعرف وتبادل الحديث، والمصادقة على ما يقدمه مجلس الإدارة من تقارير فقط.

النظام الأساسي وبأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية فيما يختص بحل الجمعية أو الهيئة أو بإدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة أو اتحادها أو إدماجها ما لم يرد في النظام نص يشترط أغلبية أكثر من ذلك".
وللتعرف على طبيعة الجمعية العمومية، سنبحث في تكوينها وأعضائها، اجتماعاتها واختصاصاتها وفقاً لما يلي:

أولاً: تكوين الجمعية العمومية

تتكون الجمعية العمومية من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم تجاه الجمعية وفقاً للنظام الأساسي⁽⁵⁴⁾، وقد عرفها القانون في المادة (2) منه بقوله: «هي الهيئة العامة المكونة من مجموع أعضاء الجمعية وهي السلطة العليا في الجمعية أو الهيئة»، وهؤلاء الأعضاء هم المنتسبون إليها وفقاً للإجراءات والشروط المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعية الذي تبناه المؤسسين وفقاً للقانون، فقد يشترط النظام الأساسي توفر بعض الصفات أو الميزات التي يجب أن تتوفر فيمن يقبل عضواً في الجمعية، كأن يكون حاصلاً على درجة علمية، وقد يشترط أن يكون الشخص قد بلغ سنّاً معيناً، وأن يوافق على النظام الأساسي للجمعية.

كما أن النظام الأساسي قد يحدد طريقة انتساب الأشخاص للجمعية العمومية، عن طريق طلب يقدم إلى مجلس الإدارة، مرفقاً معه بعض الوثائق أو المستندات، وقد يشترط في العضو أن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة، فيجب حينها إرفاق شهادة عدم محكومية تثبت ذلك، ويبت مجلس الإدارة بهذا الطلب بالقبول أو الرفض، على أنه في حال الرفض يجب أن يكون القرار مسبب، مع العلم أن تقديم طلب الانتساب للجمعية هو حق لكل مواطن تنطبق عليه شروط العضوية المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعية، والتي لا يجوز أن تتنافى تلك الشروط مع طبيعة هذا الحق، فلا يجوز رفض قبول الطلب لشخص المتقدم أو انتماؤه، كما لا يجوز أن تتوقف الجمعية عن

⁵⁴ تنص المادة (1/23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على: «يحدد النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة طبيعة تشكيل الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة، بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم وفقاً للنظام الأساسي...».

تلقي طلبات الانتساب بسبب وصول عدد الأعضاء إلى حد معين لرغبتها في عدم توسيع الجمعية العمومية، لمخالفة ذلك للقانون، فقد حدد القانون الحد الأدنى بسبعة أعضاء مؤسسين، في حين أنه لم يحدد عدد أقصى لأعضاء الجمعية العمومية، فهو حق لكل من تنطبق عليه شروط العضوية، لكي لا تكون الجمعية حكراً لبعض الأشخاص، ولذلك تلجأ العديد من الجمعيات إلى وقف استقبال طلبات الانتساب لرغبتها الإبقاء على الجمعية العمومية في حد معين من الأعضاء، أو تضم أشخاص ذوي طبيعة معينة، وينتافى ذلك مع الدور الرقابي والإشرافي للجمعية العمومية الذي تمارسه على مجلس الإدارة، ففي بعض الحالات يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية لا يتجاوز ثلاثة عشر عضواً ويكون عدد أعضاء مجلس الإدارة تسعة أعضاء، فيكون مجلس الإدارة هو الجمعية العمومية إلى جانب كونه مجلس الإدارة، فنكون الأغلبية بالأصوات في اجتماع الجمعية العمومية لأعضاء مجلس الإدارة، فيقر مجلس الإدارة أية قرارات أو سياسات من خلال سيطرته على الجمعية العمومية، كونه يمثل الأغلبية فيها، ما يؤدي إلى السيطرة على الجمعية وتسييرها وفقاً لأهوائه ورغباته في ظل غياب الرقابة والإشراف.

ولا يعتبر من قبيل ذلك، قيام الجمعية بإقفال باب الانتساب قبل موعد الانتخابات بفترة قصيرة، كي تتمكن من حصر قائمة بأسماء أعضاء الجمعية العمومية وتجهيزها، وفتح باب الترشيح لانتخابات مجلس الإدارة، ولكي تتجنب بذلك حالة حشد الناخبين، التي من شأنها أن تؤثر سلباً على سير العملية الانتخابية في الجمعية. وللقضاء على هذه الظاهرة، نقترح أن يتم تعديل الفقرة (1) من المادة (23) من القانون، لتصبح على النحو التالي: «يحدد النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة طبيعة تشكيل الجمعية العمومية، بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم وفقاً للنظام الأساسي، بحيث يتجاوز عددهم ضعفي عدد أعضاء مجلس الإدارة بعد السنة الأولى لتسجيل الجمعية،...».

كما يشترط في عضو الجمعية العمومية أن يكون قد أوفى بجميع التزاماته تجاه الجمعية، مالية كانت أو غير مالية، فعليه أن يسدد رسوم العضوية المقررة في النظام الأساسي، كما وعليه أن يكون قد سدد رسوم الطلب إذا كانت واجبة بحسب النظام

الأساسي، وقد يكون من ضمن هذه الالتزامات التوقيع على إقرار من قبل مقدم الطلب بالموافقة على النظام الأساسي والعمل لمصلحة الجمعية.
فإنه بمجرد صدور القرار عن مجلس الإدارة بالموافقة على قبول طلب العضوية، وتسديد جميع الالتزامات التي تفرض بمجرد القبول؛ يصبح مقدم الطلب عضواً في الجمعية العمومية.

ولا يتوقف شرط الوفاء بالالتزامات فقط عند تقديم الطلب، بل يجب أن يبقى العضو كذلك طيلة فترة بقائه، للحفاظ على صفة عضويته، فتزول هذه الصفة عنه بدخول سنة مالية جديدة للجمعية إذا لم يتم بتسديد الرسوم السنوية عن تلك السنة، ولا يحق له عندها المشاركة في اجتماعات الجمعية العمومية لزوال صفة العضوية عنه، ويشترط لإثبات دفع الرسوم السنوية، إبراز وصل دفع يعطى للعضو عند الدفع، فإنه على مجلس الإدارة تثبيت المبلغ المدفوع في السجل الخاص والاحتفاظ بنسخة من الوصل أيضاً، ولا يعتبر دفع الرسوم والحصول على وصل بذلك صحيحاً إلا بصدور قرار عن مجلس الإدارة بالموافقة على الانتساب⁽⁵⁵⁾.

وقد تتنوع العضوية في الجمعية، فمن الجمعيات ما يقر نظامها أنواع متعددة للأعضاء، كالعضو الفاعل، وهو العضو الذي عليه دفع رسوم العضوية ويحق له الانتخاب والترشح للانتخابات، ومنها عضو الشرف، والعضو المؤازر، وغيرها من الأشكال ممن لا تفرض عليهم أية التزامات، وبالتالي لا يحق لهم الترشح أو الانتخاب أو التصويت، في حين أنه لا يعتبر عضواً في الجمعية وفقاً للقانون، هو العضو الذي أو بالتزاماته كاملة للجمعية. وعلى الجمعية أن تحتفظ بسجل خاص، تدون فيه أسماء جميع أعضاء الجمعية العمومية، وأرقام هوياتهم، وأعمارهم وتاريخ انتساب كل منهم⁽⁵⁶⁾، وتضم الهيئة

⁵⁵ من ضمن المخالفات التي سجلت على الجمعيات التي خضعت لجولات الرقابة المالية لوزارة الداخلية وغيرها من الجهات الرقابية؛ عدم صدور قرار عن مجلس الإدارة بقبول العضو، أو عدم دفع الرسوم من قبله للجمعية، أو دفعها دون منحه إيصال بالدفع، أو عدم وجود سند قبض يثبت ذلك، ومنها أيضاً قيام شخص بدفع الرسوم عن مجموعة أشخاص بسند واحد ودون علمهم، أو حتى إدخال أشخاص كأعضاء بالجمعية العمومية بدون طلب وبدون قرار.

⁵⁶ المادة (11) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والمادة (61) من اللائحة التنفيذية.

العامّة، جميع الأعضاء الذين انضموا إلى الجمعية بعد تأسيسها وتسجيلها في وزارة الداخلية، كما تضم جميع الأعضاء المؤسسين، وهم الأعضاء الذين تقدموا بطلب تسجيل الجمعية، والذين عرفتهم المادة (1) من اللائحة التنفيذية بأنهم: «هم الأفراد ممن تبلغ أعمارهم 18 سنة فأكثر ولا يقل عددهم عن سبعة والذين يشتركون في إنشاء الجمعية ووضع نظامها الأساسي».

ثانياً: اختصاصات الجمعية العمومية

الجمعية العمومية باعتبارها الهيئة العامة للأعضاء أصحاب السلطة العليا في الجمعية؛ يدخل في اختصاصها كل عمل يتعلق بالجمعية وإدارتها والإشراف عليها وعلى مجلس إدارتها، فهي تختص بالعديد من الاختصاصات الهامة، فهي تختار مجلس الإدارة من خلال اجتماعها السنوي العادي، ليتولى بدوره إدارة شؤون الجمعية بما يتفق مع أهداف الجمعية المذكورة في نظامها الأساسي، فيستمد منها سلطاته، ولها أن تعزله من خلال اجتماعها غير العادي، وهي التي تنظر في تقرير مجلس الإدارة السنوي والمالي، وتناقشهما وتقرهما وتصادق عليهما، وهي التي تعين مدقق الحسابات، كما لها سلطة تعديل النظام الأساسي للجمعية، أو اتخاذ القرار باتحاد الجمعية مع غيرها من الجمعيات أو ادماجها، وغيرها من الأمور التي يدرجها مجلس الإدارة على جدول أعمال اجتماعها.

- ونستطيع الإطلاع على اختصاصات الجمعية العمومية من خلال نص المادة (23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، التي يمكن أن نلخصها بما يلي:
1. النظر في التقرير السنوي لمجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية وأعمالها التي قامت بها خلال السنة المالية المنتهية، بالإضافة للخطة المستقبلية المقترحة من مجلس الإدارة للسنة المقبلة.
 2. النظر في تقرير مدقق الحسابات عن ميزانية الجمعية وحساباتها الختامية وأوضاعها وأحوالها المالية، والمصادقة عليه.
 3. تعيين مدقق حسابات للسنة المالية الجديدة.
 4. وضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية.
 5. انتخاب أعضاء مجلس الإدارة الجديد.

6. تعديل النظام الأساسي للجمعية.
7. غزل أعضاء مجلس الإدارة.
8. اتخاذ القرار باتحاد الجمعية مع غيرها من الجمعيات، أو اندماجها.
9. اتخاذ القرار بحل الجمعية.

هذه هي اختصاصات الجمعية العمومية، والتي تمارسها من خلال أعضائها، لما لهم من سلطة رقابة وإشراف ومتابعة على مجلس الإدارة، فلكل عضو أن يناقش الموضوعات التي يتضمنها جدول الأعمال، ويوجه بشأنها الأسئلة والاستفسارات التي يرغب بها إلى مجلس الإدارة الذي يلتزم بالرد عليها.

غير أن هذه الاختصاصات الواردة في المادة (23) من القانون، لم ترد على سبيل الحصر دون غيرها، بل جاءت من أجل حصر تلك الاختصاصات بمجلس الإدارة دون غيره، فيجوز أن ينص النظام الأساسي للجمعية على إضافة سلطات أخرى للجمعية العمومية على أن تخالف القانون.

ثالثاً: اجتماعات الجمعية العمومية

من خلال الاطلاع على نصوص المواد (23 و 24) من القانون، يتبين لنا بأن هناك نوعين من الاجتماعات التي تعقدها الجمعية العمومية، الأول: اجتماع عادي سنوي، ويعقد مرة واحدة على الأقل في السنة، للنظر في الأمور العادية للجمعية، والثاني: اجتماع غير عادي، يعقد بناءً على طلب ثلث أعضاء الجمعية العمومية، أو بناءً على طلب مجلس الإدارة، للنظر في أمور طارئة أو خطيرة في حياة الجمعية.

ومع أن القانون، ولا سيما المواد (23 و 24)، لم يحدد طبيعة مواضيع وأسباب الاجتماع غير العادي؛ إلا أنه وبالنظر لطبيعة هذا الاجتماع الاستثنائية، وبالنظر لطبيعة اختصاصات الجمعية العمومية المذكورة في المادة (23)، ومدى خطورتها بالنسبة للجمعية، نستطيع تحديد المواضيع الخاصة بالاجتماع العادي، والمواضيع الخاصة بالاجتماع غير العادي.

الاجتماع العادي: تعقد الجمعية العمومية اجتماعاً عادياً مرة واحدة على الأقل في السنة المالية للجمعية، للنظر في الأمور العادية السنوية للجمعية، وهي: النظر في

تقرير مجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية، وتقرير مدقق الحسابات عن المركز المالي لها والمصادقة عليهما، تعيين مدقق حسابات، انتخاب أعضاء مجلس الإدارة عن انتهاء مدته بحسب النظام الأساسي، وأية أمور تدرج على جدول الأعمال من قبل مجلس الإدارة.

وما يؤخذ على المواد (24) في هذا الصدد، أنها لم تحدد من يوجه الدعوة للجمعية العمومية للانعقاد، كما لم تحدد الفترة التي يجب أن يتم فيها هذا الاجتماع، إلا أنه يمكننا القول بأن مجلس الإدارة هو المطالب بتوجيه تلك الدعوة استناداً لنص المادة (6/18) من القانون، التي اعتبرت أن من اختصاصات مجلس الإدارة؛ دعوة الجمعية العمومية للانعقاد، كما يمكننا القول، بأن هذا الاجتماع يعقد خلال الأربع أشهر التالية لانتهاء السنة المالية، كون الجمعية بانتهاء هذه الفترة؛ ملزمة بتقديم تقاريرها السنوية والمالية للوزارة المختصة والدائرة، فعليها أن تعقد هذا الاجتماع قبل انتهاء هذه المدة لكي تتمكن من المصادقة على التقارير وتسليمها لهذا الجهات⁽⁵⁷⁾.

كما لم يبين المشرع طبيعة وشكل هذه الدعوة ووقتها، إلا أنه يجب توجيهها خطأً لكل عضو من أعضاء مجلس الإدارة، مرفق بها جدول الأعمال ونسخة من التقريرين السنوي والمالي، قبل وقت كافي من موعد الاجتماع، لكي يتمكن الأعضاء من دراستها قبل موعد الاجتماع، كذلك لكي لا يتفاجأ الأعضاء بالمواضيع المطروحة عليهم في الاجتماع.

وتوجه الدعوة إلى جميع أعضاء الجمعية العمومية، فحضورهم الاجتماع وإشراكهم في المناقشة والتصويت على القرارات المتخذة هو حق لهم يجب الحفاظ عليه طالما أنه قد أوفى بجميع التزاماته للجمعية.

إن نص المادة (23) على حاله، هو السبب في امتناع أو تقاعس مجالس إدارة بعض الجمعيات عن توجيه الدعوات لكل أعضاء الجمعية العمومية، ويكتفوا

⁵⁷ أنظر المادة (13) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية، والمادة (49) من اللائحة التنفيذية.

بتوجيهها لمن يدور في فلهم ويصوت لهم في الانتخابات، الأمر الذي يثير الخلافات وينزع الثقة بين الأعضاء⁽⁵⁸⁾.

كما يؤخذ على نص المادة (23) أيضاً، أنه لم يلزم مجلس الإدارة توجيه الدعوة للجهات الرسمية ذات العلاقة، وهي دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، والوزارة المختصة، لكي تمارس دور الرقابة والإشراف على تلك الاجتماعات، إذ أن وجود جهة رقابية خارجية يساهم في ضبط عملية الانتخابات، والتأكد من سلامة الإجراءات التي تمت فيها والمصادقة على نتائجها⁽⁵⁹⁾.

تعقد اجتماعات الجمعية العمومية العادية، برئاسة رئيس مجلس إدارة الجمعية أو نائبه، ويشترط لاعتبار هذا الاجتماع قانوني، حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية ممن أوفوا بالتزاماتهم للجمعية وفقاً لنظامها الأساسي، ولا يجوز أن يؤخذ بعين الاعتبار العضو الذي لم يوفي بالتزامات المفروضة عليه، وتؤخذ القرارات في هذا الاجتماع بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية جميعاً، وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين.

بقي القول، أنه في حال عدم قيام مجلس الإدارة بدعوة الجمعية العمومية للاجتماع في الحالات التي يتعين عليه دعوتها، أو امتناعه قصداً عن ذلك؛ يعتبر المجلس قد خالف القانون والنظام الأساسي للجمعية، تلك مخالفة جوهرية وفقاً للمادة (37) من قانون الجمعيات، تستدعي انذارها خطياً من قبل وزير الداخلية أو دائرة تسجيل الجمعيات، بضرورة تصحيح أوضاعها بدعوة الجمعية العمومية للاجتماع خلال فترة لا تزيد على ثلاثة أشهر، وإلا حلت الجمعية.

الاجتماع غير العادي: للجمعية العمومية أن تعقد اجتماعات غير عادية، تمارس خلالها

⁵⁸ تفيد سجلات دائرة تسجيل الجمعيات، بأنه وردها خلال عام (2013) فقط ستة شكاوى من أعضاء الهيئات العامة ضد ستة جمعيات، تفيد عدم دعوتهم من قبل مجالس الإدارة للاجتماعات السنوية.

⁵⁹ تفيد سجلات دائرة تسجيل الجمعيات، بأنه وردها خلال عام (2013) فقط، أربعة شكاوى من أعضاء جمعية عمومية في أربعة جمعيات تفيد بوقوع مخالفات في الانتخابات، إما بسبب عدم توجيه الدعوة لبعض الأعضاء، أو بسبب قدم دفع بعض المرشحين رسوم الانتساب.

سلطات استثنائية واسعة، تتخذ من خلالها قرارات تتصف بالخطيرة والمصيرية في حياة الجمعية، تدور حول تعديل أهداف الجمعية، أو عزل مجلس الإدارة، أو اتخاذ قرار بحل الجمعية أو اتحادها أو اندماجها، مثل هذه القرارات لا يجوز للجمعية العمومية اتخاذها إلا من خلال اجتماع غير عادي.

وتعقد الجمعية العمومية اجتماعاتها غير العادية، بناءً على طلب مجلس الإدارة، أو بناءً على طلب ثلث أعضاء الجمعية العمومية⁽⁶⁰⁾.

ويعتبر اجتماع الجمعية العمومية غير العادي صحيحاً، بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية⁽⁶¹⁾، وتصدر القرارات في هذه الاجتماع بأغلبية ثلثي أعضائها، وما يؤخذ على هذا النص أنه تطلب أغلبية الثلثين لصحة القرارات الصادرة عن الجمعية العمومية في الاجتماع غير العادي، إلا أنه لم يشترط هذه النسبة لصحة الاجتماع نفسه، فإذا حضرته الأغلبية المطلقة فقط، كان الاجتماع صحيحاً، إلا أنه لا يمكن أن تصدر عنه إية قرارات بسبب عدم توفر النصاب المطلوب لها وهو الثلثين، وكان من الأفضل للمشرع لو أنه رفع النصاب اللازم لصحة الاجتماع ليصبح مساوي للنصاب اللازم لصحة القرار، كما أن ذلك يشكل ضمانة أكبر للجمعية، ولا سيما ان مثل هذه الاجتماعات يتمخض عنها قرارات تتصف بالخطيرة.

بناءً على ما سبق، فإننا نقترح تعديل نص المادة (23) من القانون ليصبح على النحو التالي:

« بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون:

1. يحدد النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة طبيعة تشكيل الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة، بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم وفقاً للنظام الأساسي.
2. تعقد الجمعية العمومية اجتماعاً عادياً مرة واحدة على الأقل كل سنة، بدعوة كتابية من رئيس مجلس الإدارة أو نائبه للنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية أو الهيئة وتقرير مدقق الحسابات عن مركزها المالي والمصادقة

⁶⁰ أنظر المواد (18 و 24) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية.

⁶¹ أنظر المادة (25) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية.

- عليه وتعيين مدقق الحسابات وغير ذلك من المسائل التي يرى المجلس إدراجها في جدول الأعمال.
3. ترسل الدعوة لكل عضو من أعضاء الجمعية العمومية قبل أربعة عشر يوماً من يوم الاجتماع، مرفق بها جدول الأعمال، ونسخة عن التقريرين السنوي والمالي.
 4. تعقد اجتماعات الجمعية العمومية برئاسة رئيس مجلس الإدارة أو نائبه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضائها."

ونقترح تعديل المادة (24) لتصبح على النحو التالي:

1. «يجوز لثلث أعضاء الجمعية العمومية لأية جمعية أو هيئة طلب دعوتها لاجتماع غير عادي كلما دعت الضرورة ذلك.
2. يعتبر الاجتماع غير العادي صحيحاً إذا حضره ثلثي أعضاء الجمعية العمومية.
3. تصدر قرارات الجمعية العمومية في اجتماعها غير العادي بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية فيما يختص بحل الجمعية أو الهيئة أو بإدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة أو اتحادها أو إدماجها ما لم يرد في النظام نص يشترط أغلبية أكثر من ذلك».

أما عن النصاب المطلوب لصحة اجتماعات الجمعية العمومية، فقد نظمته المادة (25) من القانون بقولها: «يعتبر اجتماع الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة قانونياً بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها فإذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة يؤجل الاجتماع إلى جلسة أخرى تعقد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع الأول ويكون الانعقاد فيها صحيحاً بمن حضر من الأعضاء شريطة إلا يقل عددهم عن ثلث أعضاء الجمعية أو الهيئة».

فقد اشترطت حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية لكي يصح انعقاد اجتماعاتهم، والمقصود بالأعضاء هنا: هم من سدّدوا التزاماتهم تجاه الجمعية وفقاً للمادة (1/23) من القانون، بدفعهم لرسوم العضوية السنوية، دون غيرهم ممن لم يسدّدوها، كما لا يجوز لهؤلاء حضور اجتماعات الجمعية العمومية، كما لا يجوز حصرهم

مع الأعضاء المسددين عند التحقق من النصاب القانوني اللازم لصحة الاجتماع، فإذا ما تحقق النصاب المطلوب لصحة الاجتماع، وهو (50% + عضو) يباشر الأعضاء بمناقشة بنود جدول أعمالهم، فإذا لم تتوافر الأغلبية اللازمة لصحة الاجتماع على الوجه المبين أعلاه؛ يعتبر الاجتماع مؤجلاً، ليتم عقده مرة أخرى خلال مدة لا تتجاوز الأسبوعين من موعد الاجتماع الذي لم يتم، وعندها يكون الاجتماع صحيح بمن حضر على أن لا يقل عدد الأعضاء الحاضرين عن ثلث أعضاء الجمعية العمومية، أي أن المشرع قد لم يشترط النصاب الأول كشرط لصحة انعقاد الاجتماع المؤجل، وهو الأغلبية المطلقة، بل اشترط نصاباً أقل، وهو حضور ثلث أعضاء الجمعية العمومية.

ولكن ما العمل فيما لو لم يكتمل النصاب المطلوب لهذا الاجتماع مرة أخرى؟ لم يعالج المشرع حالة عدم اكتمال النصاب في الاجتماع الثاني، أي عدم حضور ثلث الأعضاء على الأقل، الأمر الذي برر للجمعيات عدم عقد الاجتماع نهائياً، بحجة عدم اكتمال النصاب، وبرر أيضاً لوزارة الداخلية أن تعتبر الجمعية الجمعية قد خالفت نظامها الأساسي مخالفة جوهرية وفقاً للمادة (3/37) من القانون، بأن تنذر الجمعية خطياً بضرورة تصحيح أوضاعها خلال مدة ثلاثة أشهر، بأن تقوم يعقد الاجتماع، وإلا تحل الجمعية.

وما نأخذه على نص المادة (25) سالفة الذكر؛ أنه فيما لو حضر الاجتماع المؤجل ثلث أعضاء الجمعية العمومية، أصبح اجتماعهم صحيح، وجاز لهم اتخاذ القرارات التي من هي من اختصاص الجمعية العمومية بأغليبتها المطلقة، ففي مثل هذه الحالة، هل يجوز لثلث الأعضاء حاضري الاجتماع المؤجل، إصدار القرارات على أنهم الجمعية العمومية وفقاً للأغلبية اللازمة لإصدار القرارات المنصوص عليها في المادة (3/23) من القانون؟ أي بالأغلبية المطلقة لهم؟

إذا كانت الإجابة ب (نعم)، فإن ذلك يعتبر مخالفة صريحة لنص المادة (3/23) المشار إليها، التي اشترطت الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية لإصدار القرارات، ولم تشترط الأغلبية المطلقة للأعضاء حاضري الاجتماع، فلا يعقل أن تصدر قرارات الجمعية العمومية بأغلبية ثلث الأعضاء، فلو افترضنا أن عدد جميع أعضاء الجمعية العمومية هو

(تسعون) عضواً مثلاً، وحضر منهم (ثلاثون) فقط في الاجتماع المؤجل، فإن موافقة (سنة عشر) عضواً من أصل (تسعون) تكفي لصدور القرار صحيحاً!!
وإذا كانت الإجابة بـ (لا)، فإن هذا يعني أن الاجتماع ينعقد صحيحاً بحضور ثلث الأعضاء، إلا أنه لا يجوز أن يصدر عنهم أي قرار لعدم تحقق النصاب القانوني اللازم لصحته!
فإن الأخذ بمثل هذا القول يؤدي إلى تفرد الأقلية بتسيير أمور الجمعية وفقاً لأهوائهم، مع العلم أنه في كثير من الأحيان، يعزى عدم حضور الأعضاء لاجتماعات الجمعية العمومية، إلى عدم علمهم بها، بسبب عدم توجيه الدعوة لهم أصلاً من قبل مجلس الإدارة.

بناءً عليه؛ أصبح من المتعذر على الجمعية العمومية أن تباشر أعمالها في أي من الاحتمالين السابقين، لذا فإننا نقترح تعديل نص المادة (25) من القانون ليصبح على النحو التالي:

1. «يعتبر اجتماع الجمعية العمومية للجمعية أو الهيئة قانونياً بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها فإذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة يؤجل الاجتماع إلى جلسة أخرى تعقد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع.
2. إذا لم تحضر الاجتماع الثاني الأغلبية المطلقة للأعضاء، تقوم الدائرة بإنذار الجمعية خطياً بضرورة عقد الاجتماع خلال أسبوعين من تاريخ الإنذار وإلا يصدر الوزير قراراً بحلها».

إذ أن بقاء الحال على ما هو عليه، يؤدي إلى قيام مجلس الإدارة بممارسة أعماله كيفما يشاء، بغياب رقابة الجمعية العمومية على أعماله، الأمر الذي قد يعرض أموال وممتلكات الجمعية لسوء الاستغلال.

المطلب الرابع

الشؤون المالية للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

كما أسلفنا، يعتبر المال، المحرك الرئيس لنشاطات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، و من خلاله تتمكن الجمعية أو الهيئة من ممارسة نشاطها وتقديم خدماتها، وبالتالي تحقيق أهدافها، وتصبح الجمعية غير قادرة على تحقيق أهدافها إذا لم تتوفر لديها الأموال الكافية لذلك، ولإدراك المشرع لهذه الحقيقة، تدخل في تنظيم الأمور المالية للجمعيات الخيرية، وتحديد مصادر دخلها ومواردها، وحدد الطرق الكفيلة بصيانة هذه الأموال والموارد.

وللتعرف على الطريقة التي تبناها المشرع لهذه الغاية، سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول نخصه لبحث مصادر دخل وتمويل الجمعيات والهيئات، والتدابير التشريعية الكفيلة بالمحافظة عليها، في حين نخصص الفرع الثاني للبحث في طرق حل الجمعية أو الهيئة ومصير تلك الأموال والممتلكات بعد الحل.

الفرع الأول

مصادر أموال الجمعيات وممتلكاتها وتدابير حمايتها

كفل المشرع للجمعيات والهيئات، مصادر للدخل والتمويل اللازمين لها، كي تتمكن من الاستمرار في ممارسة نشاطها وتقديم خدماتها، ومع أن ذلك يعتمد بدرجة كبيرة على نجاح إدارة الجمعية ومقدرتها على تدبير التمويل اللازم لتغطية نفقات ومصاريف نشاطات الجمعية، إلا أن المشرع إدراكاً منه لعدم قدرتها على تمويل ذاتها بالقدر الكافي؛ سمح لها أن تتلقى المساعدات والهبات لخدمة عملها، كما سمح لها القيام بجمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية وغيرها من وسائل جمع التبرعات.

أن المشرع قد أورد النص في الفصل السابع من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات

الأهلية، فقط على هذين المصدرين من مصادر الدخل التي يمكن للجمعية أن تلجأ إليهما، إلا أنه قد ذكر مصادر أخرى للدخل في مواقع أخرى من القانون، وقد سبق لنا الحديث عنها، وهي اشتراكات أعضاء الجمعية التي يفرضها النظام الأساسي للجمعية عليهم، والتي ورد ذكرها في المادة (3/5) من القانون، وكذلك حق الجمعيات في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل، هذا الحق الذي ضمنته المادة (15) من القانون، وكذلك الدعم الرسمي الذي يقدم للجمعيات من خلال إعفاء أموالها من كافة الضرائب والرسوم الجمركية، والتي سبق لنا وأن تحدثنا عنها.

لذا فإننا سنقصر حديثنا هنا، على تلقي المساعدات والهبات، وجمع التبرعات فقط.

أولاً: مصادر أموال الجمعيات وممتلكاتها

تلقي المساعدات والهبات: تعتبر المساعدات والهبات من أهم المصادر التي تعتمد عليها الجمعيات والهيئات لتمويل نشاطاتها، لا سيما أنها لا تمارس نشاطات ربحية تمكنها من ضمان الدخل الكافي لسد نفقاتها اللازمة لمشاريعها وخدماتها وبرامجها، لذلك أجاز لها المشرع أن تتلقى المساعدات والهبات غير المشروطة لخدمة عملها، فنصت المادة (32) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على: «بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يحق للجمعيات والهيئات تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها»⁶².

فلم يفرق القانون، فيما إذا كانت تلك المساعدات خارجية أم داخلية، بل ورد النص مطلقاً ليجري على إطلاقه، فللجمعية أن تتلقى المساعدات من أشخاص أو جهات داخلية محلية، سواء كانت أشخاص أو مؤسسات، أو أن تتلقاها من جهات خارجية، أو من جمعيات أجنبية لها فروع في فلسطين، فقد تلجأ الجمعيات للحصول على تمويل داخلي، إلا أن هذا التمويل أو مصادره غير دائمة، أو أنها لا تكفي لتغطية نشاطات الجمعية، كون تلك المصادر تتأثر أيضاً بالأوضاع الاقتصادية السائدة، أو لكون النشاطات التي تقوم بها الجمعية لا تلقى تعاضفاً أو تأييداً كافياً لإقناع الممول الداخلي لدعمها، فتلجأ الجمعيات

⁶² أنظر المادة (50) من اللائحة التنفيذية، التي سمحت للجمعيات تنمية مواردها المالية من خلال رسوم وتبرعات الأعضاء، والهبات والمنح والمساعدات غير المشروطة، والقيام بنشاطات ربحية من شأنها أن تحقق لها دخلاً وتدر عليها ربحاً.

للبحث عن مصادر تمويل خارجي، سواء كان عربي أو إسلامي أو عالمي، يمكنها من القيام بنشاطاتها⁶³.

وقد تكون تلك المساعدات أو التبرعات أموالاً منقولة أو غير منقولة، نقدية أو عينية، كأثاث و المعدات والأدوات والتجهيزات والسيارات والمواد الغذائية، أو الملابس. وما اشترط المشرع في هذه المساعدات والهبات، إلا أن تكون غير مشروطة، دون أن يوضح طبيعة هذه الشروط، وقد اكتفت اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية، بذكر أمثلة على المساعدات غير المشروطة، دون بيان طبيعتها، فنصت في المادة (51) على:

«لأغراض هذه اللائحة، لا تعتبر دعماً مشروطاً محظوراً ما يلي:

1. المساعدات التي يشترط فيها الممول على الجمعية إتباع قواعد محاسبية معينة لضمان الشفافية وحسن استخدام المساعدات.
2. المساعدات التي يشترط فيها الممول أن تصرف في نشاط معين من نشاطات الجمعية أو لتغطية بند معين من بنود موازنة الجمعية أو المشروع الممول». وهكذا؛ فقد أوردت اللائحة التنفيذية هذه الأمثلة على الدعم المشروط غير المحظور، دون أن تبين طبيعة وماهية الدعم المشروط المحظور، إلا أنه يدخل في باب الدعم المشروط المحظور؛ اشترط مقدم الدعم أو الممول إنفاق الدعم في نشاط لا يدخل ضمن نشاط الجمعية، وكذلك إذا كان الدعم مخالفاً للنظام العام والآداب العامة السائدة في فلسطين، وكذلك الدعم المشروط سياسياً، أي الذي يشترط فيه الممول التعبير عن موقف سياسي، أو تأييد ودعم حزب سياسي معين، لما لهذا النوع من مخاطر تهدد المجتمع، أو قد تكون هناك أهداف غير معلنة يرغب الممول الأجنبي في تحقيقها من وراء دعمه، فغالباً ما تخضع الجمعيات لتلك الشروط سعياً منها وراء الحصول على ذلك التمويل، الذي في الغالب يؤدي إلى الإنحراف في نشاط الجمعية وتركيزه على الأنشطة التي يدعمها الممولين، ولا سيما الخارجيين منهم، والتي قد لا تلبى حاجات المجتمع المحلي بالقدر الذي تلبى فيه رغبات الممول أو سياسته، والتي يسعى من خلالها إلى

⁶³ جهاد محمد شرف، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية، دراسة ميدانية _ المؤسسات الأهلية في قطاع غزة، 2005، صفحة 57، منشورة على موقع <http://www.kantakji.com/fiqh/Files/Banks/4v.pd>

تعزيز نفوذه وتحقيق مصالحه الشخصية والاقتصادية والسياسية⁶⁴، ما يؤثر سلباً على المصلحة الوطنية، وأولويات التنمية المحلية، ولا يخفى على أحد، أن تركيز الممول الخارجي، ولا سيما الأجنبي منه، على العديد من النشاطات التي يخصصها بالدعم، والتي في الغالب تركز على مجالات حقوق الإنسان، حقوق الطفل، حقوق المرأة والديمقراطية والحكم الرشيد.

ولم يشترط المشرع الموافقة المسبقة على تلقي الدعم الخارجي، أو حتى إشعار الجهات الرسمية به بعد تلقيه، فللجمعية أن تتلقى دعماً خارجياً دون إذن مسبق، ودون أن تشعر أي من الجهات الرسمية، الأمر الذي قد يفتح المجال للممولين الخارجيين لتنفيذ سياساتهم وغاياتهم من خلال التأثير على الجمعيات، أو التحكم بطبيعة النشاطات المشمولة بالدعم، ولعل ذلك يبدو واضحاً عندما تلجأ الجمعيات الخيرية إلى إجراء التعديل على أهدافها ونشاطاتها المنصوص عليها في نظامها الأساسي، تلبية لتوجهات الممول الخارجي في دعم بعض النشاطات أو المشاريع دون غيرها، ولعل ذلك يبرر الطلبات المتعددة لتسجيل الجمعيات الخيرية التي يجمع بينها وحدة النشاط والأهداف.

إن نص المادة (32) المذكورة، لم يفرق بين المساعدات الخارجية والداخلية، فلم يشترط الحصول على أي موافقة مسبقة من أية جهة رسمية، ولم يشترط حتى تبليغها بتلقي الجمعية لتلك المساعدات، الأمر الذي يجعل هذا المصدر الهام للدخل، خارج نطاق الرقابة والضبط، فقد ثبت العديد من حالات عدم إفصاح الجمعيات عن تلقيها لمساعدات، ولا سيما الخارجية منها، وقيام تلك الجمعيات بالتصرف بهذه الأموال بما يخالف أهداف الجمعية ونشاطاتها والغرض منها.

وحبذا لو تم تعديل المادة (32) من القانون، بحيث تفرق بين المساعدات الخارجية والمساعدات الداخلية، من حيث إجراءات تلقيها، فتشترط الحصول على موافقة الوزارة

⁶⁴ ومن أبرز الأمثلة على الدعم المشروط، وثيقة الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي (USAID)، التي تلزم الجهات المتلقية لدعمها التوقيع على وثيقة يتعهدوا بموجبها بعدم دعم الأفراد والمؤسسات التي تعتبرها الوكالة معادية لها، وعرفت هذه الوثيقة بوثيقة "مكافحة الإرهاب"، لاشتراطها عدم استخدام الأموال المقدمة بأعمال ذات علاقة بالإرهاب بحسب المفهوم الأمريكي، ومنها أعمال المقاومة ضد الاحتلال، والتي قابلتها معظم الجمعيات الفلسطينية بالرفض، والبعض وقع عليها.

المختصة المسبقة على تلقي المساعدات الخارجية وبيان قيمتها ومصدرها وسببها ووجه صرفها بالتحديد، وكذلك إشعارها باستلام تلك المساعدات عند استلامها، فما دام المشرع قد اشترط على الجمعية، إشعار الوزارة المختصة قبل قيامها بجمع التبرعات من الجمهور، فإنه من باب أولى أن يشترط عليها الحصول على موافقة الوزارة المختصة على تلقي المساعدات الخارجية.

ومن ضمن المخالفات التي ترتكبها الجمعيات في هذا الباب؛ تلقيها المساعدات المخصصة لها من خلال دخولها إلى حسابات مصرفية لرئيس مجلس الإدارة أو أحد الأعضاء، دون أن تقيد في حساب الجمعية أو سجلاتها المالية، وبالتالي تكون عرضة لسوء الاستغلال والتصرف.

جمع التبرعات: من مصادر الدخل المهمة التي منحها المشرع للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، جمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية، بهدف إنفاقها للأغراض التي أنشئت الجمعية من أجلها، وقد اشترط المشرع لذلك إشعار الوزارة المختصة مسبقاً⁶⁵

فللجمعية أن تلجأ إلى جمع التبرعات بشكل مباشر من الجمهور، بأي وسيلة ممكنة، كأن تستعين بأعضائها أو أشخاص متطوعين، للتوجه إلى بعض المؤسسات المالية أو الشركات التجارية بقصد طلب المساعدات والتبرعات، أو استغلال المناسبات الدينية والوطنية بأبراز دور الجمعية ونشاطاتها وإنجازاتها، وإظهار دورها الإيجابي، لجمع التبرعات من الناس، أو من خلال توزيع نشرات عنها وعن خدماتها تدعو الناس من خلالها للتبرع لحسابها، وجمع التبرعات في أماكن التجمعات، مثل المساجد والمراكز التجارية، والصناديق المثبتة في المساجد والمؤسسات والمراكز التجارية والمستشفيات، حملات جميع المواد العينية، وهو كل شيء غير المال، مثل الأثاث والأجهزة المستعملة والسجاد والملابس وغيرها.

وللجمعية أيضاً أن تقيم الحفلات في المناسبات الدينية أو الوطنية، تعتمد من خلالها إلى استيفاء بعض الرسوم ممن يرغب بالمشاهدة، وكذلك إقامة الأسواق الخيرية، بهدف بيع منتجاتها من الصناعات اليدوية والتقليدية، تنظيم المعارض، سواء متنقلة

⁶⁵ أنظر المادة (33) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية..

أو ثابتة، وتمثل في عرض المنتجات اليدوية والخزفية وبيعها لحساب الجمعية، عمل حفلات سنوية وموسمية، ودعوة بعض الشخصيات إليها، ويتم خلالها فتح باب التبرعات لها، تنظيم معارض لبيع اللوحات الفنية، ويخصص دخلها لصالح الجمعية، وللجمعية. وللجمعية اللجوء إلى أي وسيلة من وسائل جمع الأموال، بحسب نص المادة (33) من القانون، فلها بذلك استخدام شبكة الإنترنت، بالدعاية على موقعها مثلاً، أو استخدام رسائل البريد الإلكتروني، أو الرسائل القصيرة من خلال الهواتف الخلوية، أو من خلال الإعلان عن أرقام حساباتها لدى المصارف.

وقد اشترط القانون لقيام الجمعية بذلك؛ إشعار الوزارة المختصة برغبتها بجمع التبرعات، دون أن يتطلب منها وصفاً للطريقة التي ستستخدمها الجمعية لجمع التبرعات، ومكانها وزمانها، والغرض من وراء جمع التبرعات، ولم يفرض على الجمعية المرخص لها بجمع التبرعات موافاة الوزارة المختصة بحصيلة الجمع ومفردات إيراداته ومصروفاته، التي يجب ان تكون جميعها مؤيدة بالمستندات الدالة على صحتها، ولم يشترط كذلك أن تكون عملية جمع التبرعات موثقة مالياً ومحاسيبياً، من خلال سندات قبض مروسة باسمها، ومختومة بختمها، على أن يتم حفظها في السجل الخاص بذلك لديها وفقاً للأصول المحاسبية⁽⁶⁶⁾.

ونرى في نص المادة (33) من القانون العديد من أوجه القصور، بأنه فتح باب جمع التبرعات للجمعية بأي طريقة تراها، وكان من الأفضل حصرها بطرق معينة فقط، وحظر غيرها من الطرق، كما أنه ربط ذلك بإشعار الوزارة المختصة فقط، وكان من الأولى أن يشترط الحصول على موافقتها، إذ أن إشعارها لا يتطلب موافقتها، فيجب أن يكون ذلك من خلال طلب يقدم من الجمعية للوزارة المختصة، يتضمن وصفاً للطريقة التي ستبناها في جمع التبرعات، والمنطقة أو المناطق المراد الجمع فيها، والمدة التي سيدوم فيها الجمع، والغاية المحددة من الجمع، مرفقاً بها دفاتر سندات القبض، كي

⁶⁶ جرت العادة في مثل هذه الحالة، أن تقوم الوزارة المختصة بختم جميع سندات القبض قبل قيام الجمعية بجمع التبرعات كوسيلة رقابة، وهذا الإجراء من ضمن إجراءات الإشعار المسبق المنصوص عليه في المادة (33) من القانون.

تقوم الوزارة المختصة بالتأكد من وضع الجمعية، ومدى توافق الغاية من الجمع مع أهداف الجمعية المعلنة في نظامها الأساسي، وتقوم بختم جميع سندات القبض بعد التأكد من عددها وتسلسلها الرقمي، وتسجيل بياناتها لديها، بغرض المطابقة والرقابة اللاحقة لعملية الجمع، ومن ثم إصدار الموافقة على جمع التبرعات⁽⁶⁷⁾.

ثانياً: تدابير حماية أموال الجمعيات وممتلكاتها

كما كفل المشرع للجمعية الخيرية أو الهيئة الأهلية مصادر لأموالها وممتلكاتها، تمكنها من تقديم الخدمات وتحقيق أهدافها كما في نظامها الأساسي؛ فإنه أيضاً وضع الأسس الكفيلة بحماية هذه الأموال والممتلكات من الضياع وسوء الاستخدام أو الاستغلال.

فأوجب أن يكون لكل جمعية خيرية موازنة سنوية، ويشرف على هذه الموازنة محاسب قانوني، كما أوجب تقوم الجمعية بتعيين مدقق حسابات، يقدم للجمعية العمومية في اجتماعها السنوي تقريراً مالياً عن المركز المالي للجمعية للمصادقة عليه، وأجب عليها أن تودع أموالها في مصرف من المصارف وتخطر الوزارة المختصة بذلك.

الموازنة السنوية والمحاسب القانوني: وعلى ذلك نصت المادة (30) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بقولها:

«يجب أن يكون لكل جمعية أو هيئة موازنة سنوية يشرف عليها أحد المحاسبين القانونيين ما لم تقل مصروفاتها عن (1000) ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً وفي كلتا الحالتين يقدم مدقق الحسابات تقريراً عن المركز المالي للجمعية أو الهيئة عن السنة المالية المنصرمة للجمعية العمومية في اجتماعها السنوي لإقراره والمصادقة عليه».

⁶⁷ لتنظيم ذلك، نقترح أن يصدر وزير الداخلية تعليمات خاصة بشأن جمع التبرعات، تبين الإجراءات واجبة الاتباع لحصول الجمعية على تصريح أو موافقة لجمع التبرعات، وتبين الطريقة والكيفية التي تتبع فيها عملية الجمع، وتحدد حالات الجمع وأنواعها.

من هذا النص؛ يتبين لنا أنه يجب أن تتوفر ثلاث ضمانات للشؤون المالية على كل جمعية أو هيئة مراعاتها؛ وهي:

1. موازنة سنوية.

2. محاسب قانوني.

3. مدقق حسابات.

وهذا يعني، أن تتبع الجمعية نظام محاسبي سليم، يهدف إلى تحقيق مجموعة أهداف، منها تقديم جميع البيانات اللازمة عن جميع المعاملات المالية لتمكين الجمعية العمومية من ممارسة دورها الرقابي، وكذلك الجهات الرقابة الأخرى، بغية الحفاظ على أموال الجمعية أو الهيئة بشكل يمكنها من تحقيق أهدافها.

وتعرّف الموازنة السنوية على أنها: «تخطيط الأنشطة الاقتصادية المتوقعة للمنشأة خلال فترة (سنة قادمة) معبراً عنها بكميات وقيم مالية بهدف ضمان تحقيق أهداف المنشأة مع توضيح وسائل تحقيق ذلك»⁽⁶⁸⁾.

فهي نظرة توقعية مستقبلية لمجلس الإدارة، لما سينفقه أو ما سيحصل عليه، من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس الموازنة بما تحتوي من نفقات وإيرادات، والمبالغ المرصودة لكل منها؛ برنامج مجلس الإدارة في الفترة المستقبلية، وتتطلب الإقرار أو المصادقة من الجمعية العمومية، التي توافق على هذا البرنامج.

يعني أنه على مجلس إدارة الجمعية أن يقوم بإعداد موازنة سنوية، تتضمن توقعاته وخطته المستقبلية للسنة القادمة، ليدرجها على جدول أعمال الجمعية العمومية في اجتماعها السنوي، لتقوم بمناقشتها وإقرارها والمصادقة عليها، وبغير ذلك يعتبر مجلس الإدارة مقصراً في مهامه المفروضة عليه بموجب نص القانون، وللجمعية العمومية عندها محاسبة مجلس الإدارة على مخالفته هذه، ومن الملاحظ هنا؛ عدم الجدية من قبل أعضاء الجمعية العمومية في مناقشة الموازنة وتفاصيلها، ويكتفى بالموافقة عليها دون الدخول في مناقشتها.

⁶⁸ المحاسبة والمعرفة المتعلقة بالمحاسبة، جمعية المجتمع العربي للمحاسبين القانونيين، عمان، 2008،

وبلاحظ أن نص المادة (30) المشار إليها، قد أوجب أن يكون لكل جمعية أو هيئة محاسب قانوني، إلا إذا قلت مصروفاتها عن ألف دينار أردني، ولم تقل (محاسب)، فلا يجوز أن تعين الجمعية محاسب بل يجب أن يكون محاسب قانوني، فالمحاسب هو من يحمل شهادة المحاسبة فقط، في حين أن المحاسب القانوني هو المحاسب الذي اجتاز عدة دورات واختبارات محددة حصل من خلالها على شهادة محاسب قانون من الجهات المختصة.

ويختلف المحاسب القانوني عن مدقق الحسابات، فالمحاسب القانوني هو الذي يقوم بتسجيل وتبويب العمليات المالية المختلفة التي تجربها الجمعية ويكون لها تأثير على مركزها المالي في صورة نقدية، ثم يقوم بعرض نتائج هذه العمليات في قوائم مالية تبين نتيجة أعمال الجمعية من ربح أو خسارة خلال فترة معينة ومركزها المالي في نهاية هذه الفترة⁽⁶⁹⁾، ومن مهامه الاطلاع على الدفاتر والقيود والمستندات والتثبت من انتظام الدفاتر والالتزام بالموضوعية والحياد وتنظيم أوراق العمل ومراقبة أعمال الجمعية ونشاطاتها المالية، في حين أن مدقق الحسابات يقوم بفحص البيانات المحاسبية المسجلة في سجلات الجمعية ومستنداتها المثبتة والمؤيدة لها، للتأكد من صحة هذه البيانات ودرجة الاعتماد عليها، ومدى دلالة القوائم المالية على نتيجة أعمال الجمعية ومركزها المالي.

فيقوم المحاسب بتسجيل العمليات المحاسبية بالسجل الخاص بذلك معتمداً على المستندات المؤيدة، ومن ثم يقوم بترحيل هذه القيود إلى دفتر آخر خاص بالتحليل والتبويب، ثم تأتي عملية ترصيد الحسابات وإجراء التسويات الجردية اللازمة ليصار إلى عرض نتائج تلك العمليات في القوائم المالية المعنية. أما مدقق الحسابات فيبدأ عمله بتحليل ما حوته القوائم المالية من بيانات، للتأكد من صحتها وعدالة تصويرها للواقع، فيقوم بمطابقة تلك البيانات مع السجلات والدفاتر، والمستندات المؤيدة لها.

⁶⁹ د. عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2004، صفحة 22.

بقي القول، أن المحاسب هو موظف في الجمعية، يتبع مجلس الإدارة، وتنحصر مهته في تسجيل العمليات وتبويبها ومن ثم عرضها في قوائم مالية وفق إرادة القائمين على الجمعية، في حين أن مدقق الحسابات لا تربطه بمجلس الإدارة رابطة التبعية، فهو مستقل وهو خبير فني محايد، تنحصر مهمته في فحص ما حوته القوائم المالية من بيانات، وإبداء رأيه فيما إذا كانت تلك القوائم تظهر نتيجة أعمال الجمعية بصدق عن الفترة المالية المعينة، وتبين المركز المالي للجمعية.

إيداع الأموال في مصرف أو مصارف واطار الوزارة المختصة: أوجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، على الجمعية أن تودع أموالها النقدية باسمها لدى مصرف من المصارف، وأن تخطر الوزارة المختصة بذلك، فنصت المادة (31) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية على: «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».

فلا يجوز للجمعية أن تحتفظ بأموالها في صندوقها، بل يجب أن تودعها في مصرف أو أكثر، ولا يجوز لها أن تبقي في صندوقها إلا ما يعادل مصروف شهر واحد فقط، فإن الجمعية تتمتع بالخصية الاعتبارية، ولها ذمة مالية مستقلة، تمكنها من مزاوله الأعمال القانونية بما فيها فتح الحسابات بأنواعها لدى المصارف، فتملك الجمعية من خلال ممثلها القانوني المفوض بالتوقيع عنها، أن تفتح تلك الحسابات لدى المصارف، ولها أن تقوم بالإيداع والسحب وقتما تشاء، ولها أن تحصل على دفاتر الشيكات التي تمكنها من تسهيل سحبها للأموال وتسديد نفقاتها من خلالها.

ومن الملاحظ في هذا المقام، هو امتناع المصارف عن فتح حساب مصرفي للجمعية أو الهيئة، إلا بناءً على موافقة من وزارة الداخلية، تأتي على شكل اعتماد لمجلس إدارة الجمعية أو الهيئة، وتتضمن أسماء الأعضاء ومناصبهم وصفاتهم في المجلس، وكذلك اعتماد اللجنة المالية المفوضة بالتوقيع عن الجمعية لدى المصرف، هذا الاجراء

القانوني الذي يستند إلى قانون المصارف وليس إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وليس كما يعتقد البعض⁽⁷⁰⁾، بأن هذا الإجراء «يشكل مخالفة لنص المادة (31) من قانون الجمعيات، التي أعطت الجمعيات الحق في إيداع أموالها النقدية لدى مصرف أو مصارف».

إلا أن مثل هذه الإجراء يعتبر متطلباً قانونياً، جاء بالاستناد إلى تعليمات سلطة النقد رقم (8) لسنة 2009، الصادرة بتاريخ (2009/12/24) للمصارف العاملة في فلسطين، ولا سيما ما ورد في البند (5/1/8) منها، والمتعلق بفتح حسابات للجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية، والمعدل بموجب التعليمات رقم (2012/8) بتاريخ (2012/9/8)⁽⁷¹⁾، والتي اشترطت لفتح حسابات مصرفية للجمعية الخيرية توفر ما يلي:

1. شهادة تجيل للجمعية صادرة عن وزارة الداخلية.
2. نسخة للنظام الأساسي للجمعية مصادق عليه من وزارة الداخلية.
3. التحقق عند فتح الحساب من الوضع القانوني للجمعية أو الهيئة والمفوضين بالتوقيع عنها وذلك من واقع السجلات والوثائق والبيانات والمستندات الرسمية لدى الجهات المختصة أصولاً، وتحديث بيانات التحقق بشكل متواصل.

وبناءً على هذه التعليمات، يمنع على المصارف فتح حساب مصرفي لأية جمعية خيرية، إلا بتوفير المتطلبات المذكورة أعلاه، وأن التحقق عن فتح الحساب وتحديث بيانات التحقق بشكل متواصل، كما هو مذكور في البند الأخير من هذه التعليمات؛ يقتضي على المصرف أن يتحقق من الوضع القانوني للجمعية والمفوضين بالتوقيع

⁷⁰ انظر في ذلك، المحامون، صلاح الدين موسى وآية عمران وديانا بشير، واقع الجمعيات في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير خاصة رقم (68)، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، ديوان المظالم، 2009، صفحة 15.

وانظر في ذلك أيضاً: وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان «ديوان المظالم»، التقرير السنوي الخامس عشر، 1 كانون ثاني - 31 كانون أول، 2009، صفحة 183.

⁷¹ هذه التعليمات منشورة على موقع سلطة النقد الفلسطينية، على العناوين الالكترونية التالية:

http://www.pma.ps/images/stories/bank_instructions_2012/instructions-8-2012.pdf

http://www.pma.ps/images/stories/bank_instructions_2009/instructions-8-2009.pdf

عنها عند إجراء أية عملية، وليس فقط عند فتح الحساب، وبما أن مدة مجلس الإدارة محددة في النظام الأساسي للجمعية، والذي تسلم المصرف نسخة مصدقة عنها، فعلى المصرف أن يقوم بوقف أي حركة أو إجراء أو تصرف على حسابات الجمعية بعد المدة القانونية المحددة للمجلس، لحين قيامه بإجراءات التحقق المنصوص عليها مرة أخرى. ويقصد بالسجلات والوثائق والمستندات الرسمية لدى الجهات المختصة أصولاً، هي تلك السجلات والوثائق والبيانات المحفوظة لدى وزارة الداخلية، والمنصوص عليها في المادة (3) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والمادة (36) من اللائحة التنفيذية، والتي تتحدث بياناتها أولاً بأول استناداً إلى المادة (12) من القانون التي توجب على الجمعية إيداع بيان بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أغراضها أو أي تغيير في مجلس إدارتها كله أو بعضه لدى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية.

وأن هذه التعليمات، التي أقرت الإجراءات أنفة الذكر، قد ساهمت في الحفاظ على أموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من سوء التصرف والاستغلال، الذي قد يتعرض إليه من قبل أشخاص غير مخولين باستعمالها أو استغلالها، إذ أن قيام الجمعية أو الهيئة بفتح حساب لدى المصرف دون أي وثيقة صادرة عن أية جهة رسمية، تثبت قانونية مجلس الإدارة والمفوضين بالتوقيع عن الجمعية، يعتبر مغامرة قد تلحق بالغ الضرر في أموال الجمعية، وأن بقاء سريان صلاحية المفوضين بالتوقيع عن الجمعية أمام المصرف، إلى مالا نهاية؛ يعتبر مخالفة صريحة للنظام الأساسي للجمعية الخيرية، الذي يحدد مدة مجلس الإدارة بمدة معينة، تنتهي بانتهائها صلاحياته القانونية، ولا يجوز عندها الإبقاء على صلاحياتهم لدى المصرف كمفوضين بالتوقيع عن الجمعية، في الوقت الذي فقدوا هذه الصفة، ولم يعودوا كذلك، وإذا لم تقم الجمعية العمومية بعقد اجتماع عادي، وتختار مجلس إدارة جديد، ستبقى أموالها في المصرف دون وجود أي شخص مخول بالتصرف فيها، ولا يعتبر ذلك تجميداً لحساباتها من قبل وزارة الداخلية، كما يعتقد البعض⁽⁷²⁾.

وما يؤخذ على نص المادة (31) من القانون، أنها لم تحدد المقصود بالمصرف، بل

⁷² الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، ومرجع سابق، صفحة 183.

ترك موضوع اختياره للجمعية، فلم يحدد فيما إذا كان من المصارف المحلية، أو من المصارف العاملة في فلسطين، أو فيما إذا كان من الممكن للجمعية أن تودع أموالها لدى مصرف من المصارف الأجنبية خارج الأراضي الفلسطينية، الأمر الذي برر لبعض الجمعيات الخيرية، أن تقوم بفتح حسابات باسمها وتودع أموالها لدى مصارف أجنبية خارج فلسطين، ما يجعل تلك الحسابات وما تحتويه من أموال، خارج نطاق الرقابة الرسمية أو رقابة الجمعية العمومية للجمعية.

كما يؤخذ على نص هذه المادة أيضاً، أنها أجازت للجمعية الاحتفاظ برصيد نقدي بما لا يتجاوز مصروف شهر واحد دون أن تحدد ذلك المصروف بسقف أقصى، الأمر الذي ترك تقدير ذلك للجمعية، فلها أن تحتفظ بأي مبلغ بحجة أنه مصروف شهري لنفقاتها.

وبناءً على ذلك، نقترح تعديل نص المادة (31) من القانون ليصبح نصها على النحو التالي:

1. على الجمعية أو الهيئة أن تودع أموالها النقدية باسمها لدى مصرف أو أكثر من المصارف العاملة في فلسطين، وعليها أن تخطر الوزارة المختصة عن جهة الإيداع.
2. لا يجوز للجمعية أو الهيئة الاختفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد بما لا يتجاوز ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.

الفرع الثاني

حل الجمعية الخيرية وتصفية أموالها

حدد المشرع أسباب انقضاء الشخصية الاعتبارية للجمعية أو الهيئة، في المادة (37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بحيث فرق بين ثلاث طرق لذلك، وهي: الحل الاختياري، والحل الإجباري، والغاء التسجيل، في حين نصت المادة (39) منه تصفية الجمعية وبينت مآل أموالها بعد حلها.

لذا سنبحث في هذه الموضوع، طرق حل الجمعية أو الهيئة، ثم تصفيتها ومآل أموالها، وفقاً للنصوص القانونية.

أولاً: طرق حل الجمعية أو الهيئة

حددت المادة (37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات، الحالات التي تحل بها الجمعية بقولها:

” تحل الجمعية في الحالات التالية:

1. صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية ويجب أن يبلغ القرار فور صدوره للوزارة.
2. إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها ما لم يكن التوقف ناشئ عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة، وفي هذه الحالة يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً.
3. إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة“.

يتضح من النص السابق أنه يوجد طريقتين لحل الجمعية أو الهيئة، الأولى اختيارية، والثانية اجبارية:

1. الحل الاختياري: ويتم اختيارياً، بصدور قرار من الجمعية العمومية في اجتماعها غير العادي، بموافقة أغلبية ثلثي كامل أعضائها عملاً بأحكام المادة (3/23) من القانون⁽⁷³⁾، على أن يتم تبليغ القرار لوزارة الداخلية فور صدوره⁽⁷⁴⁾، مرفقاً به محضر الاجتماع غير العادي الذي تم فيه اتخاذ القرار بحل الجمعية، مع قائمة بأسماء الأعضاء الحاضرين وتوقيعاتهم⁽⁷⁵⁾، ويصدر بذلك قراراً عن وزير الداخلية وتقوم دائرة تسجيل الجمعيات بشطب تسجيل الجمعية من سجلاتها مع الإشارة إلى قرار الجمعية العمومية⁽⁷⁶⁾.

⁷³ وليس بالأغلبية الموصوفة في نظامها الأساسي كما ورد في المادة (1/62) من اللائحة التنفيذية. 74 الفقرة (1) من المادة (63) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات، أوجبت على الجمعية تبليغ الدائرة بقرار الحل الصادر عن الجمعية العمومية خلال أسبوع من تاريخ صدوره، مخالفة بذلك صراحة نص المادة (1/37) التي أوجبت على الجمعية تبليغ القرار للدائرة فور صدوره، وليس خلال أسبوع..

⁷⁵ المادة (63) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.

76 (أ) المادة (3/63) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.

2. الحل الإجباري: وهو إما بإلغاء تسجيل الجمعية أو الهيئة، أو إما بحلها، وفي الحالتين دون صدور قرار عن الجمعية العمومية، بل يصدر القرار عن وزير الداخلية، إذا ما توافرت الظروف اللازمة لأي من هذه الحالات.

على أن قراءة نص المادة (37)، قد توحى بأن حل الجمعية، إنما يتم بحكم القانون، دون حاجة لصدور قرارا عن وزير الداخلية، غير أن ما توحى به قراءة هذا النص لا يتفق مع نص المادة (38) من القانون، التي تقضي بأن يكون قرار إلغاء التسجيل الصادر عن وزير الداخلية مسبباً، وتقضي أيضاً بحق الجمعية أو الهيئة في مواصلة عملها إذا ما تم الطعن بقرار الوزير القاضي بحل الجمعية، ولا يتفق أيضاً مع نصوص المواد (3/63) و (5/64) و (4/65) من اللائحة التنفيذية التي تقضي جميعها بوجود صدور قرار عن وزير الداخلية بحل الجمعية.

وعلى ذلك، فإن الحل الإجباري للجمعية بحالتيه؛ لا بد أن يتم إلا بقرار يصدر عن وزير الداخلية، وفي كلتا الحالتين يجب أن يكون القرار مسبباً تسبباً يستند إلى القانون، وفي كلتا الحالتين يجوز للجمعية أو الهيئة الطعن بهذا القرار أمام محكمة العدل العليا، وإذا ما فعلت ذلك؛ لها الحق في مواصلة عملها لحين صدور قرار عن المحكمة يقضي بتوقيفها عن عملها أو حلها.

حل الجمعية أو الهيئة: يصدر قرار حل الجمعية أو الهيئة عن الوزير، في حال قيام الجمعية بارتكاب مخالفة جوهرية لنظامها الأساسي، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد إنذارها خطياً من قبل وزير الداخلية أو دائرة تسجيل الجمعيات، بضرورة تصحيح هذه المخالفة، بإزالتها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ الإنذار، على أن يتضمن هذه الإنذار شرح طبيعة المخالفات الجوهرية التي ارتكبتها الجمعية، والمواد التي تمت مخالفتها من النظام الأساسي، ويتضمن أيضاً إمهال الجمعية مدة ثلاثة أشهر لتصحيح أوضاعها، فإذا لم تقم الجمعية بتصحيح المخالفة، فعلى وزير الداخلية أن يصدر قراره بحلها، حتى وإن قامت بتصحيح المخالفة بعد فوات مدة الإنذار، لأن قرار الوزير في هذه الحالة يعتبر كاشفاً للحل وليس مُنشئاً له، فتعتبر الجمعية منحلة بمجرد انتهاء

مدة الإنذار، إلا أنه لا بد من صدور قرار الوزير الكاشف للحل، وفي حال قيام الجمعية بتصحيح أوضاعها خلال مدة الإنذار، عليها أن تعلم الدائرة بالإجراءات التي اتخذتها لتصحيح المخالفة المبينة في الإنذار⁽⁷⁷⁾.

ومع أن القانون لم يحدد طبيعة المخالفات الجوهرية، التي تستوجب إنذار الجمعية، إلا أنه يمكن أن يعتبر من هذه المخالفات: انتهاء مدة مجلس إدارة الجمعية المحددة في نظامها الأساسي دون أن تجري انتخابات جديدة لاختيار مجلس إدارة جديد، أو عدم عقد الحد الأدنى لاجتماعات مجلس الإدارة أو الجمعية العمومية، أو عدم تسليم التقارير السنوية والمالية لوزارة الاختصاص أو لوزارة الداخلية، أو ممارسة نشاط غير المذكور في النظام الأساسي.

إلغاء تسجيل الجمعية أو الهيئة: يصدر القرار بإلغاء تسجيل الجمعية عن وزير الداخلية، وذلك لعدم قيام الجمعية بمباشرة أعمالها الفعلية وممارسة أي نشاط لها وفقاً لنظامها الأساسي، وذلك خلال العام الأول من تسجيلها، على أن تقوم الوزارة بإبذارها، ومع أن المادة (2/37) لم تبين فيما إذا كانت هناك مدة إمهال يتضمنها الإنذار أم لا، إلا أن المادة (2/64) أشارت إلى ضرورة أن يتضمن الإنذار إمهال الجمعية مدة ثلاثة أشهر للمباشرة في أعمالها الفعلية، على أن تقوم الجمعية بإشعار الدائرة فور مزاولتها لتلك الأعمال⁽⁷⁸⁾.

إلا أنه لا يجوز\ للوزارة إلغاء تسجيل الجمعية؛ إذا كان السبب في عدم قيامها بممارسة نشاطها خلال العام الأول لتسجيلها ناشئ عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادتها، ولا يقصد بهذه الظروف تلك الظروف الخاصة بالجمعية، كأن تكون أسباب خلاف بين الأعضاء، أو عدم وجود أموال للجمعية تمكنها من مزاوله نشاطها، أو غيرها من الظروف التي تكون الجمعية هي السبب فيها، بل يجب أن تكون ظروف استثنائية

⁷⁷ المادة (65) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.

⁷⁸ من خلال اطلاعنا على سجلات دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بتاريخ (2013/10/3)، تبين قيام الدائرة خلال العامين (2012 و 2103) بتوجيه (450) إنذار خطى للجمعيات بسبب مخالفة النظام الأساسي وبسبب عدم ممارسة النشاط الفعلي، وحل (171) جمعية حلاً إخبارياً، وقد تلقت الدائرة (31) إشعار من جمعيات قامت بتصحيح مخالفاتها فقط دون الباقي.

عامة لا يمكن توقعها حالت دون ممارسة الجمعية لأعمالها الفعلية، كالحروب والفيضانات والزلازل والكوارث⁽⁷⁹⁾.

ومن الملاحظ، أن القانون قد تطلب إنذار الجمعية خطياً، أي لا يجوز ذلك هاتفياً، وأن ذلك يتطلب إثبات قيام الدائرة بإنذار الجمعية، ما يتطلب تسليم الجمعية لهذا الإنذار وإثبات ذلك بالبينة الخطية أيضاً، وعليه يجب أن يكون هذا الإنذار ورقي يسلم لرئيس مجلس الإدارة أو أحد أعضاء المجلس، أو للمدير التنفيذي للجمعية، ويوقع المستلم على استلامه لهذا الإنذار، مع ذكر اسمه وصفته، فلا يجوز الإنذار بالطرق الالكترونية، كالفاكس أو البريد الالكتروني مثلاً، وتكمن الصعوبة في تبليغ هذا الإنذار في كثير من الحالات؛ عد وجود مقر معروف أو عنوان واضح للجمعية يمكن تبليغ الإنذار فيه، كذلك عدم توفر أرقام هواتف لأعضاء مجلس الإدارة أو تغييرها، الأمر الذي يصعب على الوزارة أمر التبليغ.

هذه هي الحالات التي يمكن معها حل الجمعية الخيرية، وليس غيرها من الحالات مهما تغيرت الأسماء والطرق، فلا يجوز إغلاق الجمعية أو الهيئة من قبل وزارة الداخلية، فقد قررت محكمة العدل العليا الفلسطينية ذلك بقولها: «لا نجد أي نص يخول المستدعة ضده (وزارة الداخلية) إصدار القرار الطعين، فجّل ما يختص به وزير الداخلية وفقاً لأحكام المادة 38 من القانون وبموجب المادتين (4/6) و (65) من اللائحة التنفيذية هو إصدار القرار بإلغاء تسجيل الجمعية وحلها إذا ما توافرت الأسباب الموجبة لذلك وبعد اتخاذ الإجراءات التي رسمها المشرع. أما إصدار القرار بإغلاق الجمعية فإننا نجد بأنه لا يجوز إلا بناءً على قرار صادر من سلطة قضائية وفقاً لنص المادتين (2/38) و (41) من القانون والمادة (66) من اللائحة التنفيذية المشار إليها.

لكل ما تم بيانه ودونما حاجة للوقوف على باقي أسباب الطعن ولما كانت الإدارة بإصدارها القرار الطعين قد خالفت القانون مخالفة جسيمة تترقى إلى انعدام القرار الصادر عنها.

⁷⁹ د. عبد القادر الفار، مصادر الالتزام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، مراجعة، د. بشار عدنان ملكاوي، الطبعة الرابعة، 2012، صفحة 129.

ولما كان القرار المنعقد هو القرار الصادر عن سلطة غير مختصة بإصداره الأمر الذي معه أن أسباب الطعن ترد على القرار الطعين مما يستوجب معه الغاءه وشل كافة آثاره»⁽⁸⁰⁾.

ثانياً: تصفية أموال الجمعية أو الهيئة

التصفية هي عملية ملازمة لحل الجمعية أو الهيئة، ويقصد بها مجموع الاجراءات والتصرفات التي تتخذ لاستيفاء حقوق الجمعية أو الهيئة وسداد ديونها، وحصص موجوداتها لتحديد صافي أموالها وموجوداتها بقصد إحالتها إلى الخزينة العامة للدولة، أو إلى جمعية فلسطينية (محلية) أخرى مشابهة لها في الأهداف⁽⁸¹⁾.
وورد النص على تصفية أموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، في المادة (39) من القانون، بقولها:

«إذا حلت الجمعية أو الهيئة تعين الدائرة لها مصفياً بأجر، ويقوم بجرد أموالها ومحتوياتها، وعند انتهاء التصفية، تقوم الوزارة بتحويل أموالها المنقولة وغير المنقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، أو لجمعية فلسطينية مشابهة لها في الأهداف، مع مراعاة معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية، أو الهيئة المنحلة وتكون مستثناه من عملية الإحالة»⁽⁸²⁾.

ومفاد ذلك، أن تبدأ إجراءات التصفية من تاريخ صدور القرار بحل الجمعية أو الهيئة، ذلك القرار الذي ينهي سلطة مجلس إدارة الجمعية أو جمعيتها العمومية، فلم يعد لهما أية صفة تمثيلية للجمعية، بحيث تتولى دائرة تسجيل الجمعيات مهمة تعيين مصفي بأجر، ليقوم بجرد أموال وممتلكات الجمعية وحصص حقوقها والتزاماتها لدى الغير من خلال التقريرين السنوي والمالي، وسجلات الجمعية، ويقوم المصفي باستيفاء حقوق

⁸⁰ قرار عدل عليا في الدعوى رقم (2008/218).

⁸¹ د. عزيز العكيلي، الشركات التجارية في القانون الأردني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، رقم الطبعة (بدون)، صفحة (436).

⁸² عدلت هذه المادة على هذه النحو، بموجب القرار بقانون رقم (6) لسنة 2011، منشور في (91) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ (2011/10/10)، صفحة 15.

الجمعية وسداد ديونها قبل عملية الإحالة، لا سيما معاشات ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية، للوصول إلى تحديد صافي موجودات الجمعية التي تخضع للإحالة. عند انتهاء المصفي من عملية جرد أموال الجمعية وحصرها وبيان صافي موجوداتها، يقوم بتسليم تقريره لدائرة تسجيل الجمعيات، التي لها أن تنسب للوزير تحويل أموال الجمعية وممتلكاتها، لخزينة الدولة أولاً أو لجمعية أخرى مشابهة للجمعية المنحلة.

وتجدر الملاحظة هنا، إلى أن القانون لم يحدد الجهة التي ستقوم بدفع أجر المصفي، لا سيما وأن العديد من الجمعيات قد لا تكون لديها أية أموال أو ممتلكات يمكن أن تدفع منها أجرة المصفي، كذلك لم يبين القانون إجراءات التصفية التي على المصفي اتباعها، ولم يحدد المدة التي يجب أن ينهي فيها المصفي عملية التصفية، كذلك لم يشمل النص تصفية الجمعيات التي يلغى تسجيلها بسبب عدم ممارسة النشاط، مع العلم بأنها قد تكون تمتلك الأموال، الأمر الذي يستوجب تصفيته.

انتهى

النتائج والتوصيات

النتائج:

- من خلال هذه الدراسة يمكننا استخلاص النتائج التالية:
1. أن التشريعات الفلسطينية توافقت مع المواثيق الدولية عندما كفلت الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
 2. أن التشريعات الفلسطينية اعتبرت الحق في تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية حقاً من الحقوق السياسية الممنوحة للمواطنين فقط.
 3. أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000، قد اشترط تسجيل الجمعية لدى وزارة الداخلية قبل مزاولتها نشاطها، إلا أنه منح وزير الداخلية مدة شهرين لإصدار القرار بالموافقة على التسجيل أو رفضه، وإذا لم يقرم الوزير بإصدار قراره المسبب بهذا الشأن تعتبر الجمعية مسجلة بحكم القانون.
 4. أن القانون قد منح الجمعية الحرية المطلقة في إدارة شؤونها من خلال هيئاتها المنصوص عليها في نظامها الأساسي، إلا أنه لم يضع الضوابط الكافية للحفاظ على أموال الجمعيات وممتلكاتها، ويتضح ذلك من خلال منحه الحق للجمعية بتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة دون ضوابط محددة، وكذلك منحها الحق بإقامة الأنشطة المدرة للدخل دون تحديد لطبيعة هذه الأنشطة، وعدم تحديد ضوابط لجمع التبرعات وتلقي المساعدات الخارجية.
 5. أن القانون لم يضع نصوصاً كفيلة تنظم انعقاد مجلس إدارة الجمعية والجمعية العمومية لها، حيث ترك الأمر في الدعوة للانعقاد إلى مجلس الإدارة والجمعية العمومية، ولم يبين الإجراءات اللازمة فيما لو لم تتم الدعوة لعقد الاجتماعات.
 6. أن القانون قد كفل تنظيم الشؤون المالية للجمعية، عندما فرض أن يكون لكل جمعية محاسب قانوني، ما لم تقل مصروفاتها عن ألف دينار أردني، ومدقق حسابات يقدم تقريراً عن مركزها المالي للجمعية العمومية.
 7. أن القانون لم يحدد الحد الأدنى لعدد أعضاء الجمعية العمومية في الجمعيات

- الخيرية، الأمر الذي سمح لبعض الجمعيات حصر أعضاء الجمعية العمومية بعدد يساوي عدد أعضاء مجلس الإدارة أو يزيد قليلاً، بحيث يبقى مجلس الإدارة يشكل أغلبية في الجمعية العمومية.
8. أن القانون لم ينظم الأسباب والحالات التي تحل فيها الجمعية الخيرية تنظيمياً دقيقاً، واكتفى بذكر المخالفات الجوهرية للنظام الأساسي كسبب للحل دون بيان طبيعة هذه المخالفات وتحديدتها بشكل جلي.
9. لم ينظم القانون إجراءات تصفية الجمعية بطريقة جلية، فلم يبين كيفية تعيين المصفي، وكيفية دفع أجرته في الحالات التي لا يكون للجمعية أية أموال أو ممتلكات، ولم يبين إجراءات التصفية التي يجب على المصفي مراعاتها.
10. أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لم يتضمن أية عقوبة، يمكن أن توقع على الجمعيات الخيرية لمخالفاتها القانون، أو عقوبات يمكن إيقاعها على أعضاء مجلس الإدارة في حال مخالفته للقانون، أو تقصيرهم في أعمالهم الموكلة إليهم.

التوصيات:

في ضوء ما انتهينا إليه في هذه الدراسة من نتائج، تثبت قلة الحيطة والضمان بأموال الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية؛ وتثبت الدور الهام والفعال للرقابة على عمل الجمعيات ونشاطاتها؛ فإننا نقترح التوصيات التالية:

أولاً: توصيات تخص التشريع:

1. تعديل نص المادة (9) من القانون، بما يضمن امتلاك الجمعيات للأموال غير المنقولة اللازمة فعلاً لها في تحقيق أهدافها، دون غيرها من الأموال غير اللازمة لها والتي لا تتفق مع أهدافها ونشاطاتها التي أسست من أجلها.
2. تعديل المادة (14) من القانون، بطريقة تؤدي إلى ضبط الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية للجمعيات، وحصرها فقط للأموال اللازمة فعلاً لتنفيذ أهدافها.
3. أن يتضمن القانون وصفاً محدداً للأنشطة والمشاريع المدرة للدخل المذكورة في المادة (15) من القانون، وكذلك آلية واضحة تبين إجراءات جمع التبرعات الوارد ذكرها في المادة (33) من القانون.

4. تعديل المواد (22 و 23) من القانون الخاصة باجتماعات مجلس الإدارة بما يضمن فعالية المجلس واستمرار اجتماعاته.
5. تعديل المواد (23 و 25) من القانون، المنظمة للجمعية العمومية واجتماعاتها والقرارات التي تصدر عنها، بحيث يحدد النص أسباب الاجتماع غير العادي والنصاب اللازم لصحة عقدها وإصدار قراراتها.
6. تعديل المادة (39) من القانون، بحيث تتضمن بيان لإجراءات التصفية وتعيين المصفي بما يضمن سلامة أموال الجمعية وحقوق الدائنين.
7. تضمين القانون عقوبات جزائية ومالية، تفرض على الجمعية عند مخالفتها للقانون، وأخرى على أعضاء مجلس الإدارة.

ثانياً: توصيات عامة:

1. حث أعضاء الجمعية العمومية في الجمعية أو الهيئة لممارسة دورهم في الرقابة على أعمال الجمعية، من خلال حضور الاجتماعات ومناقشة أعضاء مجلس الإدارة حول البيانات والمعلومات الواردة في التقرير السنوي والمالي.
2. دعوة الجهات الرقابية الرسمية (ديوان الرقابة المالية والإدارية، الوزارات المختصة، وزارة الداخلية، هيئة مكافحة الفساد) لممارسة دورها القانوني بالرقابة على الجمعيات الخيرية للتأكد من أنها تنفق أموالها في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله.
3. دعوة القائمين على الجمعيات الخيرية، إلى أعداد الخطط والاستراتيجيات اللازمة للجمعيات بما يكفل توجيه النشاط الخيري نحو الأولويات المجتمعية، وليس بقصد الحصول على التمويل.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

1. د. عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2004.
2. د. عبد القادر الفار، مصادر الالتزام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، مراجعة، د. بشار عدنان ملكاوي، الطبعة الرابعة، 2012.
3. د. عثمان التكروري، المدخل لدراسة القانون، نظرية القانون ونظرية الحق، مكتبة دار الفكر، أبو ديس، الطبعة الثانية، 2011.
4. د. عزيز العكيلي، الشركات التجارية في القانون الأردني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، رقم الطبعة (بدون).
5. د. أحمد الرشيد، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مكتبة دار الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2003.
6. المحامون، صلاح الدين موسى و آية عمران و ديانا بشير، واقع الجمعيات في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير خاصة رقم (68)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ديوان المظالم، 2009.
7. محمد الموسى ومحمد علوان، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
8. المحاسبة والمعرفة المتعلقة بالمحاسبة، جمعية المجتمع العربي للمحاسبين القانونيين، عمان، 2008.
9. وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، التقرير السنوي الخامس عشر، 1 كانون ثاني - 31 كانون أول، 2009.

المصادر

1. الجريدة الرسمية الأردنية.
2. مجلة الوقائع الفلسطينية.
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
4. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
5. قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
6. اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية.
7. قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.
8. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.
9. قانون المخابرات العامة الفلسطيني رقم (17) لسنة 2005.
10. قانون تصرف الأشخاص المعنويين في الأموال غير المنقولة، الأردني رقم (61) لسنة 1953.
11. إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان.
12. الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

المواقع الالكترونية

1. <http://www.icnl.org/programs/mena/afan/researchpapers/AbuAzzam.pdf> للباحثان محمد يعقوب وصادام أبو عزام، الحق في تكوين الجمعيات في الأردن.
2. ج هاد محمد شرف، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية، دراسة ميدانية _ المؤسسات الأهلية في قطاع غزة، 2005، صفحة 57، منشورة على موقع <http://www.kantakji.com/fiqh/Files/Banks/4v.pdf>
3. موقع سلطة النقد الفلسطينية، على العناوين الالكترونية التالية: http://www.pma.ps/images/stories/bank_instructions_2012/instructions-8-2012.pdf
4. http://www.pma.ps/images/stories/bank_instructions_2009/instructions-8-2009.pdf