



نيسان / إبريل ٢٠٠٨

أوراق في السياسات - ١

"أوراق في السياسات"، سلسلة يصدرها مركز الأردن الجديد للدراسات. وتعنى بتقديم قراءات تحليلية في السياسات والتشريعات الأردنية

حول قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية

مقدمة:

عقد مركز الأردن الجديد للدراسات يوم ٢٥ آذار/ مارس ٢٠٠٨ مائدة مستديرة حول مشروع قانون الجمعيات الخيرية الذي قامت حكومة السيد نادر الذهبي بسحبه من مجلس الأمة لغايات مراجعته وتعديله في دورته الاستثنائية الأخيرة. التي انعقدت ما بين ١ حزيران/ يونيو و١٢ تموز/ يوليو ٢٠٠٨.

يصف التقرير التالي قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦، والجهود التي بذلتها منظمات المجتمع المدني والهيئات الأخرى لتعديله أو استبداله بقانون جديد. ويلخص مشروع قانون المجتمع المدني الذي أعدته بعض منظمات المجتمع المدني بالتعاون مع وزارة التنمية السياسية. والذي لم تأخذ به الحكومة ولم تطرحه على البرلمان. كما يعرض التقرير الانتقادات التي وجهت إلى مشروع قانون الجمعيات الحالي الذي تقدمت به الحكومة السابقة، وهي الانتقادات التي قدمتها منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية ذات الصلة.

هذا، وينتهي التقرير الى عرض المقترحات الخاصة بكيفية متابعة العمل من أجل تطوير قانون الجمعيات وتعديله، وذلك بما يتفق مع مصالح وطموحات منظمات المجتمع المدني والمعايير الدولية الخاصة بحقوق التنظيم.

◆ أعمال المائدة المستديرة:

استهل مدير مركز الأردن الجديد للدراسات السيد هاني الجوراني أعمال المائدة المستديرة بكلمة ترحيبية وبتوضيح الهدف المطلوب من عقد المائدة المستديرة. ألا وهو التقدم بمقترحات لتطوير مشروع قانون الجمعيات، قبل تقديمه الى البرلمان في دورته الاستثنائية الأخيرة.

ورأس أعمال المائدة المستديرة د. محمد حسين المومني، أستاذ العلوم السياسية في جامعة اليرموك، ومدير المركز الإقليمي للأمن الإنساني. وقد تقدم بالورقة الرئيسية الى المائدة المستديرة المحامي طالب السقاف، مقرر لجنة خبراء حقوق الإنسان في جامعة الدول العربية، وعقب عليها وناقشها عدد كبير من المشاركين والمشاركات أبرزهم:

إميلي نفاع، عضو المكتب السياسي للحزب الشيوعي. د. فايز الربيع، أمين عام حزب الوسط الاسلامي. السيد فرح الرحامنة، مدير اتحاد جمعيات البلقاء الخيرية. المحامي د. عاكف المعاينة، مركز التوعية والإرشاد الأسري. السيدة هيفاء البشير، رئيسة الجمعية الأردنية للتأهيل النفسي. المحامي سمير الجراح، مدير مركز العالم العربي لتنمية الديمقراطية. السيد علي حامد، اتحاد الجمعيات الخيرية، الأنسة عبلة أبو عبلة، عضو المكتب السياسي لحزب الشعب الديمقراطي الأردني (حشد). السيدة ناديا العالول، رئيسة الجمعية الوطنية للحرية والنهج الديمقراطي (جند). د. أمين مشاقبة، الرئيس المعين للاتحاد العام للجمعيات الخيرية. المحامي فايز الشخاترة، المستشار القانوني في المركز الوطني لحقوق الانسان. المهندس طلال الجبور، حزب الرسالة. د. حازم قشوع، أمين عام حزب الرسالة الأردني. د. مي الطاهر، نائب المدير العام، مركز الأردن الجديد للدراسات.

◆ ملخص تنفيذي لورقة العمل:

نص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وفي المادة ١٦ منه، على أن للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون، ولهم حق تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية، على أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. ودعا الدستور الأردني الى تنظيم تأليف الجمعيات والأحزاب ومراقبة مواردها بقانون.

وقد حكم عمل الجمعيات القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته، حيث عرّف الجمعية الخيرية والهيئة الاجتماعية بأنها تلك المؤلفّة من سبعة أشخاص أو أكثر ولا تتبغى جني الربح، وحدد أغراضها الأساسية.

وتبعاً للقانون، فإن الجمعيات تخضع لإشراف عدة وزارات، حسب نشاطاتها وأنواعها. فالجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية تخضع لوزارة التنمية الاجتماعية، وترتبط الجمعيات ذات الطابع الثقافي بوزارة الثقافة، وذات الطابع الصحي بوزارة الصحة، والرياضية بالمجلس الأعلى للرياضة. وفي غياب نص تشريعي واضح، فإن الجمعيات السياسية والجمعيات الأخرى ذات الأغراض المتعددة ترتبط بوزارة الداخلية.

تضمن القانون المذكور عدداً من الأحكام المقيدة لعمل الجمعيات، وخاصة في المسائل التالية:

– لا تصبح للجمعية شخصية قانونية إلا بعد التسجيل، الذي لا يتم إلا بترخيص خطي (موافقة) من الوزير المختص، وللوزير أن يستأنس برأي المحافظ قبل تسجيل الجمعية. واشترط القانون على كل جمعية تتقدم بطلب التسجيل للوزارة أن ترفق مع الطلب نظامها الأساسي، وإذا جاء قرار الوزير بالرفض يحق لمقدمي طلب التسجيل الطعن بهذا القرار لدى محكمة العدل العليا، التي من اختصاصها النظر في الدعاوى المقدمة للطعن في أي قرار إداري نهائي، حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.

– أسباب الحل والجهة المخول لها إصدار قرار حل الجمعية.

– لا يكون أي تعديل على النظام الأساسي نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية، ولا يكون أي تغيير في الهيئة الإدارية نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية كذلك.

– لا يكون اجتماع الهيئة العامة للجمعية قانونياً إلا بإشعار الوزير بزمان ومكان عقد الاجتماع وبحضور مندوب عنه.

– كما أعطى القانون للوزير الحق بأن يعين بقرار منه هيئة إدارية جديدة لأي جمعية إذا أصبح عدد أعضاء الهيئة

الإدارية لا يكفي لانعقادها بنصاب قانوني .

– ويفتقر القانون الحالي الى الكثير من تطبيقات المعايير الدولية لحقوق الانسان في المجالات التي تحكم عمل المنظمات، ومن ذلك أنه يضعف من امكانية استقلال المنظمات، وأنه لا يقوم على فهم دقيق للدور الذي ينبغي أن تضطلع به المنظمات بوصفها شريكاً في جهود التنمية والاصلاح على المستويين الوطني والدولي.

وعلى الرغم من أن إقرار العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٧٦ شكل نقطة تحول هامة في بلورة المعايير الدولية لحقوق الانسان، ولا سيما في حرية الاجتماع وحق تكوين الجمعيات، إلا أن المشرع الأردني لم يستوعب هذا التطور، ولا سيما ما ورد في المادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية اللذين نصا على:

⊙ المادة ٢١

يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون 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 وحررياتهم.

⊙ المادة ٢٢

١- لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

٢- 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 وحررياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

٣- ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

ويلاحظ أن هذا التوسع قد صاحبه جملة من المزايا أو الاعتبارات لهذين الحقيين، ومن ضمنها:

– التأكيد على الترابط العضوي بين هذين الحقيين.

– أن الفصل بين الحقيين هو لأغراض تحديد المعايير الخاصة بضمان تحقق كل منهما أو بمعنى ضمان القدرة على التمتع بالحق وحمايته.

قانون لمنظمات المجتمع المدني. وقد حرص كل من المشروعين على الاستفادة من تجارب المنظمات العاملة في كشف العيوب والثغرات التي ينطوي عليها تطبيق القانون، إضافة إلى السعي، ما أمكن، لتوطين المعايير الدولية لحقوق الإنسان من خلال المشروعين المقترحين.

وخلال عام ٢٠٠٧ أحوالت الحكومة مشروع القانون المقدم من وزارة التنمية الاجتماعية إلى مجلس النواب لإقراره. لكن الحكومة الحالية أعلنت في مطلع عام ٢٠٠٨ عن سحب مشروع القانون من مجلس النواب لإجراء مراجعة شاملة له، من خلال عقد حوار تساهم فيه منظمات المجتمع المدني وكافة السلطات والإدارات المعنية.

◆ نحو مشروع قانون جديد لمنظمات المجتمع المدني:

على ضوء إجراء أكثر من دراسة تحليلية لقانون الجمعيات رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦، وما كشفت عنه تطبيقاته من عيوب وثغرات، قامت مجموعة من المنظمات غير الحكومية بالمبادرة إلى إعداد مشروع قانون جديد لمنظمات المجتمع المدني، وأجرت حوله حوارات مستفيضة في مختلف محافظات المملكة، ومع الوزارات المعنية. وقد تضمن مشروع القانون الذي قدم إلى وزارة التنمية السياسية المواد التالية:

أولاً: تغيير إسم القانون من "قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية" إلى "قانون منظمات المجتمع المدني"، باعتبار أن التسمية الجديدة أكثر شمولاً ودقة في التعبير عن طبيعة ونطاق عمل تلك المنظمات.

ثانياً: تعريف جديد لمنظمات المجتمع المدني كبديل عن مفهوم الجمعية/ الهيئة التطوعية المعمول به في القانون الحالي.

ثالثاً: التسجيل: اعتمد المشروع (القيود في السجل وإشهار التسجيل) بديلاً عن الموافقة المسبقة والترخيص. وتقوم فكرة القيد والإشهار على أربع مراحل هي: الإيداع، القبول، الإعلام، والنشر.

رابعاً: إنشاء السجل الوطني بديلاً عن تعدد مرجعيات التسجيل، وذلك دعماً لاستقلالية المنظمات، وتسهيلاً لإجراءات التسجيل والرقابة والدعم، وتعزيزاً للشخصية القانونية للمنظمة. وقد حدد المشروع دور السجل بأربع مهمات هي: التسجيل، الرقابة، الدعم، وفض النزاعات.

خامساً: حصر رقابة السجل على عمل المنظمات بأربع مسائل أساسية هي:

- الالتزام بمقتضيات التسجيل التي تضمنها القانون.
- الالتزام بتقديم التقارير المالية والإدارية.

للتدليل على الترابط الوثيق بين حقوق الإنسان المختلفة نقول أن كلاً من حق الاجتماع وحق التجمع ترتبط بهما وتتوقف عليهما إمكانية التمتع بحقوق أخرى، وعلى رأسها: حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة، والحق في التنمية والسعي للرفاه، والحق في حرية الرأي والتعبير والمعتقد، بل وحتى الحق في سلامة النفس والجسد.

هذا، ولم يستفد الأردن كثيراً من جملة التطورات التي طرأت على معايير الحق في الاجتماع وحق التنظيم التي صاحبت إقرار العهدين الدوليين، وبذات الوقت، لم تنقطع الدعوات والجهود المتكررة للنشطاء والحقوقيين والمشتغلين في مختلف صنوف العمل العام من المطالبة بإحداث تعديلات أساسية على القوانين المتعلقة بالحرية العامة، ومنها قانون الجمعيات، ليوكب كلاً من المعايير الدولية للحق في حرية التجمع والتنظيم، والدور المميز الذي باتت تضطلع به المنظمات غير الحكومية في منظومة عمل الأمم المتحدة.

كما لم يشهد الأردن قبل عام ١٩٩٩ محاولات جديدة لتعديل قانون الجمعيات والسعي لإقرار مشروع قانون منظمات عصري، وذلك بالرغم من تصاعد الدعوات إلى تعديل عدد من القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان والحرية العامة، وكان من بينها قانون الجمعيات. وقد شهد العام المذكور تطورين على درجة من الأهمية في هذا السياق هما: إصدار "إعلان مبادئ ومعايير بشأن الإطار التنظيمي للجمعيات في العالم العربي" في ١٠ أيار ١٩٩٩، ونشر عدد من الدراسات والتحليلات المعمقة للمشكلات التي تواجهها منظمات المجتمع المدني، وخصوصاً فيما يتعلق بكفاءة الإطار القانوني المتمثل بقانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦.

ومنذ العام ١٩٩٩ توالى الجهود الوطنية والاقليمية وحتى الدولية للعمل على تطوير الإطار القانوني لعمل منظمات المجتمع المدني في الأردن والعالم العربي، ومن أبرز تلك الجهود: مشروع تطوير الحكم الصالح في البلاد العربية الذي ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في البلاد العربية، وجهود جامعة الدول العربية، ممثلة بمفوضية المجتمع المدني، التي عقدت مؤتمريين خاصين بإصلاح الإطار القانوني لعمل منظمات المجتمع المدني خلال عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨. وقد خلصت فيهما إلى تبني عدد من التوصيات تكاد تكون أقرب إلى برنامج عمل يقوم على تبني معايير الحد الأدنى من الضمانات القانونية لحماية حرية الحق في التجمع والتنظيم في البلاد العربية. ومن المتوقع أن تسفر هذه الجهود عن تبني مشروع قانون عربي نموذجي لتنظيم أعمال منظمات المجتمع المدني المختلفة: الجمعيات والأحزاب والنقابات.

وفي عام ٢٠٠٦ تبنت وزارة التنمية السياسية ووزارة التنمية الاجتماعية كل على حده العمل على إعداد مشروع

- إلزامية صدور قرار قضائي للقيام بحل المنظمة أو شطب تسجيلها.

- النص على عقوبة الغرامة على المخالفات والتجاوزات التي تصدر عن المنظمات أو إدارتها أو أعضائها.

عاشراً: التوسع في حرية ممارسة حق التجمع بما في ذلك تنويع مصادر التمويل وبناء الشركات الوطنية والدولية.

◆ التوصيات:

بعد مناقشة مستفيضة لقانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية توصلت المائدة المستديرة الى عدد من التوصيات، أبرزها ما يلي:

١- دعوة الحكومة الى إعداد قانون جديد للجمعيات يشمل مختلف منظمات المجتمع المدني وليس فقط الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية. وأن يراعى في وضع هذا القانون الالتزام بالمعايير الدولية الخاصة بالحقوق في التنظيم والاجتماع، انسجاماً مع توقيع ومصادقة الأردن على العهدين الدوليين لحقوق الانسان المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

٢- الحوار مع منظمات المجتمع المدني قبل صياغة مشروع القانون الجديد للجمعيات، وذلك للاستماع الى مطالب وتطلعات هذه المنظمات من القانون الجديد. وكذلك ضرورة إطلاع منظمات المجتمع المدني على صيغة مشروع القانون المقترح قبل إحالته الى البرلمان، وإتاحة الوقت الكافي لهذه المنظمات لتقديم أية اعتراضات أو ملاحظات تطويرية على مشروع القانون.

٣- يوصي الاجتماع الحكومة الأردنية بالاسترشاد بإعلان ومبادئ ومعايير حرية الجمعيات في العالم العربي، المعروف باسم "إعلان عمان"، (٩ و ١٠ أيار/ مايو ١٩٩١) كأساس في عملية صياغة مشروع قانون الجمعيات الجديد. وكذلك الاسترشاد بتوصيات وأعمال سلسلة المؤتمرات التي عقدت مؤخراً بالتعاون مع جامعة الدول العربية والمركز الوطني لحقوق الانسان، تحت عنوان "تعزيز الحوار ما بين الحكومات والمجتمع المدني وإصلاح القوانين" (١٦-١٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨)، والتي حددت المبادئ الأساسية للتشريعات الخاصة بالجمعيات في الوطن العربي.

٤- دعوة اللجان المعنية في مجلسي النواب والأعيان لإجراء حوار مع منظمات المجتمع المدني حول مشروع قانون الجمعيات حال تقديمه من جانب الحكومة، وأخذ رأيها فيه قبل اتخاذ أية قرارات بشأنه.

- حقوق العضوية.

- مخالفة القوانين والأنظمة بما فيها النظام الداخلي للمنظمة.

سادساً: توسيع نطاق التمثيل في إدارة السجل الوطني: بحيث تضم ممثلين عن المنظمات المقيدة في السجل بعدد مساوي لمثلي الإدارات الرسمية، إضافة الى إشراك القطاع الخاص والمجالس البلدية والجامعات الأردنية في مجلس إدارة السجل.

سابعاً: اعتماد النوع والصنف كأساس للقيود في السجل:

- تقسم المنظمات من حيث النوع الى:

الجمعيات، المؤسسات/ الشركات الإنمائية، اللجان، الجماعات، النوادي، التحالفات، الاتحادات، المنظمات الأجنبية.

تسجل أنواع المنظمات المارة أعلاه ضمن أحد التصنيفات التالية:

١- المنظمات الخيرية.

٢- منظمات الحقوق المدنية.

٣- منظمات الثقافة.

٤- المنظمات العلمية.

٥- المنظمات السياسية (المدنية التي تشجع المشاركة السياسية).

٦- المنظمات الاجتماعية.

٧- منظمات التنمية (متعددة الأغراض).

٨- منظمات البيئة.

٩- منظمات التعليم البحث والتطوير.

١٠- منظمات الأديان والمعتقدات.

١١- منظمات الإغاثة والعون والمساعدة.

١٢- منظمات المشروع.

١٣- المنظمات الرياضية.

١٤- المنظمات الأجنبية.

ويمكن إدراج صنف أو أصناف أخرى بقرار من مجلس إدارة السجل وبتنسيب من أمين السجل، لأغراض حسن التنظيم ودقة التصنيف.

ثامناً: تمويل عمل المنظمات: إنشاء "صندوق دعم المنظمات".

تاسعاً: تسهيل إجراءات التقاضي وفض المنازعات:

- إنشاء آلية لفض المنازعات ضمن نطاق عمل السجل.

- اختصاص قاضي الصلح بنظر النزاعات الناشئة عن عمل الجمعيات.