



## تطور التشريعات التعاونية في فلسطين

إعداد: المستشار القانوني جهاد الشروف

### مقدمة :-

ما من شك فيه فإن الظروف السياسية التي مرت بها المنطقة العربية في العشرينات من القرن الماضي بشكل عام والظروف التي مرت فيها فلسطين بشكل خاص من تعاقب لعدة جهات تولت إدارة الأمور العامة للسكان في قطاع غزة والضفة الغربية عكست نفسها على المنظومة التشريعية التعاونية التي كان يتم تفصيلها حسب توجهات ونظرة هذه الجهات لإدارة القطاع التعاوني حيث تشددت هذه الإدارات في النص على الحد قدر الإمكان من تجمع الناس وانخراطهم بأي عمل جماعي قد يصبح مسيئاً مستقبلاً.

بناءً على ما ذكر أعلاه فإن التشريعات التعاونية في فلسطين مرت في عدة مراحل يمكن تقسيمها على

النحو التالي:

### ١ . قانون التعاون زمن الإنتداب البريطاني:

❖ في بدايات الإنتداب البريطاني على فلسطين صدر قانون التعاون رقم (٥٣) لسنة ١٩٢٠ كاول

قانون منظم لعمل الجمعيات التعاونية المسجلة في حينه .

❖ نتيجة لزيادة عدد الجمعيات التعاونية والتي بلغت في العام ١٩٤٦ (٢٤٤) جمعية تم تعديل

القانون المذكور وصدر قانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٣٣ ونظام التعاون لسنة ١٩٣٤.

### ٢ . قانون التعاون إبان الحكم المصري لقطاع غزة:

- بعد نكبة ١٩٤٨ ظل قانون التعاون رقم (٥٠) لسنة ١٩٣٣ ساري المفعول إبان الحكم المصري وقد

أجريت عليه التعديلات الضرورية في حينه وصدرت عدة قرارات في الشأن التعاوني على النحو التالي :

- قرار المجلس التنفيذي الغزي رقم (٩) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء دائرة التعاون كجهة إدارية مشرفة على الجمعيات التعاونية المسجلة في حينه.

- قرار الحاكم العام رقم (٦) لسنة ١٩٦٥ بشأن نظام انتخاب أعضاء مجالس إدارة الجمعيات التعاونية.

- قرار الحاكم العام رقم (١٥) لسنة ١٩٦٦ بشأن تعيين كل أو بعض أعضاء مجالس إدارة الجمعيات التعاونية.

- قرار الحاكم العام رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٥ بإعفاء دخل الجمعيات التعاونية من تعامل غير الأعضاء من ضريبة الدخل.

### ٣. فترة الإحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة:

بلغ عدد الجمعيات المسجلة في قطاع غزة وحده (٦٠) جمعية أهمها الجمعية المركزية للتموين والتي ضمت في عضويتها (٣٢) جمعية استهلاكية حيث عمدت سلطات الإحتلال إلى وضع كافة العراقيل والمعوقات أمام تطور الحركة التعاونية وذلك بإصدار أوامر عسكرية تحد من حرية الجمعيات لعقد إجتماعاتها وممارسة نشاطاتها الأمر الذي أدى إلى وقف تسجيل جمعيات جديدة لمدة تزيد عن عشرة أعوام، إلا أنه بدعم ومساندة بعض الهيئات التنموية الدولية أمكن تنشيط وإحياء بعض التعاونيات ويمكن تلخيص أهم هذه الأوامر العسكرية على النحو التالي:

- الأمر رقم (٦٨٦) لسنة ١٩٨٢ بشأن تعديل قانون الجمعيات العثمانية للحصول على إذن مسبق بالأنشطة المختلفة للجمعيات.
- الأمر رقم (٧٦٦) لسنة ١٩٨٢ بشأن المخصصات المالية وضرورة الحصول على إذن مسبق.
- الأمر رقم (٨٣٢) لسنة ١٩٨٣ بشأن حظر تقديم الجمعيات خدمات للجمهور دون إذن مسبق.
- الأمر رقم (٨٤٣) لسنة ١٩٨٤ بشأن الإشعار عن جدول الأعمال وموعد وساعة إنعقاد إجتماعات الهيئات العمومية للجمعيات.
- الأمر رقم (٨٧٥) لسنة ١٩٨٥ بشأن مراقبة الهيئات العمومية.

### ٤. قانون التعاون في الضفة الغربية بعد العام ١٩٦٧ :

- بقيت الجمعيات التعاونية المسجلة في الضفة الغربية زمن الإنتداب البريطاني تعمل بموجب القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٣٣ إلى أن صدر أول قانون تعاوني إردني يحمل الرقم (٣٩) لسنة ١٩٥٢ ليصبح القانون النافذ والذي بموجبه تم تسجيل جمعيات جديدة.
- في العام ١٩٥٣ صدر نظام تعاوني بموجب القانون رقم (٣٩) بشأن إنشاء دائرة الإنشاء التعاوني في الأردن لرعاية الحركة التعاونية وتسجيل الجمعيات ومراقبتها في الضفتين فضلاً عن إقامة المؤسسات التعاونية اللازمة.
- نتيجة للتطور والتوسع في البنيان الهرمي التعاوني تم تعديل القانون رقم (٣٩) لسنة ١٩٥٣ وصدر القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٥٦ .
- صدر النظام رقم (١) لسنة ١٩٥٧ كلائحة تنفيذية وتفسيرية للقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٥٦.
- في العام ١٩٥٩ صدر نظام جمعيات الإسكان رقم (٥٩/٤٢) ليحل محل نظام جمعيات الإسكان رقم (١) لسنة ١٩٥٨ .
- في العام ١٩٦٣ صدر نظام المعهد التعاوني رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٣ كإطار تنظيمي لإقامة أول مؤسسة تعاونية للتدريب والبحوث والدراسات في المجالات التعاونية فضلاً عن بناء قدرات موظفي دائرة الإنشاء التعاوني وقد أمكن نشاطات المعهد ليقدم برامج تعاونية بمستوى سنتين جامعتين ومنح المدربين درجة الدبلوم في التعاون.

- يشار إلى أن قانون التعاون رقم (١٧) لسنة ١٩٥٦ تم تعديله عدة مرات في الأردن كان آخرها في العام ١٩٩٧ لمواكبة التطورات العالمية على العمل التعاوني إلا أن هذه التعديلات لم تسري على التعاونيات في الضفة الغربية بسبب وجود الاحتلال الذي أبقى على القوانين السارية وأضاف إليها بعض الأوامر العسكرية والإجراءات المجحفة والتي كان الهدف منها عرقلة تطور الجمعيات التعاونية خاصة فيما يتعلق بتشديد إجراءات التسجيل وتمويل المشاريع الإنتاجية والتسويق والتدخل في إدارة الجمعيات والتضييق عليها بشتى الوسائل مبررة ذلك بالدواعي الأمنية ولذلك اشترط (الاحتلال) ضرورة حصول أعضاء الجمعيات على إذن مسبق لممارسة أي نشاط تعاوني .

#### **٥. قانون التعاون في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية :**

منذ اللحظة الأولى لتولي السلطة الوطنية الفلسطينية لمهامها في العام ١٩٩٥ صدرت عدة قرارات رئاسية بخصوص المنظومة القانونية السارية حيث نصت هذه القرارات على ضرورة الاستمرار في تطبيق القوانين الصادرة ما قبل العام ١٩٦٧ حيث أتت هذه القرارات مهمة الإشراف على الحركة التعاونية إدارياً ومالياً لوزارة العمل ضمن الإدارة العامة للتعاون والبقاء على سريان قانون جمعيات التعاون رقم (٥٠) لسنة ١٩٣٣ في قطاع غزة والقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٥٦ في الضفة الغربية المستمر العمل بهما حتى هذه اللحظة، ونتيجة للجهد المتواصل للقائمين على إدارة الحركة التعاونية وذوي الاختصاص ولقناعة السلطة الوطنية بضرورة سن قانون تعاوني حديث يواكب التطورات المتسارعة للحركة التعاونية العالمية وبالتعاون مع المؤسسات الشريكة المحلية والدولية وعلى رأسها منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية بدأ العمل على إعداد وصياغة مشروع قانون جمعيات تعاوني فلسطيني موحد يلبي رغبات واحتياجات أعضاء التعاونيات مرتكزاً في ذلك على المبادئ التعاونية الدولية وقرارات وتوصيات الأمم المتحدة والحلف التعاوني الدولي ومنظمة العمل الدولية، حيث نظمت العديد من الحلقات الدراسية وورش العمل التي كان أهمها الورشة المنعقدة في العام ٢٠٠٨ والتي حضرها أكثر من ١٢٠ شخص من قانونيين وتعاونيين ومؤسسات المجتمع المدني وبمشاركة خبراء من منظمة العمل الدولية أعقبها عقد عدة ورش متخصصة لصياغة مسودة مشروع القانون وبحضور ومشاركة الخبير التعاوني الدولي د . حسين بولات حيث أمكن في العام الحالي (٢٠١٠) الانتهاء من إعداد مسودة القانون بصياغته النهائية حيث تمت مصادقته من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني في ٢٠١٠/٦/٤ وإحالته لسيادة الرئيس لتوقيعه وإصداره بمرسوم رئاسي ليصبح ساري المفعول .

**فيما يلي عرض مختصر للنصوص الجديدة التي تضمنها مشروع القانون أذكر منها:**

١. م (٢ - ١٢) إنشاء الهيئة العامة لتنظيم العمل التعاوني، ( أهداف الهيئة، صلاحيات مجلس الإدارة، الموارد المالية) .
٢. م (١٣ - ١٥) وحدات البنيان التعاوني (الجمعية التعاونية، الإتحاد القطاعي، الإتحاد العام).
٣. م (٢/١٦) تمتع العضو الجديد بكامل الحقوق والإلتزامات مع إجازة الطلب منه بدفع بدل فارق أسهم.
٤. م (١/٢٠) إعتبار الجمعية مسجلة حكماً إذا انقضت مدة الشهر دون اتخاذ قرار بالتسجيل.
٥. م (٣/٢٠) عدم تحصين القرار الصادر برفض طلب التسجيل وإمكانية الطعن لدى المحكمة المختصة.
٦. م (٢/٢٧) اعتبار الإجتماع الطارئ لاغياً في حال عدم توفر النصاب القانوني
٧. م (٣/٣٠) من شروط عضوية لجنة الإدارة مرور مدة ستة أشهر على العضوية تسبق موعد الانتخابات.
٨. م (٧/٣٠) عدم جواز تواجد عضوين تجمع بينهما صلة قرابة حتى الدرجة الثانية في لجنة الإدارة.
٩. م (٣/٣١) الحد الأقصى للبقاء في عضوية لجنة الإدارة ست سنوات.
١٠. م (٣٣) الجواز للمدير العام بتكليف لجنة مؤقتة لمدة أقصاها ستة أشهر للإدارة أعمال الجمعية في حالات معينة.
١١. م (٣٥) وجوب إرسال وقائع إجتماعات الهيئة العمومية ولجان الإدارة للمدير العام لمصادقتها.
١٢. مادة (١/٣٨) إجازة تحويل أسهم العضو لشخص آخر ضمن شروط العضوية.
١٣. م (٣/٢٨) عدم إجازة إلقاء الحجز على الأسهم إلى تنفيذاً لحكم قضائي.
١٤. م (٤٠) إجازة حلول أحد ورثة العضو المتوفى في الجمعية.
١٥. م (٤١) إعداد الميزانيات فور انتهاء السنة المالية وبمدة أقصاها شهرين.
١٦. م (٤٣) توزيع الفائض :
  - تخصيص ما لا يقل عن (٢٠%) للاحتياطي القانوني.
  - تخصيص ما لا يزيد عن (٢٠%) عائد على الأسهم.
  - تخصيص (٥%) لتنمية المجتمع المحلي.
  - تخصيص (٥%) لصندوق التنمية.
  - تخصيص بما لا يزيد عن (١٠%) من صافي الأرباح مكافأة لجنة الإدارة.
  - نسبة من الأرباح على التعامل.
١٧. م (٢/٤٤) إلزام الأعضاء بتوزيع العجز بالتساوي بينهم.
١٨. م (٣/٤٤) عدم إجازة تدوير العجز لأكثر من سنتين متتاليتين.
١٩. م (٤٧) إجازة إعادة تقييم الموجودات كل خمس سنوات.
٢٠. م (٤٨) إعفاء الجمعيات من الضرائب والرسوم الجمركية ورسوم التسجيل على الأموال المنقولة وغير المنقولة.

٢١. م (٤٩) إخضاع الجمعية للتحقيق في حالة تراكم العجز المالي لأكثر من ضعفي رأس المال الأسهمي.

٢٢. م (٢/٥١) إعطاء المدير العام الحق بحل الجمعية من تلقاء نفسه في حالات محددة منها:

- انخفاض عدد الأعضاء عن الحد الأدنى.

- استنفاد أغراض الجمعية.

- زيادة العجز المتراكم لأكثر من خمسة أضعاف رأس المال.

- خروج الجمعية عن أهدافها.

- عدم مباشرة الجمعية لأعمالها خلال سنة من تاريخ تسجيلها.

٢٣. م (٣/٥٤) إجازة الطعن بقرار الحل أمام المحكمة المختصة.

٢٤. م (٥٥) تشديد العقوبات حال ارتكاب العضو لأي من الأفعال التالية:

- استغلال المركز في الاستيلاء على أموال وموجودات الجمعية.

- الإمتناع عن تسليم العضو للعهد التي بحوزته.

- تقديم بيانات أو معلومات غير صحيحة.

- الإحتفاظ دون وجه حق بأموال الجمعية.

- منافسة الجمعية في أعمالها.

- توزيع موجودات الجمعية عند التصفية خلافاً لأحكام القانون.

- التخلف عن إرسال أي كشف أو مستند.

- ممارسة أنشطة باسم الجمعية بعد حلها.

- ممارسة أنشطة باسم الجمعية قبل تسجيلها.

٢٥. م (٥٧) إلغاء العضو المسمى وانتقال الحقوق والالتزامات لورثة العضو المتوفي حسب قانون الموارد.

٢٦. م (٥٨) الجواز للإتحادات التعاونية بالانتماء للهيئات التعاونية العربية والدولية.

٢٧. م (٦٠) الحصانة على أموال الجمعيات واعتبارها بمثابة الأموال العامة.

## الخاتمة :

إيجابيات مشروع القانون الفلسطيني:

يمكن تلخيص أبرز العناصر الإيجابية لمشروع القانون على النحو التالي :

- أهلية الحركة التعاونية الفلسطينية بإنشاء الهيئة واعتبارها المظلة الرئيسية لكافة أنواع وتشكيلات الجمعيات التعاونية والاتحادات.

- الاستناد إلى المبادئ التعاونية والأخذ بعين الاعتبار مسايرة هذا التشريع للتطور الحديث لهذه المبادئ وبما يتفق والتوصية رقم ( ١٩٣ ) الصادرة عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية عام ٢٠٠٢.
- النص في هذا التشريع على الدوائر الأساسية للتنظيم والإشراف والمراقبة والتمويل والإعداد والتدريب، فأوجد المعهد التعاوني صندوق التنمية التعاوني (البنك التعاوني) ومراقبة الحسابات على أن يتم تنظيم هذه الأجهزة بأنظمة خاصة تصدر عن مجلس الوزراء لتعزيز قدرات الحركة التعاونية الفلسطينية.
- توفر الخصائص العامة الواجب توافرها في التشريع التعاوني من حيث التخصص والاستقلال والوحدة التشريعية والبساطة والمرونة.
- الإحالة إلى اللوائح التنفيذية والأنظمة والقرارات الإدارية للاستعاضة عن أي نقص في هذا التشريع في بعض الجوانب.
- عدم تحصين القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المختصة وإمكانية الطعن بها أمام المحكمة المختصة لضمان الشفافية وحسن الأداء.
- احتواء التشريع على نصوص معالجة ونصوص وقائية لما هو موجود في الجمعيات وما قد يستجد لاحقاً.
- ترك المجال والحرية للجمعيات بالتوسع وتنظيم نفسها أفقياً وعمودياً عن طريق توسيع العضوية وتأسيس الجمعيات المختلفة الأنواع وكذلك الانتساب للاتحادات والهيئات التي قد تساعد على تحقيق أهدافها.
- توحيد المنظومة القانونية وإلغاء ازدواج التشريعات بين الضفة وغزة .
- انسجام مشروع القانون مع القانون الأساسي الفلسطيني وإزالة التعارض في بعض الأحكام .

انتهى  
شكراً