

مطالعة قانونية حول

مشروع القانون المعدل لقانون الجمعيات لعام ٢٠١٦م

يحظى الحق في تكوين الجمعيات بالحماية الدستورية وذلك بموجب المادة (٣/٢/١٦) من الدستور الأردني. كما أن المعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان كفلته وتحديدا في المادة الثانية والعشرون من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. إلا أن هذا الحق ليس مطلقا بل يمكن أن ترد عليه قيودا معينة، شريطة أن ينص عليها في القانون وأن تشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم(المادة ٢/٢٢ العهد المدني والسياسي). إلا انه وبالرغم من هذه الحماية الوطنية والدولية إلا أن ممارسة هذا الحق يثير العديد من الإشكاليات ويثير الجدل في دول عدة ومنها الأردن خاصة فيما يتعلق بالقيود المفروضة عليه ومدى انسجام ذلك مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

ومؤخرا تمت مراجعة قانون الجمعيات رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨ من قبل الحكومة ونشرت هذه التعديلات على الموقع الالكتروني لديوان الرأي والتشريع والموقع الالكتروني لوزارة التنمية الإجتماعية وذلك لإستقبال أي ملاحظات من المجتمع المدني ومن الهيئات المعنية حسبما أفاد وزير الإعلام الناطق الرسمي بإسم الحكومة في الإجتماع الموسع مع المركز الوطني ومؤسسات المجتمع المدني بتاريخ ٢٠١٦/٦/٣٠ في المركز الثقافي الملكي . وتسلط المطالعة القانونية أدناه الضوء على دراسة مدى إنسجام مشروع القانون المعدل لقانون الجمعيات لعام ٢٠١٦ مع الدستور الأردني والمعايير الدولية لحقوق الإنسان .

أولاً: إنشاء دائرة السجل والاستقلال المالي والإداري

نص مشروع القانون المعدل لقانون الجمعيات على تعديل المادة (٤/أ) من القانون لتنص على ان :

"تنتشأ في الوزارة دائرة تسمى سجل الجمعيات تتمتع بالاستقلال المالي والاداري، يتولى إدارتها والإشراف عليها مجلس يسمى مجلس إدارة سجل الجمعيات برئاسة الوزير....".

وكما هو ملاحظ فقد أنشأ القانون دائرة خاصة بسجل الجمعيات، بعد ان كان القانون الأصلي ينص على أن ينشأ في الوزارة سجل يسمى (سجل الجمعيات) . وقد أحسن المشرع بالنص على استحداث دائرة تعنى بسجل الجمعيات وهي خطوة تنظيمية، يتم العمل بها على أرض الواقع فعليا ، ويفترض أن تساهم في حسن سير العمل وإنسيابيته.

كما نصت الفقرة ذاتها على أن هذه الدائرة تتمتع بإستقلال مالي وإداري؛ ويعد ذلك خطوة إيجابية لو توافرت العناصر والضوابط اللازمة لهذا الاستقلال. إلا أن القارئ لنص المادة بفقراتها (أ- هـ) يستطيع ان يرى بأنه من الصعوبة بمكان تحقق الاستقلال المؤسسي الحقيقي لهذه الدائرة في ظل تركيبة مجلس الإدارة والتي يطغى عليها الجانب الحكومي؛ فبالرغم من نص مشروع القانون المعدل على زيادة عدد الأعضاء فيها إلا أن الغلبة بقيت للسلطة التنفيذية؛ إذ يرأس المجلس وزير التنمية الإجتماعية. أما بقية الأعضاء، فسبعة منهم يمثلون الجانب الحكومي، بالإضافة الى ممثل عن الإتحاد العام للجمعيات الخيرية ، اما الأربعة الباقون فيتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير من ذوي الخبرة في مجال قطاع العمل الخيري دون ضوابط تذكر الامر الذي يعني أن الاستقلالية المؤسسية والاستقلالية الشخصية لمجلس إدارة دائرة السجل غير متحققة. والأجدى ان يتولى إدارة هذه الدائرة هيئة تتمتع بالاستقلالية والحياد؛ وذلك ايفاء بالالتزامات المفروضة على الدولة بموجب المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتحديدًا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (٢/٢) منه والمتمثلة في ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لإعمال الحقوق الواردة في العهد

وكفالتها للأفراد، ويشمل ذلك بالطبع إنشاء مؤسسات فاعلة قادرة على أعمال الحق على أرض الواقع.

ثانياً: معايير تعيين الأعضاء (من خارج الحكومة) وآلية إنهاء خدماتهم

١. معايير تعيين الأعضاء

ينص قانون الجمعيات على أن يتم تعيين أربعة أعضاء من ذوي الخبرة في قطاع العمل الخيري والتطوعي - كما ذكر أعلاه- من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير دون تحديد أية ضوابط أو معايير يتوجب أن تتوفر في الشخص المعين. مما يعني غياب الشفافية والوضوح في عملية التعيين واعتمادها في الغالب الأعم على معايير تتغير وتتبدل بتغير الوزير ومجلس الوزراء.

٢. آلية إنهاء العضوية

أما فيما يتعلق بآلية إنهاء عضوية الأعضاء المعينين فقد نص القانون على جواز إنهاء عضوية أيًا منهم وتعيين من يحل محله بالطريقة ذاتها. ويعد إنهاء العضوية بهذه الطريقة دون وجود ضوابط أو معايير لعملية إنهاء عضوية الأعضاء منفاً قد يستخدم للضغط على هؤلاء الأعضاء لتنفيذ توجهات معينة، وفي الوقت ذاته فإنه يحول دون تحقيق الاستقلالية الشخصية لأعضاء الدائرة أثناء قيامهم بمهامهم.

٣. مدة التعيين

تنص المادة (٧/٤) على أن مدة تعيين الأعضاء والمتمثلة في سنتين قابلة للتجديد؛ أي أن باب التجديد لعضوية الدائرة مفتوحة بالنسبة لأعضائها الذين يمثلون قطاع العمل الخيري، وهو أمر آخر يحول دون تحقيق استقلالية الدائرة وقد يؤدي إلى حرص الأعضاء على تنفيذ توجهات معينة من أجل الاستمرار في عضوية هذه الدائرة. ومن ناحية أخرى فإن عدم ترك التجديد لعضوية الدائرة مفتوحاً من شأنه أن يؤدي إلى تداول العضوية بين أكبر عدد ممكن من ممثلي قطاع العمل الخيري أو التطوعي.

ثانيا: تعريف الجمعية وأهدافها وعدد الأشخاص المكونين لها

١. عدد أعضاء الجمعية والمقر الخاص

ينص مشروع القانون المعدل في المادة الثانية وضمن تعريف "الجمعية" على رفع نسبة المؤسسين للجمعية لعدد لا يقل عن خمسين شخصا. في حين أن النص القديم كان ينص على أن لا يقل العدد عن سبعة أشخاص وفي هذا قيد جديد لا مبرر أو مسوغ له. ويعد إجراء تقييدي على حرية تأسيس الجمعيات من شأنه أن يحول دون تأسيس العديد من الجمعيات خاصة في المناطق النائية.

كما نص القانون المعدل لقانون الجمعيات على اضافة فقرة جديدة للمادة (١٤) تتضمن : أن يكون للجمعية مقر خاص بها. وقد يضيف هذا الشرط أعباء اضافية على حق الافراد في تأسيس الجمعيات، ويشكل قيدا غير مباشر في هذا الصدد .

وفي هذا الصدد فإن المقرر الخاص المعني بالحق في تكوين الجمعيات أشار في تقريره لعام ٢٠١٤م الى أن شروط تسجيل الجمعيات قد تؤثر على قدرة بعض الفئات لتكوين الجمعيات. وبالرغم من تأكيده على ان اشتراط تسجيل الجمعيات يتنافى مع الممارسات الفضلى، إلا أنه أكد على انه وفي حال وجود نظام للتسجيل، ينبغي صياغة شروط التسجيل على نحو لا يحرم أحدا من تكوين جمعياته، سواء بسبب وضع شروط اجرائية مضنية او فرض قيود لا مبرر لها على الأنشطة الاساسية للجمعيات^١.

٢. تعريف الجمعية

أبقى المشروع المعدل لقانون الجمعيات على تعريف الجمعية والذي ينص على ان الجمعية تقدم خدمات او تقوم بأنشطة على أساس تطوعي دون أن تستهدف جني الربح واقتسامه او تحقيق اي منفعة لأي من اعضائها او لشخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق اعمال او أنشطة الأحزاب السياسية وفق أحكام التشريعات النافذة.

^١ تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، ماينا كياي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة السادسة والعشرون، البند ٣ من جدول الأعمال، ٤ نيسان ٢٠١٤.

وكما هو ملاحظ ابقى مشروع القانون على عبارة " ان لا تهدف الجمعية الى تحقيق اية أهداف سياسية"، وهو الامر الذي كان موضع جدل ويثير إشكاليات عملية على ارض الواقع تؤدي الى رفض تسجيل بعض الجمعيات بذريعة أنها تهدف الى تحقيق اهداف سياسية؛ ذلك أن مصطلح (الاهداف السياسية) مصطلح غير منضبط ويحتاج الى تعريف أكثر دقة حتى لا يتم استخدامه لغايات منع تأسيس جمعية تهدف الى نشر الوعي بأهمية المشاركة في الحياة السياسية او تهدف الى تعديل قوانين ذات علاقة بالحياة السياسية على سبيل المثال .

ثالثا: الجمعيات المحظور تسجيلها وآلية حلها

١. الجمعيات المحظور تسجيلها

تم الغاء الفقرة (د) من المادة الثالثة والاستعاضة عنها بالاتي: " يحظر تسجيل أي جمعية لها غايات غير مشروعة أو تتعارض مع الأمن الوطني او السلامة العامة او الصحة العامة او النظام العام او الآداب العامة او حقوق الغير وحررياتهم في المملكة، وللمجلس بناء على تنسيب الوزير المختص حل الجمعية في حال تبين ممارستها لأي من هذه الغايات"^٢.

ويلاحظ ان هذا التعديل توسع في الاسباب التي يحظر بناء عليها تأسيس الجمعية، في حين كان النص القديم يحظر تسجيل أية جمعية لها "غايات غير مشروعة أو تتعارض مع النظام العام". وحي بالذكر ن مصطلح "الأمن الوطني" يتسم بالعمومية ويثير جدلا على المستوى الداخلي والخارجي، كما ان مصطلحات من مثل "النظام العام ، السلامة العامة وحقوق الآخرين وحررياتهم... الخ " تعد مصطلحات غير منضبطة وتقبل التفسير والتأويل. وتجدر الاشارة هنا الى تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم(٢٧) لعام ١٩٩٧ والتي أكدت على انه: "ينبغي للدول لدى اعتمادها القوانين التي تنص على القيود ...، أن تسترشد بالمبدأ القائل بعدم إعاقة جوهر الحق من جراء القيود...ويجب ان لا تقلب العلاقة بين الحق والقيود وبين القاعدة والإستثناء..ويتعين ان تبرر أية قيود على أساس إحدى المصالح المحددة وان تستند الى قاعدة قانونية يتم صياغة أحكامها على وجه كاف من الدقة ..."

^٢ . في حين ان الفقرة(د) بالنص القديم كانت تنص على الآتي : " يحظر تسجيل أي جمعية لها غايات غير مشروعة أو تتعارض مع النظام العام".

كما أن اللجنة ذاتها أشارت في تقريرها رقم (٣١) لعام ٢٠٠٤ الى أن الدولة عليها ان تقيم الدليل على ضرورة هذه القيود وألا تتخذ من التدابير إلا ما يكون متناسبا مع السعي الى تحقيق الأهداف المشروعة بغية ضمان حماية الحقوق المنصوص عليها في العهد حماية مستمرة وفعالة.

كما تجدر الإشارة في هذا السياق الى أن المشرع الدستوري نص وبشكل صريح في الفقرة الأولى من المادة ١/١٢٨ على أنه لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها.

٢. آلية حل الجمعية في هذه الحالات

نص مشروع القانون على ان للمجلس بناء على تنسيب الوزير المختص حل الجمعية في حال تبين ممارستها لأي من اعتبارات الأمن القومي، النظام العام، الآداب العامة، الصحة العامة السلامة العامة وحقوق وحريات الآخرين. وكان الأولى بالمشرع أن يجعل حل الجمعية في حال ممارستها لغايات تتعارض مع ما ذكر أعلاه بيد القضاء صاحب القول الفصل في هذه الحالات كما يفترض والذي يمثل حكمه عنوان الحقيقة وامتنالا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان باللجوء الى وسيلة إنصاف فعالة .

وتجدر الاشارة في هذا السياق الى ان تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في تكوين الجمعيات والذي اشار فيه الى أنه : يعتبر وقف عمل الجمعية وحلها غير الطوعي هما الاجراءان الأشد صرامة بين القيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات. وعليه لا ينبغي السماح بذلك إلا اذا كان هناك خطر جلي ومحدد يؤدي إلى إنتهاك جسيم للقانون الدولي. كما ان قرارات الحل ينبغي الا تكون إلا بموجب قرار قضائي بحيث تكون حقوق الدفاع مكفولة^٣.

^٣ تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الأحزاب، ماينا كياي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة العشرون، البند ٣ من جدول الأعمال، ٢١ أيار ٢٠١٢.

رابعاً : إصدار القرار في طلب تسجيل الجمعية

نص مشروع القانون المعدل لقانون الجمعيات على إلغاء الفقرة (ب) من المادة الحادية عشرة والتي كانت تنص على أنه إذا لم يصدر المجلس قرار بشأن طلب التسجيل خلال المدة المحددة في الفقرة (أ) وهي مدة (٦٠) يوماً، يعتبر الطلب موافقاً عليه حكماً.

إن إلغاء هذه الفقرة يعني ان الطلبات قد تنتظر لمدة تفوق الستين يوماً دون وجود ضابط يؤطر عمل المجلس ويحثه على اصدار القرار خلال فترة محددة، وهو الامر الذي قد يفتح الباب امام التعسف في استخدام الحق. كما ان مدة الستين يوماً اللازمة لإصدار القرار تعد فترة طويلة نسبياً؛ في حين ان المعايير الدولية تؤكد دائماً على ضرورة ان تكون المدد الزمنية قصيرة ولا تعيق ممارسة الحق.

وتجدر الاشارة في هذا السياق الى أن المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات والحق في التجمع السلمي أشار في تقريره حول أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في تكوين الجمعيات المقدم الى الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ٢٠١٢ على ان القوانين يجب ان تحدد مهلاً زمنية قصيرة للرد على الطلبات. وقد استرشد المقرر الخاص بقرار صدر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مفاده أن: " حالات التأخير الكبير في اجراءات التسجيل تمثل تدخلا في ممارسة مؤسسي الجمعيات لحقهم في حرية تكوين الجمعيات"^٤.

ونؤكد في هذا السياق على ضرورة أن يتم الإكتفاء إبتداءً بتقديم اشعار لغايات تأسيس الجمعيات دون منح مجلس إدارة السجل صلاحية رفض او قبول الطلب وأن تقتصر صلاحيته على إحالة الأمر للقضاء في حال وجود مخالفة للتشريعات.

خامساً : التمويل الأجنبي

تعد المسألة المتعلقة بتلقي التمويل الأجنبي من أكثر المسائل تعقيداً، وفي الوقت الذي نؤكد فيه على ضرورة الإفصاح عن أي تمويل أجنبي أو محلي وأن يظهر هذا التمويل في ميزانية الجمعيات وأن يكون خاضعاً للرقابة، كما من الضروري أيضاً أن لا تتسم إجراءات تلقي

^٤ . تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الأحزاب، ماينا كياي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة العشرون، البند ٣ من جدول الأعمال، ٢١ أيار ٢٠١٢.

التمويل الأجنبي بالتعقيد الشديد أو الرفض دون بيان الأسباب وذلك لغايات خلق توازن بين حق الدولة في الرقابة والإشراف بصورة لا تؤدي الى إساءة استغلال التمويل وفي الوقت ذاته يحفظ حق الأفراد في ممارسة حقهم في تكوين الجمعيات والتي تعد الموارد أمرا حيويا لنشاطها وفعاليتها.

وتجدر الإشارة في هذا السياق الى ان مشروع القانون المعدل لقانون الجمعيات لعام ٢٠١٦ نص على إجراءات اكثر تعقيدا مقارنة بالقانون الاصيلي فيما يتعلق بتلقي التمويل الأجنبي، وذلك على النحو الآتي^٥:

- نص مشروع القانون المعدل لقانون الجمعيات على أنه اذا رغبت الجمعية في الحصول على تبرع او تمويل فعليها التقدم بطلب الى دائرة السجل ويرفع الرئيس بدوره الطلب الى مجلس الوزراء. في حين أن النص السابق كان ينص على ان يتم تقديم اشعار بذلك الى مجلس الوزراء مباشرة.

- يقوم مجلس الوزراء بالموافقة على التمويل او الرفض، ولم ينص القانون على وجوب بيان اسباب الرفض .

- ينص القانون الاصيلي على انه في حال مرور ٣٠ يوم دون رفض طلب التمويل من مجلس الوزراء فيعتبر موافقا عليه حكما. في حين ان القانون المعدل لا يضع هذا السقف الزمني.

- ينص القانون المعدل على ان أسس قبول التمويل الاجنبي وجميع الشؤون المتعلقة به يتم النص عليها في نظام خاص. وكان الاجدى أن يبين القانون الأسباب التي يتم رفض طلب التمويل بسببها وأسس قبول التمويل عامة بالقانون وليس بالنظام.

وحرى بالذكر أن المقرر الخاص المعني بحرية تكوين الجمعيات في تقريره لعام ٢٠١٢ بين أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في تكوين الجمعيات وقد أشار في هذا الصدد الى أن قدرة الجمعيات على الحصول على الأموال والموارد هو جزء حيوي لا يتجزأ من الحق في حرية

^٥ .المادة ١٧ من قانون الجمعيات.

تكوين الجمعيات. وأنه يتعين على الحكومات ان تتيح إمكانية حصول منظمات المجتمع المدني على التمويل الاجنبي كجزء من التعاون الدولي المخول للمجتمع المدني بنفس القدر المخول للحكومات. كما أكد المقرر على ان الدول يقع عليها مسؤولية التصدي لغسل الاموال والارهاب، إلا أنه لا ينبغي التذرع بذلك لتقويض مصداقية الجمعية او عرقلة عملها المشروع. وضمانا لعدم استغلال الجمعيات من جانب منظمات ارهابية ينبغي للدول أن تستعين بآليات بديلة لتقليل المخاطر المصرفية والقوانين الجنائية التي تحظر أعمال الإرهاب .

وعلى غير صعيد تجدر الإشارة أيضا الى ان إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان نص في المادة (١٣) منه على أن لكل شخص بمفرده وبالإشتراك مع غيره الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة هو تعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية، بالوسائل السلمية^٦.

سادسا: صلاحيات مجلس السجل

يمنح القانون المعدل بعض الصلاحيات الواسعة للمجلس؛ إذ تمنح الفقرة (د) من المادة التاسعة مجلس إدارة السجل إيقاف فرع الجمعية الاجنبية المخالفة للتشريعات الى حين تصويب أوضاعها وبخلاف ذلك يتم إلغاء تسجيلها. وكان الأولى بالمشرع ان ينص على أن يكون أمر الغاء تسجيل الجمعية من اختصاص القضاء النظامي دون أية جهة أخرى. وهو الأمر الذي أكدت عليه تعليقات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

سابعا: الإحالة الى الأنظمة والتعليمات

ينص الدستور الأردني على أن ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات ومراقبة مواردها (المادة ٣/١٦). إلا أن القانون يحيل بكثرة إلى الأنظمة والتعليمات وذلك في قضايا جوهرية تتعلق بطبيعة الجمعيات . ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى بعض الأمثلة، منها:

^٦ . إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العمومية رقم ١٤٤/٥٣ بتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٩٨ .

- تنص المادة(٢٢/د) على أن تحدد سائر الامور المتعلقة بكيفية إدارة شؤون صندوق دعم الجمعيات وأوجه الإنفاق منه وأسس دعم الجمعيات بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.
- ينص القانون على أن أسس قبول التمويل الاجنبي وجميع الشؤون المتعلقة به يتم النص عليها في نظام خاص. وكان الأجدى أن يبين القانون الأسباب التي يتم رفض طلب التمويل بسببها وأسس قبول التمويل عامة بالقانون وليس بالنظام.
- وأخيرا، فلا بد من التأكيد على جملة من القضايا المتعلقة بقانون الجمعيات عامة والتي أكد المركز باستمرار على ضرورة تجاوزها، منها :
- ان يتم تأسيس الجمعيات من خلال اسلوب الاشعار مع احتفاظ الادارة بحقها باللجوء الى القضاء والمطالبة بحل الجمعية في حال وجود مخالفة ما بحيث لا تملك أي جهة حل الجمعية الا بناء على قرار قضائي بات.
- تبسيط الاجراءات المتعلقة بتسجيل الجمعيات خاصة ما يتعلق منها بتسجيل الجمعية ومن ثم احالتها الى الوزارة المختصة ومن ثم المتابعة بين الوزارة المعنية ودائرة السجل؛ ذلك ان تعقيد الاجراءات يؤدي الى إعاقة الحق في تكوين الجمعيات.

إعداد

د. نهلا المومني

مدير إدارة التشريعات

المركز الوطني لحقوق الإنسان