مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

**اسم المقال:** القيود الواردة على سلطة الإدارة بشأن إلغاء تسجيل الجمعيات الخيرية في فلسطين – دراسة تحليلية –
**اسم الكاتب:** محمد سليمان شبير
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8360
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/02 05:42 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

# مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

## للعلوم القانونية




المجلد 16، العدد 2
ربيع الثاني 1441 هـ / ديسمبر 2019 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

# القيود الواردة على سلطة الإدارة بشأن إلغاء تسجيل الجمعيات الخيرية في فلسطين: دراسة تحليلية

**محمد سليمان شبير**

كلية الحقوق - جامعة الأزهر

غزة - فلسطين

**تاريخ الاستلام: 13-08-2018** **تاريخ القبول: 18-10-2018**

## ملخص البحث:

تمارس جهة الإدارة رقابتها الواسعة على الجمعيات الخيرية انطلاقاً من النصوص الواردة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 2000م، وتعديلاته، وكذلك لائحته التنفيذية رقم (9) لسنة 2003م، وتمتد هذه الرقابة إلى حد إيقاع الجزاءات الإدارية في مواجهة هذه الجمعيات، ومن ذلك القيام بإلغاء تسجيلها، وفي مقابل ذلك فرض المشرع القيود اللازمة لضمان مشروعية هذا الجزاء، غير أنه يُلزم للتسليم بنجاح هذه القيود في تحقيق مشروعية الجزاء بالصورة المأمولة القيام بتسليط الضوء عليها، وإظهار طبيعتها وجدواها، والبحث فيما إذا كان المشرع قد أوجد التوازن المطلوب بين سلطة الإدارة وحماية الجمعية الخيرية بما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة أم لا.

**الكلمات الدالة:** الجمعيات الخيرية، الجزاءات الإدارية، المصلحة العامة.



2-16 .indd 548 30/12/2019 9:55 AM

## مقدمة:

### • موضوع البحث، وأهميته:

باستعراض النصوص الواردة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم(1) لسنة2000م، وتعديلاته[1]، وكذلك الواردة في لائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م[2] نجدها تشير إلى أن حل الجمعية الخيرية يؤدي لإلغاء تسجيلها، حيث استعرضت أسباب الحل، ثم إجراءاته التي تنتهي بإلغاء تسجيل الجمعية[3]. ولا شك أن القرار الأخير يعتبر قراراً إدارياً مُضاداً، لأنه يُنهي وجود قرار إداري سليم، وهو قرار التسجيل السابق، لذلك لا يُعد من قبيل القرارات الرقابية كقرارات السحب والتعديل[4]، لأنه يحمل في مضمونه فكرة الجزاء الإداري، ويمثل نهاية القرار الأول السليم، ويوقف سريانه بالنسبة للمستقبل[5]. كما يختلف قرار إلغاء التسجيل عن قرار رفض التسجيل، فالأول يُنهي التسجيل القائم، بينما الثاني يحول دون تحققه من الأساس، أما عن شطب التسجيل فهو إجراء تنفيذي لقرار حل الجمعية الصادر عن الجمعية العمومية.

وفي سبيل ضمان استعمال الإدارة لسلطتها في إلغاء تسجيل الجمعيات الخيرية وفق القانون، نجد أن المشرع أوجد بعض القيود التي تلازم هذا الاستعمال، ومن هنا تبرز أهمية البحث التي تكمن في الكشف عن حقيقة التوازن الذي أوجده المشرع بين سلطة الإدارة في إلغاء التسجيل من جهة، والقيود الواردة على هذه السلطة من جهة أخرى.

- **إشكالية البحث:** تتمثل فكرة البحث في تسليط الضوء على الضوابط التشريعية المتعلقة بسلطة الإدارة في إلغاء تسجيل الجمعيات، ومدى نجاح المشرع في الموازنة بين هذه الضوابط وسلطة الإدارة في متابعة الجمعيات وإلغاء تسجيلها، وفي إطار ذلك توجد بعض الأسئلة وهي:

1. ما هي القيود التشريعية التي ترد على سلطة الإدارة في إلغاء تسجيل الجمعيات؟.

---

(1) منشور في العدد رقم (32) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 29/2/2000م، ص:71

(2) منشورة في العدد رقم (49)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 17/6/2004م، ص:102

(3) أنظر: المادتين (37، 38) من قانون الجمعيات. والمادة (62) وما بعدها من اللائحة التنفيذية للقانون.

(4) حيث وصفتها محكمة العدل العليا بالقرارات التصويبية التي تأتي لمعالجة أوضاع خاطئة. الدعوى رقم 3/1998م، تاريخ الحكم:16/6/2004م. مجموعة المبادئ القانونية للسنوات 2004-2003-2002م، المكتب الفني للمحكمة العليا، ج1، فلسطين، 2009م، ص:90

(5) صالح بن سليمان بن نجيم العبري، القرار الإداري المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، رسالة ماجستير، (الأردن: جامعة اليرموك، 2013م)، ص: (ط).



2-16 .indd 549 30/12/2019 9:55 AM

2. ما هي الحالات أو المبررات التي تسمح للإدارة بإلغاء التسجيل؟.

3. ما هي الطبيعة القانونية للقيود التشريعية المفروضة على الإدارة عند إلغاء التسجيل؟.

- **منهجية البحث:** نتناول دراستنا هذه من خلال الاعتماد على المنهج التحليلي لنصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم(1) لسنة2000م، وتعديلاته، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م، مع الإشارة لأحكام القضاء الإداري الفلسطيني، وآراء الفقه بالخصوص.

- **خطة البحث:**

المطلب الأول: اسباب إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية.

المطلب الثاني: التزام الإدارة بتوجيه الإنذار الخطي للجمعية الخيرية.

المطلب الثالث: الأسباب الشكلية لإلغاء تسجيل الجمعية.

## المطلب الأول: أسباب إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية

يتمثل القيد الأول الذي يرد على سلطة الإدارة عند قيامها بإلغاء تسجيل الجمعيات الخيرية في وجوب توافر احدى الحالات التي نص عليها القانون، الأمر الذي يعني أن سلطتها مقيدة عند اتخاذ قرارها باختيار السبب الذي حدده لها القانون[1]، ولا يجوز لها مخالفة ذلك، وإلا كان قرارها غير مشروع[2]. وفيما يلي نوضح أسباب إلغاء التسجيل.

### الفرع الأول: عدم مزاولة الجمعية الخيرية لنشاطها

لقد منح القانون الجمعية الخيرية الشخصية المعنوية المستقلة، وأشار إلى أنها تنشأ بموجب اتفاق بين الأفراد لتحقيق أهداف مشروعة لها علاقة بالمصلحة العامة، وتبتعد عن الربح المادي[3]، وعلى هذا الأساس تعتبر شخص معنوي خاص وليس عام، لأن الأخير

(1) في هذا المعنى راجع: فادي جميل نعيم علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة النجاح الوطنية بنابلس، 2011م)، ص:25

(2) حكم محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم25 /2007م، بتاريخ29/4/2009م. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتفي»، على العنوان الآتي: (http://muqtafi.birzeit.edu/index.aspx). تاريخ التصفح: 2018/2/1 10:36 PM

(3) المادة رقم (1) من قانون الجمعيات الخيرية رقم1/2000م.



2-16 .indd 550 30/12/2019 9:55 AM

يرتبط بالسلطة العامة[1]. والأشخاص المعنوية الخاصة إما أن تسعى لتحقيق الربح، أو لا تسعى لذلك، ومن قبيل الأخيرة المؤسسات الخاصة والجمعيات[2]، ومع ذلك اعترف القضاء بأن القرارات التي تصدر عن مجالس إدارة الجمعيات تعد قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء، وهي بذلك لا تختلف عن القرارات التي تصدر عن الأشخاص المعنوية العامة، تأسيساً على فكرة النفع العام التي تلازم نشاط الجمعيات الخيرية[3]، وهو ما أكد عليه المشرع مؤخراً بموجب التعديل الذي طرأ على قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م[4].

وكل ما تقدم يدلل على أن الجمعيات الخيرية لا تمارس نشاطاً فردياً بقدر ما تسعى لتحقيق منافع عامة، وبالتالي يرتقي نشاطها إلى درجة أعلى، ويرتبط بالمصلحة العامة، وهو ما يبرر حرص المشرع في قانون الجمعيات على أن عدم مزاولة الجمعية الخيرية لنشاطها يؤدي إلى القيام بحلها من جانب الإدارة، ومن ثم إلغاء تسجيلها، وفيما يلي نوضح المقصود بذلك، والشروط اللازمة لتحقق هذه الحالة.

**أولاً: المقصود بعدم مزاولة الجمعية الخيرية لنشاطها:**

نص المشرع على أنه إذا لم تباشر الجمعية الخيرية أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها يتم إلغاء تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً، ما لم يكن التوقف ناشئاً عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية[5]، وكما هو واضح فإن المقصود بذلك ألا تبدأ الجمعية في ممارسة نشاطها على الإطلاق طيلة العام الأول منذ تاريخ تسجيلها، بحيث لو بدأت بممارسة نشاطها ثم توقفت لفترة معينة فإن ذلك لا يؤدي لإلغاء تسجيلها، ولعل مقصود المشرع من وراء هذا الأمر يكمن في إنهاء ظاهرة الجمعيات الوهمية.

(1) محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، (القاهرة: دون ناشر، 1984م)، د.ط، ص:52، ص:53

(2) فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري- محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، (القاهرة: مكتبة عبدالله وهبة بمصر، 1957م)، ط2، ص:41 . ومع ذلك نجد من يشير إلى وجود نوعين من الجمعيات هما الجمعيات الربحية والجمعيات غير الربحية. راجع في ذلك التعريفات التي أوردها: بن ناصر بوطيب، النظام القانوني للجمعيات في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، 2014، (د.م)، العدد العاشر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص:254

(3) حكم محكمة العدل العليا بغزة في الدعوى رقم 76/1995م، بتاريخ11/3/1996م.(المقتفي).

(4) المادة رقم(4) من القرار بقانون رقم(15) لسنة2014م بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية، منشور في العدد رقم (108)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 15/7/2014م، ص35

(5) المادة(37) فقرة(2)، قانون الجمعيات الخيرية رقم1/2000م.



2-16 .indd 551 30/12/2019 9:55 AM

وحتى يتم التصدي لذلك بالصورة المأمولة كان يفترض على المشرع معالجة الحالة بشكل أفضل، بحيث يتم إلغاء التسجيل في حال توقفت الجمعية عن ممارسة نشاطها بعد البدء فيه، وليس فقط أن تمتنع عن مباشرته خلال عامها الأول، وهو ما نقترح معه تعديل الفقرة الخاصة بذلك، بحيث تصبح على النحو الآتي: (2. إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها، أو توقفت عن ممارستها بذات المدة، ففي هذه الحالة يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً، ما لم يكن التوقف ناشئاً عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة).

**ثانياً: الشروط الواجبة لإلغاء تسجيل الجمعية الخيرية في حال عدم مزاولة النشاط**

**1. عدم مزاولة الجمعية لنشاطها الفعلي:**

أكد المشرع في قانون الجمعيات، وتعديلاته، ولائحته التنفيذية على أن الجمعية الخيرية إذا لم تقم بمباشرة أعمالها الفعلية خلال سنة من تاريخ التسجيل فإنه يُلغى تسجيلها[1]، غير أنه ورد في موضع أخر في اللائحة التنفيذية أن احتساب مدة العام تبدأ من تاريخ التأسيس[2] وليس التسجيل كما جاء أعلاه، وباعتقادنا أن الاعتماد على تاريخ التسجيل يعتبر أفضل من تاريخ التأسيس، لأن الأول يعد التاريخ الثابت والمدون في شهادة تسجيل الجمعية بصورة رسمية لا تقبل التأويل وتساهم في احتساب المدة بصورة دقيقة وواضحة، كما أن تاريخ التأسيس قد يقصد منه تاريخ التسجيل بالفعل، غير أنه قد يقصد به في أحوال أخرى تاريخ الاتفاق الموقع بين مؤسسي الجمعية، وهو ما يجعل التباين وارداً في هذه الحالة، بشكل يؤثر سلباً في احتساب المدة بطريقة دقيقة، لذلك يكون من الأفضل اعتماد المشرع على مصطلح تاريخ التسجيل وذلك بصورة موحدة في كافة النصوص. ومما يؤكد ذلك أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجمعية الخيرية يكون من تاريخ تسجيلها وليس تأسيسها.

أما عن المقصود بالأعمال الفعلية التي يتوجب على الجمعية ممارستها، فإن المشرع لم يحدد طبيعتها أو المقصود بها، وكان من الأولى استدراك ذلك، حتى لا يُثار التساؤل بشأن ما إذا كان للجمعية أعمال فعلية تبرر إلغاء تسجيلها في حال عدم ممارستها، وأخرى غير فعلية لا تبرر ذلك، وحتى لا تكون سلطة الإدارة في الإلغاء مبنية على كلمات ومصطلحات غير محددة، قد تتحول معها هذه السلطة إلى تسلط وتحكم في مصير الجمعيات[3].

(1) المادة(37) فقرة(2) من قانون الجمعيات الخيرية، والمادة (62) فقرة رقم (2) من اللائحة التنفيذية.

(2) المادة (64) فقرة(1) من اللائحة التنفيذية.

(3) محمود دودين، تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم1 لسنة2000 ولائحته التنفيذية على أداء الجمعيات، (القدس: منشورات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني-ماس، 2016م)، د.ط، ص:81



2-16 .indd 552 30/12/2019 9:55 AM

وبلا شك فإن هذا الشرط ينصرف إلى الجمعية المسجلة التي لم تزاول نشاطها الفعلي، أما الجمعية غير المسجلة فلا ينطبق عليها الشرط الراهن مهما تباعدت الفترة الزمنية بين تأسيسها من جانب الأفراد وتسجيلها من قبل الإدارة، وفي هذه الحالة تكون فاقدة لشخصيتها القانونية حتى تاريخ تسجيلها، وهي قائمة فقط بين الأفراد المؤسسين لها ووفق ما تتضمنه الاتفاق المبرم بينهم، وتُعرف في هذه الحالة بالجمعية الفعلية[1].

### 2. غياب القوة القاهرة:

اشترط المشرع في سبيل ممارسة الإدارة لسلطتها في إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية أن لا يكون التوقف عن مزاولة النشاط بسبب ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية[2]، وهو ما يمثل قيداً جديداً على سلطة الإدارة بالخصوص، ومعنى ذلك ضرورة أن يتسم هذا التوقف بالطابع الإرادي وليس القهري، وهو أمر منطقي في ظل الحديث عن أن إلغاء التسجيل يمثل جزاءً إدارياً تفرضه السلطة الإدارية على الجمعية، وبالتالي لا بد من أن يكون سبب توقيع هذا الجزاء وهو التوقف مرتبطاً بإرادة القائمين عليها، دون أن يكون قائماً رغماً عن إرادتهم، ففي الحالة الأخيرة تنتفي علة الإلغاء، لذلك متى صدر قرار بإلغاء التسجيل رغم وجود القوة القاهرة فإننا نكون أمام جزاء إداري فاقد لمشروعيته، وقائم بلا مبرر، ودون تعليل سليم يمنحه الصفة القانونية[3]. وبتطبيق الأحكام العامة في نظرية القوة القاهرة فإن توقف الجمعية الخيرية عن ممارسة نشاطها يجب أن يكون ناتجاً عن حادث فجائي غير متوقع من قبل القائمين على إدارة الجمعية، ولا يمكن دفعه، ومن ثم يجعل الاستمرار في ممارسة النشاط مستحيلاً[4]، وما دون ذلك فلا نكون أمام قوة قاهرة[5].

والثابت أن المشرع في قانون الجمعيات لم يتطرق إلى الحالة التي قد تؤدي إلى توقف نشاط الجمعية لمدة طويلة، وهي الحالة التي يكون التوقف فيها بصورة مستمرة نظراً لطبيعة الظرف القاهر القائم، ففي هذه الحالة لا تملك الإدارة إلغاء تسجيل الجمعية مهما طال أمد التوقف عن ممارسة نشاطها لوجود الظرف القاهر، ونقترح أن يبقى التسجيل

(1) فاضلي سيد علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009-2008م)، ص:51

(2) المادة (37) فقرة (2).

(3) نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، (الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة،2011-2010م)، ص:138

(4) أحمد يوسف بحر، نظرية الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير،(غزة: الجامعة الإسلامية، 2017م)، ص:57

(5) حكم محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم 838/2009م، بتاريخ5/4/2010.(المقتفي).



□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 553 30/12/2019 9:55 AM

قائماً ما لم يؤثر ذلك في حقوق الغير، أو تقوم الجمعية العمومية بحل الجمعية بطريقة إرادية.

**الفرع الثاني: مخالفة الجمعية الخيرية لنظامها الأساسي:**

لقد جاء النص في قانون الجمعيات الخيرية رقم (1) لسنة 2000م، وتعديلاته، بأنه يمكن للإدارة حل الجمعية الخيرية ومن ثم إلغاء تسجيلها إذا ثبت مخالفة الجمعية لنظامها الأساس مخالفة جوهرية[1]، وفيما يلي نوضح المقصود بذلك.

**أولاً: المقصود بمخالفة النظام الأساسي**

يتمثل النظام الأساسي للجمعية الخيرية في النظام النموذجي المعد سلفاً من قبل وزارة الداخلية، ويتولى الأفراد المؤسسين للجمعية القيام بتعبئة بياناته، بما في ذلك بياناتهم الشخصية وتلك المتعلقة بالجمعية بالإضافة إلى غاياتها، وإلى جانب ذلك يتمثل النظام في مجموعة من القواعد النموذجية التي تسري بصورة عامة ومجردة على كافة الجمعيات الخيرية دون استثناء بعد إتمام إجراءات تسجيلها[2]. علماً أن قبول المؤسسين للجمعية لهذا النظام المعد من قبل الوزارة يعد طوعياً لا إجبارياً، حيث يملكون إعداد نظام أساسي خاص بالجمعية أو تعديل النظام الموجود سلفاً لدى الوزارة، إلا أنه في جميع الأحوال لن يكون هذا النظام معتمداً ورسمياً إلا بعد موافقة الوزارة عليه[3].

ووجود النظام الأساسي للجمعية باعتبارها شخص معنوي يعد من العناصر اللازمة لقيامها واعتراف الدولة بها[4]، وعلى هذا الأساس يستمد النظام قوته القانونية وصفة الإلزام التي يتمتع بها، فضلاً عن أن هذا النظام يستمد إلزاميته من قبول الأفراد المؤسسين له، وقيامهم بالتوقيع عليه قبل اعتماده من جانب وزارة الداخلية[5].

وتأسيساً على ما تقدم فإن النظام الأساسي للجمعية أقرب ما يكون إلى العمل الاتفاقي، بالنظر إلى الدور الكبير الذي يمارسه الأفراد المؤسسين من حيث إعداد بعض بنوده

(1) المادة (37) فقرة (3).

(2) محمد البردويل، مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم(1) لسنة2000م، (غزة: منشورات مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، دون تاريخ نشر)، دون.طبعة، ص:10

(3) محمد البردويل، مراجعة قانونية، مرجع سابق، ص:10، ص:11

(4) راجع في استعراض المعنى: محمد محمد بدران، أصول القانون الإداري- التعريف بالقانون الإداري والتنظيم الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1990م)، دون.طبعة، ص:284، ص:285

(5) المادة (4) فقرة (1) من قانون الجمعيات الخيرية رقم1/2000م.



2-16 .indd 554 30/12/2019 9:55 AM

وتعبئة بياناته والتوقيع عليه كي يدخل مرحلة النفاذ، ويصبح بعدها جزءاً من النظام القانوني الخاص بالجمعية ككل، حيث يُكمل ما أورده المشرع في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، وهذا يعني أن النظام القانوني للجمعيات يتميز باشتماله على مجموعة من القواعد والأحكام التي تتباين فيما بينها بحسب درجتها، ويترتب على ذلك عدم جواز مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى، بينما تتفق جميعها في أنها ملزمة لأصحاب الشأن وتعتبر واجبة الاتباع. وعلى هذا الأساس لا يجوز تضمين النظام الأساسي ما يخالف القواعد الواردة في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، لأن هذا النظام إنما في حقيقته يمثل عقد تأسيس نموذجي موقع من جانب مؤسسي الجمعية، ويعتبر من الأعمال القانونية ذات الطابع الشخصي أو الذاتي، ولا يجوز له مخالفة الأعمال المشرعة أياً كانت درجتها[1].

وأياً كان؛ فإن النظام الأساسي يمثل عملاً قانونياً ملزماً لأطرافه الذين أسسوا الجمعية وقاموا بالتوقيع عليه، ويمتد بهذه الصفة ويسري في مواجهة كل من يتولى تسيير نشاط الجمعية فيما بعد، لا سيما مجلس إدارة الجمعية، ومع ذلك لا نتفق مع من يشير إلى أن رئيس وأعضاء مجلس الإدارة هم المسئولين عن مخالفة القانون والنظام الأساسي للجمعية بصورة عامة[2]، لأن النظام الأساسي يعد مُلزماً كذلك للجمعية العمومية، تأسيساً على أنه يخاطبها، ومن ثم يتصور أن تقوم هي الأخرى بمخالفته بمعزل عن مجلس الإدارة، لأنها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتتمثل في الهيئة العامة المكونة من مجموع أعضاء الجمعية ككل، وهي السلطة العليا في الجمعية[3]. والملاحظ أن القانون وكذلك لائحته التنفيذية لم يحددا المخالفات التي تبرر إلغاء تسجيل الجمعية، ولم يضعا تعداداً للمخالفات الإدارية أو المالية التي تؤدي لذلك، غير أنه بالرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية[4] نجده تكفل بذلك[5] ، تأسيساً على أن الجمعيات تعتبر من قبيل الجهات الخاضعة لرقابة الديوان[6].

(1) في تقسيم الأعمال القانونية وبيان طبيعتها وعلاقتها ببعضها البعض، راجع: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1979م)، دون. طبعة، الكتاب(3)، ص:129

(2) غسان خالد، التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية في فلسطين، مجلة جامعة النجاح للأبحاث- العلوم الإنسانية،2007م، المجلد21، العدد2، جامعة النجاح، ص:506

(3) المادة رقم (1)، قانون الجمعيات الخيرية رقم1/2000م.

(4) منشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 28/2/2005م، ص:75

(5) أنظر: المادتين رقم (41-40).

(6) المادة رقم (31) فقرة (7).



2-16 .indd 555 30/12/2019 9:55 AM

ومخالفة النظام الأساسي تتحقق من خلال القيام بعمل يتعارض مع أحكامه أو بنوده، وكذلك الامتناع عن عمل يتوجب القيام به وفقاً للنظام، وهذا ما يؤدي إلى قيام المسئولية القانونية بحق الجمعية، غير أن هذه المسئولية من الممكن أن تقوم في حال تمت مخالفة قواعد قانون الجمعيات، لذلك كنا نأمل من المشرع ألا يضيق من نطاق المخالفة ويجعلها محققة بالنسبة للنظام الأساسي فقط، وعليه نقترح تعديل نص المادة رقم (37) فقرة (3) لتصبح على النحو الآتي: (3. إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي أو لأحكام القانون مخالفة جوهرية، ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة).

**ثانياً: شروط تحقق المخالفة التي تبرر إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية**

نص المشرع في قانون الجمعيات على حل الجمعية وإلغاء تسجيلها في حال ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية[1]، وعلى هذا الأساس يشترط لتحقق المخالفة الآتي.

**1. ثبوت المخالفة:**

لا تستطيع الإدارة ممارسة سلطتها بإلغاء التسجيل إلا بعد ثبوت ارتكاب الجمعية مخالفة لنظامها الأساسي، وهو ما يعني توافر العلم القاطع بذلك، ووجود الدليل المؤكد، وبالتالي لا يعد مقبولاً مجرد إدعاء الإدارة بوجود المخالفة، وإنما يجب عليها أن تقيم الدليل على ذلك، وفقاً للأصل العام السائد في مجال الإثبات[2]، لذلك فإن عبء الإثبات يقع هنا على عاتق الإدارة، تأسيساً على أنها من تتولى الكشف عن المخالفات والتحقق من وجودها.

وفي معظم الأحيان فإن جهة الإدارة هي من تدعي وجود هذه المخالفات، لذلك يكون مطلوباً منها إثبات وجودها، سواء أمام الإدارة ذاتها، أو أمام القضاء في حال عرض الأمر عليه في إطار دعوى معينة، وينسجم ذلك مع القاعدة الأساسية في مجال الإثبات وهي أن البينة على من ادعى[3]، مع الإشارة إلى أن هذه القاعدة ليست واجبة باستمرار في المنازعات الإدارية التي تختلف عن المنازعات العادية[4].

(1) المادة(37) فقرة(3).

(2) هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات- دراسة تحليلية مقارنة في الدور الذي يقوم به القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية،2003م)، دون.طبعة، ص:16

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، (الاسكندرية: منشأة المعارف، 2008م)، دون.طبعة، ص:261

(4) هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي، مرجع سابق، ص:17



2-16 .indd 556 30/12/2019 9:55 AM

ويتضح من النص عدم وجود معيار ثابت ومحدد يتعين توافره للتسليم بثبوت المخالفة، حيث أشار النص إلى ثبوت ارتكاب المخالفة، دون أن يحدد ما إذا كان هذا الأمر مبيناً على مجرد توافر الدليل لدى الإدارة، أم أنه يتعين التزام الإدارة بإجراء التحقيق اللازم بالخصوص، والذي ينتهي إلى إدانة الجمعية بالمخالفة الثابتة في حقها، ونرى أنه من الأفضل اشتراط إجراء التحقيق في سبيل إثبات وجود المخالفة، وليس مجرد ثبوتها فقط بادعاء الإدارة وإن امتلكت الدليل، وهو إجراء يتعين توافره قبل اتخاذ قرار إلغاء التسجيل، تأسيساً على أن هذا القرار له طابعه الجزائي، ويصدر عن الإدارة في مواجهة الجمعية كشخص معنوي خاص، كما أن التحقيق بصورة عامة فيه من الضمانات القانونية التي تؤدي إلى الحيلولة دون التعسف في استعمال سلطة الجزاء الإداري ومن أهمها الحيدة[1]، فضلاً عن أن أساس توقيع هذا الجزاء هو الجزم واليقين وليس الافتراض والشبه، ومناط ذلك إجراء التحقيق للوصول إلى العدالة وإظهار الحقيقة[2]، وفي حال تعذر إجراء التحقيق بسبب أن المخالفة منسوبة لعدد كبير من الأفراد كما لو كانت منسوبة إلى الجمعية العمومية ففي هذه الحالة يمكن تشكيل لجنة تقصي حقائق، إذ إن المهم هو منع توقيع الجزاء بصورة مباشرة.

ويتضح لدينا أن النص الوارد في قانون الجمعيات بالخصوص لم يحدد للإدارة طريقة معينة لإثبات المخالفة، ويعتبر هذا الحال مفترضاً، ويمثل انعكاسا واضحا لنظام الإثبات الإداري، الذي يتميز بأنه ينتمي لنظام الإثبات الحر وليس المقيد[3]، مع التأكيد على الفرق بين مهمة الإدارة في الإثبات، والدور الذي يمارسه القاضي، لا سيما أن سلطة الإدارة في إثبات المخالفة تخضع لرقابة القضاء الإداري، وهو من يقرر مدى نجاحها في ذلك.

### 2. أن تكون المخالفة جوهرية:

يُشترط أيضاً في المخالفة المنسوبة إلى الجمعية أن تكون جوهرية حتى يمكن للإدارة إلغاء تسجيلها في حال تم ثبوت هذه المخالفة[4]، والملاحظ هنا أن المشرع اشترط هذه الصفة في المخالفة دون أن يوضح ما هو المقصود بها، وما هي الحالات التي تجعل من

(1) عبير توفيق محمد أبو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة النجاح الوطنية بنابلس،2011م)، ص:83

(2) فيصل شطناوي، إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح - العلوم الإنسانية، 2012م، المجلد26، العدد7، جامعة النجاح، ص:1532

(3) علي خطار شطناوي، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، مجلة الشريعة والقانون، 2003م، (دون.مجلد)، العدد رقم (18)، ص:133

(4) المادة(37) فقرة(3)، قانون الجمعيات الخيرية رقم1/2000م.



2-16 .indd 557 30/12/2019 9:55 AM

مخالفة الجمعية لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، ويؤدي هذا الأمر إلى عدم تحديد طبيعة المخالفات الجوهرية بنص القانون، وعدم وجود معيار تشريعي واضح لتمييز المخالفات الجوهرية التي تؤدي إلى إلغاء تسجيل الجمعية عن تلك غير الجوهرية التي لا تؤدي لذلك، وتشير إحدى الدراسات إلى أنه يعتبر من قبيل المخالفات الجوهرية عدم إجراء الانتخابات داخل الجمعية لاختيار مجلس إدارة جديد رغم انتهاء مدة المجلس الحالي المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعية، أو عدم عقد اجتماعات مجلس الإدارة، أو عقدها دون الحد الأدنى المطلوب لهذه الاجتماعات أو ممارسة نشاط مختلف عما ورد في النظام الأساسي[1].

ومما لا شك فيه أن مسلك المشرع في هذا المقام وغياب تحديده للحالات التي تؤدي إلى اعتبار المخالفة من قبيل الجوهرية يفتح الباب أمام ميلاد السلطة التقديرية للإدارة في تحديد طبيعة المخالفات المنسوبة للجمعية الخيرية، حيث أن الإدارة هي من ستقرر ما إذا كانت المخالفة جوهرية من عدمه، ويتأسس هذا القول على المقصود بالسلطة التقديرية التي ترتبط بموقف المشرع عندما يترك للإدارة مجالاً للحكم على الوقائع، وحرية التصرف بصدد موقف معين[2]، فيكون لها أن تقدر الأمر كما تراه مناسباً وفق المعطيات المستمدة من الواقع والظروف المحيطة بالعمل[3].

وبالتأكيد فإن الخشية في هذا المقام واردة بشأن فرضية انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية عند تحديد المخالفات الجوهرية داخل الجمعيات الخيرية ومن ثم القيام بإلغاء تسجيلها بطريقة غير مقبولة قانوناً، وبشكل لا يحقق المصلحة العامة كما هو مأمول، لذلك فمن الأفضل وضع المشرع لمعيار عام من حيث الأصل بصدد هذه المخالفات، أو وضع الشروط والحالات والأوصاف التي تؤدي لاعتبار المخالفة من قبيل الجوهرية، حيث أن تقييد سلطة الإدارة بصدد هذا الأمر يؤدي إلى ضمان التزامها بمبدأ المساواة في تعاملها مع الجمعيات، والعمل وفق رؤية تشريعية واضحة في مجال تحديد ما يعد من قبيل المخالفات الجوهرية وما لا يعد من هذا القبيل، لا سيما أن الواقع شاهد على إساءة استعمال هذه السلطة من جانب وزارة الداخلية، التي دأبت على الخروج عن روح

(1) تقرير بعنوان: 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 2000م، (رام الله: منشورات المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»،2013م)، ص:80

(2) راجع: محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2015م)، ط1، ص:71؛ جابر جاد نصار، البسيط في القضاء الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، 2012-2011م)، دون. طبعة، ص:37؛ علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفلسطيني، رسالة دكتوراه، (القاهرة: معهد البحوث والدراسات القانونية، 2008م)، ص:38

(3) محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين،(غزة: مكتبة الطالب،2018م)، ط1، ص:37



2-16 .indd 558 30/12/2019 9:55 AM

القانون وفلسفة التشريع[1]، وقامت بتفسير الحالات التي تقوم بموجبها المخالفة الجوهرية على أوسع نطاق، بصورة أدت بالنهاية إلى تقييد عمل الجمعيات وإنهاء وجودها بطريقة تحكمية، ويدلل على ذلك اعتبارها أن أي مخالفة للنظام الأساسي من جانب الجمعية الخيرية يعد من قبيل المخالفة الجوهرية[2]. ونختم بالقول: إنه يمكن الاعتماد على معيار مستمد من التدرج التشريعي بحيث تعتبر المخالفة جوهرية كلما كانت تتعلق بالخروج على قاعدة قانونية دستورية أو عادية أو لائحية بينما لا تعتبر كذلك فيما لو كانت المخالفة القائمة هي مخالفة لنظام الجمعية الداخلي أو لوائحها الخاصة.

## المطلب الثاني: التزام الإدارة بتوجيه الإنذار الخطي للجمعية الخيرية

فيما يلي نتناول المقصود بالإنذار وطبيعته القانونية، وإجراءاته، والأثر القانوني المترتب عليه من خلال الفرعين الآتيين.

### الفرع الأول: المقصود بالإنذار الخطي وبيان طبيعته القانونية

#### أولاً: المقصود بالإنذار الخطي

يعتبر الإنذار من الأفكار أو الموضوعات التي تنتمي إلى معظم فروع القانون مع التأكيد على اختلافه في كل فرع عن الأخر، سواء من حيث أطرافه وموضوعه والهدف منه، وفي إطار القانون الإداري يُقصد به قيام الإدارة بتوجيه تحذير إلى شخص معين بناءً على توافر المبرر القانوني لذلك، سواء كان هذا الشخص طبيعياً كالموظف العام، أم معنوياً كالجمعيات وغيرها، وعلى هذا الأساس يعتبر عملاً إدارياً يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، ويتم توجيهه لأصحاب الشأن، ولا يمكن تصور العكس، وهو في ذلك يقترب من القرار الإداري الذي يتميز بطبيعته المنفردة، حيث تنفرد الإدارة بإصداره ولا يشاركها الأفراد في ذلك[3].

وفي مجال تأديب الموظفين فإن الإنذار يكون عبارة عن جزاء ذو طبيعة تحذيرية، ويتميز ببساطته، ويفترض اتخاذه عند ارتكاب خطأ صغير، وينطوي على تهديد الموظف بعدم العودة إلى ارتكاب المخالفة مرة أخرى، وقد يصدر شفاهة في شكل عبارات حادة، أو كتابة، وحينها يُرسل إلى الموظف موضحاً فيه المخالفة التي ارتكبها، والتهديد بعدم

(1) محمود دودين، تقييم أثر قانون، مرجع سابق، ص:101

(2) محمود دودين، تقييم أثر قانون، مرجع سابق، ص:80، كذلك: ص:83

(3) راجع في الإشارة لهذا المعنى: محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، (القاهرة: دار النهضة العربية،2015م)، ط1، ج2، ص:71



2-16 .indd 559 30/12/2019 9:55 AM

تكرارها، ووجوب تحسين أعماله مستقبلاً، وإلا سيتعرض لجزاء أشد[1]. وفي المقابل نجد من يرى أنه عقوبة معنوية، توجهها الإدارة ضد أحد الموظفين، وهي نصيحة أكثر منها عقوبة[2].

وبالرجوع إلى النصوص القانونية الواردة في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية والمنظمة للإنذار نجدها تضع أحكام متقاربة مع تلك التي أشرنا إليها سابقاً والمتعلقة بالإنذار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، خصوصاً فيما يتصل بعنصر التهديد أو التحذير الذي يشكل جوهر الإنذار، وضرورة تصحيح الأوضاع القائمة وهو ما يشكل غاية الإنذار، مع الإشارة إلى أن هذا التقارب ليس تاماً، إذ إن الإنذار الموجه للجمعيات الخيرية يختلف في أطرافه عن الإنذار التأديبي للموظف العام، كما أن الأخير إذا كان يأخذ طابعاً جزائياً فإن الإنذار الموجه للجمعيات ليس بالضرورة أن يكون كذلك.

ووفقاً لهذه النصوص[3] فإن الإدارة تملك توجيه الإنذار إلى الجمعيات الخيرية في حالتين فقط هما، عدم مباشرة الجمعية لنشاطها الفعلي خلال عامها الأول من تاريخ تسجيلها، وفي حال ثبوت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، على أن يتضمن الإنذار مدة إمهال في سبيل تحسين أو تصحيح الأوضاع المخالفة تجنباً لإلغاء التسجيل، وهو ما يعني أن الإنذار في هذا المقام أقرب ما يكون إلى (منح الجمعية فرصة زمنية لتصحيح أوضاعها)، وينصرف هذا التصحيح إلى أمرين هما: بدء الجمعية في مزاولة نشاطها الفعلي، وكذلك العدول عن المخالفة الجوهرية وإزالة كل ما ترتب عليها.

وفي ذات الوقت يحمل الإنذار في مضمونه (التهديد باتخاذ جزاء معين بحق الجمعية إن لم تبادر إلى تصحيح أوضاعها خلال المدة المحددة في الإنذار) ويتمثل هذا الجزاء الذي يشكل محل التهديد في إلغاء تسجيل الجمعية لدى وزارة الداخلية الفلسطينية، مع الإشارة إلى أن مضمون الإنذار هنا ألا وهو التهديد يرتبط بفكرة (الجزاء المحدد أو المتوقع) وليس (الجزاء الأشد) كما رأيناه بالنسبة للإنذار التأديبي، حيث لا يوجد في هذا الإنذار تهديد أو تحذير بجزاء أشد، لأن إلغاء التسجيل لم يأتِ في قانون الجمعيات ضمن مجموعة من الجزاءات المتعددة، أو ضمن سلم لتدرج الجزاءات، وإنما يعد الجزاء الأول والأخير،

(1) محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية- دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، رسالة ماجستير، (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2005م)، ص:85؛ كذلك: اسماعيل احفيظة إبراهيم، أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفية العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، مجلة نصف سنوية علمية محكمة، 2015م، العدد (6)، جامعة الزاوية، ص:260

(2) محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص:15

(3) المادة(37) من قانون الجمعيات الخيرية. كذلك: المادة(62) وما بعدها من اللائحة التنفيذية.



2-16 .indd 560 30/12/2019 9:55 AM

وبالتالي سيكون بمنزلة الجزاء الوحيد المتوقع بعد الإنذار، مما يتعذر معه الحديث عن التهديد بجزاء أشد، لأنه لم يسبق توقيع أي جزاء أدنى بحق الجمعية. وعلى هذا الأساس تكون سلطة الإدارة مقيدة بتوقيع جزاء الإلغاء دون غيره من الجزاءات الأخرى فيما لو لم تقم الجمعية المنذرة بتصحيح أوضاعها، ودليل هذا التقييد يكمن في أنها لا تتدخل إلا وفقاً لما حدده المشرع من جزاء معين دون آخر، وبالتالي لا يكون أمامها أي حرية للاختيار بين عدة بدائل، ولا مجال للتقدير تحت أي ظرف من الظروف[1].

وغياب التدرج لم يكن مقتصراً على الجزاءات الصادرة في حق الجمعية فقط، بل إن الإنذار الموجه لها يفتقد أيضاً إلى التدرج وكذلك التكرار، حيث يعد الأول والأخير وفقاً للنصوص السابقة، كما أنه لا يوجد إنذار عادي وآخر نهائي بإلغاء التسجيل، وهو ما نأمل معه إعادة النظر في ذلك، واعتماد المشرع لمبدأ التدرج على صعيد الإنذار والجزاء لما في ذلك من ضمانات قانونية.

وأخيراً لا بد أن يكون الإنذار الموجه إلى الجمعيات الخيرية خطياً وفق ما أكد عليه قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية في النصوص السابقة[2]، لذلك لن يعتد بالإنذار الشفهي ولن يؤدي إلى تحقيق الآثار القانونية التي قصدها المشرع من وراء توجيه الإنذار، وعلى هذا الأساس يعد قرار إلغاء التسجيل مخالفاً للقانون في حال بني على توجيه الإنذار الشفهي.

**ثانياً: الطبيعة القانونية للإنذار الموجه للجمعيات الخيرية:**

تكمن علة البحث في الطبيعة القانونية للإنذار الموجه للجمعيات الخيرية في تحديد ما إذا كان يمثل عملاً إدارياً له أثره القانوني ومن ثم يجوز الطعن عليه بالإلغاء أم لا؟، تأسيساً على أن دعوى الإلغاء لا توجه إلا ضد الأعمال الإدارية التي تكون من قبيل القرارات الإدارية المنتجة لأثارها القانونية، ولا يجوز توجيهها ضد الأعمال المادية التي تفتقر لمثل هذه الأثار[3]. ولا شك في أن حسم هذا الأمر مرهون بموقف المشرع في كل حالة، وحول ما إذا كان هذا الإنذار يمثل عقوبة بالفعل أم تهديد بعقوبة أشد، فإننا نتفق مع أخرين بأنه عقوبة تأديبية من طبيعة معنوية لا مادية[4]، ولها محلها الذي يتمثل في تهديد الموظف بعقوبة أشد والتزامه بتصحيح أوضاعه، مع التأكيد على الإنذار ليس من قبيل (النصيحة)

(1) جابر جاد نصار، البسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص:37

(2) المادة(37) من القانون. كذلك: المادة(62) وما بعدها من اللائحة.

(3) داود الباز، الوجيز في قضاء الإلغاء، (القاهرة: دار النهضة العربية،1995م)، د.ط، ص:29 وما بعدها

(4) محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ص:15



2-16 .indd 561 30/12/2019 9:55 AM

كما يرى هؤلاء، لأن النصيحة تأتي من باب الإرشاد للحيلولة دون ارتكاب الخطأ، وهي سلطة بيد الرئيس الإداري يمارسها تجاه المرؤوسين بصورة سابقة على القيام بأي عمل[1]، وليس لها أي أثر قانوني ولا تقبل دعوى الإلغاء بصددها، أما الإنذار فمناط وجوده تحقق الخطأ فعلياً. وعلى ذلك يختلف الإنذار التأديبي في طبيعته القانونية عن الإنذار الموجه للجمعيات الخيرية، فالأخير ليس عقوبة تأديبية بحكم أطرافه، فالوزارة تملك في مواجهة الجمعيات سلطة المتابعة والرقابة وليس لها سلطة تأديبية[2]، لأن الأخيرة ترتبط بمجال الوظيفة العامة.

أضف إلى ذلك أن الإنذار الموجه إلى الجمعيات لا يحمل في مضمونه التهديد بعقوبة أشد، وإنما يكمن في إمهال الجمعية فرصة زمنية لتصحيح أوضاعها خلال ثلاثة أشهر تجنباً لإلغاء تسجيلها، حيث إن إلغاء التسجيل يعتبر الجزاء الأول والأخير، ومن ثم لا مجال للحديث عن التهديد بعقوبة أشد لغياب التدرج.

كما أن قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية نصا على أنه يتم إلغاء تسجيل الجمعية من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً، وهو ما يعني أننا بصدد إنذار بإلغاء التسجيل في حال انقضت مدة الأشهر الثلاثة دون تصحيح للأوضاع، فكل ما في الأمر أن الجمعية تصبح من قبيل (الجمعية المنذرة) دون أن يحصل أي تغيير في مركزها القانوني القائم، وتبقى كذلك لمدة ثلاثة أشهر، وحينها إما أن تعود إلى حالتها الأولى أو تصبح ملغاة بحسب الأحوال، مع التأكيد على أن الإنذار هنا وإن لم يكن عقوبة، لكنه يبقى محتفظاً بطبيعته التهديدية، باعتباره إجراءاً تحذيرياً لا أكثر، ويرتبط بقاؤه بمدة زمنية محددة تتمثل في ثلاثة أشهر فقط.

لذلك يعتبر الإنذار في هذا المقام أقرب ما يكون إلى الإجراء الزمني المتعلق بمنح الجمعية ثلاثة شهور كفرصة لتصحيح أوضاعها، بحيث لو انقضت هذه المدة دون القيام بتصحيح الأوضاع فيمكن حينها إصدار قرار بإلغاء تسجيلها، لذلك يعتبر من قبيل العمل المادي نظراً لأنه لم يحدث أي أثر قانوني، ولم يرتب أي أوضاع قانونية جديدة بالنسبة للجمعية، ومن ثم لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، تأسيساً على أنه عمل مادي وليس قراراً إدارياً[3]. ويترتب على ذلك عدم جواز قيام الإدارة بإلغاء تسجيل الجمعية الخيرية دون توجيه الإنذار إليها، أو القيام بذلك قبل انقضاء مدة الإنذار وهي ثلاثة أشهر، وإلا كان قرارها معيباً في إجراءاته، ويتعين إلغاؤه.

(1) محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين، مرجع سابق، ص:68

(2) المادة(6) من قانون الجمعيات الخيرية رقم1/2000م.

(3) محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين، مرجع سابق، ص:165



2-16 .indd 562 30/12/2019 9:55 AM

**الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بتوجيه الإنذار الخطي:**

حسب قانون الجمعيات فإن وزارة الداخلية هي المختصة بإلغاء تسجيل الجمعية التي لم تباشر أعمالها بعد إنذارها بذلك خطياً[1]، بينما في اللائحة فقد منح هذا الاختصاص لدائرة تسجيل الجمعيات والهيئات بالوزارة[2]، وهو ما يعني أن اللائحة منحت الاختصاص لجهة إدارية أدنى من تلك التي حددها القانون، أما عن السلطة المختصة بإنذار الجمعية في حال ثبوت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية حسب القانون فهي تتمثل في وزير الداخلية أو دائرة تسجيل الجمعيات والهيئات بالوزارة[3]، وهو ما أوردته اللائحة تماماً[4]، غير أننا لا ندرك الحكمة التي دفعت بالمشرع إلى منح الاختصاص بتوجيه الإنذار إلى جهتين مختلفتين هما الوزارة والدائرة رغم تباينهما في التدرج الإداري والصلاحيات والسلطات، أضف إلى ذلك فإن اللائحة حددت الاختصاص بهذا الإنذار في الدائرة فقط دون الوزارة[5]، وهو ما يعد مغايراً لما أورده القانون وكذلك اللائحة ذاتها.

ووفقاً للنصوص الواردة في اللائحة التنفيذية فإن الإدارة ملتزمة بتضمين الإنذار أمرين أساسيين، ويتمثل الأول في منح الجمعية فترة إمهال لتجنب إلغاء التسجيل تكون مدتها ثلاثة أشهر من تاريخ الإنذار، حتى تستطيع مباشرة أعمالها أو تصحيح أوضاعها[6]، بينما يتمثل الثاني في تحديد المخالفات الجوهرية التي ارتكبتها الجمعية وشرح طبيعتها، ونصوص النظام الأساسي التي تمت مخالفتها[7]، وحسب هذه النصوص فإن تضمين الإنذار (فترة الإمهال) يعد أمراً واجباً في جميع الأحوال، كما لا بد من التزام الإدارة بالمدة التي حددها القانون في هذا الشأن وهي ثلاثة أشهر لا أكثر ولا أقل، وهو ما يعني أن سلطة الإدارة مقيدة تجاه تحديد هذه المدة، ولا شك في أنها تخضع لرقابة القضاء عند ممارستها لهذا الاختصاص المقيد[8].

(1) المادة(37) فقرة (2).

(2) المادة(62) فقرة (2) كذلك المادة (5) فقرة (13).

(3) المادة(37) فقرة (3).

(4) المادة(62) فقرة (3).

(5) المادة(5) فقرة (12).

(6) المادة رقم (64) فقرة (2) والمادة (65) فقرة (2).

(7) المادة رقم (65) فقرة(2).

(8) محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري واختصاصه، (القاهرة: دار النهضة العربية،1997م)، دون طبعة، القسم الأول، ص:71



□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 563 30/12/2019 9:55 AM

ويترتب على توجيه الإنذار مجموعة من النتائج وتتمثل أهمها في قيام دائرة تسجيل الجمعيات والهيئات بوزارة الداخلية بتصنيف الجمعية من قبيل (الجمعية المنذرة)، وتقييد ذلك في سجل الجمعية لدى الوزارة استناداً إلى اختصاصها الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات[1]، وبالتالي يصبح إلغاء تسجيل الجمعية أمر وارد في الحسبان ما لم تقم الجمعية بما هو مطلوب منها، وذلك على النحو الآتي[2]:

1. التزام الجمعية بإشعار الدائرة بمزاولة أعمالها الفعلية بعد توجيه الإنذار لها.
2. التزام الجمعية بإشعار الدائرة بوجود قوة قاهرة تحول دون مزاولة أعمالها.
3. التزام الجمعية بإشعار الدائرة بالخطوات التي اتخذتها لمعالجة المخالفات القائمة والمحددة بالإنذار، مع بيان السبل المتبعة لتصحيح الأوضاع القائمة بداخل الجمعية.

وتأسيساً على ما تقدم يؤدي توجيه الإنذار إلى فرض مجموعة من الالتزامات على الجمعية يتعين القيام بها للحيلولة دون إلغاء تسجيلها، وفي حال لم تلتزم الجمعية بذلك تقوم الدائرة بإصدار توصية موجهة لوزير الداخلية بإلغاء تسجيل الجمعية، وهو ما يعني أننا أمام إجراء جديد يتعين احترامه قبل اتخاذ القرار المتعلق بإلغاء تسجيل الجمعية، ويتمثل في وجود توصية بالإلغاء صادرة عن دائرة تسجيل الجمعيات والهيئات بالوزارة.

## المطلب الثالث: الأسباب الشكلية لإلغاء تسجيل الجمعية

في ظل ما قضت به النصوص الواردة في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية نجد أن الإدارة ملتزمة عند اصدار قرارها بإلغاء تسجيل الجمعية باحترام الشكل الكتابي في هذا القرار، بالإضافة إلى تسبيبه، ضماناً لصحته ومشروعيته، وفيما يلي نوضح ذلك.

### الفرع الأول: كتابة قرار إلغاء التسجيل:

بحسب الأصل فإن القرار الإداري لا يخضع لشكليات محددة، وأن الإدارة ليست ملزمة باتخاذه ضمن شكل معين أو وفقاً لصورة أو صيغة ثابتة، ما لم يلزمها القانون بذلك[3]، وعلى هذا الأساس يتوجب عليها إصدار قرارها في الشكل الكتابي متى اشترط القانون

(1) المادة رقم (5) من اللائحة التنفيذية.

(2) أنظر: المادتين رقم (65-64) من اللائحة التنفيذية.

(3) أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية،1999م)، د.ط، ص:520؛ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء، (القاهرة: دار الفكر العربي،1967م)، دون.طبعة، الكتاب الأول، ص:785



2-16 .indd 564 30/12/2019 9:55 AM

كتابة القرار، وإلا كان الأخير معيباً ومستحقاً الإلغاء، سواء اشترط ذلك صراحة أم ضمناً من خلال النص على وجوب نشره أو تبليغه[1]، ويكشف قضاء محكمة العدل العليا عن قبولها دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية الشفوية انطلاقها من حرصها على بسط رقابتها على هذه القرارات وبيان مدى مشروعيتها[2].

ويتضح من النصوص السابقة الواردة في كل من قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية أن المشرع أوجب صراحة كتابة القرار الإداري المتعلق بإلغاء تسجيل الجمعيات الخيرية، وعلى هذا الأساس تلتزم الإدارة بذلك، علماً أن الشكل الكتابي لم يقتصر على هذا القرار بل نجده يشمل قرارات أخرى صادرة في مواجهة الجمعيات، ودليل ذلك ما جاء في المادة رقم (6) من قانون الجمعيات، ويتطابق معها المادة رقم (9) من اللائحة التنفيذية، كذلك ما جاء في المادة رقم (21) فقرة (2) من اللائحة التنفيذية للقانون.

وباعتقادنا فإن اشتراط الكتابة في جميع القرارات الإدارية المتعلقة بالجمعيات الخيرية ومن بينها قرار إلغاء التسجيل يعد أمراً مهماً، وينسجم مع طبيعة العلاقة القائمة بين الوزارة والجمعيات، حيث تقوم على المتابعة المستمرة منذ لحظة تأسيس الجمعية واعتماد تسجيلها لدى الوزارة، وما يتطلبه ذلك من ضمان احتفاظ الوزارة بالسجلات الخاصة بكل جمعية، وأرشفة كل ما يلزم من المستندات والأوراق والأنظمة بما في ذلك المراسلات القائمة بين الوزارة والجمعية، والإخطارات والإنذارات والقرارات الصادرة في مواجهة الجمعية، ويتأسس كل ذلك على ما أوردته المادة رقم (10) من اللائحة التنفيذية.

ولا شك في أن اشتراط المشرع بأن يكون قرار إلغاء التسجيل كتابياً لم يأتِ بمعزل عن أهمية الكتابة ودورها في إثبات التصرفات القانونية، فالقرار الصادر بإلغاء التسجيل يعد إدارياً، ويُمثل تصرفاً قانونياً منفرداً يتحقق بإرادة الإدارة وحدها، ومن ثم فإن كتابته تؤدي إلى ظهوره في الشكل المادي المطلوب، حتى يمكن معرفة مضمونه بدقة، والوقوف على ما جاء فيه، كما أن الكتابة تساعد في الرجوع إلى القرار كلما اقتضت الحاجة لذلك، كما أن الكتابة تؤدي إلى تيسير الرقابة القضائية على القرارات الإدارية[3]، وهذه حقيقة لا جدال فيها، لأنها تؤدي إلى تمكين القاضي من الوقوف بشكل جلي ومباشر على القرار ومضمونه من خلال حيازة المستند الذي تضمن القرار المكتوب.

(1) أحمد موسى عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، (القاهرة: جامعة القاهرة، 1988م)، ص:311

(2) حكم محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم 8/1999 بتاريخ 116/2003م. مجموعة المبادئ القانونية ، مرجع سابق، ص:29

(3) جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2004م)، ط4، ص:774



2-16 .indd 565 30/12/2019 9:55 AM

أضف لذلك فقرار إلغاء التسجيل يعد من قبيل الجزاءات الإدارية التي تتخذها الإدارة في مواجهة الجمعيات ضمن أحوال معينة، وتأسيساً على الطابع الجزائي لهذا القرار فإن الكتابة تصبح مطلوبة على الدوام، انطلاقاً من أهميتها بصورة عامة باعتبارها تعكس شكلية ترتبط بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، وهذا الأخير مثله مثل أي عمل قانوني لا بد وأن يتجسد في مظهر خارجي عندما تعلن الإدارة عن إرادتها[1]، وهذا لن يتحقق إلا بالكتابة.

**الفرع الثاني: تسبيب قرار إلغاء التسجيل:**

إلى جانب الكتابة فقد اشترط المشرع ضرورة التزام الإدارة بتسبيب القرار الصادر عنها والمتضمن إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية[2]، ويقصد بالتسبيب الإفصاح عن العناصر الواقعية والقانونية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً، أو بناءً على إلزام قضائي، أو جاء تلقائياً من جانب الإدارة[3]. ومنطقياً أن يشترط المشرع تسبيب القرار بعد اشتراط الكتابة نتيجة للتلازم القائم بينهما، فالتسبيب الذي يفرضه المشرع لا يكون إلا مكتوباً، ولا يتصور القبول بالتسبيب الشفهي من جانب الإدارة لانعدام قيمته وجدواه[4].

ولقد مارست محكمة العدل العليا رقابتها بصورة مستمرة على تسبيب القرارات الإدارية للتأكد من مدى التزام الإدارة بذلك، ومع ذلك نجد أنها بالغت في اعتبار التسبيب ركناً من أركان القرار الإداري[5]، فالتسبيب يمثل في حقيقته شكلية من شكليات القرار ليس أكثر، وترتبط بمظهره الخارجي[6]، كما الكتابة[7]، وهذه الشكلية تعتبر واجبة طالما أوجبها المشرع، إذ إنه لا تسبيب بدون نص[8]، ومن ثم فإن غيابها يعيب القرار دون أن ترتقي إلى درجة الركن، لأن أركان القرار الإداري هي خمسة أركان[9] وليس من بينها التسبيب الذي

(1) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص:144

(2) المادة رقم (38) من قانون الجمعيات الخيرية. كذلك: المادة رقم (66) من اللائحة التنفيذية.

(3) أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا، مجلة الشريعة والقانون،2012م، السنة(26)، العدد (50)، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص:316

(4) محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية،1996م)، د.ط،ص:6

(5) حكم محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم 35 لسنة 1999م، بتاريخ 3/3/2001م(المقتفي).

(6) محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص:217

(7) جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة، مرجع سابق، ص:773

(8) محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص:26

(9) محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص:76



2-16 .indd 566 30/12/2019 9:55 AM

يُعد شكلية تنتمي مع باقي الشكليات والإجراءات الأخرى إلى ركن الشكل والإجراءات.

ولا شك في أن المشرع في قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية اشترط التسبيب بصورة مباشرة، بحيث تلتزم الإدارة بذكر الأسباب التي دفعتها إلى إلغاء تسجيل الجمعية وذلك من خلال كتابتها في منطوق القرار ذاته لحظة صدوره، ويعني ذلك أن يكون التسبيب معاصرا لصدور القرار تطبيقاً لأصله العام، وهو أن يكون مباشراً ومن خلال ذات القرار لا غيره، وعليه لن يكون مقبولاً التسبيب بالإحالة إلى وثيقة أخرى أو قرار أخر، لأن هذا الاستثناء يحتاج إلى نص صريح، وهو ما لم يرد في القانون ولائحته التنفيذية، كما لن يكون مقبولاً الأخذ بالتسبيب اللاحق لأنه يمثل استثناءً أيضاً ويحتاج لنص، ويقصد بذلك أن تقوم الإدارة بترديد أسباب القرار الإداري بعد صدوره[1]، وهو ما يجعل التصحيح اللاحق لعيب التسبيب مرفوضاً، ومما جاء في قضاء محكمة العدل العليا بالخصوص: (ولا يغير من ذلك محاولة ممثل المستدعى ضده أمام هذه المحكمة بيان السبب الذي حدى بالمستدعى ضده لاتخاذ القرار المطعون، وهو الادعاء بأن المستدعي لم يسدد بدلات الإيجار في مواعيدها، والإشارة بهذا الشأن إلى الشرط الخامس عشر من عقد الإيجار، ذلك أن القرار الإداري المعيب ابتداءً بسبب عدم ذكر الأسباب التي استند إليها يعتبر باطلاً ومخالفاً للقانون ولا يصححه ذكرها أمام المحكمة، بل لا بد من صدور قرار جديد يتضمن ذكر الأسباب... الخ)[2].

**الفرع الثالث: حدود سلطة الإدارة تجاه الأوضاع الشكلية لقرار إلغاء التسجيل:**

لقد أشرنا سابقاً إلى أن القاعدة الأساسية بشأن شكليات القرار الإداري في أنها لا تكون مفروضة على الإدارة بدون نص، وبالتالي لن تكون الإدارة ملزمة بالكتابة أو التسبيب عند اصدار قراراتها طالما أن المشرع لن يلزمها بذلك[3]، وبالرجوع إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000م، وتعديلاته، وكذلك إلى لائحته التنفيذية نجد النص واضحاً بشأن التزام الإدارة بكتابة وتسبيب القرار الصادر عنها في شأن إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية[4]، وبالتالي فإن نطاق الالتزام يشمل الكتابة والتسبيب معاً وليس أحدهما دون الأخر لخضوعهما إلى ذات القاعدة والحكم المرتبط بها، وتأسيساً على الأصل العام الذي يقضي بأنه لا فرق بين شكلية وأخرى من شكليات القرار الإداري، فهي متساوية

(1) أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة، مرجع سابق، ص:322.

(2) حكم محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم 8/1996م، بتاريخ5/12/1996م،(المقتفي).

(3) أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص:520؛ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص:785؛ محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص:26.

(4) المادة رقم (38) من قانون الجمعيات الخيرية. كذلك: المادة رقم (66) من اللائحة التنفيذية.



2-16 .indd 567 30/12/2019 9:55 AM

طالما أن المشرع اقتضاها، وليس أمام الإدارة إلا الأخذ بها عند اصدار القرار الإداري[1]، لذلك تعتبر سلطة الإدارة في مجال كتابة قرارها المتعلق بإلغاء تسجيل الجمعية الخيرية وكذلك تسبيبه سلطة مقيدة لا تقديرية، فالأخيرة لا تكون موجودة إلا في حال ترك لها المشرع سلطة التقرير، والحكم على الوقائع، وحرية التصرف[2]، وبالتالي تصبح معدومة عندما يقيدها بالكتابة والتسبيب دون تصور العكس.

وبالبناء على ما تقدم فإن الكتابة والتسبيب تعتبر من الشكليات الجوهرية بالنسبة لقرار إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية نظراً لأن المشرع أوجبها بصيغة الأمر واللزوم، كما أنها من الشكليات المرتبطة بحماية الآخرين، في ظل الدور الذي تؤديه إلى تمكين الجمعيات والقضاء من الوقوف على منطوق القرار وأسباب صدوره وحقيقة ما جاء فيه[3].

## الخاتمة:

بعد استعراض دراستنا هذه المتعلقة بالقيود الواردة على سلطة الإدارة في إلغاء تسجيل الجمعيات الخيرية وفقاً لأحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطينية رقم(1) لسنة 2000م، وتعديلاته، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م فإننا نخلص إلى النتائج والتوصيات الآتية.

### أولاً: النتائج

1. لقد خلط المشرع بين مصطلحي (الحل) و(إلغاء التسجيل) واعتبرهما مترادفين، بالرغم من أن إلغاء التسجيل يمثل الحل الإداري أو الجبري للجمعية، ولا يشمل الحل الإرادي الذي يتحقق بإرادة الجمعية العمومية دون تدخل من جانب الإدارة. كذلك لم يميز بين تاريخ تسجيل الجمعية وتاريخ تأسيسها، فالأول يرتبط بصدور شهادة التسجيل من جانب السلطة الإدارية المختصة، بينما الثاني مرتبط بتاريخ اتفاق التأسيس المبرم بين الأفراد المؤسسين للجمعية قبل اللجوء لطلب التسجيل.
2. بالرغم من أن المشرع قام بتقييد سلطة الإدارة في كثير من المواطن تجاه الجمعيات، إلا أنه ترك لها في مواطن أخرى سلطة تقديرية بشأن مسائل تمثل خطورة واضحة على نشاط الجمعيات ووجودها، ومثال ذلك تقدير المخالفة

(1) جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة، مرجع سابق، ص:775

(2) راجع: محمد سليمان شبير، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص:71؛ جابر نصار، البسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص:37؛ علي سالم صادق، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص:38

(3) جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة، مرجع سابق، ص:776



2-16 .indd 568 30/12/2019 9:55 AM

الجوهرية التي تُنسب إلى الجمعية وتؤدي إلى إلغاء تسجيلها في حال تم ثبوتها.

3. لم يتبنَ المشرع مبدأ تدرج الجزاءات الإدارية التي تصدر في مواجهة الجمعيات الخيرية، حيث اعتبر إلغاء التسجيل الجزاء الأول والأخير، وكذلك بالنسبة للإنذار حيث لا يوجد تدرج ما بين إنذار عادي وأخر نهائي قبل إلغاء التسجيل، وفي المقابل تبنى مبدأ التدرج الإجرائي حيث أوجب قبل إلغاء التسجيل القيام بإجراء الإنذار أولاً، ثم التوصية بالإلغاء ثانياً.

4. المشرع جعل من القوة القاهرة التي تمنع الجمعية من ممارسة نشاطها سبباً يحول دون إلغاء تسجيلها، لكنه لم يثر الفرضية التي يصبح معها المنع دائماً.

5. المشرع لم يتطلب التحقيق كإجراء قانوني قبل القيام بإلغاء تسجيل الجمعية التي خالفت نظامها الأساسي مخالفة جوهرية، بالرغم من أن هذا الإجراء يمثل ضمانة أساسية ولا يجوز الاكتفاء بمجرد امتلاك الإدارة للدليل.

6. تكمن الطبيعة القانونية للإنذار الخطي الموجه للجمعية من قبل الوزارة في أنه عملاً مادياً يفتقر للأثر القانوني، ويمثل إجراء زمني ينطوي على منح الجمعية فرصة لتصحيح أوضاعها خلال ثلاثة شهور للحيلولة دون إلغاء تسجيلها، كما يمثل إجراء تحذيري يحمل التهديد بعقوبة إلغاء التسجيل، وليس فيه تهديد بعقوبة أشد لعدم وجود تدرج في العقوبات كما أشرنا.

7. منح القانون سلطة توجيه الإنذار إلى الجمعية التي ثبت مخالفتها للنظام الأساسي لجهتين مختلفتين في الصلاحيات والسلطات والدرجة.

8. تعتبر الكتابة والتسبيب من الشكليات الجوهرية بالنسبة لقرار إلغاء تسجيل الجمعية الخيرية نظراً لأن المشرع أوجبها بصيغة الأمر واللزوم، وبالتالي لا مجال لاستعمال الإدارة سلطتها التقديرية بالخصوص.

**ثانياً: التوصيات**

1. نقترح تعديل النصوص الواردة في كل من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم(1) لسنة 2000م، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م بحيث يؤدي ذلك إلى إزالة الخلط القائم بين إلغاء التسجيل وحل الجمعية، وكذلك بين تاريخ التأسيس وتاريخ التسجيل.

2. نقترح تعديل المادة رقم (37) فقرة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات



2-16 .indd 569 30/12/2019 9:55 AM

الأهلية رقم (1) لسنة 2000م، وتعديلاته، بحيث يتم إلغاء تسجيل الجمعية في حال توقفت عن ممارسة نشاطها بعد البدء فيه، وليس فقط أن تمتنع عن ذلك خلال عامها الأول، بحيث تصبح على النحو الآتي: (2. إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها، أو توقفت عن ممارستها بذات المدة، ففي هذه الحالة يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً، ما لم يكن التوقف ناشئاً عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة).

3. نقترح تعديل المادة رقم (37) فقرة (3) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000م، وتعديلاته، بحيث تصبح المخالفة الثابتة بحق الجمعية غير مقتصرة على مخالفة النظام الأساسي، وإنما أيضاً قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، لتصبح على النحو الآتي: (3. إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي أو لأحكام القانون مخالفة جوهرية، ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة).

كذلك نقترح تعديل ذات الفقرة أعلاه بعد النص على إجراء التحقيق اللازم لثبوت ارتكاب الجمعية للمخالفة المنسوبة إليها، من خلال إضافة عبارة (وذلك بعد إجراء التحقيق وفقاً للأصول المرعية) في نهاية الفقرة.

4. نقترح تعديل النصوص المتعلقة بتوجيه الإنذار الخطي إلى الجمعيات الخيرية وتحديد سلطة الاختصاص بذلك في جهة واحدة منعاً لتعدد مصدر الاختصاص.



2-16 .indd 570 30/12/2019 9:55 AM

## قائمة المصادر و المراجع:

### أولا: الكتب

أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية،1999م)، د.ط.

جابر جاد نصار، البسيط في القضاء الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، 2012-2011م)، دون.طبعة.

جورجي شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2004م)، ط4.

داود الباز، الوجيز في قضاء الإلغاء، (القاهرة: دار النهضة العربية،1995م)، د.ط.

سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء، (القاهرة: دار الفكر العربي،1967م)، دون.طبعة، الكتاب الأول.

سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1979م)، دون.طبعة، الكتاب(3).

محمد البردويل، مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم(1) لسنة2000م، (غزة: منشورات مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، دون تاريخ نشر)، دون.طبعة.

محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2015م)، ط1.

محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين،(غزة: مكتبة الطالب،2018م)، ط1.

محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، (القاهرة: دار النهضة العربية،2015م)، ط1، ج2.

محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية،1996م)، د.ط.

محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري واختصاصه، (القاهرة: دار النهضة العربية،1997م)، دون.طبعة، القسم الأول.

محمود دودين، تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم1 لسنة2000 ولائحته التنفيذية على أداء الجمعيات، (القدس: منشورات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني-ماس، 2016م)، د.ط.

### ثانياً: الرسائل العلمية

أحمد موسى عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، (القاهرة: جامعة القاهرة، 1988م).

أحمد يوسف بحر، نظرية الظروف الطارئة وأثرها على العقد الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير،(غزة: الجامعة الإسلامية، 2017م).

صالح بن سليمان بن نجيم العبري، القرار الإداري المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، رسالة ماجستير، (الأردن: جامعة اليرموك، 2013م).

عبير توفيق محمد أبو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة النجاح الوطنية بنابلس،2011م).

علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفلسطيني، رسالة دكتوراه، (القاهرة: معهد البحوث والدراسات القانونية، 2008م).



2-16 .indd 571 30/12/2019 9:55 AM

فادي جميل نعيم علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، (فلسطين: جامعة النجاح الوطنية بنابلس، 2011م).

فاضلي سيد علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009-2008م).

محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية- دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، رسالة ماجستير، (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2005م).

نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، (الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة،2011-2010م).

## ثالثاً: الأبحاث المنشورة

أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا، مجلة الشريعة والقانون،2012م، السنة(26)، العدد (50)، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

بن ناصر بوطيب، النظام القانوني للجمعيات في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، 2014، (د.م)، العدد العاشر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.

علي خطار شطناوي، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، مجلة الشريعة والقانون، 2003م، (دون.مجلد)، العدد رقم (18).

غسان خالد، التنظيم القانوني للجمعيات الخيرية في فلسطين، مجلة جامعة النجاح للأبحاث- العلوم الإنسانية،2007م، المجلد21، العدد2، جامعة النجاح.

## رابعاً: مراجع الأحكام القضائية

مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية للسنوات 2004-2003-2002م، المكتب الفني للمحكمة العليا، ج1، فلسطين، 2009م.

منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتفي»، «الموسوعة الإلكترونية لأحكام محكمة العدل العليا -1989 2014م»، إعداد معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع المكتب الفني للمحكمة العليا، على العنوان الآتي: (http://muqtafi.birzeit.edu/index.aspx).



□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 572 30/12/2019 9:55 AM

# Restrictions Imposed on the Administration's Authority Regarding the Abolition of the Registration of Charitable Associations in Palestine: An Analytical Study

**Mohammed Suliman Shbair**

Faculty of Law - Alazhar University

Gaza - Palestine

## Abstract:

The administration exercises its wide control over Charitable Associations according to the provisions of the Law concerning Charitable Associations (1-2000), as well as its Executive By-Law 9 of 2003. This control amounts to the application of administrative sanctions, such as the abolition of the registration of these associations. On the other hand,, the legislator imposed necessary restrictions to guarantee the legitimacy of the sanction. However, in order for the success of these restrictions to be acknowledged in the way it should be, light has to be shed on them, their nature, and their usefulness. This is added to the examination of whether or not the legislator has set the required balance between the administration's authority and the protection of the Charitable Association in a way that leads to the achievement of public interest.

**Keywords:** The Charitable Association, Administrative Sanctions, Public Interest.



2-16 .indd 573 30/12/2019 9:55 AM