





**المبادئ الإرشادية
للحق بالتجمع والتنظيم
في العالم العربي**

فلسطين 2008

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
ويحق لمؤسسة فريدرش ناومان والاتحاد الأوروبي
اقتباس أجزاء من الكتاب أو إعادة نشره أو نشر مواد منه

مؤسسة فريدرش ناومان .. من أجل الحرية
تلفون: 5858730 - 926 6 5858635
فاكس: 962 6 5858142
ص.ب. 921811 عمّان 11192 الأردن
العنوان الإلكتروني: www.fnst-amman.org
البريد الإلكتروني: naumann.jorleb@fnst.org

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
فلسطين، شارع الإرسال، رام الله، عمارة الريماوي، ط1
ص.ب: 69647 القدس 95908
تلفون: 2974949 - 970 2 2989506
العنوان الإلكتروني: www.aman-palestine.org
البريد الإلكتروني: aman@aman-palestine.org

إخلاء مسؤولية

الأفكار الواردة في هذا الكتاب تعبر عن وجهة نظر كاتبها وهي لا تعكس،
بأي شكل من الأشكال، وجهة نظر الجهات الداعمة للكتاب.

ISBN

تمهيد



المقدمة

هذا الكتاب هو ثمرة الجهود المبذولة لـ «تعزيز الإطار القانوني لحق التجمع في العالم العربي من خلال الحوار الوطني وتعزيز قدرات المجتمع المدني»، وهو يتناول القوانين التي تحكم عمل الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية في خمس دول مختارة من بين الدول العربية، وذلك بهدف التعرف على العوائق التي تحدّ من فاعليتها، والبحث عن الحلول الواقعية والعملية، الممكن اعتمادها على صعيد التشريعات، من أجل ضمان حرية التجمع والتنظيم، وتفعيل المجتمع المدني.

من ناحية ثانية، تشكّل الأفكار والاقتراحات الواردة في الكتاب مادة لتعزيز الحوار بين الفرقاء المعنيين من أجل الوصول إلى تسويات واتفاقات متبادلة، كما تساعد المشرّعين على اعتماد قوانين تعزز حرية التجمع والتنظيم.

يتضمن الكتاب دراسة مقارنة حول قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات العمالية في الدول الخمس المعنية مباشرة بالمشروع، كما يتضمن أيضاً أوراقاً تناولت السياسات في كل من هذه الدول، بشأن الجمعيات والأحزاب والنقابات، وجرى التقديم لهذه الأوراق وتحديد العناصر المشتركة بينها. وقد شكلت هذه الأوراق الأساس الذي ارتكز عليه مؤتمر القاهرة، المنعقد في كانون الثاني (يناير) من العام 2008، والذي جاء تكملة للمؤتمر الذي انعقد في المكان نفسه، في حزيران (يونيو) من العام 2007، وقد خلص هذا المؤتمر إلى وضع معايير الحد الأدنى لحرية التجمع والتنظيم في العالم العربي، لتشكل مرجعاً للمشرّعين في الدول العربية.

أعدّ هذه الأوراق نخبةً من المستشارين والخبراء من الدول المعنية. ويحتوي الكتاب على دراسة مقارنة، أعدّها خبير القانون الدولي الدكتور يورغ فتكه، يشرح فيها كيف ان الحرية التي تعكسها القوانين في دول أخرى من العالم تأخذ بعين الاعتبار التزامات هذه الدول. وقد رافق مسار البرنامج مند بدايته، وهو يقترح معايير من منظور مقارن، يمكن أن تساهم في إزالة بعض المفاهيم الخاطئة لدى مؤسسات المجتمع المدني في العالم العربي، خاصة في شأن أمور حساسة مثل تمويل الأحزاب، وتعريف الحزب، والأسباب التي تستوجب وضع قانون خاص للأحزاب، يختلف عن قانون المنظمات غير الحكومية، وأهمية التمييز بين الاثنين.

ويحتوي الكتاب أيضاً على نموذج متوازن لتشريعات المنظمات غير الحكومية، مبني على تجربة بريطانيا في تنظيم عمل هذا القطاع، وقد عرضته السيدة ديدي علايلي، المديرة الإقليمية للبرنامج الدولي الخاص بالهيئة الخيرية. ويمكن أن يشكل مرجعاً للمشرعين في المنطقة العربية. ويشدد هذا النموذج على دور الحكومات في الإشراف على المنظمات غير الحكومية، في إطار الحدود التي تحول دون سوء استخدام هذه المنظمات، وبناء قطاع فاعل ومحترم.

وقد تضمن الكتاب معايير مجلس أوروبا لحرية الجمعيات، وهي معايير توصلت إليها لجنة الوزراء المشكّلة من الدول الأعضاء في هذا المجلس. وهي بمثابة توصيات ترشد الحكومات في تشريعاتها وسياساتها وممارساتها إلى الحد الأدنى الممكن اعتماده. كما يحتوي الكتاب أيضاً على المعايير التي وضعتها منظمة العمل الدولية لحرية العمل النقابي وحماية الحق في التنظيم النقابي. ولأجل تكوين فكرة واضحة عن الواقع القانوني لحرية التجمع، في الدول المعنية بالمشروع، جرى عرض النصوص القانونية التي لها علاقة مباشرة بحرية عمل الجمعيات والأحزاب والنقابات العمالية، في هذه الدول، في ملاحق الكتاب.

أنمي دي وينتر

الممثل المقيم لمؤسسة فريدريش ناومان

في عمان ولبنان وسوريا والعراق

هذا المشروع

يهدف المشروع إلى تعزيز حكم القانون والعملية الديمقراطية في المنطقة العربية، من خلال حوارات وطنية ومشاورات مكثفة وصريحة، بين الحكومات من جهة، والجمعيات والأحزاب والنقابات من جهة ثانية، يعبر فيها كل طرف عن مخاوفه وهواجسه وآماله وطموحاته، بغية التوصل إلى إرشادات، تكون أساساً للتشريعات الخاصة بالمنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، ولا تتعارض مع المعايير الدولية لحرية التجمّع. ويتم ترويج هذه المعايير من خلال الجهات الحكومية الرسمية وشبكات مؤسسات المجتمع المدني كنماذج إصلاح تأتي من الداخل.

ويأمل البرنامج أن يحقق أهدافه من خلال بناء الشراكات بين المجتمع المدني والحكومات، على المستويين الوطني والإقليمي، وذلك من خلال تعزيز الحوار الفاعل والمستمر بينهما حول قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات العمالية.

ومن أجل تفعيل المجتمع المدني، وتحسين صورته، سيتم وضع مدونة سلوك، في إطار المشروع، تتناول مبادئ الحاكمة الرشيدة، كما سيتم اعتماد ميثاق الممارسات الديمقراطية، وهو الأول من نوعه في العالم العربي، تلتزم فيه الأحزاب السياسية تجاه قواعدها والحكومات، وتتهدد بحماية الديمقراطية، إن في السلطة أو في المعارضة. والهدف من ذلك هو تحسين أداء الأحزاب السياسية، وتأسيس إصلاح ديمقراطي من الداخل.

إن الشركاء والجهات المستهدفة، هي الأحزاب السياسية والنقابات العمالية، والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الحكومية، ومراكز الأبحاث، والتيارات السياسية؛ بما فيها التيارات الإسلامية المعتدلة، التي تؤدي دوراً رائداً في المجتمع.

أما على المستوى الإقليمي، فيعمل المشروع مع مؤسسات المجتمع المدني العربي، ومؤسسات جامعة الدول العربية، والبرلمان العربي، وشبكات المنظمات غير الحكومية، ومراكز الأبحاث.

يمتد المشروع على 36 شهراً، وقد تم البدء به في كانون الثاني (يناير) من العام 2007، وينتهي في كانون الأول (ديسمبر) من العام 2009. وهو يغطي بشكل أساسي مصر والأردن ولبنان وفلسطين وسوريا، وبالتواصل مع المغرب والجزائر وتونس.

كيف أنتج هذا الكتاب

تعكس محتويات الكتاب نتائج العملية الاستشارية التي جرت في أربع دول خلال فترة عام تقريباً.

لقد عقد المؤتمر الأول في حزيران (يونيو) من العام 2007، في مقر جامعة الدول العربية في القاهرة، برعاية السيد عمرو موسى، الأمين العام لجامعة الدول العربية، وتوصل إلى توصيات هي إرشادات الحد الأدنى لحرية التجمع في العالم العربي. وقد تمت مناقشة هذه التوجيهات، وجرى التوسع فيها، من خلال جلسات نقاش وحوار في مجموعات مركزة. وقد وثقت نتائج هذه المناقشات في أوراق سياسات، شكّلت الخلفية الأكاديمية لتحديد التحديات والفرص المتاحة في شأن حرية التجمع على المستويات المحلية.

وعُقد مؤتمر ثانٍ في مقر جامعة الدول العربية أيضاً، في كانون الثاني (يناير) من العام 2007، جرى فيه استخلاص نتائج العملية التشاورية، وتم التشديد في التوصيات على التفاهات التي تم التوصل إليها بين الحكومات والمجتمع المدني، والطلب إلى الحكومات الاستمرار في الإصلاحات الديمقراطية. كما تم الطلب إلى الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني الإسهام بشكل إيجابي في المسار الديمقراطي، وذلك من خلال التزام مبادئ الحاكمية الصالحة، ومحاربة الفساد، وتبني المبادئ الديمقراطية.

من النتائج الإيجابية جداً لهذا الجهد، ولجهود محلية وإقليمية ودولية أخرى، سحب مشروع قانون الجمعيات في الأردن من البرلمان، وتعهد رئيس الوزراء ووزيرة التنمية الاجتماعية (كانون الثاني/ يناير 2008) بإصدار قانون عصري يستجيب إلى احتياجات المجتمع المدني ويلتزم المعايير الدولية لحرية التجمع.

وفي سوريا، هناك مشاورات حول قانون الجمعيات من أجل تحسين فاعليتها، كما وهناك أيضاً مسودة قانون جديد للنقابات العمالية يشارك في مناقشته ممثلون عن مختلف القطاعات المعنية.

أما في مصر، فهناك العديد من المبادرات لتعديل بعض القوانين من خلال الحوار بين الفرقاء المعنيين.

ويهدف هذا الكتاب إلى تعزيز هذا الحوار، وإلى الإسهام في الوصول إلى توافقات، تخدم بشكل أفضل التطور الديمقراطي الذي تطمح إليه الحكومات والمجتمع المدني على حد سواء.

عباب مراد

المديرة التنفيذية للمشروع الأوروبي

لحرية التجمع في العالم العربي - مؤسسة فريديريش ناومان

قائمة بأسماء الخبراء والمستشارين

مستشار دولي
مستشار إقليمي

الدكتور يورغ فدتكه
الدكتور عصام سليمان

الأردن

إشراف
دولة السيد أحمد عبيدات
معالي السيد شاهرباك
المحامي فايز شخاتره
المركز الوطني لحقوق الإنسان
مستشار
خبير

لبنان

الدكتور عصام سليمان
الدكتور بول مرقص
مستشار
خبير

فلسطين

المحامي معين البرغوثي
إشراف
الدكتور عزمي الشعبيبي
خبير
الإئتلاف من أجل النزاهة أمان

مصر

السيد أحمد عبد الحفيظ
السيد أبو القاسم ابراهيم
إشراف
السيد حافظ أبو سعده
مستشار
خبير
المنظمة المصرية لحقوق الإنسان

سوريا

مجموعة من الباحثين والمختصين



القسم الأول

قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات العمالية
في الأردن وسوريا وفلسطين ولبنان ومصر



دراسة مقارنة

الدكتور عصام سليمان

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

ترتبط حرية التجمع السلمي وإنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات بحرية التعبير وإبداء الرأي، وهي من الحريات الأساسية. فالأفكار والآراء لا بد لها من ان تجد تعبيراً عنها في الواقع لتستطيع ان تفضل فيه وتطوره، وهذا لن يتحقق إلا من خلال أنشطة يقوم بها المواطنون، ولها غايات محددة، ومنظمة بهدف تحقيق هذه الغايات. فالجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، وعلى الرغم من الاختلاف في طبيعة أنشطتها وتنوع أهدافها، نشأت في هذا السياق، الذي أدى اليه التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، تحت تأثير معطيات اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية متنوعة.

لقد أبدت السلطة الحاكمة، منذ القدم، معارضة لحرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات. وعندما اعترفت بها في دساتيرها وقوانينها، بدا لديها ميل لممارسة رقابة عليها وتقييدها. فحرية التجمع في اطار هيئات، لها كياناتها وامكانياتها، تقلق السلطة. فالتجمعات، وبغض النظر عن أهدافها، تميل إلى أن تشكل اجساماً وسيطة بين المواطن وسلطة الدولة، تمارس نوعاً من النفوذ، لا يساعد في احيان كثيرة على تحقيق السياسات التي تضعها الحكومات، انما يتعارض معها ويصب في اتجاه تعديلها او تغييرها بما يتلاءم مع أهداف هذه التجمعات. فإذا كانت غاية التجمع سياسية، تخشى السلطة من ان يجري الاعتراض عليها والتشكيك في أدائها. واذا كانت غاية التجمع القيام بأنشطة اجتماعية او خدماتية، تخشى الحكومة من ان ينال ذلك من دور مؤسسات القطاع العام التابع لها. واذا كانت غاية التجمع الدفاع عن مصالح فئة معينة من المواطنين، تخشى الحكومة من أن يأتي ذلك على حساب فئات أخرى منهم. فأسباب تقييد حرية التجمع وإنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات، متعددة ومعقدة. ومعالجتها بهدف ازالة هذه القيود او الحد منها، تتطلب ديمقراطية فعلية، وعدم تشدد في مركزية السلطة، وحرصاً على احترام التوازنات الاجتماعية، وفهماً جديداً متطوراً لدور هيئات المجتمع المدني، لجهة تكامل هذا الدور مع المهام التي تقوم بها مؤسسات الدولة.

إن دراسة قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات العمالية في الدول الخمس المعنية، بهدف معرفة مدى احترام هذه القوانين حرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات، تتطلب العودة إلى المعايير الدولية واستخدامها وسيلة قياس، وبخاصة لجهة التأسيس، وحل الجمعية أو الحزب أو النقابة، والعضوية، والتنظيم الداخلي، والأمور المالية، والعقوبات التي قد تفرض على الأعضاء.

1- المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات

1-1- في الإعلان العالمي والاتفاقيات الدولية:

لقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة العشرين منه على أنه «لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. ولا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما». كما نص في المادة الثالثة والعشرين على أن «لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته».

وجاء في الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، في المادة الحادية والعشرين ما يلي: «يعترف بالحق في التجمع السلمي ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير ما يفرض منها تمشياً مع القانون، والتي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم».

كما أن الاتفاقية نفسها نصت في المادة الثانية والعشرين على أنه «لكل فرد الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك حق تشكيل النقابات أو الانضمام إليها لحماية مصالحه. ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في القانون، والتي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصالح الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم...» وليس في هذه المادة ما يخول الدول الأطراف في «اتفاق منظمة العمل الدولية العام 1948 بشأن حرية المشاركة وحماية الحق في التنظيم» اتخاذ الإجراءات التشريعية التي من شأنها الإضرار بالضمانات المنصوص عليها في ذلك الاتفاق أو تطبيق القانون بشكل يؤدي إلى الإضرار بتلك الضمانات».

أما في ما يختص بالأحزاب السياسية والحق في إنشائها والانضمام إليها، فيمكن العودة إلى نص المادة الخامسة والعشرين من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، التي جاء فيها أنه «لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز ودون قيود غير معقولة في:

أ- أن يشارك في سير الحياة العامة أما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية.
ب- أن يُنتخب وأن يُنتخب في انتخابات دورية أصلية وعامة على أساس من المساواة، على أن تتم الانتخابات بطريق الاقتراع السري وان تضمن التعبير الحرّ عن إرادة الناخبين».

وهذا يعني الحق في تكوين أحزاب سياسية تساعد المواطنين على المشاركة في الحياة العامة من خلال الانتخابات التي تمكّنهم من المشاركة في السلطة، وإدارة الشأن العام، واتخاذ القرار على المستوى الرسمي.

من ناحية ثانية، نصت الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في المادة الثامنة منها على ما يلي: «تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل:

أ- حق كل فرد في تشكيل النقابات والانضمام الى ما يختار منها في حدود ما تفرضه قواعد التنظيم المعني، وذلك من اجل تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق سوى ما ينص عليه في القانون مما يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لصالح الامن الوطني او النظام العام او من اجل حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم.

ب- حق النقابات في تشكيل اتحادات وطنية او تعاهدات، وحق هذه الاخيرة في تكوين منظمات نقابية دولية او الانضمام اليها.

ج- حق النقابات في العمل بحرية دون ان تخضع لأية قيود سوى ما ينص عليه في القانون مما يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لصالح الامن الوطني او النظام العام او من اجل حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم.

د- الحق في الاضراب على ان يمارس طبقاً لقوانين القطر المختص.

- لا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على ممارسة هذه الحقوق بواسطة اعضاء القوات المسلحة او الشرطة او الإدارة الحكومية.

- ليس في هذه المادة ما يخول الدول الأطراف في اتفاق منظمة العمل الدولية لعام 1948 الخاص بحرية المشاركة وحماية الحق في التنظيم، اتخاذ الاجراءات التشريعية التي من شأنها الإضرار بالضمانات المنصوص عليها في ذلك الاتفاق او تطبيق القانون بشكل يؤدي الى الإضرار بتلك الضمانات».

إضافة إلى ذلك، نصت الاتفاقية الدولية رقم 87 لسنة 1948 بشأن الحرية النقابية وحق التنظيم على أن تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تسري عليها هذه الاتفاقية بإنفاذ الأحكام التالية:

- للعمال ولأصحاب العمل، دون تمييز، الحق، دون ترخيص سابق، في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها، بشرط التقيد بلوائح هذه المنظمات (المادة 2).
- لمنظمات العمل ولمنظمات أصحاب العمل الحق في وضع دساتيرها ولوائحها الإدارية، وفي انتخاب ممثليها بحرية كاملة، وفي تنظيم ادارتها ونشاطها، وفي اعداد برامج عملها. تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه ان يقيّد هذا الحق وان يعوق ممارسته المشروعة (المادة 3).
- لا يجوز للسلطة الادارية حل منظمات العمال ومنظمات الصالح العمل او وقف نشاطها (المادة 4).
- لمنظمات العمال ولمنظمات اصحاب العمل الحق في تكوين اتحادات واتحادات عامة وفي الانضمام إليها، ولأي من هذه المنظمات او الاتحادات او الاتحادات العامة الحق في الانضمام الى منظمات دولية للعمال ولأصحاب العمل (المادة 5).
- لا يخضع اكتساب منظمات العمل ومنظمات اصحاب العمل واتحاداتهم العامة الشخصية الاعتبارية لشروط من شأنها ان تقيد تطبيق احكام المواد 2 و3 و4 من هذه الاتفاقية.
- يحترم العمال واصحاب العمل ومنظمات كل منهم قانون البلد، ولا يجوز ان ينطوي هذا القانون في حد ذاته على مساس بالضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، او ان يطبق بطريقة فيها مساس بهذه الضمانات (المادة 8).
- تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تسري فيها هذه الاتفاقية باتخاذ كل التدابير اللازمة والمناسبة لضمان ممارسة العمال واصحاب العمل حقهم في التنظيم بحرية (المادة 11).

2-1- في الاتفاقيات الإقليمية

هذا وقد تناولت الاتفاقيات الإقليمية حرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات، وفي

دراسة مقارنة د. عصام سليمان

طليلة هذه الاتفاقيات الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان، فقد جاء في المادة الحادية عشرة منها ان «لكل شخص الحق في حرية المشاركة في الاجتماعات السلمية، وفي حرية تكوين الجمعيات. ويشمل هذا الحق حرية انشاء النقابات مع الآخرين، والانضمام اليها للدفاع عن مصالحه. ولا يجوز اخضاع ممارسة هذا الحق للقيود التي يحددها القانون والتي تُعد في مجتمع ديمقراطي تدابير ضرورية لحفظ سلامة الوطن وارضيه، والامن العام وحماية النظام، ومنع الجريمة، وحماية الصحة والاخلاق، وحماية حقوق الآخرين وحررياتهم. لا تمنع هذه المادة فرض قيود قانونية على ممارسة افراد القوات المسلحة او الشرطة او ادارة الدولة لهذه الحقوق».

وعلى الصعيد العربي، نصت الاتفاقية العربية رقم 8 لسنة 1977 بشأن الحريات والحقوق النقابية على انه لكل من العمال واصحاب الاعمال ان يكونوا، دون إذن مسبق، في ما بينهم منظمات، او ان ينضموا اليها، لترعى مصالحهم، وتدافع عن حقوقهم وتعمل على تحسين حالتهم المادية والاجتماعية، وتمثلهم امام الجهات المختلفة، وتسهم في رفع الكفاية الانتاجية. وفي تحقيق الخطط التي تهدف الى التقدم الاقتصادي والاجتماعي (المادة 1). ويجب مساواة العمال العرب الذين يعملون في دولة عربية، غير تلك التي ينتمون اليها بجنسياتهم، بالعمال الوطنيين في الانتماء الى عضوية منظمات العمال تمتعهم بالحقوق النقابية كافة (المادة 2). تقتصر إجراءات تكوين منظمة العمال او منظمة اصحاب الاعمال، على إيداع أوراق تكوينها لدى الجهة المختصة، ويحدد القانون الجهة المختصة، وطريقة الإيداع، بما لا يتضمن اية معوقات (المادة 3). تمارس منظمات العمل ومنظمات اصحاب الاعمال نشاطها بمجرد ايداع اوراق تكوينها (المادة 4).

للجهة الإدارية المختصة، ولكل من الاتحاد العام لمنظمات العمال او منظمات اصحاب الاعمال، كل في اطار منظمته، حق الطعن في صحة تكوين منظمات العمال او منظمات اصحاب الاعمال. وذلك لمخالفة القانون او النظام الاساسي للمنظمة. ويختص القضاء وحده بالفصل في الطعن دون ان يؤثر ذلك في قيام المنظمة او مباشرة نشاطها، وذلك لحين الفصل نهائياً في هذا الطعن (المادة 5). يضع كل من العمال واصحاب الاعمال المؤسسين للمنظمة نظامها الاساسي دون تدخل او تأثير من اية جهة كانت، ويجوز وضع نماذج غير إلزامية لهذه اللوائح او الانظمة للاسترشاد (المادة 6).

لكل من منظمات العمال ومنظمات اصحاب الاعمال الحق في ان تكون في ما بينها وفي مجال عملها نقابات عامة او اتحادات، ولها الحق في تكوين اتحاد عام واحد على المستوى القطري. ولهذا الاخير الحق في الانضمام الى الاتحادات او المنظمات العربية او الاشتراك

في تأسيسها، وله الحق في الانضمام او الاشتراك في تأسيس الاتحادات الاقليمية والدولية. كما يكون للاتحادات النوعية وللنقابات العامة الحقوق نفسها بعد موافقة الاتحاد العام (المادة 8).

تكفل الدولة قيام منظمات العمال ومنظمات اصحاب الاعمال بعملها وممارسة أوجه نشاطها كافة في حرية كاملة. وتضمن حمايتها من التدخل في شؤونها والتأثير عليها (المادة 9).
يكفل التشريع في كل دولة لمنظمات العمال ومنظمات اصحاب الاعمال حرية الاجتماع دون اذن مسبق (المادة 10)، ويكفل حق المفاوضة الجماعية وابرار عقود العمل المشتركة (المادة 11). وللعامل حق الاضراب للدفاع عن مصالحهم بعد استنفاد طرق التفاوض (المادة 12).

يكفل تشريع كل دولة حرية العامل في الانضمام او عدم الانضمام الى النقابة وحرية في الانسحاب منها (المادة 13). ويحظر القانون نقل او فصل او الاضرار بالعضو النقابي بسبب انتمائه او ممارسته لنشاطه النقابي (المادة 18).

لا يجوز للجهة الادارية وقف او حل منظمة العمال او منظمة اصحاب الاعمال، او أحد تشكيلاتها التنفيذية الا بحكم قضائي. وذلك لمخالفة القانون او النظام الاساسي للمنظمة. ويكون من حق المنظمة ممارسة نشاطها الى حين صدور حكم القضاء بصفة نهائية (المادة 21).

1-3- المعايير الدولية واشكالياتها

من هذه النصوص نستنتج المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات وهي الآتية:

- للمواطنين حق انشاء الجمعيات والاحزاب السياسية والنقابات، دون قيود تحول دون ممارسة هذا الحق، بما في ذلك الترخيص المسبق او الإذن. واذا كان هناك إشكال في هذا الخصوص ينبغي بتة عن طريق القضاء وليس عن طريق السلطة الادارية.
- اكتساب الشخصية الاعتبارية بمجرد اعلام الادارة المختصة بالامر وتقديم الاوراق والمستندات المطلوبة والتي ينبغي ان تقتصر على النظام الذي يحكم عمل الجمعية أو الحزب أو النقابة، ويمكن الاسترشاد بنماذج تضعها السلطة الإدارية.
- حق التنظيم في وضع نظامه مع مراعاة ما تطلبه الديمقراطية والشفافية والنظام العام والسلامة العامة، وحقه في تعديل نظامه دون تدخل السلطة الادارية.

- الحق في إنشاء الاتحادات النقابية والاتحادات العامة وإنشاء المنظمات الإقليمية والدولية والانضمام إليها.
- حرية الانضمام الى التنظيم شرط التقيد بنظامه، وحرية الانسحاب منه.
- عدم تدخل السلطة الادارية في تسيير شؤون التنظيم وترك الامر لأعضائه في اطار المسؤوليات والصلاحيات المحددة في نظام الجمعية او الحزب او النقابة.
- حل التنظيم بإرادة اعضائه ووفق ما نص عليه نظامه، او بقرار من القضاء، في حالات يجب ان يحددها القانون حصراً ويستمر التنظيم في نشاطاته إلى ان يصدر قرار نهائي عن القضاء بحله، ولا يجوز اعطاء حق الحل للسلطة الإدارية.
- حق النقابات في المفاوضة الجماعية وإبرام عقود العمل المشتركة، والحق في الإضراب بعد استنفاد طرق التفاوض.

إضافة الى هذه المعايير التي تكفل حرية التجمع، هناك معايير اخرى ينبغي على التجمع (الجمعيات والاحزاب والنقابات) التقيد بها لجهة ادارة شؤونه، وهي تتلخص باعتماد المبادئ والقواعد الديمقراطية في ضمان حقوق الاعضاء، وتوزيع المسؤوليات، وانتخاب المسؤولين، والمراقبة والمساءلة والمحاسبة، والشفافية المالية بنوع خاص. ولا بد من الاشارة الى وثيقة «اعلان مبادئ ومعايير بشأن حرية الجمعيات في الدول العربية» التي وضعها خبراء في القانون وناشطون في مجال العمل المدني العربي في ورشة عمل عن «الاطار التنظيمي للجمعيات في العالم العربي» عُقدت في عمان يومي 9 و10 ايار (مايو) 1999، وقد بُذل جهد كبير في وضع هذه الوثيقة فالمبادئ والمعايير الواردة فيها تشكل ضمانة اكيده لحرية الجمعيات اذا ما جرى التقيد بها واحترامها من قبل السلطة الادارية. كما ينبغي الاشارة الى الجهود المبذولة من قبل هيئات المجتمع المدني، والشبكة العربية للمنظمات الاهلية من اجل تطوير تشريعات المنظمات الاهلية وفق معايير محددة، تضمن حريتها في ممارسة انشطتها دون قيود غير مبررة.

إن حرية التجمع والتنظيم تعترضها اشكاليات طرحها الوثائق الدولية نفسها، فالقول في هذه الوثائق أنه لا يجوز وضع القيود على ممارسة الحق في التجمع السلمي، غير ما يفرض منها تمشياً مع القانون، والتي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصلحة الامن الوطني او السلامة العامة او النظام العام او حماية الصحة العامة او الاخلاق او حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. هذا القول يفسح في المجال امام الكثير من التأويل، نظراً لامكانية تشويه المفاهيم، بهدف تقييد حرية التجمع والتنظيم من قبل السلطة الادارية او السياسية. فربط

الامن الوطني والسلامة العامة والنظام العام والامور الاخرى الواردة في النص، بما فيها حقوق الآخرين وحررياتهم بما يتطلبه المجتمع الديمقراطي، لا يشكل ضمانا اكيده لعدم التضحية بحرية التجمع. فغالباً ما يجري التذرع بضرورة استتباب الامن الوطني والحفاظ على النظام العام، من اجل تقييد حرية التجمع والتنظيم دون أن يكون هناك مبرر فعلي لاستخدام هذه القيود. وفي أوقات كثيرة، تتضمن القوانين التي تنظم حرية التجمع مثل هذه القيود غير المبررة.

إن الاشكالية في العلاقة بين الحريات العامة بما فيها حرية التجمع والتنظيم، والامن والنظام العام، تتطلب توضيح المفاهيم والعلاقة بين هذه المفاهيم في آن معاً، بحيث لا يضحى بالحريات العامة لحساب الامن والنظام العام، ولا يضحى بالامن والنظام العام لحساب الحريات العامة، خاصة انه لا يمكن الكلام على الحريات العامة في ظل الفوضى وفقدان الامن.

سنلقي الضوء على قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والتقانات العمالية، في الدول المعنية، من أجل الوصول إلى استنتاجات بشأن حرية التجمع والتنظيم في هذه الدول، وطرح الحلول المناسبة.

2- قوانين الجمعيات في الدول المعنية

2-1- الأردن

نص الدستور الأردني الصادر في العام 1952 في المادة 16 على انه للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون، ولهم حق تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. وينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب ومراقبة مواردها.

القانون الذي يحكم عمل الجمعيات هو القانون رقم 33 لسنة 1966 وتعديلاته. وقد عرّف الجمعية الخيرية والهيئة الاجتماعية، وجاء في التعريف انها مؤلفة من سبعة أشخاص أو أكثر ولا تتبغى جني الربح. وحدد أغراضها الأساسية. وقد اخضع القانون الجمعيات لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية ما عدا الجمعيات ذات الطابع الثقافي والأدبي والفني التي ربطها بوزير الثقافة والشباب، والجمعيات ذات الطابع الصحي التي ربطت بوزير الصحة.

وبموجب هذا القانون لا تصبح للجمعية شخصية قانونية الا بعد التسجيل، الذي لا يتم الا بترخيص خطي من الوزير المختص. وللوزير ان يستأنس برأي المحافظ قبل تسجيل

الجمعية. وحظر القانون انشاء أي جمعية ماسونية، واشترط على كل جمعية تتقدم بطلب التسجيل للوزارة ان ترفق مع الطلب نظامها الأساسي. وورد في القانون ما يجب ان يتضمنه النظام الأساسي. اذا جاء قرار الوزير بالرفض يحق لمقدمي طلب التسجيل الطعن بهذا القرار بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 لدى هذه المحكمة التي أصبح من اختصاصها النظر في الدعاوى المقدمة للطعن في أي قرار اداري نهائي، حتى ولو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.

لا يكون أي تعديل يطرأ على النظام الاساسي نافذاً الا بعد موافقة الوزير الخطية. ولا يكون أي تغيير في الهيئة الادارية نافذاً الا بعد موافقة الوزير الخطية، وبعد الاستئناس برأي المحافظ او المتصرف.

للوزير، بعد أن يستأنس برأي الاتحاد المختص، الحق في أن يحل اية جمعية او هيئة اجتماعية او اتحاد، اذا اقتنع انها خالفت نظامها الاساسي او لم تنفذ غاياتها المنصوص عليها في نظامها الاساسي، او توقفت عن العمل لمدة ستة اشهر، او قصرت في القيام بها، او تصرفت بأموالها في غير الالوجه المحددة لها. وعلى الجمعية ان توقف جميع نشاطاتها من تاريخ تبليغها قرار الحل، ومن حقها الطعن بهذا القرار لدى محكمة العدل العليا. وقد اعطى القانون الوزير الحق في أن يعين بقرار هيئة ادارية جديدة لأي جمعية اذا اصبح عدد اعضاء الهيئة الادارية لا يكفي لانعقادها بنصاب قانوني.

2-2- سوريا:

جاء في المادة 39 من الدستور السوري ان للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً في اطار مبادئ الدستور وينظم القانون هذا الحق. كما جاء في المادة 48 انه للقطاعات الجماهيرية حق اقامة تنظيمات نقابية او اجتماعية او مهنية او جمعيات تعاونية للانتاج او الخدمات، وتحدد القوانين اطار التنظيمات وعلاقاتها وحدود عملها.

القانون الذي يحكم الجمعيات في سوريا هو القانون رقم 384 لسنة 1956 وتعديلاته. وقد عرّف الجمعية، وربط هذا التعريف بتحقيق هدف مشروع وعدم الحصول على الربح المادي. ويفترض في انشاء الجمعية ان يوضع نظام مكتوب موقع من المؤسسين. ونص القانون على ما يجب ان يتضمنه هذا النظام. لا تثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية الا اذا شهر نظامها وفقاً لأحكام هذا القانون. وتُجري الجهة الادارية المختصة، الشهر خلال ستين يوماً من تاريخ طلبه. فإذا مضت الستون يوماً دون اتمامه، اعتبر الشهر واقعاً بحكم القانون.

لذوي الشأن التظلم الى الجهة الادارية المختصة من القرار الصادر برفض اجراء الشهر خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغهم قرار الرفض، ويجب البت في هذا التظلم بقرار مسبب خلال ستين يوماً والا اعتبر قرار الرفض كأنه لم يكن.

يجب إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بكل اجتماع للهيئة العامة قبل انعقاده بخمسة عشر يوماً على الأقل وبالمسائل الواردة في جدول الاعمال، ولهذه الجهة ان تندب مَنْ يحضر الاجتماع، كما يجب ابلاغ الجهة الادارية بصورٍ من محضر اجتماع الهيئة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع.

للجهة الإدارية المختصة أن تعين بقرار منها عضواً او اكثر في مجلس ادارة الجمعية، وتحدد صلاحياته وتعييناته في قرار التعيين، على ان يكون العضو المعين من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

للجهة الإدارية المختصة أن تحدد بقرار منها الحدّين الأدنى والاعلى لعدد اعضاء مجلس الادارة والمدة القصوى التي يجوز لعضو مجلس الادارة تجديد عضويته خلالها.

يجوز بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل حل الجمعية في احدى الحالات التي حددها القانون. ويعتبر قرار حل الجمعية قطعياً ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

2-3- فلسطين:

جاء في المادة 26 من القانون الاساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية ان «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية افراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والاندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون».

وقد جاء في القانون رقم 1 لسنة 2000، وهو قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية، ان «الجمعية او الهيئة هي شخصية معنوية مستقلة، تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة اشخاص لتحقيق اهداف مشروعة تهتم الصالح العام دون استهداف الربح المالي بهدف اقتسامه بين الاعضاء او لتحقيق منفعة شخصية».

تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل.

على مؤسسي الجمعية او الهيئة تقديم طلب خطي مستوفٍ الشروط إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية، وعلى الوزير ان يصدر قراره خلال مدة لا تزيد عن شهرين. واذا انقضت مدة الشهرين دون اتخاذ قرار تعتبر، الجمعية والهيئة مسجلين بحكم القانون. وفي حال

صدور قرار من الوزير برفض التسجيل، يجب ان يكون القرار مسبباً ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه امام المحكمة المختصة.

وللوزير صلاحية إلغاء تسجيل أية جمعية أو هيئة بقرار مسبب خطأً، اذا ما ثبت مخالفتها لنظامها الاساسي مخالفة جوهرية، ولم تصحح اوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من تاريخ اذارها خطأً بذلك من قبل الوزير او الدائرة. ويحق للجمعية او الهيئة الطعن في قرار الحل امام المحكمة المختصة، ويجوز لها مواصلة عملها لحين صدور قرار قضائي مؤقت او نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها.

وقد جعل المشرع الرقابة على الجمعيات والهيئات، من قبل الجهات الرسمية، رقابة لاحقة وليست سابقة، وهذا ما يجعلها حرة في ممارسة نشاطاتها ومسؤولة عنها لاحقاً. ف جاء في القانون انه على كل جمعية او هيئة ايداع بيان بكل تعديل او تغيير يطرأ على مركزها او نظامها او اهدافها او اغراضها و أي تغيير في مجلس ادارتها كله او بعضه لدى «الدائرة المختصة»، وذلك خلال مدة اقصاها شهر واحد من تاريخ اجراء التغيير او التعديل. كما نص القانون على ان تقدم الجمعية او الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى اربعة اشهر في نهاية السنة المالية، تقريرين من الجمعية العمومية:

- تقريراً سنوياً يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية او الهيئة خلال العام المنصرم.

- تقريراً مالياً مصدقاً من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي كامل ايرادات ومصاريف الجمعية او الهيئة حسب الاصول المحاسبية المعمول بها. هذا وقد تضمن القانون نصوصاً تحدد صلاحيات مجلس الادارة والجمعية العمومية وآليات عملها.

2-4- لبنان

نص الدستور اللبناني، منذ العام 1926، في المادة 13 منه، على ان «حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة، وحرية الطباعة، وحرية الاجتماع، وحرية تأليف الجمعيات، كلها مكفولة ضمن دائرة القانون». وقد اضيف للدستور مقدمة في العام 1990 اكدت التزام الإعلان العالمي لحقوق الانسان، ما يعني ان الاعلان اصبح ملزماً للبنان من الناحية القانونية وليس من الناحية الادبية وحسب.

تخضع الجمعيات في لبنان لقانون الجمعيات الصادر في العام 1909 في عهد السلطنة العثمانية، وهو مستمد من القانون الفرنسي الصادر في العام 1901.

نصت المادة 2 من قانون الجمعيات على «ان تأليف الجمعية لا يحتاج الى الرخصة في أول الامر ولكنه يلزم في كل حال اعلام الحكومة بها بعد تأسيسها». وفرض على المؤسسين تقديم بيان الى وزارة الداخلية يتضمن أهداف الجمعية ومركز ادارتها وأسماء المكلفين بأمر الادارة وصفتهم ومقامهم، ويربط بالبيان نسختان من نظام الجمعية الاساسي. ويعطى للمؤسسين مقابل ذلك «العلم والخبر» ويصار الى اعلانه. ويجب على الجمعية ان تعلم الحكومة في الحال بما يطرأ من تعديل او تبديل على نظامها الاساسي او في هيئة ادارتها ومقامها، وان تسجله في دفتر خاص خاضع لرقابة السلطتين الادارية والقضائية.

منع القانون تأليف جمعيات سياسية أساسها او عنوانها القومية والجنسية، كما منع تأليف الجمعيات السرية، وادخال وحفظ الاسلحة النارية والجارحة الى اماكن اجتماعها. وقد نصت المادة 3 المعدلة وفقاً للقانون الصادر بتاريخ 1928/5/26 على أن «لا يجوز تأليف جمعية مستندة على اساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية او على قصد الاخلال براحة السلطنة وبكامل ملكية الدولة او تغيير شكل الحكومة الحاضرة او التفريق سياسياً بين العناصر العثمانية المختلفة ويرفض اعطاء العلم والخبر وتُحل بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء».

ونص القانون الصادر بالمرسوم رقم 10830 تاريخ 1962/10/9 على انه «لا يجوز ان يرخص مجدداً الا بموجب قانون بقيام جمعية حلت...».

اشترط القانون على ان لا يكون سن العضو دون العشرين وان لا يكون محكوماً عليه بجناية او محروماً من الحقوق المدنية.

هذا وقد نص القانون الصادر بتاريخ 1962/10/9 على انه «في الشهر الاول من كل سنة على كل جمعية مجازة ان تتقدم من وزارة الداخلية بالائحة تتضمن اسماء اعضائها ونسخة من موازنتها ومن حسابها القطعي السابق. ويخضع هذا الحساب لمراقبة الوزارة المختصة». ونص القانون على عقوبات تنزل بحق مؤسسي الجمعية او هيئة ادارتها ومالك محل اجتماعها او مستأجره، اذا لم يعلنوا عن الجمعية وينبئوا الحكومة بها، او ابقوا عليها رغم منعها من الحكومة. كما يعاقب مؤسسو الجمعية وهيئة ادارتها اذا تألفت لغرض من الاغراض المضرة والممنوعة. ويعاقب بالحبس وبغرامة مالية كل من يشترك في جمعية ترمي الى عرقلة المصالح العامة.

وتجدر الإشارة الى ان عدة نصوص قانونية وقرارات ألحقت بقانون الجمعيات لعام 1909 بغية وضع قيود على الجمعيات.

2-5- مصر:

نص الدستور المصري في المادة 55 على ان «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام التجمع او سرياً ذا طابع عسكري».

وقد جاء في المادة السادسة من القانون رقم 84 لسنة 2002 (قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية) لجهة تأسيس الجمعية ما يلي: تلتزم الجهة الادارية بقيد ملخص النظام الاساسي للجمعية في السجل الخاص خلال الستين يوماً من تاريخ تقديم طلب القيد مصحوباً بالمستندات المشار اليها في القانون. فإذا مضت الستون يوماً دون اتمامه، اعتبر القيد واقعاً بحكم القانون. وثبتت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإجراء هذا القيد او بمضي الستين يوماً.

اذا تبين للجهة الادارية خلال الستين يوماً ان من بين اغراض الجمعية نشاطاً مما تحظره المادة 11 من هذا القانون، وجب عليها رفض طلب القيد بقرار مسبب، يخطر به ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول، وذلك خلال الستين يوماً المشار إليها. ويكون لممثل جماعة المؤسسين الطعن في هذا القرار امام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره، غير أن القانون قيّد حق لجوء المؤسسين الى القضاء. فقد نصّت المادة السابعة على انشاء لجنة تختص بالمنازعات التي تنشأ بين الجهة الادارية والجمعيات، في كل محافظة، بقرار من وزير العدل، وهذه اللجنة طابعها حكومي ولا تقبل الدعوى بشأن النزاع لدى المحكمة المختصة الا بعد صدور قرار في النزاع المعروف على اللجنة وغير مقبول من المؤسسين. ويكون رفع الدعوى خلال الستين يوماً من تاريخ صدور القرار.

أما المادة 11 فقد توسعت في تحديد المحظورات، ولم تكتف بما حظره الدستور في المادة 55، فجاء فيها ما يلي: يحظر إنشاء الجمعيات السرية كما يحظر ان يكون من بين اغراض الجمعية ان تمارس نشاطاً مما يأتي: تكوين السرايا او التشكيلات العسكرية ذات الطابع العسكري، تهديد الوحدة الوطنية او مخالفة النظام العام او الآداب او الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس او الاصل او اللون او الدين او العقيدة، أي نشاط سياسي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية وفقاً لقانون الاحزاب، وأي نشاط نقابي تقتصر ممارسته على النقابات وفقاً لقوانين النقابات، استهداف تحقيق ربح او ممارسة نشاط ينصرف الى ذلك، ولا يُعدّ اتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق اغراض الجمعية، نشاطاً مخالفاً. وهذه الامور قابلة للكثير من التأويل.

- أما حل الجمعية فيكون بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية بعد اخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الاهلية وبعد دعوة الجمعية لسماع اقوالها في الاحوال الآتية:
- التصرف في اموالها او تخصيصها في غير الاغراض التي انشئت من اجلها.
 - الحصول على اموال من جهة خارجية او ارسال اموال الى جهة خارجية بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة 17 من هذا القانون (نصت الفقرة المذكورة على انه لا ترسل اموال الى جهة خارجية الا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية).
 - ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون او النظام العام او الآداب.
 - الانضمام او الاشتراك او الانتساب الى ناد او جمعية او هيئة او منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية دون إخطار الجهة الادارية بذلك، او دون اخذ اعتراض الجهة الادارية بعد إخطارها بالاعتبار.
 - ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة 11 من هذا القانون.
 - القيام بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الاولى من المادة 17 (وقد نصت هذه الفقرة على موافقة الجهة الادارية).
- ولووزير الشؤون الاجتماعية ان يصدر قراراً بإلغاء التصرف المخالف او بإزالة سبب المخالفة او بعزل مجلس الادارة او بوقف نشاط الجمعية وذلك في الحالتين الآتيتين:
- عدم انعقاد الجمعية العمومية عامين متتاليين او عدم انعقادها بناء على الدعوة لانعقادها لانتخاب مجلس ادارة جديد.
 - عدم تعديل الجمعية نظامها وتوقيف اوضاعها وفقاً لأحكام هذا القانون.
- لكل ذي شأن الطعن في قرار وزير الشؤون الاجتماعية امام محكمة القضاء الاداري، وعلى المحكمة ان تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون تكاليف.
- وقد منح القانون وزير الشؤون الاجتماعية حق التدخل في شؤون الجمعيات، فنص في المادة 40 على انه اذا اصبح عدد اعضاء مجلس الادارة لا يكفي لانعقاده صحيحاً جاز لوزير الشؤون الاجتماعية، عند الضرورة، وبعد أخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الاهلية، ان يعين بقرار مسبب مفوضاً من بين الاعضاء الباقين او من غيرهم تكون له اختصاصات مجلس الادارة. وعلى المفوض دعوة الجمعية العمومية خلال ستين يوماً لانتخاب مجلس ادارة جديد والا اعتبرت مدعوة بحكم القانون. وتنتهي مهمة المفوض بانتخاب مجلس الادارة الجديد.

3- قوانين الأحزاب السياسية في الدول المعنية :

3-1- الأردن:

نص الدستور الأردني على حق الأردنيين في تأليف الاحزاب السياسية على ان تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف احكام الدستور، وينظم القانون طريقة تأليف الاحزاب السياسية ومراقبة مواردها.

القانون الذي ينظم الاحزاب السياسية في الأردن هو القانون رقم 19 لسنة 2007. وقد عرف الحزب بأنه «كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الأردنيين وفقاً للدستور واحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة العامة وتحقيق اهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية» (المادة 3/أ). «ويؤسس الحزب على أساس المواطنة دون تمييز على أي أساس طائفي أو عرقي أو فئوي أو التفرقة بسبب النوع أو الأصل أو الدين» (المادة 3).

واشترط القانون أن لا يقل عدد الاعضاء المؤسسين لأي حزب عن خمسمائة شخص على أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل وبنسبة (10%) من المؤسسين لكل محافظة ممن تتوافر فيهم الشروط التالية:

- أن يكون قد أكمل الحادية والعشرين من عمره.
- أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.
- أن لا يكون محكوماً بحكم قطعي من محكمة مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو بالأخلاق العامة (عدا الجرائم ذات الصلة السياسية) ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية والقانونية الكاملة ومقيماً عادة في المملكة.
- أن لا يدعي بجنسية دولة أخرى أو حماية أجنبية.
- أن لا يكون عضواً في أي حزب أو تنظيم سياسي آخر أردني أو غير أردني.
- أن لا يكون من المنتسبين للقوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني.
- أن لا يكون قاضياً، المادة (5/أ).

يجوز لعشرة أردنيين على الأقل من الراغبين في تأسيس حزب، التقدم لوزير الداخلية بالمبادئ والأفكار الأولية للحزب، وللوزير الموافقة على ممارسة أنشطتهم السياسية

التحضيرية والترويج لهذه الأفكار على أن يتقدموا بطلب التأسيس عند استكمال الشروط المنصوص عليها في هذا القانون وخلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ تلك الموافقة (المادة 5/ب/1).

يجب أن يتضمن النظام الأساسي للحزب اسم الحزب وشعاره، وعناوين المقر الرئيسي والمقرات الفرعية، على أن تكون جميعها داخل المملكة ومعلنة، وأن لا يكون أي منها ضمن مقر أي مؤسسة عامة أو خاصة أو خيرية أو دينية أو انتاجية أو تعليمية أو نقابية، كما يجب أن يتضمن المبادئ والأهداف ووسائل تحقيقها، وشروط العضوية وإجراءات الانضمام وتأليف هيئات الحزب واختيار قيادته، وتحديد اختصاص هذه الهيئات وآليات إجراء انتخابات دورية على أساس ديمقراطي لجميع مستويات هذه الهيئات والقيادات. وتحديد الموارد المالية وقواعد تنظيم الشؤون المالية. وإجراءات الحل الاختياري للحزب أو دمج مع غيره، والالتزام بعقد مؤتمر عام دوري شريطة أن لا تزيد المدة الفاصلة بين كل انعقاد عن سنتين على الأكثر. كما ينبغي أن يتضمن النظام الأساسي أيضاً، إقرار الموازنة والمصادقة على الميزانية السنوية من قبل الهيئة العامة، والالتزام بالمبادئ والقواعد المنصوص عليها في أحكام الدستور وهذا القانون (المادة 6)

ونصت المادة 7 على ان يقدم مؤسسو الحزب طلباً موقعاً منهم لوزير الداخلية مشتملاً على البيانات التالية الخاصة بهم: ثلاث نسخ من النظام الأساسي موقعة من المؤسسين، شهادة عدم محكومية لكل منهم، شهادة من عشرة من المؤسسين موقعة منهم أمام الموظف المختص تؤكد صحة توافيق المؤسسين والبيانات المقدمة عنهم. وجاء في المادة 10 انه اذا كان طلب التأسيس مستوفياً الشروط، يعلن وزير الداخلية تأسيس الحزب خلال سبعة أيام بعد انقضاء ستين يوماً على تسليم طلب التأسيس وينشر الاعلان في الجريدة الرسمية. واذا امتنع الوزير عن إعلان تأسيس الحزب خلال المدة المذكورة، فعليه أن يبين أسباب ذلك، وان يبلغها الى المؤسسين. واكدت المادة 11 ان لأي من المؤسسين حق الطعن لدى المحكمة في قرار الوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ هذا القرار، فإذا قررت المحكمة الغاء قرار الوزير توجب عليه ان يعلن تأسيس الحزب من تاريخ صدور قرار المحكمة، وان ينشر القرار في الجريدة الرسمية. وجاء في المادة 12 انه اذا نقص عدد المؤسسين عن خمسمائة عضو، قبل إعلان تأسيس الحزب، اعتبر طلب التأسيس ملغى.

يتمتع الحزب بعد اعلان تأسيسه بالشخصية الاعتبارية ولا يجوز حله او حل قيادته الا وفق احكام نظامه الاساسي او بقرار من المحكمة، بناءً على دعوى يقدمها وزير الداخلية اذا خالف الحزب احكام الفقرتين 2 و3 من المادة 16 من الدستور، او أحل بأي حكم جوهري من

احكام قانون الاحزاب السياسية. ويجوز للمحكمة ان تصدر قراراً بإيقاف الحزب عن العمل بناء على طلب يقدمه الوزير اليها. ويعتبر قرار وقف عمل الحزب ملغى اذا لم يقدم الوزير دعوى طلب حل الحزب خلال مدة ثمانية ايام من تاريخ تبليغه ذلك القرار (المادة 26). واشترطت المادة 22 على الحزب ان يتقيد في ممارسة اعماله بالمبادئ والقواعد التالية التي يجب ان ينص عليها بشكل واضح نظامه الاساسي:

- التزام أحكام الدستور واحترام سيادة القانون.
- التزام مبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم.
- التزام المحافظة على استقلال الوطن وامنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع اشكاله وعدم التمييز بين المواطنين.
- التزام تحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية او المشاركة فيها.
- التزام عدم الارتباط التنظيمي او المالي بأية جهة غير اردنية او توجيه النشاط الحزبي بناء على اوامر او توجيهات من اية دولة او جهة خارجية.
- الامتناع عن التنظيم والاستقطاب الحزبيين في صفوف القوات المسلحة واجهزة الامن والدفاع المدني والقضاء او اقامة تنظيمات عسكرية او شبه عسكرية بأية صورة من الصور.
- الامتناع عن التدخل في شؤون الدول الأخرى وعن الإساءة لعلاقات المملكة السياسية بغيرها من الدول، ولا يشمل ذلك النقد الموضوعي.

وقد تضمنت المادة 25 عقوبات لكل من يخالف احكام هذا القانون، ترواحت بين الحبس لمدة لا تزيد على سنتين او غرامات تفاوتت ما بين 200 و2000 دينار او بالجمع بين الحبس والغرامة.

ونص القانون على ضرورة أن يعتمد الحزب كلياً على موارده المالية وعلى مصادر تمويل أردنية معروفة ومعلنة، ولا يجوز له تقاضي أي مبالغ مالية مقابل الخدمات التي يقدمها. وللحزب قبول الهبات والتبرعات من المواطنين الأردنيين فقط على أن تكون معروفة ومعلنة، وأن لا يزيد مقدار ما يقدمه الشخص الواحد على عشرة آلاف دينار سنوياً. وللحزب استثمار أمواله وموارده داخل المملكة بالطرق المشروعة والمعلنة، وتُغنى مقرّ الحزب من جميع الضرائب والرسوم. وتعتبر أموال الحزب بحكم الأموال العامة، وتسري على أعضاء قيادة

الحزب الأحكام القانونية الخاصة بالكسب غير المشروع. وللحزب حق صرف أمواله على الغايات المنصوص عليها في نظامه الأساسي، ويودع أمواله في البنوك الأردنية فقط (المادة 18).

وقد نصت المادة 19 على تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في تمويل الأحزاب من أموال الخزينة، وفقاً لأسس وشروط تحدّد حالات المنح أو الحرمان وآليات ووسائل الصرف بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

وللحزب إصدار مطبوعة دورية أو أكثر، وذلك وفقاً للشروط المنصوص عليها في قانون المطبوعات والنشر، وإنشاء موقع الكتروني واستخدام وسائل الاتصال للتعبير عن مبادئه وآرائه وإشعار الجهة المختصة بذلك.

ونص القانون على ضرورة أن يصوب كل حزب قائم أوضاعه وفقاً لأحكامه، خلال سنة اعتباراً من تاريخ نفاذ أحكام هذا القانون وإلا اعتبر منحللاً حكماً.

ان المهلة المعطاة للأحزاب لتصويب أوضاعها وفقاً للقانون الجديد انتهت في منتصف نيسان (ابريل) من العام 2008. وقد أعلنت وزارة الداخلية الأردنية ان 12 حزباً فقط صوبت أوضاعها، وتم إنشاء حزبين جديدين، فيصبح عدد الأحزاب التي استوفت الشروط 14 حزباً. وقد بات في حكم المؤكد «حل» أكثر من ثلثي الأحزاب الأردنية التي بلغ عددها قبل صدور القانون رقم 19 للعام 2007 سبعة وثلاثين حزباً. فالشروط القاسية التي اعتمدها القانون المذكور قلّصت عدد الأحزاب إلى أقل من النصف.

3-2- فلسطين:

ليس في فلسطين قانون فلسطيني للأحزاب السياسية، وفي الواقع لا تحتكم الأحزاب الفلسطينية لقانون إنما لأنظمة ولوائح خاصة بها.

جرى وضع مشروع قانون بتاريخ 1998/01/01. وقد جاء في المادة 2 منه ان النظام السياسي في فلسطين يستند الى مبدأ التعددية السياسية وحرية تشكيل الاحزاب والمشاركة في المؤسسات السياسية ومبدأ الانتخابات العامة والمباشرة والحرية وحرية التعبير والتنظيم والتجمع في اطار القانون.

وعرّف الحزب بأنه «تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الفلسطينيين وفقاً لأحكام هذا القانون بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق اهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية بهدف تداول السلطة» (المادة 3).

لا يمنع على موظفي الدولة عملياً المشاركة في النشاط الحزبي ، ويحظر على العاملين في القوات المسلحة واجهزة الامن المختلفة العضوية في الحزب السياسي (المادة 7) من مشروع القانون.

الحزب الذي يهدف الى قلب الحكم الدستوري ويهدد استقلال البلاد ووحدتها، ويدعو الى الحرب والعنف الداخلي ويعرض الحياة السياسية الديمقراطية للخطر، والوحدة الاقليمية ووحدة المجتمع غير مسموح به (المادة 8).

يتم تسجيل الحزب في وزارة العدل وبعد عقد الجمعية العمومية بشهر يتوجب على الحزب تسليم وزارة العدل الوثائق التالية: طلب تسجيل موقع من رئيس الجمعية، عدد اعضاء الجمعية العمومية، قائمة بأسماء المؤسسين ووظائفهم وعناوين بيوتهم وارقام هواتفهم، وتوافقهم، النظام الاساسي للحزب وعنوانه القانوني وعينات من الشعارات والرموز التي يستخدمها (المادة 15).

تقرر وزارة العدل تسجيل الحزب خلال شهر من تاريخ تسليم الحزب الوثائق المطلوبة للوزارة. تقرر دائرة تسجيل الحزب في وزارة العدل، بعد مناقشة الوثائق التعريفية، اما تسجيل الحزب واما رفض الحزب. ولا يسجل الحزب اذا كان نظامه الاساسي او وثائقه تتعارض مع القانون الاساسي للسلطة الوطنية او لأحكام هذا القانون.

في حالة الرفض، إن دائرة التسجيل ملزمة إبلاغ الهيئة طالبة التسجيل خطياً بالرفض في غضون سبعة ايام مع ايضاح الاسباب الموجبة الرفض (المادة 16).

يستطيع الحزب أن يطعن في قرار الرفض امام القضاء على ان يتم ذلك خلال شهر من صدور الرفض. اذا لم يتم ابلاغ الحزب قرار التسجيل او الرفض في الفترة المحددة، فإن الحزب يعتبر مسجلاً. يمكن ايقاف نشاط الحزب فقط من خلال قرار محكمة العدل العليا، وطبقاً لهذا القانون (المادة 24). وربما تقوم محكمة العدل العليا بمنع نشاط أي حزب يستهدف تغيير النظام الدستوري واستبدال الحكومة الشرعية بالعنف او يهدد الوحدة الاقليمية للبلاد او يحرض على العنف في البلاد، او ينشئ تشكيلات مسلحة، او يثير النعرات الطائفية او الاقليمية او العنف الاجتماعي او المدني (المادة 25).

كما ورد في مشروع القانون نصوص تناولت مالية الحزب وضرورة ادارة المالية الحزبية طبقاً للتشريعات والقوانين المعمول بها محاسبياً في فلسطين (المادة 23).

3-3- لبنان:

ليس في لبنان قانون خاص بالاحزاب السياسية، وهي لا تزال تخضع لقانون الجمعيات

الصادر في 1909/9/3. ولم يعرف هذا القانون الحزب السياسي انما اكتفى بتعريف الجمعية.

بموجب هذا القانون لا يحتاج الحزب الى ترخيص مسبق، ويجب اعلام الحكومة بتأسيسه، من خلال تقديم بيان الى وزارة الداخلية يتضمن اهداف الحزب ومركز ادارته واسماء المؤسسين المكلفين بأمور الادارة وصفتهم ومقامهم، ويربط بالبيان نسختان من نظام الحزب الاساسي. ويعطى للمؤسسين مقابل ذلك «العلم والخبر» ويصار الى اعلانه.

ما يسري على الجمعيات في هذا القانون يسري على الاحزاب لكونها جمعيات سياسية. وعلى الرغم من ان القانون لا ينص على الترخيص، فإن مجلس الوزراء اتخذ قراراً في العام 1993، هو القرار رقم 93/60، فرضَ بموجبه موافقته المسبقة قبل حصول أي جمعية سياسية على «العلم والخبر» غير انه عاد وألغى القرار في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/8/8.

قانون الجمعيات للعام 1909 يعتمد الاسس والمبادئ الليبرالية في تنظيم الجمعيات، غير انه لم يميز بين الجمعيات والاحزاب السياسية، مع العلم ان طبيعة النشاط الحزبي والاهداف التي يسعى اليها الحزب، وهي الوصول الى السلطة على اساس برنامج يضعه موضع التنفيذ، تتطلب وضع قانون خاص للاحزاب يختلف عن قانون الجمعيات، وان كان هناك مبادئ وقواعد ينبغي التزامها في كل قانون له علاقة بالحريات العامة او الاساسية، ومن بينها حرية تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية.

ان القانون المذكور اعلاه مقتضب وفيه الكثير من التعميم، وهو غير ملائم للاحزاب السياسية ولا تتوافر فيه المعايير الحديثة لتنظيم الحياة الحزبية. لذلك يجب وضع قانون حديث للاحزاب السياسية في لبنان.

3-4- مصر:

القانون الذي ينظم الاحزاب في مصر هو القانون رقم 40 لسنة 1977 المعدل بالقانون رقم 177 لسنة 2005.

لقد اشترط القانون لتأسيس حزب سياسي ما يلي:

أولاً: عدم تعارض مقومات الحزب او مبادئه او اهدافه او برامج او سياساته او اساليب ممارسة نشاطه مع مبادئ الشريعة الاسلامية ومبادئ ثورتي 23 يوليو 1952 و15 مايو 1971، والحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

ثانياً: تميز برنامج الحزب وسياساته او اساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الاحزاب الاخرى.

ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه او برامجه او في مباشرة نشاطه او اختيار قياداته او اعضائه على اساس يتعارض مع احكام القانون رقم 23 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، او على اساس طبقي او طائفي او فئوي او جغرافي او على اساس التفرقة بسبب الجنس او الاصل او الدين او العقيدة.

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على اقامة تشكيلات عسكرية وشبه عسكرية.
خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب او تنظيم سياسي في الخارج وعدم ارتباط الحزب مع اية احزاب او تنظيمات او جماعات او قوى سياسية تقوم على معاداة او مناهضة المبادئ او القواعد او الاحكام المنصوص عليها في البند التالي.

سادساً: عدم انتماء أي من مؤسسي او قيادات الحزب او ارتباطه او تعاونه مع احزاب او تنظيمات او جماعات معادية او مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في البند الاول من هذه المادة او في المادة 3 من هذا القانون او في المادة الاولى من القانون رقم 33 لسنة 1978 او للمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ 20 ابريل سنة 1979.

سابعاً: الا يكون من بين مؤسسي الحزب او قياداته مَنْ تقوم ادلة جديّة على قيامه او تحبيذه لمبادئ او اعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند السابق.

كما اشترط القانون لتأسيس الحزب تقديم إخطار كتابي الى رئيس لجنة شؤون الاحزاب السياسية عن تأسيس الحزب موقّع عليه بموجب القانون رقم 40 لسنة 1977 من 50 عضواً من اعضائه المؤسسين، نصفهم على الاقل من العمال والفلاحين. وقد رفع القانون رقم 177 لسنة 2005 هذا العدد الى الف عضو على الاقل من اعضائه المؤسسين مصدقاً على توقيعاتهم. واشترط علاوة على ذلك ان يكونوا من عشر محافظات على الاقل وبما لا يقل عن خمسين عضواً من كل محافظة، وتُرفَق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب، وبصفة خاصة نظامه الاساسي ولائحته الداخلية واسماء المؤسسين وبيان الاموال التي تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها.

وللجنة شؤون الأحزاب صلاحية الموافقة او الاعتراض على تأسيس الحزب، وهي مشكّلة وفقاً للقانون من رئيس مجلس الشورى (رئيس اللجنة) ووزير الداخلية ووزير الدولة لشؤون مجلس الشعب، وثلاثة من الرؤساء السابقين للهيئات القضائية ونوابهم من غير المنتمين الى أي حزب سياسي، وثلاث من العامة غير المنتمية الى أي حزب سياسي. وتمتلك هذه اللجنة سلطة فحص ودراسة إخطارات التأسيس واجراء التحقيق للتوصل الى معرفة حقيقة ما هو معروض عليها. كما تقوم اللجنة بإخطار رئيس مجلس الشعب والشورى والمدعي العام

الاشتراكي بأسماء المؤسسين ليتولى نشر الاسماء في ثلاث جرائد قومية ليتقدم كل من يرى الاعتراض على أي من الاسماء الى رئيس اللجنة بالمستندات اللازمة. كما يمكن رئيس اللجنة ان يطلب من المحكمة الادارية العليا حل الحزب اذا رأت لجنة شؤون الاحزاب ان احد الاحزاب المعترف بها خرق واحداً من المبادئ المنصوص عليها في القانون، وتصفية امواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها.

4- قوانين النقابات العمالية في الدول المعنية

4-1- الأردن

نصت المادة 22 من الدستور الأردني على «السماح بتشكيل نقابات عمالية ضمن حدود القانون. وقد تضمن قانون العمل الأردني، وهو القانون رقم 8 لعام 1996، نصوصاً تنظم نقابات العمال ونقابات أصحاب العمل. وقد جاء في القانون ما يلي:

يقدم طلب تأسيس أي نقابة للعمال أو نقابة أصحاب العمل موقعاً من قبل المؤسسين إلى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل في الوزارة مرفقاً بالمستندات، ولمسجل النقابات طلب تفاصيل إضافية. ويترتب على مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل أن يصدر قراره بشأن طلب التسجيل خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب. فإذا وافق أصدر شهادة بتسجيل النقابة، تنشر في الجريدة الرسمية. وإذا رفض الطلب، فللمؤسسين الطعن في قراره لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار. ويجوز 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.

تكتسب النقابة الشخصية الاعتبارية من تاريخ نشر قرار التسجيل في الجريدة الرسمية، أو صدور قرار محكمة العدل العليا بإلغاء قرار رفض التسجيل، أو انقضاء مدة الطعن. ويشترط في المؤسس لأي نقابة وفي طالب الانتساب إليها أن يكون أردني الجنسية، وأن لا يقل عمر المؤسس عن 25 سنة وعمر طالب الانتساب عن 18 سنة، وأن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والآداب العامة.

وبموجب المادة 98 من القانون يجب أن لا يقل عدد المؤسسين عن خمسين شخصاً من العاملين في المهنة الواحدة أو المهن المتماثلة أو المرتبط بعضها ببعض في إنتاج واحد. وللوزير أن يصدر قراراً بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابة لهم وذلك بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال.

إذا خالفت النقابة أحكام نظامها الداخلي فعليها تصويب الوضع خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، أما بنفسها أو بطلب من الوزارة أو الاتحاد العام لنقابات العمال. فإذا لم تقم بتصويب الوضع خلال المدة المقررة، تحال من قبل الوزير إلى محكمة البداية المختصة لمحاكمتها من أجل تلك المخالفة. وللمحكمة أن توقف النقابة أو الجمعية عن العمل لحين صدور قرارها في الدعوى.

وجاء في المادة 110 أن النقابات العمالية تشكل الاتحاد العام لنقابات العمال وتكون له شخصية اعتبارية، ويتمتع بجميع الحقوق التي تتمتع بها النقابة، ويحق لنقابتين أو أكثر بموافقة الاتحاد العام لنقابات العمال، تشكيل اتحاد مهني. ويحق للاتحاد العام وللاتحادات المهنية المسجلة الانضمام إلى أي منظمة عمالية عربية أو دولية ذات أهداف ووسائل مشروعة.

4-2- سوريا

نُظِمَّ العمل النقابي في سوريا بموجب المرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 26/8/1968 وتعديلاته. وقد ركزت الأسباب الموجبة على مبدأ الديمقراطية الشعبية، ودور الطبقة العاملة وحركتها النقابية في قيادة معركة التحويل الاشتراكي وحماية إنجازات الثورة ومكاسبها. كما ركزت على الدور التاريخي للطبقة العاملة في تفجير الثورة الاشتراكية وحمايتها، وتنفيذ مقررات مؤتمرات حزب البعث العربي الاشتراكي التي أكدت على حرية المنظمات الشعبية ضمن الخط القومي الاشتراكي وتعميق الحريات الديمقراطية لهذه المنظمات، وخاصة منظمات العمال والفلاحين، وعلى حماية العمل النقابي وحرية وديمقراطيته وضمان تحقيق ديمقراطيته في التنظيم النقابي من القاعدة حتى القمة. هذا وقد جرى في هذا المرسوم التشريعي إلغاء مبدأ التعيين كلياً واتخاذ مبدأ الانتخاب أساساً في جميع مستويات التنظيم النقابي.

ونصت المادة الثانية على أنه يجوز لكل تجمع عمالي تشكيل لجنة نقابية. ووضع القانون أساساً واضحة لتشكيل اللجان النقابية بحيث تشكل اللجنة النقابية أينما وجد التجمع العمالي، وقد أعتبر هذا الأسلوب الأنجع في تمثيل العمال. وجاء في القانون أنه يحق للجان النقابية في كل مهنة، تشكيل نقابة لها في المحافظة الواحدة تتمتع بالشخصية الاعتبارية (المادة 3). ويحق للنقابات العمالية في محافظة واحدة تشكيل اتحاد لها يسمى اتحاد عمال المحافظة (المادة 5). ويحق للنقابات العمالية في المهنة الواحدة أو مجموعة المهن، تشكيل اتحاد مهني لها (المادة 6). ويحق لاتحادات عمال المحافظات وللاتحادات المهنية تشكيل

الاتحاد العام لنقابات العمال في القطر يكون مركزه مدينة دمشق (المادة 7). وقد منح القانون مجلس الاتحاد العام لنقابات العمال حق إصدار جداول المهن والأنظمة الداخلية والتعليمات الانتخابية بعد أن كان ذلك كله من حق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. وقد منح القانون المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمل صلاحية تنبيه وإنذار مكاتب المستويات الأدنى لتلافي النواقص والمخالفات المنسوبة إليها، وصلاحية حل هذه المكاتب في حال عدم استجابتها لتلافي المخالفة. وفي جميع الأحوال يبقى مؤتمر المنظمة السلطة العليا في هذا الشأن، وهو صاحب الحق في قول الكلمة الأخيرة في المخالفات التي ارتكبتها مكتبه أو في الإجراءات التي اتخذها مجلس الاتحاد.

مكاتب المنظمات النقابية هي صاحبة الحق ومرجع الطعن الوحيد في كل ما يتعلق بانتساب العامل إلى النقابة أو فصله منها بعد أن كان القضاء هو مرجع الطعن في هذه الأمور.

العامل العربي حر في الانتساب إلى نقابة المهنة التي يمارسها شريطة أن يكون قد أتم الخامسة عشرة من العمر. ويحق للعمال الأجانب من غير العرب الانتساب إلى نقابة المهنة.

تكتسب النقابة شخصيتها الاعتبارية بتسجيلها في مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل وفقاً للأصول التي يقررها مجلس الاتحاد العام. ويجب أن تتضمن هذه الأصول القواعد الواجب اتباعها لتشكيل كل من اللجان النقابية والنقابة والمصادقة على النظام الداخلي بما لا يخالف أحكام المرسوم التشريعي.

ومن أجل حماية أموال النقابات فقد أعطى المرسوم التشريعي حق المراقبة على أموال النقابات للاتحاد العام لنقابات العمال وإلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

4-3- فلسطين

ليس هناك قانون واحد ينظم النقابات العمالية في فلسطين. فالقانون الذي يعمل به في قطاع غزة هو قانون النقابات العمالية لسنة 1954، الذي صدر في عهد الإدارة المصرية لقطاع غزة. أما القانون المعمول به في الضفة الغربية فهو قانون العمل الأردني لعام 1960 والقوانين المعدلة له. وقد صدر القانون رقم 10 لسنة 1995. وجاء في مادته الأولى ما يلي: «تؤول صلاحيات واختصاصات مديرية الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين الواردة في قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954، وكذلك صلاحيات وزير الشؤون الاجتماعية والعمل الواردة في القانون رقم 21 لسنة 1960 إلى وزير العمل».

لقد وُضع مشروع قانون النقابات العمالية في العام 2004، وجاء فيه ان للعمال ولأصحاب العمل المشتغلين في مهنة أو صناعة واحدة، أو في مهن وصناعات متماثلة أو مترابطة أو متكاملة، أن يكونوا في ما بينهم نقابة، ويجري تصنيف المهن بقرار من وزير العمل بالتنسيق مع الاتحاد العام للنقابات. ويؤسس نقابة العمال أشخاصاً لا يقل عددهم عن مائة عامل، ويقدم طلب الإيداع للإدارة المختصة بشؤون النقابات في وزارة العمل مع الوثائق المطلوبة التي حددها القانون. وتقوم الإدارة المختصة بإجراء القيد خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون إتمامه أو رفضه، اعتبر القيد قائماً (المادة 27). ويحق للإدارة المختصة رفض قيد طلب إيداع النقابة لأي سبب من الأسباب التالية: إذا رأت أن مقدمي طلب الإيداع غير مصرح لهم قانوناً بتقديمه، وأن هدف النقابة غير مشروع، وأن شروط وإجراءات تشكيل النقابة مخالفة لأحكام هذا القانون (المادة 28).

لكل من تضرر من قيد إيداع أي نقابة الطعن في قرار القيد لدى المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية (المادة 29). تكتسب النقابة الشخصية الاعتبارية وتمارس الأعمال والنشاطات المسموح لها بممارستها اعتباراً من تاريخ صدور قرار بقيد طلب الإيداع، أو صدور قرار المحكمة المختصة بإلغاء قرار الأداء الخاص برفض قيد طلب الإيداع، أو اعتبار القيد قائماً بمقتضى المادة 27 من هذا القانون.

للإدارة المختصة إلغاء قيد النقابة في الحالات التالية:
حل النقابة اختيارياً بقرار من هيئتها العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين. أو صدور قرار من وزير العمل بحل النقابة في أي من الحالات التالية: إذا ارتكبت مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تُزَلَّ المخالفة خلال مدة الإنذار الذي يوجهه لها وزير العمل. إذا قدمت بيانات ومستندات غير صحيحة أو رفضت إطلاع موظفي الإدارة على سجلاتها ووثائقها. إذا زاوت نشاطاً غير مشروع. إذا ارتكبت مخالفة جوهرية لأحكام نظامها الداخلي. ويكون قرار الوزير قابلاً للطعن أمام المحكمة المختصة (المادة 39).

لا يجوز رفض طلب الانتساب لعضوية النقابة أو الانسحاب منها، ولا يجوز فصل أي عضو من النقابة إلا بعد كفالة حقه في الدفاع عن نفسه أمام جهة يحددها النظام الداخلي للنقابة. ويجوز لمن رفض طلب انتسابه لعضوية نقابة، أو لمن فصل منها الاعتراض لدى الوزير (المواد 14 و15 و16).

4-4- لبنان

نصّ قانون العمل اللبناني الصادر في 1946/9/23، في الباب الرابع المتعلق بال النقابات وفي المادة 83، على أنه في كل فئة من فئات المهن، يحق لأرباب العمل وللأجراء، أن يؤلف كل منهم نقابة خاصة لها الشخصية المعنوية وحق التقاضي.

وقد حصر القانون غاية النقابة في الأمور التي من شأنها حماية المهنة وتشجيعها ورفع مستواها والدفاع عن مصالحها والعمل على تقدّمها، وحظّر على النقابات الاشتغال بالسياسة والاشتراك في اجتماعات وتظاهرات لها صبغة سياسية.

وجاء في المادة 86 ما يلي: لا تنشأ نقابة لأرباب العمل أو للأجراء إلا بعد ترخيص من وزير العمل. تنظر وزارة العمل بطلب الترخيص، وتستطلع رأي وزارة الداخلية، وتتخذ بعد ذلك قرارها بالرفض أو بالقبول. ولا تعتبر النقابة شرعية إلا بعد نشر القرار في الجريدة الرسمية.

إنشاء النقابات التي نص عليها قانون العمل يشمل فقط العاملين في القطاع الخاص. فقد حظرت المادة 15 من نظام الموظفين العام على الموظفين الانضمام إلى النقابات المهنية بصورة عامة وبدون أي تمييز بين نقابة وأخرى.

الانتساب إلى النقابة حر، فكل من رب العمل والأجير حر في أن ينتسب إلى النقابة أو لا ينتسب. ويشترط في مَنْ يريد الانتساب أن يكون من الجنسية اللبنانية ومتمتعاً بحقوقه المدنية، وأن يمارس المهنة، وأن يكون قد أتم الثامنة عشرة من العمر، وأن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جريمة شائنة. ويجوز للأجانب أن ينتسبوا إلى النقابة إذا استوفوا الشروط المبيّنة وكان مصرحاً لهم بالعمل في لبنان، على أنه لا يحق للأعضاء الأجانب أن يُنتخبوا ويُنتخبوا وإنما يحق لهم أن يتدبوا أحدهم لكي يمثلهم ويدافع عنهم لدى مجلس النقابة.

ينظر مجلس النقابة بطلبات الانتساب، ويتخذ قراره بالقبول أو الرفض بواسطة الاقتراع السري في مدة خمسة عشر يوماً. ويحق للطالب أن يعترض على قرار الرفض أمام مصلحة النقابات في وزارة العمل فتتخذ بشأنه القرار اللازم.

يدير شؤون النقابة مجلس مؤلف من أربعة على الأقل واثني عشر على الأكثر. وينتخب أعضاء المجلس لمدة أربع سنوات بالاقتراع السري، ويخرج نصفهم بالقرعة بعد السنتين الأوليين، وينتخب بدلاً عنهم، ويجوز إعادة انتخاب الأعضاء الذين انتهت مدتهم. وينتخب أعضاء المجلس من بينهم، في أول اجتماع يعقدونه، رئيساً وأميناً للسر وأميناً للصندوق. رئيس المجلس هو رئيس النقابة. ويحدد النظام الداخلي صلاحيات المجلس والرئيس وأميني السر والصندوق (المواد من 99 إلى 102). أما صلاحية النظر في صحة انتخابات النقابات والجمعيات فتعود، وفق الاجتهاد، إلى القضاء العدلي.

إذا أخلّ مجلس النقابة بالواجبات المفروضة عليه أو أتى عملاً لا يدخل في اختصاصه، حق للحكومة أن تحل هذا المجلس على أن يجري انتخاب المجلس الجديد في مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الحل. وإذا قام بهذه الأمور أحد أفراد المجلس، فللحكومة أن تطلب استبداله وأن تلاحقه أمام القضاء عند الاقتضاء (المادة 105).

للنقابات أن تتحد لتنظيم العلاقات بينها تحت اسم اتحاد النقابات على أن يرخص لها من وزارة العمل وتخضع للشروط المفروضة لتأسيس النقابات (المادة 106)

4-5- مصر

القانون الذي ينظم النقابات العمالية في مصر هو القانون رقم 35 لسنة 1976 والمعدل بالقانون رقم 35 لسنة 1995.

وقد ورد في المادة الثانية ان أحكام هذا القانون تسري على:

- العاملين المدنيين في الحكومة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنات خاصة.

- العاملين بشركات القطاع العام.

- العاملين بشركات قطاع الأعمال العام والعاملين بالأنشطة الاقتصادية التي يتم إنشاؤها بقانون.

- العاملين بالقطاع الخاص.

- العاملين بالقطاع التعاوني.

- العاملين بالقطاع الاستثماري والقطاع المشترك.

- عمال الزراعة.

- عمال الخدمات المنزلية.

فقد شمل حق تكوين النقابات العاملين في مختلف الميادين دون استثناء. فللعامل حرية الانضمام إلى المنظمة النقابية أو الانسحاب منها، ويحد النظام الأساسي قواعد وإجراءات الانضمام والانسحاب (المادة 3).

تثبت الشخصية الاعتبارية للمنظمة النقابية من تاريخ إيداع الأوراق المنصوص عليها في المادة 63 من هذا القانون، وللمنظمة النقابية أن تباشر نشاطها اعتباراً من هذا التاريخ.

وجاء في المادة السابعة ان المنظمات النقابية هي:

- اللجنة النقابية

- النقابة العامة

- الاتحاد العام لنقابات العمال

ويقوم البنيان النقابي على شكل هرمي قاعدته «اللجنة النقابية» وقمته «الاتحاد العام لنقابات العمال».

أما بالنسبة إلى تكوين المنظمة النقابية فقد نصت المادة 63 على أن من تختاره هيئة مكتب المنظمة النقابية، من يودع، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب الهيئة التأسيسية، الجهة الإدارية المختصة والاتحاد العام لنقابات العمال ثلاث نسخ من الأوراق التي حددها القانون. ويجوز للجهة الإدارية المختصة أو الاتحاد العام لنقابات العمال الاعتراض على إجراءات تكوين المنظمة النقابية إذا كانت مخالفة للقانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع الأوراق المنصوص عليها في المادة 63. فإذا لم تقم المنظمة النقابية بتصحيح الإجراءات محل الاعتراض، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصولها إليها، جاز للجهة المعترضة خلال ثلاثين يوماً التالية رفع الدعوى ببطلان تكوين المنظمة النقابية أمام المحكمة الجزائية المختصة (المادة 64).

تمارس وزارة القوى العاملة والتدريب الرقابة المالية على المنظمات النقابية. ويباشر الاتحاد العام لنقابات العمال الرقابة على جوانب نشاط هذه المنظمات كافة (المادة 65). يشترط في من يكون عضواً بالمنظمة النقابية ما يلي:

- ألا يقل عمره عن خمس عشرة سنة.

- ألا يكون محجوراً.

- ألا يكون صاحب عمل. وبالنسبة إلى عضوية المنظمة النقابية الزراعية المهنية، يعتبر في حكم صاحب العمل من يكون مالكاً أو حائزاً أكثر من ثلاثة أفدنة.

- ألا يكون عاملاً مشغلاً في إحدى المهن أو الأعمال الداخلة في التصنيف النقابي الذي تضمنه النقابة العامة.

- ألا يكون منضماً إلى نقابة عامة أخرى ولو كان يمارس أكثر من مهنة (المادة 19). يحتفظ العامل المتعطل بعضويته في النقابة العامة إذا كانت قد انقضت عليه سنة على الأقل في عضوية النقابة العامة بشرط سداد اشتراك النقابة.

ويجوز للعمال الذي أحيل للتقاعد بسبب العجز أو الإحالة إلى المعاش لبلوغ السن القانونية، الاحتفاظ بعضويته في النقابة العامة بشرط سداد اشتراك النقابة. ويجوز لمن أحيل إلى المعاش لبلوغ السن القانونية والتحق بعمل داخل التصنيف النقابي

الذي تضمنه النقابة العامة دون فاصل زمني، الحق في الانتخاب أو الترشيح للمنظمات النقابية.

الجمعية العمومية للنقابة العامة أو الاتحاد العام، حسب الأحوال، هي السلطة العليا التي ترسم سياساتها وتشرف على شؤونها كافة طبقاً للقواعد والأحكام التي يحددها النظام الأساسي لكل منها بما يلي:

- اعتماد لائحة النظام الأساسي وميثاق الشرف الأخلاقي.
- اعتماد النظام المالي واللوائح الإدارية.
- اعتماد الموازنة والحساب الختامي.
- إصدار قرارات بشأن أعضاء مجلس الإدارة الموقوفين عن مباشرة النشاط النقابي.

5- استنتاج

إن مقارنة قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات، في الدول الخمس المعنية، بالمعايير الدولية لحرية التجمع والتنظيم تبين الأمور الآتية:

5-1- حرية التأسيس:

في الدول الخمس يخضع تأسيس الجمعيات والأحزاب والنقابات لترخيص مسبق. وفي لبنان، وعلى الرغم من إن القانون لم ينص على ترخيص مسبق، فقد جرى تقييد حرية إنشاء الجمعيات والأحزاب بقيود شبيهة بالترخيص المسبق. والجدير بالملاحظة أن إنشاء النقابات العمالية في سوريا حر وليس عليه قيود، وإن المجلس التنفيذي لاتحاد النقابات العمالية يتمتع بصلاحيات واسعة بعد أن أنيطت به الصلاحيات التي كانت مناطة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

لا تكتسب الجمعية أو الحزب أو النقابة في الدول الخمس الشخصية الاعتبارية إلا بعد تسجيلها رسمياً، ما عدا سوريا بالنسبة إلى النقابات العمالية ومصر بعد تعديل قانون النقابات العمالية في العام 1995، حيث تثبت الشخصية المعنوية من تاريخ إيداع أوراق التسجيل، ولا يمكن بطلان المنظمة النقابية إلا بقرار من القضاء.

هذه الإجراءات التي يتطلبها التأسيس واكتساب الشخصية الاعتبارية يتعارض مع المعايير الدولية، فالوثائق الدولية كفلت حرية إنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات دون قيود بما فيها الترخيص المسبق أو الإذن، واكتساب الشخصية الاعتبارية بمجرد إعلام

السلطة الإدارية بالتأسيس. وإذا كان بالإمكان مراجعة القضاء المختص والطعن بقرار السلطة الإدارية القاضي برفض التأسيس، فإن ذلك لا يشكل ضماناً أكيدة، لأن القوانين أجازت للسلطة الإدارية رفض التأسيس لأسباب متعددة نصت عليها. وهذه الأسباب لا تتفق وحرية التجمع التي كفلتها الاتفاقيات الدولية.

ومن اللافت أن بعض الدول الخمس ومنها مصر والأردن قيدت تأليف الأحزاب بشروط كثيرة وصعبة. وفي سوريا يعتمد في الدستور مبدأ الحزب القائد.

5-2- حلّ التنظيم

حلّ الجمعية أو الحزب أو النقابة لا يكون إلا بقرار من الجمعية العمومية وفق ما نص عليه نظامه الأساسي، أو بقرار من القضاء المختص، ولا يجوز أن يجري الحل بقرار صادر عن السلطة الإدارية أو السياسية.

في الدول الخمس تتمتع السلطة الإدارية بصلاحيّة حلّ الجمعية، لأسباب حددها القانون ويمكن التوسع جداً في تأويلها، غير أنه يمكن في الدول المعنية الطعن في قرار الحل أمام القضاء المختص، ما عدا سوريا حيث نص القانون على أن قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل بحلّ الجمعية لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

أما الحزب فيأتي حله أو إيقافه بقرار من القضاء بناءً على دعوى يقدمها الوزير المختص (الأردن وفلسطين). وفي مصر فلرئيس لجنة شؤون الأحزاب الطلب من القضاء المختص حلّ الحزب.

أما موضوع حلّ النقابة بغير قرار منها، فيختلف من دولة إلى أخرى، ففي فلسطين لوزير العمل صلاحية حلّ النقابة بقرار منه في حالات حددها القانون، وفي الأردن تحال النقابة إلى المحكمة بطلب من الوزير، وفي لبنان للحكومة أن تحلّ مجلس النقابة إذا أخلّ بواجباته.

5-3- حرية الانضمام والانسحاب

الانضمام إلى الجمعية أو الحزب أو النقابة والانسحاب منها حرّان من الناحية المبدئية، أما بالنسبة إلى النقابات العمالية، فهناك شروط لا تتعلق فقط بتصنيف المهنة إنما أيضاً بحرمان بعض الفئات في معظم الدول الخمس من تكوين نقابات تدافع عن مصالحهم، ويأتي في طليعة هؤلاء، الموظفون في القطاع العام. والجدير بالذكر أن تعديل قانون النقابات العمالية في مصر في العام 1995، قضى بمنح حق تكوين النقابات والانتساب إليها لجميع العاملين في مختلف القطاعات دون استثناء، ما يشكل خطوة إيجابية في مجال حرية العمل النقابي.

إضافة إلى ذلك هناك شرط الجنسية في بعض من الدول الخمس ومنها لبنان والأردن، في حين ان سوريا لم تضع قيوداً على العمال الأجانب لجهة الانتساب إلى النقابات العمالية. والانضمام إلى التنظيم، وفق المعايير الدولية، حر شرط التقيد بنظامه.

4-5- حق التنظيم بوضع نظامه

من المعايير الدولية لحرية التجمع حق التنظيم بوضع نظامه، مع مراعاة ما تتطلبه الديمقراطية والشفافية والنظام العام والسلامة العامة، وحقه بتعديل نظامه دون تدخل السلطة الإدارية. وبالعودة إلى القوانين في الدول الخمس، نرى ان معظم هذه القوانين فرضت على الجمعيات والأحزاب والنقابات وضع الكثير من التفاصيل في أنظمتها، وبخاصة بالنسبة إلى الشؤون المالية، ونصت على ما يجب أن يتضمنه النظام الأساسي. وإذا كان في ذلك إيجابية لجهة ضبط عمل التنظيم وتحمل المسؤولية، والشفافية، فإنه يفسح في المجال من جهة أخرى أمام السلطة الإدارية للتدخل في شؤون التنظيم. ومن ناحية ثانية نصّ بعض قوانين هذه الدول على أن تعديل النظام الأساسي لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية.

5-5- التدخل في شؤون التنظيم

من المعايير الدولية لحرية التجمع عدم تدخل السلطة الإدارية أو السلطة السياسية في شؤون التنظيم، وترك ذلك لهيئته الإدارية ولجمعياته العمومية، وفق ما نص عليه نظامه. غير ان مراجعة القوانين في الدول الخمس تبين ان هناك إمكانية للتدخل في شؤون التنظيم، تتفاوت درجته من دولة إلى أخرى. ففي سوريا، على سبيل المثال، للجهة الإدارية المختصة أن تعين بقرار منها عضواً أو أكثر، من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، في مجلس إدارة الجمعية. ويجب إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بكل اجتماع للهيئة العامة قبل انعقاده بخمسة عشر يوماً وبالمسائل الواردة في جدول الأعمال. ولهذه الجهة أن تنتدب مَنْ يحضر الاجتماع. ويجب إبلاغ الجهة الإدارية بصور من محضر اجتماع الهيئة. وفي الأردن أعطى القانون الوزير المختص الحق في أن يعين هيئة إدارية لأي جمعية، إذا أصبح عدد أعضاء الهيئة الإدارية لا يكفي لانعقادها بنصاب قانوني. وفي فلسطين، نصّ القانون على تقديم تقريرين سنوياً للوزارة المختصة بأنشطة الجمعية، وبإيرادات الجمعية ومصاريفها.

5-6- إصلاح القوانين

إن إصلاح قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، بما يضمن حريتها وفقاً للمعايير الدولية، يفترض تغيير نظرة السلطات السياسية في الدول المعنية إليها، واعتبارها مؤسسات تتكامل أدوارها ومهامها مع مهام وأدوار المؤسسات الرسمية، لجهة تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، بأبعادها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية، ولجهة تطوير المجتمع ووضعه في مسار التحول الديمقراطي، وتحقيق المشاركة في تحمل مسؤوليات النهوض بالمجتمع والدولة. فالترقي الاجتماعي لا يمكن أن يتحقق إلا بالمشاركة الفعلية لهيئات المجتمع المدني، وبتفعيل أداء هذه الهيئات. وهذا يتطلب أموراً عدة، يأتي في طليعتها الإطار القانوني الذي ينبغي أن لا يقيد تأسيس هذه الهيئات وأنشطتها، مع ضرورة التزام أعضاء هذه الهيئات، في أنظمتها الأساسية وفي أدائها، معايير الديمقراطية والشفافية.

مع التأكيد ان على هذه الدول التزام مضمون الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها رسمياً، والتي ضمنت حرية التجمع وإنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات، والالتزام، بما نصت عليه دساتيرها بهذا الشأن، وضرورة أن تأتي القوانين متطابقة مع نصوص الدستور والاتفاقيات الدولية. وهذا يتطلب تفعيل دور القضاء الدستوري والمجالس الدستورية وإيجاد محاكم دستورية أو مجالس دستورية في الدول التي لا تزال تفتقر إليها.

تقديم أوراق السياسات في الدول الخمس

الدكتور عصام سليمان

جرى الاعتماد في وضع تصور للنهج السياسي، المفترض اتباعه، في وضع الإطار القانوني الذي يضمن حرية الجمعيات، والعمل الحزبي، والنشاط النقابي، على الأوراق التي تناولت السياسات المقترحة، في هذا المجال، في البلدان المعنية.

لقد أجمعت الأوراق على أن الدساتير في هذه الدول ضمنت حرية التجمع، وبعضها ضمنت صراحة حرية الجمعيات والأحزاب والنقابات. كما ان هذه الدول انضمت إلى الاتفاقات الدولية الراعية لهذه الحريات، وأصبح لزاماً عليها التقيد بمضمونها، كون الاتفاقات الدولية أعلى من القوانين الوطنية، وعلى هذه القوانين أن تراعي في نصوصها ما التزمته الدول. غير ان قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية في هذه الدول، تذهب عامةً في اتجاه المزيد من تقييد حريتها، وفرض هيمنة سلطة الدولة على أنشطتها، وإخضاعها للرقابة المشددة، وذلك بذريعة الحفاظ على النظام العام، والأمن، ومكافحة الإرهاب، ووصون قيم المجتمع والأخلاق العامة، الخ...، وتأتي إجراءات السلطة في تطبيق القوانين لتذهب بعيداً في تشديد الرقابة، وعرقلة عملية التأسيس، وتقييد الأنشطة، وفرض رقابة عليها ووضعها في جو الخوف من الحل بقرار إداري، مما يحول دون تحقيق الأهداف التي أنشئت الجمعيات والأحزاب والنقابات من أجلها.

وقد أشارت هذه الأوراق إلى ان المسار الذي تسلكه القوانين بشأن حرية التجمع في الدول المعنية، يتسم بفرض مزيد من القيود على هذه الحرية. فكلما وضع قانون جديد، تأتي الأحكام أكثر تشدداً من القانون السابق، بينما الأمور تتجه، على المستوى الدولي، وجهة المزيد من الضمانات للحريات العامة. وبخاصة بعد انفتاح الدول بعضها على بعض في إطار العولمة والثورة التكنولوجية في عالم الاتصالات.

هذا وقد أشارت الأوراق إلى خصوصيات كل دولة من الدول المعنية، وتركيبها المجتمعية والظروف التي تمر بها. وقد جرى في هذا الإطار الكلام على الوضع الخاص بفلسطين تحت الاحتلال، وعدم وجود قانون فلسطيني للأحزاب السياسية ولا قانون فلسطيني للنقابات

العمالية، وإنما بعض القوانين الاردنية والمصرية التي كان يُعمل بها قبل عام 1967 أي قبل نشوء السلطة الفلسطينية، وهي قوانين شكلية وقاصرة ولا تلبى المتطلبات، وفيها الكثير من الثغرات، وتقيد حرية التجمع. وان كانت لا تُطبق نفسها على الأحزاب السياسية والنقابات العمالية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أما في لبنان، فقد أدت تركيبة المجتمع اللبناني الطوائفية، إلى استغلال الطائفية والنفوذ السياسي على نطاق واسع، ما أدى إلى مزيد من الشذمة على مستوى الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات وتقليص فاعليتها عامةً.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية يلحظ قانون الانتخاب لمجلس النواب البنية المجتمعية للشعب الأردني، حيث يخص مقاعد محددة للبدو والمسيحيين والشراكسة والشيشان، كما أثر واقع هجرة اللاجئين الفلسطينيين إلى الأردن وقيام وحدة الضفتين عام 1949 على واقع الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات العمالية، إضافة إلى أن طبيعة النظام السياسي في كل من الأردن ومصر، وتخوف الحكومات من نمو التيارات السياسية المعارضة، يؤدّيان دوراً في تحديد الأطر القانونية التي تحكم الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، ويدفعان في اتجاه المزيد من التشدد، على الرغم من ان النظام السياسي في كل من البلدين يتجه نحو مزيد من الليبرالية.

أما في سوريا، فالعمل بمبدأ الحزب القائد في الدولة والمجتمع، الوارد في الدستور، قد قيّد التعددية الحزبية، على الرغم من ان حزب البعث يقود جبهة وطنية تقدمية تضم عدداً محدوداً من الأحزاب. كما قيّد أيضاً الجمعيات وأخضعها لرقابة سلطة الدولة المشددة، بينما أعطى القانون الاتحاد العام لنقابات العمال المزيد من الصلاحيات، وأحال إليه بعض الصلاحيات التي كانت مناطة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وذلك في إطار الديمقراطية الشعبية المعمول بها في سوريا. وقد ظهر ميل لدى حزب البعث في مؤتمره العاشر، في العام 2005، إلى تخفيف القيود على العمل السياسي، غير ان الأصولية والضعف الدولي التي تتعرض لها سوريا قد تدفع بالاتجاه المعاكس.

إن أخذ خصوصيات الدول ومعطياتها بالاعتبار، أمر ضروري. فلا يجوز لأي قانون أن يكون في غربة عن الواقع، لأنه يصبح غير قابل للتطبيق، وعلى المشتري أن يتعامل مع المعطيات بدقة وبشكل مدروس، فغاية القانون هي تنظيم الواقع وتطويره، ووضعه على طريق التقدم. ولكي يستطيع القانون تحقيق هذه الغاية، ينبغي أن ينطلق من الواقع، ويفتح نافذة على المستقبل، في الوقت نفسه. وهذا يتطلب إفساح المجال أمام مختلف فئات المجتمع للمشاركة الفعلية في حياة المجتمع، على مختلف المستويات وفي شتى الميادين، وبالتالي

المشاركة في القرار السياسي، أو التأثير في اتخاذه، أي المشاركة في تدبير شؤون المجتمع، لما لذلك من أثر مباشر على حياة أبنائه. وهذا لن يتحقق إلا من خلال ضمان حرية التجمع في القوانين، والتقييد بالمعايير الدولية الواردة في الاتفاقيات، التي انضمت إليها الدول المعنية. ف ضمان حرية التجمع لا يتعارض مع الخصوصيات، ويفرضه منطق التطور والانفتاح والنمو.

لذلك لا بد من وضع قواعد ومبادئ إرشادية، يجري اعتمادها في وضع قوانين جديدة للجمعيات والأحزاب والنقابات، أو تعديل القوانين المعمول بها حالياً، لتشكل نهجاً سياسياً على هذا الصعيد.

1- سياسة الإطار القانوني للجمعيات

لا يمكن خلق حراك اجتماعي، وإخراج المجتمع من حالة الركود القاتل، وجعله حياً وفاعلاً، إلا من خلال التنظيم وتأسيس جمعيات محددة الأهداف، تأخذ دورها كاملاً في تنظيم شؤون المجتمع، وحمل السلطة في الدولة على تفعيل أدائها وتصويبه، بما يخدم تطورات مختلف فئات المجتمع، ويستجيب لمطالبهم. وهذا يتطلب إيجاد الإطار القانوني الملائم. إن السياسة المفترض اعتمادها في وضع الإطار القانوني للجمعيات، تعطي الأولوية لحرية التأسيس، وتعزيز الديمقراطية في إدارة شؤون الجمعية، وتحقيق الشفافية وبخاصة في الأمور المالية، ومنع السلطة من التدخل في شؤون الجمعية، واعتماد القضاء مرجعية وحيدة للفصل في الخلافات بين السلطة والجمعيات، وضمان حق الجمعيات بالتقاضي.

1-1 حرية التأسيس

يتم تأسيس الجمعية بمجرد إعلام أو إخطار الجهة المعنية بتسجيل الجمعيات من قبل المؤسسين. وتكتسب الجمعية الشخصية القانونية من تاريخ الحصول على إيصال بإيداع مستندات التسجيل. وإذا كان لدى الجهة المعنية بتسجيل الجمعيات ثمة اعتراض على تأسيس الجمعية، تلجأ إلى القضاء الذي له كلمة الفصل في التأسيس.

1-2 هيئة مستقلة لشؤون الجمعيات

تُحصر عملية تسجيل الجمعيات ومتابعة شؤونها بهيئة مستقلة، غير تابعة للحكومة، ومختلطة، مشكلة من قضاة وإداريين وممثلين عن الجمعيات. تُحدد صلاحياتها وطريقة تشكيلها وآليات عملها في قانون الجمعيات. وللجمعية حق الطعن في قرارات الهيئة المستقلة، المتخذة بحقها، أمام القضاء المختص.

3-1- مستندات التسجيل

تقتصر مستندات التسجيل على النظام الأساسي للجمعية، وإخراجات قيد المؤسسين وسجلاتهم العدلية. وتحديد مقر الجمعية وعنوانه، والمسؤول عن الجمعية تجاه الجهة المعنية بتسجيل الجمعيات ومتابعة شؤونها.

4-1- النظام الأساسي

للجمعية حق وضع نظامها الأساسي وأنظمتها الداخلية، مع التأكيد على ضرورة الالتزام بالمبادئ والقواعد الديمقراطية، لجهة انتخاب الهيئات التي تتولى إدارة الجمعية، على مختلف المستويات، دورياً، واعتماد آليات تساعد على تداول المسؤوليات، والمشاركة في اتخاذ القرار. وحفظ حقوق الأعضاء، وتفعيل أدائهم.

5-1- استقلالية الجمعيات في إدارة شؤونها

الجمعية العامة هي مصدر السلطة الأساسية في الجمعية، فهي التي تضع النظام الأساسي، وتعدله عند الضرورة، وتنتخب الهيئة التي تتولى إدارة الجمعية لمدة زمنية محددة في النظام الأساسي. كما تضع الأنظمة الداخلية للجمعية. وتتولى مساءلة المسؤولين عن إدارة الجمعية ومحاسبتها، ولا يجوز لأجهزة السلطة أن تتدخل في الشؤون الداخلية للجمعية.

إذا رأت الجهة المعنية بتسجيل الجمعيات ومتابعة شؤونها ان هناك ما يثير الشبهات في أداء الجمعية وأنشطتها، كتهديد الأمن والنظام العام والإخلال بالآداب العامة، الخ...، تحيل الجمعية إلى القضاء المختص، وتستمر الجمعية في متابعة أنشطتها بشكل عادي بانتظار صدور حكم القضاء.

وللجمعية الحرية التامة في إدارة شؤونها وتوجيه أنشطتها بما يحقق الأغراض التي قامت من أجلها.

6-1- مبدأ الرقابة اللاحقة

يعتمد مبدأ الرقابة اللاحقة على الجمعيات، من قبل الهيئة المستقلة المعنية بتسجيل الجمعيات ومتابعة شؤونها، ولا يجوز اعتماد مبدأ الرقابة المسبقة، لأن ذلك يقيّد عمل الجمعيات ويحد من أنشطتها، ويفسح في المجال أمام التدخل في شؤون الجمعيات الداخلية.

7-1- مالية الجمعيات ومواردها

ضبط مالية الجمعية، واعتماد آليات تضمن الشفافية والمساءلة، إن لجهة الواردات أو

لجهة الصرف. وإلزام الجمعيات عرضَ ميزانياتها وقطع حساباتها على مفوضي الرقابة أو مراقبي الحسابات المعتمدين. وفي حال ارتكاب مخالفات مالية يحال المسؤول عن هذه المخالفات إلى القضاء المختص، وتطبق بحقه الإجراءات والعقوبات المطبقة في المخالفات المماثلة التي ترتكب في خصوص الأموال العامة.

حق الجمعيات في فتح حسابات مصرفية دون إذن مسبق من الجهات الرسمية.

رفع السرية المصرفية عن حساب الجمعيات.

أما بالنسبة إلى تمويل الجمعيات، فيجري تعزيز التمويل الذاتي، فالتزام الأعضاء دفعَ الإشتراكات مؤشراً إلى مدى التزامهم أهداف الجمعية، والمشاركة في أنشطتها، إضافة إلى أنه يعزز مواردها المالية.

حق الجمعيات في القيام بجميع الأنشطة اللازمة لتنمية مواردها المالية.

حق الجمعيات في تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها، وجمع التبرعات من الجمهور.

حق الجمعيات في تلقي الدعم المالي من الحكومة.

منح المتبرع لصالح الجمعيات خفوضاً ضريبية.

عدم جواز الحجز على حساب الجمعيات لدى المصارف دون إذن قضائي بالحجز.

1-8- العقوبات الخاصة

لا يجوز أن يتضمن قانون الجمعيات أي عقوبات خاصة. وتطبيق قانون العقوبات المعمول به على مرتكبي المخالفات. أما المخالفات المرتبطة بطبيعة الجمعيات، مثل المخالفات التي تتعلق بتجاوزها لمجالات نشاطها، أو خروجها عن النظام الأساسي... الخ، فتطبق بشأنها أحكام خاصة، تتدرج من إلغاء التجاوزات أو عزل المسؤولين عنها، لتصل إلى وقف نشاط الجمعية أو حلها.

1-9- حل الجمعية

تحلّ الجمعية بقرار متخذ في الجمعية العمومية، بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء المسدّدين اشتراكاتهم.

أو تحلّ بقرار من القضاء الطبيعي، بعد إحالة الجمعية إلى القضاء المختص من قبل الهيئة المستقلة المعنية بشؤون الجمعيات.

ينبغي أن تلتفت الهيئة المستقلة نظر الجمعية إلى طبيعة المخالفة المرتكبة، وتطلب إليها تصويبها خلال شهر، فإذا لم تفعل تجري إحالتها إلى القضاء. وتستمر الجمعية في نشاطاتها بانتظار صدور قرار نهائي عن القضاء.

10-1- حق الادعاء في قضايا الشأن العام

إعطاء الجمعية حق الادعاء في قضايا الشأن العام، على أن يعطى هذا الحق لجميع الجمعيات كونها تتمتع بالشخصية القانونية، ومعنية مباشرة بكل ما يسيء إلى الشأن العام. إن منح الجمعيات حق الادعاء في قضايا الشأن العام، يفتح الباب واسعاً أمامها لتفعيل أدائها، والتواصل مع السلطة القضائية، كما يجعلها أداة مؤثرة في ضبط شؤون المجتمع والحفاظ على النظام العام.

2- سياسة الإطار القانوني للأحزاب

يعتبر البعض الأحزاب السياسية مجرد جمعيات سياسية، وبالتالي ينبغي أن يحكمها القانون الذي يطبق على الجمعيات، ولا ضرورة لوضع قانون خاص بالأحزاب السياسية. غير أن الحزب السياسي يختلف عن الجمعية لجهة الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وهذا ما يؤدي إلى اختلاف في طبيعة الأنشطة بين الحزب والجمعية، وبين موقع الحزب وموقع الجمعية في النظام السياسي المعتمد في الدولة.

يهدف الحزب السياسي للوصول إلى السلطة، لكي يضع موضع التنفيذ برنامج، الذي يتناول مختلف أوجه أنشطة الدولة، في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربية والإنمائية... الخ، بينما تعمل الجمعيات كقوى ضاغطة، لا تطمح للوصول إلى السلطة، إنما التأثير على مَنْ هو في موقع القرار لتأتي قراراته في خدمة الأهداف التي تسعى إليها الجمعية.

الأحزاب ضرورة، تملئها التعددية السياسية، التي تقوم عليها الديمقراطية. فالتعددية السياسية، في الأنظمة الديمقراطية، لا تنتظم وتستقر إلا في إطار أحزاب سياسية، تؤدي دورها في الحياة السياسية، من خلال المشاركة في الانتخابات، والتنافس الحر والمنضبط بقواعد الديمقراطية، من أجل المشاركة في ممارسة السلطة، في إطار المؤسسات الدستورية. لذلك اعتبر البعض الأحزاب السياسية بمثابة مؤسسات دستورية، وإن لم تكن جزءاً من المؤسسات الدستورية التي تتوزع في ما بينها آلية اتخاذ القرار السياسي في الدولة، وتحديد السلطتين الاشتراكية والإجرائية.

من ناحية ثانية، وجود الأحزاب السياسية ضرورة ماسة لتكوين الرأي العام، الذي له دور أساس في الأنظمة الديمقراطية. ففي غياب الأحزاب تبقى الآراء والاتجاهات السياسية مشتتة وفي حالة فوضى، فلا تنتظم إلا من طريق الأحزاب. إضافة إلى أن الأحزاب عنصر أساسي في تحقيق عملية تداول السلطة، وتجديد الحياة السياسية. فالعبة الديمقراطية لا

تستقيم إلا في إطار الصراع بين أكثرية تتولى الحكم، ومعارضة تواجهها وتطرح نفسها بديلاً منها، وفق القواعد الديمقراطية. والمعارضة الفاعلة تتطلب أحزاباً سياسية، تؤمن تداول السلطة بشكل طبيعي ومستقر وهادئ، وضخ الحياة في النظام السياسي. هذا الدور الخطير للأحزاب السياسية، يميزها عن الجمعيات، ويلقي على عاتقها مهمة إعداد الكوادر السياسية، والقيادات التي يرشحها الحزب لتولي المناصب في الدولة، والمشاركة في اتخاذ القرارات السياسية التي تشمل الدولة بكاملها. إن الإطار القانوني للأحزاب السياسية لا بد من أن يأخذ بالاعتبار طبيعة العمل الحزبي، دون أن يؤول ذلك إلى فرض الحظر على الأحزاب كما في الأنظمة الاستبدادية، أو حصر النشاط الحزبي في حزب واحد كما في الأنظمة الشمولية. فالأولوية تبقى لحرية التأسيس، وتعزيز الديمقراطية داخل الحزب وفي علاقته بالآخرين، واحترام قواعد الديمقراطية، وبخاصة لجهة الوصول إلى السلطة، وتحقيق الشفافية في إدارة الحزب وشؤونه المالية. ومنع أجهزة السلطة من التدخل بشؤونه، واعتماد القضاء مرجعية وحيدة للفصل في كل ما له علاقة بالأحزاب السياسية.

2-1- حرية التأسيس

يتم تأسيس الحزب بمجرد إعلام أو إخطار الجهة التي تتولى شؤون الأحزاب السياسية، ولا يجوز اعتماد مبدأ الترخيص لأنه يتعارض مع حرية العمل السياسي. كما لا يجوز فرض شروط تعجيزية على تأسيس الحزب، كاعتماد عدد مرتفع من المؤسسين، واشتراط انتمائهم إلى عددٍ من المحافظات، أو المناطق الإدارية، أو غير ذلك. إن الرغبة في قيام أحزاب تسهم في تحقيق الوحدة والتضامن الوطني، لا تبرر فرض مثل هذه الشروط التي تقيد حرية تأسيس الأحزاب، وتجعل في بعض الأحيان إنشاء الحزب أمراً مستحيلاً. فالحفاظ على الوحدة الوطنية يكون من خلال توجهات الأحزاب ونمو قواعدها الشعبية، وليس من خلال شروط، يعمد مؤسسو الحزب إلى توفيرها بشكل مصطنع من أجل الحصول على الترخيص.

يكتسب الحزب الشخصية القانونية بمجرد الإعلام عن تأسيسه، والحصول على إيصال باستلام مستندات التسجيل من الجهة المعنية بشؤون الأحزاب. وإذا كان لهذه الجهة ثمة اعتراض على تأسيس الحزب، تلجأ إلى القضاء الذي له كلمة الفصل في هذا الشأن.

2-2- هيئة مستقلة للأحزاب السياسية

تشأ هيئة للأحزاب السياسية، مستقلة عن الحكومة، مشكّلة من قضاة وإداريين وممثلين

عن الأحزاب. يحدد قانون الأحزاب السياسية طريقة تشكيلها وصلحياتها وآليات عملها. تتولى الإشراف على التزام قانون الأحزاب السياسية. وللحزب الحق بالطعن في قرارات الهيئة المتخذة بحقه أمام القضاء المختص. ولا يجوز اعتماد محاكم استثنائية أو خاصة بالأحزاب السياسية.

2-3- مستندات التسجيل

تقتصر مستندات التسجيل على الوثيقة التأسيسية للحزب، التي تشمل أهداف الحزب وبرنامجه السياسي، وعلى نظامه الأساسي، وأسماء المؤسسين وإخراجات قيد نفوسهم، وسجلاتهم العدلية. وعنوان مقر الحزب، واسم المسؤول عن الحزب أمام الهيئة المستقلة للأحزاب.

2-4- النظام الأساسي

على الهيئة التأسيسية للحزب التقيد، في وضع النظام الأساسي للحزب، بالمبادئ والقواعد الديمقراطية، وبخاصة لجهة البنية التنظيمية، واعتماد الانتخابات الدورية، على كل مستويات الحزب، بما يضمن تداول المسؤوليات، وإجراء الانتخابات بانتظام. وكذلك لجهة اتخاذ القرارات من قبل قيادة الحزب وهيئاته ولجانته، والانتظام في عقد مؤتمرات الحزب.

واختيار مرشحي الحزب في الانتخابات، على المستويين الوطني والمحلي، من قبل القاعدة الحزبية.

كل ذلك بهدف تحقيق المشاركة الفعلية والديمقراطية داخل الحزب.

2-5- إستقلالية الحزب في إدارة شؤونه

الحزب مستقل في إدارة شؤونه وفق نظامه الأساسي، ولا يجوز للسلطة أن تتدخل في أمور الحزب الداخلية. وإذا رأت ان هناك ما يثير الشبهات في أنشطة الحزب، كالإخلال بالأمن أو النظام العام أو الآداب العامة الخ...، تطلب وزارة الداخلية من الهيئة المستقلة للأحزاب السياسية، إحالة الحزب المعني أمام القضاء، ويستمر الحزب بنشاطه بانتظار القرار الذي يصدر عن القضاء.

2-6- مبدأ الرقابة اللاحقة

يُعتمد مبدأ الرقابة اللاحقة على الأحزاب السياسية، من قبل الهيئة المستقلة للأحزاب

السياسية. ولا يجوز اعتماد مبدأ الرقابة المسبقة، لأنه يقيد نشاط الحزب ويفسح في المجال أمام التدخل في شؤونه.

2-7- عضوية الحزب السياسي

يكون الانضمام إلى الحزب طوعي على أساس حرية اختيار الحزب، ودون تمييز على أساس الدين أو الجنس أو غيرهما من أشكال التمييز.

تقوم العضوية في الحزب على أساس تعاقدية يضمن للعضو الحقوق المعترف بها في دستور الدولة، ويفرض عليه الواجبات المنصوص عليها في النظام الأساسي للحزب. ويكون للعضو حرية الانسحاب من الحزب.

عدم جواز الجمع بين عضوية حزبين في آن واحد.

على المنتمي إلى الحزب حمل جنسية الدولة التي ينتمي إليها الحزب.

يستثنى من دخول الأحزاب القضاة والعسكريون ورجال الأمن.

فصل العضو شأن داخلي للحزب، وحق استئناف العضو قرار الفصل يكون أمام هيئة أو لجنة داخل الحزب، ويعطى العضو المفصول بقرار من الهيئة المختصة في الحزب، حق مراجعة القضاء والطعن بقرار الفصل في الحالات التي يحددها نظام الحزب، وفق ضوابط وإجراءات واضحة.

2-8- مالية الحزب

تتكون موارد الحزب المالية من اشتراكات الأعضاء، ومن الأنشطة المشروعة للتمويل الذاتي، ومن الهبات. وينبغي تحديد سقف الهبات من الأشخاص الطبيعيين، وتقييد الهبات من الأشخاص المعنويين، ومنعها من الشركات والجهات الأجنبية.

تعتمد الشفافية والمساءلة في التصرف بأموال الحزب، وتنتخب هيئة داخل الحزب للإشراف على ماليته، تكون مستقلة عن الهيئة التي تتولى إدارة الحزب، والجهة المناط بها جباية الأموال وإنفاقها. ويعتمد الحزب قواعد المحاسبة العمومية التي تضمن الشفافية.

تخضع مالية الحزب لرقابة الهيئة المستقلة للأحزاب.

ترفع السرية المصرفية عن الأحزاب.

تفنى الأموال المتبرع بها للحزب من الضرائب والرسوم.

عدم جواز حجز على حسابات الأحزاب لدى المصارف دون إذن قضائي بالحجز.

تسهم الدولة في تمويل الأحزاب من خلال تمويل جزء من الحملة الانتخابية في الانتخابات التشريعية، وفق نظام يحدده قانون الانتخاب.

2-9- العقوبات الخاصة

لا يجوز أن يتضمن قانون الأحزاب أي عقوبات خاصة، وينبغي الفصل بين الحزب كمؤسسة، لها شخصية قانونية، وما تقوم به قيادات الحزب من مخالفات مسؤولة عنها شخصياً. وتطبيق قانون العقوبات على مرتكبي المخالفات. أما المخالفات المرتبطة بطبيعة الحزب، مثل المخالفات التي تتعلق بتجاوزه لمجالات نشاطه، أو خروجه عن النظام الأساسي، فتطبق بشأنها أحكام خاصة، تتدرج من إلغاء التجاوزات أو عزل المسؤولين عنها، لتصل إلى وقف نشاط الحزب أو حله.

2-10- حلّ الحزب

يُحلّ الحزب بقرار من هيئته العامة، وفق النظام الداخلي، وينبغي أن يتخذ القرار بأكثرية الثلثين من الأعضاء المسدّدين اشتراكاتهم. أو يحلّ الحزب بقرار نهائي من القضاء الطبيعي المختص، بعد مراجعة القضاء بشأن الحل من قبل الهيئة المستقلة للأحزاب. ينبغي أن تلفت الهيئة المستقلة نظر الحزب إلى طبيعة المخالفات المرتكبة، وتطلب إليه تصويبها خلال شهر، فإذا لم يفعل تجري إحالته إلى القضاء. ويستمر الحزب في نشاطاته حتى صدور قرار قضائي نهائي بحله.

2-11- المحظورات

يحظر على الحزب اللجوء إلى العمل السري، أو إنشاء تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية، واستخدام العنف والإرهاب وسيلة لتحقيق أهدافه. هذه الأمور تشكل سبباً لحلّ الحزب.

3- سياسة الإطار القانوني للنقابات العمالية

للنقابات العمالية خصوصية تميزها عن الجمعيات والأحزاب السياسية، غير انها تشترك معها في مبدأ حرية العمل النقابي دون إذن مسبق، وعدم تدخل السلطة في شؤونها الداخلية، والحرية في وضع أنظمتها الداخلية، وعدم حلها إلا بقرار من الجمعية العامة للنقابة أو بحكم قضائي نهائي.

وللعمال الحق في تنظيم شؤونهم، والعمل على تحسين شروط العمل. ولقد نص ميثاق منظمة العمل الدولية، والاتفاقية الدولية رقم 87 المبرمة في إطار هذه المنظمة، كما نص الميثاق العربي للعمل وميثاق منظمة العمل العربية، والاتفاقية العربية رقم 8 لسنة 1977.

على ضرورة احترام مبادئ الحريات والحقوق النقابية. وبما ان الدول العربية جميعها أعضاء في منظمتي العمل الدولية والعربية ومصادقة على ميثاق كل منهما، فهي ملزمة التقيد بما نص عليه، وبخاصة لجهة الحريات النقابية.

لذلك ينبغي عدم تقييد حرية تأسيس النقابات العمالية، وعدم التدخل في شؤونها، وإعطاء العمال الحق في المفاوضات الجماعية، وعدم لجوء السلطة للإجراءات التعسفية التي تهدد حرية العمل النقابي وحقوق العمال. وهذا يتطلب التقيد، في وضع الإطار القانوني للنقابات، بالمعايير الدولية، التي تؤدي إلى احترام حريات العمال وحقوقهم.

3-1- حرية التأسيس

للعمال، أياً كان القطاع الذي يعملون فيه، الحق في تأسيس نقابات تدافع عن مصالحهم، دون إذن مسبق، وبمجرد إعلام الجهات المختصة وإيداع مستندات التأسيس لديها. وتكتسب النقابة الشخصية القانونية من تاريخ الحصول على إيصال بإيداع المستندات. إذا كان للجهة المختصة بتسجيل النقابات العمالية اعتراض على تأسيس النقابة، تلجأ إلى القضاء الذي له كلمة الفصل في التأسيس.

3-2- هيئة مستقلة للنقابات

تشأ هيئة مستقلة عن الحكومة، مشكّلة من قضاة وإداريين وممثلين عن الاتحاد العمالي العام، يحدد القانون طريقة تعيينها، وصلاحياتها وآليات عملها، ويناط بها تسجيل النقابات ومتابعة عملها. ويكون للنقابة حق الطعن بقراراتها أمام القضاء المختص.

3-3- مستندات التسجيل

تقتصر مستندات التسجيل على النظام الأساسي للنقابة، وأسماء المؤسسين، والأوراق الثبوتية لكل منهم عن القطاع العمالي الذي يعملون فيه، وإخراجات قيد نفوسهم، وسجلاتهم العدلية. واسم المسؤول عن الجمعية تجاه الهيئة المستقلة للنقابات. وتحديد مقر النقابة وعنوانه.

3-4- النظام الأساسي

يضع مؤسسو النقابة نظامها الأساسي، الذي يتضمن على وجه الخصوص أهدافها ووسائل تحقيقها، وكذلك أجهزتها وطرق تمويلها وإدارتها، دون تدخل أو تأثير من أية جهة. ولا يجوز إلزام مؤسسي النقابة أي لوائح أو أنظمة خاصة، ويجوز وضع نماذج غير إلزامية لهذه اللوائح والأنظمة للاسترشاد. وعلى النقابة أن تلتزم في إدارة شؤونها، القواعد

الديمقراطية، وبخاصة لجهة الانتخابات الدورية على كل المستويات، وعملية تداول المسؤوليات، والمشاركة في اتخاذ القرارات.

3-5- العضوية

للعامل في قطاع عمالي، الحرية في الانضمام إلى النقابة التي أسسها عمال القطاع، وله حرية الانسحاب منها. وللعامل العرب، الذين يعملون في دولة عربية، غير تلك التي ينتمون إليها بجنسيتهم، الحق في الانضمام إلى النقابة العمالية في الدولة التي يعملون فيها. ويحظر على صاحب العمل معاقبة العامل، أو طرده من العمل، بسبب انتمائه إلى النقابة، أو القيام بنشاط نقابي، أو ربط بقائه في العمل بشرط الانسحاب من النقابة.

3-6- العاملين في القطاع العام

للعاملين في القطاع العام الحق في تأسيس نقابات، تدافع عن حقوقهم ومصالحهم، باستثناء العاملين في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية.

3-7- الرقابة اللاحقة

عدم تدخل السلطة في الشؤون الداخلية للنقابات، واعتماد مبدأ الرقابة اللاحقة من قبل الهيئة المستقلة للنقابات وليس الرقابة المسبقة التي قد تعرقل نشاط النقابة.

3-8- تأسيس الاتحادات العمالية الوطنية والانضمام إليها

للنقابات حرية تأسيس اتحادات نقابية على المستوى الوطني، وحرية الانضمام إليها. وعملية تأسيس الاتحاد النقابي تتم بالطريقة نفسها التي تتأسس بها النقابة العمالية. وللاتحادات العمالية الحق في تكوين اتحاد عمالي عام على مستوى الدولة.

3-9- الانضمام إلى الاتحادات العمالية الإقليمية والدولية

للاتحاد العمالي العام الحق في الانضمام للاتحادات أو المنظمات العمالية العربية، أو الاشتراك في تأسيسها، وكذلك له الحق في الانضمام أو الاشتراك في تأسيس الاتحادات الإقليمية والدولية العمالية. كما يكون للاتحادات وللنقابات العامة الحقوق نفسها بعد موافقة الاتحاد العام.

3-10- حق المفاوضة الجماعية

يكفل القانون حق المفاوضة الجماعية وإبرام عقود العمل المشترك وتنظيم إجراءاتها ونطاقها وآثارها.

3-11- حق الإضراب

يعترف القانون بحق العمال في الإضراب للدفاع عن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية، بعد استفاد طرق التفاوض القانونية لتحقيق هذه المصالح، على أن يتم تحديد الحد الأدنى لاستمرار الخدمات في المرافق الحيوية، التي يشكل توقفها خطراً على حياة السكان وسلامتهم الشخصية.

لا يجوز معاقبة العامل بسبب اشتراكه في الإضراب، أو صرفه من العمل. وإذا ما جرى اتخاذ عقوبات بحق العامل لهذا السبب، يكون له الحق في مراجعة القضاء المختص.

3-12- مالية النقابة

تتكون مالية النقابة من اشتراكات المنتسبين إليها، والمساعدات التي تقدمها الحكومة سنوياً، ومن التبرعات التي ينبغي أن يحدد سقفها، وتكون غير مشروطة.

تدار شؤون النقابة المالية بشفافية تامة، ويتم وضع موازنة سنوية وقطع حساب سنوي، تجري مناقشتهما والتصويت على كل منهما في الجمعية العمومية. وتلتزم النقابة في شؤونها المالية بقواعد قانون المحاسبة العمومية المعتمد في الدولة.

تنتخب هيئة داخل النقابة، من قبل الجمعية العمومية، للإشراف على مالية النقابة، وتكون مستقلة عن الهيئة التي تتولى إدارة النقابة، والجهة المناط بها الجباية والإنفاق.

تخضع مالية النقابة لرقابة الهيئة المستقلة للنقابات. ويحال المسؤول عن المخالفات المالية إلى القضاء المختص، وتطبق بحقه الإجراءات والعقوبات المطبقة في المخالفات المماثلة التي ترتكب في خصوص الأموال العامة.

ترفع السرية المصرفية عن النقابات، والاتحادات العمالية، والاتحاد العمالي العام.

تعفى الأموال المتبرع بها للنقابات من الضرائب والرسوم.

ما يسري من أحكام في الشؤون المالية على النقابات يسري على الاتحادات النقابية والاتحاد العمالي العام.

3-13- حل النقابة والاتحادات النقابية والاتحاد العمالي العام

لا تُحل النقابة والاتحاد النقابي والاتحاد العام إلا بقرار من الجمعية العمومية، بغالبية الثلثين ممن سددوا اشتراكاتهم. أو بقرار قضائي نهائي، وتستمر الهيئة النقابية، المعنية بالإحالة أمام القضاء، بممارسة نشاطها حتى صدور القرار النهائي بالحل. ولا تتم إحالة النقابة إلى القضاء من قبل الهيئة المستقلة للنقابات إلا بعد توجيه إنذار للنقابة، وإعطائها مهلة شهر للعودة عن المخالفة.

3-14- العقوبات الخاصة

لا يجوز أن يتضمن قانون النقابات العمالية أي عقوبات خاصة، وينبغي تطبيق قانون العقوبات المعمول به على مرتكبي المخالفات.

4- إستراتيجية التحرك

لا تزال حرية التجمع والتنظيم تشكل عامل خوف لدى السلطات في الدول العربية. فالحكومات تخشى من أن يجري استغلال هذه الحرية للقيام بأنشطة منظمة ضدها، وتعبئة الرأي العام ضد الأنظمة القائمة، وفتح الباب أمام القوى الخارجية لتتدخل في شؤون الدولة الداخلية، من خلال تمويل الجمعيات والأحزاب والنقابات، وتوظيفها في خدمة استراتيجياتها، التي قد تؤدي إلى الإخلال بالأمن والاستقرار وتهديد النظام العام. وما يثير هواجس الحكومات، من حرية التجمع والتنظيم، تصاعد موجة الإرهاب، وإمكانية تستر المنظمات الإرهابية بتنظيمات المجتمع المدني، والعمل من خلالها، وبخاصة لجهة تمويل العمليات الإرهابية والمساعدة على تنفيذها، ونشر الأفكار التي تدين بها المنظمات الإرهابية.

من ناحية ثانية، تتوجس هيئات المجتمع المدني شراً، من تدخل الحكومات وأجهزة الدولة في شؤونها الداخلية، وتقييد حركتها، وإخضاعها للرقابة المشددة، وأحياناً رفض تأسيسها، أو اتخاذ قرار إداري بحلها. ويبلغ تشدد الحكومات ذروته في علاقتها بالأحزاب السياسية، كون الأحزاب تهدف للمشاركة في السلطة، أو إقامة سلطة بديلة.

إن الخوف والهواجس المتبادلة بين السلطة وهيئات ومنظمات المجتمع المدني، ينبغي تبديدها وإزالتها، والنظر بواقعية إلى الأمور. فالمنظمات الإرهابية ليست بحاجة إلى هيئات ومنظمات المجتمع المدني، لتمارس أنشطتها من خلالها. فهي تعتمد العمل السري وليست بحاجة إلى ترخيص من الحكومة، وممارستها لأنشطتها من خلال هيئات وتنظيمات المجتمع المدني يؤدي إلى انكشافها. كما ان الأحزاب السياسية بدورها لا تنتظر الترخيص من الحكومة لممارسة نشاطها. فثمة تيارات سياسية محظورة، في بعض الدول العربية، لم يُرخص لها بإنشاء أحزاب سياسية، وتمكّنت على الرغم من ذلك، من إيصال نواب إلى البرلمان بأعداد لا بأس بها. فالترخيص ليس هو الشرط لممارسة القوى السياسية أنشطتها في الواقع، غير ان القبول بتأسيس الحزب من قبل الحكومة، يجعله ينتقل من السرية إلى العلنية، وهذا يخدم الأمن والاستقرار والانتظام العام، كما يساهم في تحقيق الديمقراطية. إن الضامن لسلامة العلاقة بين هيئات ومنظمات المجتمع المدني والسلطة، ينبغي أن

يكون القضاء المستقل والنزيه والعاقل. فهو المرجعية الوحيدة القادرة على فض النزاعات، في حال حدوثها، بين الجمعيات والأحزاب والنقابات من جهة، والحكومة والأجهزة التابعة لها من جهة ثانية. وقد صدرت أحكام قضائية، في بعض الدول العربية، تشكل أساساً صالحاً للعلاقة بين هيئات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات. كما انه يمكن تقليص إمكانية حدوث نزاعات بين هذه الهيئات والمنظمات والحكومات، من خلال إنشاء هيئات مستقلة عن الحكومات تتولى الإشراف على الجمعيات والأحزاب والنقابات.

من ناحية ثالثة، ينبغي أن تسهم الجمعيات والأحزاب والنقابات في ضبط العلاقة بينها وبين الحكومات والأجهزة التابعة لها، من خلال اعتماد القواعد الديمقراطية في أنظمتها الأساسية، والالتزام بقيم الديمقراطية والشفافية، في إدارة شؤونها، وعلاقتها بالآخرين. ومساءلة ومحاسبة من يتولون القيادة والمسؤوليات فيها. وتحسين صورتها لدى الرأي العام، وطمأنة المسؤولين في الدولة.

إن استراتيجية التحرك، من أجل العمل بالمبادئ والمعايير المفترض اعتمادها في قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، ووضعها موضع التنفيذ، لا بد من أن تأخذ هذه الأمور بالاعتبار. وأن تأخذ بالاعتبار أيضاً أن إعداد مشاريع القوانين ومناقشتها وإقرارها هي أمور منوطة بالسلطتين التنفيذية والاشتراكية. ولا مفر بالتالي من التفاهم معهما على التقدم في إصلاح القوانين التي تضمن حرية التجمع والتنظيم. لذلك جرى اقتراح استراتيجية التحرك وفق الأمور التالية:

4-1- الحوار والتفاعل

تعزيز الحوار بين الحكومات والمجتمع المدني من خلال مؤتمرات تضمّ معنيين من الجمعيات والأحزاب والنقابات، وبرلمانيين ومسؤولين في الإدارات والوزارات المعنية، وأكاديميين وإعلاميين.

العمل على متابعة الحوار والتفاعل بين هذه الأطراف، من أجل السعي إلى تبديد الهواجس والمخاوف، وإشاعة الثقة المتبادلة، وإقامة علاقات بناءة تؤول إلى إصلاح قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات، وتقود إلى ترسيخ الأمن والاستقرار، والإسهام في تحقيق الديمقراطية والتنمية.

4-2- اعتماد التدرج في الإصلاح

لا يمكن تحقيق الإصلاح عبر الوسائل الديمقراطية دفعة واحدة، إنما بالتدرج، نظراً للصعوبات التي تعترض الإصلاح، لذلك ينبغي تحقيق ما يمكن تحقيقه، ومتابعة الحوار

البناء، من خلال الإقناع، لتحقيق خطوات جديدة، تؤدي تدريجاً إلى جعل قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات متطابقة مع المعايير الدولية.

4-3- رفع التوصيات إلى المسؤولين

رفع التوصيات بشأن حرية التجمع إلى المسؤولين في الحكومات والبرلمانات، وإطلاعهم على المراحل التي أدت إلى تبني هذه التوصيات، والطلب منهم أخذها بالاعتبار، والعمل على تعديل التشريعات بما يتفق معها.

4-4- لجان متابعة

تشكيل لجان من الخبراء والمستشارين وممثلين عن الجمعيات والأحزاب والاتحادات العمالية، لمتابعة الحوار مع المسؤولين، والقيام بالأنشطة الضرورية لتنفيذ هذا الحوار، وتحقيق خطوات عملية على طريق إصلاح القوانين.

4-5- إعداد وتدريب الكوادر والأعضاء

إعداد كوادر وأعضاء الجمعيات، والأحزاب والنقابات، من خلال تثقيفهم بثقافة الديمقراطية، ليس من خلال الإرشاد وحسب إنما من خلال الممارسة أيضاً، بحيث تتحول الديمقراطية إلى سلوك يحكم تصرفاتهم في علاقاتهم داخل التنظيم الواحد، ومع الآخرين من خارج التنظيم. وهذا يتطلب دورات تدريبية على ممارسة الديمقراطية، ووضع شرعة سلوك يجري التزامها بها بصرامة.

كما أنه ينبغي تدريب الكوادر والقيادات على الطرق والوسائل الواجب اعتمادها في الحوار مع المسؤولين بالدولة للوصول إلى الأهداف المنشودة.

4-6- تعميم نشر المعايير

العمل عبر وسائل الإعلام، وبخاصة المرئي والمسموع، على نشر المعايير الواجب توافرها في القوانين التي لها علاقة بحرية التجمع. وذلك بهدف تعميم معرفتها على المشرعين والمواطنين.

4-7- رصد الانتهاكات

إنشاء مرصد في كل من الدول المعنية لرصد انتهاكات حرية التجمع والتنظيم، ووضع تقارير دورية عن عملية الرصد هذه، لمعرفة مدى التقدم أو التراجع على صعيد حرية التجمع والتنظيم. ورفع هذه التقارير إلى المسؤولين في الدول وفي جامعة الدول العربية، ونشرها في وسائل الإعلام. والعمل على إزالة الانتهاكات.

ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في الأردن

المحامي فايز شخاتره المستشار القانوني
للمركز الوطني لحقوق الإنسان

قانون الأحزاب السياسية

ملاحظات على قانون الأحزاب السياسية رقم (19) لسنة 2007

نتيجة لبروز القوى الدولية الجديدة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وتطورات القضية الفلسطينية، بدأت تتشكل في الأردن، ولأول مرة، أحزاب عقائدية، كحزب البعث والحزب الشيوعي وحركة القوميين العرب وجماعة الإخوان المسلمين وحزب التحرير... الخ. وكانت قضيتا الوحدة العربية (للمشرق العربي على الأقل) والتصدي للاغتصاب الصهيوني لفلسطين وتطلعاته للامتداد شرقاً، تشكلان بشكل عام، الهم الأكبر للشعب الأردني ولنخبه السياسية المختلفة، مع تفاوت بين هذه النخب في التركيز على هذا الجانب أو ذلك.

ولمّا كانت الحكومات الأردنية في ذلك الوقت ترتبط بمعاهدة مع بريطانيا وتتلقى المساعدات المالية منها، كما كانت قيادة الجيش الأردني بريطانية، فقد صعب على الحكومات في ذلك الوقت المواءمة بين هذه العلاقة مع بريطانيا وبين الاستجابة للمطالب الشعبية الجياشة التي هزتها المأساة الفلسطينية.

وفي الانتخابات التي جرت بين عامي (1950-1956)، دخلت الأحزاب السياسية مجلس النواب الأردني، وان كان ذلك بأعداد قليلة، ولكن صوتها كان واضحاً ومسموعاً، وتنامى وجودها مع تلاقي إرادتها مع إرادة الملك حسين بالتخلص من القيادة البريطانية للجيش الممثلة بالجنرال غلوب في مطلع عام 1956، وأحرزت نتائج طيبة في انتخابات عام 1956.

التي سبقت العدوان الثلاثي على مصر بأيام، مما دفع الملك حسين إلى تكليف رئيس الحزب الأكبر الفائز في مجلس النواب (الحزب الوطني الاشتراكي) السيد سليمان النابلسي بتشكيل حكومة تمثل المعارضة في المجالس السابقة، وهي أول وآخر مرة يتم فيها تداول السلطة بين الحكومة والمعارضة في تاريخ الدولة الأردنية، وقد شارك في هذه الحكومة ممثلون عن حزب البعث وبعض الشخصيات المقربة من الشيوعيين، وحاولت هذه الحكومة ان تستبدل المساعدات البريطانية للأردن بمساعدات من الدول العربية (مصر، السعودية، سوريا)، وأنهت المعاهدة مع بريطانيا في مطلع عام 1957، وظهرت الخلافات بين القصر والحكومة على طريقة إدارة شؤون الدولة، حيث تمسكت الحكومة بتطبيق المادة (45) من الدستور، المشار إليها آنفاً، في حين رأى القصر ان في ذلك افتتاتاً على صلاحيات الملك المكرسة في الدستور، واشتدت الأزمة حتى انفجرت في نيسان عام 1957، حيث أقدم الملك حسين على إقالة الوزارة وإعلان الأحكام العرفية، وأصدرت الحكومة الجديدة قراراً بحل جميع الأحزاب القائمة آنذاك، خلافاً لنص المادة (16) من الدستور سألفة الذكر، وبقي هذا الحظر قائماً حتى سنة 1992، حين صدر قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992. وجدير بالذكر أن المرحلة من (1950-1957) شهدت صدور قانونين للأحزاب السياسية: الأول هو قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم (3) لسنة 1954، والثاني هو قانون الأحزاب السياسية رقم (15) لسنة 1955، وأهم ما يميزه عن قانون 1954، هو ان قرارات مجلس الوزراء برفض ترخيص الحزب السياسي أو بإيقافه عن العمل أو بحله، هي قرارات قطعية ونهائية ولا تقبل الطعن فيها لدى أي مرجع مختص (وبالذات أمام محكمة العدل العليا)، كما كان الحال في القانون السابق، مما شكّل بداية للخروج على مبدأ المشروعية وسيادة القانون الذي يسمح بالاحتكام إلى القضاء الإداري المختص، ليقرر ما إذا كان قرار حكومي ما قد صدر مراعيّاً لأحكام الدستور والقانون أم لا، وشكّل بداية لتوجه حكومي لتجاوز الحكومات لسلطاتها والاعتداء على صلاحيات السلطين التشريعية والقضائية، وأصبحت معظم الحقوق التي كفلها الدستور في المواد المشار إليها آنفاً موضع تجاوز من السلطة التنفيذية، بدعوى الحفاظ على الأمن، فانتهكت حرية الرأي والتعبير، وتم إخضاع الصحف للرقابة، خلافاً للنصوص الدستورية التي لا تسمح بذلك الا في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ، حيث يسمح الدستور بفرض رقابة محدودة على وسائل الاتصال، فقط في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني (م4/15) من الدستور، وحُظر قيام الأحزاب السياسية الذي تكفله المادة (16) من الدستور، طوال (35) عاماً متوالية، وتم انتهاك حق الاجتماع المكفول دستورياً، كما خضعت النقابات

العمالية والجمعيات لتدخلات مباشرة في إدارة شؤونها، كما جرى اعتقال لعدد كبير من الحزبيين ، وفقد الكثير منهم وظائفهم .

وبناءً على تعديلات دستورية تمت في مطلع عام 1984، أعيد المجلس النيابي المنحل وجرت انتخابات فرعية لملء المقاعد الشاغرة في مجلس النواب في الضفة الشرقية ، وتولى نواب المجلس انتخاب نواب لإشغال المقاعد النيابية الشاغرة في دوائر الضفة الغربية المحتلة بسبب تعذر اجراء الانتخابات فيها.

واستمر هذا المجلس قائماً حتى مطلع عام 1989، حين واجه الأردن ظروفاً اقتصادية صعبة ، حيث ظهر أن مديونيته قد زادت على (7) مليار دولار، مما أدى إلى تزعزع وضع العملة الأردنية. فبعد ان كان الدينار يعادل ثلاثة دولارات أميركية تقريباً، انخفض إلى ما لا يزيد على دولار واحد، الأمر الذي أدى إلى قيام احتجاجات شعبية واسعة بدأت في مدينة معان في جنوب الأردن وامتدت إلى الكرك والطفيلة، الأمر الذي أدى بالملك حسين إلى الإعلان عن عودة الحياة البرلمانية، بعد ان كانت قد توقفت منذ العام 1967، بسبب احتلال اسرائيل للضفة الغربية للمملكة، وعدم إمكان إجراء انتخابات لنصف مقاعد المجلس النيابي في ظل الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية. وكان قرار بفك الارتباط بين الضفتين قد صدر في أواخر عام 1988، التزاماً بمقررات مؤتمر القمة العربية في الرباط، الذي اعتبر منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني، وجرت انتخابات المجلس النيابي الحادي عشر في أواخر عام 1989، في ضوء توجيه واضح من الملك حسين بتجاوز نصوص قانونية كانت تمنع المنتسبين إلى الأحزاب (غير المشروعة بموجب القانون) بالترشح للانتخابات، ومُنِّت جماعة الأخوان (المسلمين التي لم يشملها قرار حل الأحزاب عام 1957، فبقيت تعمل بانسجام تام مع الحكومات المتعاقبة، الأمر الذي مكَّنها من بناء تنظيم حزبي قوي، وإقامة مؤسسات اقتصادية وجمعيات خيرية ناجحة طوال 35 سنة، كانت خلالها الأحزاب الأخرى ممنوعة من العمل وملاحقة من الحكومات) بـ (22) نائباً، ونجح (3) نواب قريبيين في توجهاتهم منها، كما نجح قرابة عشرة نواب يمثلون التيارات السياسية القومية واليسارية بشكل عام وذلك في مجلس نيابي تشكّل من (80) نائباً.

وخلافاً للعلاقات غير الودية التي قامت بين الأحزاب القومية واليسارية من جهة، وجماعة الأخوان المسلمين من جهة أخرى خلال سنوات حظر العمل الحزبي، ظهرت بوادر لإمكانية تقارب بين هذه الأطراف، الأمر الذي وجدت معه الحكومة نفسها أمام معارضة يمكن ان تكون لها كلمتها المؤثرة، إذا تألفت.

وقد استطاع ذلك المجلس ان يصدر الكثير من القوانين التي أعادت التأكيد على كفالة

ممارسة الحريات العامة التي نص عليها الدستور، كقانون الأحزاب السياسية رقم (32) لسنة 1992، وقانون المطبوعات، اللذين استمدا احكامهما الرئيسية من الميثاق الوطني الذي صدر عام 1991، وقانون محكمة العدل العليا الذي منع تحصين أي قرار إداري من الطعن به أمام المحكمة، كما أعطى لها حق رقابة دستورية القوانين المؤقتة، وحق الحكم بوقف العمل بأي قانون مؤقت مخالف لأحكام الدستور، كما ألغيت الأحكام العرفية، وألغي قانون مقاومة الشيوعية الصادر عام 1953.

ولما كانت المنطقة في ذلك الوقت تتهيأ لبدء مؤتمر مدريد الذي أسفر عن توقيع اتفاقية اوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، وتبعها توقيع اتفاقية السلام بين الأردن وإسرائيل، فقد رأت الحكومة الأردنية ان استمرار العمل بقانون الانتخاب الصادر عام 1986، والذي يسمح للناخب بانتخاب عدد من المرشحين يساوي عدد نواب الدائرة الانتخابية، فمثلاً كان الناخب في محافظة اربد ينتخب (9) نواب، وفي محافظة الكرك (7) نواب وهكذا، فأصدرت قانون انتخاب مؤقتاً عام 1993، (بدون العودة إلى مجلس النواب، وبدون توفر حالة الضرورة التي تقتضيها المادة 94 من الدستور ليُسمح لمجلس الوزراء بإصدار قوانين مؤقتة) أطلق عليه الأردنيون «قانون الصوت الواحد»، والذي أعطى الناخب حق انتخاب مرشح واحد في دائرته الانتخابية، مهما يكن عدد المقاعد النيابية المخصصة لهذه الدائرة، كما جرى تعديل الدوائر الانتخابية بتصغيرها وزيادة عددها، الأمر الذي شكّل ضربة قاصمة للأحزاب الناشئة حديثاً (عام 1992)، تمنعها من الوصول إلى السدة البرلمانية، بسبب حداثة نشأة هذه الأحزاب من جهة، وصعوبة ان تجمع في دائرة صغيرة من المناصرين لها، ما يمكنها من إنجاح مرشحين عنها ليمثلوها في المجلس النيابي. ومعروف انه كلما كبرت الدائرة الانتخابية، أمكن لأصحاب الطروحات الفكرية والبرامج السياسية ان يجدوا عدداً أكبر من المناصرين، وبتصغير الدائرة، أصبح العديد من العشائر الأردنية في وضع مميز، بحيث تشكل كل واحدة تجمعاً انتخابياً مهيماً في دائرتها، كما ان قانون الصوت الواحد لم يسمح للأحزاب المتقاربة فكراً بأن تتحالف أو تقيم جبهة وطنية، لا على مستوى الدولة ولا على مستوى الدوائر الانتخابية. فلو كان مسموحاً للناخب ان ينتخب مرشحين أو ثلاثة أو أربعة، لأصبح ممكناً ان يقوم ائتلاف بين طرفين أو ثلاثة أو أربعة أطراف سياسية متقاربة تتفق على برنامج عمل عام. ولكن قانون الصوت الواحد جعل كل فريق سياسي وكل حزب سياسي في مواجهة الآخر. ليس هذا فحسب، بل إن هذا القانون قد أدى إلى حدوث انقسامات خطيرة في العشيرة الواحدة، حيث اخذ العديد من أبناء العشيرة الواحدة يتنافسون على مقعد واحد، مما فكك اللحمة الاجتماعية، كما زاد من الخلافات والمنافسة

التقليدية القائمة بين العشائر المختلفة التي تسكن دائرة انتخابية واحدة، وهو الأمر الذي أثار سلبياً على الجهود المضنية التي بذلتها الحكومات المتعاقبة منذ نشأة الدولة الأردنية لتجاوز الخلافات القبلية للوصول إلى وحدة مجتمعية، تقوم على العدالة والمساواة بين المواطنين التي كرسها الدستور.

ونتيجة لما تعرضت له الأحزاب السياسية في سنوات حظر النشاط الحزبي منذ عام 1957، وحتى عام 1992، ترسخ خوف عميق في نفوس شريحة واسعة جداً من المواطنين، فأحجموا عن المشاركة السياسية بكل أشكالها. وبقي الرأي المعارض يواجه صعوبات جمة في التعبير عن وجهة نظره من خلال وسائل الاعلام المختلفة، كما بقيت الاعتبارات الأمنية لها الأولوية، خلافاً لما يجري في الأنظمة الديمقراطية العريقة التي تكون فيها الأجهزة الأمنية تحت قيادة وسيطرة القيادة السياسية المنتخبة شعبياً، والتي من حق الشعب أن يجدد ثقته فيها أو يحاسبها فينزلها عن سدة الحكم كل (4-5) سنوات عبر صندوق الاقتراع، وفقاً لمبدأ تداول السلطة الذي يشكل أحد أركان النظام الديمقراطي الأساسية، حيث تكون وظيفة القيادة الأمنية تنفيذ مقررات القيادة السياسية، فإذا لم تتجح في ذلك فإن القيادة السياسية تستبدل القيادة الأمنية بغيرها ممن يكون أقدر على تنفيذ مقررات القيادة السياسية المتمتعة دوماً بثقة الشعب.

وخلال سنوات عديدة من صدور قانون الأحزاب السياسية لسنة 1992، وصل عدد الأحزاب السياسية في الأردن إلى ما يزيد على ثلاثين حزباً، ووصل عدد الصحف اليومية والأسبوعية إلى ما يزيد على عشرين صحيفة. ولكن باستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي، فإننا لا نجد سوى هياكل لأحزاب غير قادرة على النمو، إما لأنها أحزاب أشخاص قدموا إلى العمل الحزبي من الإدارات الحكومية المختلفة السابقة والحالية ولا توجهات سياسية لهم، أو من أشخاص ذوي مراكز مرموقة في عشائرتهم، وهم في أحسن الأحوال يشكلون استمراراً أو امتداداً لنهج أحزاب الثلاثينات وأربعينات القرن الماضي، أما القلة الباقية من الأحزاب التي تشكلت من بقايا الأحزاب العقائدية السابقة وانشقاقاتهما كحزب البعث وحركة القوميين العرب والشيوعيين، فإنها بعد الضربات المتواصلة التي تلقتها خلال العقود الأربعة السابقة على عام 1992، ونتيجة للخوف الذي صاحب تلك الفترة من الالتحاق بتلك الأحزاب وعدم وجود ما يضمن عدم تكرره، فإنها أصبحت في وضع لا تحسد عليه، حيث أصبحت تراوح في أماكنها وتعرضت بفعل الضغوط والإغراءات الحكومية والتدخلات الخارجية إلى العديد من الانقسامات والانشقاقات، حتى أن الكثير منها لم يعد لديه العدد الكافي من المؤسسين الذي يشترطه ذلك القانون وهو خمسون عضواً، كما أن بعضها لا يستطيع تسديد إيجار المقر

الرسمي له، ناهيك عن القيام بأنشطة سياسية أو ثقافية للتأثير في الرأي العام، أو المشاركة في الانتخابات النيابية التي أصبحت كلفة المشاركة فيها لأي حزب مهما صغر، إذا رغب في المشاركة بعدة محافظات، قد تزيد على مليون دولاراً.

وتنتيجة لذلك، أصبح المواطنون يميزون بين ما يسمى بنائب الخدمات، والنائب الذي يمثل اتجاهاً سياسياً. وأخيراً فإنه إذا أتيح لبعض المرشحين الذين يمثلون اتجاهات سياسية معينة أن يصلوا إلى السدة البرلمانية، فإن ضآلة عددهم، لا تسمح لهم بالتأثير على القرار السياسي في المجلس، سواء أثناء مناقشة القوانين أو أثناء التصويت على سياسات حكومية معينة، ومن باب أولى عند التصويت على الثقة في الحكومة، فيشعرون بغربة عن محيط زملائهم من نواب الخدمات، ويشعرون بعبثية المشاركة في أية انتخابات قادمة فيعزفون عن ذلك، لنعود من جديد إلى أغلبية كاسحة من المرشحين الساعين لخدمة عشائريهم أو رجال الأعمال الساعين لزيادة أرصدهم، أو بعض الموظفين السابقين المدنيين والعسكريين الذين لم تتح لهم الفرصة لاكتساب الخبرات السياسية المطلوبة.

أما المصالح الوطنية العليا التي يفترض أن النائب في النظم الديمقراطية العريقة يُمثلها، حيث يمثل الأمة في مختلف أطيافها وفئاتها، ولا يقتصر تمثيله على عشيرته أو قريته أو مخيمه أو القطاع الاقتصادي الذي أتى منه، فلا تجد من يتبناها، وتجد الحكومة نفسها وحيدة في الملعب تنفرد في تسيير شؤون الدولة المختلفة كما تشاء.

ولما كان من الصعب تصور وجود نظام ديمقراطي بدون وجود أحزاب سياسية متعددة، ولما كانت الأحزاب هي القادرة على بلورة الإرادة العامة للشعب في تيارات فكرية وسياسية محددة ويتبنى كل منها الطروحات والحلول والمقترحات التي يرى أنها المناسبة لمواجهة التحديات التي تواجه الوطن، ولعدم وجود الأحزاب السياسية الفاعلة في الأردن، باستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي، فقد خلت معركة الانتخابات النيابية الأخيرة التي جرت في تشرين الثاني 2007، في مجملها من طروحات فكرية أو سياسية لمعالجة المشاكل الأمنية والاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها الأردن. فمعظم دعايات المرشحين للانتخابات النيابية تنطلق من أنهم يمثلون عشائريهم، وإنهم سيكونون الأمان على إيصال صوت الشعب للمجلس النيابي، دون دخول في معرفة تفاصيل أو مضمون هذا الصوت في المجالات المختلفة.

وترتب على ضعف الأحزاب السياسية أمر خطير تمثل في فقر المطبخ السياسي بالقيادات السياسية البديلة، عندما تقتضي المصلحة العامة إجراء تغيير في القيادة السياسية، لان الأحزاب في الدول الديمقراطية العريقة هي التي تربي القيادات الشابة تربية

سياسية معينة وتُعدّها لتسلم المسؤوليات المختلفة، عندما يتاح لها الوصول إلى السلطة عبر صندوق الانتخاب فتكون لديها الخيارات الواسعة في اختيار القيادات المؤهلة لتسلم المراكز القيادية في الحكومة، وفقاً لتخصصاتها وكفاءتها.

في ضوء هذا العرض المختصر للظروف التاريخية والسياسية التي مرت بها التجربة الحزبية في الأردن، فإننا سنمضي لإلقاء الضوء على أهم المشكلات التي تعترض العمل الحزبي في الأردن وانطلاقاً من نصوص قانون الأحزاب السياسية رقم (19) لسنة 2007.

1- إن أول ما يستعري الانتباه في نصوص هذا القانون أنه أورد في مادته الثانية ما يلي: الوزارة: وزارة الداخلية، الوزير: وزير الداخلية، وكان مشروع القانون الذي اتُفق عليه مع قادة الأحزاب السياسية ينص على أن الوزارة هي وزارة التنمية السياسية وأن الوزير هو وزير التنمية السياسية. ومع ذلك فإن مجلس النواب. قد ادخل هذا التعديل ليعطي صلاحية التعامل مع الأحزاب لوزارة الداخلية وليس لوزارة التنمية السياسية ووزيرها، الذي يتمتع بموجب نصوص القانون بصلاحيات واسعة، حيث تطرقت مواد القانون لذكر «الوزير» في أكثر من خمسة عشر موضعاً من القانون، وجرى التعديل بسبب تركيبة مجلس النواب، والتي هي نتاج طبيعي لقانون الانتخاب المسمى قانون الصوت الواحد.

وللخروج من هذا الإشكال تقترح الأحزاب السياسية أن يولي القانون إلى هيئة مستقلة، أمر التعامل مع الأحزاب السياسية، على أن تتشكل من أشخاص مشهود لهم بالإيمان بحقوق الإنسان وبالمدافع عن الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور، ولا بأس أن تكون من كبار القضاة المتقاعدين المشهود لهم بالحياد والنزاهة. كما أنه إذا بقي هذا الأمر موكولاً بوزير الداخلية، فإن الحكومة التي وقفت خلال الخمسة عشر عاماً الماضية عقبة في وجه قيام أحزاب حقيقية، وعرقلت فرص قيام أحزاب لها امتدادات في الرأي العام الأردني، أو نمو أي من الأحزاب القائمة ليصل إلى هذا التأثير في الرأي العام، فإن الوضع الذي تشكو منه الأحزاب سيبقى قائماً باستمرار مسيبياته.

2- نصّت المادة (5/أ) من القانون على أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن خمسمائة شخص، على أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل، وبنسبة 10% من المؤسسين لكل محافظة، ممن تتوافر فيهم الشروط التالية: -

2- أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات.

5- أن لا يدعي بجنسية دولة أخرى أو حماية أجنبية.

وأول ملاحظة على هذا النص أنه يخالف نص المادة (5) من قانون الأحزاب السياسية

رقم (32) لسنة 1992، التي كانت تشترط أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للحزب عن (50) خمسين شخصاً، وكانت الحكومة قد اقترحت زيادة العدد إلى (250) شخصاً. ولكن المجلس النيابي الذي افرزه قانون الصوت الواحد رفع العدد إلى (500)، فكان حكومياً أكثر من الحكومة، ونورد على هذا النص الملاحظات التالية:

أ- تقول الحكومة إنها تقصد من ذلك قيام أحزاب قوية وقادرة على التأثير في الحياة السياسية العامة للأردن، وأنها تريد تقليص عدد الأحزاب الذي وصل إلى (34) حزباً. وواضح أن الحكومة في هذا التوجه تتجاهل طبيعة العمل والنشاط الحزبيين الفعّالين الذي لا يقومان وينجحان بناء على أوامر إدارية أو مجرد نصوص قانونية، بل ينطلقان أولاً من إيجاد المناخ السياسي والنفسي المشجع على قيام الأحزاب السياسية والانخراط فيها، ثم من وجود نخبة سياسية ذات أفق وتصور فكري معين للقضايا التي تواجهها الدولة وطريقة التصدي لها ومعالجتها في سبيل الوصول إلى تجميع آراء المواطنين وبلورتها بدلاً من بقائها مبعثرة وبدون قدرة على التأثير في صنع القرار السياسي، والانتقال إلى المؤسسية بدلاً من الفردية، والى الخروج من دائرة الفقر والبطالة والتخلف إلى دائرة الكفاية وتوفير فرص العمل للقادرين عليه وفق المادة (23) من الدستور، وللحاق بركب التقدم العلمي وتطبيقاته الصناعية. وبقدر ما يتاح لهذه النخبة من حرية الفكر والتعبير بكل وسائل التعبير والاتصال المتاحة في عصرنا، تستطيع هذه النخبة أن تقنع المواطنين بطروحاتها، بدون أي تدخل من الحكومة، ما دامت هذه النخب تنتهج الطريق السلمي في الدعوة لغاياتها المشروعة وفقاً للمادة (16) من الدستور الأردني. فإذا أثقلت النخب السياسية بمثل القيود التي تضمنها قانون الأحزاب السياسية موضع البحث، فالنتيجة معروفة سلفاً، وهي ان الكثير من الأحزاب لن تتوقف عن النمو فحسب، بل إن الكثير منها لن يستطيع المحافظة على عدد المؤسسين الذي بدأ به عند الترخيص، فإذا ما تم رفعه إلى (500)، فإننا نستطيع أن نتنبأ منذ الآن بأن الأحزاب السياسية التي ستكون قائمة عند انتهاء المدة التي منحها القانون للأحزاب لتصويب أوضاعها وهي سنة من دخوله حيز التطبيق، لن تزيد في أحسن الأحوال على أصابع اليد الواحدة.

ب- إن اشتراط القانون أن يكون المؤسسون من خمس محافظات من محافظات الأردن الاثنتي عشرة، سيوجد واقعاً غريباً لا مثيل له في الدول الديمقراطية العريقة، ذلك إن سكان الأردن وفقاً لإحصاء عام 2004، هو حوالي 5,350,000 نسمة، ومعنى تطبيق هذا القانون إن مواطني أكبر أربع محافظات سكانياً، وهي العاصمة عمّان واربد والزرقاء والبلقاء حيث تزيد نسبتهم على 65 و77٪ من مواطني الدولة، لا يستطيعون، لو أرادوا جميعاً، تأليف حزب

سياسي، إذا لم يتوافر لهذا الحزب امتداد في محافظة خامسة، وبعدد من الأعضاء المؤسسين من هذه المحافظة لا يقل عن 10% من مجموع المؤسسين في الحزب، وهي نتيجة غير منطقية بل عبثية، ولا تعبر عن أي منطق ديمقراطي يرى أن الأمة هي مصدر السلطات، وان إرادتها تتجلى في إرادة الغالبية منها، لان الإجماع غير متصور في القضايا السياسية والاجتماعية المختلفة.

وبالمقابل، فإن (500) مواطن من مواطني خمس محافظات من اقل المحافظات سكاناً، وهي الطفيلة ومعان و العقبة وعجلون ومأدبا، الذين يشكلون 15 و10% من مواطني الدولة، يستطيعون أن يؤلفوا حزباً سياسياً بدون أية عراقيل تتعلق بالعدد، وهو وضع يتعارض والمادة السادسة من الدستور التي تنص على أن «الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين» ، ويكون نص هذه المادة في قانون الأحزاب قد خالف نص المادة (2/16) من الدستور التي تعطي للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية، ويكون نص المادة (4/1) من هذا القانون قد أهدر الحق الدستوري الذي كرسه المادة (2/16) من الدستور وعصّف، بدلاً من التزام نصّ المادة (3/16) من الدستور التي تقصر وظيفة القانون على تنظيم طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها، ولا يجوز له مصادرة هذا الحق الدستوري، كما أوضحنا في ما سبق.

وإذا كان من شأن هذا النص محاصرة تأسيس الأحزاب التي لا ترضى عنها الحكومة والتي لا يكون لها وجود إلا في محافظتين أو ثلاث على الأكثر، ومنع قيامها بنص القانون، فإن فقهاء القانون الدستوري يجمعون على أن العمل الحزبي هو عمل طوعي وانه يجب أن تكفل الدساتير والقوانين الحرية الكاملة للنشطاء الحزبيين لكي يتحركوا بين صفوف شعبيهم شارحين أفكارهم وداعين مواطنيهم إلى الاقتناع بها والعمل لإيصال من يتبنى هذه الأفكار إلى السدة البرلمانية، حتى ما إذا شكلوا أغلبية، حُقّ لهم أن يتولوا السلطة وفقاً لمبادئ النظام الديمقراطي النيابي، الذي نصت عليه المادة الأولى من الدستور الأردني، وفقاً لمبدأ تداول السلطة، الذي بدون كفالة تطبيقه سلمياً وواقعياً لا يمكن أن يوصف نظام سياسي بأنه نظام ديمقراطي.

لذا، فلا حلّ لهذا الإشكال سوى إلغاء هذا النص وهذه القيود، والعودة إلى القاعدة التي تنطلق من حرية العمل الحزبي الذي كفله الدستور، وبدون أية قيود سوى المتعلقة بالأمن والنظام العام، وان الحكم في الأخير على فشل أو نجاح الأحزاب هو للرأي العام الأردني عبر صندوق الانتخاب في انتخابات حرة ونزيهة، والذي يستطيع أن يوصل حزباً ما أو مجموعة

أحزاب مؤتلفة إلى السلطة، أو يسقطها وطروحاتها من حسابه، فتموت موتاً طبيعياً وبدون تدخل من السلطة التنفيذية، التي لا يجوز لها أن تتحكم في عملية الولادة وتأسيس الأحزاب ابتداءً. وإذا استمر العمل بتطبيق مثل هذه النصوص، فلن تقوم قائمة لأية أحزاب فعلية. وأول من شكها من عدم فعالية هذه المجالس هو الحكومات المتعاقبة، مع انها هي المتسببة، بموجب قانون الانتخاب المؤقت، بمجيء مثل هذه النخبة التي تجعل الحياة السياسية تدور في حلقة مفرغة، تتمثل في حكومة تشكو من ضعف المجالس النيابية وعدم فعاليتها، ونواب انتخبوا وفقاً لهذه القواعد (قواعد قانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية)، ولا يوافقون على أي تعديل أو تبديل لهذه القوانين التي أتوا بموجها، مع إصرار الحكومة على عدم تبديل هذه النصوص.

أما نص المادة (2/1/5) من القانون التي تشترط في العضو المؤسس في الحزب أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل، فإنه نص يتعارض أيضاً مع نص المادة (6) من الدستور الذي يؤكد على أن «الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات»، خاصة أن قانون الجنسية لا يسمح بإعطاء الجنسية الأردنية إلا لمن أقام عدداً من السنوات، يكون كافياً لإقناع السلطة التي تمنحه صفة المواطنة الأردنية، بأنه أهل لتحمل تبعات هذه الصفة. فإذا لم يكن أهلاً للثقة لمنحه هذه الصفة، فلا يجوز أصلاً أن يُمنح الجنسية الأردنية. أما بعد الموافقة على إعطائه الجنسية، فلا يجوز أن يُحرم من حق كفله الدستور له بان يتساوى مع باقي المواطنين الأردنيين.

أما نص المادة (5/أ/5) من القانون الذي يشترط في مؤسس الحزب أن لا يدعي بجنسية دولة أخرى، أو بحماية أجنبية، فإنه نص يثير التساؤل لان قانون الجنسية يسمح للأردني بان يكتسب جنسية دولة أخرى مع احتفاظه بجنسيته الأردنية. وفي تاريخ الأردن السياسي نلاحظ الكثير من الوزراء والأعيان والنواب ممن يحملون جنسيات أخرى بالإضافة إلى جنسيتهم الأردنية، خلافاً لنص المادة (1/75/ب) من الدستور، التي تنص على ان لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب من يدعي بجنسية أو حماية أجنبية. فهل عمل وصلاحيات عضو مؤسس في الحزب أهم واطغر على أمن الدولة من عمل وصلاحيات عضو مجلس النواب أو الأعيان أو مجلس الوزراء؟ وإذا كان الدستور قد قصر عدم جواز الجمع بين الجنسية الأردنية وجنسية أخرى على أعضاء مجلسي النواب والأعيان فقط، فإن نص المادة (5/أ/5) من قانون الأحزاب السياسية يصبح مخالفاً للمادة (6) من الدستور سائلة الذكر. وعليه، فإن الاقتراح هو انه، إذا كانت الإدارة تخشى من مشاركة الذين حصلوا على الجنسية الأردنية حديثاً في الأحزاب السياسية، فما عليها سوى التروي والتدقيق جيداً في

من يمنح الجنسية الأردنية، وان عليها أن تتشدد في الموافقة على حصول المواطنين على جنسيات أجنبية بالإضافة إلى الجنسية الأردنية، لكن لا يجوز لها أن تخالف نصوص الدستور التي تشكل قمة الهرم القانوني في الدولة.

3- تجيز المادة (5/ب) من القانون «لعشرة من الأردنيين الراغبين في تشكيل حزب التقدم للوزير بالمبادئ والأفكار الأولية للحزب، وللوزير الموافقة على ممارسة أنشطتهم السياسية التحضيرية والترويج لهذه الأفكار، على أن يتقدموا بطلب التأسيس عند استكمال الشروط المنصوص عليها في هذا القانون وخلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ تلك الموافقة. وإذا «لم تُستكمل شروط التأسيس خلال هذه الفترة، تعتبر موافقة الوزير ملغاة، وعلى مقدمي طلب التأسيس التوقف عن ممارسة أنشطتهم ولا يحق لهم التقدم بطلب جديد إلا بعد انقضاء ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك المدة».

وهذا النص محدث ولم يرد في أي من قوانين الأحزاب السابقة له والصادرة في الأعوام 1954، 1955، 1992، وهو نص تحكمي يجعل ممارسة المواطنين لحقهم الدستوري في تأليف الأحزاب السياسية بموجب المادة (16) من الدستور متوقفاً على موافقة وزير الداخلية. فإذا لم يوافق للمؤسسين على بدء العمل لتأسيس الحزب وبدأ هؤلاء في العمل لتأسيس الحزب، فإن كلاً منهم سيتعرض لعقوبة الحبس لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائتي دينار، وتُجمع هاتان العقوبتان في حالة التكرار، وفقاً لنص المادة (25/د) من قانون الأحزاب السياسية لسنة 2007.

وهذا النص لا يتعارض مع المادة (2/16) من الدستور التي تكفل للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية فحسب، بل يتعارض أيضاً مع نص المادة (1/15) من الدستور التي تكفل للأردنيين حرية الرأي والتعبير عن هذا الرأي بكل وسائل التعبير، بغض النظر عن مدى صواب هذا الرأي أو خطئه. والقاعدة العامة بين فقهاء القانون الدستوري هي أن لا رقابة على الأفكار بل على طرق ووسائل العمل لتطبيقها، حيث تشترط الدساتير أن تكون هذه الوسائل سلمية، ومثل هذا النص يتجاهل طبيعة العمل لتأليف الأحزاب السياسية التي لا تقوم إلا نتيجة الحوارات المطولة والمعقمة بين النخب السياسية والفكرية وبين المواطنين، سواء بشكل جماعي أو بشكل ثنائي ليصل المتحاورون إلى نتيجة من الاختلاف أو التوافق على المبادئ والأفكار والبرامج المختلفة التي تتبناها النخب السياسية والفكرية، وبالتالي فمن العبث محاولة وضع تاريخ محدد يبدأ بتوقيته ما وينتهي بعد عدة أشهر. فإذا لم يصل المتحاورون إلى نتيجة إيجابية فعليهم أن يتوقفوا لستة أشهر أخرى ثم يعاودون تقديم الطلب لوزير الداخلية ليسمح لهم باستئناف الحوار. إن مثل هذه النصوص جديرة بأن

لا تكون موجودة في قانون الأحزاب أو الجمعيات أو النقابات، لأنها تعرقل أي نشاط سياسي جاد، وبالتالي استمرار تفرد الحكومة في الحكم إلى ما شاء الله، وبدون إمكانية لظهور أية معارضة جدية يمكن لها أن تتداول الحكم مع الحكومة، عبر صندوق الانتخاب في انتخابات حرة ونزيهة، كما نص الدستور على ذلك في المادة (67) منه.

ويلاحظ أن المشرع هنا قد اغفل النص على حق المؤسسين في الطعن بقرار الوزير أمام محكمة العدل العليا الذي تكفله المادة (10/أ/9) من قانونها إذا لم يوافق لهم بالعمل على تأسيس الحزب، كما فعل في المادة (11/أ) حيث نص على حق هؤلاء في الطعن بقرار الوزير أمام تلك المحكمة إذا امتنع الوزير عن الإعلان عن تأسيس الحزب خلال المدة المذكورة في المادة (10/أ).

4- تشترط المادة (6) من القانون في النظام الأساسي للحزب أن يتضمن العديد من الأمور. فإذا لم يتضمن أي منها فيمكن أن يتعرض القائمون عليه للعقوبة المشار إليها آنفاً في المادة (26/د)، في حين أن المفروض أن وضع النظام الداخلي هو من صلاحيات قيادة الحزب، ولا يوجد مبرر لإلزام الحزب بأن يحتوي نظامه الداخلي على كل تلك الأمور.

5- تنص المادة (7/أ) من القانون على أن «يقدم طلب تأسيس الحزب إلى الوزير موقعاً من المؤسسين ومرفقاً به البيانات والوثائق التالية:

- 1- ثلاث نسخ من النظام الأساسي للحزب وافق عليه المؤسسون.
- 2- صورة مصدقة عن البطاقة الشخصية... لكل واحد من المؤسسين.
- 3- شهادة عدم محكومية لكل من المؤسسين، وأن لا يكون مضى على إصدارها أكثر من ثلاثة اشهر من تاريخ تقديم الطلب.
- 4- شهادة يوقعها عشرة من المؤسسين أمام الموظف المختص في الوزارة تؤكد صحة توافيق الأعضاء المؤسسين (كان العدد خمسة في قانون 1992)، ولا نعرف لماذا هذا العدد الكبير.

والناظر في هذه الشروط قد يتبادر إلى ذهنه أننا أمام جمعية للأشهر تخشى الحكومة من قيامها، تتطلب كل هذه الأمور، وليس أمام نخب سياسية وفكرية تحتل مواقع قيادية في المجتمع وتتقدم للعمل في الحقل العام خدمة للمصلحة العامة وتضحية منها بما لها ووقتها وجهدها، وهو ما يؤكد ما ذهبنا إليه في مقدمة هذه الورقة من هيمنة البعد الأمني على أي اعتبار، عندما يتعلق الأمر بتأليف الأحزاب السياسية، وحق المواطنين في ممارسته هذا الحق المستمد من الدستور أصلاً، والذي لا يجوز للقانون أن يتدخل إلا لتنظيم ممارسته لا إهداره ومصادرته من الأساس.

6- وتتطلب المادة (8/أ) من المؤسسين العشرة السابق ذكرهم أن يختاروا ثلاثة منهم ليتبعوا مجتمعين تقديم المعلومات والوثائق إلى الوزارة وتسلم التبليغات والإشعارات والكتب نيابة عن جميع المؤسسين خلال فترة تأسيس الحزب. وفي رأينا إنه لا مبرر لوجود ثلاثة، والمقترح هو أن يكلف المؤسسون أحدهم بهذا الأمر، فإذا لم يتمكن من القيام بعمله لأي سبب كان، فإنهم يفوضون من يقوم مقامه في هذا الأمر.

7- وبعد كل هذه القيود والعراقيل تعطي المادة (9/ب) من القانون للوزير أن يطلب من المؤسسين تقديم أي إيضاحات أو وثائق أو بيانات لازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وتلتزم المادة (9/ج) المؤسسين بتقديم هذه البيانات خلال أسبوعين من تبلغ طلب الوزير. وللمرء أن يتساءل عن ماهية هذه الوثائق والبيانات التي يمكن أن يطلبها الوزير بعد كل ما تضمنته المادتان (7و6) من القانون اللتان سبقت الإشارة لهما، ومثل هذه الصلاحية لا يقصد بها سوى المزيد من العراقيل أمام تأليف الحزب السياسي.

8- تنص المادة (10/أ) على أن الوزير يعلن عن تأسيس الحزب خلال سبعة أيام من انقضاء ستين يوماً على تسلم طلب تأسيس الحزب المستوفي للشروط، أو خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلم الإيضاحات والبيانات المشار إليها آنفاً في المادة (9)، وينشر الإعلان في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين محليتين يوميتين. فإذا امتنع الوزير عن ذلك خلال المدد السابقة، فعليه بيان أسباب ذلك وان يبلغها للمؤسسين، وكانت المادة المشابهة في قانون 1992، تنص على «انه لا يجوز للوزير إيراد أسباب أخرى أمام المحكمة»، وواضح ان خلو القانون الجديد من هذا النص قُصد به السماح للوزير بأنه يورد أمام المحكمة أسباباً أخرى بالإضافة إلى الأسباب التي ذكرها عند امتناعه عن ترخيص الحزب، ليفاجأ قادة الحزب بها، وهو يشكل تراجعاً عن نص قانون 1992، هذا من الناحية الفنية.

أما أن يُربط قيام الحزب بترخيص يصدر عن السلطة التنفيذية، فهذا مما لا ينسجم مع المبدأ الديمقراطي، ويعطي الحكومة الفرصة لعرقلة قيام أي حزب لا ترضى عنه. وأما الرد على هذا الرأي بالقول إن المادة (11/أ) من القانون قد أعطت المؤسسين الحق بالظعن في قرار الوزير بالامتناع عن إعلان الحزب خلال (30) يوماً من تبلغ القرار، فإن لنا عليه ملاحظتين:

الأولى: إن حق تأليف الأحزاب السياسية حق مقرر في الدستور أساساً. فالأصل فيه الإباحة، ومن له اعتراض على نشوء حزب ما كجهة الإدارة، فإن عليها هي أن تعترض لا العكس، وفي ذلك تمكين لأعضاء الحزب من ممارسة أنشطتهم وتمكين للإدارة، إذا كانت

محقة في اعتراضها على الحزب، أن تحصل على حكم قضائي يؤيد وجهة نظرها، لأنها اقدر من الأحزاب على إقامة الدعاوي ومتابعتها.

الثانية: تتعلق بدرجة استقلال القضاء الإداري الذي يشكل ضمانه أساسية لمبدأ المشروعية وسيادة القانون الذي يقوم عليه النظام الديمقراطي، وهو أمر يحتاج إلى بحث مستقل، ولكن الباحث يحيل فيه سريعاً إلى الصفحات (3429 من بحث كان قد أعده في مطلع عام 2007 للمركز الوطني لحقوق الإنسان بعنوان «حق الحصول على المعلومات»). وهو مدرج على الموقع الإلكتروني للمركز، وخلصته أن القضاء الأردني لم يتمتع حتى الآن باستقلالية كاملة عن السلطة التنفيذية، كما أن هذه السلطة الأخيرة تمارس الكثير من الضغوط والتدخلات على القضاء الإداري خاصة، لكي لا يصدر أحكاماً تتعارض مع التوجهات العامة للحكومة.

وأخيراً فإن تقصير المدة المتاحة للمؤسسين للطعن في قرار الوزير أمام محكمة العدل العليا من (60) يوماً، كما تنص عليها المادة (12/أ) من قانون المحكمة، إلى (30) يوماً وفقاً لنص المادة (11/أ) من قانون الأحزاب السياسية، إنما يتضمن خروجاً على المبدأ العام المتعلق بالمدة التي يُتاح للمتضرر خلالها أن يطعن في أي قرار إداري نهائي، مما يشكل إضافة جديدة للعراقيل التي تضعها الحكومة لمنع قيام أحزاب سياسية فعالة.

9- ولاحقاً لما ورد في البند رقم (2) من هذه الملاحظات حول اشتراط (500) عضو مؤسس لقيام حزب سياسي، تنبأ المادة (12) من القانون بالقول «إذا نقص عدد الأعضاء المؤسسين عن خمسمائة عضو لأي سبب من الأسباب، قبل الإعلان عن تأسيس الحزب وفقاً لاحكام هذا القانون، يُعتبر طلب تأسيس الحزب ملغى». ويشتمل هذا النص على مخالفة لمبدأ حرية تأسيس الأحزاب الذي كفلته المادة (16) من الدستور دون وضع عراقيل تمنع من ممارسة هذا الحق، كما انه يعطي فرصة للإدارة للتدخل لمنع قيام الحزب، عن طريق قدرتها على التأثير على بعض المؤسسين لكي ينسحبوا فيقل العدد عن خمسمائة شخص ويصبح طلب التأسيس ملغى. ولنا ان نتصور ان حزباً قد تمكّن، وبصعوبة، من جمع (500) عضو مؤسس أو اكثر قليلاً من هذا الرقم ولا ترضى الحكومة عن توجهاته، فإن هذا النص يمكّن الإدارة من الوصول إلى عضو مؤسس أو اكثر، قد ينجح معهم مثل هذا الأسلوب فيعلنون انسحابهم من الحزب، ليعود من جديد إلى المربع الأول وليبدأ بعد ستة اشهر بالعمل على تقديم طلب جديد لتأسيس الحزب.

10- تعطي المادة (13/أ) الوزير حق إعطاء الموافقة أو الرفض لطلب أي حزب استخدام المرافق العامة للدولة. وهذا الأمر يبقى ممارسة أي حزب لأنشطته العامة رهنأ

بموافقة الحكومة، الأمر الذي يعيدنا إلى الاقتراح الوارد في الملاحظة الأولى من هذه الملاحظات، والتي تقترح إنشاء هيئة مستقلة للتعامل مع الأحزاب، وليس وزير الداخلية أو وزارة الداخلية، لأن الوزير سيوافق للأحزاب المتقاربة مع توجهات الحكومة السياسية على استخدام هذه المرافق، وسيرفض طلبات الأحزاب المعارضة، مما يلغي مبدأ الفرص المتكافئة للأحزاب وحقها في مخاطبة الجمهور على قدم المساواة بعضها مع بعض.

11- تنص المادة (16) من القانون على حق الحزب في استخدام وسائل الاتصال للتعبير عن مبادئه وآرائه بإشعار الجهة المختصة. هذا على مستوى النص، اما على مستوى التطبيق فإن الملاحظ ان وسائل الاتصال الرسمية (الإذاعة والتلفاز) مقصور استخدامها على الحكومة والأحزاب المؤيدة لها، اما الأحزاب المعارضة فلا يتاح لها ذلك. وإذا صدف ان سُمح لها بالمشاركة في ما تبثه هذه الوسائل، فإن آراءها تخضع للرقابة والتشويه من قبل إدارة هذه المؤسسات. ليست العبرة هنا في النصوص فحسب، بل المهم هو التطبيق الفعلي والمناخ النفسي الذي يسمح بإتاحة ممارسة هذا الحق بدون رقابة أو تشويه للرأي المعارض، ومعروف انه بدون السماح للمعارضة بشرح وجهات نظرها للجمهور، فلا يمكننا ان نطلق على أي نظام بأنه نظام ديمقراطي.

12- تنص المادة (17/أ) من القانون على حصانة مقر الحزب ووثائقه ومراسلاته، حيث لا تجوز مراقبتها أو دهمها أو مصادرتها الا بقرار قضائي، وهو نص يُحمد للمشرع إدراجه. ونصت الفقرة (ب) منها على انه لا يجوز تفتيش أي مقر للحزب، باستثناء حالتي التلبس والجرم المشهود إلا بقرار من المدعي العام المختص، وكان النص المشابه في قانون 1992، يضيف كلمة (وبحضوره) أي حضور المدعي العام شخصياً. ان حذف هذه الكلمة يقلل و يضعف الضمانات المعطاة عند تفتيش مقر الحزب. ونصت الفقرة (ج) منها على بطلان التفتيش إذا تمت مخالفة الفقرة (ب) من هذه المادة، وهو نص جيد. ولكن النص المشابه له في قانون 1992 المادة (18/ج) كان افضل منه، حيث تضمن بالإضافة لما ذكرته الفقرة (ج) ليس بطلان التفتيش فحسب بل «وما يترتب عليه ويتحمل المخالف المسؤولية المدنية والجزائية» أيضاً، وفي هذا ردع كبير للإدارة لكي لا تتعسف في استخدام هذا الحق، وحماية للحزب وانشطته من ان تكون عرضة للمداهمات والتعطيل بدون مبرر قانوني جدي.

13- تتحدث المادتان (18، 19) من القانون عن موارد الحزب المالية، حيث شددت المادة (18/أ) على ان يعتمد الحزب في موارده المالية على مصادر تمويل أردنية معروفة ومعلنة، وهذا أمر جيد لأن السماح بالاعتماد على موارد أجنبية قد يخل باستقلالية هذا الحزب ويجعله خاضعاً لسياسات أي ممول أو داعم أجنبي له.

ومنعت الفقرة الثانية من هذه المادة ان يزيد تبرع على أي شخص للحزب عن عشرة آلاف دينار سنوياً، وكان هذا المبلغ في قانون 1992 هو خمسة آلاف دينار فقط. وواضح ان زيادة المبلغ تدل على تفهم المشرع لمدى حاجة الأحزاب إلى المال للقيام بأنشطتها، وسمحت الفقرة الثالثة منها للحزب باستثمار أمواله داخل المملكة شريطة الإعلان عن ذلك، وان لا يكون الهدف من ذلك تحقيق كسب أو مصلحة شخصية لأي من أعضاء الحزب، وأعفت الفقرة الرابعة من هذه المادة مقار الحزب من جميع الضرائب والرسوم التي تترتب على الأموال غير المنقولة، تشجيعاً للحزب على أداء مهامه، كما اعتبرت الفقرة (ب) من هذه المادة أموال الحزب أموالاً عامة واعتُبر القائمون عليها بحكم الموظفين العموميين، حماية لهذه الأموال وتمكيناً للقائمين عليها من المحافظة عليها وتشديد العقوبة على من يسيء التصرف بها، كما نصت على خضوع أعضاء قيادة الحزب لأحكام قانون الكسب غير المشروع، لكي لا يُساء استخدام أموال الحزب في أمور تؤدي لاثراء قيادته على حساب مصلحة الحزب.

14- للمرة الأولى في تاريخ التشريعات الحزبية في الأردن تقرر المادة (19) من القانون مبدأ مشاركة الحكومة في تمويل الأحزاب السياسية من خزينة الدولة، وهو أمر يُسجل للمشرع، لان العمل الحزبي خدمة عامة في الأساس يساهم في بلورة الإرادة العامة للشعب، وفي تدريب وإعداد القيادات السياسية للدولة في مختلف المجالات، الأمر الذي يحتاج إلى الدعم العام وان لا يقتصر التمويل على اشتراكات الأعضاء فحسب، وهو مبدأ معمول به في معظم الدول الديمقراطية.

ولكن الاعتراض ينصبّ على تكملة هذه المادة التي نصت على ان هذا الدعم الحكومي للأحزاب يتم «وفقاً لأسس وشروط تحدد حالات المنع أو الحرمان وآليات ووسائل الصرف بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية». ووجه الاعتراض هنا هو أن النظام يصدر عن مجلس الوزراء، كما أشارت إلى ذلك المادة (28) من القانون. وفي الدول الديمقراطية العريقة، يكون مجلس الوزراء مشكلاً إما من الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية أو من ائتلاف حزبي يتشكل من حزبين أو أكثر، وبالطبع هنالك أحزاب المعارضة التي تكون خارج مجلس الوزراء وغير ممثلة فيه، والمنطق السياسي والقانوني لا يقبل ان يكون مجلس الوزراء هنا هو الخصم والحكم في وقت واحد، لانه سيفدق الأموال على الحزب الحاكم أو أحزاب الائتلاف الحاكم، وسيقتّر على الحزب المعارض أو أحزاب المعارضة، إذا كان الأمر متروكاً له. والوضع السليم يقتضي ان ينظم القانون الصادر عن السلطة التشريعية هذا الدعم الحكومي للأحزاب، فيضع أسسه وشروطه، لأن السلطة التشريعية هي التي تمثل الإرادة العامة للأمة

وهي المناط بها وضع قواعد التشريع، وليس للسلطة التنفيذية سوى تنفيذ ما أقرته السلطة التشريعية من قوانين. أما إذا تولت السلطة التنفيذية وضع أنظمة في هذا الشأن، فإنها تكون قد خرقت مبدأ رئيسياً يقوم عليه الدستور وهو مبدأ الفصل بين السلطات.

هذا في ما يتعلق بالجهة التي تضع القواعد التي تطبق في مجال دعم الخزينة العامة للأحزاب. أما في ما يتعلق بالقواعد ذاتها فيجب أن يكون الهدف منها مراعاة ظروف الأردن التاريخية والسياسية والاقتصادية، التي عرضناها في مقدمة هذا البحث، وبالتالي المساعدة على قيام أحزاب سياسية حقيقية، مع مراعاة مبدأ تكافؤ الفرص، حيث لا يجوز ربط هذا الدعم بشعبية الحزب وعدد ناخبيه في السنوات الأولى، لأن الوضع الحزبي في الأردن مختل، حيث يوجد حزب واحد كبير هو حزب جبهة العمل الإسلامي الذي سمحت له الحكومات المتعاقبة بأن ينمو ويتوسع في حضان جماعته «الأخوان المسلمين» التي نشأت عام 1946، وحظيت بدعم جميع الحكومات منذ ذلك التاريخ، ولم يُحظّر نشاطها عام 1957 عندما تم حظر نشاط جميع الأحزاب الأخرى. لذا فإنه ليس من العدالة، ولا من مبدأ تكافؤ الفرص، أن يكون مقدار الأصوات التي يحصل عليها حزب أو جماعة لها أكثر من ستين عاماً في العمل، معياراً لتقديم الدعم المالي لها، مقارنة بحزب لم ينشأ إلا منذ سنوات عديدة أو يكون قد نشأ حديثاً، وربما يكون أعضاؤه قد تعرضوا للملاحقة والتضييق عليهم في أعمالهم وسبل معيشتهم، فمبدأ تكافؤ الفرص يقضي بأن تُعطى فرص متكافئة للمتكافئين، أما غير المتكافئين فيجب أن يراعى جانب الأضعف فيهم ودعمهم ليقربوا من مستوى الأقوياء، ليكون التنافس أكثر عدالة.

15- تنص المادة (20/أ) من القانون على أنه «لا يجوز التعرض للمواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه الحزبي» وهذا أمر طبيعي وجيد. ولو كانت الممارسات الحكومية في هذا المجال سليمة وتتفق مع نص المادة (2/16) من الدستور، لما كان هنالك مبرر لإيراد هذا النص، لأن ممارسة المواطن حقه الدستوري في الانتماء إلى أي حزب مشروع يجب أن لا يترتب عليها أي إضرار بمصالحه، وهو أمر لم يكن مطبقاً كما أوردنا في مقدمة هذا البحث. وواضح أن هذا النص قد وُضع للتغلب على عقد الخوف الكامن في أعماق معظم الأردنيين من الانتماء إلى الأحزاب السياسية، نتيجة لما تعرض له المنتسبون إلى هذه الأحزاب من عنت وافتئات على حقوقهم خلال 35 سنة متوالية من مطلع الخمسينات من القرن الماضي وحتى عام 1992، بل إن بعض هذه الممارسات لا تزال مطبقة حتى وقتنا الحاضر.

وتكمل الفقرة (ب) من المادة (20) أن «للحزب الحق في استخدام وسائل الاعلام

الرسمية لبيان وجهة نظره وشرح مبادئه وبرامجه». وسبق ان تطرقنا إلى هذا الأمر عند مناقشتنا للمادة (16) من هذا القانون، ونكرر هنا أن هذا النص ممتاز، ولكنه لم يوضع قيد التطبيق في أية مرحلة في تاريخ الأردن الحزبي، فما تزال الحكومة تسيطر على أجهزة الاعلام الرسمي الممثل في الإذاعة والتلفاز. كما أنها تملك أكثر من نصف اسهم أوسع الصحف اليومية انتشاراً، وأكثر من ثلث اسهم الصحيفة اليومية الثانية، وهي تمارس رقابة صارمة على الرأي المعارض، سواء في هذه الصحف أو في الصحف المملوكة من القطاع الخاص تحت طائلة التهديد بإحالة أصحابها إلى المحاكم بتهم مختلفة، الأمر الذي جعل الكثير من الكتّاب وأصحاب الرأي يُحجمون عن الكتابة تلقائياً تجنباً للمشاكل.

ويكفي للتدليل على ما نقول الإشارة إلى ما تعرض له رئيس حزب جبهة العمل الإسلامي بعد الانتخابات البلدية. صيف هذا العام، وانتقاده للعقلية العشائرية التي صيغ بها قانون الانتخاب المؤقت (قانون الصوت الواحد) الذي أشرنا إليه أنفاً، والتي قال إنها تشجع العشائرية بدلاً من تشجيع العمل الحزبي، مما عرّضه لحملة منظمة من الصحف وخاصة أوسع الصحف انتشاراً، والتي لم تسمح له أو لحزبه بالرد على الحملات التي وُجّهت ضده، انطلاقاً من حق الرد الذي يكفله قانون المطبوعات والنشر. واستمرت هذه الحملة والضغط المختلفة على الحزب وقيادته، إلى ان رضخت قيادة الحزب للتوجهات الحكومية واستبعدت من الترشيح للانتخابات النيابية، من يطلق عليهم اسم «صقور الحزب أو المتشددين».

16- نصت المادة (21/أ) من القانون ان «على الحزب تزويد الوزير بنسخه من ميزانيته كل سنة خلال الربع الأول في السنة التي تليها معتمدة من مكتب تدقيق حسابات قانوني مرخص ليتم التدقيق فيها واعتمادها من قبل الجهة المعنية». ولم يوضح المشرع من هي الجهة المعنية المخولة اعتماد ميزانية الحزب، وهذا النص يشكل إضافة على النص المشابه الوارد في المادة (20) من قانون 1992، وواضح انه يتضمن قيوداً وعراقيل إضافية على حرية النشاط الحزبي.

ويستمر مسلسل هذه القيود والعراقيل حيث تلزم الفقرة (ب) من المادة (21) الحزب عند تقديم ميزانيته السنوية ان لا يقل عدد أعضائه عن خمسمائة عضو، وفي حال نقص العدد عن هذا الرقم يُمنح الحزب مهلة ستة اشهر لتصويب أوضاعه والا يعتبر منحللاً. وكنا قد تعرضنا لنص مشابه لهذا النص عند مناقشتنا للمادة (12) من القانون، وواضح ان هذا النص، كما أسلفنا سابقاً، يجعل قضية عدد الأعضاء قضية محورية في تفكير المشرع، الأمر الذي قد يدفع قيادة الحزب إلى إدراج أسماء أي أعضاء، حتى ولو لم تتوفر فيهم شروط العضوية كالإيمان بمبادئ الحزب والاستعداد للعمل من اجلها... الخ والاكتفاء بتطبيق

هذا النص، بأي أعضاء حتى لو لم يكن لديهم أي اهتمام بالعمل الحزبي أو أي فكرة عن مبادئ الحزب وأفكاره لمجرد الوفاء بالعدد الذي يصر عليه المشرع، مما يترتب عليه وجود أحزاب غير فاعلة في الحياة السياسية، وهو ما تشكو منه الحكومات الأردنية المتعاقبة، وللتغلب عليه أنشأت وزارة أسستها وزارة التنمية السياسية.

هذا فضلاً عن ان اشتراط عدد معين من المؤسسين أو الأعضاء ليقوم حزب سياسي ابتداء، والطلب ان يستمر هذا العدد في الحزب أمران يتعارضان مع نص المادة (3/16) من الدستور، التي تجيز للقانون أن ينظم طريقة تأليف الأحزاب السياسية ومراقبة مواردها فحسب، ولم تتضمن اشتراط عدد معين من المؤسسين أو الأعضاء لقيام حزب سياسي.

وفي المقابل، وكما أسلفنا، فإن هذا النص يتيح فرصة للحكومة لاستخدام الضغوط والمغريات على بعض الأعضاء لدفعهم للانسحاب من الحزب ليقبل عدد الأعضاء عن خمسمائة عضو، وبالتالي يعتبر الحزب منحللاً، وهو أمر لا يُطمئن بصدد نظرة الحكومة للأحزاب ولا في قولها انها ترغب في قيام أحزاب قوية وفاعلة.

17- ألزمت المادة (22) من القانون الحزب بأن يتقيد بالمبادئ والقواعد التالية تحت طائلة التعرض للعقوبة وفقاً للمادة (25/د) التي سبقت الإشارة إليها، وهذه المبادئ هي:

ب- التزام مبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم، وهو أمر يمكن الحكومة من ان تتهم أي حزب بالخروج على ما تضمنته هذه الفقرة، حيث يصبح المبدأ والفكر موضع محاكمة وليست طريقة الدعوة له إن كانت سلمية أم لا. ويرى فقهاء القانون الدستوري ان لا قيد على حرية الرأي والفكر والتعبير سوى ان تتم الدعوة إليها بطرق سلمية، اما الحكم على صواب الرأي أو الفكرة أو سياسة معينة، فأمر متروك للجمهور الذي له ان يقرر عبر صندوق الانتخاب، ان يرفع حزباً ما إلى مواقع المسؤولية، أو أن يُنزل حزباً ما من هذه المواقع.

ج- «التزام المحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع اشكاله وعدم التمييز بين المواطنين»، وهي فقرة تتيح للحكومة ان تتهم أي حزب بأنه لم يلتزم المحافظة على استقلال الوطن أو أنه يعمل على تعكير الوحدة الوطنية ويثير النعرات، وقد لاحظنا أن تهمة إثارة النعرات والإخلال بالوحدة الوطنية قد وُجّهت قبل عام ونصف عام تقريباً إلى اثنين من نواب جبهة العمل الإسلامي لأنهم أموا بيت عزاء عائلة الزرقاوي، وصدر بحقهما حكم يحرمهما من ممارسة حقوقهم في الترشيح لمجلس النواب.

د- «التزام تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية أو المشاركة فيها»، وهو مبدأ يسهل على الحكومة اتهام أي حزب بخرقه، مع أنها قد تكون في ممارستها الأكثر إخلالاً بمضمونه.

ز- «الامتناع عن التدخل في شؤون الدول الأخرى، وعن الإساءة إلى علاقات المملكة السياسية بغيرها من الدول، ولا يشمل ذلك النقد الموضوعي». وجدير بالذكر أن نص المشروع الذي قدمته الحكومة كان يخلو من العبارة الأخيرة التي تنص على «ولا يشمل ذلك النقد الموضوعي» ونكتفي هنا بالقول أن من ينتقد السياسة الأميركية في منطقتنا قد يطاله حكم هذه الفقرة، في حين ان هذه السياسة تتعرض لانتقادات واسعة في الولايات المتحدة الأميركية ذاتها ومن مواطنين أميركيين ودون أن يتعرضوا لأية عقوبات. أما عن الاعتداءات الإسرائيلية على الأردن والدول العربية وإضرارها بالمصالح الأردنية في البيئة والمياه... الخ والتي هي موضع استنكار من الرأي العام العربي بأكمله، فإن التعرض لها قد يضع صاحبه موضع المساءلة بموجب هذه الفقرة.

وجدير بالذكر أن ما تضمنته هذه المادة من اصطلاحات وتعابير، هي مما يصعب تحديد مدلوله، سواء من الناحية القانونية أو الفقهية، مما يجعلها عرضة للاستغلال السيئ من قبل أية حكومة ترغب في التضييق على أي حزب يعارضها.

ونستنتج من نصوص هذه المادة أن الحكومة واضحة هذه النصوص لا تقبل أن يعارضها أحد في سياساتها، وأنها تطلب من المواطنين الأردنيين وقياداتهم الحزبية أن يكونوا في أفكارهم ومواقفهم نسخاً مكررة عن سياساتها في مختلف المجالات، وهو موقف ينطلق من عدم الإيمان بأن وجود المعارضة شرط أساسي لقيام أي نظام ديمقراطي.

18- وأخيراً، إن المدقق في نص المادة (25) من القانون يستنج أنه أمام قانون للعقوبات يصادر الحريات و الحقوق الدستورية، وليس امام قانون يهدف واضعه إلى إتاحة أوسع الفرص أمام المواطنين لممارسة هذه الحقوق والحريات العامة، فقد نصت الفقرة (أ) منها على معاقبة كل من تسلّم أموالاً من جهة غير أردنية لحساب الحزب، بمصادرة تلك الأموال لمصلحة الخزينة وبالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تتجاوز ألفي دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين، مع أن النص المشابه في قانون الأحزاب الألماني على سبيل المثال يقضي بخصم ضعف المبلغ الذي حصل عليه الحزب من الخارج من مخصصات الدعم الحكومي للحزب لا غير.

وتعاقب الفقرة (ب) من هذه المادة بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار أو بكلتا العقوبتين، كل من شارك في حزب غير مرخص أو لم يعلن عن نفسه وفق أحكام القانون. وتعاقب الفقرة (د) من هذه المادة بالحبس لمدة ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائتي دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تعين فيه عقوبة خاصة لتلك المخالفة، وتُجمع هاتان العقوبتان في حالة التكرار، ويقع تحت هذه الفقرة

نشر الحزبية بين القضاة المادة (22/و)، واستخدام الحزب لمركز أي نادٍ أو نقابة أو جمعية خيرية (م13/ب) وعدم وجود سجل بقرارات القيادة المادة (23/ج)، وعدم احتفاظ الحزب في مقره الرئيسي بنظامه الأساسي أو بأسماء أعضاء الحزب أو المؤسسين أو عناوينهم المادة (23/أ،ب)، وعدم عقد الحزب لمؤتمره الدوري العام أو انقضاء أكثر من سنتين بين دورات الانعقاد المادة (6/ح/1).

وتحليل الفقرة (ج) من هذه المادة كل من أقام تنظيمًا عسكرياً أو شبه عسكري ليحاكم ويعاقب بموجب أحكام قانون العقوبات. وكان الأولى، وهو ما تقترحه الأحزاب السياسية، ان لا يتضمن قانون الأحزاب السياسية أيًا من العقوبات السابقة، وان يُكتفى بمعاينة المخالف وفقاً لأحكام قانون العقوبات.

19- وأعطت المادة (26/أ) وزير الداخلية حق التقدم بدعوى إلى محكمة العدل العليا يطلب فيها حل الحزب إذا خالف أحكام الفقرتين (2و3) من المادة (16) من الدستور السابق ذكرهما، أو إذا أخلّ الحزب بأي حكم جوهري من أحكام القانون، ويمكن أن يواجه النقد للمشرع هنا حيث لم يحدّد مدلول الحكم الجوهري لتمييزه عن سواه، لكي لا يبقى مجال لإساءة استعماله من قبل الوزير، كما أجازت المادة ذاتها للوزير أن يطلب من المحكمة أن توقف الحزب عن العمل. فإذا استجابت لطلبه، فإن عليه أن يتقدم بدعوى للمحكمة طالباً حل الحزب خلال ثمانية أيام من تبلغه قرار المحكمة، وإلا أُعتبر قرار المحكمة بوقف الحزب عن العمل ملغى.

20- ألزمت المادة (27) كل حزب قائم عند صدور القانون بتصويب أوضاعه وفق أحكام هذا القانون خلال مدة لا تزيد على سنة اعتباراً من تاريخ نفاذ أحكامه، فإذا لم يفعل أُعتبر الحزب منحلًا حكماً. وسبق أن أشرنا إلى أن تطبيق هذا النص، وخاصة في ما يتعلق بعدد الأعضاء المؤسسين للحزب أو عدد أعضاء الحزب، قد يسفر عن مذبحه للأحزاب الـ (34) القائمة، حيث يتوقع أن لا يزيد عدد الأحزاب القادرة على تصويب أوضاعها عن عدد أصابع اليد الواحدة. والجزء الأكبر منها، إذا تمكن من ذلك، سيكون ممثلاً لأعداد من الأعضاء الموجودين في الحزب لمجرد تكملة العدد الذي يتطلبه القانون، وليس لإيمانهم بمبادئ الحزب وأفكاره واستعدادهم للتضحية بالوقت والجهد والمال لتطبيق هذه المبادئ.

ملاحظات على قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية

ونظراً لتعدد القوانين التي نظمت عمل الجمعيات في الأردن، فإننا سنتطرق للعناصر الرئيسية في قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966 المطبق حالياً، ثم نعرض لأهم العناصر الرئيسية في مسودة مشروع القانون الجديد.

أولاً: الحق في تكوين الجمعيات

إن ما يلفت النظر أن قانون الجمعيات العثماني الصادر عام 1909، والذي ظل مطبقاً في الأردن حتى سنة 1936، كان يعطي الحق للأردنيين في تشكيل الجمعيات بحرية بموجب إشعار للإدارة بتكوين الجمعية وإرفاق البيانات الأساسية الخاصة بها. ولكن ومنذ عام 1936، درجت جميع قوانين الجمعيات المشار إليها آنفاً إلى ربط حق تكوين الجمعيات بترخيص يصدر عن الإدارة لكي تنشأ الجمعية وتتمتع بالشخصية المعنوية، وفي حين نصت المادة (2) من قانون عام 1966 على تحديد الحد الأدنى لعدد أعضاء الجمعية بسبعة أشخاص، فإن المادة المشابهة في مشروع قانون عام 2007، قد رفعت هذا العدد إلى (25) شخصاً، وهذان الرقمان يشكّلان قيداً على الحق الدستوري الذي يكفل حرية تكوين الجمعيات بدون اشتراط عدد معين لقيام الجمعية، كما تنص على ذلك قوانين الدول الديمقراطية، وقد أخضع قانون 1966، الجمعيات لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية، ما عدا الجمعيات ذات الطابع الثقافي والأدبي التي تمّ ربطها بوزارة الثقافة والشباب، والجمعيات ذات الطابع الصحي التي ربطت بوزارة الصحة، أما مشروع قانون 2007، فقط ربط الجمعيات بوزارة التنمية الاجتماعية، ويبدو أن التسرع في وضع مسودة المشروع جعل واضعيه يفتلون عن الإشارة إلى ربط الجمعيات الثقافية بوزارة الثقافة والجمعيات الصحية بوزارة الصحة، حيث لم يرد في المشروع أي تعريف لهذه الجمعيات، كما هو الحال في قانون 1966.

وفيما يتعلق بالحق في إنشاء الجمعيات فقط علق قانون 1966 ممارسة هذا الحق على حصول الجمعية على ترخيص خطي من وزير التنمية الاجتماعية (م5)، بعد أن تكون قد تقدمت بطلب تسجيلها مرفقاً به نظامها الأساسي الذي يشمل اسم الجمعية ومركز عملها واسماء الأعضاء المؤسسين وأهدافها وشروط العضوية وكيفية انعقاد هيئتها العامة وطريقة انتخاب الهيئة الإدارية لها. ويتم تقديم الطلب إلى مكتب الشؤون الاجتماعية في اللواء أو المحافظة التي ستنشأ فيها، والذي عليه ان يحيل الطلب إلى الوزير خلال (30) يوماً من

استلامه، مقروناً بتوصياته وملاحظاته، بعد الاستئناس برأي الاتحاد اللوائي أو النوعي للجمعيات في تلك المنطقة. وعلى الوزير ان يصدر قراره بالموافقة على طلب التسجيل أو رفضه خلال ثلاثة اشهر من استلام الطلب، وله قبل إصدار قراره ان يستأنس برأي المحافظ الذي يجب ان يبدي ملاحظاته خلال مدة أقصاها (30) يوماً. ويُلاحظ على نص المادة (7) من القانون أنها أغفلت الإشارة إلى ان يكون قرار الوزير مسبباً في حالة رفض طلب تسجيل الجمعية، كما لم تُشر إلى حق مؤسسي الجمعية في الاعتراض على قرار الوزير، مع أن القوانين السابقة على هذا القانون كانت تتضمن هاتين النقطتين. هذا مع العلم ان قانون محكمة العدل العليا المشار إليه في اكثر من موقع في هذا البحث يسمح بالاعتراض لدى المحكمة على أي قرار إداري نهائي.

والملاحظة الكبرى هنا ان مشروع قانون 2007، شكّل تراجعاً كبيراً عن قانون 1966، حيث نصت المادة (2/3) من المشروع على ان إجراءات تسجيل الجمعيات الخيرية تتم بموجب نظام يصدر بهذا الشأن. والمفروض ان تصدر إجراءات التسجيل، إذا كان هناك ضرورة لها، بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع وليس بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء بموجب المادة (27) من المشروع، لان نص المادة (3/16) من الدستور أكد صراحة على أن «القانون» هو الذي ينظم طريقة تأليف الجمعيات، ولذا فإن ما أورده مشروع القانون في هذا الشأن يشكل مخالفة دستورية لا يجوز قبولها.

والمبدأ القانوني الذي يستند إليه تأسيس الجمعيات هو حرية التأسيس ودون حاجة إلى اذن مسبق، وهو ما كان معمولاً به في قانون الجمعيات العثماني. أمّا القول إن تأسيس الجمعيات يخضع لترخيص الإدارة وان على المتضرر أن يلجأ إلى القضاء، فقد قالت المحكمة الدستورية العليا في مصر «إن الضمانة المقررة بحق ممثل جماعة المؤسسين في الطعن على القرار الإداري الصادر بالرفض امام القضاء، لا تحول دون القول بوجود عقبة في سبيل ممارسة هذا الحق الدستوري، لأن العبرة في توفير الضمانات في هذا الحق هي في بداية ممارسة هذا الحق، وليس في مرحلة تالية لذلك»، وتزيد المحكمة على ذلك بالقول «إن ما قرره المشرع في القانون رقم (84) لسنة 2002، في مادتيه الخامسة والسادسة من جعل إنشاء الجمعية أو المؤسسة الأهلية رهناً بموافقة وزارة الشؤون الاجتماعية، تشوبه شبهة عدم الدستورية، حيث أخلّ بحكم الدستور المنصوص عليه في المادة (55) منه، والتي نصت على أن: (للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون)».

وأخيراً تنص المادة (12) من قانون 1966، على انه إذا انقضت مدة الشهور الثلاثة على تسلم الوزارة طلب تسجيل الجمعية ، دون ان يتسلم مقدموه إشعاراً بالنتيجة أو بطلب بيانات إضافية أو بوجود نواقص قانونية في الطلب أو النظام المقدم، فإنه يحق لمقدمي الطلب أن يباشروا العمل ، كما لو كانت الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية قد سُجّلت وفق الأصول.

ثانياً : استقلالية الجمعيات في إدارة شؤونها

لما كانت الجمعيات مؤسسات أهلية تقوم على الإرادة الحرة لأعضائها الذين اجتمعوا لتحقيق هدف اجتماعي أو ثقافي أو إنساني، فإن الأصل ان لهم الحرية التامة في إدارة هذه الجمعية وتوجيه نشاطاتها بما يحقق الاغراض التي قامت من اجلها. وقد رأينا ان العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قد نص على أنه لا يجوز أن توضع قيود على ممارسة هذا الحق الا تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصون الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. وفي هذا الصدد، إننا نوكد ان اعتراض الإدارة على تأسيس أي جمعية إذا لم يستند إلى أي من هذه المعايير التي ذكرتها المادة (2/22) من هذا العهد، فإنه يكون قد خالف هذا العهد الذي صادقت عليه الأردن وتم نشره في الجريدة الرسمية ، وبالتالي فإنه اصبح يتمتع بمرتبة قانونية تعلق على القانون الداخلي الأردني. والفصل بين الإدارة والجمعية في حالة الخلاف هو القضاء العادل النزيه والمستقل الذي يقرر ما إذا كان موقف الإدارة ينطلق من مراعاة هذه الحرمانات ام لا.

وإذا طبّقنا هذا المبدأ في ما يتعلق بالقيود الكثيرة التي احتواها قانون سنة 1966، ومشروع قانون سنة 2007، والتي تعطي وزارة التنمية الاجتماعية اليد الطولى، ليس في الاشراف على عمل هذه الجمعيات فحسب، بل انها تعطيتها السيطرة التامة على عملها، حيث لا تكاد تخلو أية خطوة ترغب الجمعية في اتخاذها أو أي نشاط تنوي القيام به من ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة لوزير التنمية الاجتماعية، وذلك على الرغم من أن المادة (14) من قانون 1966 تنص على أن «تكون علاقة الوزارة مع الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والاتحادات بانواعها مبنية على أساس التعاون والمشاركة في تأمين الخدمات الاجتماعية ورفع مستواها».

وتحوّل هذه المادة الوزير أو أي موظف ينتدبه أن يزور مكان أي جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد ما، وأن يفحص سجلاتها وأوراقها للتثبت من أن اموالها تصرف في

سبيل الأغراض التي خُصصت لها، وللتأكد بوجه الإجمال من أنها قائمة بأعمالها وفق متطلبات هذا القانون و متمشية مع الأهداف المقررة لها.

أما مشروع قانون 2007، فإنه على الرغم من أنه نص في (م/19/أ) على أن « تكون علاقة الوزارة مع الهيئات الاجتماعية قائمة على أساس التعاون والتنسيق والمشاركة في تأمين الخدمات الاجتماعية وتنمية قطاع العمل الاجتماعي»، إلا أن مطلع هذه الفقرة من المادة (19) قد جاء على الشكل التالي « تعتبر الوزارة مرجعاً رسمياً للجمعيات الخيرية كافة، وللوزارة أن تقوم بالإشراف والمتابعة والتدقيق على أعمالها». وأردفت الفقرة (ب) من هذه المادة بالنص على أنه « لمقاصد هذا القانون، يُمنح الموظفون من ذوي الاختصاص الذين يسميهم الوزير خطياً، بناء على تنسيب الأمين العام، صفة الضابطة العدلية، للدخول إلى مقر أي جمعية أو اتحاد أو هيئة للتدقيق في سجلاتها الإدارية والمالية والتحقق من توافقها مع أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه».

وتتجلى مظاهر السيطرة والإلحاق التي تمارسها الوزارة على الجمعيات في ما تفرضه المادة (2/15) من قانون 1966، من ضرورة إشعار الجمعية للوزير بكل تعديل أو تعديل يطرأ على مركزها أو نظامها أو تغيير الهيئة الإدارية كلها أو بعضها، وتشرط أن لا يكون أي تعديل أو تغيير في نظامها نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية، بعد الاستئناس برأي المحافظ.

وفي حين يطالب قادة الجمعيات بتعديل هذا النص ليكون للجمعية الحق في وضع نظامها الأساسي بحرية، وبما يتناسب مع تحقيق الأغراض التي أنشئت الجمعية من أجلها، كما يطالبون بأن يكون للهيئة العامة للجمعية أن تنتخب هيئتها الإدارية بحرية وبدون تدخل من الإدارة انسجاماً مع قواعد النظام الديمقراطي، وما تقول به الوزارة من حرصها على تنمية الحس الديمقراطي وإشاعة مبدأ تداول السلطة في الجمعيات، نجد أن نص المادة (4/3/7) في مشروع قانون 2007، جاء ليكرر المبدأ الذي ورد في المادة (2/15) من قانون 1966، وزاد عليه بالتأكيد على الموافقة الخطية للوزير على أي إجراء لتعديل النظام الأساسي وأي تعديل يطرأ على الهيئة الإدارية للجمعية.

ولم يكتفِ المشرع بما سلفت الإشارة إليه من تدخل في شؤون الجمعيات، بل إن الأمر وصل إلى حد تخويل الوزير الحق في أن يأمر بحل الجمعية، بعد الاستئناس برأي الاتحاد المختص إذا اقتنع أنها (خالفت نظامها الأساسي أو لم تنفذ الغايات المنصوص عليها في هذا النظام، أو توقفت عن أعمالها مدة ستة أشهر أو قصرت في القيام بها أو رفضت السماح للمسؤولين بحضور جلساتها أو تفتيش محلها أو سجلاتها ومستنداتها أو تصرفت بأموالها على غير الأوجه المحددة لها، أو قدمت للمراجع المختصة بيانات غير صحيحة)، لم يكتف

المشرع بكل هذه الأسباب التي يمكن الوزير أن يستند إليها لحل الجمعية، بل أعطاه تفويضاً يخوله حل الجمعية إذا خالفت أي حكم من أحكام هذا القانون، مهما تكن ضالة هذه المخالفة، وهو حكم يتعارض مع المبدأ الأساسي الذي تقره الدساتير الديمقراطية بشأن ممارسة حرية التجمع، والذي يقضي بعدم جواز حل الجمعية الا بناء على قرار من الهيئة العامة وبأغلبية نسبية كبيرة أو بقرار من القضاء المستقل الحامي والحارس لهذه الحريات الدستورية. ونصت المادة (3/16) من قانون 1966 على ان أمر الحل يُرسل بواسطة المحافظ، وأن على الجمعية ان توقف اعمالها عند استلام أمر الحل م (4/16)، وكانت القوانين السابقة على هذا القانون تُبقي على نشاطات الجمعية لحين صدور قرار من المحكمة في حالة الطعن بقرار الحل، الأمر الذي يشكل تراجعاً عن مبدأ أقرته القوانين السابقة، خاصة إذا لاحظنا أن صدور هذا القانون جاء في فترة تميزت بأن معظم القرارات الحكومية بشأن ممارسة الحريات العامة، كانت محصنة من الطعن امام القضاء وذلك حتى سنة 1992 كما أسلفنا، والسؤال هو هل جاء مشروع قانون 2007 اكثر تقدماً في هذا المجال؟ إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي التدقيق مجدداً في مواد هذا القانون لنجد أن المادة (2) من المشروع قد حُوِّلت الوزير توجيه إنذار خطي إلى أي جمعية أو مؤسسة أهلية أو اتحاد لتصويب أوضاعها خلال المدة التي يحددها في الحالات التالية:

- 1- إذا خالفت أي حكم من أحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو أي تشريع نافذ.
- 2- إذا لم تباشر أعمالها خلال الثلاثة أشهر الأولى من تسجيلها، أو إذا لم تبدأ تنفيذ أهدافها خلال السنة الأولى من تسجيلها، أو إذا لم تنفذ البرامج التي وضعتها لتنفيذ أهدافها.
- 3- إذا خالفت نظامها الأساسي.
- 4- إذا رفضت السماح لأحد الموظفين بحضور جلساتها أو دخول مقرها والتدقيق في سجلاتها أو مستنداتها.
- 5- إذا قامت بإبرام اتفاق مع أي مؤسسة محلية أو هيئة أجنبية دون علم وموافقة الوزارة المسبقة.

فإذا لم تتم بتصويب أوضاعها خلال المدة التي حددها الوزير فإن للوزير أن يحل الجمعية، بغض النظر عما إذا كانت المدة التي حددها معاليه كافية لتصويب أوضاع الجمعية وتلافي المخالفة أم لا، وفقاً لنص المادة (22/أ/1، 2)، وتكرر الفقرة (ب) من هذه المادة

من المشروع ما تضمنه قانون 1966 بأن على الجمعية أن تتوقف عن العمل فور تسلمها قرار الوزير بحلها، وتسلم سجلاتها وموجوداتها إلى مديرية الشؤون الاجتماعية التي تتبع لها، وعليه فلم يحمل المشروع الذي يأتي بعد مرور أكثر من أربعين عاماً على تطبيق قانون 1966 أي جديد، بل جاء متخلفاً عما كان مطبقاً خلال الخمسينات وحتى منتصف الستينات من القرن الماضي، ولتذهب حقوق الإنسان والمدافعين عنها إلى الجحيم.

والتوصية التي يطرحها قادة العمل الاجتماعي في هذا المجال هي اعتماد المبدأ الذي لا يجيز حل الجمعية إلا بناء على أغلبية نسبية كبيرة من هيئتها العامة أو 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 إلى الجمعية، 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 إنه قد يضعفه وربما يشل قدرته على تحقيق أهدافه النبيلة.

وإذا تساءل الباحث بعد كل ما تقدم: هل انتهى مسلسل التدخلات الحكومية في إدارة مؤسسات المجتمع المدني من جمعيات ومؤسسات أهلية؟ فإن الإجابة هي ليس بعد، إذ ان المادة 18 من قانون 1966، أعطت الوزير الحق في أن يعين بقرار مسبق هيئة إدارية مؤقتة للجمعية، على أن يُمثَّل فيها الاتحاد المختص، وذلك في حالتين: الأولى إذا أصبح عدد أعضاء الهيئة الإدارية لا يكفي لانعقادها بنصاب قانوني بسبب الاستقالة أو الوفاة أو التخلف عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مقبول، وتعدّر تكملة عدد الأعضاء طبقاً لأحكام النظام الأساسي.

وفي هذا المقام توصي الجمعيات بأن تجتمع الهيئة الإدارية للجمعية بمن حضر من أعضائها وأن تتخذ قراراً بغالبية الحضور بدعوة الهيئة العامة للجمعية للانعقاد ولانتخاب هيئة إدارية جديدة، وبدون حاجة لتعيين هيئة إدارية مؤقتة من قبل الوزير.

الحالة الثانية: إذا خالفت الهيئة الإدارية أي حكم من أحكام هذا القانون أو أحكام النظام الأساسي المتعلق بتجديد انتخاب أعضائها أو بدعوة الجمعية العمومية للانعقاد أو بقبول انتساب أعضاء جدد ودفع الاشتراكات، ولم تقم هيئة الإدارة بإزالة المخالفة خلال شهر من تاريخ إنذار الوزير الخطي، شريطة أن تدعو الهيئة الإدارية المؤقتة الهيئة العامة للجمعية للانعقاد خلال ستين يوماً من تشكيل الهيئة الإدارية المؤقتة لانتخاب هيئة إدارية جديدة.

وبالرغم من صراحة النص على قيام الهيئة الإدارية المؤقتة بدعوة الهيئة العامة للجمعية

للاعتقاد خلال شهرين لانتخاب هيئة إدارية جديدة للجمعية، إلا ان الوزارة لا تلتزم هذا النص، فقد شكّلت هيئة إدارية مؤقتة لإدارة جمعية المركز الإسلامي التابعة لجماعة الاخوان المسلمين منذ أكثر من سنتين، ولم تتم دعوة الجمعية العمومية للجمعية لانتخاب هيئة إدارية جديدة حتى الآن، بل قامت الوزارة بحل الهيئة الإدارية المؤقتة التي شكلتها وعينت هيئة إدارية مؤقتة جديدة، بدعوى ان التحقيقات في سجلات الجمعية لم تنته حتى الآن، وهي حجة يمكن أن تُساق ضد أية جمعية لا ترضى الوزارة عن أنشطتها.

ويوصي قادة العمل الاجتماعي في الأردن، بأن ينص القانون على أن تلتفت الوزارة نظر الجمعية إلى طبيعة المخالفة المرتكبة وتطلب إليها تصويبها خلال شهر، فإذا لم تفعل رفعت أمرها للقضاء ليقول كلمته العادلة فيها.

فهل استجاب مشروع قانون 2007 لهذه التوصية؟ المؤسف إن الإجابة عن هذا التساؤل هي بالنفي، فقد كررت المادة (21) من المشروع ما تضمنته المادة (18) من قانون 1966، وزادت عليها بأن أعطت الوزير حق التمديد للهيئة الإدارية المؤقتة لسنتين يوماً أخرى، إذا لم تتمكن هذه الهيئة من إنجاز مهامها أو تعيين هيئة إدارية جديدة وفقاً للمهل السابقة.

كان هذا في ما يتعلق بالقانون رقم (33) لسنة 1966، وما سمح به من تدخلات الإدارة في عمل الجمعيات وأنشطتها، فهل اكتفى مشروع القانون لسنة 2007 بهذا العدد الكبير من التدخلات؟ إن المدقق في نصوص هذا المشروع يجد أنها احتوت بالإضافة لما سبقت الإشارة إليه من تدخلات ما يلي:

1- أشارت المادة (6/ج) من المشروع إلى عدم جواز الجمع بين عضوية هيئة الإدارة للجمعية والعمل بأجر فيها أو في مؤسساتها إلا بقرار من الهيئة العامة للجمعية وموافقة الوزير الخطية، ويعتقد قادة الجمعيات أن موافقة الهيئة العامة للجمعية تكفي لأنها الأدرى بمصلحتها ولا داعي لموافقة الوزير في هذا المجال ، والتي إذا لم يتم الحصول عليها فقد يؤدي ذلك إلى إضرار بمصالح الجمعية وبقدرتها على تحقيق أغراضها.

2- نصت المادة (6/د/1) من المشروع على انه لا يجوز لأي عضو أن يتولى في ذات الوقت رئاسة أكثر من جمعية واحدة. وترى الجمعيات أن في ذلك تضيقاً على عملها وحرماناً للكثير منها من الاستفادة من جهود وطاقت وإمكانيات الكثير من الشخصيات القيادية في هذه الجمعيات على خدمة أهدافها ، وأن دوافع شخصية قد تقف وراء مثل هذه التشريعات، ويتساءل قادة هذه الجمعيات لماذا لا يُطبَّق على جمعياتهم ما يُطبَّق على قيادات الشركات، وهي تدير مصالح مالية أكبر بكثير من المصالح التي تقوم عليها الجمعيات، ومع ذلك فإن قانون الشركات لا يتضمن مثل هذا القيد.

3- نصت المادة (6/د/3) أنه لا يجوز لأي عضو أن يستمر في رئاسة الهيئة الإدارية لأكثر من دورتين متتاليتين، وهو نص انتقدته الجمعيات لأن كثيراً من الجمعيات يعود سبب نجاحها إلى الكاريزما القيادية والإمكانات الكبيرة التي تملكها القيادات التي تقف على رأس هذه الجمعيات، ومثل هذا النص سيؤدي لألحاق الضرر بهذه الجمعيات، كما أن بعض القيادات تكون متحمسة لخدمة هدف ما بسبب ارتباط خاص أو شخصي بالهدف الذي قامت من أجله الجمعية، كجمعية مكافحة مرض السرطان أو السحايا، حيث يقف على رأس هذه الجمعيات أناس فقدوا أعزاء عليهم بسبب هذه الأمراض فقاموا بتكريس جهودهم لخدمة مجتمعهم في مجال مكافحتها، حتى لا يتعرض أبناء وطنهم لما تعرضوا له.

4- نصت المادة (6/د/4) من المشروع على أن يتم انتخاب رئيس هيئة الإدارة من قبل الهيئة العامة بشكل مستقل عن باقي أعضاء الهيئة الإدارية في يوم الانتخابات، وهو تدخل من المشرع في أمور الجمعيات لا مبرر له، لأن من له الحق في تقرير ذلك هو الهيئة العامة للجمعية، ناهيك عن أن هذا الأسلوب قد يسفر عن خلافات بين الرئيس وغالبية الهيئة الإدارية، مما يؤدي إلى كثرة المناكفات التي تؤدي إلى فشل الهيئة الإدارية بالقيام بواجباتها وتحقيق أهداف الجمعية، أما انتخاب رئيس الهيئة والأعضاء دفعة واحدة، أو قيام أعضاء الهيئة الإدارية بانتخاب رئيس من بينهم فإن ذلك يوجد هيئة إدارية متجانسة ومنسجمة ستكون أقدر على خدمة أهداف الجمعية من هيئة إدارية يتناكف أعضاؤها مع الرئيس في كل صغيرة وكبيرة.

5- نصت المادة (8/د) من المشروع على أن اجتماع الهيئة العامة لا يكون قانونياً إذا كان يتضمن انتخاب هيئة إدارية و/أو تعديل النظام الأساسي و/أو حل الجمعية أو الاتحاد إلا إذا حضره مندوب عن الوزارة. والسؤال هنا هو إذا كانت الجمعية قد التزمت القانون وأخبرت الوزارة بموعد انعقاد الهيئة العامة للجمعية وبجدول أعمالها، ولم تقم الوزارة بإرسال مندوب عنها لحضوره، لقصور منها، فلماذا تتحمل الجمعية مسؤولية تقصير الوزارة هذا. وإذا تكرر هذا الأمر، أفلا يعني ذلك أن الوزارة لا توافق على ما قد ترغب الهيئة العامة للجمعية في إقراره عبر هيئتها العامة؟ بما يعني انتهاك حرية هذه الجمعية بإدارة شؤونها وفقاً لمشيئة هيئتها العامة لا وفقاً لمشيئة الوزارة؟.

6- نصت المادة (9/4) من المشروع على أن اندماج جمعيتين أو أكثر في جمعية واحدة وبموافقة أغلبية الهيئة العامة لكل منها لا يكون قانونياً إلا بموافقة الوزير الخطية، وترى الجمعيات أن مثل هذا النص لا مبرر له، وتوصي فقط بأن يُكتفى بإعلام الوزارة بذلك، فإذا كان من سبب لدى الوزير لمعارضة هذا الإجراء، فليرفع هذا الأمر إلى القضاء ليقول كلمته فيه.

7- اشترطت المادة (2/10) من المشروع أن لا يقل المبلغ المرصود للمؤسسة الأهلية الخيرية عن مائة ألف دينار يُسجل باسمها، وترى الجمعيات أن لا داعي لهذا التحديد، فقد يكون مبلغاً أقل من هذا المحدد كافياً للقيام بسد حاجة بعض القرى الصغيرة في مجال خدمة معينة صحية أو ثقافية أو إنسانية، فلماذا تقف الوزارة حائلاً أمام استفادة أهل القرية أو الحي من هذه المؤسسة؟ وتزيد الفقرة الرابعة منها القيود باشتراط موافقة الوزير على النظام الأساسي للمؤسسة، وكذلك الفقرة السادسة التي لا تعتبر موازنتها أو خطتها نافذة إلا بعد موافقة الوزير الخطية. وإذا حلّها الوزير فإن أموالها تؤوّل إلى صندوق دعم الجمعيات الخيرية، وليس إلى ما ينص عليها نظامها الأساسي، كما هي القاعدة أو كما يرغب الممول أو الممولون لهذه المؤسسة.

8- تشترط المادة (11) من المشروع موافقة الوزير على رغبة خمس أو أكثر من الجمعيات لإقامة اتحاد للجمعيات في المحافظة.

9- تشترط المادة (13) من المشروع موافقة الوزير لفتح فرع في الأردن لأي جمعية أو مؤسسة اجتماعية غير أردنية يكون مقرها خارج الأردن، على أن تتعهد الجمعية الأم بتمويل برامج الجمعية في الأردن بمبلغ لا يقل عن (250) ألف دينار أردني سنوياً، وعلى أن لا تتجاوز مصاريفها الإدارية 20% من قيمة ميزانيتها السنوية. وترى الجمعيات أن لا مصلحة في مثل هذا التحديد، فماذا لو كانت الجمعية الأم لا تستطيع أن تتبرع بأكثر من (200,000) دينار سنوياً على سبيل المثال؟ فهل يكون الحل في أن يُحرم المحتاجون من الخدمات التي يمكن الجمعية ان تقدمها بهذا المبلغ المعقول؟

ثالثاً: العقوبات التي يتضمنها قانون الجمعيات

نصت المادة (23) من قانون 1966 على أن كل من خالف بمفرده أو مع أي شخص آخر أو أشخاص آخرين أي حكم من أحكام المواد السابقة، يعاقب بعد إدانته بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بالسجن مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، أو بكلتا هاتين العقوبتين». وكما أسلفنا في حديثنا عن العقوبات التي يتضمنها قانون الأحزاب، فإن رأي قادة منظمات المجتمع المدني هو أن لا تتضمن القوانين المنظمة لحرية التجمع أي عقوبات خاصة، وأن تحيل إلى قانون العقوبات الذي يجرم جميع الأفعال المخالفة لأحكامه، لأن العمل الاجتماعي عمل تطوعي، وللتشجيع عليه فإن التوصية هي بعدم وضع عراقيل إضافية أمام تقدمه، وضرورة الاكتفاء بما ورد في قانون العقوبات من روادع لأي خارج على القانون. أما بالنسبة إلى مشروع قانون عام 2007، فإنه لم يتضمن في هذا الشأن سوى المادة (9/25)

التي تنص على أن أي عضو في أي هيئة إدارية قد قام بارتكاب جنحة أو جريمة ، فللوزير حالته إلى المدعي العام المختص. ونلاحظ هنا أن وظيفة الوزير تقتصر على تحريك الشكوى ضد عضو الهيئة الإدارية، حيث يتولى المدعي العام التحقيق فيها فإذا وجد أدلة كافية لإدانة العضو إحالة إلى القضاء والأمر بإخلاء سبيله.

ومن الجدير بالذكر أن الحكومة الأردنية أحالت إلى مجلس الأمة في دورة انعقاده الاستثنائية في حزيران 2008 ، مشروع قانون للجمعيات لسنة 2008، وهو الرابع في هذا المجال خلال سنتين ، وقد اقره مجلس الأمة، غير ان الملك لم يصادق عليه ولم يصدر في الجريدة الرسمية حتى الآن، كما تقضي بذلك احكام المادة (93) من الدستور، وفي لقاء له مع ممثلي المجتمع المدني في الأردن يوم 2008/9/8، صرح السيد نادر الذهبي رئيس مجلس الوزراء بأن الحكومة ستعيد النظر في بعض احكام هذا المشروع. وإذا لم يعد الملك القانون مصدقاً خلال ستة أشهر من رفعه إليه، فإنه سيعتبر بحكم المصدق عليه ويصبح نافذ المفعول.

وقد سار المشرع على الطريق نفسها الذي حكمت مشاريع القوانين الثلاثة التي سبقت هذا المشروع، من حيث اشتراط الترخيص لإقامة الجمعية، وحق الوزير في حل الجمعية، والعقوبات التي اشتمل عليها هذا المشروع. ونوجز أهم الملاحظات على هذا المشروع في ما يلي:

- تعدد الجهات التي تختص بمتابعة الجمعيات، حيث يتولى مراقب السجل بالتعاون مع الوزارات المختصة تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية وفقاً لنظام خاص يصدر لهذه الغاية [أنظر المواد (1/5 / أ، 11/أ، 29)]، وكان هذا الأمر محدداً بموجب القانون النافذ حالياً رقم (33) لسنة 1966.

- نصت المادة (6/ب) على ان تحدد الاحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي للجمعية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية، وهذه الاحكام يجب ان تُحدّد بقانون كما هو الحال في القانون النافذ حالياً.

- اشترط المشروع في (م 11) لتسجيل الجمعية موافقة الوزير المختص، خلافاً لكل التوصيات الصادرة عن منظمات المجتمع المدني بأن يتم التسجيل عن طريق إشعار الجهة الإدارية المختصة فحسب، كما لم يجز المشروع إنشاء فروع للجمعية في المملكة إلا بموافقة الوزارة المختصة (م13).

- أُلزمت المادة (2/أ/14) الجمعية فتح باب العضوية لكل من تتوفر فيه شروط انتساب العضوية وفقاً لنظامها الأساسي، وهذا الشرط يتناقض مع الحق السلبي للجمعية بالامتناع عن قبول عضوية أي شخص لا تراه مناسباً لعضويتها، كما تقضي بذلك حرية التجمع الإيجابي والسلبي.

- أفقدت المادة (2/ج/14) من المشروع الجمعية استقلالها في إدارة شؤونها عندما اشترطت الحصول على موافقة الوزير المختص قبل نفاذ قرارات الهيئة العامة المتعلقة بانتخاب هيئتها الإدارية وإجراء أي تعديل في احكام نظامها الأساسي.

- اشترطت المادة (1/ب/17) من المشروع موافقة مجلس الوزراء إذا رغبت الجمعية في الحصول على أي تبرع أو منحة أو تمويل من اشخاص غير أردنيين، وبغير ذلك فإن القائمين عليها سيتعرضون للعقوبة بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر أو لغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد عن عشرة آلاف دينار أو كلتا هاتين العقوبتين وفقاً لاحكام المادة (26/ج) من المشروع، كما أجازت المادة (20/ب/2) للوزير حل الجمعية في هذه الحالة.

- أجازت المادة (19) من المشروع للوزير حل الهيئة الإدارية للجمعية و تعيين هيئة إدارية مؤقتة للجمعية في أربع حالات وردت في هذه المادة.

- أعطت المادة (20/ب) الوزير المختص الحق بأن يصدر قراراً مسبباً بحل الجمعية، والمفروض أن حل الجمعيات لا يتم إلا بموافقة أكثرية نسبية من أعضاء هيئتها العامة أو بقرار قضائي قطعي.

- أجازت المادة (23) تشكيل اتحاد أو أكثر للجمعيات، واشترطت لذلك موافقة الوزير المختص على الهيئة الإدارية وعلى أي تعديل في النظام الأساسي كما أعطت الوزير حق حل أي من هذه الاتحادات، كما اشترطت المادة (24/أ) لجواز اندماج جمعيتين أو أكثر موافقة الوزير المختص.

- وتضمنت المادتان (26، 27) مجموعة من العقوبات تشتمل على الحبس والغرامة أو كليهما، مما يشكل قيوداً أو عوائق لنجاح عمل الجمعيات.

الإطار القانوني لحرية التجمع في قانون العمل

ج- التشريعات الأردنية النافذة بالإضافة لمصادقة الأردن على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد صادق الأردن في نطاق منظمة العمل الدولية على الاتفاقية رقم (98) بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وصادق على الاتفاقية رقم (111) بشأن التمييز في الاستخدام في المهن، كما صادق على الاتفاقية رقم (135) بشأن حماية ممثلي العمال في المؤسسات، غير أنها لم تنشر في الجريدة الرسمية.

أما في النطاق العربي فقد صادقت الأردن على الاتفاقية رقم (11) بشأن المفاوضة الجماعية الموقعة في إطار منظمة العمل العربية.

أما على المستوى الأردني فأهم التشريعات النافذة هي:

1. الدستور الأردني، وأهم أحكامه في مجال العمل النقابي ما يلي:

- المادة (1/6) التي تنص على ما يلي: «الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين».

- المادة (2/6) التي تنص على كفالة الدولة للعمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها كما تكفل تكافؤ الفرص لجميع الأردنيين .

- المادة (23) التي تنص على: 1- العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به. 2- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ التالية: أ- إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته، ب- تحديد ساعات العمل الأسبوعية، ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مدفوعة الأجر ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل . د- تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث . هـ- خضوع المعامل للقواعد الصحية . و- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون .

2. قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته، وسناقش أهم الأحكام التي يتضمنها والمتعلقة بحرية التجمع .

أ. استتنت المادة (3) من هذا القانون من تطبيق احكامه : أ. الموظفين العاملين وموظفي البلديات .

ب. أفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه دون أجر .

ج. خدم المنازل وبستانييها وطهايتها ومن في حكمهم .

د. عمال الزراعة عدا الذين يتم إخضاعهم لأي من أحكام هذا القانون .

وقد جاءت أنظمة الخدمة المدنية في الأردن لتنظم شؤون الموظفين العموميين وآخرها نظام رقم (30) لسنة 2007. وكان المجلس العالي لتفسير الدستور في العام 1994، قد أفتى بعدم جواز تشكيل نقابة للمعلمين، وان الدستور سمح فقط بقيام تنظيمات نقابية للعمال بموجب المادة (23) منه آنفة الذكر. وجدير بالذكر ان هذا القرار قد صدر عن المجلس بعد إعادة تشكيل مجلس الأعيان، وما طرأ من تغيير على عضوية المجلس العالي تبعاً لذلك.

أما بالنسبة إلى عمال الزراعة، وهم الذين يشكلون قطاعاً هاماً في الأردن، فان استثناءهم من أحكام هذا القانون، يشكل خروجاً على قواعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وقواعد العهدين الدوليين المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الذين صادق الأردن عليهما، كما يخالف قواعد الاتفاقية رقم (141) التي لم يصادق عليها الأردن.

واستجابة للضغوط العمالية لتعديل نص هذه المادة، تقترح وزارة العمل تعديلها لتصبح كما يلي: - «تطبق احكام هذا القانون على جميع العمال وأصحاب العمل، باستثناء الموظفين العاميين وموظفي البلديات، وعلى ان يتم إصدار الأنظمة اللازمة لتحديد طرق وكيفية تطبيق احكام هذا القانون على عمال الزراعة والعمال في المنازل وبستانييها وطهايتها ومن في حكمهم، والاحكام التي تشملهم وخاصة في مجال التفتيش وأوقات العمل والراحة وعقود العمل»، وأبدى ممثلو العمال تحفظهم على هذا النص وطالبوا بضرورة شمول جميع العمال بأحكام القانون، وليس عن طريق الأنظمة، وإلغاء الاستثناءات منه.

وقبل الدخول في مناقشة مواد قانون العمل المتعلقة بحرية التجمع، لا بد من تسجيل أن بعض الجهات الإدارية، لم تطبق حتى الآن نصوص الاتفاقية الدولية رقم (111) المشار إليها آنفاً، والمتعلقة بإلغاء أية ممارسات إدارية تقوم على التمييز بسبب الرأي السياسي، بالرغم من ان الحكومة الأردنية قد صادقت على هذه الاتفاقية منذ العام 1963، ونشرتها في الجريدة الرسمية في ذلك العام، في مخالفة صريحة لنص المادة السادسة من الدستور التي تنص على ان الأردنيين امام القانون سواء، لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وعلى كفاءة الدولة لمبدأ تكافؤ الفرص، الذي نصت عليه الاتفاقية أيضاً، والمادة (2/22) منه التي تنص على ان التعيين للوظائف العامة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات.

- نصت المادة (97) من قانون العمل على حق العمال في أية مهنة في تأسيس نقابة لهم وفق أحكام القانون، ولكنها علّقت هذا الحق على الكثير من القيود، أهمها :
أ. أن لا يقل عدد مؤسسي النقابة عن خمسين شخصاً، وفقاً للمادة (98/أ) من القانون، وكان قانون سنة 1960 يشترط لذلك ثلاثين شخصاً، أما قانون عام 1953 فكان يشترط سبعة أشخاص فحسب. وواضح أن رفع العدد يشكل قيداً على حرية التنظيم النقابي يخالف نصوص التشريعات العمالية الدولية العربية التي سبق ذكرها، واستجابة لمطالب نقابات العمال، تقترح وزارة العمل تعديل هذه المادة ليعود العدد إلى (30) شخصاً، كما كان الحال في قانون عام 1960.

ب. أعطت المادة (98/ب) للوزير صلاحية أن يصدر قراراً بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابة لهم وذلك بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال، وهذا القيد يتناقض والنصوص الدولية والعربية التي أوردناها بشأن امتناع الإدارة بشكل خاص، وأية جهة أخرى بشكل عام، عن التدخل في حق العمال بإنشاء نقابات لهم، كما أعطت المادة ذاتها الوزير الحق في أن يحدد المهن والصناعات التي لا يجوز تأسيس أكثر من نقابة عامة واحدة لجميع العمال فيها. وأن يكون قراره ساري المفعول على النقابات القائمة. ويلاحظ أن هذا النص قد أعطى الوزير صلاحية التحكم في إنشاء النقابات، الأمر الذي ترتب عليه إبقاء الكثير من عمال المهن والصناعات المختلفة خارج أي تنظيم نقابي بسبب نص هذه المادة، كما أن عدد النقابات الأردنية قد استقر منذ وقت طويل على (17) نقابة لا غير، لا تمثل سوى (6-10 %) من مجموع العمال في الأردن .

ولذا فإن الوزارة تقترح، استجابة لمطالب العمال في هذا الشأن، تعديل هذه المادة لتصبح كما يلي: «للجنة الثلاثية أن تصدر قراراً بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابة لهم، وكذلك المهن والصناعات التي يحق لأصحاب العمل فيها تأسيس نقابة لهم، وان تحدد في قرارها مجموعة 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 متكامل، وان تجعل قرارها بذلك ساري المفعول على النقابات القائمة، وان يبقى التصنيف المعمول به وقت نفاذ هذا القانون قائماً إلى حين تعديله من قبل اللجنة».

والمدقق في هذا الاقتراح للتعديل يجد انه لا يلي مطالب الحركة العمالية، كما انه لا يستجيب لقواعد حرية العمل النقابي واستقلالته عن أية جهة، تلك الحرية التي كفلتها التشريعات العمالية الدولية والعربية وقواعد الدستور الأردني، لأن صوت العمال في اللجنة

الثلاثية قد لا يُستجاب له، إذا ما اتفقت كلمة الوزارة وكلمة ممثلي أصحاب العمل فيها على أمرٍ لا يوافق عليه ممثلو العمال .

ج. نصت المادة (100) من القانون على ما يلي: «يضع الاتحاد العام لنقابات العمال، بعد الاستئناس برأي الوزارة، نظاماً داخلياً للاتحاد والنقابات...»، وهذا النص يخالف القواعد العامة التي عرضنا لها والتي أفرتها الشرائع العمالية الدولية والعربية، والقائمة على حرية النقابات في وضع أنظمتها الداخلية بحرية، وبدون أي تدخل من أية جهة كانت.

واستجابة لهذا النقد، تقترح الوزارة تعديل هذه المادة بحذف عبارة (بعد الاستئناس برأي الوزارة)، غير أنه وحتى في حالة إقرار هذا التعديل، فإن الملاحظات الواردة على طبيعة تركيبة الاتحاد العمالي ومدى استقلاليته التي سبقت الإشارة إليها، تبقى حائلًا دون تطبيق قاعدة حرية النقابات واستقلاليته في وضع أنظمتها الداخلية، بدون تدخل من أي جهة.

د. علّقت المادة (102) قيام النقابة العمالية على تقديم طلب تأسيس إلى مسجل النقابات في الوزارة، مرفقاً بالنظام الداخلي للنقابة والكثير من البيانات عنها، وللمسجل خلال ثلاثين يوماً أن يوافق على تسجيل النقابة ويصدر شهادة بتسجيل النقابة وينشر القرار في الجريدة الرسمية، وإذا قرر رفض الطلب فللمؤسسين الطعن في قراره أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً، ويلاحظ على هذا النص أنه يخالف نصوص المواثيق والاتفاقيات العمالية الدولية والعربية، كما يخالف نصي المادتين (16, 23) من الدستور اللتين تؤكدان على حق الأردنيين في إقامة الجمعيات والأحزاب بحرية، وعلى إقامة تنظيم نقابي حر، كما رأينا في الاتفاقية العربية رقم (8) لسنة 1977، التي نصت على حرية إقامة التنظيمات العمالية بدون إذن مسبق، وعلى أن يقتصر التسجيل على إيداع أوراق النقابة لدى الجهة المختصة، التي لها حق الاعتراض على إشهار النقابة إذا رغبت في ذلك لدى القضاء المختص، وكما أوضحنا بالنسبة إلى قانوني الأحزاب والجمعيات، لأن الإدارة هي الأقدر على إقامة دعاوى ومتابعتها لدى القضاء المختص، كما أن تقصير مدة الطعن بقرار المسجل إلى (30) يوماً بدلاً من (60) يوماً التي ينص عليها قانون محكمة العدل العليا، يشكل عائقاً آخر لحرية العمل النقابي.

هـ. نصت المادة (103) على أن تكتسب النقابة الشخصية الاعتبارية وتمارس صلاحياتها اعتباراً من نشر قرار مسجل النقابات في الجريدة الرسمية أو صدور قرار محكمة العدل العليا بإلغاء قرار المسجل برفض تسجيل النقابة، وكما أوضحنا، فإن القواعد العامة في هذا الشأن تقضي بأن تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية بمجرد إيداع أوراق التسجيل لدى الجهة المعنية .

و. ألزمت المادة (103/ب) النقابة تزويد المسجل بأي تغيير أو تعديل يطرأ على نظامها الداخلي خلال (15) يوماً، مع أن القواعد العامة في النصوص التي عرضنا تعطي الحرية للنقابات في وضع أنظمتها الداخلية بحرية .

- التزم المشرع الأردني في المادة (106) القواعد العامة للتشريعات الدولية والعربية عندما نص على أن حل النقابة لا يكون الا اختيارياً وبموافقة ثلثي الأعضاء المسددين لاشتراكاتهم .

- أما بالنسبة إلى الحل القضائي للنقابات فقد أعطت المادة (116) الوزير الحق في أن يتقدم بدعوى إلى محكمة البداية طالباً حل أي نقابة في الحالات التالية:
أ. إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام القانون على أن يكون قد وجه إنذاراً خطياً للنقابة قبل تقديم الدعوى طالباً فيه منها إزالة المخالفة خلال المدة التي يحددها، ولم تستجب للطلب.

ب. التحريض على ترك العمل أو الامتناع عنه أو الاعتصام أو التظاهر في الحالات التي يُحظر فيها القيام بهذه الأعمال بمقتضى هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها .

ج. استعمال القوة أو التهديد أو التدابير غير المشروعة في الاعتداء أو الشروع في الاعتداء على حق الغير في العمل أو على حق آخر من حقوقه .

يلاحظ على نص هذه المادة أنها أعطت الوزير صلاحيات واسعة لاقامة الدعوى لحل النقابة إذا ارتكبت أي مخالفة. كان يفترض بالمشرع أن يحدد المخالفات التي يجوز للوزير إذا ارتكبتها النقابة أن يتقدم بدعوى لحلها، وأن يقتصر الأمر على المخالفات الجسيمة، إذ ليس من العدل أن يُترك هذا الأمر للوزير ليتقدم بحل النقابة، حتى لو ارتكبت أية مخالفة بسيطة .

أما الملاحظة الثانية فهي أن النص يعطي الوزير حق الطلب من النقابة إزالة المخالفة خلال المدة التي يحددها، وكان يفترض بالمشرع أن يحدد هذه المدة لا أن يترك تحديدها للوزير الذي قد يكون قراره تحكيمياً فيحدد مدة لا تتمكن معها النقابة من إزالة المخالفة ، لتفاجأ بالدعوى تُرفع أمام القضاء لحلها، وهذا النص يعطي الوزير الحق في التدخل بأعمال النقابات خلافاً للنصوص السابقة التي حرمت على الإدارة التدخل في شؤون النقابات .

واستجابة للانتقاد الموجه لنص هذه المادة، فإن الوزارة تقترح تعديلها لتصبح كما يلي:
-«على أن يسبق تقديم الدعوى توجيه إنذار خطي لها لإزالة المخالفة خلال مدة لا تقل عن (30) يوماً، من تاريخ تبليغها هذه الإنذار». وواضح أن المشرع يقصد هنا أن لا تزيد

المدة عن (30) يوماً، لأن النص بالصيغة المقترحة للتعديل يجعل المدة مفتوحة، وهذا بالتأكيد ما لا يقصده المشرع من اقتراح التعديل، والأمر لا يزيد عن كونه تعثراً في الصياغة اللغوية.

والملاحظة الثالثة تتعلق بعدم تحديد الحالات التي يحظر فيها ترك العمل أو الاعتصام والتظاهر ليس في قانون العمل فحسب، بل في سائر التشريعات المعمول بها، وكان الأسلم أن يحيل المشرع في هذا الشأن إلى الحالات المنصوص عليها تحديداً في قانون العقوبات، لا أن يترك الأمر على إطلاقه ليكون في إمكان الوزير أن يبحث عن أية حالة في أي تشريع نافذ ليقيم الدعوى لحل النقابة .

تسوية النزاعات العمالية الجماعية

خصص المشرع الفصل الثاني عشر من قانون العمل رقم (8) لسنة 1996 لتسوية النزاعات العمالية الجماعية. وأهم ما تضمنت مواد هذا الفصل ما يلي:

- نصت المادة (120) على أن للوزير أن يعين مندوب توفيق أو أكثر من موظفي الوزارة للقيام بمهمة الوساطة في تسوية النزاعات العمالية الجماعية وذلك في المنطقة التي يحددها والمدة التي يراها مناسبة.

- أعطت المادة (121) للمندوب التوفيق فترة (21) يوماً كحد أقصى لإجراء الوساطة في حالة وقوع نزاع عمالي جماعي للوصول إلى اتفاق بين الأطراف المتنازعة. فإذا لم يتمكن خلال هذه المدة من تسوية النزاع فعليه أن يقدم تقريراً للوزير بذلك، الذي له أن يبذل مساعيه لتسوية النزاع، فإن لم يتمكن من ذلك، فعليه (الوزير) أن يحيله إلى مجلس توفيق يشكله الوزير من رئيس محايد يعينه الوزير ومن عضوين أو أكثر يمثلون كلا من طرفي النزاع (العمال وأصحاب العمل). ويبذل المجلس مساعيه لتسوية النزاع خلال مدة لا تتجاوز (21) يوماً، وفقاً للمادة (122) من القانون، فإذا لم يوفق في ذلك فإن عليه أن يرفع تقريراً إلى الوزير بذلك.

- ويلاحظ هنا أن المادة (123) من القانون لم تُجَزْ لأي من طرفي النزاع توكيل المحامين أمام مندوب التوفيق أو مجلس التوفيق خلافاً للقواعد العامة التي أوردناها، والتي أكدّت على حق الطرفين في الاستعانة بالمستشارين في أية مرحلة من مراحل النزاع. - نصت المادة (124) على أنه إذا لم يتمكن مجلس التوفيق من إنهاء النزاع العمالي،

فعلى الوزير إحالته إلى محكمة عمالية يتم تشكيلها من ثلاثة قضاة نظاميين ينتدبهم المجلس القضائي لهذه الغاية، بناء على طلب الوزير، ويرأسها أعلاهم درجة، ويجوز انعقادها بحضور اثنين من أعضائها. وفي حالة اختلافهما يُدعى القاضي الثالث للاشتراك في نظر القضية وإصدار القرار فيها، ويُعطى النزاع العمالي صفة الاستعجال بحيث تباشر المحكمة نظره خلال أسبوع من إحالته إليها، على أن تصدر حكماً خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من إحالة النزاع إليها، ويكون قرارها قطعياً، وأجازت المادة للمتنازعين توكيل المحامين أمام المحكمة.

- نصت المادة (127) على أن تعقد المحكمة جلساتها في الوزارة التي تكون مسؤولة عن توفير المتطلبات الإدارية والتسهيلات والأجهزة التي تمكنها من أعمالها، والنقد الذي يمكن أن يرد هنا هو على مكان عقد جلسات المحكمة، حيث أنه كان الأولى بالمشروع أن ينص على أن يكون مكان انعقاد المحكمة العمالية في رحاب القضاء النظامي في منطقة النزاع العمالي الجماعي، لضمان كرامة وراحة القضاة واستقلاليتهم.

- ونصت المادة (129) على أن «يُصرف لرئيس وأعضاء المحكمة العمالية وكاتب الجلسات المكافآت التي يقررها مجلس الوزراء، بناء على تنسيب الوزير». وكان الأولى بالمشروع أن ينص على أن تلك المكافآت يحدد مقدارها بقرار من المجلس القضائي وليس بقرار من السلطة التنفيذية.

- ونصت المادة (128/ب) على نشر تقرير مجلس التوفيق أو قرار المحكمة العمالية في صحيفة محلية أو أكثر على نفقة أصحاب النزاع. وكان الأولى أن يكون النص على أن يتم النشر على حساب الطرف الخاسر للقضية، كما تقضي القواعد الإجرائية العامة بذلك.

- نصت المادة (132) على أنه لا يجوز لأي صاحب عمل تغيير شروط الاستخدام سارية المفعول أو فصل أي عامل دون الحصول على إذن خطي من مندوب التوفيق أو مجلس التوفيق أو المحكمة العمالية، (حسب مقتضى الحال)، خلال مراحل النظر في النزاع العمالي، وهو موقف محمود للمشروع.

- حظرت المادة (134) على أي عامل أن يُضرب عن العمل، أو على أي صاحب عمل أن يغلق مؤسسته إذا كان النزاع محالاً على مندوب التوفيق أو مجلس التوفيق أو المحكمة العمالية، أو خلال المدة التي تكون فيها أي تسوية نافذة المفعول أو أي قرار معمول به، وكان الإضراب أو الإغلاق يتعلق بالمسائل المشمولة بتلك التسوية أو ذلك القرار.

- ونصت المادة (135) في الفقرة (أ) منها على أنه « لا يجوز للعامل أن يضرب دون إعطاء إشعار لصاحب العمل قبل مدة لا تقل عن (14) يوماً من التاريخ المحدد للإضراب،

وتُضعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العامة. ونصت الفقرة (ب) منها على حكم مشابه يسمح لصاحب العمل بإغلاق مؤسسته، أما الفقرة (ج) منها فنصت على ما يلي: «تحدد الشروط والإجراءات الأخرى للإضراب والإغلاق بموجب نظام يصدر لهذه الغاية»، والملاحظة الأولى التي ترد هنا هو أن المشرع صاحب الولاية العامة في التشريع هو الأولى بأن يحدد شروط الإضراب أو الإغلاق وإجراءاته وليس مجلس الوزراء الذي خولته المادة (140) من القانون إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ القانون، ومنها هذا النظام.

أما الملاحظة الثانية على مجمل المواد المتعلقة بتسوية النزاعات العمالية الجماعية فهي طول المدد التي حددها القانون، إنها (21) يوماً لمندوب التوفيق، يضاف إليها عدة أيام ليست محددة للوزير لبذل مساعيه لحل النزاع، ثم (21) يوماً لمجلس التوفيق لبذل مساعيه لحله، ثم (30) يوماً للمحكمة العمالية، ثم (14-28) يوماً لإشعار صاحب العمل بذلك، وهي مدد قد تزيد على مئة يوم، وكان الأولى بالمشرع أن يقصر من هذا المدد بحيث لا تزيد بأي حال عن شهرين.

- تضمنت المادة (136) العقوبات التي يتعرض لها العامل الذي يقوم بإضراب محظور بموجب القانون وهي خمسون ديناراً عن اليوم الأول للإضراب ثم خمسة دنانير عن كل يوم يليه ويستمر فيه الإضراب، كما نصت على أن صاحب العمل الذي يقوم بإغلاق محظور بموجب القانون يعاقب بغرامة مقدارها خمسمائة دينار عن اليوم الأول للإغلاق وخمسون ديناراً عن كل يوم يليه ويستمر فيه الإغلاق مع إلزامه بدفع أجور العمال عن الأيام التي يستمر فيها الإغلاق.

ونظراً لأن التجربة العملية أثبتت عدم جدوى الغرامات التي تفرض بموجب أحكام هذه المادة، فإن الوزارة تقترح تعديلها لتصبح كما يلي:

أ. إذا قام العامل بإضراب محظور بموجب هذا القانون فلا يستحق أجراً عن الأيام التي يُضرب فيها.

ب. يلتزم صاحب العمل دفع أجور العاملين لديه عن الأيام التي ينفذ فيها إغلاقاً محظوراً.

والملاحظة الأخيرة هنا تتمثل في أن مواد القانون لم تنص صراحة على حق العامل في الإضراب، وهو الحق الذي كفلته قواعد التشريعات العمالية الدولية والعربية.

وفي ختام هذا البحث فإن التوصيات التي يمكن أن نتقدم بها في مجال حرية التجمع في قانون العمل الأردني تتمثل في توصية الحكومة الأردنية بالتصديق على الاتفاقية الدولية رقم

(87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والتصديق على الاتفاقية العربية رقم (8) لسنة 1977 بشأن الحريات والحقوق النقابية اللتين أوردنا في هذا البحث النصوص الرئيسية فيهما، لأنها نتاج توافق إرادة المجتمع الدولي في ما يتعلق بالاتفاقية الأولى، ونتاج توافق إرادة ممثلي الدول العربية في ما يتعلق بالاتفاقية الثانية. ليس هذا فحسب بل مطالبة الحكومة، بعد التصديق، بأن تعكس المبادئ العامة التي تضمنتها هاتان الاتفاقيتان في قانون عمل أردني يلبي طموح الطبقة العاملة ويعكس درجة التطور الديمقراطي الذي يطمح الشعب الأردني في الوصول إليه، التزاماً بأحكام الدستور وقواعد النظام النيابي البرلماني، وأن لا يقتصر الأمر على النصوص، بل يجب أن يأتي تطبيق نصوص هذا القانون تجسيداً حياً لتلك المبادئ الاجتماعية السامية.

ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في لبنان

حول قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات

المحامي الدكتور بول مرقص

خصائص المجتمع المدني في لبنان

يشمل تعبير المجتمع المدني، بحسب المفهوم المعتمد من الجهة المنظّمة، كلاً من الجمعيات غير السياسية والأحزاب والنقابات. تعتدّ الورقة الحاضرة بالخصائص المحلية بمقدار ما تسعى للالتزام بالمعايير الدولية. فرغم وجود خصائص للمجتمع اللبناني، إلا أن احترام هذه الخصائص لا يُعقل أن ينتقص من ضرورة احترام المعايير والضمانات الحقوقية الدنيا المتعارف عليها عالمياً أو أن يشكّل تراجعاً عما اكتسبته البشرية جمعاء وما أجمعت عليه من قيم إنسانية واحدة. وذلك يكمن انطلاقاً من القواعد الدستورية والتشريعية والإدارية والاجتهادية الدولية، لا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (لا سيما المادة 20) والعهد الدولي لحقوق الإنسان والسيما السياسية (لا سيما المادة 22) وخصوصاً الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وسائر المواثيق الدولية وهي مسائل لا يجوز تخطّيها اليوم. وقد حرصت هذه المواثيق على عدم تقييد حق إنشاء الأحزاب وحقّ التجمّع إلا في حدود ضيقة واستثنائية في المقدار اللازم لحماية مصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو الأخلاق العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم، وهي تعابير نجد مقابلها إلى حدّ ما في المادة 3 من قانون الجمعيات اللبناني الصادر عام 1909.

خصائص المجتمع اللبناني

اختلفت أسس تشريع الأحزاب وخلفياتها بين مجتمع وآخر ومعها أشكال الجمعيات

والأحزاب (جمعيات الخضر، جمعيات المستهلكين، أحزاب ليبرالية، عمالية...) . وبناءً عليه، يقتضي أن يأخذ التشريع الجديد للجمعيات والأحزاب السياسية في لبنان في الاعتبار، على فرض لزومه، وكل تعديل عليه، طبيعة الخصائص السياسية والاجتماعية واتجاهات بناء الدولة اللبنانية الحديثة بمفهوم دولة «الحق». ففي ألمانيا مثلاً، حيث التشريع الحزبي متقدم، يصفى الحزب في حال لم يتقدم إلى الانتخابات العامة طوال ست سنوات (المادة 2 من قانون الأحزاب الألماني)، ولذلك فإن عدد الأحزاب الألمانية قليل. لا يصلح هذا الشرط في لبنان حيث الأحزاب لا تشترك جميعها في الانتخابات في الضرورة في كل دورة انتخابية. كما أنه ليس من السهولة تقليص عدد الأحزاب إلى اثنين أو ثلاثة. فلا يمكن تالياً أخذ التجارب الأجنبية وإسقاطها على الواقع اللبناني مهما كانت هذه التجارب ناجحة أو متقدمة.

على سبيل المثال أيضاً، قد يُشترط في قانون الأحزاب في بلاد غربية عدد معين من الأعضاء أو من توافيق المواطنين لمشاركة الحزب في الانتخابات العامة. هذا الشرط غير مبرر في صورة دائمة وفي بلدان أخرى. وفي حال فرضه، ينبغي أن يكون ذلك في حدود معقولة، كما لو حصل ذلك في بلاد كلبان، لئلاً يستخدم كوسيلة للتحكم بعدد الأحزاب أو الحد من النشاط السياسي.

مقتضيات الملاءمة

يتطلب صوغ القوانين في لبنان معرفة الواقع الاجتماعي والاقتصادي اللبناني وتركيبته الطائفية ومواكبته وأخذه بالاعتبار. كذلك الأمر بالنسبة إلى تعديل القوانين أو تطويرها. لكن المرجو بالقوانين، في المقابل أيضاً، تطوير المجتمع ودفعه إلى التقدم على السواء. لذلك تسعى هذه الورقة إلى الملاءمة بين المعايير الدولية والخصائص المحلية بحيث تألف بنية قوانين الأحزاب والجمعيات مع البنية السياسية والاجتماعية في الدولة وتؤخذ متطلبات كل منها في الاعتبار.

فعلى سبيل المثال، يعاني المجتمع المدني من أزمة التنظيم الداخلي لمعظم مؤسساته ومن أزمة عدم تجديد القيادة وقصر الانتساب على الأعضاء الموالين للمؤسسين ولتمويلي القيادة. فهل يعقل إهمال هذه الناحية التنظيمية الديمقراطية بدعوى ترك الحرية للمؤسسين فتترك مؤسسات المجتمع المدني تعيش ديموقراطية شكلية وتبقى حكراً على بعض المؤسسين الذين يحتكرون القيادة ويمسكون بمفاصل الانتساب والقرار؟ أم توضع معايير إلزامية لضمان الديمقراطية الداخلية لتلتزمها هذه المؤسسات؟ وفي حال الإيجاب،

هل يتدخّل القانون لمعالجة هذه الناحية التنظيمية أم يترك الأمر للأنظمة الداخلية للجمعية؟ وهل يصحّ توزيع عملية تسجيل الجمعيات في لبنان بين وزارات الداخلية والشباب والرياضة والعمل؟

وتمهيداً للدخول في التفاصيل حسب لائحة المعايير المنهجية المطلوبة، نشير إلى أبرز المبادئ والإشكاليات التي ينبغي على لبنان اعتمادها:

أ. حرية التأسيس:

توصّل الفقه والاجتهاد الدولي إلى إقرار مبدأ مجرد «التصريح إلى السلطات» أو ما يعرف بنظام «العلم والخبر» كسبيل إلى تأسيس الجمعيات حيث يُستبعد تدخّل الإدارة في تأسيسها من طريق «الترخيص المسبق» وفي نشاطها. وهذا المبدأ، أي مبدأ حرية التأسيس، مشترك بين الجمعيات والأحزاب والنقابات مع تفاوت بسيط. كذلك هو ينسحب على سائر وجوه الحريات العامة كحرية تأسيس وسائل الإعلام.

ب. السلطات المشرفة:

ثلاث سلطات مرشحة لمراقبة الجمعيات وعملها وهي:

1. الإدارة، أو،
2. الهيئة المستقلة النازرة بقضايا الجمعيات، أو،
3. القضاء.

هذه الخيارات جميعها تطرح جدلية وإشكاليات متعدّدة قابلة للدرس:

1. ففي الحالة الأولى، حيث تناط مهمة المراقبة بالسلطة الإدارية، كوزارة الداخلية مثلاً كما هي الحالة في لبنان وعدد من الدول العربية، يثور هاجس عدم حياد السلطة والتدخّل السياسي السافر بشؤون الجمعيات لإخضاعها بذريعة «تطبيق القانون». الأمر الذي يؤدي فعلياً إلى استبعاد هذا الخيار في الأنظمة الليبرالية. فالإدارة في هذه الدول لا تتدخّل في حرية الجمعيات.

2. وفي حالة وجود هيئة مستقلة تنظر بقضايا الجمعيات، يثور هاجس تشكيل هذه الهيئة حتّى تكون مستقلة فعلاً. هل تعيّن من أخصائيين أم من مستقلّين أم من الفئتين معاً؟ هل تعيّن من السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية أو من الاثنتين معاً على نحو ما ذهب إليه النظام اللبناني القائم على التعيين بالمناصفة بين السلطتين، كما هو الأمر بالنسبة إلى

المجلس الوطني الناظر في قضايا الإعلام المرئي والمسموع والذي يتطلّب إعادة نظر في تشكيله؟ أم هي تُنتخب مباشرةً من الشعب؟

3. وفي حالة إيلاء صلاحية الرقابة على الجمعيات للقضاء، يثور التساؤل عن المحكمة الصالحة للنظر بالجرائم والمخالفات التي ترتكبها الجمعيات.

ج. إلغاء الرقابة المسبقة:

الرقابة المسبقة على الجمعيات تعوق حرية الجمعيات. فهي ليست قائمة في الأنظمة الليبرالية عموماً واستُعيض عنها في حال وجودها بنصوص قانونية واضحة وبقضاء مستقلّ - أو بهيئات مدنية مستقلة تنظر بالمخالفات والجرائم المرتكبة. فالمخالف يتعرّض لعقوبة منصوص عليها في القانون تماماً كسائر العقوبات التي ينزلها القضاء عند توجّبها، حيث لا حاجة إلى المنع المسبق وإلا تحوّلت الرقابة إلى محاكمة على النيّات أو تحوّلت في أحسن الأحوال إلى تدخّل سياسي لترغيب الناشطين المدنيين والسياسيين أو ترهيبهم.

وإذا كان مبدأ العدول عن الرقابة المسبقة قد أصبح محسوماً على الصعيد العالمي ونقترح تالياً اعتماده في النظام اللبناني وكفّ يد دوائر وزارة الداخلية والأمن العام عن مراقبة الجمعيات، إلا أن الخيار الاستراتيجي حول اعتماد القضاء أو هيئة مدنية مستقلة للنظر بمخالفات وجرائم حرية الاجتماع، يبقى قابلاً للدرس.

الجمعيات والأحزاب

نستعرض في ما يلي الوضع القائم للجمعيات والأحزاب، معاً، على اعتبار أن تشريع الأحزاب والجمعيات غير السياسية في لبنان يرتكزان معاً، وفي صورة أساسية، على قانون الجمعيات العثماني الصادر بتاريخ 3 أيلول 1909 والذي ينظّم تأسيس الجمعيات ونشاطها، إضافةً إلى بعض النصوص الخاصة ببعض أنواع الجمعيات الشبابية والرياضية والكشفية، وإلى إشراف وزارة الداخلية.

أولاً: الوضع القائم

اقتبس القانون اللبناني لعام 1909 أحكامه من القانون الفرنسي الصادر عام 1901. لكن هذا الأخير خضع لتعديلات عدّة مواكبةً لتطوّر المجتمع المدني والحياة الحزبية في فرنسا فيما بقي التشريع اللبناني على حاله تقريباً بحيث أضحت تجربة المجتمع المدني تستدعيان عملية تقويم بعد نحو مئة عام.

يعتبر القانون اللبناني ليبرالياً رغم صدوره زمن العثمانيين، لأنه يتوافق إلى حدّ كبير مع

مبدأ حرية الجمعيات، رغم اقتضابه وعمومية التعابير الواردة فيه وعدم ملاءمتها مع المفاهيم الحديثة للجمعيات والأحزاب. فتأسيس الجمعيات - بما فيها الجمعيات السياسية أو الأحزاب- لا يحتاج بموجب هذا القانون إلى ترخيص مسبق بل إلى مجرد إعلام من المؤسسين إلى وزارة الداخلية (المواد 2 و6 و12 من القانون).

هو قانون صدر زمن العثمانيين - صحيح - ولكنه ليبرالي إلى حدود. فضلاً عن أنه استبق ما توصل إليه الفقه والاجتهاد الدوليين لجهة إجازة الرقابة اللاحقة - وليس المسبقة - على حرية التجمع والتعبير.

عانى المجتمع المدني في لبنان طوال الأعوام الماضية من سوء تطبيق هذا القانون «العثماني-المتقدم». إذ كانت وزارة الداخلية تحوّل هذا التصريح بالعلم والخبر إلى إذن مسبق مخالفةً بذلك القانون والمعايير الدولية مما عرّض عملها هذا للإبطال «صوناً لحرية الجمعيات ومنع تجاوز السلطة»، على ما جاء في قرار رائد لمجلس شوري الدولة. وقبلها انتفض مؤسسو إحدى الجمعيات لحرية الجمعيات بأن عمدوا إلى «تبليغ» وزارة الداخلية بقيام جمعيتهم بعد أن امتنعت عن تسلّم تصريحهم بالعلم والخبر باليد. إلى أن أصدرت الوزارة بتاريخ 2006/5/19 التعميم رقم 10/إم/2006 الذي أكّد ضرورة احترام القانون لجهة تسهيل تأسيس الجمعيات وعملها في لبنان. وهو أمر طال انتظاره من المجتمع المدني في لبنان، بحيث يمكن إيجاز التطوّرات في ميدان حرية الجمعيات في لبنان للسنوات القليلة الماضية بالمحطّتين التاليتين:

- قرار مجلس الشوري بإبطال بلاغ لوزارة الداخلية صوناً لحرية الجمعيات ومنع تجاوز السلطة بناءً على مراجعة جمعية «عدل» (الغرفة الأولى، رقم 135/2003-2004 تاريخ 2003/11/18).

- التعميم رقم 10/إم/2006 تاريخ 2006/5/19 المتعلّق بـ «تحديد آلية جديدة في أخذ وزارة الداخلية والبلديات العلم والخبر بتأسيس الجمعيات في لبنان وتسهيل هذا الأمر تطبيقاً لأحكام قانون الجمعيات الصادر عام 1909 وتعديلاته».

وبذلك، مع الأخذ بعين الاعتبار مضامين قانون 1909 وتطبيقاته الليبرالية، يكاد يكون لبنان الدولة الوحيدة في عداد دول المنطقة التي تتمتع بحرية تأسيس الجمعيات ونشاطها بفضل القانون الصادر عام 1909.

ثانياً: الإشكاليات والمبادئ الواجب اعتمادها

يُطرح موضوع حرية الجمعيات ونظام العلم والخبر، باستمرار، محاذير وإشكاليات

وأسئلة عديدة. فعلى سبيل المثال، يُثار بالتزامن مع كتابة هذه الورقة موضوع تأسيس منظمات إرهابية وجمعيات لتمويل الإرهاب تحت ستار الجمعيات الخيرية، فيستفيد مؤسسوها من حرية الجمعيات المكفولة بموجب قانون 1909 إذ يكتفون بالتصريح إلى السلطات كي تعتبر جمعيتهم مؤسسة وفق القانون دون حاجة لطلب الترخيص المسبق. الأمر الذي أدى إلى قيام دعوات لإعادة النظر في تطبيق نظام العلم والخبر بغية مكافحة هذه الظاهرة.

في مطلق الأحوال، لا يجوز المسّ بنظام العلم والخبر. ذلك أن فلسفة الترخيص المسبق المبني على الاستقصاءات وتقدير السلطات، كشرط لتأسيس الجمعية أو الحزب ولقيامه في نشاطه، تحت أي ذريعة كانت، تخالف المبادئ الليبرالية للعمل الحزبي ولنشاط المجتمع المدني ويعتبر تدخلاً من السلطات في الحريات العامة. بل يعتبر ذلك، أقله بالنسبة للحزب، تداخلاً بين السلطات الدستورية على اعتبار أنه يعتبر هو الآخر «مؤسسة دستورية» لا تقلّ قيمةً عن سائر السلطات الدستورية في الدولة الديموقراطية وإن كان لا يتمتع بالسلطات التشريعية وبالقوة العامة التي تتمتع بها السلطات الدستورية التقليدية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) دون أن يعني ذلك أن يكون الحزب بمثابة حزب للسلطة Parti d'Etat. ودلالةً على ذلك، يرفع الدستور الألماني الصادر بتاريخ 23/5/1949 الأحزاب السياسية إلى مصاف المؤسسات الدستورية. ولذلك نلاحظ أيضاً أن تبادل الزيارات بين المسؤولين في الدول المتقدمة لا تقتصر على الحزب الحاكم بل تشمل رؤساء الأحزاب المعارضة أيضاً.

❖ **الهاجس المتبادلة:** ثمة ريبة وهواجس لدى السلطة من المجتمع المدني، وبالمقابل ثمة مخاوف لدى المجتمع المدني من الحكومة. مردّ ذلك إلى: إخضاع ملف الجمعيات لتحقيقات أمنية مسبقة واشتداد الحسّ الأمني لدى السلطة إزاء تأسيس الجمعية، ومراقبة أنشطة الجمعيات والتدخل في انتخاباتها، وفرض نماذج أنظمة ومحاضر انتخاب الهيئات التمثيلية للجمعيات. وبالمقابل تقوم السلطة بإغراق المجتمع المدني عن طريق التشجيع على تسجيل عدد كبير من الجمعيات - لا سيما منها الطائفية والعائلية - خصوصاً في السنوات القليلة الأخيرة دون أن يعكس ذلك تطوراً في عمل المجتمع المدني، التعسّف في سحب العلم والخبر، تأسيس جمعيات ترأسها زوجات وأقارب المسؤولين للاستفادة من المنح الخارجية واستغلال النفوذ...

❖ **الديموقراطية الداخلية.** لا يعلن أي حزب سياسي أو جمعية أنه غير ديموقراطي. فقد أصبحت الديموقراطية فكرة قوية ومهيمنة إلى درجة أصبح الدكاتوريون أنفسهم متحمسين لإعلان تمسّكهم بها، حتّى إنّ الأحزاب الأكثر تقييداً تستعير هذه العبارة في

تسميتها. ولكن الديمقراطية لا تزدهر في الجمعية والحزب بمجرد المناداة بها وإنما تتطلب معايير وإجراءات داخلية فعلية، لضمان التغيير في المناصب القيادية دورياً وكلّما أراد ذلك أعضاء الحزب، وتفعيل مشاركة الأعضاء والسماح لهم بالتعبير عن آرائهم بحرية والتسامح مع الأفكار المختلفة وتشجيع عضوية النساء ومساءلة القادة الحزبيين...

تطرح أزمة الديمقراطية داخل الجمعية والحزب في لبنان الإشكاليات التالية:

- تجديد القيادة دورياً (احتكار العضوية لجهة قصرها على المناصرين والموالين للمؤسسين أو القيايين Noyau dur، اللوائح المقفلة في الانتخابات، الرئيس المؤسس- المرشح الدائم الفائز بالتزكية...).

- إبداء الرأي وفاعلية وسائل التعبير داخل الجمعية ومدى انبثاق الرأي عن الهيئات الجماعية وليس عن شخص يحتكر القرار (فاعلية دور الهيئة الإدارية، اللجان الإدارية، الهيئة العامة...).

- اقتصار النشاط الداخلي على عدد قليل من الأعضاء الفاعلين بمقابل العضوية الشكلية لـ «أعضاء» آخرين.

بالمقابل، فإن من معوقات تداول السلطة في لبنان: معالجة الصعوبات التي يخلّفها ترك الرئيس المؤسس مهامه في الجمعية وخصوصاً الخشية من فرط عقد الجمعية بعد تركه لها، النظام الطائفي الذي لا يكافئه ولا يفسح له مجالاً آخر للخدمة العامة...

من الحلول ووسائل المعالجة المطروحة: التمكين الديمقراطي وتأهيل قيادات جديدة من قبل القيادات القديمة، استحداث مناصب فخريّة تُحفظ للمؤسسين لتسهيل عملية تداول السلطة والإفادة من خبراتهم وتحقيق التواصل مع القيادة الجديدة، ضرورة التشديد على نوعيّة المنتسبين إلى الجمعية وتوعيتهم المستمرة على الديمقراطية الداخلية والتنويه بأن تداول السلطة لا يقتصر على رئيس الجمعية بل يشمل الهيئة الإدارية أيضاً.

تكمّن الحاجة إلى ضرورة تفعيل الجهود الذاتية لتطوير بنية الجمعيات في لبنان باتجاه الديمقراطية الداخلية وتفعيل الأداء الديمقراطي. ومن ذلك ضمان حصول انتخابات فعلية لتجديد قيادة الجمعية وتحقيق إدارة ديمقراطية. مع التنويه بأن الممارسة الديمقراطية الداخلية ترتبط بسلوك الأعضاء الديمقراطي حيث إن الديمقراطية لا تكمن في تداول السلطة فحسب بل في المشاركة في اتخاذ القرار أيضاً.

- صلاحية الأنظمة الداخلية لاستيعاب التطوير الديمقراطي: ترك تنظيم الآليات الديمقراطية للأنظمة الداخلية، دون قانون الجمعيات، لا سيما في ما خصّ التنظيم

الداخلي للجمعية وانتخابات الهيئة الإدارية والتفاصيل والإجراءات والاستحقاقات الآيلة إلى ضمان دورية الانتخابات الداخلية.

- التمكين للأعضاء: حفظ حقوق الأعضاء في الجمعية وإشراك الأعضاء في اتخاذ القرارات في الهيئة العامة وضمان شفافية العمل داخل الجمعية والتركيز على تربية الأطفال على العمل المدني الجماعي منذ صغرهم كي يصبحوا أعضاء فاعلين في الجمعيات.

❖ مالية الجمعية:

تعاني معظم الجمعيات والأحزاب في لبنان أزمات مالية بسبب ضعف الموارد وأو سوء الإدارة المالية. ولذلك يقتضي:

- تفعيل عملية التمويل الذاتي Autofinancement (تأسيس مشاريع إنتاجية يعود ريعها لنشاط الجمعية، إنشاء وقفية، الفوائد على رؤوس الأموال، الأرباح المحققة نتيجة بعض المشاريع والنشاطات التي تنظمها الجمعية، اشتراكات الأعضاء...).

تعتبر اشتراكات الأعضاء، بحسب Duverger، «عاملاً نفسياً» للعضوية والمشاركة و«مؤشّر وفاء ومصدر وفاء في الوقت عينه» A la fois un signe de fidélité et une source de fidélité. وتضاف إلى ذلك اشتراكات المناصرين وحملات جمع التبرعات Fundraising Campaigns والمساعدات المقدمة من الدولة وفق شروط محدّدة كال فوز بعدد معيّن من الأصوات في الانتخابات واسترجاع تكاليف الحملة الانتخابية (كما في ألمانيا).

يقتضي هذا المعيار بوضع سقف للهبات من الأشخاص الطبيعيين، وتقييد الهبات من الأشخاص المعنويين ومنعها من الشركات والقوى الأجنبية، ومراقبة تمويل الحملات الانتخابية.... إضافةً إلى تحديد الأموال التي يعود إلى الحزب تملكها وأصول صرف الأموال وتصفيته عند حلّه (المادة 14 من القانون اللبناني).

وتطرح في هذا السياق قضية مساءلة قادة الحزب Accountability في حال سوء الإدارة المالية في الحزب وسواها. ومن المستحسن تجنّب سوء الإدارة في وضع أنظمة داخلية حول أصول الصرف والتمويل وسائر وجوه الإدارة المالية لضمان الشفافية المالية.

- تسهيل طلبات التمويل والتبرعات الخارجية وتمكين الجمعيات والأحزاب من صوغ هذه الطلبات وإكسابها إمكانات النجاح.

وفي صورة خاصة، يقتضي ضبط مالية الجمعية، خصوصاً في ظلّ عدم نصّ القانون الحالي على ذلك، عن طريق إلزام الجمعيات بعرض ميزانيتها على مفوضي المراقبة،

وتفعيل مصادر التمويل الداخلي تجنّباً لفرض الممول الخارجي مشاريع لا تلائم حاجات الداخل، ورفع السرية المصرفية عن حسابات الجمعيات والأحزاب توكيلاً لشفافية العمل السياسي والاجتماعي. ومن وجوه ذلك أيضاً، إلزام الدولة بتقديم مساعدات مالية وعينية للجمعيات عملاً بالنصوص السارية المفعول، وذلك وفق تقويم موضوعي مبني على حجم النشاط وفاعليته واستمراريته ومشاركة الأعضاء... إضافة إلى وسائل أخرى للتحفيز، منها منح الشخص المتبرّع لصالح الجمعية خفوضاً ضريبية، فيستفيد الفريقان - المتبرّع والجمعية المستفيدة - من هذه الحوافز سواء في صورة مباشرة أو غير مباشرة.

❖ الأعباء الإدارية:

- ينبغي العمل على تخفيف الأعباء الإدارية عن كاهل الجمعيات، لجهة التأكيد على:
- تسهيل عملية تسجيل النظامين التأسيسي والداخلي في وزارة الداخلية ومن بعدهما محاضر الانتخابات والمستندات المالية،
- عدم اشتراط أي نموذج أو شروط أو معاملة خاصة للتأسيس أو لمحاضر الانتخابات تتجاوز ما هو مطلوب في النصوص القانونية،
- عدم اشتراط حضور مندوب وزارة الداخلية العملية الانتخابية،
- عدم إخضاع مؤسسي الجمعية لأي تحقيق من الأجهزة الأمنية في خلال معاملة تسجيل الجمعية.

❖ معوقات أخرى:

طغيان المظاهر الاجتماعية والاحتفالية على عمل الجمعيات (عشاء سنوي، بيانات صحافية، تقليد وسام، محاضرة جانبية...)، استغلال الجمعيات لأغراض سياسية وانتخابية...

في ضوء ما تقدّم،

تُطرح مسألة ما إذا كان يجدر استحداث قانون جديد للجمعيات والأحزاب في لبنان، والإجابة عن ذلك تتطلب شيئاً من الاستفاضة.

فلا ريب أن من شأن تفعيل العمل الحزبي في لبنان إغناء الحياة السياسية في مجالات متعدّدة، منها:

1. التخفيف من توظيف «الطائفية» من حيث أن الأحزاب قد تشكّل بديلاً عن التجمّعات الطائفية (ولسنا نقصد هنا «المجموعات الدينية» التي تُغني المجتمع المتنوع).

2. قيام نظام انتخابي عصري. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يُستبعد نظام التمثيل الانتخابي النسبي - رغم توافر شبه إجماع عليه- لعلّة غياب أحزاب منظمّة وفق أسس عصرية.

ولا ريب أن عيوباً عدة تشوب التجربة الحزبية في لبنان: التمويل المشبوه، طائفية الأحزاب، قصور الممارسة الديمقراطية الداخلية...

لكن لا حاجة في الظروف الحالية، إلى سنّ قانون جديد للجمعيات وآخر خاص بالأحزاب السياسية على اعتبار أن هذا الشأن منظمّ في قانون الجمعيات لعام 1909 والذي يعتبر ليبرالياً إلى حدّ بعيد خصوصاً لو أدخلت عليه وعلى سواه من القوانين ذات الصلة تعديلات محدّدة ومحصورة.

فيمكن سدّ هذه العيوب تدريجياً وفي صورة غير مباشرة، من خلال تعديلات متفرّقة على قانون الجمعيات واستحداث قوانين أخرى في ميادين متعدّدة: توزيع الدوائر الانتخابية في صورة عادلة وتكافؤ الفرص بين المرشحين، تنظيم تمويل الأحزاب والنفقات والدعاية الانتخابية، تخصيص حيز زمني متكافئ لبرامج الأحزاب في وسائل الإعلام... وذلك بموجب إضافات على قانون الجمعيات وقانون الانتخابات النيابية وقانون الإعلام مقتبسة من الأنظمة القانونية المتقدّمة مثال التشريعات الألمانية والفرنسية والأميركية بعد ملاءمتها للواقع السياسي في لبنان.

كذلك فلا حاجة في لبنان إلى قانون جديد للجمعيات يستبدل بموجبه قانون 1909 بمقدار ما تكمن الحاجة في إدخال تعديلات متفرّقة عليه تقي بالغرض، إلى جانب مسألة تنظيم مساعدة الدولة للجمعيات بناءً على معايير واضحة.

❖ من التعديلات المقترحة على القانون الحالي:

- حصر عملية تسجيل الجمعيات وحلّها بهيئة مستقلة مختلطة، قضائية-إدارية يتمثّل فيها المجتمع المدني، وتسجيلها في سجل خاص بالجمعيات في وزارة العدل عملاً بنص المادة 19 غير المطبّقة من قانون الجمعيات ونزعها من عهدة وزارة الداخلية، وذلك على غرار سجل الشركات المدنية الذي يمسك لدى المحكمة الابتدائية.

تناط بهذه الهيئة صلاحية رقابية وتلحق بها أجهزة فاعلة للرقابة المدنية غير البوليسية ولها - عند الاقتضاء وعلى سبيل الرقابة اللاحقة- حقّ الاستعانة بالدوائر الأمنية التي ترفع إليها تقاريرها حول الاشتباه بإخلال الجمعية بالأمن، مع حفظ القرار للهيئة - وليس للأجهزة الأمنية - في اتخاذ الإجراء المناسب بحقّ الجمعية وحصر حلّها عند الاقتضاء بالقضاء.

- إعطاء الجمعية حقّ الادعاء في قضايا الشأن العام على أن يُعطى هذا الحق لجميع الجمعيات على اعتبار أنها تتمتع بالشخصية المعنوية وعدم قصره على جمعيات دون أخرى (على غرار جمعية المستهلك التي أعطاهها القانون، في صورة لافته، حق الادعاء).

- خفض سن الانتساب من 20 إلى 18 سنة.

- إدخال مبدأ «القبول الوزاري» Agrément ministériel لمنح مساعدات من الدولة تحت رقابة مجلس شورى الدولة على أن يكون مشروطاً بوجود إدارة صحيحة للجمعية وعدم قيامها على التمييز، والمساواة في الحقوق بين أعضائها... ومعايير لتجنّب المحاباة بين الأحزاب Favoritisme. حيث يخضع معيار تمويل الأحزاب في فرنسا مثلاً- التي يقتبس منها القانون اللبناني أحكامه- لتنظيم دقيق بدءاً من عام 1988 تاريخ وضع قانون خاص لشفافية الحياة السياسية وتمويل الأحزاب والنفقات الانتخابية.

- تعديل المبالغ النقدية الواردة في القانون،

بالمقابل، يجدر إلغاء القانون رقم 72/16 تاريخ 1972/12/15 المتعلّق بالجمعيات الشبابية والرياضية والكشفية والذي يفرض ترخيصاً من وزارة الشباب والرياضة لإنشاء الجمعيات الشبابية والرياضية والكشفية ويضع هذه الجمعيات تحت رقابة مشدّدة وغير مبرّرة من الوزارة لجهة إدارتها وممارسة نشاطها واختيار أعضائها وانتخاب لجانها الإدارية.

❖ **رصد الانتهاكات:** اقتراح انشاء هيئة-مرصد من المجتمع المدني لمراقبة تطبيق

نصوص الجمعيات ورصد المخالفات والانتهاكات على حرية الجمعيات.

❖ **إعادة التصنيف:** ضرورة إعادة تصنيف الجمعيات وحصر الأهداف التي تقوم من

أجلها وعدم إغراق المجتمع المدني بجمعيات طائفية وعائلية وشكلية (مع التنويه بأن «المجتمع المدني» حيث تصحّ التنشئة على الممارسة الديمقراطية يختلف عن «المجتمع الأهلي» حيث تسود الوراثة العائلية) وجمعيات أخرى لاستغلال النفوذ من قبل المسؤولين السياسيين وأفراد عائلاتهم. مع التنويه بأن معيار التصنيف المقترح يقوم على أن الأحزاب تسعى للوصول إلى السلطة بينما الجمعيات مجرد مجموعات ضغط Grouper de pression.

مع ضرورة إعادة النظر في الامتياز المعطى للجمعيات القائمة من نوع المؤسسات ذات

المنفعة العامة وإعادة التصنيف دون استنسابية.

❖ **الحدّ من استغلال النفوذ السياسي في العمل المدني:** اقتراح إلزام متولّي

الوظائف السياسية الرسمية تعليق أعمالهم في مؤسسات المجتمع المدني ومنعهم من

تأسيس الجمعيات سواء بأنفسهم أو عن طريق أقاربهم حتى درجة معينة أو بأسماء مستعارة، للحوّل دون استغلال نفوذهم.

❖ **التشبيك:** بناء شبكات واتحادات جمعيات تجنّباً للتنافس المسيء إلى المجتمع المدني على غرار تجربة المجلس الأعلى للطفولة الذي ضمّ تحت لوائه جمعيات معنية بالطفل، وكذلك المجلس النسائي اللبناني بالنسبة إلى حقوق المرأة (حيث لا جدوى، مثلاً، من قيام مئات الجمعيات التي ترمي جميعها إلى تحقيق الهدف عينه).

❖ **التخصّصية:** ضرورة تخصّص الجمعيات (حيث لا جدوى، مثلاً، من تكاثر جمعيات للطفولة غير متخصصة بينما قضايا الأطفال أصبحت متشعبة من العنف ضد الأطفال إلى التربية...). وبالنسبة إلى جمعيات الأطفال، حفظ حق الناشئة في تأسيس جمعيات بمن فيهم الأطفال دون سنّ الرشد تطبيقاً للمادتين 12 و17 من اتفاقية حقوق الطفل أقلّه داخل المدرسة، وإلا فالحاق هذه الجمعيات بمنظمات مرموقة على غرار جمعيات الأطفال الملحقة باليونيسكو ضماناً لعدم تسييسها واصطفاف الأطفال سياسياً متى كانت الجمعية خارج صرح أكاديمي أو علمي.

❖ **برامج الجمعية:** عدم اعتماد ظرفية التحرك ومتابعة الخطط التي تضعها الجمعية، تقديم اقتراحات عملية من الجمعيات والتربية على الديمقراطية، قرب البرامج ومشاريع الجمعية من قضايا الناس ومعاناتهم.

❖ **إعادة الثقة بالأحزاب** بعد ما أصابها من وهن بسبب تماهي التجربة الحزبية مع الحرب اللبنانية، والخروج تالياً من «تربية العداة للأحزاب» السائدة عقب الحرب. ويستتبع ذلك ضرورة إجراء الأحزاب مراجعة نقدية جريئة وجادة وعميقة مع ما يترتّب عن ذلك من مساءلة، وفك الارتباط بالخارج وبالمصالح الطائفية لإزالة الشبهات القائمة حول التجربة الحزبية.

النتقيات

يتّسم العمل النقابي في لبنان بخصوصية عن عمل سائر الجمعيات فضلاً عن استناده إلى تشريعات مختلفة. ولذلك نخصّصه بباب مستقلّ في ورقة العمل الحاضرة.

أولاً: الوضع القائم

أفرد القانون اللبناني نصوصاً خاصة بالنتقيات مستقلة عن القانون العام للجمعيات الصادر بتاريخ 3 أيلول 1909، الأمر الذي استبعد عملياً تطبيق هذا القانون الليبرالي بما فيه من حرية تأسيس الجمعيات ونشاطها.

أبرز هذه النصوص الخاصة، المادة 4 وما يليها من قانون العمل الصادر في 23 أيلول 1946 والتي عرّفت النقابة بما يجعل منها ثلاث فئات: نقابات أرباب العمل، نقابات الأجراء، ونقابات الحرفيين.

1. مبدأ الحرية النقابية

يشكّل تشريع النقابات في لبنان الصادر أواسط القرن الماضي تراجعاً عن مبدأ حرية الجمعيات الذي كان لبنان قد اكتسبه منذ أوائل القرن الماضي وأقرّه قانون 1909، إذ ينظر التشريع النقابي بكثير من الحذر والتوجس إلى النقابات ويضع قيوداً عدّة على تأسيسها وعلى نشاطها أكثر مما هي الحال بالنسبة إلى سواها من الجمعيات الخاضعة لقانون 1909. ومرد ذلك التوجس، الذي استمر حتى الآن، إلى الخشية من تنامي الفكر الشيوعي والماركسي والاشتراكي في تلك الآونة التي عرفت قيام الاتحاد السوفياتي وشهدت حظر الحزب الشيوعي في لبنان والتضييق على أعضائه وما أعقبها من اضطرابات مع هذه القوى توجت باندلاع ما اصطلح على تسميته «ثورة 1958».

ورغم ما تقدّم، من المتعارف عليه أن لبنان يقرّ بمبدأ الحرية النقابية مع عدد ملحوظ من القيود. وقد صادق بوصفه عضواً مؤسساً في الأمم المتحدة على العديد من اتفاقيات العمل والحرريات النقابية الصادرة عن المنظمات الدولية وفي طليعتها منظمة العمل الدولية. ومن هذه المعاهدات الدولية، إعلان فيلادلفيا الصادر بتاريخ 10 أيار 1944 والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 والعهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 والإعلان الخاص بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل الصادر بتاريخ 19 حزيران 1998 وسواه من العهود والإعلانات الدولية. إضافةً إلى مصادقته على الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل العربية.

وإن كانت التشريعات النقابية وتشريعات العمل اللبنانية القديمة العهد تتناقض للوهلة الأولى مع المعايير الدولية الحديثة حول حرية تشكيل النقابات، إلا أن المعاهدات الدولية التي يكون أبرمها لبنان أصولاً تتقدّم في المبدأ على أحكام القانون الداخلي بمقتضى نص المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

2. القيود

غير أن لبنان رفض المصادقة على المعاهدة رقم 87 لعام 1948 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية الحق النقابي على اعتبار أنها تطلق حرية تأسيس النقابات، خصوصاً وأن مادّتها الثانية تنصّ على حق العمال وأرباب العمل، دون أي تمييز، ودون حاجة إلى ترخيص مسبق، بتأسيس النقابات والانتساب إليها.

فيُخضع قانون العمل اللبناني إنشاء النقابات إلى ترخيص مسبق من وزير العمل، بمقتضى المادتين 86 و87 منه. مع ما يرافق ذلك من استتساب في توزيع التراخيص. وغالباً ما يُعتمد الترخيص المفرد لإغراق الحركة النقابية بنقابات وهمية أو موالية للسلطة وإفساد النتائج الانتخابية للاتحاد العمالي العام. وهذا كله يخالف الاتفاقيات الدولية التي أبرمها لبنان والقانون العادي الذي ينظّم الجمعيات بشكل عام (1909) والذي يكتفي بالعلم والخبر المقدم من المؤسسين.

وفضلاً عن ذلك، لا يدخل نظام النقابة حيّز النفاذ إلا إذا حاز موافقة وزير العمل بمقتضى المادة 89 من قانون العمل. الأمر الذي يضع معوّقات إضافية على انطلاقة النقابة في نشاطها، مع ما يرافق ذلك من ضغوط واستتسابية. وكذلك الأمر بالنسبة إلى إشراف وزارة العمل على التفاصيل الإدارية في النقابة وعلى النواحي المالية ورسوم الانتساب إلى النقابة والمساعدات التي تقدمها الوزارة.

وإضافةً إلى ذلك، ورغم ما تقدّم من عهود دولية أبرمها لبنان، لا يزال لبنان يقيد الحرية النقابية للأفراد في إنشاء النقابات. فيقتصر إنشاء النقابات على مهن معينة تحددها وزارة العمل بمقتضى أحكام المادة 85 من قانون العمل.

ومن ناحية أخرى، لا يشمل قانون العمل إلا النقابات التي ينشئها أرباب العمل أو المستخدمون بمقتضى أحكام المادة 86 من قانون العمل دون سائر المهن غير الخاضعة لهذا القانون.

كذلك يستبعد قانون العمل الخدم في البيوت والنقابات الزراعية من أحكامه، بمقتضى المادتين 6 و7 منه، رغم أن النقابات هذه تخضع لأحكامه في الواقع. وتستثنى منه نقابات المعلمين التي تخضع لتشريع خاص.

وخلافاً لاتفاقيات العمل الدولية التي أبرمها لبنان، يحظر نظام الموظفين على هؤلاء إنشاء النقابات، باستثناء موظفي المصالح الخاصة الذين يمارسون حقوقهم النقابية ويستفيدون، حظوةً على زملائهم في القطاع العام، من الاتفاقيات الجماعية والوساطة والتحكيم بموجب المرسوم 17386 تاريخ 2 أيلول 1964، بما يخالف مبدأ الحرية النقابية والمساواة أمام القانون بالنسبة إلى أبناء الفئة الواحدة.

قومت منظمة العمل الدولية الوضع في لبنان عام 2000، وقبلها نظرت في مراسلات وشكاوى عديدة وردت إليها نتيجة التدخل الحكومي في العمل النقابي حتى يمكن القول إن لبنان يلتزم، إلى حدود معينة، وليس بالكامل، المعايير الدولية للتنظيم النقابي. وردت الحكومة اللبنانية بأنها تزمع تطوير التشريع إلا أنها لم تبدِ تجاوباً مع مطلب إلغاء الرخصة المسبقة.

ثانياً: الإشكاليات والمبادئ الواجب اعتمادها

❖ الإصلاح التشريعي

- ضرورة احترام لبنان الأحكام الدولية في موضوع حرية تأسيس النقابات والعمل النقابي واستكمال توقيع المعاهدات الدولية وخصوصاً المعاهدة رقم 87 لعام 1948 المتعلقة بالحرية النقابية دون تحفظات على اعتبار لبنان عضواً في منظمة العمل الدولية وملتزماً موثيق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مقدمة دستوره.
 - ضرورة تنزيه التشريع اللبناني من النصوص المخالفة للاتفاقيتين رقم 87 ورقم 151.
 - إلغاء القيود على الحرية النقابية وإخضاع النقابات للترخيص المسبق ونشاطها للرقابة الحكومية المسبقة والمباشرة: تطبيق نظام التصريح أو «العلم والخبر» على تأسيس النقابات وليس الترخيص المسبق.
 - تطبيق القانون العادي (قانون 1909) الذي يحرّر تشكيل الجمعيات من القيود المسبقة، على النقابات، مع تشريع أصول خاصة بالنسبة إلى كل نوع من النقابات، على اعتبار أن النقابة نوع من أنواع الجمعيات تستفيد مما تستفيد منه الجمعيات من حرية تأسيس ونشاط وتالياً لا يصح التمييز بين «الجمعية» (حسب تطبيق القانون 1909) و«النقابة» (الخاضعة لتشريعات العمل) على صعيد حرية التأسيس والعمل.
 - إلغاء التمييز في المعاملة النقابية والرجوع عن حرمان بعض الفئات كالموظفين في القطاع العام والعمال الزراعيين من حقهم في تكوين النقابات والانتساب إليها.
 - مراجعة قانون العمل لاعادة النظر في مفهوم الوصاية الإدارية المسبقة لوزارة العمل وسواها من التعديلات وتعديل الباب الرابع منه.
 - إلغاء المرسوم 7993 تاريخ 3 نيسان 1952 أو تعديله لرفع القيود عن الحياة النقابية وإلغاء الرقابة المسبقة وإعادة النظر في مفهوم الوصاية الإدارية لوزارة العمل.
 - قونة القطاع النقابي Codification باعتماد تشريع نقابي موحد وعصري بالنسبة إلى جميع القطاعات المهنية.
 - شمول الضمانات والامتيازات والحقوق المنصوص عليها في قانون العمل جميع أنواع النقابات وضمن الشيخوخة والطبابة للنقائيين والعمال والمهنيين.
 - ضرورة صون حقوق العمال والمهنيين الأجانب في الانتساب إلى النقابات في ضوء حاجات سوق العمل وتنظيم إجازات العمل.
- ❖ **تبييد الهواجس المتبادلة:** ودور وزارة العمل المهيم بالنسبة إلى إنشاء

النقابات ونشاطها وأنظمتها وماليّتها وانتخاباتها والمفاوضات والعقود الجماعية...: الملاحظ أن ثمة ريبية وهواجس لدى السلطة من النقابات بعد الحرب، وبالمقابل ثمة مخاوف لدى هذه الأخيرة من الحكومة. ومردّد ذلك إلى إخضاع النقابة لسلطة وزارة العمل في العديد من مفاصل العمل النقابي، وبالمقابل إغراق السلطة للحركة النقابية عن طريق خلق عدد كبير من النقابات والهيكل النقابية الوهمية للتأثير في الحركة المطليبيّة - خصوصاً في السنوات القليلة الأخيرة دون أن يعكس ذلك تطوُّراً في هذه الحركة النقابية. كذلك تعتمد السلطة عموماً إلى سياسة إفقار المؤسسات العامة الخدمائية تمهيداً لخصخصتها. يتطلّب ذلك إعادة الثقة إلى العلاقة بين الحركة النقابية والسلطة وإعادة درس الهيكلية النقابية.

❖ **اعتماد نظام التصريح وإنشاء هيئة رقابية مختلطة:** اقتراح حصر عملية تسجيل النقابات وحلّها بهيئة مستقلة مختلطة ذات طابع قضائي، قضائية-إدارية-نقابية، على غرار الجمعيات.

تناط بهذه الهيئة صلاحية رقابية وإشرافية وتلحق بها أجهزة فاعلة للرقابة، مع حفظ القرار للهيئة - وليس للسلطة الإدارية - في اتخاذ الإجراء المناسب بحق النقابة. ويُنات حلّ النقابة بالجمعية العمومية وليس بالسلطة الإدارية والإفعلر الهيئة المختلطة أو القضاء.

❖ **تنظيم الهيكلية النقابية وتجديد القطاعات وتصنيف المهن وقطع الطريق** على تدخّل السلطة عبر حصر الاتحادات ب 18-19 اتحاداً فقط (يزيد العدد مع تطوُّر التقنيات التي تستدعي تأسيس اتحادات جديدة) مع تحرير العدد بالنسبة إلى النقابات. إضافة إلى ضرورة اعتماد بطاقة مهنية ممأسسة (تحديد من هو النقابي، تفاعلي الازدواجية).

❖ **ضرورة الكفّ عن استنسابية السلطة في التعامل مع الحركة النقابية تبعاً لمصالحها السياسية.**

❖ **انشاء جهاز متفرغ في الحركة النقابية للسهر على حقوق العمال وفضح الانتهاكات** مع رصد التمويل اللازم له.

❖ **تفعيل مبادرات النقابات لتحسين صورتها وفاعليتها:**

- ملاحظة التقهقر في فاعلية الحركة النقابية بعد الحرب: ضعف تلبية الدعوات إلى الاعتصام الصادرة عن الاتحاد العمالي العام، عدم اعتماد الاتحاد مؤشّر غلاء المعيشة منذ 1996... معوقات: طغيان المناسبات الاحتفالية على عمل النقابات

- عوض العمل النقابي الضاغط والمؤثر في السياسات العامة، استغلال النقابات لأغراض سياسية وانتخابية...
- ضرورة أداء النقابات دوراً ملحوظاً في بناء السياسات العامة وصوغ الخطط الاقتصادية والاجتماعية في إطار الشراكة مع القطاع العام ومشاركة النقابات بفاعلية في المجلس والهيئات العامة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس العمل التحكيمي...).
 - ضرورة وقوف النقابات موقفاً ضاغطاً Lobbying/Forcing لتحسين مستوى الحياة اليومية للناس (انقطاع التيار الكهربائي، نوعية وجود خدمات الهاتف النقال- الخليوي، ارتفاع الأسعار، مزاحمة العمالة الأجنبية...) بما يجعل الحكومة تحسب حساباً لردة فعل النقابات والاتحادات العمالية عند اتخاذ قراراتها التنفيذية في القضايا الاقتصادية والاجتماعية (رفع أسعار المشتقات النفطية، ربطه الخبز وسائر المواد المدعومة...).
 - تفعيل أداء النقابات غايتها الأساسية تحسين شروط المنتسبين إليها ووضعيتهم.
 - استقلال النقابات والاتحادات العمالية عن التأثير السياسي والطائفي حتى لا يعوق حركتها أو يشلّها، وعدم تجاوز النقابات الشأن النقابي إلى «الشأن السياسي» (بمعنى الصراع على السلطة).
 - الصفة التمثيلية والديموقراطية: ضرورة تفعيل الجهود الذاتية لتطوير بنية النقابات التمثيلية الحقيقية، أولاً في تمثيلية النقابة وعدم خلق نقابات وهمية، وثانياً باتجاه الديموقراطية الداخلية وتفعيل الأداء الديموقراطي ومن ذلك ضمان حصول انتخابات فعلية لتجديد القيادة النقابية وتحقيق إدارة ديموقراطية (حصر ولاية رئيس الاتحاد العمالي العام باثنتين فقط).
 - التنشئة النقابية على الديموقراطية: التنويه بأن الممارسة الديموقراطية الداخلية ترتبط بسلوك الأعضاء حيث إن الديموقراطية لا تكمن في تداول السلطة فحسب بل في المشاركة في اتخاذ القرار أيضاً. إضافة إلى تكثيف التدريب النقابي والتوجيه والتوعية الحقوقية وتفعيل الحقوق والواجبات النقابية في التربية بعدما أدخلت في المناهج التربوية.
 - التمكين للأعضاء: حفظ حقوق الأعضاء في النقابة وإشراك الأعضاء في اتخاذ القرارات في الهيئة العامة وضمان شفافية العمل داخل الجمعية والتركيز على التربية الوطنية لتحفيز الانسحاب إلى النقابات والمحاسبة المواطنة انطلاقاً من العمل

النقابي. إضافةً إلى تكثيف الانتساب النقابي (حالياً: لا يتجاوز 5-7% من اليد العاملة) وتغذية مالية النقابات من الاشتراكات، خصوصاً وأن المنتسبين وغير المنتسبين يستفيدون من ثمرة نضال الحركة النقابية.

- صلاحية الأنظمة الداخلية لاستيعاب التطوير الديمقراطي: ترك تنظيم الآليات الديمقراطية للأنظمة الداخلية، دون وزارة العمل، لا سيما في ما خصّ التنظيم الداخلي للجمعية وانتخابات الهيئة الإدارية والتفاصيل والإجراءات والاستحقاقات الآيلة إلى ضمان دورية الانتخابات الداخلية.

ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في سوريا

ورقة للنقاش حول قانون الجمعيات والمجتمع الأهلي

مجموعة من الباحثين والمختصين

خلفية

يعتبر العمل الأهلي والخيري أساسياً في تاريخ المجتمع السوري، حيث يعود تاريخ إنشاء الجمعيات إلى أكثر من 125 سنة. فقد تأسست في العام 1880 جمعية ميتم قريش للأعمال الخيرية.

وبعد الاستقلال جرى تنظيم عمل الجمعيات من خلال صدور مرسوم تشريعي يتعلق بالجمعيات وتنظيم الأحزاب رقم /47/ لعام 1953 (أيلول)، وذلك بعد الانقلاب الثاني للشيشكلي وفي ظل دستور 1953 (تموز).

بعد قيام الجمهورية العربية المتحدة عام 1958، ألغي العمل بالمرسوم التشريعي رقم /47/ لعام 1953، وفي إطار توحيد التشريعات في إقليمي الدولة (الجنوبي والشمال) جرى إصدار القرار بقانون رقم /93/ تاريخ 8 تموز 1958، والذي من خلاله تم من خلاله تطبيق القانون المصري رقم /384/ لعام 1946 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. وقد طرأت تعديلات لاحقة طفيفة، أهمها في العام 1969 بموجب المرسوم التشريعي رقم 224.

الإطار القانوني الراهن

يحكم الإطار القانوني لوجود ونشاط الجمعيات في سورية بعض النصوص الدستورية وقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم /93/ المشار إليه أعلاه.

الأحكام الدستورية المتعلقة بالجمعيات

أولى دستور الجمهورية العربية السورية اهتماماً خاصاً وكبيراً بالحريات الفردية والعامّة حيث أفرد فصلاً مستقلاً هو الفصل الرابع تحت عنوان «الحقوق والحريات والواجبات العامّة»، والذي يمكن أن نشير إلى بعض أحكامه التي تعزز عمل المجتمع الأهلي :

المادة /26/ : «لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك».

المادة /38/ : «لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية بالقول والكتابة وكافة وسائل التعبير...وفقاً للقانون».

المادة /39/ : «للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذا الحق».

المادة /48/ : «للقطاعات الجماهيرية حق إقامة تنظيمات نقابية أو اجتماعية أو مهنية أو جمعيات تعاونية للإنتاج أو الخدمات وتحدد القوانين إطار التنظيمات وعلاقاتها وحدود عملها».

استنتاج: نلاحظ بأن الدستور نص على الضمانات الأساسية التي تشكل قاعدة كبيرة وهامة لضمان قيام وفعالية المنظمات غير الحكومية.

القواعد الدولية ذات الصلة

صادقت سورية على المكونات الأساسية للشرعة الدولية التي تقدم ضمانات لقيام الجمعيات الأهلية وخصوصاً منها :

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وبمصادقة سورية على هذه المكونات أصبحت جزءاً من التشريع الوطني.

لا يجوز لأي جمعية أن تتسبب أو تشترك أو تنضم إلى جمعية أو هيئة أو ناد مقره خارج الجمهورية العربية السورية قبل إبلاغ الجهة الإدارية بذلك وانقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ الإبلاغ دون اعتراض منها. كما لا يجوز لأي جمعية أن تتسلم أو تحصل على أموال أو مبالغ من أي نوع من شخص أو جمعية أو هيئة أو ناد خارج الجمهورية العربية السورية، ولا أن ترسل شيئاً مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات في الخارج إلا بإذن من الجهة الإدارية

المختصة، وذلك في ما عدا المبالغ الخاصة بثمن الكتب والمجلات العلمية والفنية. يجب إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بكل اجتماع للجمعية العمومية قبل انعقاده بخمسة عشر يوما على الأقل وبالمسائل الواردة في جدول الأعمال، ولهذه الجهة أن تتدب من يحضر الاجتماع. كما يجب إبلاغ الجهة الإدارية بصور من محضر اجتماع الجمعية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الاجتماع.

للجهة الإدارية المختصة أن تعين بقرار منها عضوا أو أكثر في مجلس إدارة الجمعية وتحدد صلاحياته وتوويضاته في قرار التعيين على أن يكون العضو المعين من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

للجهة الإدارية المختصة أن تحدد بقرار منها الحد الأدنى والأعلى لعدد أعضاء مجلس الإدارة، والمدة القصوى التي يجوز لعضو مجلس الإدارة تجديد عضويته خلالها.

للجهة الإدارية المختصة في حالة الاستعجال وقف العمل بأي قرار يصدر من مجلس إدارة الجمعية أو هيئتها العامة أو من مديرها إذا رأته مخالفا للقانون أو للنظام العام أو للأداب. ويعتبر قرار الوقف كأنه لم يكن إذا لم ترفع دعوى البطلان خلال الثلاثين يوما التالية لصدور القرار ممن ذكرهم في المادة السابقة أو من الجهة الإدارية التي أصدرت قرار الوقف.

في حل الجمعية

يجوز بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل حل الجمعية في إحدى الحالات التالية:

1. خروج الجمعية عن أهدافها المبينة في نظامها.
 2. إذا لم يجتمع مجلس إدارة الجمعية خلال ستة أشهر أو لم تجتمع هيئتها العامة خلال سنتين متتاليتين.
 3. ممارسة الجمعية نشاطا طائفا أو عنصريا أو سياسيا يمس بسلامة الدولة.
 4. ممارسة الجمعية نشاطا يمس بالأخلاق والآداب العامة.
 5. إذا كررت الجمعية المخالفات رغم إنذارها من الوزارة.
 6. عجز الجمعية عن تحقيق أغراضها والوفاء بتعهداتها أو تخصيص أموالها لإغراض غير التي أنشئت من أجلها.
 7. إذا رأته الوزارة عدم الحاجة إلى خدمات الجمعية.
- ولا يجوز حل الجمعيات في الحالات 1-2-5-6 إلا بعد إنذارها من الوزارة وانقضاء فترة

الإنداز دون أن تستجيب الجمعية له على أن تقل فترة الإنداز عن خمسة عشر يوما .
يعتبر قرار حل الجمعية قطعيا ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة .
في جميع الحالات يجب أن يستند قرار الحل إلى تحقيقات رسمية تجريها الدوائر
المختصة في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .

في الجمعيات ذات النفع العام

للجهة الإدارية المختصة أن تنشئ في أية نقطة اتحادا يقوم بتنسيق نشاط الجمعيات
ذات النفع العام إذا كانت أغراضها متماثلة أو متقاربة في تلك المنطقة كما يقوم بتوحيد
مصادر جمع الأموال وتوزيعها على أوجه النشاط. ويتألف الاتحاد من ممثلي الجمعيات في
المنطقة وممثلي فروع الجهات الإدارية المختصة الموجودة فيها وغيرهم من الأشخاص
الذين يصدر بتحديدهم قرار وزاري . وتشهر هذه الهيئات طبقا لأحكام هذا القانون وتعتبر
في حكم الجمعيات.

للجهة الإدارية المختصة أن تقرر إدماج أكثر من جمعية ذات نفع عام يرى أنها تسعى
لتحقيق غرض مشترك أو توحيد إدارتها أو تعديل أغراضها تبعا لاحتياجات البيئة أو لتحقيق
التناسق بين الخدمات التي تؤديها أو لغير ذلك من الأسباب التي تراها كفيلة بحسن تحقيق
الغرض الذي أنشئت من أجله، وتراعى بقدر الإمكان رغبات المؤسسين وغرض الجمعية ونوع
ما تؤديه من خدمات. ويصدر بالإدماج قرار مسبب يبين فيه كيفية الإدماج وعلى ممثلي
الجمعية المدموجة أن يسلّموا الجمعية الدامجة جميع الأموال والمستندات الخاصة.

للجهة الإدارية المختصة أن تستبعد في الجمعيات ذات النفع العام من ترى استبعاده من
المرشحين لانتخابات هيئاتها التنفيذية. كما يجوز لها أن تندب من يحضر الانتخاب للتحقق
من انه يجري طبقا لنظام الجمعية. ولها إلغاء الانتخاب بقرار مسبب وذلك خلال خمسة
عشر يوما من إجرائه إذا تبين انه وقع مخالفا لذلك النظام أو القانون. وإذا كانت العضوية
في مجلس إدارة الجمعية أو في هيئاتها التنفيذية تتم بالتعيين، وجب إبلاغ جهة الإدارة
المذكورة قبل التعيين بثلاثين يوما بأسماء المرشحين للعضوية. ولهذه الجهة استبعاد من
ترى استبعاده منهم.

استنتاجات

عدم كفاية القانون الناظم للجمعيات لتلبية احتياجات المجتمع السوري وتطوير القطاع
الأهلي.

التحديات والموائق أمام المجتمع الأهلي

(تحليل قامت به هيئة تخطيط الدولة حول واقع المجتمع الأهلي تمهيداً لإعداد الخطة الخمسية العاشرة)

أبرز التحديات أمام تطوير عمل المجتمع الأهلي ما يلي :

أولاً: ضعف البنية التنظيمية والمهنية، وهيمنة المؤسسات الرسمية على

العمل المجتمعي، مما أدى إلى :

1. محدودية المهارات والكفاءات
2. عدم كفاية النظم واللوائح الداخلية/ مالية وإدارية
3. ضعف الهياكل التنظيمية الواضحة
4. مركزية القيادة الداخلية
5. تغليب التفكير الخيري والرعاية على الترموي للمنظمات غير الحكومية
6. انغلاق بعض المنظمات الأهلية وتوقعها الداخلي
7. محدودية التعرض والاستفادة من الخبرات المحلية والعربية والدولية

ثانياً: ضعف الشفافية والمهنية، وهذا ناجم عن:

1. عدم تطبيق القانون واللوائح المنظمة للعمل الأهلي على مدار العقود الماضية
2. ضعف الرقابة المهنية الداخلية والخارجية
3. ضعف الأنظمة واللوائح الداخلية للمنظمات ومحدودية تطبيقها
4. ضعف الأنظمة المالية والإدارية

ثالثاً: تراجع ممارسة العمل التطوعي وتراجع أهميته على مستوى المؤسسة

والمجتمع، وتعود أسباب ذلك إلى:

1. تدهور الأوضاع الاقتصادية
2. تراجع التكافل الاجتماعي واستثمار الوقف
3. عدم تلمس وضعف إحساس المجتمع المحلي بمردود العمل التطوعي
4. سيطرة المفاهيم التقليدية
5. قلة البرامج التي تسعى إلى تأصيل العمل التطوعي

رابعاً: المنافسة والازدواجية في العمل، وهذا نابع من:

1. محدودية أطر وآليات التنسيق وتبادل المعلومات بين المنظمات الأهلية .

2. ضعف وعي أهمية وضرورة التنسيق والتعاون لدى بعض الأطراف
3. عدم شمولية التنسيق والتعاون بين منظمات العمل الأهلي وكل من القطاع العام والقطاع الخاص
4. غياب الحوافز للعمل والتعاون المشترك

خامساً: تراجع وشح موارد التمويل، وهذا نتيجة لـ:

1. غياب مصادر الدعم الحكومي المنظم
 2. تراجع الدعم الأهلي المحلي، وضعف دعم القطاع الخاص
 3. عدم قدرة العديد من المؤسسات على صياغة وتطوير مشاريع مقترحات
 4. عدم وجود مصادر لتوليد الدخل الذاتي وتطويره
- #### سادساً: التقييد في حرية واستقلالية العمل الأهلي، ويمكن أن يُعزى إلى السببين التاليين:

1. تباين في النظرة والفهم لدور المنظمات الأهلية والسلطة في المجتمع
 2. سيطرة التفكير الفئوي على بعض المنظمات الأهلية وانغلاقها
- #### سابعاً: ضعف تبني المنظمات الأهلية للأولويات التنموية الوطنية، وهذا ناتج من:

1. ضعف الآليات المتاحة لمشاركة المنظمات الأهلية في تحديد وإعداد خطة التنمية الوطنية والخطط التنموية القطاعية
2. ضعف التنسيق وتبادل المعلومات بين المنظمات الأهلية بعضها ببعض من جهة، وبينها وبين المؤسسات الحكومية من جهة أخرى
3. عدم اكتمال الإستراتيجيات القطاعية على المستوى الوطني

إن الأسباب السابقة مجتمعة بالإضافة إلى تراجع العلاقة ما بين المنظمات الأهلية من ناحية والحركات الاجتماعية (حركة المرأة، البيئية، العمال، الفلاحين الخ) من ناحية أخرى، أثرت على قاعدة التنسيق والتشاور والتعاون والاستقلالية، مما أدى إلى تراجع المنظمات الأهلية وضعف فاعليتها وبالتالي قدرتها على الاستدامة.

الرؤى المستقبلية

المطلوب تحقيق مجموعة من الأهداف الإستراتيجية يأتي في طليعتها:

1. تطوير مفاهيم العمل التطوعي وإحياء الدور الكبير لعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية في التنمية والرعاية الاجتماعية، من خلال إنعاش وتشجيع العمل التطوعي وتطوير مفاهيمه وأساسه وتأسيس قيمه، وتشجيع المبادرات كافة لتطوير أشكال خلاقة ومبدعة في العمل الطوعي والتطوعي.
2. تنمية وإظهار دور الوقف، فقد كانت الأوقاف مؤسسات كبرى مستقلة أقامها الناس بعطائهم، وأدت دورها الكبير في تأمين مستلزمات «الدفاع الاجتماعي». وقامت بتوفير مختلف المتطلبات الاجتماعية والثقافية للمجتمع من المدارس والمعاهد والمكتبات والمساجد إلى الملاجئ والمستشفيات (البيمارستانات) والفنادق (الخانات) إلى غير ذلك من جوانب الحياة الأخرى إلى حد حبس الأوقاف لصالح الراغبين في الزواج .
3. حل العقبات التي تقف أمام تطوير الوقف واستثماره، وإعادة بناء ثقة الناس بجدوى المشاريع الوقفية في بناء المجتمع، من خلال تشكيل لجنة لضبط وإدارة الوقف ووضع القوانين وتحديثها بما يضمن حسن أداء الوقف .
4. إحداث برامج توعية لدى وزارة الأوقاف تهدف إلى توجيه التوعية والإرشاد نحو التنمية الشاملة في المجتمع خاصة ما يتعلق بـ(الخدمة المجتمعية وزيادة مشاركة الإنسان في تطوير وتنمية بيئته ومجتمعه - التوعية تجاه حقوق المرأة الشرعية وحققها في التعلم والعمل النافع- ..)
5. تطوير البنية التنظيمية للمنظمات الأهلية.
6. تهيئة بيئة قانونية مشجعة لتأسيس وتطوير المنظمات الأهلية، من خلال تسهيل إجراءات التأسيس ومراجعة تعديل القوانين التي تحد من مبادرات المواطنين .
7. اعتبار المنظمات الأهلية شريكاً هاماً في عملية التنمية وشريكاً للدولة في تنفيذ بعض الأنشطة، وإقامة علاقة إيجابية وغير تصادية معها .
8. تخصيص ميزانية للمنظمات الأهلية وتحقيق عدالة في توزيع الموازنات الحالية ، تطوير مصادر الدعم المالي المحلي والعربي والدولي للمنظمات الأهلية، وتشجيعها على الاعتماد على التمويل الذاتي والإضطلاع بمشاريع مدرة للدخل .
9. تطوير وتطبيق الشفافية والمهنية داخل المنظمات الأهلية، وتعزيز حرية واستقلالية العمل الأهلي.

10. مشاركة (إشراك) القطاع الأهلي في وضع وتحديد الأولويات الوطنية في القطاعات التنموية المختلفة.
11. تأمين أقصى قدر من التنسيق والتعاون ما بين المنظمات الأهلية والوزارات المختلفة لصياغة توجهات وطنية مشتركة، خصوصاً في مجالات التنمية المختلفة وبالتحديد في إشراك المنظمات الأهلية في التنسيق في مجال إعداد الخطة الوطنية الشاملة وكذلك الخطط القطاعية.
12. المساءلة والرقابة والمحاسبة .
13. جسور من التعاون والتشبيك والتنسيق.
14. مساعدة المنظمات الأهلية على الانفتاح على المجتمع المحلي
15. تعزيز طابع العمل التنموي لعمل المنظمات الأهلية، وتوجيه اهتمام كافٍ لمسألة بناء القدرات والتطوير المؤسسي بالإضافة إلى تطوير مهارات ومعارف العاملين في هذه المنظمات.
16. تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في تمويل أنشطة المنظمات غير الحكومية .
17. إنشاء مظلات وشبكات اتصال بين المنظمات الأهلية على المستوى الوطني والإقليمي (مثال اتحادات نوعية للجمعيات الأهلية)، بهدف تبادل الخبرات وبناء القدرات وتحقيق عدالة التوزيع، ووضع أولويات المجتمع على جدول أعمال الحكومة، وإثارة الوعي بالقضايا العامة (البيئية - المرأة - ...).
18. تنظيم العلاقة ما بين الحكومة والمنظمات الأهلية ، بإقرار القانون الخاص بالجمعيات والمنظمات الأهلية، وتشكيل مرصد للجمعيات يتبع مباشرة إلى جهة تنسيقية عليا مثل رئاسة مجلس الوزراء أو هيئة تخطيط الدولة . ومما لا شك فيه فإنه سيسهم في تعزيز الحياة الديمقراطية الداخلية في المنظمات الأهلية ويوفر المناخ المطلوب لتطور العمل الأهلي على قاعدة قانونية واضحة تحدد ما للمنظمات الأهلية وما عليها.
19. تفعيل دور المجتمع الأهلي في برامج السكان والتنمية من خلال :
 - ❖ مشاريع تتعلق بالرعاية الاجتماعية للأسرة أو الأطفال أو المعوقين .
 - ❖ مشاريع التأهيل والتدريب وبناء القدرات للمنظمات الأهلية .
 - ❖ مشاريع تعزيز مكانة المرأة وتضم مشاريع للتوعية والتثقيف والتدريب والتأهيل ومحو الأمية ومنح القروض .
 - ❖ مشاريع للتنمية المحلية الشاملة والبيئة المستدامة .
 - ❖ مشاريع لتنظيم الأسرة والصحة الإنجابية والثقافة الصحية الأسرية .

الانسجام والتناغم مع القطاعات

- ❖ زيادة التنسيق والحوار مع القطاع الخاص لكسب دعمه بشكل منظم لعمل المجتمع الأهلي في جميع المجالات، خاصة ما يتعلق بدعم جمعيات الرعاية الاجتماعية ، وتقوية حصول العاملين بأجر على حقوقهم الدستورية ، وتشجيع تمويل المشاريع الأسرية الصغيرة لدورها في التخفيف من الفقر.
- ❖ تطوير القطاع التعاوني الزراعي لتنظيم العمل الزراعي الموسمي ضمن جمعيات أهلية تشأ لهذا الغرض بالتعاون مع نقابة العمال لضمان حقوق العمال الزراعيين .
- ❖ تخصيص جزء من النشاطات السياحية لدى القطاع الخاص والعام لرفد عمل القطاع الأهلي والجمعيات الأهلية في الترفيه عن الفئات الهشة (معوقين - مسنين - أيتام)
- ❖ زيادة التعاون بين الجهات الحكومية والجمعيات الأهلية ومنظمات الشباب والمرأة لنشر التوعية بمختلف أشكالها: (البيئية والصحية، القضايا السكانية ومفاهيم الرعاية الأولية والصحة الإنجابية ومشكلات زواج الأقارب - حقوق المرأة - ومفاهيم الصحة النفسية ...) .
- ❖ الاستفادة من نشاط المغتربين السوريين في تنمية وتطوير القطاع الأهلي في جميع المجالات .
- ❖ وضع خطة وطنية لمحو الأمية تساهم فيها جميع القطاعات الحكومية وخاصة وزارة الثقافة والتربية لتأمين مستلزمات المناهج وتدريب المعلمين ومنح شهادات للمدرسين والدارسين والإشراف على آلية الامتحانات، والتشارك مع الجمعيات الأهلية لتنفيذ دورات التمويل المالي اللازم .
- ❖ تحفيز القطاع الأهلي والخاص للمساهمة في نظام المنح الدراسية للمتفوقين داخل وخارج القطر ولجميع المراحل الدراسية وخاصة الجامعية، لتحفيز أبناء الأسر الفقيرة المتفوقين على متابعة الدراسة وللمحد من ظاهرة التسرب من المدارس .
- ❖ رفد القطاع الأهلي العامل في مجال التعليم بالكادر التدريسي المؤهل للتعامل مع الفئات المختلفة (المعوقين ، الأحداث ، الأيتام ،) .
- ❖ تقديم التسهيلات للجمعيات الأهلية لرفد القطاع الصحي كما في السابق والتنسيق مع القطاع الأهلي العامل في مجال التوعية والمداواة والرعاية الصحية لرفده بالكادر المؤهل بالتجهيزات اللازمة (المعاقين - المسنين - الحوامل - المرضعات الأطفال) .

❖ يعتبر تمكين المرأة أساس تنمية المجتمع الأهلي وهذا يتطلب توجيه عناية خاصة وبرامج لدمج المرأة في عملية التنمية الاقتصادية يخطط لها ضمن برامج تطوير المجتمع الأهلي .

جملة الاستراتيجيات التي من المخطط لها تحقيق هذه الغايات :

❖ تهيئة بيئة تشريعية وقانونية لتحقيق مفهوم الإدارة الرشيدة (بالارتباط مع الهدف الأول):

1. مشاركة القطاع الأهلي في تعديل التشريعات والقوانين باعتبار ممثليه هم ممثلين عن المواطنين المستفيدين من ذلك، وبهدف خلق علاقة جديدة بين الدولة والمواطن قائمة على المساواة، أي خلق علاقة تكاملية غير تصادمية في العمل الحكومي مع القطاعين الخاص والأهلي.
2. إنشاء مجلس اقتصادي اجتماعي يضم ممثلين عن الدولة والقطاع الخاص والمنظمات المحلية والأهلية.

❖ الإسهام في برامج الحد من الفقر وتحقيق عدالة في التوزيع والتكافل الاجتماعيين واستثمار الموارد لخفض مؤشر سوء عدالة التوزيع (بالارتباط مع الهدف الثاني):

3. مشاركة المجتمع الأهلي في تطوير شبكات الأمان والرفاه الاجتماعيين بحيث تعمل وفقاً لمبدأ الانتقائية والاستهداف بشكل أكثر كفاءة وأكثر عدالة لصالح الفئات الأشد فقراً والأكثر حاجة.
4. تجديد مفهوم الوقفية عبر توظيف خصوصية المجتمع العربي السوري وثقافته وتراثه حيث يتم العمل على تطوير العمل الوقفي الخيري لتحفيز المبادرات الخيرية التي تتميز بالاستمرارية والديمومة وتسهم في دعم التنمية من خلال ما تقدمه من إعانات وتدريب وتعليم ورعاية صحية.
5. تعزيز دور المجتمع الأهلي في الرقابة على الإنفاق العام، وفي حماية المستهلك، ومحاربة الفساد.

❖ تعزيز إدماج المجتمع الأهلي ومؤسساته في عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي (بالارتباط مع الهدف الثالث):

6. دعم مؤسساتي لبناء قدرات الجمعيات والمؤسسات الأهلية لضمان فاعلية مشاركتها

في وضع وتحديد الأولويات الوطنية في القطاعات التنموية المختلفة. وتفعيل دور القطاع الأهلي في برامج السكان والتنمية، وتشجيع تحول عمل الجمعيات التعاونية ليتناسب مع اقتصاديات السوق الاجتماعي، هذا عدا عن تعزيز التشارك مع المجتمع الأهلي في إطار المجالس المحلية من أجل التخطيط والتنفيذ المشترك لبرامج التنمية المحلية إضافة إلى بناء وتحليل قاعدة معلومات اجتماعية يتم من خلالها اعتماد ثقافة الحوار، وتوظيف العمل التطوعي بما يتناسب مع اختلاف العادات المحلية.

❖ إصلاح مؤسسي لتحقيق التشبيك والتنسيق بين الدولة والمجتمع الأهلي يسهم في (الارتباط مع الهدف الرابع):

7. تحفيز تطوير هيكل المنظمات غير الحكومية الذي يسمح بإيجاد علاقة جديدة مع القطاعين العام والخاص عبر (اتحادات نوعية للجمعيات الأهلية..)، بهدف تبادل الخبرات وبناء القدرات وتحقيق عدالة التوزيع.
8. تعزيز عمل الجمعيات الأهلية مع الجاليات السورية في الخارج بهدف توثيق علاقتها بالوطن وتمكين أبنائهم من تعلم اللغة العربية وتشجيعهم على جلب الاستثمارات والمشاركة في عملية التنمية الوطنية.

ورقة للنقاش حول مقترحات في إطار مشروع قانون للأحزاب في سوريا

خلفية عامة

على الرغم من وجود عدد من الأحزاب السياسية في سورية منضوية تحت لواء ما يصطلح على تسميته دستورياً «الجبهة الوطنية التقدمية» (المادة 8 من الدستور)، لا يوجد في سورية قانون ناظم لعمل الأحزاب.

وبالنظر إلى الواقع القانوني في العالم نلاحظ أن عدداً كبيراً من دول العالم لا يملك قانوناً ناظماً لعمل الأحزاب رغم وجود تعددية حزبية. غير أن بعض الدول العربية ذهبت منذ فترة زمنية إلى وضع قوانين تنظم العمل السياسي والحزبي، وهذا ما بدأت تتوجه إليه سورية.

فبعد انعقاد المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي في حزيران 2005، تم إقرار عدد من التوصيات الهامة الهادفة إلى توسيع وتفعيل النشاط والعمل السياسي من خلال توسيع قاعدة مشاركة المواطنين. وكانت إحدى أهم التوصيات إصدار قانون للأحزاب.

الوضع الدستوري للعمل السياسي :

نص دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1973 على جملة من المبادئ التي يمكن أن تصنف في إطار تنظيم العمل السياسي منها :

❖ حزب البعث العربي الاشتراكي قائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية

المادة /8/ من الدستور نصت على ما يلي : «حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية».

❖ حق الإسهام في الحياة السياسية

المادة /26/ من الدستور نصت على ما يلي: «لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك».

❖ حق الاجتماع والتظاهر سلمياً

المادة /39/ من الدستور نصت على ما يلي : «للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذا الحق».

يتبين مما تقدم وجود بيئة دستورية تضمن للمواطنين والجماعات إطاراً عاماً ملائماً للعمل السياسي. يضاف إلى ذلك جملة من الحقوق والحريات العامة التي نص عليها الدستور في الفصل الرابع منه (المواد 25 إلى 49)، دون أن ننسى مصادقة سورية على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ومن الملاحظ أن النصوص الدستورية المشار إليها، وخصوصاً المادتين 26 و39، نصت على المبادئ في ممارسة الحقوق وأحالت تنظيم ممارسة هذه الحقوق للقانون. ومن هنا تأتي أهمية التوصية بإعداد وإصدار قانون للأحزاب.

❖ الوضع الراهن للعمل السياسي :

ينظم العمل السياسي حالياً في سورية انطلاقاً من المادة /8/ من الدستور، المشار إليها أعلاه، والتي تعطي مبادئ أساسيين للعمل السياسي وهما : قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي للمجتمع والدولة وبالتالي له دستورياً حق التقدم والأولوية للعمل السياسي (مبدأ الحزب القائد)، هذا العمل السياسي ينظمه إطار دستوري تنظيمي هو عبارة عن تحالف الأحزاب العاملة في الحقل السياسي (الجبهة الوطنية التقدمية). ويتجسد عملياً الدور القيادي لحزب البعث العربي الاشتراكي للمجتمع والدولة من خلال وجود تنظيماته في أنحاء البلاد كافة وعلى النشاطات العامة جميعها. ولكن الدور القيادي للحزب وخصوصاً علاقته بالدولة والسلطة لم يكونا مؤطرين ضمن قواعد تنظيمية محددة وواضحة، مما أدى في بعض المراحل إلى تداخل بين الحزب والدولة، وهذا ما أشير إليه في المؤتمر القطري التاسع للحزب الذي انعقد في حزيران 2000.

❖ الجبهة الوطنية التقدمية

تشكل الجبهة الوطنية التقدمية عملياً الإطار الدستوري الشرعي الوحيد لعمل الأحزاب والتنظيمات السياسية، على الرغم من وجود عدد من الأحزاب السياسية التي تعمل خارج إطار الجبهة. (بعض هذه الأحزاب التي كانت تعمل خارج إطار الجبهة دخلت الجبهة وكان آخرها الحزب السوري القومي الاجتماعي عام 2006).

وانضم إلى الجبهة في 10 آذار 1980، بموجب الفقرة الأخيرة من المادة /3/ من نظامها الأساسي التي نصت على إمكانية انضمام أطراف أو عناصر أخرى، الاتحاد العام لانتخابات العمال والاتحاد العام للفلاحين، وانضم إليها أيضاً في 31 كانون الأول 1988 الحزب الوجودي الاشتراكي الديمقراطي، والحزب السوري القومي الاجتماعي في 2006. وطرأت على أطراف الجبهة باستثناء حزب البعث العربي الاشتراكي عدة تغييرات وانقسامات منذ التأسيس حتى الآن. فالحزب الشيوعي السوري انقسم إلى حزبين تحت اسم الحزب الشيوعي السوري وهما عضوان في الجبهة. وحركة الاشتراكيين العرب انقسمت أيضاً إلى حركتين تحت الاسم نفسه وهما عضوان في الجبهة. وتنظيم الوجوديين الاشتراكيين تغير اسمه ليصبح حزب الوجوديين الاشتراكيين. وحزب الاتحاد الاشتراكي العربي انشق عنه حزب الاتحاد العربي الديمقراطي لكنه لم ينضم رسمياً إلى الجبهة على الرغم من وجوده في مجلس الشعب والحكومة. وفي الحقيقة يوجد فعلياً عدد من الأحزاب والحركات التي تمارس نشاطاتها على الرغم من عدم وجودها رسمياً، والبعض منها كان ممثلاً في مجلس الشعب كالحزب السوري القومي الاجتماعي (قبل دخوله في الجبهة).

المشاريع المقترحة :

انطلاقاً من الوضع الراهن للعمل السياسي في سورية يتبين أهمية إصدار قانون ينظم العمل الحزبي على أسس جديدة. ولهذا صدرت عدد من الدعوات في هذا الإطار كان أهمها توصية صادرة عن حزب البعث العربي الاشتراكي في مؤتمره الأخير (المؤتمر العاشر في حزيران 2005).

وتشكلت عدد من اللجان لوضع مسودات لمشروع القانون من قبل مستويات مختلفة : قيادة حزب البعث العربي الاشتراكي، قيادة الجبهة الوطنية التقدمية، مجلس الشعب... بعض المقترحات من أحزاب الجبهة.. وتم تداول عدد من الصيغ عبر وسائل الإعلام وخصوصاً عبر بعض المواقع الالكترونية. وتم الاستناد في هذا المجال على تجارب عدد من الدول العربية (مصر، الأردن، اليمن...)، والدول الأجنبية (تركيا، ألمانيا...).

هذه الصيغ لا تزال قيد النقاش من قبل الجهات التي أعدتها، وسيصار في نهاية المطاف إلى اعتماد صيغة متكاملة تطرح للنقاش العام (نظراً لأهمية هذا القانون، وهذا ما طرحه وأكد عليه السيد رئيس الجمهورية في أكثر من مرة) من قبل: الأحزاب القائمة، مجلس الشعب، القوى السياسية، المواطنين... للوصول إلى بلورة مشروع نهائي يقدم للجهات صاحبة الاختصاص.

في هذا الإطار تم طرح عدد كبير من الصيغ لقانون الأحزاب المقترح من مختلف التيارات والاتجاهات والقوى السياسية والتي معظمها كانت تتقاطع حول جملة من المبادئ. ويمكن، من خلال الاقتراحات والمشروعات المقدمة، تصنيف ثلاثة اتجاهات أساسية حول صياغة القانون الجديد :

❖ **الاتجاه الأول :** يذهب إلى إعداد صياغة تفصيلية تضع ضوابط لأدق تفاصيل كيفية ترخيص وعمل هذه الأحزاب وخصوصاً الحياة الداخلية للحزب. ومبرر هذا الاتجاه مزدوج هو مساعدة الأحزاب على إدارة ذاتها وتجنب حدوث «إنفلاش» في الحياة الحزبية (عدد كبير من الأحزاب). وهذا النموذج موجود في بعض الدول كتركيا.

❖ **الاتجاه الثاني :** يرى الاكتفاء بصياغة مبادئ عامة كإطار لتكوين وعمل الأحزاب، وترك الحرية لإعداد الأنظمة الداخلية كل حزب. ومبرر هذا الاتجاه هو عدم الوقوع في شرك انتاج أحزاب سياسية متشابهة في كل شيء وبالتالي إهدار التنافسية المطلوبة في الحياة السياسية.

❖ **الاتجاه الثالث :** هو اتجاه وسط يرى إعداد صياغة بين بين، بحيث تتضمن مجرد مبادئ في ما يتعلق بالحياة الداخلية للحزب، وتتضمن تفاصيل في ما يتعلق بشروط التأسيس والترخيص. ويؤخذ نموذج القانون الموجود في بعض الدول العربية كاليمين مثلاً. وهذا الاتجاه الأخير يبدو الاتجاه الأكثر قبولاً.

ورقة حول تصديق قانون العمل في سوريا

ينظم موضوع العمل حالياً تشريعان أساسيان هما :

❖ القانون رقم /91/ لعام 1949 المسمى «قانون العمل»

❖ المرسوم التشريعي رقم /49/ لعام 1962 المسمى «قانون أصول تسريح العمال»

أعدت لجنة متخصصة من عدة أطراف بإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مشروعاً جديداً لقانون العمل حمل الكثير من التعديلات بما يتناسب مع التحولات القادمة في سورية اقتصادياً واجتماعياً، ليحل محل التشريعين القائمين وتعديلاتهما. وجاء القانون الجديد بحوالى مئة صفحة من القطع الكبير مقسماً إلى ثلاثة عشر باباً حيث اشتمل الباب الأول على التعاريف والأحكام العامة، والثاني على مكاتب تشغيل المتعطلين عن العمل، والثالث على تنظيم عمل غير العرب السوريين، والرابع على التدرج والتدريب المهنيين، والخامس على علاقات العمل الفردية، والسادس على النظام الداخلي للعمل، والسابع على تنظيم علاقات العمل الفردية، والثامن على علاقات العمل الجماعية، والتاسع على منازعات العمل، والعاشر على وقف العمل، والحادي عشر على السلامة والصحة المهنيّتين، والثاني عشر على تفتيش العمل والضابطة العدلية، والثالث عشر على العقوبات .

وحسب الجهات التي ساهمت بإعداد المشروع أن اللجنة اطّلت على قوانين العمل في عدة دول عربية وأخرى أوروبية إضافة لقوانين منظمي العمل العربية والدولية . ولقد تقدم اتحاد نقابات العمال وغرف التجارة وبعض غرف الصناعة بعدة اعتراضات على المشروع الجديد. وقد أخذت اللجنة ببعضها ولم تأخذ بالبعض الآخر.

ويمكن القول إن المشروع الجديد يعتبر متوازناً ويلبي حقوق وواجبات أصحاب العمل والعمال ويساهم بتنظيم العمالة في سورية بشكل قانوني دون ضياع لحقوق احد الأطراف مما سيكون له الأثر الايجابي لامتناسخ جزء كبير من العاطلين عن العمل الذين يحجمون عن العمل في القطاع الخاص بسبب عدم وجود الآلية الصحيحة حالياً لتنظيم هذه الحقوق والواجبات.

جرى نقاش بين الوزارة واتحاد العمال حول بعض النقاط في مشروع القانون:

1- تستند وزارة العمل برأيها بإلغاء المرسوم التشريعي رقم /49/ وتعديلاته بمشروع

القانون الجديد، بأن هذا المرسوم لا يخدم الاستثمار في سورية وأن هنالك العديد من المستثمرين لا يتشجعون لإنشاء وإطلاق مشاريعهم في ظل وجود هذا القانون، كما أن وجود هذا القانون يعارض آليات اقتصاد السوق التي يعتمد على تطور الكفاءات واجتذابها وتغييرها وفق المتطلبات المتطورة. وتستند وزارة العمل في ذلك إلى القاعدة القانونية «العقد شريطة المتعاقدين» وهذا هو الأصل في تشريع «القانون المدني».

2- الخلاف حول مكاتب التشغيل الخاصة: مبرر إحداثها، لا يوجد في التشريع الحالي قانون العمل /91/، نص يسمح أو نص يمنع ، حيث إن هنالك العديد من المكاتب الخاصة تمارس أعمال التشغيل في سوريا ، داخل القطر أو خارجه بشكل مخالف للقانون ، وبدون أي ضابط ، ورغبة من الوزارة في سياق التوجه الحكومي نحو اقتصاد السوق الاجتماعي ، والذي يقوم بشكل رئيسي على وجود سوق عمل منظم وفعال ، وإشراك القطاع الخاص في العملية الاقتصادية بشكل متكامل مع القطاعات الأخرى.

تم تضمين مشروع القانون مواد صريحة وواضحة بإحداث مكاتب تشغيل خاصة بهدف تنظيم سوق العمل ، والأمر الذي ينعكس إيجاباً على دور الوزارة في ذلك من خلال تشريع حالة غير منظمة وبالتالي المساهمة في تنظيم القطاع غير الرسمي والذي يشكل جزءاً كبيراً من مشكلة ضعف الترابط بين القطاعات الاقتصادية في سورية ، كما يسهم تنظيم مكاتب التشغيل في حماية طالبي العمل من الابتزاز والتحايل ويحقق مصلحة العامل داخل القطر وخارجه بسبب وجود مرجعية قانونية تحدد ضوابط العلاقة العقدية بين طالبي العمل ووسطاء التشغيل ، وذلك من خلال وجود مكاتب مرخصة ، وبالتالي يخضع سلطة مفتشي العمل أولئك الوسطاء لسلطتها منعاً للتجاوزات ، وتعتمد العقوبات الواردة في مشروع القانون على إلغاء سجلهم التجاري بقرار من المحافظ المختص بعد إغلاق هذه المكاتب من قبل اقتراح الوزارة.

كما أن هنالك مصلحة الخزينة الدولة من خلال الضرائب والرسوم التي يمكن تحصيلها، إضافة إلى أن تحقيق ذلك يسهم في منع الاتجار بالبشر وفق المواثيق الدولية.

جرى نقاش بين الوزارة وأصحاب العمل

- مخالفة حول رفع مقدار الغرامات المذكورة في القانون القديم /91/ ، بما يخص تغريم أصحاب العمل ومخالفاتهم.

- مقدار تعويض التسريح: حيث تجد الوزارة أن من الضروري تعويض مرتب أربعة أشهر عن كل سنة خدمة للعامل عندما يكون التسريح تعسفياً وغير مبرر ، حيث وجد أصحاب العمل أن هذا التعويض مرتفع.

المزايا التي لحظها مشروع قانون العمل الجديد (وفق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل):

1. تضمين المشروع تعاريف جديدة يلحظها القانون النافذ.
2. إحداث مكاتب خاصة لاستقدام عاملات الخدمة المنزلية ومن في حكمهم من غير العرب السوريين وذلك من أجل ضبط عمل هذه المكاتب وإخضاعها لقواعد محددة تضمن حقوق العاملات وحقوق هذه المكاتب والمصلحة العامة.
3. ألزم المشروع وزارة العمل السعي لتنظيم العمالة السورية في الخارج والعمل على إيجاد فرص عمل لهم ورعايتهم وحماية حقوقهم بما يتوافق مع أحكام اتفاقيات العمل العربية والدولية (المادة 15) من المشروع.
4. قصر مشروع القانون ممارسة بعض الأعمال على المواطنين العرب السوريين لاعتبارات تتعلق بحماية المصلحة الوطنية.
5. اهتم المشروع بموضوع التدرج والتدريب المهنيين ونظم أحكامه بما يخدم مصلحة العامل ومصلحة العمل.
6. حدد المشروع مشتملات عقد العمل في المادة /48/ منه بما يضمن مصلحة طرفي العقد.
7. حدد المشروع حداً أقصى لفترة تشغيل العامل بعمل غير متفق عليه في حالة الضرورة والقوة القاهرة وجعلها ثلاثة أشهر بينما في القانون النافذ لم يحددها بمدة معينة.
8. أخذ المشروع بمبدأ انقلاب العقد المحدد المدة إلى عقد غير محدد المدة إذا استمر تنفيذه لمدة تزيد عن خمس سنوات إلى حين أن الاجتهاد القضائي في هذا الشأن كان يأخذ بانقلاب العقد المحدد المدة إذا جد أكثر من مرة.
9. أخذ المشروع بمبدأ إلزام الطرف الذي لا تقييد بمدة الإخطار بالتعويض على الطرف الآخر بما يعادل بدل أجر العامل خلال مدة الإخطار بالمادة /65/ منه .
10. أجاز المشروع نقل العامل إلى عمل آخر في حال عجز العامل المصاب إصابة عمل بما يتناسب مع وضعه بعد الإصابة .

11. أوجب المشروع على لجنة تحديد الحد الأدنى للأجور الأخذ بعين الاعتبار عند تحديده عوامل جديدة تتعلق بالمتغيرات الاقتصادية والمؤهلات الفنية بالإضافة إلى الاعتبارات المنصوص عليها في القانون النافذ .
12. ربط مشروع الحد الأدنى العام لأجور العاملين بالقطاع الخاص بالحد الأدنى بأجور العاملين بالدولة (أجر بدء تعيين الفئة الخامسة) لتجاوز أي تمييز بهذا الشأن بين العاملين بالقطاع الخاص ونظرائهم بالقطاع العام واحترام اتفاقية العمل الدولية ذات المصلحة .
13. نظم المشروع حقوق العامل خلال فترة التحاقه بدورة تدريبية داخل سوريا وخارجها إذا كان الالتحاق بناء على طلب صاحب العمل وموافقته على ذلك ومنحه كامل الأجر الأساسي خلال مدة الدورة .
14. نص المشروع الجديد صراحة على بعض الحقوق التي لم تكن مكرسة بنص محدد ومنها (حق الترفيع - حق الإضراب المشروع - حق الانضمام إلى النقابات العمالية الخ) .
15. رفع مشروع القانون الجديد سن تشغيل الأحداث إلى سن /16/ سنة بما يتوافق مع نظام التعليم الأساسي واتفاقية العمل العربية والدولية .
16. حظر المشروع تشغيل الحدث ليلاً ومنحه إجازة سنوية مدتها /30/ يوماً .
17. رفع المشروع مدة الإجازة الإدارية السنوية للعامل من /21/ يوماً إلى /30/ يوماً لمن بلغت خدمته عشر سنوات فأكثر أو لمن تجاوز الخمسين من العمر .
18. منح المشروع إجازة إضافية مدتها أسبوع للعاملين في الأعمال الشاقة والصعبة أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو في المناطق النائية .
19. أحدث المشروع ولأول مرة نظام الإجازة الخاصة لسبب عارض ولمدة لا تزيد عن ستة أيام في السنة لا تدخل في حساب الغياب غير المبرر .
20. تم رفع عدد أيام إجازات الأعياد والمناسبات الرسمية بـ /13/ يوماً في السنة بدلاً من /11/ يوماً .
21. منح المشروع للعامل إجازات جديدة، ولأول مرة لم تكن ملحوظة في التشريع النافذ ومنها (الإجازات الدراسية والتدريبية - إجازة الحج - الإجازات الخاصة بلا أجر) كما رفع إجازة الوفاة إلى سبعة أيام بدلاً من ثلاثة والزواج إلى سبعة بدلاً من أربعة .
22. أحدث المشروع مجلساً استشارياً للعمل والحوار الاجتماعي برئاسة وزير العمل والشؤون الاجتماعية ومنحه صلاحيات هامة في تطوير سياسة العمل .

23. أحدث فصلاً خاصاً بتنظيم المفاوضة الجماعية بشكل أكثر فاعلية لحل المنازعات الجماعية.
24. ألغى لجان قضايا تسريح العمال (كمحاكم استثنائية) وأعاد العمل بجل قضايا العمل والعمال إلى القضاء العادي (محاكم الصلح) وذلك توفيقاً مع أحكام الدستور.
25. عمل المشروع على الحد من إجراءات التقاضي في المنازعات العمالية وجعلها محددة بمدة معينة أمام محكمة الصلح .
26. أحدث بشكل صريح مؤسسة الإضراب السلمي انسجاماً مع اتفاقيات العمل الدولية المصادق عليها من سورية .
27. رفع المشروع مدة النظر بطلبات وقف العمل الكلي أو الجزئي من /30/ يوماً إلى /45/ يوماً لإتاحة الفرصة أمام الجهات الإدارية المختصة لاتخاذ القرار المناسب لتحاشي السلبات الناجمة عن قصر المدة في التشريع النافذ التي واجهت الوزارة.
28. أحدث المشروع باباً خاصاً بالسلامة المهنية كما الحق الصحة والسلامة المهنية بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بشكل يتوافق مع أحكام تشريعات العمل العربية والدولية ونهج منظمي العمل العربية والدولية بهذا الخصوص .
29. أعيد النظر بمهام جهاز تفتيش العمل بشكل يضمن حسن التزام العمال وأصحاب العمل، وأحدث له ملاكات خاصة بهم ووفر الوسائل الكفيلة بحمايتهم أثناء ممارستهم مهامهم أو بعد الانتهاء منها. وكذلك رفع الدعوى العامة إلى المحكمة المختصة للمطالبة بفرض العقوبة المناسبة والحكم بالتعويض وعلى نفقة الوزارة.
30. حدد المشروع ضوابط لحسن تطبيق أحكام هذا القانون على العمال وأصحاب العمل وقصرها على الغرامات فقط دون العقوبات الجزائية وحددها بشكل يضمن ردع المخالفات التي يمكن أن تقع .

ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في فلسطين

قوانين الأحزاب السياسية والجمهيات والنقابات العمالية

اعداد المحامي معين البرغوثي
اشراف د. عزمي الشعبيبي / أمان

أولاً: تعزيز الإطار القانوني للأحزاب السياسية

الوضع الدستوري والقانوني القائم:

كفل القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية مبدأ التعددية السياسية والحزبية كأساس يقوم عليه نظام الحكم في فلسطين، كما جاءت نصوصه واضحة حول ضمان حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية وتشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، إضافة إلى حرية الرأي والتعبير وتشكيل التنظيمات والاتحادات والروابط. وفي سياق متصل وضع القانون الأساسي عدداً من القواعد والمبادئ التي تركز وجود نظام ديمقراطي من ذلك الفصل بين السلطات وسيادة القانون والالتزام بمبادئ ومعايير حماية حقوق الإنسان وحياته واستقلال القضاء وصون حق التقاضي للجميع والمساواة للفلسطينيين أمام القانون والقضاء دون أي شكل من أشكال التمييز.

على صعيد التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، ما زال النظام القانوني الفلسطيني يفتقر لوجود قانون عصري موحد بشأن تنظيم العمل الحزبي وشؤون الأحزاب السياسية، والقانون الوحيد الساري المفعول قانونياً، ولكن ليس فعلياً هو قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 1955 من عهد الحكم الأردني للضفة الغربية وليس له قانون مثيل في قطاع غزة، بمعنى آخر لم تعمل السلطة الفلسطينية منذ نشأتها في العام 1994 على سن قانون لتنظيم الأحزاب السياسية، وما جرى من محاولات لسن مثل هذا القانون باءت بالفشل لعدة

أسباب، أبرزها وجود اتجاه قوي يرى أن حالة الاحتلال القائمة ومرحلة النضال الوطني ومتطلبات المقاومة والتحرر وانخراط الأحزاب فيها بشكل رئيسي وعدم وجود دولة ذات سيادة ووجود امتداد لأغلب الفصائل الفلسطينية خارج أرض فلسطين يجعل من التفكير بسن قانون للأحزاب ليس أولوية، إضافة لعدم تلاؤم ذلك مع المرحلة الحالية. ومن القوانين الفلسطينية الحديثة التي تطرقت إلى موضوع الأحزاب قانون الانتخابات العامة لسنة 2005 والذي أشار في بعض مواده إلى موضوع الأحزاب في سياق تنظيم موضوع القوائم الانتخابية وأعطى لجنة الانتخابات المركزية مهمة تسجيل القوائم الانتخابية كقوائم لخوض الانتخابات وليس كأحزاب سياسية.

الإشكاليات والمخاوف المتصلة بالإطار القانوني والواقعي القائم:

إن نقاش الإشكاليات المرتبطة بالإطار القانوني للأحزاب السياسية في فلسطين لا ينطلق من وجود قانون قاصر أو ناقص أو فيه ثغرات وتعداد تلك الثغرات والنواقص، وإنما ينطلق من غياب هذا الإطار ومن مدى ملاءمة سن قانون ناظم للأحزاب في ظل الوضع القائم في فلسطين وكونها تحت الاحتلال، في ما يلي أبرز الإشكاليات القانونية والواقعية المتصلة بالحالة الفلسطينية:

- 1- غياب قانون فلسطيني بأيد فلسطينية لتنظيم الأحزاب وغياب الإرادة لسن مثل هذا القانون حتى اليوم.
- 2- القانون الأردني لسنة 1955 الموجود حالياً لتنظيم الأحزاب قاصر من عدة نواح، أبرزها اقتصره على السريان في الضفة الغربية دون قطاع غزة، عدم الشعور بإمكانية تطبيق قانون لم يوضع بأيد فلسطينية على أحزاب وفصائل فلسطينية قائمة منذ عشرات السنوات. بالإضافة إلى وجود ثغرات ومشاكل وقيود على حرية تشكيل الأحزاب وممارسة العمل الحزبي ما يجعل هذا القانون مبنياً على تصور مختلف عما ينشده الفلسطينيون من مفهوم للعمل الحزبي وعلاقة الأحزاب بالنظام السياسي من ذلك، على سبيل المثال، منح هذا القانون لمجلس الوزراء صلاحية ترخيص الأحزاب ورفضها وصلاحية حل الحزب لأسباب بعضها غير جوهري.
- 3- الأحزاب الفلسطينية القائمة منذ القدم وتلك الحديثة هي فصائل وقوى أغلبها في الداخل والخارج، وهي لا تحتكم لقانون وإنما لأنظمة ولوائح خاصة بها وضعتها بما يتلاءم مع أهدافها وبرامجها وإستراتيجياتها في المجالات السياسية والاجتماعية وغيره، وهي لا ترى أهمية لسن قانون في هذه المرحلة ما قبل قيام الدولة الفلسطينية المستقلة،

- إضافة إلى ما يتسم به عملها من السرية خصوصاً ما يتعلق بالسلح بالنسبة إلى القوى التي تمتلك أجنحة عسكرية لها بهدف مقاومة الاحتلال أو بالنسبة إلى التمويل.
- 4- عمل الأحزاب والفصائل الفلسطينية يتسم بالضباية وغياب الشفافية والسرية كما ذكرنا، وهي لأسباب تتعلق بخصوصية الحالة الفلسطينية لا تكشف عن مصادر تمويلها وموازاتها ولا تخضع لرقابة أي جهة في ذلك.
- 5- إن معظم الفصائل والقوى الفلسطينية ترى أن الأفضل مرحلياً، لتنظيم العلاقة في ما بينها، وجود آلية الحوار وموائق الشرف ومبادئ يتفق عليها الجميع وليس من خلال نصوص قانونية إلزامية. ولعل ميثاق الشرف بين الأحزاب والفصائل السياسية أثناء العملية الانتخابية للمجلس التشريعي في العام 2006 لدليل واضح على ذلك.
- 6- بصورة عامة، تعاني مؤسسات وأجهزة السلطة الفلسطينية حالة الضعف والترهل الإداري، إضافة إلى غياب الشفافية في العمل وتعقيد الإجراءات والأخطاء في الممارسات ووجود بعض ملفات الفساد، وبالتالي هذا هو الحال المتوقع لأي جهة تتولى شؤون الأحزاب.
- 7- بصورة عامة يعاني القضاء الفلسطيني ضعف ثقة المواطن به وعدم الفاعلية، إضافة إلى عدم تشكيل محكمة دستورية عليا رغم سن القانون الخاص بها، ما يعني غياب المرجعية القضائية الأنسب التي يمكن أن تتولى النظر في قضايا الأحزاب.
- 8- تعطل عمل المجلس التشريعي منذ ما يزيد عن سنة ونصف سنة، أفقد السلطة الفلسطينية ركناً أساسياً يتولى عملية وضع القوانين وتعديلها، إضافة إلى غياب الدور الرقابي على أجهزة الحكومة وأي مؤسسات عامة، وهو ما يعني عدم إمكانية سن أي قانون للأحزاب إلا بأسلوب القرار بقانون الذي يصدر عن الرئيس وهو أسلوب لا تحبذه الأحزاب كونه يثير خلافاً دستورياً وسياسياً في ظل حالة الانقسام ما بين الضفة وغزة.

الأولويات والحلول والمقترحات:

ليس لدى الفلسطينيين كشعب ومجتمع ومؤسسة رسمية أي تخوف تجاه موضوع حرية العمل الحزبي أو نشوء الأحزاب أو تنظيم العلاقات في ما بينها، فقد أرست منظمة التحرير الفلسطينية قواعد التعددية السياسية والتنوع واحترام الآخر منذ زمن، وهناك تقاليد عمل أرساها الفلسطينيون في ما بينهم، سواء كأحزاب أو في ما بين الأحزاب والمؤسسة الرسمية. كما أن تفعيل الحياة السياسية والحزبية وإرساء قواعد وأسس ديمقراطية تحترمها

جميع الأحزاب هما أولوية بالنسبة إلى الفلسطينيين، ولا يجب أن ينعكس النقص في السيادة الفلسطينية على تقييد الممارسة السياسية. لقد أبدى المشاركون من ممثلي الأحزاب والجهات الرسمية والمجتمع المدني اهتماماً عالياً بأهمية وجود قواعد ومبادئ إرشادية كأولوية يهتدي بها أي قانون يمكن أن يوضع في المستقبل، وكذلك تهتدي بها الأحزاب عند صياغة وثيقة شرف في ما بينها في هذه المرحلة قبل وجود مثل هذا القانون لتحكم لها في علاقاتها وفي تنظيمها الداخلي. كما أن الاتجاه الغالب لا يرى ضرورة ملحة لسن قانون أحزاب في هذه المرحلة والانتظار ما بعد قيام الدولة الفلسطينية وتحقق السيادة على الأرض. ويرى أن الحل الأمثل هو قواعد إرشادية تصاغ في وثيقة شرف وطنية من قبل الأحزاب تأخذ في الاعتبار خصوصيات الحالة الفلسطينية ومتطلبات مرحلة النضال والتحرر ومقاومة الاحتلال.

لقد أجمع المشاركون سواء في الورشات المركزية أو الاجتماع الوطني على أهمية تنظيم شؤون الأحزاب السياسية وتعزيز التشريعات الناظمة لها، وتعزيز حق المواطنين في تأسيس الأحزاب والمشاركة الفاعلة في الحياة السياسية، وعلى أهمية وضع مبادئ إرشادية للأحزاب السياسية تساهم في إعداد وتطوير قوانين الأحزاب على مستوى العالم العربي. في ما يلي المقترح الخاص بتشريع الأحزاب السياسية التي توصل إليها المشاركون في الاجتماعات المركزية والاجتماع الوطني انطلاقاً من الواقع القانوني والسياسي القائم وبمراجعة توصيات مؤتمر القاهرة.

مقترح القواعد والمبادئ الإرشادية للتشريع الخاص بالأحزاب السياسية

1- تعريف الحزب (توصية عامة):

تنظيم سياسي يتألف من جماعة منظمة لها برنامج سياسي وتعمل وفق المبادئ والقواعد الديمقراطية بهدف وضع برنامجها موضع التنفيذ وتحقيق أهداف تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

2- تأسيس الحزب (توصية للحكومة):

- أساس تأسيس الحزب ووجوده القانوني (اكتساب الشخصية القانونية) التصريح أو الإعلام أو الإخطار وليس الترخيص.
- عدد المؤسسين لا يجوز أن يكون عائقاً أمام تكوين الحزب، ومن المهم أن يبنى عدد المؤسسين على نسبة من عدد السكان أو الناخبين.

- الجهة التي تختص بشؤون الأحزاب وتسجيلها هي هيئة مستقلة تنظم بقانون ولها صفة قانونية ينص عليها الدستور، أو لجنة الانتخابات المستقلة المنظمة بقانون، ويكون للحزب حق الطعن في قراراتها أمام القضاء المختص.

3- عضوية الحزب (توصية للفئة المستهدفة/ الحزب السياسي):

- يكون الانضمام إلى الأحزاب طوعياً على أساس حرية اختيار الحزب، ودون تمييز على أساس الدين أو الجنس أو غيرهما من أشكال التمييز.
- تقوم العضوية في الحزب على أساس تعاقدية يضمن للعضو الحقوق المعترف بها في دستور الدولة، ويفرض عليه الواجبات التي ينص عليها النظام الأساسي للحزب، ويكون للعضو حرية الانسحاب من الحزب.
- عدم جواز الازدواجية بجمع العضو بين حزبين في آن واحد.

4- بنية الحزب الداخلية (توصية للفئة المستهدفة/ الحزب السياسي):

- يتم التقيد في بنية الحزب الداخلية وتنظيمه الداخلي بالقواعد الديمقراطية.
- الانتخاب على كل المستويات في الحزب بما يضمن تداول المسؤوليات، وتجري الانتخابات دورياً وبانتظام.
- اتخاذ القرارات في هيئات الحزب ولجانه وقرار حل الحزب يكونان بالطرق الديمقراطية حسب نظام الحزب.
- انتظام عقد مؤتمرات الحزب، مع مراعاة عقد مؤتمر الحزب قبل فترة معقولة من الموعد المحدد لإجراء الانتخابات بالنسبة إلى الدول التي تجري فيها انتخابات رئاسية وتشريعية.
- اختيار مرشحي الحزب في الانتخابات على المستويين الوطني والمحلي من قبل القاعدة الحزبية.
- انتخاب هيئة داخل الحزب للإشراف على ماليته، تكون مستقلة عن الهيئة أو اللجنة الإدارية أو الجهة المناط بها جباية الأموال وإنفاقها.
- ضمان تمثيل النساء والشباب في قيادة الحزب.
- فصل العضو شأن داخلي للحزب وحق استئناف العضو يكون لهيئة أو لجنة داخل الحزب، ويعطى العضو المفصول من الحزب بقرار من الهيئة المختصة في الحزب، حق مراجعة القضاء والطعن في قرار الفصل في الحالات التي يحددها نظام الحزب وفق ضوابط وإجراءات واضحة.

5- حلّ الحزب (توصية مزدوجة للحكومة وللجنة المستهدفة/الحزب

السياسي):

- يُحلّ الحزب بقرار من هيئته العامة وفق النظام الأساسي للحزب.
- يُحلّ الحزب بقرار نهائي من القضاء الطبيعي المختص، بعد مراجعة القضاء بشأن الحل من قبل الجهة (الهيئة المستقلة) المناط بها الإشراف على شؤون الأحزاب وتسجيلها.
- حصر أسباب طلب حلّ الحزب في مسألتي إخلال الحزب بالدستور أو إخلاله بالقواعد الأساسية التي التزمها في نظامه الأساسي.
- ضرورة الفصل بين الحزب كمؤسسة لها شخصية قانونية، وما تقوم به قيادات الحزب من مخالفات مسؤولة عنها شخصياً.
- إعطاء الحزب كل الضمانات القضائية التي تكفل محاكمة عادلة.
- يستمر الحزب في عمله بشكل طبيعي إلى أن يصدر قرار نهائي بحله عن القضاء.

6- مالية الحزب (الموارد) (توصية مزدوجة للحكومة وللجنة

المستهدفة/الحزب السياسي):

- اشتراكات الأعضاء.
- التبرعات من المواطنين والمؤسسات الوطنية، على أن يحدد سقف التبرع بنسبة مئوية من موازنة الحزب.
- تعفى الأموال المتبرع بها للحزب من الضرائب والرسوم.
- ما يخصص للحزب من المال العام في إطار الإسهام في تمويل الحملات الانتخابية يُنفق لكل من الأحزاب المشاركة في خوض الانتخابات بمرشحين، وفقاً لعدد الأصوات التي ينالها الحزب والمقاعد التي يحصل عليها في البرلمان.
- تخضع مالية الحزب لرقابة داخلية ورقابة من قبل الهيئة المستقلة المناط بها الإشراف على الأحزاب.
- يعتمد الحزب قواعد المحاسبة العمومية التي تضمن الشفافية.
- استبعاد التمويل الأجنبي (دول أجنبية).

7- الفئات المستثناة والمقيّدة من ممارسة العمل الحزبي (توصية عامة):

- الأصل أن لا تترض أية قيود على الأشخاص سواء في ممارسة العمل الحزبي أو في الانضمام إلى الأحزاب.

- أن يكون الاستثناء فقط في ما يتعلق بالقضاة والنائب العام والقيادات العليا في قطاع الأمن فقط.
- أن يكون التقييد عبارة عن تجميد ممارسة العمل الحزبي طوال وجود الشخص في وظيفته.

8- المحكمة المختصة بشؤون الأحزاب (توصية عامة):

إعتبار المحكمة الدستورية العليا هي المختصة بشؤون الأحزاب باعتبار أن المرجعية العليا للأحزاب هي الدستور، والمحكمة الدستورية هي الحامية للدستور والحارس على تطبيق مبادئ وأحكامه لضمان عدم خرقها أو مخالفتها.

9- الأحزاب السياسية والانتخابات العامة (توصية عامة):

- حرية المشاركة في الانتخابات المحلية والعامة مكفولة لجميع الأحزاب دون تمييز أو عوائق.
- حق الحزب في تقرير المشاركة أو عدم المشاركة في الانتخابات.
- الدستور والقانون الانتخابي هما المرجعية في العملية الانتخابية، وعدم جواز فرض قيود على حرية مشاركة الأحزاب في الانتخابات في القانون الانتخابي.

10- المبادئ العامة التي يتوجب على الأحزاب احترامها والحقوق والواجبات

(توصية مزدوجة للفتة المستهدفة/الحزب السياسي، والحكومة):

- بالاستناد إلى المبادئ الدستورية الوطنية والمعايير الدولية لحرية التجمع وحقوق الإنسان ولعمل الأحزاب في مجتمع ديمقراطي، نرى من الضروري أخذ مجموعة مبادئ ضرورية بالاعتبار في موضوع الأحزاب السياسية:
- المساواة بين الأحزاب وعدم التمييز في ما بينها، والابتعاد عن إنشاء الأحزاب على أساس فئوي أو طائفي أو تفرقة بسبب الدين أو الجنس أو غيره من أشكال التمييز.
- إحترام مبادئ الدستور والحقوق والحريات والمواثيق والصكوك الدولية التي تعزز حمايتها.
- إحترام الأحزاب الأخرى وأن يكون للحزب إقامة العلاقات الخارجية مع أحزاب أخرى مع مراعاة القانون الوطني،
- إحترام قاعدة التبادل السلمي للسلطة من خلال الانتخابات الحرة والمباشرة والحوار كآلية لحل الخلافات بين الأحزاب، وحظر اللجوء إلى القوة والاحتكام إلى السلاح.

- إحترام مبادئ التعددية السياسية والحزبية وحرية الرأي والتعبير والفكر.
- إحترام سيادة القانون واستقلال القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات.
- إحترام المساواة بين الرجل والمرأة في المشاركة الحزبية والسياسية.
- إحترام مبادئ الديمقراطية داخل الحزب، ومعايير النزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة.
- حق تملك وسائل الإعلام والمساواة في الإعلام الرسمي لكل الأحزاب.
- ضرورة حماية الحزب ومقاربه ووثائقه ومنع التفتيش أو المداهمة إلا بقرار قضائي وفقاً للقانون.

ثانياً: ورقة تعزيز الإطار القانوني للجمعيات والهيئات الأهلية في فلسطين

الوضع الدستوري والقانوني القائم:

تضمن القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية قاعدة دستورية واضحة حول حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية والمجتمعية أفراداً وجماعات وبوجه خاص حق تشكيل الجمعيات والمؤسسات الشعبية والروابط والاتحادات، انطلاقاً من أن حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الإحترام، وأنه يقع على عاتق السلطة الفلسطينية واجب العمل على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان ومنها الحق في تكوين الجمعيات. وهو ما ينسجم مع مواثيق حقوق الإنسان كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أكد في المادة 20 منه على أن لكل شخص الحق في الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما.

على صعيد التنظيم القانوني للجمعيات والهيئات الأهلية، صدر في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000، كما صدرت اللائحة التنفيذية للقانون في العام 2003، وألغيت بذلك تشريعات سابقة من العهد العثماني والأردني كانت سارية المفعول قبل عهد السلطة الفلسطينية، وهذا القانون موحد وينطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهذا القانون حديث نسبياً ويتضمن العديد من الأحكام التي تعزز حرية ممارسة الجمعيات لنشاطها ولكنه يضع بعض القيود التي تعيق من الناحية التطبيقية سهولة تكوين الجمعيات وتسجيلها، إضافة إلى أنه يفتح المجال للتدخل في شؤونها أحياناً وإعطاء الإدارة الحكومية بعض السلطات في حل الجمعيات.

الإشكاليات والمخاوف المتصلة بالإطار القانوني والواقعي القائم:

إن نقاش الإشكاليات المرتبطة بالإطار القانوني للجمعيات والهيئات الأهلية في فلسطين ينطلق أساساً من وجود قانون حديث ولكنه يحتوي بعض الثغرات والنواقص التي تحتاج إلى مراجعة وتعديل بهدف تعزيز أكبر لحرية تأسيس الجمعيات وتعزيز الديمقراطية الداخلية فيها والشفافية وغيرها، في ما يلي أبرز الإشكاليات القانونية والواقعية المتصلة بالحالة الفلسطينية:

- 1- نظام التسجيل القائم للجمعيات والممارسات المتبعة كالمماثلة وغياب الإجراءات التنفيذية الفاعلة وضعف الرقابة داخل الجهات الحكومية، وربط وجود الجمعية من عدمه كشخصية اعتبارية لما بعد التسجيل هو معيق أساسي لحرية التأسيس.
- 2- القانون الحالي أعطى وزير الداخلية صلاحية رفض تسجيل الجمعية أو الهيئة الأهلية، وعلى المتضرر اللجوء للقضاء ضمن مدة 30 يوماً، وهو ما يمثل عائقاً إضافياً أمام حرية التأسيس وينتقص من مدة الطعن القضائي التي هي وفق القواعد العامة 60 يوماً أمام محكمة العدل العليا.
- 3- التجربة الفلسطينية أظهرت أن إعطاء الصلاحية في تسجيل الجمعيات لوزارة الداخلية أو لهيئة تنفيذية حكومية أوجد نوعاً من الإشكاليات والتعدد في المرجعيات ما بين وزارة التسجيل ووزارات الإشراف، وهو ما حدّ من فاعلية تلك الوزارات من جهة وخلق إرباكاً في عمل الجمعيات وممارسة نشاطها.
- 4- القانون الحالي يعطي وزير الداخلية صلاحية تعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية لتقوم بمهام مجلس الإدارة في حال الاستقالة الجماعية لمجلس إدارة الجمعية، وهو ما يمثل مدخلاً للتدخل في إدارة شؤون الجمعية في بعض الحالات.
- 5- تواجه الجمعيات صعوبات في بعض الشؤون المالية خصوصاً فتح الحسابات، إذ أن فتح الحساب مشروط بإذن وموافقة الوزارة وهو ما يتعارض مع القانون، إضافة إلى أنها في كثير من الأحيان تتطلب من مؤسسي الجمعية تبني نموذج للنظام الأساسي معد مسبقاً من قبلها وهو ما لا يتطلبه القانون.
- 6- القانون الحالي يعطي وزير الداخلية صلاحية حل الجمعية أو الهيئة الأهلية وإلغاء تسجيلها في بعض الحالات.
- 7- ليس هناك من معايير واضحة تضمن تعزيز الديمقراطية الداخلية في الجمعيات وفي اختيار مجالسها ودورية الانتخابات فيها والشفافية المالية وفتح المجال أمام

الأعضاء للاطلاع على شؤون الجمعية واتخاذ القرارات، إذ لا يتم الالتزام بالمعايير القانونية والمتطلبات الديمقراطية من قبل العديد من الجمعيات من الناحية التطبيقية.

8- الحالة الفلسطينية وما تعانیه من انقسام سياسي في هذه الفترة ألقت بظلالها على حرية تأسيس الجمعيات. وأكثر من ذلك جرى استغلال موضوع الجمعيات في النزاع القائم بين فتح وحماس، وصدرت قرارات بحل بعض الجمعيات خلافاً لأحكام القانون، بالإضافة إلى تعدد المرجعيات الحكومية ما بين حكومة قائمة في الضفة الغربية وسلطة أمر واقع في قطاع غزة.

الأولويات والحلول والمقترحات:

الأولوية الرئيسية لدى الفلسطينيين هي الحاجة لتعزيز حرية تأسيس الجمعيات وتعزيز الديمقراطية الداخلية في الجمعيات وإعطاء القضاء كجهة وحيدة الاختصاص بحل الجمعيات وليس للإدارة الحكومية. ومن الأولويات الرئيسية الحاجة إلى وجود جهة وطنية مستقلة تعنى بشؤون الجمعيات ومراجعة قانون الجمعيات ولأئحته لسد النواقص والثغرات ووضع حد للممارسات الخاطئة في التطبيق. لقد أبدى المشاركون من ممثلي الجمعيات والهيئات الأهلية والجهات الرسمية والمجتمع المدني اهتماماً عالياً بأهمية وجود قواعد ومبادئ إرشادية كأولوية يهتدي بها أي تفكير جدي يهدف إلى تعديل قانون الجمعيات الحالي، وكذلك يهتدي بها الجمعيات وممثلو مؤسسات المجتمع المدني عند إعداد تلك التعديلات بهدف الضغط على صانع القرار بإتجاه تبني تلك المبادئ والمعايير لتصبح جزءاً من التشريع (القانون).

في ما يلي المقترح الخاص بتشريع الجمعيات والهيئات الأهلية التي توصل إليها المشاركون في الاجتماعات المركزة والاجتماع الوطني انطلاقاً من الواقع القانوني والسياسي والاجتماعي القائم وبمراجعة توصيات مؤتمر القاهرة.

مقترح القواعد والمبادئ الإرشادية للتشريع الخاص بالجمعيات والهيئات الأهلية

1- تعريف الجمعية:

شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهتم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين

الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية، وهي تجمع يحتكم إلى الديمقراطية في بنائه ومبادئه وطرق اتخاذ القرارات فيه.

2- الجهة المختصة بشؤون الجمعيات:

الاتجاه الغالب يرى أن تكون هيئة وطنية مستقلة غير تابعة للحكومة، تنظم بقانون، وتتولى متابعة شؤون الجمعيات والهيئات كافة، وفقاً للقانون الأساسي والقانون الخاص بالجمعيات بما لا يعيق أو يقيّد ممارسة الجمعيات لنشاطها. وهناك اتجاه ضيق يميل إلى نزع الاختصاص من وزارة الداخلية وإعطائه لوزارة العدل.

3- أسس تأسيس الجمعيات:

- حق التأسيس والانتساب والانسحاب من الجمعيات وحق إدارتها جميعها مكفولة لكل شخص.
- اعتماد نظام الإعلام أو الإخطار كأساس لتشكيل الجمعية وجودها القانوني (اكتسابها الشخصية القانونية).
- حق الجمعية في ممارسة نشاطها وعملها فور إعلام أو إخطار الجهة المختصة بتشكيلها وعدم ربط ذلك بأي متطلبات أخرى كتقديم أوراق أو بيانات أو غيره.

4- أسس التنظيم الداخلي للجمعيات:

- أكد المشاركون على مجموعة محاور لتكريس أسس العمل الديمقراطي داخل الجمعيات وعلى أهمية تداول المعلومات بين أعضائها وعدم جواز تدخل الدولة أو الإدارة في عملها، وهذه المحاور هي:
- التزام الجمعيات والقائمين عليها بأسس الديمقراطية والشفافية في أنظمتها وأدائها.
- حق الجمعيات في وضع أنظمتها التأسيسية والداخلية دون تدخل من أي جهة رسمية.
- أي تعديل أو تغيير يطرأ على الجمعية سواء مركزها أو نظامها أو أهدافها أو هيئاتها الإدارية يتم إعلام الجهة الرسمية به من خلال إيداع بيان ذلك.
- اختيار مجلس الإدارة بطريق الانتخاب الدوري من الجمعية العمومية وان يكون هناك تداول للإدارة في الجمعية في فترات منتظمة يحددها النظام الداخلي.
- اتخاذ القرارات وعقد الاجتماعات ونصابها وإدارة الجمعية والقيام بالنشاطات يكون حصراً من قبل مجالسها المنتخبة وفقاً لما يحدده النظام الأساسي للجمعية سواء بالنسبة إلى مجلس الإدارة أو الجمعية العمومية.
- حق أعضاء الجمعيات في الإطلاع على المعلومات والقرارات والأعمال التي تقوم بها

- الجمعية وهيئاتها الإدارية، وأي تغييرات تطرأ عليها أو على أنظمتها. وكذلك الاطلاع على المداخيل والموازنات والتقارير المالية والإدارية للجمعية.
- عدم جواز التدخل في شؤون الجمعية الداخلية أو الأجسام القائمة عليها كمجلس الإدارة أو الجمعية العمومية، ورفض مسألة تعيين مجلس إدارة مؤقت أو انتقالي للجمعية من قبل الجهات الرسمية.
- تفعيل الرقابة الذاتية داخل الجمعيات أو الهيئات الأهلية والمساءلة والمحاسبة، وأن تفتح المؤسسات على المجتمع وتشر المعلومات المتعلقة بها للمجتمع، فالرقابة المركزية من قبل الحكومة أو الجهة المختصة ستبقى عاجزة إذا لم يكن هناك رقابة ذاتية وشفافية.

5- مالية الجمعيات ومواردها:

- أكد المشاركون على أهمية وضرورة تعزيز التمويل الذاتي للجمعيات من خلال مساهمة مؤسسي وأعضاء الجمعية، كما أكدوا على مجموعة أسس لتطوير الموارد المالية للجمعيات لتكون قادرة على العمل، من ذلك:
- حق الجمعيات في القيام بجميع النشاطات اللازمة لتنمية مواردها المالية، ولا يتعارض اشتراط الإعلان عن هذه الموارد مع هذا الحق.
- حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق الأهداف.
- حق إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطة الجمعية لمنفعة المصلحة العامة.
- حق الجمعية في تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها.
- حق الجمعية في جمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض التي أنشئت من أجلها.
- حق الجمعيات في فتح حسابات مصرفية دون إذن مسبق من الجهات الرسمية.
- عدم جواز الحجز على حسابات الجمعيات لدى المصارف دون إذن قضائي بالحجز.
- حق الجمعيات في تلقي الدعم الحكومي الفني والمالي غير المشروط ودون تمييز كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وأن تمنح الحكومة للمتبرعين والمانحين المحليين للجمعيات حسومات من التزاماتهم الضريبية تجاه الدولة.

6- حلّ الجمعيات:

- يكون حل الجمعية إما بقرار من الجمعية العمومية وفقاً لنظامها الأساسي أو من خلال الجهة المختصة بشؤون الجمعيات من خلال اللجوء إلى القضاء وليس بقرار إداري وفي الحالات التي يحددها القانون.
- في حال حلّ الجمعية تؤوّل أموالها إلى الجهة التي يحددها نظامها الأساسي دون تدخل من الجهات الرسمية، ولا يجوز لتلك الجهات تحويل أموال الجمعية المنحلة أو التصرف بأموالها لأي جهة.
- وهنا أشار بعض المشاركين إلى أهمية التأكيد على تفعيل القضاء وأن المرجعية القضائية في موضوع الجمعيات هي الأنسب شريطة أن يكون القضاء فاعلاً ومستقلاً ونزيهاً.

7- المحكمة المختصة وتدابير التظلم الإداري في المسائل المتعلقة بشؤون**الجمعيات:**

- في المجال القضائي أكد المشاركون على مجموعة من الأسس التي لا بد من اعتمادها لضمان سهولة التقاضي والتظلم الإداري بالنسبة إلى الجمعية وضمان استمراريتها وعدم تعرضها لمضايقات أثناء الإجراءات القضائية:
- اعتبار المحكمة الإدارية هي المختصة بشؤون الجمعيات (العدل العليا).
- أي قرار إداري أو إجراء من الجهات الرسمية يمسّ الجمعيات يجب أن يكون قابلاً للمراجعة عن طريق التظلم الإداري على القرار خلال ثلاثين يوماً ولا تعتبر هذه المدة من ضمن مدة الطعن القضائي،
- أي قرار إداري أو إجراء من الجهات الرسمية يمس الجمعيات يجب أن يكون الطعن القضائي فيه خلال المدة العادية (60) يوماً من صدور القرار أو العلم به، وليس خلال مدة أقصر من ذلك.
- أن يستمر عمل الجمعية خلال مرحلة التظلم أو المنازعة القضائية بحرية تامة دون عوائق.
- أن يتم إعفاء الجمعية من رسوم ومصاريف الدعاوى عند لجوئها إلى القضاء، وأن يبت في أي طعن أو اعتراض من قبل المحكمة المختصة على وجه الاستعجال.

8- مبادئ عامة وحقوق وواجبات متصلة بالجمعيات:

- اعتبار حرية تشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية مكفولة للجميع أفراداً وجماعات كأحد الحقوق الدستورية الأساسية.

- إعتبار القانون الناظم لحرية تشكيل الجمعيات قانوناً لحماية الحق وليس لتقييده ضمن إطار ضرورات المجتمع الديمقراطي، وكذلك الحال بالنسبة إلى اللوائح التنفيذية للقانون.
- ينبغي أن تكون الجمعيات طرفاً في المشاورات والنقاشات عند صياغة أو تعديل التشريعات المتعلقة بعمل الجمعيات.
- التأكيد على ضرورة إعطاء الجمعيات دوراً أكبر في صياغة الخطط التنموية العامة في الدولة بالتنسيق والمشاركة مع الحكومات.
- التأكيد على ضرورة احترام الجهات الممولة المحلية والأجنبية لأولويات وأهداف الجمعيات ومنظمات العمل الأهلي، وأن تتسم عمليات التمويل بالشفافية.
- التأكيد على تعزيز حماية وأمن الجمعيات والهيئات الأهلية والقائمين عليها، وعدم إخضاعها للتجاوزات السياسية باعتبارها جمعيات تخدم أساساً قطاعات المجتمع، ومعظمها يستهدف بنشاطه قطاعات وفئات اجتماعية مهمشة وضعيفة.
- حظر الرقابة السابقة على عمل الجمعية، وأن يكون الإشراف عليها ومتابعتها بغرض دعمها في تحقيق أهدافها وليس بغرض الإعاقة، وعدم إخضاع أي نشاط تقوم به الجمعية ضمن أهدافها لأي موافقة مسبقة أو إذن من الجهة الرسمية.
- حماية الجمعيات ومقارها وفروعها ووثائقها ومنع التفتيش أو الدهم أو الإغلاق إلا بقرار قضائي وفقاً للقانون.
- حق الجمعية في أن تشارك أو تنتسب إلى أي منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي أو دولي خارج فلسطين.
- حق الجمعيات في تشكيل اتحادات على المستوى المحلي بحرية دون عوائق تشريعية أو عملية.
- واجب الجمعيات في إيجاد سياسات تراعي قواعد تضارب المصالح وتجنبها.

ثالثاً: تعزيز الإطار القانوني للنقابات العمالية في فلسطين

الوضع الدستوري والقانوني القائم:

كفل القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية حق التنظيم النقابي كأحد الحقوق الأساسية المتصلة بالحق في العمل، كما جاءت نصوصه واضحة حول ضمان حق الفلسطينيين في تشكيل النقابات والانضمام إليها. وذلك انسجاماً مع المواثيق والإعلانات العالمية التي تحمي حقوق الإنسان والمعايير الدولية لحق التنظيم النقابي.

على صعيد التنظيم القانوني للنقابات العمالية، ما زال النظام القانوني الفلسطيني يفتقر لوجود قانون عصري موحد بشأن تنظيم العمل النقابي، والقانون الوحيد الساري المفعول هو قانون نقابات العمال لسنة 1954 الذي صدر في عهد الإدارة المصرية لقطاع غزة، ولا يوجد قانون مثيل له في الضفة الغربية. وهو قانون قديم لم يوضع بأيد فلسطينية أو لتلبية احتياجات النقابيين الفلسطينيين والنقابات العمالية القائمة. وقد صدر في عهد السلطة الفلسطينية قانون العمل لسنة 2000 الذي هو أيضا لا يتضمن التنظيم الشامل لحق التنظيم النقابي ولا يوفر حماية للنقابيين وفيه بعض الثغرات والنواقص.

لقد جرت بعض المحاولات من خلال إعداد مسودات مشروعات قوانين قدمت للمجلس التشريعي حول التنظيم النقابي، إلا أن الجهود كافة لم تسفر حتى اليوم عن سن قانون للتنظيم النقابي لعدة أسباب، منها ما يتعلق بالخلاف حول ما هو القانون الأنسب. فهل الحاجة هي لقانون نقابات عام أم لقانون لنقابات العمال أم لقانون لكل نقابة حسب مجال نشاطها؟ وقد تم التوصل مؤخرا إلى أن هناك حاجة لسن قانون خاص بالنقابات العمالية، ولكن حالة التعطل في عمل المجلس التشريعي منذ فترة ساهمت في عدم سن مثل هذا القانون حتى اليوم، علما أن هذا مشروع قانون النقابات العمالية المعروف على المجلس وإن كان فيه من الضمانات والحماية لممارسة الحق في التنظيم النقابي. إلا أنه بحاجة إلى مراجعة قبل إقراره لتطويره من بعض النواحي خصوصا وأنه لا يمنح الحق في التنظيم لغير العاملين بأجر، مثل المتعطلين عن العمل والعاملين لحسابهم الخاص والمتقاعدين مثلا.

الإشكاليات والمخاوف المتصلة بالإطار القانوني والواقعي القائم:

إن نقاش الإشكاليات المرتبطة بالإطار القانوني للنقابات العمالية في فلسطين لا ينطلق من وجود قانون قاصر أو ناقص أو فيه ثغرات وتعداد تلك الثغرات والنواقص، وإنما ينطلق من غياب هذا الإطار ومن الحاجة الملحة إلى سن قانون عصري للنقابات العمالية، في ما يلي أبرز الإشكاليات القانونية والواقعية المتصلة بالحالة الفلسطينية:

1- غياب قانون فلسطيني بأيد فلسطينية لتنظيم النقابات العمالية وأن الحالة القائمة في فلسطين لا تساعد على سرعة سن مثل هذا القانون بسبب تعطل عمل المجلس التشريعي.

2- القانون الحالي لسنة 1954 قاصر من عدة نواحٍ، أبرزها اقتصره على السريان في قطاع غزة دون الضفة الغربية، عدم الشعور بإمكانية تطبيق قانون لم يوضع بأيد فلسطينية على نقابات فلسطينية لها جذورها في العمل النقابي والسياسي قائمة منذ

- عشرات السنوات. بالإضافة إلى وجود ثغرات ومشاكل وقيود على حرية تشكيل النقابات فهو يحظر الحق في التنظيم النقابي في قطاعات واسعة كالقطاع الحكومي، كما أنه يحظر الحق في التعددية النقابية.
- 3- قانون العمل الفلسطيني المعمول به في الضفة الغربية وقطاع غزة يستثني خدم المنازل ومَن في حكمهم وأفراد أسرة صاحب العمل من الدرجة الأولى من الحق في التنظيم، كما يجيز الفصل التعسفي للعمال والقادة النقابيين مقابل تعويض، ويجيز الفصل من العمل للعمال والقادة النقابيين دون تمييز لأسباب فنية أو خسارة تقتضي تقليص عدد العمال، ويقيد ممارسة الحق في الإضراب، ويجيز التحكيم القسري في تسوية نزاعات العمل.
- 4- تعاني النقابات والاتحادات العمالية الهيمنة الحزبية عليها والسيطرة عليها، إضافة إلى تضارب المصالح وغياب التعاون والتنسيق ووجود عدة تشكيلات نقابية على خلفية سياسية أو حزبية.
- 5- عمل النقابات العمالية يتسم بغياب الديمقراطية الداخلية وبالضبابية وغياب الشفافية والمحاسبة والمساءلة الذاتية.

الأولويات والحلول والمقترحات:

- الأولوية لدى الفلسطينيين في موضوع النقابات العمالية هي لسن قانون عصري يكفل حماية الحق في التنظيم النقابي، وأيضاً وقف السيطرة الحزبية على النقابات. وهناك العديد من المتطلبات للتطوير أبرزها:
- تطوير فعالية جهاز التفتيش في وزارة العمل وتمكينه من ممارسة دوره في تعزيز وصيانة الحقوق والحريات النقابية
 - اقرار قانون النقابات العمالية بالاستناد الى مبادئ ومعايير الحرية النقابية باعتبارها احد حقوق الانسان الاساسية التي التزم القانون الاساسي الفلسطيني احترامها.
 - تعديل احكام قانون العمل المتعلقة بالحريات النقابية بما يتلائم مع احكام القانون الاساسي الذي التزم احترام حقوق الإنسان الأساسية.
 - مأسسة الحوار الاجتماعي كضرورة لمواجهة الازمات الاقتصادية والاجتماعية، وتوزيع الاعباء الاقتصادية لهذه المرحلة على نحو عادل بين فئات المجتمع.
 - مراجعة المنظمات النقابية لأوضاعها الذاتية لجهة تعزيز قوتها واكتسابها استقلالية الدور والقرار.

- تشجيع وتعزيز الديمقراطية والشفافية في الحياة الداخلية للمنظمات النقابية كمدخل لتعزيز وحدة نضالها.
- مطالبة جهات الاختصاص بما فيها المنظمات النقابية، بإصدار تقارير سنوية حول تطور التزام مبادئ ومعايير الحرية النقابية.
- دعوة المنظمات النقابية إلى تعزيز دور ومشاركة المرأة في الهيئات القيادية وفي صنع القرار.
- التزام الحكومة واصحاب العمل والاحزاب السياسية عدم التدخل في الشؤون الداخلية للمنظمات النقابية واحترام استقلاليتها.
- التأكيد على استقلالية ونزاهة القضاء باعتباره مصدر الحماية للحقوق والحريات النقابية .
- لقد أجمع المشاركون سواء في الورشات المركزية أو الاجتماع الوطني على أهمية تنظيم شؤون النقابات العمالية ووضع قوانين تحمي الحق في التنظيم النقابي وتعزيز التشريعات الناظمة لها، وتعزيز المشاركة الفاعلة في الحياة النقابية، وعلى أهمية وضع مبادئ إرشادية للنقابات العمالية تساهم في إعداد وتطوير قوانين النقابات على مستوى العالم العربي.

مقترح القواعد والمبادئ الإرشادية للتشريع الخاص بالنقابات العمالية

1- الفئات المشمولة و المستثناة من ممارسة الحق في التنظيم النقابي:

- ❖ ضمان قدرة جميع فئات و شرائح العمال والعاملات على الانضمام إلى المنظمة النقابية التي يختارونها بأنفسهم بحرية تامة و دون أي تمييز بما في ذلك التمييز على أساس: الدين - المعتقد - الانتماء أو الرأي السياسي - الجنس - الجنسية - السكن - العمر - الخصائص الجسمانية - الفئة العمالية - العمل - مدة العمل - طبيعة و نوع العمل .
- ❖ لكل مجموعة من العمال تربط أفرادها مصالح اقتصادية و اجتماعية و أهداف مشتركة و لا يقل عددهم عن عشرين، تأسيس منظمة نقابية بما يشمل العاملون في: القطاع العام (الحكومي) - في الاقتصاد غير المنظم - المهن الحرة - الزراعة - المناطق الصناعية للتصدير (الحرة) - المستشفيات إضافة إلى العمال الريفيين - العاملين لحسابهم الخاص - العمال المؤقتين والموسمييين - العاملين تحت

التجربة - العمال المتدربين - وكلاء و مندوبي المبيعات - أفراد أسرة صاحب العمل - خدم المنازل ومَن في حكمهم - الموظفين المدنيين في القوات المسلحة - العاملين في الخطوط الجوية - المتعطلين عن العمل - المتقاعدين - ذوي الاحتياجات الخاصة .

❖ يجوز استثناء فئات من القوات المسلحة والأجهزة الأمنية وموظفي الفئات العليا مع ضمان حق الأخيرة بتشكيل منظمات نقابية خاصة بهم .

2- النظام الداخلي:

تصوغ المنظمات النقابية دساتيرها وقوانينها ولوائحها الداخلية وهيكلها التنظيمية بما فيها اللوائح والأنظمة الانتخابية والمالية والإدارية وتجري التعديلات عليها بحرية تامة ودون أي تدخل ولا سيما من أصحاب العمل والحكومة .

3- الانتخابات:

- ❖ يحظر أي تدخل قبل وأثناء وبعد العملية الانتخابية للمنظمة النقابية من قبل أصحاب العمل والحكومة.
- ❖ على صاحب العمل تقديم التسهيلات اللازمة لمشاركة أعضاء المنظمة النقابية العاملين لديه في الانتخابات الدورية.
- ❖ الاعتراض على العملية الانتخابية يتم عن طريق القضاء دون أن يؤثر ذلك على عمل المنظمة إلى حين البت في الدعوى.
- ❖ يجب أن يشتمل النظام الداخلي للمنظمة النقابية على بند دورية الانتخابات وضمن إجراءاتها في المواعيد المحددة.

4- العضوية:

تقوم العضوية في المنظمة النقابية على أساس شروط نظامها الداخلي وبما يضمن الحقوق المعترف بها في القانون الأساسي (الدستور) . بدون عراقيل، يُمنح ممثلو العمال الإذن بدخول أماكن العمل للاتصال والاجتماع معهم وتقديم الشكاوي والمطالب إلى صاحب العمل، وعلى الأخير تقديم التسهيلات اللازمة من أجل ذلك.

5- المالية:

- ❖ يجوز للمنظمة النقابية، تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة إقامة الصناديق والجمعيات والمشاريع المدرة للدخل .

❖ تتكون موارد المنظمة النقابية من :

1. رسوم الاشتراك التي يحددها نظامها الداخلي.
2. ريع المشاريع والنشاطات.
3. المساعدات والمنح غير المشروطة.

6- التسهيلات اللازمة لممثلي العمال:

بالاتفاق مع صاحب العمل، يُمنح ممثلو العمال بدون تلكؤ الإذن بمغادرة العمل الوقت الذي يحتاجون إليه للقيام بمهامهم والمشاركة في الاجتماعات النقابية واحتساب ذلك من وقت العمل.

7- شروط تشكيل المنظمات والاتحادات النقابية :

- ❖ لجميع العمال، دونما أي تمييز، حق تشكيل منظمات نقابية على أساس الإيداع من الناحيتين القانونية و الممارسة العملية و بدون عوائق.
- ❖ تكتسب المنظمة النقابية الشخصية الاعتبارية والقانونية فور إقرار مؤتمرها، نظامها الداخلي وانتخاب هيئتها الإدارية.
- ❖ لجميع المنظمات النقابية حق تشكيل و الانضمام إلى الاتحادات المحلية والإقليمية والدولية.
- ❖ الجهة التي تودع عندها الأوراق الرسمية للمنظمة المعنية للحصول على شهادة الإيداع هي الجهة المختصة في وزارة العمل، وللأخيرة حق الطعن في قانونية إجراءات تشكيل المنظمة النقابية لدى القضاء، وللمنظمة حق الاستئناف ومواصلة نشاطها إلى حين صدور قرار نهائي عن المحكمة المختصة.

8- التمييز:

تحظر كافة أشكال وأعمال التمييز السلبي والايجابي، المباشر وغير المباشر على خلفية الانتماء والنشاط النقابي أو عدم الانتماء وممارسة النشاط النقابي

9- العقوبات على خلفية الانتماء والنشاط النقابي :

- ❖ لا يجوز اتخاذ أي إجراء بحق أي فرد بسبب مساهمته في تشكيل منظمة نقابية أو نشاطه النقابي بما في ذلك:
- الفصل من العمل، تغيير طبيعة العمل، نقل مكان العمل، تغيير شروط العمل،

الحرمان من زيادات الأجور والترقيات والعلاوات والامتيازات التي يتمتع بها العمال الآخرون .

- ❖ يقع على صاحب العمل عبء إثبات تبرير أي إجراء اتخذه بحق أي عامل.
- ❖ لا يجوز فصل أي عامل قبل الإثبات لجهاز وزارة العمل عدم علاقة قرار الفصل بنشاطات العامل النقابية.

10- الوحدة والتعددية:

الوحدة والتعددية النقابية دائما وفي كل المستويات حق حصري للعمال ومنظماتهم يمارسونه بحرية تامة.

11- التدخل في الشؤون الداخلية:

- ❖ يحظر تدخل الحكومة أو أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم في الشؤون الداخلية لبعضها البعض، بما في ذلك إنشاء منظمات نقابية خاضعة أو إخضاع أو إضعاف المنظمات النقابية عن طريق الرشاوى و الترقيات المصطنعة وتفضيل فريق على آخر.
- ❖ لا يجوز إجراء مفاوضات باسم العمال من قبل ممثلين يتم تعيينهم عن طريق الحكومة أو أصحاب العمل أو أن يكونوا تحت سيطرتهم.
- ❖ لا يجوز لعضو الحكومة أو موظف بدرجة عالية أن يتأسس في الوقت نفسه منظمة واتحاداً نقابياً.

12- حق الإضراب:

- ❖ الإضراب حق ووسيلة أساسية مكفولة لكل فئات العمال للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المدنية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمائتها.
- ❖ للمنظمات النقابية حق الدعوة إلى وتنظيم الإضرابات والمظاهرات والمسيرات والاعتصامات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية بما فيها المرتبطة بالاستخدام والبطالة والحماية الاجتماعية ومستويات المعيشة وخفض الأسعار وتحديد الحد الأدنى للأجور وزيادتها واعتقال النقابيين و/أو إقرار الفصل بحقها بالمفاوضة الجماعية.
- ❖ من حق العمال القيام بإضرابات التضامن مع العمال المضربين وفق الشروط القانونية .

- ❖ يجب توجيه إشعار كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب إلى الطرف الآخر.
- ❖ شروط الشروع في الإضراب يجب أن لا تشكل قيداً أو تعقيداً لممارسة هذا الحق .
- ❖ يتم تحديد الحد الأدنى من استمرار الخدمات في المرافق الحيوية عندما يشكل توقفها وجود خطر واضح و محدد على حياة جزء من السكان أو جميعهم و على سلامتهم الشخصية و صحتهم باتفاق الأطراف المعنية، و في حال الخلاف على ذلك يحال التحديد إلى هيئة مستقلة.
- ❖ مسؤولية إعلان لاشريعة الإضراب تصدر عن هيئة مستقلة قضائية.
- ❖ لا يجوز إبعاد أو ترحيل أو اعتقال أو حجز أو توقيف احد أو فصله عن العمل، رفض إعادة توظيفه ، فرض غرامات مالية عليه، توجيه إنذار بفصله من العمل، تشغيله ساعات إضافية، فرض عقوبات جزائية عليه أو معاقبته بأي شكل بسبب القيام أو محاولة القيام بإضراب قبل وأثناء وبعد الإضراب .
- ❖ لا يجوز منح أية امتيازات لغير المضربين.

13- حق المفاوضة الجماعية :

- ❖ حق المنظمات النقابية في التفاوض الحر مع أصحاب العمل من اجل تحسين شروط معيشة الأشخاص الذين يمثلهم احد العناصر الأساسية لمبادئ و معايير الحريات النقابية.
- ❖ لجميع المنظمات النقابية حق التفاوض عن الأشخاص الذين تمثلهم مع الجهات المعنية.
- ❖ تجري المفاوضات الجماعية بحرية و حسن نية.
- ❖ لكل طرف من أطراف المفاوضة الجماعية تسمية ممثليه دون أن يكون لأي طرف آخر حق الاعتراض على هذا التمثيل.
- ❖ على صاحب العمل والحكومة عندما تكون طرفاً مباشراً (صاحب العمل) في المفاوضة الجماعية تقديم المعلومات والبيانات المالية اللازمة للمنظمة النقابية المعنية لتسهيل عملية التفاوض.
- ❖ المفاوضة الجماعية تجري بين أي من المنظمات النقابية أو ممثلي العمال وبين صاحب العمل أو أصحاب العمل أو ممثليهم لتحسين شروط وظروف العمل وأي موضوعات أخرى يتفق الطرفين على التفاوض عليها
- أ- تجري المفاوضة على مستوى المنشأة بين صاحب وممثلي العاملين فيها.

ب- على مستوى نشاط اقتصادي معين بين منظمة أصحاب العمل المعنية أو ممثليهم في هذا النشاط والمنظمة النقابية ذات العلاقة.
ت- على المستوى الوطني بين اتحادات اصحاب العمل واتحادات المنظمات النقابية ذات العلاقة.

14- تسوية النزاعات العمالية :

- ❖ تتم تسوية النزاعات العمالية الجماعية بواسطة التوفيق والوساطة والتحكيم عن طريق هيئات مستقلة. تحظى بثقة الأطراف المعنية ، ويتم اللجوء إليها طوعاً.
- ❖ خلال النظر في النزاعات الجماعية لا يجوز لصاحب العمل تغيير شروط العمل السارية.

15- حل المنظمة النقابية:

- ❖ يتم حل المنظمة النقابية في إحدى حالتين :
 1. بقرار من الهيئة العامة للمنظمة وبأغلبية الثلثين .
 2. بقرار نهائي صادر من جهة قضائية مختصة .
- ❖ وفي كلتا الحالتين يتم التعامل مع موجودات المنظمة العينية وغير العينية بالاستناد إلى نظامها الداخلي أو ما تقرره اللجنة القضائية المختصة.

ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في مصر

النظام التشريعي لحقوق التنظيم والاجتماع في مصر قوانين الأحزاب والجمعيات والنقابات العمالية

حافظ أبو سعده، الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان
أحمد عبد الحفيظ المحامي بالنقض ونائب رئيس المنظمة

تقديم

إن تتبع المشاكل التي تواجه حقوق الأجمعاع والتنظيم في مصر يكشف عن حقيقتين أساسيتين :
أولاهما: ما هو معروف في نطاق الدراسات العلمية، بأنّ التطورات العملية في مسيرة المجتمعات تسبق باستمرار التحولات الثقافية المترتبة على هذه التطورات، وتسبق بالتالي أي تطورات في البنى التشريعية المنظمة لحركة المجتمع. وبالتالي فإنّ التطورات العلمية على الأخص إذا كانت متسارعة وغير متوقعة من الأصل تحدث ردود أفعال متفاوتة، وربما يكون أكثرها ردود أفعال مقاومة تحاول تعطيل مسارها أو التقليل من آثارها قدر الإمكان.
ثانيتها: ما تعرفه مصر والعالم العربي تحديداً وكثير من دول العالم الثالث من هيمنة سلطة الدولة على المجتمع ودورها التحكمي الكبير في التفاعلات الاجتماعية إيجاباً أو سلباً، وهو دور من الصعب تصور أن تتخلى سلطة الدولة عنه طوعاً في ظل توازنات سياسية واجتماعية ما زالت تعمل في صالحها .

في ضوء ذلك، نجد أن البديل الطبيعي لهذه الحالة لابد وأن يطرح نفسه، ألا وهو فكرة الإصلاح التدريجي البعيد تماماً عن فكرة مناوأة سلطة الدولة أو استعراض القوة - المحلية أو الخارجية - في مواجهتها . مثل هذه المناوأة، فضلاً عن عدم توافر أي ظروف محلية أو خارجية تساعد على نجاحها، فإنها تؤدي إلى التحام عناصر سلطة الدولة نفسها في بنیان

مرصوص، ووأد كل الاحتمالات لبروز الاتجاهات الاصلاحية من داخل هذه السلطة نفسها، بالإضافة إلى ذلك فإن مثل هذه الامكانية تسمح لسلطة الدولة بحشد قطاعات لا يستهان بها من نخبة المجتمع وتشكيلاته الحزبية والثقافية ضد مطالب الإصلاح تحت رايات لم تفقد بريقها في أي وقت مثل الاستقلال الوطني، والسيادة، ووحدة أراضي الدولة وشعبها... الخ. ومن هنا فإن مداخل الإصلاح التدريجي عبر حوار نخبوي ومجتمعي تشترك فيه كل عناصر النخبة الحاكمة والمعارضة والمجتمع المدني والجمعيات الخيرية..... الخ، يبدو هو السبيل الحقيقي للوصول إلى هذا الإصلاح، ولأن هذا السبيل يتعلق ببحث الممكن وتدعيمه وزيادة مساحته ومداه والضغط من أجل انفاذه.

أولاً: معالم الخلل العام في النظام التشريعي وتجلياتها في القوانين المعنية

إن معالم الخلل في التشريعات المصرية المتعلقة بحقوق الاجتماع تنبع من الهيمنة الادارية الكاملة على شؤون التنظيم الاجتماعي، والرغبة في جعل جميع أشكال المبادرة المجتمعية خاضعة لرغبة جهات الإدارة سواء من حيث الوجود والتكوين أو الحركة أو النشاط أو الحل والالغاء، وذلك رغم كفالة الدستور المصري لحق إنشاء الأحزاب (م5)، ولحق إنشاء الجمعيات (م55)، ولحق إنشاء النقابات (م56)، هذا بجوار مجموعة كبيرة من الحريات والحقوق العامة مثل تكافؤ الفرص -م8- والمساواة - م 40 وحرية الرأي والتعبير - م 47 - وحرية الاجتماع - م 54 - وحق التقاضي أمام القاضي الطبيعي - م 68. بل ورغم أن السياسات الحكومية قد اتجهت بالكامل إلى الخروج من إطار الفلسفة الاشتراكية والتخطيط المركزي إلى الاقتصاد الحر والمبادرات الفردية والاجتماعية، ومن الاعتماد على القطاع العام إلى الخصخصة والقطاع الخاص، إن معالم هذا الخلل يتبدي بعضها على النحو الآتي :

1- حق التنظيم والإنشاء

ساد في القوانين المختلفة مبدأ هيمنة الإدارة الكاملة على عملية تأسيس الجمعيات والأحزاب والمؤسسات والنقابات العمالية، وذلك كما يلي :

في قانون الجمعيات

نصت المواد من 2 إلى 5 من القانون رقم 84 لسنة 2002 الخاص بالجمعيات والمؤسسات الاهلية على الشروط الواجب توافرها للتقدم لجهة الإدارة بطلب قيد إحدى الجمعيات في

السجل الخاص المعد لذلك. وهي شروط كثيرة ومتعددة، ويقدم الطلب على نموذج خاص معد لذلك، ولا شك في أن كثرة الشروط على هذا النحو هو مما يتيح للإدارة فرصة الاعتراض على ما تقدره من مخالفات في النظام الأساسي للجمعية أو القانون أو في ما يتعلق بالمؤسسين، وهو ما نصت عليه بوضوح المادة الثامنة من القانون. وللجهة الإدارية أن تخطر الجمعية لإزالة أسباب المخالفة في مدة تحددها والا سلكت الجهة الإدارية الطريق القضائي إما بطلب تصحيح المخالفة مع استمرار نشاط الجمعية، وإما بطلب إيقاف نشاط الجمعية مؤقتاً لحين الفصل في موضع الدعوى.

أما قيد الجمعية نفسه فقد أعطيت الإدارة مهلة ستين يوماً لفحص طلب القيد، ويكون الرفض واجباً عليها إذا وجدت مخالفة لأحكام المادة 11 من القانون التي تحدد نوع الأنشطة المحظورة على الجمعيات. وذلك كله على نحو ما نصت عليه المادة السادسة من القانون. وتخضع جمعيات النفع العام والجمعيات الخاصة والاتحادات الإقليمية والنوعية لذات طريقة الإنشاء الخاضعة لتدخل الإدارة.

في قانون الأحزاب

لقد وضع القانون رقم 40 لسنة 1977 وتعديلاته المختلفة عدة قيود على الحق في تكوين الأحزاب تتمثل في الآتي:

أولاً: القيود الموضوعية على تكوين الأحزاب

عندما صدر القانون رقم 40 لسنة 1977 بنظام الأحزاب السياسية في 7 يوليو سنة 1977 نص في مادته الرابعة على أنه يشترط لتأسيس أي حزب سياسي جملة من الشروط. وبتاريخ 30 مايو لسنة 1979 صدر القانون رقم 36 لسنة 1979 الذي تضمن إدخال تعديلات على أحكام قانون الأحزاب رقم 40 لسنة 1977 وأضاف قيوداً جديدة على الحق في تكوين الأحزاب، حيث جاء نص المادة الرابعة من القانون على النحو التالي: «يشترط لتأسيس واستمرار أي حزب سياسي ما يلي:

أولاً: عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامج أو سياساته في ممارسة نشاطه مع:

- 1- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع.
- 2- مبادئ ثورتى 23 يوليو 1952، و15 مايو 1971.
- 3- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

ثانياً: تميز برنامج الحزب في سياساته وأساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى.

ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجهم أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي أو على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة. (بموجب القرار بقانون رقم 221 لسنة 1994 ألغى القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي وألغيت الإحالة إليه أينما وردت في القانون رقم 40 لسنة 1977 أو في أي قانون آخر).

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أية تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها في البند التالي.

سادساً: عدم انتماء أي من مؤسس أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في البند الأول من هذه المادة أو المادة الثالثة من هذا القانون، أو في المادة الأولى من القانون رقم 33 لسنة 1978 المشار إليه وللمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام أو إعادة تنظيم الدولة بتاريخ 20 أبريل 1979. (تنص المادة الثالثة من قانون الأحزاب على ما يلي: «تسهم الأحزاب السياسية التي تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين وذلك كله على الوجه المبين بالدستور. وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية ديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً»).

(كانت المادة الأولى من قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الذي ظلّ سارياً حتى أكتوبر 1994 تنص على أن «مع عدم الإخلال بحرية العقيدة وحرية الرأي، تحظر أية دعوة يكون هدفها مناهضة النظام الاشتراكي الديمقراطي ومبادئ ثورة 15 مايو 1971 التي ينص عليها الدستور والتي تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والإيمان بالقيم الروحية والدينية

والحفاظ على المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين واحترام سيادة القانون).
سابعاً: ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند السابق.
ثامناً: ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أي حزب من الأحزاب التي خضعت للمرسوم بقانون رقم 37 لسنة 1953 بشأن حل الأحزاب السياسية.
تاسعاً: علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيله وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله.
 وبموجب البند الأول من الفقرة (أولاً) من المادة الرابعة من القانون رقم 40 لسنة 1977، أصبح بعد التعديل «مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع»، وذلك تماشياً مع التعديل الدستوري الذي أدخل على المادة الثانية من الدستور في الاستفتاء الشعبي الذي تمّ في 22 مايو سنة 1980 والذي أصبح بموجب المادة الثانية من الدستور، الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع.

ثانياً: القيود الشكلية على تكوين الأحزاب

ثم جاءت المادة الخامسة بالعديد من القيود الشكلية لتشكيل الأحزاب السياسية ومنها: يجب أن يشمل النظام الداخلي للحزب القواعد التي تنظم كل شؤونه السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية بما يتفق وأحكام هذا القانون. ويجب أن يتضمن هذا النظام بصفة خاصة ما يأتي:

أولاً: اسم الحزب ويجب ألا يكون مماثلاً أو مشابهاً لاسم حزب قائم.

ثانياً: بيان المقر الرئيسي للحزب ومقاره الفرعية إن وجدت ويجب أن تكون جميع مقار الحزب داخل جمهورية مصر العربية وفي غير الأماكن الإنتاجية أو الخدمية أو التعليمية.

ثالثاً: المبادئ أو الأهداف التي يقوم عليها الحزب والبرامج أو الوسائل التي يدعوه إليها لتحقيق هذه الأهداف.

رابعاً: شروط العضوية في الحزب وقواعد وإجراءات الانضمام إليه والفصل من عضويته والانسحاب منه.

ولا يجوز أن توضع شروط العضوية على أساس التفرقة بسبب العقيدة الدينية أو

العنصر أو الجنس أو المركز الاجتماعي.

خامساً: طريقة وإجراءات تكوين تشكيلات الحزب واختيار قياديه وأجهزته القيادية ومباشرة لنشاطه وتنظيم علاقة بأعضائه على أساس ديمقراطي وتحديد الاختصاصات السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية لأي من هذه القيادات والتشكيلات مع كفالة أوسع مدى للمناقشة الديمقراطية داخل هذه التشكيلات.

سادساً: النظام المالي للحزب شاملاً تحديد مختلف موارده والمصرف الذي تودع فيها أمواله والقواعد والإجراءات المنظمة للصرف لهذه الأموال وقواعد وإجراءات إمساك حسابات الحزب ومراجعتها وإقرارها وإعداد موازنته السنوية واعتمادها.

سابعاً: قواعد وإجراءات الحل والاندماج الاختياري للحزب وتنظيم تصفية أمواله والجهة التي تؤول إليها هذه الأموال.

جاءت المادة الرابعة بشروط شديدة ومتعددة لإمكان تأسيس أو استمرار أي حزب سياسي، وما يجب أن يتضمنه نظامه الأساسي المقدم إلى لجنة تسمى لجنة شؤون الأحزاب السياسية. نصت المادة الثامنة على كيفية تشكيلها وجعلت لها سلطات كبيرة تشمل طلب المستندات واستدعاء ممثل طالبي التأسيس لمناقشته، ويشترط في هذا الطلب أن يوقعه ألف مؤسس مصدق على توقيعاتهم على أن يكونوا من عشر محافظات على الأقل وأقل عددهم في كل محافظة عن خمسين على الأقل.

وللجنة حق الاعتراض على إنشاء الحزب. فإذا فعلت كان لمؤسسيه الاعتراض على قرار اللجنة أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا بعد أن يضاف إليها عدد مماثل لعدد أعضائها ممن أسماهم القانون شخصيات عامة، وهي تلك الشخصيات التي تدرج بقرار من وزير العدل في قوائم معدة لذلك، ويعين هؤلاء بقرار من وزير العدل نفسه.

ولا يكتسب الحزب الشخصية المعنوية ولا يسمح له بالبدء في ممارسة نشاطه إلا بعد نشر قرار لجنة شؤون الأحزاب المنصوص عليها بعدم الاعتراض عليه في الجريدة الرسمية. فالحزب لا ينشأ بمرور مدة محددة من تاريخ تقديم الطلب به إلى اللجنة دون اعتراض منها عليه، بل ينبغي صدور قرار فعلي من اللجنة بعدم الاعتراض وينشر في الجريدة الرسمية.

وقد اعتبرت المادة التاسعة من القانون الأعمال التي تجرى بغرض تأسيس الحزب من الحصول على توقيعات المؤسسين ووضع البرنامج واللائحة الداخلية للحزب واختيار اسمه ومقر الرئيس والمقار الفرعية له ... الخ ما استلزمه القانون من إجراءات لاستكمال الشروط المطلوبة لتقديم الاخطار بتأسيس الحزب. اعتبر القانون هذا الاعمال جميعاً من قبيل

الاجراءات الادارية التي تنتهي بتقديم الإخطار. أما بعد ذلك فلا يجوز للمؤسسين ممارسة أي نشاط من أي نوع قبل صدور قرار اللجنة بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب. وبعد صدور هذا القرار ونشره في الجريدة الرسمية، يكتسب الحزب الشخصية المعنوية ويمكن له البدء في ممارسة نشاطه .

في قانون النقابات العمالية

حدد القانون بشكل حاسم ونهائي أنواع النقابات واشكالها وأنواع الأنشطة العمالية التي يكون لاصحابها الحق في إنشاء بناء نقابي، وجعل البناء النقابي شكلاً واحداً يقوم على أساس وحدة الحركة النقابية. ويتكون من اللجان النقابية، والنقابة العامة والاتحاد العام لنقابات العمال. وأما اللجان النقابية فتنشأ لعمال المنشأة التي يبلغ عدد العمال الراغبين في الانضمام إليها خمسين عاملاً على الأقل، في ما عدا عمال الزراعة. فيكون العدد 30 عاملاً في القرية الواحدة، فإذا كانت الوحدة محلية تضم أكثر من قرية كان العدد خمسين. أما النقابة العامة فتتكون من العمال والعمال المتدرجين المشغلين في مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مشتركة في إنتاج واحد أو مرتبطة ببعضها وذلك على مستوى الجمهورية .

وقد تكفل القانون نفسه بوضع جدول للتصنيف النقابي بأنواع النقابات العامة والصناعات أو المجموعات المهنية التي تدرج في داخل كل نقابة. وهذه التشكيلات أخضعها القانون لقيادة الاتحاد العام لنقابات العمال.

كذلك فقد حدد القانون شروط العضوية في كل مؤسسة نقابية ووضع شرطاً لاكتسابها الشخصية المعنوية، وهو قيام ممثلها بإيداع أوراقها المنصوص عليها حصراً عليها في القانون لدي كل الجهة الادارية التي هي وزارة القوي العاملة، بالإضافة إلى النقابة العامة والاتحاد العام لنقابات العمال. وهكذا يتبين بجلاء كيف أن النظام القانوني قد أعطي للجهات الادارية أكبر السلطات في ما يخص ميلاد النقابات ونشأتها واكتسابها الشخصية المعنوية اللازمة لبدء دورة حياتها .

2 - مراقبة النشاط

مراقبة أنشطة الجمعيات والأحزاب والنقابات بعد نشأتها هي العنصر الثاني من عناصر هيمنة الادارة على هذه المنظمات، وقد تجلّى في عدة أمور كالاتي :

في قانون الجمعيات

يجوز للجمعية أن تتضم أو تتسب أو تشارك في أي جمعية أو نادٍ في الخارج يمارس

نشاطاً لا يتنافى مع أغراضها بشرط إخطار جهة الادارة، ومضي ستين يوماً دون اعتراض من هذه الجهة .

وللجمعية جمع التبرعات من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، لكن بشرط موافقة الجهة الادارية أما للحصول على أموال من الخارج أو ارسالها، سواء من أو إلى مصريين أو أجانب وسواء أشخاص أو جهات، فلا يكون إلا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية .
والسجلات والوثائق والمكاتبات التي يجب أن تحتفظ بها الجمعية هي مما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون وليس إرادة أو حاجة أو رغبة الجمعية العمومية ولا يجوز استعمال الدفاتر إلا بعد ختمها بختم الجهة الادارية ولا يكفي الختم الخاص بالجمعية .
وللموظفين الإداريين المحددين بقرار الوزير الدخول الى مقر الجمعية والاطلاع على سجلاتها .

وللجهة الادارية أن تطلب من الجمعية سحب قراراتها التي تقدر هذه الجهة مخالفتها للقانون أو للنظام الاساسي خلال عشرة أيام من تاريخ الطلب.
وللجهة الادارية الحق في دعوة الجمعية العمومية العادية وغير العادية للجمعية للانعقاد وأياً كانت الجهة الداعية للاجتماع، وحتى لو لم تكن الجهة الادارية هي الداعية، فيجب إرسال نسخة من الأوراق المطروحة على الجمعية الى الجهة الادارية وإلى الاتحاد المختص قبل الانعقاد بخمسة عشر يوماً على الأقل . كما يجب إبلاغ الجهة الادارية والاتحاد المذكورين بصورة من محضر اجتماع الجمعية العمومية خلال شهر من انعقاده.
ويجب إبلاغ الجهة الادارية بالقائمة النهائية للمرشحين لعضوية مجلس الادارة خلال ثلاثة أيام عقب قفل باب الترشيح وقبل ستين يوماً على الأقل من التاريخ المحدد للانتخاب ولها طلب استبعاد أي من المرشحين، فإذا رفضت الجمعية عرض الامر على لجنة فض المنازعات، تم عرضه على القضاء .

وعلى مجلس الادارة أن يخطر الجهة الادارية بقراراته وقرارات الجمعية العمومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها. ولوزير الشؤون أن يعين مفضلاً يقوم بأعمال مجلس إدارة المجلس إذا نقص المجلس عن العدد الذي يكتمل به نصاب اجتماعه.
والجهة الادارية هي صاحبة الحق في إعطاء التراخيص والغائها لجمعيات الايواء بشأن أعداد أماكن الايواء .

ويجب إخطار جهة الادارة باسماء أعضاء مجالس أمناء المؤسسات الاهلية وبكل تعديل يطرأ على تشكيله ويقوم وزير الشؤون الاجتماعية بتعيين أعضاء المجلس أو تعيين البديل لمن يخلو مكانه إذا تعذر انتخابهم بالطريقة التي يحددها النظام الاساسي.

وصندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الاهلية ينشأ في مقر وزارة الشؤون ويرأس وزير الشؤون مجلس إدارته ويتولى تعيين أعضائه بقرار منه، كما يحدد نظام العمل في المجلس الذي هو الجهة المهيمنة على الصندوق .

في قانون الاحزاب

سبق أن أوضحنا أن شروط تأسيس الحزب، وهي شروط متعددة ومعقدة ومطاطة وتسمح للإدارة، بالانتقاء، ليست شروط تأسيس فقط على نحو ما كان عليه النص عند صدور القانون، بل جرى تعديلها لتصبح شروط استمرار مما يتيح الفرصة لجهة الادارة للتدخل في شؤون الحزب بعد قيامه للتأكد من استمرار استيفائه لتلك الشروط.

فضلاً عن ذلك، ورغم أن الاحزاب من شخصيات القانون الخاص، ولا تعتبر من قبيل الشخصيات العامة أو شخصيات القانون العام بحكم طبيعتها، ورغم أن مواردها طبقاً لنص القانون تتكون من اشتراكات أعضائها و من تبرعات الأشخاص الطبيعيين - وليس المعنويين - ولا تحسم من وعاء أي ضريبة، و ذلك بالإضافة إلى الدعم الذي تقدمه الدولة والذي هو دعم بسيط لا يتجاوز مائة ألف جنيه للحزب بشكل مؤقت ولمدة عشر سنوات، بالإضافة إلى خمسة آلاف جنيه بحد أقصى خمسمائة ألف جنيه عن كل عضو ينتخب في البرلمان، وهي جميعاً مبالغ زهيدة لا تكفي للصرف على حملة انتخابية لعضو واحد.

ورغم أن القانون يعتبر ذلك كله إعانة، إلا أنه اعتبر أموال الأحزاب أموالاً عامة وأخضعها للضوابط والقيود التي تخضع لها الاموال العامة، بما في ذلك قواعد التجريم الجنائي، وجعل رقابتها للجهاز المركزي للمحاسبات الذي يستخدم قواعد رقابية ذات طبيعة إدارية ووظيفية لا تصلح لمراقبة أموال منظمات المجتمع المدني وذلك كله بما يؤدي الى استمرار هيمنة جهة الادارة على نشاط الحزب وامكان تهديدها له وتدخلها في شؤونه .

فضلاً عن ذلك، فقد حجّم القانون قدرات الحزب المالية، حيث منع قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو جهة أجنبية أو دولية، بل ولا من أي شخصية اعتبارية ولو كانت مصرية . كذلك يلتزم الحزب بإخطار رئيس لجنة شؤون الاحزاب السياسية باسم رئيسه وبتشكيل هيئته العليا وبكل قرار يصدر بتغيير في شخص الرئيس أو أي عضو من أعضاء اللجنة العليا .

كما أن لجنة شؤون الاحزاب هي التي تختص بوضع القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي، وذلك باقتراح من رئيس اللجنة الذي هو رئيس مجلس الشوري الذي لا بدّ أن يكون من حزب الأغلبية، بالطبع بما يمكنه أن يحرم أي حزب معارض

من الامكانيات والخبرات التي يمكن أن تعود على الحزب وعلى أعضائه من الاتصال بالأحزاب المماثلة على المستويين العربي أو الدولي. وقد حرص القانون على أن ينص على عدم جواز التعاون بين الحزب وأي حزب أو أي تنظيم أجنبي إلا طبقاً لهذه القواعد .

في قانون النقابات العمالية

ضمنت التعديلات التي أدخلت بموجب القانونين رقم (1) لسنة 1981، (12) لسنة 1995 ضمنت هذه التعديلات التدخل في تركيب النقابات العمالية، وذلك من خلال سلب بعض الاختصاصات الهامة التي كانت تتمتع بها اللجنة النقابية العمالية وهي الوحدة القاعدية الأساسية لبناء النقابات العمالية، وأدت إلى زيادة مركزية الحركة النقابية الرسمية وذلك بشكل لم أكثر مما كان موجوداً في القانون رقم 35 وقت صدوره عام 1976 .

فقد سحبت التعديلات المذكورة ما كان للجنة النقابية من سلطة إبرام عقود العمل الجماعية، فأصبح ذلك غير جائز إلا بموافقة النقابة العامة . كذلك فقد أصبح الاتحاد العام للنقابات مهيمناً على الحركة النقابية بالكامل، وأصبح له سلطة إنشاء وإدارة جميع المؤسسات العلمية والترفيهية والنقابية والاجتماعية والتعاونية والصحية والائتمانية والصحية التي تقدم خدماتها على مستوى الجمهورية، وأعطى لهذه المؤسسات الشخصية المعنوية وجعل نظامها الأساسي وقرار إنشائها ولوائحها التنظيمية يصدر بقرار من الوزير المختص بناء على موافقة الاتحاد، وشملها بمزايا وإعفاءات متعددة، بينها مزايا وإعفاءات قانون استثمار رأس المال العربي والأجنبي .

وبذلك فقد أصبحت الإدارة ممثلة بالوزير المختص صاحبة الهيمنة الفعلية على النشاط النقابي من خلال تحكمها في إنشاء هذه المؤسسات ولوائحها ونوع الاعفاءات التي تعطى لها حتى لو كان ذلك معلقاً على موافقة الاتحاد العام، لأن إعطاء الوزير سلطة إصدار جميع القرارات يمكن أن يمثل بذاته مناط سيطرته على الاتحاد، خصوصاً أن لهذه المؤسسات الشخصية المعنوية المستقلة عن الاتحاد نفسه، كما أن من سوف يجري اسناد رئاستها وإدارتها لهم فسيتمتعون وسائر موظفيها بمزايا الاجور والخدمات التي يتيحها قانون الاستثمار.

فاذا أضفنا إلى ذلك ما ورد عليه النص من عدم جواز إنشاء أكثر من لجنة نقابية واحدة في المنشأة الواحدة ولا أكثر من نقابة عامة واحدة للتصنيف الواحد الذي احتفظ المشرع بحق تحديده ولا جواز عضوية العامل في أكثر من نقابة واحدة وهي نصوص وردت في القانون الاصيل، وإذا نظرنا إلى ما تضمنته التعديلات من سلطات جديدة للنقابة العامة تتعلق

بضرورة موافقتها على قيام أي لجنة نقابية بعد أن كان ذلك رهناً بتوافر شروط نص عليها، فإن ذلك القانون يظهر لنا حجم السيطرة الإدارية على هذه النقابات. فضلاً عن ذلك كله، فقد استحدث التعديل الأخير رقم 12 لسنة 1995 نصاً لا مثيل له. وهو حق العامل الذي انتهت خدمته واحتفظ بعضوية النقابة في الانتخاب والترشيح وهو حق لم يكن له حتى صدور ذلك التعديل، وأصبح ممكناً أن تكون قيادات العمل النقابي نفسها من غير العاملين، فضلاً عن ذلك كله، فقد تضمن القانون باباً كاملاً بعنوان «الرقابة على المنظمات النقابية» تضمن العديد من أشكال الرقابة، من بينها جواز الاعتراض على اجراءات تكوين المنظمة النقابية ومطالبة النقابة بتصحيحها والإجازة للإدارة رفع دعوى ببطلان تكوين النقابة، كما جعل القانون للوزارة سلطة الرقابة على المنظمة النقابية التي يقوم نشاطها أصلاً في مواجهة الإدارة، وأوجب القانون على مجلس ادارة المنظمة النقابية ابلاغ جهة الادارة بنسخة من الميزانية والحساب الختامي ومحضر الجمعية العمومية التي تم عرضها عليها واقرارها وتخضع اموالها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات. وجميعها سلطات كبيرة تتيح لجهة الادارة أكبر قدر من التهديد للقيادات النقابية والتي قد تصل إلى المحاكمة الجنائية بجرائم شديدة العقوبات .

3 - سلطة الحل

كان امتلاك جهة الادارة لسلطة إنهاء حياة الجمعية والحزب والنقابة هو التتويج الطبيعي لسلطاتها السابقة في التأسيس ومراقبة النشاط مما تجلى في الآتي :

حل الجمعية والمؤسسة الخاصة

أعطى القانون وزير الشؤون الاجتماعية «التضامن الاجتماعي حالياً» سلطة حل الجمعية بقرار مسبب منه بعد أخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات وبعد سماع أقوال الجمعية، وذلك إذا وقعت من الجمعية إحدى المخالفات الست التي حددها القانون وهي.... الحصول على أموال من الخارج او ارسال أموال دون إذن، والتصرف في أموالها في غير أغراضها، وارتكاب مخالفة جسيمة للقانون أو النظام العام أو الآداب والانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى نادٍ أو جمعية أو هيئة خارج البلاد، أو جمع تبرعات في الداخل دون إذن، أو ثبوت أن حقيقة أهدافها هو ممارسة أنشطة من التي حظّر القانون ممارسة الجمعيات لها . ويتعين أن يتضمن قرار لحل تعيين مصف أو أكثر للجمعية وتحديد مدة لانتهاء التصفية ويكون المصفي هو القائم على أمور الجمعية ويلتزم مسؤولوها وموظفوها بتسليمه جميع أموالها ودفاترها وسجلاتها، ويمتتع عليهم وعلى أي جهة أخرى توجد لديها أموال للجمعية

التصرف في هذا الاموال إلا بإذن المصفي كتابة. كذلك يمكن الوزير، سواء في الحالات السابقة أو بعض المخالفات الأخرى الأقل أهمية، أن يكتفي بوقف نشاط الجمعية أو حل مجلس أدارتها أو بإزالة أسباب المخالفة أو إلغاء القرار المخالف . وهكذا فإن سلطة الحل تخضع بدرجة كبير لتقدير الوزير الذي يمكن أصلاً أن يكتفي بجزاءات أخرى أخف متعددة، أولها لا يتعدى إزالة أسباب المخالفة وأقصاها وقف نشاط الجمعية على نحو ما قدمنا.

حل الحزب

قدمنا أن شروط تأسيس الحزب هي ذاتها شروط استمراره. ولذلك أعطى القانون رئيس لجنة أحزاب سلطة أن يطلب - بعد موافقة اللجنة - إلى محكمة الاحزاب الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها اذا ثبت من تقرير المدعي العام الاشتراكي بعد تحقيق يجريه بناء على طلب اللجنة نفسها، تخلف أو زوال أي شرط من شروط التأسيس. وإذا كان القرار لا يبدو قراراً إدارياً إلا أنه يجب وضع التشكيل الخاص لمحكمة الأحزاب في الاعتبار باعتبارها لا تضم القضاة الطبيعيين فقط. كما يلاحظ أن اللجوء إلى طلب الحل هو سلطة رئيس اللجنة مباشرة بعد أخذ موافقتها وهي لجنة إدارية حكومية الطابع. فوق ذلك فقد أعطاه القانون سلطة اتخاذ قرار عاجل يوقف نشاط الحزب قبل اللجوء إلى المحكمة بطلب الحل، وذلك إذا قدرت أن مقتضيات المصلحة القومية تستوجب مثل هذا القرار . ويجوز أن يقتصر الوقف على أحد قيادات الحزب أو قراراته أو تصرفاته إذا تصرف أحد القيادات أو جاء القرار أو التصرف الحزبي بالمخالفة لشروط التأسيس . وهكذا يصبح من حق اللجنة التدخل في أخص شؤون الحزب ومتابعة نشاطه ونشاط قياداته متابعة شبه يومية، وتصبح اللجنة جهة تحقيق واتهام قضائي .

4- الطابع العقابي الجنائي

تميزت القوانين الثلاثة السابقة أعلاه بطابع عقابي جنائي، وفي كل منهما منها فصل ختامي بعنوان «العقوبات» تضمن جزاءات جنائية لمخالفة أحكامه وبيان الجزاءات الجنائية المترتبة على كل مخالفة. فضلاً عن النصوص الأخرى في كل قانون والمتعلقة بسلطات جهات الادارة في التحقيق، والاحالة إلى النيابة العامة في جرائم الاموال العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات العام بعد أن أعطيت أموال الجمعيات والأحزاب والنقابات صفة المال العام وأخضعت لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات .

ثانياً : مواقف منظمات المجتمع المدني

إن معالم النقص المتقدمة في نصوص القوانين كانت هي بذاتها موضع اعتراض منظمات المجتمع المدني في مصر وحملاتها المتتابة لتعديل القوانين المعنية وعلى الاخص قانون الجمعيات والاحزاب .

وقد أدت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان على امتداد السنوات العشر الماضية بأدوار بارزة في هذا الشأن من خلال الندوات وورش العمل والمؤتمرات التي قامت بعقدتها والتي شارك فيها جميع المعنيين والخبراء من قطاعات النخبة المصرية من رجال الاحزاب والجمعيات والنقابات العمالية وغيرهم من المفكرين وأهل الرأي ورجال القانون والاعلام، وفي نطاق المشروع الذي تشارك فيه المنظمة مع منظمة فريدريش ناومان الالمانية تم عقد ورشة عمل عامة وست ورش للخبراء المعنيين بمعدل ورشتين لكل قانون .

وقد تبلورت من خلال هذه الأنشطة جميعاً أفكار متعددة تدور حول إطلاق حرية التأسيس والتنظيم والنشاط وغلّ يد جهة الادارة عن التدخل لحل الجمعيات. ويمكن اجمال المستخلصات العامة لهذه المناقشات في ما يلي :

(1) حرية التأسيس بمجرد الإخطار لجهة ما يجري تحديدها قانوناً دون أن يكون لها أي سلطة في الاعتراض على التأسيس.

(2) وفي هذا الاطار، لا يجوز وجود أي موانع على تعدد الجمعيات والاحزاب والمؤسسات النقابية، وإن كان قد برز اتجاه بين المتناقشين لا يري ضيراً من وجود جهة ما تتحقق من جدية عملية التأسيس وقيام المؤسسين باستكمال الشروط اللازمة له من ناحية عدد المؤسسين والمقر ووضع النظام الأساسي والتوقيع عليه من المؤسسين، وعلى أن تقتصر مهمة هذه الجهة على الامور المتقدمة دون سواها .

(3) أن تكون الجمعية العمومية للجمعية والحزب والنقابة هي مصدر السلطة الأساسية فيه والمهيمنة عليه بعيداً عن جهة الإدارة، فهي التي تحدد السياسات وتضع النظام الأساسي وتقوم بتعديلها وتنتخب مجلس الإدارة وتقوم بعزله أو بعزل أي من أعضائه وتقر الميزانية والحساب الختامي وتوافق على المشروعات المتعددة وتضع أساس التعاون أو التنسيق أو الانضمام أو المشاركة أو الانتساب التي تخص العلاقات مع الجمعيات والمنظمات والمؤسسات والنوادي والاحزاب المشابهة في الخارج والتي ترى الجمعية العمومية أن التعاون معها هو مما يحقق أغراض الجمعية أو يساعد على بلوغها .

كما أن الجمعية العمومية تكون صاحبة السلطة في فصل أي من أعضائها، وفي حل المؤسسة نهائياً ووضع الطريقة المناسبة لتصنيفتها وتحديد الجهات المحلية التي يؤول إليها ما تبقى من حصيلة التصنيفية.

(4) أن تكون الجمعية العمومية هي الجهة التي تلجأ إليها جهة الإدارة في ما يخص جميع ملاحظاتها على أنشطة الجمعية وسلوكيات أعضاء مجالس الإدارات. وإذا رأت هذه الجهة اتخاذ أي تصرف جزائي من عينة عزل أو تنحية رئيس وأعضاء مجلس الإدارة أو بعضهم أو أحدهم، أو رأت إلغاء تصرف أو قرار صادر عن المؤسسة لمخالفته للقانون أو النظام الأساسي.... الخ. أو وقف نشاط المؤسسة نفسها أو حلها. ففي جميع هذه الحالات، يكون على جهة الإدارة أن تدعو إلى اجتماع عاجل للجمعية العمومية لعرض الأمر عليها واتخاذ القرار المقترح من جهة الإدارة. فإذا لم توافق الجمعية على ما تريده جهة الإدارة من ملاحظات أو ما طلبته من قرارات يكون لجهة الإدارة أن تلجأ إلى القضاء للفصل في النزاع طبقاً للقواعد العامة في قانون المرافعات.

(5) الاقرار بالطبيعة المدنية البحتة للجمعيات والنقابات والأحزاب، وبالتالي ترك الجزاءات المدنية والجنائية للقواعد العامة في القانون العام بشقيه المدني والجنائي والاقتصار على الجزاءات الخاصة بطبيعة المؤسسة مثل المخالفات التي تتعلق بتجاوزها لمجالات نشاطها، أو خروجها عن النظام الأساسي... الخ وما يجب لذلك من جزاءات تتعلق بإلغاء التجاوزات أو عزل المسؤولين عنها... الخ وصولاً إلى وقف نشاط الجمعية أو حلها.

وقد برز من خلال المناقشات اتجاه إلى عدم وجود ضرورة لتنظيم هذه المؤسسات والجمعيات بالذات من خلال قانون والاكتفاء بقواعد القانون المدني في هذا الشأن. (6) ومن حصيلة الأفكار والمبادئ المتقدمة فقد خلصت المداولات إلى ضرورة إلغاء جميع النصوص التي تتيح لجهة الإدارة الهيمنة الكاملة على عمليات التأسيس والنشاط والوقف والحل واستبدالها بالنصوص التي تتيح الهيمنة الكاملة للجمعية العمومية للمؤسسة على سائر أنشطتها.

(7) كفالة حق الجمعيات والمؤسسات النقابية والأحزاب في الدخول في الائتلافات والاتحادات والتحالفات المشتركة التي تراها لازمة لتحقيق أغراضها، على الأخص حق المؤسسات النقابية والعمالية القاعدية في الاتحاد في مؤسسات أعلى، سواء على مستوى المهنة أو المحافظات أو تكوين اتحادات عامة أو نوعية على مستوى

الجمهورية كلها أو مستوى محافظة أو عدة محافظات .
بالإضافة إلى حق المؤسسات النقابية والحزبية بالذات في الهيمنة على شؤون المؤسسات الخدمية والاستثمارية كافة التي ترى إقامتها لخدمة أغراضها مثل النوادي الترفيهية والخدمات العلاجية والبنية الاقتصادية... الخ بحيث تخضع لهيمنة جمعياتها العمومية من حيث الإنشاء والتشغيل والإدارة والميزانية... الخ.
(8) أن تعامل أموال المؤسسات المعنية معاملة الأموال الخاصة وأن يكون ضمان شفافية تحصيلها والصرف منها مرهون بهيمنة الجمعية العمومية، ورقابة مراقبي الحسابات المعتمدين والإدارات القانونية المختصة وسطوة قانون العقوبات العام في حالة ارتكاب أي من المسؤولين عن هذه المؤسسات جرائم تتصل بعضويتهم في هذه المؤسسات أو مسؤوليتهم عن اتخاذ أو تنفيذ أي من قراراتها. ولا مانع من المساواة في هذا الجانب سواء في التجريم أو العقاب مع المخالفات المماثلة التي ترتكب في خصوص الأموال العامة .

ثالثاً: استراتيجية التحرك

إن مبادئ التفاعل والحوار التي تحكم الحركة حول هذا المشروع هي الأساس الذي يحدد استراتيجيات الحركة من أجل بلوغ أهدافه:

- 1- فينبغي أن تكون الحركة متعددة التوجهات لا تغفل أي رأي أو وجهة نظر، أيًا كان مصدرها، على الأخص وجهات النظر الحكومة باعتبار أن الحكومة هي الطرف المقابل في الحوار وهي التي تملك سلطة القرار النهائي في ما يمكن أن تكون عليه القوانين المنظمة للمؤسسات المعنية.
- 2- إن الاعتماد الكلي في بلوغ الأهداف سوف يكون لعمليات الحوار والإقناع وتحقيق الممكن ولو بشكل تدريجي وصولاً إلى تحقيق الهدف النهائي في إطلاق حرية التنظيم والنشاط.
- 3- وعلى ذلك فإن آليات التعاون والائتلاف على المستوي المحلي والدولي، وتنظيم الحملات المؤيدة للتعديلات المقترحة سوف تتم في إطار الحوار والإقناع، وليس في إطار الهجوم والضغط والتهديد الذي قد يؤدي إلى عزلة أصحاب دعوة الإصلاح وتمكين الحكومات من حشد قوي لا يستهان بها من نخبة المجتمع وأبنائه تحت دعاوي الاستقلال الوطني والسيادة ووحدة أراضي الدولة... الخ .
- 4- إن بلوغ القدرة على الحوار والإقناع لمداهما يستلزم الاستماع الجيد لوجهات نظر

الحكومة وطرح وجهات النظر المقابلة واتخاذ الاساليب المتعددة لتهدئة المخاوف المثارة والتي تتعلق في معظمها بأجندة الممول الاجنبي وأغراضه وفي حق أجهزة الدولة في إدارة عمليات التنظيم الاجتماعي، وتتبع واكتشاف الجرائم أياً كانت أشخاص مرتكبيها .

ولعل في التطورات التشريعية التي جرت في السنوات العشر الاخيرة والتي قامت بها الدولة نفسها ما يمكن أن يطمئنها إلى سلامة أغراض دعوة الاصلاح وعدم انطوائها على أي تهديدات حقيقية يخشى منها. ويكفي أن الدولة لم تكن تسمح للأحزاب ولا للصحافة الخاصة، ولا لأنشطة جمعيات المجتمع المدني التي تقوم على أساس الأفكار الدولية المعاصرة وتتوجس دائماً من سيطرة رأس المال ومن تحكم أجهزة الاعلام..... الخ . ولكن الدولة مضت في هذه الاتجاهات جميعاً دون أن يتحقق أي من مخاوفها السابقة.

إن هذه التجربة نفسها تؤكد على امكانية إزالة أي مخاوف تؤدي إلى تردد الدولة - أو بعض الجهات فيها- في القبول بمطالب الاصلاح.

5- إن دعوى الاصلاح ينبغي أن تنطلق إلى الأفق العام المحلي عن طريق إقامة ورش العمل والندوات والتدريبات اللازمة للقيادات النقابية والحزبية والناشطين المحليين في مختلف محافظات مصر وفق برنامج محدد.

6- وتتطلب الأمور السابقة تشكيل لجنة حوار من قيادات النخبة والخبراء المعنيين وممثلي الحكومة والأحزاب المختلفة للتداول خلال مدى زمني محدد للوصول إلى التوافق العام حول التعديلات المطلوبة والمدى الزمني لتحقيقها والعاجل منها الذي يمكن تحقيقه خلال الدورة البرلمانية الحالية، على الأخص أنه أذيع أن الحكومة تعد تقديم مشروع بتعديل قانون الجمعيات فعلاً.



القسم الثاني



المؤتمر الدولي الثاني دول تعزيز الحوار ما بين الحكومات والمجتمع المدني وإصلاح القوانين

البيان الختامي والتوصيات

عقد المؤتمر الدولي الثاني بشأن تعزيز الحوار ما بين الحكومات والمجتمع المدني، وإصلاح قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات العمالية، في مقر جامعة الدول العربية في القاهرة، في 16 و17 كانون الثاني (يناير) من العام 2008، برعاية الأمين العام السيد عمرو موسى، وبدعوة من مؤسسة فريدريش ناومان الألمانية، التي نظمت المؤتمر بالتعاون مع شركائها العرب: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان (مصر)، والائتلاف من أجل النزاهة (أمان) فلسطين، والمركز الوطني لحقوق الإنسان (الأردن)، والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة (لبنان).

لقد جاء انعقاد هذا المؤتمر في سياق المراحل التي مر بها المشروع، والتي بدأت في المؤتمر التمهيدي الذي عقد في عمان في نهاية شهر آذار (مارس) من العام 2007، وتتابعت في المؤتمر الدولي الأول لحرية التجمع، الذي عقد في مقر جامعة الدول العربية في القاهرة، نهاية شهر حزيران (يونيو) من العام 2007، والاجتماعات المركزة والمتخصصة، وورش العمل التي أعقبت هذا المؤتمر، على امتداد ستة أشهر، في الدول الأربع المعنية مباشرة بالمشروع.

هدف المؤتمر إلى تعزيز الحوار بين هيئات المجتمع المدني والأكاديميين والحكومات والبرلمانات والمسؤولين في جامعة الدول العربية، من أجل دعم عملية الإصلاح الحقيقي في العالم العربي، والإسهام في ترسيخ الاستقرار السياسي، والتحول الديمقراطي. إفتتح المؤتمر دولة الأستاذ طاهر المصري، الذي يتولى مفوضية المجتمع المدني في جامعة الدول العربية، بكلمة حدد فيها الهدف من المؤتمر، وهو الوصول إلى إصلاح القوانين الناظمة لحرية التجمع في العالم العربي، مضيفاً أن الحكومات غالباً ما تبرر القيود على بعض الحريات بالأسباب الأمنية في منطقة يسودها مناخ سياسي حرج. وقد أكد على

تصميم جامعة الدول العربية على تعزيز الحوار بين المجتمع المدني والحكومات، مضيفاً أن الوقت قد حان لتتحد على المستوى العربي في صياغة لغة مشتركة، وتفاهات بشأن قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، كحدٍ أدنى.

توزع المؤتمر إلى خمس جلسات، ناقشت الرؤى المختلفة للإصلاح في العالم العربي، والجهود المبذولة على هذا الصعيد، وفاعلية المجتمع المدني، والإشكالية التي تحد من هذه الفاعلية. وجرى التوقف عند التحديات والإشكاليات التي تواجهها الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، وحرمان بعض التيارات من حقها في العمل السياسي لدواعٍ إيديولوجية أو أمنية.

تم استعراض الأوراق الخاصة بكل من الأردن ومصر وفلسطين وسوريا ولبنان، ومناقشة أهم الإشكالات القانونية الخاصة بالحق بالتجمع والتنظيم، والمخاوف التي تواجه الحكومات لدى صياغة القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات والاتحادات العمالية. وجرى التشديد بشكل خاص على قضايا التسجيل أو العلم والخبر، والتمويل، والتنظيم الداخلي، وقرار الحل. وجرى توضيح المتطلبات القانونية الخاصة بالأحزاب السياسية، نظراً لما للأحزاب من تأثير على السياسات العامة بخلاف مؤسسات المجتمع المدني.

ناقش المشاركون السبل الممكن اعتمادها لمواصلة العمل، ووضع التوصيات، الصادرة عن المؤتمر، موضع التنفيذ، وحمل الحكومات على احترام حق المواطنة الكاملة، والمساواة، والحق في التنظيم الحزبي والنقابي والمهني، وذلك بالتلازم مع الحق في التعبير والاجتماع والاعتقاد والمشاركة السياسية، كون هذه الحقوق منظومة متكاملة، لا يمكن اجتزاء البعض منها، أو إغفاله، أو تأجيله.

إن الحوار الهادف والمثمر، الذي دار في المؤتمر بين المشاركين من الحكومات والبرلمانات والمجتمع المدني والتيارات الفكرية والسياسية المختلفة، قد أرسى أساساً سليماً للتعامل. وقد سبق لجامعة الدول العربية أن رعت حوارات مماثلة، وسعت للتوصل إلى آليات جديدة، تضمن استمرارية هذا الحوار.

لقد عمل المشاركون على تبديد مخاوف بعض الحكومات من المجتمع المدني، وأكدوا على أن كل ما يطمح إليه المجتمع المدني هو الشراكة الفعلية مع الحكومات، في رسم السياسات وتحديد التوجهات الإصلاحية، التي يرتبط بها مصير أبناء المجتمع، وتنعكس مباشرة على حياتهم.

وشدد المشاركون على أهمية التوسيع في الحق بالتجمع والتنظيم، وهو حق كرسه الإعلان

العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق والاتفاقيات الدولية الراحية لهذا الحقوق، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
وتبنى المشاركون توصيات، بعضها عام، والبعض الآخر له علاقة بآليات التنسيق مع جامعة الدول العربية، وإجراءات مكافحة الإرهاب. وتوصيات خاصة بقوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية.

1- التوصيات العامة

- إطلاق التحالف العربي لحماية المجتمع المدني.
- إلغاء حالة الطوارئ السارية في بعض الدول العربية، ولا مبرر لها، وتتسبب بتقييد الحريات العامة.
- إلغاء القوانين الاستثنائية والمحاکم الاستثنائية والخاصة والعسكرية، وصون استقلالية القضاء وتفعيل أدائه.
- التصديق على المواثيق والاتفاقيات الدولية الراحية لحقوق الإنسان، بما فيها اتفاقيات مناهضة التعذيب وسوء المعاملة. والالتزام بالتحديد بتنفيذ مضامينها في ممارسات السلطة وأجهزتها.
- إشراك المجتمع المدني في عملية الإصلاح السياسي، من خلال المشاركة في إصلاح النصوص الدستورية والقانونية، ورسم السياسات العامة، ومراقبة تنفيذها.
- التأكيد على أهمية توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية في المجتمع، وتنشيط الحوار الاجتماعي باعتباره إحدى الصيغ الفاعلة للمشاركة في عملية صنع القرار. والتأكيد على ان الممارسة الديمقراطية الحقيقية هي الأساس في الحفاظ على وحدة المجتمع.

2- التنسيق مع جامعة الدول العربية

- تبنى المجتمعون المقترحات المقدمة في ورقة الدكتور نادر فرجاني، فأوصوا بما يلي:
- إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان، بهدف حماية حقوق الإنسان في الوطن العربي بكامله، مهمتها تلقي شكاوى الذين انتهكت حقوقهم في أية دولة من الدول العربية، بعد استفاد كل وسائل المراجعة القضائية على المستوى الوطني. وإعطاء حق مراجعة هذه المحكمة ليس فقط للأفراد، إنما أيضاً لمنظمات المجتمع المدني، وبخاصة لجهة المنازعات بشأن حق التنظيم.
 - تبنى جامعة الدول العربية المعايير، الواجب التحديد بها من قبل الحكومات والبرلمانات

- العربية، في سن قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، بما يضمن حريتها في التنظيم والعمل.
- تشجع جامعة الدول العربية منظمات المجتمع المدني على اكتساب صفة العضوية النشطة في الجامعة، وإنشاء قنوات فعّالة للتنسيق المستمر بين الأمانة العامة ومنظمات المجتمع المدني العربية، وبخاصة تلك العاملة على الصعيد القومي، ولا سيما لجهة التحضير لاجتماعات مجلس الجامعة.
 - الحرص على عقد اجتماعات لمنظمات المجتمع المدني في البلدان العربية، بالتوازي مع اجتماعات ممثلي الجهات الرسمية في الدول العربية، على جميع مستويات مجلس الجامعة. ولكي لا تكون اجتماعات المجتمع المدني هامشية، ينبغي أن تعقد الجلسة الافتتاحية والجلسة الختامية، بحضور الفريقين الرسمي والمدني.
 - إصدار تقارير دورية عن واقع الحق في حرية التجمع والتنظيم في الدول الأعضاء.

3- التوصيات الخاصة بوسائل مكافحة الإرهاب

- دعوة الحكومات إلى عدم استخدام «مكافحة الإرهاب» كذريعة لتقييد حريات المواطنين وانتهاك حقوقهم. فقد رأى المشاركون ان القوانين التي اعتمدت تحت شعار «مكافحة الإرهاب»، والإجراءات التي اتخذت في هذه الإطار، استخدمت كوسيلة لانتهاك الحريات والحقوق، وتقييد منظمات المجتمع المدني، وتهميش دورها، إن على الصعيد العربي أو على الصعيدين الإقليمي والدولي.
- أكد المجتمعون ان مكافحة الإرهاب ينبغي ألا تصبح مسوغاً جديداً لانتهاك حقوق الإنسان. فمكافحة ظاهرة الإرهاب تتطلب معالجة أسباب الإرهاب، المتمثلة في هيمنة دولة واحدة، أو مجموعة دول، على مقدرات العالم، وحرمان شعوب كثيرة، في آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية، من أبسط حقوقها، وتجاهل مصالحها، واستغلال مواردها. كما ان من أسباب ظاهرة الإرهاب، انتهاك بعض الأنظمة حقوق وحريات مواطنيها، دون أن تراعي المواثيق والاتفاقيات الدولية الضامنة لهذه الحقوق والحريات، بما فيها الحق في العيش الكريم.
- دعا المشاركون المجتمع الدولي والقوى الكبرى إلى احترام التزاماتها الدولية، وحق الشعوب في تقرير مصيرها، واحترام حقوق الإنسان، ومبادئ القانون الدولي، والشرعية الدولية المستندة إلى هذه المبادئ.
- أكد المشاركون على استقلالية القضاء ونزاهته، وضرورة التزامه بالمعايير

المحاسبة العمومية، وتحت إشراف ومراقبة لجنة من التنظيم، غير الجهة التي تتولى الجباية والانفاق. وعلى هذه الأخيرة مسك دفاتر وسجلات محاسبة وتعيين مدقق حسابات عند الضرورة، وتضمن أنظمة الجمعيات والأحزاب والنقابات أحكاماً تمنع تعارض المصالح بين كل منها وأعضائها.

4-1-6- الحلّ

لا تحل الجمعيات والأحزاب والنقابات إلا بقرار من جمعياتها العمومية، وبأكثرية موصوفة، وفق أنظمتها الأساسية، أو بقرار قضائي نهائي، في حال ارتكابها مخالفات جسيمة يحددها القانون.

4-1-7- العقوبات

تطبق قوانين العقوبات المعمول بها، على المسؤولين في الجمعيات والأحزاب والنقابات، ولا يجوز أن تتضمن قوانين هذه المنظمات عقوبات خاصة. وينبغي الفصل بين المخالفات التي قد يرتكبها بعض المسؤولين في هذه المنظمات، والمنظمات نفسها لكونها مؤسسات قائمة بذاتها، وتتمتع بالشخصية القانونية المستقلة عن أعضائها. ويجب الأخذ بمبدأ تناسب الجزاءات مع المخالفات.

4-1-8- فض المنازعات

ينبغي أن يتضمن القانون إمكانية اللجوء إلى وسائل غير قضائية لفضّ المنازعات بين المنظمات وأعضائها، وبين المنظمات أنفسها، وبينها وبين الإدارات الرسمية. وأن يحدد القانون الآليات لفضّ هذه المنازعات.

4-1-9- الأنشطة

لا تحتاج أنشطة الجمعيات والأحزاب والنقابات إلى ترخيص أو موافقة مسبقة.

4-1-10- رصد انتهاك حرية التجمع والتنظيم

إنشاء مرصد في كل من الدول العربية، لرصد انتهاكات حرية التجمع والتنظيم، ووضع تقارير دورية.

4-2- التوصيات بشأن الجمعيات

4-2-1- التشبيك

حق الجمعيات بإنشاء شبكات واتحادات، لتنسيق أنشطتها وجعلها أكثر فاعلية.

4-2-2- حق الادعاء في قضايا الشأن العام

تُعطى الجمعيات حق الادعاء في قضايا الشأن العام، التي تدخل في إطار اهتماماتها المباشرة.

4-2-3- المساعدات والهبات

تسهم الحكومة في تمويل الجمعيات، وتتقبل الجمعيات المساعدات والهبات، دون إذن مسبق من أية جهة إدارية، شريطة أن تعلن عن المبالغ التي تلقتها ومصادرها، وأن تلتزم بنشر ميزانياتها السنوية في الصحف اليومية. وإذا كان ثمة شبهات في التمويل، تلجأ الجهة الإدارية المعنية إلى القضاء.

4-3- التوصيات بشأن الأحزاب السياسية

4-3-1- عدم تقييد تأسيس الأحزاب

عدم ربط تأسيس الأحزاب بشروط صعبة وتعجيزية، كفرض عدد مرتفع للأعضاء المؤسسين، واشتراط انتمائهم إلى عدد كبير من الوحدات الإدارية في الدولة، وغير ذلك.

4-3-2- تمويل الأحزاب

- وضع سقف للتبرعات المقدمة للأحزاب من الشركات والأثرياء.
- مساهمة الحكومة في تمويل الأحزاب من طريق المساهمة في تمويل الحملة الانتخابية للأحزاب في الانتخابات التشريعية، على أساس الأصوات التي نالها الحزب.
- حظر التمويل الأجنبي للأحزاب.
- رفع السرية المصرفية عن الأحزاب.

4-4- التوصيات بشأن النقابات العمالية

4-4-1- المعايير

ضرورة الالتزام بالمعايير الدولية بشأن الحرية النقابية وحق التنظيم، المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية.

4-4-2- الحق في التنظيم النقابي في القطاعين العام والزراعي

للموظفين في القطاع العام، والعاملين في القطاع الزراعي، الحق في التنظيم النقابي، وإنشاء النقابات التي تدافع عن حقوقهم ومصالحهم، ولا يجوز حرمانهم من هذا الحق.

3-4-4- العمال المهاجرين

حق العمال المهاجرين في الانضمام إلى النقابات العمالية، وضمان هذا الحق بالتشريعات المتعلقة بالنقابات العمالية.

4-4-4- الاتحادات العمالية

لنقابات العمال وأصحاب العمل الحق في تكوين اتحادات عمالية، واتحاد عمالي عام، يضم هذه الاتحادات، وضرورة ضمان هذا الحق في التشريعات، وعدم وضع عراقيل أمام ممارسة هذا الحق بحرية. وتأسيس الاتحادات العمالية والاتحاد العمالي العام بالطريقة نفسها التي تؤسس بها النقابات العمالية، أي دون ترخيص مسبق، وبمجرد إيداع مستندات التأسيس لدى الجهة المعنية.

5-4-4- الانضمام إلى المنظمات الدولية

لنقابات العمال والاتحادات النقابية والاتحاد العمالي العام الحق في الانضمام إلى المنظمات الدولية للعمال بحرية تامة. وضرورة ضمان هذا الحق بالتشريعات على المستوى الوطني.

6-4-4- الالتزام بالمعايير الدولية والعربية

دعوة الحكومات العربية التي انضمت دولها إلى منظمة العمل الدولية، ومنظمة العمل العربية، إلى الالتزام باحترام وصون الحقوق والحريات النقابية، وتنفيذ التزاماتها. ودعوة الدول العربية غير المصادقة على المعايير العربية والدولية بشأن الحقوق والحريات النقابية إلى التصديق عليها.

7-4-4- مواءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية والعربية

دعوة الدول العربية إلى مواءمة تشريعاتها للتوافق مع المعايير العربية والدولية بشأن الحقوق والحريات النقابية، وإلى أن تأتي الممارسات منسجمة مع ما تتطلبه هذه المعايير.

8-4-4- وحدة الحركة النقابية العربية

تعزيز وحدة النقابات والاتحادات العمالية والمهنية على مستوى الوطن العربي، وتطوير علاقاتها مع مؤسسات المجتمع المدني.

تنظيم الأحزاب السياسية حالة خاصة من حرية الاجتماع

بقلم البروفسور دكتور يورغ فدتكه

(لندن)

مقدمة

إن عرض مناقشة مفصلة للمبادئ المحيطة بتنظيم الأحزاب السياسية في صفحات قلائل أمر ممتع، وذلك لأن هذا من المواضيع الوثيقة الصلة بسياقها الواقعي، وهو يعتمد إذاً على التقاليد القانونية والظروف السياسية السائدة في أي مجتمع كان. لذلك يكفي أن نقتصر على تلخيص عدد محدود من الأفكار الجوهرية التي يمكن أن توجد - مع بعض التغيرات المحلية - في عدة ديمقراطيات غربية من جملتها فرنسا، وألمانيا، والمملكة المتحدة.

تعريف الأحزاب السياسية

المسألة التمهيدية التي لا بد من معالجتها في أية محاولة لتنظيم هذا المجال إنما هي مسألة التعريف - فما هو «الحزب السياسي»؟ والإجابة جوهرية لأنها سوف تحدد نطاق أي تشريع كان.

العنصر الأول في هذا المصطلح، وهو «السياسي»، أمر عسير على التحديد بالنظر إلى سعة طيف الأهداف الاقتصادية، والثقافية، والبيئية، والدينية، والاجتماعية أو سواها التي يمكن العمل من أجلها على وجه مشروع في المجال العام. ومن شأن أية محاولة لتعريف إيجابي لماهية «السياسي» تعريفاً ضيقاً أن يتعرض للرفض باعتباره مفرط التقييد في معظم الأنظمة السياسية الغربية. ومع هذا، فإن بعض المقاربات تشتمل على تعريف سلبي من حيث اشتراطها عدم تهديد أنشطة الأحزاب السياسية لأية مبادئ أو قيم دستورية يستند إليها مجتمع معين، واعتبار أنه يفترض في التجمعات المؤهلة لأن تعدد «أحزاباً سياسية» ألا تستعمل إلا «وسائل مشروع» (غالباً ما توصف بالسلمية) لتحقيق أهدافها الخاصة.

أما العنصر الثاني من المصطلح، وهو «الحزب»، فيعتبر عادة مستلزماً لشكل ما من أشكال الثبات من الناحية البنائية (ومن حيث تضاده مع التجمعات العابرة أو الظرفية)، ومن دون أن ينص بالضرورة على أية كينونة قانونية خاصة أو شكل قانوني خاص (وإن كان اشتراط الالتزام بمفاهيم من أمثال الشفافية والخضوع للمساءلة، أو مبدأ الديمقراطية، غالباً ما يقود إلى فرض عدد محدود من المتطلبات أو المعايير التنظيمية «الدنيا» التي لا بد من تحققها).

الأنشطة السياسية خارج الأحزاب السياسية

ومن المسائل الأساسية الوثيقة الصلة بتعريف مصطلح «الحزب السياسي» مسألة معرفة هل يجب أن يكون النشاط السياسي المنظم ممكناً على درجة أدنى - أي خارج الإطار التنظيمي «لقانون الأحزاب السياسية». هذه هي الحال التي يرتبط فيها تأهل جمعية ما لأن تكون حزباً سياسياً بمشاركة رسمية في الانتخابات. فالقواعد التي تنظم الأحزاب السياسية، ومن جملتها متطلبات التسجيل مهما كانت، لن تنطبق حينها على المنظمات/الجمعيات السياسية التي لا تدخل المنافسة من أجل الحصول على التفويض السياسي الرسمي. ربما كان هذا مرغوباً فيه لتطوير مجتمع نابض سياسياً، وربما لا يؤدي إلى أي فراغ قانوني، نظراً لكون أي تنظيم لعمل المنظمات خارج الإطار الانتخابي إنما يستند عندئذ إلى القوانين المرعية الإجراء كافة عموماً، وطبعاً ضمن الحدود التي تفرضها حقوق الإنسان (ولا سيما حرية الاجتماع، وحرية التجمع وحرية التعبير). إن هذه المقاربة - التي تبيح النشاط السياسي المنظم والمستمر داخل «الأحزاب السياسية» وخارجها - تضمن القدر الأكبر من الحرية (لأن للجمعيات الحرية في أن تتنافس أو أن تحجم عن ذلك في الانتخابات)، وتوفر مسوغاً سليماً لأي نظام قانوني مصمم بحيث يتناول الأحزاب السياسية: فإذا كنت تتطلع إلى التأثير في طريقة صنع القرارات في مجتمع منظم سياسياً، فعليك أن تخضع لقواعد أكثر تخصيصاً، لقواعد يؤمل أن تكون مصممة بحيث تتيح ملعباً مستويًا وشفافاً لكل اللاعبين المتنافسين. أما إذا كانت مجموعة من الأفراد تريد الانخراط في أنشطة سياسية من دون السعي إلى تولي السلطة، فليس عليها أن تخضع إلا لقواعد القانون العامة التي يعمل بها في البلد، والتي غالباً ما تكون أقل تقييداً. وعليها في الوقت نفسه أن تزهد في عدد من المزايا أو الامتيازات التي ربما أتاحتها منظومة النظم للأحزاب السياسية (كالدعم المالي مثلاً). وهكذا يتبين أن لوضع «الحزب السياسي» مزايا والتزامات.

التزام المبادئ أو القيم الدستورية

تحدد بعض الأنظمة، على ما ذكرنا آنفاً، مبادئ دستورية محددة يتعين على الأحزاب السياسية أن تتقيد بها، ألا وهي التعددية السياسية والحزبية؛ حماية حقوق الإنسان، ولا سيما حرية المعتقد، والتعبير، والرأي؛ والتزام فصل السلطات؛ واستقلال القضاء؛ وتداول السلطة عبر الانتخابات العامة الحرة والمباشرة؛ وحكم القانون؛ وعدم التمييز على أساس الأصل، والجنس، والدين، والمكانة الاجتماعية، والملكية الخاصة، والوضع الاقتصادي؛ والتزام استقلال الدولة؛ والأمن والوحدة الوطنية. غير أنه يصعب تعريف هذه المصطلحات تعريفاً دقيقاً، ولذلك فهي عرضة للتأويلات. ومن الجائز أن يصبح هذا الأمر على جانب من الأهمية بالنسبة إلى حل الأحزاب السياسية أو حظرها.

الحماية المتساوية للأحزاب السياسية

الحماية المتساوية للأحزاب السياسية مبدأ جوهري في الأنظمة الديمقراطية، ولكنه قد يتطلب التطبيق بعناية في سياقات محددة. فقد يقتضي الأمر أن يمنح «تساوي» الوصول إلى الموارد (كوسائل الإعلام المطبوعة، والإذاعة، والتلفزة، والقاعات البلدية، أو سواها من الأماكن العامة) بما يتناسب مع التأييد أي القوة التي تتمتع بها بعض الأحزاب في وقت من الأوقات، مع السماح طبعاً للمنظمات الأصغر حجماً بأن تنافس منافسة فعّالة لكسب المزيد من التأثير. ولذلك كانت وسائل الإعلام التابعة للدولة مشكلة في حد ذاتها، ويصبح التساوي في الوصول إلى الموارد أمراً على جانب خاص من الأهمية في المجتمعات التي يكون فيها قطاع الإعلام الخاص غير متطور تماماً. على أية حال، من الجائز لهذا التساوي ألا يفضي بالضرورة إلى عدد متساوٍ من الصفحات المطبوعة أو الدقائق «على الهواء». ففي العديد من الأنظمة الديمقراطية، تكافأ الأحزاب التي أبلت بلاء حسناً في الانتخابات السابقة بحصة من الموارد تفوق حصة الأحزاب الأصغر حجماً أو الجماعات الطرفية، مع تأمين الحد الأدنى من الوصول إلى الموارد لهذه الأخيرة في الوقت نفسه، وذلك بغية تأمين حرية التعبير وإمكانية التغيير السياسي في نهاية المطاف. ومن المسائل المعقدة أيضاً التداخل بين بيانات الأحزاب السياسية الصادرة عن أفراد يتمتعون بتقويض سياسي (كرئاسة الحكومة مثلاً) أو وزارات يسيطر عليها حزب معين يتولى السلطة، من جهة، والبيانات الحزبية «الخاصة» التي يدلي بها الأفراد أنفسهم (بصفة رئيس للحزب، مثلاً). والغالب في هذه الحال أن يصعب التمييز بين مختلف الوظائف التي يمارسها الفرد نفسه، وهذا ما يتسبب بالتوترات في أنظمة عديدة - ولا سيما في أزمنة الانتخابات.

حماية المقرات، والوثائق، والمراسلات، والاتصالات

تتم حماية مقرات الأحزاب السياسية، ووثائقها، ومراسلاتها، واتصالاتها عادة عبر النصوص الدستورية المعمول بها إجمالاً والتشريعات العادية التي تنظم أنشطة الشرطة وأجهزة الاستخبارات (بالرغم من وجود امتيازات خاصة لبعض المكاتب البرلمانية التابعة لبعض الأحزاب السياسية أو بعض نواب البرلمان). ولكن لا بد من التمييز الدقيق بين الجرائم التي يرتكبها الأفراد بصفة فردية، وبين تلك التي يرتكبونها بصفتهم أعضاء في حزب سياسي.

البنية الداخلية

تبدي بعض الأنظمة استعداداً لمكافحة الحركات السياسية التي لا تتسجم مع بعض المبادئ أو القيم الأساسية المحددة عادة في النصوص الدستورية. ولا بد للبنية الداخلية للأحزاب السياسية من أن تتبع المبدأ الديمقراطي، ولا بد للعضوية من أن تكون مفتوحة أمام المواطنين كافة. وتظهر التجربة الدولية أن هناك مصاعب في هذا الشأن في الممارسة. ما هي العواقب العملية التي تترتب على شرط الديمقراطية الداخلية في الحزب؟ أبعد من مجرد مبدئي الانتخابات الحزبية الدورية ومعاملة أعضاء الحزب كافة بالتساوي، يمكن آليات صنع القرار داخل الحزب أن تخضع للتدقيق الخارجي. كيف يتم اتخاذ القرارات الحزبية الهامة - أم من قِبَل القيادة أم من قِبَل الجمعية العمومية للأعضاء كافة؟ كيف يحدّد الحزب مرشحيه للانتخابات؟ هل تقوم قيادة الحزب بتحديدهم أم يمكن أي عضو في الحزب أن يقدم اقتراحاته؟ هل يمكن حجب عضوية الحزب عن طالبي انتساب يعرف عنهم سجل حافل من النظرات السياسية المخالفة كثيراً لنظرة الحزب؟ هل يمكن الأحزاب السياسية أن تقاوم محاولات الاستيلاء على الحزب من قبل أخصام سياسيين عبر عضويات انتقائية؟

أخيراً، ما هي العواقب المترتبة على مخالفة الأحزاب لهذه المعايير؟ العواقب قاسية جداً في بعض الأنظمة. ففي حالة ألمانيا واحدة، أدى عدم انتقاء مرشحي الحزب للانتخابات بصورة ديمقراطية إلى إبطال الانتخابات الإقليمية.

التسجيل

ينص عدد من القوانين التي تنظم أحوال الأحزاب السياسية على صورة ما من صور التسجيل. فلا يحق إلا للأحزاب المسجلة أن تطالب بالحقوق المنصوص عنها في القانون.

وهذا قد يقود إلى نظام رقابة واسعة النطاق، اعتماداً على ما يعتبر حزباً سياسياً (أنظر الملاحظات الأنفة). ويعفى النشاط السياسي المنظم من التسجيل أو سوى ذلك من المتطلبات الشكلية في أنظمة أخرى ما لم تقرّر الأحزاب أن تشارك في الانتخابات. في هذه الحال، يطلق التسجيل للانتخابات آلية تطبيق القوانين الخاصة التي تنظم الأحزاب السياسية.

ومن المشاكل الأخرى التي يثيرها التسجيل مشكلة تولية هذه المسؤولية لهيئة مناسبة. من تلك المشاكل أن وزارات العدل ستكون حتماً في عهدة ممثل لأحد الأحزاب السياسية. ومن شأن ذلك أن يخضع العملية لاعتبارات سياسية. وتتفادى الأنظمة التي تربط الرقابة على الأحزاب السياسية بالمشاركة في الانتخابات، هذا التضارب المحتمل في المصالح السياسية عبر تشكيل لجان انتخابية مستقلة تعهد إليها بمهمة تطبيق القانون والرقابة على الأحزاب السياسية.

الشروط المسبقة

تحدد عدة أنظمة عدداً معيناً من الأعضاء المؤسسين يمكن أن يرتفع إلى بضع مئات. ومع ذلك، فإن النشاط السياسي يمكن أن يقع أيضاً تحت حماية حرية التجمع - التي لا تستلزم أكثر من فردين متعاونين بصورة منظمة - كما يمكن في كثير من الأحوال الحصول على الشخصية المعنوية القانونية بأقل من عشرة أعضاء مؤسسين. أما حدود السن وشروط المواطنة فتوجد في كثير من الأحيان في الأنظمة الغربية، وإن كان يحق للأجانب المقيمين بصورة قانونية في بلد ما، أن يلتحقوا بحزب. وأما نقاء السجل العدلي كشرط للعضوية في حزب سياسي فهو أمر غير مألوف.

ما هي مسوغات الحرمان من التسجيل؟

من المسلّم به أنه ينبغي للتسجيل أن يكون إجراءً شكلياً في معظمه، وأن على الأحزاب أن تتسجل إذا كانت تستوفي الشروط القانونية الدنيا. وينبغي للتحقق الأولي أن يكون مجرد «تحقق» شكلي، وأن يتم في غضون إطار زمني واضح التحديد.

هل يجب أن يكون تسجيل الأحزاب السياسية عرضة للاعتراض من قبل أفراد المواطنين؟ حق الفرد في الاعتراض على تسجيل الأحزاب السياسية غير مألوف إجمالاً ويمكن أن يفضي بسهولة إلى تعطيل جوهري للنشاط السياسي المنظم إذا ما استهدف حزب سياسي معين من قبل عدد كبير من المواطنين. ويتعين أن تخضع هذه الآلية، إذا ما اعتمدت،

لإطار زمني قصير جداً وللمفعول الحظري لحكم القضاء. أخيراً ينبغي للاعتراضات الصادرة عن سلطة التسجيل أو عن أفراد المواطنين ألا تؤثر في وضع الحزب السياسي خلال الفترة (الطويلة في كثير من الأحوال) التي تستغرقها الإجراءات القضائية. وينبغي أن تظل الأحزاب السياسية قادرة على ممارسة نشاطها الكامل على الرغم من الاعتراض القانوني على تسجيلها.

الوضع القانوني / شخصية الأحزاب السياسية

تميز أنظمة عديدة بين الوضع القانوني / الشخصية (التي يمكن أن تحصل عليه المنظمات بقطع النظر عن طبيعة أنشطتها) ووضع المنظمة باعتبارها حزباً سياسياً. ويتصل هذا الأمر، مرة أخرى، بتعريف عبارة «حزب سياسي» (أنظر الملاحظات المتعلقة بذلك أعلاه). عملياً تستطيع المنظمات السياسية التي ليست لها صفة الأحزاب أن تحصل على شخصية قانونية، كما أن الأحزاب السياسية لا تحتاج بالضرورة إلى الحصول على شخصية قانونية.

حل الأحزاب السياسية

تتطلب الأنظمة التي تسمح بحل الأحزاب السياسية عادة طلباً صادراً عن أعلى مؤسسات البلد (أعلى مستوى في السلطة التنفيذية و/أو التشريعية). فالمسألة هنا هي مسألة تحميل المسؤولية عن قرار سياسي في غاية الحساسية للمرجعية الملائمة. الحد من انتهاك المبادئ أو القيم الجوهرية أمر مستحسن، ولكنه ينطوي مع ذلك على مصاعب في الممارسة، ولا سيما في تأويل النصوص القانونية المرتكزة إلى القيم. ولذلك فإن معظم الأنظمة التي تسمح بحل الأحزاب السياسية تحيل هذه المسألة إلى أعلى محكمة في البلد (وهي المحكمة الدستورية في أكثر الأحيان).

التمويل

تمويل الأحزاب السياسية من أعسر أوجه التنظيم في معظم الأنظمة لأن له تأثيراً مباشراً في قدرة الأحزاب على التأثير في الرأي العام وفي الوصول إلى السلطة. وتتسبب مشاكل كبرى في هذا السياق. هل يجب أن يوضع حد أعلى للهيئات الفردية التي يتبرع بها المواطنون أو بعض الكيانات القانونية؟ هل ينبغي أن يتم الإعلان عن الهيئات أم يمكن أن يتم التكتّم على أسماء الواهبين؟ هل تحسم قيمة الهيئات من مجموع الواجبات الضريبية، وإذا كانت تحسم

فإلى أي حد؟ هل يمكن حزباً ما أن يتلقى هبات من مصادر أجنبية؟ هل يخضع دخل الحزب الفائض عن الدعم الحكومي للضرائب؟ هل ينبغي أن يوضع حد أعلى للدعم الذي تقدمه الحكومة للأنشطة السياسية أم يجوز للأحزاب السياسية المتولية للسلطة أن تعين بحرية المبلغ المخصص لهذا الغرض في الموازنة السنوية؟ كيف توزع الأموال العامة - أتبعاً للفوز في الانتخابات الماضية أم للتسجيل للانتخابات المقبلة؟ هل يجب أن ينشأ توازن بين قدرة الأحزاب السياسية على تمويل ذاتها بذاتها من جهة وبين التمويل الحكومي من جهة ثانية؟ تشير تجارب المملكة المتحدة، وألمانيا، والولايات المتحدة إلى أن حل مسألة التمويل ربما كان - إلى جانب التسجيل والحظر - أهم المصاعب التي تعترض محاولة تنظيم أنشطة الأحزاب السياسية.

حظر العضوية في الأحزاب السياسية

من المسلم به، بعد التمييز بين النشاط السياسي عامة (وإن كان منظماً) وعمل الأحزاب السياسية، أن القيود على العضوية ينبغي أن تقتصر على الأحزاب السياسية. وينبغي أن يحد تضارب الولاءات إلى أقصى حد ممكن. من ذلك أن معظم الأنظمة الغربية مع عدم تشجيعها أو حتى حظرها لبعض الأنشطة تسمح للقضاة، ورجال الشرطة، أو الجنود بالانخراط في أحزاب سياسية، وبأن يكون لهم نشاط سياسي ضمن حدود معلومة. ولذلك يعتبر الفصل الصارم بين النشاط السياسي والخدمة في القوات المسلحة أو الشرطة محل إشكال نظراً لإمكانية تسببه بصدد بين المجتمع المدني (الذي ينبغي أن تكون له السيطرة المطلقة على الدولة عبر المؤسسات التشريعية بصورة ديمقراطية) وقوات الأمن. وقد بينت التجربة الدولية أن الحياد الكامل لا يتحقق إلا نادراً، هذا إذا تحقق. والبديل هو السماح بخطاب سياسي محدود عبر قطاعات المجتمع كافة - ومن جملة ذلك القوات المسلحة - بغية نشر ثقافة التمسك بالدستور والتسامح السياسي. ففي ألمانيا مثلاً، وهي بلد عانى تأثير المنظمات العسكرية المفرط في الحياة العامة في الماضي، تطلق على الجنود تسمية «مواطنون في البرزة العسكرية».

ومن المسائل المطروحة هنا أيضاً المسألة المتعلقة بكيفية تعريف «الأنشطة السياسية» أصلاً. فالأرجح أن يُعتبر الإبطال التام لحقوق حرية التعبير، والتجمع، والتنظيم، عملاً مفرطاً في معظم الأنظمة الغربية التي تميل إلى اعتبار ما يبدو تمييزاً صارماً ونقياً بين تولي مناصب رسمية معينة وبين النشاط السياسي غير العملي في الممارسة.

التنظيم الفصالح للمنظمات غير الحكومية

ساره جاين ديغبي

إن وضع مجموعة قواعد تنظيمية فعالة ليس بالمهمة اليسيرة؛ فهو قد يبدو كمن يكافح لإقامة التوازن بين الحاجات المتناقضة لطيف من الفاعليات-المنظمات غير الحكومية، الجهات المانحة، المستفيدين، الداعمين، والحكومة. وعلى مستوى سياسي أكثر، يتناول قانون المنظمات غير الحكومية وتنظيمها إيجاد توازن بين مطالب المواطنين بحرية الاجتماع والارتباط والعمل ومخاوف الحكومات من احتمال إساءة استعمال هذه الحريات. ولذلك ينبغي ألا نفاجاً بكون المعنيين بقواعد التنظيم في العالم كله يجدون صعوبة في وضع منظومة قواعد فعالة بالنسبة إلى الجميع.

الغاية من هذا المقال هي إتاحة نظرة شاملة إلى تجربة لجنة الجمعيات الخيرية-وهو موضوع لا يستهان بحجمه. لا مجال هنا للتوسع في كيفية تنظيمنا للنشاط السياسي بمقتضى قانون الجمعيات الخيرية الحالي- والواقع أنه حقل متحرك - ولكننا ندرك أن هذا قد يكون مفيداً للمزيد من المناقشة في مرحلة ما من المستقبل، وفي السياق الأوسع لعمل مؤسسة فريدريش ناومان في الشرق الأوسط. لننظر، الآن، في دور لجنة الجمعيات الخيرية-وهي التي تنظم المنظمات غير الحكومية (الجمعيات الخيرية) (ينص القانون الإنكليزي والقانون الولشي على تعريف «الجمعية الخيرية» (قانون الجمعيات الخيرية 1992، 1993، 2006). وتستعمل عبارة منظمات غير حكومية استعمالاً فضفاضاً للدلالة على منظمات غير حكومية لا تبغى الربح). في إنكلترا وويلز- وهم صناع السياسة والمشرعون الذين ما زالوا يعملون على إيجاد «التوازن الصحيح» بين حقوق الجمعيات الخيرية ومسؤولياتها على امتداد أكثر من 150 سنة ولم يتوقفوا حتى الآن. التغيير المنتظم والتحديث هما، في الحقيقة، مفتاح التنظيم الناجح. فالمنظمات غير الحكومية تتطور تطوراً سريعاً جداً لتواكب حاجات المجتمع المتغيرة-ولذلك كان من المجدي أن يأخذ واضعو قواعد تنظيم هذه المنظمات

دورياً بعض الوقت المقتطع ليعيدوا النظر في التشريعات والممارسات التنظيمية ليتأكدوا من أن منظومة القواعد ما زالت تلائم الغرض المرجو منها.

لقد اختزلنا، على مر السنين، تجربتنا الطويلة المحتوية على الكثير من التجربة والخطأ، في عدد من المبادئ والوظائف الأساسية التي نشعر بأنها فعالة ومفضية إلى وجود قطاع للمنظمات غير الحكومية، سليم، حيوي وجيد الإدارة. خلاصة القول، هذا ما نسميه تنظيمياً فعالاً. لم يزل دور البرنامج الدولي في لجنة الجمعيات الخيرية، منذ إنشائه سنة 2004، إطلاع الحكومات وقطاع المنظمات غير الحكومية في العالم على تجربته، وذلك بغية المساعدة على تطوير تنظيم محلي فعال لعملها. واضح أن مجرد استنساخ هذا النموذج ببساطة لتطبيقه في أمكنة أخرى لا يشكل استجابة مقبولة لتصميم منظومة قواعد فعالة- ذلك لأن السياقات والحاجات والمجتمعات عبر الكرة الأرضية تتباين تبايناً شديداً. وعلى الرغم من ذلك، فإن مبادئ نموذج لجنة الجمعيات الخيرية ووظائفه-التي نبسطها في هذا المقال-قد تساعد على تشكيل وتغذية المناقشات حول ما يمكن أن يكون فعالاً في أمكنة أخرى إذا ما تم تكييفه بالسياقات المحلية.

المبدأ 1- أهمية قطاع المنظمات غير الحكومية وقيمه

لم تزل مساعدة المعوزين والأقل حظوة من الناس، والعمل على تحسين حيواتنا وحيوات الآخرين محل تقدير المجتمعات في كل العصور والأماكن باعتبارها أمراً إيجابياً وهاماً. وللحكومات في أنحاء العالم كافة مصلحة واضحة في تسهيل هذه المساعي وتشجيعها. إن الخدمات الحيوية التي توفرها المنظمات غير الحكومية في مجالات الحياة كافة - كالتربية، والصحة، والإغاثة من الفقر، وتعزيز حقوق الإنسان، والمساعدات الإنسانية - يمكن أن تساعد على تعزيز العمل الذي تقوم به الحكومات في هذه الحقول، أو تسعى إلى القيام به، حيثما لا يزال على الحكومة أن تبدي اهتماماً بذلك. ومن المفيد أن نذكر، بالفعل، أن المجموعات غير الرسمية من المواطنين الذين نظموا أنفسهم لتلبية هذه الحاجات وسواها قد سبقت تاريخياً تشكّل البيروقراطيات الرسمية. ولا تزال المنظمات غير الحكومية تصل حتى في أيامنا هذه إلى أقسام من المجتمع تجد الحكومات في محاولة الوصول إليها - أي إلى الناس الأشد فقراً، أولئك المقيمين في أماكن نائية، إلى المهمشين.

في العصور الحديثة، أصبحت القيمة الاقتصادية للمنظمات غير الحكومية عظيمة. فهذه المنظمات تمتلك القدرة على اجتذاب المال إلى بلد من البلدان ليس من خلال مساعدات التنمية فحسب، بل ومن خلال مجموعات الجاليات المقيمة في المهاجر. ويعلم

معظم الناس أن في وسع هذه المنظمات أن تطرح في السوق سلعاً عالية النوعية بكلفة أدنى بكثير - ومن أسباب هذا الأمر ما تحظى به من عمل مجاني تجتذبه عبر التطوع- لكن ما لا يعلمه معظم الناس هو أن قطاعات المنظمات غير الحكومية إذا ما اجتمعت معاً، يكون اقتصادها خامس اقتصاد من حيث الحجم في العالم. (John Hopkins University. www.jhu.edu/~cnp) ولذلك فإن المساهمة الممكنة للمنظمات غير الحكومية في مجتمع بلد من البلدان واقتصاده هامة جداً.

ونظراً إلى هذا الوضع، فثمة ضرورة واضحة لصياغة أطر قانونية وتنظيمية لحماية هذا القطاع وتشجيعه وتنظيمه بصورة معقولة وبحيث يتم تشجيع العطاء الخيري وتسهيله. هناك أكثر من 190000 جمعية خيرية مسجلة لدى لجنة الجمعيات الخيرية في إنكلترا وويلز، تبلغ موارد دخلها حوالي 45 بليون استرليني سنوياً، و600000 موظف براتب، ومليون قيم. ويتقوم دورنا في مساعدتها على تحقيق أهدافها على أفضل نحو ممكن.

المبدأ 2- لا بد للمنظمات غير الحكومية من أن تكون شفافة، ومنظمة، وخاضعة للمحاسبة

إن مزايا المنظمات غير الحكومية الموصوفة أعلاه تتركز إلى فرضية أن قطاع هذه المنظمات فعال تماماً، غير أن الحال ليست دائماً على هذا المنوال. فالمنظمات غير الحكومية محظوظة بالاستفادة من سمعة القيام بأعمال الخير- وهي سمعة تستحقها الأكثرية الساحقة منها. إنها السمعة التي تشجع الناس على الجود بوقتهم ونقودهم لهذه المنظمات. ولكن ثمة أيضاً خطر أن يقوم بعض الأفراد باستغلال هذه السمعة الإيجابية ومستويات الثقة المرتفعة التي يتمتع بها القطاع، وهذا ما يوفر مبرراً هاماً لتدخل الحكومة من باب التنظيم. لا بد للمنظمات غير الحكومية من أن تكون شفافة وخاضعة للمحاسبة كي تنجح؛ فعليها أن تبين أنها تستحق الثقة التي يضعها فيها الجمهور والتي هي عماد دخلها والدعم الذي تتمتع به. أما كيف تفعل ذلك فيتباين من بلد إلى بلد وثمة عدد من النماذج التنظيمية. ففي إنكلترا وويلز، تحظى لجنة الجمعيات الخيرية بتمويل الحكومة ولكنها دائرة مستقلة، غير وزارية تستمد مرجعيتها من المحاكم. لذلك تستند القرارات فيها على القوانين العامة والخاصة بدلاً من أن تخضع للسياسة الآنية. ومن شأن هذا أن يضمن التماسك والاستقلال وأن يعزز أيضاً الثقة التي حققها قطاع المنظمات غير الحكومية في لجنة الأعمال الخيرية، بما يجعلها أميل إلى التقيد بالقوانين. ينص قانون كنيان على بند يعين منظمين-منظماً حكومياً يسجل المنظمات غير الحكومية ويراقبها، ومنظماً قطاعي المرتكز ليضمن معايير

الإدارة العالية (التنظيم الذاتي). في كندا، تقوم هيئة الضرائب بأعمال التسجيل والرقابة. في الفيلبين تسجل المنظمات غير الحكومية لدى واحد من ثلاثة منظمين حكوميين وفقاً لصورتها القانونية، ولكنها لا تستطيع الحصول على الاعتراف بصدقيتها إلا إذا نجحت في بعض امتحانات «الممارسة الفضلى».

تتشارك أنماط التنظيم هذه كلها في المبدأ الأساسي القائل إن على المنظمات غير الحكومية أن تكون شفافة وخاضعة للمحاسبة.

المبدأ 3- ينبغي أن يكون التنظيم نسبياً

الخطأ الذي غالباً ما يقع فيه المنظمون هو الاعتقاد بأن التنظيم الفعال يتوقف على كمية التنظيم لا على نوعيته. وقد بينت لنا تجربتنا أن تقليل العمل البيروقراطي جيد لسببين - أولاً تميل المنظمات غير الحكومية إلى التقيد بالنظام متى كانت مستلزمات رفع التقارير خفيفة، لا تشكل عبئاً عليها، وثانياً تتمكن الحكومات من أن تزاوّل عمل التنظيم بصورة أفضل إذا ما ركزت على الأمور الأساسية.

في العام 2005، أعلنت حكومة المملكة المتحدة أنها سوف تقوم بتشكيل «لجنة للتنظيم الأفضل» بغية تقليص الأعباء التنظيمية غير الضرورية التي يفرضها المنظمون الحكوميون على مختلف المنظمات، وضمان كون كل أعمال التنظيم تتم وفقاً لمبادئ النسبية، والخضوع للمحاسبة، والتماسك، والشفافية والاستهداف. هذه الأفكار جوهرية بالنسبة إلى قطاع المنظمات غير الحكومية حيث القدرة على الالتزام بالمطالبات التنظيمية أدنى عادة من الشركات الخاصة، وذلك بسبب صغر حجم المنظمات غير الحكومية وطابعها غير الرسمي. فهذه المنظمات تصدر عن الشغف وعن الرغبة في تغيير شيء ما. فإذا ما كانت القواعد التنظيمية ثقيلة الأعباء عليها فسوف تعرقل عملها وربما قضت عليه - وهذا ما يتناقض مع مبررات التنظيم الفعال. ولذلك يترتب على المنظمين إذاً أن يتأكدوا من أن الأعباء التي يلقونها على عواتق المنظمات غير الحكومية إنما هي أعباء معقولة وضرورية.

غير أن هذه ليست بالمهمة السهلة اليسيرة عندما يؤخذ تنوع القطاع في عين الاعتبار. فالمنظمات غير الحكومية تتوزع على طيف واسع يمتد من الاجتماعات غير الرسمية لحفنة من المتطوعين الذين يسيرون قاعة محلية في قرية صغيرة إلى عمليات متعددة الجنسيات تكلف عدة ملايين من الدولارات. إن اختلاف المخاطر على كل من النوعين أمر واضح. كما أن اختلاف القدرة على التقيد بمستلزمات التقارير الدورية أمر واضح أيضاً. النسبية أساسية لمعالجة هذا التنوع. فالمستلزمات المقررة في إنكلترا وويلز تختلف باختلاف

مستوى دخل الجمعية الخيرية: فلا يطلب من الجمعيات التي لا يتجاوز دخلها السنوي 5000 استرليني أن تسجل؛ أما الجمعيات التي يبلغ دخلها العشرة آلاف استرليني فيطلب منها أن تقدم تقريراً بسيطاً وكشفاً بحساباتها إلى لجنة الجمعيات الخيرية؛ أما الجمعيات التي يبلغ دخلها السنوي 500000 استرليني فيجب عليها أن تخضع حساباتها لتدقيق مهني ومستقل؛ وأما الجمعيات التي يبلغ دخلها السنوي مليون استرليني فيطلب من مجلس أمنائها أن يقدم تقارير سنوية أكثر تفصيلاً بكثير. وقد طورنا على مر السنين مفهوم التنظيم النسبي، إذ وجدت لجنة الجمعيات الخيرية أن معاملة المنظمات بطريقة مختلفة تناسب مع كمية المخاطر التي تمثلها ومع قدراتها لا تقتصر فوائدها على تحصيل المزيد من التعاون والمعلومات منها فحسب، بل وتتعداه إلى تقليل عبء العمل الممكن بالنسبة إلينا أيضاً. فحالنا كحال بقية الهيئات الحكومية من حيث عدم توفر الموارد للقيام بكل شيء؛ فإدارة المائة والتسعين ألف جمعية خيرية المسجلة لدينا لن تكون ممكنة وإن كان أمراً مرغوباً في ذاته. والأهم من ذلك أن التنظيم النسبي أتاح لنا أن نعالج التوتر المحتوم أحياناً بين تسهيل عمل المنظمات غير الحكومية الهام وضمان كون هذه المنظمات خاضعة للمحاسبة، بما يقود إلى شكل متوازن من التنظيم وإلى قطاع منتج جيد الإدارة.

إن هذه المبادئ التأسيسية للتنظيم الفعال مبادئ لا بد منها لنظام ناجح، غير أنها لا تقسر ما يمكن أن تكون عليه أية مجموعة قواعد تنظيمية. فقد استطاعت لجنة الجمعيات الخيرية على امتداد فترة عملها المديدة أن تحدد ثلاث مهام يتعين على المنظم أن يقوم بها بصرف النظر عن النموذج المعتمد للقيام بذلك. وهذه الوظائف هي: التسجيل؛ جمع المعلومات والمراقبة والتحقق؛ والدعم والامتداد.

الوظيفة التنظيمية الأولى: التسجيل

إن أي تنظيم للمنظمات غير الحكومية يبدأ، في أبسط صورته، من قائمة بأسماء المنظمات التي يحتاج المنظم إلى أن يكون على علم بها. ومن الجائز أن تكون ثمة منظمات لا يحتاج المنظم إلى الإطلاع عليها. من ذلك أننا قررنا مثلاً ألا نخصص أية موارد لتنظيم الجمعيات التي يقل دخلها السنوي عن 5000 استرليني لأننا نشعر بأن المخاطر التي قد تتعرض لها لا تستدعي التنظيم.

نقترح أن يكون سجل المنظمات الحكومية مفتوحاً، على الأقل، وأن يكون الإطلاع عليه ميسوراً للجمهور، بحيث يستطيع الناس أن يتأكدوا من شرعية المنظمات غير الحكومية وأن يعرفوا أنها تخضع للتنظيم. لكل جمعية خيرية مسجلة في إنكلترا وويلز مدخل في سجل

الجمعيات الخيرية يستطيع الجميع أن يطلعوا عليه بحرية في موقع لجنة الجمعيات الخيرية. (See www.charitycommission.gov.uk) ويوجد من شاء من جمهور الناس في هذا المدخل وصفاً للجمعية وغايتها، وتفاصيل عن كيفية الاتصال بها، وقائمة بمجلس أمنائها، كما يوجد في حال الجمعيات الأكبر حجماً كشافاً كاملاً بحساباتها وتقاريراً من القيمين عليها. ويساعد هذا التدبير على ضمان كون الجمعيات المسجلة كافة تخضع لمستوى أساسي من التدقيق العام. ونحن نشجع الجمعيات أيضاً على رفع تقارير منتظمة إلى ممولائها، والمستفيدين منها، والجمهور بعامة، بحيث يعرف الكل أن أعضاء هذه الجمعية يفعلون أفضل ما في وسعهم بالمال العام- من حيث النقود التي توهب لهم والإعفاءات الضريبية التي يتمتعون بها.

تميل المنظمات غير الحكومية إجمالاً إلى الاحتراس من قواعد التنظيم. وهي تخشى أن تعوّق هذه القواعد حسن سير أعمالها. ولا بد للقواعد التنظيمية إذاً من أن تطوي على بعض الحوافز لتشجيع هذه المنظمات على التقدم للتسجيل، وإلا فإن الإجراءات الإلزامية ستجبرها على ذلك. يتعين على الجمعيات الخيرية التي يزيد دخلها عن 5000 استرليني (حوالي 10000 دولار أمريكي) أن تسجل لدى لجنة الجمعيات الخيرية حسب ما تنص عنه قوانين المملكة المتحدة. فإذا لم تقدم جمعية ما على التسجيل فهذا يدل عادة على أن المبالغ النقدية التي تتعامل بها أصغر من أن تحتاج إلى الاستفادة من مكاسب التسجيل. فالجمعيات الخيرية المسجلة في إنكلترا وويلز تستفيد من إعفاءات ضريبية جذابة إلى حد أنها تشجع الأكثرين على التسجيل. ويُعدّ برنامج «هدية المساعدة» مثلاً طيباً على ذلك، إذ يسمح للجمعيات بأن تسترد ضريبة الدخل التي كان دفعها الواهبون العاملون المقيمون عن هباتهم للجمعيات الخيرية- عملياً هذا يعني أن في وسع الجمعيات الخيرية المسجلة أن تسترد من الحكومة 28% (من الدخل الذي وهبه المكلفون بالضريبة). علاوة على ذلك، لا تقدم منح التمويل إلا للجمعيات المسجلة، كما أن أفراد الجمهور يُحتّون عبر حملات التوعية على البحث عن إثبات التسجيل الخيري قبل تقديم الهبات. ويمكن مكاسب أخرى أن تطوّر في أطر أخرى للتشجيع على التسجيل.

الوظيفة التنظيمية الثانية-مراقبة المعلومات والتحقق منها حيث

تدعو الحاجة

أحد المتطلبات الإضافية التي نصت عنها لجنة التنظيم الأمثل في المملكة المتحدة، يجبر المنظمين على ألا يجمعوا إلا المعلومات التي سوف يستعملونها فعلاً. من الشائع في

تشريعات المنظمات غير الحكومية في العالم أن تلزم هذه المنظمات بتقديم تقارير سنوية إلى المنظم. ولكن من الأقل شيوعاً بكثير أن يقوم المنظم فعلاً باستعمال المعلومات المقدمة. ويعزى هذا عادة إلى انعدام الموارد وإلى إدراك ضخامة المهمة. والحل هو في اعتماد موقف الانتقاء والمنهجية في الرقابة والواقعية في المعلومات التي يمكن أن تتيحها المراقبة السنوية. يتفاوت عدد المنظمات غير الحكومية بين البلدان تفاوتاً كبيراً، ولكنه يصل عادة إلى عشرات الآلاف وهو مما تقلل الحكومة من شأنه عادة. لا تطلب لجنة الجمعيات الخيرية التقارير إلا من المنظمات الكبرى؛ أما الجمعيات الصغرى-وهي في الواقع تفوق الخمسين بالمئة من مجموع الجمعيات الخيرية المسجلة-فلا يطلب منها أكثر من ملء استمارة قصيرة وبمبسطة تتضمن المعلومات الأساسية. هذه الجمعيات الخيرية الصغرى لا تمثل إلا 1% من مجموع دخل قطاع المنظمات غير الحكومية. النظر إلى الأرقام على هذا النحو أتاح لنا أن نقلص عدد الجمعيات التي نركز عليها بنسبة تفوق النصف مع الإبقاء على تركيزنا على 99% من دخل هذا القطاع. ونحن نحافظ على علاقات أوثق مع هذه الجمعيات الكبرى، مع العلم بأن 8% من كل الجمعيات الخيرية المسجلة تتعامل بتسعين بالمئة من دخل هذا القطاع. هذه الجمعيات مجبرة على تزويدنا قدرأ مفصلاً أكثر من المعلومات، والأرجح أن نكون على اتصال مباشر بها.

التقارير السنوية التي تتلقاها لجنة الجمعيات الخيرية تمر عبر جهاز آلي يتحقق من بعض المؤشرات المستوجبة «راية حمراء». فالأشخاص الذين يتعمدون الاختلاس أو يسبون استخدام منظمة غير حكومية ليسوا على استعداد طبعاً لأن يقرروا بهذا في استمارة ترسل إلى المنظم. ولكن كثيراً ما يحدث أن تبرز أنماط من المعلومات أو السلوك التي يمكن أن نعتبرها، بعد سنين من التحقيقات، مؤشرات تنذر بمشاكل ممكنة في الجمعية. هذا هو المقصود بمؤشرات «الراية الحمراء»-فهي لا تعني وجود مشكلة بالضرورة، بل أن ثمة شيئاً ما يستحق المتابعة. ولا يخضع لتدقيق الموظفين عن كذب إلا تلك الحسابات التي تحرك مؤشرات الراية الحمراء. معظم حالات الاختلاس المقصود يلفت انتباهنا إليها بعض أعضاء الجمعية أو أفراد الجمهور، أو سوى هؤلاء من المرجعيات. من الضروري أن يكون المنظمون مرثيين وموضع ثقة بحيث يعرف الناس إلى من يتوجهون ويشعرون بالأمان عندما يقومون بذلك متى ساورهم القلق حيال جمعية خيرية. نحن نعلم أنه لا يمكن وضع قواعد تنظيمية لا تخطئ، ولذلك فإن مدى تعاون الناس الآخرين معنا-سواء أكانوا موظفين، متطوعين، مستفيدين، أم مجرد أفراد من الجمهور-على تحديد سوء الأداء لا يقدر بثمن. فإذا وجدنا أمثلة صارخة على المخالفات، فإن للجنة الجمعيات الخيرية سلطات قانونية

يمكن استعمالها لتقويم ما اعوجَّ من أداء الجمعية المعنية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الجمعية الخيرية أمر جيد، والتأكد من أن الإجراءات المتخذة لا تعرقل حسن سير عملها. عندما تسوء الأمور داخل الجمعيات الخيرية فإن ذلك يعزى بصورة شبه دائمة إلى نفر واحد أو اثنين: وتستهدف سلطاتنا هؤلاء الأفراد فتعزلهم من الجمعية وتتأكد من أن الجمعية تحظى بإدارة فضلى مستقبلاً وتستمر في أداء عملها. إن عدد المخالفات الخطيرة التي استوجبت منا استخدام هذه السلطات محدود جداً—من ذلك أننا لم نفتح لإقراة عشرين تحقيقاً جديداً في السنة الماضية. الغالبية الكبرى للحالات التي نواجهها تميل إلى أن تتعلق بضعف الإدارة الداخلية، حيث تكون المخالفات غير مقصودة وتكون المشورة والدعم كافيين للتأكد من أن الجمعية تحسن طريقة أدائها في المستقبل.

الوظيفة التنظيمية الثالثة-الدعم والامتداد

تقع خبرة الجمعيات الخيرية في مجالات العمل-إيصال خدمات غير منصوص عنها في القوانين إلى الأطفال، والمسنين أو المعوقين، تحسين الوصول إلى الخدمات الاجتماعية للجماعات غير المحظية، القيام بالاتصالات مع الحكومة لتغيير سياسة عامة، هذا إذا اقتصرنا على عدد محدود من المجالات. والمعروف أن معظم جمعياتنا الخيرية لا يمكنها أن تنذر ما يكفي من الوقت والطاقة كي تدرس قوانين الجمعيات الخيرية. ولذلك فنحن نرى أن جزءاً مهماً من دورنا التنظيمي يكمن في تقديم النصح والتوجيه الواضحين حول الإطار القانوني بحيث تظل هذه الجمعيات حرة في التركيز على عملها الخيري. موقعنا على شبكة الإنترنت مليء بالمعلومات المفيدة للجمعيات الخيرية. ونحن ننتج منشورات منتظمة تلخص أهم المسؤوليات القانونية وأفضل الممارسات بأوجز عبارة لمساعدة مدراء الجمعيات الخيرية. وقد عالجتنا في السنة الماضية 155000 اتصال هاتفي، و30000 رسالة إلكترونية، و50000 رسالة عادية، واستناداً إلى هذه الاستفسارات العامة، قدمنا 20000 استشارة قانونية مفصلة على قياس مختلف الجمعيات. كما أننا ننشر نشرة إعلامية فصلية ترسل إلى المئة والتسعين ألف جمعية خيرية.

يستخدم قسم خدمات الجمعيات عندنا حوالي 85% من موارد لجنة الجمعيات الخيرية، وهو الذي يقدم معظم الدعم، والإرشاد والتوجيه لها.

نحن نشعر بأن هذا صواب لأن الوقاية (على صورة إتاحة المعلومات والإرشاد) أسهل وأرخص كلفة من العلاج (الذي ربما انطوى على تدخلات وتحقيقات مكلفة). ومن الممكن أن يتسبب العلاج بالحقاق الأذى بمستويات ثقة الجمهور بالقطاع، وينبغي تجنبه ما أمكن. كما

أننا نشدد خلال تفاعلنا مع الجمعيات على ضرورة تحمل مسؤولية التبعات الملقاة عليها ونشجع على بيئة من التنظيم الذاتي. وتقوم بهذه المهمة الهامة أيضاً مجموعة الهيئات التي تشكل مطلات للقطاع التطوعي، علاوة على منظمات تدريب الاختصاصيين وتمية القدرات. أخيراً تقوم لجنة الجمعيات الخيرية باستخدام الموظفين من قطاع الجمعيات كما أنها تنظم بانتظام إلحاق بعض موظفينا داخل القطاع لزيادة معرفتنا الخاصة به.

التنظيم الفعال

زبدة القول أن التنظيم الفعال يحتاج إلى أن يكون متوازناً ونسبياً في الوقت نفسه. لا وجود لنموذج تنظيمي واحد «صحيح» يمكن أن يحدد ماهية التوازن، غير أنه ينبغي لنتائج التنظيم الفعال أن تضمن جعل المنظمات غير الحكومية خاضعة للمحاسبة وجيدة الإدارة من دون أن تخضع لقيود لا ضرورة لها.

علاوة على ذلك، إن من شأن إدراج المبادئ الثلاثة التي ذكرناها في المقال في سياق التشريع والممارسة التنظيمية سوف يساعد على تلبية هذا التوازن. وهذه المبادئ هي: الاعتراف بأهمية القطاع وقيمه؛ الاعتقاد بأن على المنظمات غير الحكومية أن تكون شفافة، خاضعة للمحاسبة، ومنظمة؛ وأخيراً ضرورة أن تكون القواعد التنظيمية التي تضعها الحكومة نسبية. ولا بد لأية قواعد تنظيمية فعالة للمنظمات غير الحكومية من أن تحتوي على الوظائف الجوهرية الثلاث: التسجيل، الرقابة والتحقق؛ وأخيراً لا آخراً تقديم الدعم والامتداد للقطاع.

نأمل أن توفر بعض هذه الأفكار محفزاً لمزيد من المناقشة لهذا المجال الهام جداً من مجالات السياسة العامة.

مهايير مجلس أوروبا لحرية الجمهيات

توصيات اللجنة الوزارية رقم 14 CM/Rec(2007) إلى الدول الأعضاء حول الوضع القانوني للمنظمات الأهلية في أوروبا
(تبنته اللجنة الوزارية في 10 تشرين الأول/ أكتوبر 2007 في الاجتماع الـ 1006 لنواب الوزراء)

إن اللجنة الوزارية، بموجب المادة 15/ب من قانون مجلس أوروبا،
إذ ترى أن الهدف من مجلس أوروبا هو تحقيق المزيد من الوحدة بين أعضائه وأن
بالإمكان تحقيق هذه الهدف من خلال تبني قواعد مشتركة،

وإذ تدرك المساهمة الضرورية للمنظمات الأهلية في تنمية الديمقراطية وحقوق الإنسان
وكفالتها، خاصة من خلال تعزيز الوعي العام والمشاركة في الحياة العامة وضمان الشفافية
والمساءلة في عمل السلطات المحلية، وتدرك كذلك المساهمة المهمة للمنظمات الأهلية في
الحياة الثقافية والرفاه الاجتماعي للمجتمعات الديمقراطية،
وإذ تأخذ بعين الاعتبار القيمة للمنظمات الأهلية في تحقيق أهداف ميثاق
الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمجلس أوروبا،
وإذ تقرّ بالإعلان وخطة العمل اللذين تم تبنيهما في القمة الثالثة لرؤساء دول وحكومات
مجلس أوروبا المنعقدة في وارسو في الفترة الواقعة بين 16-18 مايو/أيار 2005،
وإذ تدرك أن مساهمات المنظمات الأهلية تتم من خلال مجموعة متنوعة للغاية من
الأنشطة التي تتراوح من العمل كوسيلة للتواصل بين شرائح المجتمع المختلفة والسلطات
العامة، والمناداة بتغييرات في القوانين والسياسات العامة، وتوفير المساعدة لمن يحتاجها،
وتطوير المعايير الفنية والمهنية، ومراقبة التقيد بما هو قائم من واجبات بموجب القوانين
الوطنية والدولية وصولاً إلى توفير سبل تحقيق الذات والسعي لتحقيق المصالح المشتركة مع
الآخرين وتعزيزها والدفاع عنها،
وإذ تضع في اعتبارها أن وجود الكثير من المنظمات الأهلية هو تعبير عن حق أعضائها

في حرية التجمع بموجب المادة 11 من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتزام الدول المضيفة لها بمبادئ التعددية الديمقراطية،
 وإذ تلتزم المادة 5 من الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المعدّل) (ETS No. 163) والمواد 3 و7 و8 من معاهدة إطار العمل لحماية الأقليات الوطنية (ETS No. 157) والمادة 3 من اتفاقية مشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي (ETS No. 144)،
 وإذ تدرك أن عمل المنظمات الأهلية ينطوي على مسؤوليات بالإضافة إلى حقوق،
 وإذ ترى أن أفضل السبل لضمان السلوك المسؤول والأخلاقي للمنظمات الأهلية هو بتعزيز التنظيم الذاتي،
 وإذ تأخذ بعين الاعتبار قانون السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وآراء الهيئات الخاصة باتفاقيات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة،
 وإذ تضع في اعتبارها الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/53/144،
 وإذ تستند إلى المبادئ الأساسية حول وضع المنظمات الأهلية في أوروبا،
 وإذ تراعي الاتفاقية الأوروبية حول الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للمنظمات الأهلية الدولية (ETS No. 124) (يشار لها تالياً بالاتفاقية رقم 124) وترى أن من المستحسن زيادة عدد الأطراف المتعاقدة فيها،
 توصي الدول الأعضاء بما يلي:
 - أن تسترشد في تشريعاتها وسياساتها وممارساتها بالمعايير الدنيا المبيّنة في هذه التوصيات،
 - وتأخذ بعين الاعتبار هذه المعايير في مراقبة الالتزامات التي أخذتها على عاتقها،
 - وتضمن ترجمة هذه التوصيات والمذكرة التوضيحية المرفقة بها ونشرها على أوسع مستوى ممكن بين المنظمات الأهلية وعامة الناس بشكل عام، بالإضافة إلى البرلمانين والسلطات العامة ذات العلاقة والمؤسسات التعليمية واستخدامها عند تدريب المسؤولين.

أولاً: المبادئ الأساسية

1- لأغراض هذه التوصيات، تُعتبر المنظمات الأهلية هيئات أو منظمات طوعية ذاتية الحكم تأسست بشكل رئيسي لتحقيق الأهداف غير الربحية لمؤسسيها أو أعضائها، وهي لا تشتمل على أطراف سياسية.

- 2- تتضمن المنظمات الأهلية هيئات أو منظمات أسّسها أفراد (بصفتهم الاعتبارية أو الطبيعية) ومجموعات من هؤلاء الأشخاص، ويمكن أن تكون قائمة على العضوية أو غير قائمة على العضوية.
- 3- يمكن المنظمات الأهلية أن تكون هيئات أو منظمات غير رسمية أو ذات شخصية اعتبارية.
- 4- يمكن المنظمات الأهلية أن تكون وطنية أو دولية في تركيبها ونطاق عملها.
- 5- تتمتع المنظمات الأهلية بحق حرية التعبير وجميع الحقوق والحريات الأخرى المكفولة عالمياً وإقليمياً وهي تنطبق عليها.
- 6- لا يجوز أن تخضع المنظمات الأهلية إلى توجيهات السلطات العامة.
- 7- تحظى المنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية بالإمكانات نفسها التي تتمتع بها الشخصيات الاعتبارية الأخرى بشكل عام، ويجب أن تخضع للواجبات والنصوص الجزائية الواردة في القانون الإداري والمدني والجزائي التي تنطبق بشكل عام على تلك الشخصيات الاعتبارية.
- 8- يجب أن يشجّع الإطار القانوني والمالي، المنطبق على المنظمات الأهلية، على تأسيسها واستمرار عملها.
- 9- لا يجوز للمنظمات الأهلية أن توزع أية أرباح تنتج من أنشطتها على أعضائها أو مؤسسيها، لكن بإمكانها استخدامها لتحقيق أهدافها.
- 10- أي فعل تقدم عليه السلطات العامة، أو تمتع عن القيام به، ويترك تأثيرات على المنظمات الأهلية، تستطيع هذه المنظمات مراجعة محكمة، حيادية ومستقلة وكاملة الصلاحيات، بشأنه.

ثانياً: الأهداف

- 11- تتمتع المنظمات الأهلية بحرية تحقيق أهدافها شريطة أن تكون الأهداف والسبل المستخدمة لتحقيقها منسجمة مع متطلبات المجتمع الديمقراطي.
- 12- تتمتع المنظمات الأهلية بحرية البحث والتعليم والدفاع عن قضايا موضع نقاش عام، بغض النظر عن موقفها لجهة التوافق مع السياسة الحكومية أو المطالبة بتغيير القانون.
- 13- تتمتع المنظمات الأهلية بحرية دعم مرشح أو حزب معين في انتخابات أو استفتاء شريطة أن تكون شفافة في الإعلان عن دوافعها، كما يخضع ذلك الدعم إلى التشريعات المتعلقة بتمويل الانتخابات والأحزاب السياسية.

- 14- تتمتع المنظمات الأهلية بحرية الانخراط في أية أنشطة اقتصادية أو تجارية أو أعمال مشروعة لدعم أنشطتها غير الربحية دون الحاجة إلى ترخيص خاص، لكنها تكون خاضعة لأي من متطلبات الترخيص أو التنظيم التي تنطبق في العادة على الأنشطة المعنية.
- 15- تتمتع المنظمات الأهلية بحرية تحقيق أهدافها من خلال العضوية في جمعيات أو اتحادات أو تكتلات المنظمات الأهلية، سواء كانت وطنية أو دولية.

ثالثاً: التشكيل والعضوية

أ. التأسيس

- 16- يتمتع أي شخص، سواء بصفته الاعتبارية أو الطبيعية، وسواء كان وطنياً أو أجنبياً، أو مجموعة من هؤلاء الأشخاص، بحرية تأسيس منظمة أهلية، أما في حالة المنظمات الأهلية غير القائمة على العضوية، فتمنح له، أو يترك له الخيار بها.
- 17- يحق لشخصين أو أكثر تأسيس منظمة أهلية قائمة على العضوية، لكن يمكن أن يُطلب وجود عدد أكبر في حال اكتساب الشخصية الاعتبارية شريطة ألاَّ يحدّد العدد عند مستوى يعرقل عملية التأسيس.

ب. الأنظمة الأساسية

- 18- يجب أن تمتلك المنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية، عادةً، أنظمة أساسية تتألف من الوثائق التأسيسية - ومتى كان ذلك مطلوباً - أية وثائق أخرى تحدد الشروط التي تعمل بموجبها.
- 19- بشكل عام، يجب أن تحدد الأنظمة الأساسية للمنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية ما يلي:
- أ. اسمها
 - ب. أهدافها
 - ت. صلاحياتها
 - ث. أعلى هيئة حاكمة
 - ج. تكرار انعقاد اجتماعات تلك الهيئة
 - ح. إجراءات عقد هذه الاجتماعات
 - خ. الطريقة التي تصادق بها هذه الهيئة على التقارير المالية وغيرها

د. إجراءات تغيير الأنظمة الأساسية وحل المنظمة أو دمجها مع منظمة أهلية أخرى
20- يجب أن تكون أعلى هيئة حاكمة، في منظمة أهلية قائمة على العضوية، مؤلفة من الأعضاء، ويجب الحصول على موافقتها لإجراء أية تعديلات في النظام الأساسي. بالنسبة إلى المنظمات الأهلية الأخرى، يجب أن تكون أعلى هيئة حاكمة هي تلك التي يحددها النظام الأساسي.

ج. العضوية

21- لا يجوز أن يفرض القانون على أي شخص الانضمام إلى منظمة أهلية، إلا تلك الهيئات أو المنظمات التي يتم تشكيلها وفق القانون لتنظيم مهنة معينة في الدول التي تتعامل مع هذا الكيان باعتباره منظمة أهلية.

22- لا يجوز أن يقيد القانون، دون داع، انضمام أي شخص، سواء بصفته الاعتبارية أو الطبيعية، وسواء كان وطنياً أو أجنبياً، إلى منظمات أهلية قائمة على العضوية، ويجب أن يُترك تحديد ذلك بشكل رئيسي للنظام الأساسي للمنظمات الأهلية المعنية، ويكون ذلك التقييد على أساس كفي عرضه للخطر.

23- يجب حماية أعضاء الجمعيات الأهلية من التجريد من العضوية خلافاً لأنظمتها الأساسية.

24- لا يجوز أن يكون الأشخاص المنتمون إلى منظمة أهلية عرضة لأية عقوبات بسبب عضويتهم. غير أن ذلك لا يحول دون اعتبار العضوية متضاربة مع منصب أو وظيفة معينة.

25- يجب أن تتمتع المنظمات الأهلية القائمة على العضوية بحرية السماح لغير الأعضاء بالمشاركة في أنشطتها.

رابعاً: الشخصية الاعتبارية

أ. شروط عامة

26- يجب التمييز بوضوح بين الشخصية الاعتبارية للمنظمة الأهلية وشخصية أعضائها المؤسسين.

27- أي منظمة أهلية مشكّلة بدمج منطمتين أهليتين أو أكثر يجب أن تخلفهما في حقوقهما ومسؤولياتهما.

ب. اكتساب الشخصية الاعتبارية

28- يجب أن تكون القواعد الحاكمة لاكتساب الشخصية الاعتبارية - ما لم يكن ذلك نتيجة تلقائية لتأسيس منظمة أهلية - موضوعية ولا تكون خاضعة للرأي الشخصي للسلطة المعنية.

29- يجب نشر قواعد اكتساب الشخصية الاعتبارية بشكل واسع ويجب أن تكون عملية اكتسابها يسيرة على الفهم والاستيفاء.

30- يمكن اعتبار الأشخاص غير مؤهلين لتشكيل منظمات أهلية ذات شخصية اعتبارية على خلفية إدانتهم بجريمة أظهرت أنهم ليسوا أهلاً لتشكيل منظمة. ويجب أن يكون فقدان الأهلية هذا متناسباً من حيث النطاق والمدة.

31- لا يجوز أن تتعدى الطلبات الخاصة بالمنظمات الأهلية القائمة على العضوية إيداع الأنظمة الأساسية والعناوين وأسماء المؤسسين والمدراء ومدراء البرامج والممثلين القانونيين. وفي حال المنظمات الأهلية غير القائمة على العضوية، يمكن التثبت من توافر القدرة المالية على تحقيق الأهداف.

32- لا يجوز السعي لاكتساب الشخصية الاعتبارية للمنظمات الأهلية القائمة على العضوية إلا بعد المصادقة على قرار اتخاذ هذه الخطوة في اجتماع يُدعى إليه الأعضاء كافة.

33- يمكن تحديد رسوم لطلب الشخصية الاعتبارية، ولكن لا يجوز أن تصل إلى مستوى يثني المنظمات عن طلب اكتساب الشخصية الاعتبارية.

34- لا يجوز رفض منح الشخصية الاعتبارية إلا في حال عدم تقديم جميع الوثائق المطلوبة والمبيّنة بوضوح، أو استخدام اسم مضلل أو لا يمكن تمييزه بشكل واضح عن شخص ذي صفة اعتبارية أو طبيعية موجود بالفعل في الدولة المعنية، أو إذا كان أحد الأهداف في النظام الأساسي يتعارض مع متطلبات المجتمع الديمقراطي.

35- يجب أن يستند أي تقييم لمدى قبول أهداف المنظمات الأهلية الساعية لاكتساب الشخصية الاعتبارية إلى معلومات كافية وأن يحترم فكرة التعددية السياسية ولا يكون مدفوعاً بالتعامل.

36- على الجهة المسؤولة عن منح الشخصيات الاعتبارية التصرف بشكل مستقل وغير متحيز عند اتخاذ قراراتها. ويجب أن يكون لدى هذه الجهة العدد الكافي من الموظفين المؤهلين لأداء وظائفها.

37- يجب تحديد مهلة زمنية معقولة لاتخاذ قرار منح الشخصية الاعتبارية أو رفضها.

- 38- يجب إخطار المتقدم بالطلب بجميع القرارات وإدراج أسباب مكتوبة في قرار الرفض بحيث يكون القرار خاضعاً للمراجعة أمام محكمة مستقلة وحيادية.
- 39- تكون القرارات حول أهلية منظمة أهلية للحصول على مزايا مالية أو غيرها مستقلة عن القرارات المتعلقة باكتسابها الشخصية الاعتبارية، ويُفضّل أن تقوم بذلك هيئة مختلفة.
- 40- يُسمح للعامة بالإطلاع على سجل منح الشخصية الاعتبارية للمنظمات الأهلية عندما لا يكون ذلك نتيجة تلقائية لتأسيس تلك الجمعيات.
- 41- لا تُلزم المنظمات الأهلية بتجديد شخصيتها الاعتبارية بشكل دوري.

ت. الفروع والتغييرات في الأنظمة الأساسية

- 42- لا تحتاج المنظمات الأهلية إلى تصريح لإنشاء فروع لها، سواء داخل الدولة أو (ويخضع ذلك للفقرة 45 أدناه) في الخارج.
- 43- لا تحتاج المنظمات الأهلية إلى موافقة سلطة عامة لإجراء تعديل في أنظمتها الأساسية، إلا في الحالات التي تتناول اسمها أو أهدافها. ويجب أن يتم منح الموافقة وفق العملية ذاتها الخاصة باكتساب الشخصية الاعتبارية، لكن دون أن يُطلب من المنظمة الأهلية المعنية أن تعيد طرح نفسها ككيان جديد. ومن الممكن إلزام المنظمات الأهلية بإخطار السلطة المعنية بأية تعديلات أخرى على أنظمتها الأساسية قبل أن تدخل حيّز التنفيذ.

ث. إلغاء الشخصية الاعتبارية

- 44- لا يمكن إلغاء الشخصية الاعتبارية للمنظمات الأهلية إلا على خلفية الأفعال الطوعية لأعضائها - أو هيئتها الإدارية في حالة المنظمات الأهلية غير القائمة على العضوية - أو في حالة الإفلاس أو عدم النشاط لفترة مطوّلة أو الإتيان بسوء سلوك خطير.

ج. المنظمات الأهلية الأجنبية

- 45- دون إخلال بانطباق المواد المذكورة في الاتفاقية رقم 124 بالنسبة إلى الدول التي صادقت على الاتفاقية، يمكن أن يُطلب من المنظمات الأهلية الأجنبية الحصول على موافقة بما يتفق مع أحكام الفقرات 28 و31 و33 و39 للعمل في الدولة المضيفة، ولا يكون عليها تأسيس كيان جديد ومستقل لهذا الغرض، ولا يمكن سحب الموافقة على عمل المنظمة إلا في حالة الإفلاس أو عدم النشاط لفترة مطوّلة أو الإتيان بسوء سلوك خطير.

خامساً: الإدارة

46- يتم انتخاب الأشخاص المسؤولين عن إدارة المنظمات الأهلية القائمة على العضوية أو تعيينهم من قبل أعلى هيئة حاكمة أو من قبل أية هيئة يتم تفويض هذه المهمة لها. ويجب تعيين إدارة المنظمات الأهلية غير القائمة على العضوية بما يتفق مع أنظمتها الأساسية.

47- تضمن المنظمات الأهلية التزام هيئات الإدارة وصنع القرار فيها بأنظمتها الأساسية، ويرجع لها حرية تحديد الترتيبات الخاصة بتحقيق أهدافها. ولا تحتاج المنظمات الأهلية بنوع خاص إلى ترخيص من سلطة عامة كي تغيّر أنظمتها أو هيكلتها الداخلية.

48- يجب أن يكون تعيين أو انتخاب أو استبدال مدراء البرامج، وقبول الأعضاء أو إقصاؤهم (الأمر الذي يخضع للفقرتين 22 و23 أعلاه) مسألة تخص المنظمة الأهلية المعنية. مع ذلك، يمكن أن يفقد الأشخاص أهليتهم للعمل كمدراء برامج في منظمة أهلية على خلفية إدانتهم بجريمة أظهرت عدم كفاءتهم لتحمل هذه المسؤوليات. ويجب أن يكون فقدان الأهلية هذا متناسباً من حيث النطاق والمدة.

49- لا تخضع المنظمات الأهلية لأية تقييدات خاصة حول وجود أجانب في هيئاتها الإدارية أو موظفيها.

سادساً: جمع المال والممتلكات والدعم العام**أ. جمع المال**

50- تتمتع المنظمات الأهلية بحرية طلب التمويل - على شكل تبرّعات نقدية أو عينية - أو الحصول عليه ليس من الهيئات العامة في الدولة فقط، بل أيضاً من المانحين كأفراد أو مؤسسات أو من دولة أخرى أو منظمات متعددة الأطراف، ولا تكون خاضعة إلا للقوانين التي تنطبق بشكل عام على الجمارك والصرف الأجنبي وغسل الأموال، وتلك الخاصة بتمويل الانتخابات والأحزاب السياسية.

ب. الممتلكات

51- يحق للمنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية التعامل مع المنشآت المصرفية.

52- يحق للمنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية رفع قضايا لتصويب أي أذى لحق بممتلكاتها.

- 53- يمكن المنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية التصرف وفق نصيحة مستقلة عند بيع أو شراء الأراضي أو المباني أو غيرها من الأصول الرئيسية في الحالات التي تحصل فيها على أي شكل من أشكال الدعم العام.
- 54- لا يحق للمنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية استخدام الممتلكات التي حصلت عليها بإعفاء ضريبي لغاية غير معفاة من الضريبة.
- 55- يمكن المنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية استخدام ممتلكاتها لدفع مستحقات موظفيها ويمكن تمويض جميع الموظفين والمتطوعين العاملين بالنيابة عنها عن النفقات المعقولة التي تحملوها.
- 56- يمكن المنظمات الأهلية ذات الشخصية الاعتبارية تعيين خلف لها لاستلام ممتلكاتها في حال إلغائها، لكن فقط بعد تسوية جميع مسؤولياتها وإعادة أية دفعات مستحقة للمانحين. لكن في حال عدم تعيين خلف، أو إذا استفادت المنظمة الأهلية المعنية حديثاً من تمويل عام أو أي شكل آخر من الدعم، فقد يُستوجب على المنظمة نقل الممتلكات إلى منظمة أهلية أخرى أو شخص ذي صفة اعتبارية، أهدافه أقرب ما تكون إلى أهداف المنظمة الأهلية المعنية أو يتم تحويلها له من قبل الدولة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن الدولة أن تخلف المنظمة الأهلية في حال وُجد أن أهداف المنظمة الأهلية أو السبل التي تستخدمها المنظمة لتحقيق تلك الأهداف غير مقبولة.

ت. الدعم العام

- 57- يجب مساعدة المنظمات الأهلية في تحقيق أهدافها من خلال التمويل العام وغيره من أشكال الدعم - مثل الإعفاء من ضرائب الدخل وغيرها أو الرسوم أو رسوم العضوية - والتمويل والبضائع التي تحصل عليها من المانحين أو المنظمات الحكومية والدولية، والدخل من الاستثمارات والإيجارات وحقوق الملكية والأنشطة الاقتصادية ونقل الممتلكات، بالإضافة إلى الحوافز للتبرع من خلال تخفيض على ضريبة الدخل أو الديون.
- 58- يخضع أي شكل من أشكال دعم المنظمات الأهلية لمعايير واضحة وموضوعية.
- 59- يمكن أن تشكل طبيعة أنشطة المنظمات الأهلية والمستفيدين منها اعتبارات تدخل في قرار منحها أي شكل من أشكال الدعم العام.
- 60- يمكن أن يكون منح الدعم العام مرهوناً أيضاً بوقوع المنظمة الأهلية في فئة أو نظام معين محدد بالقانون أو شكل قانوني محدد.

61- يمكن أن يؤدي تغيير مادي في الأنظمة الأساسية لمنظمة أهلية أو أنشطتها إلى تغيير أو إلغاء أي من منح الدعم العام.

سابعاً: المساءلة

أ. الشفافية

- 62- يمكن أن يُطلب من المنظمات الأهلية التي مُنحت أي شكل من أشكال الدعم العام أن تُقدّم تقارير سنوية حول حساباتها وأنشطتها إلى هيئة إشراف معيّنة.
- 63- يمكن أن يُطلب من المنظمات الأهلية التي مُنحت أي شكل من أشكال الدعم العام أن تعلن عن مقدار ما تستخدمه من أموالها لأغراض جمع المال والإدارة.
- 64- يستوجب على المنظمة الأهلية احترام حقوق المانحين والمستفيدين والموظفين وحق المحافظة على سرّية الأعمال الشرعية في جميع تقاريرها.
- 65- يمكن أن يُطلب من المنظمات الأهلية التي مُنحت أي شكل من أشكال الدعم العام الخضوع إلى تدقيق لحساباتها من قبل مؤسسة أو شخص مستقل عن إدارتها.
- 66- تخضع المنظمات الأهلية الأجنبية لمتطلبات في الفترتين 62 و65 أعلاه فقط في ما يتعلق بأنشطتها في البلد المضيف.

ب. الإشراف

- 67- تُعتبر أنشطة المنظمات الأهلية مشروعة في غياب دليل يشير إلى خلاف ذلك.
- 68- يمكن أن يُطلب من المنظمات الأهلية فتح دفاترها وسجلاتها وأنشطتها للتفتيش من قبل منظمة إشراف في حال عدم التزامها بمتطلبات رفع التقارير أو في حال وجود أسباب معقولة للشك في وقوع خروقات للقانون أو شك ووقوعها.
- 69- لا يجوز أن تخضع المنظمات الأهلية إلى التفتيش والحجز دون أسباب موضوعية لاتخاذ مثل هذه التدابير وتفويض قضائي ملائم.
- 70- لا يجوز أن يحدث تدخل خارجي في إدارة شؤون المنظمات الأهلية إلا في حال إثبات وجود خرق خطير للمتطلبات القانونية التي تنطبق على المنظمات الأهلية أو إذا كان هناك اعتقاد معقول بوشوك ووقوع خرق كهذا.
- 71- بشكل عام، يجب أن تتمكن المنظمات الأهلية من طلب تعليق أي تدابير إدارية متخذة في حقها. ويجب أن يخضع رفض طلب التعليق لطعن قضائي فوري.
- 72- في معظم الحالات، لا يجوز أن تتعدى الإجراءات الجزائية الملائمة المتخذة ضد

المنظمات الأهلية على خلفية خرق للمتطلبات القانونية المنطبقة عليها (بما في ذلك ما يتعلق باكتساب الشخصية الاعتبارية) إلزامها تصويب أوضاعها و/أو فرض عقوبة إدارية أو مدنية أو جنائية عليها و/أو على أي أفراد مسؤولين مسؤولية مباشرة على الخرق، ويجب أن تستند العقوبات إلى القانون النافذ وتراعي مبدأ النسبة والتناسب.

73- تخضع المنظمات الأهلية الأجنبية إلى الأحكام الواردة في الفقرتين 68 و72 أعلاه فقط في ما يتعلق بأنشطتها في البلد المضيف.

74- لا يتم إلغاء منظمة أهلية - في حالة المنظمة الأهلية الأجنبية - أو سحب الموافقة على عملها إلا بقرار محكمة بعد إثبات تحقق الأسباب المحددة في الفقرتين 44 و45 أعلاه، ويخضع ذلك القرار للاستئناف الفوري.

ت. المسؤولية

75- لا يتحمل مدراء البرامج والمدراء والموظفون في منظمة أهلية ذات شخصية اعتبارية مسؤولية شخصية عن ديونها ومسؤولياتها والتزاماتها. مع ذلك، يمكن اعتبارهم مسؤولين أمام المنظمة الأهلية أو أطراف ثالثة أو جميعها على خلفية سوء السلوك المهني أو إهمال الواجبات.

ثامناً: المشاركة في صنع القرار

76- يجب أن تضمن الآليات الحكومية وشبه الحكومية على جميع المستويات، المشاركة الفعالة للمنظمات الأهلية دون تمييز في الحوار والتشاور حول أهداف السياسات العامة وقراراتها. ويجب أن تضمن هذه المشاركة التعبير الحر عن تعددية آراء الناس في ما يتعلق بشؤون المجتمع، ويجب أن يتم تيسير هذه المشاركة والتعاون من خلال ضمان الإفصاح عن المعلومات الرسمية والوصول إليها بشكل ملائم.

77- يجب التشاور مع المنظمات الأهلية خلال صياغة التشريعات الرئيسية والثانوية التي تؤثر في وضعها أو تمويلها أو نطاق عملها.



الملاحق

النصوص القانونية بشأن حرية التجمع والتنظيم (الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية) في الدول المعنية

جرى إيراد النصوص القانونية التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بحرية التجمع والتنظيم فقط، في القوانين التي ترعى الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، في كل من الأردن ولبنان وسوريا وفلسطين ومصر، ولم يجرَ عامّةً إيراد القوانين بتفاصيلها كاملةً.



الملحق رقم 1: النصوص القانونية التي ترعى حرية الجمعيات

الأردن

قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم 33 تاريخ 1966/1/1 وتصديلاته

المادة 4

بعد تسجيل الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية؛ بمقتضى أحكام هذا القانون، تصبح لها شخصية اعتبارية قانونية معترف بها تمكنها من المقاضاة والقيام بأي عمل آخر يجيز لها نظامها الأساسي القيام به.

المادة 5

أ. لا يجوز تأليف الجمعيات الخيرية أو الهيئات الاجتماعية إلا بترخيص خطي من الوزير وفاقاً لأحكام هذا القانون.
ب. يحظر إنشاء أي جمعية ماسونية كما يحظر نشاط الماسونية في المملكة.

المادة 6: النظام الأساسي للجمعيات الخيرية أو الهيئات الاجتماعية أو الاتحادات:

1- يجب على كل جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد أن تتقدم بطلب تسجيلها للوزارة مرفقاً به نظامها الأساسي الذي يجب أن يشتمل على البيانات التالية:
أ. اسم الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد وعنوان مركز أعمالها الرئيسي وفروعها.
ب. أسماء الأعضاء المؤسسين ومهنتهم وأعمارهم ومجال إقامتهم على أن لا يقل عمر الواحد منهم عن واحد وعشرين عاماً.

ج. الأغراض الرئيسية التي أنشئت من أجلها بشكل مفصل وواضح وأية أغراض أخرى تسعى الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد لتحقيقها بمقتضى أحكام هذا القانون.

د. شروط العضوية واشتراكات الأعضاء وطرق إسقاط عضويتهم.

هـ. طريقة انتخاب هيئة الإدارة التي تتولى أعمال الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد والإشراف على شؤونها واختصاصها.

و. كيفية انعقاد الجمعية العمومية.

ز. كيفية مراقبة وتصريف الشؤون المالية للجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد.

ح. كيفية حل الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد.

ط. كيفية التصرف بأموال الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد عند حلها بشرط أن لا يخرج هذا التصرف عن أغراض الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد وأن تتفق تلك الاموال ضمن حدود المملكة، اما إذا تعذر تنفيذ ما نص عليه نظام الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد بهذا الشأن، فللوزير أن يقرر كيفية التصرف بتلك الأموال بعد الاستئناس برأي الاتحاد العام للجمعيات الخيرية أو الاتحادات اللوائية أو الاتحاد الفرعي للهيئات الاجتماعية إن وجد.

2- وللوزير قبل تسجيل الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد أن يستأنس برأي المحافظ الذي يبدي مطالعاته بشأنها خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً.

المادة 7

1- يقدم طلب تسجيل الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد إلى الوزير بواسطة مكتب الشؤون الاجتماعية والعمل في اللواء ومرفقاً به خمس نسخ من النظام الأساسي للجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد المنوي تأليفها.

2- يترتب على المسؤول في مكتب الشؤون الاجتماعية والعمل في اللواء تقديم طلب التسجيل إلى الوزير خلال 30 يوماً من تاريخ استلامه الطلب مقروناً بتوصياته وملاحظاته بعد الاستئناس برأي الاتحاد اللوائي أو الاتحاد النوعي ان وجد ليتخذ الوزير القرار الذي يراه مناسباً.

3- يصدر الوزير قراره بالموافقة على طلب التسجيل أو برفضه خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استلام الطلب.

- أعيد النص الأصلي لهذه المادة بعد أن حل القانون المعدل رقم (26 لسنة 1986) محل القانون المؤقت المعدل رقم (46 لسنة 1976).

المادة 11

- 1- تعطى لكل جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد عند تسجيلها شهادة تسجيل موقّعة من الوزير ونسخة مصدقة من نظامها الأساسي وينشر إعلان التسجيل في الجريدة الرسمية مجاناً.
- 2- تعتبر شهادة التسجيل الموقّعة بتوقيع الوزير والمختومة بخاتمه، بينة قانونية على ان الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد مسجلة وفق الأصول إلا إذا ثبت أن تسجيلها قد ألغي.

المادة 12

إذا انقضت مدة ثلاثة أشهر على ورود الطلب إلى الوزارة دون أن يتسلم مقدّمه إشعاراً بالنتيجة أو بطلب بيانات إضافية أو بوجود نواقص قانونية في الطلب أو النظام المقدم، فيحق لهم عندئذ أن يباشروا العمل كما لو كانت الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد قد سجلت وفق الأصول.

المادة 14: الاشراف على الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والاتحادات بأنواعها: تكون علاقة الوزارة مع الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والاتحادات بأنواعها مبنية على أساس التعاون والمشاركة في تأمين الخدمات الاجتماعية ورفع مستواها. وللوزير أو أي موظف ينتدبه أن يزور مكان أية جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد ما وأن يفحص سجلاتها وأوراقها للتثبت من ان أموالها تصرف في سبيل الأغراض التي خصصت لها وللتأكد بوجه الاجمال من انها قائمة بأعمالها وفق متطلبات هذا القانون ومتماشية مع الاهداف المقررة لها.

المادة 15:

السجلات والتقارير السنوية:

- على هيئة إدارة أية جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد ما أن:
- 1- تحتفظ بمراسلاتها في المركز الرئيسي والفروع في أضاير وسجلات منظمة تدوّن فيها بالترتيب المعلومات التالية:
 - أ. النظام الأساسي وأسماء أعضاء هيئة الادارة في كل دورة انتخابية وتاريخ انتخابهم.
 - ب. أسماء جميع الأعضاء مع ذكر هوياتهم وأعمارهم وتاريخ انتسابهم.
 - ج. وقائع اجتماعات الهيئة العامة بصورة متسلسلة.
 - د. وقائع اجتماعات هيئة الادارة بصورة متسلسلة.

- هـ. حساب الواردات والمصروفات بوجه التفصيل.
- و. اللوازم والموجودات.
- 2- اشعار الوزير بواسطة مكتب الشؤون الاجتماعية والعمل في منطقة أعمالها بكل تبديل أو تعديل يطرأ على مركزها أو نظامها أو تغيير الهيئة الادارية كلها أو بعضها. ويشترط في ذلك ما يلي:
- أ. أن لا يكون تعديل أو تغيير النظام نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية بعد الاستئناس برأي الاتحاد المختص.
- ب. أن لا يكون تغيير هيئة الإدارة كلها أو بعضها نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية بعد الاستئناس برأي المحافظ أو المتصرف.
- 3- يجب على كل جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد ما أن تقدم للوزير بواسطة مكتب الشؤون الاجتماعية والعمل في منطقة أعمالها، تقريراً سنوياً على نسختين تبين فيه أعمالها ومجمل المبالغ التي أنفقتها في تحقيق أهدافها ومصادر واردتها وأية معلومات أخرى يطلب إليها تقديمها حسب النموذج الذي تعده الوزارة مع إرسال نسخة من هذا التقرير إلى الاتحاد المختص.
- 4- يجب أن تحصل الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد على شهادة من فاحص حسابات مرخص يقوم بفحص حساباتها (بما فيها حسابات الفروع) مرة في السنة على الأقل، على أنه يجوز للجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد التي لا تتجاوز ميزانيتها خمسمائة دينار أن تطلب من الوزير انتداب أحد الموظفين للقيام بفحص حساباتها وإعطاء الشهادة المطلوبة دون مقابل وعلى الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد في كلتا الحالتين أن ترسل إلى الوزير نسختين مصدقتين عن هذه الشهادة وأخرى إلى الاتحاد المختص خلال شهر واحد من تاريخ إصدارها.

المادة 16: الحل

- 1- للوزير بعد الاستئناس برأي الاتحاد المختص أن يأمر بحل أية جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد إذا اقتنع أنها خالفت:
- أ. نظامها الأساسي، أو
- ب. لم تنفذ الغايات المنصوص عليها في نظامها أو توقفت عن أعمالها مدة ستة أشهر أو قصرت في القيام بها، أو
- ج. رفضت أن يسمح للمسؤولين بحضور جلساتها أو تفتيش محلها أو سجلاتها ومستنداتها، أو
- د. تصرفت بأموالها على غير الأوجه المحددة لها، أو
- هـ. قدمت إلى المراجع الرسمية المختصة بيانات غير صحيحة، أو

- و. خالفت بوجه الاجمال أي حكم من أحكام هذا القانون، أو
- ز. إذا اقترح على ذلك ثلثا أعضاء هيئتها العمومية الذين يحق لهم التصويت.
- 2- يترتب على الوزير اشعار الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد المنوي إلغاء تسجيلها خطياً قبل الحل بشهر على الأقل، على أن يبلغ الاتحاد المختص بذلك.
- 3- يرسل أمر الحل للجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد بواسطة المحافظ.
- 4- عند استلام الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد أمر الحل يجب عليها أن توقف جميع أعمالها من تاريخ تبليغها القرار.

المادة 17: انتخاب هيئة الادارة:

على الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد أن يبلغ وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل قبل اليوم الذي سيجري فيه انتخاب هيئة إدارتها بخمسة عشر يوماً على الأقل، وللوزير أن ينتدب موظفاً أو أكثر لحضور الاجتماع للتحقق من أن الانتخاب يجري طبقاً للنظام الأساسي.

المادة 18: تعيين هيئة إدارية مؤقتة:

للوزير أن يعين بقرار مسبق هيئة إدارة مؤقتة للجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية تتولى الاختصاصات المخولة لهيئة إدارتها في النظام الأساسي على أن يمثل الاتحاد المختص فيها وذلك في الحالتين التاليتين:

أ. إذا أصبح عدد أعضاء هيئة الادارة لا يكفي لانعقادها بنصاب قانوني بسبب الاستقالة أو الوفاة أو التخلف عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مقبول وتعذر تكملة عدد الاعضاء طبقاً لأحكام النظام الأساسي.

ب. إذا خالفت هيئة الادارة أي حكم من أحكام هذا القانون أو أحكام النظام الأساسي المتعلق بتجديد انتخاب أعضائها أو بدعوة الجمعية العمومية للانعقاد أو بقبول انتساب أعضاء جدد ودفع الاشتراكات ولم تقم هيئة الادارة بإزالة أسباب المخالفة خلال شهر واحد من تاريخ إندار الوزير الخطي.

وعلى هيئة الادارة المؤقتة أن تدعو الجمعية العمومية للانعقاد خلال ستين يوماً من تاريخ تشكيلها وأن تعرض عليها تقريراً مفصلاً عن حالة الجمعية الخيرية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد وتنتخب الجمعية العمومية في هذه الجلسة هيئة إدارة جديدة.

المادة 23: العقوبات

كل من خالف بمفرده أو مع أي شخص آخر أو أشخاص آخرين أي حكم من أحكام المواد السابقة يعاقب بعد إدانته بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً أو بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر أو بكلتا هاتين العقوبتين.

قانون رقم (51) لسنة 2008

قانون الجمعيات

المادة 1

يسمى هذا القانون (قانون الجمعيات لسنة 2008) ويعمل به بعد تسعين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المادة 2

يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك:
الوزارة : وزارة التنمية الاجتماعية.
الوزير : وزير التنمية الاجتماعية.
السجل : سجل الجمعيات المنشأ في الوزارة وفقاً لأحكام هذا القانون.
مراقب السجل : مراقب السجل المعين وفقاً لأحكام هذا القانون.
الوزارة المختصة: الوزارة أو المؤسسة الرسمية العامة التي يحددها مراقب السجل للإشراف على الجمعية ومتابعة شؤونها وفق أحكام هذا القانون.
الوزير المختص: الوزير في ما يتعلق بالوزارة المختصة أو مدير عام المؤسسة الرسمية العامة حسب مقتضى الحال.
الصندوق : صندوق دعم الجمعيات المنشأ وفق أحكام هذا القانون.

المادة 3

- أ- لمقاصد هذا القانون، تعني كلمة (الجمعية) أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص يتم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على أساس تطوعي دون أن يستهدف الربح واقتسامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية.
- ب- يستثنى من أحكام هذا القانون كل من:
- 1- أي شخص اعتباري منشأ بموجب أحكام قانون خاص.
 - 2- الهيئات واللجان المسجلة وفق أحكام قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية

- وقانون صندوق الزكاة النافذ المفعول والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاهما.
- 3- الطوائف الدينية غير المسلمة المسجلة وفق أحكام قانون مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة النافذ المفعول.
- 4- الأندية والهيئات والمراكز المسجلة وفق أحكام قانون المجلس الأعلى للشباب النافذ المفعول والأنظمة الصادرة بمقتضاه والتعليمات الصادرة بمقتضى أي منها.
- ج- يحظر تسجيل أي جمعية ماسونية، كما يحظر نشاط الماسونية في المملكة.
- د- يحظر تسجيل أي جمعية لها غايات عنصرية.

المادة 4

- أ- ينشأ في الوزارة سجل يسمى (سجل الجمعيات) يتولى الإشراف عليه مراقب السجل.
- ب- يعين مراقب السجل بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تسيب الوزير ويرتبط به.

المادة 5:

- أ- يتولى مراقب السجل بالتنسيق والتعاون مع الوزارات المختصة ما يلي:
- 1- تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية وفقاً لنظام خاص يصدر لهذه الغاية.
- 2- قيد الجمعيات في السجل وإصدار شهادة تسجيل لكل منها.
- 3- أي مهام وصلاحيات أخرى منوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.
- ب- يسمي الوزير من ينوب عن مراقب السجل حال غيابه.

المادة 6:

- أ- يجوز لمجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن أحد عشر شخصاً أن يقدموا طلباً لتسجيل جمعية إلى مراقب السجل على النموذج المعتمد لهذه الغاية، وعلى أن يرفق بالطلب المذكور ثلاث نسخ عن كل مما يلي:
- 1- قائمة بأسماء الأعضاء المؤسسين وبياناتهم الشخصية بحيث تشمل مجال إقامتهم ومهنتهم وأعمارهم ومؤهلاتهم.
- 2- النظام الأساسي للجمعية.
- 3- تصريح موقع عليه من كافة الأعضاء المؤسسين يبينون فيه موافقتهم على النظام الأساسي للجمعية واسم الشخص المفوض عن المؤسسين لمتابعة إجراءات التسجيل وتبلغ أي إشعارات أو قرارات أو مراسلات يصدرها مراقب السجل لهذه الغاية.

- ب- تحدد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي للجمعية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية، وعلى أن يتضمن النظام الأساسي ما يلي:
- 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- كيفية حل الجمعية وأيلولة أموالها.

المادة 7:

- يشترط في العضو المؤسس لأي جمعية أن تتوافر فيه الشروط التالية بالإضافة لأي شروط واردة في النظام الأساسي للجمعية:
- أ- أن يكون أردني الجنسية.
 - ب- قد أتم الثامنة عشر من عمره.
 - ج- أن يكون كامل الأهلية.
 - د- أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية، أو بجنحة مخلة بالشرف.

المادة 8:

- لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المختص الموافقة على ما يلي:
- أ- أن يكون من بين الأعضاء المؤسسين للجمعية شخص اعتباري أردني من غير الجمعيات.
 - ب- أن يتم تسجيل جمعية تنحصر العضوية فيها بشخص (طبيعي أو اعتباري) واحد أو أكثر، وفي هذه الحالة تنحصر مواردها الآلية فيما يقدمه الأعضاء لها وبما يؤدي إلى تحقيق غايات الجمعية وأهدافها كما وردت في نظامها الأساسي.

المادة 9:

- أ- يجوز تسجيل فرع لجمعية مسجلة في دولة أجنبية لغايات تقديم خدماتها في المملكة

شريطة أن لا يستهدف المركز الرئيسي لهذه الجمعية أو أي من فروعها جني الربح واقتسامه أو تحقيق منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية أو دينية.

- ب- يتم تسجيل فرع الجمعية الأجنبية وفقاً لأحكام هذا القانون وعلى أن يتضمن طلب التسجيل اسم الجمعية الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس أو هيئة إدارتها وأغراضها الأساسية وأسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه واسم المفوض عنهم وجنسياتهم وكيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله، كما يرفق بطلب التسجيل النظام الأساسي للجمعية الأم.
- ج- يحظر على فرع الجمعية الأجنبية جمع التبرعات أو الحصول على أي تمويل من داخل المملكة إلا بموافقة مجلس الوزراء.

المادة 10:

- أ- يقدم طلب التسجيل ومرفقاته إلى مراقب السجل مباشرة أو إلى مديرية التنمية الاجتماعية في المحافظة وفي هذه الحالة على المديرية إرساله مكتملاً إلى مراقب السجل خلال سبعة أيام من تاريخ وروده إليها.
- ب- فور استلام مراقب السجل للطلب، يتحقق من استيفائه لمتطلبات المواد (6) و(7) و(8) و(9) من هذا القانون، وفي حالة وجود أي نقص فعليه إشعار المؤسسين بذلك خطياً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه للطلب.

المادة 11

- أ- يحدد مراقب السجل الوزارة المختصة في ضوء غايات وأهداف الجمعية المطلوب تسجيلها، ويرسل الطلب ومرفقاته إلى الوزير المختص لإصدار قراره بخصوص هذا الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ استلام مراقب السجل لطلب التسجيل ومرفقاته بصورة كاملة ووفق ما تقتضيه أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.
- ب- إذا لم يصدر الوزير المختص قراراً بشأن طلب التسجيل أو إشعاراً بوجود نقص فيه خلال المدّة المحددة في الفقرة (أ) من هذه المادة، فيعتبر الطلب في هذه الحالة موافقاً عليه حكماً.
- ج- إذا قرّر الوزير المختص الموافقة على طلب التسجيل أو جرت الموافقة حكماً بمقتضى الفقرة (ب) من هذه المادة، ففي هذه الحالة على مراقب السجل استكمال الإجراءات

- اللازمة لقيود الجمعية في السجل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تلك الموافقة.
- د- إذا رفض الوزير المختص الموافقة على طلب التسجيل، يقوم مراقب السجل بتبليغ المؤسسين بهذا القرار، ويجوز الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا وفق أحكام التشريعات النافذة المفعول.
- هـ- عند تسجيل الجمعية وفق أحكام هذا القانون، على مراقب السجل إصدار شهادة تسجيل تتضمن اسم الجمعية ومقرها الرئيسي والنطاق الجغرافي لعملها والعنوان المعتمد لمراسلاتها.
- و- يتم نشر تسجيل الجمعية في الجريدة الرسمية.

المادة 12:

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.

المادة 13

- أ- يجوز للجمعية إنشاء فروع لها في المملكة مرتبطة بها إدارياً ومالياً، بقرار تتخذه الهيئة العامة بأغلبية ثلثي أعضائها وبموافقة الوزارة المختصة.
- ب- يكون لكل فرع للجمعية لجنة تتولى إدارته وفقاً للنظام الأساسي للجمعية الأم.

المادة 14

- أ- على الجمعية التزام أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه كما عليها القيام والتقييد بما يلي:
- 1- ممارسة أعمالها وأنشطتها وفق أحكام نظامها الأساسي.
 - 2- فتح باب العضوية لكل من تتوفر فيه شروط اكتساب العضوية وفق أحكام نظامها الأساسي.
 - 3- إشعار الوزير المختص ومراقب السجل بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول أعماله وذلك قبل موعد الانعقاد بأسبوعين على الأقل.
 - 4- تدوين وحفظ وقائع اجتماعات كل من هيئتها الإدارية وهيئتها العامة والقرارات الصادرة عن كل منهما في مقرها الرئيسي بصورة متسلسلة.
 - 5- مسك السجلات المالية التي تبين إيراداتها وأوجه انفاقها.

- 6- مسك سجل بالموجودات واللوازم المتوفرة لديها وأي سجلات لازمة لممارسة نشاطها وأعمالها وفقاً لنظامها الأساسي.
- ب- 1- إذا لم تتم الجمعية بإشعار الوزير المختص ومراقب السجل خطياً بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانة وجدول أعماله قبل موعد الانعقاد بأسبوعين على الأقل، فلا يعتبر انعقاد الاجتماع المذكور قانونياً.
- 2- لكل من الوزير المختص ومراقب السجل تسمية ممثل عنه لحضور اجتماع الهيئة العامة للجمعية.
- ج- 1- مع مراعاة أحكام البند (2) من هذه الفقرة، تعتبر قرارات الهيئة العامة للجمعية نافذة اعتباراً من تاريخ إيداعها لدى الوزارة المختصة طالما كانت متفقة مع أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي.
- 2- يشترط الحصول على موافقة الوزير المختص قبل نفاذ القرارات التالية للهيئة العامة للجمعية وقيدتها في السجل:
- قرار انتخاب هيئة إدارتها.
- قرار إجراء تعديل في أي من أحكام نظامها الأساسي.

المادة 15

يجب أن تتوافر في عضو هيئة إدارة الجمعية الشروط الواجب توافرها في العضو المؤسس وفق أحكام هذا القانون بالإضافة إلى الشروط الأخرى الواردة في نظامها الأساسي.

المادة 16

على هيئة إدارة الجمعية أن تقدم إلى الوزارة المختصة ما يلي:

- أ- خطة العمل السنوية.
- ب- تقرير سنوي يتضمن إنجازات الجمعية وأنشطتها في السنة السابقة ومصادر إيراداتها وأوجه الإنفاق بالإضافة إلى أي بيانات تتطلبها الأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضى أحكام هذا القانون.
- ج- ميزانية سنوية مدققة من محاسب قانوني منتخب من قبل الهيئة العامة للجمعية، ويحق للوزير المختص إعفاء أي جمعية تقل ميزانيتها عن ألفي دينار من التدقيق. وفي هذه الحالة تتم مراجعة حساباتها المالية من قبل الوزارة المختصة.
- د- قائمة سنوية بأسماء الأعضاء المنتسبين إليها.

المادة 17

- أ- على الجمعية ان تعلن في تقريرها السنوي عن أي منح أو تبرعات حصلت عليها من أشخاص أردنيين على أن تقيد الجمعية في سجلاتها المالية اسم المانح أو المتبرع.
- ب- 1- إذا رغبت الجمعية في الحصول على أي تبرع أو منحة أو تمويل مهما تكن صورته من أشخاص غير أردنيين، فيجب عليه تقديم طلب إلى الوزير المختص لأخذ موافقة مجلس الوزراء، وفي حال عدم صدور قرار بشأن هذا الطلب خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه، فيعتبر موافقاً عليه حكماً.
- 2- إذا حصلت الجمعية على أي تبرع أو منحة أو تمويل خلافاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة فللوزير المختص اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة، إما بإعادة هذا التبرع أو المنحة أو التمويل إلى الجهة المانحة أو بتحويله لمصلحة الصندوق، وذلك بالإضافة إلى أي عقوبات أو تدابير أو إجراءات أخرى منصوص عليها في القانون والتشريعات النافذة.
- ج- على الجمعية إيداع جميع أموالها لدى البنوك العاملة في المملكة، ولا تتمتع هذه الحسابات بالسرية المصرفية، وذلك على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر.

المادة 18

- أ- للوزارة المختصة استلام الشكاوى التي ترد على الجمعيات وأي من أعمالها وأنشطتها ويجوز للوزير المختص تشكيل لجنة للتحقيق في تلك الشكاوى أو إحالتها مباشرة إلى الجهات الرسمية المختصة حسب مقتضى الحال.
- ب- للوزارة المختصة تدقيق سجلات وحسابات الجمعية ولها أن تستعين بمحاسب قانوني لهذه الغاية على نفقة الصندوق وبموافقة لجنة إدارته.
- ج- لغايات أحكام هذه المادة، على هيئة إدارة الجمعية اتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير يطلبها الوزير المختص لغايات تسهيل مهمة لجنة التحقيق والمحاسب القانوني وتمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها.

المادة 19

- أ- للوزير المختص تعيين هيئة إدارة مؤقتة للجمعية لتقوم مقام هيئة إدارتها وتحل محلها في أي من الحالات التالية:
- 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 أو التعليمات 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.
- ب- 1- على هيئة الإدارة المؤقتة دعوة الهيئة العامة للجمعية للانعقاد خلال ستين يوماً على الأكثر لانتخاب هيئة إدارية جديدة وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.
- 2- إذا تعذر تطبيق أحكام البند (1) من هذه الفقرة يجوز التمديد لهيئة الإدارة المؤقتة لمدة مماثلة بقرار من الوزير المختص ولمرة واحدة.

المادة 20

- أ- 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.
- ب- للوزير المختص أن يصدر قراراً مسبباً لحلّ الجمعية في أي من الحالات التالية، وعلى أن يتم إرسال نسخة منه إلى مراقب السجل:
- 1- إذا تعذر انتخاب هيئة إدارية للجمعية وفق أحكام نظامها الأساسي وأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.
 - 2- إذا قامت الجمعية بالاحتفاظ أو باستخدام تبرع أو تمويل من أشخاص غير أردنيين خلافاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة (17) من هذا القانون.
 - 3- إذا ارتكبت الجمعية للمرة الثانية 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 بشأنها.
 - 4- إذا وافق على الحل ثلثا أعضاء الهيئة العامة في اجتماع غير عادي وفق أحكام النظام الأساسي للجمعية.
- ج- يجوز الطعن بقرار الوزير المختص بحلّ الجمعية أمام محكمة العدل العليا.

المادة 21

- أ- يتم تبليغ الجمعية أي إشعارات أو قرارات صادرة بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة

والتعليمات الصادرة بمقتضاه على عنوانها المعتمد المبين في شهادة تسجيلها وذلك إما بتسليمه باليد لأي موظف موجود في العنوان المذكور أو بإيداعه في البريد المسجل على ذلك العنوان، ويعتبر هذا الإيداع بمثابة تبليغ قانوني بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ الإيداع.

ب- إذا تعذر التبليغ وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذه المادة، يجوز إجراء التبليغ بالنشر في صحيفتين محليتين يوميتين ولمرة واحدة على نفقة الجمعية، ويعتبر هذا النشر تبليغاً قانونياً.

ج- لا يعتد بأي تغيير في العنوان المعتمد لمراسلات الجمعية إلا من تاريخ إشعار مراقب السجل والوزارة المختصة خطياً بالعنوان الجديد.

المادة 22

أ- ينشأ في الوزارة صندوق يسمى (صندوق دعم الجمعيات) يهدف إلى دعم الجمعيات ويتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، وله تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها بالطريقة التي يراها مناسبة، وينوب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني.

ب- يتولى إدارة الصندوق لجنة برئاسة الوزير وعضوية كل من مراقب السجل نائباً للرئيس وممثل واحد عن كل وزارة مختصة بالإضافة إلى ثلاثة أعضاء من ممثلي الجمعيات يعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة ولمجلس الوزراء إنهاء عضوية أي منهم بالطريقة ذاتها.

ج- تتكون الموارد المالية للصندوق مما يلي:

- 1- ما يرصد له في الموازنة العامة.
- 2- أي هبات أو تبرعات أو منح شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني.
- 3- ريع أي يانصيب خيري يتم تنظيمه لغايات هذا الصندوق وفق أحكام نظام خاص يصدر لهذه الغاية.
- 4- أموال الجمعيات والاتحادات التي تنقضي شخصيتها الاعتبارية دون وجود جهة تؤول إليها أموالها وفق أحكام هذا القانون.
- 5- أي مبالغ أو تبرعات جرى تحصيلها من الجمعيات والاتحادات لقيامها بجمعها أو قبضها خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.
- 6- ريع استثمار أموال الصندوق.

- 7- أي مصادر أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء بناءً على تسيب لجنة إدارة الصندوق.
- د- تحدد أوجه الإنفاق ودعم الجمعيات من أموال الصندوق بناءً على أسس وشروط يحددها مجلس الوزراء وفقاً لتعليمات يصدرها لهذه الغاية وتتولى لجنة إدارة الصندوق الصرف بموجب تلك التعليمات.
- هـ- تخضع أموال الصندوق وحساباته لرقابة ديوان المحاسبة.

المادة 23

- أ- يجوز تشكيل اتحاد واحد أو أكثر للجمعيات لغايات تسيق جهودها في تقديم خدماتها والقيام بأنشطتها وفق أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، ويصدر نظام خاص يحدد أنواع هذه الاتحادات وأحكام وشروط تسجيلها وسائر الأمور التنظيمية المتعلقة بها.
- ب- يكون للاتحاد شخصية اعتبارية مستقلة، كما تحتفظ كل من الجمعيات المنضمة إلى الاتحاد بشخصيتها الاعتبارية المستقلة.
- ج- تسري أحكام المواد من (14) إلى (21) والمواد من (25) إلى (27) من هذا القانون على الاتحاد.

المادة 24

- أ- يجوز بموافقة الوزير المختص اندماج جمعيتين أو أكثر من الجمعيات المسجلة بموجب أحكام هذا القانون إذا كان لها ذات الغايات والأهداف، وتصبح الجمعية الناتجة من الاندماج خلفاً قانونياً وواقعياً للجمعيات المندمجة.
- ب- يجوز لجمعيتين أو أكثر أن تشكل في ما بينها ائتلاًفاً لتنفيذ برنامج مشترك يهدف إلى تحقيق غاياتها وأهدافها.

المادة 25

- أ- تؤول جميع موجودات الجمعية التي يتم حلها إلى الجمعية التي يحددها نظامها الأساسي وعلى أن تكون هذه الجهة إما الصندوق أو جمعية أخرى لها ذات الغايات والأهداف.
- ب- إذا لم يحدد النظام الأساسي للجمعية مصير موجوداتها عند حلها أو تعذر أيلولة موجوداتها إلى الجهة المحددة في نظامها الأساسي فتؤول تلك الموجودات إلى الصندوق.

المادة 26- يعاقب بقرار من المحكمة الخاصة:

- أ- كل من تولى إدارة أموال الجمعية وأنفقها خلافاً لأهدافها وغاياتها بغرامة لا تقل عن

- مائة دينار ولا تزيد على ألف دينار وبغرامة أخرى تعادل قيمة الضرر الناجم عن ذلك.
- ب- كل من وافق على قبول أي تبرع أو دعم أو تمويل من أشخاص أردنيين وبدون الإفصاح عنه وقيده في سجلات الجمعية وفق الأصول بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار.
- ج- 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 مجلس الوزراء بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على عشرة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين.

المادة 27

- أ- لا يجوز لمن تقرر إدانته وفق أحكام المادة (26) من هذا القانون أن يكون عضواً في هيئة إدارة أي جمعية.
- ب- تؤوّل الغرامات المحكوم بها وفق أحكام الفقرة (أ) من المادة (26) من هذا القانون إلى الجمعية.
- ج- تؤوّل الغرامات المحكوم بها وفق أحكام الفقرتين (ب) و(ج) من المادة (26) من هذا القانون إلى الصندوق.

المادة 28

- 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 تكن 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- الشركات غير الربحية المسجلة وفق أحكام قانون الشركات النافذ المفعول والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
 - 6- 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.

- ب- على الجمعيات والاتحادات القائمة بتاريخ نفاذ هذا القانون توفيق أوضاعها خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ هذا القانون. وللوزير المختص تمديدها لمدة لا تزيد على سنة أخرى.
- ج- للوزير المختص إصدار أي تعليمات لازمة لتمكين الجمعيات من توفيق أوضاعها وفق أحكام هذا القانون.

المادة 29

- أ- لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.
- ب- لكل من الوزير والوزير المختص إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

المادة 30- يلغى كل من:

- أ- قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966 وتعديلاته.
- ب- أحكام أي تشريع آخر بالقدر الذي تتعارض فيه مع أحكام هذا القانون بما في ذلك الأحكام المتعلقة بتسجيل الأشخاص الاعتباريين المشمولين بأحكام المادة (28) من هذا القانون.

المادة 31

رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون.

2008/7/15

لبنان

قانون الجمعيات تاريخ 1909/03/08

المصدّل بموجب القانون الصادر بتاريخ 1931/06/04

والمرسوم الاشتراعي رقم 41 تاريخ 1932/09/28

مادة 1

الجمعية هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح.

مادة 2

ان تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر، ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها.

مادة 3

لا يجوز تأليف جمعيات مستندة على أساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية أو على قصد الإخلال براحة المملكة وبكمال ملكية الدولة أو تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة ويرفض إعطاء العلم وخبر بها وتحل بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء.
معدلة بالقانون الصادر في 1928/5/26.

مادة 4

من الممنوع تأليف جمعيات سياسية أساسها أو عنوانها القومية والجنسية.

مادة 5

ان عضو الجمعية يشترط فيه أن لا تكون سنه دون العشرين وأن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو محروماً الحقوق المدنية.

مادة 6

يمنع منعاً قطعياً تأليف الجمعيات السرية. فبناء عليه، يجب حالاً عند تأليف الجمعية أن يعطى مؤسسوها إلى نظارة الداخلية إذا كان مركزها في دار السعادة وإلى أكبر مأموري

الملكية في المحل إذا كان مركزها في الخارج بياناً ممضياً ومختوماً منهم يحتوي على عنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز إدارتها وأسماء المكلفين بأمر الادارة وصفتهم ومقامهم. ويعطى لهم مقابل ذلك علم وخبر، ويربط بهذا البيان نسختان من نظام الجمعية الأساسي مصادق عليهما بخاتم الجمعية الرسمي. وبعد أخذ العلم والخبر، تعلن الكيفية من قبل المؤسسين. ويتحتم على الجمعيات أن تعلم الحكومة في الحال بما يقع ومقامها وهذا التعديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها. وهذان التعديل والتبديل إنما ينفذ حكمهما على شخص ثالث من يوم إعلام الحكومة بهما. وينبغي أن يرقمًا في دفتر مخصوص وأي وقت طلبتهما الحكومة العدلية أو الحكومة الملكية ينبغي إبرازهما لها.

مادة 7

يشترط أن يوجد في مركز كل جمعية هيئة إدارية تؤلف من شخصين على الأقل. وان كان لها شعب، فيكون أيضاً لكل شعبة هيئة إدارية مربوطة بالهيئة المركزية. ويشترط على هذه الهيئات أولاً أن تمسك ثلاثة دفاتر تسطر في الأول منها هوية أعضاء الجمعية وتاريخ دخولهم، وفي الثاني مقررات الهيئة الادارية ومخابراتها وتبليغاتها، وفي الثالث ما يعود للجمعية من الواردات ومفردات المصارفات ونوعها ومقدارها وأن تبرز هذه الدفاتر إلى الحكومة العدلية والملكية في أي وقت تطلبها.

مادة 8

كل جمعية أعطت بياناً وفقاً للمادة 6 يمكنها أن تتقدم إلى المحاكم بالواسطة بصفة مدعٍ أو مدعى عليه على ما سيأتي في المادة 9 وأن تدير وتتصرف في ما عدا الاعانات التي تقع من قبل الدولة لدى الايجاب أولاً، بالحصص النقدية التي تعطى من الاعضاء بشرط أن لا تتجاوز الحصة أربعة وعشرين ذهباً في السنة. ثانياً، بالمحل المخصص لإدارة الجمعية واجتماع أعضائها ثالثاً، بالأموال غير المنقولة اللازمة لإجراء الغرض المقصود وذلك وفقاً لنظامها الخاص. ويمتنع على الجمعيات أن تتصرف في ما سوى ذلك من الاموال غير المنقولة.

مادة 9

ان المراجعات والمطالبات التي ترفع باسم الجمعيات لأجل المصالح العائدة لجمعية إلى المأمورين والمحاكم والمجالس الرسمية، لا يمكن أن تجري إلا بواسطة استدعاء ذي تمغة يمضيه ويختمه المدير أو الكاتب العمومي بامضائه وختمه الذاتي. وهوية مثل هؤلاء الاشخاص العاملين باسم الجمعية يصرح بها في نظام الجمعية الأساسي.

مادة 10

يمكن عضو الجمعية أن ينفصل عنها أي وقت أراد ولو اشترط في نظامها الأساسي عكس ذلك ولكن بعد أن يؤدي الحصة النقدية العائدة إلى السنة الحالية وقد حل أجلها.

مادة 11

كل نوع من الأسلحة النارية والجارحة يتمتع على الجمعيات إدخاله وحفظه في أماكن اجتماعها غير انه يمكن أن يوجد بمعرفة الضابطة في المنتديات التي تخصص لعلم الصيد ولعب السيف ما تحتاج إليه من الاسلحة ويقدر احتياجها.

مادة 12

ان الجمعيات التي لا تعلن أمرها وتنبئ الحكومة بإعطائها البيان وفقاً للمادتين 2 و6. فكما انه بعد منعها من قبل الحكومة يجازى مؤسسوها وهيئة إدارتها وصاحب محل اجتماعها أو مستأجره بالجزاء النقدي من خمسة ذهبات إلى خمسة وعشرين ذهباً، فهكذا إذا كانت هذه الجمعية قد تألفت لغرض من الأغراض المضرة والممنوعة المبينة في المادة 3 أو في قانوني الجزاء يحكم أيضاً على حدة بالجزاء المعين في القانون المذكور. كل من يشترك على أي وجه كان في جمعية أو لجنة أو هيئة ترمي مباشرة أو بالواسطة إلى عرقلة سير المصالح العامة يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة نقدية من 25 إلى 200 ليرة لبنانية سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين.

هذه الفقرة مضافة بالمرسوم الاشتراعي رقم 41 في 28/9/1932.

مادة 13

من خالف أحكام المواد 4 و5 و7 و9 وما لا تعلق له بالاخبار والاعلان من أحكام المادة 6 يجازى بالجزاء النقدي من ذهبين إلى عشرة ذهبات، وعند التكرار يعاقب بضعفي هذا القدر. ومن أبقى خلافاً لهذا القانون جمعية منعت بمقتضى المادة 12 أو جدد تأسيسها وإدارتها يعاقب بالجزاء النقدي من عشرة ذهبات إلى 50 ذهباً وبالحبس من شهرين إلى سنة ويعاقب بهذا الجزاء من جعل محلاً له مجتمعاً لأعضاء جمعية ممنوعة.

مادة 14

ان الاموال العائدة لجمعية منعتها الحكومة أو فسخت برضاء أعضائها واختيارهم أو بحكم نظامها الداخلي إذا وجد بشأنها نص في نظام تلك الجمعية الأساسي عمل به، والا عمل بموجب القرار الذي يعطى من هيئة الجمعية العمومية. ان الجمعية التي منعت إذا كانت من الجمعيات لغرض من الأغراض المضرة والممنوعة السابق ذكرها في المادة 3 تأخذ الحكومة أموالها وتضبطها.

مادة 15

ان المنتديات (كلوب) أيضاً هي من قبيل الجمعيات المحكى عنها في هذا التفصيل.

مادة 16

ان الجمعيات الموجودة الان يتحتم عليها في مدة شهرين اعتباراً من تاريخ نشر هذا القانون أن تعطي البيان وتوفي شرط الاعلان وفقاً للمادتين 2 و6 وأن توفق العمل على أحكام سائر المواد.

مادة 17

ان عد الجمعية خادمة للمنافع العامة يتوقف على مصادقة الدولة بقرار من شورى الدولة. ويمكن مثل هذه الجمعية أن تجري جميع المعاملات الحقوقية غير الممنوعة بنظامها الأساسي. والأسهم والتداول التي تمتلكها الجمعية ينبغي في ككل حال أن يرقم ويحول باسمها ما كان منها عائداً لحامله. أما الأموال الموهوب أو الموصى به مالا غير منقول ولم يكن إليه حاجة إلى القيام بوظيفة الجمعية فيباع ويصرح في القرار الذي يعطى بقبوله بالمدة التي يجب أن يباع فيها. أما بدل المال الذي يباع فيسلم إلى صندوق الجمعية.

مادة 18

للضابطة أن تفتش الجمعيات والمنتديات فعليها من ثم أن تفتح مجال اجتماعها في كل وقت لمأموري الضابطة ولكن حتى يثبت مأمورو الضابطة لدى الحاجة ان دخولهم محل الاجتماع كان مستنداً إلى لزوم حقيقي يلزمهم إبراز ورقة رسمية تتضمن الأمر أو الاجازة بدخول تلك المحل تعطى لهم في دار السعادة من ناظر الضابطة وفي الولايات من أكبر مأموري الملكية المحليين أو من وكيله.

مادة 19

ان نظارتي الداخلية والعدلية مأمورتان بإجراء هذا القانون.

سوريا

القانون رقم 384 تاريخ 1956/10/29 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 224 تاريخ 1969/9/21

المادة 3

- يشترط في إنشاء الجمعية أن يوضع لها نظام مكتوب موقَّع من المؤسسين.
ويجب أن يشتمل النظام على البيانات الآتية:
- أ. اسم الجمعية والغرض منها ومركز إدارتها على أن يكون هذا المركز في الجمهورية العربية المتحدة.
 - ب. اسم كل الأعضاء المؤسسين ولقبه وسنه وجنسيته ومهنته وموطنه.
 - ج. موارد الجمعية وكيفية استغلالها والتصرف بها.
 - د. الهيئات التي تمثل الجمعية واختصاصات كل منها وتعيين الأعضاء الذين تتكوّن منهم وطرق عزلهم.
 - هـ. حقوق الاعضاء وواجباتهم.
 - و. طرق المراقبة المالية.
 - ز. كيفية تعديل نظام الجمعية وكيفية ادماجها أو تقسيمها أو تكوين فروع لها.
 - ح. قواعد حل الجمعية والجهة التي تؤوّل إليها أموالها وتتضمن اللائحة التنفيذية نظاماً نموذجياً يجوز للجمعيات اتباعه في تحضير نظمها.

المادة 7

لا تثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية إلا إذا شهر نظامها وفقاً لأحكام هذا القانون.

المادة 10

تقوم الجهة الادارية المختصة بإجراء الشهر خلال ستين يوماً من تاريخ طلبه. فإذا

مضت الستون يوماً دون إتمامه اعتبر الشهر واقعاً بحكم القانون وعلى الجهة المذكورة بناء على طلب ذوي الشأن إجراء القيد في السجل والنشر في الجريدة الرسمية.

المادة 11

لذوي الشأن التظلم إلى الجهة الادارية المختصة من القرار الصادر برفض إجراء الشهر خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغهم بقرار الرفض، ويجب البت في هذا التظلم بقرار مسبب خلال ستين يوماً من تاريخ وصوله إلى الجهة المختصة وإلا اعتبر قرار الرفض كأنه لم يكن.

المادة 14

على الجمعية أن تتبع ما يأتي:

- 1- أن تحتفظ في مركز إدارتها بالوثائق والمكاتبات والسجلات الخاصة بها.
 - ويصدر ببيان هذه السجلات وكيفية إمسакها قرار من الجهة الادارية المختصة.
 - 2- أن تقيد في سجل خاص اسم كل عضو ولقبه وسنه وجنسيته ومهنته وعنوانه وتاريخ انضمامه إلى الجمعية وكذلك كل تغيير يطرأ على هذه البيانات.
 - 3- أن تدون في سجلات معدة لهذا الغرض محاضر جلسات الهيئة العامة ومجلس الادارة وقراراتها وكذلك القرارات الصادرة من المدير بتفويض من مجلس الادارة ولكل عضو حق الاطلاع على هذه السجلات.
 - 4- أن تدون حساباتها في دفاتر تبين فيها على وجه التفصيل المصروفات والإيرادات بما ان في ذلك التبرعات ومصدرها.
- وللجهة الادارية المختصة حق الاطلاع على هذه السجلات والوثائق.

المادة 16

لا يجوز للجمعية أن تجاوز في نشاطها الغرض الذي أنشئت من أجله.

المادة 21

لا يجوز لأي جمعية أن تتسبب أو تشترك أو تنضم إلى جمعية أو هيئة أو ناد مقره خارج الجمهورية العربية المتحدة قبل إبلاغ الجهة الادارية المختصة بذلك وانقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ الإبلاغ دون اعتراض منها كما لا يجوز لأية جمعية أن تتسلم أو تحصل على أموال أو مبالغ من أي نوع من شخص أو جمعية أو هيئة أو ناد خارج الجمهورية العربية المتحدة، ولا أن ترسل شيئاً مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات في الخارج إلا بإذن من الجهة الادارية المختصة، وذلك في ما عدا المبالغ الخاصة بثمن الكتب والمجلات العلمية والفنية.

المادة 22

لا يجوز جمع تبرعات من الجمهور إلا عن طريق الجمعيات في الأحوال وبالأوضاع والشروط التي تبينها اللائحة التنفيذية. ويجوز للجهة الادارية المختصة أن تضيف شروطاً أخرى بالنسبة إلى كل حالة على حدة إذا اقتضت الأحوال ذلك.

المادة 23

يجب إبلاغ الجهة الادارية المختصة بكل اجتماع للهيئة العامة قبل انعقاده بخمسة عشر يوماً على الأقل وبالمسائل الواردة في جدول الاعمال. ولهذه الجهة أن تدب من يحضر الاجتماع كما يجب إبلاغ الجهة الادارية بصور من محضر اجتماع الهيئة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع.

المادة 24

للجمعيات أن تكون اتحادات في ما بينها على أن تحتفظ كل منها بنشاطها وشخصيتها الاعتبارية، ويكون لهذه الاتحادات الشخصية الاعتبارية طبقاً للشروط والأوضاع المقررة للجمعيات. وتنظم اللائحة التنفيذية الاتحادات وتبين علاقتها بالجمعيات. لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حق دمج الجمعيات المتشابهة في الأهداف إذا وجدت ضرورة لذلك ويصدر بالادماج قرار مسبب يبين فيه كيفية الادماج وأثاره.

المادة 26

- 1- يدير الجمعية مجلس إدارة تنتخبه الهيئة العامة من بين أعضائها ويبين نظام الجمعية اختصاص المجلس ومدته وإجراءات انتخاب أعضائه وكيفية انتهاء عضويتهم.
- 2- للجهة الادارية المختصة أن تعين بقرار منها عضواً أو أكثر في مجلس إدارة الجمعية وتحدد صلاحياته وتعييناته في قرار التعيين على أن يكون العضو المعين من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.
- 3- للجهة الادارية المختصة أن تحدد بقرار منها الحدين الأدنى والأعلى لعدد أعضاء مجلس الإدارة والمدة القصوى التي يجوز لعضو مجلس الإدارة تجديده عضويته خلالها.

المادة 31

تتكون الهيئة العامة من جميع الاعضاء العاملين الذين وفوا الالتزامات المفروضة عليهم وفقاً لنظام الجمعية ومضى على عضويتهم مدة سنة على الأقل. ويستثنى من شرط مضي سنة أعضاء جمعيات الطلبة في معاهد التعليم. ومع ذلك لا تكون قرارات الهيئة العامة صحيحة إلا إذا صدرت في المسائل المبيّنة في جدول الاعمال الذي يجب إرفاقه بإعلان

الدعوة وتتخذ قرارات الهيئة العامة بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين، وذلك ما لم يرد في نظام الجمعية نص يخالف هذا الحكم وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضاء الهيئة في ما يختص بتقرير حل الجمعية أو بإدخال في نظامها يتعلق بفرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة وكذلك في ما يتعلق باتحاد الجمعية بغيرها أو إدماجها فيها وهذا ما لم يرد في النظام نص يشترط أغلبية أكثر من ذلك.

المادة 36

أ. يجوز بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل حل الجمعية في إحدى الحالات الآتية:

- 1- خروج الجمعية عن أهدافها المبينة في نظامها.
 - 2- إذا لم يجتمع مجلس إدارة الجمعية خلال ستة أشهر ولم تجتمع هيئتها العامة خلال سنتين متتاليتين.
 - 3- ممارسة الجمعية نشاطاً طائفيّاً أو عنصريّاً أو سياسياً يمسّ بسلامة الدولة.
 - 4- ممارسة الجمعية نشاطاً يمسّ بالأخلاق والآداب العامة.
 - 5- إذا كررت الجمعية المخالفات رغم إنذارها من الوزارة.
 - 6- عجز الجمعية عن تحقيق أغراضها والوفاء بتعهداتها أو تخصيص أموالها لأغراض غير التي أنشئت من أجلها.
 - 7- إذا رأت الوزارة عدم الحاجة إلى خدمات الجمعية.
- ولا يجوز حل الجمعيات في الحالات 1 و2 و5 و6 إلا بعد إنذارها من الوزارة وانقضاء فترة الإنذار دون أن تستجيب الجمعية له على أن لا تقل فترة الإنذار عن خمسة عشر يوماً.

ب. يعتبر قرار حل الجمعية قطعياً ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.
ج. في جميع الحالات يجب أن يستند قرار الحل إلى تحقيقات رسمية تجريها الدوائر المختصة في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

المادة 37

يحظر على أعضاء الجمعية المنحلة كما يحظر على القائمين بإدارتها وعلى موظفيها مواصلة نشاطها كما يحظر على كل شخص علم بالحل أن يشترك في مواصلة نشاطها.

المادة 71

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه أو ألف ليرة سورية حسب الأحوال أو بإحدى هاتين العقوبتين:

- 1- كل من حرر أو قدم أو أمسك محرراً أو سجلاً مما يلزمه القانون بتقديمه أو إمساكه يشتمل على بيانات كاذبة مع علمه بذلك. وكل من تعمد إعطاء بيان مما ذكر لجهة غير مختصة أو تعمد إخفاء بيان يلزمه القانون إثباته.
- 2- كل من باشر نشاطاً للجمعية أو للمؤسسة قبل شهرها طبقاً لأحكام هذا القانون.
- 3- كل من باشر نشاطاً للجمعية أو للمؤسسة يجاوز الغرض الذي أنشئت من أجله أو أنفق أموالها في ما لا يحقق هذا الغرض أو دخل بأموالها في مضاربات مالية.
- 4- كل من سمح لغير أعضاء الجمعية المقيدة أسماؤهم في سجلاتها بالاشتراك في إدارتها أو في مداولات الهيئة العامة.
- 5- كل من اشترك في مواصلة نشاط جمعية أو مؤسسة منحلة مع علمه بالحل. ويعتبر العلم ثابتاً في حق الكافة بمجرد نشر القرار أو الحكم بالحل في الجريدة الرسمية.
- 6- كل مصف وزع على الاعضاء أو غيرهم موجودات الجمعية أو المؤسسة على خلاف ما يقضي به هذا القانون أو القرار أو الحكم الصادر بالحل.
- 7- كل من جمع تبرعات لحساب جمعية أو مؤسسة على خلاف أحكام هذا القانون. ويجوز الحكم بمصادرة ما جمع منها لحساب وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لتخصيصه في وجوه البر.

المادة 72

كل مخالفة أخرى لأحكام هذا القانون أو لآئحته التنفيذية أو القرارات الصادرة في شأنه يعاقب مرتكبها بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيهاً أو مائتي ليرة سورية حسب الاحوال.

فلسطين

قانون الجمهيات الخيرية والهيات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، تاريخ 2000/01/16

مادة 1

للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمهيات والهيات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون.

مادة 4

1- على مؤسسي الجمعية أو الهيئة تقديم طلب خطي مستوف للشروط إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية وموقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل والتوقيع عن الجمعية أو الهيئة، ومرفق بثلاث نسخ من النظام الأساسي موقعة من أعضاء اللجنة التأسيسية.

2- وعلى وزير الداخلية أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه، وفي حالة تقديم بيانات إضافية أو استكمال النواقص لاستيفاء التسجيل، تبدأ مدة الشهرين من تاريخ تقديم هذه البيانات.

3- إذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب للدائرة دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون.

4- في حال صدور قرار من الوزير برفض التسجيل، يجب أن يكون القرار مسبباً ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطياً.

مادة 5

مع مراعاة أحكام القانون يجب أن يشتمل النظام الأساسي على البيانات التالية:

- 1- اسم الجمعية أو الهيئة وعنوانها والغرض منها ومقرها الرئيسي.
- 2- موارد الجمعية أو الهيئة وكيفية استغلالها أو التصرف بها.
- 3- شروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراكات الأعضاء.

- 4- الهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة وكيفية تعديل النظام الأساسي وكيفية إدماجها أو اتحادها.
- 5- كيفية انعقاد الجمعية العمومية.
- 6- طرق المراقبة المالية.
- 7- قواعد حل الجمعية أو الهيئة وكيفية التصرف بأموال وأملاك الجمعية أو الهيئة عند حلها.

مادة 6

تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون. وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للتحقق من ان أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للتحقق من انها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الاساسي.

مادة 7

تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل.

مادة 8

يتم نشر قرار تسجيل الجمعية أو الهيئة في الجريدة الرسمية.

مادة 12

على كل جمعية أو هيئة إيداع بيان بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أغراضها أو أي تغيير في مجلس إدارتها كله أو بعضه لدى «الدائرة المختصة» وذلك خلال مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ إجراء التغيير أو التعديل.

مادة 13

تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مُقرَّين من الجمعية العمومية:

- 1- سنوياً يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم.
- 2- مالياً مصدقاً من قبل مدقق حسابات قانوني، ويتضمن بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة حسب الأصول المحاسبية المعمول بها.

مادة 14

تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الاموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة.

مادة 15

1- للجمعيات والهيئات الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة المصلحة العامة.
2- ويحق لها فتح فروع داخل فلسطين.

مادة 16

1- يكون لكل جمعية أو هيئة مجلس إدارة يتكون من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر عضواً، وتحدد طريقة تشكيله وكيفية اختيار أعضائه وإنهاء عضويتهم في النظام الأساسي للجمعية أو الهيئة.
2- لا يجوز أن يضم مجلس الإدارة عضوين أو أكثر يجمع بينهما صلة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية.

مادة 26

1- يجوز لجمعيتين أو هيئتين أو أكثر أن تندمجا معاً دون أن يؤثر ذلك على حقوق الآخرين تجاه كل منهما قبل الدمج.
2- على ممثلي الجمعيات أو الهيئات المندمجة أن يبادروا إلى تسليم جميع الأموال والمستندات الخاصة إلى الجمعية المندمج فيها.
3- لا تسأل الجمعية أو الهيئة الجديدة عن التزامات الجمعية أو الهيئة المدموجة فيها إلا في حدود ما آل إليها من أموال تلك الجمعيات وحقوقها من تاريخ الدمج.

مادة 27

يجوز لثلاث جمعيات أو هيئات أهلية أو أكثر أن تكون في ما بينها اتحاداً، كما يجوز لهذه الاتحادات أن تشكل في ما بينها اتحاداً عاماً على أن يكون الانضمام إليه طوعياً.

مادة 28

يجوز لأية جمعية أو هيئة أن تشترك أو تنتسب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي أو

دولي خارج الأراضي الفلسطينية، على أن يتم إعلام الجهة ذات الاختصاص بذلك.

مادة 29

تطبق جميع الاجراءات والأحكام المبينة في هذا القانون على كيفية التسجيل وإجراءاته والأنظمة الاساسية وبياناتها ونظام العمل فيها بالنسبة إلى كل اتحاد تم بين مجموعة من الجمعيات والهيئات أو أية جمعيات أو هيئات موحدة تم إنشاؤها وفقاً لأحكامه.

مادة 30

يجب أن يكون لكل جمعية أو هيئة موازنة سنوية يشرف عليها أحد المحاسبين القانونيين ما لم تقل مصروفاتها عن (1000) ألف دينار أردني أو ما يعادله بالعملة المتداولة قانوناً وفي كلتا الحالتين يقدم مدقق الحسابات تقريراً عن المركز المالي للجمعية أو الهيئة عن السنة المالية المنصرمة للجمعية العمومية في اجتماعها السنوي لإقراره والمصادقة عليه.

مادة 31

على الجمعية أو الهيئة أن تودع أموالها النقدية باسمها لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها، وعليها أن تخطر الوزارة المختصة عن جهة الإيداع. ولا يجوز للجمعية أو الهيئة الاحتفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد.

مادة 32

بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يحق للجمعيات والهيئات تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها.

مادة 33

للجمعيات والهيئات جمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض الاجتماعية التي أنشئت من أجلها وذلك بعد إشعار الوزارة المختصة.

مادة 37

تُحلّ الجمعية في الحالات التالية:

- 1- صدور قرار من الجمعية العمومية بحلّ الجمعية ويجب أن يبلغ القرار فور صدوره للوزارة.
- 2- إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها ما لم يكن التوقف ناشئاً عن ظروف قاهرة خارجة عن إرادة الجمعية أو الهيئة. وفي هذه الحالة يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً.

3- إذا ثبتت مخالفته لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة.

مادة 38

1- في حالة صدور قرار من الوزير بإلغاء تسجيل أية جمعية أو هيئة يجب أن يكون القرار مسبباً وخطياً، ويحق للجمعية أو الهيئة الطعن فيه أمام المحكمة المختصة.

2- إذا ما تم الطعن في قرار حل الجمعية أو الهيئة أمام المحكمة المختصة يجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها إلى حين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها.

مادة 41

لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة.

مطر

قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية

رقم 84 لسنة 2002

الفصل الأول

تأسيس الجمعيات

مادة 1

تعتبر جمعية في تطبيق أحكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتباريين أو منهما معاً لا يقل عددهم في جميع الاحوال عن عشرة وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي.

مادة 2

يشترط في إنشاء الجمعية أن تكون لها نظام أساسي مكتوب وموقع عليه من المؤسسين وأن تتخذ لمركز إدارتها مقراً ملائماً في جمهورية مصر العربية. ولا يجوز أن يشترك في تأسيس الجمعية من صدر ضده حكم نهائي بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره. ويجوز لغير المصريين الاشتراك في عضوية الجمعية وفقاً للقواعد الواردة باللائحة التنفيذية لهذا القانون.

مادة 3

يجب أن يشمل النظام الأساسي للجمعية على البيانات الآتية:

- اسم الجمعية على أن يكون مشتقاً من غرضها وغير مؤد إلى اللبس بينها وبين جمعية أخرى تشترك معها في نطاق عملها الجغرافي.
- عنوان المقر المتخذ مركزاً لإدارة الجمعية.
- اسم كل عضو من الأعضاء المؤسسين ولقبه وسنه وجنسيته ومهنته ومحل إقامته.
- موارد الجمعية وطريقة استغلالها والتصرف فيها.
- أجهزة الجمعية التي تمثلها واختصاصات كل منها وكيفية اختيار أعضائها وطرق عزلهم

- و. نظام العضوية وشروطها وحقوق الاعضاء وواجباتهم وعلى الأخص حق كل عضو في الإطلاع على مستندات الجمعية وحضور الجمعية العمومية والتصويت فيها.
- ز. نظام المراقبة المالية.
- ح. قواعد تعديل النظام الأساسي للجمعية وتكوين فروع لها وأحوال انقضاء الجمعية والجهات التي تؤول إليها أموالها في هذه الاحوال.
- ط. تحديد ممثل جماعة المؤسسين في اتخاذ إجراءات التأسيس ويرفق باللائحة التنفيذية لهذا القانون نظام أساسي نموذجي يجوز للجمعيات اتباعه.

مادة 4

لا يجوز أن ينص النظام الأساسي للجمعية على أيلولة أموالها عند انقضاء إلا إلى صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الأهلية أو إلى إحدى الجمعيات أو المؤسسات الأهلية أو الاتحادات الخاضعة لأحكام هذا القانون.

مادة 6

تلتزم الجهة الادارية قيد ملخص النظام الأساسي للجمعية في السجل الخاص المعد لذلك خلال الستين يوماً من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مصحوباً بالمستندات المشار إليها في المادة (5) من هذا القانون. فإذا مضت الستون يوماً دون إتمامه، اعتبر القيد واقعاً بحكم القانون.

وتثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإجراء هذا القيد أو بمضي ستين يوماً من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مستوفياً أيهما أقرب.

فإذا تبين للجهة الادارية خلال الستين يوماً المشار إليها أن بين أغراض الجمعية نشاطاً مما تحظره المادة (11) من هذا القانون وجب عليها رفض طلب القيد بقرار مسبب يخطر به ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول وذلك خلال الستين يوماً المشار إليها في الفقرة السابقة.

ويكون لممثل جماعة المؤسسين الطعن في هذا القرار أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره به وفق الإجراءات المقررة. وعلى الجهة الادارية اتخاذ إجراءات نشر ملخص النظام الأساسي لجمعية بالوقائع المصرية خلال ستين يوماً من تاريخ ثبوت الشخصية الاعتبارية ويكون النشر بغير مقابل.

مادة 7

تشأ في نطاق كل محافظة لجنة أو أكثر يصدر بتشكيلها سنوياً قرار من وزير العدل برئاسة مستشار - على الأقل - بمحاكم الاستئناف ترشحه الجمعية العمومية للمحكمة وعضوية كل من:

- 1- ممثل لجهة الادارية يرشحه وزير الشؤون الاجتماعية.
 - 2- ممثل للاتحاد الاقليمي يرشحه مجلس إدارة الاتحاد العام للجمعيات. ويضم إلى عضوية اللجنة ممثل للجمعية المعنية الطرف في المنازعة ترشحه جمعيتها العمومية أو مجلس إدارتها وتختص اللجنة بفحص المنازعات التي تشأ بين الجمعية والجهة الادارية لتسويتها بالطرق الودية. ولا يصح انعقاد اللجنة إلا بحضور رئيسها وممثل عن كل من طرفي النزاع، وتصدر قرارها خلال ستين يوماً من تاريخ عرض النزاع عليها وذلك بأغلبية الأصوات وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والاجراءات الأخرى لسير العمل في اللجنة.
- ويكون قرار اللجنة ملزماً واجب التنفيذ إذا قبله طرفا النزاع ولا تقبل الدعوى بشأن النزاع لدى المحكمة المختصة إلا بعد صدور قرار فيه من اللجنة أو بعد انقضاء مدة الستين يوماً المشار إليها. ويكون رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار أو انقضاء تلك المدة وذلك وفق الإجراءات المقررة لرفع الدعوى.

مادة 8

مع عدم الإخلال بحكم الفقرة الثالثة من المادة (6) من هذا القانون، للجهة الادارية الاعتراض على ما ترى في مخالفة القانون في النظام الأساسي للجمعية أو في ما يتعلق بالمؤسسين ولا يحول ذلك دون التزامها قيد الجمعية في السجل الخاص بالقيد خلال المدة الزمنية المبينة في المادة (6) من هذا القانون.

وعلى الجهة الادارية إذا رأت وجهاً للاعتراض إخطار الجمعية بأسباب اعتراضها بكتاب موصى عليه بعلم الوصول. فإن لم تقم الجمعية بإزالة أسباب الاعتراض خلال الأجل الذي تحدده الجهة الادارية عرضت النزاع على اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة.

مادة 11

تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها في الميادين المختلفة لتنمية المجتمع وفقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون واللائحة التنفيذية. ويجوز للجمعية - بعد أخذ رأي الاتحادات المختصة وموافقة الجهة الادارية - أن تعمل في أكثر من ميدان.

ويحظر إنشاء الجمعيات السرية كما يحظر أن يكون من بين أغراض الجمعية أن تمارس نشاطاً مما يأتي:

- 1- تكون السرايا أو التشكيلات العسكرية ذات الطابع العسكري.
- 2- تهديد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام أو الآداب أو الدعوى إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة.
- 3- أي نشاط سياسي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية وفقاً لقانون الأحزاب وأي نشاط نقابي تقتصر ممارسته على النقابات وفقاً لقوانين النقابات.
- 4- استهداف تحقيق ربح أو ممارسة نشاط ينصرف إلى ذلك ولا يعد اتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق أغراض الجمعية نشاطاً مخالفاً.

مادة 12

يجوز نذب العاملين المدنيين بالدولة للعمل في الجمعيات لتقديم المعاونة اللازمة لأداء رسالتها، وذلك بناء على طلب الجمعية. ويصدر بالنذب لمدة سنة قابلة للتجديد قرار من الوزير أو المحافظ المختص حسب الأحوال.

مادة 13

مع عدم الإخلال بأية مزايا منصوص عليها في قانون آخر، تتمتع الجمعيات الخاضعة لأحكام القانون بالمزايا الآتية:

- أ. الإعفاء من رسوم التسجيل والقيود التي يقع عبء أدائها على الجمعية في جميع أنواع العقود التي تكون طرفاً فيها كعقود الملكية أو الرهن أو الحقوق العينية الأخرى وكذلك من رسوم التصديق على التوقيعات.
- ب. الإعفاء من ضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حالياً والتي تفرض مستقبلاً على جميع العقود والتوكيلات والمحركات والأوراق المطبوعة والسجلات وغيرها.
- ج. الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من عدد وآلات وأجهزة وأدوات ولوازم إنتاج وكذا على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج، وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية وعرض وزير المالية، وبشرط أن تكون هذه الأشياء لازمة لنشاطها الأساسي. ويحظر التصرف في الأشياء المعمرة منها التي تحدد بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية بالاتفاق مع وزير المالية وذلك قبل مرور خمس سنوات ما لم تدفع عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة.

- د. إعفاء العقارات المبينة المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية.
- هـ. تمنح تخفيضاً مقداره 25% من أجور نقل المعدات والآلات على السكك الحديدية.
- و. سريان تعريف الاشتراكات والمكالمات التلفونية الخاصة المقررة للمنازل، ويصدر بتحديد الجمعيات التي تسري عليها هذه التعريفات قرار من الجهة الادارية.
- ز. تمنح تخفيضاً قدره 50% من استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي التي تقوم بانتاجها الهيئات العامة وشركات القطاع العام وأية جهة حكومية.
- ح. اعتبار التبرعات التي تقدم للجمعيات تكليفاً على دخل المتبرع بما لا يزيد على (10%) منه.

مادة 14

لكل عضو حق الانسحاب من الجمعية في أي وقت يشاء، على أن يخطر الجمعية بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول؛ ولا يخل ذلك بحق الجمعية في مطالبته بما فيه مطالبته بما يكون مستحقاً عليه أو بأموالها لديه.

مادة 15

للجمعية الحق في تملك العقارات بما يمكنها من تحقيق أغراضها، مع مراعاة أحكام القوانين التي تنظم تملك الأجانب للعقارات.

مادة 16

يجوز للجمعية أن تنضم أو تشترك أو تنتسب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية وتمارس نشاطاً لا يتنافى مع أغراضها بشرط إخطار الجهة الادارية بذلك، ومضي ستين يوماً من تاريخ الاخطار دون اعتراض كتابي منها.

مادة 17

للجمعية الحق في تلقي التبرعات، ويجوز لها جمع التبرعات من الأشخاص الطبيعيين ومن الأشخاص الاعتباريين بموافقة الجهة الادارية على النحو الذي تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

وفي جميع الاحوال، لا يجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج سواء من شخص مصري أو شخص أجنبي أو جهة أجنبية أو من يمثلها في الداخل، ولا أن ترسل شيئاً مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات في الخارج إلا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية، وذلك في ما عدا الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية.

مادة 18

يجوز للجمعية في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية أن تقيم المشروعات الخدمية والانتاجية والحفلات والأسواق الخيرية والمعارض والمباريات الرياضية.

مادة 19

على الجمعية أن تحتفظ في مركز إدارتها بالوثائق والمكاتبات والسجلات الخاصة بها، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون هذه السجلات وكيفية إمسакها واستعمالها والبيانات التي تحتوي عليها. ويجب ختم هذه السجلات من الجهة الإدارية قبل استعمالها.

مادة 20

لكل عضو من أعضاء الجمعية حق الإطلاع على سجلات الجمعية، كما يجوز للموظفين الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير الشؤون الاجتماعية وممثلي الاتحاد المختص دخول مقر الجمعية أو فروعها بغرض الإطلاع على سجلاتها وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

مادة 21

يكون لكل جمعية ميزانية سنوية. وعليها أن تدون حساباتها في دفاتر يبين فيها على وجه التفصيل مصروفاتها وإيراداتها بما في ذلك التبرعات ومصدرها. وإذا جاوزت المصروفات أو الإيرادات عشرين ألف جنيه، وجب على مجلس الإدارة عرض الحساب على أحد المحاسبين المقيدين بجدول المراجعين الحسابيين مشفوعاً بالمستندات المؤيدة له لفحصه وتقديم تقرير عنه قبل انعقاد الجمعية العمومية بشهر على الأقل. وتعرض الميزانية وتقرير مجلس الإدارة وتقرير الحسابات في مقر الجمعية قبل انعقاد جمعيتها العمومية بثمانية أيام على الأقل. وتظل كذلك حتى يتم التصديق عليها وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون كيفية عرض هذه المستندات.

مادة 22

تلتزم الجمعية بأن تودع لدى أحد البنوك أو صندوق التوفير أموالها النقدية بالاسم الذي قيدت به. وعلى الجمعية أن تنفق مالها في ما يحقق أغراضها. ولها أن تستثمر فائض إيراداتها على نحو مبين لها الحصول على مورد ثابت أو أن تعيد توظيفها في مشروعاتها الإنتاجية وفي جميع الأحوال، يمتنع على الجمعية الدخول في مضاربات مالية. وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون الأحوال والشروط التي يجوز بمقتضاها استثمار أموال الجمعية.

مادة 23

في الأحوال التي تصدر فيها الجمعية قرار ترى الجهة الادارية انه مخالف للقانون أو لنظامها الأساسي، يكون لهذه الجهة أن تطلب من الجمعية بكتاب موسى عليه بعلم الوصول، سحب القرار ذلك خلال عشرة أيام من تاريخ إفادتها به وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (38) من هذا القانون. فإذا لم تقم الجمعية بسحبه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطارها، كان للجهة الإدارية أن تعرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة (7) من هذا القانون ويكون رفع الدعوى إلى المحكمة المختصة بمراعاة حكم الفقرة الأخيرة من المادة (7) المشار إليها.

مادة 24

تتكون الجمعية العمومية من جميع الأعضاء الذين مضت على عضويتهم ستة أشهر على الأقل، وأوفوا بالالتزامات المفروضة عليهم وفقاً للنظام الأساسي للجمعية.

مادة 25

تتعقد الجمعية العمومية بدعوة كتابية لكل من أعضائها الذين لهم حق الحضور يبين فيها مكان الاجتماع وجدول الاعمال. وتوجه هذه الدعوة من:
أ. مجلس الشعب.

ب. من يفوضه 25% من عدد الأعضاء الذين لهم حق حضور الجمعية العمومية.

ج. المفوض المعين طبقاً للمادة (40) من هذا القانون.

د. الجهة الادارية إذا رأت ضرورة لذلك.

مادة 26

تتعقد الجمعية العمومية في مقر المركز الرئيسي للجمعية كما يجوز لها أن تتعقد في أي مكان آخر يحدد في الدعوى المرفق بها جدول الأعمال، وترسل نسخة من الأوراق المطروحة على الجمعية العمومية إلى الجهة الادارية وإلى الاتحاد الذي تكون الجمعية منظمة إليه قبل الانعقاد بخمسة عشر يوماً على الأقل، وللاتحاد أن يندب عنه من يحضر الاجتماع. ويجوز للجمعية العمومية النظر في غير المسائل الواردة في جدول الاعمال بموافقة الأغلبية المطلقة لمجموع أعضائها. ويجب إبلاغ كل من الجهة الإدارية والاتحاد المختص بصورة من محضر اجتماع الجمعية العمومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاده.

مادة 27

يجب دعوة الجمعية إلى اجتماع عادي مرة كل سنة على الأقل خلال الأربعة الأشهر التالية

لانتهاؤ السنة المالية للجمعية وذلك للنظر في الميزانية والحساب الختامي وتقرير مجلس الإدارة أعمال السنة وتقرير مراقب الحسابات وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة بدلاً من الذين زالت وانتهت عضويتهم ولتعيين مراقب الحسابات وتحديد أتعابه ولغير ذلك مما يرى مجلس الإدارة إدراجه في جدول الأعمال كما يجوز دعوة الجمعية العمومية إلى اجتماع عادي كلما اقتضت الضرورة ذلك.

وتدعى الجمعية العمومية إلى اجتماعات غير عادية للنظر في تعديل النظام الأساسي للجمعية أو حلها أو اندماجها في غيرها أو عزل كل أو بعض أعضاء مجلس الإدارة أو لغير ذلك من المسائل التي يحدد النظام الأساسي للجمعية وجوب نظرها في اجتماع غير عادي.

مادة 28

يعتبر اجتماع الجمعية العمومية صحيحاً بحضور الاغلبية المطلقة لأعضائها. فإن لم يتكامل العدد، أُجّل الاجتماع إلى جلسة أخرى تعقد خلال مدة أقلها ساعة أو أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع الأول تبعاً لما يحدده النظام الأساسي للجمعية. ويكون الانعقاد في هذه الحالة صحيحاً إذا حضره - بأنفسهم - عدد لا يقل عن عشرة بالمائة من الأعضاء أو عشرين عضواً أيهما أقل بحيث لا يقل عدد المحاضرين في الحالة الأولى عن خمسة أعضاء.

مادة 29

لعضو الجمعية أن ينيب عنه كتابة عضواً آخر يمثله في حضور الجمعية العمومية وفقاً للقواعد التي يقررها النظام الأساسي للجمعية، ولا يجوز أن ينوب العضو عن أكثر من عضو واحد.

مادة 30

لا يجوز لعضو الجمعية العمومية الاشتراك في التوصيات إذا كانت له مصلحة شخصية في القرار المعروف وذلك في ما عدا انتخاب أجهزة الجمعية.

مادة 31

تصدر قرارات الجمعية العمومية العادية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وتصدر قرارات الجمعية العمومية غير العادية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية ما لم ينص النظام الأساسي على أغلبية أكبر.

مجلس الإدارة

مادة 32

يكون لكل جمعية مجلس إدارة يتكون من عدد فردي من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد عن خمسة عشر، وفقاً لما يحدده النظام الأساسي، تنتخبهم الجمعية العمومية لدورة مدتها ست سنوات على أن يجري تجديد انتخاب ثلث أعضاء المجلس بدلاً من الذين تنتهي عضويتهم بطريق القرعة كل سنتين.

ويجب في الجمعيات التي يشترك في عضويتها أجنب أن تكون نسبة عدد أعضاء مجلس الإدارة المتمتعين بجنسية جمهورية مصر العربية مماثلة على الأقل لنسبتهم إلى مجموع الأعضاء المشتركين في الجمعية. ويكون تعيين أول مجلس إدارة عن طريق جماعة المؤسسين لمدة أقصاها ثلاث سنوات.

مادة 35

يحظر الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية وبين العمل في الجهة الادارية أو غيرها من الجهات العامة التي تتولى الإشراف أو التوجيه أو الرقابة على الجمعية أو تمويلها ما لم يرخص رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه بذلك، لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة. ولا يسري هذا الحظر على الجمعيات التي تقتصر العضوية فيها على العاملين في إحدى الجهات المذكورة.

مادة 36

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الادارة والعمل بالجمعية بأجر.

مادة 37

يتولى مجلس إدارة الجمعية إدارة شؤونها وله في سبيل ذلك القيام بأي عمل من الأعمال عدا تلك التي ينص هذا القانون أو النظام الأساسي للجمعية على ضرورة موافقة الجمعية العمومية عليها قبل إجرائها. ويكون لمجلس الادارة رئيس يمثل الجمعية أمام القضاء وقبل الغير.

مادة 38

يجب أن ينعقد مجلس إدارة الجمعية مرة كل ثلاثة شهور على الأقل. ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه وتصدر قراراته بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الحاضرين ما لم ينص النظام الأساسي على أغلبية أكبر، وعند تساوي الأصوات يرجح

الجانب الذي منه الرئيس. وعلى مجلس الإدارة إفادة الجهة الادارية بالقرارات التي تصدر عنه أو عن الجمعية العمومية وذلك خلال الثلاثين يوماً من تاريخ صدورها.

مادة 39

يجوز لمجلس الادارة أن يعين مديراً للجمعية من أعضائه أو من غيرهم ويحدد قرار التعيين أعمال الادارة التي يختص بها والمقابل الذي يستحقه.

مادة 40

مع مراعاة أحكام النظام الأساسي للجمعية، إذا أصبح عدد أعضاء مجلس الادارة لا يكفي لانعقاده صحيحاً، جاز لوزير الشؤون الاجتماعية عند الضرورة، بعد أخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية، أن يعين بقرار مسبب مفوضاً من بين الأعضاء الباقين أو من غيرهم تكون له اختصاصات مجلس الإدارة.

وعلى المفوض دعوة الجمعية العمومية خلال ستين يوماً لانتخاب مجلس إدارة جديد، وإلا اعتبرت مدعوة إليه بحكم القانون من يوم الجمعة التالي لفوات الميعاد المشار إليه وتنظيم اللائحة التنفيذية لهذا القانون أوضاع هذا الاجتماع. وتنتهي مهمة المفوض بانتخاب مجلس الادارة الجديد.

الفصل الرابع: حل الجمعيات

مادة 41

يجوز بقرار من الجمعية العمومية غير العادية حل الجمعية وفقاً للقواعد المقررة في نظامها الأساسي، ويجب أن يتضمن قرار الحل تعيين مصف أو أكثر وتحديد مدة التصفية وأتعاب المصفي.

مادة 42

يكون حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية بعد أخذ رأي الاتحاد العام وبعد دعوة الجمعية لسماع أقوالها في الاحوال الآتية:

- 1- التصرف في أموالها أو تخصيصها في غير الاغراض التي أنشئت من أجلها.
- 2- الحصول على أموال من جهة خارجية أو إرسال أموال إلى جهة خارجية بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة 17 من هذا القانون.
- 3- ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون أو النظام العام أو الآداب.
- 4- الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظومة مقرها خارج

- جمهورية مصر العربية بالمخالفة لحكم المادة (16) من هذا القانون.
- 5- ثبوت القانون ثبوت استهداف أو ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة (11) من هذا القانون.
- 6- القيام بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الأولى من المادة (17) من هذا القانون ويتعين أن يتضمن قراراً لحل تعيين مصف أو أكثر لمدة وبمقابل ولوزير الشؤون الاجتماعية أن يصدر قراراً بإلغاء التصرف المخالف أو بإزالة سبب المخالفة أو بعزل مجلس الإدارة أو بوقف نشاط الجمعية وذلك في واحدة من الحالتين الآتيتين:
- 1- عدم انعقاد الجمعية العمومية عامين متتاليين أو عدم انعقادها بناء على الدعوة لانعقادها تنفيذاً لحكم الفقرة الثانية من المادة (40) من هذا القانون.
- 2- عدم تعديل الجمعية نظامها وتوفيق أوضاعها وفقاً لأحكام هذا القانون. كما يجوز لوزير الشؤون الاجتماعية الاكتفاء بإصدار أي من القرارات المذكورة في الفقرة السابقة في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى وذلك بدلاً من حل الجمعية. ولكل ذي شأن الطعن في القرار الذي يصدره وزير الشؤون الاجتماعية أمام محكمة القضاء الإداري وفقاً للإجراءات والمواعيد المحددة لذلك ودون التقيد بأحكام المادة (7) من هذا القانون. وعلى المحكمة أن تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات. ويعتبر من ذوي الشأن في خصوص الطعن أي من أعضاء الجمعية التي صدر في شأنها القرار.

مادة 46

تختص المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرتها مقر الجمعية دون غيرها بالفصل في الدعاوى التي ترفع من المصطفى أو عليه.

مادة 47

مع مراعاة حكم المادة (44) من هذا القانون، يحظر على أعضاء الجمعية المنحلة وأي شخص آخر قائم على إدارتها مواصلة نشاطها أو التصرف في أموالها كما يحظر على كل شخص الاشتراك في نشاط أية جمعية تم حلها.

الملحق رقم 2: النصوص القانونية التي ترعى الأحزاب السياسية

الأردن

قانون الأحزاب السياسية رقم 19 لسنة 2007

المادة 2

يكون للكلمات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك:

الوزارة:	وزارة الداخلية.
الوزير:	وزير الداخلية.
الحزب:	أي تنظيم سياسي ينشأ وفقاً للدستور وأحكام هذا القانون.
المحكمة:	محكمة العدل العليا.

المادة 3

أ. الحزب كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الأردنيين وفقاً للدستور وأحكام هذا القانون بقصد المشاركة في الحياة العامة، وتحقيق أهداف تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية.

ب. يؤسس الحزب على أساس المواطنة دون تمييز على أي أساس طائفي أو عرقي أو فئوي أو التفرقة بسبب النوع أو الأصل أو الدين.

المادة 4

أ. للأردنيين الحق في تأليف الأحزاب السياسية والانتساب الطوعي إليها وفقاً لأحكام القانون.

ب. للحزب الحق في المشاركة بالانتخابات في مختلف المواقع والمستويات.

المادة 5

- أ. يجب أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن خمسمائة شخص على أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل وبنسبة (10%) من المؤسسين لكل محافظة ممن تتوافر فيهم الشروط التالية:
- 1- أن يكون قد أكمل الواحدة والعشرين من عمره.
 - 2- أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.
 - 3- أن لا يكون محكوماً بحكم قطعي من محكمة مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو بالأخلاق العامة (عدا الجرائم ذات الصلة السياسية) ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
 - 4- أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية والقانونية الكاملة ومقيماً عادة في المملكة.
 - 5- أن لا يدعي بجنسية دولة أخرى أو حماية أجنبية.
 - 6- أن لا يكون عضواً في أي حزب أو تنظيم سياسي آخر أردني أو غير أردني.
 - 7- أن لا يكون من المنتسبين للقوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني.
 - 8- أن لا يكون قاضياً.

- ب. 1- يجوز لعشرة من الأردنيين على الأقل من الراغبين في تأسيس حزب، التقدم للوزير بالمبادئ والأفكار الأولية للحزب، وللوزير الموافقة على ممارسة أنشطتهم السياسية التحضيرية والترويج لهذه الأفكار على أن يتقدموا بطلب التأسيس عند استكمال الشروط المنصوص عليها في هذا القانون وخلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ تلك الموافقة.
- 2- إذا لم تستكمل شروط التأسيس خلال المدة المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة، تعتبر موافقة الوزير ملغاة وعلى مقدمي طلب التأسيس التوقف عن ممارسة أنشطتهم ولا يحق لهم التقدم بطلب جديد إلا بعد انقضاء ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك المدة.

المادة 6

- يجب أن يتضمن النظام الأساسي للحزب ما يلي:
- أ. اسم الحزب وشعاره على أن لا يكون اسمه وشعاره مشابهاً لاسم وشعار أي حزب أردني آخر.

- ب. عنوان المقر الرئيسي للحزب وعناوين مقاره الفرعية ان وجدت، على أن تكون هذه المقار جميعها داخل المملكة ومعلنة، وأن لا يكون أي منها ضمن مقر أي مؤسسة عامة أو خاصة أو خيرية أو دينية أو إنتاجية أو تعليمية أو نقابية.
- ج. المبادئ التي يقوم عليها الحزب والأهداف التي يسعى إليها، ووسائل تحقيقها.
- د. شروط العضوية في الحزب وإجراءات الانضمام إليه بما يتفق مع أحكام هذا القانون.
- هـ. إجراءات تأليف هيئات الحزب واختيار قياداته وتنظيم علاقته بأعضائه ومباشرته لأنشطته وتحديد الاختصاصات السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية لأي من هذه الهيئات وآليات إجراء انتخابات دورية على أساس ديمقراطي لجميع مستويات هذه الهيئات والقيادات.
- و. تحديد الموارد المالية للحزب وقواعد تنظيم شؤونه المالية بما في ذلك إجراءات صرف أمواله وإعداد موازنته وإقرارها وأوجه انفاقها.
- ز. إجراءات الحل الاختياري للحزب أو اندماجه مع غيره من الأحزاب وتنظيم تصفية أمواله والجهة التي تؤول إليها هذه الأموال.
- ح. 1- الالتزام بعقد مؤتمر عام دوري أو ما يعادله حسب النظام الداخلي للحزب شريطة أن لا تزيد المدة الفاصلة بين كل انعقاد عن سنتين على الأكثر.
- 2- إقرار الموازنة والمصادقة على الميزانية السنوية من قبل الهيئة العامة في الحزب.
- ط. التزام المبادئ والقواعد المنصوص عليها في أحكام الدستور وهذا القانون.

المادة 7

- أ. يقدم طلب تأسيس الحزب إلى الوزير موقعاً من المؤسسين ومرفقاً به البيانات والوثائق التالية:
- 1- ثلاث نسخ من النظام الأساسي للحزب موقعة من المؤسسين.
- 2- صورة مصدقة عن البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات لكل واحد من المؤسسين.
- 3- شهادة عدم محكومية لكل من المؤسسين وأن لا يكون مضي على إصدارها أكثر من ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب.
- 4- شهادة يوقعها عشرة من المؤسسين أمام الموظف المختص في الوزارة تؤكد صحة توقيع الأعضاء المؤسسين.
- ب. يقوم الموظف المختص في الوزارة بتسلم طلب التأسيس والمعلومات والوثائق المرفقة به مقابل إيصال استلام مبيناً فيه تاريخ استلامه الطلب ومرفقاته.

المادة 8

أ. يختار المؤسسون العشرة المنصوص عليهم في البند (4) من الفقرة (أ) من المادة (7) من هذا القانون ثلاثة منهم ليتابعوا مجتمعين تقديم المعلومات والوثائق إلى الوزارة وتسلم التبليغات والاشعارات والكتب نيابة عن جميع المؤسسين خلال مدة تأسيس الحزب.

ب. على الموظف الذي يتولى التبليغ أن يدرج بياناً بتاريخ التبليغ وكيفية وقوعه مديلاً باسمه وتوقيعه وعلى المكلفين أن يوقعوا بياناً باستلام التبليغ.

المادة 9

أ. للمؤسسين المفوضين حق سحب أي وثائق أو بيانات قدمت مع طلب التأسيس والاستعاضة عنها بغيرها، وذلك خلال مدة تبدأ من تاريخ تقديم طلب التأسيس وتنتضي بمرور خمسة عشر يوماً على تاريخ تبليغ الاشعار بتسلم طلب التأسيس.

ب. للوزير أن يطلب من المؤسسين تقديم أي إيضاحات أو وثائق أو بيانات لازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون وذلك بكتاب يصدره خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الاشعار بتسلم طلب التأسيس.

ج. لأحد المؤسسين المكلفين الثلاثة المذكورين في الفقرة (أ) من المادة (8) من هذا القانون تقديم الايضاحات والوثائق والبيانات المطلوبة خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ تبليغ كتاب الوزير، وللوزير تمديد هذه المدة لمثلها بناء على طلب المؤسسين.

د. يصدر الموظف المختص إشعاراً باستلام هذه الايضاحات والوثائق والبيانات مبيناً فيه اسم المؤسس الذي قدمها وتاريخ تسلمها.

المادة 10

أ. إذا كان طلب تأسيس الحزب مستوفياً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون يعلن الوزير عن تأسيس الحزب خلال سبعة أيام من انقضاء ستين يوماً على تاريخ تبليغ الاشعار بتسلم طلب التأسيس المستوفي للشروط، أو خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاشعار بتسلم الايضاحات والوثائق والبيانات المشار إليها في المادة (9) من هذا القانون، وينشر الإعلان في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين محليتين.

ب. إذا امتنع الوزير عن الإعلان عن تأسيس الحزب خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة فعليه أن يبين أسباب ذلك وأن يبلغها إلى المؤسسين وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون.

المادة 11

أ. لأي من المؤسسين حق الطعن لدى المحكمة في قرار الوزير المشار إليه في الفقرة (ب) من المادة (10) من هذا القانون، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ هذا القرار.
ب. إذا قررت المحكمة إلغاء قرار الوزير، يعلن الوزير تأسيس الحزب من تاريخ صدور قرار المحكمة وينشر الإعلان في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين محليتين.

المادة 12

إذا نقص عدد الأعضاء المؤسسين عن خمسمائة عضو لأي سبب من الأسباب، قبل الإعلان عن تأسيس الحزب وفقاً لأحكام هذا القانون، يعتبر طلب تأسيس الحزب ملغى.

المادة 13

أ. يحق للحزب استخدام المرافق العامة للدولة بعد أخذ الموافقة المسبقة من الوزير بالتنسيق مع الجهة المعنية.
ب. يحظر استغلال أو استخدام أموال وأجهزة ومقار النقابات والجمعيات الخيرية والأندية والمؤسسات الدينية لمصلحة أي تنظيم حزبي.
ج. يحظر استخدام مقار ومباني المؤسسات الدينية ودور العبادة لأي نشاط حزبي.

المادة 14

أ. يتمتع الحزب بعد الإعلان عن تأسيسه بالشخصية الاعتبارية ولا يجوز حله أو حل قيادته إلا وفق أحكام نظامه الأساسي أو بقرار من المحكمة.
ب. يتولى إدارة شؤون الحزب قيادة تؤلف وفقاً لأحكام نظامه الأساسي ويمثله رئيسه لدى الغير بما في ذلك الجهات القضائية والإدارية. وفي حال عدم وجود منصب رئيس حزب في نظامه الأساسي، يتولى أمينه العام مهام التمثيل، وللرئيس أو الأمين العام حسب مقتضى الحال أن ينيب عنه خطياً واحداً أو أكثر من أعضاء القيادة لممارسة اختصاصاته أو أي منها وأن يوكل أي محام في الإجراءات القضائية والقانونية المتعلقة بالحزب.

المادة 15

يشترط في من يرغب في الانتساب إلى الحزب بعد الإعلان عن تأسيسه، أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره، وذلك بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في البنود من (2-8) من الفقرة (أ) من المادة (5) من هذا القانون.

المادة 16

مع مراعاة أحكام قانون المطبوعات والنشر النافذ المفعول وأي تشريعات أخرى ذات علاقة، للحزب إصدار مطبوعة دورية أو أكثر وإنشاء موقع إلكتروني واستخدام وسائل الاتصال للتعبير عن مبادئه وآرائه وإشعار الجهة المختصة بذلك.

المادة 17

- أ. مقار الحزب ووثائقه ومراسلاته ووسائل اتصاليه مصنونة فلا يجوز مراقبتها أو دهمها أو مصادرتها إلا بقرار قضائي.
- ب. لا يجوز تفتيش أي مقر للحزب، باستثناء حالتي التلبس والجرم المشهود، إلا بقرار من المدعي العام المختص بالإضافة إلى حضور ممثل عن الحزب. فإذا رفض الأخير يثبت ذلك في محضر التفتيش الذي يجري حينئذ بحضور شاهدين.
- ج. يترتب على مخالفة الفقرة (ب) من هذه المادة بطلان التفتيش.

المادة 18

- أ. 1- على الحزب أن يعتمد كلياً في موارده المالية على مصادر تمويل أردنية معروفة ومعلنة ولا يجوز له تقاضي أي مبالغ مالية مقابل الخدمات التي يقدمها.
- 2- للحزب قبول الهبات والتبرعات من المواطنين الأردنيين فقط على أن تكون معروفة ومعلنة وأن لا يزيد مقدار ما يقدمه الشخص الواحد على عشرة آلاف دينار سنوياً.
- 3- للحزب استثمار أمواله وموارده داخل المملكة بالطرق التي يراها مناسبة على أن تكون معلنة ومشروعة، وأن لا يكون الهدف من ذلك تحقيق أي كسب أو مصلحة شخصية لأي من أعضاء الحزب.
- 4- تعفى مقار الحزب من جميع الضرائب والرسوم الحكومية التي تترتب على الأموال غير المنقولة.
- ب. لغايات تطبيق أحكام قانون العقوبات، تعتبر أموال الحزب بحكم الأموال العامة ويعتبر القائمون على شؤون الحزب والعاملون فيه لتلك الغايات بحكم الموظفين العموميين، وتسري على أعضاء قيادة الحزب الأحكام القانونية الخاصة بالكسب غير المشروع.
- ج. للحزب حق صرف أمواله على الغايات والأهداف المنصوص عليها في نظامه الأساسي.
- د. يودع الحزب أمواله في البنوك الأردنية فقط.

المادة 19

يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في تمويل الأحزاب من أموال الخزينة وفقاً لأسس وشروط تحدد حالات المنح أو الحرمان وآليات ووسائل الصرف بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

المادة 20

- أ. لا يجوز التعرض للمواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه الحزبي.
- ب. للحزب الحق في استخدام وسائل الإعلام الرسمية لبيان وجهة نظره وشرح مبادئه وبرامجه.

المادة 21

- أ. على الحزب تزويد الوزير نسخة من ميزانيته كل سنة خلال الربع الأول من السنة التي تليها معتمدة من مكتب تدقيق حسابات قانوني مرخص ليتم تدقيقها واعتمادها من قبل الجهة المعنية.
- ب. يلتزم الحزب عند تقديم ميزانيته السنوية بأن لا يقل عدد أعضائه عن خمسمائة عضو. وفي حال نقص عدد أعضائه عن ذلك، يمنح مهلة لمدة ستة أشهر لتصويب أوضاعه وإلا يعتبر منحلًا.

المادة 22

- يتعين على الحزب التقيد بالمبادئ والقواعد التالية في ممارسة أعماله، وأن ينص على ذلك بشكل واضح في نظامه الأساسي:
- أ. التزام أحكام الدستور واحترام سيادة القانون.
- ب. التزام مبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم.
- ج. التزام المحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع أشكاله وعدم التمييز بين المواطنين.
- د. التزام تحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية أو المشاركة فيها.
- هـ. التزام عدم الارتباط التنظيمي أو المالي بأي جهة غير أردنية أو توجيه النشاط الحزبي بناء على أوامر أو توجيهات من أي دولة أو جهة خارجية.
- و. الامتناع عن التنظيم والاستقطاب الحزبي في صفوف القوات المسلحة وأجهزة الأمن والدفاع المدني والقضاء أو إقامة تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بأي صورة من الصور.
- ز. الامتناع عن التدخل بشؤون الدول الأخرى وعن الاساءة لعلاقات المملكة السياسية بغيرها من الدول والإخلال بها، ولا يشمل ذلك النقد الموضوعي.

المادة 24

على قيادة الحزب إخطار الوزير بكتاب يودع في ديوان الوزارة مقابل اشعار بالاستلام بأي قرار يصدره الحزب بجل نفسه أو اندماجه أو تغيير أي من قياداته أو أي تعديل في نظامه الأساسي، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار أو إجراء التغيير أو التعديل.

المادة 25

- أ. يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تتجاوز ألفي دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من تسلم أي أموال من أي جهة غير أردنية لحساب الحزب وتصادر تلك الأموال لحساب الخزينة.
- ب. يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين، كل من شارك في حزب غير مرخص أو لم يعلن عن نفسه وفق أحكام هذا القانون.
- ج. يعاقب كل من أقام تنظيمًا عسكرياً أو شبه عسكري بمقتضى أحكام قانون العقوبات.
- د. يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائتي دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تعين فيه عقوبة خاصة لتلك المخالفة، وتجمع هاتان العقوبتان في حالة التكرار.

المادة 26

- أ. يجوز حل الحزب بقرار من المحكمة بناء على دعوى يقدمها الوزير إذا خالف الحزب أي حكم من أحكام الفقرتين (2) و(3) من المادة (16) من الدستور أو أخل بأي حكم جوهري من أحكام هذا القانون. ويجوز للمحكمة أن تصدر قراراً بإيقاف الحزب عن العمل بناء على طلب يقدمه الوزير إليها، ويعتبر قرار وقف عمل الحزب ملغى إذا لم يقدم الوزير دعوى طلب حل الحزب خلال مدة ثمانية أيام من تاريخ تبليغه ذلك القرار.
- ب. للوزير أن ينيب عنه خطياً رئيس النيابة العامة الإدارية أو أحد مساعديه في إقامة أي دعوى بموجب هذه المادة وفي تقديم أي طلب أو دفع تقتضيه الدعوى أو الطلب والقيام بجميع الإجراءات اللازمة، بما في ذلك تقديم البيانات والمرافعات والتبليغات.

المادة 27

على كل حزب قائم تصويب أوضاعه وفقاً لأحكام هذا القانون خلال مدة لا تزيد على سنة اعتباراً من تاريخ نفاذ أحكام هذا القانون. وإذا لم يتم التصويب خلال هذه المدة، يعتبر الحزب منحلًا حكماً.

لبنان

ما من قانون للأذباب السياسية
يطبق قانون الجمميات تاريخ 1909/03/08
وتصديلاته على الأذباب السياسية

سوريا

ليس في سوريا قانون للأذباب ممول به كالياً

فلسطين

ليس في فلسطين قانون للأذباب السياسية

مطر

قانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977 وتصديلاته

مادة 1

للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء إلى أي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام هذا القانون.

مادة 2

يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم.

مادة 3

تسهم الأحزاب السياسية التي تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين وذلك كله على الوجه المبين بالدستور. وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً.

مادة 4

يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يلي:
أولاً: عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع:

- 1- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع.
- 2- مبادئ ثورتي 23 يوليو 1952 و 15 مايو 1971.
- 3- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

ثانياً: تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى.

ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجها أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم 23 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، أو على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج وعدم ارتباط الحزب مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها في البند التالي.

سادساً: عدم انتماء أي من مؤسسي أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في البند «أولاً» من هذه المادة أو في المادة (3) من هذا القانون أو في المادة الأولى من القانون رقم 33 لسنة 1978 المشار إليه أو للمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة بتاريخ 20 أبريل سنة 1979.

سابعاً: ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جديّة على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأيّة طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند السابق.

ثامناً: ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أي حزب من الأحزاب التي خضعت للمرسوم بقانون رقم 27 لسنة 1952 بشأن حل الأحزاب السياسية.

تاسعاً: علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله.

مادة 5

يجب أن يشمل النظام الداخلي للحزب القواعد التي تنظم كل شؤونه السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية بما يتفق وأحكام هذا القانون، ويجب أن يتضمن النظام بصفة خاصة ما يأتي:

أولاً: اسم الحزب ويجب ألا يكون مماثلاً أو مشابهاً لاسم حزب قائم.

ثانياً: بيان المقر الرئيسي للحزب ومقار الفرعية إن وجدت، ويجب أن تكون جميع مقار

الحزب داخل جمهورية مصر العربية وفي غير الأماكن الإنتاجية أو الخدمية أو التعليمية.

ثالثاً: المبادئ أو الأهداف التي يقوم عليها الحزب والبرامج أو الوسائل التي يدعو إليها لتحقيق هذه الأهداف.

رابعاً: شروط العضوية في الحزب وقواعد وإجراءات الانضمام إليه والفصل من عضويته والانسحاب منه. ولا يجوز أن توضع شروط العضوية على أساس التفرقة بسبب العقيدة الدينية أو العنصر أو الجنس أو المركز الاجتماعي.

خامساً: طريقة وإجراءات تكوين تشكيلات الحزب واختيار قياداته وأجهزته القيادية ومباشرته لنشاطه وتنظيم علاقته بأعضائه على أساس ديمقراطي وتحديد الاختصاصات السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية لأي من هذه القيادات والتشكيلات، مع كفالة أوسع مدى للمناقشة الديمقراطية داخل هذه التشكيلات.

سادساً: النظام المالي للحزب شاملاً تحديد مختلف موارده والمصرف الذي تودع فيه أمواله والقواعد والإجراءات المنظمة للصرف من هذه الأموال وقواعد وإجراءات إمساك حسابات الحزب ومراجعتها وإقرارها وإعداد موازنته السنوية واعتمادها.

سابعاً: قواعد وإجراءات الحل والاندماج الاختياري للحزب وتنظيم تصفية أمواله والجهة التي تؤول إليها هذه الأموال.

مادة 6

مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين وأحكام القانون رقم 33 لسنة 1978 المشار إليه يشترط في من ينتمي إلى عضوية أي حزب سياسي ما يلي:

1- أن يكون مصرياً، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضى على تجنسه عشر سنوات على الأقل. ومع ذلك يشترط في من يشترك في تأسيس الحزب أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري.

2- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية كاملة ولا تنطبق عليه أحكام أي من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم 33 لسنة 1978 المشار إليه.

3- ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري.

مادة 7

يجب تقديم إخطار كتابي إلى رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية المنصوص عليها في المادة التالية عن تأسيس الحزب موقفاً عليه من خمسين عضواً من أعضائه المؤسسين ومصدقاً رسمياً على توقيعاتهم على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، وترفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب وبصفة خاصة نظامه الداخلي وأسماء أعضائه المؤسسين، وبيان أموال الحزب ومصادرها والمصرف المودعة به واسم من ينوب عن الحزب في إجراءات تأسيسه ويعرض الإخطار عن تأسيس الحزب على اللجنة المشار إليها في الفقرة السابقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار. ويعرض الإخطار عن تأسيس الحزب على اللجنة المنصوص عليها في المادة التالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار.

مادة 8

تشكل لجنة شؤون الأحزاب السياسية على النحو التالي:

- 1- رئيس مجلس الشورى
- 2- وزير العدل
- 3- وزير الداخلية
- 4- وزير الدولة لشؤون مجلس الشعب أعضاء
- 5- ثلاثة من غير المنتمين إلى أي حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية

ويحل محل رئيس مجلس الشورى في الرئاسة عند غيابه أحد وكيلي هذا المجلس. وفي حالة غيابهم جميعاً أو وجود مانع لديهم أو غيبة مجلس الشورى يصدر رئيس الجمهورية قراراً باختيار من يحل محل رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية.

وتختص اللجنة بالنظر في المسائل المنصوص عليها في هذا القانون وبفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقاً لأحكامه.

ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها من بينهم الأعضاء المنصوص عليهم في البنود 2, 3, 4 من الفقرة الأولى من هذه المادة. وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التساوي يرجح رأي الجانب الذي منه الرئيس.

وللجنة في سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التي ترى لزومها من ذوي الشأن في المواعيد التي تحددها لذلك، ولها أن تطلب أية مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أية جهة رسمية أو عامة وأن تجري ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة فرعية منها وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية بإجراء أي تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى الحقيقة في ما هو معروض عليها.

ويقوم رئيس اللجنة بإبلاغ رئيس مجلس الشعب ومجلس الشورى والمدعي العام الاشتراكي بأسماء المؤسسين المصدق على توقيعاتهم والواردة في الإخطار المذكور بالمادة السابعة من هذا القانون فور تقديم إخطار تأسيس الحزب إليه.

ويتولى كل من رئيسي المجلسين إعلان تلك الأسماء في أماكن ظاهرة في كل من المجلسين لمدة شهر من تاريخ إبلاغها إليه ويتولى المدعي العام الإشتراكي نشرها في ثلاث جرائد قومية صباحية يومية ثلاث مرات مرة كل أسبوع يكون أولها فور إبلاغها بها ليتقدم كل من يرى الاعتراض على أي من تلك الأسماء إلى رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية باعتراضه مؤيداً بما لديه من مستندات خلال شهر من تاريخ أول إعلان.

وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت في تأسيس الحزب على أساس ما ورد في إخطار التأسيس الابتدائي وما أسفر عنه الفحص أو التحقيق وذلك خلال الأربعة أشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة.

ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسبباً بعد سماع الإيضاحات اللازمة من ذوي الشأن.

ويعتبر انقضاء مدة الأربعة أشهر المشار إليها دون إصدار قرار من اللجنة بالبت في تأسيس الحزب بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس.

ويخطر رئيس اللجنة ممثلي طالبي التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار.

وتنشر القرارات التي تصدرها اللجنة بالموافقة على تأسيس الحزب أو بالاعتراض على تأسيسه في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار خلال ذات الميعاد المحدد في الفقرة السابقة.

ويجوز لطالبي تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض في الجريدة الرسمية أن يطعنوا بالإلغاء في هذا القرار أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية

من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة المنظمة وفقاً لحكم المادة 28 من القانون رقم 95 لسنة 1980 بشأن حماية القيم من العيب.

وتفصل المحكمة المذكورة في الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ إيداع عريضة ما بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتأييده وعند تساوي الأصوات يرجح رأي الجانب الذي منه الرئيس.

مادة 9

يتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية ويمارس نشاطه السياسي اعتباراً من اليوم التالي لنشر قرار لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالموافقة على تأسيسه في الجريدة الرسمية، أو في اليوم العاشر من تاريخ هذه الموافقة إذا لم يتم النشر، أو من تاريخ صدور حكم المحكمة الإدارية العليا بإلغاء القرار الصادر من هذه اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب. ولا يجوز لمؤسسي الحزب ممارسة أي نشاط حزبي أو إجراء أي تصرف باسم الحزب إلا في الحدود اللازمة لتأسيسه، وذلك قبل التاريخ المحدد لتمتعه بالشخصية الاعتبارية طبقاً لأحكام الفقرة السابقة.

مادة 10

رئيس الحزب هو الذي يمثله في كل ما يتعلق بشؤونه أمام القضاء أو أمام أية جهة أخرى أو في مواجهة الغير. ويجوز لرئيس الحزب أن ينوب عنه واحداً أو أكثر من قيادات الحزب في مباشرة بعض اختصاصات رئيسه وذلك طبقاً لنظامه الداخلي.

مادة 11

تتكون موارد الحزب من اشتراكات وتبرعات أعضائه وحصيلة عائد استثمار أمواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، ولا يعتبر من الأوجه التجارية في حكم هذه المادة استثمار أموال الحزب في إصدار صحف أو استغلال دور النشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب. ولا يجوز للحزب قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو من أي شخص اعتباري ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية. وعلى الحزب أن يعلن عن اسم المتبرع له وقيمة ما تبرع به في إحدى الصحف اليومية على الأقل، وذلك إذا زادت قيمة التبرع على خمسمائة جنيه في المرة الواحدة أو على ألف جنيه في العام الواحد.

ولا تُحسم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب من وعاء أية ضريبة نوعية أو من وعاء الضريبة العامة على الإيراد.

مادة 12

لا يجوز صرف أموال الحزب إلا على أغراضه وأهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات التي يتضمنها نظامه الداخلي.

ويجب على الحزب أن يودع أمواله في أحد المصارف المصرية وأن يمسك دفاتر منتظمة للحسابات تتضمن إيرادات الحزب ومصروفاته طبقاً للقواعد التي يحددها نظامه الداخلي. ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات حسابات إيرادات ومصروفات الحزب وغير ذلك من شؤونه المالية، وذلك للتحقق من سلامة موارد الحزب ومشروعية أوجه صرف أمواله، وعلى الحزب أن يمكن الجهاز من ذلك. وعلى الجهاز المذكور إعداد تقرير سنوي عن الأوضاع والشؤون المالية للحزب كافة وإخطار رئيس لجنة الأحزاب السياسية بهذه التقارير.

مادة 13

تعفى المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله من جميع الضرائب والرسوم العامة والمحلية.

مادة 14

تعتبر أموال الحزب في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات. كما يعتبر القائمون على شؤون الحزب والعاملون فيه في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام القانون المذكور، وتسري عليهم جميعاً أحكام قانون الكسب غير المشروع. ولا يجوز في غير حالة التلبس بجناية أو جنحة تفتيش أي مقر من مقر الحزب إلا بحضور أحد رؤساء النيابة العامة، وإلا اعتبر التفتيش باطلاً.

ويجب على النيابة العامة إخطار رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية بما اتخذ من إجراء بمقر الحزب خلال ثمان وأربعين ساعة من اتخاذه.

مادة 15

لكل حزب حق في إصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن آرائه وذلك دون التقييد بالحصول على الترخيص المشار إليه في المادتين (1) و(2) من القانون رقم 156 لسنة 1960 بشأن تنظيم الصحافة.

ويكون رئيس الحزب مسؤولاً مع رئيس تحرير صحيفة الحزب عما ينشر فيها.

مادة 16

يخطر رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية بكتاب موسى عليه بعلم الوصول، بأي قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو بحل الحزب أو دمج أو بأي تعديل في نظامه الداخلي وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار.

مادة 17

يجوز لرئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية - بعد موافقتها - أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (8) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها هذه الأموال، وذلك إذا ثبت من تقرير المدعي العام الاشتراكي بعد التحقيق الذي يجريه، تخلف أو زوال أي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون.

وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لإعلان عريضته إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسي، وتفصل المحكمة في طلب الحل خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة.

ويجوز للجنة شؤون الأحزاب السياسية لمقتضيات المصلحة القومية وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو أي قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب وذلك في الحالة المبينة في الفقرة الأولى من هذه المادة أو كان مترتباً على هذه المخالفة أو في حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة من تقرير المدعي العام الاشتراكي والمشار إليه في الفقرة الأولى خروج أي حزب سياسي أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها في المادتين (3) و(4) من هذا القانون.

وعلى اللجنة أن تصدر قرار الوقف إذا ثبت لها على النحو السالف ذكره أن الحزب قد قبل في عضويته أي شخص ممن تنطبق عليهم أحكام المواد الثانية أو الثالثة أو الرابعة أو الخامسة أو السادسة من القانون رقم 23 لسنة 1978 والمشار إليه.

وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره ويجب نشره في الجريدة الرسمية وفي إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار، كما يعلن إلى رئيس الحزب في مقر الحزب الرئيسي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موسى عليه بعلم الوصول.

وتسري بالنسبة للطعن في قرار الإيقاف الإجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها في الفقرتين الحادية عشرة والثانية عشرة من المادة (8) من هذا القانون.

مادة 18

يشترط لتمتع الحزب واستمرار انتفاعه بالمزايا المنصوص عليها في المادتين (13) و(15) من هذا القانون أن تكون له عشرة مقاعد على الأقل في مجلس الشعب.

مادة 19

.... ملغاة

مادة 20

.... ملغاة

مادة 21

تضع لجنة شؤون الأحزاب السياسية القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي وذلك بناء على ما يقترحه رئيس هذه اللجنة. ولا يجوز لأي حزب التعاون أو التحالف مع أي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي إلا طبقاً للقواعد المشار إليها في الفقرة السابقة.

الباب الثاني: العقوبات**مادة 22**

يعاقب بالسجن كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار أو مؤل على أية صورة على خلاف أحكام هذا القانون تنظيماً حزبياً غير مشروع ولو كان مستتراً تحت أي ستار ديني أو في وصف جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذي يطلق عليه. تكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا كان التنظيم الحزبي غير المشروع معادياً لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري أو أخذ طابع التدريبات العنيفة التي تهدف إلى الإعداد القتالي، أو إذا ارتكبت الجريمة بناء على تخاير مع دولة أجنبية. وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة إذا ارتكبت الجريمة بناء على تخاير مع دولة معادية.

وتقضي المحكمة في جميع الأحوال عند الحكم بالإدانة بحل التنظيمات المذكورة وإغلاق أمكنتها ومصادرة الأموال والأمتعة والأدوات والأوراق الخاصة بها أو المعدة لاستعمالها.

مادة 23

يعاقب بالحبس كل من انضم إلى تنظيم حزبي غير مشروع ولو كان مستتراً تحت ستار

ديني أو جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذي يطلق على هذا التنظيم.

وتكون العقوبة السجن إذا كان التنظيم المذكور في الفقرة السابقة معادياً لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري أو أخذ طابع التدريبات العنيفة التي تهدف إلى الإعداد القتالي، وإذا كان التنظيم قد نشأ بالتخابر مع دولة أجنبية وكان الجاني يعلم بذلك. وتكون العقوبة الأشغال المؤقتة إذا كان التنظيم المذكور قد نشأ بالتخابر مع دولة معادية وكان الجاني يعلم بذلك.

مادة 24

يعفى من العقوبة كل من بادر بإبلاغ السلطة المختصة عن وجود أي من التنظيمات المشار إليها في المادتين السابقتين وذلك إذا تم الإبلاغ قبل بدء التحقيق. ويجوز للمحكمة الإعفاء من العقوبة إذا تم الإبلاغ بعد بدء التحقيق وساعد في الكشف عن مرتكبي الجريمة الآخرين.

مادة 25

يعاقب بالحبس كل مسؤول في حزب سياسي أو أي من أعضائه من العاملين به قبل أو تسلم مباشرة أو بالوساطة مალأ أو حصل على ميزة أو منفعة بدون وجه حق من شخص اعتباري مصري لممارسة أي نشاط يتعلق بالحزب. وتكون العقوبة السجن إذا كان المال أو الميزة أو المنفعة من أجنبي أو من أية جهة أجنبية.

وتتضي المحكمة في جميع الأحوال بمصادرة كل مال يكون متحصلاً من الجريمة.

مادة 26

يعاقب بالحبس وبغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام المادة (4) أو الفقرة الثانية من المادة (9) أو الفقرة الأولى أو الثانية من المادة (12) من هذا القانون.

مادة 27

لا تخل أحكام هذا القانون بأية عقوبات أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر.

الباب الثالث: أحكام ختامية ووقتيّة

مادة 28

استثناء من أحكام المادة (7) يشترط لتأسيس أي حزب سياسي من تاريخ العمل بهذا القانون وحتى بداية الدور الأخير من الفصل التشريعي الحالي لمجلس الشعب، أن يكون من بين مؤسسيه عشرون عضواً على الأقل من أعضاء هذا المجلس.

مادة 29

في ما عدا ما يصدر بتحديدته وتنظيمه قرار من اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي العربي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون، تلغى أمانات وتنظيمات ولجان ومؤتمرات الاتحاد المذكور.

مادة 30

تستمر قائمة التنظيمات السياسية الثلاثة الحالية وهي:

1- حزب مصر العربي الاشتراكي

2- حزب الأحرار الاشتراكيين

3- حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي

وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطها السياسي كأحزاب طبقاً لأحكام هذا القانون. وعليها أن تخطر أمين اللجنة المركزية والوزير المختص بالتنظيمات الشعبية والسياسية بالأوراق والمستندات المتعلقة بتأسيسها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون.

مادة 31

يحدد بقرار من أمين اللجنة المركزية طبقاً للقواعد التي تضعها اللجنة، ما يؤول إلى الأحزاب المشكلة طبقاً لأحكام هذا القانون من أموال هذا الاتحاد خلال ستين يوماً من تاريخ العمل به.

ويجوز بقرار من أمين اللجنة المركزية التنازل عن حق إيجار الأماكن التي يشغلها الاتحاد المذكور إلى أي من الأحزاب المشار إليها أو إلى إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة أو إحدى الهيئات العامة أو إلى غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة وطبقاً للقواعد التي تضعها اللجنة المركزية.

وتحل الجهة التي يصدر القرار بالتنازل إليها طبقاً لأحكام الفقرة السابقة بقوة القانون محل الاتحاد المذكور.

مادة 32

تلغى المادتان (2) و(6) من المرسوم بقانون رقم 37 لسنة 1953 في شأن حل الأحزاب السياسية ولا يجوز استناداً إلى أحكام هذا القانون إعادة تكوين الأحزاب التي خضعت للمرسوم بقانون المشار إليه أو الأحزاب التي تتعارض مع مقوماتها مع مبادئ ثورتي 23 يوليو سنة 1952 و15 مايو سنة 1971.

وتلغى المواد الثانية والثالثة والتاسعة من القانون رقم 34 لسنة 1972 بشأن حماية الوحدة الوطنية والمادة (2) من القرار بقانون رقم 2 لسنة 1977 بشأن حماية الوطن والمواطن. كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

مادة 33

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره.

قانون الأحزاب السياسية

رقم 177 لسنة 2005 تعديل قانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977

قانون رقم 177 لسنة 2005

بتعديل بعض أحكام القانون رقم 40 لسنة

1977 بنظام الأحزاب السياسية

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه :

المادة الأولى

يستبدل بنصوص المادة 4 و البند أولا من المادة 5، و صدر المادة 6 و البند (2) منها،
و المواد من القانون رقم 40 لسنة 1977 بنظام الأحزاب السياسية، النصوص التالية :

مادة 4 - أ

يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يأتي :

- أولاً - أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم .
- ثانياً - عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع الدستور أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الديمقراطي .
- ثالثاً - أن تكون للحزب برامج تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة.
- رابعاً - عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو في اختيار قياداته أو أعضائه علي أساس دين، أو طبقي، أو طائفي، أو فئوي، أو جغرافي، أو على استغلال المشاعر الدينية، أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة .
- خامساً - عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أي نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية

- سادسا - عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي أجنبي .
سابعا - علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله .

مادة 5

أولا : اسم الحزب

مادة 6

مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين يشترط في مَنْ ينتمي لعضوية أي حزب سياسي ما يلي :

- 1 -
- 2 - أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية .
- 3 -

مادة 7

يجب تقديم إخطار كتابي إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية المنصوص عليها في المادة (8) من هذا القانون عن تأسيس الحزب موقعا عليه من ألف عضو على الأقل من أعضائه المؤسسين مصدقا رسميا على توقيعاتهم، على أن يكونوا من عشر محافظات على الأقل وبما لا يقل عن خمسين عضوا من كل محافظة، وترفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب، وبصفة خاصة نظامه الأساسي ولأتحته الداخلية وأسماء أعضائه المؤسسين وبيان الأموال التي تم تديرها لتأسيس الحزب ومصادرهما، واسم من ينوب عن الأعضاء في إجراءات تأسيس الحزب .
ويعرض الإخطار عن تأسيس الحزب والمستندات المرفقة به على اللجنة المشار إليها في الفقرة السابقة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم هذا الإخطار .

مادة 8

- (1) رئيس مجلس الشورى (رئيسا)
 - (2) وزير الداخلية (عضوا)
 - (3) وزير شؤون مجلس الشعب (عضوا)
 - (4) ثلاثة من بين الرؤساء السابقين للهيئات القضائية أو نوابهم من غير المنتمين إلى أي حزب سياسي (أعضاء)
 - (5) ثلاثة من الشخصيات العامة غير المنتمين إلى أي حزب سياسي (أعضاء)
- ويصدر باختيار الأعضاء المنصوص عليهم في البندين (4) و(5) قرار من رئيس

الجمهورية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. وتختص اللجنة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقاً لأحكام هذا القانون، وذلك فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها فيه. ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وستة من أعضائها على الأقل .

وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوي يرجح رأى الجانب الذي منه الرئيس .

وللجنة في سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التي ترى لزومها من ذوي الشأن في المواعيد التي تحددها لذلك ولها أن تطلب أي مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أي جهة رسمية أو عامة وأن تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة فرعية منها وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية بإجراء أي تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى الحقيقة في ما هو معروض عليها .

ويتولى مؤسسو الحزب أو من ينوب عنهم في إجراءات تأسيسه نشر أسماء مؤسسيه الذين تضمنهم إخطار التأسيس على نفقتهم في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار وذلك على النموذج الذي تعده لهذا الغرض لجنة شؤون الأحزاب السياسية مع إبلاغ اللجنة خلال ثلاثة أيام من تاريخ النشر بما يقيد تمامه .

وعلى اللجنة أن تصدر قرارها في شأن تأسيس الحزب خلال التسعين يوماً التالية لتاريخ تقديم إخطار التأسيس ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسبباً بعد سماع الإيضاحات اللازمة من ذوي الشأن. ويعتبر انقضاء المدة المشار إليها دون صدور قرار من اللجنة في شأن تأسيس الحزب بمثابة قرار بعدم الاعتراض على تأسيسه .

ويخطر رئيس اللجنة ممثلي طالبي التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار .

وتنشر القرارات التي تصدرها اللجنة بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب أو بالاعتراض على تأسيسه في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار خلال ذات الميعاد المحدد في الفقرة السابقة.

ويجوز لطالبي تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض في الجريدة الرسمية أن يطعنوا في هذا القرار بالإلغاء أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة الذين يتمتعون بالكفاءة وحسن السمعة ولا تقل

أعمارهم عن أربعين عاما ومن غير أعضاء السلطة التشريعية .
وتفصل المحكمة في الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ إيداع عريضته.

مادة 9

يتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية الخاصة ويمارس نشاطه السياسي اعتبارا من اليوم التالي لنشر قرار لجنة شؤون الأحزاب السياسية بعدم الاعتراض على تأسيسه أو من اليوم التالي لمضي مدة التسعين يوما المنصوص عليها في المادة (8) من هذا القانون أو من تاريخ صدور حكم المحكمة الإدارية العليا بإلغاء القرار الصادر بالاعتراض على تأسيس الحزب . وفي ما عدا الإجراءات الإدارية التي تنتهي بتقديم الإخطار المنصوص عليه في المادة (7) من هذا القانون لا يجوز ممارسة أي نشاط حزبي أو إجراء أي تصرف باسم الحزب قبل اكتسابه الشخصية الاعتبارية .

مادة 11

تتكون موارد الحزب من اشتراكات أعضائه وما يتلقاه من دعم مالي من الدولة ومن تبرعات من الأشخاص الطبيعيين المصريين، وكذلك من حصيلة استثمار أمواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي ولا يعتبر من الأوجه التجارية في حكم هذه المادة استثمار أموال الحزب في إصدار صحف أو استغلال دور للنشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب .

ولا يجوز للحزب قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو دولية أو من شخص اعتباري ولو كان متمتعا بالجنسية المصرية .
ويلتزم الحزب بان يحظر الجهاز المركزي للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات وبالبيانات الخاصة بالمتبرعين وذلك في نهاية كل عام .

مادة 15

مع عدم الإخلال بالحق في إصدار الصحف وفقا للأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة، يكون لكل حزب حق إصدار صحيفتين على الأكثر للتعبير عن آرائه، وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المنصوص عليه في القانون المذكور .

مادة 16

على الحزب إخطار رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية، بتشكيل هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي أو لائحته الداخلية، وبكل قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو أي من

أعضاء هيئته العليا، أو بحل الحزب أو باندماجه أو بأي تعديل في نظامه الأساسي أو لائحته الداخلية، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور التشكيل أو القرار وبكتاب موصى عليه بعلم الوصول.

ولا يعتد في إثبات صفة مرشح الحزب من أعضاء هيئته العليا للانتخابات الرئاسية إلا بالبيانات التي وردت في الإخطار المشار إليه.

مادة 17

يجوز لرئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية، بعد موافقتها، أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا، بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (8) من هذا القانون، الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها، وذلك إذا ثبت من تقرير تعده لجنة شؤون الأحزاب، تخالف وزوال أي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون.

- وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لإعلانه إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسي، وتفصل المحكمة في الطلب خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة.

- ويجوز للجنة طبقا لمقتضيات المصلحة القومية وقف نشاط الحزب أو أي قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب وذلك في الحالة المبينة في الفقرة الأولى من هذه المادة أو كان مترتبا على هذه المخالفة، أو في حالة ما إذا ثبت لدى اللجنة خروج الحزب أو بعض قياداته أو أعضائه على المبادئ المنصوص عليها في المادتين (3) و(4) من هذا القانون. وينفذ قرار الإيقاف من تاريخ صدوره، ويجب نشره في الجريدة الرسمية وفي إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار، كما يعلن إلى رئيس الحزب في مقر الحزب الرئيسي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول، وتسري بالنسبة إلى الطعن في قرار الإيقاف الإجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها في الفقرتين (11, 12) من المادة (8) من هذا القانون.

مادة 18

تقدم الدولة دعما ماليا سنويا للأحزاب السياسية تدرج اعتماداته بموازنة مجلس الشورى، وتتولى لجنة شؤون الأحزاب السياسية توزيعه على النحو الآتي:

(1) مائة ألف جنيه سنويا لكل حزب لمدة عشر سنوات، ويشترط لاستحقاقها بعد هذه المدة أن يكون للحزب مقعد واحد على الأقل فاز به احد مرشحيه في انتخابات مجلس

الشعب أو مجلس الشورى .
(2) خمسة آلاف جنيه عن كل مقعد يفوز به مرشح الحزب في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى وذلك بحد أقصى خمسمائة ألف جنيه للحزب الواحد .

المادة الثانية

تضاف إلى القانون رقم 40 لسنة 1977 مادتان جديدتان برقمي 9 مكررا، 9 مكررا (أ) نصابهما ما يأتي :
مادة (9) مكررا

حرية ممارسة النشاط السياسي للحزب مكفولة يمارسها في حدود القانون، وله في سبيل ذلك على وجه الخصوص ما يأتي :

1. الترويج بالوسائل المشروعة لأفكاره ونشر معلومات عن أنشطته .
2. المشاركة في الاستفتاءات والانتخابات العامة .
3. استخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة أثناء الدعاية الانتخابية، وفقا للقواعد المنظمة لذلك .

مادة (9) مكررا (أ)

يتمتع الحزب السياسي في سبيل ممارسته لأنشطته علي النحو الوارد في المادة (9) مكررا) من هذا القانون بالضمانات كافة التي تكفل حرية هذه الممارسة، وعلى وجه الخصوص ما يأتي :

1. عدم جواز اشتراط الإفصاح عن العضوية الحزبية في الوثائق الرسمية .
2. المساواة في المعاملة بين أعضاء الأحزاب المتنافسة، وعدم التمييز بينهم لسبب يرجع إلى عضوية حزب معين (المادة الثالثة) ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره التزام مرشحي مجلس الشعب الدستور والقانون وقواعد الدعاية والإنفاق.

المادة الثالثة

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره .
يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها .
صدر برئاسة الجمهورية في 29 جمادى الأولى سنة 1426 هـ (الموافق 6 يوليو سنة 2005م) .

الملحق رقم 3: القوانين التي ترعى حرية النقابات العمالية

الأردن

قانون العمل رقم 8 لعام 1996

نقابات العمال ونقابات أصحاب العمل

المادة 97

- أ. للعمال في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام القانون، وللعامل في تلك المهنة الحق في الانتساب إليها إذا توافرت فيه شروط العضوية.
- ب. يحظر على صاحب العمل أن يجعل استخدام أي عامل خاضعاً لشرط عدم انتسابه إلى نقابة عمال أو التنازل عن عضويته فيها أو أن يعمل على فصله من أي نقابة أو الإجحاف بأي حق بحقوقه لانتسابه إلى عضويتها أو المساهمة في نشاطها خارج أوقات العمل.
- ج. يحظر على نقابات العمال ونقابات أصحاب العمل القيام بأي أعمال تتطوي على تدخل من أي منها في شؤون الأخرى، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في ما يتعلق بتكوينها أو إدارتها أو كيفية تسيير أعمالها.

المادة 98

- أ. مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة تؤسس النقابة من قبل مؤسسين لا يقل عددهم عن خمسين شخصاً من العاملين في المهنة الواحدة أو في المهن المتماثلة أو المرتبط بعضها ببعض في إنتاج واحد.

ب. للوزير أن يصدر قراراً بتصنيف المهن 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 وأن يجعل قراره بذلك ساري المفعول على النقابات القائمة.

المادة 100

يضع الاتحاد العام لنقابات العمال بعد الاستئناس برأي الوزارة نظاماً داخلياً للاتحاد والنقابات على أن يتضمن النظام الداخلي للنقابات الأمور التالية:

- أ. اسم النقابة وعنوان مركزها الرئيسي.
- ب. الغايات التي سيتم تأسيس النقابة من أجلها.
- ج. إجراءات انتساب الأعضاء للنقابة وفصلهم منها.
- د. كيفية تأسيس فروع النقابة في أنحاء المملكة وشروط تشكيل اللجان فيها وإجراءاتها.
- 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 والمساعدات المالية التي تقدم لعضو النقابة في حالات الضرورة بما في ذلك المساهمة في نفقات المعالجة وتوكيل المحامين.
- ح. شروط تعيين الموظفين والمستخدمين في النقابة وإجراءاتها وإنهاء خدماتهم.
- ط. كيفية حفظ أموال النقابة ومسك دفاترها وقيودها المالية.
- ي. إجراءات دعوة الهيئة العامة للنقابة إلى اجتماعاتها العادية وغير العادية.

المادة 102

- أ. يقدم طلب تأسيس أي نقابة للعمال أو لنقابات أصحاب العمل موقفاً من قبل المؤسسين إلى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل في الوزارة مرفقاً بما يلي:
 - 1- النظام الداخلي للنقابة أو نقابة أصحاب العمل مدرجاً فيه اسمها ومركزها الرئيسي وعنوانها.
 - 2- أعضاء الهيئة الإدارية الأولى لها المنتخبة من قبل المؤسسين.
- ب. لمسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل أن يكلف الهيئة الإدارية تزويده أي تفاصيل

إضافية يراها ضرورية لدراسة الطلب وإتمام إجراءات تسجيل النقابة أو نقابات أصحاب العمل.

- ج. يترتب على مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل أن 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 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 الطعن في قرار تسجيلها لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية.

المادة 103

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 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.

ب. على النقابة أو نقابة أصحاب العمل تزويد مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل بأي تغيير أو تعديل يطرأ على نظامها الداخلي وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إجراءاته.

المادة 106

تحل النقابة أو نقابة أصحاب العمل اختيارياً 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.

المادة 107

- أ. إذا تخلفت النقابة أو نقابة أصحاب العمل عن تقديم أي إشعار أو كشف أو ميزانية عمومية أو أي من الحسابات أو المستندات التي يوجب هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه تقديمها إلى الوزارة فتعاقب النقابة أو نقابة أصحاب العمل أو من يمثلها قانوناً بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً ولا تزيد على مائة دينار ولا يجوز تخفيض الغرامة المحكوم بها لأي سبب من الأسباب.
- ب. إذا خالفت النقابة أو نقابة أصحاب العمل أحكام نظامها الداخلي فعليها تصويب الوضع خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، أما بنفسها أو بطلب من الوزارة أو الاتحاد العام لنقابات العمال فإذا لم تتم بتصويب الوضع خلال المدة المقررة فتحال من قبل الوزير أو من ينيبه إلى محكمة البداية المختصة لمحاكمتها من أجل تلك المخالفة. وللمحكمة أن توقف النقابة أو نقابة أصحاب العمل عن العمل لحين صدور قرارها في الدعوى.

المادة 108

- ج. يشترط في مؤسس أي نقابة من نقابات أصحاب العمل ونقابات العمال وفي طلب الانتساب إليها ما يلي:
- 1- أن يكون أردني الجنسية.
 - 2- أن لا يقل عمر المؤسس عن (25) سنة وعمر طالب الانتساب عن (18) سنة.
 - 3- أن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والآداب العامة.

المادة 110

- أ. تشكل النقابات العمالية الاتحاد العام لنقابات العمال وتكون له شخصية اعتبارية وتحفظ فيه كل نقابة بحقوقها الخاصة.
- ب. يتكون الاتحاد من أعضاء النقابات التي يتألف منها الاتحاد ويتمتع بجميع الحقوق التي تتمتع بها النقابة.
- ج. يحق لنقابتين أو أكثر بموافقة الاتحاد العام لنقابات العمال، تشكيل اتحاد مهني على أن تحصل كل منها على موافقة الأكثرية العادية لهيئتها العامة وأن تحيط المسجل علماً بذلك خطأً.
- د. يحق للاتحاد العام لنقابات العمال وللاتحادات المهنية المسجلة الانضمام إلى أي منظمة عمالية عربية أو دولية ذات أهداف ووسائل مشروعة.
- هـ. تنظم شؤون الاتحاد العام والاتحادات المهنية بنظام خاص يصدر لهذه الغاية.

المادة 116

- أ. للوزير أن يتقدم بدعوى إلى محكمة البداية طالباً فيها حل أي نقابة في أي من الحالات التالية:
- 1- إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام هذا القانون على أن يكون قد وجه إنذاراً خطياً للنقابة 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 التظاهر 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 حق آخر في حقوقه.
- ب. يجوز استئناف قرار محكمة البداية بحل النقابة إلى محكمة الاستئناف خلال ثلاثين يوماً من تفهميه إذا كان وجاهياً ومن تاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجيه ويكون قرار محكمة الاستئناف قطعياً.

المادة 118

- أ. يجب على كل نقابة عمال أو نقابة أصحاب عمل أن ترسل إلى المسجل قبل أول نيسان من كل سنة نسخة من ميزانيتها العمومية على النموذج المقرر مدققة حسب الأصول من مدقق حسابات قانوني تبين فيها وإرادتها ومصروفاتها وموجوداتها والتزاماتها خلال السنة السابقة والمنتوية في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول. ولمسجل النقابات أن يطلب من النقابة تزويده ببيانات أو إيضاحات إضافية للميزانية.
- ب. يرفق بنسخة الميزانية العمومية للنقابة التي ترسل إلى المسجل كشف يتضمن أسماء الموظفين وسائر العاملين في النقابة والتغيرات التي أجرتها عليهم وعلى أوضاعهم خلال السنة التي تعود إليها الميزانية.

المادة 119

- أ. إذا تخلفت أي نقابة عن تقديم أي إشعار أو كشف أو بيان أو ميزانية عمومية أو أي مستند آخر مما تتطلبه أحكام هذا القانون أو يطلب الوزير أو المسجل تزويده إياه، فيعاقب الموظف أو الشخص الملزم بتقديمه أو إرساله بالقيام بذلك بموجب نظام النقابة بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً ولا تزيد على المائة دينار وتضاعف هذه الغرامة بالقياس إلى حده الأعلى إذا تكررت المخالفة.

ب. كل من أدخل عمداً بياناً غير صحيح في الميزانية العمومية للنقابة أو اشترك في ذلك أو أجرى أي تزوير في النظام الداخلي للنقابة أو في تعديل فيه أو اشترك في ذلك أو اغفل إدراج أي نص فيه، عوقب بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على الألف دينار أو بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة وتضاعف العقوبة بالقياس إلى حدها الأعلى في حالة تكرار المخالفة.

المادة 135

- 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 للعمال 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.

المادة 136

- أ. إذا قام أي عامل بإضراب محظور بموجب هذا القانون، يعاقب بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً عن اليوم الأول وخمسة دنائير عن كل يوم يستمر فيه الإضراب بعد ذلك ويحرم من أجره عن الايام التي يضرب فيها.
- ب. إذا أقدم صاحب العمل على إغلاق محظور بموجب هذا القانون فيعاقب بغرامة مقدارها خمسمائة دينار عن اليوم الأول وخمسون ديناراً عن كل يوم يستمر فيه الإغلاق بعد ذلك، ويلزم بدفع أجور العمال عن الايام التي يستمر الإغلاق فيها.

لبنان

قانون الصل الصادر في 1946/9/23 وتصديلاته

المادة 83

في كل فئة من فئات المهن يحق لأرباب العمل وللأجراء أن يؤلف كل منهم نقابة خاصة يكون لها الشخصية المعنوية وحق التقاضي.

المادة 84

تنحصر غاية النقابة في الأمور التي من شأنها حماية المهنة وتشجيعها ورفع مستواها والدفاع عن مصالحها والعمل على تقدمها من جميع الوجوه الاقتصادية والصناعية والتجارية. ويحظر على النقابات الاشتغال بالسياسة والاشتراك في اجتماعات وتظاهرات لها صبغة سياسية.

المادة 85

لا يجوز لنقابة واحدة أن تجمع أشخاصاً ينتمون إلى مهن مختلفة، بل يجب أن يكون جميع أعضائها ممن يمارسون مهنة واحدة أو مهناً متشابهة. أما الحدود بين المهن والحرف المتشابهة وجداول المهن المرخص لأصحابها بأن يؤلفوا نقابات في ما بينهم فيعينها وزير العمل بقرار يتخذه بناء على اقتراح مصلحة النقابات.

المادة 86

لا تنشأ نقابة لأرباب العمل أو للأجراء إلا بعد الترخيص من وزير العمل.

المادة 87

يقدم طلب الترخيص إلى وزارة العمل - مصلحة النقابات - وهذه الوزارة تستطلع رأي وزارة الداخلية بشأنه وتتخذ بعد ذلك قرارها بالرفض أو بالقبول. لا تعتبر النقابة شرعية إلا بعد نشر القرار في الجريدة الرسمية.

المادة 89

على كل نقابة أن تضع نظاماً داخلياً مصدقاً عليه من الهيئة العامة بأكثرية ثلثي أعضائها ولا يكون نافذاً إلا بعد المصادقة عليه من وزارة العمل.

المادة 90

كل من رب العمل والأجير حر في أن ينتسب إلى النقابة أو لا ينتسب.

المادة 91

يشترط في من يريد الانتساب إلى النقابة:

- 1- أن يكون من الجنسية اللبنانية متمتعاً بحقوقه المدنية.
- 2- أن يمارس المهنة وقت الطلب.
- 3- أن يكون قد أتم الثامنة عشرة من العمر.
- 4- أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جريمة شائنة.

المادة 92

يجوز للأجانب أن ينتسبوا إلى النقابة إذا توفرت فيهم الشروط المبينة في الفقرات 2 و3 و4 من المادة السابقة وكان مصرحاً لهم بالعمل في لبنان. على انه لا يحق للأعضاء الأجانب أن ينتخبوا أو ينتخبوا وإنما يحق لهم أن ينتدبوا أحدهم لكي يمثلهم ويدافع عنهم لدى مجلس النقابة.

المادة 93

يقدم طلب الانتساب إلى مجلس النقابة مرفقاً بتذكرة الجنسية وشهادة عمل مصدقاً عليها من مصلحة النقابات تشير إلى أن الطالب يحترف مهنة النقابة. وعلى مجلس النقابة أن يتخذ قراره بقبول الطلب أو رفضه بواسطة الاقتراع السري في مدة خمسة عشر يوماً.

المادة 94

يحق للطالب أن يعترض على قرار الرفض إلى مصلحة النقابات فتتخذ بشأنه القرار اللازم.

المادة 95

لمجلس النقابة أن يفصل كل عضو يرتكب أعمالاً تخالف غاية النقابة مخالفة خطيرة أو يخل بنظامها الداخلي أو يمتنع عن دفع الاشتراك.

المادة 96

للعضو الذي يفصل من النقابة لأسباب يراها غير قانونية أن يعترض على قرار الفصل إلى مصلحة النقابات فتتخذ بشأنه القرار اللازم.

المادة 97

لكل عضو أن يستقيل من النقابة بكتاب يرفعه إلى الرئيس بشرط أن لا يكون مديوناً لصندوق النقابة.

المادة 98

يحدد بدل الاشتراك في النظام الداخلي ولا يمكن تعديل هذا البديل إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس ومصادقة الهيئة العامة ووزارة العمل.

المادة 99

يدير شؤون النقابة مجلس مؤلف من أربعة على الأقل واثنى عشر على الأكثر، ويجب أن يحدد في النظام الداخلي عدد الأعضاء بين هذين الحدين.

المادة 100

ينتخب أعضاء المجلس لمدة أربع سنوات بالاقتراع السري، ويخرج نصفهم بالقرعة بعد السنتين الأوليين، وينتخب بدلاً عنهم، ويجوز إعادة انتخاب الأعضاء الذين انتهت مدتهم.

المادة 101

ينتخب أعضاء المجلس من بينهم في أول اجتماع يعقدونه رئيساً وأميناً للسر وأميناً للصندوق، ورئيس المجلس هو رئيس النقابة.

المادة 102

تحدد في النظام الداخلي صلاحيات المجلس والرئيس وأميني السر والصندوق وواجبات كل منهم.

المادة 103

لا يجوز للمجلس أن يعقد قرضاً ما أو أن يقبل هبات تزيد على ألف ليرة لبنانية إلا بموافقة الهيئة العامة ومصادقة وزير العمل.

المادة 104

تتخذ النقابة سجلاً تقيد فيه أسماء أفرادها وعمرهم واسم بلدتهم ومحلّتهم ومكان عملهم وسجلاً آخر تبين فيه الواردات والمصاريف.

المادة 105

إذا أخل مجلس النقابة بالواجبات المفروضة عليه أو أتى عملاً لا يدخل في اختصاصه، حق للحكومة أن تحل هذا المجلس على أن يجري انتخاب المجلس الجديد في مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الحل. وإذا قام بهذه الأمور أحد أفراد المجلس فللحكومة أن تطلب استبداله وأن تلاحقه أمام القضاء عند الاقتضاء.

المادة 106

للنقابات أن تتحد لتنظيم العلاقات بينها تحت اسم اتحاد للنقابات على أن يرخص لها من وزارة العمل وتخضع للشروط المفروضة لتأسيس النقابات.

سوريا

قانون التنظيم النقابي. المرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1968/08/26 وتصديلاته

المادة 1

يقصد بالكلمات التالية المعنى الوارد إلى جانب كل منها في تطبيق أحكام هذا المرسوم التشريعي.

- 1- الوزارة: وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.
- 2- الوزير: وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.
- 3- المديرية: مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل التي يقع في دائرة اختصاصها مركز النقابة المشكّلة أو المراد تشكيلها.
- 4- التجمع العمالي: ويراد به:
 - مجموع العمال العاملين في المحافظة لدى أي من الجهات التالية:
 - أ. المصنع أو المعمل الواحد، أو المؤسسة الواحدة، أو المنشأة الواحدة أو الإدارة، أو المصلحة الواحدة أو البلدية.
 - ب. مجموع العمال العاملين لدى صاحب العمل الواحد في المحافظة في ما لا يتعارض مع أحكام البند (أ).
 - ج. مجموع العمال العاملين في فرع من الفروع المهنية في المحافظة التي تشكل فيها النقابة في ما لا يتعارض مع أحكام البند (أ).
 - 5- اللجنة النقابية: التنظيم النقابي لتجمع عمالي.
 - 6- النقابة: التنظيم النقابي لعمال مهنة واحدة في محافظة واحدة.
 - 7- الاتحاد المهني: التنظيم النقابي لعمال مهنة واحدة أو مجموعة مهن على مستوى القطر.
 - 8- اتحاد عمال المحافظة: التنظيم النقابي لعمال سائر المهن في المحافظة الواحدة.
 - 9- الاتحاد العام: التنظيم النقابي لعمال سائر المهن على مستوى القطر.

المادة 2

يجوز لكل تجمع عمالي تشكيل لجنة نقابية.

المادة 3

يحق للجان النقابية في كل مهنة، تشكيل نقابة لها في المحافظة الواحدة تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

المادة 4

تحدد أسماء المهن التي تشكل فيها النقابات والمجموعات المهنية التي تشكل فيها اتحادات مهنية والفروع المهنية التي تشكل فيها لجان نقابية بقرارات يتخذها مجلس الاتحاد العام.

المادة 5

يحق للنقابات العمالية في محافظة واحدة، تشكيل اتحاد لها يسمى اتحاد عمال المحافظة.

المادة 6

يحق للنقابات العمالية في المهنة الواحدة أو مجموعة المهن، تشكيل اتحاد مهني لها، يكون مركزه مدينة دمشق.

المادة 7

يحق لاتحادات عمال المحافظات وللاتحادات المهنية تشكيل الاتحاد العام لنقابات العمال في القطر يكون مركزه مدينة دمشق.

المادة 10

أ. تتم الانتخابات النقابية عن طريق دورات انتخابية يحدد المكتب التنفيذي للاتحاد العام مواعيد بدئها وانتهائها ومراحلها المتتالية. وتلتزم كافة المنظمات النقابية تنفيذ برنامج الدورة الانتخابية ولو لم تمض على انتخاباتها مدة العضوية.
ب. تكون مدة دورة الانتخابات النقابية خمس سنوات على أن تجري الانتخابات خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء الدورة.

المادة 11

لا يجوز للنقابي أن يجمع بين أكثر من وظيفتين تنفيذيتين في التنظيم النقابي، ويحق له الجمع بين عضوية المجالس والمؤتمرات مهما بلغت.

المادة 12

تحدد الإجراءات الانتخابية بما فيها طرق الانتخاب ولجانها وأصول الطعن فيه وغير ذلك من الأمور المتعلقة بتنظيم الانتخاب وقواعده، بقرارات يصدرها مجلس الاتحاد العام على أن تكون الانتخابات سرية في جميع مراحلها ومستوياتها.

المادة 13

تتمتع اللجنة النقابية بالشخصية الاعتبارية ضمن حدود اختصاصها. أما أهليتها لإبرام العقود بسائر أنواعها فتحدد بصك تفويض من مكتب النقابة ممهور بتوقيع رئيس النقابة وخاتمة على نسختين.

المادة 18

أ. تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية ويحق لها أن تمتلك من الأموال المنقولة وغير المنقولة ما تحتاج إليه لتحقيق أغراضها ولها بوجه خاص الحقوق التالية:

1- الرقابة على مستوى التنظيم النقابي الأدنى، وذلك للتثبت من حسن تنفيذ المهام وممارسة الاختصاصات.

2- إجراء المفاوضات وإبرام العقود الجماعية مع أصحاب العمل باسم العمال الذين يعملون لديهم وذلك وفق القوانين والأنظمة النافذة.

3- إنشاء صناديق ادخار وجمعيات تعاونية ونواد رياضية وفنية وثقافية.

4- إنشاء وحدات سكنية وحدائق للعمال.

5- توظيف أموالها في أعمال مالية أو خدمية أو صناعية وذلك بالشروط والأوضاع التي يحددها قرار يصدر عن الوزير بعد موافقة المكتب التنفيذي للاتحاد العام للعمال.

6- إصدار النشرات الثقافية والتوجيهية في حدود صلاحياتها.

ب. للنقابة كما للاتحاد المهني والاتحاد عمال المحافظة والاتحاد العام حق التقاضي أمام جميع المحاكم والجهات ذات الاختصاص القضائي بالنسبة إلى مصالحها وبالنسبة إلى المصالح الفردية أو الجماعية لأعضائها أو لجميع العمال من ممارسي المهنة التي تمثلها، وذلك في القضايا الناجمة عن علاقات العمل، ويجوز للجهات في هذه الفقرة أن تجمع في دعوى واحدة طلبات ذات صلة واحدة لعدد غير محدود من العمال من أعضائها أو من ممارسي المهنة التي تمثلها، ولو كانت تلك الطلبات ناشئة عن أسباب قانونية مختلفة.

ج. تمارس النقابة حق التقاضي إضافة لمصلحة أعضائها أو لمصلحة عمال المهنة،

بإرفاق نسخة مصدقة لانتساب العامل إليها، أو شهادة بممارسة المهنة حسب الحال موثقة من اتحاد عمال المحافظة، أما الاتحادات فتمارس هذا الحق بإرفاق هذه الصكوك موثقة من الاتحاد العام وتكون صكوك الانتساب أو الممارسة حجة بما دون فيها حتى يثبت العكس.

د. تعتبر المنظمات النقابية المشار إليها بالتطبيق لأحكام الفقرة (ب)، من هذه المادة وكيلاً عاماً بصورة حكومية عن أعضائها وعن العمال الممارسين للمهنة لدى جميع المحاكم والدوائر الأخرى، ولها حق التحكيم على أن يكون للعامل حق سحب هذه الوكالة كلياً أو جزئياً أثناء سير الدعوى أو المراجعة الإدارية.

هـ. تستمر النقابة في متابعة الدعوى في مراحلها كافة، ولو توفي عامل أو أكثر ممن تمثلهم، وذلك إذا كانت طبيعة النزاع المطروح في الدعوى متعلقة بقضايا ناجمة عن علاقات عمل جماعية أو متعلقة بمصالح النقابة.

أما إذا كانت المصالح فردية ولم يكن قد صدر في الدعوى حكم ولو غير مبرم فتستمر الدعوى بمواجهة النقابة إلا إذا شاء الورثة أو أحدهم الانفراد بالخصومة.

المادة 19

لا يجوز حجز أموال النقابة غير المنقولة مثل:

دار النقابة والمعاهد النقابية والمهنية والنوادي الثقافية والفنية والرياضية ووحدات الخدمات الاجتماعية والصحية، كما لا يجوز حجز الأثاث والمعدات والأدوات والكتب اللازمة لهذه الدور.

المادة 20

تلتزم النقابة بتنفيذ خطط العمل التي تردها من المستويات النقابية الأعلى في سائر الاختصاصات المخولة والسهر على قيامهم بواجباتهم ورفع مستوى وعيهم المهني والطبقي والاشتراكي والقومي والإنساني.

إدخال الأساليب التقدمية والمباراة الاشتراكية في العمل والإنتاج ومكافحة البيروقراطية فيها، وصيانة وتعزيز الملكية الاشتراكية العامة.

المادة 21

تكتسب النقابة شخصيتها الاعتبارية بتسجيلها في المديرية وفقاً للأصول التي يقرها مجلس الاتحاد العام. ويجب أن تتضمن هذه الأصول القواعد الواجب اتباعها لتشكيل كل من اللجان النقابية والنقابة والمصادقة على النظام الداخلي بما لا يخالف أحكام هذا المرسوم التشريعي.

أما حين انتخاب مكتب النقابة أو اللجنة النقابية فيكتفي بإعلام مجلس الاتحاد العام.

المادة 22

- أ. تسيير النقابة في أعمالها طبقاً لأحكام نظامها الداخلي.
- ب. يجب أن يتضمن النظام الداخلي للنقابة بوجه خاص ما يلي:
 - 1- إسم النقابة ومركزها ومنطقة أعمالها وأغراضها وكيفية تمثيلها.
 - 2- أصول انتساب الأعضاء وانسحابهم وفصلهم وحالات فرض الغرامات بحقهم ومؤيدات أدائها.
 - 3- تحديد بدل انتساب الأعضاء واشترائهم وحالات الإعفاء والتخفيض.
 - 4- تحديد مصادر أموال النقابة وجهات إنفاقها.
 - 5- طريقة تشكيل مكتب النقابة وعدد أعضائه وشروط العضوية وصلاحيات كل من أعضائه وواجباته والقواعد الخاصة باجتماعات المكتب وسير أعماله وكيفية التوقيع على المعاملات المالية.
 - 6- تشكيل اللجان واختصاصات كل منها.
 - 7- أصول دعوة المؤتمر إلى الاجتماع والقواعد الخاصة بتنظيم جدول أعماله ومحاضر اجتماعاته.
 - 8- القواعد الخاصة بتنظيم سجلات النقابة ومحفوظاتها وأصول مسك الحسابات والتصديق على الموازنة.
 - 9- أصول طرح الثقة أمام المؤتمر بواحد أو أكثر من أعضاء المكتب.
 - 10- أصول حل النقابة أو مكتبها وتصفيتها.
 - 11- لائحة مفصلة للمخالفات والعقوبات.
 - 12- حجم المبالغ التي يحق لمكتب النقابة الاحتفاظ بها لتسيير أعماله وإيداع باقي الأموال في المصرف الذي يحدده المكتب بقرار منه.
 - 13- ما تقره النقابة من مساهمة طوعية من مواردها الفعلية لأغراض الخدمات الاجتماعية التي يتوجب صرفها بقرارات من مكتب صندوق المساعدة الاجتماعية وفقاً لنظامه وكذلك لصالح اتحاد عمال المحافظة والاتحاد المهني والاتحاد العام.
 - 14- تحديد أسس وقواعد الرقابة المالية على جميع أموال النقابة من واردات ونفقات وغير ذلك.
 - 15- تتولى الرقابة والتفتيش على جميع أموال النقابة لجنة ينتخبها مؤتمر النقابة.

المادة 23

العامل العربي حرّ في الانتساب إلى نقابة المهنة التي يمارسها شريطة أن يكون قد أتم السنة الخامسة عشرة من العمر. ولا يجوز له الانتساب إلى أكثر من نقابة واحدة.

المادة 24

يحق للعمال المتدرجين الانتساب إلى النقابة. كما يحق للمتقاعدين والمتعطلين منهم الاحتفاظ بعضوية نقاباتهم.

المادة 25

يحق للعمال الأجانب من غير العرب الانتساب إلى نقابة المهنة.

المادة 39

مؤتمر النقابة هو السلطة العليا في النقابة ويملك صلاحية تقرير كل ما يعود إلى مصلحة النقابة والمهنة وكل ما يعود إلى مصلحة تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة 17 من هذا المرسوم التشريعي.
وتسري قرارات المؤتمر على جميع الأعضاء الحاضرين والغائبين منهم.

المادة 40:

- أ. يتكون مؤتمر النقابة من جميع أعضاء مكاتب اللجان النقابية في المحافظة.
- ب. يضاف إلى مجموع أعضاء مكاتب اللجان النقابية المشار إليهم في الفقرة السابقة مندوبون منتخبون عن كل هيئة عامة للجنة، وفق نسب تحدد بقرار من الوزير على أن لا يزيد مجموع ممثلي أية لجنة عن خمسة عشر عضواً.
- ج. يتم انتخاب مكتب اللجنة النقابية والمندوبين إلى مؤتمر النقابة في وقت واحد وبلائحتين مستقلتين.
- د. في حال وجود تجمع عمالي واحد للمهنة في المحافظة تشكل عندئذ نقابة لهذه المهنة ويعتبر مجموع عمال هذا التجمع مؤتمراً للنقابة.

المادة 44

- أ. يدير النقابة مكتب مؤلف من خمسة إلى تسعة أعضاء.
- ب. يشترط في عضو المكتب أن يكون:
 - 1- قد أتم الثامنة عشرة من عمره.
 - 2- غير محكوم بجناية أو بجنحة شائنة.
 - 3- أن يكون عربي الجنسية.

المادة 50

يختص اتحاد المحافظة باختصاصات النقابة نفسها على مستوى المحافظة وبوجه خاص من حيث اقتراح خطط العمل إلى الاتحاد العام وتنفيذ برنامج الأعمال المقررة له ومراقبة تنفيذ خطط العمل المقررة للمستويات الأدنى. ويختص اتحاد المحافظة أيضاً بمعالجة القضايا النقابية كافة التي تتجاوز حدود مصلحة واهتمام عمال مهنة معينة في المحافظة، وعلى مكاتب النقابات أن تتقيد بهذه القاعدة في نظام تسلسل السلطة النقابية تحت طائلة المسؤولية المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي.

المادة 55

يختص الاتحاد المهني في القطر باختصاصات المقررة للنقابة على مستوى المهنة. ويتولى بوجه خاص:

- 1- الاهتمام بالقضايا المهنية المشتركة للاتحاد المهني وعمال النقابات التابعة لها ومعالجتها على مستوى القطر.
- 2- رفع الاقتراحات والتوصيات إلى الاتحاد العام في مجال خطط العمل المتعلقة بالخدمات الاجتماعية ورفع مستوى الانتاج وكميته.
- 3- تنفيذ خطط العمل المقررة له من قبل الاتحاد العام.
- 4- إبداء المشورة الفنية للاتحاد العام في كل ما يتعلق بأمور المهنة ورفع مستواها ومستوى عمالها.

المادة 62

يختص الاتحاد العام لنقابات العمال باختصاصات المحددة للنقابات العمالية على مستوى القطر بأكمله، ويعمل بصورة خاصة على تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة (17) من هذا المرسوم التشريعي مستعيناً بالوسائل كافة التي تضمن له تحقيقها، وعلى الأخص:

- 1- الاهتمام بالمصالح التي تهتم الطبقة العاملة بأكملها وعلى الاتحادات والنقابات العمالية الأدنى كافة أن تراعي هذا المبدأ وترفع إلى الاتحاد العام بطريق التسلسل مقترحاتها بصدد الأمور المتصلة بمصالح الطبقة العاملة ليتولى الاتحاد دراستها.
- 2- تنظيم الصلات والعلاقات الخارجية بين المنظمات النقابية المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي وبين مثيلاتها في خارج القطر بما في ذلك تنظيم المراسلات

- الكتابية وإرسال مندوبين إلى المؤتمرات الدولية، واستقبال النقابيين الأجانب الوافدين إلى البلاد، وإيفاد البعثات المهنية والنقابية ضمن الخطة العامة للدولة وتحت إشراف الهيئات الحكومية والمختصة.
- 3- الموافقة على إصدار النشرات التوجيهية الخاصة بالمنظمات النقابية المنصوص عليها في المرسوم والإشراف عليها.
- 4- وضع خطط العمل النقابية وتحديد مسؤوليات مختلف المستويات النقابية في مجال الخدمات والثقافة العمالية.
- 5- مشاركة الهيئات المختصة لتحقيق التنمية الاقتصادية وخاصة في ما يتعلق بتطوير الانتاجية، وتحسين وزيادة الانتاج وتحديد دور الطبقة العاملة في مجالات هذه التنمية ووضع خطط العمل المناسبة لها.
- 6- تحديد المهام والأعمال التي تقع على عاتق المتفرغين النقابيين.
- 7- إبداء الرأي في مشاريع القوانين المحالة إليه من قبل الجهات المختصة.
- 8- المشاركة في وضع الأنظمة الأساسية للعمال والعمل على توحيد شروط العمل فيها.
- 9- رعاية مصالح العمال غير المنتظمين في منظمات نقابية واتخاذ التدابير اللازمة لتشكيل هيئات نقابية مؤقتة تتولى هذه الرعاية كما يتولى مهام مكاتب المنظمات النقابية الأدنى في الحالات التي تتوقف فيها هذه المكاتب عن العمل بما يتفق مع أحكام هذا المرسوم التشريعي.
- 10- تمثيل الحركة العمالية في اللجان والمؤتمرات الدولية.
- 11- العمل على تحقيق وحدة نضال الطبقة العاملة العربية.
- 12- العمل على تعزيز كفاح وتضامن الطبقة العاملة في العالم ودعم حركات التحرر الوطني ومكافحة الاستعمار والصهيونية.
- 13- السعي لتنظيم العاملين كافة في تنظيماً نقابية والعمل على جذب التنظيمات النقابية القائمة خارج نطاق الاتحاد العام وتهيئة الظروف الملائمة لانضمامها إليه.
- 14- الاهتمام بأمور ومصالح العمال السوريين العاملين خارج القطر.

المادة 63

- أ. يشكل مؤتمر الاتحاد العام من واحد وعشرين مندوباً عن كل اتحاد محافظة ينتخبهم مجلس اتحاد المحافظة من بين أعضائه.
- ب. يضاف إليهم مندوبون وفق نسب يحددها الوزير يتم انتخابهم كما يلي:

1- ينتخب مجلس اتحاد المحافظة العدد المطلوب من بين أعضائه إذا كان عددهم ينقص أو يساوي عدد أعضاء المجلس.

2- ينتخب أعضاء مؤتمر اتحاد المحافظة بقية المندوبين في حال زيادتهم عن عدد أعضاء مجلس اتحاد المحافظة، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يزيد مجموع مندوبي أي اتحاد محافظة عن (40) عضواً.

ج. أعضاء المكاتب التنفيذية للاتحادات المهنية.

د. أعضاء المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال.

المادة 64

ينتخب مؤتمر الاتحاد العام لنقابات العمال مجلساً له مؤلفاً من (75) عضواً.

المادة 65

ينتخب مجلس الاتحاد العام مكتباً تنفيذياً له مكوناً من أحد عشر عضواً.

المادة 66

تسري على الاتحاد العام ومؤتمره ومجلسه ومكتبه التنفيذي الأحكام كافة التي تطبق على المنظمات النقابية الأخرى فيما لم يرد به نص خاص.

المادة 67

أ. يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (452) وما بعدها من قانون العقوبات كل عضو نقابي يتعمد إعطاء بيانات كاذبة تتعلق بنظام النقابة وسجلاتها ودفاتها وسائر البيانات الأخرى التي تسلم إلى الأفراد أو تبلغ إلى جهة رسمية.

ب. كما يعاقب بالعقوبات التي تنص عليها القوانين النافذة كل عضو نقابي يقدم على اختلاس أموال النقابة أو تبديدها أو إساءة الائتمان أو استغلالها لأغراضه الشخصية وتعتبر أموال المنظمات النقابية من الأموال العامة.

ج. يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (382) من قانون العقوبات كل شخص يزاول أعمالاً نقابية خلافاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي أو يستعمل اسم نقابة عمالية أو اتحاد عمالي بصورة غير مشروعة، ويحكم أيضاً بمصادرة الأموال والأشياء ذات العلاقة بالجريمة كما يجوز الحكم بإغلاق المكان المتخذ لذلك.

المادة 68

يعاقب بغرامة لا تقل عن مائتي ليرة سورية ولا تزيد عن الألف كل صاحب عمل أو من يقوم

مقامه بفصل أحد العمال أو يوقع عليه عقوبة لإرغامه على الانضمام للنقابة أو عدم الانضمام إليها أو الانسحاب منها أو بسبب قيامه بعمل من أعمال النقابة أو تنفيذ قراراتها المشروعة وتتعدد العقوبات بتعدد الأشخاص.

المادة 69

يعاقب كل من يرتكب أي مخالفة لأحكام هذا المرسوم التشريعي مما لم يرد عليها نص خاص فيه بغرامة لا تقل عن (25) ليرة سورية ولا تزيد عن ألف ليرة سورية.

المادة 70

تؤول الغرامات التي يقضى بها وفق أحكام هذا الفصل إلى صندوق الاتحاد العام وتحصل بواسطة النيابة العامة المختصة ولا تخضع لأي رسم من رسوم التحصيل.

مطر

قانون النقابات الصمالية رقم 12 لسنة 1995

مادة 1

- يقصد بالمصطلحات الآتية مدلولها المحدد قرين كل منها:
- الوزير المختص: وزير القوى العاملة والتشغيل.
 - الجهة الإدارية: وزارة القوى العاملة والتشغيل ومديرياتها ومكتب القوى العاملة الذي يقع في دائرة اختصاصه مقر المنظمة النقابية.
 - المنشأة: كل مشروع أو مرفق يديره شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص، ويعتبر في حكم المنشأة الفرع الذي يقع في حيز المدينة التي فيها المركز الرئيسي وكذلك المناطق في قطاع الخدمات، وتقوم النقابة العامة بتحديد فرع المنشأة الذي يتوافر فيه مقومات تشكيل اللجنة النقابية في حدود اللائحة التي تضعها النقابة العامة، ويتولى الاتحاد العام لنقابات العمال البت في أي خلاف ينشأ في هذا الشأن.
 - المنظمة النقابية: أي من المنظمات النقابية المشكلة بالتطبيق لأحكام هذا القانون.
 - تشكيلات المنظمات النقابية: الجمعيات العمومية ومجالس الإدارة وهيئات مكاتب المنظمات النقابية.
 - التمثيل النسبي النوعي: تمثيل المهن والصناعات المختلفة التي يشملها التصنيف النقابي.
 - التمثيل النسبي الجغرافي: تمثيل العاملين بالمحافظات المختلفة من الجمهورية.

مادة 2

- تسري أحكام هذا القانون على:
- 1- العاملين المدنيين في الحكومة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنة خاصة.
 - 2- العاملين في شركات القطاع العام.
 - 3- العاملين بشركات قطاع الأعمال العام والعاملين في الأنشطة الاقتصادية التي يتم إنشاؤها بقانون.

- 4- العاملين في القطاع الخاص.
- 5- العاملين في القطاع التعاوني.
- 6- العاملين في القطاع الاستثماري والقطاع المشترك.
- 7- عمال الزراعة.
- 8- عمال الخدمات المنزلية.

مادة 4

تثبت الشخصية المعنوية للمنظمة النقابية من تاريخ إيداع أوراق التشكيل المنصوص عليها في المادة 63 من هذا القانون بالجهة الإدارية المختصة، النقابة العامة أو الاتحاد العام لنقابات العمال. وللمنظمة النقابية أن تباشر نشاطها.

مادة 6

لا تسري أحكام القوانين الخاصة بالاجتماعات العامة على اجتماعات أعضاء المنظمات النقابية للبحث في ما يدخل في اختصاصها طبقاً لأحكام هذا القانون، وذلك إذا عقد الاجتماع في مقر التنظيم النقابي أو إحدى مؤسساتها.

مادة 8

المشاركة في المجالات العمالية العربية والأفريقية والدولية، وتأكيد دور الحركة النقابية العمالية في هذه المجالات.

«ويجوز للمنظمة النقابية أن تنشئ صناديق إيداع أو زمالة أو صناديق لتمويل الأنشطة الثقافية والاجتماعية لتعويض العمال في الحالات التي يترتب عليها أعباء مالية طبقاً لقانون العمل، ولها إنشاء النوادي الرياضية والمصايف وأن تشارك في تكوين الجمعيات التعاونية. ولها في سبيل تحقيق أهدافها أن تستثمر أموالها في أوجه استثمار آمنة وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة المالية للمنظمات النقابية.»

مادة 13

للعمال والعمال المتدرجين المشتغلين في مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مرتبطة ببعضها أو مشتركة في إنتاج واحد، الحق في تكوين نقابة عامة واحدة على مستوى الجمهورية طبقاً لللائحة التي يعدها التنظيم النقابي.

وتعتبر المهن المتممة والمكملة للصناعات الواردة في اللائحة داخلة ضمن هذه الصناعة.

ويجوز للاتحاد العام لنقابات العمال تعديل هذه اللائحة بمراعاة المعايير المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين.

مادة 14

- تباشر النقابة العامة النشاط النقابي على مستوى المهن أو الصناعات التي تضمها، وتتولى النقابة العامة على الأخص ما يلي:
- الدفاع عن حقوق العمال ورعاية مصالحهم.
 - العمل على تحسين شروط وظروف العمل.
 - العمل على رفع مستوى العمال الثقافي والاجتماعي
 - المشاركة في وضع وتنفيذ خطط وبرامج التدريب المهني.
 - الرقابة والتوجيه والمتابعة والإشراف على نشاط اللجان النقابية.
 - المشاركة مع اللجان النقابية في إجراء المفاوضات الجماعية وإبرام عقود العمل المشتركة.
 - إبداء الرأي في التشريعات التي تمس المهنة أو الصناعة.
 - الموافقة على المشروعات التي تستثمر بها اللجان النقابية أموالها وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة المالية للمنظمات النقابية، وكذلك الموافقة على مشروعات الصناديق المنصوص عليها بقانون العمل.
 - الموافقة على تنظيم الإضراب للعمال طبقاً للضوابط التي ينظمها قانون العمل.
 - إنشاء صناديق لمجابهة الأعباء المالية الناتجة من الإضراب.

مادة 17

- يقود الاتحاد العام لنقابات العمال الحركة النقابية المصرية ويرسم سياستها العامة المحققة لأهدافها داخلياً وخارجياً، وله على الأخص ما يلي:
- 1- الدفاع عن حقوق عمال مصر ورعاية مصالحهم المشتركة والعمل على رفع مستواهم اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.
 - 2- وضع ميثاق الشرف الأخلاقي للعمل النقابي في إطار المبادئ والقيم المساندة.
 - 3- المشاركة في مناقشة مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة.
 - 4- إبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بتنظيم شؤون العمل والعمال.
 - 5- التنسيق بين النقابات العامة ومعاونتها في تحقيق أهدافها.
 - 6- إنشاء إدارة المؤسسات الثقافية والعلمية والاجتماعية والتعاونية والصحية والائتمانية والترفيهية العمالية التي تقدم خدماتها على مستوى الجمهورية، وتكون هذه المؤسسات

الشخصية المعنوية، ويصدر في هذه الحالة قرار من الوزير المختص بالإشياء ووضع النظام الأساسي واللوائح لهذه المؤسسات بناء على موافقة الاتحاد العام لنقابات العمال، ويجب أن يتضمن النظام الأساسي على الأخص ما يلي:

نظم تشغيل هذه المؤسسات وتمويلها والإشراف المالي، كما يتضمن النظام الإعفاءات والمميزات المالية التي تتمتع بها المنشآت الخاضعة لأحكام القوانين رقم 32 لسنة 1964 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة، رقم 109 لسنة 1975 بإصدار قانون التعاون الاستهلاكي، رقم 110 لسنة 1975 بإصدار قانون التعاون الإنتاجي، رقم 230 لسنة 1989 بإصدار قانون الاستثمار.

مادة 19

يشترط في من يكون عضواً في المنظمة النقابية ما يلي:

- ألا يقل عمره عن خمس عشرة سنة من تاريخ تقدمه بطلب بالعضوية.
- ألا يكون محجوراً عليه.
- ألا يكون صاحب عمل في أي نشاط تجاري أو صناعي أو زراعي أو خدمي. وبالنسبة إلى عضوية المنظمة النقابية الزراعية المهنية، فيعتبر في حكم صاحب العمل من يكون مالكاً أو حائزاً أكثر من ثلاثة أفدنة.
- ألا يكون عاملاً مشتغلاً في إحدى المهن أو الأعمال الداخلة في التصنيف النقابي الذي تضمه النقابة العامة.
- ألا يكون منضماً إلى نقابة عامة أخرى ولو كان يمارس أكثر من مهنة.

مادة 23

يحتفظ العامل المتعطل بعضويته في النقابة العامة إذا كانت قد انقضت عليه سنة على الأقل في عضوية النقابة، ويعفى في هذه الحالة من سداد اشتراك النقابة خلال مدة تعطله. ويجوز للعامل الذي أحيل إلى التقاعد بسبب العجز أو الإحالة إلى المعاش لبلوغ السن القانونية، الاحتفاظ بعضويته في النقابة العامة بشرط سداد اشتراك النقابة. ويجوز لمن أحيل إلى المعاش لبلوغ السن القانونية والتحق بعمل داخل التصنيف النقابي الذي تضمه النقابة العامة دون فاصل زمني، الحق في الانتخاب أو الترشيح للمنظمات النقابية.

وفي جميع الأحوال يستكمل عضو مجلس إدارة المنظمة النقابية مدة الدورة التي انتخب فيها.

مادة 24

تعتبر مدة الدورات الدراسية والتثقيفية التي تعدها النقابة العامة لأعضائها إجازة دراسية بأجر كامل، كما تعتبر مدة المهام النقابية لهم سواء في الداخل أو الخارج إجازة خاصة بأجر كامل.

ويحدد بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال الشروط والأوضاع التي يجب توافرها في الدورات الدراسية والتثقيفية العمالية في المهام النقابية، كما يحدد هذا القرار الحد الأقصى لأفراد المنشأة الذين يحق لهم الاستفادة من الأحكام المنصوص عليها في الفقرة السابقة خلال العام الواحد.

ويستحق عضو المنظمة النقابية الذي يحضر دورة دراسية أو تثقيفية أو في مهمة نقابية جميع العلاوات والبدلات ومتوسط المكافآت والحوافز ومكافآت الإنتاج، كما لو كان يؤدي العمل فعلاً.

مادة 25

لا يجوز فصل عضو الجمعية العمومية للمنظمة النقابية إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس إدارة النقابة العامة، وذلك في حالة مخالفته لأحكام هذا القانون أو لوائح الأنظمة الأساسية أو المالية للمنظمات النقابية أو ميثاق الشرف الأخلاقي.

ويتعين قبل عرض أمر فصله على مجلس إدارة النقابة، إخطاره كتابة في محل إقامته بما هو منسوب إليه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول يحدد فيه ميعاد لسماع أقواله وتحقيق دفاعه بعد أسبوعين على الأقل من تاريخ تسجيل الكتاب، فإذا تغيب العضو عن الحضور دون عذر مقبول أو امتنع عن الإدلاء بأقواله جاز الاستمرار في تحقيق واتخاذ إجراءات الفصل.

مادة 26

لمجلس إدارة النقابة العامة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب مجلس إدارة اللجنة النقابية أن يصدر قراراً بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الإدارة بوقف عضو مجلس إدارة اللجنة النقابية عن مباشرة نشاطه النقابي، إذا ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحة النظام الأساسي أو المالي أو ميثاق الشرف الأخلاقي.

ولمجلس إدارة النقابة العامة أن يطلب من مجلس إدارة الاتحاد العام وقف عضو مجلس إدارة النقابة العامة الذي يرتكب مخالفة من المخالفات المنصوص عليها في الفقرة السابقة، ويصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس إدارة الاتحاد العام، ويجب على مجلس إدارة النقابة العامة أو مجلس إدارة الاتحاد العام، حسب الأحوال، التحقق من ارتكاب العضو

المطلوب إيقافه للمخالفة المنسوبة إليه، واتخاذ قرار بشأنه خلال شهرين على الأكثر من تاريخ إخطاره بذلك.

ولمجلس إدارة الاتحاد العام أن يصدر قراراً بأغلبية ثلثي أعضائه بوقف من يرتكب من أعضاء المجلس مخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحة النظام الأساسي أو المالي أو ميثاق الشرف الأخلاقي.

مادة 27

يجب على مجلس إدارة النقابة العامة أو مجلس إدارة الاتحاد العام لنقابات العمال، حسب الأحوال، أن يعرض أمر عضو مجلس الإدارة الموقوف طبقاً للمادة السابقة على الجمعية العمومية للنقابة العامة في أول اجتماع لها بالنسبة إلى عضو مجلس إدارة اللجنة النقابية أو النقابة العامة، وعلى الجمعية العمومية للاتحاد العام بالنسبة إلى عضو مجلس إدارة الاتحاد، وذلك لاتخاذ ما تراه مناسباً في شأنه سواء بسحب الثقة منه أو فصله.

مادة 28 (فقرة أولى)

يجب إخطار العضو بالقرار الصادر بسحب الثقة منه أو بفصله من المنظمة النقابية وأسبابه، بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره.

مادة 30

الجمعية العمومية للنقابة العامة أو الاتحاد العام، حسب الأحوال، هي السلطة العليا التي ترسم سياستها وتشرف على شؤونها كافة طبقاً للقواعد والأحكام التي يحددها النظام الأساسي لكل منها بما يلي:

- 1- اعتماد لائحة النظام الأساسي وميثاق الشرف الأخلاقي.
 - 2- اعتماد النظام المالي واللوائح الإدارية.
 - 3- اعتماد الموازنة والحساب الختامي.
 - 4- إصدار قرارات بشأن أعضاء مجالس الإدارة الموقوفين عن مباشرة النشاط النقابي طبقاً لنص المادة (26) من هذا القانون أو بسحب الثقة أو الفصل طبقاً لنص المادة (27) من هذا القانون من كل أو بعض أعضاء مجالس إدارة المنظمات النقابية.
- ويجب أن تعقد الجمعية العمومية للنقابة العامة والجمعية العمومية للاتحاد العام، حسب الأحوال، اجتماعاً عادياً مرة واحدة على الأقل في السنة.
- ويجوز أن تعقد الجمعية العمومية لأسباب طارئة بناء على طلب رئيس مجلس إدارة

النقابة العامة أو الاتحاد العام، حسب الأحوال، أو ثلثي أعضاء المجلس المذكور أو ثلث أعضاء الجمعية العمومية.

مادة 31 (فقرة أولى)

تتكون الجمعية العمومية للجنة النقابية من أعضائها كافة الذين مضى على عضويتهم فيها سنة على الأقل والمسددين اشتراكاتهم بانتظام حتى تاريخ انعقاد الجمعية العمومية.

مادة 36

يشترط في من يرشح نفسه لعضوية مجلس إدارة منظمة نقابية ما يلي:

- أن يكون بالغاً سن الرشد كامل الأهلية.
- أن يجيد القراءة والكتابة.
- انقضاء سنة على عضويته في النقابة.
- أن يكون عضواً في الجمعية العمومية للجنة النقابية إذا كان الترشيح لعضوية مجلس إدارة اللجنة النقابية، فإذا كان الترشيح للمنظمة النقابية الأعلى يشترط أن يكون قد أمضى دورة نقابية سابقة عضواً بمجلس إدارة المنظمة النقابية الأدنى.
- ألا يكون من بين الفئات الآتية:

1- العاملين المختصين أو المفوضين في ممارسة كل أو بعض سلطات صاحب العمل في القطاع الخاص، وذلك خلال فترة مباشرتهم هذه السلطات.

2- العاملين الشاغلين لإحدى الوظائف القيادية في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والبيئات الاقتصادية والأجهزة الحكومية التي لها موازنات خاصة وشركات القطاع العام وشركات الأعمال العامة والعاملين في القطاع الاستثماري والمشارك والمشتري والقطاع التعاوني وعمال الزراعة. ويظل العضو الذي أمضى دورة نقابية سابقة مباشرة للدورة النقابية المراد الترشيح لها عضواً في مجلس إدارة المنظمة النقابية محتفظاً بعضوية جمعيتها العمومية ضد شغله لإحدى الوظائف التكرارية من مستوى وظائف مديري العموم أو الإدارة العامة وما في مستواها ممن ليس لهم الحق في توقيع الجزاء.

3- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة القطاعات والهيئات والشركات في ما عدا أعضاء مجالس الإدارة المنتخبين.

- ألا يكون عاملاً مؤقتاً أو معارفاً أو متدرباً أو مكلفاً أو مجنفاً أو في إجازة خاصة بدون مرتب، ويسري هذا الحكم على عضو مجلس الإدارة بعد انتخابه.

مادة 41

مدة الدورة النقابية لمستويات المنظمات النقابية خمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ نشر نتيجة انتخاب مجالس إدارة المنظمات النقابية بمستوياتها كافة في الوقائع المصرية. ويجب إجراء الانتخابات لتجديد هذه المجالس بالاقتراع السري المباشر خلال الستين يوماً الأخيرة من الدورة النقابية على الأكثر، ويراعى توحيد مواعيد إجراء الانتخابات بالنسبة إلى كل مستوى من مستويات البنين النقابي، ويتم الترشيح والانتخاب تحت إشراف لجان يرأسها أعضاء من الهيئات القضائية بدرجة قاض أو ما يعادلها على الأقل يرشحهم وزير العدل بناء على طلب الوزير المختص. وتحدد مواعيد وإجراءات الترشيح والانتخابات لمجالس إدارة المنظمات النقابية بقرار يصدر من الوزير المختص بعد موافقة الاتحاد العام لنقابات العمال.

مادة 42

إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس إدارة المنظمة النقابية لأي سبب يحل محله المرشح التالي له في عدد الأصوات. وإذا كان أعضاء مجلس إدارة المنظمة النقابية قد فازوا بالتزكية يستمر المجلس في مباشرة نشاطه ما لم ينقص عدد أعضائه من النصف حسب حجم العضوية في المنظمة النقابية، وذلك طبقاً للشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من الاتحاد العام لنقابات العمال المشار إليه في المادة (7) من هذا القانون.

مادة 43

مع عدم الإخلال بما نصت عليه المادة السابقة، إذا قل عدد أعضاء مجلس إدارة المنظمة النقابية لأي سبب... اعتبر المجلس منحللاً بقوة القانون، وفي هذه الحالة يتولى مجلس إدارة المنظمة النقابية الأعلى اختصاصات المجلس المنحل، وله تشكيل لجنة تتولى تصريف أمور المجلس بصفة مؤقتة، ويجب على مجلس إدارة المنظمة النقابية الأعلى دعوة الجمعية العمومية خلال مدة ستة أشهر من تاريخ اعتبار مجلس إدارتها منحللاً، إلى انتخاب المجلس الجديد، وتكون مدة هذا المجلس مكتملة لمدة سلفه.

مادة 45 (فقرة ثالثة)

وتلتزم الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنة خاصة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام، وكذلك منشآت القطاع الخاص التي يصدر بتحديدها قرار من الوزير المختص، بصرف أجر العامل المتفرغ التابع لها وجميع مستحقاته الأخرى خلال فترة تفرغه.

وتعتبر إصابة النقابي المتفرغ أثناء مباشرة مهامه النقابية إصابة عمل.

مادة 50

تتكون موارد المنظمة النقابية من:

- 1- رسم الانضمام.
 - 2- الاشتراك الذي يدفعه الأعضاء بحد أدنى جنيه واحد شهرياً، ولكل جمعية عمومية زيادة قيمة الاشتراك بما لا يجاوز ثلاثة أمثال الاشتراك الشهري وفقاً لظروفها ومواجهة نفقاتها.
 - ويجوز للنقابة اعتبار بداية تحصيل الاشتراكات عن الشهر الأول بمثابة رسم انضمام.
 - 3- عائد الحفلات التي تقيمها.
 - 4- الإعانات والهبات والتبرعات والوصايا التي يقبلها مجلس إدارة المنظمة ولا تتعارض مع أغراضها.
 - 5- الموارد الأخرى التي لا تتعارض مع أحكام هذا القانون.
- ويصدر قرار من الوزير المختص بعد موافقة الاتحاد العام لنقابات العمال، بالتصديق على قرار مجلس إدارة المنظمة بقبول ما يقدم لها من الهبات أو التبرعات أو الوصايا من أشخاص أجانب.

مادة 63

- يضع الاتحاد العام لنقابات العمال لائحة مالية تلتزم بها المنظمات النقابية في عملها ونشاطها المالي وتصدر هذه اللائحة بقرار من الوزير المختص.
- ويجب أن تتضمن هذه اللائحة نسب توزيع الاشتراك على مستويات التنظيم النقابي والأغراض التي تصرف حصيلته فيها، وذلك على النحو التالي:
- 10% للاتحاد العام.
 - 25% مقابل خدمات مركزية ومصروفات إدارية للنقابة العامة تخصص للصرف منها.
 - 5% احتياطي قانوني.
 - 60% للجان النقابية للصرف منها على الالتزامات والإعانات التي تحددها لائحة النظام الأساسي وبشرط عدم تجاوز المصروفات الإدارية 20% منها.
- وللنقابة العامة تقديم الدعم المالي للجان النقابية طبقاً لظروفها.

مادة 65

مع عدم الإخلال برقابة الجهاز المركزي للمحاسبات المنصوص عليها في هذا القانون،

تباشر النقابات العام والاتحاد العام لنقابات العمال دون غيرهما الرقابة المالية على المنظمات النقابية، ولها في سبيل ذلك أن تستعين بأجهزة وزارة القوى العاملة والتشغيل. ويباشر الاتحاد العام لنقابات العمال الرقابة على جوانب نشاط هذه المنظمات كافة. ويجب على الجهات المختصة بالرقابة على المنظمات النقابية إخطار وزارة القوى العاملة والتشغيل بالتقارير كافة المالية، كما يجب على هذه الجهات تبليغ وزارة القوى العاملة والتشغيل والسلطة المختصة فور اكتشاف أية مخالفة تشكل جريمة تزوير في أوراق المنظمة أو تبديد أو اختلاس لأموالها. وفي هذه الحالة، يوقف العضو المخالف عن مباشرة نشاطه اعتباراً من تاريخ التبليغ، ويستمر هذا الإيقاف حتى تقرر جهات التحقيق المختصة عدم إقامة الدعوى أو يصدر الحكم ببراءة العضو مما نسب إليه.

مادة 68

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات بغير مقابل مراجعة حسابات المنظمات النقابية ومؤسساتها، وتتولى وزارة القوى العاملة والتشغيل متابعة تنفيذ إزالة المخالفات الواردة بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات مع النقابات العامة والاتحاد العام والعمل على إزالة أية مخالفات لأحكام هذا القانون.

مادة 71 مكررا

في حالة إلغاء أو انقضاء الشخصية المنسوبة للمنظمة النقابية لسبب من الأسباب التي نص عليه القانون تؤول أموالها وممتلكاتها للمنظمة النقابية الأعلى، ويتولى مجلس إدارة المنظمة الأعلى التصرف في هذه الأموال والممتلكات طبقاً لأحكام القانون واللائحة وبما يحقق مصالح العمال المنتمين إلى عضويتها.

ويستثنى من ذلك حالة إلغاء أو انقضاء الشخصية المعنوية للمنظمة النقابية بسبب دمج المنشأة التي فيها مقر المنظمة النقابية في منشأة أخرى، فتؤول أموالها وممتلكاتها في هذه الحالة إلى أموال وممتلكات المنظمة النقابية في المنشأة المدمجة فيها، ويتولى مجلس إدارتها التصرف فيها طبقاً لأحكام القانون واللائحة وبما يحقق مصالح العمال المنتمين إليها.

الفهرس

٧	أنمي دي وينتر، الممثل المقيم مؤسسة فريديش ناومان في الأردن ولبنان وسوريا والعراق	1- مقدمة
٩	عباب مراد، المديرية التنفيذية للمشروع الأوروبي لحرية التجمع في العالم العربي مؤسسة فريديش ناومان	مسار إنتاج الكتاب
١١		2- أسماء الخبراء والمستشارين الذين ساهموا في إعداد هذا الكتاب

القسم الأول

١٥	د. عصام سليمان	3- قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات العملية في الأردن وسوريا وفلسطين ولبنان ومصر
٤٧	د. عصام سليمان	4- تقديم لأوراق السياسات في الدول الخمس
٦٣	المحامي فايز شخاترة، بإشراف المركز الوطني لحقوق الإنسان	5- ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في الأردن
١٠٤	المحامي بول مرقص، بإشراف المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة	6- ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في لبنان
١٢٢	مجموعة من الباحثين والمختصين	7- ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في سوريا
١٤٢	المحامي معين البرغوثي، بإشراف الاتئلاف من أجل النزاهة - أمان	8- ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في فلسطين
١٦٤	المحامي أحمد عبد الحفيظ، بإشراف المنظمة المصرية لحقوق الإنسان	9- ورقة السياسات بشأن حرية التجمع في مصر

القسم الثاني

١٨٣	توصيات مؤتمر القاهرة صياغة نهائية - د. عصام سليمان	10- المؤتمر الدولي الثاني حول تعزيز الحوار ما بين الحكومات والمجتمع المدني وإصلاح القوانين
١٩١	د. يورغ فتكة	11- تنظيم الأحزاب السياسية حالة خاصة من حرية الاجتماع
١٩٨	ساره جاين ديفيبي	12- التنظيم الفعال للمنظمات غير الحكومية
٢٠٧		13- معايير مجلس أوروبا لحرية الجمعيات
٢١٩		14- الملاحق

