الحق في تكوين الجمعيات في الاردن: نظرة تحليلية ورؤى مستقبلية

دراسة قانونية وميدانية

اعداد الباحثان

محمد يعقوب **صدام ابو عزام**

مقدم الى برنامج المنح البحثية – المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني

تشرين الثاني 2011

فهرس المحتويات

المقدمة **3**

الفصل الاول: النظام القانوني الناظم للحق في تكوين الجمعيات **5**

المبحث الاول: الحق في تكوين الجمعيات في ضوء المعايير الدولية 5

المبحث الثاني: الحق في تكوين الجمعيات في ضوء المباديء الدستورية 10
واحكام قانون الجمعيات الاردني

المبحث الثالث: موقف الاردن من الاتفاقيات الدولية الناظمة للحق في تشكي الجمعيات 12

الفصل الثاني: تقييم الواقع القانوني والعملي للحق في تكوين الجمعيات في الاردن **13**

المبحث الاول: واقع الجمعيات في الاردن عوامل القوة والضعف 13

المبحث الثاني : الاشكاليات القانونية التي تقيد الحق في تشكيل الجمعيات في الاردن 15

اولا : حرية تشكيل الجمعيات وتكوينها 16

ثانيا: إستقلالية الجمعيات في ادارة شؤونها 18

ثالثا: الانشطة والاهداف 20

رابعا : الانهاء والحل 22

خامسا: المسؤولية والعقوبات 23

المبحث الثالث: رؤية الجمعيات الاردنية لإصلاح قانون الجمعيات
رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته

الخاتمة والتوصيات : مباديء إرشادية لقانون يكفل الحق في تكوين الجمعيات 30

اولا: المبادئ العامه الواجب أخذها لصياغة قانون الجمعيات 30

ثانيا: التوصيات المتعلقة بقانون الجمعيات 31

المقدمة:

قلة من الدراسات العلمية التي تهتم بدراسة التشريعات الناظمة للحق في التجمع والتنظيم وما يتضمنه هذا الحق من حرية تكوين الجمعيات وتأسيسها، رغم الاهمية البالغة لهذا الحق في ضمان توافر بقية الحقوق والحريات العامة، وخصوصاً تلك التي كفلتها المواثيق الدولية لحقوق الانسان، إذ أن حرية الجمعيات وعملها يعد الرحم المولد لسائر الحريات العامة الاخرى، كما يقول المفكر الفرنسي ألكسي دو توكفيل.

وفي هذا السياق تستهدف هذه الدراسة إستعراض البيئة القانونية التي تعمل في إطارها الجمعيات الأهلية في الاردن وتحليلها، وذلك بهدف الوقوف على مدى جدّية المُشرِّع الاردني في الالتزام بالمعايير الدولية الخاصة بحرية التنظيم والوارده في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومؤامة التشريعات الوطنية مع الالتزامات الدولية الناتجة عن الاتفاقيات المصادق عليها والمنشورة في الجريدة الرسمية .

وتكتسب الدراسة أهميتها في ظل القوانين التي كرست النهج الرسمي والحكمومي في السيطرة على العمل الاهلي من ناحية، ووجود توجهات حكومية وشعبية ترمي الى تعزيز العملية الديمقراطية على إثر المتغيرات الدولية والاقليمية والمحلية، وهو ما يؤدي الى تعزيز الحريات بمختلف أشكالها.

تنطلق الدراسة من فرضية مفادها أن أي مساع لتنظيم حق التجمع وتكوين الجمعيات يجب أن تستند الى المعايير الدولية في هذا المجال، وإلا فأنه سيحكم عليها بالفشل وإستنساخ نصوص القانون الحالي الذي يتعين الغاؤه، لما يضعه من قيود وتكبيل لعمل الجمعيات وإضعاف لدورها في تحقيق النقلة النوعية بالمجتمع الاردني وإعمال حقوق الانسان بوصف الحق في التجمع والتنظيم ولا سيما تأسيس الجمعيات جوهراً لباقي حقوق الانسان.

تستخدم الدراسة منهجية تقوم على الجمع بين التحليل القانوني والرصد الميداني لمشكلات تطبيق التشريعات الناظمة لهذا الحق في المملكة، فتتناول في أجزاء مختلفة منها الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها ضمن المعايير الدولية الوارده في الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان وموقف الاردن منها، كما تعرض لتنظيم هذا الحق في الدستور الاردني والضمانات التي يوفرها، ثم تقدم تحليلاً لواقع الجمعيات في الاردن والتحديات التي تواجهها. وبعد ذلك تفرد الدراسة جزءاً خاصاً بالاشكاليات القانونية التي تضمنها قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته، ومدى إتساقها مع المعايير الدولية الناظمة لهذا الحق الانساني، ثم تعرض

لنتائج الرصد الميداني لرؤية وتوجهات الجمعيات فيما يخص تطوير هذا القانون بالاعتماد على 12 مقابلة في محافظات المملكة جميعها.

وفي نهاية المطاف تجتهد الدراسة في طرح مباديء إرشادية لمسودة قانون بديل يتواءم مع المعايير الدستورية والدولية التي تحمي حق تشكيل الجمعيات وينحاز الى المباديء العامة التي تتبناها قطاعات متزايدة من منظمات المجتمع المدني لضمان حرية واستقلال العمل الاهلي والمدني في الاردن.

الفصل الاول : النظام القانوني الناظم للحق في تكوين الجمعيات

يوصف الحق في حرية التجمع بأنه حق الفرد في تكوين جمعية أو منظمة مع أشخاص يتفقون معه في الرأي أو في الانضمام إلى جمعية ، و يشمل أيضاً الحق الجماعي للجمعيات في القيام بأنشطة لتحقيق مصالح مشتركة لأعضائها أو الأشخاص أو الجماعات أو الغايات والاهداف التي أسست من أجلها، ويشمل كذلك كافة الهيئات والكيانات الاجتماعية التي يتم إنشائها من أحزاب ونقابات وجمعيات واندية وهيئات وتحالفات ، وإشارت الى هذا الحق العديد من النصوص القانونيه على المستويين الدولي والوطني للحق في تأسيس الجمعيات والانضمام اليها إذ يعتبر هذا الحق من الحقوق السياسية فردية الثبوت جمعية الممارسة وعلية سيناقش هذا الفصل المعايير الدولية المتعلقة بحرية تشكيل الجمعيات في مبحث اول، والحق في تكوين الجمعيات في ضوء المبادئ الدستورية وأحكام قانون الجمعيات في المبحث الثاني، والمبحث الثالث سيتم الحديث فيه عن مقاربة الاشكاليات القانونية لحماية الحق في تكوين الجمعيات.

المبحث الاول: الحق في تكوين الجمعيات في ضوء المعايير الدولية

كفلت المواثيق الدولية لحقوق الانسان للأفراد حقهم في تشكيل الجمعيات والإنضمام إليها، كما ألزمت الدول المختلفة حماية هذا الحق في تشريعاتها الداخلية، فقد نصت المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948[1] على أن "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما"، كما نصت المادة 22[2] من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[3] لعام 1966 على أن: "1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والإنضمام إليها من أجل حماية مصالحه. 2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديموقراطي، لصون 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 المسّلحة ورجال الشرطة إلى قيود قانونية

[1] الصادرة بقرار من الجمعية العمومية للأمم المتحدة بتاريخ 8 كانون الأول /ديسمبر 1948

[2] من الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان والحريات الاساسية لعام 1953 تتطابق مع هذه المادة. 11 يشار هنا الى ان المادة

[3] كانون/ديسمبر1966تاريخ بدء النفاذ: 23 آذار/مارس 1976، وفقا لأحكام المادة 49 والمنشور في الجريدة الرسمية الاردنية بتاريخ 2006/6/15 اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 23 اذار 1976.

على ممارسة هذا الحق. 3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الإتفاقية". 4 ومن الجدير بالذكر ان الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي[5] ولا سيما المواد 2- 3- 4- 7- 8[6] منها وإن إقتصر إطار تنظيمها على النقابات العمالية ، إلا أنها تتضمن مجموعة من المعايير والمبادئ التي أجمع الفقه الدولي على أنها تصلح أساساً للقياس عليها والاسترشاد بها فيما يتعلق بالحق في تكوين الجمعيات وتقييم مدى إحترام هذا الحق[7] ، وهذا ما أكد علية الإعلان عن حق ومسؤولية الأفراد والجماعات ومؤسسات المجتمع في تعزيز والدفاع عن حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً [8]في المادة الخامسة منه والتي تقول "لغرض تعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية ، يكون لكل شخص الحق ، بمفرده وبالاشتراك مع غيره ، على الصعيدين الوطني والدولي ، في : أ- الالتقاءاوالتجمع سلمياً؛ ب- تشكيل منظمات او جمعيات او رابطات او جماعات والانضمام اليها والاشتراك فيها، ج- الاتصال بالمنظمات غير الحكومية او بالمنظمات الحكومية الدولية.

بالمقابل أشارت المادة الثامنه من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966[9] الى قيام الدول بكفالة حرية تكوين النقابات من خلال "(أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفى الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على

---

[4] محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني، القاهرة: دار الشروق، 2003.

[5] 9تموز /يوليو 1948 الصادرة بتاريخ

6 اذ نصت المادة 2 منها على " للعمال 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." والماده 3 على " لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثليها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها. 2- تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة. " والمادة الرابعة على " لا تخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية. والمادة السابعة على " لا يجوز إخضاع اكتساب منظمات العمال وأصحاب العمل واتحاداتها الحلافية للشخصية القانونية لشروط يكون من شأنها الحد من تطبيق أحكام المواد 2 و 3 و 4 من هذه الاتفاقية. والمادة الثامنه على" على العمال وأصحاب العمل، ومنظمات أولئك وهؤلاء، في ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية أن يحترموا القانون الوطني، شأنهم في ذلك شأن غيرهم من الأشخاص والجماعات المنظمة. 2- لا يجوز للقانون الوطني، ولا للأسلوب الذي يطبق به، انتقاص الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية.

[7] كما ان هناك العديد من الاجتهادات لمنظمة العمل الدولية حول هذا الموضوع للاستزادة يرجى زيارة الرابط التالي: http://www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/beirut/index.htm

[8] المعروف باعلان المدافعين عن حقوق الانسان والصادر بقرار من الجمعية العامة للامم المتحدة في 1998/2/9

[9] المصادق علية والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2006/6/15 -

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 وحرياتهم، (ب) حق النقابات في إنشاء إتحادات أو إتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها، (ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم. (د) حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقا لقوانين البلد المعنى. 2. لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق. 3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي إتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية".[10]

وعلاوة على ذلك اشارت الاتفاقيات الاقليمية لحقوق الانسان حق الافراد في تشكيل الجمعيات بالاشتراك مع الاخرين والانضمام اليها، اذ نصت المادة 11 من الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان لعام 1950 على أن "1- لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه. 2- لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الجماهير، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة لهذه الحقوق" ، كما نصت المادة 10 من الميثاق الافريقي لحقوق الشعوب والانسان لعام 1981 على انه" 1. يحق لكل إنسان أن يكون وبحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التى حددها القانون. 2. لا يجوز إرغام أى شخص على الانضمام إلى أي جمعية على ألا يتعارض ذلك مع الالتزام بمبدأ التضامن المنصوص عليه في هذا الميثاق". اما المادة 24 من الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام 2004 فقد نصت على ان" لكل مواطن الحق في:5- حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها. 7- لا يجوز تقييد ممارسة هذه

[10] المصدر نفسه.

الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع يحترم الحريات وحقوق الإنسان لصيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو السلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم".[11] وكذلك جاء في المادة 16 من الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان" لكل شخص الحق بحرية الجمعيات مع آخرين لتحقيق أهداف أيديولوجية ، دينية ، سياسية، اقتصادية ، عمالية ، اجتماعية ، رياضية أو غيرها" وما جاء في المادة 24 على " لكل مواطن الحق في 1- حرية الممارسة السياسية.2- المشاركة في إدارة الشئون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية 3 – شيح نفسه أو اختيار من يمثله بطريقة حرة ونزيهة وعلى قدم المساواة بين جميع المواطنين بحيث تضمن التعبير الحر عن إرادة المواطن 4- أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص . 5- حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها. 6- حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية . 7- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع يحترم الحريات وحقوق الإنسان لصيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو السلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم"

إن المطلع على المواثيق الدولية لحقوق الانسان الدولية منها أو الاقليمية يلاحظ أنها أكدت على أهمية الحق في تشكيل الجمعيات، لما ينطوي علية هذا الحق من إجراءات وممارسات تؤثر سلباً أو ايجباً على باقي حقوق الانسان ، كما أكدت على ضرورة عدم إخضاعه لأي قيود من شأنها تقييده، إلا في الحالات التي يحددها القانون الوطني، على أن تكون غاية تلك القيود ضمان حقوق الآخرين، وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام والصحة العامة في مجتمع ديمقراطي[12]. ويشار الى أن الدول تعهدت بموجب أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الى إحترام الحقوق المعترف بها بموجب أحكامه، وبكفالة تمتع

---

[11] المصدر نفسه.

[12] تلزم المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الدول الاطراف باحترام الحقوق الوارده فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز لاي سبب، ولكن المادة 4 تسمح للدول في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميا، ان تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز. كما ان علىها أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فورا، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبالأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته. اي ان فترة التقييد يفترض ان تكون مؤقته ومن اجل اقفال الطريق امام احتمال حدوث اي تجاوزات، علما بان هناك بعض الحقوق التي لا يمكن تقييدها وتحت اي ظرف كالحق في الحياة وفي الحماية من التعذيب، انظر التعليق العام رقم 29 المتعلق بحالات الطوارىء، الامم المتحدة، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان: تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدتها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، جنيف: وثيقة رقم HRI/GEN/1/Rev.9 المجلد رقم 1، 27 ايار 2008، ص 283-244.

جميع الاشخاص المشمولين بولايتها بها، وهذه الحقوق بإستثناء بعض الحقوق كحق التصويت، تمتد لتشمل جميع الاشخاص الموجودين على إقليمها وليس فقط مواطنيها.

وهنا يجوز تقييد ممارسة هذا الحق بموجب الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان متى كانت تخل بالطبيعة الديمقراطية للمجتمع أو بالنظام او الاداب والصحة العامة، ولذلك لا بد أن تكون وسائل عمل هذه الجمعيات قانونية وسلمية، عدا عن أن أهدافها ومشاريعها تتفق مع القيم الديمقراطية ولا تهدف إلى إنكار الحقوق والحريات الانسانية الاخرى؛ إذ يقع على الدول مسؤولية حماية الحقوق والحريات المعترف بها في منظومة حقوق الانسان من أي إعتداء قد يقترفه الغير ضدها لابل ذهب إعلان المدافعين عن حقوق الانسان في مادته الثالثة أكثر من ذلك باليات تفسير الغموض فنص على أنه " لا يجوز تفسير هذه القيود إلا تفسيرا ضيقا وحصريا ، وفي حال الغموض يعمل بمبدأ الحرية .

كما لا يقتصر الحق في تشكيل الجمعيات على إحترام حق الافراد في الانضمام اليها فقط، وإنما يشمل الحق في عدم الانضمام اليها أيضا، اذ لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما كما ورد في نص الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وعلى الرغم من خلو نصوص الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان من الاشارة الى هذه المسألة الا أن لجان الرقابة على الاتفاقيات سالفة الذكر أقرت للأفراد حق عدم الانضمام الى الجمعيات مستندة في ذلك الى أن الحق في الانضمام المعترف به صراحة والحق يفي عدم الانضمام هما وجهان لفكرة واحدة. [13]

وقد دفعت المكانة المحورية التي يتمتع بها هذا الحق في منظومة حقوق الانسان والديمقراطية اللجنة المعنية بحقوق الانسان الى القول بوجود التزام إيجابي يقع على عاتق الدولة يتمثل في ضمان ممارسته ممارسة فعلية، وذلك بتهيئة البيئة المواتية والضرورية لاعمال هذا الحق إعمالاً كاملاً، وبما يتيح للأفراد أنفسهم القيام بتشكيلية الجمعيات أو قيام الجمعيات ذاتها بعملها وأنشطتها دون تدخل أو إعاقة من جانب الدولة أو اطراف

[13] محمد الموسى ومحمد علوان، القانون الدولي لحقوق الانسان: الحقوق المحمية – الجزء الثاني، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 260 – 262.

أخرى كالافراد أو الشركات أو غيرها، وبخلاف ذلك سيغدو الحق في تشكيل الجمعيات خالياً من أي معنى وفائدة لفعاليته.[14]

خلاصة القول إذن، إن الحق في تشكيل الجمعيات وتضمينها في المواثيق الدولية لحقوق الانسان يمثل تاكيداً على اهميته، كما أن هذا الحق لا يقتصر على الاشخاص المنتفعين فيه فقط، وإنما هو حق فردي تستلزم ممارسته وسطاً جماعياً يرتبط بالحريات المدنية والسياسية في الدولة. أي أنه ذو صبغة سياسية وإقتصادية وإجتماعية مشتركة؛ تحمل الدول التزامات سلبية بعدم تقييده والامتناع عن التدخل فيه حسب العهد الدول الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذلك يفرض التزامات حماية وتحقيق لنتيجة ضمان التمتع الفعلي به.

المبحث الثاني : الحق في تكوين الجمعيات في ضوء المبادئ الدستورية وأحكام قانون الجمعيات الاردني

كفل الدستور الاردني في المادة 16 منه حق الاردنيين في تشكيل الجمعيات والانضمام اليها عندما نصت على أن "2. للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية، على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. 3. ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها". علماً بأنه تم إضافة كلمة "النقابات" الوارده بعد كلمة "الجمعيات" في الفقرتين 2 و3 من المادة 16 بموجب التعديل الذي طرأ على أحكام الدستور عام 2011.[15] كما نصت المادة 23 الفقرة "و" على أن تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على مبادئ التنظيم النقابي حر ضمن حدود القانون.

وجدير بالذكر أن التعديل الدستوري لعام 2011 الخاص بالمادة 16 قد قضى على الجدل الفقهي الذي إرتبط بالتفريق والتمييز بين الجمعيات والأحزاب الوارد ذكرها في المادة 16 والنقابات الوارد ذكرها في المادة 23 من حيث حرية التنظيم للطرف للأول وتقيده للطرف الثاني المتعلق بحرية التنظيم النقابي، فحق تشكيل الجمعيات والاحزاب والنقابات هو حق إنساني، وقد كان هدف التمييز بينهما في كثير من الاحيان منع بعض الشرائح

14 تقضي تعليقات اللجنة المعنية بحقوق الانسان بان العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يفرض على الدول الاطراف ثلاثة التزامات اساسية، للمزيد انظر: الحقوق المدنية والسياسية: اللجنة المعنية بحقوق الانسان، حقوق الانسان، صحيفة الوقائع رقم 15، مفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الانسان، جنيف، كانون الثاني 2005.

15 لمزيد من التفاصل انظر: تعديل الدستور الاردني لسنة 2011، الجريدة الرسمية، العدد 5117، تاريخ 1 تشرين اول 2011.

الاجتماعية من تكوين نقابات تدافع عن مصالح منتسبيها نظراً لتأثيرها على مصالح الافراد الاخرين غير الاعضاء فيها وعلى المصلحة والقضايا العامة، وخصوصاً في مسألة تشكيل نقابة للمعلمين وغيرهم من موظفي القطاع العام.[16]

ويؤسس النص الدستوري للمادتين سالفتين الذكر أن حق تشكيل الجمعيات والاحزاب والنقابات للأردنيين شريطة أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور، وهذه القيود التي يضعها الدستور تتناغم مع القيود التي تضعها الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان في مسألة تقييد الحقوق ومنها هذا الحق، عند إتاحته للتشريع الوطني تقييد الحقوق بشروط خاصة منها: أن تكون غاية تلك القيود ضمان حقوق الآخرين وحرياتهم، وتحقيق متطلبات الأمن والنظام العام والصحة العامة في مجتمع ديمقراطي، وأن تكون وسائلها وغاياتها سلمية وتتفق مع القيم الديمقراطية ولا تتعارض مع حقوق الانسان.

اما ما تركه النص الدستوري للقانون فهو مسألة تنظيمه لطريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها دون أن تفرغ الحق من مضمونه أو تعيق التمتع به على الصعيد الواقعي، بحيث يشترط في التشريع أن يضمن حرية المبادرة في تأسيس الجمعيات وعدم تعليق هذا الحق على إرادة أحد أي كان في الانشاء وضمان إستقلالية العمل والاداء لها في تحقيق أهدافها، وهو ما أكده النص الدستوري الذي لا يلغو في المادة 23 عندما اورد كلمة "حر" ويقتصر القانون فقط على تنظيم الشؤون والاجراءات الشكلية لضمان التمتع الفعلي بهذا الحق وعلية ووفقاً للفهم الدستوري لا يجوز أن يتم إستحداث نصوص بموجب القانون أو الانظمة أو التعليمان من شأنها وضع أحكام موضوعية غير المحددة في النص الدستوري للأنسجام مع أحكام السمو الموضوعي لنصوص الدستور الاردني .

ولكن يسجل على النص الدستوري أن منح الاردنيين فقط حق تشكيل الجمعيات مستثنياً المقيمين على الاراضي الاردنية ممن لا يحملون جنسية الدولة من هذا الحق، علماً بأن الصكوك الدولية والاقليمية لحقوق الانسان تنص على أنه لكل "فرد" و"انسان" و"شخص" ما عدا الميثاق العربي لحقوق الانسان الذي ينص

[16] استندت الحكومات الاردنية المتعاقبة الى قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 1 لسنة 1994 في حظر التنظيم النقابي على الموظفين العمومين ومنهم المعلمين، ولكن عام 2010 وما شهده من احداث على صعيد حراك المعلمين دفع الحكومة الى اعادة عرض المطلب على المجلس العالي لتفسير الدستور واستصدار قرار يفيد باحقية المعلمين في تأسيس نقابة لهم، وعليه صدر قانون لنقابة المعلمين رقم 14 لسنة 2011. الجريدة الرسمية، العدد 5117، 15 ايلول 2011.

على أن لكل "مواطن" الحق في تشكيل الجمعيات.[17] وكان من المفضل لو جرى تعديل النص الدستوري من قبل اللجنة الملكية المكلفة بمراجعة الدستور وإتاحة هذا الحق لكل إنسان مثلما هو موجود في الصكوك الدولية لحقوق الانسان على الرغم من إحتواء قانون الجمعيات نصوصاً تجيز ترخيص جمعيات أجنبية مع ضرورة التأكيد على القيود المتعلقة بالعمل السياسي كون المواثيق الدولية قصرت ذلك على مواطني الدولة.

المبحث الثالث : موقف الاردن من الاتفاقيات الدولية الناظمة للحق في تشكيل الجمعيات

إن القاعدة المستقرة في القانون الدولي أن الدول لها حرية إختيار السبيل الانسب لجعل المعاهدة الدولية جزءاً من قانونها ووضع أحكامها موضع التطبيق، ولكنها ملزمة بالامتثال لالتزاماتها الناشئة عن المعاهدة، وأن تكفل إحترامها وتأمينها في قانونها الوطني بصرف النظر عن الوسيلة التي إتبعتها لتطبيق المعاهدة وإنفاذها وطنيا؛ إذ لا يقبل منها التذرع بنظامها الوطني للتحلل من التزاماتها الاتفاقية عملاً بنص المادة 27 من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

وفي هذا الاطار صادقت الحكومة الاردنية على العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الانسان بتاريخ 28 أيار 1975 الا انها نشرتهما في الجريدة الرسمية بتاريخ 30 ايار 2006، كما أن الحكومة نشرت الميثاق العربي لحقوق الانسان في الجريدة الرسمية بتاريخ 16 ايلول 2004، وكذلك إتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري وإتفاقية مناهضة كافة أشكال التمييز ضد المرأه وإتفاقية حقوق الطفل وإتفاقية مناهضة التعذيب وغير ة من ضروب سوء المعاملة القاسية والمهينة واللاانسانية وهو ما يعني أن هذه الصكوك الدولية لحقوق الانسان قد أصبحت جزءاً من النظام القانوني الاردني،[18] ومن ثم يتعين على سلطات الدولة الثلاث وفي مقدمتها السلطة القضائية العمل بأحكامها، كما يتعين على السلطتين التشريعية والتنفيذية سن التشريعات اللازمة لوضع أحكامها موضع التنفيذ.

[17] انظر مثلا المادة الخامسة من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري لعام 1965 ووالمادة 7 من الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة اشكال التمييز ضد المراة لعام 1979، والاتفاقية الدولية لحماية الاشخاص ذي العاقة لعام 2006 والمادة 26 من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990. علما بان الاردن صادق على الاتفاقيات الثلاثة الاولى ونشرها في الجريدة الرسمية.

[18] انظر الجريدة الرسمية على موقع رئاسة الوزراء على الرابط الالكتروني
http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=gov_paper&part=1

كما أن إجتهادات محكمة التمييز الاردنية إستقرت على سمو سريان الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في النظام القانوني الاردني على القوانين الوطنية العادية المتنازع معها، الامر الذي يعني من الناحيتين القانونية والعملية أنه ينبغي على القضاء الاردني العمل بأحكام العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الانسان والميثاق العربي لحقوق الانسان وأية اتفاقية دولية أخرى تنظم الحق في تشكيل الجمعيات صادقت عليها الدولة الاردنية ونشرتها في الجريدة الرسمية.[19]

الفصل الثاني : تقييم الواقع القانوني والعملي للحق في تكوين الجمعيات في الاردن

أحدث قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 العديد من ردود الفعل المحلية والدولية على مدى كفالته للحق في تكوين الجمعيات، وأثبت الواقع العملي العديد من الاشكاليات التي تعتريه من خلال التطبيق العملي من حيث تعدد المرجعيات التي تشرف على عمل الجمعيات، وخلق العديد من الاشكاليات بالنسبة لشركات غير الربحية المسجلة في وزارة الصناعة والتجارة والذي يفوق عددها 800 جمعية ومؤسسة وحالة الارباك التي صاحبت تصويب أوضاع الجمعيات وفقاً لاحكام القانون وعليه سيتم تناول وتشخيص واقع الجمعيات من حيث عوامل القوة والضعف في الفصل المبحث الاول

المبحث الاول: واقع الجمعيات في الاردن: عوامل القوة والضعف

عند إستعراض المحطات التاريخية التي صاغت القوانين الناظمة للحق في تشكيل الجمعيات واليات عملها في الاردن، يلاحظ أنها إرتبطت إرتباطا وثيقاً بتطور العملية الديمقراطية والاحداث السياسية التي مرت بها المنطقة، ولذلك إتسمت العلاقة بين الطرفين بالطابع السلبي والرغبة الحكومية بتقييد عملها، وذلك بالرغم من مسعى الحكومات المتعاقبة الى تحقيق التوازن بين التزاماتها الخارجية والمطالبات الشعبية بإطلاق الحريات وتحسين الاوضاع المعيشية والاجتماعية. كما كانت الجمعيات توفر متنفس سياسي للقوى السياسية

[19] محمد الموسى، العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الانسان: دليل تدريبي، عمان: مركز عدالة لدراسات حقوق الانسان، 2009، ص 144-145.

والاجتماعية المختلفة وخصوصاً في الفترة الزمنية التي إستمر فيها تطبيق الاحكام العرفية وتغييب الاحزاب السياسة عن المشهد.[20]

وقد أسفر تطور المجتمع الاردني اقتصادياً وإجتماعياً وثقافياً والمصادقة على الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان وإنتشار أجهزة الاعلام وتقنيات العولمة المعرفية والعلمية عن إزدياد عدد الجمعيات كماً ونوعاً وتوفير هامش أوسع لحركتها، علاوة على إزدياد تفاعلها مع البيئة الاجتماعية بوصفها مؤسسات مدنية بديلة عن المؤسسات التقليدية، وهو ما دفع وإنعكس على عملية تطور القانون الناظمة لعمل هذه الجمعيات،[21] حيث تشير المؤشرات الاحصائية لعام 2010 الى وجود أكثر من 20 نوع من الجمعيات تضم في عضويتها أكثر من 5718 جمعية، أما عدد المنتسبين لهذه الجمعيات فقد فاق 1.5 مليون عضو، أي إن 25% من إجمالي عدد سكان الاردن البالغ عددهم 6 مليون نسمة تقريباً ينتمون للجمعيات الخيرية، والنوادي الرياضية والثقافية والشبابية، وروابط العائلات، والجمعيات المتخصصة والتنموية، والمنظمات النسائية، ومنظمات أصحاب العمل، ومراكز الشباب، والاحزاب والنقابات، وإتحادات الطلبة، ومؤسسات حقوق الانسان والبيئة وغيرها. [22]

كما تقدر دائرة الاحصاءات العامة مساهمة المجتمع المدني الأردني (قطاع منتجي الخدمات الخاصة غير الربحية) في الناتج المحلي الاجمالي في الأعوام 2007–2009 ما بين 50.4 –61 مليون دينار أردني سنوياً، وهي مساهمة تضعه مباشرة بعد مساهمة قطاع الفنادق والمطاعم الذي تراوحت ما بين 104–107 مليون دينار سنوياً خلال الفترة ذاتها.[23]

---

[20] لتجنب الاسهاب في الاشارة الى المراحل التاريخية التي مر بها تطور المجتمع المدني ومن ضمنه الجمعيات، يمكن العودة الى دراسة، محمد يعقوب واخرون، تقييم واقع واداء مؤسسات المجتمع المدني المعنية بحقوق الانسان في الاردن: دراسة ميدانية، عمان: مركز عدالة لدراسات حقوق الانسان، 2010، ص 39-47.

[21] المصدر نفسه، ص 45، 48.

[22] هاني الحوراني وآخرون، المجتمع المدني المعاصر في الاردن: الخصائص، التحديات، المهام، عمان: مركز الاردن الجديد للدراسات، 2010، ص 43.

[23] انظر موقع الاحصاءات العامة فيما يتعلق بالناتج المحلي الاجمالي، نقلا عن الرابط الالكتروني http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/index.htm

وبالمقابل، هناك جملة من التحديات التي تحد من فعالية أداء الجمعيات وتعيق حركتها في الاردن، ويرى الباحثون أن من اهمها:[24]

1. إستمرار حالة الشك والريبة بين الحكومة والجمعيات نتيجة عدم وضوح اليات وأساليب التعامل بينهما، وتأثرها بالقضايا والمتغيرات الداخلية والخارجية، وهو ما جعل الحكومات تميل الى فرض تشريعات تحد من حرية حركتها واداء عملها، وكذلك سرعة تغير التشريعات الناظمة لعملها في محاولة منها للهيمنة والاحتواء.
2. إستمرار الرغبة الحكومية في حصر دورها في أدوار إقتصادية كمكافحة الفقروالبطالة، وهي أدوار تنوء بحملها نتيجة السياسات الاقتصادية الليبرالية وكلفتها الباهظة اجتماعياً وسياسياً اذ الاعتقاد السائد لدى الاجهزة الرسمية بان الجمعيات في المحافظات لا تعمل في برامج حقوق الانسان ونشر التوعية بها وهي المواضيع الاقرب الى الشؤون السياسية التي تثير حفيظة الحكومات وان يتم قصر عمل الجمعيات على تقديم برامج تنموية في المحافظات من خلال قرضو صغيرة او انشاء مشاريع صغيره مثل الحظانات والمدارس وغيرها من المشاريع وتوزيع بعض الطرود الخيريرة على الفقراء والمحتاجين.
3. إفتقار العديد من هذه المؤسسات للثقافة الديمقراطية والمؤسسية، وإرتباطها بأفراد معيين، مما يفقدها الديمومة والقدرتها على التكيف.
4. إعتمادها شبه التام على التمويل الاجنبي في ظل غياب التمويل المحلي والمجتمعي للأفراد والمؤسسات والشركات الوطنية.
5. ضعف التنسيق والتواصل وتبادل المعلومات بين هذه الجمعيات، وإزدواجية أدائها وإرتفاع نسبة الانشطة المتماثلة، وتركزها في العاصمة – عمان ومحدودية إنتشارها في باقي المحافظات.

[24] محمد يعقوب، مرجع سابق، ص 48-53. وهاني الحوراني، مرجع سابق، 112-113، وزهير توفيق، اشكالية المجتمع المدني في الاردن، شؤون استراتيجية، عمان، العدد 16، السنة 5، 2006، ص 22-24.

المبحث الثاني : الاشكاليات القانونية التي تقييد الحق في تشكيل الجمعيات في الاردن

كان هناك جملة من القوانين التي نظمت حق تشكيل الجمعيات والانضمام إليها في المملكة منذ تأسيسها، وكان أول هذه القوانين: قانون الجمعيات العثماني الصادر عام 1909 الذي ظل نافذاً حتى عام 1936، ثم صدر قانون الجمعيات المؤقت لعام 1936، الذي تبعه صدور قانون الجمعيات رقم 105 لعام 1936، وقد ظل الأخير مطبقاً حتى صدر قانون الجمعيات الخيرية رقم 36 لعام 1953، ثم أعقبه صدور قانون الجمعيات الخيرية رقم 12 لعام 1956، وتلاه صدور قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم 7 لعام 1965، ثم تبعه قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم 33 لعام 1966 وتعديلاته الذي ظل نافذاً حتى عام 2008 عند صدور قانون الجمعيات رقم 51 لعام 2008 وتعديلاته، والذي ما يزال نافذاً حتى تاريخ اعداد هذه الدراسة.[25]

وقد تضمن قانون الجمعيات رقم 51 لعام 2008 وتعديلاته جملة من الاشكاليات القانونية التي تقييد الحق في تشكيل الجمعيات، ويمكن إدراج هذه الاشكاليات تحت المحاور الاتية:[26]

اولا: حرية تشكيل الجمعيات وتكوينها:

إن الملفت في قانون الجمعيات العثماني الصادر عام 1909، والذي ظل مطبقاً في الأردن حتى سنة 1936، كان يعطي الحق للأردنيين بتشكيل الجمعيات بحرية بموجب إشعار للإدارة بتكوين الجمعية وإرفاق البيانات الأساسية الخاصة بها وينطبق ذلك على الاحزاب السياسة وغيرها من أشكال الجمعيات ، ولكن ومنذ عام 1936، درجت جميع قوانين الجمعيات المشار إليها انفاً إلى ربط حق تشكيل الجمعيات بترخيص يصدر عن الإدارة لكي تنشأ الجمعية وتتمع بالشخصية المعنوية.[27]

---

[25] للاطلاع على متن هذه القوانين، انظر موقع التشريعات الاردنية: نظام المعلومات الوطني، نقلا عن الرابط الالكتروني
http://www.lob.gov.jo/ui/laws/search_character.jsp?char=ج

[26] تضمن القانون 32 مادة تنظم تأسيس الجمعيات وصلاحيات الادارة الحكومية في التدخل في شؤونها ومراقبتها والعقوبات، وقد نشر القانون في الجريدة الرسمية بتاريخ 16 ايلول 2008، ودخل حيز النفاذ بتاريخ 16 كانون اول 2008، اي بعد مرور 90 يوما على نشره في الجريدة الرسمية بموجب المادة الاولى منه، كما جرى تعديله بموجب قانون الجمعيات رقم 22 لسنة 2009، لمزيد من المعلومات انظر: قانون الجمعيات رقم 51 لعام 2008 وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد 4928، 16 ايلول 2008 نقلا عن الرابط
http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=gov_paper&part=3&id=4928

[27] فايز الشخاترة، حقوق التجمع في التشريعات الأردنية، عمان: المركز الوطني لحقوق الانسان، 2008، ص 40.

نص القانون على جملة من الاجراءات الادارية لتأسيس الجمعيات، الامر الذي زاد من أعباء التسجيل التي قد تعيق ممارسة هذا الحق، فقد منح القانون إجراء التسجيل أثراً منشئاً، أي أن ممارسة الحق في تشكيل الجمعيات أصبحت رهناً بإدارة مراقب السجل والوزير المختص، وبات التمتع بالشخصية القانونية للجمعية حكراً على الموافقة والتسجيل، وفي هذا الإجراء مخالفة لأحكام الدستور والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وعلية يغدو قرار الموافقة منشئاً للشخصية القانونية الاعتبارية للجمعية وليس كاشفاً عنها.

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن الاستناد الى فكرة إخضاع تأسيس الجمعيات لترخيص الإدارة وفي حال الرفض على المتضرر أن يلجأ للقضاء للطعن في قرارها، ينافي المبدأ القانوني الذي يستند الى حرية تأسيس الجمعيات دون حاجة إلى إذن مسبق فقط، وكان الاجدر ان تلجاء الادراة – وهي الاقدر – الى الطعن في حال وجود مخالفة للضوابط القانونية لعمل الجمعية، لذا فإن ما يطالب به قادة الجمعيات في الأردن هو أن يتم تأسيس الجمعيات بمجرد الإشعار أو إخطار الإدارة بتأسيس الجمعية، وعلى الإدارة إذا كانت تعارض تأسيس هذه الجمعية أن تلجأ الى القضاء الذي يكون صاحب الكلمة الفصل في موضوع التأسيس، لان الإدارة هي الأقدر على إقامة الدعاوى أمام القضاء ومتابعتها.[28]

من جانب أخر، أنشاء القانون هيكل يسمى "مجلس إدارة سجل الجمعيات" وأناط به صلاحية إصدار تراخيص الجمعيات خلال ستين يوماً، كما يتولى مسوؤلية تحديد الجهة (الوزارة) التي تتولى الرقابة على أعمال الجمعية المنشأة علاوة على تقييم أدائها بالتنسيق مع الوزارة المعنية، ما يعني زيادة التعقيدات المفروضه على تكوين الجمعيات وتعدد الجهات المشرفه على عملها. كما لم يلزم القانون "مجلس ادارة سجل الجمعيات" ببيان أسباب رفض ترخيص جمعيه ما، مما يعيق بسط رقابة محكمة العدل العليا على مثل هذا القرار غير المسبب، فضلاً عن إساءة إستعمال السلطة التقديرية. مع العلم بأن مجلس إدارة السجل يرأسه وزير التنمية الاجتماعية ويضم في عضويته كل من: امين السجل نائباً للرئيس، وممثل عن وزارة الداخلية، وممثل عن وزارة الثقافة، وممثل عن وزارة السياحة والاثار، وممثل عن وزارة البيئة، وممثل عن وزارة التنمية السياسية، بالاضافة الى أربعة اشخاص 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

[28] المصدر نفسه، ص 41.

يحل محله بالطريقة ذاتها. كما أنه يحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يضيف الى عضوية المجلس ممثلا عن أي وزارة أخرى ذات علاقة بعمل الجمعيات. وهذا يعني بوضوح أمرين، الاول أن مجلس السجل حكومي العضوية، والثاني غياب الجمعيات نفسها عن هذا المجلس سواء من حيث الاختيار او التمثيل.

كما خول القانون مراقب السجل صلاحية النظر في وسائل الجمعية وغاياتها، فإن إرتأى أنها غير سلمية وغير مشروعة قام بإشعار الجمعية بضرورة تصويب أوضاعها خلال (30) يوماً، وخلاف ذلك تعد مسجلة حسب الأصول ضماناً لانسيابية ممارسة هذا الحق، علماً بأن الأصل وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان الا يتم التدخل ما لم يقم سبب إستثنائي يبرر ذلك في مجتمع ديمقراطي.

خلاصة القول ان الحق في تشكيل الجمعيات علَّق بموجب قانون الجمعيات رقم 51 لعام 2008 وتعديلاته على حصول الجمعية على ترخيص خطي من مجلس ادارة السجل، بعد أن تكون قد تقدمت بطلب تسجيلها مرفقاً به نظامها الأساسي الذي يشمل على إسم الجمعية ومركز عملها وأسماء الأعضاء المؤسسين وأهدافها وشروط العضوية وكيفية إنعقاد هيئتها العامة وطريقة إنتخاب الهيئة الإدارية لها وغيرها،[29] ويتم تقديم الطلب إلى أمين السجل مباشرة أو إلى مديرية التنمية الاجتماعية في المحافظة التي ستنشأ بها الجمعية، والذي عليه أن يحيل الطلب إلى امين السجل خلال 7 ايام من استلامه، وعلى مجلس إدارة السجل ان يصدر قراره بالموافقة على طلب التسجيل أو رفضه خلال ستين يوما من تاريخ استلام امين السجل للطلب مستوفياً لجميع الشروط. وُيلاحظ على نص المادة 11 من القانون أنها أغفلت الإشارة إلى ان يكون قرار رفض طلب تسجيل الجمعية مسَّبباً بالرغم من أنها منحت المتضرر حق الطعن في القرار امام محكمة العدل العليا، ويصدر المجلس قراراً بشأن طلب التسجيل خلال المدة المحددة يعتبر الطلب موافقاً عليه حكماً كما لو كانت الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية قد سُجلت وفق الأصول. كما يلاحظ على هذه المادة أنها فرضت على مجلس ادارة السجل الحصول على موافقة مجلس الوزراء على طلب التسجيل في الحالات التالية: إذا كان من بين الاعضاء المؤسسين للجمعية شخص إعتباري أو شخص غير أردني، وإذا كانت الجمعية المطلوب تسجيلها جمعية مغلقة، وإذا كانت الجمعية المطلوب تسجيلها جمعية خاصة وتنحصر عضويتها بشخص

[29] انظر المواد 7 و8 و9 الناظمة لهذا الموضوع من قانون الجمعيات لعام 2008 وتعديلاته.

إعتباري واحد أن المطلع على الاجراءات والشروط التي يحتاجها الشخص لممارسة حقه يجد أنها بالمجمل تشكل معيقاً في ممارسة هذا الحق.

ثانيا: إستقلالية الجمعيات في إدارة شؤونها:

لم يكفل قانون الجمعيات لعام 2008 وتعديلاته الاستقلالية اللازمة لسجل الجمعيات، فأمين السجل حسب القانون يعين بقرار من رئيس الوزراء، ومن الصواب أن يدار السجل من هيئة مستقلة تضم ممثلين رسميين وآخرين عن مؤسسات المجتمع المدني، وأن يرأسه قاضٍ أو شخص يتمتع بالاستقلال والنزاهة.

وأحال القانون بكثرة إلى الأنظمة التنفيذية مسائل جوهرية تتعلق بتكوين الجمعيات، والأصوب أن تكون محددة بدقة وبوضوح في القانون ذاته عملاً بمقتضيات المادة 16 من الدستور وفقاً لأسس موضوعية مع ضمان المحددات التي كفلتها المادة 16 من الدستور صراحة ، وعدم اللجؤ إلى الأنظمة التفويضية بدلاً من الأنظمة التنفيذية ، ومن شاكلة هذه الانظمة ما يخص وضع مجلس إدارة السجل بموافقة مجلس الوزراء تعليمات خاصة تتضمن أسس تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية (المادة 4 فقرة هـ)، وإصدار التعليمات اللازمة لتنظيم عمل السجل وتنسيق العلاقة ما بين أمين السجل والوزارات المختصة وفق أحكام هذا القانون والانظمة الصادرة بمقتضاه (المادة 5 فقرة 6)، وتحدد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي للجمعية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية (المادة 7، فقرة ب).

كما تضمن القانون قيوداً شديدة على حرية الجمعية في إدارة أعمالها، حيث إشتراط في مسائل عديدة تتعلق بإدارة الجمعية الحصول على موافقة الوزير المختص، ومن ذلك ما جاء في المادتين 14 و16 تباعاً، وهو شرط ينطوي على تقييد واضح لحرية الجمعيات في إدارة شؤونها وتصريف أعمالها؛ كي يتسنى لها تحقيق غاياتها على الوجه الأمثل.[30] وخصوصاً مسالة إشعار الوزير بموعد إنعقاد الهئية العامة بإسبوعين خطياً

[30] تنص المادة 14 على ان" أ- على الجمعية الالتزام بأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه كما عليها القيام والتقيد بما يلي:-
1.ممارسة أعمالها وأنشطتها وفق احكام نظامها الأساسي
2.فتح باب العضوية لكل من تتوفر فيه شروط اكتساب العضوية وفق احكام نظامها الاساسي
3.اشعار الوزير المختص وامين السجل بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول اعماله وذلك قبل موعد الانعقاد باسبوعين على الأقل
4.تدوين وحفظ وقائع اجتماعات كل من هيئتها الادارية وهيئتها العامة والقرارات الصادرة عن كل منها في مقرها الرئيسي بصورة متسلسلة
5.مسك السجلات المالية التي تبين ايراداتها وأوجه انفاقها
6.مسك سجل بالموجودات واللوازم المتوفرة لديها واي سجلات لازمة لممارسة نشاطها واعمالها وفقاً لنظامها الاساسي

ومكانة وجدول أعمال الاجتماع وبعكس ذلك يعتبر الانعقاد غير قانوني ، بل وذهب القانون أكثر من ذلك بأن إشترط في المادة 14 ج/ 2 على عدم نفاذ تعديل النظام الداخلي إلا بعد موافقة المجلس على هذا التعديل وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ تسليمه لأمين السجل ويعتبر التعديل نافذاً إذا لم يصدر قرار بعكس ذلك وكان الاجدر بالاكتفاء بايداع محضر الاجتماع أو التعديل للنظام الداخلي .

ثالثا: الانشطة والاهداف

هناك جملة من العقبات التي تحول وتحد من حرية إدارة الجمعيات للفعاليات والانشطه المختلفة، ومنها حظر المشاركة في المجالات والأنشطة السياسية التي تدخل ضمن نطاق أهداف الاحزاب السياسية وفقاً لمنطوق المادة الثالثة فقرة 1 عند تعريف الجمعية (.. او تحقيق اهداف سياسية تدخل ضمن نطاق اعمال وانشطة الاحزاب السياسية وفق التشريعات النافذه) ، والسماح بالتدخل في أنشطة الجمعيات عن طريق تمكين الوزارات المختصة من ممارسة عملية مراقبة صارمه على عملها، وقد تمثل هذا التدخل في أمثلة عديدة، منها: السماح للوزير المختص بتعين هيئة إدارية مؤقته للجمعية تقوم مقام هيئة إدارتها المنتخبه مع عدم حسم القانون بشكل مباشر وصريح لأوقات تعيين مثل هذه الهيئات إذ بموجب المادة 19 الفقرة أ / 2 بمجرد مخالفة الجمعية للقانون أو الانظمة أو النظام الاساس يستطيع الوزير تعيين مثل هذه الهيئة دون إتباع أي تدرج أو منح القضاء مثل هذه الصلاحية لان أي عمل ممكن أن تقوم به الجمعية ولا يتفق مع سياسيات الحكومة ممكن تكييفه بأنه يخالف القانون والانظمة والتعليمات يمثل مثل هذا النص صلاحيات مطلقة ما يبقي الباب مفتوحاً على مصرعيه لتدخل الاداره الحكومية في ممارسة خيارتها في أي وقت دون إشراك الهيئة

ب- 1.اذا لم تقم الجمعية بإشعار الوزير المختص وامين السجل خطياً بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول اعماله قبل موعد الانعقاد باسبوعين على الأقل ، فلا يعتبر انعقاد الاجتماع المذكور قانونياً 2.لكل من الوزير المختص و امين السجل تسمية ممثل عنه لحضور اجتماع الهيئة العامة للجمعية

ج- 1.على الجمعية ان تودع لدى الوزارة المختصة نسخة عن القرارات الصادرة عن هيئتها العامة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ اصدارها

2.على الرغم من اي نص مخالف ، لا ينفذ قرار الهيئة العامة للجمعية باجراء اي تعديل على احكام نظامها الاساسي الا بعد موافقة المجلس على هذا التعديل وذلك خلال ستين يوما من تاريخ تسليمه لامين السجل ويعتبر التعديل نافذا اذا لم يصدر عكس ذلك

اما المادة 16 فتنص على ان" أ- على هيئة ادارة الجمعية أن تقدم الى الوزارة المختصة ما يلي :- 1.خطة العمل السنوية 2.تقرير سنوي يتضمن انجازات الجمعية وانشطتها في السنة السابقة ومصادر ايراداتها وأوجه الانفاق بالاضافة الى أي بيانات تتطلبها الانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضى احكام هذا القانون 3.ميزانية سنوية مدققة من محاسب قانوني منتخب من قبل الهيئة العامة للجمعية ، ويحق للوزير المختص اعفاء أي جمعية تقل ميزانيتها عن الفي دينار من التدقيق وفي هذه الحالة يتم مراجعة حساباتها المالية من قبل الوزارة المختصة

ب- على هيئة ادارة الجمعية فتح وتنظيم السجلات الخاصة بالعضوية والاشتراكات على ان تدون فيها كافة اسماء الاعضاء وبياناتهم الشخصية وتاريخ الانتساب واشتراكاتهم وفقا للاصول.

العامة بتشكيل هذه اللجنة الا بعضو واحد. كما منح القانون "مجلس ادارة سجل الجمعيات" بناء على تنسيب الوزير المختص الحق في حل الجمعية دون اللجوء للقضاء ولمخالفات غير جسيمة ولو وقعت لأول مره، وحصر حق الطعن بقرار الحل امام محكمة العدل العليا وليس أمام القضاء المدني الطبيعي الذي يضمن حق التقاضي على درجتين والتي هي إحدى ضمانات المحاكمة العادله .[31]

تضمن القانون العديد من العوائق أمام الجمعيات لممارسة أنشطتها وتحقيق أهدافها إذ لا يجوز لها الحصول على الموارد المالية اللازمة للقيام بأنشطتها وتحقيق أهدافها، إذ إشترط على الجمعيات التي ترغب في الحصول على أي تبرع أو منحه او تمويل مهما كانت صورته من أشخاص غير أردنيين تقديم طلب الى مجلس الوزراء لأخذ موافقته وفقاً لمنطوق المادة 17 من قانون الجمعيات ، كما أعطى لهذا المجلس حق رفض التمويل دون إبداء الاسباب، مما يعيد اشكالية كيفية بسط رقابة محكمة العدل العلياء على مثل هذه القرارات غير المسببة لتقدير مدى مشروعية القرار الاداري من عدمة . وكان من الاجدى لو تم الاكتفاء بموافقة الوزير إذا كان التمويل خارجياً، وبالاشعار إذا كان داخلياً، عن مصدره وقيمته والغاية التي سينفق عليها، وذلك لتسهيل عمل الجمعيات طالما كان الهدف أن يكون التمويل مشروعاً وموافقاً لقانون الجمعيات والقوانين السارية. كما تضمن تضمن القانون حكماً لا يتفق مع الأصول القانونية المستقرة، فمن غير المقبول ولا المعقول أن ينطلق القانون من إفتراض عدم السرية المصرفية، وهو إفتراض يقوض إستقرار المراكز القانونية للجمعيات وحقها في الخصوصية المكفول لها دستورياً ودولياً.[32]

---

[31] تنص المادة 19 على ان " أ- للوزير المختص تعيين هيئة ادارة مؤقتة للجمعية لتقوم مقام هيئــة ادارتها وتحل محلها في أي من الحالات التالية وعلى ان يشارك فيها عضو واحد او اكثر من هيئتها العامة حيثما كان ذلك ممكناً :-

1.اذا تعذر على هيئة ادارة الجمعية عقد اجتماعاتها لفقدان نصابها القانوني بسبب الاستقالة او الوفاة، او ما يماثل ذلك من حالات

2.اذا خالفت الجمعية أياً من احكام هذا القانون او الانظمة الصادرة بمقتضاه او خالفت احكام

3.نظامها الاساسي ولم تقـم بإزالة اسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها انذاراً خطـياً بتلك المخالفة

4.اذا خالفت الجمعية احكام الفقرة (ج) من المادة (18) من هذا القانون

5.اذا قبلت الجمعية أي تبرع او دعم او تمويل من أي مصدر كان وبدون الافصاح عنه وقيده في سجلاتها المالية وتقاريرها

ب- 1.على هيئة الادارة المؤقتة دعوة الهيئة العامة للجمعيـة للانـعقـاد خـلال ستين يوماً على الاكثر لإنتخاب هيئة اداريةجديدة وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. 2.اذا تعذر تطبيق احكام البند (1) من هذه الفقرة يجوز التمديد لهيئةالادارة المؤقته لمدة مماثلة بقرار من الوزير المختص ولمرة واحدة

[32] تنص المادة 17 من القانون على "أ-مع مراعاة احكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة، على الجمعية ان تعلن في تقريرها السنوي عن اي تبرع او تمويل حصلت عليه وان تقيد الجمعية في سجلاتها المالية اسم الجهة المقدمة للتبرع او التمويل ومقداره والغاية التي سينفق عليها واي شروط خاصة بذلك. ب-اذا كان التبرع او التمويل مقدم من شخص غير اردني ، فعلى الجمعية اتباع الاجراءات المحددة في الفقرة (ج) من هذه المادة ، وعلى ان تتوفر في التبرع او التمويل الشروط التالية :- 1.ان يكون مصدر التبرع او التمويل مشروعاً وغير مخالف للنظام العام او الاداب 2.ان لا تتعارض الشروط التي حددتها الجهة المقدمة للتبرع او التمويل مع احكام هذا القانون والنظام الاساسي للجمعية 3.ان يتم انفاق او استخدام التبرع او التمويل للغاية التي تم تقديمه لاجلها. ج- 1.اذا رغبت الجمعية بالحصول على تبرع او تمويل من شخص غير اردني ، فعليها اشعار مجلس الوزراء بذلك

وحري بالاشارة أن القانون خلا من توفير الدعم المالي للجمعيات وتشجيعها على تنويع مصادر تمويلها ومنحها التسهيلات المالية كالإعفاءات الجمركية والضريبية وتسهيل قيامها بنشاطات إستثمارية تؤمن لها التمويل الذاتي وتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تمويل الجمعيات عبر خصم قيمة ما يتبرعون به من وعائهم الضريبي، كما إكتف القانون بإنشاء صندوق لدعم الجمعيات لم يبين فيه الأسس والشروط التي تؤهل الجمعيات للحصول على هذا الدعم، الأمر الذي يؤدي الى تركها لسلطة إدارة الصندوق التقديرية.[33]

خلاصة القول أن قانون الجمعيات لعام 2008 وتعديلاته أضعفت مسألة الارادة الحرة المفترض أن يقوم عليها عمل الجمعيات في تحقيق أهدافها، مع أن الاصل أن لها كامل الحرية في إدارة الجمعية وتوجيه نشاطاتها بما يحقق الاغراض التي قامت من أجلها، حيث يلاحظ من نصوص القانون تخول الادارة الحكومية سلطة الاشراف على عمل هذه الجمعيات، بفرض العديد من الاشتراطات والموافقات وغيرها من الاجراءات الادارية التي تشكل معيقاً امام ممارسة الحق ، مع أن الاصل أن تكون العلاقة بين الطرفين مبينة على أساس التعاون والمشاركة في تأمين الخدمات الاجتماعية للمواطنيين والمقيمين ورفع مستواها.

رابعا: الانهاء والحل

يرى قادة الجمعيات أنه من الافضل لو يتم إعتماد المبدأ الذي لا يجيز حل الجمعية من قبل الادارة الحكومية إلا بناء على قرار قضائي، فإذا رأت الإدارة أن جمعية ما قد خالفت التشريعات النافذة فإن لها أن تقدم ممثلي هذه الجمعية إلى القضاء ليقول كلمته في المخالفات المنسوبة للجمعية، أما أن يكون من حق الوزير أن يحل الجمعية ويترك لقيادتها أن تطعن بقراره أمام القضاء، فإن ذلك لا يشكل إرباكاً للعمل الاجتماعي فحسب، بل

وعلى ان يبين الاشعار مصدر هذا التبرع او التمويل ومقداره وطريقة استلامه والغاية التي سينفق عليها واي شروط خاصة به ، وفي حال عدم صدور قرار بالرفض عن مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه الاشعار ، فيعتبر التبرع او التمويل موافقاً عليه حكماً. 2.اذا اصدر مجلس الوزراء قراراً برفض التبرع او التمويل خلال المدة المحددة في البند (1) من هذه الفقرة ، فيجب على الجمعية الامتناع عن استلام التبرع او التمويل ويكون هذا القرار قابلاً للطعن لدى محكمة العدل العليا وفق احكام التشريعات النافذة د- اذا حصلت الجمعية على اي تبرع او تمويل خلافاً لاحكام الفقرة (ب) او الفقرة (ج) من هذه المادة فلمجلس الوزراء تحويل التبرع او التمويل لصالح الصندوق ، الا اذا رفضت الجهة المقدمة للتبرع ذلك ، وذلك بالاضافة الى اي عقوبات او اجراءات اخرى منصوص عليها في هذا القانون والتشريعات النافذة. هـ - على الجمعية ايداع جميع اموالها لدى البنوك العاملة في المملكة ، ولا تتمتع حساباتها بالسرية المصرفية في مواجهة اي استفسار مقدم بشأنها من الوزير المختص او امين السجل وذلك على الرغم مما ورد في اي تشريع آخر.

[33] تنص المادة 22 على ان" أ- ينشأ في الوزارة صندوق يسمى (صندوق دعم الجمعيات) يهدف الى دعم الجمعيات ويتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري , وله تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها بالطريقة التي يراها مناسبة ، وينوب عنه في الاجراءات القضائية المحامي العام المدني. ب-9.تحدد اوجه الانفاق ودعم الجمعيات من اموال الصندوق بناء على اسس وشروط يحددها مجلس الوزراء وفقاً لتعليمات يصدرها لهذه الغاية ويتولى المجلس الصرف بموجب تلك التعليمات"

أنه قد يضعفه وربما يشل قدرته على تحقيق أهدافه النبيلة، إذ تضمن قانون الجمعيات وتحديداً في المادة 19 منه صلاحيات مطلقة للوزير في تعيين هيئة إدارة مؤقته للجمعية تقوم مقام الهيئة الادارية وتحل محلها في حالات تم تحديدها ويشكل مثل هذا المبدأ خطورة كبيرة جداً وإفراغ للحق من مضمونه الحقيقي، اذ لا يجوز بأي حال من الاحوال تعيين هيئة بعيدة كل البعد عن عمل وأهداف الجمعية وغاياتها وإستبعاد الهيئة العامه وكان الاجدر أن يتم الرجوع الى الهيئة العامة في حدوث أي خلاف في عمل الجمعية إذ تعد بمثابة الهيئة الحاكمة للفصل في أي نزاع أو خلاف ، وتضمنت المادة 20 من القانون أيضاً صلاحيات واسعة بإعتبار الجمعية منحلة حكماً في حالة عدم ممارسة أعمالها أو توقفت عن الممارسة لمدة سنة واحدة ومن الجدير ذكرة أن إيراد مثل هذا النص يعتبر مخالفة للمعايير الدولية إذ تعتبر أغلب الجمعيات وبنسب عالية تزيد على 7% منها تعتمد على التمويل الاجنبي وعلية من الممكن أن تتوقف عن العمل في حال إنهاء أحد المشاريع التي نفذتها أو لعدم مباشرة أعمالها لعدم وجود تمويل ، فضلاً عن أن المادة المذكورة في الفقرة ب منها صلاحية المجلس في حل الجمعية إذا إحتفظت في تبرع أو إستخدام تبرع دون الحصول على الموافقات المسبقة مما يشكل تضييق على الجمعيات في ممارسة انشطتها وتحقيق أهدافها وإنهاء للشخصية القانونية دون وجه حق فضلاً عن أن ذلك يشكل عقوبات مزدوجة على الجمعيات من حيث الحل وكذلك الاحالة على القضاء وكان الاجدر الاكتفاء بالاحالة الى القضاء صاحب الصلاحية في الفصل في مثل هذه الحالات، بالاضافة الى جواز حل الجمعية إذا إرتكبت أكثر من مخالفة لأكثر من مره وفق الفقرة 3 من نفس المادة فأنه يجوز بتنسيب الوزير وموافقة المجلس حل هذه الجمعية والادعى هنا الاكتفاء بإحالة ذلك الى القضاء أو الطعن بأن الفعل يشكل جرماً أو مخالفة من قبل القضاء .

خامسا: المسؤولية والعقوبات

تضمن القانون عقوبات إدارية وجزائية للجمعيات المخالفة، وصيغت عباراتها بطريقة فضفاضه وواسعة إذ بمجرد إرتكابها مخالفه جوهرية لاحكام القانون أو الانظمة الصادرة بمقتضاه إذ لا يجوز بأي حال من الاحوال أن تفرض عقوبات جزائية وادارية بمجرد مخالفة ، بالاضافه إلى إن القانون أحال وبكثره الى أنظمه وتعليمات يجب صدورها لتنفيذ مضامينه، وهو ما شانه أفراد الحكومة بفرض العديد من المحددات وتضييق هامش حرية عملها.

وعلى سبيل المثال تمنح المادة (20/ب) من القانون لمجلس إدارة السجل بناء على تنسيب الوزير حل الجمعية بقرار مسبب في حالات محددة، وهو حكم من شأنه أن يطلق يد السلطة التنفيذية في تحديد بقاء ومصير الجمعية. وممن المستحسن أن يمتثل للمعايير الدولية التي تجعل الحل بطريقتين هما: إتفاق الأعضاء أو صدور قرار قضائي بذلك[34].

أما المادة 26 فتنص على أنه يعاقب بقرار من المحكمة المختصة كل من تولى إدارة أموال الجمعية وإنفقها خلافاً لاهدافها وغاياتها بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على ألف دينار وبغرامة أخرى تعادل قيمة الضرر الناجم عن ذلك، كما يعاقب كل من وافق على قبول أي تبرع أو دعم أو تمويل من أشخاص أردنيين وبدون الافصاح عنه وقيده في سجلات الجمعية وفق الاصول بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة الاف دينار، وكذلك كل من إحتفظ أو إستخدم التبرع أو التمويل المقدم للجمعية من أشخاص غير أردنيين في حال عدم الافصاح عنه وقيده في سجلات الجمعية وفق الاصول أو في حال الاحتفاظ به أو إستخدامه على الرغم من رفضه من قبل الوزير المختص بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة الاف دينار مع إعادة المبالغ التي إحتفظ بها أو تم إستخدامها. علاوة على ذلك لا تحول العقوبات السابقة والوارده في قانون الجمعيات دون تطبيق أي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي قانون آخر.

وحري بالاشارة هنا أن قادة منظمات المجتمع المدني في الاردن يدعون الى أن لا تتضمن القوانين الناظمة للحق في تشكيل الجمعيات والانضمام اليها أية عقوبات خاصة، وأن يكتفى بالاحالة إلى قانون العقوبات الذي يجرم جميع الأفعال المخالفة لأحكامه، لأن العمل الاجتماعي عمل تطوعي وللتشجيع عليه لا بد من عدم وضع عراقيل إضافية أمام تقدمه، وضرورة الاكتفاء بما ورد في قانون العقوبات من روادع لأي خارج على القانون.

34 تنص المادة 20 الفرة ب على انه" للمجلس بناءً على تنسيب الوزير المختص ان يصدر قراراً مسبباً لحلّ الجمعية في أي من الحالات التالية ، وعلى ان يتم ارسال نسخة منه الى امين السجل :- 1.اذا تعذر انتخاب هيئة ادارة للجمعية وفق احكام نظامها الاساسي واحكام هذا القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه وذلك بعد استنفاذ الوزير المختص للاجراءات الواردة في المادة (19) من هذا القانون 2.اذا قامت الجمعية بالاحتفاظ او باستخدام تبرع او تمويل من اشخاص غير اردنيين خلافا لاحكام الفقرة (ج) من المادة (17) من هذا القانون 3.اذا ارتكبت الجمعية لمرة ثانية المخالفة التي سبق انذارها بشأنها وفق احكام البند (2) من الفقرة (أ) من المادة (19) ولم تقم بإزالة اسباب هذه المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها انذاراً خطياً بشأنها".

المبحث الثالث : رؤية الجمعيات الاردنية لاصلاح قانون الجمعيات رقم 51 لعام 2008 وتعديلاته

أعدت الدراسة إستمارة صممت خصيصاً لمعرفة توجهات قادة الجمعيات الاردنية العاملة نحو قانون الجمعيات ورؤيتهم لمدى كفالته للحق في تشكيل الجمعيات والانضمام اليها، وللتحديات التي يضعها وتعيق التمتع به، ولذلك جرى توزيعها على 12 جمعية في محافظات المملكة جميعها تم إنتقائها عشوائيا[35]، وقد كانت نتائج تحليل الاجابات التي تضمنتها الاستمارة على النحو الاتي:[36]

1. إن جميع الجمعيات التي أجابت على إستمارة الدراسة مسجلة وفقا لاحكام قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته، أي أنها صوبت أوضاعها وفق أحكام القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، علماً بأن إثنتين منها نشأتا بعد دخول قانون عام 2008 حيز النفاذ. وهذا يعني ان الجمعيات تحرص على الالتزام باحكام القانون لتضمن بقائها وإستمرار عملها.
2. أفاد قادة الجمعيات بأن أهم عوائق التسجيل القانونية المتعلقة بتصويب أوضاعها كانت الحصول على موافقة مجلس السجل وشهادة عدم المحكومية للاعضاء وتعدد المرجعيات بشكل أدى الى تداخل الاختصاصات بين الوزارات والهيئات التابعة لها اذ يتوجب على كافة الشركات غير الربحية المسجلة في وزارة الصناعة والتجارة تصويب اوضاعها وفقا لاحكام قانون الجمعيات ويتطلب ذلك السير بنفس اجراءات ترخيص الجمعية وما يرافقه من صعوبات، علاوة على عدم القدرة على وضع وصياغة الميثاق التاسيسي – النظام الداخلي– بحرية كاملة اذ قامت الوزارة بوضع نظام يحدد للاحكام والانظمة الاساسية للجمعيات والصادر بمقتضى الفقرة ب من المادة 7 من قانون الجمعيات وجاء فيه الاحكام والمبادئ الاساسية التي يجب ان يتضمنها اي نظام اساسي بالاضافة الى وضع الوزارة مسودة نظام لهذه الغاية ويقوم الاشخاص الراغبون في التسجيل بملئ الاسماء والاهداف والغايات وبعض الاحكام الاجرائية دون حرية كاملة في وضع النظام .
3. . أما أهم عوائق التسجيل الواقعية التي إعترضت عملية تصويب أوضاعها فتمثلت في عدم معرفة الموظفين بإجراءات التسجيل، وبطىء هذه الاجراءات وإرباك في عمل الوزارة، وحضور كافة أعضاء هيئة التأسيس الى مكتب مدير السجل للتوقيع على الوثائق أمامه، فمثلاً ذكر أحد قادة الجمعيات أنه

[35] لم يكن بالامكان زيادة العينة اكثر من ذلك لاسباب تتعلق بارتفاع التكلفة وضيق الوقت لاجراء الدراسة.
[36] انظر ملحق الاستمارة نهاية الدراسة.

إضطر الى التسجيل من العاصمة عمان بدلاً من مديرية التنمية في المحافظة رغبة منه في توفير الوقت والجهد وإختصار طول الاجراءات.

4. وجدير بالذكر أن عدد قادة الجمعيات الذين أفادوا بعدم وجود عوائق قانونية كان خمسة قادة، كما كان عدد الذين افادوا بعدم وجود عوائق واقعية عند التسجيل اثنان، وذلك من المجموع الكلي البالغ 12 قائدا. وهذا يعني ان نحو 59% من الجمعيات افادة بوجود عوائق قانونية ونحو 84% افادوا بوجود عوائق واقعية عند القيام بالتسجيل وتصويب الاوضاع. أي القانون لم يسهل إجراءات التسجيل ويضع عوائق تحد من التتمتع بالحق في تشكيل الجمعيات، وان إجراءات التسجيل وطول أمدها من شأنه أن يشكل معيق حقيقي وفقاً لما ذهب اليه قادة الجمعيات وتكون هذه الاجراءات عقبة امام ممارسة الحق .
5. افاد قادة ستة جمعيات أن عملية التسجيل لدى الادارة الحكومية لها فوائد أساسية متمثلة في حماية القانون لبقاء الجمعية، وتسهيل إجراءات عملها عند التعامل مع المؤسسات والمجتمع، وتنظيم العمل بشكل مؤسسي، وافاد إثنان من هؤلاء الستة بأن تسجيل الجمعية يمكنها من الحصول على تمويل المؤسسات الدولية لتنفيذ برامجها، كون هذا التسجيل شرط مسبق للحصول على التمويل. أي أن المنظمات المانحة تشترط أن تكون هذه الجمعيات مسجلة وتعمل وفق القانون كي يتم تزويدها بالمال لتنفيذ برامجها. ولكن هذا لا يعني عدم وجود إنقسام بنسبة 50% بين الرأي المؤيد للتسجيل وفوائده وبين الرأي المعارض للتسجيل وفوائده، وربما يكون إختلاف عمل الجمعيات التنموية عن الجمعيات الحقوقية سبباً في هذا الانقسام، حيث ان المؤسسات الحقوقية تميل الى إدراك المعايير الدولية للحق في تشكيل الجمعيات وخصوصاً المتعلقة بعدم الحصول على إذن مسبق من الادارة الحكومية اكثر من غيرها، ويمكن القول ان الجمعيات بإختلاف أنواعها بحاجة الى التثقيف في هذا الشأن على المعايير الدولية .
6. ذكر أربعة قادة للجمعيات ان الحكومة واجهزتها المختلفة وبالذات الاجهزة الامنية تتدخل في عملها وتوجيه نشاطاتها، وقد ذكر ثلاث منهم ان هذه التدخلات تجد سندها في القانون وتتمثل في الحصول على الموافقات المسبقة لتنفيذ مشاريعها. كما أضاف الاخر ان كل إجتماع عام يتم الاعداد له ضمن أنشطتها لا بد من الابلاغ المسبق عنه للاجهزة الامنية والحصول على موافقتها. ويشار هنا الى ان نسبة هؤلاء الاربع من لمجموع الكلي البالغ 12 جمعية هي 33.33%، أي ان اكثر من ربع الجمعيات عينة الدراسة تشكو من التدخلات الحكومية في اداء عملها، وهذه نسبة مرتفعة الى حد ما وخصوصا ان

عملها يرتبط بالجانب الحقوقي والانساني والتنموي. كما يعكس ذلك الرغبة الحكومية من خلال النص القانوني بإحتواء هذه الجمعيات والرقابة على عملها.

7. وفي سؤال مباشر حول وجود تدخلات أمنية تستهدف التأثير على تشكيل الهيئات القيادية في الجمعيات وسواء اكانت بشكل مباشر ام غير مباشر افادت خمسة قادة من قادة الجمعيات بوجود هذا التدخل. وهذا يعني ان هناك رغبة حكومية باحتواء الجمعيات والرقابة عليها وخصوصا تلك الجمعيات التي قد يكون لها تاثيرا سياسياً او اجتماعياً او اقتصادياً او دينيا يستدعي التدخل والاحتواء والتوجيه المباشر وغير المباشر.

8. ذكر ثلاثة قادة من قادة الجمعيات عينة الدراسة والبالغ عددها 12 جمعية، ان هناك قيود على حرية التواصل وتداول المعلومات وعقد الاجتماعات تجد من حرية الجمعيات في أداء اعمالها، وخصوصاً المتعلق منها بمخاطبة الوزارة للحصول على الموافقات المسبقة في أداء عملها اذ لا تستطيع اي جمعية عقد اي نشاط او ندوة او إجتماع او مؤتمر الا باخذ موافقة الحاكم الاداري المنوي عقد الاجتماع في منطقته واعلام الوزارة المشرفة بهذا النشاط وبعد تعديل قانون الاجتماعات العامه لعام 2011 اصبح يكتفى باشعار الحاكم الاداري بعقد الاجتماع وفقا لقانون الاجتماعات العامه وتعديلاته. اي ان 25% من الجمعيات محل الدراسة تشكو من قيود على حقوق وحريات اساسية كفل الدستور والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حمايتها للاردنيين، وهذه الحقوق والحريات ضرورية لاداء اعمال الجمعيات لانها قائمة اصلا على فكرة الارادة المشتركة الحرة في أداء عمل تطوعي لخدمة المجتمع وتطويره وسد حاجيات السكان فيه.

9. افادت ثمانية جمعيات بوجود عوائق قانونية تحد من قدرتها على الاتصال الدولي، وخصوصا في مسألة الحصول على التمويل الخارجي والصعوبات التي تواجهها للحصول على الموافقات الحكومية المسبقة وبطء المخاطبات الرسمية في هذا المجال. وهذا يكشف امرين: الاول اعتماد الجمعيات على التمويل الخارجي وضعف التمويل المحلي ان لم يكن انعدامه، والثاني حرص الحكومة على السيطرة على الجمعيات وعملها من خلال السيطرة بالموافقة او الرفض على التمويل الخارجي المقدم للجمعية، وهي تدرك ان المال هو العصب الرئيس المحرك لها، ولذلك للجمعيات كامل الحرية في التحرك والعمل للحصول على التمويل شريطة ان يكون متوافقا مع السياسية العامة للدولة. وربما تكون مسالة التمويل

هي النقطة الاكثر خلافا بين الطرفين، وهي التي ادت الى التعديلات التي طرأت على قانون الجمعيات رقم 51 لعام 2008 بموجب قانون الجمعيات رقم 22 لعام 2009.

10. أما فيما يتعلق بالسؤال الخاص بالتعسف في إجراءات حل الجمعيات من وجهة نظر الجمعيات، فقد اجاب اربع قادة من قادة الجمعيات الاثنى عشر محل الدراسة، بان هناك تعسفا في هذه الاجراءات لكونها قد تحدث من قبل الادارة الحكومية في حال ارتكاب مخالفات بسيطة ودون تبرير. وتكشف هذه النسبة البالغة 33% تقريبا وجود نظرة ريبة وعدم ثقة تحملها هذه الجمعيات تجاه الحكومة، وقدرتها على اتخاذ قرار بحل الجمعية رغم ان هذا القرار يمكن الطعن به امام محكمة العدل العليا، ومع ذلك هناك صورة ذهنية لدى الجمعيات بان الحكومة هي المؤثر الاقوى وان رضاها عن الجمعية قد يحفظ لها الديمومة والبقاء.

11. وعند سؤال قادة الجمعيات محل الدراسة عن ماهية العوائق التي تقف حائلاً دون التمتع بالحق في تشكيل الجمعيات وحرية عملها في الاردن، أفادة ثلاثة منهم فقط بوجود العوائق التالية: عدم وضوح المصطلحات القانونية في قانون الجمعيات يسهل التدخلات الحكومية وعمومية تفسيرها مثال ذلك وقف ترخيص الدجمعيات الخاصة الوارد النص عليها في المادة الثالثة من القانون وكذلك وضع مسودة نظام داخلي وعند المراجعات لمثل هذه الوزارة يطلب تزويد كل وزارة ومجلس ادارة السجل بنسخة من الكتاب المطلوب وغير ذلك من صلاحيات عدم مخالفة الانظمة والتعليمات واللوائح التي يتم وضعها من قبل مجلس ادارة السجل كونها لا ترقى لمستوى وحجم إيقاع عقوبات على الجمعيات ، مشكلة توفير التمويل لجمعيات من مصادر داخلية أو خارجية، وجود نظام حر يعتمد على الاشعار والاخطار في تسجيل الجمعيات. ويلاحظ بان عائقين من العوائق الثلاث مرتبطان بالجانب القانوني المتعلق بتاسيس الجمعية وإدارتها، بينما العائق الثالث يرتبط بتوفير عصب الحياة للجمعية للقيام بدورها وتحقيق اهدافها. وحقيقة ان هذه العوائق يدور حولها الجدل الوطني فيما يتعلق بكفالة الحق في تكوين الجمعيات.

12. تفيد سبع جميعات بأن الحماية التي يقدمها قانون الجمعيات لعام 2008 وتعديلاته للحق في تكوين الجمعيات جيده، بينما ترى جمعيتان بأن الحماية المقدمة جيده جدا، كما ترى ثلاث جمعيات بان الحماية المقدمة لضمان هذا الحق سيئة، في حين لم تعبر اي من الجمعيات محل الدراسة عن موقفها بالحماية السيئة جداً، فكانت نسبتها صفرا. علما بان عشرة جمعيات من الجمعيات محل الدراسة ابدت رغبتها

بتعديل قانون الجمعيات ساري النفاذ ليوفر الحماية للحق في تكوين الجمعيات بما ينسجم مع المعايير الدولية لحقوق الانسان. وقد طالبت هذه الجمعيات بتعديل القانون بما يضمن تأسيس الجمعيات بالاعتماد على نظام الاشعار وليس الموافقة المسبقة من الحكومة، وإزالت اللبس والغموض الذي يكتنف بعض المصطلحات الواردة في القانون الحالي، و عدم إشتراط الموافقة المسبقة للحصول على التمويل، وإيجاد الية محلية للتمويل.

خلاصة القول إن قادة الجمعيات محل الدراسة يودون تعديل قانون الجمعيات لعام 2008 وتعديلاته بما ينسجم مع المعايير الدولية للحق في تكوين الجمعيات، إذ قد حظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فرض القيود على ممارسة هذا الحق الا 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، وفي هذا الصدد فإننا نؤكد أن إعتراض الإدارة على تأسيس أي جمعية إذا لم يستند إلى أي من هذه المعايير التي ذكرتها المادة(2/22) من العهد، فإنها تكون قد خالفت نص هذا العهد الذي نشر في الجريدة الرسمية، والفيصل بين الإدارة والجمعية في حالة الخلاف هو القضاء العادل النزيه والمستقل الذي يقرر ما إذا كان موقف الإدارة ينطلق من مراعاة هذه الحرمات ام لا.

الخلاصة والتوصيات: مبادئ ارشادية لقانون يكفل الحق في تكوين الجمعيات

تجتهد الدراسة بالإعتماد على النتائج التي توصلت اليها وناقشتها في البنود السابقة في طرح مباديء إرشادية لمسودة قانون بديل يتواءم مع المعايير الدستورية والدولية التي تحمي حق تشكيل الجمعيات وينحاز الى المباديء العامة التي تتبناها قطاعات متزايدة من منظمات المجتمع المدني لضمان حرية واستقلال العمل الاهلي والمدني في الاردن. وأن يستند أي قانون ينظم عمل الجمعيات إلى مجموعة المبادئ المقرة في الدستور والمعايير الدولية التالية وأهمها:

اولا: المبادئ العامة الواجب أخذها لصياغة قانون الجمعيات

1. حرية تأسيس الجمعيات وتسجيلها عن طريق الإخطار فحسب، على أن يكون من حق الإدارة إذا كان لديها إعتراض على تأسيس جمعية ما أن تلجأ إلى القضاء.

2. حق كل جمعية في وضع نظامها الأساسي بحرية، وحق الهيئة الإدارية لكل جمعية في إدارة شؤونها دون تدخل من أي جهة حكومية.

3. حق الهيئة العامة لكل جمعية في إنتخاب هيئتها الإدارية بحرية، وإحترام الإدارة لنتائج الانتخابات، وأن لا يكون لها حق الاعتراض على عضوية أي شخص في الهيئة الإدارية للجمعية إلاّ من خلال دعوى ترفع أمام القضاء الإداري المختص.

4. حق الإدارة بمراقبة عمل الجمعيات، فإذا وجدت خروجاً على القانون؛ فتتم معالجته باللجوء إلى القضاء صاحب الصلاحية الأولى والأخيرة.

5. حق كل جمعية في الحصول على التمويل الداخلي والخارجي شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل إستخدامه بدقة، وعلى أن يكون كل ذلك مدعوماً بالوثائق الثبوتية، وأن تلتزم بنشر ميزانياتها السنوية في الصحف اليومية، وإطلاع هيئتها العامة.

6. حق كل جمعية في أن تندمج أو تتحد مع أية جمعية مماثلة لها في الهدف، وحق الجمعيات في إقامة الاتحادات لما فيه مصلحة العمل الاجتماعي وخدمة المجتمع، مع التأكيد على أن لا تصل قيادات إتحاد الجمعيات إلى مواقعها إلاّ عبر الانتخاب.

7. لا يجوز حل أي جمعية إلاّ بموافقة هيئتها العامة أو بقرار قضائي، كما لا يجوز وقف أي جمعية عن العمل إلاّ بقرار قضائي.

8. التأكيد على أن مدة **الهيئة الإدارية المؤقتة** لأي جمعية هي (60) يوماً يتم خلالها دعوة الهيئة العامة للجمعية لانتخاب هيئة إدارية جديدة، ولا يجوز تمديد هذه الفترة تحت أي ظرف.

ثانيا: التوصيات المتعلقة بقانون الجمعيات

اولا: إعادة النظر بنظام تسجيل الجمعيات إذ منح القانون إجراء التسجيل أثراً منشئاً، فأصبحت ممارسة الحق في تكوين الجمعيات رهناً بإدارة مراقب السجل والوزير المختص، وبات التمتع بالشخصية القانونية للجمعية حكراً على الموافقة والتسجيل، وفي هذا الإجراء مخالفة لأحكام الدستور والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، والأدعى إتباع إسلوب الاشعار، الى الجهة المختصة وإن وجدت هذه الاخيره أن وسائل الجمعية غير سلمية وغاياتها غير مشروعة أن تلجاء الى القضاء ، وخلاف ذلك تعد مسجلة حسب الأصول ضماناً لانسيابية ممارسة هذا الحق، فالأصل في حقوق الإنسان عدم التدخل بها ما لم يقم سبب إستثنائي يبرر ذلك في مجتمع ديمقراطي.

ثانيا: لم يكفل القانون الاستقلالية اللازمة لسجل الجمعيات، فمراقب السجل يعين بقرار من رئيس الوزراء، ومن الصواب أن يدار السجل من هيئة مستقلة تضم ممثلين رسميين وآخرين عن مؤسسات المجتمع المدني، وأن يرأسه شخص يتمتع بالاستقلال والنزاهة.

ثالثا: أحال القانون بكثرة إلى الأنظمة التنفيذية مسائل جوهرية تتعلق بتكوين الجمعيات، والاصل أن تكون محددة بدقة وبوضوح في القانون ذاته عملا بمقتضيات المادة (16) من الدستور.

رابعا: تضمن القانون قيوداً شديدة على حرية الجمعية في إدارة أعمالها، ومنها: اشتراط القانون في مسائل عديدة تتعلق بإدارة الجمعية للحصول على موافقة الوزير المختص او اشعاره ، ، وهو شرط ينطوي على تقييد واضح لحرية الجمعيات في إدارة شؤونها وتصريف أعمالها؛ كي يتسنى لها تحقيق غاياتها على الوجه الأمثل. كما أجازت المادة (11/أ) من القانون والتي اشترطت الحصول على موافقة مجلس الوزارء اذا كان من بين الاعضاء المؤسسين للجمعية شخص اعتباري او شخص غير اردني .

خامسا: تضمنت المادة (17/هـ) من القانون حكماً لافتا للانتباه لا يتفق مع الأصول القانونية المستقرة فمن غير المقبول ولا المعقول أن ينطلق القانون من افتراض عدم السرية المصرفية، وهو افتراض يقوض استقرار المراكز القانونية للجمعيات وحقها في الخصوصية المكفول لها دستوريا ودولياً.

سادسا: تمنح المادة (20/ب) من القانون للمجلس بناء على تنسيب الوزير حل الجمعية بقرار مسبب في حالات محددة، وهو حكم من شأنه أن يطلق يد السلطة التنفيذية في تحديد بقاء ومصير الجمعية، وممن المستحسن أن يمتثل المشروع للمعايير القانونية الدولية والمقارنة، والتي تجعل الحل بطريقتين هما: اتفاق الأعضاء أو صدور قرار قضائي بذلك.

سابعا: إشترط القانون على الجمعيات والمؤسسات الأجنبية الراغبة في فتح فروع لها في الأردن أن تكون مرخصة في مقرها الرئيس، وان تكون أهدافها تنموية، وان يكون جميع موظفيها من الأردنيين بإستثناء بعض الوظائف التي تتطلب وجود كفاءات علمية أو فنية غير متوفرة في الأردنيين ومن شأن ذلك ان يؤدي الى التضييق على عمل الجمعيات.