

# تسهيل تسجيل الجمعيات الفلسطينية في لبنان: حقّ للفلسطينيين وواجبٌ تجاه الدولة المضيفة



Empowered lives.  
Resilient nations.

أصدرت لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني هذه الدراسة  
بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبدعم من:  
- مركز الأبحاث والتنمية الدولية / الحكومة الكندية  
- السفارة النرويجية في بيروت  
- الوكالة السويسرية للتعاون والتنمية

جميع حقوق الطبع محفوظة. ولا يجوز استنساخ أيّ جزء من هذا المنشور أو تخزينه في نظام إسترجاع أو نقله  
بأي شكل أو بآية وسيلة، إلكترونية كانت أو آلية، أو بالنسخ الضوئي أو بالتسجيل، أو بآية وسيلة أخرى، بدون  
الحصول على إذن مسبق من لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني.  
إنّ التحليلات والتوصيات بشأن السياسات الواردة في هذا التقرير، لا تعبّر بالضرورة عن آراء لجنة الحوار  
اللبناني الفلسطيني أو وزارة الداخلية والبلديات أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.



حقوق الطبع © 2013



يعتبر انشاء الجمعيات حقاً من الحقوق التي كرّسها الدستور، بحسب القانون اللبناني، اذ نصت المادة 13 من الدستور الصادر بتاريخ 23/5/1926 على ان "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون".

في هذا الصدد، وفي نطاق استراتيجية لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني القانونية، واستناداً إلى مبدأ صون حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، تسعى اللجنة من خلال هذه الدراسة الى تحديد الأطر القانونية والسياسية الآيلة الى أعمال حق الفلسطينيين في تأسيس الجمعيات في لبنان، وشرح القضايا الرئيسية والفجوات والتحديات والأولويات والاتجاهات و تقديم اقتراحات تتعلق بالسياسة القانونية التي ينبغي أن تسعى اللجنة الى تبنيها ودعمها في المحافل المختصة.

وتطرح هذه الدراسة عدداً من الحلول القانونية لمعالجة موضوع تسجيل الجمعيات الفلسطينية رسمياً، بهدف تشريع وتسهيل عملها الإنساني والاجتماعي والخدماتي ودعمها وتمكينها من الإفادة من منافع هذا التسجيل، وبالتالي إتاحة الفرص لنفاذ الهبات والتبرعات من الجهات الدولية المانحة وتسهيل التعاون والمتابعة رسمياً مع الجهات المعنية ومع الدولة اللبنانية حيثما يقتضي الأمر.

ولما كانت المعلومات الميدانية حاجة ماسة لاستكمال الغاية المرجوة من هذه الدراسة، قام معدو الدراسة بزيارات ميدانية إلى هذه الجمعيات للوقوف على أوضاعها ومقترحاتها في سبيل العمل على قوتنة ومأسسة عملها في ضوء الأنشطة والبرامج التي تتعلّق بالإخوة اللاجئين الفلسطينيين في لبنان.

خلدون الشريف

رئيس لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني





# دراسة قانونية في ضوء إستطلاع ميداني<sup>1</sup>

إعداد

د. بول مرقص

أ. كارين القارح

أ. نانسي نحولي

وفريق عمل

بيروت، 2013

<sup>1</sup> الإستطلاع الميداني من إعداد وتنفيذ السيدة رولا بدران وفريق عمل، بدأ في كانون الثاني 2012 واختتم في حزيران 2012.



## توطئة

لا تزال قضية اللاجئين الفلسطينيين في لبنان تقلق الضمير الإنساني والوطني منذ عقود طويلة فيُحرمون من العديد من الحقوق الإنسانية رغم الجهود الملحوظة من الجهات الدولية واللبنانية المعنية وخصوصاً، في السنوات الأخيرة، لجنة الحوار اللبناني- الفلسطيني المنشأة لدى رئاسة مجلس الوزراء.

إن أبرز الأسباب وراء حرمان اللاجئين الفلسطينيين من حقوقهم، هي القول بخشية اللبنانيين من التوطين. ذلك أن تكوين لبنان يرتكز على توازن دقيق بين طوائفه، بحيث يُخشى أن يؤدي التوطين إلى تعديل في الديموغرافيا الطائفية فيفقد هذا التوازن ويتزعزع الإستقرار الداخلي.

\*\*\*

لا تتعارض «حقوق الفلسطينيين» مع «منع التوطين» المتعارف عليه لبنانياً وفلسطينياً. وتالياً المطلوب ليس اختيار أحدهما وإهمال الآخر بل السعي للتوفيق بينهما بما يحفظ حقوق الفلسطينيين والمصلحة اللبنانية العليا. يجدر التأكيد في هذا السياق بأن التشديد على حق العودة، وعلى الحياة الكريمة، معاً، وبالمقدار عينه، هما مطلبان مدعومان من القانون الدولي ومن جامعة الدول العربية، من خلال قراراتها منذ عام 1950. وهذا ما ترمي إليه الدراسة الحاضرة في سعيها لتسهيل تسجيل الجمعيات الفلسطينية في لبنان لدى السلطات الرسمية. ذلك أن الإعراف بالحقوق المدنية الدنيا للفلسطينيين في لبنان ومنها الحق في تأسيس الجمعيات وتسجيلها، ليس أمراً إنسانياً فحسب بل يصبّ في صلب المصلحة اللبنانية ويندرج في إطار تأكيد السيادة اللبنانية عينها وليس انتقاصاً منها.

لجميع هذه الأسباب وسواها مما سيرد تفصيلاً في هذه الدراسة، يكمن الإعراف بالحقوق المدنية الدنيا للفلسطينيين ومنها حق تأسيس الجمعيات. يضاف إلى ذلك ضرورة إبراز وجه البلد الحضاري وتظهير صورة لبنان جلياً أمام العالم الخارجي.

\*\*\*

تعتد الدراسة الحاضرة بالخصائص المحلية بمقدار ما تسعى للإلتزام بالمعايير الدولية. فرغم وجود خصائص للمجتمع اللبناني، إلا أن احترام هذه الخصائص لا يُعقل أن ينتقص من ضرورة احترام المعايير والضمانات الحقوقية الدنيا المتعارف عليها عالمياً أو أن يشكّل تراجعاً عمّا اكتسبته البشرية جمعاء وما أجمعت عليه من قيم إنسانية واحدة. ومن ذلك حق اللاجئين في تأسيس جمعياتهم.

هذا من الناحية الانسانية والوطنية. ومن الناحية العملية، فإن القيود القانونية على الجمعيات الفلسطينية تعوّق حركة الجمعيات وتكاملها والتنسيق بينها وتمويلها من الجهات الدولية المانحة كالإتحاد الأوروبي، حيث أن التسجيل في الدولة حيث تعمل الجمعية هو شرط للتمويل. فضلاً عن أن عدم التسجيل يُبقي عمل هذه الجمعيات بدأباً رغم أهمية عملها.<sup>2</sup>

ومن جهة أخرى، فإن صعوبة تسجيل الجمعيات الفلسطينية من الدولة اللبنانية ينتهك السيادة القانونية للدولة ويُفقد رقابتها على عمل هذه الجمعيات التي إما أن تقع في هذه الحال في محظور اعتبارها جمعية سرّية أو تدفع المؤسسين الفلسطينيين في أحسن الأحوال إلى التحايل على القانون Circumvention of the Law/ Contournement de la loi عبر تولية لبنانيين إدارتها صورياً بدلاً منهم.

\*\*\*

تأخذ هذه الدراسة في الاعتبار الخطوات القانونية والتدابير الحكومية التي اتخذت والجهود التي تبذلها لجنة الحوار اللبناني - الفلسطيني المنشأة في تشرين الثاني من العام 2005 والتي أبرزت توجّهاً جديداً، ومتجدداً راهناً، لمعالجة قضايا ملف مزمن مهم على مدى أربعين عاماً وأكثر، ما يؤشّر إلى توجّه للحكومة اللبنانية لترميم هذه العلاقات ليس على قاعدة سياسية فحسب بل وقانونية وإنسانية أيضاً، من شأنه أن يُزيل التشويه الذي يلحق بلبنان على مستوى ملف حقوق الإنسان دولياً، يعزز ذلك أيضاً وجود توجه إيجابي في وزارة الداخلية والبلديات للنظر في تسهيل تسجيل الجمعيات الفلسطينية وفقاً للقوانين المرعية الإجراء. ولا يمكن في هذا الإطار إهمال التطوّر الذي طرأ على الصعيد الفلسطيني وعلى صعيد العلاقات اللبنانية الفلسطينية من حيث إعلان الدولة الفلسطينية والإعتراف بها.

يتضح في خلاصة هذه الدراسة أن القوانين اللبنانية التي يمكن إعمالها على شؤون اللاجئين الفلسطينيين عموماً، هي قديمة العهد وسابقة لهجرة الفلسطينيين، وتالياً هي إما غير واضحة وغير ملائمة لرعاية مسألة بهذا الحجم، أو هي غير مُعلنة كفايةً للمعنيين بها الذين يجهلون وجودها ويجهلون آلياتها التطبيقية، أو هي غير مطبّقة بفاعلية، كما بالنسبة لحق الفلسطينيين في تسجيل جمعياتهم. ولذلك فإن شروع لبنان في إجابة الحقوق والمطالب الإجتماعية والمدنية للفلسطينيين بما يتلاءم ومصالحه الوطنية العليا يستوجب مراجعة الآليات القانونية و/أو تفعيلها والإعلان عنها وشرحها على نحو سليم مؤاتٍ<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> فعلى سبيل المثال، ودلالة على أهمية عمل هذه الجمعيات، نشير إلى أن قطاع رياضات الأطفال Preschool education تغطيه الجمعيات الفلسطينية وليس وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) التي تُعنى فقط بالصف الأول وما يليه.

<sup>3</sup> بمعنى "فاعلية القوانين". Effectivité du droit. للمزيد في هذا الإطار، مراجعة: بول مرقس وأنطوان مسرّة، "مرصد التشريع في لبنان"، مجلد من 3 أجزاء، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، المكتبة الشرقية، 2005 - 2006 - 2007، خصوصاً المجلد الأول، ص 67 وما يليها.



## القسم الأول الجمعيات في لبنان

### I. الحق في تأسيس الجمعيات

إن الحق في حرية التجمع هو حق الفرد في تأسيس جمعية أو في الانضمام إلى جمعية قائمة.

يشكل الحق في تأسيس الجمعيات أو الانضمام إليها ركيزة النظام الديمقراطي، فالجمعية هي عصب الاندماج الاجتماعي والتضامن بين المواطنين وهي تَسْمَحُ بِحَبْكِ نسيج المجتمع وتوفّر للمواطنين الوسيلة الكفيلة بجعلهم ناشطين ومؤثرين في المجالات والموضوعات التي تثير اهتمامهم.

تكمن أهمية الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في تمكين المرء من التمتع الكامل بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

### II. المواثيق العالمية

أفردت المعاهدات الدولية مكانة أساسية لحرية الجمعيات، خصوصاً في الشريعة العالمية لحقوق الإنسان. وأبرز المواثيق الدولية التي تؤكد على الحق في تأسيس الجمعيات هي:

**المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>4</sup>** التي نصت على أنه « لكل شخص الحق في حرية الإشتراك في الجمعيات والجمعيات السلمية»؛ وأنه « لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما».

**المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>5</sup>**، حيث نصت الفقرة الأولى منها على أن « لكل فرد الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك تشكيل النقابات العامة أو الانضمام إليها لحماية مصالحه». أما الفقرة الثانية منها فقد نصت على أنه « 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».

**المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>6</sup>** التي نصت على «حق كل شخص في تكوين النقابات بالإشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى

<sup>4</sup> شارك لبنان في صوغه والتزمه في مقدمة دستوره عام 1990. اعتمد ونشر على الملأ في باريس بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 (د - 3) المؤرخ في 10/12/1948.

<sup>5</sup> صادق عليه لبنان بموجب المرسوم رقم 3855 تاريخ 1/9/1972.

<sup>6</sup> صادق عليه لبنان بموجب المرسوم عينه.

قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والإجتماعية وحمايتها؛ كما نصت على «حق النقابات في إنشاء إتحادات أو إتحادات قومية، وحق هذه الإتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الإنضمام إليها».

**المادة 15 من معاهدة الأمم المتحدة في ما يتعلق بوضع اللاجئين المعروفة بمعاهدة جنيف لعام 1951<sup>7</sup> التي نصت على أنه « تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها، بخصوص الجمعيات غير السياسية وغير المستهدفة للربح والنقابات المهنية، أفضل معاملة ممكنة تمنح، في الظروف عينها، لمواطني بلد أجنبي»<sup>8</sup>.**

**إعلان فيلاديلفيا<sup>9</sup> الذي ينص على أن «حرية التعبير والإجتماع هي الشرط الأساس لتطور دائم» ولاسيما المادة 5 (د) من المبادئ التوجيهية من هذا الإعلان المتعلقة بشكل ومحتويات التقارير التي يتعين تقديمها من الدول الأطراف بموجب الفقرة 1 من المادة 9 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري<sup>10</sup> والتي تحفظ حرية الاجتماع والتجمع السلمي للجميع من دون تمييز بالنسبة للجنس واللون والانتفاء القومي أو العرقي<sup>11</sup>.**

**المادة 16 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان<sup>12</sup> التي نصت في ما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات على أنه: « 1. لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات لغايات أيديولوجية، دينية سياسية، إقتصادية، عمالية، إجتماعية، ثقافية، رياضية، أو غيرها. 2. لا تخضع ممارسة هذا الحق إلا للقيود التي يقرها القانون التي قد تكون ضرورية في مجتمع ديموقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق وحريات الآخرين. 3. إن أحكام هذه المادة لا تمنع فرض قيود قانونية، بما في ذلك الحرمان حتى من ممارسة الحق في تكوين الجمعيات، على أفراد القوات المسلحة والشرطة.»**

**المادة 12 من ميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي<sup>13</sup> المتصلة بحرية التجمع وحرية تكوين الإتحادات التي نصت في فقرتها الأولى والثانية على أنه: « 1- لكل إنسان الحق في حرية التجمع السلمي وحرية الإتحاد على كافة المستويات - وخاصة في المسائل السياسية والتجارية والنقابية والمدنية والتي تتضمن حق أي إنسان في تكوين والانضمام إلى النقابات المهنية لحماية مصالحه. - 2- تسهم الأحزاب السياسية على المستوى النقابي في التعبير عن الإرادة السياسية لأعضاء النقابة.»**

<sup>7</sup> لم يوقع لبنان هذه المعاهدة:

[http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=UNTSOnline&mtdsg\\_\\_no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en.as.of.July.31.2012](http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=UNTSOnline&mtdsg__no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en.as.of.July.31.2012).

<sup>8</sup> Article 15. Right of Association: "As regards non-political and non-profit-making associations and trade unions the Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the most favourable treatment accorded to nationals of a foreign country. in the same circumstances."

<sup>9</sup> صدر عن منظمة العمل الدولية في 10/5/1940 وانضم إليه لبنان بالتاريخ عينه.

<sup>10</sup> صادق عليها لبنان في 12/11/1971.

<sup>11</sup> المادة 5، فقرة د: " يتعين في بعض الأحيان موازنة بعض هذه الحقوق (مثل حرية التعبير والاجتماع) بالحق في الحماية من التمييز العنصري.

وينبغي الإبلاغ عن أية مشاكل في هذا الصدد."

<sup>12</sup> الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان، "ميثاق سان خوسيه"، كوستاريكا، 22/11/1969، دخلت حيز التنفيذ في 18/7/1978.

<sup>13</sup> 7/12/2000، نشر الميثاق في الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية، 18/12/2000 (C 364/01/2000). وأصبح الميثاق ملزماً

قانوناً عندما دخلت معاهدة لشبونة حيز التنفيذ في 1/12/2009، كما تمنح المعاهدة الميثاق القيمة القانونية عينها التي تمنحها المعاهدات.

### III. الدستور اللبناني

شهدت الحالة التشريعية في لبنان تطوراً بالغ الأهمية بفعل التعديل الدستوري بتاريخ 21/9/1990 الذي أضاف إلى الدستور مقدمة جاء في الفقرة «ب» منها:

« لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء. »

الترم لبنان في الفقرة (ب) من مقدمة دستوره ميثاق منظمة الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما أكدت هذه الفقرة واجب الدولة في تجسيد «هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء»، وتكمن أهمية هذا النص في أن المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور باتت تتمتع بالقوة الدستورية الكاملة، على ما قضى به المجلس الدستوري في قرار مبدئي<sup>14</sup>.

والجدير ذكره في هذا المجال، أنّ المشرع اللبناني ضمنّ قانون أصول المحاكمات المدنية نصّاً يغلب أحكام المعاهدات الدولية على أحكام القانون العادي (أي الداخلي) عند التعارض بينهما، وقد جاء في المادة الثانية من القانون المذكور ما حرفيته:

«على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد.

عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية. لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة التشريعية لعدم إنطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية».

أما في ما يتعلّق بحريّة الجمعيات، فقد كرّس الدستور اللبناني حرية إنشاء الجمعيات والحق بالتجمع حيث نصت المادة 13 منه على ما حرفيته: «حرية إبداء الرأي قولاً وكتابةً وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون».

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى الاختلاف في الترجمة بين الدستور اللبناني والنص الفرنسي المقتبس منه<sup>15</sup>. ففي حين يكرس نص الدستور حرية «إنشاء» الجمعيات يتحدث النص الفرنسي عن «حرية الجمعيات»<sup>16</sup>، بما في ذلك من شمولية أكبر للمعنى، وهكذا تكون الترجمة قد جاءت بأول توضيح على مفهوم حرية الجمعيات

<sup>14</sup> المجلس الدستوري، قرار رقم 2، تاريخ 12/9/1997، الجريدة الرسمية، العدد 44، ص 3202، وقد ورد في حيثياته: "وبما أن المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية، شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها".

<sup>15</sup> الدستور اللبناني مستوحى بمعظم أحكامه من دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا.

<sup>16</sup> « La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume. la liberté de la presse. la liberté de réunion et la liberté d'association. sont garanties dans les limites fixées par la loi. »

عبر حصرها بحرية إنشاء الجمعيات بالرغم من تكريس وحماية هذه الحرية ووضعها على قدم المساواة مع سائر الحريات السياسية الأخرى<sup>17</sup>.

## VI. التشريعات الوضعيّة

الجمعيات مهما كانت، لبنانية أو أجنبية، يجب أن تكون مُعلّنة. ومن دون هذا الإعلان تُعتبر الجمعية جمعية سرّية. ولقد لحظت المادتان 12 و13 من قانون الجمعيات عقوبات تُطبّق على الجمعيات السرية. كما جرّم المشترع اللبناني الجمعيات السرية في المادتين 338 و339 من قانون العقوبات، بحيث تُعتبر كل جمعية يكون موضوعها غير مشروع أو تقوم بنشاطاتها أو بقسم منها سرّاً، جمعية سرّية، وبذلك يكون المشترع قد ساوى بين الجمعية المعلنة ذات الموضوع غير المشروع وبين الجمعية غير المعلنة.

تتخذ الجمعيات في لبنان تسميات مختلفة، تشير إلى موضوعها وأهدافها؛ فهي تُسمّى ناد، أو حزب، أو تعاونية، أو نقابة، أو مؤسسة، أو إتحاد جمعيات، أو صندوق تعاضد، أو مركز دراسات، أو مؤسسة لا تبغي الربح، أو منظمة غير حكومية، أو مؤسسة أهلية، أو منظمة طوعية خاصة. لكن مهما اختلفت التسمية يبقى أنه من الوجهة القانونية، تعتبر جمعية كل مجموعة أشخاص طبيعيين أو معنويين تتوافر فيها العناصر المعرّف عنها في المادة الأولى من قانون الجمعيات العثماني الصادر بتاريخ 3/8/1909<sup>18</sup>.

تنوزع الأحكام التي تنطبق على الجمعيات في لبنان على قوانين وأنظمة مختلفة، تُصنّف بموجبها الجمعية حسب أهدافها.

أول ما يبرز في هذا المجال، هي الإزدواجية القانونية القائمة في التعامل مع الجمعيات، فبعضها ترعاها قوانين خاصة بها ويتطلب إنشاؤها قانوناً صادراً عن السلطة التشريعية وهي: النقابات الإلزامية لبعض المهن الحرة (نقابات المحامين، الأطباء، المهندسون...)، وبعض صناديق التعاضد. أمّا النوع الآخر من الجمعيات فترعاها قوانين عامة تنص على نظام **الترخيص المسبق** وهذه الجمعيات هي النقابات<sup>19</sup> **والجمعيات الأجنبية** (مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)<sup>20</sup>، جمعيات الشباب والرياضة (ترخيص من وزارة الشباب والرياضة)<sup>21</sup>، الجمعيات التعاونية (ترخيص من وزارة الإسكان والتعاونيات سابقاً)<sup>22</sup>.

17 د. ماري غنطوس، حرية الجمعيات، دراسة خلفية، الخطة الوطنية لحقوق الإنسان (تسويق د. بول مرقص)، بيروت، 2008.

18 المادة I من قانون الجمعيات: "الجمعية هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يُقصد به اقتسام الربح."

19 لمزيد من المعلومات حول النقابات: بول مرقص، دراسة مقدمة لمركز حكم القانون والنزاهة بدعم من الإتحاد الأوروبي، بيروت عمّان، 24/7/2009.

20 المادة الأولى من القرار ل.ر. 369/ل.ر. تاريخ 21/12/1939 المتعلق بإنشاء الجمعيات الأجنبية.

21 المادة الأولى من القانون رقم 72/16 المتعلق بإخضاع جمعيات الشباب والرياضة لرقابة وزارة الشباب والرياضة.

22 المادة 9 من القانون الصادر بالمرسوم رقم 17199 تاريخ 18/8/1963 المتعلق بالجمعيات التعاونية. دمجت وزارة الإسكان والتعاونيات سابقاً بوزارة الزراعة بموجب القانون رقم 247 تاريخ 7/8/2000 المتعلق بدمج والغاء وإنشاء وزارات ومجالس.

أما الجمعيات الأخرى، بما فيها الأحزاب السياسية، والتي يراها قانون الجمعيات الصادر في 3/8/1909، فلا تحتاج إلا إلى الإعلام عن وجودها كي تنشأ («علم وخبر»). وهو يختلف عن الترخيص المسبق (Autorisation préalable/Prior Authorization) للجمعيات الأجنبية - والفلسطينية منها. ويعتبر هذا الإعلام بالمفهوم القانوني مُعلناً لشخصية الجمعية المعنوية، وليس مُنشئاً لها<sup>23</sup>.

1. **الجمعية اللبنانية ومبدأ التصريح:** يُعتبر القانون اللبناني الذي يرضى الجمعيات لعام 1909 «ليبرالياً رغم صدره زمن العثمانيين»، لأنه يتوافق إلى حد كبير مع مبدأ حرية الجمعيات، فهو استبق ما توصل إليه الفقه والاجتهاد الدوليين لجهة إجازة الرقابة اللاحقة - وليس المسبقة - على حرية التعبير والتجمع. فالجمعية (اللبنانية) تنشأ بمجرد النقاء مشيئة مؤسسيها وتوقيعهم على أنظمتها، دونما حاجة إلى أي ترخيص مسبق من السلطات خلافاً لأنظمة الترخيص المسبق في الدول العربية، بحيث أن كل ما يتوجب على الجمعية القيام به بعد التأسيس، هو إعلام الإدارة المختصة بذلك وفق أحكام المادة 6 من قانون الجمعيات<sup>24</sup>.

أكد الاجتهاد اللبناني مراراً على المبدأ القائل بأن تأسيس الجمعيات (اللبنانية) لا يحتاج إلى أي ترخيص بل ويكتفى بإعلام الإدارة بهذا التأسيس بعد حصوله<sup>25</sup>. فمبدأ الحرية هو الركن الأساسي لحرية الجمعيات ويشكل إحدى الضمانات التي وضعها القانون للحوّل دون تدخل الإدارة في تأسيس الجمعيات مما يكون من شأنه تعطيل مدى هذه الحرية وفعاليتها، لاسيما أن مبدأ الترخيص الإداري المسبق يمثل تعارضاً جوهرياً مع مبدأ الحرية خصوصاً في مجالات إبداء الرأي وحرية التعبير<sup>26</sup>.

إلا أن المجتمع المدني عانى في لبنان في الأعوام الماضية من سوء تطبيق قانون الجمعيات، إذ أن ممارسات وزارة الداخلية حولت هذا التصريح بالعلم والخبر إلى إذن مسبق مخالف بذلك القانون والمعايير الدولية مما عرض عملها هذا للإبطال «صوناً لحرية الجمعيات ومنع تجاوز السلطة» على ما جاء في قرار رائد لمجلس شوري الدولة<sup>27</sup> الذي قضى ببطلان الموجبات الواردة في بلاغ وزارة الداخلية غير المنصوص عليها في قانون الجمعيات والتي ترمي إلى الحد من حرية الجمعيات، حيث جاء في حيثياته « أن حرية الإجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الأساسية

<sup>23</sup> المادة 2 من قانون الجمعيات: " إن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها " .

<sup>24</sup> للمزيد حول قانون 1909: بول مرقص، دراسة مفصلة الإطار القانوني لعمل الجمعيات الأهلية، دراسة مقدمة لمركز حكم القانون والنزاهة بدعم من الاتحاد الأوروبي، بيروت وعمّان، 24/7/2009.

<sup>25</sup> تمييز، قرار رقم 54، تاريخ 30/5/1952، ن.ق. 1952، ص 817، وأيضاً: مجلس شوري الدولة، قرار رقم 169، تاريخ 25/9/1946، ن.ق. 1947، ص 88.

<sup>26</sup> Pierre LIVET. L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques. LGDJ 1974. p. 294 et s. مجلس شوري الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 135/2003-2004، تاريخ 18/11/2003، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/

الدولة، العدل 2004 عدد 2، ص 191.

التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها ضمن دائرة القانون في المادة 13 منه. ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيسها وإجازة حلها إلا بنص قانوني، ولا يجوز إخضاعها لجهة صحة تكوينها لأي تدخل مسبق من جانب الإدارة ولا حتى من جانب القضاء». وقَبِلَ ذلك انتفض مؤسسو إحدى الجمعيات<sup>28</sup> لحرية الجمعيات بأن عمدوا إلى «تبليغ» وزارة الداخلية بقيام جمعيتهم بعد أن امتنعت هذه الأخيرة عن تسليمهم التصريح بالعلم والخبر باليد، إلى أن أصدرت الوزارة بتاريخ 19/5/2006 التعميم رقم 10/إم/2006 الذي أكد ضرورة احترام القانون لجهة تسهيل تأسيس الجمعيات وعملها في لبنان.

ولكن يبقى للإدارة ممارسة وصايتها على بعض الجمعيات بإعطائها تصنيفاً بأنها «ذات منفعة عامة» فتحصل بموجب هذا التصنيف على مساعدات مادية، وغالباً ما تكون الجمعيات «ذات المنفعة العامة» جمعيات تهتم بالصحة العامة كالصليب الأحمر أو الهلال الأحمر اللبناني، أو أن تكون جمعيات خيرية أو مياتم، أو مأوى للمتقدمين في السن، أو التي تهتم بمكافحة الدعارة أو تعاطي المخدرات أو الكحول...

2. **الجمعية الأجنبية والاستثناء بالترخيص**؛ تبرز أهمية الجمعية الأجنبية ودورها في تطوير الحياة الديموقراطية كونها تولد التضامن والتعاون بين المواطنين من جهة والأجانب الذين ينتمون إلى هذه الجمعيات من جهة أخرى، عبر تمكين نشطاء وأفراد هذه الجمعيات من توظيف طاقاتهم وقدراتهم، للإسهام بعملية التطور المجتمعي حيث يقيمون.

وتُعتبر أجنبية بموجب القرار رقم 369 ل.ر. تاريخ 21/12/1939، كل جمعية لها مركز أو أنشطة في لبنان ويتعدى عدد الأعضاء الأجانب فيها ربع إجمالي عدد الأعضاء أو أن مديريها من الأجانب. وبحسب المادة الأولى من القرار رقم 369 ل.ر.، يخضع إنشاء الجمعيات الأجنبية وتأسيسها للفروع وتعديلها لأنظمتها الأساسية والداخلية لنظام الترخيص المسبق، خروجاً عن المبدأ العام القاضي باكتفاء الجمعية بمجرد التصريح إلى السلطات وإعطائها العلم والخبر<sup>29</sup>.

يعتبر قرار 1939 نصاً ملائماً لتطبيقه حاضراً على الجمعيات الفلسطينية، ذلك أن المادة 4 منه تنص على انطباقه على الجمعيات التي يكون «مركزها الأساسي في الخارج» وعلى «الجماعات الأجنبية» «مهما كان الشكل الذي قد تختفي تحته» ويشمل ذلك تالياً الاتحادات واللجان الشعبية والأندية والتجمعات على اختلافها. وكذلك الأمر بالنسبة إلى الجمعيات التي «يديرها بالفعل أجانب أو يكون ربع أعضائها على الأقل من الأجانب».

<sup>28</sup> الجمعية اللبنانية لديموقراطية الإنتخابات.

<sup>29</sup> ربطاً نص القرار رقم 369 ل.ر. تاريخ 21/12/1939 المتعلق بالجمعيات الأجنبية، ملحق رقم 2.

وبذلك يتضح أن تفعيل أحكام القرار الصادر عن المفوض السامي الفرنسي رقم 396 ل.ر. لعام 1939 هو أمر مستحسن، خصوصاً وأنه بالإمكان منح الترخيص للجمعية الفلسطينية مع «إخضاعه لبعض الشروط» التي تحددها الإدارة أي وزارة الداخلية والبلديات وتالياً إمكان التعاون في ذلك مع لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني، عملاً بنص المادة 2 من القرار المذكور الذي يعتبر- وفق الهرم التشريعي المعمول به في لبنان- بمثابة قانون ولا تزال له قوة القانون.

كما أن ميزة القرار المذكور أعلاه تكمن في أنه «يجوز سحب الترخيص في أي وقت كان بأمر إداري» عملاً بنص الفقرة الأخيرة من المادة الثانية المذكورة أعلاه، الأمر الذي يعطي الإدارة هامشاً أكبر من التحرك في حال أخلت الجمعية بأهدافها وشروط إنشائها، سواء منها الشروط المفروضة قانوناً (بموجب قانون الجمعيات لعام 1909 وبموجب قرار 1939) أو الشروط الإدارية الإضافية المذكورة أعلاه.

وزيادة في الرقابة على الجمعيات عملاً هو عليه الأمر بمقتضى قانون الجمعيات لعام 1909، يتشدد قرار 1939 في مادته الخامسة من حيث أنه يعطي لوزارة الداخلية والبلديات «في كل وقت» أن تطلب من الجمعية الأجنبية أن تقدم لها «كتابة في خلال شهر جميع المعلومات الكافية لتعيين المركز الأساسي الذي تنتمي إليه هذه الجماعات والمؤسسات وغايتها الحقيقية وجنسية أعضاء إدارتها ومديريها الفعليين»، الأمر الذي يعطي السلطات اللبنانية الرسمية هامشاً أوسع لمراقبة الجمعيات الأجنبية والفلسطينية منها، وخصوصاً عند الإشتباه بقيامها بأعمال تخل بالأمن العام اللبناني أو بنشاطات إرهابية أو غير مشروعة.

## القسم الثاني الجمعيّات الفلسطينية في لبنان

تواجه مسألة دراسة الجمعيّات الفلسطينية في لبنان تحدّيين أساسيين: أولاً النقص في الدراسات الحديثة الموثّقة عن هذه الجمعيّات، وثانياً مسألة التسمية والتوصيف القانوني بحيث تستخدم تعابير عدة للإشارة إلى الجمعيّات الفلسطينية في لبنان، دون أي درس أو تحليل دقيق لخصائص هذه التعابير.

أمّا التشريع اللبناني، عموماً، وتطبيقاته خصوصاً، فيعامل اللاجئين الفلسطينيين كأجانب، أو حتى كـ «فئة خاصة» مهمشة، إن لم يكن مضطهدة من الأجانب<sup>30</sup>، الأمر الذي أدى إلى مفاخرة أوضاعهم الإقتصادية والاجتماعية في لبنان. في حين يحق للفلسطينيين المصنّفين كـ «لاجئين» في القانون الدولي، أن يمارسوا حقوقهم الإقتصادية والاجتماعية بما فيها الحق في تأسيس الجمعيّات أسوةً بمواطني البلاد التي يلجأون إليها على خلاف لبنان كما يستتج مما سبقت الإشارة إليه في الممارسة القانونية. حيث أنّ تسجيل الجمعيّات مثلاً، تعذّر على اللاجئين الفلسطينيين في لبنان بسبب عوامل عديدة سيأتي تفصيلها في هذا القسم، مما أدى إلى الحدّ من حرية تنظيم مجتمعهم الخاص خوفاً من أن يؤدّي ذلك إلى تكريس حقوق أخرى لهم تصل إلى التوطين.

### I. نشأتها وتطوّرها

1. برزت الجمعيّات الفلسطينية في لبنان عندما وقّعت منظمة التحرير الفلسطينية مع الدولة اللبنانية «إتفاقية القاهرة» عام 1969 مما أعطى الفلسطينيين في لبنان نوعاً من الإستقلال السياسي والأمني والإجتماعي في المخيمات، فأنشئت بعد لجوء الفلسطينيين إلى لبنان بعض المؤسسات والإتحادات ضمن منظمة التحرير الفلسطينية. وقد ساهمت هذه الجمعيّات في توفير فرص عمل ومدخول مالي ثابت لبعض أبناء المخيمات كجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، ومؤسسات صامد، وبعض النوادي الأخرى. إلاّ أنّ هذه الجمعيّات لم تؤسّس لأرضية صلبة تعزز وضع اللاجئين الفلسطيني وتؤمّله للعودة إلى دياره، سواء في علاقتها مع السلطات اللبنانية أو من خلال توفير حقوقه مدنياً واجتماعياً وسياسياً، لاسيّما بعد إلغاء إتفاقية القاهرة عام 1987 وانكفاء منظمة التحرير الفلسطينية عن لبنان حيث أفلتت معظم الجمعيّات التابعة لها وانحسرت خدماتها. وبقيت الأونروا المسؤولة عن إعانة الفلسطينيين وتعليمهم وتطبيبهم وإغاثتهم، إلاّ أنّ التمويل الخاص بها لم يزد إضطراداً مع زيادة اللاجئين الفلسطينيين وارتفاع تكاليف الخدمات الأمر الذي أدى إلى بقاء اللاجئين الفلسطيني في حالة عوز دائم.

30 قياساً على ذلك:

Mohamed Kamel Dorai. "Les réfugiés palestiniens en Europe. Complexité des parcours et des espaces migratoires". Revue européenne des migrations internationales [En ligne]. vol. 20 – n. 2 (2004). L'asile politique en Europe depuis l'entre-deux-guerres. mis en ligne le 25 septembre 2008. saisi le 25 juillet 2012. URL : //http : //remi.revues.org/986



2. ثم نشأت في أواسط ثمانينيات القرن الماضي بعض الجمعيات الأهلية (وصل عددها إلى ست جمعيات) وبدأت تعمل داخل المخيمات في مجال الطبابة والخدمات الإجتماعية على مختلف أنواعها.

لم تكن بدايات عمل هذه الجمعيات سهلة، سواء على صعيد الظروف الأمنية للمخيمات، أو على صعيد الخبرة والإمكانات المتواضعة، أو على صعيد احتكار العمل الإجتماعي والسياسي من بعض النافذين داخل هذه المخيمات.

3. وفي أواسط التسعينيات، كثرت الجمعيات الأهلية الفلسطينية وتوسع دورها بحيث أصبحت تُعنى ليس بالخدمات الطبيّة والتعليمية فحسب، بل وأيضاً بحقوق الإنسان وحق العودة وتعزيز دور الشباب والمرأة والمعوقين.

4. أما اليوم فقد تطوّر نشاط المنظمات غير الحكومية الفلسطينية. فهي وفقاً للأوساط الفلسطينية «مؤسسات مجتمع مدني، صاحبة رؤية إنفتاحية على كل المجتمع بالرغم من انحصار نشاطها داخل المخيمات وفي أوساط مجتمع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان وهي أطر تعنى بالوعي الشعبي لتولّد حركات شبابية تكون شريكته في المجتمع، للعمل معاً على توحيد المجتمعات المتشرذمة من أجل التأسيس لمجتمع موحّد ورؤية مجتمعية موحدة». مع الإشارة إلى أن الجمعيات التي أنشأتها الفصائل والتنظيمات لا ينبغي تسميتها منظمات غير حكومية لأنها بالمعنى الفعلي «منظمات شبه حكومية»<sup>31</sup>.

## II. عددها وأنشطتها

1. يناهز عدد الهيئات العاملة في الأوساط الفلسطينية في لبنان 213 هيئة موزعة على الشكل التالي: 108 جمعية و16 إتحاد ورابطة و42 جمعية رياضية و27 روضة ومركز تربوي و18 لجنة شعبية وأهلية، وهيئتان من خارج التسميات الواردة أعلاه.

تتراوح أحجام الجمعيات الفلسطينية بين كبيرة تقدم الخدمات الصحية والمادية والتعليمية والرعاية، والعمل المادي المباشر لجمعيات أخرى في مختلف المخيمات، وبين مجموعات صغيرة وقليلة العدد تعمل في إطار مشروع سياسي وثقافي يتعلق بحق العودة، أو حقوق الإنسان، أو حق العمل، أو رعاية الشباب... إضافة إلى بعض الجمعيات العائلية أو الفردية، أو جمعيات تشكل غطاء لفصائل ومؤسسات أكبر، تعمل كلها ببرامج فضفاضة في إطار الشباب والخدمات وبدعم مادي من جمعيات أهلية أوروبية، نرويجية وسويدية وهولندية وفرنسية وغيره، أو بالتنسيق مع الأونروا<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> مجريات مجموعة النقاش المركزة الرابعة المخصصة للمنظمات غير الحكومية (الجمعيات) الفلسطينية في إطار الإستطلاع الميداني موضوع الدراسة الراهنة، 16/6/2012.

<sup>32</sup> أحمد مفلح، "الجمعيات الأهلية الفلسطينية في لبنان: إلى أي حدّ استفادت من التجربة السابقة؟"، جريدة حق العودة، العدد 29-30، كانون الأول 2008، ص 22.

2. **أبرز الخدمات التي تقدمها هذه الجمعيات** تنبثق عن الوضع الإقتصادي والإجتماعي لسكان المخيمات فتتجه نحو مجالات الصحة والتعليم والثقافة، وتختلف أهدافها باختلاف الفئات العمرية أو الإجتماعية التي تتوجه إليها.

وقد أظهر العمل الميداني موضوع الدراسة الراهنة بأن جمعيات الشباب بالإجمال ترمي إلى التواصل مع الشباب لإبعادهم عن الآفات الإجتماعية وتنمية روح التطوع والعمل الجماعي والوطني بينهم، كما رعاية مختلف النشاطات التي يقومون بها (ثقافية، تربوية، رياضية، كشفية...) وتنمية قدراتهم التعليمية والثقافية وإبداعاتهم بهدف بناء جيل يتمتع بتكافؤ الفرص والحقوق، قادر على تحمل المسؤولية والوصول إلى المراكز الجيدة واللائقة وتقبل الآخر ويساهم في نمو المجتمع وتحسين العلاقة مع محيط المخيمات.

**أما الأندية الفلسطينية فإطار عملها الأساسي هو الرياضة.** وهي إما أن تكون مستقلة أو تكون أنشأتها منظمات غير حكومية تعمل في الوسط الفلسطيني في لبنان أو المكاتب الحركية أو الطلابية في الفصائل الفلسطينية. كما أن ثمة تجمعاً للأندية ومهمته تعزيز التضامن بين الأندية لتساند بعضها البعض<sup>33</sup>.

وترمي **جمعيات الأطفال** إلى توعية المجتمع المحلي بحقوق الطفل وحماية الأطفال ودعمهم، وتكريس مفهوم المحبة للأطفال بهدف الوقاية من الإنجرار إلى السلوكيات المشينة. وتُعنى هذه الجمعيات أيضاً بتهيئة الأطفال لدخول المدرسة، وتربيتهم تربية علمية وصحية وإجتماعية وتنشئتهم على الروح الوطنية والإلتزام السياسي والتنظيمي في سبيل خدمة القضية الوطنية والنضال من أجل العودة وتقرير المصير.

وترمي بعض الجمعيات الفلسطينية إلى **تمكين المرأة الفلسطينية** وتطوير وتحسين كفاءاتها التنظيمية والإجتماعية والسياسية وتنمية قدراتها العلمية والمهنية بهدف تحسين ظروفها الإقتصادية. كما ترمي هذه الجمعيات إلى رفع مستوى الوعي في المجتمع الفلسطيني حول حقوق المرأة، لتحقيق المساواة بينها وبين الرجل في الحقوق والواجبات وزيادة مساهمتها في عملية التنمية.

ويوفر البعض الآخر من الجمعيات **خدمات صحية** فتقدم مساعدات مالية بعد مرحلة الإستشفاء لإعانة المرضى باعتبار أن هذه الخدمة غير متوافرة في نظام عمل الأونروا، كما توفر الرعاية الصحية والإجتماعية للاجئين الفلسطينيين من خلال إقامة مراكز طبية توفر الخدمات الصحية بمختلف إختصاصاتها وفروعها من تقديم الخدمات العيادية والأدوية...

<sup>33</sup> مجريات مجموعة النقاش الثالثة المركزة المخصصة للأندية الفلسطينية، 9/6/2012.

وتُعنَى بعض الجمعيات الفلسطينية بالإهتمام بذوي **الإحتياجات الخاصة** وتحسين أدائهم وتوفير خدمات متخصصة لهم في التربية والتأهيل، كما يهتم عدد من الجمعيات **بالمسنين** من خلال توفير أماكن ومشاريع إنتاجية خاصة بهم وخدمات اجتماعية ترمي إلى دعمهم وتوعية المجتمع حول أهمية الإهتمام بهم.

ومن ناحية أخرى ترمي بعض الجمعيات إلى مساعدة **أسر الشهداء والجرحى** لتحسين أوضاعهم الإقتصادية والمساهمة في توفير حياة كريمة لأولاد الشهداء والجرحى.

وتتشط بعض الجمعيات على **الصعيد الثقافى** فتحفّز المجتمع الفلسطيني على استخدام الأفكار الإبداعية واعتماد الوسائل والتقنيات الحديثة بهدف الإرتقاء بالعمل الفنى.

وترمي بعض الجمعيات إلى **التوعية بأهمية الدفاع عن الحقوق الفلسطينية** من خلال إحياء القضية الفلسطينية لدى الشباب عبر التوعية والثقافة والتمسك بالعادات والتقاليد والثقافة السائدة في المجتمع الفلسطيني وتوثيق الذاكرة الفلسطينية وحفظها للأجيال القادمة وإبراز التراث الفلسطيني والمحافظة عليه بما يخدم القضية الوطنية الفلسطينية وذلك كهدف الحفاظ على الهوية الفلسطينية.

وثمة منظمات تعنى بحقوق الإنسان وتحديدأ بالتربية على **حقوق الانسان والتثقيف عليها والدفاع عنها**، وخصوصاً حقوق المرأة والطفل، إجتماعياً واقتصادياً وثقافياً، والعمل على إرساء مجتمع فلسطيني تسوده العدالة والمساواة ويتمتع فيه الجميع بالحقوق عينها من دون تمييز وفق المعايير والاتفاقيات الدولية وشرعة حقوق الانسان، والعمل على ضمان حقوق اللاجئيين الفلسطينيين في لبنان، لاسيما الحق في العمل، وتنظيم أوضاع العُمال الفلسطينيين وفق الاختصاصات المهنية والتنسيق مع النقابات اللبنانية في هذا الشأن، وتعريف اللاجئيين بحقوقهم وكيفية الدفاع عنها بشكل سلمي.

وثمة هيئات أخرى في المخيمات تقترب طبيعة عملها أكثر إلى عمل المجالس **البلدية** مما هو إلى عمل الجمعية الخيرية، وهي **اللجان الشعبية**. فاللجان تسعى بالتعاون والتواصل مع الجهات والمؤسسات والسلطات المختصة إلى حل مشكلات عدة في المخيمات مثل الأمن، تصريف النفايات، جباية الرسوم لصالح البلدية التي يقع المخيم ضمن نطاقها، أعمال الصيانة، تعبيد الطرقات المؤدية إلى المخيم، مدّ شبكة كهرباء، وغيرها من نشاطات العمل البلدي. وهذه اللجان هي بنظر القانون اللبناني غير شرعية لكن السلطات اللبنانية تتعامل معها بشكل إنتقائي، على حدّ تعبير أعضائها المشاركين في العمل الميداني، فأحياناً يتم التعامل معها كأجسام معترف بها، ويتم دعوتها من السلطات اللبنانية لمناقشة قضايا أمنية واجتماعية وأحياناً أخرى يتم تجاهلها بكل بساطة حسب اعتبارهم<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> مجريات مجموعة النقاش الأولى المركزة المخصصة للجان الشعبية في المخيمات الفلسطينية، 28/5/2012.

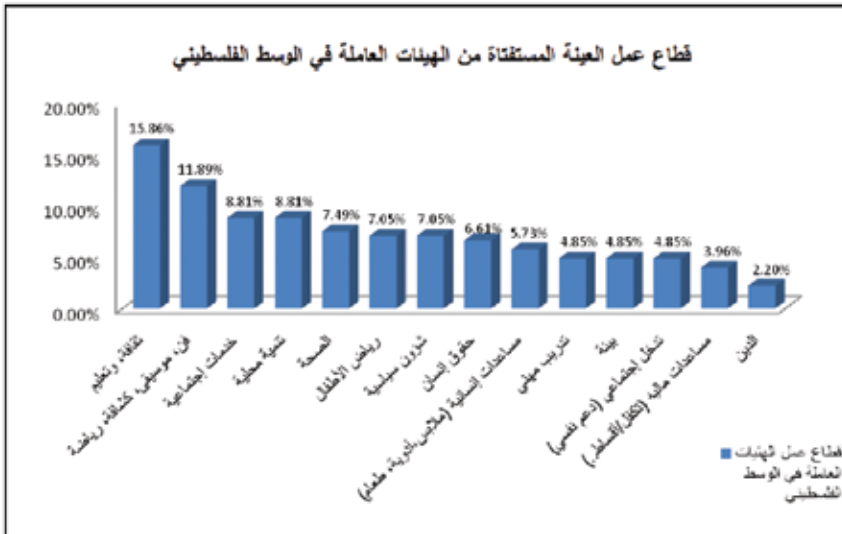
### III. العيّنات المستهدفة في العمل الميداني

#### 1. الجمعيات المشاركة:

تمثل العيّنة المختارة للإستفتاء، البالغة 60 هيئةً، نسبة 36% من مجمل العيّنة الكليّة التي تبلغ 213 هيئةً. ومن العيّنة المختارة للإستفتاء شاركت 55 جمعية وهي تمثل العيّنة المستطلعة. وامتنعت خمس جمعيات عن المشاركة إمّا بسبب تعذّر انتداب ممثل لها، أو لأسباب أمنيّة حيث لا يمكن للهيئة تقديم بيانات أو معلومات عنها، أو لأن العمل الميداني لا يعني الهيئة كونها هيئة دولية غير معنيّة بموضوع العمل الميداني. وثمة هيئات تمنعت دون إبداء أي سبب وأخرى حاولت وضع شروط متعلقة بالإجراءات الإدارية في المؤسسة قبل أن تمتنع عن إجراء المقابلة. وبذلك بلغت نسبة المشاركة 91,67% من أصل عدد الجمعيات التي وافقت على المشاركة.

#### 2. مجالات عمل الجمعيات:

أظهرت إجابات العيّنة المستطلعة من الجمعيات أن النسبة الأعلى لمجال عمل هذه الأخيرة في المخيمات الفلسطينية كانت من نصيب «الثقافة والتعليم» بنسبة 15,86%، يليها «الفنون والموسيقى والرياضة والعمل الكشفي» بنسبة 11,89%، ثم «التنمية المحلية والخدمات الإجتماعية» بنسبة 8,81%، والصحة بنسبة 7,49%، يتبعها عن كثب كل من «روضات الأطفال» و«السياسة» بنسبة 7,05%، ومن بعدها «حقوق الإنسان» بنسبة 6,61%، تليها «المساعدات الإنسانية» كتقديم الملابس والأدوية والطعام بنسبة 5,73%. وسجل كل من «البيئة والتدخل الاجتماعي» بمعنى الدعم النفسي و«التدريب المهني» نسبة 4,85%. وسجلت «المساعدات المالية كالتكفل ودفع الأقساط» نسبة طفيفة لم تتعدّ 3,96%. وأخيراً حظيت «التربية الدينية والاحتفال بالمناسبات الدينية» بأدنى نسبة وهي 2,2%. وتجدر الملاحظة هنا بأنه يمكن للجمعية الواحدة أن تهتم بأكثر من قطاع عمل.

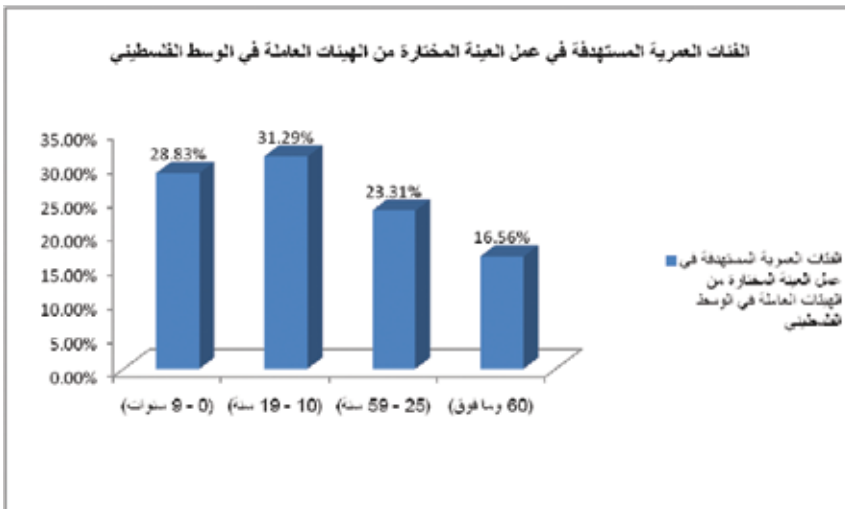


### 3. الفئات المستهدفة من حيث طبيعتها :

أظهر العمل الميداني بأن فئة الشباب سجلت أعلى نسبة نشاط في أوساط عمل الهيئات المستهدفة %14,34، تلتها فئات الأطفال وطلاب المدارس والجامعات وكذلك المجتمع المحلي %12,02، وسجلت بعد ذلك فئة النساء %10,47 من مستوى النشاط، والرجال %6,98 والأفراد المنتمين للإطار التنظيمي عينه %6,58. وتخفض مستويات النشاط لفئات كبار السن إلى %4,65، وعائلات الشهداء والجرحى إلى %3,49، وأصحاب الاحتياجات الخاصة إلى %3,10 وعائلات السجناء إلى %1,49.

### 4. الفئات المستهدفة من حيث السنّ:

جاءت الفئات العمرية التي تستهدفها الهيئات التي شملها العمل الميداني على النحو التالي: سجلت الفئة العمرية 10 - 19 سنة أعلى مستوى نشاط %31,29 في عمل الهيئات المشاركة في البحث، تليها الفئة العمرية «أيام» - 9 سنوات إذ سجلت نشاطاً بنسبة %28,83، وتأتي الفئة العمرية 25 - 59 سنة في المرتبة الثالثة بنسبة %23,31، أما الفئة العمرية 60 وما فوق في المرحلة الرابعة والأخيرة بنسبة %16,56.



\*\*\*

تعاني الجمعيات من قصور مستوى العمل التطوعي والمشاركة الشعبية، ومن التخبط الذي رافق توقف الحرب ومحاولات الانتقال من نمط الإغاثة إلى نمط التنمية في عمل الجمعيات، مضاف إلى ذلك ضعف البناء الإداري والمؤسسي...

من أبرز المشكلات التي تعاني منها الجمعيات الفلسطينية في هذا المجال<sup>35</sup>، هو غياب التخطيط المرتكز إلى البحث بالنسبة للبرامج والمشاريع المنوي القيام بها. كما يؤدي الدعم المادي المفرط لبعض النشاطات إلى تقصير الجمعيات في مجالات أخرى.

كما أن غياب التنسيق بين الجمعيات كالأونروا وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني يؤدي إلى هدر الموارد المتاحة أمامها وإلى ازدواجية الخدمات التي تقدمها هذه الجمعيات وغياب خدمات أخرى من إطار عملها، فتسعى معظم الجمعيات إلى القيام بمشاريعها منفردة دون الأخذ في عين الاعتبار المشاريع التي تنفذها جمعيات أخرى في المجال عينه؛ فمثلاً: بعض المخيمات تحوي عيادات صحية تابعة للأونروا وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، في حين تعاني مخيمات أخرى من غياب تام للمراكز الصحية فيها. كما أن عدم فاعلية التخطيط في بعض المجالات من شأنه إضعاف الخدمات التي تحاول أن تقدمها هذه الجمعيات. فمثلاً، على الرغم من سهولة إحصاء عدد المعوقين، إلا أن عدم وجود إحصاء رسمي لهم من شأنه منعهم من الاستفادة من برامج تستهدفهم ومن هنا تبرز أهمية تسجيلهم.

أما على صعيد إدارة الجمعيات، فغالباً ما يكون القرار بيد شخص واحد مما يؤدي إلى عدم مبالاة الأعضاء الآخرين في الجمعية وانعدام روح المبادرة. وتُطرح في هذا السياق مثلاً قضية مساءلة رؤساء الجمعيات Accountability عند سوء الإدارة المالية في الجمعية وسواها.

وتعتمد معظم الجمعيات العاملة في الأوساط الفلسطينية على تقديمات وهبات الدول الخارجية وكون هذه الهيئات عرضة لأن تنقطع، فذلك من شأنه أن يؤثر على تنفيذ المشاريع.

وأخيراً تغيب بعض الخدمات عن إطار عمل الجمعيات العاملة في الأوساط الفلسطينية، وأبرز تلك الخدمات: البرامج التأهيلية للأحداث، البرامج الرامية إلى مساعدة المتخرجين على إيجاد وظائف...  
\*\*\*

تكمُن أهمية الخدمات التي تقدمها الجمعيات الفلسطينية في أنها تخفف مآسي اللاجئين في المخيمات وتساهم في تحريك موارد المجتمع الفلسطيني لجعله أكثر اعتماداً على ذاته.

لا تُعتبر هذه الخدمات بمعنى ترويج الاعتماد على الذات، «تموية» داخل المجتمع الفلسطيني، بل هي بمثابة برامج إغاثة أوشبه إغاثة تتوجه إلى حاجات اللاجئين المباشرة والأساسية. فمآسي الحروب، والأوضاع الاجتماعية والإقتصادية التي يعاني منها اللاجئون الفلسطينيون، جعلت الخدمات الأخيرة تتفوق على الأولى<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Report by Ajial Center entitled: "Non-Governmental Organizations in the Palestinian Refugee Camps in Lebanon". November 5th. 2001.

<sup>36</sup> Jaber SULEMAN. "Palestinians in Lebanon and the Role of Non Governmental Organization". Journal of Refugee Studies. vol. 10. No. 3 (September 1977). pp. 397-410.

وتعمّ الفوضى عمل الكثير من الجمعيات في ظل غياب الرقابة والإشراف على الأنشطة والبرامج، وتدخل الإنتسجمات السياسية إلى عمل معظم هذه الجمعيات، حيث باتت تغلب الإيديولوجيات التي تتبعها على الحقوق الإنسانية التي تطالب بها بما من شأنه أن يُشَلَّ جزءاً أساسياً من طاقاتها.

## VI. الواقع القانوني

يخضع تأسيس الجمعيات من الفلسطينيين (وهم بحكم الأجانب) إلى القرار رقم 369 ل.ر. تاريخ 21/12/1939 الذي ينظّم الجمعيات الأجنبية في لبنان، والذي تنص المادة الأولى منه على ضرورة أن تحصل الجمعيات الأجنبية على ترخيص مسبق.

وبالنسبة للفلسطينيين، يشكل مبدأ المعاملة بالمثل المعمول به في لبنان في ما يخص أوضاع الأجانب المختلفة، والذي يشمل القرار رقم 369 ل.ر. تاريخ 21/12/1939، العقبة الأساسية في سبيل قيام جمعيات فلسطينية بشكل مشروع وقانوني بسبب غياب الدولة الفلسطينية مكتملة النشوء قانوناً. لذلك يلجأ هؤلاء إلى تأسيس جمعيات «لبنانية» الشكل، تتكوّن هيئاتها العامة والإدارية من أفراد يحملون الجنسية اللبنانية، وفق قانون 1909 الذي يرمي إنشاء الجمعيات اللبنانية، بينما يتشكل جسمها التنفيذي في غالبية من ناشطين فلسطينيين، علماً أن الحصول على الإيصال بـ«العلم والخبر» ليس سهلاً لهذه الجمعيات لاسيّما إذا تضمّن موضوعها أي ذكر للوضع الفلسطيني.

**فهذه الجمعيات هي لبنانية الشكل في القانون، وفلسطينية على مستوى الواقع، وهي تقدّم خدماتها أحياناً كثيرة إلى الفلسطينيين واللبنانيين معاً في المخيمات والتجمعات التي سبق ذكرها.**

ثمة ثلاثة أنواع من الجمعيات الناشطة في أوساط المجتمع الفلسطيني في لبنان. ويتطلب كل نوع منها الحصول على معاملة خاصة:

أ- جمعيات العلم والخبر لبنانية الشكل التي تؤسّس بناءً على إيصال بأخذ «العلم والخبر» Récépissé/Declaration تمنحه وزارة الداخلية والبلديات استناداً إلى القانون العثماني الصادر في 3/8/1909.

ب- جمعيات أجنبية (قليلة العدد) تتخذ لنفسها فروعاً في لبنان وتُعنى بشؤون الفلسطينيين؛ تخضع للقرار رقم 369 ل.ر. تاريخ 21/12/1939 المتعلق بالجمعيات الأجنبية ويتمّ ترخيصها بموجب مرسوم.

ج- جمعيات تابعة للوقف الإسلامي، وهي لا تنشأ بترخيص من وزارة الداخلية والبلديات وإنما تعمل بموجب ما يسمى «حجة شرعية» يتمّ الحصول عليها من إحدى المحاكم الشرعية التابعة مباشرة لرئاسة مجلس الوزراء<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> د. جابر سليمان، الحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية للفلسطينيين في لبنان، دراسة خلفية، الخطة الوطنية لحقوق الإنسان (تسويق د. بول مرقص)، بيروت، 2011.

## V. المعوّقات والعواقب وتأثيرها على تسجيل وعمل الجمعيات

إن الوضعية «غير السويّة» التي تنشأ فيها الجمعيات الفلسطينية في لبنان والازدواجية التي تمّت الإشارة إليها أعلاه، يعرّض هذه الجمعيات للمساءلة القانونية في بعض الأحيان. فعلى سبيل المثال، سحبت الحكومة اللبنانية في تموز عام 1996 الترخيص الممنوح لجمعية التنمية المهنية والإجتماعية (علم وخبر رقم 32 تاريخ 1/2/1988) بدعوى أنها تتلقى أموالاً من جهة خارجية هي منظمة التحرير الفلسطينية.

أدى هذا الواقع في المحصلة إلى إعطاء الأولوية لتوفير «الغطاء القانوني» اللازم لاستمرار عمل الجمعيات في تقديم خدماتها على حساب تطوير البناء المؤسسي ودمقرطة العلاقات الداخلية. يساهم هذا الوضع أيضاً في تعزيز واقع غياب الحماية لهذه الجمعيات فيتعرّض العديد منها للإبتزاز من الأعضاء اللبنانيين الذين أعاروا أسماءهم، للتأسيس أو لتجديد إفادة التسجيل أمام وزارة الداخلية والبلديات. فعلى سبيل المثال، يشترط بعض الأعضاء اللبنانيين أموالاً مقابل إعادة أسمائهم أو يطلبون فائدة/نسبة من التمويل، وغالباً ما يهددون بمراجعة وزارة الداخلية والبلديات - قسم الجمعيات وفضح الأسماء المستخدمة صورياً، (...). ناهيك عن الإرباك الذي يسود علاقة هذه الجمعيات مع المجتمع المحلي نتيجة هذه الصوريّة.

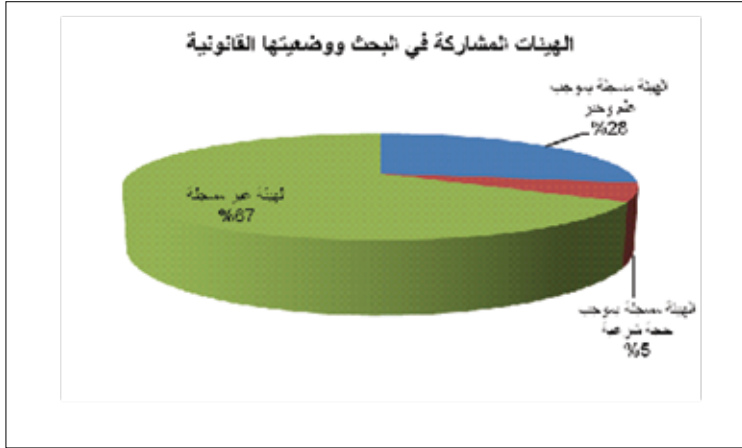
إذا فإنّ نشوء عدد كبير من الجمعيات الفلسطينية خارج الأطر القانونية الصحيحة ينعكس سلباً على البناء المؤسسي للجمعيات الأهلية الفلسطينية وعلاقاتها الداخلية وآلية صنع القرار فيها وصولاً إلى طبيعة علاقتها مع المجتمع الأهلي الذي انبثقت عنه حيث أن «شكلية» الأطر الناظمة عمل هذه الجمعيات من شأنه أن يجهض إمكانات تطوير بنى ديموقراطية سليمة قائمة على المساءلة والمحاسبة والشفافية<sup>38</sup>. وبالفعل فقد شكّل عدم التسجيل القانوني حسب الأصول ذريعة لدى العديد من الجمعيات (المستقلة منها وتلك ذات التبعية السياسية) حتى تعمل بشكل غير ديموقراطي وتغيب عنها المؤسسة (فعلى سبيل المثال، بذريعة عدم التسجيل أصولاً لا تُجري هذه المنظمات إنتخابات دورية للهيئات الإدارية فيها ولا تنشر ميزانيتها المالية سنوياً ولا تعلن عن برامجها وعن الهيئات المانحة لها)<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Jaber SULEMAN. idem.

<sup>39</sup> مجريات مجموعة النقاش المركزة الرابعة المخصصة للمنظمات غير الحكومية الفلسطينية (الجمعيات)، 16 حزيران 2012.



وبالفعل، تبين من خلال العمل الميداني الذي أُجري على 60 هيئة في إطار الدراسة الحاضرة، بأن 66.67% من الهيئات المشاركة في العمل الميداني وتمثل النسبة الأكبر، هي غير مسجلة نتيجة للعوائق القانونية كما سيأتي بيانه و/ أو نتيجة لتأثيراتها السلبية على مبادرة المؤسسين إلى التسجيل، وبأن 27.78% من هذه الهيئات مسجلة بموجب علم وخبر، وبأن 5.56% منها مسجلة بموجب حجة شرعية.



لقد أوردت بعض الجمعيات أنها لم تتقدم حتى يطلب التسجيل لدى السلطات المختصة وذلك لأسباب عدة أبرزها أن القانون لا يسمح للفلسطينيين بتسجيل جمعيات فلسطينية (١) كما وأن القانون يوجب بأن يكون الأعضاء المؤسسين لهذه الهيئات لبنانيين حتى تتمكن الهيئة من القيام بإجراءات التسجيل، وشكل هذا السبب نحو 21.62% من مجمل الإجابات؛ أو أن الجمعيات تتبع لإطار حزبي كمنظمة التحرير الفلسطينية المعترف بها في لبنان أو لحزب منفرد غير مسجل، وشكل ذلك 27.03% من مجمل الإجابات. وأجابت 5.26% من الجمعيات المستفتاة بأنها تعمل تحت غطاء جمعيات أخرى مسجلة (وكأنها جزء من تلك الجمعيات) وأوضحت هيئة واحدة (الهلال الأحمر الفلسطيني) بأنها عضو في الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وبأنها تعمل تحت هذا الغطاء، وتشكل هذه الإجابة ما نسبته 2.63% من مجمل الإجابات.

وأوضحت 21.62% من الهيئات بأنها لا تحتاج للتسجيل كون إطار نشاطها محصور داخل المخيمات وهي لا تعمل خارجها (٢).

بالمقابل، أوضحت 8.11% من الهيئات بأنها لم تفكر بالتسجيل، في حين اعتبرت 5.41% منها بأنه ليس ثمة أسباب معينة لعدم تقدمها بطلب تسجيل.

وأوضحت 7 هيئات من أصل 38، أي ما نسبته 18.42%، بأنها لم تقم بأي إجراءات تسجيل بديلة. وتجدر الإشارة إلى أن واحدة من هذه الهيئات السبع أوضحت بأن لا علم لديها أصلاً بإجراءات التسجيل.

وعبرت %5.26 من الجمعيات عن أنها قامت بالتسجيل كشركة مدنية. وأعربت %13.51 من الجمعيات عن أنها تدرس ملفها وتستفسر عن الإجراءات بهدف القيام بالتسجيل.

وأوضحت هيئة واحدة أنها أوكلت شخصاً بالقيام بالإجراءات ولكن تبين لها لاحقاً بأنه لم يقيم بذلك.

ومن اللافت أن هيئة واحدة عبّرت عن الصعوبات التي واجهتها في التسجيل، قبل أن تنال الإيصال بـ«العلم والخبر» في عهد وزير الداخلية والبلديات السابق المحامي زياد بارود، وأشارت هيئة أخرى إلى أن الإسم الذي تحمله سبّب لها صعوبات كثيرة حالت دون تسجيلها كونها تابعة لتنظيم محظور.

أمّا اللجان الشعبية في المخيمات الفلسطينية فقد أقرّ بعض ممثليها في الشمال وبيروت والجنوب بأنهم على علم بوجود تشريع ينظم عمل الجمعيات لكن ليس بتفاصيله وقد أعربوا أنه لا يمكن تطبيق التشريع المذكور بصيغته الحالية على اللجان الشعبية لأنّ اللجان ائتلاف من قوى سياسية ودورها مطلبي وخدمي واجتماعي وهي تشكل إحدى مكونات منظمة التحرير الفلسطينية. وتالياً هذه مسألة سياسية برأيهم.

وهذا الأمر ينسحب على الأندية الرياضية التي «تتبع بمعظمها منظمة التحرير الفلسطينية والفصائل وتالياً هي غير مسجلة كجمعية ولم تمنح إيصالاً بالعلم والخبر على خلاف الكثير من الجمعيات في مخيم عين الحلوة التي سُجّلت بغطاء لبناني»<sup>40</sup>.

وقد أعرب بعض المشاركين في العمل الميداني الميداني عند الحديث عن الإتحادات بأنه «يجب أن يكون أي عمل يقوم به الإتحاد بإسم جهة لبنانية، فلا يمكن العمل كجهة فلسطينية بشكل رسمي، وأنه لتأسيس جمعية يجب أن يكون ثمة عدد محدد من اللبنانيين مقابل عدد الأجانب، في حين المطلوب هو تأسيس جمعيات فلسطينية بحتة... وإن كان ثمة قوانين تسمح للأجانب بتأسيس جمعياتهم، إنما يجب أن تكون جمعياتهم معترفاً بها في دولتهم، وبما أن لا دولة للفلسطينيين، فهم تالياً «خارج هذه المعادلة». وقد أوضح المجتمعون بأن «ثمة فرق كبير بين الجمعيات والاتحادات»، وبرأيهم فالإتحاد لا يطلب علم وخبر، وتمثله أشمل من الجمعية، كإتحاد الفنانين التشكيليين الذي يقع في منزلة نائب إتحاد الفنانين التشكيليين العرب. ولذلك فشرعية الإتحاد تبتق من تمثله الشامل وليس عبر علم وخبر في لبنان حيث أن التمثيل الخارجي للاتحادات الفلسطينية يسمو على تمثيل الاتحادات اللبنانية وحتى على الكثير من الاتحادات العربية»<sup>41</sup>.

أما الأندية الفلسطينية، فلم تجر محاولات لتسجيلها «بسبب عدم الثقة بأنه سيتم تسجيلها»، فضلاً عن أن «التسجيل كأندية لبنانية سيفقدها خصوصيتها كأندية فلسطينية». و«إذا كان ثمة ثمة لدى الدولة اللبنانية بتسجيلها كأندية فلسطينية لها

<sup>40</sup> مجريات مجموعة النقاش المركزة الأولى المخصصة للجان الشعبية في المخيمات الفلسطينية، 28/5/2012.

<sup>41</sup> مجريات مجموعة النقاش المركزة الثانية المخصصة للاتحادات التقابلية والمهنية الفلسطينية، 29/5/2012.

الحرية في أن يكون لاعبائها فلسطينيين، فوفئذ تكون هذه الأندية الفلسطينية مستعدة للتسجيل» حسب هذه الآراء<sup>42</sup>.

وبحسب إجتماعات العمل، «فإنه من الصعب تسجيل الجمعيات الفلسطينية بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، وإذا كان هذا الأمر مستحيلًا قبل عام 1993 (تاريخ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية) إلا أنه ما زال متعذرًا لأن الترخيص بموجب مرسوم من مجلس الوزراء يشترط أن تكون الجمعية مسجلة في البلد الأصلي (أي فلسطين) وبأن تتخذ هذه الجمعية فرعًا لها في لبنان. وبما أنه لا دولة فلسطينية بل سلطة وطنية فلسطينية فمن الصعب أن تقوم الجمعيات الفلسطينية في لبنان بالتسجيل على هذا الشكل»<sup>43</sup>.

\*\*\*

**يتضح مما سبق أن الجمعيات الفلسطينية على اختلاف أنواعها تجهل في معظمها وجود القرار 369 و/ أو تفاصيله وآلية تطبيقه، أو هي لا تثق بجدوى التقدم بطلب الترخيص أو بحصولها على الترخيص إن هي تقدمت بطلب الحصول عليه.**

**وبذلك تتوالد الجمعيات الفلسطينية بشكل سريع دون تسجيل أكيد ولا إحصاء رسمي دقيق لها، وتالياً تتداخل برامجها وأنشطتها بعضها مع بعض، دون تنسيق أو تكامل فعلي في ما بينها.**

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن بعض الجمعيات الفلسطينية المسجلة عملت على تشجيع سواها من الجمعيات على التسجيل لما في ذلك من إيجابيات لناحية التمويل وعقد الشراكات وتنظيم عمل البرامج داخل المؤسسة وتشجيعها على تبني أسس ديموقراطية في العمل. ومن الأنماط الأخرى من التشجيع هو أن تقوم جمعية دولية مثلاً بإنشاء عدد من الجمعيات الصغيرة داخل الوسط الفلسطيني وتعمل على ربطها سويًا في شبكة عمل فتصبح الجمعية الدولية الإطار الممول لهذه الجمعيات الصغيرة. غير أن الجمعيات الدولية لا تشجع هذه المنظمات على التسجيل من بداية الأمر حتى تُبقي على الإطار المتحكم فيها، ولا تبدأ بمسار التشجيع إلا عند اقتراب إنسحاب الهيئة الممولة من البلد، أو إغلاق مكاتبها أو البدء بدعم برامج أخرى غير تلك التي تعمل عليها الجمعيات التي أنشأتها<sup>44</sup>.

#### IV. تجارب دولية وعربية مقارنة

على الصعيد الدولي، يختلف وضع اللاجئين لجهة صعوبة/تسهيل تأسيس جمعياتهم الخاصة: ففي فرنسا مثلاً، يحظر القانون الفرنسي الصادر عام 1901 وتعديلاته، والذي اقتبس القانون اللبناني للجمعيات أحكامه منه، إنشاء الجمعيات على ثلاث فئات من الأشخاص فقط لا غير وهم: القاصرون غير المميزين،

42 مجريات مجموعة النقاش المركزة الثالثة المخصصة للأندية الفلسطينية، 2012/6/9.

43 مجريات مجموعة النقاش المركزة الرابعة المخصصة للمنظمات غير الحكومية الفلسطينية (الجمعيات)، 2012/6/16.

44 مجريات مجموعة النقاش المركزة الرابعة المخصصة للمنظمات غير الحكومية الفلسطينية (الجمعيات)، 2012/6/16.

الراشدون تحت الولاية والراشدون تحت الوصاية.

يعود هذا المنع إلى كون الجمعية عقد كغيره من العقود التي تحتاج إلى الأهلية القانونية، فنقص الأهلية يمنع هؤلاء الأشخاص من إنشاء جمعيات وليس أي عائق آخر يتصل بالجنسية.

فلم يرد منع يحول دون تخويل اللاجئيين إنشاء جمعيات، مما يعني مبدئياً أنه يحق لهم إنشاء الجمعيات طالما أنه ليس ثمة نص يمنعهم من إنشاء الجمعيات.

وقد فسّرت محكمة التمييز الفرنسية المادة 11 من القانون المدني الفرنسي ذات الصلة<sup>45</sup> في قرار لها عام 1948<sup>46</sup>، حيث أكدت المحكمة أن الأجانب يتمتعون في فرنسا بالحقوق المدنية التي لم تُرفض لهم تحديداً.

فاللاجئون في فرنسا هم بحكم الأجانب، وكانت قد استقبلتهم غداة الحرب العالمية الثانية لمواجهة النقص في اليد العاملة لديها بمساعدة المنظمة العالمية للاجئين<sup>47</sup> التي استقدمت اللاجئين من مختلف المخيمات في أوروبا وخصوصاً في ألمانيا وكانت تُطبّق عليهم الأحكام والشروط العامة لهجرة العمل.

إلا أنه وفي مرحلة ثانية، غداة اعتماد معاهدة جنيف، رغبت الحكومة الفرنسية في إدارة شؤون استقبال هؤلاء اللاجئين بشكل مستقل عن المنظمات التي كانت تدير هذه الشؤون، فأصدرت مذكرات خاصة باللاجئين تخضعهم فيها لشروط قانونية مشابهة لتلك المتعلقة بالأجانب عموماً<sup>48</sup>.

ومنذ عام 1970 أصبح اللاجئون يخضعون لقواعد القانون العام التي ترعى العاملين الأجانب مما يفسّر تشريع حقهم بإنشاء الجمعيات<sup>49</sup>.

فالقيد الوحيد إذاً في ما خص إنشاء الأجانب الجمعيات في فرنسا، هو أن يكون وضعهم قانونياً وهذا ما عبّر عنه القانون رقم 81-909<sup>50</sup> التزاماً بمعاهدة جنيف لعام 1951.

أما في دول أخرى مميّزة في تجربتها مع اللاجئين **كالكاميرون** مثلاً، فقد عمل المشترع على تحسين أوضاع اللاجئين الذين تعدى عددهم المئة ألف لاجئ وذلك باقتباسه عن القانون الفرنسي والمعاهدات الدولية المتعلقة

<sup>45</sup> Article 11 du Code civil: " L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traits de la nation à laquelle cet étranger appartiendra".

<sup>46</sup> Cass. Civ., 27 juillet 1948. D. 1948. 535.

<sup>47</sup> L'Organisation internationale pour les réfugiés. OIR.

<sup>48</sup> V. notamment. circulaire MO 70/54 du ministère du travail du 9 décembre 1954.

<sup>49</sup> Circulaire du 26 septembre 1991 du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

<sup>50</sup> Loi n.81-909 du 9 octobre 1981 qui a porté modification de la loi du 1er juillet 1901 relative aux contrats d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit et en fait par des étrangers.

بحقوق اللاجئين وإغنائها كمعاهدة جنيف لعام 1951 والمعاهدة الخاصة باللاجئين في إفريقيا<sup>51</sup> ، فوضَع عام 2005 القانون رقم 2005/006<sup>52</sup> ، حيث أقرَّ في المادة 9 منه حقوق اللاجئين ومنها حقهم في تأسيس الجمعيات. إلا أن الجمعيات الأجنبية في الكاميرون وإن كانت ممكنة، فهي خاضعة لموافقة الإدارة المسبقة، كي لا تشكل الجمعية المراد تأسيسها أي خطر أو اضطراب للنظام والأمن العام.

ففي ما عدا هذه القيود يحق تماماً للاجئ في الكاميرون أن ينشئ جمعيات دون تقيده عن المواطنين.

وأخيراً في سوريا، حيث يبرز منحى تساهلي، يحق للفلسطينيين من ضمن الحقوق التي يتمتعون بها إنشاء الجمعيات السياسية الخاصة بهم<sup>53</sup> .

---

<sup>51</sup> Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Addis-Abeba. 1969. article 15. loi n.90/053 du 19 décembre 1990 portant sur les libertés d'association au Cameroun.

<sup>52</sup> Loi n. 2005/006 du 27 juillet 2005.

<sup>53</sup> Conseil de l'Europe. Assemblée parlementaire: "La situation des réfugiés palestiniens". Doc. 9808. 15 mai 2003. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9808.htm>

### 1. روحية التوصيات:

إن حقوق الإنسان لاسيما المدنية والاجتماعية منها، هي، بالمفهوم الحقوقي substantive/substantial وليس الإجرائي procedural، حقوق لصيقة بالإنسان لكونه إنساناً وليس بوصفه مواطناً أو لاجئاً.

يخالف تقييد حق الفلسطينيين في إنشاء جمعياتهم الخاصة، بذريعة منع التوطن، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما يخالف المواثيق والمعاهدات الدولية والإقليمية التي أبرمها لبنان والتزمها لاسيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبروتوكول الدار البيضاء لعام 1965<sup>54</sup> الذي ينص على ضرورة معاملة الفلسطينيين في الدول العربية التي يقيمون فيها معاملة سوية مع احتفاظهم بالجنسية الفلسطينية. هذا فضلاً عن مخالفته معاهدة جنيف لعام 1951، حتى أمكن القول أن موضوع التوصيات في خلاصة الدراسة الحاضرة أضحى يتجاوز حقهم البديهي في إنشاء الجمعيات - أما وقد أصبحت هذه الجمعيات أمراً واقعاً- إلى واجب الدولة في تسجيل هذه الجمعيات القائمة وتسوية أوضاعها ما لم تكن مخالفة للنظام العام والآداب العامة ومقتضيات مكافحة الإرهاب والجريمة، وذلك إنطلاقاً من مصلحة الدولة اللبنانية إن لم يكن من منطلق حقوقي وإنساني.

لطالما استخدم بعض السياسيين شعار «منع توطن» الفلسطينيين في لبنان لحرمانهم من هذه الحقوق الأساسية - ومنها الحق في تأسيس جمعياتهم - حتى أتضح من وراء هذا الشعار في أحيان عديدة كلام حق يراد به التوظيف السياسي أكثر منه مصلحة لبنان.

إن الحالة اللاإنسانية والمنافية للكرامة البشرية التي يعيش في ظلها اللاجئون الفلسطينيون، فضلاً عن مصلحة لبنان العليا، تدفعنا إلى اقتراح حلول قانونية، تركز على الحس الإنساني من جهة، ومن شأنها أن تحظى بمقبولية سياسية للجهات اللبنانية الرسمية المعنية، من جهة أخرى. ذلك أن من شأن توفير الحقوق المدنية والاجتماعية للفلسطينيين وفق شروط معينة، بما لا يؤدي إلى التوطن، أن يقي لبنان مخاطر أمنية وإشكالات تنتج عن تقييد هذه الحقوق والحريات ليس أقلها تشجيع قيام جمعيات سرية.

### 2. القياس على مبادرات رسمية سابقة :

سبق للدولة اللبنانية أن اتخذت في الآونة الأخيرة مبادرات آيلة إلى تحسين الأوضاع والحقوق المدنية للفلسطينيين في لبنان، لعل أبرزها صدور القانون القاضي بتعديل المادة 59 من قانون العمل اللبناني بحيث يستثنى حصراً

<sup>54</sup> وقع لبنان عليه بتاريخ 8/3/1966 وتحفظ على المواد الثلاث الأولى فيه مع الإشارة أنّ هذه المواد لا علاقة لها بالجمعيات.

الأجراء الفلسطينيين اللاجئون المسجلون وفقاً للأصول في سجلات وزارة الداخلية والبلديات - مديرية الشؤون السياسية واللاجئين - من شرط المعاملة بالمثل ورسم إجازة العمل الصادرة عن وزارة العمل<sup>55</sup>.

وقد جاء نص المادة الأولى من القانون المذكور على الشكل التالي: «يتمتع الأجراء الأجانب عند صرفهم من الخدمة بالحقوق التي يتمتع بها العمال اللبنانيون شرط المعاملة بالمثل ويترب عليهم الحصول من وزارة العمل على إجازة عمل. يستثنى حصراً الأجراء الفلسطينيين اللاجئون المسجلون وفقاً للأصول في سجلات وزارة الداخلية والبلديات - مديرية الشؤون السياسية واللاجئين - من شروط المعاملة بالمثل ورسم إجازة العمل الصادرة عن وزارة العمل.»

وتطبيقاً لهذا النص ولتسهيل استحصال الأجانب على إجازة عمل متى كانوا متأهلين من لبنانيات أو مولودين منهن أو كان أبائهم قد حصلوا على الجنسية اللبنانية ولم يتموا الثامنة عشرة من عمرهم، أصدر وزير العمل شربل نحاس في أيلول 2011، قبل مغادرته الوزارة، القرار رقم 122/1 المتعلق بتنظيم آلية منح إجازة العمل للأجراء الفلسطينيين في لبنان وتحديد المستندات المطلوبة للحصول عليها<sup>56</sup>.

جاء في الأسباب الموجبة لهذا القرار: «إن هؤلاء الأشخاص يعيشون ظروفاً اجتماعية تتسم بعدم الاستقرار النفسي والاجتماعي والمادي، نتيجة تحملهم عبء رسوم إجازات العمل وشروطاً أخرى، الأمر الذي يفرض عليهم إما العمل خلافاً للقانون أو مغادرة البلاد وترك أسرهم. واحتراماً لحقوق الإنسان، ولاسيما حقوق المرأة، ولأن هؤلاء يرتبطون عضواً وأسريراً بنصف المجتمع اللبناني، من واجب الدولة الاهتمام بشؤونهم ورعايتهم». وقد أشار الوزير نحاس إلى أن القرار هو «إجراء مكمل لنظام الإقامة الذي اعتمده الأمن العام، ومنح من خلاله إقامات مجاملة لفترة ثلاث سنوات بشروط ميسرة...»<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> القانون رقم 129 تاريخ 24/8/2010، جريدة رسمية رقم 41 تاريخ 2/9/2010.

<sup>56</sup> ورد في متن القرار:

«المادة الأولى: يقصد بعبارة الفلسطيني في كل مرة ترد في هذا القرار، الأجير الفلسطيني المسجل، بشكل رسمي في سجلات وزارة الداخلية والبلديات - مديرية الشؤون السياسية واللاجئين.

المادة الثانية: تتولى دائرة مراقبة عمل الأجانب، والدوائر الإقليمية، كلٌّ في نطاق عمله، منح إجازات العمل للفلسطينيين وفقاً لمندرجات هذا القرار.

المادة الثالثة: المستندات الواجب تقديمها مع طلب إجازة العمل: إستدعاء موقع من صاحب العلاقة، يذكر فيه الإسم ومحل الإقامة، ورقم الهاتف، صورة عن بطاقة لاجئ صادرة عن وزارة الداخلية والبلديات - مديرية الشؤون السياسية واللاجئين، إفادة عمل أو إفادة وعد بالإستخدام وصورتان شمسيتان.

المادة الرابعة: على الأجير الفلسطيني في حال تغيير مكان العمل أن يبلغ الدائرة المختصة بذلك، وعليه تقديم إفادة عمل جديدة خلال مدة شهر من بدء عمله الجديد.

المادة الخامسة: تمنح إجازة عمل الفلسطيني لمدة ثلاث سنوات ويتم تجديدها وفقاً للآلية ذاتها.

المادة السادسة: يدوّن على إجازة عمل الفلسطيني المعلومات التالية، حصراً: الإسم، محل الإقامة، ومدة صلاحيتها.

المادة السادسة: يستثنى الفلسطيني من القرارات الخاصة بالمهن المحصورة باللبنانيين، وتطبق عليهم القوانين والأنظمة الخاصة بكل مهنة.

المادة السابعة: تلغى النصوص المخالفة لمضمون هذا القرار ويعمل به ابتداءً من تاريخ صدوره.

المادة الثامنة: ينشر ويبلغ حيث تدعو الحاجة.»

<sup>57</sup> Al Khiyam. 28/9/2011: [http://www.khiyam.com/tammouz/tam\\_articles\\_details.php?articleID=12368](http://www.khiyam.com/tammouz/tam_articles_details.php?articleID=12368)

إن قرار وزير العمل الأسبق، وبصرف النظر عن الموقف منه وتوقيته وآليته<sup>58</sup> والانتقادات التي أعقبت صدورهِ ورجوع الوزير الجديد عنه، ليس يتيماً أو شاذاً عن السياسات الوزارية الجديدة القاضية بتسهيل معيشة اللاجئين الفلسطينيين. فقد سبق للوزير الأسبق للعمل بطرس حرب، الذي ينتمي إلى فريق سياسي آخر، أن أرسل مشروع مرسوم يتناول الموضوع عينه إلى مجلس شورى الدولة<sup>59</sup> بما يؤشّر إلى حصول توافق سياسي ضمني أو علني، على تسهيل إقامة اللاجئين الفلسطينيين في لبنان. وغني عن الذكر أن الحق في تأسيس الجمعيات الفلسطينية يشكّل وجهاً من وجوه هذه الإقامة<sup>60</sup>.

## وعليه، قياساً على التجارب المذكورة أعلاه، وليس اقتداءً بها بالضرورة، ومع إقرارنا بأوجه الاختلاف الموضوعي بين تسهيل إقامة الفلسطينيين وعملهم من جهة، وبين تسهيل تأسيس جمعياتهم من جهة أخرى،

فإن المبادرة إلى تسهيل تسجيل الجمعيات لدى السلطات اللبنانية، وإلى جانب مضمونها الحقوقي والانساني، هي خطوة إضافية في إطار السياسات الحكومية المنفتحة، دون أن يعني ذلك بقاء مثل هذه المبادرة العتيدة إن حصلت بمنأى عن الإنتقادات<sup>61</sup>. يقابل ذلك بطبيعة الحال، ردودٌ موضوعية مرحّبة<sup>62</sup>.

58 انتقد البعض قرار وزير العمل المستقيل على اعتبار أنه يتجاوز الآلية الدستورية والقانونية فضلاً عن أنه جاء مباشرة قبل استقالة الوزير ممّا دفع بالوزير الجديد سليم جريصاتي إلى إلغاءه.

59 أعاده إليه إنطلاقاً من قاعدة أن حكومة تصريف الأعمال لا تستطيع ذلك بل حكومة عاملة.

60 "حق العمل للفلسطينيين: تعامل رسمي غير عادل"، النهار، 13/5/2012.

من الجدير ذكره أن قرار الوزير نحاس لا يذكر كلمة لاجئ بل يتحدث عن الفلسطينيين بطريقة اعتبرت كأنها تسقط عنهم صفة اللاجئين لإعطائهم مزيداً من التسهيلات.

61 وقياساً على ذلك، بموضوع عمالة الفلسطينيين، رأى رئيس حزب الكتائب الرئيس أمين الجميل أنّ ما أقرّ في مجلس النواب حصل من دون ضوابط تمنع التوطن، مبدياً قلقه "من الإنطلاق بهذه الطريقة المتسارعة والمتجاوزة لمبدأ التوافق الوطني وعدم الأخذ في الاعتبار الناحية الميثاقية، وهذه الأمور تتراقق مع أصوات كثيرة سمعناها من مجموعة نواب وغير نواب تقول: حققنا خطوة أولى "والخير لقدام" نحن مستمرون بقضية تملك الفلسطينيين وإعطائهم مزيداً من الحقوق"، معلناً التمسك بسقف بكركي "وكل خروج عنه خطر على مستقبل البلد ووحدهته". وذكر بتجربة إتفاق القاهرة عام 1969 "التي دفع لبنان غالباً ثمنها، وقد تم إلغاؤها في عهد توليه رئاسة الجمهورية لكونها تمس بسيادة البلد". وأكد "أن ما حصل لا يخدم مصلحة البلد، لأن ثمة مسعى وجهوداً ومبادرات على صعيد الدول لتكريس توطین الفلسطينيين حيث هم، فتخشى أن تصب أي خطوة في خدمة إسرائيل بالتعاون مع مجموعة من المؤسسات الدولية التي تدرك أن حق العودة غير مضمون، إضافةً إلى مساع لتكريس التوطن في شكل عام". داعياً إلى "وقفه مسؤولة في موضوع بهم كل اللبنانيين. ورأى أن ثمة نقطة إستفهام عن توقيت طرح هذا الملف وفي هذا الشكل"، مشيراً إلى أنه "كان يمكن هذه القضايا أن تنتظر".

وعن إصرار النائب وليد جنبلاط على هذا الموضوع وعلى التملك خصوصاً، قال: "لا أعرف إذا كان وليد بك لوحده يتكلم بهذا الإتجاه، وعلى كل موقفنا واضح وسقفنا سقّف بيان بكركي، وأتمنى أن يعي الجميع مخاطر ما يحصل. القضية ليست فقط بالأساس، وإنما الشكل هو جزء من الأساس، فالطريقة التي نعالج بها الأمور بهذا التسرع تخيفنا، ويمكن أن تطرح مستقبلاً مواضيع أخرى في مجلس النواب وتصدّق في الطريقة نفسها".

وعن إعلان "الجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين" إن ما أقر لا يكفي، قال: "نقبل الملاحظة من أي كان شرط ان يشعر بمسؤولياته تجاه البلد الذي يستضيفه ويجب أن يفهم الجميع أن على الفلسطينيين واجبات تجاه هذا البلد وأن يرحموا من هذه التصرفات إن في ما يتعلق بالسلاح أو مصادرة الممتلكات أو السيادة". وأضاف: "إضطر النواب إلى الإجتماع خارج القاعة العامة من أجل موضوعين لا صفة مستعجلة لهما. لا أعتقد أن النفط سيهرب من أمامنا ولا القضية الفلسطينية هي بصفة الإستعجال. هذه نقطة إستفهام وتزيد قلقنا. لا أريد الإسترسال أكثر ففي فمي ماء. والمكتوب يقرأ من عنوانه. كنا متفاهمين على ورقة معينة وتمّ التصرف بهذه الورقة ونحن إعترضنا على هذا". (النهار، 19/8/2010، ص.4).



### 3. التوصيات:

يجدر تكريس حق الفلسطينيين بإنشاء جمعياتهم الخاصة ضمن إطار قانوني واضح كي تقع أعمالها ونشاطاتها تحت مراقبة الدولة اللبنانية وليس خارج سلطتها. يتم ذلك عملياً من خلال:

- **تكريس إخضاع إنشاء الجمعيات الفلسطينية للقرار 369 ل.ر.** كما هو الحال بالنسبة للجمعيات الأجنبية، دون عوائق إلا ما يتصل بضرورات الأمن العام ومكافحة الجريمة والإرهاب وتمويله.

- منح الترخيص للجمعية الفلسطينية مع إمكان «إخضاعه لبعض الشروط» الإضافية التي تحددها الإدارة أي وزارة الداخلية والبلديات عملاً بنص المادة 2 من القرار المذكور وتالياً إمكان التعاون في ذلك مع لجنة الحوار اللبناني الفلسطيني.

- درس إمكان **تسوية أوضاع الجمعيات الفلسطينية** القائمة عبر فتح المجال أمامها للتسجيل وتشكيل لجنة رسمية خاصة بذلك في ما بين وزارة الداخلية والبلديات ولجنة الحوار اللبناني الفلسطيني. ولذلك يمكن التمييز في الشروط الإضافية المذكورة، بين جمعيات قائمة تعطى مهلة لتصحيح أوضاعها وجمعيات جديدة قيد التأسيس دون جعل تأسيس هذه الأخيرة مهمة مستحيلة.

- اعتبار أن الجمعيات الفلسطينية **خاضعة للقانون 1909 المتعلق بتأسيس الجمعيات اللبنانية في كل ما يتجاوز أحكام القرار 369 ل.ر.** وما لا يتناقض معه.

62 وقياساً على ذلك، بالمعنى الإيجابي: "إقرار حقوق اللاجئين يحمل الكثير من الايجابيات والسلبيات، والمسألة برمتها كان يمكن أن تكون مدخلاً إلى تكريس التوافق أو الإجماع اللبناني على تأييد الحقوق الإجتماعية والإقتصادية للاجئين الفلسطينيين، تماماً كما ورد في البيان الوزاري، خصوصاً إن إقرار الحقوق على النحو الذي حصل بدا وكأنه إنتصار لفريق سياسي على فريق آخر رغم الإختلاط في المواقف بين مختلف الكتل والأحزاب إذ إنحازت "القوات اللبنانية" إلى جانب مؤيدي الإقتراحات والتي في حين كان المطلوب توضيح الأمور بأن اللاجئين الفلسطينيين لن يستفيدوا من تعويضات صناديق المرض والأمومة والتعويضات العائلية، وإن الأمر يقتصر على تعويض نهاية الخدمة. وأضاف أن لبنان جمع من خلال إقرار هذه البنود بين قوانينه والمعاهدات والإتفاقات الدولية التي تحمي اللاجئين الفلسطينيين وحق العمال من بينهم، وهو بذلك قدم شكلاً من أشكال الإلتزام بأحكام معاهدات حقوق الإنسان. كما شكل إقرار القوانين، في رأي المصدر، فرصة للبنان لتجاوز التراكم التاريخي السلبي في العلاقات اللبنانية - الفلسطينية وقدمت الدولة اللبنانية فرصة لتحسين صورة لبنان الدولية. ويقود ذلك إلى أن ما تحقق في مجلس النواب ليس إلا تعديلاً جزئياً يدخل في منطوق رد الفعل، في حين أن المطلوب إطار قانوني متكامل لمعالجة الملف الفلسطيني من خلال ثلاث نقاط أساسية:

حقوق إقتصادية وإجتماعية مؤقتة للاجئين الفلسطينيين.

بسط سيادة الدولة على كامل أراضيه وحل مشكلة السلاح الفلسطيني خارج المخيمات وداخلها.

إطلاق حملة دبلوماسية لدعم حق العودة ومتابعة هذا الأمر مع الهيئات الدولية بصورة متواصلة إنطلاقاً من موقع لبنان في مجلس الأمن والإجماع العربي " (النهار، المرجع عينه، تحقيق بيار عطاالله).

- التشاور مع **السلطة الفلسطينية** لتسهيل تأسيس الجمعيات اللبنانية في الأراضي الواقعة تحت سلطتها.

- **درس** إمكان إصدار تنظيم قانوني خاص باللجان الشعبية «لأن عمل اللجان الشعبية أوسع من عمل الجمعيات».

- **درس** إمكان السماح بتسجيل الأندية الرياضية الفلسطينية كأندية فلسطينية حفاظاً على هويتها الفلسطينية وعدم عزلها لاسيما وأن عدد الشباب المنتمين لهذه الأندية ليس بقليل وأن معظم هذه الأندية هي نتاج مبادرات فردية وغير حزبية. كذلك السماح لهذه الأندية بإنشاء ملاعب لها و/أو السماح لها باللعب في الملاعب البلدية الممنوعة من استخدامها كونها مصنفة حالياً «أندية غير شرعية».

- تحفيز وتعزيز وتفعيل **التنسيق والتواصل** بين الجمعيات القائمة بدفع وتشجيع من السلطات اللبنانية المختلفة كي تتمكن من تقديم خدماتها في مختلف المخيمات واللاجئين خارج المخيمات، ووضع استراتيجية واضحة للبرامج والنشاطات التي تقوم بها هذه الجمعيات وتحديد أولوياتها بالنسبة لحاجات اللاجئين الأساسية عبر اعتماد التخصصية لمنع التضارب بين أنشطتها، والسعي لتوفير موارد ثابتة لهذه الجمعيات كي تستطيع تنفيذ برامجها بالكامل.

\*\*\*

لا تجدي مثل هذه الخطوات نفعاً دون **إطلاق حملة توعية إعلامية مدروسة**، تتوجّه على السواء للمجتمع اللبناني والجمعيات الفلسطينية والناشطين المدنيين، من شأنها التوضيح بأن تسجيل هذه الجمعيات:

1. لا يرمي إلى هيمنة السلطة اللبنانية عليها، بل على العكس فهو يرمي إلى محضها الشرعية القانونية كي تكون فاعلة وناشطة داخل المخيمات وخارجها.

2. لا يؤدي إلى التوطين بل يكرّس سلطة الدولة اللبنانية خصوصاً مع السماح بتسجيل الجمعيات حتى منها تلك العاملة داخل المخيمات الفلسطينية.

من خلال تنظيم عمل هذه الجمعيات ضمن إطار قانوني، يمكنها أن تتمتع بحماية الدولة لممارسة حرياتها ونشاطاتها تحت سلطة القانون. ومن شأن قوننة تأسيس الجمعيات الفلسطينية أن يظهرها إلى العلن بشكل شرعي وأن يوفر لها الدعم المادي من مختلف الجهات المحلية اللبنانية كما الدولية كما وإشراكها في برامج تعاون مع جمعيات أخرى بما من شأنها تطوير أدائها وعملها.

## ملحق رقم 1

قانون صادر في 29 رجب سنة 1327 و3 أغسطس - 1325 (1909م)

### (قانون الجمعيات)

#### الفصل الأول

**المادة - 1** الجمعية هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح.

**المادة - 2** إن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها.

**المادة - 3** معدلة وفقاً للقانون تاريخ 26/5/1928.

لا يجوز تأليف جمعيات مستندة على أساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية أو على قصد الإخلال براحة المملكة وبكمال ملكية الدولة أو تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة ويرفض إعطاء العلم وخبر بها وتحلّ بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء.

**المادة - 4** من الممنوع تأليف جمعيات سياسية أساسها أو عنوانها القومية والجنسية.

**المادة - 5** إن عضو الجمعية يشترط فيه أن لا يكون سنه دون العشرين وأن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو محروماً من الحقوق المدنية.

**المادة - 6** يمنع منعاً قطعياً تأليف الجمعيات السرية فبئناً عليه يجب حالاً عند تأليف الجمعية أن يعطي مؤسسوها إلى نظارة الداخلية إذا كان مركزها في دار السعادة، وإلى أكبر مأموري الملكية في المحل إذا كان مركزها في الخارج، بياناً مضمياً ومختوماً منهم يحتوي على عنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز إدارتها وأسماء المكلفين بأمور الإدارة وصفاتهم ومقامهم ويعطي لهم مقابلة لذلك علم وخبر ويربط بهذا البيان نسختان من نظام الجمعية الأساسي مصادق عليهما بخاتم الجمعية الرسمي وبعد أخذ العلم والخبر تعلن الكيفية من قبل المؤسسين. ويتحتم على الجمعيات ان تعلم الحكومة في الحال بما يقع من التعديل والتبديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها. وهذا التعديل والتبديل إنما ينفذ حكمه على شخص ثالث من يوم إعلام الحكومة به. وينبغي أن يرقم في دفتر مخصوص وأي وقت طلبته الحكومة العدلية أو الحكومة الملكية ينبغي إبرازه لها.

**المادة -7** يشترط أن يوجد في مركز كل جمعية هيئة إدارية تؤلف من شخصين على الأقل وإن كان لها شعب فيكون أيضاً لكل شعبة هيئة إدارية مربوطة بالهيئة المركزية ويشترط على هذه الهيئات أولاً أن تمسك ثلاثة دفاتر تسطر في الأول منها هوية أعضاء الجمعية وتاريخ دخولهم وفي الثاني مقررات الهيئة الإدارية ومخبراتها وتبليغاتها وفي الثالث ما يعود للجمعية من الواردات ومفردات المصارفات ونوعها ومقدارها وأن تبرز هذه الدفاتر إلى الحكومة العدلية والملكية في أي وقت طلبتها.

**المادة -8** كل جمعية أعطت بياناً وفقاً للمادة 6 يمكنها أن تتقدم إلى المحاكم بالواسطة بصفة مدع أو مدعى عليه على ما سيأتي في المادة 9 وأن تدير وتتصرف في ما عدا الإعانات التي تقع من قبل الدولة لدى الإيجاب أولاً: بالحصص النقدية التي تعطى من الأعضاء بشرط أن لا تتجاوز الحصة أربعة وعشرين ذهباً في السنة، ثانياً: بالمحل المخصص لإدارة الجمعية واجتماع أعضائها، ثالثاً: بالأموال غير المنقولة اللازمة لإجراء الغرض المقصود وذلك وفقاً لنظامها الخاص. ويمتتع على الجمعيات أن تتصرف في ما سوى ذلك من الأموال غير المنقولة.

**المادة -9** إن المراجعات والمطالبات التي ترفع باسم الجمعيات لأجل المصالح العائدة للجمعية إلى المأمورين والمحاكم والمجالس الرسمية لا يمكن أن تجري إلا بواسطة استدعاء ذي تمغة يمضيه ويختمه المدير أو الكاتب العمومي بإمضائه وختمه الذاتي وهوية مثل هؤلاء الأشخاص العاملين باسم الجمعية يصرح بها في نظام الجمعية الأساسي.

**المادة -10** يمكن لعضو الجمعية أن ينفصل عنها أي وقت أراد ولو شرط في نظامها الأساسي عكس ذلك ولكن بعد أن يؤدي الحصة النقدية العائدة إلى السنة الحالية وقد حل أجلها.

**المادة -11** كل نوع من الأسلحة النارية والجارحة يمتنع على الجمعيات إدخاله وحفظه في أماكن اجتماعها غير أنه يمكن أن يوجد بمعرفة الضابطة في المنتديات التي تخصص لتعلم الصيد ولعب السيف ما تحتاجه من الأسلحة وبقدر احتياجها.

**المادة -12** معدلة وفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم 41 تاريخ 28/9/1932:

إن الجمعيات التي لا تعلن أمرها وتتبع الحكومة بإعطائها البيان وفقاً للمادتين 2 و6 فكما أنه بعد منعها من قبل الحكومة يجازى مؤسسوها وهيئة إدارتها وصاحب محل اجتماعها أو مستأجره بالجزاء النقدي من خمسة ذهبات إلى خمسة وعشرين ذهباً فكذا إذا كانت هذه الجمعية قد تألفت لغرض من الأغراض المضرة والمنوعة المبينة في المادة 3 أو في القانون الجزاء يحكم أيضاً على حدة بالجزاء المعين في القانون المذكور.

كل من يشترك على أي وجه كان في جمعية أو لجنة أو هيئة ترمي مباشرة أو بالواسطة إلى عرقلة سير المصالح العامة يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة نقدية من 25 إلى 200 ليرة لبنانية سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين.

**المادة -13** من خالف أحكام المواد 4 و5 و7 و9 وما لا تعلق له بالإخبار والإعلان من أحكام المادة 6 يجازى بالجزاء النقدي من ذهبين إلى عشرة ذهبات وعند التكرار يعاقب بضعفي هذا القدر. ومن أبقى خلافاً لهذا القانون جمعية منعت بمقتضى المادة 12 أو جدد تأسيسها وإدارتها يعاقب بالجزاء النقدي من عشرة ذهبات إلى 50 ذهباً وبالحبس من شهرين إلى سنة ويعاقب بهذا الجزاء من جعل محلاً له مجتمعاً لأعضاء جمعية ممنوعة.

**المادة -14** إن الأموال العائدة لجمعية منعتها الحكومة أو فسخت برضاء أعضائها واختيارهم أو بحكم نظامها الداخلي إذا وجد بشأنها نص في نظام تلك الجمعية الأساسي عمل به وإلا عمل بموجب القرار الذي يعطى من هيئة الجمعية العمومية. إن الجمعية التي منعت إذا كانت من الجمعيات المؤسسة لغرض من الأغراض المضرة والممنوعة السابق ذكرها في المادة 3 تأخذ الحكومة أموالها وتضبطها.

**المادة -15** إن المنتديات (كلوب) أيضاً هي من قبيل الجمعيات المحكي عنها في هذا الفصل.

**المادة -16** إن الجمعيات الموجودة الآن يتحتم عليها في مدة شهرين إعتباراً من تاريخ نشر هذا القانون أن تعطي البيان وتوفي شرط الإعلان وفقاً للمادتين 2 و6 وأن توفق العمل على أحكام سائر المواد.

## الفصل الثاني

**المادة -17** إن عدّ الجمعية خادمة للمنافع العامة يتوقف على مصادقة الدولة بقرار من شورى الدولة ويمكن مثل هذه الجمعية أن تجري جميع المعاملات الحقوقية غير الممنوعة بنظامها الأساسي. والأسهم والتحويلات التي تملكها الجمعية ينبغي في كل حال أن يرقم ويحول باسمها ما كان منها عائداً لحامله. أمّا الأموال الموهوب أو الموصى به مالاً غير منقول ولم يكن إلاّ برخصة مخصوصة من الحكومة. وإذا كان الموهوب أو الموصى به مالاً غير منقول ولم يكن إليه حاجة للقيام بوظيفة الجمعية فيباع ويصرح في القرار الذي يعطى بقبوله بالمدة التي يجب أن يباع فيها. أمّا بدل المال الذي يباع فيسلم إلى صندوق الجمعية.

**المادة -18** للضابطة أن تفتش الجمعيات والمنتديات فعليها من ثم أن تفتح مجال اجتماعها في كل وقت لمأموري الضابطة ولكن حتى يثبت مأمورو الضابطة لدى الحاجة أنّ دخولهم محل الاجتماع كان مستنداً إلى لزوم حقيقي يلزمهم إبراز ورقة رسمية تتضمن الأمر أو الإجازة بدخول ذلك المحل تعطى لهم في دار السعادة من ناظر الضابطة وفي الولايات من أكبر مأموري الملكية المحليين أو من وكيله.

**المادة -19** إن نظارتي الداخلية والعدلية مأمورتان بإجراء هذا القانون.

في 29 رجب سنة 1327

الموافق 3 أغسطس 1325

## ملحق رقم 2

### قانون صادر بقرار: قرار رقم 369/ل.ر. 21 كانون الأول سنة 1939 (الجمعيات الأجنبية)

إن المفوض السامي للجمهورية الفرنسية،  
قرر ما يأتي:

**المادة -1** لا يجوز أن تنشأ أية جمعية أجنبية ولا أن تقوم بعملها في لبنان أو سوريا ما لم تحصل على ترخيص مسبق من مندوب المفوض السامي.

لا يجوز أن يكون لها مؤسسات في لبنان أو سوريا إلا بمقتضى ترخيص خاص لكل مؤسسة من هذه المؤسسات.

**المادة -2** يجوز أن يمنح الترخيص بصورة مؤقتة أو أن يكون خاضعاً لتجديد دوري. ويجوز إخضاعه لبعض الشروط.

يجوز سحب الترخيص في أي وقت كان بأمر إداري من المفوض السامي أو من مندوبه.

**المادة -3** على الجمعيات الأجنبية الموجودة عند نشر هذا القرار أن تطلب في خلال شهر ابتداءً من تاريخ هذا النشر، لها ولكل مؤسسة من مؤسساتها، الترخيص المفروض في المادة 1.

**المادة -4** تعتبر جمعيات أجنبية مهما كان الشكل الذي قد تختفي تحته عند الإقتضاء الجماعات التي لها ميزات الجمعيات ومركزها الأساسي في الخارج.

تعتبر أيضاً جمعيات أجنبية الجمعيات التي لها ميزات الجمعيات ومركزها في لبنان أو سوريا وهي تنتمي لجمعيات أو جماعات أجنبية أو يديرها بالفعل أجنب أو يكون لها إمّا أعضاء إدارة أجنب أو يكون ربع أعضائها على الأقل من الأجنب.

تعتبر في ما يتعلق بتطبيق هذا القرار شبيهة بالجمعيات الأجنبية الجمعيات التي ترمي وإن تكن لبنانية أو سورية إلى غاية سياسية تتجاوز النطاق السوري أو اللبناني وتكون مرتبطة في عملها بعناصر أجنبية.

**المادة -5** تأميناً لتطبيق المادة السابقة يحق في كل وقت لمندوبي المفوض السامي أن يطلبوا من مديري كل جماعة

أو كل مؤسسة في سوريا أو لبنان أن يقدموا لهم كتابةً في خلال شهر جميع المعلومات الكافية لتعيين المركز الأساسي الذي تنتمي إليه هذه الجماعات أو المؤسسات وغايتها الحقيقية وجنسية أعضاء إدارتها ومديرها الفعليين.

**المادة -6** يشترط لقبول طلبات الترخيص أن يذكر فيها إسم الجمعية أو المؤسسة وغايتها ومحل عملها واسم ومهنة ومحل إقامة وجنسية أعضائها والأشخاص الذين هم مكلفون بأية صفة كانت القيام بإدارة الجمعية أو المؤسسة ومواردها المالية.

يجب أن تكون هذه الطلبات مرفقة بنسختين من قانون الجمعية الأساسي ونظامها الداخلي.

**المادة -7** كل تحويل في القانون الأساسي أو النظام الداخلي يجب أن يرخّص به مسبقاً مندوب المفوض السامي. وكل تغيير محل إقامة وكل تحويل في تشكيل مكتب الجمعية يجري على أثر استقالة أو وفاة أو أي سبب آخر يجب أن يبلغ مندوب المفوض السامي في خلال ثمانية أيام.

**المادة -8** في ما خلا الإستثناءات المنصوص عليها في المادة 1 من القرار عدد 215 ل.ر. الصادر في 14 أيلول سنة 1935 يجب على الأجانب المقيمين في لبنان وسوريا الداخلين في الجمعية أن يكونوا حاصلين على بطاقة الهوية التي تعطى للأجانب.

**المادة -9** يجب على الجمعيات الأجنبية التي رُفض الترخيص لها أو سُحب منها أن توقف حالاً أعمالها وأن تبشر في تصفية أموالها في مهلة شهر ابتداءً من تاريخ تبليغها قرار رفض الترخيص أو سحبه.

**المادة -10** تلغى بحكم القانون الجمعيات الأجنبية مهما كان الشكل الذي قد تختمت تحته عند الاقتضاء إذا لم تطلب الترخيص ضمن الشروط المعينة أعلاه. يثبت هذا الإلغاء بأمر إداري من مندوب المفوض السامي.

**المادة -11** تجري في المحكمة تصفية أموال الجمعيات الأجنبية التي يثبت إلغاؤها بالأمر الإداري المنصوص عليه في المادة السابقة.

ويكون الأمر كذلك في تصفية أموال الجمعيات الأجنبية التي رفض الترخيص لها أو سحب منها إذا لم تتجز هذه التصفية في المهلة المعينة في المادة 9.

**المادة -12** تقوم السلطة القضائية ببيع أموال الجماعات المعتبرة ملغاة بموجب المادة 10 ويدفع حاصل البيع للجمعيات الخيرية المعيّنة من قبل السلطة التي قررت إلغاء تلك الجمعيات.

أما في الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 11 وكذلك في حالة حل الجمعية بناءً على رغبتها أو بموجب قانونها الأساسي فيتصرف بأموالها وفقاً لهذا القانون وإذا لم يكن فيه نص بهذا الشأن فيتصرف بها وفقاً لقرار الإجتماع العام لأعضاء هذه الجمعية على أنه لا يجوز بمقتضى هذا القانون أو قرار الإجتماع العام أن يتصرف بأموال الجمعية المنحلة إلا لغايات خيرية.

**المادة -13** يعاقب بالسجن من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبجزاء نقدي من خمس إلى ثلاثماية ليرة لبنانية أو سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط:

- كل شخص يدير بأية صفة كانت أو يتابع إدارة جمعيات أجنبية أو مؤسسات غير حاصلة على ترخيص.
  - وكل شخص لا يمثل للأمر المرسل له تطبيقاً للمادة 5 أو يقدم تصريحات كاذبة.
- ويعاقب بالسجن من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبجزاء نقدي من ليرتين إلى مائة ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط:

كل شخص وإن لم يتم بإدارة الجمعيات والمؤسسات المنوه عنها أعلاه غير أنه قد اشترك في أعمالها وكل شخص يخالف بأية صورة كانت أحكام هذا القرار.

**المادة -14** تكون المخالفات المنصوص عليها في هذا القرار وجميع المخالفات الأخرى المتعلقة بأعمال الجمعيات الأجنبية من صلاحية المحاكم النازرة في الدعاوى الأجنبية مهما كانت جنسية مرتكبي هذه المخالفات.

**المادة -15** لا يطبق هذا القرار لا على الجمعيات الأجنبية التي تكون غايتها الوحيدة القيام بأعمال الدين ولا على الجمعيات الدينية.

تطبق أحكام قانون 3 آب سنة 1909 (1325) المتعلق بالجمعيات على الجمعيات الأجنبية عندما لا تكون مخالفة لهذا القرار. وكذلك تطبق على جمعيات الشبان الأجنبية المنشأة لممارسة الأعمال الرياضية أحكام القرارين عدد 146 ل.ر. و172 ل.ر. تاريخ 4 تموز و3 آب سنة 1934 غير المخالفة لهذا القرار.

**المادة -16** أمين السر العام في المفوضية العليا مكلف تنفيذ هذا القرار.

**بيروت في 21 كانون الأول سنة 1939**

**المفوض السامي**

**الإمضاء : غ. بيو**