

شروط التمويل الأوروبية الجديدة لمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني

تقدير موقف



إعداد

أحمد الطناني

مشارك في برنامج "التفكير الإستراتيجي وإعداد السياسات"

17 أيار/مايو 2020

مقدمة

أضاف الاتحاد الأوروبي في كانون الأول/ديسمبر 2019 بنودًا جديدة في الملحق (2) "الشروط العامة المطبقة على المنح الممولة من الاتحاد الأوروبي"، حيث نصّت المادة (1)، بند (1.5)، على اتفاقات تمويل مؤسسات المجتمع المدني، وجاء فيها أنه "على المستفيدين من المنح ضمان عدم استفادة أو إشراك متعاقدين من الباطن، بما في ذلك المشاركين في ورش العمل أو الدورات التدريبية، والمستفيدين من الدعم المالي، والواردة أسماؤهم في قوائم التدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي"¹.

إثر ذلك، رفضت المؤسسات الفلسطينية الشروط الجديدة، وقدمت 135 مؤسسة رسالة رفض إلى توماس نيكلسون، القائم بأعمال الاتحاد الأوروبي، وطالبت بشطب تلك البنود، على أساس رفض وضع شروط سياسية على التمويل.² ومن ثم بدء الخلاف بين المؤسسات على إثر رسالة التوضيحات الواردة من الاتحاد الأوروبي ورسالة التحفظ، وما تلاهما من رسائل وبيانات من مختلف الأطراف.

يبدو أن الموقف الجمعي لمؤسسات المجتمع المدني من الدعم الأوروبي وفق الشروط الجديدة لم يحسم بعد، إذ أثارت شروط الاتحاد الأوروبي خلافات حادة وجدلاً بين المؤسسات وداخلها، فيرى البعض أن القبول بهذه الشروط، خاصة السياسية منها، ينتقص من حقوق الشعب الفلسطيني ومقاومته، فيما يرى آخرون أن الدعم الأوروبي هو دعم أساسي لمنظمات المجتمع المدني، وبالتالي فإن عدم قبوله سيؤدي إلى توقف عمل هذه المؤسسات.

** ما يرد في هذه الورقة من آراء تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعكس بالضرورة موقف مركز مسارات.

¹ ورّع الاتحاد الأوروبي ملحقًا خاصًا باتفاقيات التمويل لمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في النشرة التمويلية الجديدة للعام 2020 في كانون الأول/ديسمبر 2019.

- General Conditions applicable to European Union-financed grant contracts for external actions

² 135 مؤسسة أهلية فلسطينية تسلم الاتحاد الأوروبي رسالة ترفض شروط التمويل الجديدة للاتحاد، وكالة سما الإخبارية،

bit.ly/2x5Xoel .2019/12/21

يستمر هذا الجدل بين المؤسسات في وقت تصاعدت الحملة التي تشنها إسرائيل وأذرعها الصهيونية على الاتحاد الأوروبي بسبب رسالة التوضيحات بشأن البند 1.5 في عقود التمويل.

الشروط الجديدة

يعدّ الاتحاد الأوروبي أكبر جهة مانحة للسلطة الفلسطينية، ولقطاع المنظمات غير الحكومية الفلسطينية على حد سواء، من خلال توفيرها حوالي 70% من مجموع التمويل المخصص لهذه المنظمات.³ وكانت السمة الأبرز لتدخلات الاتحاد الأوروبي وشروطه في السابق تتعلق بأوجه الصرف ومعايير النزاهة والشفافية، والشروط الإدارية والمالية والفنية، ولم تتضمن هذه الشروط اشتراطًا بالتوقيع على الملخص الخاص بها. إلا أن الاتحاد غير من سياسته لدعم المؤسسات الفلسطينية وربطها بالقضايا السياسية وليست الاجتماعية، كما ورد في الملحق (2) الذي وزعه الاتحاد على كافة المؤسسات الفلسطينية في كانون الأول/ديسمبر 2019.

نصت الشروط الجديدة على منع المتعاقدين أو المستفيدين المباشرين من التمويل إشراك متعاقدين فرعيين أو أشخاص تشملهم قائمة العقوبات والتقييدات الأوروبية. وبحسب قائمة "القيود" الأوروبية (EU restrictive measures)، فإنّ عددًا من الأحزاب والحركات الفلسطينية تدخل في قائمة المنع ضمن تصنيف المجموعات والكيانات، وهي: "حركة المقاومة الإسلامية حماس، وذراعها العسكري كتائب الشهيد عز الدين القسام، وكتائب شهداء الأقصى، وحركة الجهاد الإسلامي، والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين - القيادة العامة".⁴

³ أسامة البلعاوي، الفجوات بين توجيهات التمويل وإستراتيجيات المنظمات الأهلية في العمل الإنساني، شبكة المنظمات الأهلية، 2019، ص 17.

⁴ Updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2009/67/CFSP, Official Journal of the European Union, 16/1/2009. P 49-50

أعاد الاتحاد الأوروبي الشروط الجديدة، وطالب المؤسسات باحترام الشروط الواردة في الملحق، لضمان استمرار الدعم، وأكد تمسكه بالشروط الواردة دون تغيير.⁵

في ذات السياق، تعمل إسرائيل على محاصرة عمل مؤسسات المجتمع المدني وتشويه صورتها أمام الممولين، وبشكل خاص الاتحاد الأوروبي، عبر إصدار تقارير دورية للمراقب الإسرائيلي للمنظمات الأهلية، تربط عمل المؤسسات بالتنظيمات الفلسطينية واتهامها بممارسة وتمويل أنشطة "إرهابية".⁶

لم يقتصر التحريض الإسرائيلي على اتهام بعض مؤسسات المجتمع المدني بارتباطها بتنظيمات على لائحة (الإرهاب) الأوروبية، بل لاحقاً المؤسسات الناشطة ضمن حملة حركة مقاطعة إسرائيل وفرض العقوبات عليها (BDS)، وهو ما يعني مستقبلاً توسيع رقعة الملاحقة للمؤسسات حتى على خلفية موقفها من مقاطعة إسرائيل وبشكل خاص في ضوء تعالي بعض الأصوات في بعض البرلمانات الأوروبية لتجريم حركة المقاطعة الدولية لإسرائيل.

استجابةً لهذه الادعاءات، فرض الاتحاد الأوروبي شروطه الجديدة على مؤسسات المجتمع المدني، رغم أن الاتحاد يعلن بأن الشروط عامة ولا تخص الفلسطينيين وحدهم، إلا أن خطورة هذا الأمر تكمن في تزامنه مع اشتداد الحصار المالي على السلطة الفلسطينية من قبل إسرائيل، ووقف الدعم الأميركي لعدد من المؤسسات الفلسطينية، حيث قائمة "الإرهاب" الأوروبية ليست جديدة، بينما الجديد السياسات والشروط الأوروبية.⁷

أوضح عادل عطية، السفير الفلسطيني لدى الاتحاد الأوروبي، أن تأثير هذه القرارات يمكن أن يطال كافة أوجه العمل الأهلي الفلسطيني، بما فيها الإغاثية والطبية للمصابين من اعتداءات

⁵ الاتحاد الأوروبي لوطن: باب الحوار لا يزال مفتوحًا، وكالة وطن للأخبار، 2020/25. bit.ly/2X2m8xj

⁶ قوائم التقارير الإسرائيلية الخاصة بالمنظمات الأهلية الفلسطينية، موقع (NGO Monitor). bit.ly/2VU8Su7

⁷ لماذا يرفض الفلسطينيون التمويل المشروط سياسيًا، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل)، 2020/1/20.

bit.ly/37R4BeE

الاحتلال، أو أهالي المعتقلين والأسرى المحررين، مما سيمنعهم من تلقي الخدمات الأساسية بما فيها الصحية من المستشفيات الممولة أوروبياً.⁸

يشار إلى أن الهجمة الإسرائيلية على الاتحاد الأوروبي قد تصاعدت بعد الرسالة التوضيحية التي نشرها، وتستند إسرائيل في حملتها هذه إلى تغاضي الاتحاد الأوروبي عن مشاركة أشخاص ينتمون أو يتعاطفون مع قوى سياسية مصنفة "إرهابية" في أنشطة المؤسسات الأهلية بصفتهن الشخصية لا السياسية.

الرد الفلسطيني

عبرت منظمة التحرير الفلسطينية عن رفضها المطلق لشروط الاتحاد الأوروبي وكل محاولات تجريم النضال الوطني الفلسطيني ووسمه بـ"الإرهاب" بحسب صائب عريقات، أمين سر اللجنة التنفيذية، مطالباً الاتحاد الأوروبي بالتراجع عن البنود الجديدة.⁹

وأرسلت حنان عشراوي، عضو اللجنة التنفيذية للمنظمة، رسالة إلى جوزيف بوريل، الممثل السامي للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، في كانون الثاني/يناير 2020، تعبر فيها عن قلق القيادة الفلسطينية والمجتمع المدني الفلسطيني إزاء هذه الشروط الجديدة، مطالبة بالغاءها.¹⁰

من جهتها، رفضت المؤسسات الفلسطينية الشروط الجديدة، وربط أي تمويل بمواقف سياسية، إذ أكدت شذا عودة، رئيس مجلس إدارة شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، رفض

⁸ الاتحاد الأوروبي .. شرط تمويلي جديد يغضب الفلسطينيين، الجزيرة نت، 2020/1/30. bit.ly/2PgDX8K

⁹ عريقات يطالب الاتحاد الأوروبي بالتراجع عن شروط التمويل الجديدة والاعتراف بفلسطين، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية

(وفا)، 2020/1/3. bit.ly/2SSTIdH

¹⁰ عشراوي: شروط تمويل الاتحاد الأوروبي الجديدة ستعيق أداء الجهات الفاعلة في مجتمعنا، وكالة وفا، 2020/1/9.

bit.ly/3c0uvA3

تعريف "الإرهاب"، مشيرة إلى الاختلاف مع الاتحاد الأوروبي حول القائمة التي وضعها، والتي تضم سبعة منظمات سياسية وتصنفها بالإرهابية، وهي بالنسبة إلينا حركات تحرر وطني.¹¹

من جهته، أشار تيسير محيسن، نائب رئيس مجلس إدارة الشبكة، أن الشروط التي وضعها الاتحاد الأوروبي تأتي جزءًا من حملة التحريض والضغط التي تقودها الحكومة الإسرائيلية، للامتناع عن تمويل المنظمات الأهلية الفلسطينية بحجة تمويل "الإرهاب"، مؤكدًا استمرار جهود الشبكة واجتماعاتها مع كل الأطراف ذات العلاقة فلسطينيًا لتوحيد المواقف من الشروط للتفاوض مع الأوروبيين من أجل الوصول إلى صيغة ترضي جميع الأطراف.¹²

المجتمع المدني ... مدى الاستجابة والرفض

أكدت الحملة الوطنية الفلسطينية، وهي ائتلاف من مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني الراضية للتمويل المشروط تضم 132 مؤسسة، رفض التمويل المشروط، ووقعت على عريضة رافضة لشروط الاتحاد الأوروبي الجديدة"، مشيرة إلى أنها ستتخذ خطوات لاحقة على المستويين المحلي والدولي، بما ينسجم مع ضرورات الوقوف في وجه تجريم تاريخ نضال الشعب الفلسطيني وقواه.¹³

وأعلن المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين (بديل) عن تجميد مشروع مع الاتحاد الأوروبي بقيمة 1.2 مليون يورو مع بداية العام 2020، بعد رفض المركز شرطًا للاتحاد يتعلق بمكافحة "الإرهاب".¹⁴

¹¹ الاتحاد الأوروبي لوطن، مصدر سابق.

¹² الدعم الأوروبي المشروط للفلسطينيين .. رضوخ سياسي لضغوطات الاحتلال، صحيفة الاستقلال، 2020/1/7.

bit.ly/2Ta9A4O

¹³ بيان الحملة الوطنية الفلسطينية لرفض التمويل المشروط، مركز بديل، 2019/12/30. bit.ly/3bY7Fcl

¹⁴ الاتحاد الأوروبي .. شرط تمويلي جديد يغضب الفلسطينيين، مصدر سابق.

من جهته، أعلن حاتم أبو القرايا، مدير عام جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني في قطاع غزة، عن رفضه للتمويل المشروط، معتبرًا أن الشروط الأوروبية الجديدة لا تختلف عن شروط "نبذ الإرهاب" التي اشترطتها مؤسسة USAID سابقًا، وفي حال الرفض الوطني الجامع للشروط سيجبر الاتحاد الأوروبي على تغيير شروطه.

تمثل حقيقة الصورة الداخلية في المجتمع المدني الفلسطيني ومؤسساته الأهلية ثلاثة مواقف: الموقف الأول: تعبر عنه الحملة الوطنية لرفض التمويل المشروط. وترى الحملة في الشروط الجديدة أن طابعها سياسي وتجرم النضال الوطني وترفض الخضوع بشكل قاطع لهذه الإملاءات، وتدعو إلى مقاومتها وإبطالها.

الموقف الثاني: تعبر عنه شبكة المنظمات الأهلية. وترى الشبكة أن مسألة الشروط تقتصر على البعد المالي في العقود وليس السياسي، مؤكدة أن هذه الشروط موجودة منذ العام 2001، وأن الذي تغير الآن وضعها في الملحقات الفنية للعقد. ورحب أصحاب هذا الموقف برسالة التوضيحات الأوروبية، وأكدوا ضرورة التفاوض والجلوس والحوار بين الاتحاد الأوروبي والمجتمع المدني واستمرار العمل مع الحلفاء لإزالة هذه الشروط.

الموقف الثالث: يتمثل بمن رضي بهذا الشرط عندما طرحته مؤسسات أميركية، وهو حقيقة يمثل قلة قليلة في المجتمع المدني الفلسطيني.¹⁵

ردًا على رسالة شبكة المنظمات الأهلية للاتحاد الأوروبي، بتاريخ 2020/1/31، أعلن الاتحاد برسالة الرد، بتاريخ 2020/2/25، التزامه بتطبيق كافة بنود العقد الموقع ومتطلباته، واحترام تشريعات الاتحاد الأوروبي الواجب تطبيقها فيما يتعلق بصرف منحة الاتحاد.¹⁶ وفي ضوء

¹⁵ العزة: الاتحاد الأوروبي يدين المقاومة ويحاول تحويلنا لعملاء على أنفسنا، عرب 48، 2020/1/25. bit.ly/2SOwIn

¹⁶ رد الاتحاد الأوروبي على رسالة التوضيح للمؤسسات الموقعة إمعان في فرض شروطه، مركز بديل، 2020/2/25.

ذلك، ترى الحملة الوطنية لرفض التمويل المشروط سياسيًا أن الفرصة مواتية أمام المؤسسات التي وقعت على تعاقداً مع الاتحاد الأوروبي إلى الانسحاب فوراً.¹⁷

أما شبكة المنظمات الأهلية، فاعتبرت أن رد الاتحاد الأوروبي الأخير على رسالة التوضيحات مقبول، لا سيما أن موقف الاتحاد واضح من القضية الفلسطينية. وأكدت تمسكها بالرسالة القانونية المرفقة بكل اتفاقيات التمويل التي تؤكد موقف مؤسسات المجتمع المدني من النضال الفلسطيني، موضحة أن هذه المعركة سياسية، وتتطلب من الكل الوطني خوضها لتعديل شروط الاتحاد الأوروبي.¹⁸

وفي المقابل، يؤكد نضال العزة، مدير مركز بديل، أن رسالة التوضيحات بالمعنى القانوني لا أثر لها على الالتزامات الصريحة المدرجة في بنود عقود المنح الأوروبية، مشيراً إلى أن المبادئ والقواعد القانونية الناظمة للعقود واضحة بهذا الشأن، حتى في مسألة تفسير البنود للعقود والاتفاقيات الثنائية عند الاختلاف لا مكانة قانونية للرسائل التوضيحية أو التحفظية ما لم تكن بإقرار الأطراف، وجزءاً من العقود وملاحقها.¹⁹

وفي هذا السياق، لم تتخذ منظمة التحرير ولا السلطة ولا شبكة المنظمات الأهلية أي خطوات تصعيدية أمام إصرار الاتحاد الأوروبي على شروطه، كالتلويح أو التهديد بإيقاف أي مؤسسة تقبل التمويل عن العمل وسحب ترخيصها، وزيادة الضغط الدبلوماسي على الاتحاد الأوروبي للتراجع عن شروطه الجديدة.

¹⁷ المصدر السابق.

¹⁸ مقابلة شخصية مع تيسير محيسن، نائب رئيس شبكة المنظمات الأهلية ومنسقها في قطاع غزة، 2020/5/9.

¹⁹ نضال العزة، ردًا على عزالي شروط الاتحاد الأوروبي، شبكة فلسطين الإخبارية، 2020/4/14. bit.ly/3cGpyfR

تداعيات الشروط الجديدة على نشاطات المجتمع المدني

الشروط الجديدة وتناقضها مع القانون الفلسطيني

تعارض الشروط الجديدة مع القانون الفلسطيني، إذ تتعارض البنود والمواد التي ذُكرت في ملحق الشروط الجديدة مع ما نص عليه قانون الجمعيات الفلسطينية، خاصة المادة (32) التي تنص على أنه لا يحق للمؤسسات أن تتلقى تمويلًا مشروعًا. وبالتالي، فإن تحويل التمويل الأوروبي إلى تمويل مشروع يُعد أمرًا غير قانوني وفقًا للقانون الفلسطيني.²⁰

إضافةً إلى ذلك، يُخشى أن يستخدم ما ورد في المادة (12)، بند 12.2 حول القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإسرائيلية بحق فلسطينيين والاستناد عليها لرفض استفادتهم من مشاريع ممولة من الأوروبيين. فالموافقة على هذا البند تستبطن تجريم أسرى فلسطينيين²¹، لا سيما أن هناك نوعًا من التطابق بين ما ورد في ملحق الشروط الجديدة وقرارات محاكم الاحتلال الإسرائيلي التي تنص على "يُجرّم شخص/مؤسسة ما أو يعتبره/ مصدرًا لتمويل الإرهاب".²²

الشروط الجديدة لا تتلاءم مع طبيعة عمل مؤسسات المجتمع المدني

إن نشاطات وأعمال مؤسسات المجتمع المدني موجهة لأفراد المجتمع، وقد يكون الأفراد منتمين للأحزاب الفلسطينية، وهي تؤمن بأن الفلسطيني المَهْمَش تحت الاحتلال له الحق في الاستفادة من الخدمات والنشاطات التي تقدمها المؤسسات، فهي ذات أبعاد إنسانية واجتماعية. أما ملحق الشروط الجديدة فيحمل بعدًا سياسيًا ليس للمؤسسات علاقة به.

²⁰ البنود الإضافية في ملحق اتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، شبكة المنظمات الأهلية، 2020/5/9.

²¹ هنادي قواسمي، الاتحاد الأوروبي وشروطه الجديدة .. المزيد من محاصرة الفلسطينيين، مئراس، 2019/12/28.
bit.ly/2TcT9FX

²² ورقة تحليلية: البنود الإضافية في ملحق اتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، مصدر سابق.

في ذات السياق، فإن المحرك الرئيس لعمل مؤسسات المجتمع المدني هي المعايير المهنية والحقوقية. أما البحث عن الانتماءات والآراء لمن تريد تقديم الخدمات والنشاطات لهم فلا يقع ضمن اختصاصها كمؤسسات مجتمع مدني.

الشروط الجديدة في ظل انتشار وباء فيروس كورونا

لم يرسل الاتحاد الأوروبي أي نشرات جديدة بخصوص تمويل مشاريع الأنشطة بعد انتشار وباء كورونا. ويرى محمد صالح، عضو مجلس إدارة شبكة المنظمات الأهلية، أن الأولوية للاتحاد الأوروبي في الدعم المالي في ظل انتشار الوباء وبعده ستكون موجهة للدول الأوروبية، خاصة التي تحتاج مؤسساتها المدنية إلى دعم²³، مما يعني تأثر مؤسسات المجتمع المدني بقلّة التمويل بشكل عام، وانحسار تحركها لإلغاء الشروط لانشغال الاتحاد الأوروبي بتداعيات الوباء في أوروبا بشكل خاص. كما أن مساعي السلطة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني لإلغاء الشروط الجديدة شبه متوقفة.

الشروط الجديدة وتأثيراتها على الدول الأعضاء

الشروط الجديدة لتمويل الاتحاد الأوروبي لمنظمات المجتمع المدني الفلسطيني شروط جماعية، لكنها غير ملزمة للدول الأعضاء التي تقدم تمويلًا لتلك المنظمات بشكل منفرد.

قد تؤثر شروط الاتحاد الأوروبي مستقبلاً على سياسات دعم الدول الأوروبية، خاصة في حال تزايد وصول اليمين إلى الحكم لارتباطاته وعلاقاته مع إسرائيل، فقد تلجأ الدول إلى تبني الشروط الجديدة، ما سينعكس بشكل مباشر على تقليص تمويل الدول لمنظمات المجتمع المدني.

²³ مقابلة شخصية مع محمد صالح، عضو مجلس إدارة شبكة المنظمات الأهلية، غزة، 2020/4/19.

خاتمة

التمويل المشروط الذي يمس قدسية النضال الوطني الفلسطيني مرفوض مهما كان مصدره، ونحن أمام قضية حساسة تستوجب التوحد في مواجهتها من كل الأطراف لكسر هذه الشروط، وهناك حالة ارتباك وعدم قدرة على حسم موقف جمعي برفض الاتفاقية بشكل قاطع ورفض التمويل الأوروبي.

إنّ قبول بعض المؤسسات بالتمويل المشروط وتقديم تنازلات في هذا الشأن سيؤدي إلى تزايد الهجمة الصهيونية على المؤسسات الوطنية لا وقفها، ومعه تصبح احتمالية تمرير شروط الاتحاد الأوروبي كبيرة، ما يعني تحقيق النتائج التي سعت إليها إسرائيل بعد رفع كفاءة ومستوى نشاط المراقب الإسرائيلي للمنظمات الأهلية، الذي يصدر مجموعة كبيرة من التقارير التحريضية التي تتهم المؤسسات الفلسطينية بمخالفة كل معايير التمويل للاتحاد الأوروبي.