

دور مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) في
تعزيز حق الأفراد بالمشاركة العامة
في المملكة الاردنية الهاشمية

المحرر: الدكتور علي الدباس

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق - جامعة البترا

نيسان - 2018



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي



"تم إعداد هذه الدراسة بدعم من الاتحاد الأوروبي. كما أن المعلومات والآراء الواردة في الدراسة تعبر عن وجهة نظر فريق البحث برئاسة الدكتور علي الدباس وليست بالضرورة تعكس وجهة نظر الاتحاد الأوروبي".

قام بإعداد هذه الدراسة فريق مكون من:

| # | الدكتور علي محمد الدباس | باحثاً رئيسياً |
|---|-----------------------------|----------------------|
| 1 | الأستاذة عياب مراد | مساعدة الباحث ومنسقة |
| 2 | الدكتور حازم حسن | خبير تحليل إحصائي |
| 3 | الأستاذ خالد فوقرة | محلل إحصائي |
| 4 | الأستاذ المحامي معاذ حميمات | باحث قانوني |

وفريق بحث ميداني مساعد، لتوزيع وجمع أداة الدراسة في الزيارات الميدانية للمؤسسات المستهدفة، وقد تكون الفريق بمجمله من كل من:

| # | الباحث الميداني | المنطقة الجغرافية |
|---|----------------------------|-------------------|
| | احمد صباح | محافظة العقبة |
| | حسين السرحان و داد الشريدة | محافظة المفرق |
| | عائشة اسحق طه | محافظة الزرقاء |
| | علي البداينة | محافظة الطفيلة |
| | علي الصعوب | محافظة الكرك |
| | غازي المغربي | محافظة معان |
| | فرح الرحامنة وعلي العمایرة | محافظة البلقاء |
| | فهمة العزام | محافظة اربد |
| | محمود الحراشنة | محافظة جرش |
| | ميسون حواتمة | محافظة مادبا |
| | نجاح عناب | محافظة عجلون |
| | ندی فريد القدومي | محافظة العاصمة |

شكر وتقدير

يتقدم فريق الدراسة بوافر الشكر وعظيم التقدير لكل من ساهم بإنجاز هذه الدراسة، والتي بنيت على الجانبين: والتي بنيت على الجانبين:

الجانب النظري الذي قدم فيه المساعدة، كل من مكتبة جامعة البترا، ومكتبة المركز الوطني لحقوق الإنسان ومكتبة عبد الحميد شومان.

والجانب التطبيقي الذي ساهم في توفير وجمع البيانات الخاصة بمؤسسات المجتمع المدني لخدمة الجانب النظري والتطبيقي والمتمثل بالجهات الآتية:

- وزارة التنمية الاجتماعية.
- وزارة التنمية السياسية.
- وزارة العمل.
- النقابات المهنية.
- النقابات العمالية.
- الاتحادات العامة للجمعيات.
- الأساتذة الأفاضل المحكمين لأداة الدراسة.
- أعضاء فريق البحث الميداني.
- القائمون على مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام ومن تم مقابلتهم أو التواصل معهم لغايات الدراسة بشكل خاص.

كما يتقدم فريق الدراسة بشكر خاص للدكتور أيمن هلسه والدكتور كمال العواملة والدكتور منير عجاج والدكتورة شذى العساف لما قاموا به من جهد بمراجعة مضمون الدراسة وما قدموه من ملاحظات لتطويرها.

الملخص التنفيذي

تصدت هذه الدراسة لبيان مدى تمتع الأردنيين بحقوقهم في المشاركة العامة من خلال تأسيس مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات)، وبيان مدى قدرة هذه المؤسسات على ممارسة نشاطاتها بحرية وشفافية وفاعلية بصورة تعزز من ممارسة الأفراد حقهم بالمشاركة العامة كحق مضمون في الدستور الأردني والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، مما يُمكن الأفراد من حيازة مصالحهم المشتركة والدفاع عنها.

وقد تم اعتماد المنهجية الآتية في إعداد هذه الدراسة الوصفية التحليلية:

- 1- مراجعة التشريعات ذات العلاقة بمؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) وتحليلها في ضوء المعايير الدستورية والدولية للحق في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني وفي ممارستها نشاطاتها بفعالية ونزاهة.
- 2- جمع ومراجعة المعلومات والبيانات الخاصة بمؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات).
- 3- مراجعة وتحليل الدراسات التي سبق تنفيذها بخصوص مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) للاستفادة منها في فهم واقع مؤسسات المجتمع المدني في المملكة وتصميم الاستبانة الخاصة بالدراسة الكمية.
- 4- التقييم الكمي لواقع مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات)، وذلك من خلال إعداد وتطوير استبانة مكونة من خمسة أبعاد وتوزيعها وجمعها وتحليل محتواها؛ والذي شمل الأبعاد الآتية: الإطار القانوني (التأسيس والحل وممارسة النشاط)، الإطار المالي والإداري، الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة، والشفافية، والفاعلية.
- 5- التقييم النوعي لواقع مؤسسات المجتمع المدني وذلك من خلال عقد ثلاثة اجتماعات مركزة مع مجموعة من القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني، تم خلالها مناقشة بعض المسائل التي توضح وتؤكد بعض النتائج التي تم استخلاصها من خلال الدراسة الكمية.
- 6- تحليل البيانات الكمية والنوعية واستخلاص النتائج الخاصة بواقع مؤسسات المجتمع المدني في المملكة الأردنية الهاشمية ودورها في تعزيز حق الأفراد بالمشاركة العامة ومن ثم وضع التوصيات التي يؤمل أن تسهم بتحسين واقع هذه المؤسسات.

وخلصت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج وقدمت عدة توصيات يمكن إجمالها على النحو الآتي:

1. تمتع الأفراد بحرية التأسيس والحل وممارسة نشاطاتها بدرجة موافقة متوسطة وبما يعادل (66%)، وهو ما ينسجم مع التحليل القانوني والذي أظهر وجود بعض النصوص التي تتعارض مع حق الأفراد بتأسيس مؤسسات المجتمع المدني وحلها وممارستها نشاطاتها والتي تتلخص بالآتي: مخالفة النص الدستوري الأردني للمواثيق الدولية التي كفلت ممارسة الحق في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) للجميع سواء كانوا مواطنين أم أجانب والتي أكدت عالمية وشمولية هذا الحق؛ إذ إن المادة (16) من الدستور كفلت ممارسة هذا الحق للأردنيين فقط، دون أن يتجاوز ذلك ليطال الأجانب المقيمين على أراضي المملكة. ومخالفة أحكام القوانين الناظمة لتأسيس مؤسسات المجتمع المدني (قانون الجمعيات وقانون العمل بالإضافة لقوانين النقابات المهنية للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة اكتساب النقابات الشخصية المعنوية دون الحاجة لإن مسبق أو أي إجراء من شأنه أن يعرقل أمر تأسيس النقابة، فلا يمكن تأسيس الجمعيات والنقابات المهنية والنقابات

العمالية واكتساب الشخصية المعنوية إلا بعد الحصول على موافقة الجهات الإدارية (مجلس الوزراء أو مجلس الجمعيات أو اللجنة الثلاثية في وزارة العمل). ومخالفة أحكام القوانين الناظمة لتأسيس مؤسسات المجتمع المدني (قانون الجمعيات وقانون العمل بالإضافة لقوانين النقابات المهنية) للمعايير الدولية التي تقضي بعدم حل هذه المؤسسات إلا من خلال الهيئة العامة لها أو بصدور قرار قضائي بشأنها؛ إذ منحت القوانين الناظمة لعمل هذه المؤسسات السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء أو الوزير المختص صلاحية حل هذه المؤسسات أو مجالس إدارتها.

2. تمتع القائمين على مؤسسات المجتمع بحرية إدارة الشؤون الإدارية والمالية للمؤسسات القائمين عليها بدرجة موافقة قليلة وبما يعادل (73%)، ويعود ذلك لتحديد التشريعات الناظمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني للأهداف التي يجب أن تسعى لتحقيقها، وبسبب تدخل الإدارة العامة بحق هذه المؤسسات في وضع أنظمتها الداخلية، وكذلك ربط القانون حصول مؤسسات المجتمع المدني على التمويل الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء، مما يشكل مخالفة للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة تمكين مؤسسات المجتمع المدني بالحصول على التمويل أياً كان مصدره دون فرض قيود أو عراقيل من شأنها أن تؤدي إلى الحيلولة دون الحصول على هذا التمويل شريطة أن تعلن هذه المؤسسات عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة مدعماً بالوثائق الثبوتية.

3. التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة بدرجة موافقة مرتفعة وبما يعادل (88.75%)، إلا أن التحليل النوعي أظهر عدم اتفاق المشاركين في مجموعات التركيز مع النتائج الكمية وأرجعوا ذلك لعدد من الأسباب في مقدمتها الفهم الخاطئ لمفهوم الديمقراطية من قبل قسم من القائمين على الجمعيات الخيرية، وعدم وجود انتخابات حرة ونزيهة في قسم آخر من المؤسسات موضع الدراسة. ومن الأسباب التي أدت إلى ارتفاع نسبة الالتزام بالقيم الديمقراطية والحوكمة الرشيدة طبيعة عمل جمعيات حقوق الإنسان الذي تقوم أصلاً على فكرة نشر مبادئ الديمقراطية والحكم الرشيد، إضافة إلى المنافسة السياسية التي تشهدها انتخابات وبرامج عمل النقابات المهنية مما يعزز من وجود تنافس حقيقي في انتخابات مجالسها.

4. التزام القائمين على المؤسسات بمعايير الشفافية كما وردت في المعايير الدولية والممارسات الفضلى وبدرجة موافقة متوسطة أي ما يعادل (82.75%)، على الرغم من أن بعض نتائج التحليل الكمي والتحليل النوعي أظهرت تصرفين لا يتفقان مع معايير الشفافية يتمثل التصرف الأول بعدم قيام الجزء الأكبر من هذه المؤسسات بنشر تقاريرها المالية والإدارية على موقعها الإلكتروني وفي وسائل الإعلام المختلفة، فيما تمثل التصرف الثاني بعدم قيام عدد من مؤسسات المجتمع المدني بتغيير المدقق المالي سنوياً.

5. قدرة مؤسسات المجتمع المدني على ممارسة دورها الخدمي وتفعيل حق الأفراد بالمشاركة العامة بدرجة موافقة متوسطة وبما يعادل (77%)، وقد أظهر التحليل النوعي لآراء القائمين على هذه المؤسسات عدم رضاهم الكامل عن دور مؤسساتهم بسبب عدم استجابة بعض البرامج لاحتياجات المجتمع المحلي، وكذلك قلة عدد أعضاء الهيئة الإدارية وعدم توفر الكادر المؤهل لتحقيق أهداف المؤسسة، وعدم قدرتهم على الالتزام بأهداف المؤسسة وتقديم خدمات للمجتمع المحلي، وعدم توفير الأجهزة والمعدات، وعدم تلقيها التمويل المحلي. وانطلاقاً من هذه النتائج فقد خلص فريق البحث لعدد من التوصيات أهمها:

1. تعديل المادة (16) من الدستور الأردني بإلغاء لفظ "للأردنيين" واستبدالها بلفظ "لكل أردني ولكل مقيم على الأراضي الأردنية"، وذلك انسجاماً مع المعايير الدولية التي قضت بضرورة تمكين جميع الأفراد من

- ممارسة هذا الحق والحقوق الأخرى الواردة في هذا النص - والمتمثلة بتأليف النقابات والأحزاب السياسية - سواء أكانوا مواطنين أم أجانب.
2. تمكين مؤسسات المجتمع المدني من اكتساب الشخصية المعنوية بمجرد توجيه الإشعار إلى الجهات الإدارية المعنية، بحيث تباشر الجمعيات ممارسة أنشطتها بمجرد توجيه ذلك الإشعار، مع منح الحق للجهات الإدارية المعنية بالجوء إلى القضاء إذا تبين لها أن تأسيس مؤسسة مجتمع مدني ما فيه مخالفة لأحكام القانون.
 3. إعطاء الحرية لمؤسسات المجتمع المدني بوضع أنظمتها الأساسية وتعديلها بالطريقة التي تراها مناسبة، واعتبار أي تعديل يطرأ على أنظمتها الأساسية نافذاً بمجرد إقراره من الهيئة العامة للجمعية، وإذا كان هنالك اعتراض من قبل الإدارة العامة على ذلك التعديل فعليها أن تلجأ للقضاء.
 4. العمل على تمكين مؤسسات المجتمع المدني من الحصول على المعونات والهبات والتبرعات دون الحاجة إلى موافقة الجهات الإدارية، مع تمكين هذه الجهات من الطعن بمدى مشروعية هذا التمويل أمام القضاء المختص شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة على أن يكون ذلك مدعماً بالوثائق الثبوتية.
 5. قيام الوزارات المعنية والاتحادات العامة للجمعيات والنقابات وكذلك الجهات الداعمة بتحفيز مؤسسات المجتمع المدني للالتزام بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة من خلال نشر أسماء المؤسسات التي تلتزم بهذه القيم وجعلها أحد المعايير الأساسية لتقديم الدعم المالي.
 6. تنفيذ المزيد من برامج التأهيل والتدريب للقائمين على مؤسسات المجتمع المدني بخصوص أهمية الالتزام بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة للحفاظ على الصورة الإيجابية للمؤسسة ولتفعيل دورها في خدمة الأعضاء المنتسبين لها وللمجتمع المحلي.
 7. أفراد دراسة خاصة بمدى التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة من وجهة نظر أعضاء الهيئة العامة والمستفيدين من خدمات هذه المؤسسات للوقوف الحقيقي على مدى التزام الهيئات الإدارية بهذه القيم.
 8. التأكيد على ضرورة قيام مؤسسات المجتمع المدني بنشر تقاريرها الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني الخاص بها، وفي حال عدم قدرة إحدى المؤسسات على امتلاك موقع إلكتروني خاص بها تخصص أيقونة خاصة على موقع الوزارة المعنية لنشر التقارير الإدارية والمالية للمؤسسات التابعة لها على هذه الأيقونة.
 9. التأكيد على مؤسسات المجتمع المدني لتغيير المدقق المالي سنوياً وتشجيع المدققين الماليين على فتح فروع لهم في جميع المحافظات.
 10. تحفيز الجمعيات على الاندماج، ومن أساليب التحفيز زيادة قيمة الدعم للجمعيات كلما زاد عدد أعضاء الهيئة العامة. والعمل الجاد على التخلص من الجمعيات الصورية. ووضع قواعد قانونية تضمن تصنيف الجمعيات وفق أسس موضوعية أهمها: عدد الأعضاء، والنشاطات والإنجازات، ونسبة الإناث من مجموع الهيئة العامة، نسبة الشباب من مجموع الهيئة العامة، وتقديم الدعم المالي بناء على هذه المعايير.

قائمة المحتويات

| رقم الصفحة | الموضوع |
|------------|---|
| 4 | الشكر والتقدير |
| 5 | الملخص التنفيذي |
| 10 | الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها ومنهجيتها |
| 10 | أولاً: المقدمة |
| 14 | ثانياً: أهداف الدراسة |
| 15 | ثالثاً: مشكلة الدراسة وتساؤلاتها: |
| 15 | رابعاً: منهجية الدراسة |
| 16 | خامساً: الدراسات السابقة |
| 20 | سادساً: طريقة وإجراءات تنفيذ الدراسة الميدانية |
| 22 | الفصل الثاني: الإطار القانوني |
| 22 | المبحث التمهيدي: موقف الدستور الأردني والمواثيق الدولية من الحق في تشكيل مؤسسات المجتمع المدني |
| 22 | المطلب الأول: موقف الدستور الأردني من أحكام ممارسة الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها |
| 24 | المطلب الثاني: موقف المواثيق الدولية من الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها |
| 25 | المبحث الأول: حرية مؤسسات المجتمع المدني في تبني الأهداف والأنشطة المناسبة |
| 31 | المبحث الثاني: اكتساب مؤسسات المجتمع المدني الشخصية المعنوية دون الحاجة لإذن مسبق من قبل الإدارة العامة |



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي



المركز الوطني لحقوق الإنسان
The National Centre for Human Rights

| | |
|----|--|
| 37 | المبحث الثالث: حرية مؤسسات المجتمع المدني في وضع أنظمتها الأساسية وتعديلها دون تدخل من قبل الإدارة العامة |
| 40 | المبحث الرابع: حرية مؤسسات المجتمع المدني في انتخاب مجلس إدارتها |
| 42 | المبحث الخامس: حرية مؤسسات المجتمع المدني في الحصول على التمويل |
| 46 | المبحث السادس: حل مؤسسات المجتمع المدني |
| 52 | الفصل الثالث: نتائج الدراسة الميدانية ومناقشتها |
| 52 | أولاً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الأول والذي ينص على: ما مدى تمتع مؤسسات المجتمع المدني بحقها في حركة التأسيس وممارسة أنشطتها؟ |
| 61 | ثانياً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الثاني والذي ينص على: ما مدى تمتع مؤسسات المجتمع المدني بحرية إدارة شؤونها الإدارية والمالية؟ |
| 68 | ثالثاً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الذي ينص على: ما مدى التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة؟ |
| 73 | رابعاً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الذي ينص على: ما مدى التزام القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني أثناء قيامهم بنشاطات المؤسسة بمعايير الشفافية كما وردت في المعايير الدولية والممارسات الفضلى؟ |
| 79 | خامساً: النتائج المتعلقة بالتساؤل ينص على: ما مدى قدرة مؤسسات المجتمع المدني في ممارسة دورها الخدمي وتفعيل حق الأفراد بالمشاركة العامة؟ |
| 84 | الفصل الرابع: ملخص لأهم النتائج والتوصيات |
| 84 | أولاً: النتائج |
| 87 | ثانياً: التوصيات |
| 92 | قائمة بأهم المراجع |

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها ومنهجيتها

أولاً: المقدمة

يتطلب نجاح تعزيز وتطوير عملية التحول الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية الاستناد إلى مبدأ مشاركة المواطنين في الحياة السياسية؛ الأمر الذي يستوجب تعزيز استقلالية ومصادقية مؤسسات المجتمع المدني بوصفها أحد الروافع الأساسية لذلك، وللوصول إلى مؤسسات فاعلة فإن ذلك يستدعي تحسين البيئة والظروف التي تعمل بها مؤسسات المجتمع المدني من خلال زيادة قدرتها على المشاركة في رسم السياسات العامة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعلى مختلف مستويات اتخاذ القرار سواء أكانت على مستوى الحكومة المركزية (الوزارات والبرلمان) أو على مستوى المحافظات (مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي) أو على مستوى المدن والقرى (البلديات والمجالس المحلية).

ونظراً لسعة الموضوع والتشريعات التي تحكم مؤسسات المجتمع المدني في المملكة فقد ركزت هذه الدراسة على الدور الذي تقوم به كل من الجمعيات والنقابات العمالية والنقابات المهنية؛ من خلال دراسة التشريعات التي تحكم عمل هذه المؤسسات الثلاث، وكذلك تنفيذ دراسة ميدانية تبين مدى مناسبة الأطر القانونية والإدارية والمالية للقيام بالدور المأمول منها، ناهيك عن دراسة مدى قدرة القائمين على هذه المؤسسات بتنفيذ مهامهم وبما ينسجم مع مبادئ الشفافية والفعالية، من خلال بيان واقع هذه المؤسسات ومدى مواءمته للمعايير الفضلى المقررة بموجب المعايير الدولية لحقوق الإنسان الواردة في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان المصادق عليها من قبل المملكة الأردنية الهاشمية.

وقد جاء اختيار هذه القوانين بعد مراجعة واقع مؤسسات المجتمع المدني في المملكة؛ إذ أظهر هذا الواقع وجود ما يزيد على سبعة آلاف مؤسسة مجتمع مدني بمختلف اختصاصاتها وتبعيتها، وقد توزعت هذه المؤسسات على تسع فئات شملت: الجمعيات، والنقابات المهنية والعمالية، والأحزاب، والأندية، ونقابات أصحاب العمل، وغرف التجارة، والصناعة، والشركات غير الربحية.

| الجدول رقم (1) يبين توزيع مؤسسات المجتمع وفقاً لطبيعة عملها والقانون الذي يحكم تأسيسها وممارسة نشاطاتها | | | |
|---|------------------------------------|---|-------|
| # | نوع مؤسسة المجتمع المدني | القانون الناظم لعملها | العدد |
| 1 | الجمعيات المسجلة لدى سجل الجمعيات. | قانون الجمعيات وتعديلاته رقم 51 لسنة 2008 | 5989 |
| 2 | الشركات غير الربحية | قانون الشركات وتعديلاته رقم 22 لسنة 1997 | 1021 |
| 3 | الأندية الرياضية والشبابية | قانون المجلس الأعلى للشباب رقم 13 لسنة 2005 | 349 |
| 4 | نقابات أصحاب العمل | قانون العمل وتعديلاته رقم 8 لسنة 1996 | 50 |
| 5 | الأحزاب السياسية | قانون الأحزاب السياسية رقم 39 لسنة 2015 | 46 |
| 6 | النقابات العمالية | قانون العمل رقم 8 لسنة 1996 | 17 |
| 8 | غرف التجارة | قانون غرف التجارة المؤقت رقم 70 لسنة 2003 | 17 |
| 9 | النقابات المهنية | قانون وأنظمة النقابات المهنية | 13 |
| 10 | غرف الصناعة | قانون غرف الصناعة رقم 10 لسنة 2005 | 4 |

يتبين من الجدول رقم (1) أعلاه أن الجمعيات تشكل القسم الأكبر من مؤسسات المجتمع المدني؛ إذ بلغت نسبتها للمجموع كما ظهر في الدراسة التي أجريت لصالح مركز حقوق الإنسان في عام 2016 " مؤسسات المجتمع

المدني في الأردن الواقع والاحتياجات⁽¹⁾، (79.16%)، فيما تأتي النقابات العمالية بالمرتبة السادسة ونسبة (00267%) والنقابات المهنية بالمرتبة الثامنة ونسبة (00195%).

| الجدول رقم (2) يبين توزيع الجمعيات تبعاً للوزارات المشرفة عليها | |
|---|--------------------------|
| عدد الجمعيات | الوزارة |
| 3681 | وزارة التنمية الاجتماعية |
| 1077 | وزارة الداخلية |
| 696 | وزارة الثقافة |
| 172 | وزارة التنمية السياسية |
| 122 | وزارة البيئة |
| 104 | وزارة الصحة |
| 46 | وزارة السياحة والآثار |
| 39 | وزارة الزراعة |
| 15 | وزارة الصناعة والتجارة |
| 25 | وزارة الأوقاف |
| 6 | وزارة العدل |
| 5 | وزارة الاتصالات |
| 1 | وزارة المياه والري |
| 5989 | المجموع |

فبالإضافة إلى ارتفاع عدد الجمعيات كجزء رئيس من مؤسسات المجتمع المدني فقد جاء اختيار دراسة واقع الجمعيات للأسباب الآتية:

1. تمثل الجمعيات جزءاً رئيساً من مؤسسات المجتمع المدني، كونها تتكون من مؤسسات لا تسعى لتحقيق الربح وتهدف لخدمة المجتمعات المحلية التي تعمل فيها وفي جميع مجالات العمل التي يمكن أن تقدمها مؤسسات المجتمع المدني. دون أن يكون من أهدافها الرئيسة خدمة الأعضاء المنتسبين لها أو الدفاع عنهم.
2. اتساع نطاق نشاطات وعمل الجمعيات الذي يشمل العديد من مجالات النشاط العام سواء على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والحقوق. فقد أظهرت دراسة المركز لعام 2016 مجالات عمل الجمعيات ليشمل النواحي الاجتماعية، والصحية، والسياحية، والزراعية... الخ، وكما هو موضح في الجدول رقم (2)

1. الانتشار الجغرافي الواسع للجمعيات والذي يغطي جميع مناطق المملكة، مما يجعل من الجمعيات مؤسسات قادرة على تبني مبادرات على مستوى البلديات والمحافظات، فهذه الجمعيات تغطي محافظات

| الجدول رقم (3) توزيع الجمعيات تبعاً للتوزيع الجغرافي للمحافظات | |
|--|----------|
| عدد الجمعيات | المحافظة |
| 2582 | عمان |
| 296 | البلقاء |
| 505 | الزرقاء |
| 195 | مادبا |
| 747 | اربد |
| 520 | المفرق |
| 163 | جرش |
| 236 | عجلون |
| 307 | الكرك |
| 138 | الطفيلة |
| 176 | معان |
| 124 | العقبة |
| 5989 | المجموع |

المملكة كافة. وكما هو موضح في الجدول رقم (3)

2. أشارت عدد من الدراسات والتقارير المحلية والدولية لعدم مواءمة أحكام هذه التشريعات مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى في التجارب العالمية، مما دفع لوجود حراك تشريعي من طرفي المعادلة الحكومة والجمعيات لتعديل أحكام قانون الجمعيات، فمنذ عام 2008 ومؤسسات المجتمع المدني تطالب بتعديل قانون الجمعيات بما يعزز من استقلالية هذه الجمعيات ويمكنها من الحصول على التمويل الكافي للقيام بنشاطاتها⁽²⁾. ومن أبرز محاولات مؤسسات المجتمع المدني لتعديل قانون الجمعيات قيام 35 جمعية خلال عام 2011 بتنفيذ حملة كسب تأييد لمسودة القانون المقترح من قبلها، حيث طالب المقترح بجملة من التعديلات أهمها:

1- الدكتور علي الدباس والأستاذ حسين شقيرات، مؤسسات المجتمع المدني في الأردن الواقع والاحتياجات، دراسة غير منشورة، المركز الوطني لحقوق الإنسان، 2016م. وانظر كذلك: هاني الحوراني، المجتمع المدني المعاصر في الأردن، الخصائص والتحديات والمهام، مركز الأردن الجديد، عمان، 2010، ص43. وكذلك: محمد جريب، المجتمع المدني والدولة الأردنية (الانتقال من مربع التشكيك لمربع المشاركة والثقة)، منشور على الموقع الإلكتروني:

www.amnestymena.org/ar/magazine/Issue17spx?articleID=1050

2- انظر تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان لعام 2008، ص 57، وتقرير المركز لعام 2009، ص62.

(أ) اتباع نظام الإيداع كبديل عن التسجيل وإجراءاته المعقدة وضمان ممارسة الجمعيات لأنشطتها بما يحقق أهدافها دون أية قيود أو عوائق. (ب) التأكيد على حق الجمعيات في وضع أنظمتها

3. الداخلية وحريتها في تلقي الدعم الداخلي والخارجي مع ضمان إتباع أسس الحاكمية الرشيدة والنزاهة والشفافية والإفصاح عن أية أموال تلقتها في ميزانيتها السنوية⁽³⁾.

وبالمقابل فقد سعت وزارة التنمية الاجتماعية لتعديل قانون الجمعيات، إذ تقدمت في عام 2015 بمسودة قانون معدل لقانون الجمعيات وقد أعلنت بأن هذه التعديلات قد جاءت لتلافي بعض الإشكاليات التي يتضمنها القانون وكان من أهمها: (أ) استحداث دائرة تسمى سجل الجمعيات تتمتع باستقلال مالي وإداري يوحى بتعزيز استقلالية سجل الجمعيات. (ب) كما منح القانون المعدل رئيس مجلس سجل الجمعيات صلاحية البت في قبول التبرعات من الجهات الأجنبية، التي هي من صلاحيات مجلس الوزراء في القانون الحالي.

وقد تناقلت وسائل الإعلام في عام 2016 أخباراً تفيد بقيام وزارة التنمية الاجتماعية بإعداد مسودة مشروع قانون معدل لقانون الجمعيات، وعلى ضوء ذلك طالبت العديد من مؤسسات المجتمع المدني لقاء رئيس الوزراء للحديث عن الإشكاليات والتحديات التي تعاني منها مؤسسات المجتمع المدني، وتم عقد لقاء بتاريخ 2016/7/6م جمع عدداً من ممثلي مؤسسات المجتمع المدني مع رئيس الوزراء ووزيرة التنمية الاجتماعية، وخلال اللقاء أبدى رئيس الوزراء توجيهاته بضرورة التشاور مع مؤسسات المجتمع المدني حول تطوير قانون الجمعيات، وتزويد الجمعيات بنسخة من مشروع القانون المعدل لإبداء الرأي حياله⁽⁴⁾؛ ولم يبت بمشروع هذا القانون حتى تاريخ اعداد هذه الدراسة. علماً بأن مشروع هذا القانون قد لاقى معارضة من بعض مؤسسات المجتمع المدني، فقد اعتبر المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني أن مسودة قانون الجمعيات "تضع عراقيل إضافية على نظام التمويل الأجنبي للمجتمع المدني في الأردن"، وقال المركز في ورقة تضمنت ملاحظات حول القانون المعدل للجمعيات أهمها: منح الوزير المعين للإشراف على الجمعية حسب أهداف الجمعية الحق بأن يرفع لمجلس سجل الجمعيات بحل أي جمعية ذات أهداف سياسية، وضع عراقيل إضافية على نظام التمويل الأجنبي للمجتمع المدني في الأردن، إذ إن طلبات الحصول على تمويل أجنبي يجب أن تسير حالياً عبر مرحلتين من المراجعة، حيث تتم مراجعتها من قبل سجل الجمعيات (وحدة التمويل الأجنبي)، إلى جانب مجلس الوزراء⁽⁵⁾.

ويؤمل أن تساهم هذه الدراسة في وضع توصيات قد تساعد مؤسسات المجتمع المدني والحكومة والبرلمان في تبني تعديلات على قانون الجمعيات تساهم في احترام حق الأفراد بتأسيس الجمعيات والانضمام إليها وبما يعزز من حق الأفراد بالمشاركة في إدارة الشأن العام.

أما بالنسبة للنقابات العمالية والمهنية وعلى الرغم من الجدول رقم (1) يظهر تدني عدد النقابات العمالية والمهنية إلا أن اختيارها لتكون ضمن مفردات هذه الدراسة قد استند إلى الأسباب الآتية:

1. ارتفاع عدد المنتسبين لها والبالغ حوالي (543410) منتسب (وكما هو موضح بالجدولين رقم (4) ورقم (5)). الأمر الذي يشير إلى أهمية تمتع المؤسسات التي تمثلهم بالاستقلالية والفعالية للدفاع عن حقوقهم، إضافة إلى أن هذه النقابات تشكل مجسماً حقيقياً للمشاكل والصعوبات التي تعترض المجتمع بشكل عام

³- تقرير المركز لعام 2011، ص 68.

⁴- تقرير المركز الوطني لعام 2015، ص 115.

⁵- للاطلاع على مضمون التقرير: <http://www.cdfj.org/wp-content/uploads/2016/05/ICNL-comments->

خصوصاً أنهم على تواصل مباشر مع المشاكل التي تعترض مسيرة المجتمع وتجعلهم القادرين على المساهمة في حل العديد من المشاكل التي يعاني منها المواطنون وخصوصاً الشباب الذين يبدون حياتهم العملية سواء أكانوا عمالاً أو مهنيين.

1. طبعة الفئة الاجتماعية للمنتسبين للنقابات العمالية؛ إذ يشكل المواطنون محدودو الدخل نسبة كبيرة من المنتسبين للنقابات العمالية؛ الأمر الذي يؤكد أهمية التركيز على دور النقابات العمالية في حماية العمال محدودي الدخل، مما يعني السعي الجاد للحفاظ على حقوقهم بما يضمن عدم تراجعهم إلى الفئات الفقيرة مما يسهم في الحفاظ على السلم المجتمعي، من هنا تأتي أهمية التركيز على تفعيل دور النقابات العمالية في الحفاظ على حقوق منتسبيها.

| الجدول رقم (4) توزيع النقابات المهنية الأردنية حسب عدد المنتسبين لها ⁶ | | |
|---|---------------------------|---------------|
| الرقم | النقابة | عدد المنتسبين |
| 1 | نقابة المحامين | 25328 |
| 2 | نقابة أطباء الأسنان | 8000 |
| 3 | نقابة الصحفيين | 1339 |
| 4 | نقابة الأطباء | 32340 |
| 5 | نقابة الصيادلة | 17000 |
| 6 | نقابة المهندسين | 142124 |
| 7 | نقابة المهندسين الزراعيين | 23000 |
| 8 | نقابة الجيولوجيين | 4800 |
| 9 | نقابة الأطباء البيطريين | 1700 |
| 10 | نقابة الممرضين والممرضات | 33000 |
| 11 | نقابة المقاولين | 2500 |
| 12 | نقابة الفنانين | 726 |
| 13 | نقابة المعلمين | 165987 |
| | المجموع | 457844 |

2. الطبعة المؤقتة لأحكام قانون العمل التي تحكم تشكيل النقابات العمالية، حيث تم إقرار الفصل الحادي عشر من قانون العمل بموجب القانون المؤقت رقم (26) لسنة 2010، وعلى الرغم من أهمية هذا القانون وتعاقب ثلاثة مجالس نيابية منذ صدور القانون المؤقت، ومناقشته غير مرة قبل لجنة العمل والتنمية في مجلس النواب إلا أنه لم يتم إقراره على شكل قانون دائم مما يشكل مخالفة دستورية.

3. طبعة الفئة الاجتماعية للمنتسبين للنقابات المهنية؛ إذ يشكل أغلبية المنتسبين للنقابات المهنية المواطنون متوسطو الدخل وتمتع هذه الفئة من المواطنين بأهمية كبيرة نظراً لدورهم الهام والمتمثل بالمساهمة بشكل فاعل بتطوير اقتصاد البلد من خلال دورهم الفاعل في القيام بالنشاطات المهنية الضرورية للنشاطات التي يقوم عليها اقتصاد الدولة بشكل كبير، مما يستدعي تأمين حياة كريمة لهم وتوفير ظروف عمل مناسبة تمكنهم من الإبداع وتنفيذ مشاريع متوسطة تسهم في تعزيز الاقتصاد الوطني، كما أن هذه الطبقة من المجتمع هي القادرة على قيادة المجتمع للمطالبة بحقوقه والمساهمة الجادة في عملية التحول الديمقراطي.

4. أشارت العديد من الدراسات والتقارير الوطنية إلى عدم مواءمة جزء أحكام التشريعات العمل مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى في التجارب العالمية. فما زال قانون العمل يمنح اللجنة الثلاثية الحق بتصنيف المهن

⁶ - تم الحصول على إعداد المنتسبين للنقابات المهنية إما من خلال المواقع الإلكترونية للنقابات أو بالاتصال الهاتفي أو من خلال الرقم المثبت على الاستبانة، وللأسف لم يتمكن فريق البحث من التواصل مع نقابتي أطباء الأسنان والصيادلة مما اضطره لاعتماد الأرقام الواردة في دراسة الدباس وشقيرات لعام 2016م.

والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابة لهم وذلك بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال وأن يحدد في قراره مجموعات المهن والصناعات التي لا يجوز تأسيس أكثر من نقابة عامة واحدة لجميع العمال فيها وذلك بحكم تماثلها أو المرتبط بعضها ببعض أو اشتراكها في إنتاج واحد أو متكامل (7).

5. إنشاء النقابات العمالية المستقلة في عام 2011، التي أخذت دورها في ممارسة الحياة العامة والعمل النقابي، بالإضافة للنقابات العمالية المرخصة من قبل وزارة العمل، والمنضوية تحت الاتحاد العام للنقابات العمالية السبع عشرة، والتي مثلت العمال لعقود من الزمن. وقد تبنت الحكومة والاتحاد العام للجمعيات موقفاً معلناً من النقابات المستقلة باعتبارها غير شرعية، استناداً لقانون العمل الذي لا يُجيز تأليف نقابات عمالية بحال وجود

نقابات مماثلة، ومن جانبها تؤكد النقابات أن القانون مُخالف للدستور الذي يستمد شرعيته منه؛ ومن بعض الاتفاقيات والمواثيق الدولية التي وقّعها الأردن، وتؤكد موادها على حق الأفراد بتشكيل الجمعيات والاشتراك بالجماعات السلمية.

ثانياً: أهداف الدراسة

أ. بيان مدى انسجام التشريعات النازمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني موضع الدراسة مع أحكام الدستور الأردني والمعايير الدولية الواردة في الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من المملكة الأردنية الهاشمية.

ب. بيان الواقع الميداني لهذه المؤسسات ومدى التزام الجهات المنفذة لأحكام القوانين بضمونها

| الجدول رقم (5) النقابات العمالية في الأردن مرتبة تصاعدياً حسب سنة التأسيس ⁸ | | |
|--|--|--------------|
| # | اسم النقابة | عدد منتسبيها |
| 1 | النقابة العامة للعاملين في السكك الحديدية | 1000 |
| 2 | النقابة العامة للعاملين في المصارف والتأمين والمحاسبة | 3200 |
| 3 | النقابة العامة للعاملين في الطباعة والورق والتصوير | 2821 |
| 4 | النقابة العامة للعاملين في الخدمات العامة والمهن الحرة | 4150 |
| 5 | النقابة العامة للعاملين في صناعة الغزل والنسيج | 7250 |
| 6 | النقابة العامة للعاملين في النقل البري والميكانيك | 5000 |
| 7 | النقابة العامة للعاملين في البلديات | 18000 |
| 8 | النقابة العامة للعاملين في النقل الجوي والسياحة | 3690 |
| 9 | النقابة العامة للعاملين في الموانئ البحرية والتخليص | 1100 |
| 10 | النقابة العامة لعمال الكهرباء في الأردن | 7523 |
| 11 | النقابة العامة للعاملين في الخدمات الصحية | 1962 |
| 12 | النقابة العامة للعاملين في البتروكيماويات | 1963 |
| 13 | النقابة العامة للعاملين في التعليم الخاص | 1969 |
| 14 | النقابة العامة للعاملين في المناجم والتعدين | 1970 |
| 15 | النقابة العامة للعاملين في البناء | 1972 |
| 16 | النقابة العامة للعاملين في الصناعات الغذائية | 1976 |
| 17 | النقابة العامة للعاملين في المحلات التجارية | |
| | المجموع | 85566 |

وبما ينسجم مع أحكام الدستور الأردني والمعايير الدولية الواردة في الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من المملكة الأردنية الهاشمية.

ج. بيان مدى قدرة هذه المؤسسات على القيام بالأدوار المأمولة منها من خلال تبنيها لمعايير الحاكمية الرشيدة والفاعلية.

د. الخروج بمجموعة من التوصيات والمقترحات تساعد على تطوير وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة العامة بما في ذلك تطوير التشريعات النازمة لتأسيس هذه المؤسسات وممارستها لأنشطتها.

7 المادة (98/د) من قانون العمل.

8 تعتبر هذه الأرقام تقديرية نظراً لعدم تمكن فريق الدراسة من الحصول على أرقام دقيقة بخصوص اعداد المنتسبين للنقابات العمالية.

ثالثاً: مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:

تكمن مشكلة الدراسة في بيان مدى انسجام التشريعات الوطنية الأردنية وواقع مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) والدور الذي تقوم به لتعزيز حق الأفراد بالمشاركة العامة مع المعايير الدولية الناظمة لحق الإنسان في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني، من خلال الإجابة على السؤال الرئيسي للدراسة: ما مدى تمتع الأردنيون بحقوقهم في المشاركة العامة من خلال تأسيس مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) والانضمام إليها وممارستها لنشاطاتها، كحق مضمون في الدستور الأردني والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، من وجهة نظر القائمين على هذه المؤسسات؟ ومن خلال التساؤلات المتفرعة منه وهي:

التساؤل 1: ما مدى تمتع الأفراد الراغبين بتأسيس مؤسسات المجتمع المدني بحقوقهم في حرية التأسيس وممارسة النشاطات؟

التساؤل 2: ما مدى تمتع مؤسسات المجتمع المدني بحرية إدارة شؤونها الإدارية والمالية؟

التساؤل 3: ما مدى التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة؟

التساؤل 4: ما مدى التزام القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني أثناء قيامهم بنشاطات المؤسسة بمعايير الشفافية كما وردت في المعايير الدولية والممارسات الفضلى؟

التساؤل 5: ما مدى قدرة وفعالية مؤسسات المجتمع المدني على ممارسة دورها الخدمي وتفعيل حق الأفراد بالمشاركة العامة؟

رابعاً: منهجية الدراسة

بهدف الوقوف على واقع مؤسسات المجتمع المدني في المملكة الأردنية الهاشمية ودورها في تعزيز حق الأفراد بالمشاركة العامة؛ فقد تم إعداد هذه الدراسة التحليلية التقييمية، بالاعتماد على المنهجية الآتية:

1. مراجعة التشريعات، ذات العلاقة بمؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) وتحليلها في ضوء المعايير الدستورية والدولية للحق في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني وفي ممارستها نشاطاتها بفعالية ونزاهة.

2. جمع ومراجعة المعلومات والبيانات الخاصة: مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات).

3. مراجعة وتحليل الدراسات التي سبق تنفيذها بخصوص مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) للاستفادة منها في فهم واقع مؤسسات المجتمع المدني في المملكة وتصميم الاستبانة الخاصة بالدراسة الكمية.

4. التقييم الكمي لواقع مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) ، وذلك من خلال إعداد وتطوير استبانة مكونة من خمسة أبعاد وتوزيعها وجمعها وتحليل محتواها؛ والذي شمل الأبعاد الآتية: الإطار القانوني (التأسيس والحل وممارسة النشاط)، الإطار المالي والإداري، والديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة، والشفافية، والفاعلية.

5. التقييم النوعي لواقع مؤسسات المجتمع المدني وذلك من خلال عقد ثلاثة اجتماعات مركزة مع مجموعة القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني، تم خلالها مناقشة بعض المسائل التي توضح وتؤكد بعض النتائج التي تم استخلاصها من خلال الدراسة الكمية.

6. تحليل البيانات الكمية والنوعية واستخلاص النتائج الخاصة بواقع مؤسسات المجتمع المدني في المملكة الأردنية الهاشمية ودورها في تعزيز حق الأفراد بالمشاركة العامة ومن ثم وضع التوصيات التي يؤمل أن تسهم بتحسين واقع هذه المؤسسات.

خامساً: الدراسات السابقة

اعتمد فريق البحث في إجراء دراسته على عدد من الدراسات ذات العلاقة بموضوع الدراسة والتي تمكن من الاطلاع عليها ومقارنتها ببعض الجوانب والمتغيرات ذات الصلة بالدراسة ومن أهمها:

1. دراسة حميمات⁽⁹⁾ (2013) بعنوان المعايير الدولية الناظمة للجمعيات غير الربحية ومدى مراعاتها في التشريع الأردني، هدفت إلى الوقوف على أبرز المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، والبحث في مدى مراعاتها في التشريع الأردني لاسيما الدستور الأردني وقانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008. وقد اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن. لذلك قسم دراسته إلى فصلين، أفراد الفصل الأول لمناقشة النظام القانوني للحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها على الصعيد الدولي، فيما أفرد الفصل الثاني للبحث في مدى انسجام التشريعات الأردنية مع المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها لاسيما في الدستور الأردني وقانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008م.

وخلصت الدراسة إلى أن الدستور الأردني وقانون الجمعيات الأردني في تنظيمهما للحق في حرية تكوين الجمعيات لا ينسجمان إلى حد كبير والمعايير الدولية الناظمة لممارسة هذا الحق، وقدم الباحث في هذا الخصوص جملة من المقترحات التي يستحسن الأخذ بها وذلك لضمان انسجام الدستور الأردني وقانون الجمعيات مع المعايير الدولية الناظمة للحق بموضوع الدراسة وفي مقدمتها: (أ) العمل على إلغاء مجلس إدارة السجل والاستعاضة عنه بهيئة مستقلة تتولى مهام المجلس والإشراف على عمل الجمعيات، على أن تضم الهيئة ما نسبته (49%) ممثلين عن الحكومة، وما نسبته (51%) ممثلين عن المجتمع المدني، وذلك لتوفير أكبر قدر ممكن من الحماية للجمعيات من تدخل الإدارة العامة بشؤونها. (ب) تعديل أحكام قانون الجمعيات الأردني الناظمة لاكتساب الجمعية الشخصية المعنوية بحيث تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية من خلال إشعار يُقدم إلى الهيئة المستقلة سالف الذكر، بحيث تمارس الجمعية أنشطتها بمجرد تقديم ذلك الإشعار، وإذا كان هنالك اعتراض من قبل الإدارة العامة على هذا التأسيس، أو كان هنالك مخالفة قانونية جراء ذلك، فإنه يتم اللجوء إلى القضاء المختص، وبذلك لا يكون للإدارة العامة أي سلطة تقديرية إزاء طلب التسجيل سواء كان قبولا أو رفضاً، وبذلك نتجاوز إشكاليات اكتساب الجمعية للشخصية المعنوية بطريق التسجيل.

2. فيما نفذ محمد يعقوب⁽¹⁰⁾ وصادم أبو عزام (2011) دراسة بعنوان "الحق في تكوين الجمعيات في الأردن: نظرة تحليلية ورؤى مستقبلية (دراسة قانونية وميدانية)". تناول فيها الباحثان أبرز الجوانب القانونية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها. وقد استندت الدراسة لمنهجية تقوم على الجمع بين التحليل القانوني والرصد الميداني لمشكلات تطبيق التشريعات الناظمة لهذا الحق في المملكة، فقد تناولت في أجزاء مختلفة منها الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها ضمن الدستور الأردني والمعايير الدولية الواردة في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وموقف الأردن منها، فقد أفردت الدراسة جزءاً خاصاً بالإشكاليات القانونية التي تضمنها قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008م، ومدى اتساقها مع المعايير الدولية الناظمة لحقوق

⁹ - حميمات، معاذ منصور، (2013) المعايير الدولية الناظمة للجمعيات غير الربحية ومدى مراعاتها في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء.

¹⁰ - محمد يعقوب وصادم أبو عزام (2011) دراسة بعنوان "الحق في تكوين الجمعيات في الأردن: نظرة تحليلية ورؤى مستقبلية (دراسة قانونية وميدانية)"، دراسة مقدمة إلى برنامج المنح البحثية - المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني.

الإنسان، ثم قدمت الدراسة تحليلاً لواقع الجمعيات في الأردن والتحديات التي تواجهها. من خلال عرض لنتائج الرصد الميداني لرؤية وتوجهات الجمعيات فيما يخص تطوير هذا القانون بالاعتماد على (12) مقابلة في محافظات المملكة جميعها.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات أهمها: (أ) إعادة النظر بنظام تسجيل الجمعيات من خلال إتباع أسلوب إشعار الجهة المختصة، وإن وجدت هذه الأخيرة أن وسائل الجمعية غير سلمية وغاياتها غير مشروعة أن تلجأ إلى القضاء. (ب) أن يمثل المشرع الأردني للمعايير القانونية الدولية والمقارنة فيما يتعلق بحل الجمعيات، والتي تجعل الحل بطريقتين فقط هما: اتفاق الأعضاء أو صدور قرار قضائي بذلك.

3. أما دراسة احمد عوض ورائيا الصرايرة (2016) فقد نفذ دراسة بعنوان التقييم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني في الأردن، وقد اعتمدت الدراسة المنهجية الخاصة والتي تم تطويرها من قبل منظمة "CIVICUS" بالتعاون مع المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الربحية "ICNL" والتي تستند إلى تحليل وتقييم عشرة معايير ذات علاقة بعمل المجتمع المدني، وتحدد ملامح البيئة الممكنة للمجتمع المدني. وقد تم تقسيم هذه المعايير إلى مستويين، يتمثل الأول في معايير إلزامية تستخدم في عملية التقييم للبيئة الممكنة للمجتمع المدني والمتمثلة في: التأسيس وآليات العمل والوصول للتمويل وحرية التعبير والتجمع السلمي وعلاقة منظمات المجتمع المدني بالحكومة. والمستوى الثاني يشمل معايير اختيارية تستخدم في عملية التقييم وتمثل في: تعاون منظمات المجتمع فيما بينها وقدرتها على الوصول للمعلومات، وخضوعها للنظام الضريبي وحرية استخدام الانترنت. هذا وقد تم استثناء معياري الخضوع للنظام الضريبي وحرية استخدام الانترنت باعتبارهما متغيرين محايدين في الأردن، إذ لا تخضع مختلف منظمات المجتمع المدني في الأردن للنظام الضريبي، إلى جانب أن إمكانية الوصول إلى الانترنت متاحة للجميع بدون قيود بناء على رأي اللجنة الاستشارية للدراسة والمكونة من مجموعة الخبراء في مجال المجتمع المدني في الأردن.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أبرزها: (أ) وجود فجوات كبيرة في درجة انسجام التشريعات الأردنية المتعلقة بتنظيم منظمات المجتمع المدني المختلفة مع المعايير الدولية الواردة في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان ومعايير منظمة العمل الدولية في مجال الحق بالتنظيم. فهي لا تتسجم مع مبدأ الإشعار (الإخطار)، وتركز على استخدام مبدأ الموافقة المسبقة. (ب) مخالفة التشريعات والتعليمات المتعلقة بالحصول على التمويل الخارجي للمعايير الدولية والممارسات الفضلى المتعارف عليها عالمياً، إذ يشترط قانون الجمعيات الحصول على موافقة رئاسة الوزراء للحصول على التمويل الأجنبي، وموافقة وزارة التنمية الاجتماعية للحصول على التمويل المحلي.

4. دراسة الدباس وشقيرات⁽¹¹⁾، (2017) بعنوان "مؤسسات المجتمع المدني في الأردن الواقع والاحتياجات، والتي تكوّنت من جانب نظري شمل مراجعة تاريخية لمفهوم ونشأة وتطور مؤسسات المجتمع المدني في الأردن والقوانين الناظمة له، ومن جانب تطبيقي استند إلى المنهج الإحصائي التحليلي، من خلال تصميم استبانته مكونة من (6) محاور، تضمّنت (14) قسماً، واشتملت بمجملها على (130) فقرة؛ تضمن المحور الأول المعلومات العامة للمؤسسات: [ممتلكاتها، شؤونها الإدارية، والمالية، والنشر الإلكتروني]. فيما تناول المحور الثاني المكون من (33) فقرة الخدمات التي تقدمها المؤسسة، فيما تناول المحور الثالث؛ المعوقات التي تعيق عمل مؤسسات المجتمع المدني سواء ما كان منها: مالية، وقانونية، وإدارية وتنظيمية، وفنية. أما المحور الرابع؛ فقد تناول أهم احتياجات المؤسسات ضمن (5) فقرات تضمّنت الاحتياجات المالية، والقانونية والإدارية

11- دراسة غير منشورة نفذت لصالح المركز الوطني لحقوق الإنسان في عام 2017.

والفنية، وكذلك الأهداف المتمثلة بمشروع يراد تحقيقه. وجاء المحور الخامس في (6) فقرات، تناولت التطلعات المستقبلية لخدمة المجتمع المحلي وتطوير الأعضاء العاملين، وفق رؤى (تحسين الأداء، بناء القدرات، والتمكين، ومشاريع تنموية، ومشاركة بالشأن العام). أما المحور السادس والأخير، فقد اشتمل على (14) فقرة، تطلبت الإجابة عليها بنعم أو لا، شملت معايير التقييم والتقييم لمستوى أداء المؤسسات، ذاتياً، أو من قبل الوزارة المختصة، وخطة الاستثمار برأس المال الفكري للأعضاء وللمجتمع المحلي، كما تضمنت (10) مجالات تقييم معتمدة عالمياً، منها (توفر هيكل تنظيمي للمؤسسة، ووجود وصف وظيفي للعاملين، ومدى مشاركة الهيئة العامة بالأهداف والرؤية والرسالة للمؤسسة، ومشاركة المجتمع المحلي بوضع أهداف للمؤسسة تتفق مع احتياجاته، وسبل توثيق النشاطات والأعمال، وتوفرها بقاعدة بيانات متكاملة، ومشاركة أعضاء الهيئة العامة لاجتماعات الهيئة الإدارية سنوياً، وسبل تلقي الشكاوى والمقترحات من أفراد المجتمع، ومدى رضاه عن أعمالها، ومدى توفر العدالة بالنظام الداخلي للمؤسسة وعدم التمييز بحقوق الأعضاء.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات من أبرزها: (أ) مراجعة وتطوير التشريعات الناظمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني (كقوانين الجمعيات، والأحزاب، والعمل، والمجلس الأعلى للشباب والشركات)، لتصبح أكثر ملاءمة مع المبادئ الدستورية والاتفاقيات الدولية، على أن تُشارك مؤسسات المجتمع المدني بصورة فعلية وحقيقية في عملية التطوير والتحديث. (ب) قيام الحكومة بوضع خطة واضحة وذات أطر زمنية محددة لتطوير قدرات موظفي الوزارات المعنية بمتابعة مؤسسات المجتمع المدني وتعريفهم بمفهوم المجتمع المدني ونشاطاته وآليات عمله ليصبحوا أكثر وعياً وإدراكاً بدور المجتمع المدني، ورفع قدراتهم في مجال تقييم عمل مؤسسات المجتمع المدني وفق معايير واضحة ومحددة. (ج) مراجعة تجربة سجل الجمعيات والنظر في إمكانية توحيد مرجعية جميع مؤسسات المجتمع المدني، بحيث يتم إسناد مهمة متابعة عمل مؤسسات المجتمع المدني لجهة واحدة وبما يضمن قيام هذه الجهة بدور فاعل لتعزيز وحماية حق الأفراد في التجمع السلمي، ويضمن تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في خدمة المجتمع المحلي والتزامها بمعايير الحكم الرشيد والنزاهة والشفافية. (د) إجراء دراسة مسحية تشمل كافة مؤسسات المجتمع المدني بكافة اختصاصاتها، تستطلع آراء المواطنين بمدى نجاح مؤسسات المجتمع المدني في تلبية احتياجات وطموحات المواطنين.

5. دراسة الجريبي (12) (2013)، بعنوان "المجتمع المدني والدولة الأردنية الانتقال من مربع التشكيك لمربع الثقة"؛ وقد بحثت الدراسة في مفهوم المجتمع المدني، ونشأته في الأردن، والمبادئ الدولية والإطار التشريعي الناظم لعمل المجتمع المدني، ومن ثم درست نقاط الالتقاء والتباعد بين مؤسسات المجتمع المدني والدولة؛ وقد توصلت الدراسة إلى أن أبرز نقاط القوة لدى المجتمع المدني هي الانفتاح السياسي للدولة، والانخراط في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتنوع مؤسسات المجتمع المدني، وتوفير فرص تمويل جديدة من مؤسسات دولية خاصة مع وجود اللاجئين السوريين، وتوفير وسائل تكنولوجيا الاتصال مما سهل عملية التواصل مع المؤسسات الدولية، وإقبال الشباب على الانضمام لمؤسسات المجتمع المدني، ووجود تعاون وشراكة نسبية بين المجتمع المدني والدولة. واستنتجت الدراسة أن نقاط الضعف تتمثل في غياب التنسيق والتشبيك بين مؤسسات المجتمع المدني، مما أضعف قدرتها في التأثير على صناعات القرار، وتمركز أكثر من 60% من المؤسسات في العاصمة عمان،

¹²- محمد جريبي، المجتمع المدني والدولة الأردنية (الانتقال من مربع التشكيك لمربع المشاركة والثقة) دراسة على الويب، تاريخ الزيارة 2017/12/5، منشور على الموقع الإلكتروني:

وضعف القواعد الشعبية التي تركز عليها هذه المؤسسات، وتذبذب علاقاتها مع الدولة، وضعف قدرات بعضها، وضعف تطبيقها لمبادئ الحاكمية الرشيدة. كما استنتجت الدراسة أن غالبية القوانين الوطنية لا تحقق، ولا تتسجم مع المبادئ الدولية الواردة في الاتفاقيات والقوانين الدولية خاصة فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات ومدى مشروعية التسجيل القانوني، وتدخلات الدولة والحق في حرية التعبير، والخصوصية، وحرية التجمع، والحصول على التمويل، مما يستوجب إعادة النظر بالقوانين والتشريعات الناظمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني في الأردن. وكذلك استنتجت الدراسة أن من أهم أسباب اضطراب العلاقة بين المجتمع المدني والدولة؛ وجود نظرة سلبية متبادلة؛ مما أدى لغياب التنسيق والتعاون بينهما، وطغيان الهاجس الأمني على عقلية الدولة إضافة لاختلاف الأولويات بالنسبة للطرفين.

وقد أوصت الدراسة بتأسيس علاقة أكثر تشاركية وتكاملية وأكثر ثقة متبادلة بينهما، من خلال إنشاء مجلس مُشترك بين الدولة والمجتمع المدني، بهدف تعميق مبدأ الشراكة، وإشراك المجتمع المدني في الاجتماعات واللقاءات المخصصة لوضع السياسات الوطنية، والتزام المجتمع المدني بالديمقراطية الداخلية ومبادئ الحاكمية الرشيدة، والنزاهة، والدقة، والموضوعية، وتحديث التشريعات والقوانين الناظمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني، وتوحيد مرجعيّتها.

6. دراسة المقداد⁽¹³⁾ (2012)، بعنوان (تقييم فاعلية أداء النقابات في الأردن)، استعرضت الدراسة فاعلية عمل النقابات الأردنية من خلال قياس قدراتها المؤسسية والظروف التنظيمية التي تتأثر بها، وفق تطبيق ميداني للمؤشرات المعدة من قبل مختصين في مجال دراسة مؤسسات المجتمع المدني في الوطن العربي، والواردة في الدليل العلمي الاسترشادي لعام 2010 والذي وضعته الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، والذي ضمّ مجموعة من المؤشرات القادرة على قياس القدرات البشرية والمادية والتكنولوجية والإدارية للنقابات، ومدى تأثير الجوانب السياسية والتشريعية والثقافية والاجتماعية لنشاط النقابات بغية ترجمة الأهداف التي تسعى إليها. وقد بُنيت الدراسة على فرضية مفادها وجود علاقة ارتباطية بين فاعلية النقابات في تحقيق أهدافها، ومقوماتها البشرية والمادية والتكنولوجية والتنظيمية من جانب، وبين البيئة المؤسسية ذات العلاقة بالجوانب السياسية والتشريعية والثقافية والاجتماعية من جانب آخر؛ واستخدمت الدراسة المنهج المؤسسي وتحليل النظم، والمسح الميداني، والإحصائي المقارن؛ وذلك لتوظيف أهدافها العامة. وقد خلصت الدراسة لعدة استنتاجات وتوصيات، تمثل أبرزها في وجود علاقة سلبية بين القدرات المؤسسية للنقابات في الأردن، وظروفها العامة التي تعيشها، وبين فاعلية أدوارها؛ خاصة النقابات العمالية مقارنة بالنقابات المهنية، مما يستوجب ضرورة احترام السلطة التنفيذية للأحكام الدولية الخاصة بموضوع حرية العمل النقابي، والحاجة الفعلية للتطوير الذاتي للنقابات، كتفعيل الأداء الديمقراطي بين الأعضاء، والقيام بأدوار ملحوظة في بناء السياسات العامة التي تنعكس على الأعضاء، والمجتمع بصورة عامة.

¹³- محمد أحمد مقداد، تقييم فاعلية أداء النقابات في الأردن، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، المجلد 5، العدد 3، 2012.

سادساً: طريقة وإجراءات تنفيذ الدراسة الميدانية

أ. تحديد مجتمع الدراسة

تكون مجتمع الدراسة من جميع القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات العمالية والنقابات المهنية) باختلاف المهام المنوطة بها وانتشارها على المساحة الجغرافية للأردن.

ب. عينات الدراسة:

نظراً للتنوع بمسميات وواجبات مؤسسات المجتمع المدني موضوع الدراسة تم اختيار العينات الآتية:

1. العينة الخاصة بالجمعيات الخيرية:

نظراً لأن هذه الجمعيات تشكل النسبة العظمى من مؤسسات المجتمع المدني ونظراً لانتشارها على جميع المحافظات الأردنية فقد قام فريق البحث باختيار (40) جمعية خيرية من كل محافظة بالطريقة العشوائية أي ما مجموعه (480) مؤسسة.

2. العينة الخاصة بالنقابات المهنية:

قام فريق البحث بمراجعة البيانات الخاصة بالنقابات المهنية ووجد أن عدد مؤسساتها يبلغ (13) وقام بتوزيع استبانات على جميع ممثلي النقابات المهنية وذلك لقلّة عددها، ولم يتمكن فريق البحث إلا من جمع (9) منها كعينة ممثلة للنقابات المهنية.

3. العينة الخاصة بالنقابات العمالية:

قام فريق البحث بتوزيع (30) استبانة على ممثلي النقابات العمالية والنقابات العمالية المستقلة ولم يتمكن فريق البحث إلا من جمع (17) استبانة كعينة ممثلة للنقابات العمالية تم اختيارها بالطريقة العشوائية.

4. العينة الخاصة بالجمعيات الحقوقية:

قام فريق البحث بتوزيع (10) استبانات بالطريقة العشوائية على هذه الجمعيات وتم جمعها واعتبرت كعينة ممثلة لهذه الجمعيات.

ج. مصادر البيانات الميدانية:

بناء على طبيعة مجتمع الدراسة وتنوع الأسئلة فقد تم استخدام أساليب جمع المعلومات المناسبة وفيما يلي إشارة إلى تعميم المصادر والتحقق من صدقها وإثباتها ثم تطبيقها:

1. الاستبانة:

بعد الاطلاع على الأدبيات والدراسات المتصلة بموضوع الدراسة قام فريق البحث بتصميم استبانة مكونة من (33) فقرة مدرجة تدرجاً رابعياً بالإضافة إلى سؤالين مفتوحين، لتغطية كافة الجوانب المتعلقة بموضوع الدراسة بعد تحليلها وهذا تطلب أن تتكون الاستبانة من خمسة أبعاد.

وقد جرى التحقق من صدق محتوى الاستبانة عن طريق عرضها على ثمانية محكمين من ذوي الاختصاص لتحكيمها وتقويمها وإجراء التعديلات اللازمة من حيث الإضافة أو الحذف وأصبحت الاستبانة بعد التعديلات مكونة من (38) فقرة وسؤالين مفتوحين.

وللتحقق من ثبات الاستبانة تم تطبيقها على عينة استطلاعية مكونة من (10) من القائمين على إدارة مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني وتم احتساب معامل الثبات باستخدام طريقة كرونباخ ألفا حيث بلغ معامل ثبات الاتساق الداخلي (0.86).

2. تطبيق الاستبانة

بعد حصول فريق البحث على كتب تسهيل المهام، قام فريق البحث بالتنسيق مع مديري ومسؤولي الجمعيات والنقابات في جميع محافظات المملكة الأردنية بالاتصال الهاتفي للبعث وبالزيارة الميدانية للبعث الآخر حيث تم التنسيق معهم وتم توزيع (480) استبانة بمعدل (40) استبانة في كل محافظة على الجمعيات الخيرية وتوزيع (13) استبانة على جميع القائمين على النقابات المهنية و(30) استبانة على مسؤولي النقابات العمالية و(10) استبانات على مسؤولي الجمعيات الحقوقية وطلب منهم قراءة عبارات الاستبانة بعناية ووضع إشارة (✓) في فئة التدرج الذي يتوافق وتقديراتهم.

د. إجراءات الدراسة:

تم التنسيق مع جميع مديري مؤسسات المجتمع المدني على آلية جمع الاستبانات بعد تعبئتها، حيث تم جمع (469) استبانة من الجمعيات الخيرية و(9) استبانة من النقابات المهنية و(10) استبانة من النقابات العمالية و(17) استبانة من الجمعيات الحقوقية ليصبح مجموعه (505) استبانة، تم إدخالها إلى ذاكرة الحاسب الآلي ضمن برنامج التحليل الإحصائي (SPSS) واستخدام المعالجات الإحصائية لتحليلها.

هـ. الأساليب الإحصائية المستخدمة:

- تم احتساب معامل الثبات وإيجاد معامل الاتساق الداخلي باستخدام كرونباخ ألفا.
- تم استخدام المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني على الأبعاد الخمسة.
- تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات مديري النقابات المهنية والنقابات العمالية والجمعيات الخيرية كل على حدة لأغراض بحثية.

و. تصحيح الأداء:

استخدم فريق البحث التدرج التالي لتقدير درجات الاستجابة لمديري ومسؤولي مؤسسات المجتمع المدني على أداة الدراسة:

- 1 - أقل من 1.5 عدم موافقة بدرجة كبيرة.
- 1.5 - أقل من 2 عدم موافقة بدرجة متوسطة.
- 2 - أقل من 2.5 عدم موافقة بدرجة قليلة.
- 2.5 - أقل من 3 موافقة بدرجة قليلة.
- 3 - أقل من 3.5 موافقة بدرجة متوسطة.
- 3.5 - 4 موافقة بدرجة كبيرة.

الفصل الثاني الإطار القانوني

يعتبر الحق في حرية تشكيل مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها من أهم الحقوق التي تم تضمينها بالمواثيق الدولية التي تُعنى بحقوق الإنسان، وتبرز أهمية هذا الحق من طبيعة الدور الذي يمارسه ضمن إطار الحقوق الأخرى، فالحق في حرية تأليف مؤسسات المجتمع المدني يتيح لجميع الأفراد الدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيزها على نحو يكفل الممارسة الفعلية للحقوق المدنية والسياسية، والدفع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية قداماً.

ونظراً لهذه الأهمية التي يتمتع بها الحق في حرية تأليف مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها، جاءت المواثيق الدولية الناظمة لحقوق الإنسان مؤكدة على هذا الحق، مع تقديم جملة من المعايير اللازمة لتحقيق الممارسة المثلى لهذا الحق، والضابط الأساسي لتلك المعايير يكمن في عدم التدخل التعسفي من قبل الإدارة العامة في الدولة في تأسيس أي من هذه المؤسسات وممارستها للأنشطة الخاصة بها أو حلها بصورة تعسفية.

وحيث أن العديد من دول العالم لتلك المعايير وتضمينها لتشريعاتها الوطنية الناظمة للحق موضوع الدراسة، لاسيما التشريعات الوطنية الأردنية؛ فقد تم تخصيص هذا الفصل، للبحث في أبرز المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تأليف مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها، وإسقاطها على واقع التشريع الأردني، ومعالجة بعض الإشكالات القانونية التي يواجهها المشرع الأردني في سبيل ضمان الممارسة المثلى للحق موضوع الدراسة. ولإحاطة بجميع هذه المواضيع سيقسم هذا الفصل إلى ستة مباحث؛ فيما خصص المبحث التمهيدي موقف الدستور الأردني والمواثيق الدولية من الحق في تشكيل مؤسسات المجتمع المدني.

المبحث التمهيدي

موقف الدستور الأردني والمواثيق الدولية من الحق في تشكيل مؤسسات المجتمع المدني

يتميز الحق بتأليف مؤسسات المجتمع المدني - الحق بحرية تكوين الجمعيات والحق بتأليف النقابات - بأنه فردي الثبوت جمعي الممارسة، أي أنه يثبت للأفراد بصفة فردية، إلا أن ممارسته لا يمكن أن تكون إلا بشكل جماعي، ناهيك عن أهمية الدور الذي يمارسه هذا الحق في دعم أواصر الديمقراطية من خلال تمكين الأفراد من التعبير عن آرائهم السياسية وغير السياسية⁽¹⁴⁾، وفي سبيل الوقوف السليم على الأحكام العامة الناظمة لممارسة هذا الحق، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: سيتم إفراد الأول لتحديد موقف الدستور الأردني من أحكام ممارسة هذا الحق، أما المطلب الثاني فسيتم تخصيصه لموقف المواثيق الدولية من هذا الحق.

المطلب الأول

موقف الدستور الأردني من أحكام ممارسة الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها

جاء الدستور الأردني مؤكداً على هذا الحق في المادة (16) منه التي نصت على: "... 2- للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف

¹⁴ - معاذ منصور الحميمات، رسالة ماجستير بعنوان " المعايير الدولية الناظمة للجمعيات غير الربحية ومدى مراعاتها في التشريع الأردني"، جامعة الإسراء، عمان، 2013، ص 1. ومرفت رشماوي، دراسة بعنوان " حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي في القانون الدولي"، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، بيروت، 2011، ص 42.

أحكام الدستور. 3- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها⁽¹⁵⁾، وبذلك يكون الدستور الأردني قد كفل ممارسة هذا الحق من خلال إتاحة المجال أمام الأردنيين لتأليف الجمعيات والمشاركة فيها، سواء كانت جمعيات عادية تنظم العلاقات بين الجماعات التي تجمعها وحدة العادات والتقاليد، أو جمعيات خيرية أو ثقافية وكذلك تشكيل النقابات⁽¹⁶⁾.

كما نصت المادة (23) من الدستور الأردني على: "...2. تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية...، و. تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون".

يستنتج من القراءة المعمقة للنصوص الدستورية سائلة الذكر عدة أمور يمكن حصرها بالنقاط الآتية:

1) كفل الدستور الأردني للأردنيين الحق في حرية تأليف مؤسسات المجتمع المدني فقط دون أن يتجاوز ذلك ليطال الأجانب المقيمين على أراضي المملكة، وهذا ما يمكن أن نستقيه من لفظ الأردنيين الوارد في متن النص، وبذلك يكون الدستور الأردني قد حاد عن جادة الصواب مخالفاً للمبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الخاص بالحقوق الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، التي كفلت ممارسة ذلك الحق لأي إنسان سواء كان مواطناً أم أجنبياً، دون أدنى تمييز⁽¹⁷⁾.

2) اشترط الدستور الأردني أن تكون الغاية من ممارسة الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني مشروعة من خلال وسائل سلمية، وذات نظم لا تخالف الدستور، وهذه القيود تنسجم إلى حد ما مع المعايير التي أقرتها الاتفاقات الدولية النازمة لحقوق الإنسان وخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي أجازت تقييد ممارسة هذا الحق بهدف صيانة النظام العام والصحة العامة ولحماية حقوق الغير⁽¹⁸⁾.

3) عهد الدستور الأردني أمر بتنظيم تأليف مؤسسات المجتمع المدني ومراقبة مواردها إلى القانون التي يقتصر دوره على الجانب التنظيمي فقط دون أن تمس بجوهر ممارسة هذا الحق⁽¹⁹⁾، بشكل يسمح للأفراد ممارسة الحق بطريقة لا تفرغه من مضمونه، وبذلك لا يجوز أن يتضمن القانون أحكاماً تفيد بتعليق ممارسة ذلك الحق على إرادة الإدارة العامة أو انتهاك استقلاليتها وإدارة شؤونها⁽²⁰⁾، وهذا ما أكدت عليه المادة (28) من الدستور الأردني حيث نصت على: "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق

¹⁵ - هكذا أصبحت هذه المادة بعد تعديلها بموجب تعديل الدستور الأردني 2011، والمنشور في الجريدة الرسمية الأردنية العدد 5117 بتاريخ 2011/10/1، ص 4455، حيث نصت المادة السادسة من التعديل على: "تُعدّل المادة (16) من الدستور بإضافة عبارة والنقابات بعد كلمة الجمعيات الواردة في الفقرتين (22 و 23) منها".

¹⁶ - للجنة المعنية بحقوق الإنسان، النظر في التقارير المقدمة من قبل الدول الأطراف بموجب المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، "التقارير الدورية الثالثة للدول الأطراف، التقرير الدوري المقدم من قبل الحكومة الأردنية للجنة المعنية بحقوق الإنسان وذلك بتاريخ (2009/3/12)"، رمز الوثيقة، (CCPR/C/JOR/3)، الصادرة بتاريخ 2009/3/30، الفقرة 105.

¹⁷ - معاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، ص 88 إلى ص 89.

¹⁸ - حيث نصت المادة (2/22) من العهد على: "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".

¹⁹ - أكدت على هذا الأمر المادة (128) من الدستور الأردني بشكل صريح حيث نصت على: "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها".

²⁰ - د.ليث كمال نصرأوبين، الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، 2013، ص 92.

أو تمس أساسياتها".، والجدير بالذكر في هذا المقام أن الدستور الأردني استخدم لفظ "القانون" عاهداً إليه تنظيم عمل الجمعيات والنقابات وبمفهوم المخالفة لا يجوز تنظيم عمل الجمعيات بموجب تعليمات أو أنظمة. (4) أكد الدستور الأردني على الحق في تأليف النقابات - بشكل خاص - في موضعين مستقلين، الأول عندما أكد على الحقوق السياسية في المادة (16) المتمثلة بالحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية، أما الموضوع الثاني عندما أكد على الحق في العمل باعتباره من الحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية. وخلاصة القول، لقد كفل الدستور الأردني الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، فأصراً ممارسة ذلك الحق على المواطنين الأردنيين دون غيرهم من الأجانب المقيمين، عاهداً أمر تنظيم ممارسة ذلك الحق للقوانين العادية، وتطبيقاً لذلك صدر قانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته⁽²¹⁾، كما تم تضمين قانون العمل وتعديلاته رقم (8) لسنة 1996⁽²²⁾ بمجموعة من الأحكام التي تنظم النقابات العمالية، ومجموعة أخرى من القوانين التي تتعلق بالنقابات المهنية التي سنشير إلى بعضها في متن هذه الدراسة.

المطلب الثاني

موقف المواثيق الدولية من الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها

تبرز أهمية هذا الحق من خلال المواثيق الدولية التي نصت على مضمونه بشكل صريح، حيث نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽²³⁾ في المادة (20) منه على: "1- لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية، 2- لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما". كما أكد الإعلان على هذا الحق في المادة (4/23) التي نصت على: "لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته". بينما أكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽²⁴⁾ على هذا الحق في المادة (1/22) منه على: "لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه". وجاءت المادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية مؤكدة على هذا الحق، حيث جاء بها: "1- تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يأتي: (أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحياتهم...".

كما تضمنت الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية اتفاقية خاصة بالتنظيم النقابي عي الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي التي تم تضمينها بمجموعة من المعايير التي تصلح لأن تكون قاعدة أساسية يتم الارتكاز عليها للوقوف على أبرز الضوابط الناظمة لذلك الحق، حتى وإن انحصر

²¹- تم نشر قانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008 في الجريدة الرسمية الأردنية في العدد (4928) بتاريخ 2008/9/16، ص 4219.

²²- تم نشر قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 في الجريدة الرسمية الأردنية في العدد (4113) بتاريخ 1996/4/16، ص 1173.

²³- اعتمد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بموجب قرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/1948.

²⁴- اعتمد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وعرض للتوقيع والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 23 آذار/ مارس 1976 وفقاً لأحكام المادة 49 منه، وتم نشره في الجريدة الرسمية الأردنية في العدد رقم (4764) بتاريخ 15 حزيران 2006، ص 2227.

إطار تلك الاتفاقية بالنقابات العمالية، كما أن الاجتهادات الصادرة عن منظمة العمل الدولية تسهم بشكل كبير بترسيخ مفهوم حرية تكوين مؤسسات المجتمع المدني ومعاييرها الدولية على الصعيد الدولي (25). إن أبرز ما يلاحظ على النصوص سالفة الذكر أنها استخدمت لفظ "الحرية" عند الإشارة إلى مختلف أنواع مؤسسات المجتمع المدني وهذا فيه تأكيد صريح على ضرورة تمكين الأفراد من التمتع بهذا الحق بحرية دون قيد أو تعطيل إلا وفق أسس ومعايير محددة (26)، وهذا فيه تأكيد على ضرورة تمكين الأفراد من ممارسة هذا الحق دون فرض أي قيود إلا وفق الضوابط التالية:

- 1) أن يكون منصوص عليها في القانون.
 - 2) وأن تكون هذه القيود ضرورية لتحقيق أهداف معينة استناداً لقاعدة تخصيص الأهداف، بحيث يكون الهدف منها صيانة الأمن القومي أو النظام العام أو بهدف حماية حقوق الآخرين وحياتهم.
- ولا بد من الإشارة إلى أن المعايير الدولية التي تحكم ممارسة الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني عديدة، أبرزها يكمن في حرية مؤسسات المجتمع المدني في تبني الأهداف والأنشطة المناسبة، وحريتها في وضع نظامها الأساسي، وحريتها في انتخاب مجلس إدارتها، وحقها في الحصول على موارد لازمة لتنفيذ أنشطتها، وحلها إما بقرار صادر عن هيئتها العامة أو بموجب حكم قضائي. وللإحاطة بهذه المعايير سيتم تخصيص مبحث لكل منها.

المبحث الأول

حرية مؤسسات المجتمع المدني في تبني الأهداف والأنشطة المناسبة

يرتكز هذا المعيار في مضمونه على ركيزة أساسية مفادها قيام الجمعيات في تبني الأهداف والأنشطة التي تراها مناسبة، دون تدخل من قبل الإدارة العامة، وبالتالي يتولى الأفراد المؤسسين لجمعية ما، إدارة شؤونها وفق الأهداف والأنشطة التي أنشئت الجمعية من أجلها، الأمر الذي يمنح الجمعية الحق في تبني الأهداف والأنشطة المناسبة دون تدخل من قبل السلطات العامة (27).

تم التأكيد على هذا المبدأ من خلال الاتفاقية رقم (87) لمنظمة العمل الدولية الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي في المادة (3) منه حيث نصت على: "1. لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثلها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها. 2. تمتع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة".

وبالتالي لا يجوز فرض القيود على مختلف أنواع الأنشطة التي يسمح لمؤسسات المجتمع المدني القيام بها، كما لا يجوز إلزام مؤسسات المجتمع المدني بضرورة الحصول على إذن مسبق من قبل السلطات العامة لممارسة نشاط معين، ناهيك عن أنه يحظر على تلك السلطات إصدار قوانين وأنظمة تشمل على نصوص تتضمن الأنشطة التي يسمح لمؤسسات المجتمع المدني ممارستها أو التي يحظر عليها ذلك، وهذه القوانين التي تشمل على مثل

25- المحامي غسان مخيبر، دراسة بعنوان " حرية الجمعيات والتجمع السلمي في القانون الدولي "، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، بيروت، 2011، ص 47.

26- معاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، متن وهامش ص7.

27- معاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، ص 43.

تلك الأحكام في الغالب الأعم تكون صياغتها غامضة تخضع للتفسير التقديري من قبل السلطة العامة ، بالإضافة إلى أن تلك القوانين قد تستخدم للحد من أنشطة الجمعية وخاصة إذا كانت تنتقد سياسات الحكومة أو ممارستها⁽²⁸⁾. لكن يجوز للسلطات العامة تحديد الأهداف والأنشطة غير المشروعة والتي يحظر على مؤسسات المجتمع المدني ممارستها، على أن تكون السلطات العامة في تحديدها لذلك منسجمة مع المعايير الدولية للحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني، كما يجب على السلطات العامة أن تفترض دائماً مشروعية أهداف وأنشطة مؤسسات المجتمع المدني⁽²⁹⁾، كما يقع على عاتق السلطات العامة التزام آخر يقضي بعدم التدقيق المسبق على أهداف وأنشطة مؤسسات المجتمع المدني للوقوف على مدى مشروعيتها إلا في حال ورود شكوى ضد هذه المؤسسات، على أن تكون مهمة التدقيق في هذه الحالة بيد هيئة قضائية مستقلة⁽³⁰⁾.

يتبين من الرجوع إلى قانون الجمعيات الأردني أنه قد منع الجمعيات من ممارسة الأنشطة والأهداف التي تدخل ضمن نطاق عمل الأحزاب السياسية، حيث إن المادة (1/3) من قانون الجمعيات الأردني في تعريفها للجمعية تم تضمينها بالأنشطة التي يسمح للجمعيات ممارستها حيث نصت على: " تعني كلمة (الجمعية) أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على أساس تطوعي دون أن يستهدف جني الربح واقتسامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية وفق أحكام التشريعات النافذة".

إن أبرز ما يلاحظ على التعريف الذي أورده المشرع الأردني للجمعية، أنه حظر على الجمعيات ممارسة أي نشاط أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية، وهذا فيه مخالفة صريحة للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة عدم فرض القيود على أنواع الأنشطة التي يسمح للجمعيات القيام بها، ناهيك عن أن المصطلحات التي تم تضمينها في هذا التعريف موسومة بأنها مصطلحات عامة وفضفاضة وواسعة، من شأنها أن تسمح للإدارة التذرع بأن أنشطة الجمعية لها أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أنشطة الأحزاب السياسية لحظره، وخاصة في ظل غياب ركائز قانونية واضحة للأهداف السياسية التي حظر القانون الأردني على الجمعيات ممارستها⁽³¹⁾.

وكان هذا الموقف من قبل قانون الجمعيات مثار نقد واهتمام عالمي حيث أكد التقرير التقييمي لحرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية على ضرورة تمكين الجمعيات في الأردن من التنفيذ الحر لأنشطتها الواردة في طلب تسجيلها بما في ذلك الأنشطة ذات الطابع السياسي وخاصة تلك التي حظرتها المادة الثالثة منه⁽³²⁾، لذلك يوصي فريق البحث المشرع الأردني بتعديل نص المادة الثالثة من قانون الجمعيات على نحو يسمح للجمعيات

²⁸ - تقرير المقرر الخاص بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته الرابعة والستين، بتاريخ 2009/8/4، رمز الوثيقة A164\226، الفقرة 79، وتقرير المقرر الخاص بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته التاسعة والخمسين، بتاريخ 2004/10/1، رمز الوثيقة A159\401، الفقرات 64 إلى 68.

²⁹ جيرمي ميكربايد، دراسة بعنوان " المعايير الأوروبية المتعلقة بحرية تأسيس الجمعيات "، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، بيروت، 2011، ص 60 إلى ص 61.

³⁰ تقرير المقرر الخاص بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، المقدم للجمعية العامة في دورته التاسعة والخمسون، مرجع سابق، الفقرة 82/م.

³¹ د.ليث كمال نصر اوبيين، مرجع سابق، ص 161. ومعاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، ص 109.

³² تقرير تقييمي حول حرية التجمع والتنظيم الأورومتوسطية (مجتمع مدني تحت التهديد)، الشبكة الأورومتوسطية (مجتمع مدني تحت التهديد)، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، 2010، ص 45.

ممارسة مختلف الأنشطة المشروعة سواء كانت سياسية أم غير سياسية وذلك انسجاماً مع المعايير الدولية الناظمة لأحكام ممارسة ذلك الحق والخاصة بأهداف وأنشطة الجمعيات.

ولابد من الإشارة في هذا المقام إلى أن مسودة تعديل قانون الجمعيات الأردني رقم 51 لسنة 2008⁽³³⁾ المقدم من الحكومة في عام (2015)، في معرض تعريفها للفظ "الجمعية" أبقّت على المفهوم كما هو وارد في القانون الساري حالياً والذي حظر على الجمعيات ممارسة الأنشطة السياسية⁽³⁴⁾، مما يعني أن الجمعيات في ظل مشروع تعديل قانون الجمعيات لن تتمكن من ممارسة الأنشطة السياسية، وهذا أيضاً فيه استمرار لمخالفة المعايير الدولية فيما يتعلق بأنشطة الجمعيات.

أما فيما يتعلق بالنقابات في ظل النظام التشريعي الأردني فإنها تقسم إلى: نقابات عمالية ومهنية، وفي سبيل البحث في مدى انسجام التشريعات الوطنية الأردنية مع المعايير الدولية الناظمة لحرية النقابات في تبني الأهداف والأنشطة المناسبة، سيتم البحث في قانون العمل فيما يتعلق بالنقابات العمالية، وقوانين بعض النقابات المهنية ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر قانون نقابة المحامين كونها أقدم نقابة في المملكة، وقانون نقابة المهندسين بما أنها تصنف كأكبر نقابة في المملكة، وقانون نقابة المعلمين التي تعتبر أحدث نقابة تم تأسيسها في المملكة.

أولاً: النقابات العمالية

تم تخصيص الفصل الحادي عشر من قانون العمل الأردني لتنظيم أحكام نقابات العمال ونقابات أصحاب العمل، وفيما يتعلق بمسألة الأهداف والأنشطة التي يحق للنقابات العمالية تبنيها، نجد أن القانون لم يحدد طبيعة الأنشطة التي يحق للنقابات ممارستها في معرض تعريفه لمصطلح "النقابة"، حيث عرفت المادة (2) من القانون النقابة بأنها "تنظيم مهني عمالي يشكل وفق أحكام هذا القانون".

يلاحظ على هذا النص أنه يجب أن يقتصر نشاط النقابات العمالية على التنظيم المهني العمالي، ولا يجوز لها ممارسة أي نشاط آخر يتعارض مع مضمون التنظيم المهني العمالي.

أما المادة (98/ج) من قانون العمل، فقد حظرت على النقابات ممارسة أي نشاط على أساس عرقي أو ديني أو مذهبي، حيث نصت على: "لا يجوز تأسيس أي نقابة للعمال أو لأصحاب العمل يكون من غايتها أو أهدافها القيام بأي نشاط على أسس عرقية أو دينية أو مذهبية كما يحظر عليها ممارسة أي من هذه الأنشطة بعد تأسيسها". إن هذا الحكم في مضمونه لا ينسجم إلى حد ما مع المعايير الدولية التي تقضي بضرورة تمكين النقابات العمالية من تبني الأهداف والأنشطة المناسبة التي طالما تصب في بوتقة التنظيم المهني العمالي، إذ لا ضير من تأسيس نقابة عمالية تهدف إلى تنظيم الشؤون المهنية العمالية لأبناء الطائفة الواحدة.

كما أن القانون ذكر على سبيل الحصر الأهداف التي يجب أن تسعى إلى تحقيقها النقابات العمالية من خلال ممارستها لأنشطتها، حيث نصت المادة (99) من القانون على: "تمارس النقابة نشاطها لتحقيق الأهداف التالية:

(أ) رعاية مصالح العاملين في المهنة والدفاع عن حقوقهم في العمل.

(ب) العمل على تحسين علاقات وظروف العمل وشروطه بما في ذلك إجراءات المفاوضات الجماعية وإبرام الاتفاقيات الجماعية.

(ج) المساهمة في نقادي النزاعات الجماعية والفردية والسعي لحلها.

³³ مسودة تعديل قانون الجمعيات الأردني رقم 51 لسنة 2008، والمنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة التنمية الاجتماعية على الرابط التالي:

<http://www.mosd.gov.jo/Images/files/Societies%20.pdf> ، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/4/11.

³⁴ انظر بهذا الخصوص نص المادة (2) من مسودة تعديل قانون الجمعيات الأردني.

د) تمثيل العمال في المؤسسات ذات العلاقة بالشؤون العمالية والاقتصادية والاجتماعية ووفقاً للتشريعات النافذة.
هـ) العمل على رفع مستوى الوعي الاقتصادي والاجتماعي والمهني والثقافي للعمال وتعزيز مشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بهم

و) تقديم الخدمات الصحية والاجتماعية لمنسوبيها وأي تسهيلات لتلبية الاحتياجات الاستهلاكية".

ويلاحظ على تلك الأهداف أنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتنظيم المهني العمالي، ولا يحق للنقابات أن تسعى إلى تحقيق أية أهداف أخرى غير تلك المنصوص عليها في المادة (99) حتى وإن كان يرتبط بالتنظيم المهني العمالي، وكان من الأجدر بالمشرع الأردني أن يضيف فقرة أخيرة إلى هذه المادة يتيح من خلالها لجميع النقابات ممارسة أي أهداف أخرى تتعلق بالتنظيم المهني العمالي، ومع هذا التعديل المقترح يكون المشرع قد ذكر هذه الأهداف على سبيل المثال لا الحصر وبذلك يصبح هذا النص منسجماً مع المعايير الدولية ذات العلاقة. ولا بد من الإشارة إلى أن قانون العمل في معرض تأكيده على الحق في تأليف النقابات للعمال وأصحاب العمل، وذلك في نص المادة (97/أ) والمادة (98/أ، ب) (35)، قد أحال أمر تحديد المهن والصناعات التي يجوز فيها تأسيس نقابات (العمال وأصحاب العمل) إلى اللجنة الثلاثية.

حيث نص في المادة (98/د) منه على: "1- تختص اللجنة الثلاثية بتصنيف المهن والصناعات التي يجوز فيها تأسيس نقابات وفقاً لأحكام الفقرتين (أ و ب) من هذه المادة كما لها تحديد مجموعات المهن والصناعات التي لا يجوز للعمال أو لأصحاب العمل فيها تأسيس أكثر من نقابة واحدة وذلك بحكم تماثلها أو ارتباطها ببعضها أو اشتراكها في إنتاج واحد متكامل. 2- تصدر اللجنة الثلاثية قراراتها لغايات البند (1) من هذه الفقرة بالإجماع وبخلاف ذلك يستمر العمل بالقرارات النافذة في حينه". واستناداً إلى ذلك تم إصدار قرار بشأن تصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابات لهم لسنة 1999⁽³⁶⁾، وباستقراء هذه الأحكام نلاحظ ما يأتي:

1) لا يجوز إنشاء نقابات عمالية متماثلة أو مرتبطة ببعضها ببعض أو اشتراكها في إنتاج واحد متكامل⁽³⁷⁾، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا حيث أوضحت بأنه لا يجوز تأسيس نقابة للعاملين في حال وجود تشابه في الأهداف مع نقابة أخرى مشكلة وذلك كونه يعرض هذا القطاع إلى التشتت وتضارب المصالح والغايات⁽³⁸⁾. وهذا الموقف من جانب المشرع الأردني والقضاء الأردني يتعارض مع المعايير الدولية المتعلقة بحرية التنظيم النقابي؛ إذ أعطت الاتفاقيات الدولية الحق في الانتساب للنقابات بحرية تامة، ولا يجوز فرض

³⁵ حيث نصت المادة (98) على: "أ. تؤسس النقابة من عدد من المؤسسين لا يقل عن خمسين شخصاً من العاملين في المهنة الواحدة أو المهن المتماثلة أو المرتبطة ببعضها في إنتاج واحد. ب. يحق لأصحاب العمل في أي مهنة لا يقل عددهم عن خمسة وعشرين شخصاً تأسيس نقابة لهم لرعاية مصالحهم المهنية المتعلقة بأحكام هذا القانون...".

³⁶ انظر بهذا الخصوص قرار تصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابات لهم، صادر عن وزير العمل، استناداً لأحكام الفقرة (ب) من المادة 98 من قانون العمل لسنة 1996، والمنشور على موقع وزارة العمل على الرابط التالي:

<http://www.mol.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=238>، تم الرجوع لهذا الموقع

بتاريخ 2017/4/29.

³⁷ التقرير السنوي الثاني عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2015، مرجع سابق، ص 108.

³⁸ انظر على سبيل المثال الحكم رقم 87 لسنة 2015 - المحكمة الإدارية العليا-، والمنشور في مجلة نقابة المحامين، مجموعة الأعداد (7، 8، 9)، 2015، ص 1036.

قيود على هذا الحق سوى تلك المنصوص عليها في الاتفاقيات التي أعدتها منظمة العمل الدولية والمواثيق الدولية ذات العلاقة⁽³⁹⁾.

(2) إن القانون قيد حرية إنشاء النقابات العمالية وفقاً للتصنيف الصادر عن اللجنة الثلاثية الذي يتخذ قرارها بالإجماع في هذه الحالة، وهذا الموقف من جانب المشرع الأردني لا يستجيب لقواعد حرية العمل النقابي واستقلاليتها عن أي جهة، لأن صوت العمال في اللجنة الثلاثية قد لا يستجاب له ، إذا ما توافقت كلمة الوزارة وممثلي أصحاب العمل فيها على أمر لا يتفق عليه ممثلو العمال⁽⁴⁰⁾، وهذه نتيجة منطقية مستمدة من طبيعة تشكيل هذه اللجنة التي قد تشكل عقبة أمام تشكيل النقابات بهذا الخصوص، حيث نصت المادة (43/أ) من قانون العمل على: "تشكل في الوزارة لجنة تسمى (اللجنة الثلاثية لشؤون العمل) برئاسة الوزير وعضوية ممثلين عن الوزارة والعمال وأصحاب العمل بالتساوي فيما بينهم وتحدد الأحكام والإجراءات المتعلقة بكيفية تشكيل اللجنة الثلاثية وعملها ومهامها وعقد اجتماعاتها وتحديد عدد أعضائها وكيفية تعيينهم ومكافآتهم وسائر الأمور المتعلقة بهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية".

ثانياً: النقابات المهنية

حدد قانون نقابة المحامين النظاميين الأردني رقم (11) لسنة 1972⁽⁴¹⁾ في المادة (5) منه الأهداف التي يجب على النقابة أن تسعى لتحقيقها من خلال ممارستها لأشطتها حيث نصت على: "تمارس النقابة نشاطها لتحقيق الأهداف الآتية: (1) الدفاع عن مصالح النقابة والمحامين والمحافظة على فعالية المهنة وضمان حرية المحامي في أداء رسالته. (2) تنظيم جهود أعضاء النقابة لتطوير الفكر القانوني في خدمة الحق والعدل والتقدم والمساهمة في تطوير التشريع ابتغاء تيسير العدالة بغير موانع مادية أو تعقيدات إدارية. (3) تنشيط البحوث القانونية وتشجيع القائمين بها ورفع المستوى العلمي لأعضاء النقابة. (4) أ. تقديم الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأعضاء وتنظيم معاش الشيخوخة والعجز والوفاة وتقديم المساعدة عند الحاجة وتوفير الرعاية الصحية بما يكفل للأعضاء وعائلاتهم حياة كريمة. ب. تأسيس وتنمية صندوق تقاعد للمحامين يضمن للمحامي راتباً تقاعدياً ولا يؤثر على حقه هذا كونه يتقاضى راتباً تقاعدياً من صندوق الخزينة أو من أية جهة أخرى. ج. تأسيس وتنمية صندوق تعاوني للمحامين لتعزيز روح التعاون فيما بينهم وتوطيد الخدمات التعاونية والمهنية والمادية لهم. (5) توفير العمل المهني للأعضاء وتنظيم التعاون في ممارسة المهنة وتقديم المعونة القضائية لغير القادرين من المواطنين".

يُلاحظ أن هذه الأهداف تم ذكرها على سبيل الحصر لا المثال، وترتبط في مضمونها بتنظيم أعمال مهنة المحاماة وما يتصل بها من أنشطة، ولا يحق للنقابة في سبيل تنظيمها لأعمال مهنة المحاماة أن تحقق أي هدف آخر لم يرد ضمن نص المادة (5) من قانون النقابة، وهذا فيه مخالفة للمعايير الدولية ذات العلاقة إذا كان الأجر بالمشرع أن يحدد هذه الأهداف على سبيل المثال لا الحصر وإتاحة المجال للنقابة بتحقيق أي أهداف أخرى لظالما كانت تعزز تنظيم مهنة المحاماة.

³⁹ هذا ما تم تضمينه بنص المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (22) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

⁴⁰ فايز الشخاترة، حقوق التجمع في التشريعات الأردنية، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2008، ص 72.

⁴¹ تم نشر قانون نقابة المحامين النظاميين الأردني رقم (11) لسنة 1972 بالجريدة الرسمية في العدد 2357، بتاريخ 1972/6/5، ص 666.

وحدد قانون نقابة المهندسين وتعديلاته رقم (15) لعام (1972)⁽⁴²⁾ على سبيل الحصر الأهداف التي تسعى النقابة إلى تحقيقها من خلال ممارستها لنشاطها، حيث نصت المادة (6) منه على: "تمارس النقابة نشاطها مستهدفة تحقيق الأغراض الآتية:

أ- تنظيم مزاوله المهنة ابتغاء الارتقاء بمستواها العلمي والمهني والانتفاع به في التعبئة الاقتصادية والحضارة القومية.

ب- الدفاع عن مصالح الأعضاء وكرامتهم والحفاظ على تقاليد المهنة وشرفها.

ج- الارتقاء بالمستوى العلمي والمهني للمهندسين وتنشيط ودعم البحث العلمي الهندسي.

د- المساهمة في تخطيط وتطوير برامج التعليم والتدريب الهندسي والصناعي والمهني والعمل على رفع كفاءة العاملين في الحقل الهندسي.

هـ- المساهمة في دراسة الموضوعات ذات الطابع المشترك بين البلاد العربية والإسلامية وغيرها وتبادل المعلومات والخبرة والمطبوعات الهندسية فيما بينها.

و- تأمين الحياة الكريمة للمهندسين وعائلاتهم في حالات العجز والشيخوخة والحالات الاضطرارية الأخرى.

ز- العمل على كل ما يساعد النقابة على تحقيق أهدافها المهنية.

ح- التعاون والتنسيق مع الجهات الرسمية في المملكة بصفة النقابة هيئة استشارية في مجال تخصصها.

ط- التعاون والتنسيق مع الاتحادات المهنية الهندسية العربية والإسلامية والدولية والاشتراك في عضويتها".

وبالتالي لا تملك نقابة المهندسين تحقيق أي هدف آخر غير وارد بهذا النص حتى وإن كانت الغاية من ذلك تنظيم مزاوله مهنة الهندسة التي أكدت عليها المادة (4) من ذات القانون⁽⁴³⁾.

أما عن موقف قانون نقابة المعلمين فلم يختلف كثيرا عن القوانين التي أشرنا إليها سابقا، حيث حدد القانون أهداف النقابة على سبيل الحصر لا المثال، وهذا ما نصت عليه المادة (5) من القانون، حيث نصت على: "تعمل النقابة على تحقيق الأهداف الآتية:

أ - الارتقاء برسالة المعلم ومهنته وتطويرها والمحافظة على أخلاقياتها وتقاليدها.

ب - الإسهام في رفع المستوى العلمي والثقافي والاجتماعي للمعلم.

ج - المحافظة على حقوق المعلمين وكرامتهم.

د - تأمين الحياة الكريمة للمعلمين وعائلاتهم في حالة التقاعد والعجز والشيخوخة والوفاء".

خلاصة القول: إن قوانين النقابات المهنية التي تم دراستها حددت أهداف النقابات على سبيل الحصر لا المثال، وبالتالي لا تستطيع النقابة تحقيق أي هدف آخر لم يتم النص عليه صراحة حتى وإن كان في صميم تنظيم المهنة التي من أجلها أنشئت النقابة، وفي هذا مخالفة للمعايير الدولية ذات العلاقة.

⁴² - نص القانون كاملا منشور على موقع نقابة المهندسين الأردنيين على الرابط الآتي :

http://www.jea.org.jo/route.php?MIId=19&src=our_jea، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/7/19.

⁴³ - حيث نصت المادة (4) من القانون على: "تنظم نقابة المهندسين وفقا لأحكام هذا القانون شروط مزاوله مهنة الهندسة في المملكة".

المبحث الثاني

اكتساب مؤسسات المجتمع المدني الشخصية المعنوية دون الحاجة لإذن مسبق من قبل الإدارة العامة تقضي المعايير الدولية النازمة للحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني بضرورة اكتساب هذه المؤسسات الشخصية المعنوية دون الحاجة للإذن المسبق من قبل الإدارة العامة، وبالتالي إذا ما تم ربط اكتساب مؤسسات المجتمع المدني للشخصية المعنوية بموافقة الإدارة العامة، فإن ذلك يعد مخالفاً للمعايير الدولية ذات العلاقة. وتركز المعايير الدولية النازمة لاكتساب مؤسسات المجتمع المدني للشخصية المعنوية على ركيزة أساسية مفادها اكتساب أي مؤسسة يصار إلى تأسيسها للشخصية المعنوية تلقائياً بمجرد إخطار السلطات العامة من قبل مؤسسها على نحو يفيد إنشاء تلك الجمعية⁽⁴⁴⁾، ودون الحاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق.

وسبق للمجلس الدستوري الفرنسي أن أقر هذا المبدأ في 16 يوليو 1971 بقوله: "يستخلص من مبدأ الحرية بالذات أن الجمعيات تتأسس بحرية وأنه يمكن الإعلان عنها تحت شرط وحيد وهو الإعلام المسبق... وبالتالي، فإن تأسيس الجمعيات، حتى وإن بدا أنها قد تكون باطلة أو تعمل على تحقيق أهداف غير مشروعة، لا يمكن إخضاعها لتدخل مسبق من السلطة الإدارية أو حتى من السلطة القضائية... وأن هذا الدور السلبي هو عنصر من العناصر الأساسية لحرية الجمعيات التي تقضي عليه أية رقابة مسبقة..."⁽⁴⁵⁾.

كما تم تضمين هذا المبدأ بالاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية والتنظيم النقابي، حيث نصت في المادة الثانية منها على: "للعامل وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق".

وتم تضمين هذا المبدأ في المادة (1) من الاتفاقية العربية رقم (8) لعام 1977 بشأن الحريات والحقوق النقابية، حيث نصت على: "لكل من العمال وأصحاب الأعمال، أيّاً كان القطاع الذي يعملون فيه، أن يكونوا دون إذن مسبق، فيما بينهم منظمات أو ينضموا إليها لترعى مصالحهم وتدافع عن حقوقهم وتعمل على تحسين حالتهم المادية والاجتماعية وتمثلهم أمام الجهات المختلفة وتسهم في رفع الكفاية الإنتاجية وفي تحقيق الخطط التي تهدف إلى التقدم الاقتصادي والاجتماعي".

كما نصت المادة (3) من ذات الاتفاقية على: "تقتصر إجراءات تكوين منظمة العمال أو منظمة أصحاب الأعمال، على إيداع أوراق تكوينها لدى الجهة المختصة ويحدد القانون الجهة المختصة وطريقة الإيداع بما لا يتضمن أية معوقات". أما المادة (4) من ذات الاتفاقية فقد نصت على: "تتضمن منظمات العمال ومنظمات أصحاب الأعمال نشاطها بمجرد إيداع أوراق تكوينها". فيما نصت المادة (5) من ذات الاتفاقية على: "للجهة الإدارية المختصة ولكل من الاتحاد العام لمنظمات العمال أو منظمات أصحاب الأعمال كل في إطار منظمته، حق الطعن في صحة تكوين منظمات العمال أو منظمات أصحاب الأعمال، وذلك لمخالفة القانون أو النظام الأساسي للمنظمة، ويختص القضاء وحده بالفصل في الطعن دون أن يؤثر ذلك في قيام المنظمة أو مباشرة نشاطها، وذلك لحين الفصل نهائياً في هذا الطعن".

⁴⁴ تقرير المقرر الخاص بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، المقدم للجمعية العامة في دورته التاسعة والخمسين، مرجع سابق، الفقرة

51.

⁴⁵ المحامي غسان مخيبر، مرجع سابق، ص 52 إلى ص 53.

وقد أكد على ذلك المبدأ إعلان عمان (46) الذي صدر تحت عنوان (إعلان المبادئ والمعايير المتعلقة بحرية الجمعيات في البلدان العربية)، حيث نص في المادة الرابعة منه على: "أن المبدأ القانوني الأساسي الذي تركز عليه حرية الجمعيات هو حق التأسيس دون حاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق فالجمعيات تتأسس بمجرد اتفاق إرادة مؤسسيها ويجوز الإعلان عنها بمجرد الإعلام/الإخطار المسبق ولا يمكن إخضاع التأسيس لأي تدخل مسبق من السلطة الإدارية أو من السلطة القضائية".

إذاً يتطلب انسجام التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية الناظمة لأحكام تأسيس مؤسسات المجتمع المدني ولا بد من أن تُمنح هذه المؤسسات الشخصية المعنوية بمجرد الإخطار عن تأسيسها ودون الحاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق، لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هل يجوز اكتساب مؤسسات المجتمع المدني للشخصية المعنوية بأسلوب التسجيل؟

لا يوجد ما يمنع من اكتساب المؤسسات المدنية للشخصية المعنوية بطريق التسجيل، لكن وفق جملة من الضوابط والقيود أبرزها عدم إلزامية التسجيل بحيث يتم السماح لمؤسسات المجتمع المدني بممارسة أنشطتها دون أن يتم إجبارها على التسجيل متى ما رغبت بذلك (47)، وأيضاً استقلالية السلطات القائمة على التسجيل عن الحكومة وذلك لضمان نزاهة التسجيل، مع ضرورة وجود ممثلين عن المجتمع المدني في تلك السلطات بحيث يتم تعيينهم بمنأى عن تدخل الحكومة (48). فالأصل وكقاعدة عامة لا بد من اكتساب مؤسسات المجتمع المدني للشخصية المعنوية دون الحاجة إلى موافقة السلطات العامة، ولا يوجد ما يمنع أن يتم إكتساب مؤسسات المجتمع المدني للشخصية المعنوية بطريق التسجيل ضمن ضوابط وقيود معينة (49).

اعتمد المشرع الأردني أسلوب التسجيل لاكتساب الجمعيات للشخصية المعنوية، مما يخالف المعايير الدولية الناظمة لأحكام اكتساب الجمعية للشخصية التي أكدت على أن التسجيل كأسلوب لاكتساب الجمعية للشخصية المعنوية يعد مشروعاً ومنسجماً مع المعايير الدولية، إذا ما تم وفق ضوابط وشروط أبرزها عدم إلزامية التسجيل، واستقلال الجهات القائمة على التسجيل عن الحكومة، لكن يلاحظ على موقف المشرع الأردني بهذا الخصوص ما يأتي:

أولاً: اعتبر المشرع الأردني التسجيل شرطاً ضرورياً ولازماً لاكتساب الجمعية للشخصية المعنوية: استناداً إلى أحكام قانون الجمعيات الأردني ولغاية تأسيس جمعية ما فإنه لا بد ابتداءً من تقديم طلب التسجيل إلى مجلس إدارة السجل، الذي يملك إزاء هذا الطلب السلطة التقديرية إما بالموافقة أو الرفض خلال ستين يوماً من تاريخ استلام

⁴⁶ تم اعتماد إعلان المبادئ والمعايير المتعلقة بحرية الجمعيات في البلدان العربية (إعلان عمان في مايو 1999) في نهاية أعمال ورشة العمل التي كانت إحدى مخرجات عملية الشراكة الأوروبية المتوسطية الضامنة للممارسة الفعلية، والمشروعة للحقوق والحريات بما في ذلك حرية التعبير وحرية التجمع لأهداف سلمية، والتي نظمت بالتعاون مع المبادرة العربية لحرية تكوين الجمعيات، /للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: تيبو غويه، دراسة بعنوان "الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان: مجموعة العمل المعنية بالحقوق في تأسيس الجمعيات"، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحقوق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، بيروت، 2011، ص 35 إلى ص 38.

⁴⁷ تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته الرابعة والستين، مرجع سابق، الفقرة 59.

⁴⁸ تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها التاسعة والخمسين، مرجع سابق، الفقرة 60 والفقرة 82/ح.

⁴⁹ للمزيد حول الضوابط والقيود الناظمة لأسلوب التسجيل باعتباره أحد طرق اكتساب الجمعيات للشخصية المعنوية، انظر معاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، ص 36 إلى ص 42.

الطلب، وإذا ما مضت هذه المدة دون إصدار قرار بهذا الشأن يعد الطلب موافقاً عليه حكماً⁽⁵⁰⁾. وعلى الرغم من عدم انسجام أحكام قانون الجمعيات الحالية مع النصوص الدولية، فقد جاءت مسودة القانون المقترحة لتعديل القانون والمقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية في عام (2015) بأحكام أكثر تشدداً في هذا المجال؛ فقد تم شطب عبارة "موافقاً عليه" حكماً والاستعاضة عنها بعبارة "مرفوض"⁽⁵¹⁾، أي أن مضي المدة القانونية دون إفصاح مجلس إدارة السجل عن رغبته إزاء طلب التسجيل يعد الطلب مرفوضاً، ولا بد من الإشارة إلى أنه وفي حال تبني مقترح الحكومة بهذا الخصوص، فإن ذلك يشكل تراجعاً كبيراً في الحريات العامة في المملكة، لذا يدعو فريق البحث مجلس الأمة إلى دراسة هذا المقترح بشكل دقيق، وعدم التراجع عن الحكم الموجود حالياً والذي بموجبه يعد طلب التأسيس موافقاً عليه حكماً في حال مضي الفترة الزمنية المحددة قانوناً دون إجابة السلطات المختصة.

وإذا ما تم الموافقة على تسجيل الجمعية فيتم قيدها في سجل الجمعيات وبمجرد هذا القيد تتمتع الجمعية بالشخصية المعنوية، وهذا ما تم تضمينه بنص المادة (12) من قانون الجمعيات حيث نصت على: "يكون لكل جمعية عند قيدها في السجل شخصية اعتبارية، ولها القيام بالأعمال والتصرفات اللازمة لتحقيق الغايات والأهداف الواردة في نظامها الأساسي وبما يتفق مع الأحكام والشروط المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، ويكون لها حق التقاضي وتوكيل المحامين".

وخلاصة القول: تعد الموافقة على طلب التسجيل وفقاً لأحكام قانون الجمعيات ذات أثر منشأ وليس كاشفاً لاكتساب الجمعيات للشخصية المعنوية، وبدون هذه الموافقة لا تملك أي جمعية ممارسة أنشطتها وتحقيق أهدافها وهذا فيه مخالفة للمعايير الدولية ذات العلاقة. التي قضت بضرورة اكتساب الجمعيات للشخصية المعنوية دون إذن مسبق من الإدارة العامة.

ثانياً: عدم استقلالية مجلس إدارة السجل عن الحكومة

يوسم مجلس إدارة السجل الذي أسند إليه سلطة قبول طلب التأسيس بأنه ذو صبغة حكومية صرفه، مغيب عنه التمثيل الحقيقي للجمعيات⁽⁵²⁾، وهذا ما يمكن أن نستقيه من نص المادة (4) من القانون التي نصت على: "أ- ينشأ في الوزارة سجل يسمى (سجل الجمعيات) يتولى إدارته والإشراف عليه مجلس يسمى (مجلس إدارة السجل) برئاسة الوزير وعضوية كل من (1) أمين السجل نائباً للرئيس. (2) ممثل عن وزارة الداخلية. (3) ممثل عن وزارة الثقافة. (4) ممثل عن وزارة السياحة والآثار. (5) ممثل عن وزارة البيئة. (6) ممثل عن وزارة التنمية السياسية. (7) أربعة أشخاص من ذوي الخبرة في مجال قطاع العمل الخيري أو التطوعي يعينهم مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد ويجوز إنهاء عضوية أي منهم وتعيين من يحل محله بالطريقة ذاتها، ب - لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير أن يضيف إلى عضوية المجلس ممثلاً عن أي وزارة أخرى ذات علاقة بعمل الجمعيات، ج- يسمى الوزير المعني ممثل الوزارة المشار إليه في أي من البنود (2) و (3) و (4) و (5) و (6) من الفقرة (أ) من هذه المادة وفي الفقرة (ب) منها وذلك من بين موظفي الفئة الأولى من وزارته ممن لا

⁵⁰ - هذا ما نصت عليه المادة (11) من قانون الجمعيات الأردني، حيث نصت على: "أ- يصدر المجلس قراره بشأن طلب التسجيل خلال ستين يوماً من تاريخ استلام أمين السجل للطلب المستوفي لجميع الشروط، وللمتضرر الطعن في هذا القرار أمام محكمة العدل العليا وفق أحكام التشريعات النافذة، ب- في غير الحالات المنصوص عليها في الفقرة (د) من هذه المادة، إذا لم يصدر المجلس قراراً بشأن طلب التسجيل خلال المدة المحددة في الفقرة (أ) من هذه المادة يعتبر الطلب موافقاً عليه حكماً".

⁵¹ بخصوص تعديل نص المادة (11/ب) من قانون الجمعيات الأردني، انظر نص المادة (9) الوارد في مسودة التعديل كما وافقت عليه اللجنة القانونية، ونص المادة (10) الوارد في مسودة التعديل كما اقترحه ديوان التشريع والرأي.

⁵² د. ليث نصرابوين، مرجع سابق، ص 169.

تقل درجته عن الثانية ، د- يقوم نائب الرئيس مقام الرئيس عند غيابه ، ه- يضع المجلس بموافقة مجلس الوزراء تعليمات خاصة تتضمن أسس تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية".

وهذا الموقف من جانب المشرع الأردني دفع قادة الجمعيات في الأردن إلى المطالبة والتأكيد على ضرورة إنشاء هيئة مستقلة تتولى أمر الإشراف على الجمعيات، وأن يتم تشكيل هذه اللجنة من أعضاء يمثلون المجتمع المدني منتخبين من قبل الجمعيات، وأعضاء يمثلوا الحكومة على أن تكون النسبة الأكبر للأعضاء الذين يمثلون منظمات المجتمع المدني (53).

ووفقاً لما هو وارد في مسودة تعديل قانون الجمعيات تم تغيير تسمية "سجل الجمعيات" إلى دائرة سجل الجمعيات والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري دون أن يتم إضافة أي تعديل يتعلق بكيفية الإشراف والإدارة، لا بل تم إضافة عضوين إلى مجلس إدارة السجل وهما ممثل عن وزارة التنمية الاجتماعية، وممثل عن الاتحاد العام للجمعيات يسميه رئيس الاتحاد، وبذلك تكون التعديلات قد زادت من وطأة هيمنة الإدارة العامة على مجلس سجل الجمعيات (54).

أما فيما يتعلق بالنقابات فقد سبق الإشارة في موضع سابق من هذه الدراسة إلى أن النقابات في ظل النظام القانوني الأردني تنقسم إلى نوعين، نقابات عمالية ونقابات مهنية، ولكل منهما إجراء خاص لتأسيسها واكتسابها للشخصية المعنوية، وهذا ما سيتم مناقشتها تباعاً على النحو الآتي:

أولاً: تأسيس النقابات العمالية

استناداً إلى أحكام قانون العمل الأردني نجد أن المشرع الأردني اعتمد أسلوب التسجيل لاكتساب النقابات العمالية الشخصية المعنوية، فقد اشترط القانون أن يتم ابتداء تقديم طلب تسجيل النقابات العمالية ونقابات أصحاب العمل إلى سجل النقابات في الوزارة، بحيث يصدر قراره بهذا الطلب خلال 30 يوماً من تاريخ تقديم الطلب (55)، وتكتسب النقابة الشخصية المعنوية إما من تاريخ نشر قرار المسجل في الجريدة الرسمية، أو صدور قرار محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية حالياً) بإلغاء قرار المسجل بالرفض، أو انقضاء مدة الطعن المنصوص عليها قانوناً (56).

⁵³ الحملة الوطنية لتعديل قانون الجمعيات في الأردن (نحو جمعيات فعالة ومؤثرة)، المركز الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة فريدريش نأومان وبدعم من لاتحاد الأوروبي، عمان، 2009، ص6.

⁵⁴ بخصوص تعديل المادة (4) من قانون الجمعيات الأردني، انظر المادة (5) الوارد في مسودة التعديل كما وافقت عليه اللجنة القانونية. ⁵⁵ حيث نصت المادة (102) من قانون العمل على: "أ - يقدم طلب تسجيل أي نقابة أو نقابة لاصطحاب العمل موقعاً من المؤسسين إلى سجل النقابات ونقابات أصحاب العمل في الوزارة مرفقاً به ما يأتي: (1) النظام الداخلي لها مدرجاً فيه اسمها ومركزها الرئيسي وعنوانها. (2) قائمة بأسماء الأعضاء المؤسسين والأوراق الثبوتية الخاصة بكل منهم. (3) أسماء أعضاء الهيئة الإدارية الأولى المنتخبة من قبل المؤسسين. (4) محضر اجتماع الهيئة التأسيسية. ب-مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل ان يطلب من الهيئة الإدارية تزويده بأي وثائق إضافية يراها ضرورية لإتمام التسجيل. ج- يترتب على سجل النقابات ونقابات أصحاب العمل ان يصدر قراره بشأن طلب تسجيل أي نقابة أو نقابة أصحاب العمل خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إليه فإذا وافق على الطلب أصدر شهادة بتسجيل النقابة أو نقابة أصحاب العمل وينشر قرار التسجيل في الجريدة الرسمية وإذا قرر رفض الطلب فللمؤسسين الطعن في قراره لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار. د يجوز للأشخاص الذين تضرروا من تسجيل أي نقابة أو نقابة أصحاب العمل الطعن في قرار تسجيلها لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية".

⁵⁶ حيث نصت المادة (103/أ) من قانون العمل الأردني على: "أ تعتبر النقابة أو نقابة أصحاب العمل قائمة بالاسم الذي سجلت به وتكتسب الشخصية الاعتبارية وتمارس بهذه الصفة جميع الأعمال المصرح لها بممارستها وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه وبمقتضى النظام الداخلي لها اعتباراً من تاريخ- 1: نشر قرار مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل بتسجيل النقابة أو نقابة

يُلاحظ على موقف المشرع الأردني بهذا الخصوص أنه خالف المعايير الدولية الناظمة لآلية اكتساب النقابات للشخصية المعنوية، والتي تقضي بضرورة اكتساب النقابة للشخصية المعنوية دون الحاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق، ناهيك عن أن قرار المسجل هو قرار منشأ وليس كاشفاً، الأمر الذي من شأنه أن يتم اعتبار النقابة مخالفة للقوانين إذا ما مارست أنشطتها قبل صدور قرار المسجل واكتسابها للشخصية المعنوية وهذا الأمر لا يستقيم مع المعايير الدولية ذات العلاقة. وهذا فيه انتهاك واضح للمعايير الدولية الناظمة لتأسيس النقابات، التي تقضي بضرورة اكتساب النقابة للشخصية المعنوية دون الحاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق من قبل الإدارة العامة في الدولة (57).

وكان الأجدر بالمشرع الأردني بهذا المجال أن يُمكن النقابات من اكتساب الشخصية المعنوية بمجرد إيداع أوراق التسجيل لدى المسجل (58)، بحيث تباشر النقابة أعمالها وتعد كياناً قائماً منذ تاريخ الإيداع، مع تمكين الوزارة من الاعتراض على هذا الكيان أمام القضاء صاحب الولاية بالبت في أمر اكتساب النقابة للشخصية المعنوية من عدمه.

ثانياً: تأسيس النقابات المهنية

باستقراء واقع التنظيم القانوني الأردني للنقابات المهنية، نجد أن هذا النوع من النقابات يتم إنشاؤه بموجب قوانين خاصة، والإشكالية الأساسية في هذا المسلك لا تقتصر على مخالفة المعايير الدولية فحسب، وإنما ترتبط بالواقع العملي لسن مثل هذا النوع من التشريعات، الذي يتم اقتراحه ابتداءً من قبل الحكومة من خلال تقديم مسودة مشروع القانون، مع تعييب لنص المادة (1/95) من الدستور التي أجازت لعشرة أعضاء من أي المجلسين اقتراح القوانين (59).

وأكدت المحكمة الدستورية على هذا المسلك في تأسيس النقابات المهنية، في قرارها التفسيري رقم (6) لسنة 2013، للرد على التساؤل المقدم من قبل مجلس الأعيان حول إمكانية إنشاء نقابات للموظفين التابعين لنظام الخدمة المدنية، والذين لا يوجد لوظائفهم مثل في القطاع الخاص أو خارج الإطار الحكومي. حيث أقرت المحكمة بـ "أنه يجوز للموظفين في أي وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسسة حكومية أن ينشئوا نقابة خاصة لهم حتى وإن كانوا من الموظفين التابعين لنظام الخدمة المدنية وبغض النظر عما إذا كان لهم مثل في القطاع الخاص خارج إطار الحكومة أم لا على أن يتم ذلك بموجب تشريع أو تشريعات تصدر لهذه الغاية وفقاً لما تراه السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع" (60). ويتحليل قرار المحكمة الدستورية سالف الذكر نلاحظ ما يأتي:

(1) جاء القرار منسجماً مع المعايير الدولية الناظمة للحق في تأليف النقابات، عندما أجاز للموظفين تأسيس النقابات والانضمام إليها، حيث إن المعايير الدولية أكدت على ضرورة تمكين جميع أفراد المجتمع كافة من تأسيس النقابات دون أدنى تمييز فيما بينهم سواء كانوا عمالاً يخضعون لقانون العمل أو موظفين عموميين

أصحاب العمل في الجريدة الرسمية- 2. أو صدور قرار محكمة العدل العليا بإلغاء قرار المسجل برفض تسجيل النقابة أو نقابة أصحاب العمل- 3. أو انقضاء مدة الطعن المنصوص عليها في المادة (102) من هذا القانون".

⁵⁷ التقرير السنوي الثاني عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2015، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2015، ص 108.

⁵⁸- فايز الشخاترة، مرجع سابق، ص 74.

⁵⁹- التقرير السنوي الثاني عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2015، مرجع سابق، ص 108.

⁶⁰- قرار تفسير المحكمة الدستورية الأردنية رقم (6) لسنة 013، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 5238، بتاريخ 2013/9/1، ص 4111.

يخضعون لنظام الخدمة المدني، كما جاء منسجماً مع اتفاقية علاقة العمل في الخدمة العامة⁽⁶¹⁾، التي أكدت بشكل صريح على حق الموظفين العموميين بتأسيس النقابات والانضمام إليها.

(2) جاء القرار منسجماً مع نص المادة (2/16) من الدستور الأردني التي أكدت على حق الأردنيين جميعاً دون تمييز بإنشاء النقابات والانضمام إليها.

(3) جاء القرار مخالفاً للمعايير الدولية عندما ربط تأسيس النقابات المهنية بموجب قوانين خاصة، خلافاً للمعايير الدولية التي أكدت على ضرورة تأسيس النقابات بمجرد الإخطار دون الحاجة إلى إذن مسبق، ناهيك عن إجراء تأسيس النقابات المهنية بموجب قوانين هو إجراء كاشف وليس منشأ الأمر الذي من شأنه أن يعرقل ممارسة هذا الحق.

(4) جاء القرار مخالفاً لنص المادة (3/16) من الدستور التي أكدت على ضرورة وجود قانون ينظم إنشاء النقابات أسوة بالأحزاب والجمعيات، وليس صدور قانون مستقل لكل نقابة يراد إنشاؤها⁽⁶²⁾.

والجدير بالذكر في هذا المقام أن النقابات المهنية من أكبر مؤسسات المجتمع المدني في الأردن، وتضم في الوقت الحالي (13) نقابة مهنية منشأة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، وهي: الأطباء، وأطباء الأسنان، والمحامون، والصيداللة، والمهندسون، والمهندسون الزراعيين، والصحفيون، والمرضون والممرضات، والمقاولون، والفنانون، والأطباء البيطريون، والجيولوجيون والمعلمون. هذا وبضيف البعض إلى هذه النقابات ما يأتي⁽⁶³⁾: (أ) نقابة منشأة بموجب نظام صادر عن مجلس الوزراء، وهي جمعية مدققي الحسابات. فسنداً لأحكام قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية رقم 73 لسنة 2003 تنشأ جمعية تسمى جمعية المحاسبين القانونيين الأردنيين تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وسندا لأحكام المادة 45/ب من هذا القانون صدر النظام الداخلي لجمعية المحاسبين القانونيين الأردنيين يُبين طريقة إنشائها، والعضوية، وأهدافها وكل ما يتعلق بإدارتها. (ب) نقابة مشكلة على شكل جمعية غير حكومية وهي رابطة الكتاب الأردنيين. أنشئت هذه الرابطة وسجلت في العام 1974 بحسب قانون الجمعيات باعتبارها منظمة غير حكومية وغير ربحية، لتحقيق مجموعة من الأهداف، ومن أهمها؛ تنشيط الحركة الفكرية والأدبية، توفير الظروف الملائمة لنمو الطاقات للكاتب الأردني، تعزيز الصلات بين الأدباء الأردنيين ونشر الإنتاج الأدبي والفكري. وبالرغم من نشأتها على شكل جمعية، إلا أنه تم الموافقة على أن تكون الرابطة عضواً في الاتحاد العام للأدباء والكتاب العرب. في العام 1987، تم حل الرابطة بقرار من الحاكم العسكري في ظل صلاحياته بموجب إعلان الأحكام العرفية، لكن الاتحاد العام للأدباء والكتاب العرب استمر في اعتبارها عضواً فيه. عادت الرابطة لمزاولة أعمالها بعد إلغاء الأحكام العرفية في العام 1989.

⁶¹ - الاتفاقية (رقم 151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في 27 حزيران/يونيه 1978، في دورته الرابعة والستين، تاريخ بدء النفاذ: 25 شباط/فبراير 1981، وفقاً لأحكام المادة 11 (2).

⁶² د. أيمن هلسا، مقال بعنوان "تعليق على قرار الدستورية الأردنية في قضية حق الأئمة بإنشاء نقابة: انفصام بين حيثيات موافقة للمعايير الدولية ونتائجها"، والمنشور على موقع المفكرة القانونية على الرابط التالي:

<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=2210> ، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/1/14.

⁶³ د. أيمن هلسا، مقال بعنوان "المحكمة الدستورية الأردنية تفسر الدستور الجديد من دون النظر في نصه: الحرية النقابية للموظفين العاملين تحت سقف البرلمان، والمنشور على موقع المفكرة القانونية على الرابط التالي:

http://www.legal-agenda.com/article.php?id=460&lang=ar#.Ukk_IWdfqP8 ، تم الرجوع لهذا الموقع بتاريخ

2017/1/14.

وقبل الانتهاء من البحث في تأسيس النقابات وفقاً لما هو وارد في التشريعات الأردنية، فلا بد من الإشارة إلى الوضع القانوني للنقابات المستقلة في التشريع الأردني، وعلى الرغم من مشروعية هذه النقابات وتأكيد قانون العمل على الحق في تأسيسها عندما أجاز في المادة (98/أ) لخمسين شخصاً على الأقل يعملون في مهنة واحدة أو مماثلة أو مرتبطة ببعضها في إنتاج واحد أن يؤسسوا نقابة لهم، إلا أن الواقع العملي شهد رفض وزارة العمل تأسيس مثل هذه النقابات ونذكر من هذه الحالات على سبيل المثال لا الحصر، رفض طلب تأسيس نقابة خاصة بالعاملين في مجال صيانة الطائرات الأمر الذي من شأنه أن يشكل مساساً بحق العاملين في هذه المهنة من تأسيس نقابة خاصة بهم لتنظيم شؤونهم والدفاع عن مصالحهم⁽⁶⁴⁾، ناهيك عن أن هذا المسلك من جانب وزارة العمل يُشكل انتهاكاً للمعايير الدولية والتشريعات الوطنية ذات العلاقة.

خلاصة التحليل المقتضب الذي تم تقديمه بخصوص موقف التنظيم القانوني لآلية تأسيس النقابات، يظهر أن المشرع الأردني قد اعتمد أسلوب التسجيل للنقابات العمالية، وإنشاء كل نقابة مهنية بموجب قانون، الأمر الذي يشكل مخالفة جوهرية للمعايير الدولية والدستورية النافذة للحق في تأليف النقابات والانضمام إليها.

المبحث الثالث

حرية مؤسسات المجتمع المدني في وضع أنظمتها الأساسية وتعديلها دون تدخل من قبل الإدارة العامة
تركز المعايير الدولية والممارسات المثلى على أن تتمتع مؤسسات المجتمع المدني بالحرية التامة في وضع نظامها الأساسي وتعديله دون تدخل من قبل الإدارة العامة، الأمر الذي يستدعي من التشريعات الوطنية عند تنظيمها لأحكام ممارسة الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني أن تنص بوضوح على تمكين هذه المؤسسات من وضع أنظمتها الأساسية وتعديلها بحرية دون تدخل من قبل الإدارة العامة.

أكدت على هذا المبدأ الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية والتنظيم النقابي في المادة الثالثة سالف الذكر حيث نصت على ضرورة تمكين أي تنظيم نقابي من وضع نظامه الأساسي بحرية تامة بمنأى عن تدخل الإدارة العامة. كما أكدت الاتفاقية العربية بشأن الحريات والحقوق النقابية على هذا المبدأ، حيث نصت في المادة (6) منها على: "يضع كل من العمال وأصحاب الأعمال المؤسسين للمنظمة نظامها الأساسي الذي يتضمن على وجه الخصوص أهدافها ووسائل تحقيقها وكذلك أجهزتها وطرق تمويلها وإدارتها دون تدخل أو تأثير من أي جهة كانت. ولا يجوز إلزام منظمات العمال أو منظمات أصحاب الأعمال بأية لوائح أو أنظمة خاصة بتنظيم العمل بها وممارستها لنشاطها تضعها أية جهة، ويجوز وضع نماذج غير إلزامية لهذه اللوائح أو الأنظمة للاسترشاد".

أما إعلان عمان فقد نص في المادة (8) منه على: "يتمتع مؤسسو الجمعيات بحق وضع أنظمتها بحرية ودون أي تدخل، ويجوز للإدارة العامة وضع نماذج اختيارية لمساعدة المؤسسين في عملية التأسيس وخدمة لهم". وهذا ما أكد عليه بشكل صريح المقرر الخاص بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات عندما أكد على ضرورة منح الجمعيات الحرية المطلقة في وضع نظامها الأساسي وتحديد البيانات الواجب تضمينها فيه دون أدنى تدخل من قبل الإدارة العامة⁽⁶⁵⁾.

حتى تعتبر التشريعات الوطنية منسجمة في تنظيمها لممارسة الحق في تأليف مؤسسات المجتمع المدني مع المعايير الدولية، عليها أن تحترم حق مؤسسات المجتمع المدني في وضع دساتيرها واللوائح الخاصة بها دون

⁶⁴ التقرير السنوي الحادي عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2014، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2015، ص 90.

⁶⁵ تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، مآينا كياي، المقدم لمجلس حقوق الإنسان في دورته العشرين، بتاريخ 2012/5/21، رمز الوثيقة A/HRC/20/27، الفقرة 64 و 97.

تدخل من قبل السلطات الحكومية⁽⁶⁶⁾، سواء كان ذلك من خلال إلزام مؤسسات المجتمع المدني بضرورة تضمين نظامها الأساسي بجملة من البيانات الإلزامية أم من خلال إلزامها بنماذج معينة. وعلى الإدارة العامة عندما تقوم بوضع نماذج اختيارية لمساعدة المؤسسين في عملية التأسيس، يجب أن تراعي عدم إمكانية تحويلها لهذه النماذج من اختيارية إلى شبه إلزامية إذا ما ربطت بأصول التأسيس⁽⁶⁷⁾.

يتبين من دراسة أحكام قانون الجمعيات الأردني إلزامه للجمعيات بضرورة تضمين نظامها الأساسي بجملة من البيانات الإلزامية، وهو ما يستخلص من نص المادة (7/ب) من قانون الجمعيات الأردني التي نصت على: "تحدد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي للجمعية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية، وعلى أن يتضمن النظام الأساسي ما يأتي: (1) اسم الجمعية. (2) المقر الرئيسي لها والنطاق الجغرافي لأعمالها. (3) أهداف وغايات تأسيسها بصورة محددة وواضحة (4) شروط اكتساب العضوية وحالات فقدانها (5) رسوم الانتساب ومقدار الاشتراكات السنوية (6) كيفية انعقاد الهيئة العامة للجمعية في اجتماعات عادية وغير عادية وصلاحياتها والنصاب القانوني لانعقاد تلك الاجتماعات وآلية اتخاذ القرارات فيها، 7- عدد أعضاء هيئة الإدارة وطريقة انتخابهم وصلاحياتها والنصاب القانوني لانعقاد اجتماعاتها وآلية اتخاذ قراراتها. (8) مصادر تمويل الجمعية وكيفية تصريف الشؤون المالية فيها ومراقبتها وتدقيقها. (9) قواعد الحاکمية الرشيدة والشفافية، 10- وكيفية حلّ الجمعية وأصولها".

كما نصت المادة (14/ج/2) من قانون الجمعيات الأردني على: "على الرغم من أي نص مخالف، لا ينفذ قرار الهيئة العامة للجمعية بإجراء أي تعديل على أحكام نظامها الأساسي إلا بعد موافقة المجلس على هذا التعديل وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ تسليمه لأمين السجل ويعتبر التعديل نافذاً إذا لم يصدر عكس ذلك". وإذا ما تم وضع هذه النصوص موضع التحليل يتبين لفريق الدراسة ما يأتي:

(1) أحال القانون أمر تحديد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي لأي جمعية إلى نظام خاص يصدر لهذه الغاية، وهذا فيه مخالفة صريحة للمادة (16) من الدستور الأردني التي أكدت على ضرورة تنظيم عمل الجمعيات بموجب قانون وليس أنظمة أو تعليمات.

(2) ألزم القانون الجمعيات بضرورة تضمين نظامها الأساسي بجملة من البيانات الإلزامية وهذا فيه انتهاك لحرية الجمعيات بوضع نظامه الأساسي بحرية تامة دون تدخل من قبل الإدارة العامة.

(3) علق القانون نفاذ أي تعديل يطرأ على النظام الأساسي على موافقة مجلس إدارة السجل وإذا لم يصدر قراره خلال ستين يوماً يعد التعديل نافذاً، وكان الأجدر بالمشروع الأردني بهذا المقام أن يعد التعديل نافذاً بمجرد إيداعه لدى أمين عام السجل⁽⁶⁸⁾.

كما تظهر دراسة أحكام قانون العمل بأنه لم يكن منسجماً إلى حد ما مع المعايير الدولية، حيث ألزم قانون العمل الأردني الاتحاد العام لنقابات العمال وضع نظام داخلي للنقابات مع ضرورة تضمينه بجملة من البيانات الإلزامية، حيث نصت المادة (100) من قانون العمل على: "يضع الاتحاد العام لنقابات العمال نظاماً داخلياً للنقابات بما لا يتعارض مع أحكام التشريعات النافذة ويودعه لدى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل فور

⁶⁶ مدونة قواعد سلوكية للمنظمات النقابية الأردنية، إنتاج المشروع العربي الأوروبي للحق في التجمع والتنظيم في العالم العربي، المركز الوطني لحقوق الإنسان، د.ت، ص5.

⁶⁷ المحامي غسان مخبير، مرجع سابق، ص54.

⁶⁸ محمد يعقوب وصادق أبو عزام، بحث بعنوان "الحق في تكوين الجمعيات في الأردن (نظرة تحليلية وروى مستقبلية)"، دراسة قانونية وميدانية مقدمة إلى برنامج المنح البحثية، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، عمان، 2011، ص20.

إقراره على أن يتضمن الأمور الآتية - : (أ) اسم النقابة وعنوان مركزها الرئيسي. (ب) الغايات التي سيتم تأسيس النقابة من أجلها. (ج) شروط وإجراءات انتساب الأعضاء للنقابة وفصلهم منها والشروط الواجب توافرها في المرشح لانتخابات الهيئة الإدارية أو أي من لجانها. (د) شروط تشكيل اللجان في النقابة ومهامها. (هـ) عدد أعضاء الهيئة الإدارية للنقابة ومدة ولايتها وكيفية انتخابهم ومواعيد اجتماعاتها وطريقة تعبئة الشواغر في عضويتها وصلاحياتها. (و) الحقوق التي يتمتع بها عضو النقابة والالتزامات التي يتحملها والحالات التي يتعرض فيها للعقوبات المسلكية بما في ذلك الغرامة والفصل من النقابة. (ز) الخدمات.

الأمر الذي يشكل في مضمونه مخالفة للمعايير الدولية، إلا أن ذات القانون اعتبر أي تعديل يطرأ على النظام الداخلي نافذاً بمجرد الإيداع لدى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل⁽⁶⁹⁾، ولم يعلق نفاذ هذه التعديلات على موافقة المسجل، وهذا الموقف يُسجل للتشريع الأردني لانسجامه مع المعايير الدولية الناضجة لآلية تعديل النظام الأساسي للنقابات.

أما فيما يتعلق بحرية النقابات المهنية بوضع أنظمتها الداخلية نجد أن التشريعات الوطنية في معالجتها لهذا الأمر استخدمت أحد أسلوبين، الأول إلزام النقابات المهنية بضرورة تضمين نظامها الأساسي بجملة من البيانات الإلزامية، وهذا ما نصت عليه المادة (23) من قانون نقابة المعلمين⁽⁷⁰⁾، أو جعل مهمة وضع النظام الداخلي من اختصاص مجلس الوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة (78) من قانون نقابة المحامين النظاميين⁽⁷¹⁾، والمادة (95) من قانون نقابة المهندسين الذي جعل هذا الاختصاص جوازياً لمجلس الوزراء⁽⁷²⁾. وهذا المسلك من قبل المشرع الأردني فيه مخالفة واضحة وصريحة للمعايير الدولية الناضجة لحرية النقابات في وضع نظامها الأساسي دون تدخل من قبل الإدارة العامة في الدولة.

وختلاصة القول إن المشرع الأردني قد خالف المعايير الدولية بهذا الخصوص، وكان الأجدر به أن يتيح المجال للجمعيات وللنقابات العمالية بوضع نظامها الأساسي بشكل حر وان يمنحها الحرية أيضاً بتعديل نظامها الأساسي دون الحاجة إلى موافقة مجلس إدارة السجل.

⁶⁹ حيث نصت المادة (103/ب) من قانون العمل على: "على الاتحاد العام للنقابات أو أي من نقابات أصحاب العمل ان يودع أي تعديل يطرأ على الأنظمة الداخلية للاتحاد أو للنقابات أو لنقابات أصحاب العمل لدى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل على ان لا يتضمن هذا التعديل ما يتعارض مع أحكام التشريعات النافذة، ويسري مفعوله اعتباراً من تاريخ إيداعه".

⁷⁰ يحدد النظام الداخلي للنقابة ما يلي:- أ - الأمور الإدارية والتنظيمية المتعلقة باجتماعات الهيئة المركزية للنقابة وهيئات الفروع وذلك مع مراعاة ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (15) من هذا القانون ، ب - تشكيل لجنة الإشراف على الانتخابات وتحديد مهامها وصلاحياتها على أن يكون من بين أعضائها ممثل يختاره الوزير ، ج- إجراءات الترشح والانتخاب والعضوية في هيئات الفروع ، د- الأمور الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالمجلس وتحديد المهام والمسؤوليات الموكولة لأعضاء ، هـ- رسوم الانتساب للنقابة والاشتراك السنوي فيها ومواعيد وإجراءات تسديدها ، وإجراءات استيفاء أموال النقابة وإيداعها في البنوك وصلاحيات الصرف منه".

⁷¹ حيث نصت المادة (78) من القانون على: "يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك: 1- النظام الداخلي للنقابة ...".

⁷² حيث نصت المادة (95) من القانون على: "لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الهيئة العامة للنقابة إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك: 1- النظام الداخلي...".

المبحث الرابع

حرية مؤسسات المجتمع المدني في انتخاب مجلس إدارتها

تقضي المعايير الدولية بضرورة تمتع مؤسسات المجتمع المدني بالحرية الكاملة بانتخاب أعضاء مجلس إدارتها دون تدخل من قبل الإدارة العامة، وهذا أمر ضروري لا بد أن تأخذ التشريعات الوطنية بعين الاعتبار عند تنظيمها لأحكام ممارسة الحق في حرية تأليف مؤسسات المجتمع المدني، واستناداً إلى المعايير الدولية التي تكفل الممارسة المثلى للحق في حرية تكوين الجمعيات، يجب تمكين الجمعيات من حرية انتخاب أعضاء مجلس إدارتها وممثليها بحرية تامة دون تدخل من قبل الإدارة العامة، كما أن الإدارة العامة لا تشمل بهذا المجال الاعتراض على مرشحين بعينهم، ولا يجوز لها تعليق عضوية مجلس إدارة أي جمعية أو استبدال أعضائه⁽⁷³⁾.

وتم التأكيد على هذا المبدأ من خلال المادة (1/3) من الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية والتنظيم النقابي، والتي نصت على: "1. لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثليها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها...".

كما تم النص على هذا المبدأ بشكل صريح في المادة (4) من الاتفاقية العربية رقم 8 لعام 1977 بشأن الحريات والحقوق النقابية، حيث نصت على: "يكفل تشريع كل دولة عدم التدخل في ترشيح وانتخابات الأعضاء النقابيين".

وأكد على هذا المبدأ أيضاً إعلان عمان حيث نص في المادة (10) منه على: "تدار الجمعية بواسطة هيئاتها المنصوص عليها في أنظمتها الخاصة. ولا يحق للإدارة العامة التدخل في عملية تسيير اجتماعاتها أو انتخاباتها أو نشاطاتها أو التأثير عليها".

وبناءً على ما تقدم يعد أي تدخل من قبل الإدارة العامة من شأنه أن يعرقل حرية مؤسسات المجتمع المدني في انتخاب أعضاء مجلس إدارتها وممثليها مخالفة واضحة للمعايير الدولية الناضجة للحق في حرية تكوين الجمعيات. وبالرجوع إلى التشريعات الأردنية يتبين أن قانون الجمعيات الأردني واستناداً إلى نص المادة (7/ب) قد منح الجمعيات حرية انتخاب أعضاء هيئات إدارتها، حيث ألزم المشرع الجمعيات ضرورة تضمين نظامها الأساسي طريقة انتخاب أعضاء هيئة إدارتها العامة وعددهم وصلاحياتهم، وبذلك يكون المشرع بهذا المجال قد انسجم مع المعايير الدولية ذات العلاقة.

وبالمقابل أتاح القانون للإدارة العامة الاعتداء على تشكيل هذه الهيئة واستبدالها بما يسمى "بالهيئة الإدارية المؤقتة"، حيث نصت المادة (19/أ) من قانون الجمعيات الأردني على: "لوزير المختص تعيين هيئة إدارة مؤقتة للجمعية لتقوم مقام هيئة إدارتها وتحل محلها في أي من الحالات التالية على أن يشارك فيها عضو واحد أو أكثر من هيئتها العامة حيثما كان ذلك ممكناً: (1) إذا تعذر على هيئة إدارة الجمعية عقد اجتماعاتها لفقدان نصابها القانوني بسبب الاستقالة أو الوفاة، أو ما يماثل ذلك من حالات. (2) إذا خالفت الجمعية أيّاً من أحكام هذا القانون أو الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو خالفت أحكام نظامها الأساسي ولم تقم بإزالة أسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها إنذاراً خطياً بتلك المخالفة. (3) إذا خالفت الجمعية أحكام الفقرة (ج) من المادة (18) من هذا القانون. (4) إذا قبلت الجمعية أي تبرع أو دعم أو تمويل من أي مصدر كان وبدون الإفصاح عنه وقيده في سجلاتها المالية وتقاريرها".

⁷³ تقرير المقرر الخاص المعني بالحق بحرية التجمع السلمي والحق بحرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، الفقرة 65، وتقرير المقرر الخاص بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان والمقدم للجمعية العامة في دورتها التاسعة والخمسين، مرجع سابق، الفقرة 36.

يتبين من استقراء الحالات التي أوردتها المشرع وأجاز معها للوزير المختص تعيين هيئة إدارية مؤقتة تحل محل الهيئة العامة أن هذه الحالات لا تعد في مضمونها سبباً مبرراً لتكرار الوزير المختص لإرادة الأعضاء في اختيار هيئة إدارة الجمعية واستبدالها بهيئة مؤقتة، ناهيك عن أن هذه الحالات هي في مضمونها مخالفات بسيطة يمكن معالجتها بعقوبات إدارية أو مالية دون أن يتجاوز ذلك لاستبدال هيئتها الإدارية بهيئة إدارية مؤقتة⁽⁷⁴⁾. كما أن الصلاحيات الممنوحة للوزير المختص بهذا المجال فمفضضة؛ ويعزى سبب ذلك إلى إمكانية تكييف أي عمل تقوم به الجمعية ولا يتفق مع سياسة الحكومة بأنه يخالف القانون والأنظمة والتعليمات، وخاصة الحالة الأولى المتعلقة بفقدان النصاب القانوني بسبب الوفاة أو الاستقالة أو ما يماثلها من حالات، فإن عبارة "ما يماثل ذلك من حالات" تحتل التأويل والتفسير، كما أن المشرع لم يحم بتحديد طبيعة الأشخاص الذين يمكن أن يكونوا أعضاء في هيئة الإدارة المؤقتة؛ الأمر الذي من شأنه أن يؤدي بالوزير المختص إلى تعيين أشخاص يمثلون وجهة نظر الحكومة بشكل صرف في هيئة الإدارة المؤقتة لضمان السيطرة الكاملة على الجمعية، ناهيك عن أن القانون منح الوزير المختص سلطة تعيين الهيئة الإدارية المؤقتة دون أن يتم توجيه إنذار أو تنبيه إلى الجمعية المخالفة مع إقصاء دور القضاء بهذا الخصوص⁽⁷⁵⁾. ويتضح مما سبق ضرورة تدخل المشرع الأردني لإعادة النظر بسلطة الوزير المختص بتعيين الهيئة الإدارية المؤقتة، والقيام على إلغائها، لما فيه انتهاك حرية الجمعيات باختيار أعضاء هيئتها العامة.

وتظهر دراسة مسودة تعديل قانون الجمعيات الأردني، أنها لم تقم بأي تعديل يذكر على سلطة الوزير بتشكيل هيئة إدارية مؤقتة، سوى أن المشروع الجديد اشترط في تشكيل الهيئة الإدارية المؤقتة أن يكون أعضاؤها من أعضاء الهيئة العامة للجمعية متى كان ذلك ممكناً وإذا تعذر ذلك يتم تسمية أعضاء الهيئة من الناشطين في مجال الجمعية أو من موظفي الدوائر الرسمية لتقوم مقام هيئة إدارتها وتحل محلها، كما أضاف المشروع سبباً إضافياً لتشكيل الهيئة الإدارية المؤقتة ألا وهو انقضاء المدة القانونية لتولي هيئة إدارة الجمعية مهامها، وتعذر إجراء انتخابات هيئة إدارتها⁽⁷⁶⁾.

وبالرجوع إلى موقف التشريعات الأردنية من حرية النقابات في اختيار أعضاء مجلس الإدارة يتبين أن قانون العمل قد كفل للنقابات العمالية الحرية في انتخاب هيئتها الإدارية، وهذا ما يمكن أن نستقيه من نص المادة (100) من قانون العمل الأردني التي أكدت على ضرورة قيام الاتحاد العام للنقابات العمالية بتحديد كيفية إجراء انتخابات أعضاء الهيئة الإدارية للنقابات بالنظام الداخلي الذي يوضع لكل نقابة يتم إنشاؤها⁽⁷⁷⁾، واستناداً إلى الأحكام التي تم تضمينها في الأنظمة الداخلية لبعض النقابات العمالية، نجد أن الهيئة العامة لكل نقابة تتولى سلطة انتخاب رئيس النقابة وأعضاء الهيئة الإدارية⁽⁷⁸⁾، وفي حال قل عدد أعضاء النقابة عن النصف تعد منحلة قانوناً ويتولى

⁷⁴ د. ليث كمال نصرأوين، مرجع سابق، ص 186.

⁷⁵ محمد يعقوب وصادم أبو عزام، مرجع سابق، ص 20 إلى ص 21 و د. ليث كمال نصرأوين، مرجع سابق، ص 186 إلى ص 188.

⁷⁶ بخصوص تعديل نص المادة (19/أ) من قانون الجمعيات، انظر نص المادة (13) الوارد في مسودة تعديل قانون الجمعيات كما وافقت عليه اللجنة القانونية، ونص المادة (17) الوارد في مسودة تعديل القانون كما اقترحه ديوان التشريع والرأي.

⁷⁷ حيث نصت المادة (100) من قانون العمل الأردني على: "يضع الاتحاد العام لنقابات العمال نظاماً داخلياً للنقابات بما لا يتعارض مع أحكام التشريعات النافذة ويودعه لدى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل فور إقراره وعلى أن يتضمن الأمور التالية: ... هـ - عدد أعضاء الهيئة الإدارية للنقابة ومدة ولايتها وكيفية انتخابهم ومواعيد اجتماعاتها وطريقة تعبئة الشواغر في عضويتها وصلاحياتها...".

⁷⁸ انظر على سبيل المثال المادة (37) من النظام الداخلي للنقابة العامة للعاملين في المصارف والتأمين والمحاسبة، والمنشور على موقع النقابة الإلكتروني على الرابط التالي: <http://gtubia.org.jo>، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 20/7/2017، وانظر أيضاً

إدارة النقابة مؤقتاً لجنة يشكلها الاتحاد العام للنقابات برئاسة رئيس النقابة المنتخب⁽⁷⁹⁾، وإن أمر رئاسة رئيس النقابة المنتخب للجنة المؤقتة لإدارة النقابة من شأنه أن يجعل إدارة النقابات العمالية بمنأى عن تدخل الإدارة العامة. أما فيما يتعلق بالنقابات المهنية فيتضح أن قوانين تلك النقابات كفلت للهيئة العامة حرية انتخاب النقيب وأعضاء مجلس النقابة، دون أدنى تدخل من قبل الإدارة العامة⁽⁸⁰⁾، وفي حال عدم إجراء الانتخابات في موعدها المحدد لأي سبب قاهر يستمر المجلس المنتهية مدته بممارسة مهامه دون أن يتم تعيين مجلس إدارة مؤقت من قبل الإدارة العامة كما هو الحال في قانون الجمعيات الأردني⁽⁸¹⁾، كما وينحصر دور الوزير المختص بالطعن بهذه الانتخابات أمام المحكمة الإدارية⁽⁸²⁾.

وصفوة القول إن التشريعات الوطنية الأردنية فيما يتعلق بحرية النقابات بانتخاب مجالس إدارتها سواء كانت عمالية، أم مهنية، قد انسجمت بشكل كبير مع المعايير الدولية الناطمة لحرية مؤسسات المجتمع المدني في انتخاب مجالس إدارته، وتقدمت بذلك على قانون الجمعيات الذي ما زال يمنح الإدارة العامة هيمنة أكبر في مجال اختيار الهيئات الإدارية للجمعيات.

المبحث الخامس

حرية مؤسسات المجتمع المدني في الحصول على التمويل

تحتاج مؤسسات المجتمع المدني في ممارستها لأنشطتها المختلفة لموارد مالية لتمويل ممارسة تلك النشاطات، وهذا يقتضي بالضرورة من السلطات العامة تمكين تلك المؤسسات من تمويل أنشطتها من مختلف المصادر المتاحة⁽⁸³⁾. سواء كان تمويلاً وطنياً أم أجنبياً، وعلى جميع التشريعات الوطنية أن تعمل جاهدة من أجل تمكين هذه المؤسسات من الحصول على التمويل اللازم لقيام بنشاطاتها المشروعة دون الحاجة إلى موافقة من قبل الإدارة العامة.

وقد تم تضمين هذا المبدأ في نص المادة (13) من إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان⁽⁸⁴⁾ والتي نصت على: " لكل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية، وفقاً للمادة 3 من هذا الإعلان ". ولطالما أن حق الأفراد في الحصول على التمويل اللازم لتسيير مؤسسات المجتمع المدني يدخل ضمن نطاق وتعزيز حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، فهذا يقضي بالضرورة التزام الدول بتمكين الأفراد من الحصول على التمويل اللازم لتعزيز وحماية حقوق الإنسان من ضمنها تمويل مؤسسات المجتمع المدني.

المادة (37) من النظام الداخلي لنقابة العاملين بالنقل الجوي والسياحة ، والمنشور على موقع النقابة على الرابط الآتي: <http://www.guatt.org.jo/index.php?module=page&id=79> ، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/7/20 .

⁷⁹ انظر على سبيل المثال المادة (61) من النظام الداخلي للنقابة العامة للعاملين في المصارف والتأمين والمحاسبة، والمادة (61) من النظام الداخلي لنقابة العاملين بالنقل الجوي والسياحة.

⁸⁰ انظر على سبيل المثال المادة (77) من قانون نقابة المحامين النظاميين الأردني ، والمادة (28) من قانون نقابة المهندسين الأردني ، والمادة (14) من قانون نقابة المعلمين الأردني.

⁸¹ انظر على سبيل المثال المادة (97) من قانون نقابة المحامين ، والمادة (44/أ) من قانون نقابة المهندسين ، والمادة (14) من قانون نقابة المعلمين.

⁸² انظر على سبيل المثال المادة (98) من قانون نقابة المحامين، والمادة (39/أ) من قانون نقابة المهندسين.

⁸³ معاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، ص46.

⁸⁴ إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر 1998.

أما عن مصادر التمويل فهي عديدة وقد نصت المادة (13) من إعلان عمان أمثلة من هذه المصادر بقولها: " للجمعيات الحق في تنمية مواردها المالية بما في ذلك: رسوم وتبرعات الأعضاء وقبول الهبات والمنح والمساعدات من أي شخص طبيعي أو معنوي، محلي أو خارجي، والقيام بنشاطات من شأنها أن تحقق لها دخلا وتدر عليها ربحا يستخدم في أنشطتها، شرط ألا توزع هذه الأرباح على الأعضاء".

وبناءً على ذلك يُمكننا القول أنه يتعين على الدولة تمكين مؤسسات المجتمع المدني من الحصول على التمويل أيا كان مصدره وطنياً أم أجنبياً، وأي قيود تفرض ويكون من شأنها عرقلة حصول تلك المؤسسات على التمويل اللازم للقيام بأنشطتها التي لا تخالف أحكام التشريعات النافذة والتي تتصف بالشرعية، يعتبر ذلك انتهاكاً للمعايير الدولية الناظمة لحق مؤسسات المجتمع المدني في الحصول على التمويل.

ويتبين من تقييم موقف قانون الجمعيات الأردني من حصول الجمعيات على التمويل، أن القانون وكقاعدة عامة منح الجمعيات الحق في الحصول على التمويل سواء كان وطنياً أم أجنبياً، شريطة التزامها بالإعلان عن ذلك التمويل في تقريرها السنوي، وتقييد قيمة التمويل واسم الجهة المتقدمة به في سجلاتها المالية⁽⁸⁵⁾، وتأكيداً من المشرع الأردني على التزام الجمعيات بقواعد وأسس الشفافية المتمثلة بالإعلان عن التمويل الذي تحصل عليه فقد فرض غرامات مالية عليها لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار⁽⁸⁶⁾، وفي حال عدم التزام أي من الجمعيات بذلك، وعلى الرغم من أن المشرع الأردني أتاح للجمعيات الحصول على التمويل سواء كان أجنبياً أم وطنياً.

إلا أن المشرع الأردني عاد وخرج على القاعدة العامة بأن ربط حصول الجمعيات على التمويل الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء دون تلك الموافقة لا يمكن للجمعيات الحصول على ذلك التمويل، ويكون قرار مجلس الوزراء الراض لحصول الجمعية على التمويل الأجنبي قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا⁽⁸⁷⁾ (المحكمة الإدارية حالياً). وإذا تم الحصول على التمويل الأجنبي بعد رفضه فيتم تحويل ذلك التمويل إلى صندوق دعم الجمعيات ما لم يرفض الممول ذلك الإجراء، بالإضافة إلى فرض عقوبة الحل على الجمعية إذا ما قبلت بهذا التمويل دون موافقة المجلس⁽⁸⁸⁾، ولا بد من الإشارة في هذا المقام إلى الأسس التي تضمنها قرار مجلس الوزراء الأردني رقم 21/11/1/46554 والمتعلق بآلية الحصول على التمويل الأجنبي المقدم للجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني والشركات غير الربحية العاملة في الأردن، وقد تضمنت هذه الأسس الإجراءات الآتية⁽⁸⁹⁾:

أ- قيام أي جمعية ترغب بالحصول على التمويل الأجنبي بتقديم طلب وفق نموذج معتمد إلى سجل الجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية، وفي حال تم تقديم الطلب إلى رئاسة الوزراء مباشرة، فعلى رئاسة الوزراء إرسال الطلب إلى سجل الجمعيات خلال يومي عمل.

⁸⁵ - حيث نصت المادة (17/أ) من قانون الجمعيات الأردني على: "مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة، على الجمعية أن تعلن في تقريرها السنوي عن أي تبرع أو تمويل حصلت عليه وأن تقيّد الجمعية في سجلاتها المالية اسم الجهة المقدمة للتبرع أو التمويل ومقداره والغاية التي سينفق عليها وأي شروط خاصة بذلك".

⁸⁶ - أنظر بهذا الخصوص نص المادة (26/أ/1-2) من قانون الجمعيات الأردني.

⁸⁷ انظر المادة (17) من قانون الجمعيات الأردني.

⁸⁸ - أنظر المادة (20/ب) من قانون الجمعيات الأردني.

⁸⁹ - قرار مجلس الوزراء رقم 21/11/1/46554، الصادر بتاريخ 2015/10/26، والمنشور على موقع وزارة التنمية الاجتماعية على الرابط التالي:

<http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PageId=124> ، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/4/14.

- ب- يقوم مسجل الجمعيات في جميع الأحوال بإرسال نسخ من هذا الطلب إلى الوزارة المختصة وإلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة الداخلية، التي تقوم بدورها بدراسة هذا الطلب بحيث تقوم الوزارة المختصة بدراسة النواحي الفنية والقانونية والإدارية والمالية للطلب، والبحث في مدى حاجة المنطقة للمشروع المنوي تنفيذه، وتقديم توصيات وملاحظات للجمعية مقدمة الطلب لإجراء تعديلات لازمة متى كان ذلك ضرورياً.
- ج- تقوم وزارة التخطيط بالتأكد من أن الطلب يندرج ضمن الأولويات الوطنية والبحث فيما إذا كان المشروع ينطوي تحت مظلة أي اتفاقية دولية وخاصة إذا تطلب إعفاءات جمركية أو ضريبية.
- د- تقوم الجهات سالفه الذكر بإرسال الطلب إلى سجل الجمعيات خلال (5) أيام عمل من تاريخ ورودها إليها.
- هـ- بعد تأكد مسجل الجمعيات من اكتمال الطلب يقوم وزير التنمية الاجتماعية بمخاطبة رئيس الوزراء لعرض الطلب على مجلس الوزراء والتنسيق له باتخاذ القرار المناسب بشأنه.
- و- يتم تبليغ وزير التنمية الاجتماعية بقرار مجلس الوزراء.
- ز- يقوم مسجل الجمعيات بتبليغ القرار للجمعية المعنية.
- وفي حال حصول الجمعية على موافقة مجلس الوزراء فقد أكد القرار على قيام الوزارة المختصة بالتعاون مع المحافظ حسب موقع تنفيذ المشروع على متابعة المشروع وعلى الجمعية المعنية أن تقوم بتزويد الوزارة المختصة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي بتقارير حول سير المشروع بحيث تقوم كل من وزارة التخطيط والوزارة المعنية بدراسة التقرير وتقييم أثره. بتقديم تحليل مقتضب لقرار مجلس الوزراء سالف الذكر نجد ما يأتي:
- (1) تم تضمين القرار جملة من الإجراءات البيروقراطية التي من شأنها أن تعرقل حصول الجمعيات على التمويل الأجنبي.
- (2) أشار القرار إلى ضرورة قيام مسجل الجمعيات بإرسال طلب التمويل إلى الوزارة المختصة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة الداخلية دون إلزامه بفترة زمنية محددة يقوم خلالها بإرسال الطلب إلى تلك الجهات، بالوقت الذي ألزم فيه القرار الوزارات المعنية بإعادة الطلب إلى سجل الجمعيات خلال (5) أيام عمل.
- (3) مضمون القرار فيه مخالفة لنص المادة (17/ب) من قانون الجمعيات التي اشترطت أن يكون مصدر التمويل مشروعاً وغير مخالف للنظام العام وأن يكون منسجماً مع أحكام قانون الجمعيات وأن يتم إنفاقه للغاية التي من أجلها تم تقديمه. حيث قدم القرار شروطاً إضافية تتمثل بحاجة المنطقة للمشروع المنوي تنفيذه، وأن يندرج ضمن الأولويات الوطنية، ناهيك عن مصطلح الأولويات الوطنية مصطلح فضفاض بحاجة إلى معيار لتوضيحه.
- (4) منح القرار الإدارة العامة صلاحيات واسعة تتجاوز دورها الرقابي؛ إذ أضحت الجمعية ملزمة بتقديم تقارير دورية للوزارة المختصة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي حول تنفيذ المشروع، ناهيك عن قيام الوزير المختص بالتعاون مع المحافظ متابعة إنفاق التمويل بعد حصول الجمعية عليه.
- (5) إن مضمون هذا القرار زاد من عبء الانتهاك الصارخ للمعايير الدولية التي قضت بضرورة حصول الجمعيات على التمويل الأجنبي دون الحاجة إلى إذن مسبق، لا يكفي أن القانون قد ربط حصول الجمعيات على التمويل الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء فحسب، بل لا بد من المرور بسلسلة من الإجراءات وفق هذا القرار قبل عرض الطلب على مجلس الوزراء.

وبناءً على ذلك ووفقاً لما أوصت به الشبكة الأوروبية متوسطة لحقوق الإنسان، فإنه يتعين على المشرع الأردني تمكين الجمعيات من الحصول على التمويل اللازم للقيام بأنشطتها دون الحاجة لإذن مسبق وفق شروط وأسس تكفل الالتزام بالشفافية واحترام القانون⁽⁹⁰⁾.

أما عن التعديلات المقترحة على قانون الجمعيات وفيما يتعلق بالتمويل الأجنبي فقد ألزمت الجمعية التي ترغب بالحصول على تمويل أجنبي أن تتقدم بطلب إلى دائرة سجل الجمعيات ابتداءً بالذي يقوم بدوره برفعه إلى مجلس الوزراء بخلاف النص الحالي الذي أجاز للجمعية التقدم مباشرة بالطلب إلى مجلس الوزراء، ناهيك عن ضرورة قيام الجمعية بتحديد المبلغ المطلوب وطريقة الحصول عليه وأوجه استعماله⁽⁹¹⁾. وهذه التعديلات المقترحة من شأنها أن تفرض قيوداً شاقّة أخرى على الجمعيات التي ترغب بالحصول على تمويل أجنبي.

أما فيما يتعلق بتمويل النقابات العمالية فإنه يركز في مضمونه على عدة مصادر أبرزها، رسوم الانتساب والاشتراكات التي يدفعها الأعضاء للنقابة، ورسوم الحصول على بطاقة عضوية النقابة، وبيع الحفلات التي تقيمها النقابة وأثمان المطبوعات، وأرباح استثمارات أموالها وإيرادات العقارات المملوكة لها، والأرباح الناتجة عن بيع أي أصل من أصولها، والإعانات والهبات التي تقبلها الهيئة الإدارية⁽⁹²⁾.

يُلاحظ أنه عندما تم تضمين الأنظمة الداخلية للنقابات العمالية قد تم الإشارة إلى المعونات والهبات التي تقبلها الهيئة الإدارية، دون الإشارة إلى مصدر تلك التبرعات أو الهبات سواء كانت وطنية أم أجنبية، وبالتالي يكون حصول النقابات على التمويل وطنياً كان أم أجنبياً مرهوناً بموافقة الهيئة الإدارية للنقابة، دون الحاجة إلى موافقة الإدارة العامة. لكن لا بد من الإشارة إلى أن قانون العمل أخضع أموال النقابات وأي أموال تخصصها الحكومة لدعمها، لرقابة ديوان المحاسبة، الأمر الذي يفقد النقابات العمالية حرية التصرف بأموالها دون تدخل من قبل الإدارة العامة في الدولة⁽⁹³⁾.

أما عن موارد النقابات المهنية فنجد أن لكل نقابة مصادر معينة تتألف منها مواردها⁽⁹⁴⁾، وهذه المصادر تختلف من نقابة إلى نقابة، إلا أن قوانين النقابات المهنية لاسيما المحامين والمهندسين والمعلمين تم تضمينها

⁹⁰ - تقرير الرصد حول حرية تأسيس الجمعيات في المنطقة الأوروبية متوسطة، الشبكة الأوروبية متوسطة لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، 2008، ص 27، وتقرير تقييمي حول حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأوروبية متوسطة (مجتمع مدني تحت التهديد)، مرجع سابق، ص 30.

⁹¹ بخصوص تعديل المادة (17) من قانون الجمعيات، انظر نص المادة (12) الواردة في مسودة تعديل قانون الجمعيات كما وافقت عليه اللجنة القانونية، ونص المادة (15) الوارد في مسودة التعديل كما اقترحه ديوان التشريع والرأي.

⁹² انظر على سبيل المثال المادة (19) من النظام الداخلي لنقابة العاملين بالنقل الجوي والسياحة، والمادة (19) من النظام الداخلي للنقابة العامة للعاملين في المصارف والتأمين والمحاسبة.

⁹³ حيث نصت المادة (109) من قانون العمل الأردني على: "أ. لا يجوز إنفاق أموال النقابات والاتحاد العام لنقابات العمل ونقابات أصحاب العمل وأي أموال تخصصها الحكومة لدعمها إلا بما يحقق أهدافها وفقاً لأحكام التشريعات النافذة وأنظمتها الداخلية وبما يتفق مع المعايير المحاسبية الدولية على أن تخضع هذه الأموال والمخصصات لرقابة ديوان المحاسبة...".

⁹⁴ حيث نصت المادة (102) من قانون نقابة المحامين النظاميين الأردني على: "أ. تتألف موارد النقابة من: (1) رسوم التسجيل ورسوم إعادة التسجيل والرسوم السنوية لتعاطي المهنة. (2) رسوم إبراز الوكالات. (3) الغرامات والالتزامات المدنية الواجبة الدفع في حالة التخلف عن إجراء الوكالات الإلزامية أو التبليغ عنها. (4) العوائد التي تستوفى لكل من صندوق التقاعد والصندوق التعاوني. (5) بدلات الاشتراك في مجلة النقابة وتأديتها وأثمان مطبوعاتها. (6) التبرعات والإعانات التي يوافق عليها مجلس الوزراء. (7) نسبة لا تزيد عن (5%) من دخل المحامي من مهنة المحاماة حسب التقدير النهائي لدى دائرة ضريبة الدخل. (8) نسبة لا تزيد عن (10%) مما تحكم به المحاكم أتعاب محاماة في الدعوى الحقوقية...". كما نصت المادة (85) من قانون نقابة المهندسين الأردني على: "أ- تتألف واردات النقابة من:-

حكماً مشتركاً ألا وهو ربط حصول تلك النقابات على الإعانات والهبات والتبرعات بموافقة مجلس الوزراء سواء كان مصدر تلك التبرعات أو الإعانات وطنياً أم أجنبياً، ففي هذا مخالفة صريحة للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة حصول مؤسسات المجتمع المدني على التمويل اللازم لممارسة أنشطتها دون تدخل من قبل الإدارة العامة في الدولة.

وصفوة القول: أن التشريعات الأردنية تقيد بشكل مباشر من حرية مؤسسات المجتمع المدني في حرية الوصول والحصول على الدعم المالي ويتشدد بصورة أكبر فيما يخص الدعم المالي الخارجي؛ الأمر الذي يتعارض مع المعايير الدولية، مما قد يؤثر على قدرة المؤسسات على القيام بالمهام المطلوبة منها.

المبحث السادس

حل مؤسسات المجتمع المدني

يستتبع حق الأفراد بحرية تكوين مؤسسات المجتمع المدني بضرورة حقهم في حرية حل أي مؤسسة قاموا بتأسيسها دون تدخل من قبل الإدارة العامة في الدولة⁽⁹⁵⁾، وبالتالي فإن المعايير الدولية الناظمة لآلية حل مؤسسات المجتمع المدني تركز على ركيزة أساسية مضمونها أن تكون إجراءات حل أي جمعية بمنأى عن تدخل السلطات العامة، وأن تتم بقرار صادر عن هيئتها الخاصة، أو بموجب قرار قضائي بات بعد أن تكفل حقوق الدفاع بشكل كامل⁽⁹⁶⁾.

فقد نصت المادة (4) من الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية والتنظيم النقابي على: "لا تخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية". كما أكدت على هذا المبدأ الاتفاقية العربية بشأن الحريات والحقوق النقابية حيث نصت في المادة (20) منها على: "يحدد النظام الأساسي لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب الأعمال، القواعد الخاصة بأسباب وطرق وقفها أو حلها اختيارياً". كما نصت ذات الاتفاقية في المادة (21) منها على: "لا يجوز للجهة الإدارية وقف أو حل منظمة العمال أو منظمة أصحاب الأعمال أو إحدى تشكيلاتها التنفيذية إلا بحكم قضائي، وفي ذلك مخالفة القانون أو النظام الأساسي للمنظمة. ويكون من حق منظمة العمال أو منظمة أصحاب الأعمال ممارسة نشاطها إلى حين صدور حكم القضاء بصفة نهائية".

(1) رسوم التسجيل لأعضاء النقابة التي تحدد بموجب النظام الداخلي للنقابة. (2) رسوم التسجيل والرسوم السنوية ورسوم الممارسة ورسوم الأتعاب والغرامات المتحققة عليها للأعضاء والمهندسين والمكاتب والشركات الهندسية الأردنية وغير الأردنية وشركات المقاولات غير الأردنية وذلك بموجب أحكام النظام الداخلي للنقابة. (3) الإعانات والهبات التي يوافق عليها مجلس الوزراء. (4) الرسوم المستوفاة بموجب أحكام الفقرة (د) من المادة (23) من هذا القانون. (5) رسوم طلبات تقدير الأتعاب التي تحدد بموجب النظام الداخلي وكذلك أي أتعاب تدفع لقاء الكشوفات الهندسية والتحكيمية وفض النزاعات الفنية وكذلك رسوم أي كشف أو تقدير إضافي يقره المجلس. (6) بدلات الاشتراك في مجلة النقابة وربع مبيعاتها ومطبوعات النقابة الأخرى. (7) الغرامات المحصلة نتيجة توقيع العقوبات والالتزامات المدنية الواجبة الدفع بموجب أحكام هذا القانون والغرامات المتأتية على المخالفات. (8) ربع استثمارات أموال وعقارات النقابة (9) ربع طوابع النقابة التي يلزم العضو باستعمالها وفق التعليمات التي يصدرها المجلس لهذه الغاية...".

كما نصت المادة (25) من قانون نقابة المعلمين الأردني على: "تتألف الموارد المالية للنقابة مما يلي - أ: رسوم الانتساب للنقابة ورسوم الاشتراك السنوي فيها. ب- التبرعات والإعانات والهبات التي يوافق عليها مجلس الوزراء إذا كانت من مصدر غير أردني. ج- العوائد المتأتية لها من الأنشطة الثقافية والاجتماعية التي تقوم بها. د- ربع استثمار أموالها".

⁹⁵ الحميمات، مرجع سابق، ص 48.

⁹⁶ تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، الفقرة 75 و76،

وجبرمي مكبرأيد، مرجع سابق، ص 62.

كما جاء إعلان عمان مؤكداً على هذا المبدأ، حيث نص في المادة (17) منه على: "ولا يمكن أن تخضع الجمعيات للحل إلا بقرار صادر عن هيئاتها الخاصة، أو بحكم قضائي نهائي بات، ويعد أن تكون قد استفادت الجمعية من حق الدفاع في محاكمة علنية وعادلة، وفي حالات يجب أن يحددها القانون صراحة وحصرًا".

وقد تبنت هذا المبدأ أيضاً المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية الحزب الشيوعي ضد تركيا، حيث سلمت بعدم جواز منح الإدارة العامة أي اختصاص يُمكنها بموجبه حل أي جمعية كانت، حيث قضت بأن الحق في حرية تكوين الجمعيات الذي تم تضمينه في المادة (11) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بأنه قد يصبح نظرياً ووهيمياً إلى حد كبير إذا ما تم منح الإدارة العامة سلطة حل جمعية ما فوراً دون أن تكون ملتزمة بالامتنال للاتفاقية⁽⁹⁷⁾. إذ إن المعايير الدولية التي تعد مقبولة لحل أي مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني تكمن بـ:

- (1) الحل الطوعي بناءً على قرار صادر من هيئتها الخاصة.
- (2) الحل غير الطوعي بموجب قرار قضائي: يعد الوقف غير الطوعي لعمل جمعية ما وحلها من اشد القيود صرامة لذلك لا يجوز التوسع في تطبيقها إلا ضمن قيود وضوابط تكمن بما يأتي⁽⁹⁸⁾:
 - أ. وجود خطر جلي ومحدد يؤدي إلى انتهاك جسيم للقانون الوطني مع الامتنال لأحكام القانون الدولي.
 - ب. أن تكون التدابير الأكثر مرونة غير كافية.
 - ج. يجب أن يتناسب إجراء الحل مع الهدف المشروع والغاية المنشودة.
 - د. أن يتم تطبيق إجراءات الحل بموجب قرار قضائي بعد أن تكون حقوق الدفاع قد كفلت وبشكل كامل وبالتالي على التشريعات الوطنية عند تنظيمها لأحكام حل النقابات أن توفر الحماية اللازمة لها من الحل بموجب قرارات صادرة عن الإدارة العامة في الدولة⁽⁹⁹⁾.

ولتقديم تحليل دقيق لموقف التشريعات الوطنية الأردنية من المعايير الدولية التي تحكم آلية حل مؤسسات المجتمع المدني⁽¹⁰⁰⁾، لابد من إسقاط تلك المعايير على واقع التشريعات الوطنية الأردنية التي تحكم عمل الجمعيات في المملكة، وعلى واقع التشريعات التي تحكم عمل النقابات أيضاً.

أولاً: أحكام حل الجمعيات

يتبين من خلال استعراض أحكام المادة (20) من قانون الجمعيات الأردني أن القانون قد نظم نوعين من أحكام حل الجمعيات على النحو الآتي:

أ. حالات حل الجمعيات بحكم القانون: تتمثل حالات حل الجمعيات بحكم القانون بالآتي:

(1) عدم مباشرة الجمعية لأعمالها أو توقفها عن ممارسة نشاطها لمدة سنة: اعتبر المشرع الأردني أن عدم ممارسة الجمعية لأعمالها أو توقفها عن ممارسة نشاطها لمدة سنة سبباً مبرراً لحل جمعية مسجلة وفق أحكام القانون، ويجد فريق البحث أن هذا الحكم لا ينسجم مع المعايير الدولية الناظمة لآلية حل الجمعيات التي اقتصرتها على الحل بقرار من الهيئة العامة أو بقرار قضائي، ناهيك عن أن المشرع لم يأخذ بالحسبان الأسباب التي دفعت الجمعية للتوقف عن ممارسة أنشطتها وأعمالها، فيما إذا كان مرد هذه الأسباب يعود لعدم وجود التمويل اللازم

⁹⁷ Case Of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey [GC], Application No.19392/92, ECHR, Judgment Of 30/january/1998, P.16, Para 33.

⁹⁸ تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، المقدم لمجلس حقوق الأردنية في دورته العشرين، مرجع سابق، الفقرة 84.

⁹⁹ سلوك مدون قواعد سلوكية للمنظمات النقابية الأردنية، مرجع سابق، ص 5.

¹⁰⁰ نصت المادة (20/أ) من قانون الجمعيات الأردني على: "تعتبر الجمعية منحلة حكماً في أي من الحالتين التاليتين: 1- إذا لم تباشر أعمالها أو إذا توقفت عن ممارستها لمدة سنة، 2- إذا تخلفت عن توفيق أوضاعها وفقاً لأحكام المادة (28) من هذا القانون".

للاستمرار في ممارسة أنشطتها⁽¹⁰¹⁾، لإنهائها أحد المشاريع التي قامت بتنفيذه واستعدادها للبدء بتنفيذ المشروع الجديد أم وجود قوة قاهرة خارجة عن إرادتها أدت إلى توقفها عن ممارسة عملها⁽¹⁰²⁾.

(2) **عدم تصويب الجمعية لأوضاعها خلال الفترة المحددة قانوناً:** اعتبر المشرع الأردني أن الجمعيات المسجلة قبل نفاذ قانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008، أنها مسجلة حكماً مع ضرورة تصويب أوضاعها بما ينسجم مع أحكام القانون الجديد خلال فترة لا تتجاوز السنة قابلة للتديد سنة أخرى من قبل مجلس إدارة السجل⁽¹⁰³⁾، وفي حال عدم تصويبها لأوضاعها خلال المدة المحددة قانوناً تعتبر الجمعية منحلة حكماً، وهذا المسلك من جانب المشرع الأردني فيه انتهاك للمعايير الدولية النازمة للحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها.

ويجد فريق البحث أن الحالات التي أوردها المشرع الأردني لحل الجمعيات بحكم القانون لا تعد أسباباً مبررة لحل جمعية ما، ناهيك عن أن هذه الحالات لا تعد في مضمونها مخالفات جسيمة الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى انتهاك مبدأ التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة والمتمثلة بالحل، لذلك كان من الأجدر على المشرع الأردني في حال ارتكاب هذا النوع من المخالفات أن يشترط ابتداء توجيه إنذار للجمعية إذا ما تم تكرار المخالفة فإنه يتم فرض غرامات، ومن ثم يتم اللجوء إلى الحل كإجراء أخير شريطة أن يكون بموجب حكم قضائي⁽¹⁰⁴⁾.

ب. حل الجمعيات بموجب قرار من قبل مجلس إدارة السجل¹⁰⁵:

منح قانون الجمعيات الأردني لمجلس إدارة السجل وبناءً على تنسيب الوزير المختص الحق بحل أي جمعية بموجب قرار مسبب، إذا ما توافرت أي حالة من الحالات التي تعد في اعتقاد المشرع بأنها مبرر لحل الجمعيات بهذه الآلية، وهذه الحالات هي:

(أ) **عدم انتخاب هيئة إدارة الجمعية:** تم الإشارة في موضع سابق من هذه الدراسة بأن الوزير المختص يملك حق تعيين هيئة إدارية مؤقتة لتحل محل هيئة الإدارة العامة للجمعية، بحيث تقوم الهيئة الإدارية المؤقتة بدورها بدعوة

¹⁰¹ - محمد يعقوب وصادق أبو عزام، مرجع سابق، ص 23

¹⁰² - د. ليث كمال نصرأوين، مرجع سابق، ص 205.

¹⁰³ - حيث نصت المادة (28) من قانون الجمعيات الأردني على: "أ- يعتبر أي شخص اعتباري مسجل بمقتضى أحكام أي من التشريعات المبينة تالياً قبل نفاذ هذا القانون قائماً وكأنه مسجل وفق أحكامه: 1- الجمعيات والاتحادات والهيئات المسجلة وفق أحكام قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966 وتعديلاته، 2- أي شخص اعتباري مهما كانت صفته أو شكله تم تسجيله وفق أحكام قانون رعاية الثقافة النافذ المفعول، 3- أي جمعية مسجلة وفق أحكام قانون البيئة النافذ المفعول، 4- أي جمعية مسجلة وفق أحكام قانون السياحة النافذ المفعول، 5- أي جمعية أو هيئة أو منظمة أو مؤسسة ينطبق عليها تعريف (الجمعية) وفق أحكام هذا القانون وتم تسجيلها وفق أحكام أي من التشريعات النافذة المفعول... ج- على الجمعيات والاتحادات القائمة بتاريخ نفاذ هذا القانون توفيق أوضاعها خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون وللمجلس تمديدتها لمدة لا تزيد على سنة أخرى. د- للمجلس إصدار أي تعليمات لازمة لتمكين الجمعيات والاتحادات من توفيق أوضاعها وفق أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه".

¹⁰⁴ - معاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، ص 132.

¹⁰⁵ - نصت المادة (20/ب) من قانون الجمعيات الأردني على: "للمجلس بناءً على تنسيب الوزير المختص أن يصدر قراراً مسبباً لحل الجمعية في أي من الحالات التالية، وعلى أن يتم إرسال نسخة منه إلى أمين السجل: 1- إذا تعذر انتخاب هيئة إدارة للجمعية وفق أحكام نظامها الأساسي وأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه وذلك بعد استنفاد الوزير المختص للإجراءات الواردة في المادة (19) من هذا القانون، 2- إذا قامت الجمعية بالاحتفاظ أو باستخدام تبرع أو تمويل من أشخاص غير أردنيين خلافاً لأحكام الفقرة (ج) من المادة (17) من هذا القانون، 3- إذا ارتكبت الجمعية لمرّة ثانية المخالفة التي سبق إنذارها بشأنها وفق أحكام البند (2) من الفقرة (أ) من المادة (19) ولم تقم بإزالة أسباب هذه المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها إنذاراً خطياً بشأنه، 4- إذا وافق على الحل ثلثاً أعضاء الهيئة العامة في اجتماع غير عادي وفق أحكام النظام الأساسي للجمعية".

الهيئة العامة للانعقاد خلال (60) يوماً على الأكثر، وذلك بهدف انتخاب هيئة إدارية جديدة وفقاً لأحكام قانون الجمعيات الأردني والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، وفي حال تعذر هذا الانتخاب يملك الوزير المختص سلطة جوازيه لتمديد الهيئة الإدارية المؤقتة لمدة (60) يوم ولمرة واحدة. وفي حال تعذر انتخاب هيئة الإدارة العامة بعد استنفاد الإجراءات السابقة فإنه يعد ذلك سبباً مبرراً لحل الجمعية بقرار من مجلس إدارة السجل.

ب) حصول الجمعية على التبرع أو التمويل الأجنبي بعد صدور قرار من مجلس الوزراء برفضه: فرض المشرع الأردني عدة عقوبات وفي آن واحد على كل جمعية تحصل على تمويل أو تبرع أجنبي بعد رفضه من قبل مجلس الوزراء، وهذه العقوبات تكمن في الآتي: (أ) تحويل التبرع أو التمويل في حال عدم رفض مقدمه إلى صندوق دعم الجمعيات⁽¹⁰⁶⁾. (ب) فرض غرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد عن خمسة آلاف دينار بموجب قرار صادر عن المحكمة المختصة مع إعادة المبلغ المحتفظ به⁽¹⁰⁷⁾. (ج) حل الجمعية وفقاً لما نصت عليه المادة (20) من قانون الجمعيات.

ويجد فريق البحث تشدد المشرع الأردني في هذه العقوبات حيث كان من الأجدر بالمشرع الأردني في تعامله مع هذه الحالة أن يتدرج بفرض العقوبات ابتداءً من التنبيه وتحويل التبرع أو التمويل إلى صندوق دعم الجمعيات، ومن ثم فرض الغرامات مع تحويل المبلغ إلى صندوق دعم الجمعيات في حال تكرار المخالفة مرة ثانية، ومن ثم اللجوء إلى الحل كإجراء أخير في حال ارتكاب هذا الفعل مرة ثالثة على أن يكون فرض الغرامات والحل بموجب قرار قضائي⁽¹⁰⁸⁾.

ج) مخالفة الجمعية للمرة الثانية أحكام قانون الجمعيات والأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في حال مخالفة نظامها الأساسي: إذا خالفت أي جمعية أحكام قانون الجمعيات الأردني والأنظمة الصادرة بمقتضاه للمرة الثانية ولم تقم بإزالة أسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها خطياً، يعد ذلك سبباً مبرراً لحلها من قبل مجلس إدارة السجل، وكان الأجدر بالمشرع الأردني في هذه الحالة الاكتفاء بإحالة هذا الأمر إلى القضاء كونه يشكل مخالفة أو جرماً⁽¹⁰⁹⁾.

د) موافقة أعضاء الهيئة العامة على الحل: تعد هذه الحالة الوحيدة التي تتسجم إلى حد ما مع المعايير الدولية الناطمة لأحكام حل الجمعيات، بخلاف الحالات السابقة التي تتضمن تعيباً واضحاً لدور الأعضاء والقضاء في حل الجمعيات، حيث أنه بموجب هذه الحالة يتم حل الجمعية بموافقة ثلثي أعضاء الهيئة العامة وفي اجتماع غير عادي، ويتم ترجمة هذه الموافقة على أرض الواقع بموجب قرار صادر عن مجلس إدارة السجل.

خلاصة القول: إن المشرع الأردني في تنظيمه لأحكام حل الجمعيات لم يكن منسجماً أبداً مع المعايير الدولية ذات العلاقة؛ إذ منح مجلس إدارة السجل الحق بحل الجمعيات بناء على تنسيب الوزير المختص مما يعني إمكانية حل الجمعيات بموجب قرارات إدارية.

¹⁰⁶ - حيث نصت المادة (17/د) من قانون الجمعيات الأردني على: "إذا حصلت الجمعية على أي تبرع أو تمويل خلافاً لأحكام الفقرة (ب) أو الفقرة (ج) من هذه المادة فلمجلس الوزراء تحويل التبرع أو التمويل لصالح الصندوق، إلا إذا رفضت الجهة المقدمة للتبرع ذلك، وذلك بالإضافة إلى أي عقوبات أو إجراءات أخرى منصوص عليها في هذا القانون والتشريعات النافذة"

¹⁰⁷ حيث نصت المادة (26/أ) من قانون الجمعيات الأردني: "يعاقب بقرار من المحكمة المختصة: ... 3. كل من احتفظ أو استخدم التبرع أو التمويل المقدم للجمعية من أشخاص غير أردنيين في حال عدم الإفصاح عنه وقيده في سجلات الجمعية وفق الأصول أو في حال الاحتفاظ به أو استخدامه على الرغم من رفضه من قبل الوزير المختص بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار مع إعادة المبالغ التي احتفظ بها أو تم استخدامها".

¹⁰⁸ - معاذ منصور الحميمات، مرجع سابق، ص135.

¹⁰⁹ - محمد يعقوب وصادق أبو عزام، مرجع سابق، ص136.

ويجد فريق البحث انه كان من الأجدر بالمشرع الأردني بهذا الخصوص أن يهتدي بأحكام حل الأحزاب السياسية الواردة في قانون الأحزاب السياسية رقم (39) لسنة 2015⁽¹¹⁰⁾، والذي يعد أكثر تطوراً من قانون الجمعيات الأردني في معالجته لأحكام الحل؛ حيث نصت المادة (17/ب) على: "لا يجوز حل الحزب إلا وفق أحكام نظامه الأساسي أو بقرار قضائي وفقاً لأحكام هذا القانون".

ثانياً: إجراءات حل النقابات العمالية

اعتمد قانون العمل الأردني أسلوبين لحل النقابات العمالية:

أولاً: الحل الاختياري: أجاز القانون حل النقابات العمالية اختياريًا بموافقة ثلثي الأعضاء المسددين لاشتراكاتهم وذلك في اجتماع غير عادي يتم عقده من قبل الهيئة العامة للنقابة أو نقابة أصحاب العمل، على أن يتم إشعار الوزير والاتحاد العام لنقابات العمال قرار الحل خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدوره على أن يتم نشره في الجريدة الرسمية⁽¹¹¹⁾. ويعد هذا الأسلوب منسجمًا تمامًا مع المعايير الدولية النازمة لحل النقابات، بحيث يتم حل النقابة بموافقة أعضائها بهدوء، ووفقاً لإرادتهم دون أدنى تدخل من قبل الإدارة العامة في الدولة.

ثانياً: الحل بموجب قرار صادر عن وزير العمل: منح قانون العمل الحق لوزير العمل حل النقابات العمالية إذا ما ارتكبت النقابة أو نقابة أصحاب العمل أو الهيئة الإدارية لأي منها مخالفة لأحكام قانون العمل أو الأنظمة الصادرة بموجبه أو إذا تضمن نظامها الداخلي مخالفة لأي من التشريعات النافذة، ولم تقم بإزالة المخالفة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغها الإنذار الخطي الموجه لها من قبل الوزير، ويكون هذا القرار قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه، على أن هذا القرار لا يعد نافذاً إلا بعد مضي مدة الطعن أمام القضاء الإداري⁽¹¹²⁾.

ويعد هذا الموقف من جانب التشريع الأردني مخالفاً مخالفة صريحة للمعايير الدولية النازمة لآلية حل النقابات، التي تستوجب ضرورة عدم إمكانية حل النقابات بموجب قرارات إدارية، وكان الأجدر بالمشرع الأردني أن يعطي الحق للوزير بضرورة رفع دعوى أمام القضاء طالباً إليه حل النقابة المخالفة، وذلك بدلاً من أن يتم الحل بموجب قرار إداري صادر عن الوزير، وهذا ما كان عليه نص المادة (116) من قانون العمل قبل تعديله بموجب القانون المؤقت المعدل رقم (26) لسنة 2010⁽¹¹³⁾، حيث كانت تنص المادة (116) على: "أ- للوزير أن يتقدم بدعوى إلى محكمة البداية طالباً فيها حل أي نقابة في أي من الحالات التالية :

¹¹⁰ قانون الأحزاب السياسية رقم (39) لسنة 2015 تم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2015/9/16، عدد 5358، ص 7835.
¹¹¹ حيث نصت المادة (106) من قانون العمل الأردني على: "تحل النقابة أو نقابة أصحاب العمل اختياريًا بموافقة ثلثي أعضائها المسددين لاشتراكاتهم في اجتماع غير عادي تعقده الهيئة العامة للنقابة أو نقابة أصحاب العمل لهذه الغاية دون غيرها وتتم تصفية أموالها وحقوقها والتصرف بها في هذه الحالة وفقاً لأحكام النظام الداخلي ويجب إشعار الوزير والاتحاد العام لنقابات العمال بقرار الحل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية".

¹¹² حيث نصت المادة (116) من قانون العمل على: "(أ) إذا ارتكبت النقابة أو نقابة أصحاب العمل أو الهيئة الإدارية لأي منها مخالفة لأحكام هذا القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه أو إذا تضمن النظام الداخلي لأي منها مخالفة للتشريعات النافذة، فينتولى الوزير توجيه إنذار خطي لها بإزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغها و في حال استمرار المخالفة للوزير إصدار قرار بحل النقابة أو نقابة أصحاب العمل أو الهيئة الإدارية لأي منها، ويكون القرار قابلاً للطعن لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه. (ب) لا يكون قرار الوزير بحل النقابة أو نقابة أصحاب العمل أو الهيئة الإدارية لأي منها نافذاً إلا بعد انقضاء مدة الطعن المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، وفي حال تقديم الطعن المتضرر الطعن يستمر وقف تنفيذ القرار إلى حين الفصل في الدعوى".
¹¹³ تم نشر القانون المؤقت المعدل لقانون العمل رقم (26) لسنة 2010، في الجريدة الرسمية العدد 042، بتاريخ 2010/7/15، ص 4478.

- 1- إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام هذا القانون على أن يكون قد وجه إنذاراً خطياً قبل تقديم الدعوى طالباً فيه منها إزالة المخالفة خلال المدة التي يحددها لها ولكنها لم تستجب للطلب.
- 2- التحريض على ترك العمل أو الامتناع عنه أو الاعتصام أو النفاذ في الحالات التي يحظر فيها القيام بهذه الأعمال بمقتضى هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها.
- 3- استعمال القوة أو العنف أو التهديد أو التدابير غير المشروعة في الاعتداء أو الشروع في الاعتداء على حق الغير في العمل أو على حق آخر من حقوقه.

ب- يجوز استئناف قرار محكمة البداية بحل النقابة إلى محكمة الاستئناف خلال ثلاثين يوماً من تفهيمه إذا كان جاهياً ومن تاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الجاهي ويكون قرار محكمة الاستئناف قطعياً.

يتبين أن نص المادة (115) قبل تعديلها وعلى الرغم من بعض الملاحظات الواردة عليها، إلا أنه أكثر انسجاماً مع المعايير الدولية ذات العلاقة، حيث كان يعتمد القانون قبل التعديل أسلوبين لحل النقابات، الأول: الحل الاختياري، والثاني: الحل القضائي، الأمر الذي كان من شأنه أن يجعل قانون العمل بهذا الخصوص أكثر انسجاماً مع المعايير الدولية.

ثالثاً: حل النقابات المهنية

فيما يتعلق بحل النقابات المهنية يتبين أن القوانين الناضمة لعمل تلك النقابات، لم تنص على حل النقابة وإنما نصت على حل مجلس النقابة، إما بقرار صادر عن ثلثي أعضاء النقابة أو بموجب حكم قضائي إذا خالف المجلس أحكام قانون النقابة⁽¹¹⁴⁾، أو بقرار صادر من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المختص لمقتضيات الأمن والسلامة⁽¹¹⁵⁾، وهذا فيه تدخل من قبل الإدارة العامة بإدارة النقابات التي تجيز قوانينها حل مجالسها من قبل الإدارة العامة، الأمر الذي يعتبر في مضمونه مخالفة للمعايير الدولية ذات العلاقة.

خلاصة القول على السلطة التشريعية إعادة النظر في جميع قوانين النقابات المهنية، فيما يتعلق بحل مجالسها، وإن تعمل جاهدة على جعل حل تلك المجالس إما بإرادة أعضائها أو بموجب حكم قضائي، وألا يكون للإدارة العامة أي سلطة بهذا الخصوص سوى الطعن أمام القضاء بشرعية تلك المجالس.

¹¹⁴ انظر المواد: (27) من قانون نقابة المعلمين، المادة (88) من قانون نقابة أطباء الأسنان، المادة (78) من قانون نقابة الصيادلة، المادة (71) من قانون نقابة الممرضين والممرضات والقابلات القانونيات، المادة (56) من قانون نقابة الجيولوجيين.

¹¹⁵ انظر على سبيل المثال المادة (75) من قانون نقابة الأطباء الأردنيين رقم (13) لسنة 1972، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد (2357)، بتاريخ 1972/5/6، ص 764.

الفصل الثالث

نتائج الدراسة الميدانية ومناقشتها

يتضمن هذا الفصل عرضاً للنتائج التي تم التوصل إليها في ضوء أسئلة الدراسة التي هدفت بيان مدى انسجام التشريعات الوطنية الأردنية وواقع مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) ودورها في تقرير حق الأفراد بالمشاركة العامة ومدى انسجام هذا الواقع مع المعايير الدولية الناظمة لحقوق الإنسان، ونظراً للنسبة العالية التي تمثلها الجمعيات الخيرية من مجموع مؤسسات المجتمع المدني محل الدراسة فقد كان تأثيرها واضحاً على النتائج الكلية، لذلك ولتسهيل دراسة نتائج الجمعيات تم دمجها في ذات في الجدول الخاص بمؤسسات المجتمع المدني ككل وفيما يأتي عرضاً للنتائج:

أولاً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الأول والذي ينص على: ما مدى تمتع مؤسسات المجتمع المدني بحقها في حركة التأسيس وممارسة أنشطتها؟

يوضح الجدول رقم (6) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني (جمعيات ونقابات مهنية وعمالية وجمعيات حقوق الإنسان) وكذلك القائمين على الجمعيات الخيرية على فقرات بعد "الإطار القانوني (التأسيس والحل وممارسة النشاط)" المكون من 14 فقرة (1-14).

| جدول رقم (6) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام والجمعيات الخيرية بشكل خاص على فقرات البعد "الإطار القانوني (التأسيس والحل وممارسة النشاط)" | | | | | |
|---|--|---|----------------------|--------------------------------------|---|
| # | الفقرة | الوسط الحسابي مؤسسات المجتمع المدني | الانحراف المعياري | الوسط الحسابي للجمعيات الخيرية | الانحراف المعياري للجمعيات الخيرية |
| 1 | يعطي القانون مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي | 2.90 | 0.863 | 2.97 | 0.806 |
| 2 | ينص القانون على إجراءات التأسيس بشكل واضح ومحدد | 3.36 | 0.575 | 3.35 | 0.599 |
| 3 | يتم تطبيق إجراءات التأسيس المنصوص عليها في القانون على الجمعي بشكل متساو | 3.17 | 0.735 | 3.18 | 0.712 |
| 4 | يتم التسجيل القانوني للمؤسسة بسهولة ويسر وبدون معيقات قانونية | 3.16 | 0.654 | 3.18 | 0.636 |
| 5 | يتم السماح لجميع الأفراد الراغبين بالانضمام للمؤسسة ولم يمنع أحد من ذلك | 3.32 | 0.613 | 3.32 | 0.602 |
| 6 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات قانونية | 2.56 | 0.896 | 2.57 | 0.878 |
| 7 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات إدارية | 2.69 | 0.841 | 2.70 | 0.834 |
| 8 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الدستور | 3.38 | 0.573 | 3.40 | 0.546 |
| 9 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان | 3.19 | 0.733 | 3.21 | 0.705 |
| 10 | يسمح القانون للمؤسسات بتشكيل تحالفات واندماجات بحرية | 2.91 | 0.775 | 2.94 | 0.765 |
| 11 | تحتاج المؤسسة للحصول على موافقات رسمية قبل القيام بنشاطاتها | 3.19 | 0.650 | 3.22 | 0.614 |
| 12 | تتمتع الجهات الحكومية المشرفة بصلاحيات واسعة في حل المؤسسة | 3.09 | 0.748 | 3.12 | 0.703 |
| 13 | توجد معايير موضوعية وواضحة لحل المؤسسات | 3.16 | 0.705 | 3.22 | 0.679 |
| 14 | يوفر حق الطعن الإداري والقضائي لأعضاء المؤسسة حماية فعالة في حال الحل التعسفي للمؤسسة من قبل الإدارة | 3.15 | 0.642 | 3.16 | 0.625 |
| | البعد ككل | 3.08 | 0.419 | 3.109 | 0.407 |

يبين الجدول رقم (6) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة الدراسة على البعد ككل قد بلغت (3.08) ودرجة **موافقة متوسطة**، كما تبين الأوساط الحسابية لتقديراتهم على فقرات البعد أن الفقرة (8) والتي تنص على "يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الدستور" جاءت بالمرتبة الأولى بمتوسط حسابي (3.38) ودرجة موافقة متوسطة تلتها الفقرة (2) والتي تنص على "ينص القانون على إجراءات التأسيس بشكل واضح ومحدد" بمتوسط حسابي بلغ (3.36) ودرجة موافقة متوسطة أيضاً، فيما جاءت الفقرة (6) التي تنص على "تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي بيسر وبدون معيقات قانونية" بالمرتبة الأدنى بمتوسط حسابي (2.56) بدرجة موافقة قليلة، وكانت الفقرة (7) والتي تنص على "تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي بيسر وبدون معيقات إدارية" في ثاني أدنى مرتبة و بمتوسط حسابي (2.69) بدرجة موافقة قليلة أيضاً. ويجد فريق البحث أن النتيجة التي لا تتفق مع النتيجة التي توصل إليها التحليل القانوني هي نتيجة الفقرة (9) التي تنص على: "يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان"؛ إذ أكد التحليل القانوني عدم استخدام أسلوب الإشعار لتأسيس أي من مؤسسات المجتمع المدني محل الدراسة.

وقد فسر المشاركون بمجموعات التركيز الخاصة بالجمعيات الخيرية إجابات أفراد العينة التي أظهرت موافقتها على الإطار القانوني بدرجة موافقة متوسطة (3.109) بالاستناد إلى أن عدداً كبيراً من الأشخاص القائمون على إدارة الجمعيات لا يعلمون بالأحكام التي يتضمنها قانون الجمعيات وبالتالي يكون مضمون إجاباتهم غير دقيقة. بالإضافة إلى أن هناك من يقوم بتأسيس الجمعيات على أسس عائلية وبهدف تحقيق أهداف شخصية، فالقانون الحالي يسهل على أفراد العائلة تشكيل الجمعيات على الرغم من منافاة ذلك لطبيعة عمل الجمعيات. وطالبوا بإبعاد العشائرية والعائلية عن عمل الجمعيات. هذا وقد أشار البعض إلى أنه يمكن تفسير هذه النتيجة لغياب الرقابة الفاعلة من قبل الوزارة المعنية بمتابعة شؤون الجمعية.

هذا وقد فسر المشاركون في مجموعة التركيز المتوسط الحسابي للفقرتين (8 و9) والتي بيننا اتفاق **أحكام القوانين التي تحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الدستور وأحكام الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان**، على الرغم من أن التشريعات والواقع العملي يشيران إلى وجود إجراءات لا تتفق مع الدستور والمعايير الدولية، فإن قسماً كبيراً من القائمين على الجمعيات لا يعلمون بمضمون الاتفاقيات الدولية والدستور الأردني خصوصاً في ظل عدم وجود توعية بمضامين الاتفاقيات الدولية. كما أشار بعض القائمين على الجمعيات إلى عدم اطلاعهم على مضمون قانون الجمعيات.

وأضاف المشاركون بمجموعة التركيز بوجود عدد من الأنظمة والتعليمات التي تنظم كثيراً من نشاطات الجمعيات وأغلب القائمين على الجمعيات (بل أغلب المواطنين) لا يعلمون عنها. وضرروا مثلاً على ذلك يتعلق بتعديل إجراءات الحصول على الموافقة على نشاط الجمعيات التي أصبحت تتم عن طريق الوزارة المعنية وليس عن طريق الحاكم الإداري كما كان في السابق. وأكدوا على أن هذه التعليمات تشدد وتخلق صعوبات لعمل الجمعيات. وبينوا حاجات الجمعيات الخيرية للأموال لتتمكن من تحقيق أهدافها مما دفع البعض للقول بأن من يرغب بتشكيل جمعية يجب أن يكون من أصحاب رؤوس الأموال حتى يتمكن من الإنفاق على الجمعية.

| جدول رقم (7) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على فقرات البعد "الإطار القانوني" (التأسيس والحل وممارسة النشاط) | | | |
|--|--|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 1 | يعطي القانون مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي | 1.59 | 0.87 |
| 2 | ينص القانون على إجراءات التأسيس بشكل واضح ومحدد | 3.59 | 0.62 |
| 3 | يتم تطبيق إجراءات التأسيس المنصوص عليها في القانون على الجميع بشكل متساو | 3.35 | 1.11 |
| 4 | يتم التسجيل القانوني للمؤسسة بسهولة ويسر وبدون معيقات قانونية | 2.94 | 1.14 |
| 5 | يتم السماح لجميع الأفراد الراغبين بالانضمام للمؤسسة، ولم يمنع أحد من ذلك | 3.47 | 0.80 |
| 6 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات قانونية | 2.41 | 1.22 |
| 7 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات إدارية | 2.41 | 1.12 |
| 8 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الدستور | 3.41 | 0.87 |
| 9 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان | 3.24 | 1.14 |
| 10 | يسمح القانون للمؤسسات بتشكيل تحالفات وانماجات بحرية | 2.12 | 0.60 |
| 11 | تحتاج المؤسسة للحصول على موافقات رسمية قبل القيام بنشاطاتها | 2.47 | 0.94 |
| 12 | تتمتع الجهات الحكومية المشرفة بصلاحيات واسعة في حل المؤسسة | 2.00 | 1.06 |
| 13 | توجد معايير موضوعية وواضحة لحل المؤسسات | 1.94 | 0.90 |
| 14 | يوفر حق الطعن الإداري والقضائي لأعضاء المؤسسة حماية فعالة في حال الحل التعسفي للمؤسسة من قبل الإدارة | 3.24 | 0.90 |
| البعد ككل | | 2.72 | 0.42 |

فيما يبين الجدول رقم (7) الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على البعد ككل قد بلغت (2.72) وبدرجة موافقة قليلة على مدى وقدرة هذه المؤسسات على التأسيس وممارسة النشاط ضمن الإطار القانوني الممنوح لها، وهذه الدرجة أقل من تقدير عينة الدراسة مجتمعة والتي بلغت (3.08) وبدرجة موافقة متوسطة. وذلك على الرغم من أن الذي رفع المتوسط الحسابي لدى النقابات العمالية هو الفقرة رقم (2) التي تنص على "ينص القانون على إجراءات التأسيس بشكل واضح ومحدد" بمتوسط حسابي بلغ (3.59) وبدرجة موافقة كبيرة والتي جاءت بالمرتبة الأعلى بوصف هذه الفقرة تدل على حقيقة واقعة؛ إذ إن قانون العمل ينص بشكل واضح على إجراءات تأسيس النقابات العمالية، مع ملاحظة أن هذه النصوص تضيق على حق الأفراد في تأسيس النقابات العمالية والتي لا تجيز للعاملين في قطاع ما تشكيل النقابات العمالية إلا بموجب قرار يصدر عن اللجنة الثلاثية التي يرأسها وزير العمل. كما أن المتوسط الحسابي للفقرة (5) والتي تنص على "يتم السماح لجميع الأفراد الراغبين بالانضمام للمؤسسة، ولم يمنع أحد من ذلك" بالمرتبة الثانية وبمتوسط حسابي بلغ (3.47) وبدرجة موافقة متوسطة، ويعتبر فريق الدراسة أن هذه النسبة منطقية؛ إذ إن الانضمام إلى النقابات العمالية مفتوح وميسر بعد الموافقة على تشكيلها من اللجنة الثلاثية خصوصاً في ظل واقع النقابات العمالية الذي يستند إلى تقارير جهات رقابية تشير إلى عدم وجود ديمقراطية داخلية في هذه النقابات تمنح للمنتسبين لهذه النقابات القدرة على تغيير قيادة

النقابات، أو التأثير في عمل النقابات¹¹⁶. ومما يدعم هذا التحليل تأكيد قادة النقابات العمالية على أن القانون لا ينسجم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان في مجال تأسيس النقابات، فالفقرة (1) والتي تنص على " يعطي القانون مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي" قد جاءت بالمرتبة الأدنى وبوسط حسابي بلغ (1.59) وبدرجة عدم موافقة متوسطة، الأمر الذي ينسجم مع التحليل القانوني الذي أظهر أن المشرع الأردني قد اعتمد أسلوب التسجيل لاكتساب النقابات العمالية الشخصية المعنوية، فقد اشترط القانون أن يتم ابتداء تقديم طلب تسجيل النقابات العمالية ونقابات أصحاب العمل إلى مسجل النقابات في الوزارة، بحيث يصدر قراره بهذا الطلب خلال 30 يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وتكتسب النقابة الشخصية المعنوية إما من تاريخ نشر قرار المسجل في الجريدة الرسمية، أو صدور قرار محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية حالياً) بإلغاء قرار المسجل بالرفض، أو انقضاء مدة الطعن المنصوص عليها قانوناً.

أكد المشاركون في مجموعة التركيز على أن ارتفاع المتوسط الحسابي للفقرة الخامسة الخاصة بحرية الانتساب يعود للأسباب الآتية:

- أ. الحرية التامة بالانتساب أو الانسحاب من النقابات العمالية.
 - ب. سهولة شروط الانتساب للنقابة العمالية كما وردت في الأنظمة التي تحكم الانتساب للنقابات العمالية.
 - ج. رغبة العمال الاستفادة من الخدمات الاجتماعية والاستثمارات التي تقدمها النقابات.
 - د. سعي النقابات العمالية للبحث عن عمال القطاع وتنظيمهم في النقابة.
 - هـ. قدرة النقابات العمالية على تحقيق مطالب عمال القطاع، بل أحياناً تحقق النقابات العمالية مطالب أكثر مما ورد في القانون.
 - و. التزام النقابات العمالية أمام أصحاب العمل والحكومة بالمطالبة بحقوق العمال سواء المنتسبون للنقابة أو غير المنتسبين.
- وقد بين المشاركون في مجموعة التركيز أن نسبة الانتساب للنقابات العمالية الأردنية تبلغ (13-15%) وهي نسبة عالية مقارنة بالدول الغربية التي تبلغ (9-10%)، ولكنهم عبروا عن عدم رضاهم عن هذه النسبة وارجعوا أسباب تدني الانتساب للنقابات العمالية للأسباب الآتية:
- أ- تدني رواتب العمال مما يصعب عليهم دفع رسوم الانتساب.
 - ب- طبيعة القطاع الذي يعمل فيه العمال فنسبة الانتساب تختلف من قطاع لآخر فالقطاعات التي يتوزع عملها على أكثر من موقع توجد صعوبة في تنظيم العاملين في القطاع.
 - ج- وجود تخوف من بعض الأفراد من الانتساب للنقابات.
- أما عن مدى انسجام التشريعات الأردنية مع المعايير الدولية فقد بين المشاركون في مجموعة التركيز أن التشريعات في الأردن من أفضل النظم المطبقة في العالم العربي، إلا أنها لا تتسجم بشكل مطلق مع الدستور

¹¹⁶ لمزيد من التفاصيل أنظر: مركز الفينيق- المرصد العمالي الأردني، حرية التنظيم النقابي في الأردن-جدل الشرعية حول

النقابات الجديدة، أيار 2012، منشور على الرابط:

http://www.phenixcenter.net/uploads/ar_phenixcenter.net_635452612637008329.pdf تمت زيارة الموقع

بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018

وأنظر كذلك علي الدباس، النقابات العمالية المستقلة، مقال منشور على الرابط:

http://www.nchr.org.jo/User_Site/Site/View_ArticleAr.aspx?type=2&ID=2185 تمت زيارة الموقع بتاريخ: 24

كانون ثاني 2018

| جدول رقم (8) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات مجتمع النقابات المهنية على فقرات البعد "الإطار القانوني" (التأسيس والحل وممارسة النشاط) | | | |
|---|--|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 1 | يعطي القانون مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي | 2.22 | .83 |
| 2 | ينص القانون على إجراءات التأسيس بشكل واضح ومحدد | 3.56 | .53 |
| 3 | يتم تطبيق إجراءات التأسيس المنصوص عليها في القانون على الجميع بشكل متساو | 3.56 | .73 |
| 4 | يتم التسجيل القانوني للمؤسسة بسهولة ويسر وبدون معيقات قانونية | 2.78 | .67 |
| 5 | يتم السماح لجميع الأفراد الراغبين بالانضمام للمؤسسة، ولم يمنع أحد من ذلك | 2.89 | 1.05 |
| 6 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات قانونية | 2.0 | .87 |
| 7 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات إدارية | 1.89 | .78 |
| 8 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الدستور | 3.78 | .44 |
| 9 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان | 3.56 | .73 |
| 10 | يسمح القانون للمؤسسات بتشكيل تحالفات واندماجات بحرية | 2.33 | .87 |
| 11 | تحتاج المؤسسة للحصول على موافقات رسمية قبل القيام بنشاطاتها | 2.56 | 1.01 |
| 12 | تتمتع الجهات الحكومية المشرفة بصلاحيات واسعة في حل المؤسسة | 2.22 | 1.09 |
| 13 | توجد معايير موضوعية وواضحة لحل المؤسسات | 2.67 | .87 |
| 14 | يوفر حق الطعن الإداري والقضائي لأعضاء المؤسسة حماية فعالة في حال الحل التعسفي للمؤسسة من قبل الإدارة | 3.22 | .98 |
| البعد ككل | | 2.802 | .32 |

والاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان، وبينوا أن النقابات العمالية تحتاج لتطوير تشريعاتها لحماية حق العمال بالإضراب بعد أن بينوا أن هناك ثغرات في المادة (135) من قانون العمل⁽¹¹⁷⁾. على الرغم من أن النقابات العمالية تعتبر إن الإضراب الناجح هو الإضراب الذي يحقق أهدافه وليس الإضراب الذي يلتزم بأحكام القانون. وأكدوا على الحاجة لتطوير القوانين بما ينسجم مع المعايير الدولية وخصوصاً الاتفاقية (رقم 87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي. وأضافوا بأن التحدي الذي يواجه العمل النقابي هو كيف نعزز الديمقراطية الداخلية للنقابات وكيف نعزز استقلاليتها. أما عن انخفاض المتوسط الحسابي لحق النقابات العمالية في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي فقد بين المشاركون في مجموعة التركيز أن الواقع يفسر هذه النتيجة؛ إذ إن القانون يتطلب ترخيص النقابات العمالية من قبل اللجنة الثلاثية وكما هو منصوص عليه في قانون العمل.

يبين الجدول رقم (8) أن الأوساط الحسابية لتقديرات مجتمع النقابات المهنية على البعد ككل قد بلغت (2.802) وبدرجة موافقة قليلة على قدرة النقابات المهنية على التأسيس وممارسة أنشطتها بسهولة. وهو متوسط

¹¹⁷ - تنص المادة (135) من قانون العمل على: (أ) لا يجوز للعامل أن يضرب دون إعطاء إشعار لصاحب العمل قبل مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً من التاريخ المحدد للإضراب وتضاعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العامة. (ب) لا يجوز لصاحب العمل إغلاق مؤسسته دون أن يعطي إشعاراً للعامل بذلك قبل مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً من التاريخ المحدد للإغلاق وتضاعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العامة. (ج) تحدد الشروط والإجراءات الأخرى للإضراب والإغلاق بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

مقارب لمتوسط النقابات العمالية مع ملاحظة أن الفقرات التي رفعت من المتوسط الحسابي للبعد هما الفقرتان (8،9). فالفقرة الثامنة والتي تنص على اتفاق مضمون القوانين والأنظمة التي تحكم عمل النقابات المهنية مع أحكام الدستور الأردني قد جاءت بالمرتبة العليا وبمتوسط حسابي بلغ (3.78)، فيما جاءت الفقرة (9) والتي تنص: "يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان" بثاني أعلى مرتبة وبمتوسط حسابي بلغ (3.56) وبدرجة موافقة مرتفعة. وبالمقابل فقد جاءت الفقرة (7) والتي تنص على: "تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات إدارية" بالمرتبة الدنيا وبمتوسط حسابي بلغ (1.89) وبدرجة عدم موافقة متوسطة فيما جاءت الفقرة رقم (6) والتي تنص على "تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات قانونية" بثاني أدنى متوسط حسابي بلغ (2.22) وبدرجة عدم موافقة بدرجة قليلة. هذا وقد أكد قادة النقابات المهنية على أن القانون لا يعطي مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي مما يعني عدم انسجام أحكام التشريعات مع المعايير الدولية في هذا المجال فقد جاء المتوسط الحسابي للفقرة رقم (1) التي تنص على "يعطي القانون مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي" (2.22) وبدرجة عدم موافقة قليلة.

هذا وقد اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية والتي بينت أنه لا يمكن تأسيس نقابة عن طريق إشعار الجهات الإدارية بهذا التأسيس، وأرجعوا ذلك لعدة أسباب أهمها:

- أ- غياب الديمقراطية الحقيقية عن الدولة والمجتمع الأردني.
 - ب- قيام النقابات المهنية بدور تنظيم شؤون المهنة الأمر الذي يستدعي منحها هذا الدور بموجب القانون لتتمكن من القيام به.
 - ج- الخوف من الفوضى التي قد تنتج عن فتح باب التأسيس بالإشعار والمتمثل بتشكيل عدة نقابات لذات المهمة دون الاستناد لأسس موضوعية؛ كتفريخ العديد من النقابات نتيجة لعدم الرضا بنتائج الانتخابات.
- هذا وقد ربط المشاركون في مجموعة التركيز التطور باتجاه التناغم مع المعايير الدولية بتشكيل النقابات عن طريق الإشعار بعدة أمور أهمها:
- أ- الوصول إلى المجتمع الديمقراطي الذي سيفسح المجال لتطبيق معايير حقوق الإنسان كما وردت في المعايير الدولية.
 - ب- إصدار قانون خاص بتنظيم شؤون المهنة بحيث تكلف الحكومة بتنظيم شؤون المهنة مما يسهل تطبيق مبدأ التأسيس بالإشعار.
- أكد المشاركون في مجموعة التركيز أن الانضمام للنقابات لن يكون بذات الدرجة التي تصل إليها في إلزامية الاشتراك بالنقابات، وبينوا أن الوضع الديمقراطي المثالي يقضي بإنهاء إلزامية العضوية إلا أن الوضع التشريعي والتنظيمي الحالي لا يمكن من تطبيق هذا المبدأ وذلك للأسباب الآتية: يؤدي إلى إضعاف النقابات، يتفق مع سياسة الدولة التي تسعى لخصخصة بعض القطاعات التي تقوم النقابات على تنظيم شؤون المهنة فيها كالمهن الصحية وصعوبة قيام الحكومة ببعض الأدوار التي تقوم بها النقابات كتدريب المنتسبين لها ومحاسبتهم في حال ارتكاب أخطاء مهنية بسرعة وعدالة.

فيما لم يتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية والتي أظهرت اتفاق أحكام القوانين والأنظمة مع ما جاء بالدستور الأردني والمعايير الدولية؛ وأرجعوا ذلك لعدم

الفهم السليم لأحكام الدستور والمعايير الدولية من قبل بعض القائمين على النقابات المهنية، وتفسير القائمين على تعبئة الاستبانات كان السؤال عن مدى اتفاق أعمالهم ونشاطاتهم مع هذه المعايير. فيما أشار البعض إلى أن الإجابة تشير بشكل غير مباشر إلى الاتفاق مع أحكام الدستور انطلاقاً من أن الدستور أحال تنظيم المسائل المتعلقة بتشكيل النقابات إلى القانون.

| جدول رقم (9) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد "الإطار القانوني" | | | |
|---|--|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 1 | يعطي القانون مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي | 1.60 | 0.70 |
| 2 | ينص القانون على إجراءات التأسيس بشكل واضح ومحدد | 2.50 | 0.52 |
| 3 | يتم تطبيق إجراءات التأسيس المنصوص عليها في القانون على الجميع بشكل متساو | 2.50 | 0.70 |
| 4 | يتم التسجيل القانوني للمؤسسة بسهولة ويسر وبدون معيقات قانونية | 2.80 | 0.63 |
| 5 | يتم السماح لجميع الأفراد الراغبين بالانضمام للمؤسسة، ولم يمنع أحد من ذلك | 3.00 | 0.66 |
| 6 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات قانونية | 1.90 | 0.87 |
| 7 | تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي ببسر وبدون معيقات إدارية | 2.50 | 0.53 |
| 8 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الدستور | 2.70 | 0.82 |
| 9 | يحكم عمل المؤسسة قوانين وأنظمة تتفق وأحكام الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان | 2.30 | 0.67 |
| 10 | يسمح القانون للمؤسسات بتشكيل تحالفات وانماجات بحرية | 2.40 | 0.70 |
| 11 | تحتاج المؤسسة للحصول على موافقات رسمية قبل القيام بنشاطاتها | 2.80 | 0.92 |
| 12 | تتمتع الجهات الحكومية المشرفة بصلاحيات واسعة في حل المؤسسة | 3.10 | 0.87 |
| 13 | توجد معايير موضوعية وواضحة لحل المؤسسات | 2.20 | 0.42 |
| 14 | يوفر حق الطعن الإداري والقضائي لأعضاء المؤسسة حماية فعالة في حال الحل التعسفي للمؤسسة من قبل الإدارة | 2.50 | 0.70 |
| 0.29 | البعد ككل | 2.48 | |

يبين الجدول رقم (9) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد ككل قد بلغت (2.48) وبدرجة عدم موافقة قليلة على مدى قدرة هذه المؤسسات على التأسيس وممارسة أنشطتها، ويمثل هذا المتوسط للبعد المتوسط الأدنى بين جميع فئات العينة، ويعزي فريق الدراسة هذه النتيجة لمعرفة القائمين على

هذه الجمعيات بمضمون كل من المعايير الدولية لحقوق الإنسان والتشريعات الوطنية وتحديد نقاط الاختلاف بينهما.

فقد أكد القائمون على جمعيات حقوق الإنسان على عدم مناسبة الإطار القانوني في مجالات حرية التأسيس، والتنظيم القانوني للحصول على الدعم المالي، وفي مجال حل الجمعيات، فقد جاءت الفقرة (1) والتي تنص على " يُعطي القانون مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي" في المرتبة الأدنى وبمتوسط حسابي بلغ (1.60) وبدرجة عدم موافقة متوسطة، هذا وقد اتفق القائمون على جمعيات حقوق الإنسان مع القائمين على النقابات العمالية في اعتبار أن هذه الفقرة هي الأدنى، مما يؤشر إلى وجود إشكالية حقيقية بهذا الخصوص. كما جاءت الفقرة (6) والتي تنص على " تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي بيسر وبدون معيقات قانونية" بثاني أدنى مرتبة وبمتوسط حسابي بلغ (1.90) وبدرجة عدم موافقة متوسطة، هذا وقد اتفق القائمون على جمعيات حقوق الإنسان مع القائمين على النقابات المهنية والتي اعتبرت هذه الفقرة أدنى فقرة لديهم مما يشير مرة أخرى إلى اتفاق مؤسسات المجتمع المدني الأردني على وجود مشكلة في محور التنظيم القانوني لحصولها على الدعم المالي.

وقد فسر المشاركون في مجموعة التركيز من القائمين على جمعيات حقوق الإنسان تدني المتوسط الحسابي للفقرة الأولى من هذا البعد والتي تنص على " يعطي القانوني مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) الحق في التأسيس لمجرد تقديم إشعار خطي" (1.6)، بأن أغلب جمعيات حقوق الإنسان شكلت حديثاً في ظل قانون الجمعيات الحالي الذي تشدد في إجراءات تأسيس الجمعيات، إضافة إلى ارتفاع الوعي لدى جمعيات حقوق الإنسان مقارنة بالجمعيات الأخرى والنقابات العمالية لذا جاءت نتائج أجابتهم أدنى من باقي المؤسسات.

فيما فسروا تدني المتوسط الحسابي للفقرة السادسة والتي تنص على " تتمكن المؤسسة من الحصول على الدعم المالي بيسر وبدون معيقات إدارية" (1.9) بالاستناد إلى وجود معيقات إدارية لحصول الجمعيات على التمويل، خصوصاً أن الواقع العملي يدل على معاناة الجمعيات الحقوقية من الحصول على التمويل، بينما المؤسسات الأخرى لا تلجأ بذات الدرجة التي تلجأ إليها جمعيات حقوق الإنسان للحصول على التمويل الخارجي، وعادة ما تحصل هذه المؤسسات على دعم إنساني خيري بسهولة. وأضافوا بأن الواقع العملي يؤكد زيادة صعوبة حصول المؤسسات على الدعم الخارجي في ظل التعليمات التي طبقتها وزارة التنمية الاجتماعية منذ عام 2016.

وقد ذكر المشاركون صور التضييق على الجمعيات من خلال ضرورة الحصول على الموافقات السابقة لنشاطات المنظمات التي تحصل على تمويل وتنفذ خارج مقر المؤسسة تحتاج إلى موافقة مسبقة من الجهات الرسمية. وكذلك صمت الحاكم الإداري عند إعلامه برغبة إحدى الجمعيات بتنفيذ نشاط ما إلى قبل موعد النشاط بـ 24 ساعة ومن ثم يعلن عدم الموافقة على النشاط مما يربك المؤسسة وعملها.

وقد أكد المشاركون في مجموعة التركيز على أن القانون يمنح الجهات الرسمية صلاحيات واسعة في حل الجمعيات ومثال ذلك قيام الحكومة بحل المنظمة العربية لحقوق الإنسان، كما أشاروا لوجود مزاجية في حل الجمعيات خصوصاً في ظل عدم تحديد القانون لحالات الحل حصراً مما يؤدي للتعسف في استعمال هذا الحق. **خلاصة القول؛** أظهرت نتائج احتساب المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينات القائمين على مؤسسات المجتمع المدني على لبعده الإطار القانوني الناظم لتأسيس مؤسسات المجتمع المدني وممارستها لنشاطاتها وانتهاء بحلها قد جاء بدرجة موافقة متوسطة، مما يوحي بسلامة الإطار القانوني لتأسيس مؤسسات المجتمع المدني وممارستها لنشاطاتها وبانهاية حلها، إلا أن فريق البحث يجد هذه النتائج تتعارض مع التحليل القانوني الذي أظهر أن التشريعات لا تتسجم المعايير الدولية والممارسات المقارنة الفضلى ويعود ذلك للأسباب الآتية:

- عدم انسجام الإطار القانوني مع المعايير الواردة باتفاقيات حقوق الإنسان والممارسات الدولية الفضلى فيما يتعلق بإجراءات التأسيس ومنح الجهات الرسمية صلاحيات واسعة بهذا الخصوص بحيث لا تستطيع مؤسسات المجتمع المدني أن تنشأ وتمارس أعمالها إلا بترخيص مسبق من ممثلي السلطة التنفيذية.

- تضمين الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات المجتمع المدني أحكاماً تعيق حصول مؤسسات المجتمع المدني على الدعم المالي اللازم والذي يمكن المؤسسات من ممارسة عملها ودورها في خدمة المجتمع المحلي.

- تضمين الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات المجتمع المدني أحكاماً تجعل مؤسسات المجتمع المدني في قبضة يد ممثلي السلطة التنفيذية من خلال منحهم صلاحيات واسعة في مجال حل هذه المؤسسات أو إعفاء القائمين على إدارتها من ممارسة مسؤولياتهم وتعيين لجان تقوم بهذه المهام.

- اختلفت تقديرات العينات الثلاثة بخصوص الفقرات التي تضمنها البعد ويعزي فريق البحث ذلك للأسباب الآتية:

أ- تعدد التشريعات التي تحكم تأسيس هذه المؤسسات؛ إذ توجد ثلاثة قوانين تحكم تأسيس هذه المؤسسات مع اختلاف متطلبات التأسيس لكل منها بالإضافة إلى اختلاف الإجراءات المتبعة إذ إن تأسيس الجمعيات الخيرية أسهل من غيرها من باقي المؤسسات باختلاف مسمياتها.

ب- اختلاف المهام والواجبات المنوطة بكل مؤسسة فبينما تسعى النقابات المهنية لتنظيم شؤون المهن التي يمارسها منتسبوها بالإضافة للدفاع عن حقوقهم وتوفير الحماية الاجتماعية لهم، فإن النقابات العمالية تسعى لحماية حقوق العمال وتوفير الحماية الاجتماعية لهم ولكن لا تمارس أي دور في مجال تنظيم الصناعات التي يمارسها العمال (118).

ج- تعدد التشريعات والنظم الداخلية التي تنظم وتحمك عمل ونشاطات هذه المؤسسات.

د- اختلاف ثقافات وخبرات الكوادر البشرية وتخصصية العمل فيما بين القائمين على هذه المؤسسات.

ثانياً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الثاني والذي ينص على: ما مدى تمتع مؤسسات المجتمع المدني بحرية إدارة شؤونها الإدارية والمالية؟

يوضح الجدول رقم (10) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بصفة عامة لجميع المؤسسات على فقرات البعد "الإطار المالي والإداري" المكون من ثماني فقرات (15-22) وعلى البعد ككل.

| جدول رقم (10) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع بشكل عام والجمعيات الخيرية بشكل خاص المدني على فقرات البعد "الإطار المالي والإداري" | | | | | |
|--|---|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي لمؤسسات المجتمع المدني | الانحراف المعياري | الوسط الحسابي للجمعيات الخيرية | الانحراف المعياري |
| 15 | تتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها | 3.23 | 0.669 | 3.23 | 0.652 |
| 16 | يتمتع الأعضاء المنضمون إلى المؤسسة بحرية انتخاب مجالسها | 3.50 | 0.542 | 3.49 | 0.541 |
| 17 | تتمتع المؤسسة بحرية إدارة أموالها | 3.19 | 0.708 | 3.17 | 0.70 |
| 18 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الداخلي | 2.28 | 0.863 | 2.77 | 0.802 |
| 19 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الخارجي | 2.77 | 0.804 | 2.30 | 0.870 |
| 20 | تحصل المؤسسة على دعم مالي من المؤسسات الحكومية المختصة للقيام بنشاطاتها | 2.64 | 0.833 | 2.66 | 0.809 |
| 21 | يلزم القانون الجهات المسؤولة عن تطبيقه ببيان أسباب رفض حصول المؤسسة على تمويل خارجي | 2.63 | 0.834 | 2.66 | 0.827 |
| 22 | لم يسبق حل المؤسسة لعدم رفعها تقارير إدارية ومالية للجهات الحكومية المختصة | 3.14 | 0.775 | 3.16 | 0.764 |
| البعد ككل | | 2.92 | 0.472 | 2.93 | 0.472 |

يبين الجدول رقم (10) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة الدراسة على البعد ككل قد بلغت (2.92) وبدرجة موافقة قليلة على تمتع القائمين على هذه المؤسسات بحرية إدارة أمورها المالية والإدارية، كما تبين تقديراتهم على فقرات البعد أن الفقرة (16) والتي تنص على "يتمتع الأعضاء المنضمون إلى المؤسسة بحرية انتخابات مجالسها" جاءت بالمرتبة الأولى بمتوسط حسابي (3.50) وبدرجة موافقة مرتفعة تلتها الفقرة (17) والتي تنص على "تتمتع المؤسسة بحرية إدارة أموالها" بمتوسط حسابي بلغ (3.19) وبدرجة موافقة متوسطة. فيما جاءت الفقرة (15) والتي تنص على "تتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها" في المرتبة الأدنى بين فقرات البعد وبمتوسط حسابي بلغ (2.23) وبدرجة عدم موافقة قليلة وهو أمر يشير بوضوح إلى عدم رضا القائمين على مؤسسات المجتمع المدني على عدم منحهم اختصاصاً حقيقياً وواضحاً في وضع أنظمتها الداخلية وهو ما ينسجم مع التحليل القانوني⁽¹¹⁹⁾.

وقد جاء في ثاني أدنى مرتبة الفقرة (18) والتي تنص على "من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الداخلي" وبمتوسط حسابي بلغ (2.28) وبدرجة عدم موافقة قليلة؛ الأمر الذي يؤكد وجود إشكالية حقيقية في حصول مؤسسات المجتمع المدني على التمويل وهو ما ينسجم مع ما ورد في البعد الأول الذي أكد على وجود قيود قانونية على الحصول على التمويل وهو ما يؤكد سلامة التحليل القانوني الذي قام به فريق الدراسة وأظهر من خلاله هذه القيود بشكل واضح.

119- انظر ص (38) من هذه الدراسة.

هذا وقد أرجع المشاركون بمجموعات التركيز الخاصة بالجمعيات الخيرية ارتفاع المتوسط الحسابي للفقرة 17 التي تنص على "تتمتع المؤسسة بحرية إدارة أموالها" والبالغ (3.17) على الرغم من وجود رقابة شديدة من الحكومة على التمويل والإنفاق للأسباب الآتية:

- عدم حصول معظم الجمعيات الخيرية على تمويل خارجي وبالتالي تملك حرية أكبر في إدارة أموالها.
- معظم رؤساء الجمعيات لا يعلمون بأحكام قانون الجمعيات ويحتاجون للتنقيف بأحكام هذا القانون. وقد أشاروا إلى أن الواقع يشير إلى عكس ما توصل إليه التحليل الكمي ودلوا على ذلك بأن رسوم اشتراكات الأعضاء يتم إيداعها في حساب الجمعية وتخضع للرقابة الحكومية، بالإضافة لوجود قيود مشددة على التمويل الخارجي. خصوصاً في ظل التعليمات الجديدة المشددة والمخالفة لقانون الجمعيات.

كما لم يتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الخاصة بارتفاع المتوسط الحسابي للفقرة (15) التي تنص على "تتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها" والبالغ (3.23)، بأن بينوا عدم قدرة الجمعيات على تعديل نظامها الداخلي بحرية تامة (أي بقرار من الهيئة العامة)، بل إن أي تعديل يحتاج لموافقة مجلس سجل الجمعيات والوزارة المعنية، وأضافوا بأن هناك رقابة دقيقة من سجل الجمعيات على إجراءات تعديل الأنظمة الداخلية للجمعيات وفي الغالب لا يوافقون على قرارات الهيئة العامة بتعديل النظام الداخلي، وفي الغالب لا يتم تبرير قرار مجلس الجمعيات برفض تعديل نظام الجمعية المطلوب تعديله وهو ما يتنافى مع حرية الجمعيات في وضع أنظمتها الداخلية، بالمقابل أشار البعض إلى التزام الحكومة بالأهداف الأساسية كما ترد في النظام الأساسي للجمعية.

هذا وقد بين المشاركون في مجموعة التركيز أن ارتفاع المتوسط الحسابي لسهولة الحصول على التمويل الخارجي يعود لجهل بعض القائمين على الجمعيات الخيرية بمفهوم التمويل الخارجي فالبعض يعد التبرع الشخصي من أشخاص يعملون بالدول الخليجية أو من أحد رعايا هذه الدول لبعض الجمعيات تمويلاً خارجياً⁽¹²⁰⁾. خصوصاً أن هناك جمعيات تحصل على تبرع شخصي من هؤلاء الأشخاص وبصورة مباشرة ويتم دفع المبلغ المتبرع به للقائم على الجمعية بصفة شخصية. كما بينوا أن بعض الجمعيات الخيرية تحصل على تمويل يأتي من بعض الجهات دون الاعتماد على أسس موضوعية واضحة وإنما يعتمد على العلاقات الشخصية للقائمين على الجمعيات مما يوحى لهم بسهولة الحصول على التمويل الأجنبي.

كما بين المشاركون في مجموعة التركيز أن سبب ارتفاع المتوسط الحسابي للفقرة التي أشارت إلى أنه لم يسبق حل المؤسسة لعدم رفعها تقارير إدارية ومالية يعود لسببين يتمثل الأول بالتزام الجمعيات برفع التقارير في المواعيد المحددة، أما الثاني فيتمثل بعدم قيام الجهات الحكومية المختصة بمتابعة الجمعيات والذي يتضح من خلال عدم زيارتها لمقار الجمعيات وعدم حضور اجتماع الهيئات العامة.

120- إذ أشار المشاركون في مجموعة التركيز إلى حصول قسم الجمعيات الخيرية على دعم مباشر من محسنين سواء كانوا مواطنين أو من أشخاص خليجيين على شكل صدقات أو زكاة ويطلبون من القائمين على الجمعيات الخيرية توزيعها على المحتاجين من أبناء مجتمعاتهم المحلية.

| جدول رقم (11) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على فقرات البعد "الإطار المالي والإداري" | | | |
|---|--|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 15 | تتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها | 3.71 | 0.47 |
| 16 | يتمتع الأعضاء المنضمون إلى المؤسسة بحرية انتخاب مجالسها | 3.71 | 0.47 |
| 17 | تتمتع المؤسسة بحرية إدارة أموالها | 3.71 | 0.47 |
| 18 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الخارجي | 1.82 | 0.63 |
| 19 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الداخلي | 2.59 | 1.00 |
| 20 | تحصل المؤسسة على دعم مالي من المؤسسات الحكومية المختصة للقيام بنشاطاتها | 2.47 | 1.28 |
| 21 | يُلزم القانون الجهات المسؤولة عن تطبيقه ببيان أسباب رفض حصول المؤسسة على تمويل خارجي | 1.94 | 0.55 |
| 22 | لم يسبق حل المؤسسة لعدم رفعها تقارير إدارية ومالية للجهات الحكومية المختصة | 2.41 | 0.79 |
| البعد ككل | | 2.79 | 0.44 |

يبين الجدول رقم (11) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على البعد ككل قد بلغت (2.79) وبدرجة موافقة قليلة على مقدره هذه المؤسسات وضع لوائحها الداخلية وحصولها على التمويل الداخلي والخارجي. ومن الملفت للنظر أن القائمين على النقابات العمالية قد أعربوا عن موافقة بدرجة عالية وبأعلى متوسط حسابي على الفقرة (15) والتي تنص على " تتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها" بلغ (3.71) على الرغم من التحليل القانوني أظهر عدم منح القانون للنقابات العمالية الحق بوضع لوائحها الداخلية؛ إذ يقوم الاتحاد العام للنقابات العمالية بهذا الدور⁽¹²¹⁾. وقد جاء بذات المرتبة الفقرتين (16 و 17) واللتين تتصان على حرية أعضاء النقابات العمالية بانتخاب مجالس إدارتها (مجلس النقابة) وتتمتع النقابات العمالية بإدارة أموالها. ولا بد من التأكيد على أن هذه الفقرات الثلاث هي من رفعت المتوسط الحسابي للبعد ككل. وبالمقابل فإن الفقرة (18) والتي تنص على " من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الداخلي" جاءت في أدنى مرتبة وبمتوسط حسابي بلغ (1.82) وبدرجة عدم موافقة متوسطة مما يشير مجدداً لوجود مشكلة في حصول النقابات العمالية على التمويل الخارجي، كما أكد القائمون على النقابات العمالية على عدم وجود ضمانات كافية لعدم تعسف الإدارة لحرمان النقابات العمالية من التمويل الخارجي، فقد بلغ المتوسط الحسابي للفقرة (21) والتي تنص على " يُلزم القانون الجهات المسؤولة عن تطبيقه ببيان أسباب رفض حصول المؤسسة على تمويل خارجي (1.94).

فسر المشاركون في مجموعة التركيز سبب ارتفاع المتوسط الحسابي الخاص بالفقرة الخاصة بتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها (الفقرة 15) بالقول بأن ممثلي النقابات العمالية المشاركين بالمؤتمر العام للنقابات العمالية هم من قاموا بالمصادقة على النظام الموحد مما يعني أن النقابات هي من وضعت نظامها. وأضافوا بأنه تم تعديل النظام الموحد للنقابات العمالية الذي أضحي بمنح النقابات حرية أكبر مما كان في النظام السابق؛ فهو يلزم النقابات بالقواعد التي تنظم أمور مشتركة كالمصادقة على التقارير الإدارية والمالية، وشروط صحة اجتماع الهيئتين العامة والإدارية. وبالمقابل يترك النظام الموحد للنقابات حرية أكبر في إدارة شؤونها الذاتية مثل إنشاء الفروع واللجان التابعة للنقابة شريطة ألا تتعارض مع النظام الموحد والقانون.

أما عن أسباب تأكيد القائمين على النقابات العمالية بأن الأعضاء المنضمين إلى النقابة يتمتعون بحرية انتخاب مجالس نقابتهم بالرغم من وجود تقارير لجهات رقابية تظهر عكس ذلك فقد بين المشاركون في مجموعة التركيز أن هناك (17) نقابة عمالية وبعضها يقوم المنتسبين لها باختيار الهيئة الإدارية بالتركية والتي تعد من صور الديمقراطية، مبينين أن هذه التصرفات تحدث في النقابات التي تتميز بقلة عدد الأعضاء بالنقابة. بينما هناك نقابات تجري فيها انتخابات حرة ونزيهة تشهد منافسة حقيقية وقوية بين المرشحين.

فيما أكد المشاركون في مجموعة التركيز على استقلالية النقابة العمالية وأنها تملك حرية تامة في إدارة أموالها وفق القانون وتحت رقابة الهيئة العامة، ومما يعزز من استقلالية النقابة المالية هو اعتمادها على رسوم اشتراكات العمال المنتسبين لها كأحد أهم مصادر تمويل نشاطات النقابة.

| جدول رقم (12) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات مجتمع النقابات المهنية على فقرات البعد "الإطار المالي والإداري" | | | |
|--|--|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 15 | تتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها | 3.11 | 1.05 |
| 16 | يتمتع الأعضاء المنضمون إلى المؤسسة بحرية انتخاب مجالسها | 3.78 | .44 |
| 17 | تتمتع المؤسسة بحرية إدارة أموالها | 3.67 | .50 |
| 18 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الخارجي | 1.89 | 1.17 |
| 19 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الداخلي | 2.56 | 1.2 |
| 20 | تحصل المؤسسة على دعم مالي من المؤسسات الحكومية المختصة للقيام بنشاطاتها | 2.00 | .70 |
| 21 | يُلزم القانون الجهات المسؤولة عن تطبيقه ببيان أسباب رفض حصول المؤسسة على تمويل خارجي | 2.22 | 1.09 |
| 22 | لم يسبق حل المؤسسة لعدم رفعها تقارير إدارية ومالية للجهات الحكومية المختصة | 2.56 | 1.24 |
| البعد ككل | | 2.72 | .60 |

فيما يبين الجدول رقم (12) أن الأوساط الحسابية لتقديرات مجتمع النقابات المهنية على البعد ككل قد بلغت (2.72) وبدرجة موافقة قليلة على إمكانية هذه المؤسسات بإدارة شؤونها الإدارية والمالية. كما تبين الأوساط الحسابية لتقديراتهم على فقرات البعد أن الفقرة (16) والتي تنص على "يتمتع الأعضاء المنضمون إلى المؤسسة بحرية انتخاب مجالسها" قد جاءت بالمرتبة الأعلى وبمتوسط حسابي بلغ (3.78) وبدرجة موافقة عالية، وهذا يتفق مع الانطباع المستقر في أذهان أبناء المجتمع الأردني بارتفاع مستوى الديمقراطية الداخلية لدى النقابات المهنية الأردنية ووجود تنافس حقيقي على قيادة مجالس هذه النقابات. وقد جاءت الفقرة (17) بالمرتبة الثانية والتي تنص على تمتع المؤسسة بإدارة أموالها بحرية وبمتوسط حسابي بلغ (3.67) وبدرجة موافقة عالية. ويجد فريق البحث منطقية هذه النتائج بالنسبة للنقابات المهنية التي تتيح لها قوانينها مساحات واسعة في هذا المجال. هذا وقد اتفق القائمون على النقابات المهنية مع القائمين على الجمعيات والنقابات العمالية في مجال حصولها على الدعم المالي سواء الخارجي أم من الحكومة. فقد جاءت المتوسطات الحسابية للفقرات الخاصة بها بالمرتبة الأدنى من بين إجاباتهم.

وقد بين المشاركون في مجموعة التركيز أن هناك فرقاً بين اللوائح الداخلية التي تنظم بعض الشؤون الداخلية للنقابات وبين الأنظمة التي تصدر عن مجلس الوزراء لتنظيم بعض المسائل الهامة في عمل النقابات، وأضافوا بأنه إذا كان قصد من قام على تعبئة الاستبانة النوع الأول من اللوائح فإنهم يتفقون من هذه الإجابة، ولا يتفقون مع الإجابة إذا كان المقصود النوع الثاني من اللوائح. وقد بينوا أن هناك اختلافاً بين النقابات بهذا الخصوص ففي

حين أن نقابة المحامين تنظم كافة شؤونها بموجب أنظمة يصدرها مجلس الوزراء، فإن نقابة الصحفيين تملك صلاحيات أوسع لتنظيم شؤونها الداخلية في تنظيم صندوق التقاعد والتأمين الصحي بموجب لوائح داخلية تقرها الهيئة العامة.

وقد أكد المشاركون في مجموعة التركيز أن الأصل العام أن تستقل النقابات المهنية بوضع أنظمتها الداخلية بموجب قرارات تصدر عن الهيئة العامة، مع أن البعض فضل أن تصدر الأنظمة التي تنظم الشؤون المالية عن مجلس الوزراء. مع الإشارة إلى أن مجلس الوزراء غالباً ما يوافق على هذه الأنظمة كما تقرها الهيئة العامة.

وقد اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية مؤكدين على حرية النقابات في إدارة أموالها مبيينين الدور الذي يقوم به مجلس النقابة تحت إشراف الهيئة العامة. كما اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية وبينوا أن الأصل اعتماد النقابات على اشتراكات المنتسبين للنقابة، وبذات الوقت أكدوا على أن ربط الحصول على الدعم المالي بموافقة الجهات الإدارية معيق لحقها بالحصول على الدعم المالي، وأكدوا أنه على الرغم من أن الأصل يقضي بأن الهيئة العامة هي صاحبة الصلاحية بقبول أو رفض التمويل الخارجي، إلا أن الواقع العملي يشير لضرورة الحصول على موافقة الوزارة المعنية ومجلس الوزراء، ولكنهم بينوا أن هناك بعداً سياسياً يدفع أغلب النقابات لعدم قبول الدعم من جهات خارجية نظراً لعدم الثقة أحياناً بالجهات الداعمة والتي تستجيب للتوجهات السياسية لبعض الدول. وبالمقابل أشار البعض إلى أن بعض النقابات تقبل الحصول على دعم خارجي لكن شريطة أن تكون من جهات تابعة للأمم المتحدة أو منظمات دولية وليس من دول أو جهات تابعة لها وشريطة ألا تستلم مبالغ نقدية وإنما يكون الدعم من خلال تنفيذ برامج تدريبية.

وفي الختام بين المشاركون في مجموعة التركيز أن أغلب النقابات ليست بحاجة إلى الدعم المالي الحكومي نظراً لوضعها المالي الجيد، إلا أن ذلك لا ينفي حاجة بعض النقابات لهذا الدعم مع التأكيد على أن يكون هذا الدعم بموجب القانون مما يحافظ على استقلالية النقابات.

| جدول رقم (13) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد "الإطار المالي والإداري" | | | |
|---|---|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 15 | تتمتع المؤسسة بحرية وضع لوائحها الداخلية بنفسها | 2.40 | 0.97 |
| 16 | يتمتع الأعضاء المنضمون إلى المؤسسة بحرية انتخاب مجالسها | 3.40 | 0.69 |
| 17 | تتمتع المؤسسة بحرية إدارة أموالها | 3.20 | 0.79 |
| 18 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الخارجي | 1.80 | 0.63 |
| 19 | من السهل على المؤسسة الحصول على الموافقة للتمويل الداخلي | 2.90 | 0.73 |
| 20 | تحصل المؤسسة على دعم مالي من المؤسسات الحكومية المختصة للقيام بنشاطاتها | 1.70 | 0.82 |
| 21 | يلزم القانون الجهات المسؤولة عن تطبيقه ببيان أسباب رفض حصول المؤسسة على تمويل خارجي | 2.00 | 0.81 |
| 22 | لم يسبق حل المؤسسة لعدم رفعها تقارير إدارية ومالية للجهات الحكومية المختصة | 3.40 | 0.69 |
| | البعد ككل | 2.60 | 0.52 |

أما الجدول رقم (13) فقد يبين أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد ككل قد بلغت (2.60) وبدرجة موافقة قليلة على مقدرة هذه الجمعيات الحقوقية على إدارة شؤونها الإدارية والمالية، ومدى قدرتها على وضع لوائحها الداخلية والعمل بها. وتظهر الأوساط الحسابية لتقديراتهم على فقرات البعد أن

الفقرتين (22) والتي تنص على " لم يسبق حل المؤسسة لعدم رفعها تقارير إدارية ومالية للجهات الحكومية المختصة"، والفقرة (16) والتي تنص على " يتمتع الأعضاء المنضمون إلى المؤسسة بحرية انتخاب مجالسها "جاءنا بالمرتبة الأعلى وبمتوسط حسابي بلغ (3.40) وبدرجة موافقة متوسطة، ويعزى فريق الدراسة هذه النسب العالية إلى طبيعة التكوين الفكري للقائمين على هذه الجمعيات وتأهيلهم القانوني المناسب والذي يمكنهم من القدرة على المشاركة الفاعلة في انتخاب أعضاء الهيئات الإدارية وكذلك الالتزام بالتشريعات فيما يتعلق برفع التقارير في المواعيد المحددة. وعلى ذات النهج وبما ينسجم مع النقابات المهنية والعمالية فقد أكد القائمون على الجمعيات الحقوقية بوجود صعوبات في الحصول على الدعم المالي؛ إذ جاءت الفقرات (18) و (20) و (21) بأدنى متوسطات حسابية في هذا البعد.

أُتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع نتائج التحليل الكمي الذي أظهر تدني المتوسط الحسابي لبعد "الإطار المالي والإداري" (2.6) مقارنة مع باقي الأبعاد وأرجعوا ذلك للأسباب الآتية:

- مجرد تدخل الحكومة بإجاعة النظام الداخلي للجمعية يعتبر تدخل في حق الجمعية بإدارة شؤونها الذاتية.
- تدني موازنة مالية الجمعية التي يجب أن تخضع لمدقق حسابات مالية يشكل تدخلاً غير مباشر في عمل الجمعيات. واقتروا رفع هذا المبلغ من (2000) دينار إلى (5000) دينار.
كما اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع نتائج التحليل الكمي لأراء القائمين على الجمعيات الحقوقية بوجود صعوبات لحصولها على موافقة الجهات الرسمية على التمويل الخارجي لهذه الجمعيات وبرهنوا على ذلك بالحجج الآتية

- التدخل في حصول المؤسسات على التمويل وخصوصاً التمويل الخارجي يمس بالاستقلالية المالية للمؤسسات.
- وجود تعقيدات جديدة للاستقلال المالي وهو ضرورة فتح حساب مالي خاص بالمبالغ المالية التي تحصل عليه المؤسسة من صندوق دعم الجمعيات وضرورة توقيع أحد موظفي الوزارة المعنية.
- تشدد البنوك حالياً في فتح حساب مالي للجمعيات.
- أصبح تجديد الأشخاص المفوضين بالتوقيع عن الجمعية سنوياً بعد أن كان في السابق كل سنتين.
كما أُتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع نتائج التحليل الكمي لأراء القائمين على الجمعيات الحقوقية فيما يتعلق بتمتع الأعضاء المنضمين إلى المؤسسة بحرية انتخاب مجالسها وبيّنوا أن ذلك يعود للأسباب الآتية:
- المفترض أن المؤسسة حقوقية وتعكس الالتزام بالقانون.
- هناك تجديد في عضوية الجمعيات الحقوقية مما يستدعي تجديد انتخابات الهيئات الإدارية.
- عزوف أعضاء الهيئة العامة عن الترشح لعضوية الهيئة الإدارية.
- وجود دماء جديدة في جمعيات حقوق الإنسان.
- تأسيس جمعيات حقوق الإنسان جديدة.

وقد فسر المشاركون في مجموعة التركيز ارتفاع المتوسط الحسابي للفقرة 22 التي تنص على: "لم يسبق حل المؤسسة لعدم رفعها تقارير إدارية ومالية للجهات الحكومية المختصة" بأن ذلك يعود للأسباب الآتية:

- قيام وزارة التنمية الاجتماعية بتذكير الجمعيات برفع التقارير.
- تحرص الجمعيات على رفع التقارير للحصول على دعم من صندوق الجمعيات.

وختاماً البعد الثاني (الإطار المالي والإداري) تتمثل بانفاق تقديرات عينات كل من الجمعيات الخيرية والنقابات العمالية والنقابات المهنية والجمعيات الحقوقية وعينة الدراسة بشكل عام على درجة موافقة قليلة على مدى تمتعها بالقدرة المناسبة لإدارة شؤونها الإدارية والمالية ويعزى فريق البحث هذه النتيجة للأسباب الآتية:

- صعوبة حصول المؤسسة على الموافقة للتمويل المالي الداخلي أو الخارجي.
 - عدم حصول المؤسسات على الدعم المالي من الجهات الحكومية المعنية والمختصة بذلك.
 - عدم نص القوانين الصريح بإلزام الجهات الإدارية التي تملك الموافقة من عدمها بخصوص التمويل الخارجي بتفسير سبب رفض حصول المؤسسات على الدعم والتمويل الخارجي.
 - ضعف درجة حرية المؤسسات بالتصرف في العمل ضمن اللوائح والنظم الداخلية لها والتي لا تتمكن أصلاً من وضعها بحرية تامة وبما يتنافى مع المعايير الدولية بهذا الخصوص.
 - وبالمقابل أظهرت النتائج درجة موافقة مرتفعة على ممارسة الحالة الديمقراطية داخل هذه المؤسسات من حيث انتخاب مجالسها وحق الجميع في الاختيار في حال الانضمام.
- ثالثاً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الذي ينص على: ما مدى التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة؟**
- يوضح الجدول رقم (14) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني على فقرات البعد "الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة" المكون من خمس فقرات (23-27) وعلى البعد ككل.

| جدول رقم (14) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام والجمعيات الخيرية بشكل خاص على فقرات البعد "الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة" | | | | | |
|---|---|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي لمؤسسات المجتمع المدني | الانحراف المعياري | الوسط الحسابي للجمعيات الخيرية | الانحراف المعياري |
| 23 | تجري المؤسسة انتخابات دورية لمجالسها | 3.66 | 0.498 | 3.66 | 0.496 |
| 24 | تطلع الهيئة العامة على التقارير المالية والإدارية بشكل دوري | 3.61 | 0.512 | 3.61 | 0.514 |
| 25 | تضم الهيئتان العامة والإدارية نساء من بين أعضائها | 3.50 | 0.627 | 3.49 | 0.626 |
| 26 | تلتزم الهيئة الإدارية للمؤسسة بتنفيذ أنظمتها الداخلية للمؤسسة | 3.53 | 0.530 | 3.53 | 0.532 |
| 27 | تعديل المؤسسة أنظمتها الداخلية بطريقة ديمقراطية | 3.48 | 0.574 | 3.48 | 0.574 |
| | البعد ككل | 3.55 | 0.432 | 3.55 | 0.433 |

يبين الجدول رقم (14) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة الدراسة على البعد ككل قد بلغت (3.55) وبدرجة موافقة مرتفعة على التزام مؤسسات المجتمع المدني وممارستها لأسس الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة. كما تبين تقديراتهم على فقرات البعد أن الفقرة (23) والتي تنص على "تجري المؤسسة انتخابات دورية لمجالسها" جاءت بالمرتبة الأولى بمتوسط حسابي (3.66) وبدرجة موافقة مرتفعة، تلتها الفقرة (24) والتي تنص على "تطلع الهيئة العامة على التقارير المالية والإدارية بشكل دوري" بمتوسط حسابي بلغ (3.61) وبدرجة موافقة مرتفعة أيضاً. وعلى الرغم من الصورة المشرفة التي تظهرها الأوساط الحسابية لتقديرات عينة الدراسة بخصوص الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة داخل مؤسسات المجتمع المدني، إلا أن فريق البحث يرى أن هناك مثالية زائدة في هذه النتائج والذي يعزیه فريق الدراسة لتعبئة الاستبانة من قبل القائمين على إدارة هذه المؤسسات؛ الأمر الذي يستدعي مستقبلاً العمل على تقييم هذا البعد من قبل أعضاء الهيئة العامة ومن قبل من تلقى خدمات هذه المؤسسات للوصول إلى حقيقة الوضع بصورة أشمل وأدق، وذلك لعدم انسجام هذه الصورة الوردية مع ما يرد في التقارير الرقابية؛ إذ أشارت

بعض هذه التقارير لعدم فاعلية الإدارة الداخلية والحكم، ووصفت بعض المنظمات بأنها تعمل بنظام " عرض الرجل الواحد" الذي يقوم فيه المؤسس بدور كل من الرئيس التنفيذي ورئيس الإدارة ويكون لديه أقارب في مجلس الإدارة⁽¹²²⁾.

لم يتفق المشاركون في مجموعة التركيز من ممثلي الجمعيات الخيرية مع نتائج التحليل الكمي لنتائج آراء القائمين على الجمعيات الخيرية والتي بينت ارتفاع مستوى الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة لدى هذه الجمعيات وأرجعوا ذلك للأسباب الآتية:

- الفهم الخاطئ لمفهوم الديمقراطية من قبل قسم كبير من القائمين على الجمعيات الخيرية.
- عدم التزام العديد من الجمعيات بقيم الديمقراطية ومن مظاهر ذلك عدم وجود سجلات لدى بعض الجمعيات. وعدم رفع التقارير الإدارية والمالية⁽¹²³⁾.
- ابتعاد الوزارات عن هذه الجمعيات لعدم تقديم الدعم المالي للجمعيات وعدم الرقابة الجدية يخفف من حماس القائمين على الجمعيات للالتزام بهذه القيم. فقد ربط بعض المشاركين في مجموعة التركيز بين غياب مظاهر الديمقراطية والحوكمة الرشيدة.

فيما بين المشاركون بمجموعة التركيز أن الجمعيات تجري انتخابات دورية، إلا أن هذه الانتخابات لا يمكن وصفها بأنها انتخابات ديمقراطية حرة وتنافسية وذلك للأسباب الآتية:

- أغلب الجمعيات تلجأ للتوافق على اختيار أعضاء الهيئة الإدارية باعتبار أن التركيزية من صور الديمقراطية.
- يتم اللجوء للتركيزية أحياناً لعدم وجود رغبة لدى عدد كبير من أعضاء الهيئة العامة بعضوية الهيئة الإدارية.
- قلة عدد أعضاء الهيئة العامة يقلل من وجود انتخابات حرة ونزيهة.
- من مظاهر عدم رغبة أعضاء الهيئة العامة لتفعيل انتخابات حرة ونزيهة عدم دفع رسوم الاشتراك، وغالبا ما يقوم من يرغب بالترشح لرئاسة الهيئة الإدارية بدفع رسوم الاشتراك عن أعضاء الهيئة العامة.
- من أسباب عدم مشاركة أعضاء الهيئة العامة بفاعلية بالانتخابات هو عدم انسجام واقع بعض الجمعيات مع أهدافها كأن يسيطر على جمعية تعنى بهوموم الشباب مجموعة من كبار السن.

أما عن وجود النساء في الهيئتين العامة والإدارية وما نسبتهن في هاتين الهيئتين فقد بين المشاركون بمجموعة التركيز أن معظم القائمين على الجمعيات نساء وأكثر من الرجال خصوصا في منطقة الأرياف ولكنها لا تشارك

122- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لعام 2013، ص 28 والمنشور على الرابط الإلكتروني: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/2013MENA_CSOSI_ar.pdf، تمت زيارة الموقع بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018.

123- أشار المشاركون في مجموعة التركيز إلى أن الجمعيات التي تحافظ على علاقة جيدة مع الأجهزة الأمنية يتم التغاضي عن تقصيرها في تقديم التقارير وللالتزام بقيم الديمقراطية.

بالنشاطات التي تنفذ في العاصمة مما يوحي بقلة عددهن، ومن أسباب اشتراك السيدات في الجمعيات ارتفاع نسب البطالة بين النساء أكثر من الرجال.

| جدول رقم (15) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على فترات البعد الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة" | | | |
|---|---|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 23 | تجري المؤسسة انتخابات دورية لمجالسها | 3.71 | 0.47 |
| 27 | تطلع الهيئة العامة على التقارير المالية والإدارية بشكل دوري | 3.71 | 0.47 |
| 25 | تضم الهيئتان العامة والإدارية نساء من بين أعضائها | 3.65 | 0.60 |
| 26 | تلتزم الهيئة الإدارية للمؤسسة بتنفيذ أنظمتها الداخلية للمؤسسة | 3.76 | 0.44 |
| 27 | تعديل المؤسسة أنظمتها الداخلية بطريقة ديمقراطية | 3.65 | 0.60 |
| البعد ككل | | 3.69 | 0.42 |

فيما يبين الجدول رقم (15) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على البعد ككل قد بلغت (3.69) وبدرجة **موافقة مرتفعة** على مدى التزام هذه المؤسسات بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة. بل إن جميع المتوسطات الحسابية لجميع فقرات البعد قد جاءت بدرجة موافقة مرتفعة (تزيد عن 3.50)؛ الأمر الذي يتنافى مع ما تشير إليه التقارير الرقابية لأوضاع النقابات العمالية والتي تظهر عدم فاعلية هياكل الإدارة الداخلية بل أشارت إلى أن عدم الالتزام بمعايير الديمقراطية فيما يتعلق بإجراء انتخابات دورية حقيقية للنقيب وأعضاء مجلس النقابة، فقد أشار أحد التقارير لغياب الانتخابات الداخلية لدرجة أن ثلاث نقابات فقط من أصل سبع عشرة نقابة أجرت انتخابات لهيئاتها الإدارية ونقابتين فقط جرت فيهما انتخابات لرؤسائها في الدورة الانتخابية لعام 2010، الأمر الذي عزل النقابات العمالية عن قواعدها وأصبح اتحادها العام مؤسسة شبه حكومية، إذ يتم تمويل الاتحاد العام بالكامل من قبل وزارة المالية، وأموال الضمان الاجتماعي، وهذا لا ينفي وجود عدد محدود من النقابات العمالية التي كانت تنشط لتحسين شروط عمل أعضائها، وهي النقابات التي تمثل عمال شركات كانت حكومية وشبه حكومية قبل خصصتها، وكان وما يزال يتم اقتطاع اشتراك أعضائها من رواتب العمال الشهرية مباشرة وتحويله إلى صناديق النقابات⁽¹²⁴⁾. كما تؤكد هذه النتيجة الحاجة إلى إجراء دراسة ميدانية يتم من خلالها استطلاع آراء أعضاء الهيئة العامة للنقابات العمالية حول مدى التزام مجالس النقابات بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة.

أكد المشاركون في مجموعة التركيز (ممثلو النقابات العمالية) أن سبب ارتفاع المتوسط لبعد الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة لدى النقابات العمالية يعود لالتزام النقابات بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة استناداً لرغبة الدولة الأردنية بنشر هذه القيم والالتزام بها، كما أن التزام النقابات في جميع فقرات البعد يؤدي إلى ارتفاع المتوسط الحسابي لهذا البعد.

هذا وقد اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية لآراء القائمين على النقابات العمالية التي أكدت على أن الهيئة العامة للنقابة تطلع على التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري وأضافوا بأن الهيئات العامة تناقش

¹²⁴- مركز الفتيق، حرية التنظيم النقابي العمالي في الأردن وجدل الشرعية، ص 8، تقرير منشور على الرابط الإلكتروني:

http://www.phenixcenter.net/ar/paper/153، تمت زيارة الموقع بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018. وانظر كذلك: التقييم الوطني،

مضمون التقارير الإدارية والمالية بصورة جديّة، حيث تتم هذه الإجراءات بحضور أعضاء الهيئة العامة وبحضور مندوب عن وزارة العمل، كما يتم نشر التقارير في صحيفة يومية. وهناك رقابة حقيقية للهيئة العامة فقد أشار رئيس أحد النقابات العمالية إلى حالة لم تصادق الهيئة العامة على التقرير الإداري والمالي إلا بعد إعادة تدقيق التقرير المالي للنقابة.

| جدول رقم (16) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات مجتمع النقابات المهنية على فقرات البعد "الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة" | | | |
|---|---|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 23 | تجري المؤسسة انتخابات دورية لمجالسها | 3.89 | 0.33 |
| 27 | تطلع الهيئة العامة على التقارير المالية والإدارية بشكل دوري | 3.89 | 0.33 |
| 25 | تضم الهيئتان العامة والإدارية نساء من بين أعضائها | 3.67 | 0.50 |
| 26 | تلتزم الهيئة الإدارية للمؤسسة بتنفيذ أنظمتها الداخلية للمؤسسة | 3.78 | 0.44 |
| 27 | تعديل المؤسسة أنظمتها الداخلية بطريقة ديمقراطية | 3.67 | 0.50 |
| | البعد ككل | 3.78 | 0.35 |

أما الجدول رقم (11) فقد يبين أن الأوساط الحسابية لتقديرات مجتمع النقابات المهنية على البعد ككل قد بلغت (3.78) وبدرجة موافقة مرتفعة على مقدرتها تنفيذ عملها الإداري وتطبيق أنظمتها الداخلية وبطريقة ديمقراطية وحوكمة رشيدة.

ويجد فريق الدراسة أن النتيجة التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية أقرب إلى الواقع خصوصاً أن هذه النقابات تنفذ أعمالها وتجري انتخاباتها بموجب أحكام القوانين النازمة لها، بل أكثر من ذلك إن جميع تصرفات هذه النقابات تخضع للطعن أمام القضاء الإداري الأردني الذي يمارس رقابة المشروعية على تصرفات وقرارات هذه النقابات (125).

هذا وقد اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية والقاضية بالموافقة بدرجة عالية باطلاع الهيئة العامة على مضمون التقريرين الإداري والمالي في اجتماع الهيئة العامة السنوي، وبينوا بأن مجالس النقابات تقوم بتوزيع التقريرين مسبقاً وقبل مدة زمنية كافية لدراستهما من قبل أعضاء الهيئة العامة قبل موعد الاجتماع، إلا أن جدية المناقشة والرقابة تختلف من نقابة لأخرى ومن دورة لأخرى في ذات النقابة للأسباب الآتية:

- مدى تمثيل المنتسبين للنقابة (أعضاء الهيئة العامة) في مجلس النقابة.
- الرغبة الذاتية لدى أعضاء الهيئة العامة في المشاركة الحقيقية في إدارة شؤون النقابة.
- دور الأعضاء المنتسبين من ذوي الاتجاهات العقائدية والوطنية على القيام بالأدوار الحقيقية للرقابة.
- ارتفاع عدد أعضاء بعض النقابات الأمر الذي يحول دون قدرة الجميع على المشاركة الحقيقية.

125- انظر على سبيل المثال المادة (46) من قانون نقابة الصيادلة والتي تنص على "قرارات الهيئة العامة والمجلس قابلة للاعتراض لدى المحاكم المختصة". والمادة (98) من قانون نقابة المحامين التي تنص على "لا يجوز الطعن في قرارات الهيئة العامة للنقابة، بشأن الانتخابات أم بشأن المسائل الأخرى التي هي من اختصاصها، إلا أمام محكمة العدل، ومن قبل: (أ) أ رئيس النيابة العامة بأمر من وزير العدل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود القرار الى ديوانه. (ب) او من عدد من المحامين الأساتذة المسجلين لا يقل عن خمسة وعشرين محامياً أستاذاً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الهيئة العامة.

فيما بين المشاركون في مجموعة التركيز أهمية التمييز بين عضوية النساء في الهيئات العامة ومجالس النقابات، ففي حين ترتفع هذه النسبة في الهيئة العامة بسبب إلزامية العضوية وارتفاع مستوى التعليم لدى الإناث في المملكة، إلا أن نسبة النساء لا زالت منخفضة في مجالس النقابات، بل إن بعض المجالس لا تحتوي أي سيدة في هذا المجلس وبينوا أن ذلك ليس فقط بالمجالس الحالية وإنما هي حالة مستمرة في المجالس المتعاقبة. وإن كانت بعض النقابات تشهد مشاركة أقوى للسيدات في مجلس النقابة ك نقابة الصحفيين.

وأخيراً بين المشاركون في مجموعة التركيز أن آلية تعديل الأنظمة الداخلية للنقابات تتم باقتراح من مجلس النقابة والذي يعرض مقترحه على الهيئة العامة وفي حال إقراره من الهيئة العامة يرفع للحكومة لاعتماده وإصداره بالصيغة النهائية، وأكدوا أن الحكومة غالباً ما تتبنى ما تقره الهيئة العامة، إلا أن ذلك لا يفي قيام الحكومة أحياناً بإقرار أنظمة لا تتسجم بشكل تام مع ما جاء من الهيئة العامة.

| جدول رقم (17) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد "الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة" | | | |
|--|---|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 23 | تجري المؤسسة انتخابات دورية لمجالسها | 3.50 | 0.71 |
| 27 | تطلع الهيئة العامة على التقارير المالية والإدارية بشكل دوري | 3.50 | 0.52 |
| 25 | تضم الهيئتان العامة والإدارية نساء من بين أعضائها | 3.50 | 0.70 |
| 26 | تلتزم الهيئة الإدارية للمؤسسة بتنفيذ أنظمتها الداخلية للمؤسسة | 3.20 | 0.42 |
| 27 | تعديل المؤسسة أنظمتها الداخلية بطريقة ديمقراطية | 3.10 | 0.32 |
| البعد ككل | | 3.36 | 0.37 |

وأخيراً يبين الجدول رقم (17) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد ككل قد بلغت (3.36) وبدرجة موافقة متوسطة مدى التزام القائمين على الجمعيات الحقوقية بقيم الديمقراطية والحوكمة الرشيدة أثناء قيامها بالأدوار المطلوبة منها في خدمة المجتمع المحلي، ويجد فريق البحث أن القائمين على الجمعيات الحقوقية كانوا الأقرب للواقع فقد بلغ متوسط نتائج تقديراتهم على البعد (3.36) وبدرجة موافقة متوسطة مقارنة مع نتائج العينة ككل ونتائج النقابات العمالية والمهنية.

فسر المشاركون في مجموعة التركيز الأسباب التي دفعت بالقائمين على الجمعيات الحقوقية لاعتبار أن "الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة" بدرجة موافقة متوسطة مقارنة بموافقة مرتفعة لباقي مؤسسات المجتمع المدني يعود للأسباب الآتية:

- قلة أعداد المنتسبين للجمعيات الحقوقية وبالتالي لا يوجد صراعات سياسية بعكس النقابات المهنية.
- فهم القائمين على هذه الجمعيات والمنتسبين لها بمفهوم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة.
- عدم وجود اجتماعات منتظمة في هذه الجمعيات لعدم وجود أعداد كافية في الجمعية العمومية لهذه الجمعية.
- كما فسّر المشاركون في مجموعة التركيز الأسباب التي أدت بالقائمين على الجمعيات الحقوقية بمنح الفقرة (27) التي تنص على: "تعديل المؤسسة أنظمتها الداخلية بطريقة ديمقراطية" أدنى متوسط حسابي في هذا البعد للصعوبات التي تعترض تعديل الأنظمة الداخلية للجمعيات والمتمثلة بضرورة موافقة الوزارة المعنية على تعديل النظام الداخلي للجمعية والذي يجب أن يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء الهيئة العامة واجتماع هيئة عامة غير عادي، مما يدفع الجمعيات لعدم تعديل نظامها الداخلي مع قناعتهم بضرورة التعديل.

وقد أكد المشاركون في مجموعة التركيز على أن الهيئتين العامة والإدارية تضمان فعلا نساء، بل إن هناك جمعيات حقوقية جميع أعضائها نساء. كما قدر المشاركون نسبة النساء في الجمعيات بشكل عام بـ (33%). وأرجعوا قلة عضوية النساء في الهيئتين العامة والإدارية من النساء بسبب قلة أعضاء الهيئة العامة.

خلاصة البعد الثالث (الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة) اتفاق تقديرات العينات الأربعة مع العينة الرئيسية للدراسة من حيث الموافقة على التزام مؤسسات المجتمع المدني وممارستها لأساليب ديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة بما يتناسب وطبيعة عمل كل مؤسسة ويعزي فريق الدراسة ذلك للأسباب الآتية:

- قيام المؤسسات بإجراء انتخاباتها واختيار مجالسها بشكل دوري وهو الأمر الذي تفرضه الأنظمة والقوانين والأنظمة الداخلية التي تحكم عملها.
- الشفافية والوضوح بما يخص الأمور المالية والإدارية.
- المشاركة الفاعلة للقطاع النسائي من حيث الانضمام والإدارة.

رابعاً: النتائج المتعلقة بالتساؤل الذي ينص على: ما مدى التزام القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني أثناء قيامهم بنشاطات المؤسسة بمعايير الشفافية كما وردت في المعايير الدولية والممارسات الفضلى؟
يوضح الجدول رقم (18) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني على فقرات البعد "الشفافية" المكون من ست فقرات (28-33) وعلى البعد ككل.

| جدول رقم (18) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام والجمعيات الخيرية بشكل خاص على فقرات البعد "الشفافية" | | | | | |
|--|--|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي لمؤسسات المجتمع المدني | الانحراف المعياري | الوسط الحسابي للجمعيات الخيرية | الانحراف المعياري |
| 28 | تعد الهيئة الإدارية للمؤسسة تقارير إدارية ومالية دورية وتعرضها على الهيئة العامة في المواعيد المحددة | 3.58 | 0.536 | 3.58 | 0.539 |
| 29 | ترسل الهيئة الإدارية تقاريرها المالية والإدارية إلى الجهات المختصة بالوقت المحدد | 3.49 | 0.564 | 3.50 | 0.552 |
| 30 | تتشر المؤسسة تقاريرها المالية والإدارية على موقعها الإلكتروني وفي وسائل الإعلام المختلفة | 2.42 | 0.812 | 2.43 | 0.817 |
| 31 | تودع المؤسسة أموالها في حساب خاص لدى بنك معتمد | 3.53 | 0.563 | 3.53 | 0.551 |
| 32 | تحفظ المؤسسة في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار | 3.55 | 0.540 | 3.55 | 0.530 |
| 33 | تعين المؤسسة مدقق حسابات مختلفاً في كل سنة مالية | 3.29 | 0.699 | 3.28 | 0.594 |
| البعد ككل | | 3.31 | 0.403 | 3.31 | 0.396 |

يبين الجدول رقم (18) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة الدراسة على البعد قد بلغت (3.31) وبدرجة موافقة متوسطة على تمتع عمل المؤسسات المالي والإداري بالشفافية، كما تبين تقديراتهم على فقرات البعد أن الفقرة (28) والتي تنص على "تُعد الهيئة الإدارية للمؤسسة لتقارير إدارية ومالية دورية وتعرضها على الهيئة العامة في المواعيد المحددة" جاءت بالمرتبة الأولى بمتوسط حسابي بلغ (3.58) وبدرجة موافقة مرتفعة، تلتها الفقرة (32) والتي تنص على "تحتفظ المؤسسة في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار" بمتوسط حسابي بلغ (3.55) وبدرجة موافقة مرتفعة أيضاً. ويجد فريق البحث أن هذه النتائج قد جاءت لتظهر مثالية دور القائمين على هذه المؤسسات، وإن السبب الرئيس لذلك يعود للدور المهم الذي تفرضه التشريعات التي ألزمت مؤسسات المجتمع المدني وتحديداً الهيئات الإدارية بإعداد تقارير إدارية ومالية وعرضها على الهيئات العامة للمؤسسات، بل إن قانون الجمعيات يفرض على الجمعيات إرسال كافة تفاصيل التقريرين المالي والإداري إلى الوزارة المعنية بمتابعة شؤون الجمعية. وبالمقابل فقد جاءت الفقرة (30) والتي تنص على "تتشر المؤسسة تقاريرها المالية والإدارية على موقعها الإلكتروني وفي وسائل الإعلام المختلفة" بأدنى متوسط حسابي بلغ (2.42) وبدرجة عدم موافقة قليلة وهذا الأمر ينسجم مع واقع مؤسسات المجتمع المدني التي لا يوجد لدى قسم كبير منها مواقع إلكترونية بسبب عدم كفاية المصادر المالية لديها؛ مما يحرمها بالتالي من نشر هذه التقارير على المواقع الإلكترونية، كما أن هذا التصرف يعكس الرغبة غير الصادقة للتعبير عن شفافية الوضع المالي لهذه المؤسسات؛ إذ إن قيام مجالس هذه المؤسسات باطلاع الهيئة العامة وممثلي السلطة التنفيذية على الوضع المالي والإداري للمؤسسة وبصورة روتينية ومؤقتة لا يغني عن ضرورة إطلاع الكافة على هذا الوضع وبصورة دائمة وسهلة، وصولاً للشفافية المنجزة بهذا الاتجاه. الأمر الذي يستدعي أن يكون هناك تفكير بعمل جمعي إما من خلال إحدى الجهات الرسمية أو مؤسسات المجتمع المقتردة مالياً لإيجاد الآليات التي تمكن مؤسسات المجتمع المدني من نشر هذه التقارير.

لقد اتفق المشاركون في مجموعة التركيز من ممثلي الجمعيات الخيرية مع النتيجة التي توصل إليها القائمون على الجمعيات بتدني نسبة المؤسسات التي تنشر التقارير الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني، وقد أرجعوا ذلك لعدد من المعوقات ومنها:

- عدم وجود مواقع إلكترونية للجمعيات.
 - الخوف من عدم دقة التقارير.
 - الخوف من اطلاع الجمعيات الأخرى على أسرار الدعم الذي حصلت عليه الجمعية.
 - اقتناع قسم من القائمين على الجمعيات بعدم ضرورة النشر فالتقارير تهم الهيئة العامة والوزارة المعنية ولا تهم باقي الجمعيات والعموم.
- كما اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة التي توصل إليها القائمون على الجمعيات بعدم تغيير المدقق الحسابي للجمعية كل سنة لأسباب الآتية:
- المعيق المالي حيث لا تملك الجمعيات المبالغ المالية التي يطلبها مدقق جديد.
 - لعدم وجود مدققين في عدد من المدن الأردنية؛ إذ يقتصر وجود المدققين على المدن الرئيسية.
- كما بين المشاركون في مجموعة التركيز سبب التزام القائمين على الجمعيات بالفقرات (28 و 29 و 30 و 31) يعود لما يأتي:
- الخوف من المسألة القانونية.
 - للحصول على التمويل. وبالمقابل بين المشاركون أن القائمين على الجمعيات لا يعلمون بالأحكام القانونية الناضمة للأموال المالية وحاجتهم الحقيقية للتثقيف في هذا المجال.

| جدول رقم (19) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على فقرات البعد "الشفافية" | | | |
|---|--|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 28 | تعد الهيئة الإدارية للمؤسسة تقارير إدارية ومالية دورية وتعرضها على الهيئة العامة في المواعيد المحددة | 3.71 | 0.47 |
| 29 | ترسل الهيئة الإدارية تقاريرها المالية والإدارية إلى الجهات المختصة بالوقت المحدد | 3.29 | 0.92 |
| 30 | تنشر المؤسسة تقاريرها المالية والإدارية على موقعها الإلكتروني وفي وسائل الإعلام المختلفة | 1.88 | 0.60 |
| 31 | تودع المؤسسة أموالها في حساب خاص لدى بنك معتمد | 3.47 | 0.94 |
| 32 | تحفظ المؤسسة في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار | 3.59 | 0.79 |
| 33 | تعين المؤسسة مدقق حسابات مختلفاً في كل سنة مالية | 3.41 | 1.00 |
| البعد ككل | | 3.22 | 3.83 |

وفي تفاصيل موقف مؤسسات المجتمع المدني من هذا البعد يبين الجدول رقم (19) الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على البعد ككل والتي بلغت (3.22) وبدرجة موافقة متوسطة على الوضوح والشفافية في ممارسة هذه المؤسسات لأعمالها. ويلاحظ فريق الدراسة انسجام نتائج النقابات العمالية مع النتائج العامة لجميع مؤسسات المجتمع المدني وبخصوص البعد ككل ويؤكد هذا الانسجام احتلال الفقرة (28) والخاصة بإعداد التقارير الإدارية والمالية في المواعيد المحددة بالمرتبة الأولى ومتوسط حسابي بلغ (3.71) وبدرجة موافقة مرتفعة تلتها بالترتيب الفقرة (32) والتي تنص على " تحفظ المؤسسة في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار" ومتوسط حسابي بلغ (3.59) وبدرجة موافقة مرتفعة. كما اتفقت عينة نقابات العمال مع العينة كاملة فيما يتعلق بالفقرة التي احتلت أدنى متوسط حسابي وإن جاءت بمتوسط حسابي أقل وهي الفقرة (30) والخاصة بنشر التقارير الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني وبمتوسط حسابي بلغ (1.88) وبدرجة عدم موافقة متوسطة.

اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة التي توصل إليها القائمون على النقابات العمالية والتي أكدت على أن الهيئة الإدارية تحرص على إعداد التقارير الإدارية والمالية وعرضها على الهيئة العامة، وبينوا أن ذلك يعود للأسباب الآتية:

- رغبة أعضاء مجلس النقابة ببيان الإنجازات والنجاحات التي حققتها النقابة بقيادة الهيئة الإدارية.
 - تأكيد مجلس النقابة على التزامه بالقانون والنظام الداخلي.
 - رغبة أعضاء مجلس النقابة إخلاء مسؤوليتهم عن التقرير المالي والإداري.
 - يعد تصديق الهيئة العامة شرطاً ضرورياً لإرسال التقارير لوزارة العمل والاتحاد العام للنقابات العمالية.
- أكد المشاركون في مجموعة التركيز على صحة ما خلص إليه التحليل الكمي فيما يخص تدني نسبة نشر التقريرين الإداري والمالي على الموقع الإلكتروني للنقابة وأرجعوا ذلك للأسباب الآتية:

- عدم وجود مواقع إلكترونية لبعض النقابات.
 - ضعف موازنة بعض النقابات مقارنة مع غيرها من النقابات في الدول الأخرى مما يشعرهم بالخجل ويدفعهم لعدم النشر على الموقع الإلكتروني.
 - عدم إظهار بعض نشاطات النقابة كسفر بعض أعضاء الهيئة الإدارية.
 - عدم الحاجة لنشر التقرير المالي فهو شأن خصوصي للمنتسبين للنقابة
- بالمقابل أشار أحد رؤساء النقابات أنهم يقومون بطباعة التقرير الإداري والمالي على شكل كتيب ملون ويقومون بتوزيعه على أوسع نطاق.
- لم يتفق المشاركون بمجموعة التركيز مع النتيجة التي أظهرها التحليل الكمي لآراء القائمين على النقابات العمالية التي بينت أنه يتم تعيين مدقق مالي متغير في كل سنة مالية وأكدوا على أن الهيئة العامة هي من تقوم باختيار المدقق المالي ولكنه لا يشترط أن يغير المدقق سنوياً. وفي خطوة ايجابية أشار البعض لقيام نقاباتهم بأرشفة الكترونية لجميع وثائق النقابة بما فيه التقارير الإدارية والمالية.

| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
|-------|--|---------------|-------------------|
| 28 | تعد الهيئة الإدارية للمؤسسة تقارير إدارية ومالية دورية وتعرضها على الهيئة العامة في المواعيد المحددة | 3.78 | 0.44 |
| 29 | ترسل الهيئة الإدارية تقاريرها المالية والإدارية إلى الجهات المختصة بالوقت المحدد | 3.00 | 1.12 |
| 30 | تنشر المؤسسة تقاريرها المالية والإدارية على موقعها الإلكتروني وفي وسائل الإعلام المختلفة | 3.67 | 0.50 |
| 31 | تودع المؤسسة أموالها في حساب خاص لدى بنك معتمد | 3.78 | 0.44 |
| 32 | تحتفظ المؤسسة في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار | 3.78 | 0.44 |
| 33 | تعين المؤسسة مدقق حسابات مختلفاً في كل سنة مالية. | 3.78 | 0.46 |
| | البعد ككل | 3.63 | 0.41 |

أما الجدول رقم (20) فيبين أن الأوساط الحسابية لتقديرات مجتمع النقابات المهنية على البعد ككل قد بلغت (3.63) وبدرجة موافقة مرتفعة على مدى الوضوح والشفافية في عمل هذه المؤسسات. ويلاحظ أن نتائج النقابات المهنية للبعد ككل قد جاءت أعلى من المتوسط الحسابي لكل من العينة المجتمعة وعينة الجمعيات الخيرية وعينة النقابات العمالية التي جاءت بدرجة موافقة متوسطة، كما أنها اختلفت معهما من حيث الفقرات التي جاءت بالمرتبة الأعلى؛ إذ جاءت الفقرات (31) التي تنص على " تودع المؤسسة أموالها في حساب خاص لدى بنك معتمد" والفقرة (32) والتي تنص على " تحتفظ المؤسسة في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار" والفقرة (33) والتي تنص على " تعين المؤسسة مدقق حسابات متغير كل سنة مالية" بالمرتبة الأعلى وبمتوسط حسابي بلغ (3.78) وبدرجة موافقة مرتفعة، ويعزي فريق البحث اختلاف هذه النتائج إلى اختلاف دور النقابات المهنية عن دور كل من الجمعيات والنقابات العمالية؛ إذ تقوم النقابات المهنية بتوفير الرعاية الاجتماعية والتأمين الصحي لمنتسبيها، بالإضافة للعب دور مهم في تنظيم شؤون المهن التي يعمل بها منتسبوها مما يدخل في صناديقها مبالغ مالية كبيرة تقدر بالملايين مما يستدعي التعامل معها بمهنية وشفافية عالية، ناهيك عن ارتفاع المستوى الثقافي والعلمي لمنتسبيها مما يمكنهم من متابعة الشؤون المالية للنقابة ومحاسبة مجلس النقابة. كما اختلفت نتائج النقابات المهنية مع كل من العينة المجتمعة وعينة النقابات العمالية فيما يتعلق بالفقرة التي جاءت بأدنى متوسط حسابي

وهي الفقرة (29) والتي تنص على "ترسل الهيئة الإدارية تقاريرها المالية والإدارية إلى الجهات المختصة بالوقت المحدد" ويمتوسط حساب بلغ (3.0) بينما كانت الفقرة (30) والخاصة بنشر التقارير الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني هي الأدنى لدى باقي مؤسسات المجتمع المدني ويعزى فريق الدراسة ذلك إلى القدرات المالية والفنية التي تملكها النقابات المهنية، إلا أن فريق الدراسة يؤكد أن هذه النتيجة تشير لتبني النقابات المهنية مبادئ الشفافية بشكل كامل بنشر التقارير الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني العائد لكل نقابة على خلاف باقي مؤسسات المجتمع المدني.

هذا وقد اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية بخصوص وضع أموال النقابة في حساب بنكي معتمد، وبينوا أن الأسباب التي تدفع النقابات لذلك تتلخص بالآتي:

- الحفاظ على أموال النقابة والتي هي بالأصل أموال المنتسبين للنقابة.
- الحفاظ على مبادئ الشفافية التي يجب أن يلتزم بها مجلس النقابة.
- الحصول على ثقة الهيئة العامة.

كما اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة الكمية التي توصل إليها القائمون على النقابات المهنية بخصوص احتفاظها بسجلات مالية بمقرها وتحديثها باستمرار وبينوا أن الأسباب التي تدفع النقابات لذلك تتلخص بالآتي:

- ضبط العمل وإبراز النشاطات التي نفدها مجلس النقابة.
- الجاهزية للمحاسبة التي سيتعرض لها مجلس النقابة من الهيئة العامة.
- الالتزام بأحكام القوانين النافذة.
- الإيفاء بالمتطلبات التي تفرضها الوزارة التي تشرف على النقابة.

فيما أكد المشاركون في مجموعة التركيز على قيام النقابات المهنية بنشر التقريرين الإداري والمالي على الموقع الإلكتروني للنقابة باستثناء نقابة الأطباء التي تقوم بتوزيعهما بموجب كتيب مطبوع.

| جدول (21) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد "الشفافية" | | | |
|---|---|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 28 | تعد الهيئة الإدارية للمؤسسة تقارير إدارية ومالية دورية وتعرضها على الهيئة العامة في المواعيد المحددة. | 3.40 | 0.52 |
| 29 | ترسل الهيئة الإدارية تقاريرها المالية والإدارية إلى الجهات المختصة بالوقت المحدد. | 3.20 | 0.42 |
| 30 | تنشر المؤسسة تقاريرها المالية والإدارية على موقعها الإلكتروني وفي وسائل الإعلام المختلفة. | 2.50 | 0.53 |
| 31 | تودع المؤسسة أموالها في حساب خاص لدى بنك معتمد. | 3.50 | 0.53 |
| 32 | تحتفظ المؤسسة في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار. | 3.20 | 0.42 |
| 33 | تعين المؤسسة مدقق حسابات مختلفاً في كل سنة مالية. | 3.40 | 0.52 |
| البعد ككل | | 3.20 | 0.31 |

وأخيراً يبين الجدول رقم (21) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد ككل قد بلغت (3.20) وبدرجة موافقة متوسطة على مدى الوضوح والشفافية في ممارسة هذه المؤسسات لأعمالها. ويلاحظ أن عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية يتقنون مع النقابات المهنية والعمالية والعينة مجتمعة من حيث المتوسط الحسابي للبعد ككل وبدرجة موافقة متوسطة، كما اتفقت عينة القائمين على جمعيات حقوق الإنسان مع القائمين على النقابات المهنية باحتلال الفقرة (31) التي تنص على " تودع المؤسسة أموالها في حساب خاص

لدى بنك معتمد" بالمرتبة الأعلى وبمتوسط حسابي بلغ (3.77) وبدرجة موافقة مرتفعة. كما اتفقت نتائج القائمين على جمعيات حقوق الإنسان مع كل من العينة المجتمعة وعينة النقابات العمالية والنقابات المهنية فيما يتعلق بالفقرة (30) والخاصة بنشر التقارير الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني والتي احتلت المتوسط الحسابي الأدنى وبمتوسط حسابي بلغ (2.77) وبدرجة موافقة قليلة.

وقد بين المشاركون في مجموعة التركيز الأسباب الحقيقية لالتزام جمعيات حقوق الإنسان بإيداع أموالها في حساب خاص لدى بنك معتمد وكذلك احتفاظها في مقرها بسجلات مالية يجري تحديثها باستمرار والتي تتلخص بالآتي:

- الالتزام بأحكام قانون الجمعيات الذي يفرض على الجمعيات القيام بهذه الالتزامات.
 - يشكل الالتزام بهذه الالتزامات متطلباً رئيساً من متطلبات الحصول على التمويل الخارجي.
 - يسهل الالتزام بهذه الالتزامات على القائمين على الجمعيات عملية المحاسبة والتدقيق المالي.
 - الالتزام الجمعيات بإيداع أموالها في حساب خاص لدى بنك معتمد يزيد من ثقة الممولين بالجمعية؛ إذ إن ثقة الممولين أكبر بالمؤسسات التي تتعامل بالشيكات.
- كما أتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع النتيجة التي توصل إليها التحليل الكمي من أن الهيئة العامة تناقش التقريرين الإداري والمالي مناقشة فعلية وأرجعوا ذلك للأسباب الآتية:
- وجود مندوب للوزارة المعنية في الاجتماع السنوي يفرض على الهيئة العامة مناقشة التقريرين الإداري والمالي.
 - تمثل مناقشة التقريرين تعبيراً عن جدية الاجتماع السنوي، ويتضح ذلك من خلال تقديم النصح والإرشاد من قبل الهيئة العامة للهيئة الإدارية.

- كلما كان عدد أعضاء الجمعية العامة أكبر كان الحوار أعمق وأكثر جدية.
 - كلما تعددت برامج الجمعية وكلما ارتفع تمويلها كان حوار أعضاء الهيئة أعمق وأكثر جدية.
- ولكنهم أشاروا إلى حقيقة تتمثل بقلّة عدد الهيئة العامة لأغلب الجمعيات الحقوقية وبينوا أن هذا كان نتيجة لزيادة عدد الجمعيات الحقوقية مما قلل من أعضاء الهيئة العامة.

كما أكد المشاركون في مجموعة التركيز النتيجة التي توصل إليها التحليل الكمي والمتمثل بأن الجمعيات لا تقوم بنشر التقارير على الموقع الإلكتروني للمؤسسة وقد أرجعوا ذلك للأسباب الآتية:

- عدم وجود مواقع إلكترونية لدى العديد من هذه الجمعيات.
- ضعف النشاطات التي تنفذها هذه الجمعيات.
- لإخفاء الوضع المالي الضعيف للجمعية وعدم وجود نشاطات لها.
- لتأثير ضعف نشاطات الجمعية وقلة قيمة موازنتها السنوية في الحصول على التمويل الأجنبي.

خلاصة البعد الرابع (الشفافية) اتفقت تقديرات القائمون على الجمعيات الخيرية والحقوقية والنقابات العمالية بدرجة موافقة متوسطة على شفافية عمل المؤسسات في الأمور المالية والإدارية، بينما كانت تقديرات القائمون على النقابات المهنية بدرجة موافقة عالية. وتظهر دراسة تقديرات أفراد العينة التزام القائمين على هذه المؤسسات بالآتي:

1. إعداد التقارير المالية والإدارية بشكل دوري وفي المواعيد المحددة.
2. التعامل بدقة في حفظ أموال المؤسسات لدى البنوك والجهات المعتمدة.
3. توثيق الأمور المالية المادية وحفظها بسجلات خاصة يسهل العودة لها كلما دعت الضرورة.
4. التزام القائمين بالعمل الإداري من حيث الوضوح والشفافية بإرسال تقاريرهم المالية والإدارية للجهات المختصة للإطلاع عليها وتدقيقها.
5. الالتزام الجزئي بنشر التقارير الإدارية والمالية على المواقع الإلكترونية للمؤسسات.

ويعزي فريق الدراسة هذه النسب المرتفعة لعدة أسباب في مقدمتها التشريعات التي تلزم مؤسسات المجتمع المدني بالقيام بهذه الإجراءات، كما أن طبيعة الدور المناط بالنقابات المهنية وكبر حجم الأعضاء وارتفاع مستواهم التعليمي والثقافي والمهني يزيد من التزام القائمين عليها بهذه المبادئ. ومما يؤكد هذا الاستنتاج هو ما أظهرته التقديرات بعدم التزام القائمين على هذه المؤسسات بنشر تقاريرهم المالية والإدارية في وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية نظراً لعدم إلزام التشريعات لهذه المؤسسات بهذه الممارسة. وبذات الوقت فإن فريق الدراسة يؤكد على أهمية التوسع في دراسة هذا البعد من خلال دراسة مستقلة يستطلع من خلالها آراء أعضاء الهيئات العامة والمستفيدين من خدمات هذه المؤسسات وبما يظهر الوضع الحقيقي لالتزام مؤسسات المجتمع المدني بهذه المعايير.

خامساً: النتائج المتعلقة بالتساؤل ينص على: ما مدى قدرة مؤسسات المجتمع المدني في ممارسة دورها الخدمي وتفعيل حق الأفراد بالمشاركة العامة؟

يوضح الجدول رقم (22) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني على فقرات بعد "الفاعلية" المكون من خمس فقرات (34-38) وعلى البعد ككل.

| جدول رقم (22) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على مؤسسات المجتمع المدني على فقرات البعد "الفاعلية" | | | | | |
|--|--|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي لمؤسسات المجتمع المدني | الانحراف المعياري | الوسط الحسابي للجمعيات الخيرية | الانحراف المعياري |
| 34 | يتوافر لدى المؤسسة الكادر المؤهل لتحقيق أهدافها | 3.29 | 0.728 | 3.28 | 0.725 |
| 35 | يتوافر لدى المؤسسة الأجهزة والمعدات الكافية للقيام بمهامها | 2.88 | 0.840 | 2.88 | 0.822 |
| 36 | تستجيب برامج المؤسسة لاحتياجات المجتمعات المحلية | 3.32 | 0.615 | 2.31 | 0.618 |
| 37 | تتلقى المؤسسة تمويلاً محلياً لتنفيذ برامجها | 2.77 | 0.844 | 2.79 | 0.831 |
| 38 | يتفاعل المجتمع المحلي بإيجابية مع برامج المؤسسة | 3.28 | 0.705 | 3.28 | 0.701 |
| البعد ككل | | 3.10 | 0.552 | 3.10 | 545. |

يبين الجدول (22) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة الدراسة على البعد قد بلغت (3.10) وبدرجة موافقة متوسطة على مدى فاعلية كوادرات المؤسسات للقيام بالأدوار المطلوبة منهم وبذات الوقت مدى كفاءة وقدرة الأجهزة والمعدات لتمكين القائمين على هذه المؤسسات من تنفيذ برامجها، كما تبين تقديراتهم على فقرات البعد أن الفقرة (36) والتي تنص على "تستجيب برامج المؤسسة لاحتياجات المجتمعات المحلية" جاءت بالمرتبة الأولى بمتوسط حسابي بلغ (3.32) وبدرجة موافقة متوسطة، تلتها الفقرة (34) والتي تنص على "يتوافر لدى المؤسسة الكادر المؤهل لتحقيق أهدافها" بمتوسط حسابي بلغ (3.29) وبدرجة موافقة متوسطة أيضاً. وبالمقابل فإن الفقرة (37) والتي تنص على "تتلقى المؤسسة تمويلاً محلياً لتنفيذ برامجها" فقد جاءت بالمرتبة الأدنى بمتوسط حسابي بلغ (2.77) وبدرجة موافقة قليلة تلتها الفقرة (35) والتي تنص على "يتوافر لدى المؤسسة الأجهزة والمعدات الكافية للقيام بمهامها" بمتوسط حسابي بلغ (2.88) وبدرجة موافقة قليلة، وتشير هذه النتائج إلى أن القائمين على مؤسسات المجتمع المدني يعززون الدرجة المتوسطة لفاعلية المؤسسات لعدم كفاية المصادر المالية، وبالمقابل فإنهم مقتنعون بمقدرة القوى البشرية على القيام بالمهام المأمولة منهم خدمة للمجتمعات المحلية التي يسعون لخدمتها،

ومما يؤكد هذه النتيجة النسبة المرتفعة للفقرة (38) والتي تؤكد تفاعل المجتمع المحلي بإيجابية مع برامج المؤسسة؛ إذ بلغ المتوسط الحسابي لهذه الفقرة (3.28).

بين المشاركون بمجموعة التركيز من ممثلي الجمعيات الخيرية أن النتيجة الكمية لمدى قدرة الجمعيات وبرامجها للاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي فيها نوع من المبالغة؛ إذ أكدوا على أن برامج أغلب الجمعيات لا تستجيب لاحتياجات المجتمع المحلي. فهناك عدد قليل من الجمعيات من يلتزم بالأهداف الخاصة بها، وبين أن من أسباب هذا الوضع وجود عدد من الجمعيات العائلية، وبينوا أن قدرة الجمعية على الاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي يعتمد على عدد أعضاء الهيئة الإدارية ومدى قدرتهم على إلزام الهيئة العامة بالالتزام بأهدافها وتقديم خدمات للمجتمع المحلي وعلى نوع نشاط الجمعية. ولم يغفل المشاركون في مجموعة التركيز دور الظروف السياسية باستجابة بعض الجمعيات أحيانا لاحتياجات المجتمع المحلي.

وبالمقابل بين بعض المشاركين بمجموعة التركيز إن الجمعيات تستجيب بشكل دقيق لاحتياجات المجتمع المحلي. فهناك التزام من الجمعيات الخيرية التي تقوم بتقديم المساعدات المالية للمحتاجين.

هذا وأكد المشاركون في مجموعة التركيز معاناة الكثير من الجمعيات من نقص المعدات والأجهزة الذي يعود للضعف في الموارد المالية للجمعيات بما في ذلك الدعم الحكومي، وقد أقتراح المشاركون عدداً من الحلول لهذه المشكلة وأهمها:

- زيادة دعم القطاع الخاص للجمعيات من خلال اقتطاع هذه التبرعات من ضريبة الدخل.
- تعزيز ونشر مفهوم أن دعم الجمعيات يخدم الوطن.
- تحفيز الجمعيات على الاندماج؛ ومن أساليب التحفيز: زيادة قيمة الدعم للجمعيات كلما زاد عدد أعضاء الهيئة العامة.
- التخلص من الجمعيات الصورية.
- تصنيف الجمعيات وتقديم الدعم بناء على معايير موضوعية أهمها: عدد الأعضاء، والنشاطات والانجازات، ونسبة النساء من مجموع الهيئة العامة، ونسبة الشباب من مجموع الهيئة العامة.

وحول مظاهر تفاعل المجتمع المحلي مع برامج الجمعيات خصوصاً في ظل تراجع المشاركين في نشاطات الجمعية، فقد بين المشاركون بمجموعة التركيز بضرورة التمييز بين الجمعيات الخيرية والتي تشهد إقبالاً من المواطنين على خدمتها، بينما الجمعيات الثقافية والسياسية فإنه على الرغم من قلة المشاركين بنشاطاتها إلا أنه لا بد من الأخذ بعين الاعتبار نوعية المشاركين بهذه النشاطات. وبينوا أن من أسباب عزوف الأفراد عن نشاطات الجمعيات ضعف الموارد المالية للجمعيات؛ الأمر الذي يستدعي تمكين مؤسسات المجتمع المدني من الحصول على التمويل بما في ذلك التمويل الخارج، وكذلك تطوير قدرات العاملين في مؤسسات المجتمع المدني والذي يؤهلهم للعمل لدى جهات محلية ودولية.

كما اتفق المشاركون في مجموعة التركيز مع نتيجة التحليل الكمي والتي أظهرت ضعف الكوادر المؤهلة في الجمعيات مما لا يساعدها تحقيق أهدافها مقارنة بباقي فقرات البعد، فقد أكدوا على أن هناك بعض الأشخاص المؤهلين في الجمعيات ولكن هناك نسبة قليلة من الأشخاص الذين لديهم فاعلية في عمل ونشاط الجمعيات، وأضافوا بأن بعض القائمين على الجمعيات والعاملون فيها بحاجة إلى مزيد من التأهيل والتدريب لتفعيل عمل الجمعيات خصوصاً في مجال تطوير قدراتهم باللغة الإنجليزية.



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي



| جدول رقم (23) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على فقرات البعد "الفاعلية" | | | |
|---|--|---------------|-------------------|
| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
| 34 | يتوافر لدى المؤسسة الكادر المؤهل لتحقيق أهدافها | 3.76 | 0.44 |
| 35 | يتوافر لدى المؤسسة الأجهزة والمعدات الكافية للقيام بمهامها | 3.47 | 0.94 |
| 36 | تستجيب برامج المؤسسة لاحتياجات المجتمعات المحلية | 3.76 | 0.43 |
| 37 | تتلقى المؤسسة تمويلاً محلياً لتنفيذ برامجها | 2.59 | 1.00 |
| 38 | يتفاعل المجتمع المحلي بإيجابية مع برامج المؤسسة | 3.24 | 0.75 |
| البعد ككل | | 3.36 | 0.59 |

أما الجدول رقم (23) فيبين أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على النقابات العمالية على البعد ككل قد بلغت (3.36) ودرجة موافقة متوسطة على فاعلية الكادر المشرف والأجهزة والمعدات المتوفرة لهذه المؤسسات. وبذلك تتسجم هذه النتيجة مع نتيجة العينة مجتمعة وإن كان المتوسط الحسابي للبعد ككل فقد كان أعلى بقيمة (0.26) لصالح النقابات العمالية، كما انسجمت نتائج عينة النقابات العمالية مع نتائج العينة مجتمعة باعتبار أن الفقرة (36) والخاصة باستجابة برامج المؤسسة لاحتياجات المجتمع المحلية بالمرتبة الأعلى وبمتوسط حسابي بلغ (3.76) ودرجة موافقة عالية، كما انسجمت نتائج عينة النقابات العمالية مع نتائج العينة مجتمعة باعتبار أن الفقرة (37) والخاصة بتلقي المؤسسة تمويلاً محلياً لتنفيذ برامجها بالمتوسط الحسابي الأدنى. ولكنها اختلفت مع العينة المجتمعة بخصوص الفقرة (35)؛ إذ جاءت المتوسط الحسابي لهذه الفقرة والبالغ (3.47) ليؤكد امتلاك النقابات العمالية الأجهزة والمعدات الكافية للقيام بمهامها.

أكد أحد المشاركين في مجموعة التركيز على أن هناك تزايداً في نسبة البند الخاص باستجابة برامج المؤسسة لاحتياجات المجتمعات المحلية مبيناً أن برامج النقابات لا تستجيب لاحتياجات المجتمعات المحلية بالدرجة التي وصل إليها التحليل الكمي، فيما أشار الآخرون إلى مظاهر خدمة المجتمع المحلي في عمل النقابات العمالية والتي تتمثل بالآتي:

- المساعدة في حصول بعض أبناء المجتمع المحلي على منح دراسية في بعض الجامعات خارج إطار قائمة القبول الموحد بالإضافة إلى حصة النقابة.
 - المشاركة في الاحتفالات والمناسبات الوطنية.
 - مساعدة بعض مؤسسات المجتمع المدني في التواصل مع الجهات الرسمية.
- أما فيما يتعلق بمدى توافر الأجهزة والمعدات الكافية لدى النقابات العمالية للقيام بمهامها فقد أكد المشاركون في مجموعة التركيز على اختلاف الوضع باختلاف النقابات فبيما أكدت إحدى النقابات عدم وجود إمكانيات كافية لديها، أكدت نقابة أخرى على امتلاكها للكفاءات نظراً لأنها تملك بين أعضائها تخصصات مختلفة مؤكدة بذات الوقت أن هذا لا يتوفر لدي جميع النقابات، أما نقابة ثلاثة فقد بينت بأنها تقوم بتعيين عدد من الموظفين المتخصصين بالعمل المطلوب من النقابة كالمستشار القانوني والمستشار الإعلامي مؤكداً على ضعف بعض النقابات في هذا المجال.

| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
|------------------|--|---------------|-------------------|
| 34 | يتوافر لدى المؤسسة الكادر المؤهل لتحقيق أهدافها | 3.78 | 0.78 |
| 35 | يتوافر لدى المؤسسة الأجهزة والمعدات الكافية للقيام بمهامها | 3.67 | 0.50 |
| 36 | تستجيب برامج المؤسسة لاحتياجات المجتمعات المحلية | 3.44 | 0.73 |
| 37 | تتلقى المؤسسة تمويلاً محلياً لتنفيذ برامجها | 1.88 | 0.99 |
| 38 | يتفاعل المجتمع المحلي بإيجابية مع برامج المؤسسة | 3.22 | 0.67 |
| البعد ككل | | 3.22 | 0.41 |

أما الجدول رقم (24) فيبين أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على النقابات المهنية على البعد ككل قد بلغت (3.22) **وبدرجة موافقة متوسطة** على قدرة الكادر المشرف والأجهزة والمعدات المتوفرة على القيام بالمهام المطلوبة منهم بفعالية، وقد جاءت نتائج النقابات المهنية مشابهة لنتائج النقابات العمالية مقارنة بنتائج العينة مجتمعة باستثناء نتيجة الفقرة (37) والتي تنص على: "تتلقى المؤسسة تمويلاً محلياً لتنفيذ برامجها" فقد جاءت لدى النقابات المهنية مدنية بشكل ملفت مقارنة بالنقابات العمالية.

إلا أن المشاركين في مجموعة التركيز من نشطاء النقابات المهنية أكدوا عدم رضاهم الكامل عن دور النقابات بالاستجابة لحاجات المجتمع المحلي وخلافاً لما خلص إليه التحليل الكمي لاستجابات القائمين على النقابات المهنية، ولكنهم بينوا أن بعض النقابات تقوم ببعض النشاطات التي تهدف لخدمة المجتمع المحلي. كما بين المشاركون في مجموعة التركيز أهم النشاطات التي تقوم بها النقابات لخدمة المجتمع المحلي كالتوعية والمساعدة القانونية والأيام الطبية المجانية وصيانة البيوت للمحتاجين من أبناء المجتمع المحلي. وبينوا أهم المجالات التي تنشط بها النقابات المهنية لدعم المجتمع المحلي لتعزيز حق الأفراد بالمشاركة العامة بالآتي: التوعية بأهمية المشاركة بالانتخابات النيابية والمحلية، والرقابة على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، ومناقشة القوانين ذات الأهمية لحياة المواطنين، ومساعدة اللاجئين، وتوجيه الجهات الإعلامية لبحث القضايا التي تهم المواطنين وإبراز السلبيات التي تترتب على بعض القرارات الحكومية كفضية رفع الأسعار.

| الرقم | الفقرة | الوسط الحسابي | الانحراف المعياري |
|------------------|--|---------------|-------------------|
| 34 | يتوافر لدى المؤسسة الكادر المؤهل لتحقيق أهدافها | 2.60 | 0.70 |
| 35 | يتوافر لدى المؤسسة الأجهزة والمعدات الكافية للقيام بمهامها | 2.00 | 0.67 |
| 36 | تستجيب برامج المؤسسة لاحتياجات المجتمعات المحلية | 3.10 | 0.31 |
| 37 | تتلقى المؤسسة تمويلاً محلياً لتنفيذ برامجها | 2.00 | 0.82 |
| 38 | يتفاعل المجتمع المحلي بإيجابية مع برامج المؤسسة | 2.80 | 0.79 |
| البعد ككل | | 2.50 | 0.42 |

وأخيراً يبين الجدول رقم (25) أن الأوساط الحسابية لتقديرات عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية على البعد ككل قد بلغت (2.50) **وبدرجة موافقة قليلة** على مدى قدرة وفاعلية القائمين على هذه المؤسسات والأجهزة المتوفرة للقيام بالعمل المطلوب من الجمعيات الحقوقية. ويلاحظ اختلاف نتائج القائمين على الجمعيات الحقوقية بخصوص فعالية الجمعيات وخدمتها للمجتمع المحلي فهم يقيمون الفعالية بدرجة أقل من النقابات المهنية والعمالية والعينة المجتمعة، وقد أرجعوا ذلك لعدة أسباب أهمها: (أ) الأسباب المالية وعدم توفر الأجهزة والمعدات حيث جاءت الفقرتان (35) و (37) والتي تتحدثان عن توفير الأجهزة والمعدات، وعدم تلقيها للتمويل المحلي بالمرتبة الدنيا من

حيث المتوسطات الحسابية والذي بلغ لكتنا الفئرتين (2.0) وبدرجة عدم موافقة قليلة. (ب) عدم توفر الكادر المؤهل لتحقيق أهداف المؤسسة؛ إذ جاء المتوسط الحسابي للفقرة (34) الخاصة بتوافر الكوادر البشرية المؤهلة (2.60) ويوجد فريق الدراسة أن هذه النتيجة أقرب للمنطق في ظل الأدوار التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني لخدمة المجتمع المحلي.

وقد بين المشاركون في مجموعة التركيز أن سبب حصول بعد الفعالية ككل على النسبة الأقل لدى جمعيات حقوق الإنسان من بين باقي مؤسسات المجتمع المدني يعود للأسباب الآتية:

- نقص التمويل يؤدي إلى عدم فعالية الجمعيات.
 - السماح للمنظمات الأجنبية بالقيام بنشاطات يمكن للجمعيات القيام بها.
 - وجود المركز الوطني لحقوق الإنسان أضعف عمل جمعيات حقوق الإنسان سواء بمجال مراقبة الانتخابات أو استقبال الشكاوى أو التوعية ونشر المطبوعات.
- كما بين المشاركون في مجموعة التركيز الأسباب التي تحول دون توفر الكوادر المؤهلة لدى الجمعيات الحقوقية بالآتي:

- كثرة الجمعيات أدى إلى تشتت الخبرات.
 - تراجع مفهوم العمل التطوعي في ظل كثرة المنح والتمويل فلم يعد هناك منظمات حقوقية تقوم بعمل تطوعي.
 - وقد اتفق المشاركون بمجموعات التركيز مع نتائج التحليل الكمي لنتائج استجابات القائمين على الجمعيات الحقوقية بخصوص استجابة برامج جمعيات حقوق الإنسان لاحتياجات المجتمعات المحلية، والتي حصلت على المتوسط الأعلى، وبينوا مظاهر هذه الاستجابات ومؤشرات الاستجابة السليمة التي تم الاعتماد عليها على النحو الآتي:
 - التطوع من قبل المواطنين للعمل ضمن نشاطات الجمعية وحضور المواطنين نشاطات الجمعيات.
 - قدرة بعض الجمعيات على المساهمة في تعديل بعض القوانين التي تهم المواطنين وتنسجم مع معايير حقوق الإنسان.
 - تنفيذ بعض المؤسسات للدراسات والأبحاث التي تهم المجتمع المحلي.
- هذا وقد بين البعض أن عدم مشاركة المواطنين في نشاطات الجمعيات الحقوقية يعود لما يأتي:
- الوضع الاقتصادي الصعب للمواطنين وعدم حسن اختيار موضوع ووقت النشاط
 - التعبئة المضادة من قبل الحكومة لعدم مشاركة المواطنين في هذه النشاطات.

خلاصة البعد الخامس (الفاعلية) اتفق تقديرات عينتي النقايات العمالية والمهنية مع تقديرات عينة الدراسة المجعة **بالموافقة المتوسطة** على قدرة هذه المؤسسات على خدمة مجتمعهم المحلي، فيما اختلفت تقديرات عينة الجمعيات الحقوقية بدرجة الموافقة القليلة من حيث قدرة وفاعلية تلك المؤسسات بتسيير أعمالها من خلال الكادر البشري والأجهزة والمهمات المتوفرة إذ تشير التقديرات إلى عدم رضا عينة القائمين على الجمعيات الحقوقية عن الكادر البشري والأجهزة المتوفرة. وبكل الأحوال فإن فريق الدراسة يعزي درجة الموافقة المتوسطة لمؤسسات المجتمع المدني لهذا البعد للأسباب الآتية:

1. افتقار مؤسسات المجتمع المدني للأجهزة والمعدات الكافية والتي تمكنها من أداء برامجها وعملها المؤسسي.
2. ضعف وندرة التمويل المحلي من حيث الأمور المالية والإدارية والتجهيزات الضرورية للعمل.
3. توافر الكوادر المؤهلة والمدرية للعمل المؤسسي لدى جزء كبير من هذه المؤسسات وخصوصاً النقايات المهنية التي تعتبر بيوت خبرة حقيقية في المجالات التي تختص بها وتتابعها.

4. استجابة المؤسسات وبرامجها لاحتياجات المجتمع المحلي.
5. تفاعل شرائح المجتمع المحلي مع عمل وبرامج المؤسسة.

الفصل الرابع

ملخص لأهم النتائج والتوصيات

تصدت هذه الدراسة لبيان مدى تمتع الأردنيين بحقهم في المشاركة العامة من خلال تأسيس مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات)، وبيان مدى قدرة هذه المؤسسات على ممارسة نشاطاتها بحرية وشفافية وفاعلية بصورة تعزز من ممارسة الأفراد حقهم بالمشاركة العامة كحق مضمون في الدستور الأردني والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، يُمكن الأفراد من حماية مصالحهم المشتركة والدفاع عنها، وخلصت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج وقدمت عدة توصيات يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1. فيما يخص مدى تمتع مؤسسات المجتمع المدني بحقها في حرية التأسيس وممارسة نشاطاتها فقد أظهرت نتائج التحليل الكمي لآراء القائمين على مؤسسات المجتمع المدني (جمعيات خيرية ونقابات مهنية ونقابات عمالية وجمعيات حقوق الإنسان) تمتع الأفراد بحرية التأسيس والحل وممارسة نشاطاتها بدرجة موافقة متوسطة وبما يعادل (77%)، إلا أن التعمق في التحليل الكمي يظهر أن المتوسط الحسابي الموزون لنقابات المهنة والعمالية وجمعيات حقوق الإنسان يظهر تمتع الأفراد بدرجة موافقة قليلة وبما يعادل (66%)، وتعد هذه النتيجة الأقرب إلى ما أظهره المشاركون في مجموعات التركيز وهو ما ينسجم مع التحليل القانوني الذي أظهر وجود بعض النصوص التي تتعارض مع حق الأفراد بتأسيس مؤسسات المجتمع المدني وحلها وممارستها لنشاطاتها التي تتلخص بالآتي:

أ- مخالفة الدستور الأردني للمواثيق الدولية التي كفلت ممارسة الحق في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات) للجميع سواء كانوا مواطنين أم أجانب والتي أكدت عالمية وشمولية هذا الحق. إذ إن المادة (16) من الدستور كفلت ممارسة هذا الحق للأردنيين فقط، دون أن يتجاوز ذلك ليطال الأجانب المتواجدين على أراضي المملكة.

ب- ربط قانون الجمعيات الأردني اكتساب الجمعيات للشخصية المعنوية بموافقة مجلس إدارة السجل الذي يغلب على تشكيله الصبغة الحكومية، ودون هذه الموافقة لا تستطيع الجمعية مباشرة أنشطتها، مما يشكل انتهاكاً واضحاً للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة اكتساب الجمعية للشخصية المعنوية دون إذن مسبق من قبل الإدارة العامة.

ج- مخالفة قانون العمل للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة اكتساب النقابات الشخصية المعنوية دون الحاجة لإذن مسبق أو أي إجراء من شأنه أن يعرقل أمر تأسيس النقابة، فلا يمكن تأسيس النقابات العمالية واكتساب الشخصية المعنوية إلا بعد الحصول على موافقة مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل لدى وزارة العمل. ناهيك عن أن قانون العمل قد عهد في المادة (98/د) منه، أمر تحديد المهن والصناعات التي يجوز فيها إنشاء نقابات وفقاً لأحكام قانون العمل، وتحديد المهن والصناعات التي لا يجوز فيها تأسيس أكثر من نقابة، نظراً لتمثلها، إلى اللجنة الثلاثية، الأمر الذي يُشكل في مضمونه انتهاكاً لمبدأ حرية العمل النقابي واستقلاليتها عن أي جهة.

د- يتم تأسيس النقابات المهنية واكتسابها للشخصية المعنوية بموجب قانون يصدر لكل نقابة مهنية على حدة، مما يشكل مخالفة للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة اكتساب النقابات الشخصية المعنوية دون الحاجة لإذن مسبق أو أي إجراء آخر من شأنه أن يعرقل أمر تأسيس النقابة.

هـ - يشكل أسلوب حل الجمعيات بموجب قرار صادر عن مجلس إدارة السجل انتهاكاً واضحاً للمعايير الدولية التي أكدت على ضرورة حل الجمعيات إما بقرار صادر عن هيئتها العامة أو بموجب حكم قضائي.

و- بعض قوانين النقابات المهنية أجازت حل مجلس إدارة النقابة بقرار صادر عن مجلس الوزراء وذلك لمقتضيات الأمن والسلامة كما هو الحال في قانون نقابة الأطباء، ونقابة أطباء الأسنان، ونقابة الصيادلة، ونقابة الممرضين والممرضات والقابلات القانونيات، ونقابة الجيولوجيين.

ز- أجاز قانون العمل حل النقابات العمالية بموجب قرار صادر عن وزير العمل مما يشكل انتهاكاً للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة عدم حل النقابات بموجب قرارات إدارية.

ح- منحت المادة (19/أ) من قانون الجمعيات الأردني للوزير المختص الحق بالاعتداء على تشكيل الهيئة العامة المنتخبة واستبدالها بهيئة إدارية مؤقتة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى سيطرة الحكومة على الجمعية، كما أجاز القانون للوزير المختص ممارسة هذا الإجراء دون أن يلزمه بتوجيه تنبيه أو إنذار للجمعية.

2. فيما يخص مدى تمتع مؤسسات المجتمع المدني بحرية إدارة شؤونها الإدارية والمالية فقد أظهرت نتائج التحليل الكمي لآراء القائمين على مؤسسات المجتمع المدني (جمعيات خيرية ونقابات مهنية ونقابات عمالية وجمعيات حقوق الإنسان) تمتع القائمين على مؤسسات المجتمع بحرية إدارة الشؤون الإدارية والمالية للمؤسسات والقائمين عليها بدرجة موافقة قليلة وبما يعادل (73%)، وقد اتفق جميع القائمين على مؤسسات المجتمع المدني على ذات المعدل، وتتفق هذه النتيجة مع ما أكده التحليل القانوني ونتائج مجموعات التركيز والتي أظهرت وجود بعض المظاهر التي أدت إلى الموافقة القليلة على هذا النص وأهمها:

أ- حظرت المادة (3/أ1) من قانون الجمعيات الأردني ممارسة الأنشطة السياسية التي تدخل ضمن نطاق عمل الأحزاب السياسية، مما يشكل مخالفة للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة تمكين الجمعيات من ممارسة مختلف الأنشطة سواء كانت سياسية أم غير سياسية.

ب- حددت المادة (99) من قانون العمل الأهداف التي يجب أن تسعى النقابة إلى تحقيقها على سبيل الحصر، وبالتالي إذا قامت النقابة بتحقيق أي هدف آخر غير وارد في نص المادة (99) يعتبر تصرفها غير مشروع حتى وإن كان ذلك التصرف يهدف إلى تنظيم الشؤون المهنية العمالية.

ج- حددت مختلف قوانين النقابات المهنية - لاسيما المحاميين والمهندسين والمعلمين-الأهداف التي يجب أن تسعى النقابة إلى تحقيقها على سبيل الحصر، وبالتالي إذا قامت النقابة بتحقيق أي هدف آخر لم يتم النص عليه يعتبر تصرفها غير مشروعاً حتى وإن كان ذلك التصرف يهدف إلى تنظيم الشؤون المهنية التي تعنى بها النقابة.

د- ألزم قانون الجمعيات الأردني في المادة (7/ب) منه الجمعيات، بضرورة تضمين نظامها الأساسي بجملة من البيانات الإلزامية التي تشكل في مضمونها إعاقة لممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات، ناهيك عن عدم نفاذ أي تعديل يطرأ على النظام الأساسي إلا بعد موافقة مجلس إدارة سجل الجمعيات، الأمر الذي يشكل مخالفة للمعايير الدولية التي تؤكد على ضرورة تمكين الجمعيات من وضع نظامها الأساسي وتعديله دون تدخل من قبل الإدارة العامة.

هـ- ألزمت المادة (100) من قانون العمل النقابات العمالية بضرورة تضمين نظامها الداخلي بجملة من البيانات الإلزامية على نحو لا ينسجم مع المعايير الدولية التي أكدت على حرية النقابات بوضع نظامها

- الداخلي دون تدخل من أي جهة كانت، والجدير بالذكر في هذا المقام أن المادة (103/ب) من ذات القانون اعتبرت أي تعديل يطرأ على النظام الداخلي نافذاً بمجرد الإيداع لدى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل، وهذا الموقف يُسجل للمشرع الأردني لانسجامه مع المعايير الدولية ذات العلاقة.
- و- ربط القانون حصول الجمعيات على التمويل الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء، مما يشكل مخالفة للمعايير الدولية التي تقضي بضرورة تمكين الجمعيات بالحصول على التمويل أياً كان مصدره دون فرض قيود أو عراقيل من شأنها أن تؤدي إلى الحيلولة دون الحصول على هذا التمويل.
- ز- إن مختلف قوانين النقابات المهنية - لاسيما المحامين والمهندسين والمعلمين- ربطت حصول النقابة على الهبات والمعونات والتبرعات أياً كان مصدرها بموافقة مجلس الوزراء.
- ح- باستقراء الواقع التشريعي لمختلف القوانين الناطمة لعمل النقابات المهنية، نجدها استخدمت أحد أسلوبين فيما يتعلق بوضع الأنظمة الأساسية للنقابة، الأسلوب الأول: إلزام النقابة بتضمين نظامها الأساسي بجملة من البيانات الإلزامية كما هو الحال في نقابة المعلمين، الأسلوب الثاني: جعل وضع النظام الأساسي من اختصاص مجلس الوزراء كما هو الحال في نقابة المحامين والمهندسين.
- ط- أخضع قانون العمل الأردني أموال النقابات العمالية لرقابة ديوان المحاسبة، الأمر الذي من شأنه يعرقل حرية النقابات بالتصرف بأموالها دون تدخل من قبل الإدارة العامة في الدولة.

3. فيما يخص مدى التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة فقد أظهرت نتائج التحليل الكمي لآراء القائمين على مؤسسات المجتمع المدني (جمعيات خيرية ونقابات مهنية ونقابات عمالية وجمعيات حقوق الإنسان) التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة بدرجة موافقة مرتفعة وبما يعادل (88.75%)، إلا أن المشاركين في مجموعات التركيز أشاروا لعدم دقة نتائج التحليل الكمي والتي أظهرت ارتفاع مستوى الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة لدى مؤسسات المجتمع المدني، وأرجعوا ذلك لعدد من الأسباب أهمها: الفهم الخاطئ لمفهوم الديمقراطية من قبل قسم كبير من القائمين على الجمعيات الخيرية، وعدم التزام العديد من الجمعيات بقيم الديمقراطية ومن مظاهر ذلك عدم وجود سجلات لدى بعض الجمعيات، وعدم رفع التقارير الإدارية والمالية⁽¹²⁶⁾، وعدم جدية الرقابة على الجمعيات الأمر الذي يخفف من حماس القائمين على الجمعيات للالتزام بهذه القيم.

4. فيما يتعلق مدى التزام القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني أثناء قيامهم بنشاطات المؤسسة بمعايير الشفافية كما وردت في المعايير الدولية والممارسات الفضلى فقد أظهرت نتائج التحليل الكمي لآراء القائمين على مؤسسات المجتمع المدني (جمعيات خيرية ونقابات مهنية ونقابات عمالية وجمعيات حقوق الإنسان) التزام القائمين على المؤسسات بمعايير الشفافية كما وردت في المعايير الدولية والممارسات الفضلى وبدرجة موافقة متوسطة أي ما يعادل (82.75%)، ولولا الفقرة الخاصة بنشر المؤسسة تقاريرها المالية والإدارية على موقعها الإلكتروني وفي وسائل الإعلام المختلفة التي حصلت على درجة عدم موافقة قليلة بمعدل (60.5) لحصل هذا البعد على موافقة بدرجة كبيرة. وعلى الرغم من هذه النتيجة العالية إلا أن مجموعات التركيز أظهرت عدم دقة بعض الإجابات على بعض الفقرات، فقد أكد المشاركون في مجموعة التركيز سواء من ممثلي الجمعيات الخيرية أو النقابات العمالية عدم تغيير المدقق المالي سنوياً، وبذات الوقت أكدوا أن سبب الالتزام بإعداد التقارير وإرسالها للجهات المعنية وإيداع

¹²⁶- أشار المشاركون في مجموعة التركيز إلى أن الجمعيات التي تحافظ على علاقة جيدة مع الأجهزة الأمنية يتم التفاوض عن تقصيرها في تقديم التقارير والالتزام بقيم الديمقراطية.

أموالها في البنك لا تتم برغبة حقيقية بالالتزام بقيم الشفافية بل لأسباب تتلخص: للالتزام بأحكام قانون الجمعيات الذي يفرض على الجمعيات القيام بهذه الالتزامات، ولأن هذا الالتزام بهذه الالتزامات يعد مطلباً رئيساً من متطلبات الحصول على التمويل الخارجي.

5. فيما يتعلق بمدى قدرة مؤسسات المجتمع المدني في ممارسة دورها الخدمي وتفعيل حق الأفراد بالمشاركة العامة، فقد أظهرت نتائج التحليل الكمي لآراء القائمين على مؤسسات المجتمع المدني (جمعيات خيرية ونقابات مهنية ونقابات عمالية وجمعيات حقوق الإنسان) موافقة متوسطة على مضمون هذا البعد وبما يعادل (77%)، ويلاحظ أن النتائج الكمية لاستجابات القائمين على الجمعيات الحقوقية لم تصل إلى ذات المستوى بل كانت بدرجة موافقة قليلة. وعلى الرغم من هذه النتيجة العالية نسبياً إلا أن مجموعات التركيز أظهرت عدم دقة بعض الإجابات فقد بين المشاركون في مجموعة من ممثلي الجمعيات الخيرية أن هذه النتيجة مبالغ فيها؛ إذ أكدوا على أن برامج أغلب الجمعيات لا تستجيب لاحتياجات المجتمع المحلي. فهناك عدد قليل من الجمعيات من يلتزم بالأهداف الخاصة بها، وبينوا أن من أسباب هذا الوضع ما يعود لوجود عدد من الجمعيات العائلية، وكذلك قلة عدد أعضاء الهيئة الإدارية ومدى قدرتهم على إلزام الهيئة العامة بالالتزام بأهدافها وتقديم خدمات للمجتمع المحلي وعلى نوع نشاط الجمعية. إضافة إلى دور الظروف السياسية باستجابة بعض الجمعيات أحياناً لحاجات المجتمع المحلي. وبذات الوقت أظهر القائمون على جمعيات حقوق الإنسان سواء في النتائج الكمية أو مجموعات التركيز عدم توفير الأجهزة والمعدات، وعدم تلقئها للتمويل المحلي وعدم توفر الكادر المؤهل لتحقيق أهداف المؤسسة، مما يؤثر على قدرتها في ممارسة دورها الخدمي وتفعيل حق الأفراد بالمشاركة العامة.

6. أظهرت نتائج التحليل الإحصائي لتقديرات النقابات العمالية والنقابات المهنية والجمعيات الحقوقية كل على حدا اتفاقاً على بعض الأبعاد واختلافاً على أبعاد أخرى ويعزى ذلك لاختلاف المهام والواجبات المنوطة بها إضافة إلى اختلاف ثقافة وخبرة الكادر البشري المشرف بما يتناسب وعمل المؤسسة.

ثانياً: التوصيات

أ- التوصيات الخاصة بحرية مؤسسات المجتمع المدني بالتأسيس وممارسة نشاطاتها

1. تعديل المادة (16) من الدستور الأردني بإلغاء لفظ "للأردنيين" واستبدالها بلفظ "كل أردني ولكل مقيم على الأراضي الأردنية"، وذلك انسجاماً مع المعايير الدولية التي قضت بضرورة تمكين جميع الأفراد من ممارسة هذا الحق والحقوق الأخرى الواردة في هذا النص -والمتمثلة بتأليف النقابات والأحزاب السياسية -سواء كانوا مواطنين أم أجانب.
2. تعديل المادة (1/أ/3) من قانون الجمعيات الأردني وذلك بإلغاء عبارة "أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية وفق أحكام التشريعات النافذة"، بحيث يصبح نص المادة كالآتي: "تعني كلمة (الجمعية) أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو للقيام بأنشطة على أساس تطوعي دون أن يستهدف جني الربح واقتسامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته" وذلك بهدف تمكين الجمعيات من ممارسة جميع الأنشطة سواء كانت سياسية أم غير سياسية على نحو ينسجم مع المعايير الدولية ذات العلاقة.

3. إعطاء الحرية للجمعيات بوضع أنظمتها الأساسية وتعديلها بالطريقة التي تراها مناسبة، واعتبار أي تعديل يطرأ على أنظمتها الأساسية نافذاً بمجرد إقراره من الهيئة العامة للجمعية، وإذا كان هنالك اعتراض من قبل الإدارة العامة على ذلك التعديل فعليها أن تلجأ للقضاء.
4. تمكين الجمعيات من اكتساب الشخصية المعنوية بمجرد توجيه الإشعار إلى مجلس إدارة السجل، بحيث تباشر الجمعيات ممارسة أنشطتها بمجرد توجيه ذلك الإشعار، مع إعطاء الحق للإدارة العامة من اللجوء إلى القضاء إذا تبين لها أن تأسيس جمعية ما فيه مخالفة لأحكام القانون.
5. إعادة النظر بتشكيل مجلس إدارة السجل بحيث يضم ما نسبته (49%) ممثلين عن الحكومة وما نسبته (51%) ممثلين عن المجتمع المدني، وذلك لضمان عدم التدخل التعسفي من قبل الإدارة العامة بشؤون الجمعيات، مع ضرورة العمل على تمكين النقابات من اكتساب الشخصية المعنوية دون الحاجة إلى إذن مسبق أو أي إجراء آخر من شأنه أن يعرقل تأسيس النقابات العمالية، مع منح الإدارة العامة الحق في الاعتراض على تأسيس أي نقابة أمام القضاء صاحب الاختصاص.
6. العمل على تمكين النقابات المهنية من اكتساب الشخصية المعنوية دون الحاجة إلى إصدار قانون خاص بكل نقابة يتم إنشاؤها، والاكتفاء بإشعار الإدارة العامة، مع منح الإدارة العامة الحق في الاعتراض على تأسيس أي نقابة أمام القضاء صاحب الاختصاص، وذلك تحقيقاً لمبدأ اكتساب النقابات للشخصية المعنوية دون الحاجة لإذن مسبق من قبل الإدارة العامة أو أي إجراء آخر من شأنه أن يعرقل ذلك.
7. إلغاء نص المادة (98 د) من قانون العمل التي أعطت الحق للجنة الثلاثية بتحديد المهن والصناعات التي يجوز فيها إنشاء نقابات وفقاً لأحكام قانون العمل، وتحديد المهن التي لا يجوز فيها تأسيس أكثر من نقابة نظراً لتماثلها، والسماح بإنشاء النقابات لمختلف أنواع المهن والسماح بتعددتها، والعمل على إتاحة المجال لإنشاء مختلف النقابات في جميع القطاعات أياً كان نوعها مع ضرورة تمكين الإدارة العامة من الاعتراض على تأسيس أي نقابة أمام القضاء المختص.
8. زيادة معرفة وفهم أعضاء مؤسسات المجتمع المدني بمضمون الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والتي تتعلق بالحق في تأسيس مؤسسات المجتمع المدني والانتساب إليها وحققها في إدارة شؤونها الإدارية والمالية من قبل الوزارات المعنية ومؤسسات المجتمع المدني التي تملك إمكانيات كافية في هذا المجال العلم من خلال عقد دورات متخصصة.

ب- التوصيات الخاصة بحرية مؤسسات المجتمع المدني بإدارة شؤونها الإدارية والمالية

1. إلغاء المادة (19) من قانون الجمعيات الأردني، التي تعطي الوزير المختص الحق بتعيين هيئة إدارية مؤقتة في حال توافر الأسباب الواردة في قانون الجمعيات، وإحالة الأمر إلى القضاء إذا ما توافرت مثل تلك الأسباب.
2. تعديل قانون الجمعيات التي تمكن النقابات العمالية من وضع نظامها الأساسي بالطريقة المناسبة دون تدخل من قبل أي جهة وذلك لضمان استقلالية وحرية العمل النقابي.
3. تعديل المادة (17/ج/1) من قانون الجمعيات الأردني، والتي تقضي بضرورة حصول الجمعيات على التمويل الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء، بحيث يصار إلى الاكتفاء بإشعار مجلس الوزراء بمصدر التمويل، وإذا كان هنالك اعتراض من قبل مجلس الوزراء على هذا التمويل فعليها أن يلجأ إلى القضاء، شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة على أن يكون ذلك مدعماً بالوثائق الثبوتية.

4. تعديل القوانين الناظمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والنقابات العمالية والمهنية) تلزم جميع مؤسسات المجتمع المدني بنشر موازناتها مع إبراز الموازنة الخاصة بالمشاريع التي تنفذها بدعم أجنبي وبصورة تفصيلية وبصورة تضمن محاسبة من يخالف أحكام القوانين.
 5. تعديل أحكام حل الجمعيات بحيث يقتصر حلها على قرار صادر عن هيئتها العامة، أو بموجب حكم قضائي، وإذا ما توافرت الأسباب الموجبة لحل الجمعية بموجب قرار صادر عن مجلس إدارة السجل، على المجلس فإن أن يلجأ إلى القضاء طالباً إليه حل الجمعية.
 6. تعديل نص المادة (99) من قانون العمل بإضافة فقرة أخيرة لهذه المادة تُمكن النقابات من ممارسة أي أهداف أخرى من شأنها أن تؤدي إلى تنظيم الشؤون المهنية العمالية، وبذلك يكون المشرع قد ذكر تلك الأهداف على سبيل المثال لا الحصر.
 7. إلغاء المادة (109) من قانون العمل والتي تخضع أموال النقابات العمالية لرقابة ديوان المحاسبة.
 8. إلغاء نص المادة (116) من قانون العمل الحالي والذي يعطي الحق لوزير العمل بإصدار قرار بحل النقابة إذا ما توافرت أسباب معينة، والاستعاضة عنه بنص المادة (116) من قانون العمل قبل تعديله بالصياغة الحالية، والتي تعطي الحق لوزير العمال برفع دعوى أمام القضاء طالباً إليه حل النقابة إذا ما توافرت أسباب معينة.
 9. مراجعة مختلف أحكام قوانين النقابات المهنية والتي ذكرت الأهداف التي يجب على النقابات أن تسعى إلى تحقيقها على سبيل الحصر، وذلك بإضافة فقرة أخيرة إلى تلك الأحكام تُمكن النقابات من ممارسة أي أهداف أخرى من شأنها أن تؤدي إلى تنظيم الشؤون المهنية الخاصة بكل نقابة، وبذلك يكون المشرع قد ذكر تلك الأهداف على سبيل المثال لا الحصر، ولن يكون تصرف النقابة غير مشروع إن حققت أي هدف آخر غير منصوص عليه من شأنه أن يؤدي إلى تنظيم الشؤون المهنية لتلك النقابة.
 10. العمل على تمكين النقابات المهنية من الحصول على المعونات والهيئات والتبرعات دون الحاجة إلى موافقة مجلس الوزراء، مع تمكين مجلس الوزراء من الطعن بمدى مشروعية هذا التمويل أمام القضاء المختص شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة على أن يكون ذلك مدعماً بالوثائق الثبوتية.
 11. مراجعة مختلف القوانين التي تحكم النقابات المهنية، والعمل على تعديل الأحكام المتعلقة بحل مجلس الإدارة بحيث يصار إلى حل مجلس الإدارة إما بقرار من الهيئة العامة أو بموجب حكم قضائي، وأن يكون هذا الإجراء بمنأى عن تدخل مجلس الوزراء.
- ج- التوصيات الخاصة بتعزيز التزام القائمين على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة.

1. مراجعة مختلف القوانين التي تحكم عمل النقابات المهنية، والعمل على تمكين النقابات من وضع أنظمتها الأساسية بإرادتها ودون تدخل من قبل الإدارة العامة في الدولة.
2. تحفيز مؤسسات المجتمع المدني لتعزيز قيم الديمقراطية وأهمها إجراء الانتخابات الدورية والحرّة والنزيهة.
3. قيام الوزارات المعنية والاتحادات العامة للجمعيات والنقابات وكذلك الجهات الداعمة بتحفيز مؤسسات المجتمع المدني بالالتزام بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة من خلال نشر أسماء المؤسسات التي تلتزم بهذه القيم وجعلها أحد المعايير الأساسية لتقديم الدعم المالي.

4. تنفيذ المزيد من برامج التأهيل والتدريب للقائمين على مؤسسات المجتمع المدني بخصوص أهمية الالتزام بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة وأهمية الالتزام بهذه القيم للحفاظ على الصورة الإيجابية للمؤسسة ولتفعيل دورها في خدمة الأعضاء المنتسبين لها وللمجتمع المحلي.
 5. أفراد دراسة خاصة بمدى القائمون على مؤسسات المجتمع المدني بقيم الديمقراطية الداخلية والحوكمة الرشيدة من وجهة نظر أعضاء الهيئة العامة والمستفيدين من خدمات هذه المؤسسات للوقوف الحقيقي على مدى التزام الهيئات الإدارية بهذه القيم.
- د- التوصيات الخاصة بتعزيز التزام القائمين على إدارة مؤسسات المجتمع المدني أثناء قيامهم بنشاطات المؤسسة بمعايير الشفافية.

1. التأكيد على ضرورة قيام مؤسسات المجتمع المدني بنشر تقاريرها الإدارية والمالية على الموقع الإلكتروني الخاص بها، وفي حال عدم قدرة إحدى المؤسسات على امتلاك موقع إلكتروني خاص بها تخصص أيقونة خاصة على موقع الوزارة المعنية لنشر التقارير الإدارية والمالية للمؤسسات التابعة لها على هذه الأيقونة.
 2. التأكيد على مؤسسات المجتمع المدني بتغيير المدقق المالي سنويا وتشجيع المدققين الماليين على فتح فروع لهم في جميع المحافظات.
 3. قيام الوزارات المعنية والاتحادات العامة للجمعيات والنقابات وكذلك الجهات الداعمة بتحفيز مؤسسات المجتمع المدني بالالتزام بقيم الشفافية من خلال نشر أسماء المؤسسات التي تلتزم بهذه القيم وجعلها أحد المعايير الأساسية لتقديم الدعم المالي.
 4. تنفيذ المزيد من برامج التأهيل والتدريب للقائمين على مؤسسات المجتمع المدني بخصوص أهمية الالتزام بقيم الشفافية وأهمية الالتزام بهذه القيم للحفاظ على الصورة الإيجابية للمؤسسة ولتفعيل دورها في خدمة الأعضاء المنتسبين لها وللمجتمع المحلي.
- هـ- التوصيات الخاصة بتعزيز قدرة مؤسسات المجتمع المدني في ممارسة دورها الخدماتي وتفعيل حق الأفراد بالمشاركة العامة.

1. قيام كل من الوزارات المعنية والاتحادات العامة للنقابات العمالية والجمعيات بنشر ثقافة التطوع بين صفوف المواطنين وتشجيعهم على المشاركة في نشاطات الجمعيات وبذات الوقت نشر الوعي بين صفوف العمال بضرورة المشاركة في نشاطات النقابات.
2. قيام النقابات المهنية بتوجيه منتسبيها لتنظيم نشاطات في جميع مناطق المملكة وتشجيعهم على دعم نشاطات الجمعيات والنقابات العمالية.
3. قيام كل من الحكومة والبرلمان بإفساح المجال أمام مؤسسات المجتمع المدني على المساهمة في مناقشات القوانين التي تهم المواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار توصيات هذه المؤسسات خصوصا تلك التوصيات التي تدعو إلى تعزيز قيم الديمقراطية ومبدأي الشرعية وسيادة القانون وكذلك التي تطالب بانسجام التشريعات الوطنية مع معايير حقوق الإنسان.
4. تنفيذ المزيد من برامج التأهيل والتدريب للقائمين على مؤسسات المجتمع المدني لتفعيل دورها في مجال تطوير قدرات القائمين على الجمعيات والنقابات العمالية. بما في ذلك رفع قدراتهم في مهارات اللغة الانجليزية وتأهيلهم لتقديم مقترحات للمشاريع التي ترغب المؤسسات بتنفيذها.

5. زيادة دعم القطاع الخاص للجمعيات من خلال اقتطاع هذه التبرعات من ضريبة الدخل وتعزيز ونشر مفهوم أن دعم الجمعيات يخدم الوطن.
6. تحفيز الجمعيات على الاندماج ومن أساليب التحفيز زيادة قيمة الدعم للجمعيات كلما زاد عدد أعضاء الهيئة العامة، والعمل الجاد على التخلص من الجمعيات الصورية.
7. وضع قواعد قانونية تضمن تصنيف الجمعيات وفق أسس موضوعية أهمها: عدد الأعضاء، والنشاطات والإنجازات، ونسبة النساء من مجموع الهيئة العامة، ونسبة الشباب من مجموع الهيئة العامة، وتقديم الدعم المالي بناء على هذه المعايير.
8. لا بد من إجراء حوار مستمر بين قادة الجمعيات مع الوزارة والدوائر المعنية لوضع قائمة بالنشاطات التي تخدم المجتمع المحلي ووضع أولويات لتنفيذ هذه النشاطات.
9. تنفيذ الجهات الرسمية وفي مقدمتها مجالس المحافظات والبلديات وكذلك المؤسسات للدراسات والأبحاث لتحديد احتياجات المجتمع المحلي.

أهم المراجع

أولاً: الكتب والأبحاث

1. أيمن هلسا، مقال بعنوان "تعليق على قرار الدستورية الأردنية في قضية حق الأئمة بإنشاء نقابة: انفصام بين حيثيات موافقة للمعايير الدولية ونتائجها"، والمنشور على موقع المفكرة القانونية على الرابط التالي: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=22>، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/1/14م.
2. أيمن هلسا ، مقال بعنوان "المحكمة الدستورية الأردنية تفسر الدستور الجديد من دون النظر في نصه: الحرية النقابية للموظفين العامين تحت سقف البرلمان ، والمنشور على موقع المفكرة القانونية على الرابط التالي: http://www.legal-agenda.com/article.php?id=460&lang=ar#.Ukk_IWDFqP8 ، تم الرجوع لهذا الموقع بتاريخ 2017/1/14م.
3. تيبو غويه، "الشبكة الأوروبية متوسطة لحقوق الإنسان: مجموعة العمل المعنية بالحق في تأسيس الجمعيات"، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، بيروت، 2011م.
4. جيرمي ميكبرأيد، دراسة بعنوان " المعايير الأوروبية المتعلقة بحرية تأسيس الجمعيات "، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، بيروت، 2011، ص 60 إلى ص 61.
5. علي الدباس حسين شقيرات، مؤسسات المجتمع المدني في الأردن الواقع والاحتياجات، دراسة غير منشورة، المركز الوطني لحقوق الإنسان، 2016م.
6. علي الدباس، النقابات العمالية المستقلة، مقال منشور على الرابط: http://www.nchr.org.jo/User_Site/Site/View_ArticleAr.aspx?type=2&ID=2185 تمت زيارة الموقع بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018
7. غسان مخيبر، دراسة بعنوان " حرية الجمعيات والتجمع السلمي في القانون الدولي "، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، بيروت، 2011م.
8. فايز الشخاترة، حقوق التجمع في التشريعات الأردنية، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2008م.
9. ليث كمال نصرابين، الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، 2013م.
10. مرفت رشماوي، دراسة بعنوان " حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي في القانون الدولي "، مجلة موارد، العدد (17) الخاص بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي، المكتب الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، بيروت، 2011.
11. مركز الفنيق، حرية التنظيم النقابي العمالي في الأردن وجدل الشرعية، ص 8، تقرير منشور على الرابط الإلكتروني: <http://www.phenixcenter.net/ar/paper/153>، تمت زيارة الموقع بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018

12. محمد أحمد مقداد، تقييم فاعلية أداء النقابات في الأردن، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، المجلد 5، العدد3، 2012.
13. محمد جربيع، المجتمع المدني والدولة الأردنية (الانتقال من مربع التشكيك لمربع المشاركة والثقة)، منشور على الموقع الإلكتروني:
www.amnestymena.org/ar/magazine/Issue17spx?articleID=1050.
14. محمد يعقوب وصادم أبو عزام (2011) دراسة بعنوان "الحق في تكوين الجمعيات في الأردن: نظرة تحليلية وروى مستقبلية (دراسة قانونية وميدانية)"، دراسة مقدمة إلى برنامج المنح البحثية - المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني.
15. معاذ منصور حميمات، (2013) المعايير الدولية النازمة للجمعيات غير الربحية ومدى مراعاتها في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء.
16. هاني الحوراني، المجتمع المدني المعاصر في الأردن، الخصائص والتحديات والمهام، مركز الأردن الجديد، عمان، 2010م.
17. الحملة الوطنية لتعديل قانون الجمعيات في الأردن (نحو جمعيات فعالة ومؤثرة)، المركز الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة فرديش نأومان وبدعم من لاتحاد الأوروبي، عمان، 2009م.
18. مدونة سلوك قواعد سلوكية للمنظمات النقابية الأردنية، إنتاج المشروع العربي الأوروبي للحق في التجمع والتنظيم في العالم العربي، المركز الوطني لحقوق الإنسان، د.ت
ثانياً: الاتفاقيات الدولية وتعليقات اللجان وتقارير المقرررين الخاصين
19. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بموجب قرار الجمعية العامة 217 (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/1948.
20. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد وعرض للتوقيع والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 23 آذار/ مارس 1976 وفقاً لأحكام المادة 49 منه، وتم نشره في الجريدة الرسمية الأردنية في العدد رقم (4764) بتاريخ 15 حزيران 2006، ص 2227.
21. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، النظر في التقارير المقدمة من قبل الدول الأطراف بموجب المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة، "التقارير الدورية الثالثة للدول الأطراف، التقرير الدوري المقدم من قبل الحكومة الأردنية للجنة المعنية بحقوق الإنسان وذلك بتاريخ (2009/3/12)"، رمز الوثيقة، (CCPR/C/JOR/3)، الصادرة بتاريخ 2009/3/30، الفقرة 105.
22. الاتفاقية (رقم 151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في 27 حزيران 1978، في دورته الرابعة والسنتين، تاريخ بدء النفاذ: 25 شباط 1981، وفقاً لأحكام المادة 11 (2).
23. الميثاق العربي لحقوق الإنسان
24. إعلان المبادئ والمعايير المتعلقة بحرية الجمعيات في البلدان العربية (إعلان عمان في مايو 1999م).
25. إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر 1998.

27. تقرير المقرر الخاص بحالة المدافعون عن حقوق الإنسان، المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته التاسعة والخمسون، بتاريخ 2004/10/1، رمز الوثيقة A\59\401.
28. تقرير المقرر الخاص بحالة المدافعون عن حقوق الإنسان، المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته الرابعة والستون، بتاريخ 2009/8/4، رمز الوثيقة. A\64\226
29. تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، مأينا كياي، المقدم لمجلس حقوق الإنسان في دورته العشرون، بتاريخ 2012/5/21، رمز الوثيقة A\HRC\20\27.
- ثالثاً التشريعات الوطنية**
1. الدستور الأردني المنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم 1093 بتاريخ 1952/1/18.
 2. قانون نقابة المحامين النظاميين الأردني رقم (11) لسنة 1972 والمنشور بالجريدة الرسمية في العدد 2357، بتاريخ 1972/6/5م.
 3. قانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008 والمنشور في الجريدة الرسمية الأردنية في العدد (4928) بتاريخ 2008/9/16، ص 4219.
 4. قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 والمنشور في الجريدة الرسمية الأردنية في العدد (4113) بتاريخ 1996/4/16، ص 1173.
 5. قانون نقابة أطباء الأسنان رقم (17) لسنة 1972 (المنشور با الجريدة الرسمية - العدد (2357) - تاريخ 1972/5/6
 30. قانون نقابة الأطباء الأردنيين رقم (13) لسنة 1972، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد (2357)، بتاريخ 1972/5/6، ص 764.
 31. قانون الأحزاب السياسية رقم (39) لسنة 2015 والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2015/9/16، عدد 5358، ص 7835.
 32. قانون نقابة المهندسين الأردني،
 33. قانون نقابة المعلمين الأردني.
 34. قانون نقابة الجيولوجيين رقم (47) لسنة 1972 وتعديلاته
 35. قانون نقابة الصيادلة رقم (51) لسنة 1972
 36. قانون نقابة الممرضين والممرضات والقابلات القانونيات رقم (18) لسنة 1972
 37. النظام الداخلي للنقابة العامة للعاملين في المصارف والتأمين والمحاسبة، والمنشور على موقع النقابة الالكتروني على الرابط التالي: <http://gtubia.org.jo> ، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/7/20
 38. النظام الداخلي لنقابة العاملين بالنقل الجوي والسياحة، والمنشور على موقع النقابة على الرابط التالي: <http://www.guatt.org.jo/index.php?module=page&id=79> ، تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/7/20 .
 39. النظام الداخلي لنقابة المعلمين الأردنيين رقم (12) لعام 2012 والمنشور على موقع وزارة التربية والتعليم على الرابط التالي: www.moe.gov.jo/Files/%2823-6-2014%29%2811-17-04%20AM%29.doc
 40. قرار بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابات لهم، صادر عن وزير العمل، استناداً لأحكام الفقرة (ب) من المادة 98 من قانون العمل لسنة 1996، والمنشور على موقع وزارة العمل على الرابط

التالي: <http://www.mol.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=238>

تم الرجوع لهذا الموقع بتاريخ 2017/4/29م

41. مسودة تعديل قانون الجمعيات الأردني رقم 51 لسنة 2008، والمنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة التنمية

الاجتماعية على الرابط التالي: <http://www.mosd.gov.jo/Images/files/Societies%20.pdf> ،

تم الرجوع إلى هذا الموقع بتاريخ 2017/4/11.

42. قرار مجلس الوزراء رقم 21/11/1/46554، الصادر بتاريخ 2015/10/26، والمنشور على موقع وزارة

التنمية الاجتماعية على الرابط

التالي: <http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PageId=124> ، تم الرجوع إلى هذا الموقع

بتاريخ 2017/4/14.

رابعاً: قرارات المحاكم

43. قرار تفسير المحكمة الدستورية الأردنية رقم (6) لسنة 013، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 5238،

بتاريخ 2013/9/1، ص 4111.

44. الحكم رقم 87 لسنة 2015 - المحكمة الإدارية العليا- ، والمنشور في مجلة نقابة المحامين، مجموعة

الأعداد (8، 7، 9) ، 2015 ، ص 1036

خامساً: تقارير رقابية

45. التقرير السنوي السادس لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2008م، المركز الوطني لحقوق الإنسان،

عمان 2009م.

46. التقرير السنوي السادس لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2009م، المركز الوطني لحقوق الإنسان،

عمان، 2010.

47. التقرير السنوي الثامن لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2011، المركز الوطني لحقوق الإنسان، المركز

الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2012م.

48. التقرير السنوي الحادي عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2014، المركز الوطني لحقوق الإنسان،

عمان، 2015م.

49. التقرير السنوي الثاني عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2015، المركز الوطني لحقوق الإنسان،

عمان، 2016م.

50. تقرير الرصد حول حرية تأسيس الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق

الإنسان، كوبنهاغن، 2008م.

51. تقرير تقييمي حول حرية التجمع والتنظيم الأورومتوسطية (مجتمع مدني تحت التهديد)، الشبكة الأورومتوسطية

(مجتمع مدني تحت التهديد)، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، 2010، ص 45.

52. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لمنطقة الشرق الأوسط وشمال

أفريقيا لعام 2013، ص 28 والمنشور على الربط الإلكتروني:

https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/2013MENA_CSOSI_ar.pdf تمت زيارة

الموقع بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018.