



2023

بناء بيئة قانونية تمكينية:
التحليل القانوني لقوانين الجمعيات
في دول عربية مختارة
(العراق والأردن ولبنان وتونس والمغرب
وليبيا)



بتمويل مشترك من
الاتحاد الأوروبي



إعداد:

أ.د أيمن هلسا، مدير مركز المعلومات والبحوث مؤسسة الملك حسين

أ. خير صمادي، القسم المتعلق بدولة ليبيا

أ. لانا النمري، القسم المتعلق بدولة تونس

أ. أسماء عمايره، القسم المتعلق بدول المغرب

ترجمة أ. نسرين بنات

جمعية النساء العربيات

تعتبر جمعية النساء العربيات في الأردن جمعية مجتمع مدني نسوية متخصصة بحقوق النساء والمساواة بين الجنسين. تأسست الجمعية عام 1970 من قبل ناشطات نسويات ومنذ عام 2000 تتلقى الدعم المالي المباشر من عدد من المانحين الدوليين ودخلت في شراكات مع عدد من الهيئات الدولية والشبكات الاورومتوسطية والعربية والأردنية. شكلت عام 2005، شبكة محلية باسم "شبكة مساواة" لتوحيد الصوت الوطني على مستوى المنظمات النسوية في المجتمعات المحلية. وبدأت منذ عام 2011 العمل على إنهاء العنف الموجه ضد النساء في مناطق اللجوء السوري عن طريق تطبيق قرار مجلس الأمن 1325.

حالياً، تركز جمعية النساء العربيات جهودها لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، خاصة الهدف الخامس، لزيادة المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء ومجابهة العنف ضد النساء والفتيات. وقد أضافت، حديثاً، موضوع التغيير المناخي ودور النساء وكذلك المحلية في التعامل مع المانحين ضمن استراتيجيتها الجديدة.

تتجه الجمعية لإطلاق الحملات والمبادرات في مختلف المحافظات الأردنية ومع مختلف الشركاء. وتلعي الجمعية دوراً مميزاً في مجموعة ههمم مع عدد من منظمات حقوق الإنسان بهدف مواجهة سياسات التصييق القائمة ضد منظمات المجتمع المدني.

مركز المعلومات والبحوث مؤسسة الملك حسين

تأسس مركز المعلومات والبحوث - مؤسسة الملك الحسين في عام 1995 كجزء من هيئة العمل الوطني للطفولة. واليوم، يعمل المركز على تفعيل المعرفة للتغيير الاجتماعي الإيجابي و تعزيز رفاه الأطفال، والشباب، والنساء، والأسر، والمجتمعات، والفئات المستضعفة من خلال تقديم بحوث وتحليلات موضوعية محايدة ومتعددة المجالات لصناع القرار والمهتمين في الأردن ومنطقة الشرق الاوسط، مما يساهم في تحقيق تخطيط اجتماعي - اقتصادي مستدام وفعال.

المعهد العربي لحقوق الإنسان

المعهد العربي لحقوق الإنسان هو منظمة إقليمية مستقلة، تأسست في مارس 1989 ، ويعمل على تعزيز حقوق الإنسان في المنطقة العربية. حصل المعهد على جائزة اليونسكو الدولية في عام 1992 لتكريم جهوده في مجال تعليم حقوق الإنسان. لمزيد من المعلومات يرجى زيارة الرابط التالي www.aihr-iadh.org

آفاق مدنية

آفاق مدنية هي اتحاد إقليمي موجود في ستة بلدان (المغرب وتونس وليبيا والعراق والأردن ولبنان) يسعى إلى تحسين ظروف المجتمع المدني بطرق فريدة ومبتكرة واستراتيجية. ويتمثل الإجراء العام في تجريب مقاربة شاملة تضم مجموعات من الاستراتيجيات والأدوات والمعارف التي تعالج الفضاء التشغيلي للمجتمع المدني من زوايا سياسية وقانونية واجتماعية وثقافية - مع اعتماد المقاربات التقاطعية والقائمة على نهج حقوق الإنسان كعمود فقري منهجي. وهو ما يعني أن الطريقة التي نسعى من خلالها إلى إحداث التغيير تتواجد في صميم البرنامج. وتعتمد العمليات التي ننفذها من خلال أنشطتنا على ديناميكيات القوة وكيفية مشاركة السلطة من خلال خلق مساحة على مستوى صنع القرار. وتحمل قيم حقوق الإنسان والشفافية والمشاركة والملكية مكانة مركزية في الحوكمة والإدارة نفسها الخاصة بالبرنامج.



قائمة المحتويات

4	الملخص التنفيذي
9	1. المقدمة
9	1.1 الأهداف واسئلة البحث
10	2.1 المنهجية والهيكل
11	2. المعايير الدولية والاقليمية
13	1.2 التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الانسان
15	2.2 تشكيل منظمات المجتمع المدني
16	3.2 تحديد الأهداف والغايات
17	4.2 الحصول على التمويل
18	5.2 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني
19	6.2 الضرائب
20	7.2 حل الجمعيات
20	3. التحليل الاقليمي
21	1.3 العراق
31	2.3 الأردن
41	3.3 لبنان
50	4.3 المغرب
59	5.3 تونس
68	6.3 ليبيا
85	4. النتائج
89	5. التوصيات
94	6. قائمة المراجع



الملخص التنفيذي

إن حرية تكوين الجمعيات والحق في التجمع السلمي أمران أساسيان للأنظمة الديمقراطية وتحميها المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. وقد وصلت مشكلة «تقلص الحيز المدني»، المعروف أيضاً باسم «إغلاق الفضاء» للمجتمع المدني، إلى نطاق عالمي، في ظل وجود تشريعات تحد من حريات تكوين الجمعيات والتجمع والتعبير. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يحدث تقلص في الحيز المدني بدرجات متفاوتة، مما له عواقب متنوعة على المجتمع المدني. وتشمل الاتجاهات المترابطة التي تقيد الحيز الذي يمكن أن تعمل فيه منظمات المجتمع المدني، القوانين الوطنية التي تحد من أنشطة المنظمات غير الربحية، وكذلك السياسات والممارسات التي تعوق الحريات الأساسية للتجمع وتكوين الجمعيات. يبحث هذا التقرير في الإطار القانوني الوطني الذي يحكم عمل الجمعيات التي ليس لها مصالح دينية أو سياسية أو عمالية في ست دول عربية.

ويهدف هذا التقرير إلى تحديد العوائق القانونية والقيود الإدارية والممارسات التي تعيق تشكيل وعمل منظمات المجتمع المدني، بناءً على المعايير الدولية على النحو المنصوص عليه في اتفاقيات حقوق الإنسان والوثائق ذات الصلة. كما يهدف إلى تسليط الضوء على الاختلافات والانتهاكات في القانون الوطني حتى يتم التمكن من صياغة توصيات راسخة لجهود المناصرة والتأييد في المستقبل. ويستخدم هذا التقرير نهج الأساليب المختلطة لتحقيق أهدافه وغاياته. حيث يستخدم مصادر قانونية رئيسية وثانوية لخلق معرفة متعمقة بالإطار التشريعي في كل بلد، والكشف عن انتهاكات المعايير الدولية، وتقييم كيفية تأثير هذه الانتهاكات على الجمعيات. سيتم تقسيم هذا التقرير إلى خمسة أقسام: مقدمة، والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، والتحليل القانوني الوصفي للبلدان المختارة، والنتائج والتوصيات.

يعترف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، دون قيود على ممارسة هذا الحق ما عدا تلك التي ينص عليها القانون والتي تعد ضرورية في مجتمع ديمقراطي لما فيه مصلحة الأمن القومي، السلامة العامة، أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولنقابات العمال الحق في إنشاء اتحادات وطنية أو كونفدراليات، والحق في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها. ويعترف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب واتفاقية حقوق الطفل بحق الطفل في حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي. هذا وتستخدم جميع الاتفاقيات صياغة متشابهة لتعريف كلا الحقين، باستثناء الميثاق العربي لحقوق الإنسان، الذي يقصر هذا الحق على مواطني البلاد. ويجب أن تحمي الدساتير الوطنية الحق في حرية تكوين الجمعيات، كما يجب سن قانون وطني بشأن حرية تكوين الجمعيات بغرض تمكين وتشجيع تشكيل الجماعات وتعزيز قدرتها على تحقيق أهدافها.

وقد تم اختيار ستة مكونات لتقييم البيئة القانونية المواتية لتشكيل وتشغيل الجمعيات في البلدان المختارة. ووضع شرح موجز للالتزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وتوضيح لهذه المكونات وفقاً للمعايير الدولية وأفضل الممارسات. كما يساعد هذا التقرير على فهم أفضل لمسؤوليات الدول فيما يتعلق بالحق في تكوين الجمعيات والخط الرفيع بين تنظيم هذا الحق والتدخل فيه أو انتهاكه. حيث يطالب القانون الدولي والإقليمي الدول بضمان حرية الأفراد في تشكيل أي نوع من الجماعات والانضمام إليها والانخراط بشكل مستقل في أي نشاط مشروع أو قانوني. ويشمل ذلك حرية التماس الموارد وتلقيها، والتنظيم والدعوة إلى حقوق الإنسان والحفاظ عليها سلمياً.

وتتبع هذه الالتزامات من اتفاقيات حقوق الإنسان المصادق عليها ومن القانون العرفي الدولي. حيث يحظر على الدول انتهاك حقوق الإنسان، كما أن أية قيود على تلك الحقوق يجب أن يتم السماح بها بموجب الأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقيات. ويجب على الدول أن تهيئ مناخاً يفضي إلى تحقيق التمتع بحقوق الإنسان وكما يجب أن تنشئ إطاراً قانونياً ومؤسسياً يمكن من خلاله ممارسة الحقوق ممارسة سليمة. ويجب أن يستند الالتزام باحترام الحقوق والتمتع بها، مثل حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي، إلى نظام قانوني ونظام صنع قرار فعال وشفاف.

وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، يتم الاعتراف بعدد قليل من حقوق الإنسان كحقوق مطلقة لا يمكن تقييدها لأي سبب من الأسباب. ومع ذلك، تخضع غالبية الحقوق لقيود واضحة أو مستنبطة، مثل القيود المتعلقة بالنظام العام وحماية حريات وحقوق الآخرين. إن مبادئ سيراكوزا هي أساس تُبنى عليه قيود الدولة على الحقوق، وتنص على أن القيود يجب أن يكون لها أساس قانوني متين وأن تكون متاحة للجمهور، ومفصلة بما فيه الكفاية، وألا تمنح الدولة سلطة تقديرية غير مقيدة. توفر مبادئ سيراكوزا تعريفات واضحة ومقتضية لجميع المصطلحات المستخدمة في بنود القيود، بما في ذلك، المجتمع الديمقراطي، الأمن القومي، السلامة العامة، النظام العام، حماية الصحة العامة أو الأخلاق، وحماية حقوق وحريات الآخرين. كما يتطلب مبدأ التناسب أن تكون الوسائل التي تستخدمها الدولة للحد من حق ما، متناسبة مع الهدف المنشود. هذا ويُسمح لجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، المواطنين وغير المواطنين، ومجموعات هؤلاء الأشخاص بتكوين جمعيات، سواء أكانت ذات شخصية قانونية أم لم تكن، وذلك رهنأ بمبدأ عدم التمييز.

يفحص الاختبار الفرعي ما إذا كانت هناك طرق أخرى أقل تقييداً لتحقيق الهدف المشروع. في هذا النص، أهم التفاصيل هي أنه ينبغي تشكيل الجمعيات غير الرسمية باستخدام طريقة بسيطة يسهل الوصول إليها، وغير تمييزية، وغير مرهقة، أو مجانية، وأن هيئات التسجيل يجب أن تقدم وفي الوقت المناسب سبباً مكتوباً وشاملاً إذا كان هناك تقييد على الحقوق. بالإضافة إلى ذلك، يجب تنفيذ التشريعات والإجراءات المتعلقة بالجمعيات من قبل سلطة تنظيمية محايدة، كما يجب أن تلتزم الهيئات التنظيمية بالقانون وأن تتحمل المسؤولية عن أي انتهاكات إجرائية أو موضوعية. وأخيراً، فإنه يجب استشارة الجمعيات وأعضائها قبل إدخال وتنفيذ أي قواعد أو سياسات أو إجراءات تتعلق بأنشطتها، ويجب تسهيل إنشاء المنظمات من خلال جميع المتطلبات الإدارية. كذلك يجب أن تتمتع الجمعيات بإمكانية الوصول إلى جميع الأهداف والأنشطة المتاحة للأشخاص الذين يعملون بمفردهم، باستثناء تحقيق الربح.

يجب ألا تقيّد التشريعات التي تنظم الجمعيات نوع النشاط الذي قد تقوم به أو الأهداف التي يمكن أن تسعى إلى تحقيقها. ويمكن للاستثناءات من هذه القاعدة العامة أن تكون مقبولة ما دامت متوافقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. كما ينبغي على السلطات أن تعمل دائماً على افتراض أن الأهداف والأنشطة المقترحة للجمعية قانونية، وأن تمنح للجمعيات السلطة التقديرية لاختيار ما إذا كانت أنشطتها تتماشى مع الأهداف المشار إليها في نظامها الذي يحكمها أم لا. إن الوصول إلى التمويل هو جزء لا يتجزأ من القدرة على تشكيل والانضمام إلى أي نوع من الجمعيات. وقد شدّد المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي على أنه ينبغي أن يكون لجميع الجمعيات، سواء كانت مسجلة أو غير مسجلة، الحق في التماس وتأمين التمويل والموارد.

لوفاء بالمعايير الدولية، يجب أن يوفر القانون الوطني للجمعيات حرية البحث عن التمويل وتلقيه واستخدامه وفقاً لأغراضهم غير الربحية. كما يجب أن تكون أي قيود على الوصول إلى هذه الموارد متناسبة مع نية الدولة في الدفاع عن هذه المصالح ويجب أن تستخدم أقل الطرق تدخلاً الممكنة لغايات تحقيق هذا الهدف. يجب أن يكون التمويل العام شفافاً، ويجب تسجيل الجمعيات التي تستفيد من التمويل العام ومطالبتها بتقديم تقارير الأنشطة والتقارير المالية بصفة دورية. وينبغي أن تتم الرقابة على منظمات المجتمع المدني وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويجب أن تكون الهيئة الإدارية للجمعية هيئة منتخبة أو معيّنة ولها السلطة النهائية على الإدارة، وتحدد السياسات، وتمارس رقابة وإشرافاً منتظمين على أموالها وعملياتها وأنشطتها.

وينبغي أن تتولى الرقابة الخارجية هيئة محايدة ومستقلة وأن تقتصر على الحد الأدنى من المؤسسات والقواعد اللازمة للإدارة الداخلية. كما يجب أن يحدد التشريع سلطة الهيئة وفقاً لمعايير حقوق الإنسان، وكذلك فإن الحالات التي تتطلب تفتيش الجمعيات يجب أن تكون محددة بوضوح في التشريع وأن تدعمها ادعاءات ذات مصداقية بحدوث انتهاك قانوني جسيم وأدلة تستند إلى أسس سليمة. ويجب أن يوفر التشريع الحماية فيما إذا أجريت عمليات تفتيش لأسباب غير مبررة، أو إذا تم استخدام هذه السلطة كوسيلة للمضايقة، ويجب أن يحصل الموظفون المعنيون على تدريب مناسب حول حماية الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات. هذا ويشدد المقرر الخاص على ضرورة امتناع الدول عن استخدام الضغط الضريبي لثني المنظمات عن تلقي الأموال، ولا سيما من الخارج. كما تؤكد اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة الأفريقية)، على أن الدول يجب أن تقدّم للجمعيات غير الهادفة للربح مزايا ضريبية وغيرها من أشكال الدعم العام، حيثما أمكن.

تستخدم القواعد الضريبية إجراءات المنظمة أو أغراضها أو كليهما لتحديد ما إذا كان ينبغي منح مزايا ضريبية إلى المنظمة أو الجهات المانحة لها. وينبغي السماح بحل الجمعية طوعاً وفقاً للإجراءات المقبولة، وتقديم إخطار إلى الوكالة الحكومية المعنية أو إلى المحامي العام لضمان توزيع أصول الجمعية بما يتماشى مع وثائقها الحاكمة أو متطلبات القانون. ويجب أن يتضمن القانون عقوبات متوسطة، كالغرامات، كجزاء على أنواع مختلفة من المخالفات، بينما يكون حل المنظمة المدنية الملاذ الأخير فقط للانتهاكات الأكثر فظاعةً ووضوحاً. وينبغي ألا يسمح بالحل إلا عندما يكون هناك تهديد واضح ووشيك بحدوث انتهاك جسيم للقانون الوطني، حيث ينبغي أن يكون متناسباً تماماً مع الهدف المنشود والمستخدم ما لم توجد تدابير أكثر اعتدالاً. أما الحل غير الطوعي فيجب أن يتم من قبل محاكم مستقلة وغير متحيزة، ويجب التبرع بأصول المنظمة المدنية التي يتم حلها إلى منظمة مدنية أخرى ذات مهمة مماثلة. كذلك فإن تعليق الجمعيات يجب أن يتم من قبل محكمة محايدة ومستقلة في حالات الخطر الواضح والوشيك الذي يؤدي إلى انتهاك صارخ للقوانين المحلية.

النتائج الرئيسية

في البلدان المختارة، الإطار القانوني للجمعيات معقد ولا يتوافق مع المعايير الدولية، ومحاط بعدد من العقوبات القانونية التي تعيق ممارسة هذا الحق. وكثيراً ما تتبع المخاوف من التشريعات الأساسية التي تحكم الجمعيات، ولكنها تتبع في حالات أخرى من الإجراءات الإدارية والتشريعات الإضافية المتعلقة بعمليات هذه المنظمات غير الحكومية، وأبرزها أي تشريع يتعلق بحرية التجمع وحرية التعبير.

1. تشكيل منظمات المجتمع المدني

في ليبيا والأردن والعراق، يجب تسجيل الجمعيات من خلال القنوات الرسمية، بينما في البلدان الأخرى، يتم تشكيل الجمعيات من خلال نظام الإخطار. وفي كلتا الحالتين، تم انتهاك حق المؤسسين في حرية تكوين الجمعيات بعدة طرق. ففي العراق، عملية التسجيل صعبة وقد تستغرق مدة تصل إلى عامين. وفي لبنان وتونس والمغرب، تستخدم السلطات مجموعة متنوعة من الأساليب لمنع أو تأخير تشكيل بعض الجمعيات بشكل غير معقول، بما في ذلك المتطلبات الإدارية غير المدرجة في التشريعات الرئيسية التي تحكم الجمعيات، ورفض قبول الطلب، ورفض إصدار وثيقة تقر باستلام الطلب.

إذا لم تكتمل عملية الإنشاء، فستصبح المنظمة كياناً غير رسمي وبدون أهلية قانونية. كما أنها في لبنان، ستكون عرضة للعقوبات لكونها تُصنّف على أنها منظمات سرية. أما في العراق وليبيا والأردن، فمن غير القانوني بالنسبة لها العمل بأي صفة.

2. تحديد الأهداف والغايات

فيما يتعلق بتعريف أهداف ومقاصد الجمعيات، يبدو أن الأردن هو البلد الأكثر تقييداً. حيث أصدر مسجل الجمعيات دليل تصنيف للمنظمات الأردنية في عام 2018، يحتوي على أربعة عشر قسماً يمكن للجمعيات من خلالها تحديد أهدافها باستخدام نص محدد مسبقاً. أما التشريعات في ليبيا فتُطبق بصرامة «التدقيق المسبق» من خلال منع طلبات تسجيل الجمعيات المدنية التي تتضمن قائمة بالأهداف.

في بلدان أخرى، يحظر القانون على الجمعيات تبني أهداف أو القيام بأعمال تنتهك الدستور أو القوانين الوطنية الأخرى أو النظام العام والآداب، وذلك من خلال استخدام لغة فضفاضة. في الواقع، توفر هذه الأحكام للسلطات حرية كبيرة في إنفاذ التشريعات لتقييد الحق في التجمع.

من المحير أن كل بلد يعتبر الجمعيات ذات الأهداف المختلفة تهديداً. ففي لبنان، قد يؤدي دمج اللاجئين السوريين في أهداف المنظمة وغاياتها إلى تأخير التسجيل أو رفضه. بينما في الأردن، فمن المرجح أن تواجه منظمات حقوق المرأة وحقوق الإنسان وحرية التعبير عقوبات إدارية. أما في المغرب، فإن الجمعيات التي تتعامل مع مواضيع حساسة مثل الصحراء الغربية، الملكية، والدين هي أكثر عرضة للمضايقة. وفي العراق، فالمنظمات الأكثر احتمالاً أن تكون مستهدفة من قبل الميليشيات والحكومة هي المنظمات التي تكشف الفساد. بينما تستهدف السلطات والشعوب عامةً في كل بلد من البلدان المدرجة، منظمات المثليين وأية منظمات تدعمهم.

3. الحصول على التمويل

من الواضح أن تمويل الجمعيات يشكل مشكلة مشتركة في البلدان المختارة، ولا سيما فيما يتعلق بالتمويل العام، حيث يبدو غير كاف ويفتقر إلى معايير شفافة لتخصيص التمويل فيما بين المنظمات، ولا توجد آليات فعالة للطعن في هذه القرارات.

ويبدو أن الأردن لديه أكثر التشريعات تشدداً التي تحكم التمويل الأجنبي، حيث يمكن للحكومة حظر التمويل الأجنبي دون تقديم أي مبرر. وبالإضافة إلى ذلك، أفاد ممثلو منظمات غير حكومية بأن المسؤولين الحكوميين يتدخلون في اقتراح أي نشاط ينطوي على تمويل أجنبي، وذلك بإضافة أو حذف شركاء، أو تقديم مبالغ محددة إلى السلطات الحكومية. في ليبيا، يخضع التمويل للحكومة، ويلزم الحصول على موافقة مسبقة، وهناك حد أدنى من الرقابة القضائية.

في معظم البلدان، تكون الجمعيات المعترف بها ملزمة فقط بإبلاغ السلطات عن التمويل الأجنبي. وعلى الرغم من ذلك، في لبنان، خلقت الأزمة المالية وعدم القدرة على الوصول إلى العملات الأجنبية صعوبات إضافية. ولجأ آخرون إلى الخدمات المصرفية الدولية عبر الإنترنت للتحويل على القيود الحكومية.

وقد أثرت مخاوف في كل من العراق ولبنان فيما يتعلق بحقيقة أن بعض الجمعيات تحصل على أموال من الجماعات السياسية لتعزيز أجندات الأحزاب السياسية، وبالتالي تفقد استقلاليتها وتتحرف عن أهدافها وغاياتها.

أما في البلدان التي تتبع نظام الإخطار، فتُحرّم الجمعيات من جميع أشكال التمويل وحتى من فرصة فتح حسابات مصرفية إذا لم تحصل على الأوراق اللازمة من الحكومة.

4. الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني

في العراق ولبنان وتونس والمغرب، تقوم المؤسسات الحكومية مثل وزارة الداخلية ومكتب رئيس الوزراء بالمراقبة. وفي الأردن، أنشأ القانون الأردني مجلس تسجيل يتمتع بسلطة الموافقة على تسجيل المنظمات وتعيين الوزارة المسؤولة عن الإشراف على المنظمة. ولا يستوفي أي من هذه البلدان مؤهلات سلطة رقابة خارجية محايدة ومستقلة. أما في ليبيا، يمتد اختصاص الرقابة على كامل دورة حياة المنظمة، من التأسيس إلى الحل، بنوع من التدخل، ومع الحد الأدنى من التدقيق القضائي.

وبالإضافة إلى ذلك، تبين أن السلطات في البلدان المختارة تستخدم مجموعة متنوعة من الأنظمة لتقييد أنشطة الجمعيات، ولا سيما تلك المتعلقة بحرية التجمع والاجتماعات العامة. حيث تتعد هذه القوانين كثيراً عن بلوغ المعايير الدولية لكون السلطات يمكنها فرض العديد من القيود وحظر الأنشطة مع محدودية الوصول إلى المحاكم للمراجعة. في الأردن والمغرب، لا تلتزم السلطات بالقانون والذي ينص صراحة على أن الموافقة المسبقة غير مطلوبة للاجتماعات العامة والتجمعات. بينما تقيّد الحكومة اللبنانية التجمعات العامة لأسباب تتعلق بالسلامة العامة أو النظام العام أو الآداب العامة. في البلدان المختارة، حرية التعبير هي أيضاً معاناة، حيث يتم استخدام القانون الجزائي لمقاضاة النشطاء الذين يعرضونها للخطر. لذلك، لا يمكن إعمال حرية تكوين الجمعيات إذا كانت القوانين الأخرى المتعلقة بالحريات المدنية غير متوافقة مع المعايير الدولية. في كل من العراق ولبنان، قد ترد الأحزاب السياسية والمنظمات المسلحة بعنف على الاحتجاجات السلمية، مما يعرض حياة النشطاء للخطر.

كما يعد أيضاً مراقبة أنشطة الجمعيات وأعضائها على الإنترنت ممارسة شائعة أخرى. وقد ثبت أنه تم حظر حسابات نشطاء معينين على وسائل التواصل الاجتماعي. وقد يؤدي نشاط النشطاء عبر الإنترنت إلى توجيه تهم جزائية.

5. الضرائب

بشكل عام، تتلقى الجمعيات مزايا ضريبية محدودة في البلدان المختارة. عادةً، إذا حصلت جمعية على صفة المنفعة العامة، فإنها تصبح مؤهلة للحصول على إعفاءات ضريبية خاصة؛ ومع ذلك، فإن الحصول على هذه الصفة أمر صعب، والطريقة مربكة، كما أن هناك نقص في الشفافية. وقد تقدمت بعض الجمعيات الأردنية بطلب للحصول على هذه الصفة بناءً على المتطلبات التشريعية، لكنها لم تتلق أي رد.

في البلدان المتبقية، يتم منح هذه الصفة وفقاً لتقدير السلطات فيها. وفي جميع البلدان المختارة، حصل عدد قليل فقط من المنظمات على هذه الصفة. وفيما يتعلق بالمعاملة التفضيلية (الإعفاء) في الضرائب للجمعيات في ليبيا، فإن النظام لا يتطرق للمجموعات المحلية، ويحدد فقط الضرائب التي يجب دفعها للدولة بالنسبة للجمعيات الدولية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المساهمات الوطنية ليست معفاة من الضرائب، وهو ما يفسر سبب اعتماد الجمعيات في الدول المختارة بشكل أكبر على الدعم الدولي.

6. حل منظمات المجتمع المدني

يسمح التشريع الأردني لمجلس السجل بسلطة حل المنظمة بناءً على توصية الوزير في ظروف محدودة. وقبل تسوية الاستئناف أو انقضاء الموعد النهائي لتقديم الاستئناف، يتم تنفيذ الحكم على الفور. في لبنان، يمكن لمجلس الوزراء إصدار قرار فوري بحل المنظمة، ومع ذلك، لم ترد تقارير عن إساءة استخدام هذه السلطة. وعلى الرغم من ذلك، فإن ما يثير القلق هو أن الحكومة اللبنانية قد استغلت مفهوم الجمعيات السرية لتبرير حل الجمعيات، مع إمكانية توسيع هذا المفهوم ليشمل المنظمات غير المعتمدة من الحكومة (أي تلك التي لم تحصل على علم وخبر). أما في العراق، فإن لدى الحكومة القدرة على تعليق الجمعيات في ظروف معينة، لكن لم ترد ادعاءات بإساءة استخدام هذه السلطة. وفي ليبيا، يحق للجنة المجتمع المدني وقف عمل الجمعية لأسباب محددة عن طريق إلغاء التسجيل / الحل أو التعليق. تقع طلبات حل الجمعيات ضمن اختصاص محكمة البداية في كل من المغرب وتونس. وهذا هو الحال إذا تبين أن الجمعية تعمل بطريقة تنتهك القانون.

1. المقدمة

إن حرية تكوين الجمعيات والحق في التجمع السلمي أمران أساسيان لعمل النظم الديمقراطية ويرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالركائز الأخرى لحقوق الإنسان والديمقراطية والتعددية. وتجسد العديد من معاهدات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية هذه الحقوق وتحميها.

هذه الحقوق هي أيضاً أساس جهود «المجتمع المدني»، وهي كلمة سلت تعريفها الضوء على قضايا شديدة التعقيد¹. يعرّف المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات الجمعية بأنها «أي مجموعات من الأفراد أو أي كيانات قانونية تجتمع معاً من أجل العمل الجماعي أو التعبير عن أو تعزيز أو متابعة أو الدفاع عن مجال من مجالات المصالح المشتركة». ولذلك، فإن كلمة جمعية تشير، ضمن عدة أمور، إلى منظمات المجتمع المدني، والنوادي، والتعاونيات، والمنظمات غير الحكومية، والجمعيات الدينية، والأحزاب السياسية، ونقابات المهن، والمؤسسات، أو حتى الجمعيات على الإنترنت، حيث أن الإنترنت كان له دور أساسي، على سبيل المثال، في «تسهيل المشاركة النشطة للمواطن في بناء المجتمعات الديمقراطية». ومن ثمر، فإن القدرة على تنظيم جمعية والانضمام إليها هو جوهر الحق في حرية تكوين الجمعيات.

وصلت مشكلة «تقلص الحيز المدني»، والمعروفة أيضاً باسم «إغلاق الفضاء» للمجتمع المدني، إلى نطاق عالمي. في السنوات الأخيرة، نمت التشريعات التي تحد من حرية تكوين الجمعيات والتجمع والتعبير، في حين تراجعت الخيارات المالية المتاحة لمنظمات المجتمع المدني. في سياق إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يحدث تقلص الحيز المدني بدرجات متفاوتة، مما له عواقب متنوعة على المجتمع المدني. تشهد بعض بلدان المنطقة التي تضم جماعات مجتمع مدني راسخة وعريقة ردود فعل قاسية من قوات الأمن على الاحتجاجات المناهضة للحكومة التي نظمها فاعلين ومدنيين ونشطاء يطالبون بالمساءلة والعدالة. مع تشديد القيود المفروضة على حرية التعبير، يتم سجن المزيد من الصحفيين والناشطين من أجل حقوق الإنسان في بلدان أخرى. بالإضافة إلى العواقب المزعزعة للاستقرار للحرب المطولة في بلدان أخرى تصنف من بين أكثر أوساط الفضاء المدني تقييداً في المنطقة، يجب على المجتمع المدني إدارة ديناميكيات الفضاء المدني المعقدة.

في سياق «تقلص الحيز المدني»، هناك اتجاهات مترابطة تقيّد المساحة التي قد تعمل فيها منظمات المجتمع المدني. وتشمل هذه القوانين الوطنية التي تحد من أنشطة [المنظمات] غير الربحية والسياسات والممارسات التي تعوق الحريات الأساسية للتجمع وتكوين الجمعيات. ومع إدراك أن الأردن ولبنان والعراق وليبيا وتونس والمغرب كلها موقعة على الاتفاقيات الدولية والإقليمية، وبالتالي فهي ملزمة باحترام أحكامها، يسعى هذا التقرير إلى فحص الإطار القانوني الوطني الذي يحكم عمل الجمعيات التي ليس لها مصالح دينية أو سياسية أو عمالية في هذه الدول العربية الست.

1-1 الأهداف وأسئلة البحث

يعتمد نجاح الحكومة الديمقراطية على وجود دولة قوية ومجتمع مدني نابض بالحياة. تعد المستويات القوية من المشاركة المدنية عنصراً حاسماً في الحكومة التشاركية، والتي تركز أكثر فأكثر على تطوير مؤسسات ديمقراطية شاملة ومستجيبة وتوسيع إمكانيات الصوت العام. ولكي تعمل مجموعات المجتمع المدني في بلد ما، فإن الإطار القانوني والتنظيمي الذي يتحكم في إنشائها ومساحتها وقدرتها على المشاركة في الحياة العامة أمر بالغ الأهمية. إن سيادة القانون وإعمال الحقوق المدنية والسياسية، مثل حرية التعبير والحق في تكوين الجمعيات والمشاركة في الشؤون العامة، مفيدة لمجتمع مدني سليم. حيث ترتبط الأطر التنظيمية الملائمة ارتباطاً جوهرياً بحق المجتمع في النمو وتحديد مسارات التنمية من خلال إجراءات ديمقراطية وشاملة.

البنية التشريعية للدولة هي واحدة من العديد من العناصر التي تؤثر على تقبل البيئة بأكملها للمجتمع المدني ومنظّماته. ويلعب الإطار القانوني دوراً حاسماً، ويمكن اعتبار وجود إطار تشريعي موثوقاً عاملاً ضرورياً لإنشاء قطاع مجتمع مدني قوي ودائم.

الغرض من هذا التقرير هو تقديم تحليل للإطار القانوني للمجتمع المدني في ستة بلدان عربية: الأردن ولبنان والعراق وليبيا وتونس والمغرب، من أجل تحديد العوائق القانونية والقيود الإدارية والممارسات التي تعيق تشكيل وعمل منظمات المجتمع المدني على

The "civil society" sector has been labeled variously as the "third" sector, "voluntary" sector, "nonprofit" sector, "charitable" or "independent" sector, and the "social economy". The organizations making up civil society come in a diverse range of forms, which may include associations, foundations, non-profit corporations, public benefit companies, development organizations, community based organizations, religious congregations and faith-based organizations, hospitals, universities, mutual benefit groups, sports clubs, advocacy groups, arts and culture organizations, charities, unions and professional associations, humanitarian assistance organizations, non-profit service providers and charitable trusts. Taken together, they are often referred to as non-governmental organizations (NGOs), not-for-profit organizations (NPOs), or civil society organizations (CSOs). ICNL & UNDP, The role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introduction Primer, August 2009, p 7

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Human Rights Council, .2 Twentieth session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraphs 51 & 52

أساس المعايير الدولية المنصوص عليها في اتفاقيات حقوق الإنسان والوثائق ذات الصلة. وستسمح هذه المقارنة بإجراء دراسة غير متحيزة، مع تسليط الضوء على الاختلافات والانتهاكات في القانون الوطني بحيث يمكن صياغة توصيات راسخة من أجل جهود المناصرة المستقبلية في البلدان المختارة.

سيتم تناول الأسئلة الرئيسية التالية في التقرير:

- إلى أي مدى تتوافق التشريعات الوطنية في كل بلد مع المعايير الدولية المنصوص عليها في اتفاقيات حقوق الإنسان والوثائق ذات الصلة؟
- إلى أي مدى تحترم السلطات التشريعات الوطنية المتعلقة بعمل منظمات المجتمع المدني من حيث الممارسة؟

1-2 المنهجية والهيكل

ومن أجل تحقيق الأهداف والغايات المحددة، تم استخدام نهج مختلط من الأساليب البحثية لإنتاج هذا التقرير. سيتم الاعتماد على الدراسة القانونية الفقهية بهدف فحص التشريعات والمفاهيم والمبادئ القانونية من أجل تقديم تقييم معقول واستنتاج مترابط؛ حيث يُمكن هذا النهج الباحث من تقديم عرض وتحليل وتقييم منهجي للقواعد القانونية أو المذاهب أو الأفكار المتعلقة بقانون معين أو موضوع قانوني محدد في الدراسة. بالإضافة إلى ذلك، سيتم استخدام نهج نوعي من خلال إجراء مقابلات مع مقدمي معلومات رئيسيين في كل بلد للحصول على فهم أعمق لقابلية تطبيق القانون وممارساته وتنفيذه.

سيخلق نهج الطريقة المشتركة هذا معرفة متعمقة بالإطار التشريعي في كل بلد، ويكشف عن انتهاكات المعايير الدولية، ويقيم كيف تؤثر هذه الانتهاكات على الجمعيات.

يعتمد التقرير على مصادر قانونية أولية وثانوية. القانون الدولي والإقليمي لحقوق الإنسان والتشريعات الوطنية في الدول المختارة، بما في ذلك أحكام الدستور والقوانين الوطنية والقواعد الإدارية والأنظمة المتعلقة بالجمعيات، هي المصادر القانونية الرئيسية. أما المصدر القانوني الثانوي فيتألف بشكل أساسي من معلومات ومواد منشورة من منظمات ذات مصداقية، مثل اللجان الاتفاقية، ومجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، ومنظمة العفو الدولية، وهيومن رايتس ووتش، ووزارة خارجية الولايات المتحدة، والمركز الدولي للقانون غير الهادف للربح، وفريدوم هاوس. وستدمج هذه المعلومات مع المعلومات التي تم الحصول عليها من المقابلات الوطنية والإقليمية مع مقدمي المعلومات الرئيسيين. وبناء على ما ذكر أعلاه، سيتم تقسيم التقرير إلى خمسة أقسام.

- القسم 1: مقدمة

يبين هذا القسم تفاصيل الأساس المنطقي للدراسة وأهدافها وغاياتها وأسئلتها البحثية ومنهجيتها.

- القسم 2: المعايير الدولية لحقوق الإنسان

ويتناول القسم الثاني المعايير الدولية والإقليمية المتعلقة بتشكيل الجمعيات وعملها، على النحو المبين في المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، وملاحظات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وتوصيات المقرر الخاص المعني بخصوص حقوق التجمع السلمي وتكوين الجمعيات. وكذلك يتعين الرجوع إلى المبادئ التوجيهية والكتيبات الأخرى التي تشرها المنظمات الدولية والإقليمية.

- القسم 3: التحليل القانوني الوصفي للبلدان المختارة

سيتم فحص وتقييم التشريعات ذات الصلة لكل بلد لتحديد أوجه عدم الاتساق والتناقض مع المعايير الدولية الموضحة في القسم 2. لتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان في هذه البلدان، سيتم استخدام مصادر جديرة بالثقة لتسليط الضوء على ممارسات وطرق التنفيذ الخاصة بالقانون.

- القسم 4: النتائج والتوصيات

سيتم عرض جميع النتائج حول التناقضات والفجوات بين القانون الوطني والمعايير الدولية في البلدان المستهدفة في هذا القسم.

- القسم 5: التوصيات

يحدد هذا الجزء التوصيات المتعلقة بالتشريعات والممارسات الوطنية التي تعيق الحيز المدني في البلدان المختارة.

2. المعايير الدولية والإقليمية

أقرت الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وفيما يلي أبرز هذه النصوص

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

المادة 1-20

لكل شخص الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات»

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

المادة (٢١)

يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن القومي، أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

المادة (٢٢)

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

2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

[المادة (8)]

1. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

- حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم؛
- حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات كونفدرالية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها؛
- حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

اتفاقية حقوق الطفل (CRC)

المادة (١٥)

1. تعترف الدول الأطراف بحقوق الطفل في حرية تكوين الجمعيات وفي حرية الاجتماع السلمي.

2. لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأية قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم.

الميثاق العربي لحقوق الإنسان

المادة 24 لكل مواطن الحق في

5- حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها.

6- حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية.

7- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحررياتهم.

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب

المادة (١٠)

1. يحق لكل إنسان أن يكون الجمعيات بحرية شريطة أن يلتزم بالقانون.

2. مع مراعاة الالتزام بمبدأ التضامن المنصوص عليه في المادة (29) [من هذا الميثاق]، لا يجوز إرغام أي شخص على الانضمام إلى أي جمعية.

المادة (١١)

لكل فرد الحق في التجمع بحرية مع الآخرين. ولا تخضع ممارسة هذا الحق إلا للقيود الضرورية التي ينص عليها القانون، ولا سيما تلك التي تسن لمصلحة الأمن القومي وسلامة الآخرين وصحتهم وأخلاقياتهم وحقوقهم وحررياتهم.

تستخدم جميع الاتفاقيات صياغة متشابهة لتعريف كلا الحقيقتين، باستثناء الميثاق العربي لحقوق الإنسان، التي تقصر هذا الحق على مواطني البلد. وعلى أي حال، فإن الاعتراف بهذه الحقوق ينطوي على واجب على الدول الأطراف احترام وضمان ممارسة هذه الحقوق. وهذا يتطلب من الدول السماح بتشكيل مثل هذه المنظمات دون تدخل، وعند الضرورة، دعم ممارسة هذا الحق وحماية أعضائها. إن هذه الحقوق ليست مطلقة، ولكن يجب تحديد أية قيود بعناية. في واقع الأمر، هناك قيود على القيود التي يمكن تطبيقها.

ويجب أن تحمي الدساتير الوطنية الحق في حرية تكوين الجمعيات، الذي يجب تفسيره تفسيراً واسعاً وفقاً للقانون الدولي والإقليمي لحقوق الإنسان. وعند الاقتضاء، يجب وضع قانون وطني بشأن حرية تكوين الجمعيات بغرض تمكين وتشجيع تشكيل الجماعات وتعزيز قدرتها على تحقيق أهدافها. ويجب إعداد هذا القانون وتنقيحه استناداً إلى إجراءات واسعة وشاملة، بما في ذلك الحوار والمشاركة الموضوعية مع المجتمع المدني.³

وينبغي للتشريعات التي تؤثر على ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات أن تدعم إنشاء المنظمات وأن تسمح لها بالسعي إلى تحقيق أهدافها. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون مكتوبة بوضوح ودقة كافية لتمكين السلطات أو الكيانات اللازمة من تنفيذ التشريعات بدقة. ويجب كتابة الأحكام القانونية المتعلقة بالجمعيات بعناية لهذا السبب. يجب أن تكون واضحة ودقيقة، وأن يتم تبنيها بطريقة تضمن التزام جميع الأطراف بجوهرها. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تفسير وإدارة الأنظمة القانونية المتعلقة بالجمعيات بطريقة تتسق مع الممارسة الناجحة للحق في حرية تكوين الجمعيات من أجل ضمان أن يكون المتمتع بهذا الحق فعالاً وعملياً.⁴

Human Rights Committee, General comment No. 37, Article 21: right of peaceful assembly, paragraph 55. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 20.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines on Freedom of Association, 2014, p 16. General Comment No. 37, paragraph 32. Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, the African Commission on Human and Peoples' Rights, 2017, p 7

تم اختيار ستة مكونات لتقييم البيئة القانونية المواتية لتشكيل الجمعيات وقدرتها على العمل من أجل تقديم تقييم للقوانين ذات الصلة في البلدان المختارة (تشكيل الجمعيات، وتحديد الأهداف والغايات، والوصول على التمويل، والإشراف على عمل الجمعيات، والضرائب، وحل الجمعيات). سيقدم هذا القسم شرحاً موجزاً للالتزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويشرح بالتفصيل هذه المكونات وفقاً للمعايير الدولية وأفضل الممارسات، بحيث يمكن استخدامها كمعيار للقوانين الوطنية للبلدان المختارة لهذا البحث.

2-1 التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان

تم مناقشة التزامات الحكومات بموجب القانون الدولي والإقليمي لحقوق الإنسان مناقشةً شاملةً من قبل العديد من هيئات المعاهدات من خلال الملاحظات العامة، وتقارير المقرررين الخاصين، وكذلك الدراسة المستفيضة. وينطبق الشيء نفسه على القيود القانونية المفروضة على حقوق الإنسان.

تمت إضافة هذا القسم لتحقيق أهداف التقرير والمساعدة في فهم مسؤوليات الدول بشكل أفضل فيما يتعلق بالحقوق في تكوين الجمعيات والخط الرفيع بين تنظيم هذا الحق والتدخل فيه أو انتهاكه.

بموجب القانون الدولي والإقليمي، يجب على الدول ضمان حرية الأفراد في تشكيل أي نوع من الجماعات والانضمام إليها والمشاركة بشكل مستقل في أي نشاط مشروع أو قانوني. ويشمل ذلك حرية إلتماس الموارد وتلقيها، وتنظيم والدفاع عن حقوق الإنسان والحفاظ عليها سلمياً، لكون ذلك ضروري لعمل المدافعين عن حقوق الإنسان، مما يسمح لهم برصد حالة حقوق الإنسان في بلدانهم.

وتنشأ هذه الالتزامات من اتفاقيات حقوق الإنسان المصادق عليها⁵، ووفقاً للمبدأ المنصوص عليه في المادة (26) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، يتعين على الدول الأطراف أن تنفذ بحسن نية الالتزامات الواردة في اتفاقيات حقوق الإنسان المصادق عليها⁶. هذا ويشكل القانون العرفي الدولي أيضاً مصدراً للالتزام لكونه أحد المصادر الرئيسية للقانون الدولي العام.

يحدد القانون الدولي لحقوق الإنسان واجبات يتعين على الدول أن تلتزم باحترامها. تتحمل الدول التزامات وواجبات بموجب القانون الدولي لاحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها من خلال التوقيع والتصديق على المعاهدات الدولية والإقليمية. يتطلب الالتزام بالاحترام من الدول الامتناع عن التدخل في ممارسة حقوق الإنسان أو تقييدها. يستلزم الالتزام بالحماية أن تحمي الدول الأشخاص والمنظمات من انتهاكات حقوق الإنسان. والدول مطالبة بتعزيز التمتع بحقوق الإنسان الأساسية وفقاً للالتزام بالوفاء⁷.

تفرض الحاجة إلى الاحترام التزمات سلبية وإيجابية على الدول. يحظر على الدول الأطراف انتهاك حقوق الإنسان، كما أن أية قيود على تلك الحقوق يجب السماح بها بحسب الأحكام ذات العلاقة الواردة في تلك الاتفاقيات. ولضمان الحماية المستمرة والفعالة لحقوق الإنسان، يجب على الدول التي تفرض مثل هذه القيود أن تثبت ضرورتها وأن تستخدم فقط تدابير تتناسب مع السعي لتحقيق أهداف مشروعة. ولا يجوز بأي حال من الأحوال تنفيذ هذه الحدود أو الاحتجاج بها بطريقة تمس جوهر الحق المحمي⁸.

See for example Article 2 of CCPR defines the scope of the legal obligations undertaken by States Parties to the Covenant. A .5 general obligation is imposed on States Parties to respect the Covenant rights and to ensure them to all individuals in their territory and subject to their jurisdiction

.6 William A. Schabas, The Customary International Law of Human Rights, Oxford Academic, 2021.

Human Rights Committee (CCPR), General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326 May 2004

Human Rights Committee (CCPR), General comment No. 37, on the right of peaceful assembly (article 21), CCPR/C/GC/37, 17 .8 .September 2020, paragraph 26

يطلب من الدول الأطراف اعتماد خطوات تشريعية وقضائية وإدارية وغيرها من الخطوات ذات الصلة للوفاء بمسؤولياتها القانونية. ولذلك يجب على الدول أن تهنيئاً مناخاً يفضي إلى النجاح في التمتع بحقوق الإنسان وينشئ إطاراً قانونياً ومؤسسياً يمكن من خلاله ممارسة الحقوق ممارسة سليمة. ويشمل الالتزام الإيجابي أيضاً حماية الأشخاص والجماعات الذين يمارسون حقوقهم، مثل أعضاء الجمعيات والمشاركين في الاجتماعات السلمية⁹. وينبغي أن يستند الالتزام باحترام الحقوق والتمتع بها، مثل حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي، إلى نظام قانوني ونظام لصنع القرار يتسم بالفعالية والشفافية. ويجب أن يحدد القانون الوطني بوضوح أدوار ومسؤوليات جميع المسؤولين المشاركين وأن يرتبط بالمعايير الدولية¹⁰.

ويجب أن توضع هذه الالتزامات في الاعتبار باستمرار، لا سيما عند مناقشة القيود المفروضة على الحقوق وتطبيقها. وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، يتم الاعتراف بعدد صغير من حقوق الإنسان كحقوق مطلقة لا يمكن تقييدها لأي سبب من الأسباب. تشمل هذه الحقوق عدم التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة، أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والتحرر من العبودية والاسترقاق، والتحرر من السجن لعدم القدرة على الوفاء بالالتزام تعاقدية، وحظر تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي، والحق في الاعتراف بالإنسان كشخص.

ومع ذلك، تخضع غالبية الحقوق لقيود واضحة أو مستنبطة. بعض الحقوق محدودة على وجه التحديد لأسباب مثل النظام العام وحماية حريات وحقوق الآخرين. تحتوي بعض الحقوق على قيود ضمنية من خلال استخدام عبارات مثل «عادل» و «معقول» و «تعسفي». يجب أن يحدد القانون أي قيود مسموح بها على الحقوق، على أساس مسموح بها تتعلق بالحق المعني، ووسائل معقولة وضرورية ومتناسبة لهدف مشروع¹¹.

والقيود المشروعة موصوفة في عدة مواد من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على النحو التالي: «لا يجوز فرض قيود على ممارسة هذا الحق غير تلك التي ينص عليها القانون والتي تشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم». لغة الميثاق العربي لحقوق الإنسان¹² والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان¹³ متشابهة.

مبادئ سيراكوزا هي الأساس الذي تبني عليه قيود الدولة على الحقوق¹⁴. كقاعدة عامة، يجب أن ينص القانون على القيد. وينص هذا الشرط على أن التقييد يجب أن يكون له أساس قانوني متين. يجب أن يكون القانون الذي يحيز تقييد الحق (أ) متاحاً للجمهور؛ (ب) مفصلة بما فيه الكفاية لتمكين الناس من إدارة سلوكهم؛ (ج) يجب ألا يمنح الدولة سلطة تقديرية غير مقيدة لمنع خطر سوء الاستخدام والممارسة التعسفية للسلطة التقديرية¹⁵. يجب أن يكون التقييد «ضرورياً»، ويعني هذا المصطلح أن القيد: (أ) مبني على أحد الأسس التي تبرر القيود والمعتزف بها في المادة ذات الصلة من اتفاقية حقوق الإنسان المعنية، (ب) يستجيب لحاجة عامة أو اجتماعية ملحة، (ج) يسعى إلى هدف مشروع، و (د) يتناسب مع هذا الهدف¹⁶.

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Human Rights Council, A/ .9 HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 33

.Human Rights Committee (CCPR), General comment No. 34, CCPR /C/GC/34, 12 September 2011, paragraphs 7-8 .10

The text of the right determines if it is absolute or note. For example, article 7 of the CCPR states "No one shall be subjected .11 to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free "consent to medical or scientific experimentation

Article 28 of the Arab Charter for Human Rights "Citizens have the freedom of assembly and association in peaceful manner. .12 No restrictions shall be imposed on either of these two freedoms except when it is necessary for national security, or public safety, or the protection of the rights and freedoms of others". It should be noted that the Charter does not use the term "law

The paragraph used is "The exercise of this right shall be subject only to necessary restrictions provided for by law, in particu- .13 lar those enacted in the interest of national security, the safety, health, ethics and rights and freedoms of others

The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, .14 art. 2, Sep. 28 1984, E/CN.4/1985/4. The Siracusa Principles were adopted in 1984 by the Economic and Social Council of the United Nations and were drafted by professors, practitioners, and other human rights experts from all regions. Regional human rights courts and different UN documents, notably the Human Rights Committee's (CCPR) general comments, continue to recognize the principles

General comment 34, paragraph 25 .15

The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, .16 art. 2, Sep. 28, 1984, E/CN.4/1985/4, paragraph 10

توفر مبادئ سيراكوزا تعريفات واضحة وقصيرة لجميع المصطلحات المستخدمة في بنود التقييد، بما في ذلك المجتمع الديمقراطي، والأمن القومي، والسلامة العامة، والنظام العام (النظام العام)، وحماية الصحة العامة أو الأخلاق، وحماية حقوق الآخرين وحررياتهم¹⁷. هذه التعريفات ضرورية لمنع الدولة من إساءة استخدام المصطلح أو إساءة تفسيره. تتحمل الدول دائماً عبء تبرير تقييد حق ما¹⁸.

ويجب ألا يهدد تقييد الحقوق والحرريات جوهر الحقوق المعنية، كما يجب ألا يُنقذ بشكل تعسفي. ويجب أن يخضع كل قيد لإمكانية الطعن والانتصاف ضد استخدامه التعسفي، ويجب ألا يكون أكثر تقييداً مما هو ضروري لتحقيق الغرض المقصود منه¹⁹. يعرف هذا أيضاً باسم مبدأ التناسب والذي يتطلب أن تكون الوسائل التي تستخدمها الدولة للحد من حق ما متناسبة مع الهدف المنشود²⁰.

هناك مجموعة متنوعة من العوامل التي يجب أخذها في الاعتبار لإثبات أن الوسائل التي تستخدمها الدولة للحد من حق ما متناسب مع الهدف المنشود. وباختصار، يشمل التناسب سمات الملاءمة والتبعية والتناسب بالمعنى الضيق. وتقتضي الملاءمة أن يحقق التقييد، من الناحية النظرية، الهدف المنشود الذي له ما يبرره. ويقتضي التناسب بالمعنى الضيق وجود علاقة معقولة بين المخالفة والهدف الصحيح. ويتطلب على ذلك أن الانتهاك يجب أن يخدم غرضاً صالحاً أعلى. ويتحقق الاختبار الفرعي مما إذا كانت هناك طرق أخرى أقل تقييداً لتحقيق الهدف المشروع²¹.

2-2 تشكيل منظمات المجتمع المدني

يُسمح لجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، من المواطنين وغير المواطنين، ومجموعات من هؤلاء الأشخاص بتكوين جمعيات، سواء ذات شخصية قانونية أم لا. ويجب أن يكون للجمعيات الحق في تحديد شروط العضوية الخاصة بها، مع احترام مبدأ عدم التمييز²². ويشمل ذلك أيضاً الأطفال استناداً إلى المادة 15 من اتفاقية حقوق الطفل، ولا تمنع الإدانة الجنائية السابقة وحدها الفرد من تأسيس جمعية²³.

إما أن يعترف القانون صراحة بالجمعيات غير الرسمية، أو يجب أن يسمح لها بالعمل دون تداعيات قانونية. ويضمن أن الأشخاص والجماعات غير القادرين على إنشاء منظمات رسمية بسبب القيود الاجتماعية أو الدينية أو الثقافية قد يشاركون على الرغم من ذلك في أنشطة ذات مغزى من خلال تطوير وإشراك الجمعيات غير الرسمية. يجب أن يكون للجمعيات خيار السعي نحو شخصية قانونية رسمية، ولكن لا ينبغي أن يكون ذلك مطلوباً بموجب القانون²⁴.

The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, .17 art. 2, Sep. 28, 1984, E/CN.4/1985/4, section B

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 40

The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, .19 art. 2, Sep. 28, 1984, E/CN.4/1985/4, paragraphs 7, 8 and 11

Matthias Klatt and Moritz Meister, Proportionality—a benefit to human rights? Remarks on the I-CON controversy, I-CON .20 (2012), Vol 10, No. 3, pp 687 -708

Samantha Besson, Subsidiarity in International Human Rights Law—What is Subsidiary about Human Rights?, The American Journal of Jurisprudence, (2016), Vol. 61, No. 1, p. 69–107

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 2020, p 17

A past criminal conviction may affect an individual's capacity to form an organization if it immediately raises concerns about the group's purpose. For instance, if a person attempting to form an organization has been convicted of fraud, there is grounds to suspect the group is not being formed in good faith. For more details see The African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, p11

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 2020, p 22

وبوجه عام، ينبغي وضع نظام إخطار لتشكيل الجمعيات. يجب تشكيل الجمعيات باستخدام طريقة بسيطة وسهلة الوصول إليها وغير تمييزية وغير مرهقة أو مجانية. وعند رفض تسجيل جمعية، يجب على وكالات التسجيل تقديم تسيب شامل ومكتوب وفي الوقت المناسب. يجب أن يكون للجمعيات الحق في الطعن في أي رفض أمام محكمة محايدة وغير متحيزة²⁵.

وتنطوي الشخصية القانونية على اكتساب الحقوق القانونية والمسؤوليات، بما في ذلك سلطة إبرام العقود والتقاضي والمقاضاة. تعتمد المنظمات غير الرسمية على الشخصية القانونية لأعضائها للقيام بالأنشطة اللازمة لتحقيق أهدافها²⁶.

وبموجب كل من نظامي الإخطار والإذن المسبق، يجب أن تكون هيئات التسجيل ملزمة بالتصرف بسرعة، وينبغي أن تنص الأنظمة على أوقات استجابة سريعة للطلبات. ومن الثابت أن التأخيرات المفرطة في عملية التسجيل، سواء كانت تعزى إلى السلطات أو المؤسسات العامة، تشكل انتهاكا لحق المؤسسين في حرية تكوين الجمعيات²⁷.

لتجنب تدخل الحكومة، يجب تنفيذ التشريعات والإجراءات المتعلقة بالجمعيات من قبل سلطة تنظيمية محايدة. يجب تحديد أدوار ومسؤوليات هذه السلطات بموجب القانون والالتزام بإجراءات عمل واضحة. كما يجب أن تلتزم الهيئات التنظيمية بالقانون ويجب أن تكون مسؤولة عن أي انتهاكات إجرائية أو موضوعية. وتقدر المسؤولية وفقاً للقانون الإداري وقواعد المراجعة القضائية ذات الصلة بإساءة استخدام السلطة العامة²⁸. يجب استشارة الجمعيات وأعضائها قبل إدخال وتنفيذ أي قواعد أو سياسات أو إجراءات تتعلق بأنشطتها. وينبغي أن تتاح لهم إمكانية الوصول إلى المعلومات وإخطارهم على نحو كاف وفي الوقت المناسب بإجراءات التشاور²⁹.

يجب تسهيل إنشاء المنظمات من خلال جميع المتطلبات الإدارية. ولتحقيق هذا الهدف، قد تجبر الدولة الجمعيات على تقديم بعض المعلومات الأساسية، لكنها لا تستطيع تقييد أسماء الجمعيات ما لم تكن خادعة. يجب على الجمعيات أيضاً الحصول على وثائق رسمية تثبت تقديمها للإشعار عند التقديم. في حالة عدم وجود مثل هذه الوثائق، تعتبر نسخ نموذج الإخطار بمثابة دليل على تقديم الإخطار³⁰.

2-3 تحديد الأهداف والغايات

يتم تحديد أهداف وأنشطة الجمعيات من قبل الأعضاء المؤسسين والمشاركين، دون مشاركة الحكومة. ويمكنهم القيام بذلك عن طريق إنشاء لوائحهم الداخلية الخاصة، وتطوير أنظمة الإدارة الداخلية الخاصة بهم، واختيار مجالس الإدارة والممثلين خاصتهم. يجب أن يكون لدى الجمعيات إمكانية الوصول إلى جميع الأهداف والأنشطة المتاحة للأشخاص الذين يعملون بمفردهم، باستثناء تحقيق الربح. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا تقيّد الأنظمة التي تنظم المنظمات نوع النشاط الذي قد تقوم به أو الأهداف التي يمكن أن تسعى إلى تحقيقها. وهذا ينطوي على إنشاء قوائم واسعة من الأنشطة المسموح بها وغير القانونية التي قد تشارك فيها المنظمات.

وفي ضوء حقيقة أن الحق في حرية تكوين الجمعيات ليس حقاً مطلقاً، فإن بعض الاستثناءات على هذه القاعدة العامة قد تكون مقبولة طالما أنها تتسق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. لذلك، يجب أن تكون هذه القيود منصوص عليها دائماً بموجب القانون، وأن تخدم غرضاً صحيحاً، وأن تكون مطلوبة في مجتمع ديمقراطي. يجب تقييم ما يشكل هدف أو إجراء «غير قانوني» في ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان. على سبيل المثال، قد يتم حظر الجماعات التي تروج للدعاية الحربية أو تثير الكراهية القومية

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 95

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 95

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, para 60. See also European Court of Human Rights, Ismayilov v. Azerbaijan, application No. 4439/04, 17 January 2008, para. 48

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, page 17

UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 on the Freedom of Expression and Opinion, 12 September 2011, .29 CCPR/C/GC/34; para. 18

The African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, .30 paragraph 62

أو العنصرية أو الدينية إذا كانت أفعالها تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف³¹. وبخلاف هذه الاستثناءات، ينبغي أن تستفيد الجمعيات التي تسعى إلى تحقيق الأهداف المشروعة وتستخدم الوسائل وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان من الحماية القانونية الدولية³².

يجب أن تعمل السلطات دائماً على افتراض أن الأهداف والأنشطة المقترحة من المنظمة قانونية، ويجب أن تتجنب وضع افتراضات متسرعة أو تفسيرات تخمينية عند تحديد معنى اسم المنظمة أو المصطلحات المستخدمة في ميثاقها أو نظامها الأساسي. ومن المقبول منح المنظمات السلطة التقديرية لاختيار ما إذا كانت أنشطتها تتماشى مع الأهداف المشار إليها في نظامها الداخلي أم لا³³. يجب أن تكون الجمعيات أيضاً قادرة على أن تختار لنفسها ما إذا كانت تريد العمل على نطاق محلي أو وطني أو إقليمي أو عالمي. وهذا يتضمن أيضاً أنه ينبغي السماح للجمعيات ككيانات قانونية بالانضمام إلى جمعيات واتحادات واتحادات كونفدرالية أخرى على المستويين الوطني والدولي³⁴.

2-4 الحصول على التمويل

يعد الوصول إلى الأموال والموارد الأخرى جزءاً لا يتجزأ من القدرة على تشكيل أي نوع من الجمعيات التي يختارها المرء والانضمام إليها. وبالإضافة إلى التأكيد على أن جميع الجمعيات، سواء كانت مسجلة أو غير مسجلة، ينبغي أن يكون لها الحق في التماس وتأمين التمويل والموارد، يستشهد المقرر الخاص بمعايير منظمة العمل الدولية التي تنص على «الأحكام التي تسمح للحكومة بالقدرة على الحد من حرية النقابة في إدارة وإنفاق أموالها كما تشاء ... تتعارض مع مبادئ حرية تكوين الجمعيات»³⁵. وتم التأكيد على فكرة أن المنظمات غير الربحية يجب أن تتمتع بإمكانية الوصول غير المقيد إلى مساعدات والتمويل من قبل مجموعة واسعة من هيئات معاهدات الأمم المتحدة³⁶.

لوفاء بالمعايير الدولية، يجب أن ينص القانون الوطني المتعلق بالجمعيات صراحة على حريتها في التماس الأموال وتلقيها واستخدامها وفقاً لأغراضها غير الربحية. ويشمل ذلك حرية القيام بجمع التبرعات والأنشطة الاقتصادية لخدمة أهداف الجمعية وغاياتها. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الدول ألا تتطلب موافقة قبل تلقي الأموال³⁷.

31. See for example article 4 of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination that obliges state parties to condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one color or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form.

32. The African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, paragraph 64.

33. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 2020, p 30.

34. UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association in the context of multilateral institutions), UN Doc. A/69/365, 1 September 2014, paragraph 96.

35. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 67 and 68.

36. See Committee on the Elimination of Discrimination against Women, concluding observations on Lithuania, A/55/38, para. 155; Committee on the Rights of the Child, concluding observations on the Central African Republic, CRC/C/15/Add.138, paras. 22 and 23; Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Ireland, CERD/C/IRL/CO/2, para.12 as quoted by Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 67.

37. See UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Funding of associations and holding of peaceful assemblies), UN Doc. A/HRC/23/39 (Apr. 24, 2013), Section 20.

يجب أن تخضع الجمعيات لنفس المتطلبات المنصوص عليها في القوانين التي تنطبق عموماً على الجمارك والصرف الأجنبي ومنع غسل الأموال والإرهاب، وكذلك تلك المتعلقة بالشفافية وتمويل الانتخابات والأحزاب السياسية، بقدر ما تتوافق هذه المتطلبات مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان لأنها تعتبر عموماً أهدافاً مشروعة وقد توصف بأنها في مصلحة الأمن القومي، السلامة العامة أو النظام العام. ومع ذلك، فإن أية قيود على الوصول إلى هذه الموارد يجب أن تكون متناسبة مع نية الدولة في الدفاع عن هذه المصالح ويجب أن يستخدم أقل الوسائل التقييدية الممكنة لتحقيق هذا الهدف³⁸.

من الممكن دائماً للجمعيات الحصول على تمويل عام (تمويل حكومي). وعندما يحدث ذلك، يجب أن تكون عملية التمويل العام شفافة، بما في ذلك معايير الاختيار، وعملية صنع القرار، والمبالغ النقدية المقدمة، ومتلقيها، والأساس المنطقي لقرارات التمويل³⁹. غالباً فإن الجمعيات التي تستفيد من التمويل العام ستكون مسجلة ويطُلب منها تقديم تقارير عن الأنشطة والتقارير المالية بشكل دوري. يمكن تمييز متطلبات تقديم التقارير هذه على أنها ضرورية في مجتمع ديمقراطي لتلبية مصلحة حكومية مشروعة⁴⁰. إذا لم تتلق المنظمة أي مزايا حكومية، بما في ذلك الإعفاء الضريبي، ولم تشارك في أنشطة اقتصادية أو جمع أموال عامة، فيجب أن يقتصر تقديم التقارير إلى سلطات الدولة على التحديثات الدورية للمعلومات المطلوب إدراجها في السجل العام، مثل هوية ومعلومات الاتصال بالممثل العام المخول بتلقي إشعارات رسمية نيابة عن المنظمة⁴¹.

2-5 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني

إن الهيئة المكونة من الأفراد المنتخبين أو المعيّنين الذين يتمتعون بالسلطة النهائية على الإدارة، والتي تحدد سياسات المنظمة المدنية، وتمارس رقابة وإشرافاً منتظمين على مواردها المالية وعملياتها وأنشطتها يجب أن تُعتبر الهيئة الحاكمة لتلك الجمعية⁴². تدعو المنظمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة دائماً إلى زيادة قدرة المنظمات غير الحكومية على التنظيم الذاتي، بدلا من توسيع الدور الإشرافي للحكومة، الأمر الذي يتطلب منها إنفاق موارد وقوى عاملة كبيرة لمراقبة مشاريع المنظمات غير الحكومية وأنشطتها المالية⁴³.

عند الضرورة، ينبغي إجراء رقابة خارجية من قبل هيئة محايدة ومستقلة وأن تقتصر على الحد الأدنى من المؤسسات والقواعد اللازمة للإدارة الداخلية. ويوصى بإشراك ممثلي المجتمع المدني في إدارة الإشراف على الجمعيات⁴⁴. ويجب أن يحدد التشريع سلطة هذه الهيئة وفقاً لمعايير حقوق الإنسان.

وينبغي ألا يُسمح بأي نوع من التفتيش من قبل هذه الكيانات إلا استجابةً لأمر من المحكمة يستند إلى أسس قانونية ومعايير دولية. لا ينبغي إجبار الجمعيات على تقديم معلومات محددة مثل محاضر الاجتماعات أو قوائم العضوية أو المعلومات الشخصية للأعضاء⁴⁵.

38. UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Funding of associations and holding of peaceful assemblies), UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para. 35
The African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, p 18

40. ICNL and UNDP, The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer, 2009, p 22.

41. Open Society Institute in cooperation with the International Center for Not-for-Profit Law, Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations, 2004, pp 69.

42. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 2020, p 101

43. ICNL and UNDP, The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer, 2009, p29.

44. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, 2010, pp 91-92

45. Human Rights Committee, General comment No. 37, Article 21: right of peaceful assembly, paragraph 72. The Global Principles on National Security and the Rights to Information (Tshwane Principles), Article 10(E)

الحالات التي تتطلب تفتيش الجمعيات يجب أن تكون محددة بوضوح في التشريع وأن تدعمها ادعاءات ذات مصداقية بوجود انتهاك قانوني خطير وأدلة تستند إلى أسس سليمة. وينبغي إعطاء الجمعيات الوقت المناسب لتجميع الوثائق اللازمة للتفتيش، والذي ينبغي أن يكون محدداً بطريقة واضحة ومعقولة. وينبغي أن يوفر التشريع الحماية إذا أجريت عمليات التفتيش لأسباب غير مبررة، أو إذا استخدمت هذه السلطة كوسيلة للمضايقة، من خلال الوصول إلى النظام القانوني⁴⁶.

لضمان عدم إساءة استخدام سلطات الرقابة، يجب أن يحصل الموظفون المعنيون على التدريب المناسب في حماية الحق بالتجمع السلمي وتكوين الجمعيات⁴⁷.

2-6 الضرائب

تسمح غالبية الأنظمة التنظيمية لبعض الجمعيات، بناء على أهدافها وأنشطتها، بأن تسمى «منظمات المنفعة العامة»⁴⁸ بغرض الحصول على مزايا حكومية خاصة، مثل المزايا الضريبية الخاصة. ويمكن الإشارة إلى منظمات المجتمع المدني التي تسعى إلى تحقيق مثل هذه الأهداف والأنشطة باسم «المنظمات المعفاة من الضرائب» أو «الجمعيات الخيرية» تبعاً للإطار التنظيمي. ويجوز للسلطات الضريبية أو وزارة معترف بها أو إدارة وزارية أو محاكم أو لجنة خاصة منشأة لهذا الغرض أن تمنح الاعتراف. وتختلف الأنشطة والمعايير المؤهلة اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، وكذلك إجراءات الاعتراف، والفوائد المرتبطة بذلك، ومعايير المساءلة ذات الصلة⁴⁹.

ويشدد المقرر الخاص على ضرورة امتناع الدول عن استخدام الضغط الضريبي لثني المنظمات عن تلقي الأموال، ولا سيما من الخارج⁵⁰. تؤكد اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة الأفريقية) على أنه يجب على الدول تقديم مزايا صريحية، وغيرها من أشكال الدعم الحكومي حيثما أمكن، للجمعيات غير الهادفة للربح. وينبغي منح هذه المزايا بطريقة محايدة وغير متحيزة وشفافة، على أساس معايير واضحة وموضوعية، وعدم استخدام منح المزايا كوسيلة لتقويض استقلال نطاق المجتمع المدني⁵¹.

تستخدم معظم القواعد الضريبية إجراءات المنظمة أو أغراضها أو كليهما لتحديد ما إذا كان ينبغي منح المزايا الضريبية إلى المنظمة أو الجهات المانحة لها. تاريخياً، ربما منحت قوانين الضرائب في دولة معينة معاملة تفضيلية لعدد مختار فقط من المنظمات، مثل تلك التي تتمثل مهمتها الرئيسية في المساعدة في تعزيز التعليم أو الصحة أو العلوم أو الثقافة أو التخفيف من حدة الفقر. غير أن هذه القائمة مقيدة إلى حد ما، وقد أضافت معظم البلدان بمرور الوقت أسباباً وأنشطة إضافية مفضلة، مثل تعزيز حقوق الإنسان، ومصالح الأقليات، والبيئة. ومن المعتاد أيضاً العثور على فئة شاملة مثل «أو أي منظمة أخرى تأسست بصورة أساسية من أجل الصالح العام أو المنفعة العامة» في نهاية مثل هذه القائمة⁵².

إن قيمة التشريعات الضريبية المستقرة والتي يمكن التنبؤ بها كبيرة. على الرغم من أنه من المعتاد أن تقوم الحكومات بتغيير قوانينها الضريبية بالتزامن مع ميزانياتها السنوية، إلا أنه سيكون من المفيد لكل من المنظمات المدنية والجهات المانحة أن يكون لها تفضيلات ضريبية طويلة الأمد.

The African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, 46.p15-17

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 84.i

There are a variety of benefits that may be provided to public utility associations, but the tax treatment that an organization obtains after gaining public benefit status is frequently the most significant advantage. For more details see ICNL, The Legal Framework for Public Benefit Organizations, Budapest, 1996

ICNL and UNDP, The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer, 2009, p 21-22

Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 72

The African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, p 18

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 2020, p 77

2-7 حل منظمات المجتمع المدني

عن طريق حل الجمعية، يتم إنهاء الوضع الرسمي للمنظمة المدنية ككيان قانوني، إما طواعية من قبل أعلى هيئة في المنظمة أو بشكل إجباري من خلال إجراء من قبل الدولة.

وينبغي السماح للمنظمة المدنية بالحل⁵³ طوعاً وفقاً للعمليات المقبولة المصممة لحماية الدائنين وغيرهم من أصحاب المصلحة. في بعض الحالات، عندما تخطط منظمة مجتمع مدني لحلها، قد يتطلب القانون تقديم إخطار إلى وكالة الدولة المعنية أو محامي الدولة من أجل ضمان توزيع أصول الجمعية بما يتماشى مع نظامها الداخلي أو متطلبات القانون.

فيما يتعلق بالحل غير الطوعي، إذا كان لدى واحدة أو أكثر من الوزارات أو سلطات الدولة سلطة تقديرية لحل منظمة مدنية، أو الاستيلاء على أصولها، أو الاستيلاء على عملياتها، فإن هذا يمكن أن يحد من استقلالية وأنشطة المنظمات المدنية. لضمان وجود قطاع مدني قوي ومستقل، يجب أن يتضمن القانون عقوبات متوسطة، مثل الغرامات، على أنواع مختلفة من المخالفات. يجب أن يكون حل المنظمة المدنية هو الملاذ الأخير. يجب أن تكون الدولة قادرة على اتخاذ مثل هذا الإجراء فقط في حالة الانتهاكات الأكثر جساماً ووضوحاً، وبعد ذلك، ما لم يكن هناك تهديد مباشر بضرر لا يمكن إصلاحه، فقط بعد إعطاء المنظمة المدنية فرصة لتغيير سلوكها. ووفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي ألا يسمح بالحل إلا عندما يكون هناك تهديد واضح ووشيك بانتهاك جسيم للقانون الوطني، ووفقاً للمقرر الخاص. وينبغي أن يكون متناسباً وبشدة مع الهدف الحقيقي المنشود ويستخدم فقط في حالة عدم وجود تدابير أخف وطأة⁵⁴.

الحل غير الطوعي هو خطوة خطيرة يجب أن تقوم بها محاكم مستقلة وغير متحيزة. إذا تم منح كيان حكومي سلطة حل جمعية ما إدارياً، فيجب أن يكون هناك حق في الاستئناف القضائي، ولا ينبغي حل المؤسسة حتى يتم البت في الاستئناف أو ينقضي الموعد النهائي لتقديم استئناف. والبديل الأفضل للحل يتطلب في كل حالة أن يقدم كيان الدولة أو محامي الدولة التماساً إلى المحكمة لحل المنظمة⁵⁵.

وفقاً لقواعد الحل الواردة في الوثائق الإدارية للجمعية أو قرار صادر عن أعلى هيئة إدارية للجمعية، عند حل الجمعية، يتم التبرع بأصول الجمعية إلى منظمة مدنية أخرى ذات مهمة مماثلة. ويجب أن تصدر محكمة مختصة أمراً بشأن التوزيع المناسب للأصول في غياب هذه التعليمات. ويجب أيضاً أن يضمن القانون أن أصول المنظمة المدنية التي تم حلها لا يمكن أن تعود إلى مؤسسيها، أو أعضائها أو مديريها التنفيذيين أو أعضاء مجلس الإدارة أو العمال، إلا في الحالات التي لم تترك فيها الجماعة أموالاً عامة كبيرة أو مزايا. إذا لم تكن هناك منظمة مناسبة لأخذ أصول المنظمة المدنية التي تم حلها، يجوز للقانون أن يفرض إعادة الأصول إلى الدولة، والتي يجب أن تستخدمها لأهداف مماثلة للمنظمة المدنية التي تم حلها⁵⁶.

ووفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي تعليق أو إيقاف عمل الجمعيات من قبل من قبل محكمة محايدة ومستقلة في حالات الخطر الواضح والوشيك الذي ينتج عنه انتهاك صارخ للقوانين الوطنية⁵⁷.

3. التحليل القانوني الإقليمي

لدى كل بلد من البلدان المختارة أحكام دستورية تضمن الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، ولكل منها أيضاً قوانين تتعلق تحديداً بالجمعيات. كما أن البلدان المختارة موقعة على المعاهدات الإقليمية والدولية الرئيسية للحقوق السياسية والمدنية التي تحمي حقوق الإنسان. ستتم مراجعة القوانين المعمول بها في كل بلد في ضوء المتطلبات الدولية الموضحة في القسم 2. وسيتم توثيق انتهاكات حقوق الإنسان في هذه البلدان باستخدام مصادر موثوقة للفت الانتباه إلى الممارسات السائدة وأساليب التنفيذ.

⁵³. Depending on the country legal system in effect, other names such as dissolution or liquidation may be used.

⁵⁴. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 75.

⁵⁵. The African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, p 21.

⁵⁶. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, 2010, p 37.

⁵⁷. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, A/HRC/20/27, 21 May 2012, paragraph 100.

3-1 العراق

3-1-1 الإطار القانوني الوطني

تنص المادة 39 من الدستور العراقي لعام 2005 على أن حرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية والانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون. ويضيف أنه لا يجوز إجبار أي شخص على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو كيان سياسي، أو إجبارها/ا على الاستمرار في عضويتها/ا فيه. من المثير للاهتمام أن هذه المادة تتضمن عبارة «يُنظَّم بقانون». استخدمت دساتير أخرى عبارات مثل «في حدود القانون». يؤكد تنظيم الحق بشكل صحيح على واجبات الدولة السلبية والإيجابية. الواجب السلبي المتمثل في عدم التدخل غير المبرر في المشاركة في التجمعات السلمية، والواجب الإيجابي المتمثل في تسهيل التجمعات السلمية وتمكين المشاركين من تحقيق أهدافهم المشروعة.

وتشكل المادة 2/1/ب من الدستور ضماناً إضافية لجميع حقوق الإنسان. تنص هذه المادة على أنه لا يجوز سن أي قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية. على الرغم من عدم وجود تعريف عالمي لمبادئ الديمقراطية، إلا أنه يخلق اختباراً يجب على المشرعين مراعاته عند سن القوانين ويجب على المحاكم مراعاته عند تحديد دستورية القوانين.

وبدون تحفظات، قبل العراق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام 1971 والميثاق العربي في عام 2009. تلزم المادة 8 من الدستور العراق بمراعاة مبادئ حسن الجوار، والالتزام بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، والسعي إلى حل النزاعات بالطرق السلمية، وإقامة علاقات على أساس المصالح المتبادلة والمعاملة بالمثل، واحترام التزاماته الدولية.

وفقاً للمادة 61 من الدستور، يختص مجلس النواب بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يجب إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه. وتشير عدة مصادر، استناداً إلى مصطلح «القانون»، إلى أن المعاهدات والقوانين الوطنية لها نفس الوزن القانوني؛ وبالتالي، إذا كان هناك تنازع بين الاثنين، فإن السائد هو الأحدث، سواء كان القانون أو المعاهدة⁵⁸ وفقاً لمبدأ القانون اللاحق ينسخ السابق (القواعد اللاحقة تلغي القواعد السابقة)، على الرغم من الكثير من الممارسات الدولية تفيد أن المعاهدات الدولية التي صدقت عليها الهيئة التشريعية بأغلبية أعلى مما هو الحال بالنسبة لاعتماد القوانين العادية قد تكون لها سلطة أعلى من القوانين.⁵⁹

شجع دستور 2005 المحاكم العراقية على التعامل مع المعاهدات الدولية كجزء من التشريعات الوطنية، وهناك بعض السوابق القضائية التي تستشهد بالمعاهدات الدولية في أحكامها، بما في ذلك المحكمة الاتحادية العليا⁶⁰ التي استخدمت المادتين 3 و7 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسد الثغرات في التشريعات الوطنية.⁶¹

القانون الأساسي الذي يحكم المنظمات غير الحكومية في العراق هو قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12/2010 والعديد من الأنظمة الصادرة عن الأمين العام لمجلس الوزراء وفقاً للمادة 35 من القانون. في إقليم كردستان العراق، يحكم قانون المنظمات غير الحكومية رقم 1/2011 هذه المنظمات في حكومة إقليم كردستان⁶². وهذا يعني أن المنظمات غير الحكومية العراقية، اعتماداً على موقعها الجغرافي، تحكمها مجموعتان مختلفتان من التشريعات.

58. انظر على سبيل المثال طارق سعيد، آليات تضمني المعاهدات الدولية في التشريعات الوطنية: دراسة مقارنة بين العراق والأردن، 2020، ص 37.

59. Gözler, Kemal, "The Question of the Rank of International Treaties in National Hierarchy of Norms: A Theoretical and Comparative Study", Bursa, Dora, 2016, p 26.

60. تفسر المحكمة الاتحادية العليا في العراق الدستور وتحكم في صحة القوانين والأنظمة. وهي بمثابة محكمة الاستئناف النهائية، وتحل النزاعات بين أو فيما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وتفصل في الدعاوى المرفوعة ضد الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء. كما يصادق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لمجلس النواب.

61. المحكمة الاتحادية العليا، القرار رقم 13/2007.

62. حكومة إقليم كردستان هي الهيئة التنفيذية الرسمية لإقليم كردستان المتمتع بالحكم الذاتي في شمال العراق.

3-1-2 تشكيل منظمات المجتمع المدني

سيتم تقسيم هذا القسم إلى قسمين فرعيين لوصف عملية التشكيل وفقاً للقانون رقم 12/2010 في الحكومة الاتحادية والقانون رقم 1/2011 في حكومة إقليم كردستان.

أ. التشكيل بموجب القانون رقم 12/2010

ووفقاً لتقديرات غير رسمية، تم إنشاء 7000 منظمة غير حكومية في العراق في أعقاب غزو الولايات المتحدة عام 2003. منها حوالي 4000 مسجلة لدى دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للحكومة العراقية في بغداد. بينما تعمل المنظمات المتبقية دون تسجيل ومصادر تمويلها غير معروفة.⁶³

ويعرف القانون المنظمة غير الحكومية بأنها مجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين سجلوا وحصلوا على شخصية قانونية وفقاً لأحكام القانون لتحقيق أغراض لا تهدف إلى الربح.⁶⁴ كما يعطي القانون تعريفات لـ «المنظمات غير الحكومية الأجنبية»⁶⁵ و «شبكة المنظمات غير الحكومية»⁶⁶. يجب أن يكون الأعضاء المؤسسون من الجنسية العراقية ومؤهلين قانوناً وألا يقل عمرهم عن ثمانية عشر عاماً في حال كانوا أشخاصاً طبيعيين، ولم يسبق الحكم عليهم بأي جرائم غير سياسية أو جرائم شرف.⁶⁷ على الرغم من أن جميع العراقيين لديهم الحق في الانضمام إلى المنظمات غير الحكومية وتأسيسها، إلا أن وزارة الدفاع قررت منع العسكريين وأفراد قوات الأمن الداخلي من الانضمام إلى المنظمات غير الحكومية بسبب طبيعة عملهم.⁶⁸

يطلب من ثلاثة أعضاء مؤسسين على الأقل تقديم طلب للتسجيل إلى دائرة المنظمات غير الحكومية بالأمانة العامة لمجلس الوزراء (الدائرة). يجب أن يتضمن هذا الطلب الاسم الرسمي للمنظمة باللغة العربية أو الكردية بالإضافة إلى اللغة الإنجليزية، والعنوان الرسمي للمنظمة وأسماء وأرقام الهواتف وعناوين البريد الإلكتروني (إن وجدت) لأعضائها المؤسسين. يجب أن يتضمن الطلب عقد التأسيس، والنظام الداخلي للمنظمة غير الحكومية، وإثبات هويات المؤسسين، ومعلومات الاتصال الخاصة بنقطة الاتصال الرسمية.⁶⁹

كما نص القانون على العناصر الإلزامية التي يجب أن يتضمنها النظام الداخلي، بما في ذلك بيان تفصيلي بأهداف المنظمة، وقواعد العضوية، والهيكل التنظيمي للمنظمة، وآليات الانتخاب وصلاحيات أي لجان داخلية أخرى في المنظمة، والموارد المالية للمنظمة ومجموع رسوم العضوية السنوية، إن وجدت.⁷⁰ يجب إعفاء طلبات التأسيس والتسجيل من الرسوم.⁷¹

خلال سبعة أيام من تاريخ التسجيل، يجب على الدائرة اتخاذ قرار بشأن طلب التأسيس. خلاف ذلك، يعتبر الطلب موافقاً عليه. عند الحصول على الموافقة المبدئية، يكون أمام المنظمة غير الحكومية 30 يوماً لتقديم استمارة التسجيل الخاصة بالدائرة والمحاضر التي تؤكد انتخاب مجلس إدارة، أو اتخاذ قرار بشأن التعيين؛ بخلاف ذلك، سيتم رفض التسجيل. بعد الانتهاء من هذا الإجراء، يجب على الدائرة إصدار شهادة تسجيل في غضون 30 يوماً؛ وهذه هي الطريقة التي تكتسب بها المنظمة غير الحكومية الشخصية القانونية.⁷² يجوز للدائرة رفض طلب التسجيل، ولكن يجب أن يكون الرفض مبني على وجود انتهاك للقانون،

63. Statement made by the former Head of the Civil Society Institutions and Parliamentary Development Committee in the outgoing House of Representatives, Yonadam Kanna. in October 2021 to the New Arab Website. Available online [shorturl.at/myJV2] last visited 24 Nov 2022

64. المادة 1 من القانون رقم 12/2010.

65. فرع لمنظمة تم تأسيسها وفقاً لقوانين بلد آخر.

66. منظمة غير حكومية مسجلة بموجب أحكام هذا القانون تتكون من منظمات غير حكومية أخرى لها شخصياتها الاعتبارية.

67. المادة 4 من القانون رقم 12/2010.

68. وزارة الدفاع العراقية / كتاب الأمانة العامة رقم (قانون / م. ت. / 27/4/49541) بتاريخ 22 تشرين الثاني 2017.

69. المادة 5، القانون رقم 12/2010

70. المادة 6، القانون رقم 12/2010

71. المادة 7 من القانون رقم 12/2010

72. المادة (أ)

ويجب إخطار المتقدمين كتابياً بأسباب الرفض. ويجوز الطعن في قرار رفض طلبات التسجيل أو التأسيس أمام محكمة الاستئناف خلال 30 يوماً من تاريخ القرار⁷³. تقوم الدائرة بنسب جميع الطلبات المرفوضة على موقعها الإلكتروني، وقد بلغ عدد الطلبات المرفوضة 947 طلباً حتى تشرين الثاني 2022.⁷⁴

ووفقاً للمصادر، فإن عملية التسجيل مرهقة وتستغرق وقتاً طويلاً، وتستغرق في المتوسط من ثلاثة إلى أربعة أشهر على الرغم من قيود الوقت التشريعية⁷⁵. وعادةً ما احتاجت المنظمات البيئية لتطلب ترخيصاً من خارج إدارة المنظمات غير الحكومية إلى وقت أطول للتسجيل. على سبيل المثال، فإن منظمة لإزالة الألغام تعمل في جميع أنحاء العراق تطلبت موافقات من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية ووزارة البيئة ووزارة الأمن الوطني، واحتاجت إلى عامين للتسجيل⁷⁶. ومع ذلك، فإن القانون الحالي يحد من قدرة الدولة على رفض طلبات التسجيل، ويجب أن يستند رفض التسجيل إلى حكم محدد من أحكام القانون.

والجدير بالذكر أن المنظمات غير الحكومية المسجلة بموجب هذا القانون تعتبر مسجلة في إقليم كردستان العراق. ومع ذلك، يجب على هذه المنظمات غير الحكومية الشروع في إجراءات إدارية مع دائرة حكومة إقليم كردستان.⁷⁷

ب. التشكيل بموجب القانون رقم 1/2011

اعتباراً من تموز 2022، صرحت إدارة المنظمات غير الحكومية في كردستان أن هناك أكثر من 5000 منظمة غير حكومية مسجلة⁷⁸. تمت الموافقة على قانون المنظمات غير الحكومية رقم 1/2011 من قبل برلمان كردستان في 6 نيسان 2011 وينطبق فقط في إقليم كردستان العراق.

هناك الكثير من أوجه التشابه مع القانون رقم 12/2010 فيما يتعلق بتعريف المنظمات غير الحكومية وعملية التسجيل، وتلعب دائرة المنظمات غير الحكومية في مجلس وزراء الإقليم (الدائرة) دوراً رئيسياً في هذه العملية. ومع ذلك، فإن القانون يزيل جميع القيود المفروضة على الأجانب الذين يؤسسون المنظمات غير الحكومية الكردية وينضمون إليها ويعملون في مجالس إدارتها⁷⁹، على عكس القانون 12/2010، الذي يقيد هذه الحقوق للأجانب.

على عكس القانون رقم 12/2010، ينص القانون رقم 1/2011 بشكل لا لبس فيه على أن إنشاء المنظمات هو حق دستوري وأنه لا ينبغي أن تكون هناك عقبات أمام تشكيلها تتجاوز المتطلبات القانونية المنصوص عليها في القانون⁸⁰. كما يتطلب ذكر جنس ومؤهلات المؤسسين الأكاديمية في طلب التسجيل⁸¹.

يجب على الدائرة أن تقوم بالرد على طلب التسجيل خلال 30 يوماً من استلامه. وعند تقديم الطلب، تقوم الدائرة بتزويد المنظمة غير الحكومية بإيصال مؤرخ، والذي سيكون بمثابة دليل على تاريخ تقديم الطلب لغايات احتساب المدة الزمنية البالغة 30 يوماً⁸². إن الجزء المتعلق بمسألة الإيصال المؤرخ غير موجود في القانون رقم 12/2010.

73. المادة (أ)

74. <http://aspix.Default/iq.gov.ngoao.www/> آخر زيارة 21 تشرين الثاني 2022

75. ICNL، مؤسّر استدامة منظمات المجتمع المدني لعام 2020 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الإصدار 9 - أكتوبر 2021، ص 18.

76. Marsin Alshamary and Sura Maqsood, The Landscape of Civil Society in Iraq, The Relationship of CSOs with Government, Religious, and Tribal Institutions at the Substate Level, Konrad Adenauer Stiftung, June 2022, page 25

77. وفقاً للمادة 10/2 من القانون رقم 1/2011 تعتبر المنظمات العراقية المسجلة لدى السلطات الاتحادية مسجلة تلقائياً في الإقليم، وتزود الدائرة بالمعلومات التالية باللغتين الكردية والعربية: 1- اسم المنظمة وممثلها في الإقليم. 2- عنوان ورقم هاتف مقر المنظمة في العراق. 3- خطة عمل الأنشطة التي تعتمدها المنظمة تنفيذها في الإقليم. 4- صورة مصدقة عن وثائق التسجيل الاتحادية للمنظمة.

78. ICNL, Civic Freedom Monitor, Iraq. Available online [https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/iraq] last visited 22 November 2022

79. المادة 10 من القانون رقم 1/2011

80. المادة 2، القانون رقم 1/2011.

81. المادة 10 من القانون رقم 1/2011

82. المادة 11 من القانون رقم 1/2011

إذا لم تستجب الدائرة لطلب المنظمة بعد 30 يوماً، فتُعتبر المنظمة مسجلة، وستقوم الدائرة بتسليم وثيقة التسجيل عند الطلب⁸³. هذا جانب ممتاز آخر غير مذكور في القانون رقم 12/2010.

وفي حالة رفض الدائرة لطلب التسجيل، عليها أن ترسل إلى المنظمة كتاباً رسمياً تبرر فيه رفضها وتحدد فيه أسباب الرفض، والتي قد لا تكون إلا عدم استيفاء المنظمة للشروط المحددة في المواد⁸⁴،⁸⁵،¹⁰،⁸⁶،^{14/1}. كذلك هناك ضمان إضافي للحق في حرية التجمع غير موجود في القانون رقم 12/2010 وهو تحديد المواد التي يمكن أن تبرر الرفض.

يجوز للمنظمة استئناف قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية لإقليم كردستان خلال 30 يوماً من الحصول على قرار الرفض، وعلى المحكمة إصدار حكمها خلال 15 يوماً⁸⁷. ووفقاً لمنظمة فريدوم هاوس، يجب على المنظمات غير الحكومية في إقليم كردستان العراق تجديد تسجيلها سنوياً⁸⁸.

ويسمح كلا القانونين بإنشاء شبكة للمنظمات غير الحكومية، غير أن الشبكة يجب أن تتألف من منظمات غير حكومية وأن تكون مسجلة لدى الدائرة. وعند التسجيل، تكتسب الشبكة شخصية قانونية مستقلة عن الكيانات الأعضاء فيها. جميع مواد هذين القانونين التي تنطبق على المنظمات غير الحكومية تنطبق أيضاً على شبكات المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك المواد المتعلقة بالشخصية القانونية والاستحواذ والاندماج والحل، والواجبات والحقوق والعقوبات. وبالتالي، تنطبق أيضاً جميع الأنظمة المتعلقة بالسلوك المحظور.

3-1-3 تحديد الأهداف والغايات:

يستوجب القانون رقم 12/2010 من جميع المنظمات غير الحكومية التي تسعى للتسجيل تضمين بيان مفصل بأهداف المنظمة في نظامها الداخلي⁸⁹. كما يحظر على المنظمات غير الحكومية تبني أي أهداف أو القيام بأي أنشطة تنتهك الدستور أو القوانين العراقية الأخرى⁹⁰.

وفقاً للقانون رقم 1/2011 في إقليم كردستان العراق، يجب على المنظمات غير الحكومية العمل بطريقة منفتحة وشفافة ومتابعة أهدافها وفقاً للمبادئ الديمقراطية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان⁹¹. يجب تحديد أغراض وأهداف المنظمة في طلب التسجيل⁹²، ويمكن السعي لتحقيق مكاسب مادية إذا تم استخدامها فقط لتعزيز أهداف المنظمة غير الحكومية⁹³.

83. المادة 11 من القانون رقم 1/2011

84. تنص المادة 8 من القانون رقم 1/2011 على أنه على المنظمة أن تسعى إلى تحقيق أهدافها بما يتفق مع مبادئ الديمقراطية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وأن تتصرف بطريقة شفافة وعلنية.

85. تنص المادة 10 من القانون رقم 1/2011 على شروط التسجيل.

86. تنص المادة 14/1 من القانون رقم 1/2011 على أنه يجب على جميع المنظمات والشبكات فتح حسابات مصرفية.

87. المادة 11 من القانون رقم 1/2011.

88. Freedom House, World Report 2022, Iraq, E2. Available online [https://freedomhouse.org/country/iraq/freedom-world/2022]. last visited 23 November 2022

89. المادة 6 من القانون رقم 1/2011.

90. المادة 10 ، القانون رقم 1/2011.

91. المادة 8 ، القانون رقم 1/2011

92. المادة 10 من القانون رقم 1/2011

93. المادة 21 من القانون رقم 2011

ولم ترد تقارير عن تدخل السلطات في صياغة أهداف وغايات المنظمات غير الحكومية في العراق، ولا يوجد تصنيف رسمي للمنظمات غير الحكومية من قبل الدائرة. ومع ذلك، وفقاً لبعض المصادر، فإن أهداف وغايات المنظمات غير الحكومية تدرج تحت الفئات التالية بترتيب تنازلي: التنمية المستدامة، والمعونة الإنسانية، وشؤون المرأة، وحقوق الإنسان، والثقافة، والشباب، والأطفال والأيتام، والزراعة، والخدمات، والديمقراطية، والفن، والتعليم، والاحتياجات الخاصة، والبيئة، والصحة، ووسائل الإعلام، والتنمية الاقتصادية والإغاثة.⁹⁴

3-1-4 التمويل

في كل من القانون رقم 12/2010 والقانون رقم 1/2011، لا توجد قيود على التمويل الأجنبي. وعلى الرغم من أنه يسمح للمنظمات غير الحكومية بكسب الإيرادات من خلال الأنشطة والمشاريع⁹⁵، فإن الغالبية العظمى منها غير قادرة على القيام بذلك.

لا يوجد هيكل تمويل واضح من الحكومة الاتحادية إلى المنظمات غير الحكومية. في السابق، كانت المنظمات غير الحكومية تتلقى تبرعات من الشركات الكبرى، ولكن في عام 2020، سيطر عدد من المحافظات على هذه الأموال وقاموا بتخصيصها لمنظمات المجتمع المدني التابعة للكيانات العامة.⁹⁶

وفقاً لقانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011، على الحكومة الإقليمية تخصيص أموال من الميزانية السنوية لمساعدة ودعم المنظمات بناءً على فعاليتها ومشاريعها وأنشطتها⁹⁷. مثل هذا الحكم غائب للأسف عن القانون الاتحادي رقم 12/2010. وعلى الرغم من هذا الحكم، لم يتم منح أي تمويل للمنظمات غير الحكومية منذ عام 2013.⁹⁸

يتم تمويل العديد من الجمعيات من قبل الأحزاب السياسية للترويج لبرنامج الحزب أو لمرشحيه خلال الانتخابات، ووفقاً لبعض التقارير الإعلامية⁹⁹، تم تأكيد هذه الإدعاءات أيضاً في بعض التقارير¹⁰⁰. كما تم الإعراب عن القلق إزاء المنظمات غير الحكومية الكردية، حيث أن العديد منها تربطه علاقات وثيقة بالأحزاب السياسية وتتلقى التمويل منها.¹⁰¹

3-1-5 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني.

وفقاً للقانون رقم 12/2010، تشرف الدائرة على الجمعيات. على سبيل المثال، تتلقى الدائرة تقريراً مالياً واحداً يتضمن حساباً كاملاً عن مصدر أموال الجمعية ومعاملاتها المالية، بالإضافة إلى تقرير عن عمليات الجمعية يتضمن ملخصاً للمبادرات السنوية للمنظمة¹⁰². بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الجمعيات الاحتفاظ بعدد من السجلات، بما في ذلك سجل الأعضاء، وسجل قرارات الهيئة العامة ومجلس الإدارة، وسجل الإيرادات والمصروفات، وسجل شامل للأنشطة والمشاريع.¹⁰³

94. Marsin Alshamary and Sura Maqsood, The Landscape of Civil Society in Iraq, The Relationship of CSOs with Government, Religious, and Tribal Institutions at the Substate Level, Konrad Adenauer Stiftung, June 2022, page 25

95. المادة 13 والقانون رقم 12/2010 والمادة 13 القانون رقم 1/2011.

96. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p 22.

97. المادة 19 من القانون رقم 1/2011

98. Country Reports on Human Rights Practices, Iraq, Section 5. Governmental Posture Towards International and Nongov- 2021. 99. [ernmental Investigation of Alleged Abuses of Human Rights](https://www.ernmental.org/shorturl)

99. العربي الجديد، آلاف المنظمات غير الحكومية في العراق: واجهات الأحزاب والمشاريع الريبحية، 30 تشرين الأول 2021. متاح على الإنترنت [at.shorturl/twev9] آخر زيارة 22 تشرين الأول 2022.

100. انظر على سبيل المثال مارسين الشمير، تطور المجتمع المدني بعد الحرب في منطقة الفرات الأوسط في العراق، السياسة الخارجية في بروكينغز، كانون الثاني 2022.

101. Country Reports on Human Rights Practices, Iraq, Section 5. Governmental Posture Towards International and Nongov- 2021. 99. [ernmental Investigation of Alleged Abuses of Human Rights](https://www.ernmental.org/shorturl)

102. المادة 15 من القانون رقم 12/2010.

103. المادة 18 من القانون رقم 12/2010.

يتعيّن على الجمعيات الاحتفاظ بجميع الوثائق المالية والتقارير وسجلات الأنشطة لمدة خمس سنوات وفقاً للمبادئ المحاسبية المعتمدة قانوناً، وإذا تجاوزت ميزانيتها 75 مليون دينار عراقي، يجب عليها إجراء تدقيق داخلي سنوي لحساباتها بواسطة محاسب قانوني معتمد.¹⁰⁴

إذا اشتبهت الدائرة في أن حسابات الجمعية قد تم التلاعب بها أو أنها غير دقيقة، فستقوم بالعمل مع مجلس التدقيق الأعلى لإجراء تدقيق في دفاتر الجمعية. وتلتزم المنظمة غير الحكومية المعنية بالتعاون معهم.¹⁰⁵

وفي حال عدم استيفاء هذه المتطلبات، قد تتعرض الجمعية لخطر التعليق من قبل الدائرة. وإذا تكررت هذه الانتهاكات ولم يتم تصحيحها، فقد يتم حل الجمعية بقرار من المحكمة.¹⁰⁶

يتضمن قانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011 شروطاً أقل. حيث يجب أن تحتفظ المنظمة غير الربحية بسجل عضوية، وسجل للقرارات يتضمن قرارات مجلس الإدارة، وميزانية. سجل مالي يتتبع الإيرادات والنفقات، بما في ذلك سجل الأصول المنقولة وغير المنقولة للمنظمة.¹⁰⁷ يطلب من المنظمات غير الحكومية إدارة أموالها باستخدام ميزانية سنوية وفقاً لنظام المحاسبة المعتمد إقليمياً.¹⁰⁸ لا يلزم تقديم تقرير مفصل عن تنفيذ المشروع إلا إذا كانت الحكومة تمول الجمعية.¹⁰⁹ إذا فشلت المنظمة غير الحكومية في الالتزام بهذه المتطلبات، فإنها تخضع للمساءلة من قبل الدائرة وقد تتلقى إنذاراً خطياً لإنهاء الانتهاك خلال 15 يوماً. إذا لم يتم تصحيح الإتهاك، فيمكن للدائرة تعليق المنظمة.¹¹⁰

وتبين الممارسة أن الحكومة قد تفرض قيوداً على المنظمات غير الحكومية حتى لو لم يحددها القانون. قبل التعاقد مع جمعية، كان مطلوباً من بعثات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى الحصول على تقييم لوضع الجمعية المالي والقانوني من مديرية المنظمات غير الحكومية. وبناء على هذا الطلب، لم تعد شهادة تسجيل المنظمة دليلاً كافياً على وضعها القانوني. بالإضافة إلى ذلك، شكلت حكومات المقاطعات مكاتب للإشراف على أنشطة المنظمات غير الحكومية. وقد أدى ذلك إلى تعقيد المتطلبات القانونية والإدارية للمنظمات غير الحكومية، حيث تعارضت أدوارها في كثير من الأحيان مع أدوار دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للحكومة الاتحادية. وقد طُلب من العديد من المنظمات الخضوع لتقييمات متطابقة في كثير من الأحيان مع الدائرة المركزية للمنظمات غير الحكومية ومكاتب الحكومات المحلية، ولم يكن من الواضح أي من هذه التقييمات له الأفضلية.¹¹¹

علاوة على ذلك، أعلنت الدائرة في عام 2021 أن أي جمعية تجري مسوحات أو استبيانات داخل الدولة تتطلب موافقة مسبقة. وقد ندد ائتلاف من المنظمات غير الحكومية بالتوجيه الجديد باعتباره «انتهاكاً واضحاً» للأحكام الدستورية التي تحمي وظيفة المجتمع المدني وحرية التعبير.¹¹²

وفقاً للقرار المؤقت رقم 19 لعام 2003¹¹³، فإن الإخطار بالتجمع العام ضروري قبل 24 ساعة على الأقل، وتتمتع السلطات بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بتنظيم حجم ومكان التجمع. يمنع القرار التجمعات العامة من تجاوز مدة أربع ساعات، ومن الإنعقاد خلال ساعات الذروة المرورية دون موافقة مسبقة من السلطات. يحظر أي مسيرة أو اجتماع أو تجمع في الشوارع أو الطرق العامة أو

104. المادة 19 من القانون رقم 12/2010

105. المادة 20 من القانون رقم 12/2010

106. المادة 23 من القانون رقم 12/2010

107. المادة 12 من القانون رقم 1/2011

108. المادة 14/1 من القانون رقم 1/2011

109. المادة 14/4 من القانون رقم 1/2011

110. المادة 15 ، القانون رقم 1/2011

111. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p 19 .

112. Country Reports on Human Rights Practices, Iraq, Section 5. Governmental Posture Towards International and Nongov- 2021 .
ernmental Investigation of Alleged Abuses of Human Rights

113. اعتمده سلطة التحالف المؤقتة الصادرة إبان احتلال التحالف للعراق.

الأماكن العامة، ما لم يتم إخطار السلطة المعنية بإصدار الموافقة كتابياً قبل 24 ساعة على الأقل بالموقع، والحد الأقصى لعدد المشاركين، وأسماء وعناوين المنظمين، والمسار، ووقت ومدة المسيرة، التجمع، الاجتماع، أو التجمهر. تم تعديل القرار في عام 2004، وتم منح المنظمين القدرة على الاستئناف أمام محكمة اتحادية إذا ما تم حرمانهم من الحق في التجمع وكان الرفض «تعسفياً أو متقلباً أو مخالفاً للقانون».

تُفصّل تقارير متعددة السجن التعسفي والعنف والاستخدام المفرط للقوة ضد قادة المنظمات غير الحكومية والنشطاء والمتظاهرين. حيث يتم تنفيذ هذه الإجراءات ليس فقط من قبل الحكومة، ولكن أيضاً من قبل الميليشيات والأحزاب السياسية. في عام 2021، على سبيل المثال، استخدمت قوات الأمن العراقية في الناصرية وبابل والنجف القوة المفرطة، بما في ذلك الغاز المسيل للدموع والرصاص الحي، لتفريق المتظاهرين الذين طالبوا بالإفراج عن النشطاء والعدالة لآخرين قتلوا وجرحوا خلال المظاهرات. في إقليم بادينان في شمال غرب محافظة دهوك، اعتقلت قوات أمن حكومة إقليم كردستان أكثر من مائة متظاهر ينددون بفساد الحكومة وعدم دفع رواتب المسؤولين المدنيين، بما فيهم رواتب المعلمين والعاملين في قطاع الصحة. وقد أُفرج عن العديد منهم فوراً بعد القبض عليهم، لكن آخرين ظلوا رهن الاحتجاز. بالإضافة إلى ذلك، أصدرت سلطات حكومة إقليم كردستان أوامر اعتقال لأقارب النشطاء والمعارضين، مما دفع الكثيرين إلى الفرار من مدنهم مع عائلاتهم.¹¹⁴

قامت الميليشيات بتهريب وضرب واختطاف وتعذيب واغتصاب في الأسر واغتيال وزرع عبوات ناسفة في منازل العديد من معارضي ونشطاء حركة تشرين الاحتجاجية (وأفراد أسرهم). وفي آذار 2021، تم قتل جاسب حطاب الهليجي، شاعر معروف ووالد محامي حقوق الإنسان علي الهليجي. وتم اختطاف علي في أكتوبر 2019 ولم يُرى أو يُسمع عنه منذ ذلك الحين. وفي تموز، تم قتل علي كريم، نجل الناشطة البارزة في مجال حقوق الإنسان فاطمة البهادلي. فاطمة البهادلي هي مؤسسة جمعية الفردوس، التي تناضل من أجل حماية النساء والفتيات في البصرة¹¹⁵. وفي عدة مواقع، مثل محافظتي نينوى وديالى، حاولت الميليشيات والسلطات المحلية فرض سيطرتها على أنشطة المنظمات غير الحكومية وتعيين الموظفين. وكشروط لمواصلة الأنشطة الإنسانية، أبلغت مجموعتان إنسانيتان مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في آب، بأن الجهات الأمنية طلبت أسماء موظفيها ومعلوماتهم الشخصية.¹¹⁶

أفادت منظمة «إحصاء الجثث في العراق»، وهي منظمة غير حكومية مستقلة تتعقب وفيات المدنيين في العراق، عن مقتل 669 شخصاً خلال عام 2021، بما فيه انخفاض عن 908 وفيات مدنية سجلت في عام 2020. ويرجع الانخفاض في عدد الوفيات إلى تضائل نشاط الاحتجاج.¹¹⁷

وبشكل مستقل، عملت المنظمات غير الحكومية على كشف الفساد، لكن قدرتها كانت محدودة. وفي محاولاتهم لمكافحة ممارسات الفساد، عانى أعضاء المجتمع المدني من التهديدات والترهيب وسوء المعاملة. وقد واجهت منظمة راسان غير الحكومية التابعة لإقليم كردستان العراق ثلاث دعاوى قضائية، بما في ذلك دعوى أقامها مسؤولو السليمانية في مديرية المنظمات غير الحكومية في حكومة إقليم كردستان، والتي زعمت أن راسان انتهكت شروط النظام الداخلي للمنظمة غير الحكومية وتسجيلها (للعمل على العنف القائم على النوع الاجتماعي وشؤون المرأة) من خلال تقديم الخدمات والمناصرة لأفراد المجتمع المثلي.¹¹⁸

Amnesty International, Country Report 2021, Iraq, Freedom of Assembly. Available online [https://www.amnesty.org/en/locat- tion/middle-east-and-north-africa/iraq/report-iraq/] last visited 23 November 2022 . 114

Freedom House, World Report 2022, Iraq, E2. Available online [https://freedomhouse.org/country/iraq/freedom-world/2022] . 115 .last visited 23 November 2022

US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Iraq, G. Conflict related abuses. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/Iraq] last visited 24 November 2022 . 116 . [https://www.iraqbodycount.org/database/] last visited 23 November 2022 . 117

US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Iraq. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/Iraq] last visited 24 November 2022 . 118

وعلى الرغم من هذه العقبات والقيود، تمكنت المنظمات غير الحكومية في العراق من إدارة حملات ضغط فعالة، مثل منع اعتماد مشروع جريمة تقنية المعلومات التي من شأنها تقييد حرية التعبير وتغيير القانون الانتخابي.¹¹⁹

وكان أيضاً في استخدام منصات وسائل التواصل الاجتماعي والاجتماعات عبر الإنترنت استراتيجية فعالة للدعوة إلى المنظمات غير الحكومية. خلال الحظر بسبب جائحة كورونا COVID 19، بدأت غالبية المنظمات في استخدام المنصات الافتراضية لعقد الاجتماعات والدورات التدريبية وورش العمل والندوات، واستمرت في القيام بذلك بعد ما تم رفع هذه القيود. استخدمت العديد من المنظمات غير الحكومية تطبيقات فيسبوك وواتساب للتواصل مع المستفيدين وكأدوات مناصرة لنشر المعلومات وتنظيم حملات جمع التوقيعات مثلًا¹²⁰. على سبيل المثال، أنشأ النشطاء هاشتاغ «العدالة لذيالي» رداً على دراسة أجرتها جمعية محلية بينت تفاصيل انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها الميليشيات ضد أتباع السنة وغيرهم من أفراد الأقليات في المناطق المتنازع عليها.¹²¹

زعمت الجمعيات أن القوات الحكومية والميليشيات راقبت صفحات التواصل الاجتماعي لنشطاءها، وأن النشطاء واجهوا مضايقات أو اتهامات جنائية بناء على ما كتبه على فيسبوك وغيره من منصات التواصل الاجتماعي. حيث قطعت الحكومة أو أعاققت الوصول إلى الإنترنت وسيطرت على المعلومات عبر الإنترنت، وكانت هناك ادعاءات حقيقية بأن الحكومة راقبت بشكل غير قانوني التفاعلات الخاصة عبر الإنترنت. وقد قيدت الحكومة علنا الوصول إلى الإنترنت، لكنها أنكرت أنها راقبت الدردشات الخاصة على الإنترنت دون السلطة القانونية المناسبة. رغم القيود، استخدمت الشخصيات السياسية والنشطاء قنوات التواصل الاجتماعي لانتقاد السياسيين، وتنظيم المظاهرات، وإقامة الحملات للمرشحين. هاجمت الميليشيات النشطاء والمرشحين المستقلين للانتخابات واللجنة الانتخابية وشوهت سمعتهم باستخدام بوتات الانترنت (Bots) وحملات التضليل.¹²²

احتجزت قوات أمن حكومة إقليم كردستان ظلماً عشرات الأفراد بسبب منشورات على وسائل التواصل الاجتماعي أو مقالات إخبارية أو تغطية للمظاهرات¹²³. تعرضت المرشحات السياسيات من الإناث للإساءة عبر الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، بما في ذلك تحميل صور ومقاطع فيديو احتيالية أو عارية أو إباحية تهدف إلى الإضرار بحملتهن وسمعتهن - والتي توصف عموماً بأنها «تلطيخ سمعة أسرهن». وقد قامت منظمة شبكة المرأة العراقية غير الحكومية بتوثيق حالات متعددة لمرشحات تعرضن للاعتداء خلال الحملات الانتخابية بسبب جنسهن. وأفادت منظمات غير حكومية معنية بحقوق الإنسان بأن المرشحات المستقلات أو من ينتمين إلى أحزاب سياسية جديدة لا تعود إلى أو لا تربطها علاقات سياسية بوكالات الأمن الحكومية، كان قد تم استهدافهن بشكل غير متكافئ¹²⁴. تمت مقاضاة مستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي والمدونين بتهمة التشهير بعد تنديدهم بالفساد وسوء الإدارة. وقد بثت السلطات لقطات فيديو للسجناء دون موافقتهم من أجل إذلالهم وترهيبهم¹²⁵. علاوة على ذلك، استخدمت الجماعات الموالية للحكومة، وخاصة الميليشيات، وسائل التواصل الاجتماعي لنشر التحريض والأخبار الكاذبة والتهديدات الصريحة ضد النشطاء.¹²⁶

119. استخدمت جميع النظم الانتخابية السابقة التمثيل النسبي، في حين يستند القانون رقم 9 لعام 2020 إلى نظام الأغلبية. ويسمح القانون الجديد بالترشيح الفردي بالكامل، في حين أن ترشيح القوائم الانتخابية الحزبية كان هو المعيار في السابق، مع خفض الحد الأقصى لسن المرشحين من 30 إلى 28 عاماً، من أجل إتاحة فرصة أوسع للشباب للترشح للمناصب.

120. See for example ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p 21

121. US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Iraq, Section 6. Discrimination and Societal Abus-. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/Iraq] last visited 24 November 2022

122. US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Iraq, Internet Freedom. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/Iraq] last visited 24 November 2022

123. Amnesty International Report 2021/22: The state of the world's human rights, Iraq, Freedom of Assembly. Available online [https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/iraq/report-iraq/] last visited 24 November 2022

124. US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Iraq, Section 6. Discrimination and Societal Abus-. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/Iraq] last visited 24 November 2022

125. Freedom House, Freedom in the World — Iraq Country Report, 2022, D4. Available online [https://freedomhouse.org/country/iraq/freedom-world/2022] last visited 24 November 2022

126. Freedom House, Freedom in the World — Iraq Country Report, 2022, D1. Available online [https://freedomhouse.org/country/iraq/freedom-world/2022] last visited 24 November 2022

كما أعربت لجنة حقوق الإنسان التي أنشأها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عن قلقها بشأن إغلاق وسائل الإعلام وتباطؤ سرعات الإنترنت، فضلا عن استخدام القوة المفرطة ضد المتظاهرين من قبل قوات الأمن، مما أدى إلى وقوع إصابات ووفيات، وحالات اختفاء قسري مزعومة كوسيلة لقمع الحق في حرية التجمع¹²⁷. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن حجب وسائل التواصل الاجتماعي كأداة للحد من حرية التجمع كان قد أثير أيضا ضمن الدورة الثالثة من عملية الاستعراض الدوري الشامل.¹²⁸

3-1-6 الضرائب

بناء على قانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011، تعفى إيرادات وممتلكات وأموال المنظمات غير الحكومية من الضرائب والرسوم الجمركية. ومع ذلك، لا يزال يتعين على المنظمات غير الحكومية دفع ضريبة الدخل على أجور موظفيها¹²⁹. في المقابل، تعفى فقط المنظمات غير الحكومية التي تحمل صفة المرافق العامة من ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والضرائب الجمركية وضريبة المبيعات بموجب القانون الاتحادي رقم 12/2010. وتُعطى صفة المرافق العامة بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من الأمين العام لمجلس الوزراء.¹³⁰

ووفقاً لقانون ضريبة الدخل رقم 113/1982، فإن التبرعات والأموال التي يتبرع بها العراقيون ليست معفاة من ضريبة الدخل، الامر الذي قد يشكل عائق كبير أمام التمويل الوطني للمنظمات غير الحكومية.

3-1-7 الحل

لا تملك الدائرة القدرة على حل المنظمات غير الحكومية بموجب القانون الاتحادي رقم 12/2010 أو القانون الكردي رقم 1/2011، على الرغم من أنها تتمتع بسلطة تعليق المنظمات غير الحكومية في كلتا الحالتين. وينص التشريع على أسباب التعليق. في سياق القانون رقم 12/2010، يحدث التعليق إذا كانت هناك انتهاكات للقانون لم يتم تصحيحها خلال عشرة أيام من تاريخ الإخطار رسمياً بهذه الانتهاكات، أو إذا تكررت الانتهاكات. ويجوز الطعن في قرارات التعليق خلال عشرة أيام من تاريخ إخطار التعليق أمام الأمين العام لمجلس الوزراء¹³¹. وفي أي من الحالات التالية، يجوز للدائرة أن تقدم إلى المحكمة إلتماساً لحل المنظمة غير الحكومية: (أ) القيام بأنشطة مخالفة للأغراض المبينة في النظام الداخلي للمنظمة أو الإخفاق في تنفيذ المسؤوليات المحددة في القانون؛ (ب) إذا تبين أن المنظمة قد خالفت أي من القوانين العراقية النافذة؛ و(ج) إذا فشلت المنظمة غير الحكومية في تصحيح الإتهاك على الرغم من إخطارها وتعليقها وانقضاء فترة الاستئناف.¹³²

وبالمثل، بموجب القانون الكردي رقم 1/2011، تتمتع الدائرة بسلطة تعليق عمل أي منظمة غير حكومية لم يتم معالجة خرقها لهذا القانون بعد مضي 15 يوماً من تلقي إنذار. وخلافاً للقانون رقم 12/2010، يمكن الطعن في قرار التعليق خلال 10 أيام أمام المحكمة الإدارية وليس أمام الأمين العام لمجلس الوزراء¹³³. وفقط في الحالات التالية، يكون لمحكمة البداية سلطة الأمر بحل منظمة غير حكومية: (أ) انتهاك المنظمة غير الحكومية للدستور أو القوانين الإقليمية (ب) بناء على دعوى قضائية مقامة من قبل الدائرة في حال عدم قيام المنظمة غير الحكومية بتصحيح الانتهاك على الرغم من الإنذارات المسبقة. أمام المنظمة غير الحكومية 30 يوماً من تاريخ استلام قرار المحكمة الذي يقضي بحلها للطعن به أمام محكمة التمييز.¹³⁴

127. Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Iraq, CCPR/C/IRQ/CO/6, 16 August 2022, paragraph 32.

128. Human Rights Council, Forty-third session, Universal periodic review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Iraq, A/HRC/43/14, 20 December 2019.

129. المادة 14 من القانون رقم 1/2011

130. المادة 17 من القانون رقم 12/2010.

131. المادة 23/1 من القانون رقم 12/2010.

132. المادة 23/2 من القانون رقم 12/2010.

133. المادة 15 من القانون رقم 1/2011.

134. المادة 16 من القانون رقم 1/2011.

على الرغم من أن الدستور العراقي لعام 2005 يوفر أساساً متيناً لإنشاء المنظمات غير الحكومية والانضمام إليها، إلا أن تكامل المعاهدات والاتفاقيات لا يزال غير واضح. على الرغم من أنه من المفترض أن لها نفس قيمة القوانين، يمكن القول إن هذه المعاهدات والاتفاقيات يمكن أن تتجاوز التشريعات الوطنية بسبب الأغلبية المطلوبة من البرلمان للتصديق على هذه المعاهدات. وكما قررت المحكمة الاتحادية العليا سابقاً، يمكن دائماً استخدام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي صادق عليها العراق لسد الثغرات في التشريعات الوطنية.

يتطلب كلا القانونين الحاكمين للمنظمات غير الحكومية في العراق التسجيل الرسمي قبل الانخراط في أي نشاط، ولا تحصل المنظمات غير الحكومية على الشخصية القانونية إلا من خلال التسجيل. وبسبب البيروقراطية، يمكن أن تكون عملية التسجيل طويلة ومعقدة. بالإضافة إلى ذلك، يتم فرض قيود إضافية من خلال التوجيهات التنفيذية. يحتوي قانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011 على عدد من الميزات المفيدة الغائبة عن القانون رقم 12/2010، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- إعلان أن تشكيل المنظمات هو حق دستوري، وأنه لا ينبغي أن تكون هناك عقبات إضافية أمام تشكيلها غير تلك المنصوص عليها في القانون.
- ويجب أن تكون أهداف المنظمات غير الحكومية متسقة مع القيم الديمقراطية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ويجب أن تعمل بطريقة شفافة وعلنية.
- حق المنظمة غير الحكومية في الحصول على إيصال مؤرخ عند تقديم طلب التسجيل.
- إذا أخفقت الدائرة في الإستجابة لطلب التسجيل في غضون 30 يوماً، فيجب عليها إصدار شهادة تسجيل.

إن متطلبات التسجيل التي يحددها كلا القانونين معقولة، ولكن القرارات الإدارية والأوامر التنفيذية تفرض قيوداً إضافية يمكن أن تعوق نشاط المنظمات غير الحكومية. حيث تلعب القيود المفروضة على حرية التعبير والتجمع دوراً حيوياً في الحد من أنشطة المنظمات غير الحكومية وقدرتها على التعبير علناً عن أفكارها وآرائها والدعوة إلى التغيير الإيجابي. وعلاوة على ذلك، ونظراً للظروف الراهنة في العراق، فإن مجرد ممارسة هذه الحقوق في العراق يشكل تهديداً للحياة والحرية.

كما ترتكب الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة انتهاكات جسيمة ضد المنظمات غير الحكومية عندما تكون الحكومة غير قادرة أو غير راغبة في توفير الحماية الكافية. وتنتهك الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة في أعمال التهيب وانتهاكات حقوق الإنسان وغير ذلك من أشكال الإساءة ضد المنظمات غير الحكومية. كما ترعى بعض هذه الكيانات غير التابعة للدولة بعض المنظمات غير الحكومية من أجل تحقيق أهدافها الخاصة.

سمحت القوانين بإعفاءات ضريبية مقيدة. حيث يعفي القانون رقم 12/2010 فقط المنظمات غير الحكومية التي يمنحها مجلس الوزراء صفة المرافق العامة، لكن قانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2022 يعفي جميع المنظمات غير الحكومية. ولا يتلقى العراقيون أي حوافز ضريبية للمساهمات الخيرية أو التبرعات للمنظمات غير الحكومية.

وينبغي إعطاء الأولوية لضمان قدرة المنظمات غير الحكومية على القيام بأعمالها دون الخوف من العنف أو الانتقام. وينبغي إجراء تحقيق فوري ونزيه في ادعاءات التهديدات أو أعمال العنف ضد العاملين لدى المنظمات غير الحكومية، وينبغي محاسبة الجناة. وكذلك يجب التأكد من أن جميع القوانين المتعلقة بحرية التعبير والتجمع والاجتماعات العامة تتماشى مع الدستور العراقي والمعايير الدولية المنصوص عليها في اتفاقيات حقوق الإنسان التي وقع عليها العراق.

في الدورة الثالثة من الاستعراض الدوري الشامل، قَبِلَ العراق عشر توصيات لتعديل التشريعات ذات الصلة، ودعم واحترام حرية التعبير والتجمع السلمي، ومحاسبة مرتكبي جميع الانتهاكات المتعلقة بالاستخدام المفرط للعنف واستخدام الأسلحة الفتاكة ضد المتظاهرين، وتزويد قوات الأمن بالتدريب الكافي على إدارة التجمعات.¹³⁵

3-2 الأردن

3-2-1 الإطار القانوني الوطني

نصت المادة 16 من الدستور الأردني لعام 1952 على الحق في إنشاء الجمعيات المدنية وعلى القيود المفروضة على هذا الحق، وبالتالي لعب دور مهم في تطوير الجمعيات المدنية. تنص المادة 16/ب على أن الأردنيين وحدهم المخولون بتنظيم الجمعيات، شريطة أن تكون أهدافها قانونية، وأساليبها سلمية، وألا يتعارض نظامها الداخلي مع الدستور. وتنص المادة 16/ج على أن تشكيل الجمعيات وإدارة مواردها يجب أن يحكمه القانون.

انضم الأردن إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹³⁶، والميثاق العربي لحقوق الإنسان¹³⁷. وقد قبل مجلس الوزراء هذه الاتفاقيات الثلاث ولم يصادق عليها البرلمان.¹³⁸

وعلى الرغم من عدم وجود نص يحدد القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في الدستور، فقد قرر القضاء الأردني أن المعاهدات تسمو على القوانين الوطنية سواء وافق عليها البرلمان أو تلك التي لا تعتبر بحاجة إلى هذه الموافقة¹³⁹. كما أكدت المحكمة الدستورية أنه لا يجوز إصدار قانون يتعارض مع الالتزامات التي تنص عليها معاهدة صادقة عليها القانون.¹⁴⁰

ووفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن الحق في التجمع السلمي ليس مطلقاً، ولكن يجب على الحكومة تبرير أي قيود، وإذا لم يتم الوفاء بهذا الالتزام، فيجب رفع القيود. ولا تقبل القيود ما لم يثبت أنها منصوص عليها في القانون وأنها ضرورية في مجتمع ديمقراطي من أجل الأمن القومي أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو الحفاظ على حقوق الآخرين وحررياتهم. وينبغي ألا يكون للقيود أثر سلبي محتمل يتمثل في عدم التشجيع على العضوية في التجمعات أو المنظمات. وخلافاً للمعايير الدولية، يسمح الدستور بوضع قيود فقط بموجب قانون يصوت عليه البرلمان، ولا تُجبر السلطات على تبرير هذه القيود، بمعنى، إقامة صلة بين القيد والأساس الذي بُني عليه.

لا يظهر مصطلح «المجتمع المدني» في التشريعات الوطنية، على الرغم من استخدامه على نطاق واسع في وسائل الإعلام والتقارير الدولية. يشمل المصطلح العديد من الجهات الفاعلة المدنية، بما في ذلك الجمعيات والاتحادات العمالية والمنظمات غير الربحية. ومع ذلك، فإن التركيز الأساسي لهذه الدراسة سيكون على الجمعيات التي تتمثل وظيفتها الأساسية في تقديم الخدمات أو المشاركة في الأنشطة التطوعية.

Human Rights Council, Forty-third session, Universal periodic review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Iraq, A/HRC/43/14, 20 December 2019, paragraphs 147.161, 147.187, 147.189, 147.190, 147.194, 147.197, 147.200, 47.201, 147.202 and 147.205.

136. نشر في 15 حزيران 2006، العدد 4764 من الجريدة الرسمية.

137. نشر في 16 أيلول 2004، العدد 4575 من الجريدة الرسمية.

138. تنص المادة 33/2 من الدستور الأردني لعام 1952 على أنه «لا تكون المعاهدات والاتفاقيات التي تتطوي على التزامات مالية تجاه الخزينة أو تؤثر على الحقوق العامة أو الخاصة للأردنيين نافذة إلا بعد موافقة مجلس الأمة. ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتعارض أي شروط سريّة وإرادة في أي معاهدة أو اتفاق مع شروطها العلنية».

139. انظر على سبيل المثال قرار محكمة التمييز رقم 599/1999 «للاتفاقيات الدولية الأسبقية على أحكام القوانين المحلية» وكذلك قرار محكمة التمييز رقم 3965/2003 «يتفق الفقه والقضاء في جميع دول العالم، بما فيها الأردن، على سمو الاتفاقيات والمعاهدات الدولية على القوانين الداخلية، وأنه لا يجوز تطبيق أحكام أي قانون داخلي يتعارض مع هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية».

140. المحكمة الدستورية، القرار التفسيري رقم 1/2020.

يشرف قانون الجمعيات رقم 51/2008 على تسجيل وعمل الجمعيات في الأردن. ومن الواضح أن القانون لا يفي بالمعايير الدولية عندما يتعلق الأمر بالقيود والرقابة من قبل الحكومة.

هناك كيانات إضافية قد تلائم معايير المجتمع المدني. على سبيل المثال، يمكن تسجيل شركة غير ربحية (NPC)¹⁴¹ مثل أي شركة ربحية. حيث يجب تقديم أحكام الشركة، شروطها، أهدافها، أعمالها المسموح بها، الإشراف عليها، طرق ووسائل تلقي المساعدات والمنح، الموارد المالية، طريقة الإنفاق، التصفية، استحقاق أموالها عند التصفية والوفاء، وكذلك المستندات، جميعها يجب تقديمها إلى مراقب الشركات. أما المسائل المتبقية فيغطها النظام رقم 73/2010 للشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح. وتقتصر أهداف الشركات غير الربحية على الصحة، التعليم، رعاية المبادرات الصغيرة، تشجيع الاستثمار، والتدريب. وفقاً لمقابلات أجريت مع مقدمي المعلومات الرئيسيين (KII's)، توقفت الحكومة عن تسجيل هذه الشركات، وموقفها هو أن المنظمات غير الحكومية يجب أن تكون مسجلة فقط بموجب القانون رقم 51/2008 الخاص بالجمعيات.

قانون الاجتماعات العامة رقم 7/2004 هو أيضاً تشريع أساسي عندما يتعلق الأمر بعمل الجمعيات لكونه ينظم التجمع السلمي ولكنه يفرض العديد من القيود ويتم تطبيقه بشكل انتقائي.

قد يتم تطبيق قوانين أخرى على منظمات المجتمع المدني اعتماداً على طبيعة النشاط المعمول به، وتشمل هذه القوانين قانون العقوبات رقم 16/1960 وقانون الجرائم الإلكترونية رقم 27/2015.

2-2-3 تشكيل منظمات المجتمع المدني

يحدد قانون الجمعيات رقم 51/2008 عملية تسجيل الجمعيات في الأردن. وكمبدأ عام، يحظر القانون تسجيل أي جمعية ماسونية أو أي جمعية لها أغراض غير مشروعة أو تتعارض مع النظام العام في الأردن.¹⁴²

هذا ويعرّف القانون الجمعية بأنها مجموعة من سبعة أشخاص على الأقل هدفهم تقديم الخدمات أو الانخراط في أنشطة تطوعية. في إطار عمليات وأنشطة الجمعيات، يجب ألا تكون هناك طرق لتوليد أو توزيع الربح، لتحقيق أي فائدة لأعضائها أو لفرد معين، أو لتحقيق أي أهداف سياسية تندرج ضمن نطاق عمليات وأنشطة الأحزاب السياسية.¹⁴³

الجمعيات الخاصة ممكنة. يشير هذا إلى أن العضوية تقتصر على ثلاثة أفراد كحد أدنى وعشرين فرداً كحد أقصى. الجمعيات المغلقة هي تلك التي تقتصر عضويتها على فرد أو أكثر وتقتصر مواردها المالية على ما يمكن أن يساهم به عضو أو أكثر من أعضائها المؤسسين لغايات تحقيق أهداف الجمعية.¹⁴⁴

وقد أنشأ القانون مجلس إدارة السجل [سجل الجمعيات] (المجلس) برئاسة وزير التنمية الاجتماعية. نائب الرئيس هو مسجل الجمعيات [أمين عام السجل]، في حين يتألف المجلس من مسؤولين من وزارات الداخلية، الثقافة، السياحة، البيئة، والتنمية السياسية. وبناء على اقتراح من وزير التنمية الاجتماعية، يعين مجلس الوزراء أربعة أفراد آخرين من ذوي الخبرة في القطاع الخيري أو التطوعي. وبالتالي، تهيمن الحكومة بشكل واضح على تشكيل المجلس.¹⁴⁵ للمجلس صلاحية الموافقة على تسجيل الجمعيات وتحديد الوزارة المعنية التي سيكون لها دور إشرافي على الجمعية.

141. المادة 7/د، قانون الشركات رقم 22/1997

142. المادة (3) قانون الجمعيات رقم 51/2008

143. المرجع نفسه

144. المرجع نفسه

145. المادة 4 من قانون الجمعيات رقم 51/2008

يستلم المسجل طلب التسجيل، والذي يجب أن يتضمن أسماء مؤسسي الجمعية ونظامها الداخلي. وقد حدد القانون عشرة جوانب يجب أن يتضمنها النظام الداخلي، بما في ذلك الأهداف والغايات، وكيفية انعقاد الهيئة العامة، وعدد أعضاء مجلس الإدارة وكيفية انتخابهم، وكذلك معايير الحوكمة الرشيدة والشفافية. إذا كان أي من الأعضاء المؤسسين غير أردنيين أو كيانات قانونية، فيستلزم الحصول على موافقة مجلس الوزراء.

وحتى في حالة استيفاء جميع الشروط القانونية، يجوز للمجلس أو لمجلس الوزراء رفض التسجيل. ووفقاً للمحكمة الإدارية العليا، فإن الإدارة العامة لديها القدرة على رفض التسجيل دون تقديم تفسيرات أو مبررات، ويفترض دائماً أن القرار تم اتخاذه للمصلحة العامة¹⁴⁶. هذا وقد اتخذت المحكمة الإدارية موقفاً مختلفاً، حيث قررت أن مبررات الرفض يجب أن تقدمها السلطة المصدرة للقرار لتمكين المحكمة من بسط سيطرتها على قانونية القرار، مما يجعل هذا القرار مشوباً بعيب عدم المشروعية ويستوجب إلغاؤه¹⁴⁷. ومما يؤسف له أن المحكمة الإدارية العليا لم تؤيد هذا الموقف.

لذلك، لا تتعارض فقط عملية التشكيل مع المعايير الدولية لأنها تقيد حرية تكوين الجمعيات من خلال اشتراط التسجيل، ولكن أيضاً للسلطات السلطة التقديرية لحظر التسجيل دون مبرر بناء على سوابق قضائية. ووفقاً لإحدى المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين، فإنه قد تم رفض طلبات تسجيل الجمعيات دون مبرر في عدد قليل من الحالات.

3-2-3 تحديد الأهداف والغايات:

يحظر الدستور وقانون الجمعيات تسجيل أي جمعية ذات أهداف غير قانونية أو مخالفة للنظام العام. ولم يُرفض قط تسجيل أي منظمة على هذه الأسس. كما يشترط قانون الجمعيات أن يحدد النظام الداخلي للجمعية أهدافها وأغراضها بوضوح.

في عام 2018، أصدر مسجل الجمعيات كتيباً لتصنيف الجمعيات في الأردن. يحتوي الكتيب على 14 قطاعاً يمكن للجمعيات تضع أهدافها ضمن إطار نص محدد مسبقاً تحت كل قطاع¹⁴⁸. العملية برمتها آلية، وتحتاج الجمعيات إلى الالتزام بالنصوص المتاحة عند تحديد أهدافها وغاياتها.

قبل إصدار الكتيب، قررت المحكمة الإدارية أنه إذا كانت الغايات أو الأهداف غير واضحة، أو تمت صياغتها بشكل غامض، أو يصعب تحديدها، فإن هذا يشكل أساس لرفض تسجيل الجمعية¹⁴⁹.

من الواضح أن الجمعيات تعاني من قيود عند صياغة أهدافها وغاياتها، ومع ذلك، لم تكن هناك شكاوى من أن الأهداف المحددة لا تتناسب مع احتياجات الجمعيات.

146. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 320/2022

147. المحكمة الإدارية، قرار رقم 451/2020

148. هذه القطاعات هي 1. التعليم، 2. الصحة، 3. الثقافة والتراث والفنون والرياضة، 4. الزراعة، 5. البيئة، 6. التمكين الاقتصادي، 7. الديمقراطية والحكم، 8. الروابط الاجتماعية والمهنية، 9. الحقوق والحريات، 10. الحماية والرعاية الاجتماعية، 11. السياحة والمواقع الأثرية، 12. الأديان، 13. دعم قطاع منظمات المجتمع المدني، 14. عمليات التجميع

149. المحكمة الإدارية، قرار المحكمة رقم 80/2015

وفقاً لقانون الجمعيات، يتعين على الجمعية أن تذكر في سجلاتها المالية اسم الجهة التي تقدم المساهمة أو التمويل، ومبلغه، والغرض الذي سيستخدم من أجله، وأي شروط مرتبطة بالتبرع أو التمويل. يسمح بالتمويل الأجنبي وفقاً للشروط التالية:¹⁵⁰

1. أن يكون مصدر التمويل أو المساهمة مشروعاً ولا يخل بالنظام العام أو الآداب العامة.
2. ألا تتعارض الشروط التي يفرضها المانح أو الممول مع أحكام القانون أو النظام الداخلي للمنظمة.
3. يتم استخدام التبرع أو التمويل للأغراض التي تم التبرع به لأجلها.

يجب إخطار مجلس الوزراء إذا سعت جمعية للحصول على أموال أجنبية¹⁵¹. حيث يجب أن يحدد هذا الإخطار صراحةً، مصدر التبرع أو التمويل، ومبلغه، وكيفية استلامه، والغرض الذي سيتم صرفه من أجله، وأي شروط مرتبطة بالتمويل. إذا لم يصدر مجلس الوزراء رفضاً في غضون 30 يوماً من تاريخ الإخطار، فيجب اعتبار التمويل مقبولاً¹⁵². إذا أصدر مجلس الوزراء قراراً برفض التمويل خلال الإطار الزمني المنصوص عليه في البند، يجب على الجمعية الامتناع عن قبول التبرع أو التمويل المعني. ويجوز الطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً تلي تاريخ التبليغ بالرفض.

وأوضحت المحكمة الإدارية أن فترة الـ 30 يوماً تبدأ عندما يتم تبليغ مجلس الوزراء، وليس عندما يتم تقديم الطلب إلى المسجل أو المجلس¹⁵³. وتحاول بعض المنظمات غير الحكومية أن تجادل بأنها تحصل على موافقة ضمنية إذا لم تتلق رداً في غضون 30 يوماً بعد تقديم طلب إلى المسجل. ومع ذلك، فإن هذه الحجة تفشل في ضوء نص القانون وتفسير المحكمة الإدارية.

وفقاً للقرار رقم 21/11/46554 الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ 26 تشرين الأول 2015، يجب على الجمعية تقديم الطلب إلى مسجل الجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية. حيث يقوم المسجل بإحالة الطلب إلى الوزارة المعنية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة الداخلية بعد التأكد من الامتثال لمتطلبات القانون. وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولة عن ضمان توافق الطلب مع الأولويات الوطنية، وتحديد ما إذا كان التمويل يتناسب مع الاتفاقيات الثنائية بين الأردن والجهة المانحة، وتحديد ما إذا كان التمويل يندرج تحت أي اتفاقيات دولية.

يجب أن يتلقى وزير التنمية الاجتماعية تقييم كل وزارة للطلب في غضون 5 أيام. ويجب على وزير التنمية الاجتماعية بعد ذلك أن يقدم رداً على الطلب إلى رئيس الوزراء في غضون خمسة أيام. ثم يناقش مجلس الوزراء الطلب من أجل التوصل إلى نتيجة.

والجدير بالذكر أن مجلس الوزراء غير مطالب بتقديم أسباب للرفض، فقد فرضت المحكمة الإدارية السلطة التقديرية لمجلس الوزراء لرفض التمويل دون مبرر. حيث قضت المحكمة بأن «مجلس الوزراء هو أعلى سلطة إدارية في الدولة، وهو أيضاً الهيئة المسؤولة عن الإشراف على المرافق العامة، وعلى هذا النحو، فهو السلطة الأكثر كفاءة لاتخاذ القرارات التي تخدم المصلحة العامة، وله سلطة تقديرية في هذا الصدد. ويصدر [القرار] بافتراض شرعيته، ومن يدعي خلاف ذلك عليه أن يظهره. وبما أن المدعي لم يقدم دليلاً على أن القرار المطعون فيه قد صدر خلافاً للمصلحة العامة، فإن القرار يكون سليماً ومتسقاً وقانونياً»¹⁵⁴.

150. قانون الجمعيات رقم 51/2008، المادة 17.

151. المادة 17/ج من قانون الجمعيات رقم 51/2008.

152. المادة 17/ج من قانون الجمعيات رقم 51/2008.

153. انظر على سبيل المثال قرار المحكمة الإدارية رقم 294/2016.

154. المحكمة الإدارية، قرار رقم 194/2016.

وأكد بعض ممثلي المنظمات غير الحكومية أن جميع السلطات العامة قد منحتهم الموافقة، ولكنهم فوجئوا برفض مجلس الوزراء. ومن أجل الحصول على موافقة مجلس الوزراء، قيل كذلك في المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين إنه في بعض الأحيان، قد يتدخل ممثلو مكتب المسجل باقتراح النشاط الذي ينطوي على تمويل أجنبي عن طريق إضافة أو حذف شركاء، أو عن طريق تخصيص مبالغ محددة لهيئات حكومية. كما أن هناك ممارسة تتمثل في إنشاء لجنة ممثلة بجهات حكومية للإشراف على تنفيذ المشروع الممول.

عدلت الحكومة طريقة الموافقة على التمويل الأجنبي في عام 2020، وكانت أهم التغييرات هي أن جميع المسؤولين المشاركين في العملية يجب أن يكونوا مدراء، ويجب أن تكون للجنة الوزارية في رئاسة الوزراء للتمويل الأجنبي القول الفصل. على الرغم من تعديلات عام 2020، لم يكن هناك تحسن كبير في الممارسات المتعلقة بالتمويل الأجنبي.

وتؤكد منظمات المجتمع المدني أن عمليات صنع القرار بشأن التمويل الأجنبي غير واضحة وتفتقر إلى الشفافية، مما يجعل من المستحيل على العديد من المنظمات تأمين مثل هذا التمويل. ويبدو أن هناك عدداً من حالات الرفض غير المبررة لمشاريع الإعلام، وحقوق الإنسان، وتمكين المرأة¹⁵⁵. كما أعرب المركز الوطني لحقوق الإنسان عن قلقه إزاء هذه الممارسات واعتبر قبول التمويل الأجنبي دليلاً على الرقابة المسبقة.¹⁵⁶

وقد بينت المقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين أن رفض التمويل كان يستند إلى الآراء السياسية لإدارة المنظمة غير الحكومية. إنها استراتيجية لإضعاف هذه المنظمات غير الحكومية، مما يؤدي إلى إغلاقها. وأفادت بعض المنظمات غير الحكومية بأن طلباتها تمت معالجتها في أقل من 30 يوماً، في حين ادعت منظمات غير حكومية أخرى أن المسؤولين الذين يراجعون طلباتهم لتحويل الأموال الأجنبية استخدموا معايير تعسفية لتأخير أو رفض طلباتهم، مما أدى فعلياً إلى إغلاق عدد من المنظمات غير الحكومية. ولاحظ عدد من الجمعيات حدوث تأخيرات غير مبررة ولعدة أشهر، في عملية اتخاذ القرار.¹⁵⁷

وذكرت عدة جمعيات أن القيود المفروضة على التمويل الدولي تجعلها عديمة الفائدة. وأفاد آخرون أنهم اضطروا إلى تسريح الموظفين بسبب التدخل الحكومي المستمر، ورفض طلبات التمويل الأجنبي، والتأخيرات الطويلة. ووفقاً لبعض المنظمات غير الحكومية، فإن عملية الموافقة المطولة حتى على المشاريع غير المثيرة للجدل والتمويل الأجنبي تعوق المجتمع المدني¹⁵⁸. وقد أثرت هذه المخاوف أيضاً من قبل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي أنشأها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹⁵⁹. ولزيادة تعقيد الإجراءات، تطلب البنوك موافقة الحكومة على إجراء تحويلات مالية.¹⁶⁰

للتحاييل على موافقات التمويل الأجنبي، سعت منظمات المجتمع المدني إلى خيارات بديلة، مثل التسجيل كشركات ربحية.

التمويل الوطني متاح من خلال صندوق دعم الجمعيات. تأسس الصندوق وفقاً للمادة 22 من قانون الجمعيات، والغرض منه هو إعطاء أموال محلية للجمعيات لتنفيذ برامج ومشاريع مستدامة، وفقاً للقيود السنوية التي يفرضها المجلس. ووفقاً لما ذكره مقدمو المعلومات الرئيسيين وممثلو المنظمات غير الحكومية، فإن مساهمة الصندوق متواضعة ولا تقدم بشكل منتظم. وهناك بعض الشركات الخاصة المعروفة بأنها تساعد المنظمات غير الحكومية في إطار المسؤولية الاجتماعية للشركات، لكنها عادة ما تمويل الأنشطة غير المثيرة للجدل أو التي لا تنتقد الحكومة.

ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 155-30.

156. المركز الوطني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لعام 2020، ص 55.

157. US Department of State, JORDAN 2021 Human Rights Report, Freedom of Association.

158. المرجع نفسه

159. Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Jordan, CCPR/C/JOR/CO/5, 4 December 2017, paragraph 32.

160. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 160-30-31.

3-2-5 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني.

بعد الانتهاء من التسجيل يصدر المسجل شهادة تسجيل تتضمن اسم الجمعية ومقرها واسم الوزارة المختصة والنطاق الجغرافي لعملها والعنوان المعتمد لمراسلاتها.

تقوم الوزارة المختصة بدور إشرافي وفقاً للقانون حيث يجب إخطارها بتاريخ ومكان انعقاد اجتماع الهيئة العامة وجدول أعمالها قبل أسبوعين على الأقل من تاريخ الاجتماع.¹⁶¹

وفقاً لنظام رقم 13/2009 لتحديد الوزارة المعنية، فإن الوزارة المعنية يمكن أن تكون وزارة الصحة (MoH) أو وزارة البيئة (MoE) أو وزارة الثقافة (MoC) أو وزارة التنمية الاجتماعية (MoSD). يعتمد تحديد الوزارة المعنية على أهداف الجمعية المنصوص عليها في الطلب. كما يمكن اعتبار وزارات أخرى على أنها وزارات معنية بناءً على قرار وزير التنمية الاجتماعية وتسبب المسجل.

يجب على الجمعية إخطار الوزير المختص والمسجل قبل أسبوعين على الأقل من تاريخ اجتماع هيئتها العامة ومكان الاجتماع وجدول الأعمال. وإذا فشلت الجمعية في تقديم الإخطار المطلوب، يعتبر الاجتماع غير قانوني. كما يجب على الجمعية أن تسجل بشكل متسلسل محاضر اجتماعات مجلسها الإداري وهيئتها العامة، وكذلك القرارات الصادرة عن كل منهما، في مركزها الرئيسي، وأن تمسك السجلات المالية التي تفصل إيراداتها ومصروفاتها، وأن تمسك سجلاً لأصولها ولوازمها، وأن تمسك أي سجلات أخرى مطلوبة لمزاولة نشاطها وأعمالها وفقاً لنظامها الداخلي. ويجوز لكل من الوزير المختص والمسجل أن يعين مندوباً لحضور اجتماع الهيئة العامة للجمعية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يوافق المجلس على أي قرارات تتخذها الهيئة العامة فيما لتغيير النظام الداخلي للجمعية.

كما يجب على الجمعية تزويد الوزارة المختصة بخطة عملها السنوية، وبتقرير سنوي يفصل إنجازاتها وأنشطتها في السنة السابقة، ومصادر إيراداتها ونفقاتها، وأية بيانات أخرى يتطلبها القانون، وكذلك قائمة بالأعضاء التابعين إليها.

إذا فشلت الجمعية في الوفاء بمتطلباتها القانونية المنصوص عليها في القانون، فقد تواجه عقوبات شديدة، بما في ذلك حل الجمعية، وإنشاء لجنة مؤقتة لإدارة المنظمة. ووفقاً لمقدمي المعلومات الرئيسيين، تفتقر بعض المنظمات غير الحكومية إلى القدرة على تلبية هذه المتطلبات دون مساعدة خارجية.

تعتمد الجمعيات على قانون الاجتماعات العامة رقم 7/2004 لعقد الاجتماعات العامة وتنظيم المسيرات في سياق أنشطتها. ووفقاً لهذا القانون، يجب تقديم إخطار بعقد اجتماع عام أو تنظيم مسيرة إلى الحاكم الإداري قبل ثمان وأربعين ساعة على الأقل من الموعد المحدد للانعقاد. ويجب أن يتضمن الإخطار أسماء وعناوين وتوقيعات منظمي الاجتماع أو المسيرة، بالإضافة إلى الغرض من الاجتماع أو المسيرة ومكانها ووقتها.

في الواقع، خلافاً للتشريع، يمكن للحاكم الإداري السماح بدو منع التجمعات العامة والمسيرات. ونتيجة لذلك، تم حظر العديد من المظاهرات والأنشطة العامة¹⁶². أفادت منظمات غير حكومية بأن الفنادق، يزعم بأنها وبناءً على طلب مسؤولي الأمن، طلبت منهم تقديم كتب موافقة من الحاكم قبل عقد دورات تدريبية أو اجتماعات خاصة أو مؤتمرات عامة. وقد تم الإبلاغ عن بعض الحالات التي رفض فيها الحاكم طلبات الموافقة دون تفسير، وفقاً للمثلي الجمعيات. ومن دون كتب موافقة من الحكومة،

161. المادة 14 من قانون الجمعيات رقم 51/2008

162. Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Jordan, CCPR/C/JOR/CO/5, 4 December 2017, paragraph 32.

ألغت الفنادق الفعاليات. وفي بعض الحالات، نقلت المنظمات غير الحكومية الفعاليات إلى مكاتب أو مساكن خاصة، وتم عقد الأنشطة دون مقاطعة¹⁶³. في كانون الأول 2019، أُجريت منظمة هيومن رايتس ووتش على تأجيل مؤتمر صحفي في عمان بعد أن لم توافق السلطات على المؤتمر، ولكن بعد أن أعلنت الصحافة عن الإلغاء، سرعان ما منحت السلطات الإذن بالفعالية¹⁶⁴.

ويواجه المشاركون والمنظمون الذين ينتهكون هذه القيود خطر السجن بموجب قانون منع الجرائم رقم 7/1954 وقانون منع الإرهاب رقم 55/2006، وقد طُلب من العديد منهم التوقيع على تعهدات بعدم الانضمام إلى المظاهرات أو الأنشطة المماثلة¹⁶⁵. كما أشارت بعض التقارير إلى أن السلطات الأردنية تستخدم محظورات جنائية غامضة وفضفاضة للغاية، بما في ذلك تلك الواردة في قانون العقوبات رقم 16/1960 وقانون الجرائم الإلكترونية رقم 27/2015 للحد من حرية التجمع¹⁶⁶. وفقاً للتقديرات السنوية الصادرة عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، تضاعف تقريبا عدد الحالات التي تتضمن هذه الادعاءات في عام 2020 مقارنة بالعام السابق¹⁶⁷.

بعد تفشي جائحة فيروس كورونا في عام 2020، مَنَح إعلان حالة الطوارئ رئيس الوزراء سلطة واسعة لزيادة تقييد الحقوق المدنية والسياسية. كما استخدمت الحكومة قانون الجرائم الإلكترونية رقم 27/2015 لتقييد انتقاد الحكومة. نص هذا القانون على عقوبة إلزامية فورية بالحبس لمدة ثلاثة أشهر لأي شخص متهم بالذم أو القذف أو التحقير. ونتيجة لذلك، خشيت منظمات المجتمع المدني من انتقاد الحكومة خوفاً من أن ينظر إلى انتقاداتها على أنها «تهديدات للأمن القومي»¹⁶⁸.

نظرا لعدم قدرة السلطات على مراقبة برامج عقد المؤتمرات باستخدام الفيديو ومنصات التواصل الاجتماعي، تستطيع المنظمات غير الحكومية القيام بأنشطتها بحرية أكبر على هذه المنصات عبر الإنترنت. لم ترد تقارير عن استهداف السلطات للجمعيات بسبب هذه الأنشطة، ولكن وفقاً لمنظمة فريدم هاوس، فإن السلطات قد قيدت خاصية فيسبوك لايف، مما حد من قدرة مستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي على مشاهدة لقطات من المظاهرات المتعلقة بإغلاق نقابة المعلمين¹⁶⁹ في عام 2020.¹⁷⁰

في عام 2021، تم فعلياً حظر Clubhouse، وهو تطبيق صوتي على وسائل التواصل الاجتماعي يستخدم لمناقشة مواضيع مثل الحقوق المدنية والسياسية. وقد استجابت العديد من منظمات حقوق الإنسان من خلال نشر تعليمات حول كيفية استخدام الشبكات الافتراضية الخاصة (VPN) للوصول إلى التطبيق، والتي حظرتها الحكومة بعد ذلك¹⁷¹.

163. US Department of State, JORDAN 2021 Human Rights Report, Freedom of Association

164. Human Rights Watch, Jordan Events of 2021. Available online [https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/jordan], last visited 6 November 2022

165. Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Jordan, CCPR/C/JOR/CO/5, 4 December 2017, paragraph 32

166. Human Rights Watch: Jordan: Government Crushes Civic Space, Sep 2022. Available online [https://www.hrw.org/news/2022/09/18/jordan-government-crushes-civic-space], last visited 6 November 2022

167. المركز الوطني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لعام 2022، ص 56-53.

168. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 31

169. في سبتمبر/أيلول 2019، بدأت نقابة المعلمين أطول إضراب في القطاع العام في تاريخ الأردن، والذي انتهى في تشرين الأول بعد التوصل إلى اتفاق. واتهمت النقابة في وقت لاحق الحكومة بخرق الاتفاق، حيث أدان رئيسها رئيس الوزراء آنذاك الرزاز في خطاب ألقاه في تموز 2020. وفي وقت لاحق من ذلك الشهر، أمرت الحكومة بحل النقابة لمدة عامين، وأغلقت مكاتبها واعتقلت مجلس إدارتها المكون من ثلاثة عشر عضواً. ومع استمرار الاحتجاجات ضد الإغلاق حتى آب، سجن أكثر من 250 شخصاً في وقت لاحق. في أواخر كانون الأول، حكم قاض على خمسة من قادة النقابة بالسجن لمدة عام وأمر بتصفية النقابة بشكل نهائي، رغم أن المتهمين تعهدوا بالاستئناف وأُفرج عنهم بكفالة.

170. Freedom House, Freedom in the World 2021, Jordan. Available online [https://freedomhouse.org/country/jordan/free-dom-world/2021] last visited 7 November 2022

171. Amnesty International, 2021 Annual Report, Jordan. Available online [https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/jordan/report-jordan/] last visited 7 November 2022

خلال فترة الإغلاق بسبب الوباء، لم تتمكن منظمات المجتمع المدني من الاستفادة من الإمكانيات الكاملة للأدوات الرقمية والتقنية اللازمة للتكيف مع ظروف العمل المتغيرة. حيث افتقرت بعض منظمات المجتمع المدني إلى الأموال اللازمة لتحديث تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لديها، بينما افتقرت منظمات أخرى إلى المعرفة والدراية التقنية اللازمة لتنفيذ هذه التكنولوجيا. وفي حالات أخرى، كان استخدام التكنولوجيا أقل فعالية. على سبيل المثال، لم تكن تقنية تطبيق زوم (Zoom) والتقنيات الأخرى فعالة كفعالية الاجتماعات الواجهية. علاوة على ذلك، لم يتمكن بعض المستفيدين المحتملين من الوصول إلى هذه الخدمات عبر الإنترنت.¹⁷²

وبالنظر إلى أن المنصات الإلكترونية مجانية، ينبغي التأكيد على أن منظمات المجتمع المدني تواصل الاعتماد على منصات وسائل التواصل الاجتماعي للإعلان عن أنشطتها. تنتج غالبية منظمات المجتمع المدني تقارير برمجية ومالية سنوية، ولكن يمكنهم أن يكونوا أكثر استباقية في إيصال إنجازاتها إلى الجمهور.

ومع ذلك، كانت هناك تقارير أخرى عن أفراد يحاكمون بسبب أنشطتهم عبر الإنترنت. على سبيل المثال، التشهير بحكومة أو قادة دول أخرى، المساس بالمعتقدات الدينية، وإثارة الصراع الطائفي، والتحرير على الفتنة، كلها أمثلة على السلوك الذي يندرج تحت هذه الفئة. يسمح قانون العقوبات رقم 16/1960 والتشريعات الأخرى ذات الصلة بعقوبة السجن لمدة أقصاها ثلاث سنوات لهذه الجرائم.¹⁷³ وفقاً لمنظمة هيومن رايتس ووتش، تقوم السلطات باحتجاز واستجواب ومضايقة الصحفيين والنشطاء السياسيين وأعضاء الأحزاب السياسية والنقابات العمالية المستقلة، وأفراد أسرهم، وتقييد حصولهم على الحقوق الأساسية، مثل العمل والسفر، لقمع المعارضة السياسية.¹⁷⁴

يسمح قانون الجمعيات بإنشاء الائتلافات والتحالفات. حيث يمكن لجمعيتين أو أكثر أن تشكل فيما بينها ائتلافاً لتنفيذ برنامج مشترك يهدف إلى تحقيق أهدافها وغاياتها¹⁷⁵، كما يمكن تشكيل تحالف أو أكثر لغايات تنسيق جهودها في تقديم خدماتها والقيام بأنشطتها وفقاً لأحكام النظام الداخلي.¹⁷⁶

بناء على القانون، لا يمكن إنشاء الائتلافات والاتحادات إلا من قبل الجمعيات. وهذا يفسر سبب رفض المجلس الاعتراف ببعض هذه الائتلافات لكون بعض أعضائها هم شركات غير ربحية وشركات أخرى ربحية. ووفقاً لأحد مقدمي المعلومات الرئيسيين وهو أيضاً عضو في تحالف همم¹⁷⁷، فإنه يتم أحياناً معاملتنا كتحالف وفي أحيان أخرى نُعامل كأفراد عند العمل مع الحكومة. كل ذلك يتوقف على موقف الحكومة المعنية.

3-2-6 الضرائب:

كمبدأ عام، تعفى الجمعيات من ضريبة الدخل¹⁷⁸، ولكن رواتب الموظفين تخضع لهذه الضريبة. وفقاً لقانون ضريبة المبيعات رقم 6/1994، لا يتم تطبيق ضريبة القيمة المضافة (VAT) ولا ضريبة المبيعات عند تلقي منحة، حيث لا تعتبر المنح خدمات أو سلعا خاضعة للضريبة.

ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 172
32

.ICNL, The Right to Freedom of Expression Online in Jordan, 2021. 173

.Human Rights Watch, Jordan: Government Crushes Civic Space, Sep 2022. 174

175. قانون الجمعيات رقم 51/2008، المادة 24.

176. قانون الجمعيات رقم 51/2008، المادة 23.

177. لجنة تنسيق منظمات المجتمع المدني «همم» هي تحالف لمؤسسات المجتمع المدني الأردني التي تلقت في الرؤى والأهداف وتجتمع بشكل دوري لتنسيق مواقفها وإجراءها لإعلاء قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان في المجتمع. مزيد من التفاصيل متوفرة على [https://org.himam/].

178. المادة 4/ج1 من قانون ضريبة الدخل رقم 34/2014.

يُلاحظ أنه يسمح للمنظمات غير الحكومية بإنشاء إيراداتها الخاصة طالما يتم استخدام هذه الإيرادات لتحقيق أغراضها المنصوص عليها قانوناً. في هذه الحالة، لا يزالون معفيين من ضريبة الدخل، ولكن يجب عليهم دفع ضريبة المبيعات إذا قاموا بتوريد خدمات أو سلع مشمولة بقانون ضريبة المبيعات رقم 6/1994. وفقاً لنظام حد التسجيل لغايات الضريبة العامة على المبيعات رقم 81/2000، يتم تسجيل المنظمة غير الحكومية المعنية ككيان خاضع للضريبة مطلوب منه دفع ضريبة المبيعات. ويمكن أن يساعد المثال التالي على فهم الوضع الحالي؛ إذا تجاوزت الإيرادات السنوية للمنظمة غير الحكومية من بيع المنتجات أو الخدمات مبلغ 30,000 دينار أردني، فيجب عليها التسجيل لدى دائرة ضريبة الدخل والمبيعات (ISTD) وإدراج ضريبة المبيعات في سعر منتجاتها أو خدماتها. أما إذا كان إجمالي الإيرادات أقل من مبلغ 30,000 دينار أردني، تعفى المنظمة غير الحكومية من التسجيل في سجل ضريبة المبيعات لدى دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. وبالتالي، لن يتم تضمين ضريبة المبيعات في سعر منتجاتها أو خدماتها.

التبرعات التي يقدمها الأردنيون للجمعيات غير معفاة من ضريبة الدخل. تقتصر التبرعات المقبولة التي سيتم خصمها من الضريبة فقط على الدوائر الحكومية أو المؤسسات الرسمية العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات¹⁷⁹. كما لا يجوز خصم التبرعات ورسوم الاشتراك الأخرى للأغراض الدينية أو الخيرية أو الإنسانية أو العلمية أو البيئية أو الثقافية أو الرياضية أو المهنية من الدخل إلا إذا وافق عليها مجلس الوزراء. ومع ذلك، لا يجوز أن يتجاوز الدخل المعفي ربع الدخل الخاضع للضريبة للمتبرع. وقد طلب ممثلان عن منظمات غير حكومية منحهما هذا الصفة، ولكن تم رفض طلبيهما.¹⁸⁰

لذلك، فإن الإطار القانوني الحالي لا يشجع الأردنيين والقطاع الخاص على تمويل المنظمات غير الحكومية لكونهم لن يحصلوا على أي امتيازات ضريبية.

3-2-7 الحل

وخلافاً للمعايير الدولية، يحق للحكومة حل الجمعية. حيث يملك المجلس الحق بحل الجمعية بناءً على تنسيب من الوزير المختص في الحالات الآتية:

1. إذا تعذر انتخاب مجلس إدارة وفقاً للنظام الداخلي.
2. إذا احتفظت الجمعية أو استخدمت تبرعا أو تمويلا من [مصدر] غير أردني دون الحصول على الموافقات المطلوبة.
3. إذا ارتكبت الجمعية للمرة الثانية مخالفة سبق وأن تم إنذارها بشأنها، ولم تقم بإزالة أسباب المخالفة خلال شهرين من تلقيها إخطاراً كتابياً.
4. إذا تم قبول حل الجمعية من قبل ثلثي أعضاء الهيئة العامة خلال اجتماع غير عادي وفقاً لأحكام النظام الداخلي.¹⁸¹

إن قرار حل الجمعية هو قرار ذو طبيعة إدارية ويمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية.

عندما يتم حل المنظمة بإجراء حكومي، يتم نقل أصولها إلى أي منظمة أو كيان آخر له أهداف وغايات مماثلة. يجب تحديد اسم هذا الكيان في النظام الداخلي للمنظمة. إذا لم يكن قد تم تحديد مثل هذا الكيان في النظام الداخلي، يتم تحويل الأصول إلى صندوق دعم الجمعيات، وهو كيان منفصل أنشئ بموجب القانون لتمويل الجمعيات الأردنية.¹⁸²

ويتم حل المنظمات المماثلة الأخرى، باستثناء الأحزاب السياسية، بنفس الطريقة. ويمكن حل الحزب السياسي فقط من قبل محكمة بداية عمان.¹⁸³

179. المادة 10/أ من قانون ضريبة الدخل رقم 34/2014

180. المادة 10/ب من قانون ضريبة الدخل رقم 34/2014

181. المادة 20/ب من قانون الجمعيات رقم 51/2008

182. المادة 25 من قانون الجمعيات رقم 51/2008

183. المادة 35 من قانون الأحزاب السياسية رقم 7/2020

من خلال «لجان التحقق» التي تم إنشاؤها في عام 2019 للتصديق على الوضع القانوني لجميع الجمعيات المسجلة ومراقبة أداؤها المالي والإداري، يُشرف المجلس عن كثب على عمل منظمات المجتمع المدني. وعلى أساس هذه المراقبة، قام المجلس بحل 166 منظمة مجتمع مدني في عام 2020 لخرقها القوانين والأنظمة والتوجيهات، أو لعدم امتثالها لأنظمتها وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.¹⁸⁴

3-2-8 الاستنتاجات

على الرغم من أن التشريعات الوطنية في الأردن يجب أن تكون متسقة مع الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي قبلها الأردن، إلا أن الإطار القانوني لا يلتزم بالمتطلبات المحددة في هذه الاتفاقيات. يقع على الأردن التزام إيجابي بدعم وصون الحق في التجمع السلمي من خلال تشريعاته وإجراءاته الإدارية. ولكن تحليلات هذا القسم تُظهر وبشكل قاطع أن الأردن لا يفي بهذه المتطلبات.

سلطة الحكومة على الجمعيات كبيرة. تبدأ بإجراءات التسجيل، وتحديد الأهداف والغايات، وتولي أعمالهم والوصول إلى التمويل. وبالإضافة إلى ذلك، يتم استخدام قوانين غير دقيقة وغير واضحة لتقييد عمليات المنظمات غير الحكومية تحت التهديد بعقوبات شديدة قد تعادل السجن لفترات طويلة.

في الدورتين الثانية¹⁸⁵ والثالثة¹⁸⁶ من عملية الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان، تلقى الأردن توصيات مباشرة لتعديل قانون الجمعيات لإزالة القيود غير المبررة وتسهيل قدرة منظمات المجتمع المدني على التماس وتأمين واستخدام الموارد، بما في ذلك التمويل الأجنبي، من أجل ضمان التمتع الكامل بالحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات. وفي كلتا الحالتين، لم توافق الحكومة مباشرة على هذه التوصيات. وهذا يثير تساؤلات حول ما إذا كانت الحكومة ملتزمة حقاً بسن الإصلاحات الضرورية أم لا.

يجب حماية الحق في التجمع السلمي في الأردن وفقاً لجميع المعاهدات الدولية والإقليمية المعمول بها حالياً. بالإضافة إلى ذلك، على الأردن الامتناع عن نشر التشريعات والتدابير الأمنية لترهيب أعضاء الجمعيات المدنية الذين يمارسون حقهم في حرية التعبير، ويجب عليها التأكد من أن هؤلاء الأفراد قادرين على العمل بحرية والحصول على التمويل.

ويمكن تلخيص العقبات الرئيسية التي تواجهها الجمعيات في الأردن على النحو التالي:

1. التسجيل مطلوب، وعدم التسجيل سيؤدي إلى التعرض لعقوبات.
2. يمكن للحكومة رفض التسجيل دون إبداء سبب. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذه السلطة.
3. نطاق المراقبة الحكومية واسع. وتشكل معايير الإبلاغ التي يحددها القانون تحدياً لغالبية الجمعيات.
4. قد ترفض الحكومة التمويل الأجنبي دون مبرر. وقد أكدت المحكمة الإدارية هذه السلطة.
5. يمكن للحكومة استخدام الحرمان من التمويل الأجنبي لإضعاف منظمات معينة، مما يؤدي في النهاية إلى زوالها.
6. ووفقاً لادعاءات موثوقة، تحاول الحكومة التدخل في تنفيذ المشاريع الممولة من الخارج من خلال اقتراح إضافة شركاء معينين أو توزيع الأموال على الهيئات الحكومية تحت تهديد رفض التمويل الأجنبي.
7. يقيد القانون تشكيل الائتلافات بين المنظمات غير الحكومية ويمكن أن يعيق عملها التعاوني.
8. لا يتم حل الجمعيات بشكل غير طوعي وفقاً للمعايير الدولية من قبل محاكم مستقلة، بل بموجب قرار حكومي.
9. تطبق المحاكم القانون ولا تشير إلى الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية المتعلقة بالحق في التجمع السلمي. ويمكن ربط ذلك بحقيقة أن المحامين المعنيين لا يستشهدون بهذه الاتفاقيات في دفاعهم، على الرغم من حقيقة أنه من الثابت أن هذه القواعد تسمو على القانون الوطني.

ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 184.³⁰

Human Rights Council Twenty-fifth Session Agenda item 6 Universal periodic review Report of the Working Group on the .185
Universal Periodic Review, Jordan, A/HRC/25/9, 6 January 2014

Human Rights Council Fortieth Session 25 February–22 March 2019 Agenda item 6 Universal periodic review Report of the .186
Working Group on the Universal Periodic Review, Jordan, A/HRC/40/10, 7 January 2019

3-3 لبنان

3-3-1 الإطار القانوني الوطني

تضمن المادة 13 من الدستور اللبناني لعام 1926، ضمن الحدود المقررة بالقانون، الحق في التعبير عن الرأي جهرًا أو كتابةً، وحرية الصحافة، وحرية التجمع، وحرية تكوين الجمعيات. تنص مقدمة الدستور على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، ولا سيما حرية الرأي والمعتقد، وكذلك احترام العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز. بالإضافة إلى ذلك، تعترف المقدمة بأن لبنان مؤسس وعضو نشط في جامعة الدول العربية ويلتزم بمواثيقها وعهودها. بالإضافة إلى كونه مؤسسًا وعضوًا فاعلًا في منظمة الأمم المتحدة، يلتزم لبنان أيضًا بمواثيقه والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وعلى الحكومة أن تدرج هذه المفاهيم في جميع المجالات والأماكن.

ولقد انضم لبنان إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تحفظات في تشرين الثاني 1972، وصادق على الميثاق العربي لحقوق الإنسان في أيار 2011، وأيضاً دون تحفظات.

وعلى الرغم من أن الدستور لا يعالج بشكل مباشر حالة عدم الاتساق بين الاتفاقيات الدولية والقانون الوطني، إلا أن السوابق القضائية في لبنان أثبتت أن أحكام المعاهدات لها الأسبقية. وقد تعزز هذا الموقف أكثر في عام 1983، عندما تم سن قانون جديد لأصول المحاكمات المدنية، وتم النص صراحةً في المادة 2 على أنه ينبغي على المحاكم اعتبار أن قواعد المعاهدات الدولية لها الأفضلية على قواعد القانون العادية [الوطنية].

يسمح الدستور بفرض قيود على حرية التجمع إذا كان منصوصاً عليها بالقانون، ولكن هذا لا يشمل السعي لتحقيق هدف مشروع مثل احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو حماية الأمن القومي، أو الحفاظ على النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، أو إذا كان التقييد متناسباً مع السعي لتحقيق الهدف المشروع المحدد، كما هو مطلوب من قبل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

إن التشريع الرئيسي الذي يحكم الجمعيات قديم نسبياً ولكنه يعتبر تقدماً. حيث صدر قانون الجمعيات لعام 1909 عندما كان لبنان جزءاً من الإمبراطورية العثمانية¹⁸⁷. وبالإضافة إلى ذلك، تم اعتماد توجيهاً حكومية متعاقبة، مثل مرسوم وزارة الداخلية رقم 4082/2000. ويعتبر قانون العقوبات اللبناني لعام 1943 وقانون الاجتماعات العامة لعام 1911 أساسيين في عمل المنظمات غير الحكومية لارتباطهما بالتجمعات العامة.

السوابق القضائية في لبنان متحررة. وتتضمن عدداً من الأحكام التي تهدف إلى الحفاظ على الأحكام التمكينية لقانون عام 1909 وضمان توافق الممارسة الإدارية مع القانون والدستور. ولم تتح للمجلس الدستوري¹⁸⁸ قط فرصة إصدار حكم يتناول مباشرة حرية تكوين الجمعيات. ومع ذلك، فقد أصدر حكماً في عام 1997¹⁸⁹ منحه للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وهما مصدر أساسي لحماية حقوق الإنسان في لبنان، سلطة مكافئة لسلطة الدستور. منذ عام 1946، أصدر مجلس الدولة¹⁹⁰ العديد من الأحكام المتعلقة بحماية حرية تكوين الجمعيات.¹⁹¹

187. تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون مستوحى من قانون الجمعيات الفرنسية لعام 1901.

188. ويختص المجلس الدستوري بمراجعة دستورية القوانين والبت في المنازعات الانتخابية (وفقاً للمادة 19 من الدستور، والمادة 1 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، والمادة 1 من النظام الداخلي للمجلس).

189. وقد منح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 نفس السلطة التي تتمتع بها أحكام الدستور لأنها مشار إليها في مقدمة الدستور التي أدرجها المجلس الدستوري في نص الدستور في عام 1997.

190. يتمتع مجلس الدولة اللبناني باختصاصات استشارية وقضائية، وهي المحكمة العليا المسؤولة عن القضايا الإدارية، فضلاً عن مراقبة النصوص التشريعية والتنظيمية.

191. ICNL, The Shifting Landscape for American Not-for-Profit Organizations, Volume 10 Issue 1, 2007.

Notification or Registration? Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case Studies of Lebanon and Jordan, 2007. Available online [https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/notification-or-registration-guarantees-of-freedom-of-association-in-non-democratic-environments-case-studies-of-lebanon-and-jordan#_ftn15] last visited 14 Nov. 22

2-3-3 تشكيل منظمات المجتمع المدني

تشير التقديرات إلى أن هناك ما بين 14,000 و 16,000 منظمة مجتمع مدني في عام 2020. وعلى الرغم من ذلك، يعتقد بأنه فقط 200 أو 300 منظمة مجتمع مدني هي مستقلة ومستدامة وتعمل بكفاءة¹⁹². قطاع منظمات المجتمع المدني في لبنان متنوع وحيوي، مع القدرة على الحشد بسرعة والاستجابة للاحتياجات الطارئة بسرعة أكبر من غالبية المؤسسات الحكومية والأجنبية. وقد تجلى ذلك في قدرة منظمات المجتمع المدني على التكيف خلال وباء كورونا وانفجار المرفأ الرئيسي في بيروت.

يتم تعريف الجمعية على أنها مجموعة من عدة أشخاص يوحدهم معرفتهم أو جهودهم بشكل دائم لتحقيق أهداف غير ربحية¹⁹³. لا يتطلب إنشاء جمعية تصريحا مسبقا، ولكن، إشعار الحكومة بإنشائها هو شرط أساسي¹⁹⁴. يجب على مؤسسي الجمعية أن يقدموا إلى وزارة الداخلية بيانا موقعا ومختوما يتضمن عنوان الجمعية وأهدافها وغاياتها ومركزها الرئيسي وأسماء وصفات ومناصب المكلفين بإدارتها. وبعد تلقي الإشعار، يجب على الوزارة الاعتراف رسميا بالمنظمة الجديدة من خلال إصدار إيصال تسجيل لمؤسسيها، مما يسمح لهم بإثبات الوضع القانوني للجمعية لأطراف ثالثة¹⁹⁵.

هذا الإشعار إلزامي وليس اختياريًا. حيث يحظر التشريع الجمعيات التي تفشل في تقديم إشعار، مما قد يعرضها لإجراءات قانونية مثل حل الجمعية وفرض غرامات على مؤسسي الجمعية والمجلس التنفيذي.

يمكن للحكومة استخدام حقيقة أن القانون لا يحدد وقتا لإصدار إيصال التسجيل من أجل تقييد حقوق التجمع. وهذا يعني أنه لا يمكنهم إنشاء وضع قانوني أو ممارسة أعمال مع أطراف ثالثة أو إنشاء حساب مصرفي أو تلقي التمويل أو القيام بأنشطتهم.

وعلاوة على ذلك، بدأت وزارة الداخلية مرحلة التحقيق والتحري بعد تقديم إشعار الجمعية وقبل إصدار إيصال التسجيل. وخلال هذه المرحلة، تحيل الوزارة الوثائق إلى الأجهزة الأمنية لمراجعتها والتحقق فيها. ترفض الوزارة إصدار إيصال قبل انتهاء فترة التحقيق على أساس أن «ترخيص» الجمعية يتوقف على نتيجة التحقيق. إذا أسفر التحقيق عن نتائج غير مواتية، تحجب الوزارة إيصال التسجيل، وعندئذٍ، تفتقر المنظمة إلى الأهلية القانونية لفترة زمنية غير محددة¹⁹⁶.

وقد عالج هذه المسألة مجلس الدولة، الذي قرر أن الجمعية تتمتع بالأهلية القانونية بموجب الشروط الصريحة للمادة 8 فقط عند إيداع الإخطار المذكور في المادة 6 من قانون الجمعيات، وبموجب القانون، تلتزم وزارة الداخلية بإصدار إيصال التسجيل (علم وخبر) دون تأخير وليس لديها سلطة تقديرية في هذا الشأن. كما ذكر المجلس أن الجمعية تنشأ بإرادة مؤسسيها من خلال التوصل إلى اتفاق لاستثمار أهدافهم / غاياتهم الثابتة والمستمرة والمحددة وتطبيق معرفتهم وأنشطتهم في هذا الشأن. ويقتصر دور السلطات في هذه المرحلة على قبول البيان الذي يفرضه القانون، ومنح الأطراف المعنية إخطاراً يثبت إجراء العمليات المنصوص عليها في القانون، وإرفاق المستندات المقدمة بعد فحص الجمعية، وأهدافها، وأساليب عملها. هذا الإخطار لا يعني أن وزارة الداخلية قد أنشأت الجمعية، لأنها أنشئت بإرادة مؤسسيها وهذا لا يتطلب موافقة. كما قرر المجلس أن حرية التجمع وتكوين الجمعيات هي إحدى الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني والمنصوص عليها في حدود القانون في المادة 13. وبالتالي، يجب ألا تكون هناك قيود على تكوين الجمعيات، ولا ينبغي أن يتم حلها إلا من خلال نص قانوني. ولا يحق للسلطات ولا للقضاء التدخل في عملية إنشائها¹⁹⁷. ويعتبر قرار المحكمة تقدماً وأكثر انسجاماً مع المعايير الدولية ويضع حداً للممارسات غير القانونية للحكومة.

ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 192
38

193. قانون الجمعيات لعام 1909، المادة 1.

194. المرجع نفسه، المادة 2.

195. المرجع نفسه، المادة 6.

Legal Agenda, Preventing an Environmental Activist from Exercising the Freedom to establish a Society, 2015. Available on-line [shorturl.at/tCQW8] last visited 14 November 2022

197. مجلس الدولة، عدد 135/2003-2004، 18 تشرين الثاني 2003، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات في مواجهة الدولة، العدل، كما نقلت عن المحكمة الداخلية للمنظمات غير الحكومية في لبنان، كتاب مرجعي 2004، ص 111 – 116.

وللحيلولة دون تأخير الوزارة أو رفضها إصدار إخطار التسجيل، وضع عدد من المنظمات استراتيجية قانونية تتناسب مع الطابع الأساسي لنظام الإخطار. ولتجنب احتمال رفض وزارة الداخلية لتصريحهم، يجوز لمؤسسي المنظمة أن يكون لديهم مأمور قضائي تحت إشراف كاتب عدل يسلم الإخطار إلى الوزارة. وهذا يعتبر بمثابة إبلاغ مناسب للإخطار إلى الوزارة بموجب المادة 399 من قانون أصول المحاكمات المدنية. أما بالنسبة للإيصال، فإن المادة 400 من قانون أصول المحاكمات المدنية تتطلب من المأمور القضائي تسجيل نتيجة الإخطار على مستند رسمي. ويعتبر هذا المستند بمثابة إيصال. في حالة رفضت الوزارة أن يتم تبليغها، يقوم المأمور القضائي بترك التصريح لدى الوزارة ومن ثم يقوم بالتأشير على المستند الذي يعد بمثابة إيصال، أن الوزارة رفضت أن يتم إخطارها. وباستخدام هذا الإجراء، يكون قد تم إجراء التصريح وفقاً لقانون 1909؛ وعليه، تتمتع الجمعية بالأهلية القانونية منذ اللحظة التي تُخطَر فيها الوزارة.¹⁹⁸

يجب أن يكون أعضاء الجمعيات فوق سن العشرين، ويتمتعون بالحقوق المدنية الكاملة، وليس لديهم إدانات جنائية، ولا يشترط حد أدنى لرأس المال للتمكن من تسجيل الجمعية.¹⁹⁹

ووفقاً لأحد مقدمي المعلومات الرئيسيين، تضمن السلطات أن الأعضاء المؤسسين يمثلون ديانات متنوعة. فإذا كان جميع الأعضاء المؤسسين مسلمين أو مسيحيين، فمن المرجح أن تطول الإجراءات. عادة، يتم النظر في هذا الأمر أثناء تشكيل منظمة جديدة.

ويحدد قانون الجمعيات المبادئ التوجيهية العامة لعمل جميع أنواع الجمعيات. غير أن القوانين الخاصة والمراسيم وضعت شروطاً محددة لعمل بعض الجمعيات وأهدافها، ولا سيما في الشؤون القانونية. حيث تحتاج الأحزاب السياسية إلى موافقة مسبقة، بينما للنقابات والتعاونيات قوانينها الخاصة، أما الجمعيات الأجنبية فتتطلب بموجب مرسوم منفصل، ويكون لمنظمات المرافق العامة تشريعاتها الخاصة.²⁰⁰

على سبيل الاستثناء، هناك نوعان من الجمعيات التي تحتاج إلى ترخيص مسبق، وهما الجمعيات الأجنبية وجمعيات الشباب والرياضة. تخضع الجمعيات الأجنبية للمرسوم رقم 369/1939. وقد أضفى هذا القانون طابعاً رسمياً على نظام الترخيص السابق الذي تم إنشاؤه بقرار من مجلس الوزراء²⁰¹. ومن خلال «قرار إداري»، يمكن للحكومة منح ترخيص مؤقت وإلغائه في أي وقت²⁰². المرسوم رقم 16/72 والمرسوم رقم 6997/2001 ينظمان جمعيات الشباب والرياضة. حيث أنها مستثناة من نطاق تطبيق قانون 1909 وموضوعة تحت سيطرة وزارة التعليم والشباب والرياضة²⁰³. بالإضافة إلى ذلك، ينشئ القانون نظام ترخيص يفرض ضوابط صارمة على عملياتها. وكذلك أيضاً، يُطلب من هذه المنظمات بموجب القانون استخدام عقود تأسيس محددة وموحدة؛ وبخلاف ذلك، لن يتم إصدار ترخيص.²⁰⁴

198. جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات، أجرت هذه العملية القانونية لأول مرة في 15 تشرين الثاني 1995، رداً على مضايقات الإدارة. تم توثيقه في مخبر وغيره، الجمعيات في لبنان: ما بين الحرية والقانون والممارسة، جمعية من أجل الدفاع عن الحقوق والحريات الفردية، ص 45. مقتبس أيضاً من ICNL، 2007، المرجع السابق.

199. المرجع نفسه، المادة 5.

200. تخضع الجمعيات الأجنبية للقرار رقم ل ر 369 المؤرخ 1 كانون الأول 1939. تعتبر الجمعية أجنبية إذا كان مؤسسها أو مديرها أجنبياً، أو إذا كان مقرها خارج لبنان، أو إذا كان أكثر من ربع أعضاء جمعيتها العمومية أجنبياً.

201. الجمعيات مع سلطة التوجيه. وتشمل هذه الرياضة والكشافة والجمعيات النقابية المهنية. وكانت الإدارة العامة للشباب والرياضة في وزارة التربية والتعليم تشترط في السابق على الجمعيات الرياضية والكشافة الحصول على موافقة مسبقة. وبعد تشكيلها، أنيطت بوزارة الشباب والرياضة مسؤولية الإطار القانوني (القرار الوزاري رقم 9104 المؤرخ في 26 أيلول 1996).

202. التعاونيات والنقابات وجمعيات المنفعة المتبادلة. وتخضع هذه المؤسسات لقانون محدد صدر في 18 آب 1964 بموجب المرسوم رقم 17199. في عام 1977 صدر المرسوم بقانون رقم 35 بشأن صناديق الاستثمار.

203. بالنسبة للإتحادات التجارية (النقابات)، تصدر وزارة العمل التراخيص للإتحاد.

204. الجمعيات الدينية. القرار رقم ل ر 60 منح الاعتراف القانوني للمنظمات مع أهداف خيرية أو ثقافية أو تعليمية، مثل الأديرة، ضمن التسلسل الثابت للاعترافات في 13 آذار 1936. وهكذا أصبحت السلطات الدينية نقطة مرجعية للجمعيات التي طلبت سحب بيان الإخطار الخاص بها على أساس أنه لم يعد ينطبق على عملها لأنها لم تعد خاضعة لقانون عام 1909.

201. المرسوم رقم 369/1939، المادة 1

202. المرسوم رقم 369/1939، المادة 2

203. المرسوم رقم 16/72، المادة 1

204. المرسوم رقم 6997/2001، المادة 1

أصبحت عملية التأسيس معقدة بعد عام 2020 عندما طُلب من منظمات المجتمع المدني تقديم وثائق إضافية إلى وزارة المالية تحتوي على تفاصيل شاملة عن جميع مصادر الإيرادات. حيث أدت هذه الإجراءات الجديدة إلى تأخيرات كبيرة يمكن أن تصل إلى ثلاث سنوات قبل أن تقدم الحكومة المعنية إيصال التسجيل²⁰⁵. ووفقاً لبعض التقارير، قد تعزى هذه التأخيرات إلى التصرفات السياسية لمؤسسي المنظمة أو دعمهم للاجئين المنصوص عليه بوضوح في أهداف المنظمة وغاياتها²⁰⁶. وقد أفاد أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين أن مجموعة من اللبنانيين حاولوا إنشاء منظمة غير حكومية لمساعدة اللاجئين السوريين، لكنهم لم يتلقوا أي إخطار ولم يتم إعطاؤهم سبباً للتأخير.

وفي ضوء هذه العقبات التي تحول دون الحصول على وضع قانوني، ساعدت بعض المنظمات غير الحكومية الدولية منظمات المجتمع المدني الصغيرة في التسجيل كشركات مدنية، وهي عملية أقل عبثاً بكثير²⁰⁷. ويتطلب هذا الإجراء [وجود] محامياً ويكلف حوالي 6000 دولار أمريكي.

وعلى الرغم من أن الاستعانة بمستشار قانوني يمكن أن يخفف من هذه العقبات، إلا أن غالبية منظمات المجتمع المدني تفتقر إلى الأمانات المالية للقيام بذلك. تعتمد بعض منظمات المجتمع المدني على محامين أكفاء ممن يقدمون خدماتهم مجاناً. ومع ذلك، فإن هذا يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم تلقي قضاياهم الاهتمام الكافي. تقدم بعض المنظمات غير الحكومية الدولية الدعم القانوني لشركائها المحليين²⁰⁸ من منظمات المجتمع المدني، ولكن هذا النوع من الدعم محدود.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم حظر جمعيات مجتمع المثليين في لبنان بناء على المادة 543 من قانون العقوبات التي تنص على أن أي اتصال جنسي مخالف للطبيعة يعاقب عليه بالسجن لمدة تصل إلى سنة واحدة. لكن المحاكم اللبنانية قررت أن ممارسة الجنس بالتراضي بين أشخاص من نفس الجنس لا يعتبر غير قانوني ولا يتعارض مع الطبيعة، وقد وفرت هذه الأحكام أساساً متيناً لهذا المجتمع لإنشاء جمعياتهم الخاصة بهم²⁰⁹.

3-3-3 تحديد الأهداف والغايات:

تتمتع الجمعيات بحرية تحديد أهدافها وغاياتها الخاصة بها ويجب تضمينها في الإخطار المقدم إلى الحكومة. كما يجب أن يتضمن الإخطار أيضاً العنوان والأهداف والمكتب الرئيسي وأسماء وصلاحيات ومناصب المكلفين بإدارة الجمعية. يجب إبلاغ الحكومة بأي تغييرات أو تعديلات تتعلق بقوانين الجمعية أو أهدافها أو غاياتها²¹⁰.

يحظر إنشاء الجمعيات لأسباب غير مشروعة تتعارض مع أحكام القوانين والأعراف العامة، أو تزعزع أمن البلاد، أو تهدف إلى تغيير شكل الحكم القائم، أو التي تهدف إلى فصل البلاد سياسياً²¹¹. ومن الموثق جيداً أن وزارة الداخلية قد رفضت إصدار إيصال التسجيل لاعتقادها أن الجمعية المعنية ذات طبيعة سياسية أو لها أهداف وأنشطة سياسية²¹².

205. الحكومة الداخلية للمنظمات غير الحكومية في لبنان، كتاب مرجعي 2004، ص 19.

206. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, pp 38-39

207. يتم تسجيل العديد من المؤسسات الاجتماعية كشركات مدنية وهو شكل قانوني يتم تطبيقه على الخدمات، على عكس المنتجات، ويستخدم بشكل أساسي لشركات المحاماة والعيادات الصحية الخاصة والشركات الاستشارية الصغيرة. أوكسفام لبنان، النظام البيئي اللبناني لريادة الأعمال الاجتماعية، 2020، ص 25.

208. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p 39

209. Human Rights Watch, Lebanon: Same-Sex Relations Not Illegal, July 19, 2018. Available online [https://www.hrw.org/news/2018/07/19/lebanon-same-sex-relations-not-illegal] last visited 14 November 2022

210. قانون الجمعيات لعام 1909، المواد 2 و 3 و 6.

211. المرجع نفسه، المادة 3.

212. CIVICUS Civil Society Index, An Assessment of Lebanese Civil Society, Country Report Lebanese Civil Society, 2006.

هذا ويُلزم القانون جمعيات الشباب والرياضة استخدام عقود تأسيس محددة وموحدة؛ وبخلاف ذلك، لن يتم إصدار ترخيص²¹³.

عدا هذه القيود، لم يتم العثور على أي تقارير تثبت التدخل المباشر في تحديد أهداف وغايات الجمعيات. ومع ذلك، ووفقاً لبعض التقارير، قد يعزى التأخير في الحصول على إيصال التسجيل إلى التصرفات السياسية لمؤسسي المنظمة، أو لدعهمم للاجئين السوريين، إذا تم ذكر ذلك بوضوح في الأهداف والغايات المعلنة للمنظمة.²¹⁴

3-3-4 التمويل

لا يفرض القانون أي قيود على التمويل إذا استوفت المنظمة جميع المعايير القانونية²¹⁵. وتكشف عدة مصادر أنه لا توجد قيود تشريعية على التماس أو تلقي منظمات المجتمع المدني تمويلاً أجنبياً. في الواقع، تشجع الحكومة الجمعيات على جلب العملات الأجنبية إلى البلاد.²¹⁶

ولكن، نتيجة للأزمة المالية، ظهرت عقبات جديدة. لم تتمكن منظمات المجتمع المدني من فتح حسابات مصرفية أو الوصول إلى حساباتها، واضطرت إلى المعاناة من تقلبات العملة والتضخم المتفشي. استلزم عدم استقرار القطاع المصرفي وتكرار الأزمات الاقتصادية والمالية الوطنية أن تقوم منظمات المجتمع المدني بإجراء تعديلات منتظمة على كيفية تعاملها مع الأموال. ووفقاً لمقدمي المعلومات الرئيسيين، توظف بعض المنظمات غير الحكومية خدمات شركات متخصصة لنقل الأموال من بلد المتبرع إلى مكتب المنظمة غير الحكومية في لبنان. وبسبب هذه القيود، يتعين على المتبرعين أن يدفعوا للمنظمات غير الحكومية الأموال نقداً، مما يتيح إمكانية الفساد ويجعل من الصعب حماية مبالغ كبيرة من المال. كما تستخدم بعض المنظمات غير الحكومية الخدمات المصرفية الأجنبية عبر الإنترنت للتحويل على القيود الرسمية.

إذا لم تتلق المنظمة غير الحكومية إيصال التسجيل (علم وخبر)، فلن تتمكن من إنشاء حساب مصرفي؛ لذا، أنشأت العديد من المنظمات غير الحكومية شركات مدنية لتعجيل عملية فتح الحسابات المصرفية.

هناك مساعدات حكومية، وإن لم تكن راسخة. حيث لكل وزارة شروطها وعملياتها الخاصة لتمويل المنظمات غير الربحية. إن التعاقد مع المنظمات غير الحكومية لتقديم خدمات محددة هو الطريقة الأكثر انتشاراً لتقديم الدعم المالي لها، ولكن هذا ينطبق فقط على القليل من المنظمات غير الحكومية²¹⁷. بعض منظمات المجتمع المدني التي تديرها زوجات السياسيين لديها إمكانية الوصول إلى تمويل الحكومة الوطنية، بينما غالبية منظمات المجتمع المدني لا تملك ذلك. وفي أعقاب تخفيض الميزانية الوطنية والنقاش حول ما إذا كان ينبغي تقييد مقدار الدعم الذي تقدمه وزارة الشؤون الاجتماعية لمنظمات المجتمع المدني أم لا، أثارت تساؤلات حول الشفافية بشأن أي من منظمات المجتمع المدني تتلقى تمويلاً حكومياً وما هي معايير الاختيار.²¹⁸

213. المرسوم رقم 6997/2001، المادة 1

214. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 40.

215. قانون الجمعيات لعام 1909، المادة 8.

216. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 41.

217. شادن ضيف، التقييم الوطني للبيئة التكنولوجية للمنظمات غير الحكومية: حالة لبنان، EENA، 2014، ص 18

218. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p. 42.

بعد الانفجار الذي وقع في مرفأ بيروت، أصبح التمويل الجماعي أسلوباً شائعاً لجمع الأموال من كل من المغتربين والمصادر المحلية لدعم عمليات الإغاثة. وخصص جزء من هذه الأموال لمنظمات غير حكومية استجابة لمقترحات قدمتها لمعالجة الآثار المترتبة على الأزمة. كما بدأت منظمات المجتمع المدني في تلقي المزيد من المساهمات المباشرة من الجماعات السياسية التي أنشأتها إئتلافات الأعمال. ومع ذلك، ونظراً لروابطها بالجهات الفاعلة السياسية، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تفقد استقلاليتها بسهولة إذا قبلت مثل هذه الأموال.²¹⁹

نظراً لأنظمة البنك المركزي فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال، يتعين على المنظمات غير الحكومية تقديم الوثائق إلى البنك قبل قبول أي مدفوعات أجنبية، بما في ذلك العقود أو اتفاقيات التمويل مع الجهات المتبرعة. إذا أرادت جمعية إجراء عمليات في سوريا، فقد يتم إغلاق الحساب.

قلة من الجمعيات فكرت في تأسيس نفسها في قبرص أو تركيا أو أي دولة أوروبية أخرى للتحويل على جميع القيود المالية، ولكن هذا ليس خياراً قابلاً للتطبيق من قبل الغالبية.

3-3-5 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني.

يعتبر عام 2005 نقطة تحول في أنشطة المنظمات غير الحكومية في لبنان، حيث بدأت ولاية سوريا تتضاءل، ونما عملها بمساعدة الحكومة.

يمنح قانون 1909 الحكومة سلطة الإشراف على الجمعيات. وقد تم تعزيز هذه السلطات من خلال مراسيم متتالية. وعلى جميع الجمعيات أن تزود وزارة الداخلية كل عام بقائمة بأسماء أعضائها ونسخة من ميزانيتها السنوية ومن حسابها السابق²²⁰. في حالة عدم استيفاء هذه المتطلبات، سيتم تغريم الجمعية ما بين خمسمائة إلى ألفي ليرة لبنانية، وسيتم مضاعفة الغرامة في حالة التكرار.²²¹

تتمتع الجمعية باستقلالية كاملة في اختيار هيئتها الإدارية. إن عدم وجود نص قانوني على وجود ممثل طوال العملية الانتخابية يعني هذه الانتخابات من رقابة السلطات. يجب على الجمعية أن تقدم إلى السلطات نسخة من محضر الانتخابات موقعاً من أعضاء الهيئة العامة²²². وللشرطة سلطة تفتيش الجمعيات، ولكن عليها أن تقدم أمراً بالتفتيش لإثبات أن التفتيش قد أجري لأسباب سليمة.²²³

هناك بعض الممارسات المقلقة المتعلقة بعمل الجمعيات. حيث أرسلت وزارة الداخلية وثائق إخطار إحدى المنظمات غير الحكومية إلى قوات الأمن من أجل فتح تحقيق مع الأعضاء المؤسسين للمنظمة²²⁴. بالإضافة إلى ذلك، حظرت السلطات بشكل غير قانوني التجمعات السلمية لمجتمع المثليين، والتي رافقها طوفان من خطاب الكراهية ضد مجتمع المثليين على وسائل التواصل الاجتماعي من قبل الأفراد وبعض الجماعات الدينية. وبحسب النشطاء، حاولت قوات الأمن تبرير تدخلها بالتأكيد على أن المنظمين «فشلوا في الحصول على موافقة مسبقة من السلطات»، مستشهدة بقانون التجمعات العامة لعام 1911. ومع ذلك، ينطبق هذا القانون فقط على التجمعات المفتوحة للجمهور.²²⁵

219. منى فوزان، منى حرب، هل أصبح لبنان «جمهورية أخرى للمنظمات غير الحكومية؟» مختبر المدن في بيروت، 2020. متوفر اونلاين [https://beirutur.com/en/Details/697] آخر زيارة 14 تشرين الثاني 2022

220. المرسوم رقم 10830/1962، المادة 7.

221. المرجع نفسه، المادة 8.

222. قانون الجمعيات لعام 1909، المادتان 7 و 8.

223. المرجع نفسه، المادة 18.

224. US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Lebanon, paragraph B, Freedom of Peaceful Assembly and Association

225. Human Rights Watch, Lebanon: Unlawful Crackdown on LGBTI Gatherings, July 2022. Available online [https://www.hrw.org/news/2022/07/04/lebanon-unlawful-crackdown-lgbti-gatherings] last visited 14 November 2022

يُمكن قانون التجمعات العامة الحكومة من حظر التجمعات العامة التي تهدد السلامة العامة أو النظام العام أو الآداب العامة. في السنوات الأخيرة، حظرت الحكومة عددا من التجمعات على أساس أنها تشكل تهديدا للسلامة العامة أو من شأنها تعطيلها. ينص القانون على وجوب الإبلاغ عن التجمعات العامة قبل 48 ساعة على الأقل إما إلى وزارة الداخلية (إذا كان التجمع سيعقد في بيروت) أو إلى الهيئة الإدارية المحلية (إذا كان خارج بيروت).²²⁶

تخضع المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الزواج المدني، وتلك التي تشمل اللاجئين السوريين في أنشطتها، لنفس السياسات.

كما أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء التقارير التي تفيد بانتشار التمييز وخطاب الكراهية والمواقف المعادية للمثليين في المجتمع؛ والمضايقة والعنف والابتزاز الموجه ضد المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية والمتحولين جنسياً وحاملي صفات الجنسين؛ وانتهاكات حقوقهم في حرية التعبير والتجمع السلمي؛ وعدم وجود حماية ضد مثل هذه الأفعال.²²⁷

وقيل أيضا بأن السلطات والأحزاب السياسية والجماعات المسلحة والأفراد ردوا على المظاهرات السلمية بالعنف في بعض الأحيان. على سبيل المثال، استخدمت شرطة مكافحة الشغب القوة لتفريق المتظاهرين في وسط بيروت في كانون الثاني 2020، أثناء تشكيل الحكومة، وفي آب، بعد انفجار في مرفأ بيروت. وعلى مدار العام، اعتدى أنصار أحزاب سياسية أخرى على المتظاهرين وهاجموا مراكز تجمعهم.²²⁸

تم تشكيل العديد من الائتلافات بين المنظمات غير الحكومية دون تدخل. على سبيل المثال، في عام 2020، تم تشكيل ائتلاف للدفاع عن حرية التعبير من قبل 14 منظمة وطنية ودولية²²⁹، كما يدافع الائتلاف عن حقوق مجتمع المثليين²³⁰. وتمكنت منظمات المجتمع المدني من تسخير اتصالاتها مع المؤسسات الدولية للمشاركة في حملات مناصرة فعالة وطنية، وهو مثال مثير للاهتمام. على سبيل المثال، أعرب ائتلاف من منظمات المجتمع المدني البيئية عن مخاوف خطيرة تتعلق بالسلامة فيما يتعلق بالبناء المقترح لسد بسري، مسلطا الضوء على التأثير المدمر للمشروع على التنوع البيولوجي والزراعة في المنطقة. وأسفرت جهودهم المشتركة في نهاية المطاف عن تعليق البنك الدولي لتمويل بناء السد في حزيران 2020.²³¹

وتنطوي مبادرات التشبيك وبناء الائتلافات على إمكانية التوسع أكثر. وتواصل الجهات المانحة تغذية غالبية الائتلافات، ولكن نهجهم قد تغير؛ فهُم الآن يشجعون شركاءهم من منظمات المجتمع المدني على المشاركة في الائتلافات بدلا من إجبارهم. تميل الائتلافات التنظيمية غير الممولة إلى أن تكون أكثر فعالية من الائتلافات الممولة. على سبيل المثال، كان ائتلاف سد بسري تحالفا تنظيمياً غير ممول نجح في تعليق بناء السد.²³²

226. قانون الاجتماعات العامة لعام 1911، المادتان 3 و4.

Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Lebanon, CCPR/C/LBN/CO/3, 9 May 2018, .227 paragraph 13

Freedom House's 2021 report on Lebanon. Available online [https://freedomhouse.org/country/lebanon/freedom-world/2021].228 last visited 14 Nov. 22

Human Rights Watch, Lebanon: New Coalition to Defend Free Speech, 2020. Available online [https://www.hrw.org/.229 .news/2020/07/13/lebanon-new-coalition-defend-free-speech] last visited 16 November 2022

L'Orient Today, Coalition of rights groups condemns crackdown on LGBTQ community, 04 July 2022. Available online [https://.230 today.lorientlejour.com/article/1304672/coalition-of-rights-groups-condemns-crackdown-on-lgbtq-community.html] last visited 16 November 2022

World Bank, Q&A: Bisri Dam Project Cancellation, Sep 2020. Available online [https://www.worldbank.org/en/news/fact-.231 .sheet/2020/09/04/bisri-dam-project-cancellation] last visited 16 November 2022

ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p.232 .45

3-3-6 الضرائب:

يعفي المرسوم التشريعي رقم 58/67 من الضرائب الأعمال العامة الصناعية أو التجارية ومنظمات المصلحة العامة. ووفقاً للمادة 5 (أ) من المرسوم رقم 78/77، تعفى أيضاً منظمات المصلحة العامة من الضرائب. تصدر الحكومة مرسوماً يمنح صفة المصلحة العامة استجابة لطلب من الجمعية إلى وزارة الشؤون الاجتماعية.

ووفقاً للمرسوم، يمكن منح هذه الصفة إذا استوفت المنظمة المتطلبات التالية:

- يجب أن تكون منظمة غير ربحية مع التركيز على القطاعات الاجتماعية والخدمات العامة.
- ويجب أن توفر خدمات شاملة ومستدامة.
- تعمل منذ أكثر من ثلاث سنوات.
- تركز كل مواردها لتحقيق أهدافها.
- أعضاؤها ماهرون ومتخصصون.
- وهي توفر المأوى والرعاية للأيتام في الظروف الصعبة.
- وتقدم الرعاية الصحية والاستشفاء في المستوصفات الخيرية.

من ناحية أخرى، يخضع جميع الموظفين والعاملين في المنظمات غير الحكومية لاقتطاعات ضريبة الدخل. لذلك يجب على المنظمات غير الحكومية الاحتفاظ بسجلات لكل موظف وخصم الضريبة وتوريدها. تطبق أيضاً ضريبة غير المقيمين، وتدفع هذه الضريبة مقابل خدمة يقوم بها أي شخص اعتباري أو طبيعي له مكان عمل غير معروف في لبنان، ويجب خصم الضريبة المستحقة وتوريدها إلى دائرة ضريبة الدخل في وزارة المالية²³³. وتعني هذه المتطلبات أنه يجب على المنظمات غير الحكومية توظيف محاسب عام معتمد لضمان دفع جميع الضرائب إلى وزارة المالية.

تخضع السلع المستوردة للأنظمة الجمركية. من خلال تفويض محدد، يتم إعفاؤهم من التكاليف الجمركية إذا كانوا يخدمون غرضاً عاماً. أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة، والمعروفة أيضاً باسم ضريبة الترفيه، يتم تطبيق ضريبة بنسبة 5% على رسوم الاشتراك وتذاكر الدخول لفعاليات جمع التبرعات التي تستضيفها المنظمات الخيرية والمنظمات الاجتماعية والثقافية والنوادي واتحادات العمال. تعفى كل منظمة مرافق عامة من هذه الضريبة لمرة واحدة كل سنة تقييمية. لا ينطبق هذا الاستثناء على المنظمات التي لم تُقدّم إخطارات²³⁴.

وفقاً لمقدمي المعلومات الرئيسيين، هناك تكهنات بفرض ضرائب جديدة على المساعدات الخارجية، ولكن لم يتم اتخاذ أي خطوات ملموسة قبل كتابة هذا التقرير.

3-3-7 الحل

على الرغم من أن قانون الجمعيات لعام 1909 له العديد من الخصائص المفيدة، إلا أنه لا يرقى إلى المعايير الدولية، خاصة عندما يتعلق الأمر بحل المنظمات غير الحكومية وإنهاؤها.

من الممكن حل الجمعية ذاتياً، ويكون ذلك بقرار تتخذه الهيئة العامة أو بموجب قانون الجمعيات²³⁵. ويجب النص على الحل الذاتي للمنظمة وتعريفه في قوانين المنظمة ونظامها الداخلي. كما يجب أن يحدد سلطة صنع القرار (غالبا، الهيئة العامة) والكيان المسؤول عن أصول الجمعية.

233. شادن ضيف، المرجع السابق، ص 41.

234. الحكومة الداخلية للمنظمات غير الحكومية في لبنان، المرجع السابق، ص 68.

235. قانون الجمعيات لعام 1909، المادة 14.

ومن الممكن أيضاً حل الجمعية من قبل السلطات وفقاً لقانون الجمعيات لعام 1909 والمرسوم رقم 10830/1962. واستناداً إلى قانون الجمعيات، يجوز لمجلس الوزراء أن يصدر قراراً بحل الجمعية إذا خالفت القوانين العامة وميثاق الشرف، أو هدفت إلى تعكير سلام واستقرار الإمبراطورية (الدولة)؛ أو حاولت تغيير الشكل الحالي للحكومة أو تقسيم الهيئات العثمانية سياسياً؛ أو كان لها طبيعة ومهمة سياسية قومية أو عرقية²³⁶. بالإضافة إلى ذلك، يجوز لمجلس الوزراء إصدار مرسوم بحل الجماعات السياسية إذا «ارتكب أعضاؤها جريمة ضد أمن الدولة من خلال دورهم كأعضاء في الحزب وتمت إدانتهم بها»²³⁷.

كما استخدمت الحكومة مفهوم «الجمعيات السرية» لتبرير حل المنظمات غير الحكومية. وقد تم اعتماد هذا المفهوم بموجب المرسوم رقم 2231/92. وتتص مقدمة هذا التشريع على أنه «حيث أن بعض الجمعيات السياسية والاجتماعية والخيرية تمارس أنشطة بطريقة سرية خلافاً للتراخيص الممنوحة لها ودون إبلاغ وزارة الداخلية بأي من أنشطتها لمدة تزيد على عشر سنوات، مخالفة بذلك القوانين والأنظمة التي تحكم تأسيس وتشغيل أنشطة الجمعيات، ومبدأ النظام العام». تنص المادة 1 من المرسوم على ما يلي: «تم سحب التراخيص (علم وخبر) الممنوحة للجمعيات المذكورة أدناه والتي تعمل خلافاً لهذه التراخيص». وقد تم استخدام هذا المرسوم لحل مئات الجمعيات في التسعينيات²³⁸، على الرغم من كونه يتعارض مع قانون الجمعيات، الذي يعرف الجماعات السرية بأنها تلك التي فشلت في إخطار الوزارة بأي من عملياتها لأكثر من عشر سنوات²³⁹، بالإضافة إلى استخدام مصطلح «الترخيص» الذي لا وجود له في القانون.

في مثل هذه الحالات، يجوز لمؤسسي أو أعضاء الجمعية استئناف هذا القرار أمام مجلس الدولة، والذي لديه سلطة مراجعة مثل هذه القرارات لعدم القانونية أو لكونها أفعال تنطوي على تجاوز للسلطة (إساءة استخدام السلطة) *Vires acts Utla*²⁴⁰.

ووفقاً لقانون العقوبات لعام 1943، يجوز أيضاً حل الجمعية من قبل المحاكم. إذا اتهمت جمعية بانتهاك المواد²⁴¹ 336 و²⁴² 337 و²⁴³ 338 التي تعاقب على تشكيل منظمات غير مشروعة وسرية، يجوز للمحكمة الجزائية أن تصدر قراراً بحل المنظمة.

ولم ترد تقارير حديثة عن وجود منظمات غير حكومية تم حلها من قبل الحكومة أو المحاكم الجزائية.

3-3-8 الاستنتاجات

وهناك بعض العناصر المفيدة في الإطار التشريعي الذي يحكم المنظمات غير الحكومية، ولكن الإجراءات والممارسات الحكومية تقيد حرية التجمع، بما في ذلك الممارسة غير القانونية للسلطات التقديرية. ومع ذلك، ثبت أن القضاء هو الحارس الحقيقي لحرية التجمع وفقاً للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وقانون عام 1909. كما أن التأكيد على أن إيصال التسجيل (علم وخبر) هو ذو طبيعة إعلانية، وأن التعبير بشكل لا لبس فيه عن أن مجتمع المثليين لا يشارك في أعمال ضد الطبيعة، تعتبر محطات بارزة فيما يتعلق بحرية التجمع. حيث من الضروري تطوير عملية تشكيل شفافة للمنظمات غير الحكومية للحد من ومنع تأثير السلطات.

236. قانون الجمعيات لعام 1909، المواد 3 و 4 و 5.

237. المرسوم رقم 10830/1962، المادة 4

238. شادن الضيف، المرجع السابق، ص 18.

239. المشهد المتغير للمنظمات الأمريكية غير الهادفة للربح، المرجع السابق.

240. كلمة لاتينية تعني «ما وراء السلطة». تصف الإجراءات التي تتخذها الهيئات الحكومية أو الشركات التي تتجاوز نطاق السلطة الممنوحة لها بموجب القوانين.

241. المادة 336: يعاقب بالأشغال الشاقة لمدة لا تقل عن سبع سنوات كل ثلاثة أشخاص أو أكثر يديرون عصابات شوارع مسلحة في المدن و/أو الأرياف، بقصد سرقة المارة أو ارتكاب أعمال سرقة أخرى. وإذا ارتكبت الأفعال المذكورة أعلاه فعلياً، ترتفع العقوبة إلى السجن مدى الحياة مع الأشغال الشاقة. أي شخص يرتكب جريمة قتل أو الشروع في قتل أو تعذيب أو أعمال بربرية يحكم عليه بالإعدام.

242. مادة 337: كل جمعية أو جماعة لها صفة الجمعية تعتبر سرية إذا انتهكت غاياتها القانون و كانت وظائفها (أو بعض وظائفها) تتم سرا. الجمعيات أو المجتمعات التي ثبت أن أهدافها قد انتهكت القانون والتي لم تبلغ الحكومة بنظامها الأساسي وأسماء ومناصب أعضائها ومواضيع اجتماعاتها وبيانات الملكية ومصادر الدخل، أو التي زودت الحكومة بمعلومات خاطئة أو غير مكتملة، تعتبر أيضاً سرية.

243. المادة 338: عدلت بمقتضى القانون 239 تاريخ 27/5/1993. تُحل كل جمعية سرية. ويعاقب موظفوها الإداريون والتنفيذيون بالسجن لمدة تتراوح بين ستة أشهر وستين وغرامة تتراوح بين مائة ألف ومليون جنيه. ويحكم على الأعضاء الآخرين في الجمعيات السرية بنصف مدة العقوبة المذكورة أعلاه.

خلال الدورة الثالثة من الاستعراض الدوري الشامل للبنان، وافقت الحكومة على خمس توصيات تتعلق بتعزيز وحماية التجمع السلمي²⁴⁴. وهذا يشير إلى وجود نوايا حقيقية لتقييم وتعزيز البيئة التشريعية للمنظمات غير الحكومية في لبنان، ويمكن استخدامه أيضاً كأداة للدفاع عن هذه الأهداف.

وكخطوة أولى، يجب إلغاء جميع القوانين التي تحظر الجمعيات غير الرسمية أو تجرم ما يسمى بالجمعيات السرية. كما يجب إلغاء جميع أنواع التدخل والترخيص من جميع التشريعات التي تحكم جمعيات الشباب والرياضة. وعلاوة على ذلك، فإن إعطاء الحكومة سلطة حل المنظمات غير الحكومية هو انتهاك لاستقلاليتها. حيث يجب أن يكون ذلك قابلاً للتحقيق من خلال محكمة محايدة.

3-4 المغرب

3-4-1 الإطار القانوني الوطني

اختار المشرع الدستوري المغربي أن يسلك مسلك السمو **المشروط للاتفاقيات الدولية على القانون الوطني**، حيث نص تصدير الدستور المغربي لسنة 2011 على ما يلي: «جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملائمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة»²⁴⁵.

وبموجب هذا التصدير يتضح لنا أن الاتفاقيات الدولية المصادق عليها في المغرب تسمو على التشريعات الوطنية في حال توافر ثلاثة شروط هي: شرط فور النشر، وشرط ملاءمة هذه الاتفاقيات للتشريعات الوطنية، والشرط الثالث احترام أحكام الدستور والقوانين والهوية الراسخة، وبحسب الفصل 55 من الدستور إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاماً دولياً يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور.

نص الدستور صراحة في فصله الثاني عشر على أن جمعيات المجتمع المدني والوالمؤسسات المهمة تمارس أنشطتها **بحرية** وفق نطاق احترام الدستور والقانون، وتساهم هذه الجمعيات والمنظمات المهمة بقضايا الشأن العام في إطار الديمقراطية التشاركية، وفي إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون²⁴⁶. وأكد الدستور أيضاً في فصله التاسع والعشرين على ضمان حرية الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي وتأسيس الجمعيات وفق شروط يحددها القانون كما ضمن حق الاضراب وفق شروط تنظيمية يحددها القانون²⁴⁷.

وفيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية، فإن المغرب صادق على مجموعة من الاتفاقيات والمواثيق الدولية على رأسها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية²⁴⁸، الذي ألزم في مادته (21) الدول الأعضاء بضمان حق التجمع السلمي، وحق تكوين الجمعيات بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها في مادته (22)²⁴⁹. وقد سبق للقضاء المغربي إن استند إلى أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في أحكامه، حتى في حال كونها مخالفة للتشريعات الوطنية²⁵⁰.

244. Human Rights Council Forty-seventh session 21 June–9 July 2021 Agenda item 6 Universal periodic review Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Lebanon, A/HRC/47/5, 7 April 2021, paragraphs 150/68, 150/155, 150/156, 150/162 & 150/163

245. دستور المملكة المغربية لسنة 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91. صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور

246. الفصل 12 من الدستور المغربي لسنة 2011

247. الفصل 29 من الدستور المغربي

248. تم التوقيع على العهد الدولي بالحقوق المدنية والسياسية بتاريخ 19 كانون ثاني 1979 والمصادقة بتاريخ 3 آذار 1979 و نشر في الجريدة الرسمية عدد: 3525 بتاريخ 21 آذار 1980.

249. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة 21 و 22

250. انظر على سبيل المثال القرار عدد: 1404 بتاريخ 20/9/2000 الملف عدد 372/00 بأنه لما كانت المادة 11 من المعاهدة الدولية المؤرخة في 16/12/1966 والتي صادق عليها المغرب تنص على أنه « لا يجوز سجن إنسان على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدي فقط »، فإن مؤدى ذلك أن المحظور طبقاً للمادة المذكورة هو سجن إنسان غير قادر على تنفيذ التزامه التعاقدي أما إذا كان قادراً على تنفيذه أو امتنع من ذلك فلا محل للحظر المذكور - إن عدم قدرة المدنين على الوفاء لا يفترض بل يقع على عاتقه عبء إثباته وفي نفس الاتجاه كان قد صدر قرار آخر تحت عدد 2163 بتاريخ 9/4/1997. ملف عدد 7171/99.

كما صادقت المغرب على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي يلتزم به الدول الأطراف بضمان حق كل فرد في تكوين النقابات والانضمام اليها من خلال المادة 8²⁵¹، ووقعت المملكة على الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي أشار إلى حق المواطن بتشكيل الجمعيات والانضمام إليها وحق التجمع السلمي²⁵²، إلا ان المملكة لم تنضم إلى الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب حتى تاريخ إعداد هذا التقرير²⁵³.

وقد صادق المغرب على اتفاقية حقوق الطفل التي أكدت في مادتها الخامسة عشر على أن تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في حرية تكوين الجمعيات وفي حرية الاجتماع السلمي، كما لا يجوز تقييد هذه الحقوق إلا لما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانته الامن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام.²⁵⁴

وتعتبر مدونة الحريات العامة أول قانون نص صراحة على حق تأسيس الجمعيات في المغرب، حيث تضمنت هذه المدونة ثلاث ظواهر صادرة بتاريخ 15 تشرين الثاني/ نوفمبر 1958²⁵⁵، تتعلق بحق تأسيس الجمعيات، تضمن تعريف الجمعيات وحدد إجراءات إحداثها، كما تحدثت عن الأحزاب السياسية والحريات النقابية، والتجمعات العمومية، حيث تم تحديد شروط التجمعات واحتمال منعها في حالة الإخلال بالأمن والنظام العاميين، وقانون الصحافة.

2-4-3 تشكيل منظمات المجتمع المدني

تجاوز عدد الجمعيات بالمغرب 200 ألف جمعية، بحسب تصريح للوزير المنتدب المكلف بالعلاقات مع البرلمان والناطق الرسمي باسم الحكومة، إلا انه بحسب تصريحات حكومية أخرى فان عدد الجمعيات لم يتجاوز 160 ألف، ويرى البعض ان هذا التضارب في الأرقام، هو مؤشر على خلل في السياسة الرسمية تجاه الجمعيات²⁵⁶.

نص الدستور المغربي على حق تأسيس الجمعيات في فصله الثاني عشر، ووضع الإطار العام لتأسيس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، حيث يُعد الإقرار بمبدأ الحرية قاعدة للممارسة في نطاق احترام الدستور والقانون. نجد ان مدونة الحريات قد حصرت أنواع الجمعيات، وهي: جمعيات الخواص التي تؤسس سنداً لقانون الالتزامات والعقود، التي تسمى الجمعيات بصفة عامة، وجمعيات معترف لها بصفة المصلحة العمومية، وأخيراً الجمعيات الاتحادية والجامعات وهي عبارة تحالفات ما بين مجموعة من الجمعيات لتصبح قوى ضاغطة من اجل الأهداف التي تسعى لتحقيقها. وقد صدر مرسوم رقم 2.04.969 في (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 58.376 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، ويضبط الظهير الشريف رقم 1.58.376 حق تأسيس الجمعيات، وجاء في فصله الأول على أن **الجمعية** هي «اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم. وتجرى عليها فيما يرجع لصحتها القواعد القانونية العامة المطبقة على العقود والالتزامات».

وبموجب الظهير فانه لا يجوز ان يقل عدد الاعضاء المؤسسين لجمعية عن شخصين، كما لم يحدد الظهير سن معين لأعضاء الجمعية كما لم يميز بين المواطنين والاجانب في الحق بتأسيس الجمعيات، باستثناء تشكيل الاحزاب السياسية و الجمعيات ذات الطابع السياسي، حيث يجب ان يكون الاعضاء من المواطنين فقط.²⁵⁷ وبحسب الممارسة يحق للأجانب تشكيل الجمعيات و الانضمام إليها دون أية عوائق قانونية.

وفي الفصل الثاني أكد الظهير على أنه يجوز تأسيس جمعيات الأشخاص بكل حرية دون سابق إذن، بشرط أن تراعى في ذلك مقتضيات الفصل الخامس، الذي نص على أنه «يجب أن تقدم كل جمعية تصريحا إلى مقر السلطة الإدارية المحلية الكائن به مقر الجمعية مباشرة أو بواسطة عون قضائي يسلم عنه وصل مؤقت مختوم ومؤرخ في الحال، وتوجه السلطة المحلية المذكورة إلى النيابة العامة بالمحكمة الابتدائية المختصة نسخة من التصريح المذكور، وكذا نسخا من الوثائق المرفقة به، المشار إليها في الفقرة الثالثة بعده، ذلك قصد تمكينها من إبداء رأيها في الطلب عند الاقتضاء وعند استيفاء التصريح للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة اللاحقة يسلم الوصل النهائي وجوبا داخل أجل أقصاه 60 يوما، وفي حالة عدم تسليمه داخل هذا الأجل جاز للجمعية أن تمارس نشاطها وفق الأهداف المسطرة في قوانينها».

251. تم التوقيع على العهد بتاريخ 19 كانون ثاني 1977 والمصادقة في 3 أيار 1977، دون أية تحفظات.

252. المادة 24 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان. وقعت المغرب على الميثاق العربي لحقوق الإنسان بتاريخ 27 كانون أول 2004.

253. أعلن ملك المغرب محمد السادس في العام 2016 بأن الرباط قررت العودة إلى الاتحاد الإفريقي بعدما انسحبت من سلفه منظمة الوحدة الأفريقية في

1984 احتجاجاً على قبول انضمام الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية ممثلة ب«جبهة البوليزاريو»

254. صادق المغرب بتاريخ 12/يونيو/ 1993 على المعاهدة الدولية لحقوق الطفل التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 20/نوفمبر/ 1989

255. الظهير رقم 1.58.376 الصادر في 15 نونبر 1958 يحدد بموجبه حق تأسيس الجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر، بتاريخ 27 نونبر 1958.

256. هسبريس، تأسيس الجمعيات في المغرب .. ضرورة ملحة أو تضخم دون فائدة؟، 6 آذار 2022، متوفر على الرابط [shorturl.at/MQ028] اخر زيارة 16 كانون ثاني 2023.

257. ظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات الفصل 17

أي أن الجمعيات في المغرب تؤسس وفقاً لنظام الإخطار، إلا أن هذا الإخطار أو التصريح يخضع لشروط عدة، ويتوجب أن يتضمن الإخطار بموجب الظهير في فصله الخامس ما يلي:

- 1- اسم الجمعية وأهدافها.
- 2- لائحة بالأسماء الشخصية والعائلية وجنسية وسن وتاريخ ومكان الازدياد ومهنة ومحل سكنى أعضاء المكتب المسير.
- 3- الصفة التي يمثلون بها الجمعية تحت أي اسم كان.
- 4- صوراً من بطاقتهم الوطنية أو بطائق الإقامة بالنسبة للأجانب.
- 5- مقر الجمعية.
- 6- عدد ومقار ما أحدثته الجمعية من فروع ومؤسسات تابعة لها أو منفصلة عنها تعمل تحت إدارتها أو تربطها بها علائق مستمرة وترمي إلى القيام بعمل مشترك.

ويوقع صاحب الطلب تصريحه، وكذا الوثائق المضافة إليه ويشهد بصحتها وتفرض على كل من القوانين الأساسية ولائحة الأعضاء المكلفين بإدارة الجمعية أو تسييرها حقوق التنبر (الضرائب) المؤداة.²⁵⁸

هذا يعني أنه بموجب الفصل الخامس من الظهير يتعين على السلطة الإدارية المحلية التي تقع تحت سلطة وزارة الداخلية استبدال الإيصال المؤقت بإيصال آخر نهائي في غضون 60 يوماً من تاريخ الإيصال المؤقت، ويحق للجمعية أن تُبشر عملها قانوناً حتى في حالة عدم استلام الإيصال النهائي، طالما لم تعارض السلطات رسمياً إعلان الجمعية، وتوافق عملها مع الأهداف التي تتضمنها الوثائق المرفقة بالتصريح.

بذلك يعتبر الإيصال المؤقت وثيقة أساسية تمنح الجمعية تسجيلاً يؤهلها للعمل بشكل رسمي وسليم بموجب القانون، ومن دون إيصال مؤرخ ومختوم لا يمكن للجمعية إثبات تقديم أوقها للجهات المعنية، بالتالي لا يمكن للجمعية أن تبدأ ممارسة نشاطها من الناحية العملية، حتى لو لم تصدر السلطات قراراً ضد إعلان تأسيسها في حال امتنعت الجهة الإدارية عن استلام الوثائق.

تؤكد العديد من المصادر أن الحكومة المغربية لم تلتزم بما ورد بالظهير، بل حرمت بعض الجمعيات من التسجيل دون أي تبرير، هذا ما أكدته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنبثقة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من خلال ملاحظاتها الختامية المتعلقة بالتقرير الدولي السادس للمغرب في العام 2016 وجاء فيها "ترحب اللجنة بتخفيف الإجراءات المتعلقة بتقديم ملفات التصريح بتأسيس الجمعيات، لكنها تظل تشعر بالقلق لحرمان العديد من الجمعيات من حقها في التسجيل عملياً". وأشارت اللجنة من خلال ملاحظاتها إلى أنه يجب للدولة الطرف أن تعجل باتخاذ التدابير اللازمة لوضع حد لانتهاكات حرية تكوين الجمعيات وللممارسات التي تقيّد هذا الحق تقييداً يتجاوز القيود الصارمة التي تبيحها الفقرة (2) من المادة (22) من العهد، ويجب أن تكفل للمدافعين عن حقوق الإنسان العمل بمنأى عن أي تأثير منها دون مبرر له، ودون خوف من الانتقام أو تقييد أنشطتهم أيضاً دون أي مبرر.²⁵⁹ وتشير تقارير أخرى أن السلطات المعنية تطلب في بعض الأحيان من الجمعيات المراجعة بعد عدة أسابيع أو أشهر للحصول على الإيصال، ومن الممكن أن لا يتم منح الإيصال من الأساس. كما قد تفرض بعض الجهات الحكومية متطلبات مختلفة أو وثائق لم تنص عليها التشريعات.²⁶⁰

وقد سبق لمجموعة من منظمات حقوق الإنسان أن اجتمعت للتنديد برفض السلطة التنفيذية إصدار إيصال لبعض المنظمات التي تُعنى بحقوق الإنسان، وذكرت المنظمات أن رفض المسؤولين المحليين إصدار الإيصال يعد انتهاكاً للمادة الخامسة من القانون (75)²⁶¹، الذي يحكم الحق في تكوين الجمعيات، وأفادت الفدرالية المغربية لحقوق الإنسان في هذا الجانب برفض الوزارة إصدار إيصال لها على مدى السنوات الخمس الماضية.²⁶² ومن المنظمات التي تم رفض تسجيلها، الفدرالية الوطنية للجمعيات الأمازيغية، وهي منظمة تدعم إشراك السكان الأمازيغ (البربر) في الحياة العامة، حيث استمر رفض منحها الإيصال منذ عام 2017، كما رفضت السلطات المحلية قبول طلب منظمة معنية بالحربة الدينية مقرها الدار البيضاء، حاولت التسجيل.²⁶³

258. ظهير شريف رقم 1.58.376 يضببط بموجبه حق تأسيس الجمعيات الفصل الخامس

259. International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee Concluding observations on the sixth periodic report of Morocco, CCPR/C/MAR/CO/6, 1 De- cember 2016, paragraphs 41 & 42

260. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p 57.

261. يقصد بالقانون 75 الوارد في تقرير وزارة الخارجية الأمريكية الظهير الشريف رقم 1.58.376 يضببط بموجبه حق تأسيس الجمعيات الفصل الخامس

262. Country Reports on Human Rights Practices: Morocco, 2021. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/moroc- 2021]. last visited 8 Jan 2023

263. Country Reports on Human Rights Practices: Morocco, 2021. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/moroc- 2021]. last visited 8 Jan 2023

وتشترط وزارة الداخلية على المنظمات غير الحكومية التسجيل (الحصول على الإيصال) قبل الاعتراف بها ككيانات قانونية، لكن لم يكن هناك سجل وطني شامل متاحاً للجمهور، يتعين على المنظمة المحتملة أن تقدم إلى المسؤولين المحليين بالوزارة أهدافها ولوائحها الداخلية وعنوانها وصوراً عن بطاقات هوية أعضائها، وعليه يصدر المحليين بالوزارة إيصالاً يفيد بالموافقة الرسمية، أما المنظمات التي لا تملك إيصالات فلا تُعد مسجلة رسمياً، إلا أنه وفقاً للقانون، فإن أي جمعية لم يُرفض تسجيلها ولم تحصل على إيصال خلال 60 يوماً من تقديم المستندات المطلوبة تمتلك حق المشاركة في الأنشطة، وقد أبلغت هذه المنظمات نفسها عن تأخيرات طويلة في تلقي المراسلات من الوزارة حول مسألة الاستلام.²⁶⁴

وأشار المجلس الوطني لحقوق في المغرب، إلى هذا الشكل من أشكال الانتهاك من خلال الممارسة، حيث تلقى المجلس في العام 2021 11 شكاية، تتعلق بالتظلم من قرار اداري برفض تسليم الايصال القانوني الخاص بتأسيس الجمعية دون تبرير أسباب الرفض، أو برفض تسليم وصل الإيداع القانوني ورفض السلطات منح وصل الإيداع القانوني الخاص بتجديد هياكل الجمعية²⁶⁵. وهنا تجدر الإشارة ان الامتناع عن اصدار الايصال أو التأخر في ذلك يقع ضمن ولاية مؤسسة وسيط المملكة، حيث تم النظر في مجموعة من التظلمات ناتجة عن الاختلالات المتعلقة بتسليم الرخص والوثائق الإدارية²⁶⁶، إلا ان توصيات مؤسسة الوسيط تفتقر إلى عنصر الالزام.

3-4-3 تحديد الأهداف والغايات

نص الظهير الشريف رقم 1.58.376 في فصله الثالث على غايات الجمعيات، وجاء فيه أن كل جمعية تؤسس لغاية أو لهدف غير مشروع يتنافى مع القوانين أو الآداب العامة أو قد تهدف إلى المس بالدين الإسلامي أو بوحدة التراب الوطني أو بالنظام الملكي أو تدعو إلى كافة أشكال التمييز تكون باطلة.

وبحسب العديد من التقارير، فان السلطات المغربية تستخدم بشكل منتظم هذه المعايير الواردة في الفصل الثالث لعدم منح الايصال للمنظمات الأمازيغية (البربرية الأصلية) والصحراوية (الصحراء الغربية)، بما في ذلك جمعية إزوران وجمعية إيمال والجمعية الصحراوية لضحايا التعذيب²⁶⁷

3-4-4 التمويل

أكد الظهير الشريف رقم 1.58.376، في فصله السادس على حق كل جمعية تتمتع بالصفة القانونية الترافع أمام المحاكم، وأن تقتني بعوض، وأن تمتلك وتتصرف في الاعانات العمومية، وواجبات انخراط أعضائها، وواجبات اشتراك أعضائها السنوي واعانات القطاع الخاص، و المساعدات التي تتلقاها من جهات أجنبية أو منظمات دولية²⁶⁸، كما أعطى الفصل العاشر من القانون ذاته الجمعية الحق بأن تمتلك الأموال والمنقولات أو العقارات اللازمة لهدفها.

وبموجب الظهير كل جمعية معترف لها **بصفة المنفعة العامة** يمكن لها ضمن الشروط المقررة في قوانينها الأساسية وبعد الإذن الذي يصدره الوزير الأول بموجب قرار، أن تقتني دون عوض، بموجب عقود بين الأحياء أو بوصية، وبعوض أموالا سواء كانت نقودا أو قيما أو منقولات أو عقارات، ولا يجوز لأي جمعية ذات المنفعة العامة أن تقبل هبة منقول أو عقار إذا كانت تلك الهبة يحتفظ فيها للواهب بمنفعته.²⁶⁹

ووفقاً للظهير فإنه يتعين على الجمعيات التي تتلقى دورياً إعانات من إحدى الجماعات العمومية أن تقدم ميزانيتها وحسابها للوزارات التي تمنحها الإعانات المذكورة، وتضبط بموجب قرار من وكيل وزارة الاقتصاد الوطني في المالية دفاتر الحسابات التي يجب أن تمسكها الجمعيات المشار إليها، كذلك الشروط التي تسلم بمقتضاها إلى الوزراء الميزانية والحسابات المشار إليها في الفقرة الأولى، وتجرى على دفاتر الحسابات مراقبة مفتشي هذه الوزارة، ويعاقب كل وكيل مسؤول عن مخالفات القرار المنصوص عليه في الفقرة أعلاه بغرامة يتراوح قدرها بين 12.000 و 100.000 فرنك، وتكون الجمعية مسؤولة مدنياً.²⁷⁰ (أي ما يعادل من 1161.60 دولار إلى 9680 دولار امريكي).

²⁶⁴. Country Reports on Human Rights Practices: Morocco, 2021. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/moroc-2021]. last visited 8 Jan 2023.

²⁶⁵. المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان 2021 – تداعيات الكوفيد 19 على الفئات الهشة ومبادرات الفعلية، 2022، ص 75.

²⁶⁶. التقرير الكامل لمؤسسة وسيط المملكة برسم سنة 2020، ص 160.

²⁶⁷. INCL, Morocco, Legal Snapshot. Available online [https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/morocco] last accessed 7 Jan 2023.

²⁶⁸. الفصل 6 من الظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

²⁶⁹. الفصل 11 من الظهير ذاته

²⁷⁰. الفصل 32 من ظهير شريف رقم 376.58.1 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

وألزم الظهير الجمعيات التي تتلقى مساعدات أجنبية أن تصرح بذلك إلى الأمانة العامة للحكومة مع تحديد المبالغ المحصل عليها ومصدرها داخل أجل ثلاثين يوماً كاملة من تاريخ التوصل بالمساعدة، وكل مخالفة لمقتضيات هذا الفصل يُعرض الجمعية المعنية للحل²⁷¹. هذا وقد قامت بعض التقارير بتوثيق توجيه اتهامات لبعض الجمعيات بالاستخدام غير الملائم للتمويل الأجنبي²⁷².

ويتعين على الجمعيات التي تتلقى دورياً إعانات يتجاوز مبلغها 10 آلاف درهم (أي ما يعادل 986 دولار أمريكي) من إحدى الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها كلياً أو جزئياً، أن تُقدم حساباتها للهيئات التي تمنحها الإعانات المذكورة مع مراعاة مقتضيات القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية على أن تحدد بقرار للوزير المكلف بالمالية دفاتر الحسابات التي يجب أن تمسكها الجمعيات المشار إليها في الفقرة السابقة وتجرى على دفاتر الحسابات مراقبة مفتشي وزارة المالية²⁷³.

تعاني الجمعيات التي حصلت فقط على الإيصال المؤقت من أن نطاق عملها يبقى محدوداً، فضلاً عن عدم تمتعها ببعض الحقوق التي تكتسبها الجمعيات التي أنهت إجراءات التسجيل وحصلت على الإيصال النهائي، على سبيل المثال، لن تنظر معظم الهيئات الحكومية في طلب شراكة أو حصول على دعم من جمعية لا تملك الإيصال النهائي، كما تعتبر المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان الإيصال النهائي دليلاً على مشروعية الجمعية، وترفض العمل مع أي جمعية لم تحصل عليه، وترفض منحها أي دعم مادي، بذلك يصبح حرمان الجمعية من الإيصال النهائي وسيلة فعالة لوقف عملها وحصولها على دعم مادي، وعرقلة تعاونها مع الأجهزة الرسمية، التي يُفترض أنها شريكة لها، ذلك كله دون إبداء أي اعتراض رسمي يمكن الطعن عليه²⁷⁴.

يجدر بالذكر أن القانون الجنائي في المغرب يعاقب بالسجن من سنة إلى خمس سنوات إضافة إلى غرامة تصل إلى 10000 درهم (أي ما يقارب 968 دولار أمريكي) لكل من يتلقى من شخص أو منظمة أجنبية، بأي شكل من الأشكال، دعماً مقصوداً أو مستخدماً، لتمويل نشاط أو دعاية قادرة على المس من نزاهة وسيادة أو استقلال المملكة، أو تهز الولاء الذي يدين به المواطنون للدولة، و تسمح هذه المادة بمعاينة مجموعة واسعة من الأنشطة المرتبطة بحقوق الإنسان، حيث قد يتم تطبيقها بشكل واسع تجاه جهات المجتمع المدني الفاعلة وحرية حصولها على تمويل في إطار القانون²⁷⁵. وفي حين أن الحكومة لا تقيد مصدر التمويل للمنظمات غير الحكومية العاملة في البلد، فإن المنظمات غير الحكومية التي تتلقى التمويل من مصادر أجنبية مطالبة بالإبلاغ عن المبلغ وأصوله إلى الحكومة في غضون 30 يوماً من تاريخ الاستلام، رفضت الحكومة الاعتراف الرسمي بمنظمات غير حكومية اعتبرتها تدعو ضد الإسلام كدين للدولة أو تشكك في شرعية الملكية أو الوحدة الترابية للبلاد. وأعاقت السلطات تسجيل عدد من الجمعيات التي تعد ناقدة للسلطات، ذلك من خلال رفض استلام طلبها للتسجيل أو رفض إرسال إيصالات تؤكد إيداع الطلبات المقدمة، وبالتالي تحريم تلقائياً من الحصول على فرص التمويل²⁷⁶.

3-4-5 الاشراف على عمل منظمات المجتمع المدني

تكون الرقابة على الجمعيات في المغرب من حيث التسجيل بداية، فبموجب الظهير يجب أن تُقدم كل جمعية تصريحاً إلى مقر السلطة الإدارية المحلية الكائن به مقر الجمعية مباشرة أو بواسطة عون قضائي يسلم عنه وصل مؤقت مختوم ومؤرخ في الحال وتوجه السلطة المحلية المذكورة إلى النيابة العامة بالمحكمة الابتدائية المختصة نسخة من التصريح المذكور.

كما يتم مراقبة التمويل من خلال تقديم الجمعية ميزانيتها وحسابها للوزارات التي تمنحها الإعانات، لتكون هذه الوزارات هي الجهة المراقبة على التمويل، وتضبط بموجب قرار من وكيل وزارة الاقتصاد الوطني في المالية دفاتر الحسابات، أما الجمعيات التي تتلقى مساعدات أجنبية فتقوم بالتصريح عن ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة مع تحديد المبالغ المحصل عليها ومصدرها داخل أجل ثلاثين يوماً كاملة من تاريخ التوصل بالمساعدة، وكل مخالفة لذلك يعرض الجمعية المعنية للحل.

أما فيما يتعلق بالمراقبة على عقد الاجتماعات العمومية فقد تم تعديل وتقييم الظهير المتعلق بالتجمعات العمومية رقم 1.58.377²⁷⁷، حيث عُرفت **التجمعات العمومية** بأنها "كل جمع مؤقت مدبر مباح للعموم وتدرس خلاله مسائل مدرجة في جدول أعمال محددة من قبل²⁷⁸.

وأكد الظهير في فصليه الثاني والثالث على إمكانية عقد الاجتماعات العمومية دون الحصول على إذن مسبق بشرط أن يتم مراعاة ما يلي:

271. الفصل 32 مكرر من ظهير شريف رقم 376.58.1 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

272. 58, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition - October 2021, p

273. الفصل 32 مكرر مرتين من ظهير شريف رقم 376.58.1 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

274. مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المغرب - ثغرات قانونية وممارسات أمنية، 2016، ص 20.

275. القانون الجنائي المغربي المادة 206

276. Country Reports on Human Rights Practices: Morocco, 2021. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/moroc- 2021.

[.co] last visited 8 Jan 2023

277. ظهير شريف رقم 1.58.377 بشأن التجمعات العمومية

278. المادة 1 من الظهير رقم 1.58.377 الصادر في 15 نونبر 1958 يحدد بموجبه التجمعات العمومية

أولاً: أن يكون كل اجتماع عمومي مسبق بتصريح يقدم إلى السلطة الإدارية المحلية لمكان الاجتماع يبين فيه اليوم والساعة والمكان وموضوع الاجتماع، وتُعطى من هذا التصريح الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات والهيئات المؤسسة بصفة قانونية التي تهدف بصفة خاصة إلى غاية ثقافية أو فنية أو رياضية، كذا الاجتماعات التي تعقدها الجمعيات والمؤسسات الاسعافية أو الخيرية.

ثانياً: أن يُوقع عليه ثلاثة أشخاص يقطنان في العمالة أو الإقليم الذي يُعقد فيه، ويتضمن أسماء الموقعين وصفاتهم وعناوينهم ونسخة مصادق عليها لكل بطاقة من بطائق تعريفهم الوطنية.

ثالثاً: أن لا يُعقد الاجتماع إلا بعد مرور أجل لا يقل عن أربع وعشرين ساعة من تاريخ تسلم الوصول، أو بعد 48 ساعة من تاريخ توجيه الرسالة المضمونة.

رابعاً: لا يمكن أن تعقد الاجتماعات في الطرق العمومية ولا أن تمتد إلى ما بعد الساعة الثانية عشر ليلاً أو إلى ما بعد الساعة التي يحددها التصريح.

خامساً: يجب أن يكون لكل اجتماع مكتب يتكون من رئيس ومستشارين على الأقل من بين الموقعين على التصريح، وفي حال غياب الرئيس ينوب عنه أحد المستشارين.

سادساً: يُعهد إلى المكتب المحافظة على النظام والحيلولة دون كل مخالفة للقوانين، ومنع كل خطأ يتنافى مع النظام العام أو الآداب العامة أو يتضمن تحريضاً على ارتكاب جريمة ولا يسمح بأية (مناقشة) خارجة عن موضوع الاجتماع.

سابعاً: يجوز للسلطة الإدارية التي تلقت التصريح أن تعين كتابة أحد موظفيها لحضور الاجتماع على أن يُدلي إلى رئيس المكتب بنسخة من قرار تكليفه، ويكون له الحق في فض هذا الاجتماع إذا طلب منه المكتب ذلك أو إذا وقعت اصطدامات أو أعمال عنف.

و يترتب على مخالفة الشروط أعلاه غرامة تتراوح بين 2.000 و 5.000 درهم (أي ما يعادل 193.60 و 484 دولار أمريكي) وفي حالة العود يعاقب المخالف بحسب لمدة تتراوح بين شهر واحد وشهرين وبغرامة تتراوح بين 2.000 و 10.000 درهم أو يأخذ العقوبتين فقط، ذلك بصرف النظر عن العقوبات التي يمكن تطبيقها بخصوص الجرائم أو الجنح المرتكبة خلال هذه الاجتماعات²⁷⁹.

والجدير بالذكر أنه بموجب الظهير في حال مخالفة شروط التجمعات سالفه الذكر يترتب على تلك المخالفة عقوبات سالبة للحرية قد تصل إلى حد الشهرين.

ونلاحظ أن الاجتهاد القضائي المغربي حاول حماية الحق في التجمعات، في عدد من القرارات القضائية، فعلى سبيل المثال جاء في قرار صادر عن المحكمة الإدارية ما يلي: «حرية التجمع السلمي حرية أساسية من الحريات الفردية، كحرية الرأي والحركة، وبدون حرية التجمع لا يمكن تبادل الآراء ومناقشة الأفكار حول الشؤون لعامة، وتعني حرية التجمع حق الأفراد في التجمع في مكان ما للتعبير عن أفكارهم على شكل خطابات وندوات ومؤتمرات ونقاشات، كل التشريعات والداستاتير والعهود الدولية تعترف بحق التجمع كشرط مسبق بتعزيز حقوق الإنسان وكتعميم لمبادئ الممارسة الديمقراطية»²⁸⁰.

من جهة أخرى نجد أن الحكومة المغربية حددت من حرية التجمع السلمي للمنظمات، فمثلا تشير بعض المصادر ، يكفل القانون الحق في التجمع السلمي، وسمحت الحكومة عموماً بالمظاهرات السلمية المرخصة وغير المرخصة ، وبموجب القانون، تتطلب المجموعات التي تضم أكثر من ثلاثة أشخاص الحصول على إذن من وزارة الداخلية لتتظاهر علناً، اشتكت بعض المنظمات غير الحكومية بأن الحكومة استخدمت التأخيرات الادارية وأساليب أخرى لقمع أو تثبيط التجمعات السلمية غير مرغوب فيها، وتدخلت قوات الأمن في بعض الأحيان لتشتيت كل من الاحتجاجات المرخصة وغير المرخصة عندما اعتبر المسؤولون أن المظاهرة تمثل تهديداً للأمن العام، وذكرت منظمة العفو الدولية استمرار القيود التعسفية على الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، خاصة بالنسبة للأفراد الذين يدعمون استقلال الصحراء الغربية. كما أن منظمات عدة مؤيدة للاستقلال وبعض المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان في الصحراء الغربية ذكرت أنها في السنوات الأخيرة انخفض عدد طلبات الحصول على تصاريح لتنظيم المظاهرات لأن الشرطة نادراً ما منحتها، وفي معظم الحالات نفذ المنظمون المظاهرات المزعمة دون وجود ترخيص، ولم يكن هنالك فرق ملحوظ في ردة فعل قوات الأمن على الاحتجاجات المرخصة أو غير المرخصة.²⁸¹

279. ظهير شريف رقم 1.58.377 بشأن التجمعات العمومية الفصل التاسع

280. القرار رقم 01/202 صادر بتاريخ 26 سبتمبر 2001، وارد في دليل الأحكام القضائية، عدد 16، 2004، ص 112-117.

281. Country Reports on Human Rights Practices: Morocco, 2021. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/moroc-2021].

.co) last visited 8 Jan 2023

وتشير مصادر أخرى أن بعض المنظمات غير الحكومية اشتكت من أن السلطات لم تطبق إجراءات الموافقة لتنظيم مظاهرة بشكل منظم، واستخدمت التأخيرات الإدارية وأساليب أخرى لقمع أو تثبيط أي تجمع سلمي غير مرغوب فيه، كما ألغت السلطات العديد من فعاليات لبعض الجمعيات في السنوات الأخيرة، كما عطلت مساعيها للاستئجار وفتح حسابات بنكية²⁸².

وبحسب منظمة العفو الدولية، هناك احتمالية تعرض النشطاء والسجن والمحكمة، خاصة إذا تعلق الأمر بانتقاد الحكومة أو استقلال الصحراء الغربية²⁸³.

أما عن منع المنظمات من القيام بأنشطتها بحجة الرقابة عليها فقد أفادت وسائل إعلام أن السلطات منعت منظمة غير حكومية من إجراء تدريب على "الآليات الوطنية والدولية لحماية نشطاء حقوق الإنسان" في مكناس، وذكرت هذه الوسائل أن الفندق تلقى إشعاراً من السلطات لإلغاء النشاط، بحسب الحكومة، فإن السلطات المحلية لم تلغ الحدث، وإنما رفض الفندق استضافته بعد عدم تمكن المنظمين من تقديم تصاريح الاجتماع اللازمة²⁸⁴.

ووفقاً لهيومن رايتس ووتش، عرقلت السلطات كثيراً الأنشطة التي تُنظمها فروع «الجمعية المغربية لحقوق الإنسان»، من خلال منعها من الوصول إلى الأماكن المنوي عقد الأنشطة فيها، في حادثة متكررة، أغلقت قوات الأمن في مدينة بني ملال مدخل مقر مؤسسة مجتمعية، حيث كان الفرع المحلي ينوي عقد مؤتمر، لم تقدم السلطات أي مبرر مكتوب للخطر، ووفقاً للجمعية المغربية لحقوق الإنسان، ألغى 16 نشاطاً لها بين كانون الثاني/يناير 2017 وتموز/ يوليو 2018 في جميع أنحاء المغرب، سواء بعد أن منعت السلطات المشاركين من الدخول إلى أماكن النشاط، أو بعد أن ضغطت على مديري هذه الأماكن من أجل إلغاء النشاط²⁸⁵. ومن الأمثلة على منع أنشطة الجمعيات، تُشير إلى أنه تم منع نشاطاً مشتركاً للعصبة المغربية و«ترانسبارينسي» حول سبل محاربة الرشوة و الفساد بقرار من وزارة الداخلية²⁸⁶.

يتضح من التقارير المختلفة ان هناك تحديات لعمل الجمعيات والنشطاء من خلال الانترنت، حيث تعرض البعض منهم إلى الاستدعاء والتحقيق بسبب استخدام وسائل التواصل الاجتماعي للدعوة إلى احتجاجات أو مقاطعة، كما تم تعليق حساب (Face-book) ل אחד النشطاء وحذف منشوراته²⁸⁷. ورصد اعتقالات وتوجيه اتهامات لمستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي في انتقادهم للسلطات المغربية²⁸⁸.

3-4-6 الضرائب

تُعفى منظمات المجتمع المدني من ضريبة الدخل (الريح). يتعين على جميع منظمات المجتمع المدني الاحتفاظ بسجلات محاسبية وتقديم تقارير مالية إلى الإدارة العامة للضرائب المغربية في نهاية كل سنة مالية. كما تخضع منظمات المجتمع المدني لحجب ضريبة الدخل من الرواتب أو التعويضات المدفوعة لأطراف ثالثة، مثل الخبراء والمدرسين.

صدرت مذكرة تحتوي على النظام الضريبي المطبق على جمعيات المجتمع المدني²⁸⁹، حيث تحدد من خلاله شروط ومعايير إعفاء الجمعيات المدنية من الضريبة المطبقة على الشركات، وتخضع الجمعيات لنظام جبائي خاص يخول لها امتيازات عدة في مجال الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة وواجبات التسجيل.

إن الجمعيات غير الهادفة للحصول على ربح بموجب هذا النظام تستفيد من الاعفاء الكلي الدائم من الضريبة على الشركات فيما يخص العمليات الطابوقة فقط للغرض المحدد في أنظمتها الأساسية؛ وتجدر الإشارة، إلى أن هذا الاعفاء يطبق كذلك على الهيئات المعترية قانوناً في حكم الجمعيات غير الهادفة للحصول على ربح.

غير أن الاعفاء السالف الذكر لا يطبق على مؤسسات البيع أو تقديم الخدمات المملوكة من طرف الجمعيات والهيئات السالفة الذكر، فإن مبدأ الاعفاء يتم التراجع عنه كلما حققت الجمعية عمليات هادفة للحصول على ربح سواء كانت هذه العمليات ذات طابع تجاري، أو صناعي، أو مالي، أو غيره.

282. Freedom House, Freedom in the World 2022, Morocco. Available online [https://freedomhouse.org/country/morocco/freedom-world/2022] last visited 8 Jan 2023.

283. Amnesty International, Country Reports – Morocco and Western Sahara, 2021. Available online [https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/morocco-co-and-western-sahara/report-morocco-and-western-sahara/] last visited 7 Jan 2023.

284. Country Reports on Human Rights Practices: Morocco, 2021. Available online [https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/2021-morocco] last visited 8 Jan 2023.

285. Human Rights Watch, World Report 2021, Morocco/Western Sahara. Available online [https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/morocco/western-sahara]. last visited 8 Jan 2023.

286. اخبارنا المغربية، الداخلية تمنع نشاطاً مشتركاً للعصبة المغربية و«ترانسبارينسي» حول سبل محاربة الرشوة والفساد، 6 أيار 2016. متوفر على الرابط [https://www.akhbarona.com/social/165620.html#ixzz7pplxGd7N] آخر زيارة 8 كانون ثاني 2023

287. Freedom House, Freedom on the Net 2022, Morocco. Available online [https://freedomhouse.org/country/morocco/freedom-net/2022] last visited 10 Jan 2023.

288. Human Rights Watch, Morocco: Crackdown on Social Media Critics, February 2020. Available online [https://www.hrw.org/news/2020/02/05/morocco-crackdown-social-media-critics#] last visited 10 Jan 2023

289. الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، مذكرة حول النظام الضريبي المطبق على الجمعيات. متوفر على الرابط [shorturl.at/bcksK]، اخر زيارة 8 كانون ثاني 2023.

ونص النظام على امتيازات غير مباشرة للجمعيات، فإن الشركات الخاضعة للضريبة على الشركات تستطيع خصم من حصيلتها الجبائية الهبات النقدية والعينية الممنوحة ودون تحديد أي سقف، و للجمعيات المعترف لها بالمنفعة العامة التي تسعى لغرض إحصائي أو علمي أو ثقافي أو فني أو أدبي أو تربوي أو رياضي أو تعليمي أو صحي، و لجمعيات السلفات الصغرى المنظمة بالقانون رقم 97.18 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-99-16 بتاريخ 15 من شوال 1419 (5 فبراير 1999).

وفي مجال الضريبة على الدخل نص النظام على أن تخضع المادة 73 للمعتبرة في حكمها؛ التي تدفعها الجمعيات والهيئات المعتمدة في حكمها إلى ماجوريتها للضريبة على الدخل عن طريق الحجز في المنيع وفقاً لقواعد القانون العام وهو المدونة العامة للضرائب، ويتحمل الماجورون الضريبة على الدخل برسم الأجر، لكن المشغل هو الذي يقوم باحتسابها حسب أسعار الجدول التصاعدي المنصوص عليه في المادة 73 -1 من المدونة العامة للضرائب، ودفعها إلى قابض إدارة الضرائب.

وتستثنى القيمة الإيجابية للعقارات الموضوعة رهن إشارة الجمعيات المعتمدة ذات منفعة عامة من نطاق تطبيق الضريبة على الدخل برسم الدخول العقارية، عندما تكون العقارات المذكورة معدة لإيواء مؤسسات للبر والاحسان ولا تسعى للحصول على ربح.

الجدير بالذكر أن المنظمات غير الحكومية لا تستفيد من الإعفاءات الضريبية إذا لم يتم الاعتراف بها رسمياً بصفة المنفعة العامة وفقاً للمادة الأولى من مرسوم 969 الصادر في 10 يناير 2005 لتطبيق الظهير الشريف المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات والتي تشترط على الجمعية التي تطلب ان يعترف بها بالصفة العامة ان تكون مؤسسة طبقاً لأحكام الظهير الشريف وان تكون مسيرة وفقاً لنظامها الأساسي و ان تتوفر على القدرات المالية التي تمكنها من انجاز مهامها وان يكون لها نظام أساسي و داخلي يشمن لكل اعضاءها المشاركة الفعلية في تدبير الشركة و ادارتها و وان يكون هدفها المصلحة العامة و ان تمسك محاسبة تسمح بإعداد قوائم تركيبية تعكس صورة صادقة عن ذمتها المالية وان تحترم الالتزام بتقديم المعلومات المطلوبة و الخضوع للمراقبة الادارية²⁹⁰، بالتالي لا يعترف إلا بقليل من المنظمات غير الحكومية على أنها غير ربحية، هذا ما يجعل الجمعيات المدنية ملزمة بدفع الضرائب، حيث تضع هذه الالتزامات عبئاً مالياً كبيراً على هذه المنظمات. وتشير بعض التقارير إلى إجراءات التقدم بالحصول على صفة المنفعة العامة معقدة، وتتطلب العديد من الوثائق، وفي نهاية الامر تملك السلطات صلاحيات تقديرية لمنح هذه الصفة من عدمها. هذا وقد تمكن عدد قليل من الجمعيات، بسبب صلاتها السياسية، الحصول على هذه الصفة²⁹¹. ويشير البعض إلى ان عدد الجمعيات التي تمكنت من الحصول على هذه الصفة في حدود 206 منظمة²⁹²

3-4-7 الحل

تختص المحكمة الابتدائية في طلب حل الجمعية إذا كانت في وضعية مخالفة للقانون، ذلك سواء بطلب من كل من يعنيه الأمر أو بمبادرة من النيابة العامة، وللمحكمة أيضاً رغم كل وسائل الطعن أن تأمر ضمن الإجراءات التحفظية بإغلاق الأماكن ومنع كل اجتماع لأعضاء الجمعية²⁹³.

وتحل الجمعية في أحوال عدة منها: في حال كان هدفها غير مشروع، أي أنه يتنافى مع القوانين أو الآداب العامة، أو أن تهدف للمساس بالدين الإسلامي أو بوحدة التراب الوطني أو بالنظام الملكي أو تدعو إلى أي شكل من أشكال التمييز²⁹⁴.

وتُحل الجمعية أيضاً في حال مخالفة شروط التصريح سابقة الذكر الذي يجب أن تُقدم إلى السلطة المحلية صاحبة الاختصاص المكاني لمقر الجمعية، وتُحل أيضاً في حال كانت ذات طابع سياسي وخالفت الشروط التالية:

1. أن تتألف من مواطنين مغاربة فقط وتكون مفتوحة في وجه جميع المواطنين المغاربة بدون ميز من حيث العنصر أو الجنس أو الدين أو الأقليم.
2. أن تؤسس وتسير بأموال وطنية الاصل دون سواها.
3. أن تكون لها قوانين أساسية تخول جميع أعضائها قابلية المشاركة الفعلية في إدارة الجمعية.
4. أن لا تفتح في وجه العسكريين العاملين ولا رجال القضاء ولا الموظفين ذوي السلطة ولا الموظفين في الشرطة ولا أعوان القوات المساعدة ولا حراس السجون ولا الضباط والحراس الغابويين ولا أعوان مصلحة الجمارك العاملين.
5. ألا تفتح في وجه الأشخاص المجريين من الحقوق الوطنية.²⁹⁵

290. المرسوم المتعلق بمنح صفة المنفعة العامة: مرسوم رقم 969-04-2 صادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 376-58-1 الصادر في 3 من جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات

291. ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021, p 58.

292. ICNL, Civic Freedom Monitor, Morocco, 20 October 2022. Available online [https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/morocco] last visited 8 Jan 2023.

293. الفصل 7 من الظهير الشريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

294. الفصل 3 من ظهير الشريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

295. الفصل 17 من ظهير الشريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

كما تحل الجمعية بموجب مرسوم في حال كانت:

1. تحرض على قيام مظاهرات مسلحة في الشارع.

2. تكتسي من حيث الشكل والنظام العسكري أو الشبيه به صبغة فئات الكفاح أو الفرق المسلحة الخصوصية.

3. قد تهدف إلى المس بوحدة التراب الوطني أو الاستيلاء على مقاليد الحكم بالقوة أو الاعتداء على النظام الملكي للدولة.²⁹⁶

وبموجب الظهير تحل الجمعيات التي تتلقى مساعدات أجنبية في حال خالفت شرط التصريح إلى الأمانة العامة للحكومة مع تحديد المبالغ المحصل عليها ومصدرها داخل أجل ثلاثين يوماً كاملة من تاريخ التوصل بالمساعدة.²⁹⁷

كما تحل كل جمعية تقوم بنشاط غير النشاط المقرر في قوانينها الأساسية²⁹⁸،

ويباشر عند الحل التلقائي للجمعية نقل أموالها وفق ما تقرره قوانينها الأساسية أو طبق ما يتقرر في الجمع العام في حالة عدم وجود قواعد في القوانين الأساسية، وإذا وقع حل الجمعية بمقتضى حكم قضائي، حدد هذا الحكم كيفية التصفية وفقاً أو خلافاً للمقتضيات الواردة في القوانين الأساسية.²⁹⁹ وبشكل عام، لم ترد أية تقارير تفيد أن الجمعيات في المغرب قد تعرضت للحل بشكل تعسفي.

3-4-8 الاستنتاجات

تؤدي منظمات المجتمع المدني والأفراد المدافعين عن حقوق الإنسان دوراً كبيراً في الحفاظ على الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون، ما يؤكد ذلك المعطيات المتوفرة التي تُظهر أن المجتمع المدني له دور رئيسي في تعزيز وحماية الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث حقق العديد من الانجازات على الرغم من التحديات والمعوقات التي لاتزال تواجهه في معظم البلدان العربية.

خلاصة الأمر أن الوضع القانوني للمجتمع المدني في المغرب يشابه الدول العربية الأخرى، وبحاجة إلى بعض التعديلات التشريعية والحد من بعض الممارسات التعسفية، بخاصة أن الدستور المغربي نص على حق تأسيس الجمعيات بحرية، إلا أن القوانين الداخلية و الممارسات التي يتم اتباعها تحد من تأسيس الجمعيات، إلى جانب حرمانها من ممارسة بعض أنشطتها دون أي مبررات قانونية، وعليه تم التوصل إلى ما يلي :

لوحظ ان الحق في التجمع السلمي مضمون في الدستور، إلا أن تطبيقه واقعيًا يتطلب عددًا من الإجراءات الشكلية التي تنص عليها بعض القوانين الداخلية مثل قانون التجمعات العمومية، مما يعطل ممارسة هذا الحق وينتهكه.

كما أن هنالك تعطيل للاعتراف بالجمعيات غير المرغوب فيها من قبل السلطات دون أي مبرر قانوني مع غياب وسائل انتصاف فعالة، ذلك من خلال رفض تسليم الايصالات؛ حيث يعتبر الإيصال المؤقت وثيقة أساسية تمنح الجمعية تسجيلًا يؤهلها للعمل بشكل رسمي وسليم بموجب القانون، ومن دون إيصال مؤرخ ومختوم لا يمكن للجمعية إثبات تقديم أوراقها للجهات المعنية، بالتالي لا يمكن للجمعية أن تبدأ ممارسة نشاطها حتى لو لم تصدر السلطات قراراً ضد إعلان تأسيسها في حال امتنعت الجهة الإدارية عن استلام الوثائق.

وبناء على ذلك فإن رفض الاعتراف بالجمعيات وعدم اعطاءها الوصولات يحرمها من ممارسة أنشطتها ومن ضمنها أيضاً الحصول على تمويل، حيث لا يجوز لأي جمعية لا تتمتع بالكيان القانوني أن تحصل على أي تمويل.

لوحظ أيضاً قيام وزارة الداخلية المتمثلة بالسلطات المحلية بحرمان الجمعيات من ممارسة بعض أنشطتها تعسفاً مثل عقد التدريبات والندوات، مخالفة للقوانين الداخلية، أيضاً مع غياب وسيلة انتصاف فعالة.

وتستطيع الجمعية المعترف لها بالكيان القانوني الحصول على تمويل، وفي حال كان التمويل خارجياً يجب أن تصرح الجمعية عن ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة مع تحديد المبالغ المحصل عليها ومصدرها خلال ثلاثين يوماً كاملة من تاريخ التوصل بالمساعدة.

كما انه بموجب قانون التجمعات العامة يتم استخدام العقوبات السالبة للحرية في حال مخالفة شروط التجمعات السلمية، وتصل العقوبة إلى حد الحبس مدة شهرين.

والجدير بالذكر ان الجمعيات في المغرب تُحل بموجب قرار من المحكمة الابتدائية، كما لوحظ ان المحاكم في المغرب تطبق القانون الدولي وتراعي سموه على القوانين الوطنية في قراراتها.

296. الفصل 29 من ظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات
297. الفصل 32 المكرر من ظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات
298. الفصل 36 من ظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات
299. الفصل 37 من ظهير شريف رقم 1.58.376 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات

3-5-1 الإطار القانوني الوطني

في عام 2010، أشعلت تونس ما يسمى بـ «الربيع العربي» - تحركات من الاضطرابات والثورة المدنية والصراع المستمر الذي يؤثر على العديد من البلدان العربية. نجحت الثورة التونسية، التي تسمى أيضا ثورة الياسمين، في الإطاحة بدكتاتورية بن علي³⁰⁰، التي هي نظام يتميز بانتهاكاته لحقوق الإنسان. وحتى هذا اليوم، لا يزال نظام الحكم الوطني في تونس في مرحلة انتقالية³⁰¹، يكافح نحو تحقيق أهداف الثورة.

في «التجربة الديمقراطية» لتونس، نجح المجتمع المدني في نحت مكانة صلبة وتعزيز دوره كمساهم أساسي في تعزيز العدالة والانتقال الديمقراطي في البلاد. وقد بلغ عدد منظمات المجتمع المدني في تونس أكثر من 23000 منظمة في عام 2020³⁰²، وتستمر في النمو من خلال تمكينها من خلال العمل الجماعي من خلال حرية التعبير والاحتجاجات السلمية لإحداث التغيير والتأثير على صياغة السياسات والتشريعات.

وفي حين أن الدستور التونسي لعام 1959³⁰³ يضمن حرية التجمع والحق في تأسيس الجمعيات، والتي لا يمكن تقييدها إلا من خلال القوانين التي تسن حسب الأصول أو لحماية حقوق الدولة وأهدافها المشروعة. في ظل النظام القديم، تم تقليص هذه الحقوق والحريات إلى حد كبير بوسائل غير قانونية تقيّد أنشطة منظمات المجتمع المدني.³⁰⁴

ومن أوائل الإجراءات التي تم اتخاذها خلال المرحلة الانتقالية بعد الثورة من قبل «الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي»، إصدار المرسوم رقم 88 لسنة 2011 («المرسوم»³⁰⁵) الذي يتضمن 49 مادة تتعلق بالمبادئ العامة؛ وتأسيس منظمات المجتمع المدني وإدارتها؛ والاندماج والحل؛ والقواعد المالية، حفظ السجلات والمحاسبة، العقوبات، وكذلك الأحكام الانتقالية والختمية. وقد حل المرسوم محل قانون الجمعيات رقم 154 لسنة 1959 وتعديلاته³⁰⁶، ويشمل تأسيس منظمات المجتمع المدني الوطنية، وإنشاء فروع لمنظمات المجتمع المدني الأجنبية، وإنشاء شبكات منظمات المجتمع المدني.

300. انظر: بريتاينكا/الموسوعة البريطانية، ثورة الياسمين - التاريخ التونسي. متوفر على الإنترنت [https://www.britannica.com/event/Jasmine-Revolution] آخر زيارة 15 كانون الثاني 2023.

301. في 25 تموز 2021، دخلت تونس مناطق سياسية ومؤسسية مجهولة عندما أعلن الرئيس قيس سعيد حالة الطوارئ، وأوقف البرلمان، وأجرى استفتاءً وطنياً لتعديل الدستور. انظر: أسئلة وأجوبة: الاستفتاء الدستوري في تونس، هيومن رايتس ووتش، نشر في 14 تموز 2022. متاح على الإنترنت [https://www.hrw.org/news/2022/07/14/qa-tunisia-constitutional-referendum] آخر زيارة في 9 كانون الثاني 2023.

302. وفقا لمركز المعلومات والدراسات والتوثيق حول الجمعيات (IFEDA)، تونس لديها 24,216 «الجمعيات المسجلة»، بما في ذلك 1815 مخصصة للعلوم، و 216 لقضايا المرأة، و 3047 للرياضة، و 4795 للأنشطة الثقافية، و 2698 للأنشطة الاجتماعية بالإضافة إلى 209 جمعيات أجنبية، وغيرها. رحاب بوخياطية، مقال «حرية تأسيس الجمعيات: مشروع قانون حكومة بون التقيدي» بتاريخ 21 شباط 2022، متاح على الإنترنت [https://nawaat.org/2022/02/21/free-dom-to-form-associations-the-bouden-governments-restrictive-draft-law/] آخر زيارة في 9 كانون الثاني 2023.

303. وهذه لغايات «حماية حقوق الآخرين، واحترام النظام العام، والدفاع الوطني، وبتمية الاقتصاد والتقدم الاجتماعي» على النحو المحدد في الفصل 7 والفصل 8 من دستور عام 1959 وتعديلاته حتى عام 2008، وهي متاحة على الإنترنت [https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2008.pdf?lang=en&page=1] آخر زيارة في 15 كانون الثاني 2023.

304. تقارير الشبكة الأور ومتوسطة لحقوق الإنسان لعام 2009 متاحة على الإنترنت [https://www.refworld.org/publisher/EMHRN,TUN,,,0.html] آخر زيارة 15 كانون الثاني 2023.

305. متاح في [https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Tunisia_88-2011-Eng.pdf]، آخر زيارة 15 كانون الثاني 2023.

306. وكذلك القانون 80-1993 المؤرخ في 26 تموز 1993 المتعلق بتأسيس المنظمات غير الحكومية في تونس، التي تشمل منظمات المجتمع المدني الأجنبية. الفصل التاسع الأحكام الختامية للمرسوم 88-2011.

وقد صدر المرسوم عدد 88-2011 الخاص بالجمعيات لتنظيم المجتمع المدني، ويمتد ليؤثر على الحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع. وكان من المقرر استبداله بقانون أساسي بعد إصدار دستور جديد. ومع ذلك، لم تقدم الحكومة أي مشروع قانون من هذا القبيل إلى البرلمان³⁰⁷، وبعد اعتماد الدستور الجديد في عام 2014³⁰⁸، لم يصدر البرلمان قانوناً أساسياً يعالج موضوع الجمعيات حتى تاريخه.³⁰⁹

ويؤكد الدستور التونسي لعام 2014 الذي تم إقراره في 10 شباط 2014 على الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية الأساسية، بما في ذلك حرية تأسيس الجمعيات في المادة 35 وحرية التجمع في المادة 37 منه.

على الرغم من احتواء المرسوم عدد 88-2011 الخاص بالجمعيات على بعض الثغرات القانونية التي تمنح للسلطات صلاحية تقديرية عند التنفيذ، إلا أنه متساهل إلى حد كبير فيما يتعلق بتسجيل منظمات المجتمع المدني وأنشطتها وتمويلها والإشراف عليها. لا يزال المرسوم الذي يتمتع بمكانة كاملة في النظام القانوني التونسي ساري المفعول على الرغم من المحاولات العديدة التي بذلتها الحكومة لتعديله، وكان آخرها في أوائل شباط 2022³¹⁰. وتهدد هذه التعديلات المقترحة الحق في حرية تأسيس الجمعيات والحق في التجمع المنصوص عليها حالياً في المرسوم، الذي يوصف بأنه أحد أكثر قوانين المجتمع المدني تمكيناً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.³¹¹ في الواقع، إنه من خلال قوة المجتمع المدني التونسي تم الحفاظ على الوضع الراهن.

الرئيس التونسي الحالي قيس سعيد، الذي يواجه أزمة سياسية؛ تفاقمت بسبب الأزمة الاقتصادية التي أدت في عام 2021 إلى تعليق البرلمان وإقالة رئيس الوزراء، الذي أعلن في أيلول من نفس العام الإصلاحات القادمة لدستور عام 2014. وقد تم إجراء استفتاء عام في تموز 2022³¹² أسفر عن دعم مسودة دستور عام 2022³¹³، والذي بمجرد إصداره سيضع نظاماً سياسياً جديداً. هذا وتؤكد مراجعة النص المقترح، وتحديد الفصول 2 المتعلق بـ «الحقوق والحريات»، أن مسودة النص تضمن الحقوق الأساسية وتتماشى مع المعايير الدولية والتزامات تونس بموجب المعاهدات الدولية.

إن تونس هي دولة عضو في الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي. وعليها التزامات في مجال حقوق الإنسان على الصعيدين الإقليمي والعالمي، لكونها قد صادقت على معاهدات دولية وإقليمية رئيسية لحقوق الإنسان. وهي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ اتفاقية حقوق الطفل (مع بعض التحفظات)³¹⁴. وكذلك الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب³¹⁵، لكنها لم تُصادق بعد على الميثاق العربي لحقوق الإنسان³¹⁶.

307. متاح على الإنترنت [https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf]، آخر زيارة 15 كانون الثاني 2023.
308. اعتمد دستور 2014 في 26 كانون الثاني 2014 من قبل الجمعية التأسيسية المنتخبة في 23 تشرين الأول 2011 في أعقاب الثورة التي أطاحت بالرئيس زين العابدين بن علي. تم إقراره في 10 شباط 2014 ليحل محل القانون الدستوري الصادر في 16 كانون الأول 2011 والذي شكل مؤقتاً أساس الحكومة بعد تعليق دستور عام 1959.
309. انظر: ملاحظات مندوبة الدولة السيدة أنور المنصري في القضية رقم 124593 المرفوعة أمام المحكمة الإدارية؛ المنشورة في التقرير السنوي للمحكمة الإدارية، 2014.
310. تم نشر الاقتراح في [https://legislation-securite.tn/law/105213]. انظر: [https://www.newarab.com/analysis/com.newarab/www/sets-saied-kais/].
311. كول وإيمي هوثورن وزاكاري وايت، في 24 شباط 2022. متاح على الإنترنت [https://org.pomed//society-civil-tunisia-sights-his-soci--civil-tunisia-in-target-next-saieds-kais/]. شوهده آخر مرة في 16 كانون الثاني 2023.
312. انظر: [https://tunisia/monitor-freedom-civic/resources/org.icnl.www/].
313. قاطعت المعارضة الاستفتاء الذي أسفر عن دعم أكثر من 90% للدستور الجديد من أصل نسبة مشاركة صغيرة بلغت 30%. انظر: الاستفتاء الدستوري في تونس الذي اتسم بانخفاض نسبة المشاركة مع مقاطعة المعارضة، فرنسا 24، 26 تموز 2022. متاح على الإنترنت [https://www.france24.com/en/].
314. تم نشر مسودة النص في الجريدة الرسمية في 30 حزيران 2022، وهي متاحة على [https://legislation-securite.tn/ar/law/105310] آخر زيارة 28 كانون الأول 2022.
315. قاعدة بيانات هيئات معاهدات الأمم المتحدة قاعدة البيانات الإلكترونية [https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Trea-ty.aspx?CountryID=178&Lang=EN] آخر زيارة 28 كانون الأول 2022.
316. لم تقدم تونس تقريراً وطنياً إلى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب منذ عام 2007. انظر: اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب على الإنترنت [https://statepartiestotheafricancharter/org.achpr.www/]. آخر زيارة 28 كانون الأول 2022.
317. مركز موارد العدالة الدولية (IJRC) متاح على الإنترنت [https://org.ijrcenter/]. آخر زيارة في 28 كانون الأول 2022.

ما هو جدير بالملاحظة هنا، هو أن المادة 20 من الدستور التونسي لعام 2014 تنص على أن الاتفاقيات الدولية التي أقرها وصادق عليها مجلس نواب الشعب التونسي لها مكانة أعلى من القوانين وأدنى من الدستور. مع بند مماثل (رقم 74) وارد في مسودة الدستور المقترحة لعام 2022.

وينص المرسوم عدد 88-2011 الخاص بالجمعيات، على أنه يمكن لشخصين طبيعيين أو أكثر تأسيس جمعية بشرط أن يكونوا تونسي الجنسية أو أجنب مقيمين في تونس وأن تقل أعمارهم عن 16 سنة. ويحظر المرسوم على الأفراد الذين يشغلون مناصب إدارية في الأحزاب السياسية إنشاء الجمعيات أو إدارتها. كما يحق للمواطنين التونسيين أو المقيمين الأجانب أن يصبحوا أعضاء في جمعيات في سن 13 عاماً، أو الانسحاب من جمعية وفقاً لشروط العضوية والقانون.

يخضع إنشاء الجمعيات في تونس لـ «نظام الإخطار» الذي شجع على زيادة كبيرة في عدد الجمعيات المسجلة. حيث لا يحتاج الأفراد الراغبون في تأسيس جمعية إلا إلى إخطار كاتب العدل العام للحكومة خطياً بخصوص التأسيس، بالإضافة إلى تقديم الوثائق الداعمة³¹⁷، ومن ثم يتبعها نشر إخطار يُعلن فيه عن تأسيس لجمعية ومعلوماتها الأساسية في الجريدة الرسمية. تتضمن إجراءات التأسيس خطوات إدارية واضحة، ومتطلبات زمنية.³¹⁸ ينص المرسوم على أن عدم الثرام السلطات بالجدول الزمنية يؤدي إلى تأسيس تلقائي. ومع ذلك، تُركت بعض الخطوات دون مواعيد محددة. حيث تكتسب الجمعية الشخصية القانونية الكاملة في تاريخ نشر الإخطار في الجريدة الرسمية، ويمكنها بعد ذلك العمل والقيام بالأنشطة وقبول المساهمات المالية.³¹⁹

هذا وتوجد إجراءات مماثلة لإنشاء شبكة الجمعيات، ودمج الجمعيات ذات الأهداف والغايات المتماثلة لإنشاء جمعية جديدة،³²⁰ وتأسيس وجود قانوني لجمعية أجنبية. وفي الحالة الأخيرة، يجوز للأمين العام للحكومة، في غضون 30 يوماً من استلام الإخطار، أن يصدر قراراً مسبب يقضي برفض طلب الجمعية الأجنبية إنشاء فرع داخل البلد، والذي يمكن الطعن فيه أمام المحاكم الإدارية.

أما بالنسبة للرسوم الحكومية المطلوبة، فهي تقتصر على تغطية المصاريف الإدارية / ومنها تكاليف مراجعة الوثائق وهي عادةً لا تتجاوز 100 دينار تونسي (حوالي 33 دولاراً أمريكياً)، وتكاليف النشر في الجريدة الرسمية، والتي يتم احتسابها على أساس محدد قدره 6.3 دينار لكل سطر (حوالي 3 دولارات أمريكية).

2-5-3 تأسيس منظمات المجتمع المدني

وبموجب هيكل الحوكمة الجديد، تم نقل الرقابة على منظمات المجتمع المدني من وزارة الداخلية إلى رئاسة الوزراء ضمن «مكتب الجمعيات» التابع لـ «الأمين العام» - ويشار إليه أيضاً باسم «كاتب العدل العام».

ويتم القيام بإجراءات التأسيس في العاصمة، مما يشكل صعوبات في التنقل بالنسبة للأفراد في المناطق الخارجية. وتُوصف عملية التأسيس بأنها بيروقراطية، تتضمن على الأقل ثلاث مؤسسات حكومية مختلفة، وقد تطول بسبب قلة خبرة الأفراد أو أخطاء في الوثائق. ولتصدي لهذه التحديات، اقترحت الحكومة الرقمنة من خلال تأسيس منصة على الإنترنت، لم يتم تنفيذها. علاوة على ذلك، في بعض الحالات، استغلت السلطات الثغرات الموجودة في النص، على سبيل المثال، من خلال تأخير إصدار تأكيد استلام الإخطار المطلوب للنشر في الجريدة الرسمية، حيث لم يحدد المرسوم مدة زمني لهذه الخطوة.

317. يبين الفصل 10 من المرسوم عدد 88-2011 الخاص بالجمعيات قائمة المعلومات والمستندات المطلوبة التي تشمل: اسم الجمعية وغرضها، وأهدافها، وعنوانها، وفروعها. صورة من الهوية الوطنية لمؤسسي الجمعية من الأشخاص التونسيين الطبيعيين، أو صورة من الهوية الشخصية لولي الأمر إذا كان عمر المؤسس أقل من 18 سنة، نسخة من شهادة الإقامة للمؤسسين الأجانب، نسختين أصليتين من عقد التأسيس موقعتين من المؤسسين أو ممثلهم.

318. تغطي المتطلبات تقديم معلومات محددة في الإخطار وعقد التأسيس بما في ذلك اسمها وأهدافها وغاياتها وعنوانها وأي فروع لها ومتطلبات العضوية، ورسوم العضوية والهيكلية والسلطات.

319. الفصل 12 من المرسوم عدد 88-2011 الخاص بالجمعيات.

320. الفصل 32 من المرسوم عدد 88-2011 الخاص بالجمعيات.

في عام 2018، عززت السلطات التونسية نظام المراقبة المالي للاستجابة إلى مخاوف من المجتمع الدولي، مثل البرلمان الأوروبي، المتعلقة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو المخاطر الجنائية. هذه السيطرة على الحسابات والمعاملات المالية لمنظمات المجتمع المدني من قبل مؤسسات مثل البنك المركزي، الذي يجب أن يوافق تقريباً على جميع المعاملات الدولية، قد أضافت تكاليف وأدت إلى ضياع الوقت، حيث يجب أن تمر الجمعيات بعمليات مصادقة لتلقي التمويل من مصادر خارجية مشروعة.³³⁷

تجدر الإشارة إلى أن جمع التبرعات المحلية مسموح به بموافقة مسبقة من السلطات، وقبول التبرع من الشركات أو الأفراد مسموح به ويتم التشجيع عليه. وتستفيد هذه التبرعات من تخفيض من ضريبة الدخل بنسبة تصل إلى 2٪، شريطة أن تكون للمنظمات التي تخدم المصلحة العامة أو ذات الطابع الخيري أو التدريبي أو العلمي أو الاجتماعي أو الثقافي.

3-5-5 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني

يضمن المرسوم استقلالية منظمات المجتمع المدني كما أن لديه الأداة اللازمة لمراقبة منظمات المجتمع المدني. وبموجب المرسوم، يتعين على منظمات المجتمع المدني الحفاظ على نظام محاسبي وفقاً لمعايير المحاسبة الوطنية والاحتفاظ بالسجلات³³⁸، بما في ذلك الوثائق والسجلات المالية التي يجب الاحتفاظ بها لمدة عشر (10) سنوات. هذا ويتم وضع المزيد من المتطلبات والموافقات على منظمات المجتمع المدني التي تتجاوز مواردها السنوية مبلغ مائة ألف (100,000) دينار (حوالي 32,500 دولار أمريكي) وكذلك تلك التي تتلقى تمويلاً عاماً، تشمل التعيين الإلزامي لمصدق خارجي، وتقديم تقارير سنوية إلى الحكومة، ونشرها وتوزيعها على الهيئة العامة لمنظمات المجتمع المدني للموافقة عليها، وفي بعض الحالات فحص السجلات.

وفي هذا السياق، فإن الرقابة الحكومية على منظمات المجتمع المدني محدودة، حيث لا يسمح للسلطات الإدارية بالتدخل في نظام الإدارة الذي اعتمده منظمات المجتمع المدني في عقد تأسيسها. وبالإضافة إلى حقيقة أن الاختصاصات منتشرة عبر هيئات متعددة مسؤولة عن الرقابة، فإن الأمين العام للحكومة المسؤول عن منظمات المجتمع المدني لديه موارد بشرية ومادية محدودة لغايات إجراء ضبط فعال. ومع ذلك، قد تقوم السلطات الإدارية بعمليات التفتيش في مناطق أخرى وبموجب أدوات قانونية مختلفة، مثال ذلك، وزارة الشؤون الاجتماعية وصندوق الضمان الاجتماعي، التي تتفقد ظروف التوظيف والعمل، أو وزارة المالية، التي تدير النظام الضريبي، ويمكنها أن تهدد منظمات المجتمع المدني بالتفتيش الضريبي الذي قد يؤدي إلى فرض عقوبات مالية وأعباء ضريبية.

إن عدم الامتثال للالتزامات الواردة في المرسوم، سيعرض منظمات المجتمع المدني للعقوبات التي تطبقها السلطات بطريقة فعالة، دون أي احتجاج من جانب المجتمع المدني. تتصاعد هذه العقوبات في شدتها، بدءاً من «إنذار» لاتخاذ إجراءات تصحيحية، يليها «تعليق» الأنشطة لمدة لا تتجاوز ثلاثين (30) يوماً في حالة عدم الامتثال. ويصدر قرار الإيقاف عن العمل من رئيس المحكمة الابتدائية بتونس، بناءً على طلب من الحكومة ويجوز الطعن فيه. وتنتهي العقوبات المُشار إليها بـ «الحل» الإجمالي / القضائي، في حالة استمرار منظمة المجتمع المدني المعنية في الانتهاك. يتم الحل الإجمالي بقرار من المحكمة الابتدائية في تونس، يصدر بناءً على طلب الحكومة أو شخص ذي مصلحة. ويجوز لمنظمة المجتمع المدني أن تستأنف قرار المحكمة. كذلك فإن العقوبات المفروضة بموجب المرسوم هي إلى جانب العقوبات المالية والجنائية التي تفرضها قوانين أخرى.

337. لمزيد من المعلومات، انظر: تقرير المتابعة المعزز الثالث لمجموعة العمل المالي للجمهورية التونسية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بتاريخ كانون الأول 2018. متاح على الإنترنت [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/MENAFATF-3rd-FUR-Tunisia.pdf] آخر زيارة 22 كانون الأول 2022.

338. وهذه هي سجل الأعضاء، ومداولات الهيكل الإداري للجمعية، وأنشطتها ومشاريعها، وكذلك سجل المساعدات والتبرعات والوصايا، مع التمييز بين النقدية والعينية، العامة والخاصة، الوطنية والأجنبية، منها.

إن حرية التجمع السلمي أو الاحتجاج مقيدة بموجب قانون عام 1969 الذي يسمح للمسؤولين بسلطة واسعة لحظر التجمعات العامة، وهو مقيد بشدة. بالإضافة إلى ذلك، أعلنت تونس حالة الطوارئ في 25 تشرين الثاني 2015، مما سمح بمزيد من القيود على الحريات المدنية للأشخاص ومنظمات المجتمع المدني. بعد هجوم إرهابي على حافلة الأمن الرئاسي في تونس، كان ذلك مبرراً. وقد سمحت حالة الطوارئ، من بين أمور أخرى، بفرض حظر التجول والحظر الكامل للمظاهرات العامة دون أمر من المحكمة.³³⁹

في تموز 2021، استناداً إلى المادة 80 من الدستور، أصدر الرئيس قيس سعيد مرسوماً يحظر الاجتماعات العامة لأكثر من ثلاثة أشخاص. حيث يقيد الأمر أنشطة المنظمات غير الحكومية. وعلى الرغم من المرسوم، سمحت الحكومة ببعض الاحتجاجات السلمية³⁴⁰. ومع ذلك، أفيد بأن أفراد الأمن استخدموا القوة المفرطة لتفريق المتظاهرين الذين ينددون بالمصاعب الاقتصادية ويطالبون بالعدالة الاجتماعية ووضع حد لقمع الشرطة.³⁴¹

في تونس، تصفية المحتوى غير معتادة. حيث يمكن الوصول بحرية إلى تطبيقات الوسائط الاجتماعية الشائعة مثل Facebook و-You Tube و Twitter وخدمات استضافة المدونات الأجنبية. هذا وقد أبلغ ممثلو وسائل الإعلام والمجتمع المدني عن حدوث انقطاعات في Zoom و Teams Microsoft، وهما أداتان للتعاون عبر الإنترنت. وفي آذار 2022، تم تعطيل المنصتين مؤقتاً عندما حاول أعضاء البرلمان الذين تم إيقافهم من قبل الرئيس في تموز 2021 إجراء جلسة عامة عبر الإنترنت. وبعد ساعات من الجلسة، حل الرئيس قيس سعيد البرلمان نهائياً.³⁴²

3-5-6 الضرائب

ولا يتضمن المرسوم أي أحكام محددة تتناول المسائل الضريبية، كما أنه لا ينص على صفة المنفعة العامة لمنظمات المجتمع المدني. تخضع منظمات المجتمع المدني للأنظمة الضريبية الوطنية التي تتكون من عدة قوانين، أهمها: قانون الضرائب الشخصية وضرائب الشركات؛ قانون ضريبة القيمة المضافة (VAT)؛ رسوم الطابع ورسوم التسجيل؛ قانون الضرائب المحلية وقانون الحقوق والإجراءات الضريبية. والتي بموجبها تحتاج منظمات المجتمع المدني، ككيانات قانونية، إلى الحصول على رقم تعريف دافع الضرائب، وتقديم الإقرارات الضريبية الشهرية والسنوية³⁴³. وقد أدت كثرة القوانين والأعباء الإدارية والرسوم والتكاليف الإضافية المرتبطة بها إلى جعل مسألة الضرائب من بين القضايا الأكثر تحدياً التي تواجه منظمات المجتمع المدني، والتي تتحمل نفس التزامات الشركات. وإذا لم يتم الوفاء بها، فسيؤدي ذلك إلى تجميد التحويلات، وفرض الغرامات.

نظراً للطبيعة «غير الهادفة للربح» لمنظمات المجتمع المدني، فإن ضريبة الدخل البالغة 20% لا تتراكم على أنشطة منظمات المجتمع المدني ما لم تكن مدرة للربح ويتم توزيعها على أعضائها. وقد أعاد قرار صادر عن السلطات الضريبية³⁴⁴ في عام 2017 التأكيد على هذا المبدأ. ويتم تقديم اقتطاع لوكالات التمويل يصل إلى 5% من دخلها وقد يصل إلى 10% إذا تم منح التمويل للمنظمات العاملة في مناطق التنمية ذات الأولوية.³⁴⁵

339. المركز الدولي للقانون غير الهادف للربح ICNL، مرصد الحريات المدنية، تونس، آخر تحديث 28 تشرين الأول 2022. متاح على الإنترنت [https://www.icnl.org/monitor-freedom-civic/resources/org.tunisia].، آخر زيارة 15 كانون الثاني 2023.

340. وزارة الخارجية الأمريكية

341. هيومن رايتس ووتش، التقرير العالمي 2022، تونس. متاح على الإنترنت [https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/tuni-].، آخر زيارة 15 كانون الثاني 2023.

342. فريدم هاوس، حرية الإنترنت، تونس. متاح على الإنترنت [https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-net/2022].، آخر زيارة 14 كانون الثاني 2023.

343. مراجعة النظام الضريبي في تونس، مجموعة أكسفورد للأعمال، متاحة على الإنترنت [https://oxfordbusinessgroup.com/reports/tunisia/2016-re-].، آخر زيارة في 14 كانون الثاني 2023

344. المديرية العامة للدراسات والتشريعات الضريبية (DGELF). متاح على الإنترنت [http://finance.loi/ar.tn.gov.finances.www/].، آخر زيارة 14 كانون الثاني 2023

345. صفحة 152، تسجيل جمعيات المجتمع المدني: دليل للقوانين الرئيسية من 10 دول في أوروبا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2018. متاح على الإنترنت [https://ecnl.org/sites/default/files/files/ECNL-ICNL-Registration-Handbook-Arabic.pdf].، آخر زيارة في 14 كانون الثاني 2023.

وفيما يتعلق بضرورة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات، وهي نسبة عامة محددة بنسبة 19%، تخضع مشتريات وأنشطة منظمات المجتمع المدني لضريبة القيمة المضافة ما لم تكن في مجالات حيوية معينة أو كانت مجانية، وفي جميع الأحوال، يجب الحصول على شهادة إعفاء من السلطات الضريبية. المجالات المستثناة هي ذات الأغراض الخيرية والتعليمية والتدريبية، وبنك الطعام، ورعاية الفقراء والمسنين وما شابه ذلك.

وفي هذا السياق، أوضح قرار صدر عام 2018³⁴⁶ أن استخدام أموال المنح من قبل منظمات المجتمع المدني معفى من ضريبة القيمة المضافة للمشتريات المحلية فقط، ومحدد بسقف مبلغ التمويل المستلم. ولا يجوز لفروع منظمات المجتمع المدني الأجنبية الممولة بالكامل من المنظمة الأمر في الخارج أن تتمتع بإعفاء من ضريبة القيمة المضافة إلا في سياق التعاون الدولي.

إن إجراء الحصول على الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة هو إجراء مرهق يجب القيام به لكل عملية شراء أو نشاط، وتمتتع العديد من منظمات المجتمع المدني عن الحصول على إعفاء من ضريبة القيمة المضافة.³⁴⁷

وبخلاف ذلك، تخضع منظمات المجتمع المدني لرسم وضرائب أخرى مباشرة وغير مباشرة، مثل ضريبة الأملاك والجمارك. وبالرغم من ذلك، فإن منظمات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلاً عاماً لا تخضع للضرائب، كما أنها قد تستفيد من مزايا مالية أخرى مثل الرسوم الجمركية إذا كانت تخضع لإشراف الدولة في حالة استيراد مواد ثقافية أو رياضية، أو مواد مصممة للترويج الاجتماعي والتعليمي.³⁴⁸

3-5-7 الحل

إن عملية حل منظمات المجتمع المدني محددة بوضوح في المرسوم ويمكن أن تتخذ أحد شكلين. الأول هو «الحل الطوعي»، ويتم بحرية بموجب قرار من أعضاء منظمة المجتمع المدني صادر بموجب عقد تأسيسها. وتشترط المادة 19 من المرسوم أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية أساليب التعليق المؤقت، أو الحل، وقواعد تصفية الأصول. في حالة الحل الطوعي، يجب على منظمات المجتمع المدني، خلال 30 يوماً من إصدار القرار المذكور، إبلاغ الأمين العام للحكومة خطياً بالقرار؛ وتفاصيله، والمصفي المعتمد الذي تم تعيينه.

الحالة الثانية هي «الحل القانوني (الإجباري)». وكما ذكر آنفاً، فإن ذلك يُفرض كعقوبة، وكخيار أخير، فقط عندما تنتهك منظمة المجتمع المدني المعنية القانون. وكما ذكر سابقاً، يأتي ذلك بناءً على طلب الحكومة أو طرف ذي مصلحة، ويصدر عن المحكمة الابتدائية بتونس (العاصمة) التي تعين المصفي³⁴⁹. ولا يسري مفعول الحل إلا بعد استنفاد الاستئناف. الإجراءات القضائية المطبقة فيما يتعلق بحل وتصفية ممتلكات منظمات المجتمع المدني تتفق مع قانون الإجراءات المدنية والتجارية. ولغايات التصفية، يجب على منظمات المجتمع المدني تقديم إقرار بممتلكاتها المنقولة وغير المنقولة والتي سيتم استخدامها لغرض الوفاء بالتزاماتها وصرف الأموال المتبقية بما يتماشى مع عقد تأسيسها. ومع ذلك، إذا كانت الأموال نتيجة للمساعدات أو التبرعات أو الهدايا أو الوصايا، فعندئذٍ يتم تحويلها إلى منظمة مجتمع مدني أخرى ذات أهداف مماثلة، تختارها السلطات.

346. التقييم الوطني للبيئة التمكينية للمجتمع المدني في تونس، تقرير صادر عن مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بتاريخ أيلول 2016. متاح على الإنترنت [https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/eena-reports/eena-tunisia-en.pdf] آخر زيارة في 12 كانون الثاني 2023.

347. النسبة القياسية لضريبة القيمة المضافة هي 19%. تنطبق معدلات أقل مثل 13% و 7% على عمليات معينة على وجه التحديد. لاحظ أن هذه النسب سارية اعتباراً من 1 كانون الثاني 2018 (سابقاً 18% و 12% و 6% على التوالي). بعض العمليات أو المنتجات أو الخدمات خارج نطاق ضريبة القيمة المضافة في تونس، والبعض الآخر معفى صراحة من ضريبة القيمة المضافة. لمزيد من المعلومات، يرجى الاطلاع على: ملخص الضرائب العالمية لشركة PWC: تونس، بتاريخ 22 تموز 2022. متاح على الإنترنت [https://taxes-other/corporate/tunisia/com.pwc.taxsummaries/] آخر زيارة في 16 كانون الثاني 2022.

صفحة 121-122، تسجيل جمعيات المجتمع المدني: دليل للقوانين الرئيسية من 10 دول في أوروبا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2018. متاح على الإنترنت [https://ecnl.org/sites/default/files/ECNL-ICNL-Registration-Handbook-Arabic.pdf] آخر زيارة في 14 كانون الثاني 2023.

348. التقييم الوطني للبيئة التمكينية للمجتمع المدني في تونس، تقرير صادر عن مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بتاريخ أيلول 2016. متاح على الإنترنت [https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/eena-reports/eena-tunisia-en.pdf] آخر زيارة في 12 كانون الثاني 2023.

349. الفصل 33 من المرسوم 2011-88.

وتماشى هذه الإجراءات مع المعايير الدولية، وبالنظر إلى العدد المتزايد من منظمات المجتمع المدني التي أنشئت بعد الثورة، إلى جانب زيادة الأنشطة غير القانونية، فقد تم استخدامها وأدت إلى حل المئات من منظمات المجتمع المدني لعدم امتثالها لمتطلبات المرسوم. على سبيل المثال، عدم الإخطار بتلقي التمويل الأجنبي خارج المهلة القانونية، أو عدم إرسال نسخة من التقارير المالية والإدارية لمنظمات المجتمع المدني إلى الأمين العام للحكومة وما شابه ذلك. علاوة على ذلك، تم اللجوء إلى تعليق منظمات المجتمع المدني وحلها قضائياً لمعالجة مخاطر غسل الأموال أو مخاوف الإرهاب، بشكل غير مباشر، مما يهدد الأنشطة المشروعة لمجتمع الديمقراطيين والناشطين في مجال حقوق الإنسان. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يبلغ عن أي حالات حل تعسفي.

3-5-8 الاستنتاجات

يعد تطوير المجتمع المدني أحد الإنجازات الرئيسية للثورة التونسية عام 2011، مدعوماً بالهيكل القانوني الجديد الذي يعكسه دستورها المرسوم عدد 88-2011 الخاص بالجمعيات. وفيما يتعلق بالحق في حرية تأسيس الجمعيات والتجمع، ويجب على السلطات الاستمرار في حماية هذه الحقوق في إجراءاتها، والهيكل التشريعية والإدارية الشاملة التي ينبغي أن تكمل هذه الحقوق، لإصلاحاتها.³⁵⁰

وهناك مخاوف من أن السلطات، في محاولاتها، لتعديل أو استبدال المرسوم رقم 88 لعام 2011 والقوانين ذات الصلة التي تحكم منظمات المجتمع المدني، كانت تتجه في الاتجاه الخاطئ. ولا تمنعها سوى الجهود الدؤوبة التي يبذلها مجتمع منظمات المجتمع المدني التي ترفض التخلي عن مكاسبها التي حققتها بشق الأنفس. وينطبق هذا أيضاً على الحالة المتعلقة بما تفعله أو لا تفعله الحكومة. على سبيل المثال، استخدام القوة والسجن من قبل السلطات، أو الإخفاق في التصرف بناءً على التوصيات التي وافقت عليها تونس خلال الدورة الثالثة للاستعراض الدوري الشامل في عام 2017، والتي تهدف إلى تسريع التدابير لضمان حماية حرية التعبير وحرية الصحافة، وضمان قدرة المدافعين عن حقوق الإنسان على القيام بأنشطتهم المشروعة.³⁵¹

وقد حددت هذه المراجعة مجالاً للتحسينات، فيما يتعلق بالتعديلات الإجرائية والإدارية، مثل تحديد مواعيد نهائية في إجراءات تأسيس الجمعيات، وتبسيط المتطلبات الضريبية، وتمكين القدرات المالية لمنظمات المجتمع المدني، ونقص البيانات الدقيقة والحديثة، فضلاً عن وضع برامج لبناء القدرات للعاملين في منظمات المجتمع المدني وهيئات الإدارة العامة التي تتفاعل مع المجتمع المدني بشكل مباشر وغير مباشر. حيث ستعالج هذه التوصيات جزءاً من التحديات، المقترنة بمأسسة الحوار بين القطاع العام والمجتمع المدني، بطريقة إلزامية وحقيقية وشفافة لضمان مقعد وصوت لمنظمات المجتمع المدني في صياغة الأدوات التشريعية والتدابير الإدارية.

350. في عام 2018، مثل استخدام السلطات للقوة والسجن ضد المتظاهرين انتهاكاً واضحاً للقانون الدولي. تونس: احترموا واحموا الحق في حرية التجمع، مقال نشره ICH في 16 كانون الثاني 2018. متاح على الإنترنت [https://www.ich.org/tunisia-respect-and-protect-the-right-to-freedom-of-assembly/] آخر زيارة في 15 كانون الثاني 2023.

351. إذا لم تتخذ خطوات متضافرة لتحقيق هذا الهدف. انظر: مجلس حقوق الإنسان، الدورة السادسة والثلاثون، 29-11 أيلول 2017 - الاستعراض الدوري الشامل، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، تونس، A/HRC/36/5، 11 تموز 2017، الفقرة 125/92.

كنتيجة لثورة شباط 2011 التي انفصلت عن تشريعات نظام القذافي، والانقسام السياسي منذ تموز 2014 الذي قسم البلاد إلى منطقتين متنافستين تشريعياً (الشرق والغرب)، هناك ثلاثة أطر قانونية رئيسية تتنافس نظرياً على حكم عمل الجمعيات في ليبيا:

- قانون عهد القذافي رقم 19 لسنة 2001 «بشأن إعادة تنظيم الجمعيات الأهلية»؛ يعتقد أنه تم إلغاؤه افتراضياً، بموجب الإعلان الدستوري للثورة لعام 2011³⁵²، وعملياً من خلال المراسيم المذكورة أدناه التي تعيد تنظيم عمل الجمعيات بطريقة مختلفة تماماً.³⁵³
- المرسوم رقم 1 بشأن «اعتماد الأنظمة الخاصة بالمنظمات المدنية (المحلية)³⁵⁴» والمرسوم رقم 2 بشأن «أنظمة المنظمات الدولية غير الحكومية العاملة في ليبيا» لعام 2016، والسارين المفعول في منطقة الشرق.
- المرسوم رقم 286 لسنة 2019 بشأن «اعتماد النظام التنظيمي لعمل مفوضية المجتمع المدني»³⁵⁵، الساري المفعول في منطقة الغرب³⁵⁶.

كل واحد منهم يعاني من تحديات دستورية جديدة قد تؤثر على وجوده في أي وقت. من وجهة نظر الأمر الواقع (وليس حكم القانون)، فإن تركيز هذه الدراسة على قانون القذافي سيجعلها غير واقعية لأنها ليست سارية المفعول لا من قبل مفوضية المجتمع المدني - بنغازي، ولا مفوضية المجتمع المدني - طرابلس³⁵⁷ (فهي ليست حتى على مواقعهم الإلكترونية)³⁵⁸. وفيما بين الإطارين الآخرين، اختارت هذه الدراسة التركيز على المرسوم رقم 286 للأسباب الملحة المذكورة أدناه (والتي ينبغي أخذها بعين الاعتبار مجتمعة):

- إنه الأحدث. وهذه الحقيقة لا تأتي دون أي قيمة قانونية كبيرة.
- صدرَ، آنذاك، عن حكومة الوفاق الوطني المعترف بها دولياً، قبل إحياء الانقسام السياسي والتشريعي في نيسان 2019.
- أصدره المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني، وهو سلطة أعلى من مجلس إدارة مفوضية المجتمع المدني - بنغازي (الذي أصدر المرسومين لعام 2016).
- على الرغم من أنه نافذ فقط في الغرب (وبعض أجزاء الجنوب)، إلا أنه حيث تقع / توجد العاصمة، ومعظم السكان، والجهات المانحة (جميع وكالات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والسفارات الأجنبية)، وبالتالي، فإنه حيث تعمل معظم الجمعيات المحلية والأجنبية.

352. «يضمن الإعلان الدستوري لعام 2011 حرية الليبيين في تشكيل منظمات المجتمع المدني، ويلغي بفعالية الأحكام التقييدية للقانون رقم 19 / 2001 التي نظم سابقاً تشكيل منظمات المجتمع المدني وتسجيلها. "الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والمركز الدولي للقانون غير الهادف للربح، ومنظمة اف اتش اس 360، مؤثر استدامة منظمات المجتمع المدني للشرق الأوسط وشمال أفريقيا لعام 2020، الطبعة 9 - تشرين الأول 2021، ليبيا، البيئة القانونية، الصفحة 48، متاح على: <https://pdf.report-2020-mena-csosi/documents/media/files/default/sites/org.fhi360.www//:https> (تم زيارته في 12 شباط 2023)

353. «منذ انتفاضة شباط وحتى الآن لم يكن هناك قانون ينظم عمل المجتمع المدني في ليبيا حيث تم إبطال القانون رقم 19 لعام 2001، والإجراءات الحالية هي فقط الضوابط التنظيمية.» محمد عمران، تشريعات المجتمع المدني في ليبيا، مركز دعم التحول الديمقراطي وحقوق الإنسان، 22 تشرين الأول 2021، متاح على: en-lang?18003/archives/org.daamdt//:https (تم زيارته في 12 شباط 2023)

354. تمت إضافة الشرح.

355. قد تختلف التسمية بحسب المصادر، ولكن تسمية «مفوضية المجتمع المدني» هي التسمية المعتمدة على الموقع الإلكتروني للمفوضية، انظر الموقع الإلكتروني ضمن الحاشية رقم 7.

356. «مفوضية المجتمع المدني حالياً منقسمة ما بين مؤسستان تصدران مراسيم متناقضة»، الفقرة 8، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الاستعراض الدوري الشامل لليبيا: حرية تكوين الجمعيات والمدافعين عن حقوق الإنسان، متاح على: <https://www.ohchr.org/Doc/2021/07/EnglishTranslation=file> (تم زيارته في 23 كانون الثاني 2023).

357. «يتعين على منظمات المجتمع المدني التسجيل لدى مفوضية المجتمع المدني في طرابلس التابعة لحكومة الوفاق الوطني. إذا كان لديهم أنشطة في الغرب ومع المفوضية الموازية لها في الشرق في بنغازي إذا كان لديهم أنشطة في الشرق.» وزارة الخارجية الأمريكية، تقارير الدول حول ممارسات حقوق الإنسان، تقرير ليبيا، 2020، القسم ب، حرية تكوين الجمعيات، متاح على: [Libya - United States Department of State](https://www.state.gov/libya) (تم زيارته في 12 شباط 2023).

358. انظر الموقع الإلكتروني لمفوضية المجتمع المدني - بنغازي: <https://ccs.gov.ly/> والموقع الإلكتروني لمفوضية المجتمع المدني - طرابلس - <https://ly.ccs/> (كلاهما تم زيارتهما في 12 شباط 2023)

- إنه نوع من إعادة تقييح / إعادة صياغة المرسومين لعام 2016 مما يعني أن تحليل الأخير (286) يجب أن يكون مناسباً إلى حد كبير للأول (1 و 2 لعام 2016).

2-1-6-3 هيكل الإطار القانوني في ليبيا:

يجب أن يحتوي أي إطار قانوني شامل للجمعيات غير الهادفة للربح على طبقتين من الأحكام؛ الطبقة الأعلى، تركز الحق في حرية تكوين الجمعيات، في حين أن الطبقة الأدنى تنظم المراحل المختلفة لدورة حياة الجمعيات. النوع الأول عادةً ما يكون ذا طابع دستوري نظراً للحجم القانوني للحق، بينما يأخذ النوع الآخر عادةً شكل قانون أو نظام تنفيذي نظراً للطبيعة التفصيلية والمتغيرة لموضوعه الذي يحتاج في كثير من الأحيان إلى تعديلات فورية، وهذا أمر غير متاح بموجب النوع الدستوري. الإطار القانوني في ليبيا لا يستثني ذلك لأنه يكرس الحق في حرية تكوين الجمعيات في الإعلان الدستوري، ويترك التفاصيل لأحكام المرسوم رقم 286 لعام 2019.

أ. تكريس الحق في حرية تكوين الجمعيات: وفقاً للمادة 15 من الإعلان الدستوري لعام 2011 «تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وغيرها من منظمات المجتمع المدني، ويصدر قانون لتنظيم ذلك. ويحظر إنشاء جماعات سرية أو مسلحة أو جماعات تنتهك النظام العام أو الآداب العامة وغيرها من الجماعات التي قد تضر بالدولة أو بوحدة الإقليم الوطني». يخضع الحق في حرية تكوين الجمعيات، وفقاً للنصف الثاني من تلك المادة وأحكام قوانين ليبية أخرى، لبعض القيود التي تحتاج إلى تقييم في ضوء المعايير الدولية من أجل تقرير سئعتها. هذه القيود هي حظر ما يلي:

- إنشاء جمعية سرية أو غير سلمية أو مخللة بالنظام العام والآداب والأمن القومي (المادة 15 من الإعلان الدستوري) معاقب عليها بموجب المادة 211 من قانون العقوبات لسنة 1954³⁵⁹ والمادة 14/2 من القانون رقم (3) لسنة 2014 بشأن مكافحة الإرهاب.³⁶⁰
- تشكيل الجمعيات والانضمام إليها من قبل الكوادر العسكرية³⁶¹. ومن الجدير بالذكر هنا أنه يتم استثناء أفراد الشرطة من هذا القيد وفقاً للمادة 76/1³⁶² من القانون رقم 6 لسنة 2019 بشأن تعديل القانون رقم 5 لسنة 2018 بشأن قوات الشرطة.
- تشكيل³⁶³ والانضمام إلى³⁶⁴ جمعية أجنبية «ذات طابع دولي غير سياسي» دون إذن من الحكومة (المادة 208 من قانون العقوبات الليبي لعام 1954).

359. «إذا اتفق عدة أشخاص على ارتكاب أي من الجرائم المتعمدة المنصوص عليها في الفصولين (1) و (2) من هذا الباب والتي يعاقب عليها هذا القانون بالإعدام أو السجن المؤبد أو السجن، أو شكّل أو أنشأ أو نظم جمعية أو عصابة مسلحة أو غير مسلحة لارتكاب أي من هذه الجرائم».

360. «يعاقب بالسجن المؤبد كل من يرتكب عمداً أحد الأفعال المذكورة أدناه: كل من، لصالح دولة أجنبية أو جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أو عصابة يكون مقرها خارج ليبيا، أو لجمعية أو هيئة منظمة أو جماعة أو عصابة مقرها خارج ليبيا، أو لكل من يعمل لمصلحة تلك الدولة أو أي من تلك الكيانات المذكورة أو يتواصل مع تلك الدولة أو الكيانات، يحاول ارتكاب عمل إرهابي داخل ليبيا أو خارجها».

361. «أي شخص ينضم إلى مؤسسة خيرية دون إذن يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على شهر». المادة (٨٥) من قانون رقم (37) لسنة 1974 بشأن قانون العقوبات العسكري.

362. «المحظورات المفروضة على أحد أفراد الشرطة ... الانضمام إلى أي كيان له حق دستوري في المشاركة في السلطة سواء كان حزباً أو منظمة أو ائتلافاً أو أي هيئات سياسية أخرى، دون الإخلال بهذا الحظر بحق عضو الشرطة في الانضمام إلى جمعية المجتمع المدني التي تعمل في مجال الأعمال الخيرية والمدنية... بشرط عدم ارتداء الزي الرسمي». المادة 76/1 من القانون رقم 6 لسنة 2019 بشأن تعديل القانون رقم (5) لسنة 2018 بشأن قوات الشرطة.

363. «أي شخص، داخل البلاد، دون إذن من الحكومة ... أنشأ أو أسس أو نظم أو وجه جمعيات أو هيئات أو منظمات ذات طابع دولي غير سياسي أو فروعاً لها، يعاقب بالحبس». المادة 208 من قانون العقوبات.

364. «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تزيد على 200 دينار ليبي، كل من يلتحق بالجمعيات أو الهيئات أو المنظمات المذكورة أعلاه. كل لبي يعيش داخل البلاد ينضم أو يشترك، بأي شكل من الأشكال، ودون إذن من الحكومة، في أي من هذه المنظمات التي يكون مقرها في الخارج بأي شكل من الأشكال». المادة 208 من قانون العقوبات.

وبصرف النظر عن القيد الأخير الذي يعارض بشدة حكم المادة 15 من الإعلان الدستوري والمادة 22/1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (والذي ليبيها هي عضو فيه³⁶⁵)، فإن القيد الأولين ليسا يعيدان عن أحكام المادة 22/2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تقبل القيود المفروضة لغايات:

- حماية «الأمن القومي» و«السلامة العامة» و«النظام العام» و«الصحة العامة أو الآداب» و«حقوق الآخرين وحياتهم».
- الحد من ممارسة الحق في تكوين الجمعيات لفئات معينة من الأشخاص مثل «أفراد القوات المسلحة والشرطة»³⁶⁶.

ب. تنظيم دورة حياة الجمعية: كل جمعية لها دورة حياة تمتد من التكوين لتحقيق أهداف محددة إلى مرحلة حل الجمعية. وبالتالي، ستركز الأقسام القادمة من هذه الدراسة على تحليل الأحكام ذات الصلة في المرسوم رقم 286 لعام 2019 التي تحدد هذه المراحل إلى جانب العلامات الحيوية الأخرى التي تؤثر على حياة الجمعية وعملها، مثل الحصول على التمويل، والرقابة الحكومية، والضرائب. لقد حان الوقت لنذكر هنا أن المرسوم المذكور أعلاه المكون من مادتين يحتوي، على شكل ملحق، على «نظام تنظيمي لعمل مفوضية المجتمع المدني»³⁶⁷ (يُشار إليه فيما يلي بـ «النظام») يتكون من سبعين مادة مفصلة ستكون جوهر تحليلنا الشامل المقصود.

2-6-3 تشكيل منظمات المجتمع المدني

2-6-2-1 الجهة الحكومية المسؤولة: تاريخياً، كانت الجهة الحكومية المسؤولة عن تسجيل الجمعيات في ليبيا تنتقل باستمرار من وزارة إلى أخرى³⁶⁸ إلى أن استقرت مؤخراً لدى «مفوضية المجتمع المدني»³⁶⁹، الجهة الوحيدة³⁷⁰ المسؤولة التي تعمل مباشرة تحت إشراف مجلس الوزراء³⁷¹ مع الاستقلال القانوني والمالي عن الوزارات الأخرى.³⁷²

2-6-2-2 إجراءات التأسيس: تختلف إجراءات التأسيس / التسجيل، في النظام، ما بين الجمعيات المحلية والأجنبية، وتلك التي تعمل قبل وبعد إصدار النظام، وأخيراً، ما بين الجمعيات الفردية و«شبكة الجمعيات»³⁷³.

أ. إجراءات تأسيس الجمعيات المحلية: يجب إتمام أربع خطوات قبل أن تكمل الجمعية المحلية تشكيلها وتكون مؤهلة للعمل في ليبيا.

365. انضمت ليبيا إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في 15 أيار 1970. انظر موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، لوحة المتابعة التفاعلية لحالة التصديق، المتاحة على العنوان التالي: <https://org.ohchr.indicators/> (تم زيارته في 12 شباط 2023).

366. المادة 22/2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

367. قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم 286 لسنة 2019 «بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لعمل مفوضية المجتمع المدني».

368. انظر المراسيم التالية التي تبين رسمياً الحركات المذكورة أعلاه:

- مرسوم رقم 3 لسنة 2002 بشأن «إنشاء مكتب في الوحدة الإدارية للمنطقة»: أنشأ هيئة تسمى «مكتب شؤون الجمعيات الأهلية» في كل مقاطعة (المادة 1)

- المرسوم رقم 58 لسنة 2006 («بشأن تنظيم اللجنة الشعبية العامة لقطاع الشؤون الاجتماعية») مما يعني «وزارة الشؤون الاجتماعية» بموجب المادة 35 من الإعلان الدستوري لعام 2011.

- المرسوم رقم (12) لسنة 2012 بشأن «إنشاء مركز لدعم منظمات المجتمع المدني» (المادة 1).

369. أنظر المرسوم رقم 649 لسنة 2013 بشأن «تغيير اسم المركز وإعادة تنظيمه» أعيدت تسمية مركز الدعم ليكون: «مفوضية المجتمع المدني» مع الحفاظ على تبعيته إلى وزارة الثقافة (المادة 1).

370. أنظر المرسوم رقم 286 لسنة 2019 بشأن «اعتماد اللائحة/النظام التنظيمي لعمل مفوضية المجتمع المدني»: يعين مفوضية المجتمع المدني وفروعها ومكاتبها «السلطة المختصة قانوناً بتسجيل الجمعيات المشكلة وفقاً لأحكام النظام» (المادة 1).

371. أنظر قرار رقم 1160 لسنة 2018 «بشأن تشكيل مجلس إدارة مفوضية المجتمع المدني وتحديد الحكم»: نقل تبعية مفوضية المجتمع المدني إلى مجلس الوزراء (المادة 2) وترشيح أعضاء مجلسها.

372. أنظر المرسوم رقم 1605 لسنة 2018 «بشأن إعادة هيكلة مفوضية المجتمع المدني والبت في بعض الأحكام»: التأكيد على الاستقلال القانوني والمالي لمفوضية المجتمع المدني عن الوزارات الأخرى، وارتباطها بمجلس الوزراء، بالإضافة إلى تحديد أهداف مفوضية المجتمع المدني وهيكلها بالإضافة إلى اختصاصات مجلس الإدارة والمدير التنفيذي والفروع.

373. الفقرة 59 من تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، ماينا كيبا، مجلس حقوق الإنسان، 2012، (A/20/27/HRC) (يشار إليه فيما يلي باسم تقرير المقرر الخاص المعني بحرية تكوين الجمعيات لعام 2012)

الخطوة (1) التقديم: يجب على ممثل الجمعية المعنية (نائب المؤسس) تقديم طلب، يخضع لموافقة مفوضية المجتمع المدني أو رفضها، على هيئة شكلية، يحتوي على اسم الجمعية المقترح ونوع الأنشطة التي ستمارسها، بالإضافة إلى أهدافها المحددة ووسائل تحقيقها (المادة 3/1).

الخطوة (2) التحقق: عند التقديم، تتمتع مفوضية المجتمع المدني بسلطة التحقق من أربعة عناصر للطلب:

1. **الاسم المقترح،** للتأكد من أنه ليس مضللاً أو مشابهاً لاسم شخص (ميت أو حي) أو عائلة أو قبيلة أو منظمة محظورة؛ أو مشابه لكيان أو نشاط قضائي أو تشريعي أو حكومي أو اقتصادي أو سياسي (المادة 3/2).
2. **تحديد الأهداف،** للتحقق من توافقها مع الصكوك الدولية التي تعتبر أساسية لدولة القانون والتشريعات الوطنية، وفقاً للصياغة الدقيقة للنظام (المادة 3/2).
3. **اللائحة الأساسية،** لتأكيد توفرها (وإلا اعتبر الطلب ملغى³⁷⁴) من ناحية، ومن ناحية أخرى، لتأكيد استيفائها لمعايير تعريف اللائحة في المادة 1/4. قد يكون هذا الإجراء للتحقق من جدية مؤسسي الجمعية معقولاً عند النظر في حقيقة أن النظام يوفر لائحة نموذجية مرنة (تقبل التعديلات والإضافات) (المادة 41).
4. **عدد الأعضاء المؤسسين** والذي يجب ألا يقل عن **عشرة** أشخاص وفقاً للمادة 1/9.

وبنهاية هذه الخطوة، يتعين تزويد ممثل الجمعية بشهادة (تتضمن اسم ولقب الموظف المتلقي وتاريخ الاستلام) تثبت استلام مفوضية المجتمع المدني لطلب التسجيل (المادة 3/4).

الخطوة (3) البت في طلب التسجيل: يجب أن تبت مفوضية المجتمع المدني في طلب التسجيل خلال **عشرة أيام** من تاريخ تقديمه (المادة 3/5). حيث تكون نتيجة عملية البت في الطلب واحدة من ثلاث نتائج:

1. **قرار إيجابي (القبول)** ويؤدي إلى اكتمال التسجيل (المادة 3/5).
2. **القبول الافتراضي** والذي يتحقق عندما تفشل مفوضية المجتمع المدني في البت في الطلب خلال الفترة المحددة (المادة 3/5).
3. **القرار السلبي (الرفض)** والذي يجب أن يكون مصحوباً بضمانتين: الأساس المنطقي (بيان السبب / الأسباب وراء الرفض) (المادة 3/5)، وفرصة لتقديم التماس للطعن في القرار السلبي أمام المدير التنفيذي لمفوضية المجتمع المدني، خلال **عشرة أيام** من إخطار القرار (المادة 3/6). وفي هذه الحالة، يمكن تحديد ثلاثة سيناريوهات لنتائج الالتماس:
 - **السيناريوهات (1) و (2):** إما أن ينقض المدير القرار السلبي، أو يفشل في البت في الالتماس خلال شهر من تقديمه. وفي هذين السيناريوهين، يعتبر الرفض ملغى، وبالتالي، يتعين على مفوضية المجتمع المدني أن تستكمل التسجيل والنشر (المادة 3/7).
 - **السيناريو رقم (3):** إعادة تأكيد القرار السلبي مما يعني أن الرفض أصبح نهائياً وتم رفض التسجيل. الضمانة الوحيدة في هذا السيناريو، هي إخطار ممثل الجمعية المعنية بالقرار الصادر بخصوص الالتماس مع أسبابه، خلال عشرة أيام من اتخاذ القرار (المادة 3/8)، دون أي احتمال للمراجعة القضائية.

374. «إذا لم يقدم نائب المؤسسين اللائحة في غضون عشرة أيام من تاريخ التقديم، يعتبر الطلب لاغياً.» المادة 3/3.

الخطوة (4) النشر (الإعلان القانوني): النشر هو اعتراف الدولة، من خلال مفوضية المجتمع المدني، والذي تكتسب بموجبه الجمعية المعلن عنها الشخصية القانونية، ويجب أن يتحقق من خلال الانتهاء من التسجيل (المادة 1/6). في هذه الخطوة الأخيرة، يكون النشر مستحقاً في الحالات التالية:

- قبول طلب التسجيل على المستوى الابتدائي (المادة 3/5).
- الموافقة الافتراضية بعد الإخفاق في اتخاذ قرار بشأن التسجيل خلال عشرة أيام من التقديم (المادة 3/5).
- إلغاء القرار السلبي على مستوى الالتماس (على الرغم من أن هذه الحالة ليس لها أصل نصي، إلا أنه يمكن استنتاجها منطقياً من خلال مذهب ثبوت الحالة بثبوت قرينة أكبر منها تؤكدها، وثبوت الحالة بعدم ثبوت عكسها³⁷⁵).
- الموافقة المفترضة بعد الإخفاق في البت في التماس مقدم بخصوص قرار سلبي خلال شهر من التقديم (المادة 3/7).

في جميع هذه الحالات، يجب على مفوضية المجتمع المدني إكمال النشر في غضون أسبوع من أي من التواريخ المذكورة أعلاه (بعد القبول أو الإلغاء أو الموافقة المفترضة). وإذا أخفقت مفوضية المجتمع المدني في نشر التسجيل خلال ذلك الأسبوع، فيفترض أن النشر قد تم حكماً بموجب النظام (المادة 3/9).

ب. إجراءات تأسيس الجمعيات الأجنبية: قبل بدء أنشطتها في ليبيا، وخلافاً لتوجه أفضل الممارسات بأن الجمعيات الأجنبية «يجب السماح لها بالتسجيل والعمل دون تمييز»³⁷⁶، فإن النظام يلزمها بالخضوع لعملية تمييزية وتقديرية للغاية للحصول على إذن (تساوي التسجيل) تتكون من أربع خطوات.

الخطوة (1) التقديم: يجب على الجمعية الأجنبية تقديم طلب شكلي مصحوب بقائمة طويلة جداً وشاملة من الوثائق والمتطلبات، كما هو موضح في المادة 45 / 8³⁷⁷-1. ومع ذلك، فإن عملية طلب الإذن تحتوي على حكمتين تدريجيتين:

- حكم المادة 46 الذي يقبل التقديم الإلكتروني على عنوان البريد الإلكتروني لمفوضية المجتمع المدني (مع الالتزام بتقديم جميع الوثائق الأصلية عند الإبلاغ عن استيفاء جميع متطلبات الموافقة).
- نص المادة 48 الذي يمنح الجمعية الأجنبية إيصالاً يؤكد استلام مفوضية المجتمع المدني لطلب الإذن.

الخطوة (2) التحقق: في هذه الخطوة، يجب على مفوضية المجتمع المدني إجراء خطوتين فرعيتين:

1. التحقق من وجود القائمة الشاملة من الوثائق المطلوبة بموجب المادة 45 (انظر على الهامش رقم 26).
2. التنسيق مع السلطات الوطنية المختصة للتأكد، وفقاً للنظام، من أن عمل الجمعية الأجنبية متنسق مع المعايير المُعترف والمعمول بها (المادة 52).

375. في حال أدى الإخفاق في البت في التماس بخصوص قرار سلبي إلى الموافقة المفترضة، فإن الإلغاء الصريح لذلك القرار من باب أول له نفس النتيجة. في حال أدت إعادة تأكيد قرار سلبي يؤدي إلى نشر/إشهار الرفض، فإن إلغاء ذلك القرار، على العكس، سيؤدي إلى قبول.

376. الفقرة 82/ك من تقرير الممثل الخاصة للأمين العام المعني والمدافعين عن حقوق الإنسان، هينا جيلاني في عام 2004، (59/401/A) (يشار إليها فيما بعد بتقرير المقرر الخاص المعني والمدافعين عن حقوق الإنسان لعام 2004). انظر أيضا الفقرة 59 من تقرير المقرر الخاص المعني بحرية تكوين الجمعيات لعام 2012، والفقرة 20 من المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حرية تكوين الجمعيات والتجمع في أفريقيا 2017 (المشار إليها فيما بعد بإرشادات اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب)، والقسم 10.1/أ+ من معهد المجتمع المفتوح بالتعاون مع المركز الدولي للقانون غير الهادف للربح، المبادئ التوجيهية للقوانين التي تؤثر على المنظمات المدنية، 2004 (المشار إليها فيما بعد باسم المبادئ التوجيهية لـ ICNL / OSI).

377. يتم سرد هذه الوثائق، هنا، في تفاصيل حرفية مقصودة لإظهار كم هي شاملة ومرهقة: «1. شهادة التسجيل للمنظمة وفقا للقوانين النافذة في البلد الذي أنشئت فيه وتحمل جنسيته. 2. نسخة من عقد التأسيس (اللائحة) من جمعية المنظمة الأم، تشير إلى أنها منظمة غير ربحية. 3. قرار المنظمة الأم بالموافقة على فتح فرع في ليبيا، بما في ذلك بيان الممثل القانوني للفرع في ليبيا. 4. نسخة من آخر ميزانية للمنظمة الأم، ومعها تقرير النشاط لنفس العام. 5. مقترح الهيكل التنظيمي لفرع المنظمة الأجنبية في ليبيا، اقتراح جدول التوظيف وجدول الأجور والمكافآت والمؤهلات والشروط المطلوبة لشغل الوظائف في المنظمة. 6. برنامج عمل المنظمة الذي سيتم تنفيذه في ليبيا، ويتضمن بيان بما يلي:

(مواصفات متطلبات ومكونات المشروع. بيان عن الأنشطة الرئيسية والفرعية و تاريخ البدء والانتهاء لكل نشاط. القيمة المالية التي سيتم إنفاقها على كل نشاط. بيان صادر عن آليات الرصد والتدقيق لتنفيذ المشروع وتحقيق أهدافه) 7. بيان بقيمة الميزانية المخصصة للعمل في ليبيا وقيمة كل مرحلة زمنية.» بالإضافة إلى مجموعة أخرى من المتطلبات التي تشمل: «بيان من الجهة المانحة لعمل المنظمة الأجنبية في ليبيا، موجهة إلى المفوضية، تشير إلى قيمة التمويل، آلية الدفع، وأية شروط متعلقة بهذا التمويل ومعها نسخة من المشروع الذي تم منح التمويل له، و ينطبق هذا الشرط حتى لو كانت المنظمة الأم هي الجهة التي تمول عمل الفرع في ليبيا.» موقع مفوضية المجتمع المدني-طرابلس: <https://html.home-eng/ly.ccs/> (تم زيارته في 12 شباط 2023).

الخطوة (3) اتخاذ القرار: يتعين على مفوضية المجتمع المدني البت في الطلب (يخضع للإذن أو الرفض)³⁷⁸ في غضون شهر واحد من تقديمه (المادة 48). حيث تكون نتيجة عملية البت واحدة من ثلاث نتائج:

1. قرار سلبي (رفض) والذي يجب إخطاره لممثل الجمعية الأجنبية مع أسباب الرفض، خلال شهر واحد (المادتان 49 و48).
2. **الإخفاق في البت** في الطلب في غضون شهر واحد من تقديمه (المادتان 51 و48). والنظام هنا **يتجاهل** تماماً قاعدة **الموافقة المفترضة** التي تشجعها أفضل الممارسات³⁷⁹. لمواجهة هاتين النتيجتين السلبيتين، يمكن للجمعية الأجنبية تقديم التماس إلى مجلس إدارة مفوضية المجتمع المدني، خلال **أسبوعين** من الإخطار بالقرار السلبي، في حالة **الرفض** وبعد انقضاء **شهر واحد**، في حالة **الإخفاق** (المادة 51). وفي هذا السياق، يمكن تصور ثلاثة سيناريوهات استثنائية:
 - السيناريو (1): **نقض** القرار السلبي مما يعني **وجوب منح الإذن**.
 - السيناريو (2): **عدم** التصرف خلال الفترة التي يجب البت فيها في الالتماس. وهنا يتم **تجاهل** قاعدة «الموافقة المفترضة» تماماً والتي تمليها أفضل الممارسات.
 - السيناريو (3): **إعادة تأكيد** القرار السلبي، مما يعني أن الرفض قد أصبح نهائياً. وهنا **لا يوجد** ذكر لبيان **الأسباب/الأساس المنطقي** أو إمكانية **المراجعة القضائية**.
3. القرار الإيجابي (**القبول**): حيث يتوجب منح الإذن.

الخطوة (4) إصدار الإذن: في هذه الخطوة الأخيرة، يتم إصدار إذن لجمعية أجنبية للعمل في ليبيا من قبل مفوضية المجتمع المدني. يجب أن يتضمن الإذن اسم الجمعية، وجنسيته، ومجال عملها، واسم ممثلها القانوني، ورقم تسجيلها، و**مدة** عملها في البلد والتي يتعين تقييمها وفقاً للسلطة التقديرية لمفوضية المجتمع المدني على أساس طبيعة الجمعية وحجمها وميزانية برنامجها في ليبيا (المادة 50).

ج. إجراءات إعادة التسجيل (تسوية الوضع) للجمعيات العاملة قبل النظام: يتضمن النظام مادتين تتناولان إعادة التسجيل (تسوية الوضع):

- المادة 44 والتي تلزم **الجمعيات المحلية** «العاملة» أساساً قبل إصدار النظام الحالي بتسوية / ضبط وضعها خلال **ثلاثة** أشهر. وبخلاف ذلك، سيتم «تعليق» تسجيلها.
- المادة 70 والتي تلزم **الجمعيات الأجنبية** «العاملة» أساساً في ليبيا قبل إصدار النظام الحالي بتسوية أوضاعها في غضون **شهرين**. وبخلاف ذلك، فإن وجودها في ليبيا سيُعتبر «غير قانوني». وقد يستتبع مصطلح «غير قانوني» تفعيل مواد قانون العقوبات ذات الصلة.

وفي هذا الصدد، يجدر تسليط الضوء على حقيقة أنه وفقاً لأفضل الممارسات «لا ينبغي أن يكون التسجيل إلزامياً»³⁸⁰، ولكن أحكام المادتين 44 و70 التي تستلزم إعادة التسجيل تحت التهديد بالتعليق أو وصف الجمعية بأنها غير قانونية، تشير إلى أن التسجيل إلزامي. وقد تم تأكيد هذه الحقيقة من خلال تقرير موثوق.³⁸¹

378. انظر المادة 49 من النظام.

379. الفقرة 60 من تقرير المقرر الخاص المعني بحرية تكوين الجمعيات لعام 2012.

380. الفقرة 82/أ من تقرير المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان لعام 2004.

381. «هددت المكاتب الإقليمية لمفوضية المجتمع المدني في عدة مدن بحل الجمعيات إذا لم تعيد تسجيلها بموجب مراسيم 2016. تم توجيه نفس التهديدات فيما يتعلق بالمرسوم الجديد (رقم 286) الصادرة في عام 2019. «الفقرة 8، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الاستعراض الدوري الشامل للبيبا: حرية تكوين الجمعيات والمدافعين عن حقوق الإنسان، متاح في: <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=7929&file=EnglishTranslation> (تم زيارته في 12 شباط 2023).

د. إجراءات تأسيس شبكة الجمعيات: يقر النظام بإمكانية وجود جمعيات عاملة في ليبيا تسعى إلى توحيد جهودها في أمور معينة من خلال تشكيل شبكات لتحقيق أهدافها المشتركة. وبناءً على ذلك، فإنه يتضمن تعريفاً مفصلاً لهذه الشبكات في المادة 1/7 التي تنص على أنه «لا حاجة إلى تسجيلها/نشرها من قبل مفوضية المجتمع المدني»³⁸²، ما لم يقرر أعضاؤها خلاف ذلك.

3-6-3 تحديد الأهداف والغايات

على الرغم من أن أفضل الممارسات تدعو السلطات إلى «الامتناع عن ممارسة تدقيق مسبق في أهداف»³⁸³ الجمعية، فإن النظام يمارس بدقة هذا «التدقيق المسبق» من خلال منع الجمعيات المدنية التي تتقدم بطلب التسجيل من متابعة قائمة الأهداف التالية:

3-6-3-1 الربح. هذا الحكم منصوص عليه صراحةً في المادة 1/2 التي تعرّف الجمعية بأنها كيان «غير ربحي» (وكذلك الأمر بالنسبة للجمعية الأجنبية في المادة 45/2) وأعيد تأكيدها في المادة 27/1 التي تحظر على الجمعية السعي لتحقيق الربح من أنشطتها. تفسير متوازن لهذا الحظر نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 26 التي تسمح للجمعية بالاستفادة من أرباح أنشطتها طالما أنه لا يترتب على ذلك «توزيع الأرباح» بين أعضائها.

3-6-3-2 السياسة. ويرد هذا الحكم بوضوح في المادة 1/2 التي تعرّف الجمعية بأنها كيان «غير سياسي»، والمادة 27/3 التي تحظر المشاركة المباشرة أو غير المباشرة في الممارسات السياسية. وينطبق ذات الشيء على الجمعيات الأجنبية وفقاً لأحكام المادة 66/6+7 التي تحظر أي أنشطة تتعلق بالشؤون السياسية والعسكرية والأمنية أو الاتصال بالأحزاب والكيانات السياسية في ليبيا.

3-6-3-3 الدعوة إلى العنف والكراهية أو أنواع مختلفة من التمييز (المادة 27/2). ويبدو هذا الحظر منسجماً تماماً مع المعايير الدولية المنصوص عليها في المادة 20 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية³⁸⁴، طالما أنه لا ينتهك الحق في حرية التعبير المنصوص عليه في المادة 19/1+2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.³⁸⁵

3-6-3-4 الأهداف / التصرفات (جمعية أجنبية) التي تتعارض مع «النظام العام والأخلاق» (المادة 66/3). ويبدو هذا الحكم متسقاً ظاهرياً مع الفقرة 2 من المادة 22³⁸⁶ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومع ذلك، وبما أنه لا يُعرّف ما المقصود بعبارة «النظام العام والأخلاق»، فإنه لا يبدو أنه نفس أفضل الممارسات، التي تتطلب أن يكون أي تقييد «على أساس النظام العام/الآداب والأخلاق ... يجب أن يكون محدد بوضوح»³⁸⁷.

3-6-3-5 تجاوز الأهداف المحددة للجمعية (السعي إلى تحقيق أهداف مختلفة) أو انتهاك التسيّعات أو الأنظمة المعمول بها (المادة 31)، ويمكن العثور على حظر مواز للمنظمات الأجنبية في المادة 66/4. وفي هذا الصدد، فإن اعتقاد أفضل الممارسات هو أنه لا ينبغي معاقبة جمعية ما «لمجرد تغيير أنشطتها فيما يتعلق بالأهداف التي حددتها أصلاً»³⁸⁸.

382. التعاريف الكاملة لـ «الشبكة» و «الصك التأسيسي» هي كما يلي: «الشبكة هي العلاقة التي تربط أكثر من كيانين قانونيين من كيانات المجتمع المدني، والتي تسعى إلى تحقيق أهداف تتفق مع عقود تأسيس الكيانات المؤسسة لها، أو تحل ببلوغ أهدافها أو باستحالة الوصول إليها لأي سبب من الأسباب، أو بحلول تاريخ انتهائها، لا تحتاج إلى تسجيلها/نشرها بواسطة مفوضية المجتمع المدني، في حالة رغبة أعضائها في الإعلان عنها، فإنها ستخضع لأحكام هذا النظام» (المادة 1/7). «أما الصك التأسيسي هي الوثيقة التي أسست الشبكة، ويجب أن تتضمن أسماء الجهات المؤسسة لها وأهدافها ووسائل تحقيقها ومدتها وأحكامها التنظيمية» (المادة 1/8).

383. الفقرة 82/م من تقرير المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان لعام 2004.

384. «1 - تحظر أي دعوى للحرب بموجب القانون. 2. تحظر بموجب القانون أي دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل التحريض على التمييز أو العداوة أو العنف».

385. «1. كل شخص يجب أن يكون لديك الحق في اعتناق الآراء دون تدخل. 2. لكل شخص الحق في حرية التعبير؛ ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء شفاهةً أو على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها».

386. «لا يجوز أن يوضع قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك المنصوص عليها في القانون والتي هي ضرورية في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة، النظام العام، وحماية الصحة العامة أو الآداب أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم».

387. الفقرة 82/س من تقرير المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان لعام 2004.

388. الفقرة 48/ه من المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

3-6-3-6 تلقي الهدايا والتبرعات وفقاً للمادة 27/4 للجمعيات المحلية، والمادة 2+66/1 للأجنبية. وسيتم مناقشة تفاصيل هذه الأحكام في القسم التالي.

3.6.4. التمويل

بدون الوصول إلى أنواع التمويل المختلفة، لا يمكن للجمعية، باعتبارها كياناً «غير ربحي»، أن تمتلك الموارد اللازمة لتحقيق أهدافها التي وجدت من أجلها. وبالتالي، لكي يكون التوزيع «تمكينياً»، على النحو الذي تقتضيه أفضل الممارسات³⁸⁹، ينبغي أن يعزز قدرة الجمعية على الوصول إلى مختلف أنواع التمويل من أجل الحصول على القدرة على تنفيذ أنشطتها وفي نهاية المطاف، أهدافها. هذا القسم مخصص لاستكشاف أحكام النظام، فيما يتعلق بهذا الموضوع والتي تختلف ما بين الجمعيات المحلية والأجنبية.

3-6-4-1 قدرة الجمعيات المحلية على الوصول إلى التمويل: هناك العديد من الأحكام التي تتعامل مع الأبعاد المختلفة لهذه المسألة.

أ. الحصول على التمويل بشكل عام: القاعدة العامة، كما هو منصوص عليه في المادة 27/4، تحظر على الجمعية قبول الهدايا أو التبرعات قبل الحصول على إذن مفوضية المجتمع المدني. وهذا الإذن (وفقاً للمادة 37، يجب أن يُطلب قبل عشرة أيام من القبول المُشار إليه) يتناقض مع أفضل الممارسات³⁹⁰. ويتعمق هذا التناقض عند النظر في عدم وجود أي ضمانات تشي مفوضية المجتمع المدني عن إساءة استخدام السلطة. ووفقاً للمادة الأخيرة، يجب على مفوضية المجتمع المدني الرد على الطلب / الإخطار في غضون أسبوع واحد. في حالة الرد السلبي بسبب التناقض مع القانون أو أهداف الجمعية، فيجب على الجمعية الالتزام الكامل بقرار مفوضية المجتمع المدني (وإلا فإنها ستعرض لإجراءات التعليق وإلغاء التسجيل) والتي لا تستلزم وجود أي مبرر منطقي أو فرصة لتقديم التماس، وفوق كل هذا لا وجود لمراجعة قضائية.

ب. الحملات العامة للحصول على التمويل: يحظر جمع التبرعات في الأماكن العامة ما لم يتم حصول الجمعية المعنية على نوعين من التصاريح:

- إذن مفوضية المجتمع المدني، والذي يجب طلبه قبل أسبوع من الحملة. ويجب أن يحدد طلب الإذن الغرض منه ومدته والأماكن المستهدفة (المادة 28).
- إذن السلطات المختصة (المادة 29).

على الرغم من أن أفضل الممارسات لا تحبذ الإذن قبل تلقي الأموال عندما يتعلق الأمر بالحملات العامة لجمع التبرعات؛ عندما تكون حماية المصلحة العامة محل اعتبار، قد يُقبل فرض مثل هذا الشرط المسبق³⁹¹. ومع ذلك، فإن الجمعيات غير الهادفة للربح «ينبغي عموماً السماح لها بالمشاركة في أي نشاط مشروع لجمع التبرعات»³⁹². وهذا يعني أن أحكام النظام المذكورة أعلاه وأحكام أفضل الممارسات متناسقة نسبياً، لا سيما إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الضمانات المرتبطة برفض الإذن المنصوص عليها في المادة 29:

- يجب إبلاغ الجمعية بالأسباب المنطقية للقرار السلبي، خلال أسبوع من اتخاذ القرار.
- يمكن تقديم التماس للطعن في القرار السلبي إلى المدير التنفيذي لمفوضية المجتمع المدني.
- يؤدي عدم البت في الالتماس، في خلال أسبوع من تقديمه، إلى إلغاء القرار السلبي (رفض الإذن) «بموجب النظام».

الضمانة الوحيدة المفقودة في حالة رفض الإذن على مستوى الالتماس، هي المراجعة القضائية.

389. المبدأ الأساسي رقم 2 من المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

390. الفقرة 38 من المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. انظر أيضاً الفقرة 82/ب من تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، ماينا كياي، 2013 (23/39/HRC/A)، والقسم 7.2/أ من المبادئ التوجيهية لـ OSI/ICNL.

391. القسم 7.2 / أ من المبادئ التوجيهية لـ OSI / ICNL.

392. القسم 7.1 من المبادئ التوجيهية لـ OSI / ICNL.

ج. التمويل الأجنبي: تحتاج الجمعية الأجنبية التي ترغب في تمويل جمعية محلية (أو جمعية أجنبية أخرى تعمل في ليبيا) إلى استيفاء شرطين:

- توجيه الأموال إلى جمعية محلية مسجلة لدى مفوضية المجتمع المدني (المادة 57/2).
- الحصول على إذن مسبق من مفوضية المجتمع المدني (المادة 58/5).

د. الدعم الحكومي: على الرغم من أن النظام لا ينص على أية أحكام في هذا الصدد، إلا أن القوانين الليبية الأخرى تتضمن أحكاماً تتعلق بتمويل / رعاية أنواع معينة من الجمعيات. على سبيل المثال:

1. **المادتان 50/ح و 63 من القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية** اللتان توفران رعاية جمعيات المحافظات.
2. **المادتان 2/3 و 4/9 من القانون رقم 5 لسنة 2019 بشأن صندوق دعم الزواج** الذي يوفر التمويل للجمعيات الميسرة للزواج. ويمكن العثور على نفس الحكم في المادة 2/3 من المرسوم رقم 119 لعام 2012.
3. **المادة 4 من القانون رقم 4 لسنة 1972 بشأن الضريبة الإضافية لصالح المكفوفين**³⁹³ والتي توفر التمويل للجمعيات التي يتمثل هدفها الرئيسي في رعاية الأشخاص المكفوفين، من إيرادات ضريبة الدخل / رسوم بيوت الخيول العامة (المزارع).

3-6-4-2 قدرة الجمعية الأجنبية على الوصول إلى التمويل.

أ. الحصول على التمويل بشكل عام: إن قدرة الجمعيات الأجنبية على الوصول إلى التمويل في ليبيا مقيدة بشكل أساسي بالسلطة المطلقة لمفوضية المجتمع المدني. وتتجلى هذه السلطة في الحاجة إلى الحصول على إذن مسبق من مفوضية المجتمع المدني ووفقاً لتقديرها، قبل تلقي أي نوع من الأموال، سواء نقدية أو غير نقدية (المادة 58/1).

ب. الحملات العامة من أجل التمويل: عندما يتعلق الأمر بحق الجمعيات الأجنبية في القيام بحملات للحصول على التمويل، تتخذ أحكام النظام موقفاً مانعاً إلى حد ما، حيث تحظر المادة 66/1+2 تماماً على الجمعيات الأجنبية جمع التبرعات ليس فقط داخل ليبيا ولكن أيضاً خارجها (لفرعها الليبي). وهذا الحظر الذي ينفي تماماً الحق المعني، هو في الواقع غير متناسب مع أي مصلحة قد يحميها، وبالتالي فهو غير ضروري، وقبل كل شيء فهو تمييزي؛ نظراً لأنه مرتبط فقط بالجمعيات الأجنبية (حيث بإمكان الجمعيات المحلية التقدم بطلب للحصول على إذن، على الرغم من أنه تقديري).

3-6-5 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني

وكما يمكن استنتاجه من مختلف الأقسام ذات الصلة من هذه الدراسة، فإن السلطة الإشرافية لمفوضية المجتمع المدني تمتد طوال دورة حياة الجمعية من التشكيل إلى الحل، بطريقة جائرة، وتقريباً من دون إشراف قضائي. سيركز هذا القسم على السلطات الإشرافية لرقابة مفوضية المجتمع المدني التي لم يتم ذكرها في الأقسام الأخرى.

3-6-5-1 استلام الإخطارات: يجب تقديم الإخطارات التي تبلغ عن أنشطة معينة إلى مفوضية المجتمع المدني من قبل الجمعية المعنية، في غضون مهل زمنية مختلفة، وفي الحالات التالية:

- **أول اجتماع للهيئة العامة،** مع محضر الاجتماع، خلال شهر واحد من نشر (إشهار) التسجيل (المادة 4).
- قرارات اجتماعات الهيئة العامة، خلال أسبوع من تاريخ اتخاذ القرار (المادة 11).
- الإخفاق في عقد اجتماع الهيئة العامة مرتين (المادة 11).

393. المصطلح «أعمى» يستخدم هنا كما يتم استخدامه رسمياً في المادة 24/3/ج من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

- عقد إيجار الجمعية الأجنبية لمقرها الرئيسي في ليبيا وأي عقود تأجير أخرى، بالإضافة إلى ساعات وأيام العمل، وعقد شراء المركبات، وعقود شراء أجهزة الاتصال، والأموال المودعة في حسابها المصرفي. وفي هذه الحالة، يجب تقديم الإخطار في خلال أسبوع واحد من تاريخ منح إذن العمل (المادة 56).
- تنفيذ أنشطة الجمعية الأجنبية (ورش العمل والمؤتمرات والحملات والمنشورات). وفي هذه الحالة، ينبغي تقديم الإخطار في خلال أسبوعين على الأقل قبل تنفيذ النشاط، وينبغي أن يتضمن « بالتفصيل » تاريخ النشاط ومكانه ووصفه والفئات المستهدفة ومعايير الاختيار ومحتوى المنشورات (المادة 57/1).
- تنفيذ برنامج تبرع الجمعيات الأجنبية للجمعيات المحلية (خلال أسبوعين على الأقل قبل التنفيذ) مع وصف البرنامج ومبلغ التبرع وأسماء الجمعيات المستهدفة ومعايير الاختيار (المادة 57/2).

من المهم في هذه المرحلة تسليط الضوء على شكاوى النشطاء المحليين من نظام الإخطار هذا، لأنه يكشف عن طبيعته الحقيقية خلال الممارسة العملية، والتي وفقاً لهؤلاء النشطاء «ترقى إلى موافقة مسبقة وليست مجرد إخطار وتنطوي على تأخيرات طويلة في عمليات الموافقة».³⁹⁴

2-5-3-6 البت في اللتماسات: لا تتمتع مفوضية المجتمع المدني فقط بسلطة اتخاذ قرارات ابتدائية بشأن القضايا المختلفة للجمعيات المحلية والأجنبية (من التسجيل ومنح الإذن، إلى تلقي الأموال وحملات جمع الأموال، إلى إلغاء التسجيل والتعليق)، ولكنها أيضاً تتمتع بسلطة البت في اللتماسات المقدمة من الجمعيات المعنية التي تطعن في تلك القرارات الابتدائية. كل هذا، مضافاً إليه غياب المراجعة القضائية (والمتاحة فقط في حالة حل الجمعيات المحلية) يترك الجمعيات المحلية والأجنبية تحت السيطرة المطلقة لمفوضية المجتمع المدني طوال دورة حياة الجمعية.

3-5-3 استلام التقارير: وفقاً للنظام، تختلف متطلبات التقارير ما بين الجمعية المحلية والأجنبية.

أ. تقارير الجمعيات المحلية: يُطلب من الجمعية المحلية تقديم تقرير سنوي واحد فقط إلى مفوضية المجتمع المدني، يتم تسهيله بواسطة صيغة أولية / نموذج (المادة 39). ومع ذلك، كان هذا الشرط موضوع شكاوى النشطاء الليبيين الذين يعتقدون أن «متطلبات التقارير المالية... تتجاوز قدرة المنظمات المتواضعة الحجم».³⁹⁵

ب. تقارير الجمعيات الأجنبية: بالنسبة للجمعيات الأجنبية، فإن متطلبات إعداد التقارير معقدة إلى حد ما ومفصلة وبالتالي مرهقة. وفقاً للنظام، يجب على الجمعيات الأجنبية تقديم نوعين من التقارير:

- **أربعة تقارير دورية** يجب تقديمها في غضون أسبوعين من التواريخ التالية 31 آذار و30 حزيران و30 أيلول و31 كانون الأول. ويجب أن يحتوي كل تقرير من هذه التقارير على ما يلي:
 - **تقرير الأنشطة:** تقرير عن الأنشطة (المكتملة أو الجارية) بالإضافة إلى تقييم هذه الأنشطة من قبل الجمعية والمشاركين على حد سواء (المادة 61/1 أ + ب + ج).
 - **التقرير المالي:** تقرير عن تمويلها ونفقاتها (المادة 61/2).

394. هيومان رايتس ووتش، ليبيا: مرسوم تعسفي من شأنه تقييد المنظمات المدنية، 4 حزيران، 2021، متاح على: <https://www.hrw.org/news/2021/06/04/libya-draconian-de-cree-would-restrict-civic-groups> (تم زيارته في 12 شباط 2023)

395. هيومان رايتس ووتش، ليبيا: مرسوم تعسفي من شأنه تقييد المنظمات المدنية، 4 حزيران، 2021، متاح على: <https://www.hrw.org/news/2021/06/04/libya-draconian-de-cree-would-restrict-civic-groups> (تم زيارته في 12 شباط 2023)

- **التقرير السنوي أو النهائي،** أيهما أنسب، وعلى نموذج، خلال شهر من نهاية السنة المالية أو عند إغلاق العمل في ليبيا، أيهما أسبق. وينبغي أن يتضمن هذا التقرير ما يلي:
 - تفويض من محاسب ومدقق قانوني معتمد من الجمعية الليبية للمحاسبين والمدققين (المادة 62)
 - التفاصيل والوثائق التالية (المادة 63):
 1. تقرير المحاسب القانوني بخصوص حسابات الجمعية.
 2. حسابات البنوك والخزينة.
 3. كشف النفقات.
 4. كشف التمويل النقدي.
 5. مذكرة بنكية بشأن تسوية الحساب والأمور المتعلقة.
 6. كشف الحساب المصرفي.
 7. الكشوفات المحاسبية للائتمانات المالية والقروض والمدفوعات الناقصة للغير وأي معلومات مالية أخرى يجب شرحها وفقاً لمبدأ الإفصاح الكامل والشفافية.
 8. بيان تسوية مدفوعات الضمان الاجتماعي والضرائب للعاملين لديها، والرسوم والضرائب المستحقة لدولة ليبيا بحكم القانون.

نظراً لتواتر التقارير الدورية وجميع المتطلبات المرهقة للتقارير الدورية والسنوية / النهائية، يمكن الحكم على أن متطلبات التقارير بالنسبة للجمعيات الأجنبية في النظام تتعارض تماماً مع أفضل الممارسات والتي تنصح بأن «متطلبات التقارير يجب أن تكون بسيطة ويجب ألا تكون مرهقة بشكل مفرط ... ويجب ألا تتطلب تفاصيل مستفيضة بل يجب أن تهدف إلى ضمان الملائمة المالية».³⁹⁶

3-5-3-6 تديق الجمعيات الأجنبية: يُميّز النظام ما بين نوعين من عمليات التديق:

أ. التديق غير القائم على المخالفات: وفقاً لأحكام المادة 60 من النظام، يجب على الجمعية الأجنبية أن تحتفظ في مقرها بجميع السجلات والسندات والوثائق المالية والإدارية المتعلقة بعملها في ليبيا. والأهم من ذلك، يحق لمفوضية المجتمع المدني فحص جميع هذه السجلات والوثائق والإبلاغ عنها في «أي وقت» دون إشعار مسبق.

ب. التديق القائم على المخالفات (تعين مدقق داخلي): إذا كشفت التقارير المقدمة من جمعية أجنبية عن انتهاكات مالية خطيرة، يجوز لمفوضية المجتمع المدني تكليف خبير مالي للعمل كمراجع / مدقق داخلي في الجمعية المعنية مع اعطائه سلطة المشاركة في التوقيع على مستنداتها المالية (المادة 64). المشكلة في هذا الحكم الجائر هو أنه يقفز مباشرة من الانتهاك إلى الرقابة العقابية (لا يترك مجالاً للجمعية للقيام بتصحيح الذاتي) دون أي إذن قضائي.

وأخيراً، تتمتع مفوضية المجتمع المدني بسلطة القيام بما يلي:

- مقاضاة الجمعيات الأجنبية في ليبيا أو في الخارج في حالة عدم التزامها بوعودها / التزاماتها أو في حالة اكتشاف أي انتهاك بعد انتهاء عملها في البلاد (المادة 68).
- منع الجمعيات الأجنبية من مغادرة ليبيا قبل تسوية جميع التزاماتها المالية والإدارية وإغلاق ملفها لدى مفوضية المجتمع المدني (المادة 69).

على الرغم من أن هذه الأحكام معقولة نظرياً، إلا أنه يمكن إساءة استخدامها بسهولة، بسبب عدم وجود إشراف قضائي على سلطة مفوضية المجتمع المدني في هذا الصدد.

396. الفقرتين 48/أ+ب و49 من المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

3.6.6. الضرائب

فيما يتعلق بالمعاملة التفضيلية للجمعيات (الإعفاء) من الضرائب، لا يتضمن النظام أية أحكام عنها بالنسبة للجمعيات المحلية، بينما بالنسبة للجمعيات الأجنبية، فهو يلمح فقط إلى الضرائب التي يجب دفعها للدولة (وليس عن المعاملة غير الصريحية أو التفضيلية).

3.6.6.1. فرض الضرائب على الجمعيات المحلية: إن الفجوة التي أحدثتها صمت النظام في هذا الصدد يمكن، ولحسن الحظ، سدها من خلال القوانين الليبية الأخرى ذات الصلة، والموضحة أدناه.

أ. صرية الدخل: وفقاً للمادة 33 من القانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن ضريبة الدخل: «يعفى من الضريبة كل مما يلي: 1. إيرادات الكيانات القانونية العامة الممولة من الميزانية العامة، وإيرادات الجمعيات الدينية والخيرية الأخرى، والمؤسسات والهيئات المعترف بها من قبل الدولة، والهيئات الأخرى القائمة على أغراض خيرية، أو أغراض الإصلاح الاجتماعي أو الأنشطة الرياضية والثقافية والاجتماعية، وبحسب ما يحدده النظام التنفيذي لهذا القانون... 3. ريع الأوقاف الخيرية... 13. النشاطات التنموية التي تقرر اللجنة الشعبية العامة تشجيعها من خلال تقديم إعفاءات ضريبية لها... 14. أي دخل آخر معفى من الضريبة بموجب القانون أو بناءً على معاهدة أو اتفاقية دولية».

ب. الرسوم الجمركية: لا تتضمن القوانين الليبية نصاً واضحاً بهذا الشأن. ومع ذلك، إذا توفرت الإرادة المؤسسية جنباً إلى جنب مع الدعوة والمناصرة المناسبة، فيمكن استخدام المواد التالية من القانون رقم (10) لسنة 2010 بشأن الجمارك بشكل فعال لإفادة الجمعيات من المعاملة التفضيلية التي يتضمنها.

- **المادتان 5 و185** تتيحان الإعفاء بقرار تقديري صادر عن السلطات المختصة.
- **المادة 184/10** تعفي من الرسوم السلع المستوردة لأغراض تنمية³⁹⁷. نظراً لأن الجمعية غير الهادفة للربح عادةً ما تخدم أغراضاً مماثلة، فيمكنها التقدم بطلب للحصول على هذا الإعفاء.
- **المادة 187** تعفي واردات الهيئات الممولة من الخزينة العامة³⁹⁸. وهذا يمكن أن يكون مفيداً جداً للجمعيات التي تتلقى إعانات من الخزينة العامة.

ج. الضرائب الأخرى: تحتوي قوانين الضرائب الليبية المختلفة على أحكام سخية في هذا الاتجاه. على سبيل المثال:

- **المادة 69/2** من المرسوم رقم 627 لسنة 2018 فيما يتعلق بتعديل الأنظمة التنفيذية للقانون رقم 17 لسنة 2010 بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة³⁹⁹، تعفي الأوقاف والجمعيات المعترف بها ذات الأغراض المتعلقة بالتعليم والأعمال الخيرية والإصلاح الاجتماعي والرياضة والثقافة من رسوم السجل العقاري⁴⁰⁰.
- **المادة 21/2** من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن ضريبة الدمغة⁴⁰¹، تعفي المستندات وأعمال الجمعية، المعترف بها من قبل الدولة، من ضريبة الدمغة.
- **المادة 70/3** من القانون رقم 11 لسنة 1984 بشأن أنظمة المرور⁴⁰²، تعفي جمعيات إلغاثة والهلال الأحمر وأي جمعيات أخرى بقرار من الجهات المختصة من الرسوم المتعلقة بالمرور.
- **المادة 4** من القانون رقم 39 لسنة 1968 بشأن ضريبة الترفيه⁴⁰³ تعفي الأنشطة الترفيهية التي تهدف إلى إفادة الأغراض الخيرية والثقافية والاجتماعية، من هذه الضريبة.

397. «يتم إعفاء ما يلي من الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم والضرائب، تخضع للتفتيش ... البضائع التي يتم استيرادها بغرض المساهمة في التنمية الزراعية أو الصناعية أو الاقتصادية».

398. «تكون واردات الجهات الممولة من الخزينة العامة معفاة من الرسوم الجمركية والرسوم وغيرها من الضرائب والرسوم».

399. اللائحة التنفيذية للقانون رقم 17 لسنة 2010 «بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة».

400. بصياغة متقاربة جداً، المادة 8/ب من المرسوم رقم (26) لسنة 1989 «اللائحة التنظيمية للسجل العقاري الاشتراكي».

401. «ضريبة الدمغة».

402. «بشأن المرور على الطريق العام».

403. «ضريبة الملاهي».

د. الضمان الاجتماعي: وفقاً للمادة 31/أولاً/3 من القانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي، فإنه يعتبر «المستفيد من الضمان الاجتماعي... أولئك الذين يعملون بعقد عمل»، وبما أن العلاقة بين الجمعية والعمالين فيها تنظمها عقود (مكتوبة أو شفوية⁴⁰⁴)، وحيث أن الجمعيات ليست مستثناة من القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل⁴⁰⁵، فإنه ينبغي أن يستفيد العاملون في الجمعيات من أحكام قانون الضمان الاجتماعي.

3.6.6.2. فرض الضرائب على الجمعيات الأجنبية: مرة أخرى، تخضع الجمعيات الأجنبية لمعاملة تمييزية من خلال النظام الذي لا ينص على أية أحكام بشأن الضرائب على الجمعيات المحلية (مستفيدة من سحاء قوانين الضرائب الوطنية)، بينما يأمر الجمعيات الأجنبية بـ «فتح ملفات لدى كل من... مصلحة الضرائب» (المادة 53/2/3)، وأن تُدرج في حساباتها الختامية إلى مفوضية المجتمع المدني «بيان الدفع ... الرسوم والضرائب المستحقة لدولة ليبيا وفقاً للقانون» (المادة 63/8).

أما فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي للعاملين في الجمعيات الأجنبية، يُلزم النظام تلك الجمعيات بـ «فتح ملفات لدى كل من... صندوق الضمان الاجتماعي» (المادة 53/2/2)، وأن تُدرج في حساباتها الختامية لمفوضية المجتمع المدني «بيان تسوية مدفوعات الضمان الاجتماعي والضرائب للعاملين لديها» (المادة 63/8).

3-6-7 الحل

صحيح أن أفضل الممارسات تشدد على حق الجمعية في «السماح لها بوجود دائم»⁴⁰⁶، فإنه يمكن تماماً إدراك أن هذا الوجود قد ينتهي طواعية، بناءً على رغبة مؤسسي الجمعية، أو بشكل غير طوعي، من خلال تصرف الوكالة المسؤولة في الدولة. وفي هذا الشأن، يمكن اعتبار أن القانون الذي ينظم حل الجمعية ينسجم مع أفضل الممارسات إذا سمح بالحل الطوعي وجعل الحل غير الطوعي هو الملاذ الأخير⁴⁰⁷، وصانه بجميع الضمانات اللازمة لتجنب التعسف وإساءة استخدام السلطة من قبل الوكالة المسؤولة. أما بالنسبة للنظام الحالي، فهو يعترف بطريقتي الحل وينظمهما كما هو موضح أدناه.

3-6-7-1 حل الجمعية المحلية

أ. الحل الطوعي: وفقاً للفقرتي 1 و3 من المادة 25، يمكن أن يكون الحل الطوعي مستحقاً:

- إذا وصلت الجمعية إلى نهاية حدودها الزمنية (تم تحقيق الأهداف) على النحو المنصوص عليه في نظامها الأساسي، ما لم يقر أعضاؤها خلاف ذلك (الفقرة 1).
- بناءً على قرار من الهيئة العامة للجمعية في اجتماع غير عادي (الفقرة 3).

ب. الحل غير الطوعي والتعليق: الأسباب والإجراءات

أ. أسباب الحل والتعليق: تتمتع مفوضية المجتمع المدني بسلطة إنهاء عمل الجمعية عن طريق إلغاء التسجيل / الحل أو التعليق، وفقاً للأسباب التالية:

404. "عقد العمل: أي اتفاق بين صاحب العمل يتعهد العامل بموجبه بالعمل لدى صاحب العمل وتحت إدارته وإشرافه مقابل حصة في الإنتاج أو الخدمة أو مقابل أجر نقدي." المادة 5 من القانون رقم (12) لسنة 2010 «بشأن علاقات العمل».

405. انظر المعفيين في نهاية المادة 4 «تسري أحكام هذا القانون على جميع علاقات العمل في الجماهيرية العظمى، سواء كانت تنظيمية أو تعاقدية أو بالمشاركة، سواء كان أجر العمل نصيباً من إيرادات النشاط الاقتصادي أو مبلغاً نقدياً. باستثناء العمال الذين تنظم أوضاعهم قوانين أو أنظمة خاصة، وكذلك أولئك الذين يمارسون أنشطة عائلية (الأزواج والآباء والأطفال)».

406. القسم 3.1 / أولاً، من المبادئ التوجيهية لـ ICNL / OSI.

407. الفقرة 58 من المبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. أيضاً، انظر الفقرة 234 من اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية) ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (ODIHR / OSCE)، المبادئ التوجيهية المشتركة بشأن حرية تكوين الجمعيات، 2014.

- (أ) **أسباب الحل:**
- مخالفة إدارية في حوكمة الجمعية / عملها:
 - فشل اجتماع الهيئة العامة في الوصول إلى النصاب القانوني (ثلثان في الاجتماع الأول، وثلث في الاجتماع الثاني) المحدد في المادة 17 للمرة الثانية (المادة 18).
 - فشل الهيئة العامة في الاجتماع لعامين متتاليين (المادة 32/4).
 - فشل الجمعية في تحقيق أهدافها (المواد 25/2 و32/2).
 - ارتكاب مخالفة لأي حكم من أحكام التسيّجات النافذة أو تكرار مخالفة نظامها الأساسي (المادة 32/1).
 - استخدام الأموال لأهداف غير تلك المحددة مسبقاً (المادة 32/3).
 - تلقي أموال أو تبرعات دون إذن من مفوضية المجتمع المدني (المادة 32/5 و37 التعليق وإلغاء التسجيل).
- (ب) **أسباب الإيقاف:**
- العمل خارج أهداف الجمعية (السعي لتحقيق أهداف مختلفة) أو ارتكاب أفعال تنتهك التشريعات والأنظمة المعمول بها (المادة 31). في هذه الحالة، يمكن لمفوضية المجتمع المدني اتخاذ الإجراءات التالية:
 - إنذار الجمعية المعنية بوقف هذا الفعل.
 - إذا تم تجاهل التحذير (باستمرار الفعل أو تكراره)، فيمكن لمفوضية المجتمع المدني تعليق الجمعية لمدة تصل إلى ستة أشهر.
 - وإذا استمر الفعل أثناء / بعد فترة التعليق، يمكن لمفوضية المجتمع المدني إلغاء تسجيل الجمعية وطلب إذن من المحكمة لبدء إجراءات التصفية (المادة 31).
 - إذا لم تقم جمعية تعمل فعلياً في ليبيا قبل صدور النظام الحالي بتسوية وضعها (إعادة التسجيل) لدى مفوضية المجتمع المدني في غضون ثلاثة أشهر من ذلك الإصدار (المادة 44).
- II. إجراءات الحل غير الطوعي (المادة 36)**
- **إصدار** قرار الحل الذي يجب أن يكون معللاً / بأسباب منطقية (المادة 32) لأحد الأسباب المذكورة أعلاه.
 - **نشر** قرار الحل على الموقع الإلكتروني لمفوضية المجتمع المدني أو بأي وسيلة نشر أخرى، فور صدور القرار (المادة 33).
 - **تقديم التماس:** يمكن تقديم التماس للطعن في قرار الحل إلى لجنة اللتماسات (المادة 35)، في خلال **أسبوع** من إخطار القرار (المادة 36).
 - **البت في الالتماس:** يجب أن تبث اللجنة في الالتماس خلال **أسبوعين** من تقديمه. وتكون نتائج هذه العملية هي واحدة من ثلاث نتائج (المادة 36):
1. **نقض** قرار الحل (عودة الجمعية إلى العمل). يتم نشر قرار النقض من قبل مفوضية المجتمع المدني بنفس طريقة قرار الحل.
 2. **الإخفاق في البت في الالتماس** خلال الفترة المحددة («أسبوعان»). وعندئذٍ يعتبر قرار الحل ملغى.
 3. **إعادة تأكيد** قرار الحل. وينبغي أن يكون قرار إعادة التأكيد مبرراً بمربر منطقي، وأن يكون قابلاً للاستئناف أمام محكمة مختصة (غير محددة في النظام).
- **مراجعة المحكمة:** حيث يجب أن تسير مراجعة المحكمة وفقاً لأحد السيناريوهين المُتخيّلين منطقياً:
 - **السيناريو (1): تنقض** المحكمة قرار الحل المؤكد (الالتماس السلبي). وفي هذا السيناريو، يجب على مفوضية المجتمع المدني نشر حكم المحكمة خلال أسبوع، بنفس طريقة قرار الحل (المادة 36).
 - **السيناريو (2): تعيد** المحكمة **تأكيد** قرار الالتماس السلبي. وعندئذٍ يصبح قرار الحل نهائياً.
 - **عملية التصفية:** في حالة السيناريو الثاني، تبدأ عملية التصفية لأصول الجمعية، وفقاً للقواعد المحاسبية ذات الصلة، وبناءً على إذن من المحكمة (المادة 31). بعد تسوية التزامات / ديون الجمعية، يتم نقل الباقي إلى جمعية أخرى تختارها الهيئة العامة للجمعية التي تمت تصفيتها أو مجلس إدارة مفوضية المجتمع المدني (المادة 34).

أ. الحل الطوعي: لا ينص النظام على أحكام محددة أو واضحة بشأن هذه المسألة. ولكن على الرغم من ذلك، يمكن استنتاج بعض الأحكام من المادتين 62 و69. حيث أنه وفقاً لأحكام هذه المواد، يمكن للجمعية الأجنبية إنهاء عملها في ليبيا طواعية طبقاً للشروط التالية:

- تقديم تقرير مالي نهائي (موضح في المادة 63) إلى مفوضية المجتمع المدني خلال شهر واحد من نهاية السنة المالية، أو بعد انتهاء عملها في ليبيا، أيهما أسبق (المادة 62).
- تسوية جميع واجباتها الإدارية والمالية أمام الجهات ذات العلاقة وإغلاق ملفها لدى مفوضية المجتمع المدني. وبخلاف ذلك، يمكن منعها من مغادرة ليبيا (المادة 69) ومقاضاتها من قبل مفوضية المجتمع المدني، داخل البلاد أو خارجها (المادة 68).

ب. الحل غير الطوعي: الأسباب والإجراءات

أ. أسباب الحل غير الطوعي: تحدد المادة 67 من النظام أسباب الحل (إلغاء الإذن) على النحو التالي:

- الحصول على « إعلان (إشهار) / إذن، بطريقة غير صحيحة (الفقرة 1).
- استخدام أموالها/صندوقها لأهداف غير تلك المحددة مسبقاً (الفقرة 2).
- القيام بأنشطة أو برامج أو مشاريع بطريقة تخالف أحكام تصريح العمل (الفقرة 3).
- القيام بالأنشطة بعد انتهاء صلاحية الإذن (الفقرة 4).
- انتهاك أحكام النظام الحالية (الفقرة 5) مثل محظورات المادة 66.
- مخالفة أحكام القوانين والمراسيم والأنظمة النافذة (الفقرة 6).
- رفض طلب التجديد من قبل مفوضية المجتمع المدني خلال الفترة المحددة (الفقرة 7). هذه الفترة وفقاً للمادة 50 هي ثلاثين (30) يوماً قبل انتهاء صلاحية الإذن الفعال (انظر القسم 3.6.2.2 / ب / الخطوة (3))
- إذا لم تقم جمعية تعمل بالفعل في ليبيا قبل إصدار النظام الحالية بتسوية وضعها (إعادة التسجيل) لدى مفوضية المجتمع المدني خلال شهرين من ذلك الإصدار (المادة 70).

أ. إجراءات الحل غير الطوعي: تتنوع الإجراءات بين إلغاء الإذن ورفض التجديد.

- في حالة الإلغاء لأحد الأسباب المذكورة في المادة 67 أو المادة 70، فلن يوجد مبررات أو التماس أو مراجعة قضائية.
- في حالة رفض التجديد (المادة 51) يتم تمديد الإجراءات في القسم 3.6.2.2 / ب / الخطوة (3).

وفي كلتا الحالتين، تنطبق هنا أيضاً شروط المادتين 68 و69 المذكورتين في القسم 3.6.7.2 / أ.

وبالنظر إلى أزمة الطريق المسدود الراكدة في ليبيا، بكل أولوياتها الملحة، الإنسانية والسياسية والعسكرية والأمنية والاجتماعية-الاقتصادية، التي تدفع بمسألة إعادة تنظيم المجتمع المدني بشكل متناغم مع المعايير الدولية إلى أبعد جزء من المشهد، وبالتالي إلى أسفل جدول الأعمال المجتمعي والحكومي، ولا يُتصور، في مثل هذا السياق، أن تتخذ الحكومة خطوة تغيير لإعادة ترتيب أولويات هذا الأمر. بل بدلا من ذلك، من المرجح جداً أن أي محاولة لإصدار قانون أو نظام تنفيذي جديد لن تخرج عن مضمون المرسوم رقم 286، إن لم يكن أسوأ. وقد بدأت المحاولة كهذه في تموز 2021، وفقاً لمنظمة فريدوم هاوس، عندما اقترحت حكومة الوحدة الوطنية⁴¹⁷ نظام جديد جاء كما هو متوقع أعلاه، لأنه كان يتطلب من «المنظمات غير الحكومية الحالية إعادة التسجيل لدى الحكومة. وتضمن النظام أيضاً أحكاماً من شأنها أن تمنح الحكومة سلطة رفض مثل هذه التسجيلات ومنع المنظمات غير الحكومية من فتح حسابات مصرفية. كما كان يتطلب من المنظمات غير الحكومية الحصول على إذن مسبق قبل قبول التبرعات والتواصل مع المنظمات غير الحكومية الدولية، بما في ذلك الأمم المتحدة»⁴¹⁸. تم انتقاد النظام المقترح في تموز 2021 من قبل كليمان نياليتسوسي فول (Clément Nyaletsossi Voule)، مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية تكوين الجمعيات، الذي أكد أن «النظام فقط أعاد التأكيد على العديد من القيود المفروضة بموجب المرسوم 286»⁴¹⁹.

اقترح المجتمع المدني الليبي محاولة متقابلة في تشرين الأول لعام 2021 عندما «اجتمعت منظمات المجتمع المدني من جميع أنحاء البلاد، ووضعت جانباً وجهات النظر السياسية المتباينة، للدعوة إلى قانون جديد يعترف بمنظمات المجتمع المدني ويحميها ويدعمها. وأحيل مشروع القانون، المعروف باسم قانون الجمعيات، إلى مجلس النواب في تشرين الأول 2021»⁴²⁰.

من الناحية الواقعية، نظراً لضعفه، فإن المجتمع المدني الليبي ليس في وضع يسمح له بفرض رؤيته لحرية تكوين الجمعيات على أي حكومة، لا في الشرق ولا في الغرب. وقد ثبت هذا الضعف من خلال المؤشرات الواردة في تقرير عام 2021 حول مؤثر استدامة منظمات المجتمع المدني لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والذي قيّم المجتمع المدني الليبي بأنه «لا يزال يتموضع بأدنى مستوى من الاستدامة الشاملة»⁴²¹. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن المرسوم رقم 286 ونظامه سيصمدان أمام جميع الانتقادات المذكورة أعلاه، على الأقل على المدى القصير، حيث لاحظت منظمة العفو الدولية بمرارة أنه: «أن قضية ضد القيود غير المبررة على الحق في حرية تكوين الجمعيات في المرسوم رقم 286/2019 المنظم للمنظمات غير الحكومية، لا تزال معلقة أمام محكمة إدارية في طرابلس»⁴²².

أمام مثل هذه التحديات، فإن الأكثر جدوى هو أن يوحد المجتمع المدني الليبي مساعيه ويبدأ في الضغط من أجل تعديل تدريجي لنظام ذلك المرسوم ليكون أكثر انسجاماً مع أفضل الممارسات. وبما أن هذه الدراسة تفصل معظم الفجوات ما بين النظام وأفضل الممارسات، فإنها يمكن أن تكون بمثابة خارطة طريق لمساعي الضغط والدعوة المُشار إليها أعلاه. معها، يتم تمكين الناشطين من خلال رسم مخطط مفصل لكل مشكلة قانونية جنباً إلى جنب مع أفضل الممارسات ذات الصلة، والتي ستكون محتوى مطالب المناصرة الخاصة بهم.

417. تشكلت في 10 آذار 2021، كواحدة من نتائج منتدى الحوار السياسي الليبي في 5 شباط 2021.

418. فريدوم هاوس، الحرية في العالم، 2022، ليبيا، إي: الحقوق النقابية والتنظيمية، <https://freedomhouse.org/country/libya/freedom-world/2022> (تم الوصول إليه في 12 شباط 2023)

419. مركز مدافع لحقوق الإنسان، ليبيا: يجب على السلطات التراجع عن اللوائح القمعية المفروضة على المجتمع المدني ودعم إطار قانوني جديد، 12 تشرين الثاني 2021، متاح على: <https://org.defendercenter.org/5596> (تم زيارته في 12 شباط 2023)

420. فرانشيكا فولدا، ICTJ (عدالة. حقيقة. كرامة)، طريق للأمل في ليبيا من خلال المجتمع المدني، 21 تشرين الثاني 2022، متاح على: <https://www.ictj.org/franck-schick-2022-11-21>. أيضاً توثيق نفس الحدث «في تشرين الأول 2021، 16 منظمة ليبية و4 شخصيات عامة قاموا بصياغة وتقديم قانون بديل يهدف إلى ضمان استقلالية المنظمات غير الحكومية وحريتها التشغيلية». فريدوم هاوس،

الحرية في العالم، 2022، ليبيا، الحقوق النقابية والتنظيمية، Freedom House | Libya: Freedom in the World 2022 Country Report (تم زيارته في 12 شباط 2023).

421. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والمركز الدولي للقانون غير الهادف للربح، ومنظمة اف اتش اس 360، مؤشر استدامة منظمات المجتمع المدني للشرق الأوسط وشمال أفريقيا لعام 2020، الطبعة 9 - تشرين الأول 2021، ليبيا، البيئة القانونية، الصفحة 5، متاح على: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csoi-mena-2020-report.pdf> (تم زيارته في 12 شباط 2023) لمزيد من التفاصيل حول نقطة الضعف هذه، انظر فصل ليبيا، الصفحات 47-55.

422. منظمة العفو الدولية، ليبيا 2021، حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير، متاح على: Everything you need to know about human Rights in Libya - Amnesty Inter- national Amnesty International (تم زيارته في 12 شباط 2023)

وأخيراً، في هذا الاستنتاج التقييمي، يجب إبراز حقيقة غير لا يتم ملاحظتها: صحيح أن المرسوم رقم 286، عندما يستلزم وجود أساس منطقي تقريباً لجميع القرارات السلبية لمفوضية المجتمع المدني؛ وعندما يقبل الالتماسات التي تطعن في معظم هذه القرارات؛ ويعتمد قاعدة الموافقة المفترضة في حال إخفاق مفوضية المجتمع المدني في التصرف في غضون فترات زمنية قصيرة؛ ويلتزم بالمراجعة القضائية في حل الجمعيات المحلية، لم يتخذ سوى خطوات متواضعة للتقرب من أفضل الممارسات. بالرغم من ذلك، وبإدراج كل ذلك، وبتخفيض عدد مؤسسي الجمعية من خمسين إلى عشرة، وبإلغاء رسوم التسجيل وإلغاء جميع عقوبات الغرامات والحبس وكذلك العديد من الأحكام القمعية الأخرى للقانون رقم 19 لسنة 2001، فقد قطع شوطاً كبيراً بعيداً عن ذلك القانون سيئ السمعة، والذي عاد مؤخراً إلى الظهور⁴²³ ليلقي بظلاله القاتمة الطويلة على المجتمع المدني في ليبيا.

4. النتائج

في البلدان المختارة، يعتبر الإطار القانوني للجمعيات إشكالياً، ولا يتطابق مع المعايير الدولية، وتحيط به العديد من العقوبات القانونية التي تقيد ممارسة هذا الحق. وغالباً ما ترتبط هذه القضايا بالتشريعات الأساسية التي تحكم الجمعيات، ولكنها في حالات أخرى تنبع من الممارسات الإدارية وغيرها من التشريعات التي تتعلق بالأنشطة التي تقوم بها هذه المنظمات غير الحكومية، وأبرزها أي تشريع يتعلق بحرية التجمع والتعبير.

ومن الواضح أنه لا توجد رغبة حقيقية في تمكين المجتمع المدني، لأن القوانين ذات الصلة لا تفي بالمعايير الدولية، والسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة العامة تستخدم لتقييد على الجمعيات، وإساءة استخدام السلطة من قبل الإدارة العامة لا تخضع للإشراف القضائي في معظم الحالات. ولا يتم الوفاء بالمدد القانونية المتعلقة بتشكيل الجمعية ووظائفها الأساسية، وإذا كانت القوانين تنص على سبل انتصاف قانونية في حالة عدم الامتثال، فإن هذه السبل تعوقها عقبات على الصعيد العملي.

يلخص هذا القسم النتائج الرئيسية للتحليل القانوني بناءً على المعايير الدولية المحددة في القسم الثاني من التقرير، بما في ذلك تشكيل منظمات المجتمع المدني، وتحديد أهدافها وغاياتها، والحصول على التمويل، والإشراف على أنشطتها، والضرائب، وحلها.

4-1 تشكيل منظمات المجتمع المدني

إن تكوين الجمعيات سواء كانت ذات شخصية قانونية أم لا، يجب أن يكون مسموحاً لجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، المواطنين وغير المواطنين، ومجموعات هؤلاء الأشخاص. ويجب أن تكون إجراءات تكوين الجمعية مباشرةً ويمكن الوصول إليها بسهولة، مع وجود خيار الطعن في أي قرار رفض أمام القضاء. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يعترف القانون صراحة بالجمعيات غير الرسمية أو أن يسمح لها بالوجود دون عواقب قانونية.

وتشترط كل من ليبيا والأردن والعراق، تسجيل الجمعيات من خلال القنوات الرسمية، في حين يتم إتمام تشكيل الجمعيات في البلدان الأخرى من خلال نظام الإخطار. وفي كلتا الحالتين، هناك العديد من الانتهاكات لحق المؤسسين في حرية تكوين الجمعيات.

يسمح القانون الأردني للحكومة بحظر تسجيل الجمعيات دون سبب، وهذه السلطة موثقة بسوابق قضائية. أما عملية التسجيل في العراق فهي معقدة ويمكن أن تستغرق ما يصل إلى عامين، رغم أن القانون الحالي يقيد قدرة الدولة على رفض طلبات التسجيل، ويستوجب أن يستند الرفض إلى حكم محدد من أحكام القانون.

423. توجيه صدر مؤخراً في 30 تشرين الأول 2022، من قبل مكتب رئيس مجلس النواب، ينص على أنه «القانون هو القانون حتى يلغى، أو يعدل، وبالتالي، فإن القانون رقم (19 لسنة 2001) بشأن الجمعيات الأهلية، لا يزال ساري المفعول».

في لبنان وتونس والمغرب، التي تستخدم نظام الإخطار، تستخدم السلطات مجموعة متنوعة من الأساليب لمنع أو تأخير تشكيل بعض الجمعيات بشكل غير معقول، مثل المتطلبات الإدارية غير المنصوص عليها في التشريعات الرئيسية التي تحكم الجمعيات، أو رفض استلام الطلب، أو رفض إصدار وثيقة للإقرار باستلام الطلب.

في لبنان، لجأت بعض الجمعيات إلى حل قانوني مبتكر، وذلك من خلال جعل مُحضر/مأمور قضائي تحت إشراف كاتب العدل يقوم بتسليم الإخطار إلى وزارة الداخلية. ولكن هذا الخيار غير عملي بالنسبة لغالبية الجمعيات لكونه يتطلب تعيين محام، الأمر الذي قد يكون مكلفاً. في المغرب، قدمت الجمعيات شكاوى إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة وسيط المملكة، على الرغم من أن توصياتهما ليست ملزمة للحكومة. وفي تونس، يواجه نظام الإخطار تحدياً من خلال تدابير أخرى مرهقة إدارياً، مثل إنشاء السجل الوطني للمؤسسات.

وسيؤدي عدم إكمال عملية الانشاء إلى تحويل الجمعية إلى كيان غير رسمي يفترق إلى الأهلية القانونية. وفي لبنان، ستخضع أيضاً للعقوبات، حيث يمكن تصنيفها على أنها منظمات سرية. في ليبيا والعراق والأردن، سوف يحظر عليهم العمل بأي شكل من الأشكال.

4-2 تحديد الأهداف والغايات

يتم اختيار أهداف وأنشطة الجمعيات من قبل الأعضاء المؤسسين والمشاركين، دون مشاركة من الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا تحد التشريعات والإجراءات الإدارية التي تحكم الجمعيات من الأنشطة التي قد تشارك فيها أو الأهداف التي قد تسعى إلى تحقيقها. يجب أن تكون الجمعيات قادرة على متابعة نفس الأهداف والمشاركة في نفس الأنشطة التي يقوم بها الأفراد، باستثناء تحقيق الربح. ونظراً لأن الحق في حرية تكوين الجمعيات ليس حقاً مطلقاً، فقد يسمح باستثناءات من هذه القاعدة العامة ما دامت تمثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وفيما يتعلق بتعريف أهداف وغايات الجمعيات، يبدو أن الأردن هو البلد الأكثر تقييداً. ففي عام 2018، نشر مسجل الجمعيات دليل تصنيف للجمعيات الأردنية. يحتوي الدليل على أربعة عشر قطاعاً يمكن للجمعيات أن تحدد أهدافها ضمنها وبموجب نص محدد مسبقاً. في ليبيا، تطبق التشريعات بدقة «التدقيق المسبق» من خلال منع طلبات تسجيل الجمعيات المدنية من أن تنتهج قائمة من الأهداف.

في البلدان الأخرى، يحظر القانون على الجمعيات تبني أهداف أو القيام بأعمال تنتهك الدستور أو القوانين الوطنية الأخرى أو النظام العام والآداب، من خلال استخدام لغة فضفاضة. من حيث الممارسة، تمنح هذه الأحكام السلطات سلطة تقديرية كبيرة في تنفيذ القانون لتقييد حرية التجمع.

ومن المثير للاهتمام أن كل بلد ينظر إلى الجمعيات ذات الأهداف المختلفة على أنها تهديد. ففي لبنان، يمكن أن يؤدي دمج اللاجئين السوريين في أهداف الجمعية وغاياتها إلى تأخير أو رفض إصدار إيصال التسجيل. كذلك من المرجح أن تحرم الحكومة منظمات حقوق المرأة وحقوق الإنسان وحرية التعبير في الأردن من الموافقات. بينما في المغرب، فإن الجمعيات التي تتعامل مع مواضيع حساسة مثل الصحراء الغربية والنظام الملكي والدين هي أكثر عرضة للمضايقة. في العراق، من المرجح أن تستهدف الميليشيات والحكومة المنظمات التي تكشف الفساد. وفي جميع البلدان المختارة، تستهدف السلطات وعامة الناس منظمات المثليين وأي منظمات تدعمها.

4-3 الحصول على التمويل

يجب أن ينص القانون الوطني المتعلق بالجمعيات صراحةً على حرية التماس الأموال وتلقيها واستخدامها وفقاً لأغراضها غير الربحية. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الدول ألا تتطلب الحصول على إذن قبل تلقي الأموال. وفي الوقت نفسه، يجب أن تخضع الجمعيات لنفس المتطلبات الواردة في القوانين التي تنطبق عموماً على الجمارك والنقد الأجنبي ومنع غسل الأموال والإرهاب، بالإضافة إلى تلك المتعلقة بالشفافية، بقدر ما تتوافق هذه المتطلبات مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وكان من الواضح أن تمويل الجمعيات مشكلة مشتركة في البلدان المختارة، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالتمويل العام، حيث يبدو أنه غير كاف ويفتقر إلى معايير شفافة لتوزيع التمويل بين الجمعيات، ولا توجد وسائل فعالة للطعن في مثل هذه القرارات.

يبدو أن الأردن لديه أكثر التشريعات صرامة فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي، حيث تتمتع الحكومة بسلطة حظر التمويل الأجنبي دون إبداء أية أسباب. وبالإضافة إلى ذلك، ادعى أعضاء منظمات غير حكومية أن المسؤولين الحكوميين يتدخلون في اقتراح النشاط الذي ينطوي على تمويل أجنبي عن طريق إضافة أو حذف شركاء أو تقديم مبالغ معينة إلى الهيئات الحكومية. في ليبيا، يتم تنظيم التمويل، ويتطلب إذناً مسبقاً، ويخضع لحد أدنى من الرقابة القضائية.

في البلدان الأخرى، يطلب من الجمعيات فقط إبلاغ الحكومة عن التمويل الأجنبي. ولكن في لبنان، خلقت الأزمة المالية وعدم القدرة على الوصول إلى العملات الأجنبية عقبات جديدة. تستخدم بعض المنظمات غير الحكومية خدمات الشركات المتخصصة لنقل الأموال من بلد الجهة المانحة إلى مكتب المنظمة غير الحكومية في لبنان، بينما لجأت منظمات أخرى إلى الخدمات المصرفية الأجنبية عبر الإنترنت للهروب من القيود الرسمية.

وفي كل من العراق ولبنان، تم التعبير عن مخاوف من حصول بعض الجمعيات على تمويل من مجموعات سياسية للترويج لأجندات الأحزاب السياسية، وبالتالي فقدان استقلاليتها وانحرفاتها عن أهدافها وغاياتها.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه في البلدان التي تستخدم نظام الإخطار، تحرم الجمعيات من جميع أشكال التمويل وحتى من القدرة على إنشاء حسابات مصرفية إذا لم تحصل على الوثائق المطلوبة من السلطات.

4-4 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني

يجب أن تقوم الجمعيات بالتنظيم الذاتي، وعندما تكون هناك حاجة إلى إشراف خارجي، يجب أن تقوم به سلطة محايدة ومستقلة وأن يقتصر على الحد الأدنى من المؤسسات والمعايير للحكومة الداخلية.

في العراق ولبنان وتونس والمغرب، يتم إجراء المراقبة من قبل الوكالات الحكومية، مثل وزارة الداخلية أو مكتب رئيس الوزراء. بينما أنشأ القانون في الأردن مجلس تسجيل يتمتع بسلطة الموافقة على تسجيل الجمعيات وتعيين الوزارة المسؤولة عن الإشراف على الجمعيات، لكن الحكومة تهيمن على المجلس. ولا يفي أي من هذه البلدان بمتطلبات وجود سلطة رقابية خارجية محايدة ومستقلة. في ليبيا، تمتد سلطة المراقبة على كامل دورة حياة الجمعية، منذ تشكيلها إلى أن يتم حلها، بطريقة تدخلية مع القليل من الإشراف القضائي.

هناك أوجه قصور أخرى في قوانين البلدان المختارة، حيث يُطلب من الجمعيات تقديم معلومات محددة مثل محاضر الاجتماعات أو قوائم العضوية أو المعلومات الشخصية للأعضاء. لا توجد حماية إذا تم إجراء عمليات تفتيش للجمعيات لأسباب غير مبررة، ولا يوفر القانون فترة زمنية معقولة للجمعيات لتجميع الوثائق المطلوبة للتفتيش.

ولوحظ أيضاً أن السلطات في البلدان المختارة تستخدم قوانين مختلفة لتقييد أنشطة الجمعيات، ولا سيما تلك المتعلقة بحرية التجمع والتجمعات العامة. هذه القوانين لا تفي بالمعايير الدولية، لأن السلطات قد تفرض العديد من القيود وتحظر الأنشطة، في ظل وجود تقييد على اللجوء إلى المحاكم لمراجعة هذه القرارات. في الأردن والمغرب، لا تلتزم السلطات بالتشريع، الذي ينص صراحة على أن المطلوب هو فقط إخطار مسبق بخصوص الاجتماعات العامة والتجمعات. في لبنان، تحظر الحكومة الاجتماعات العامة على أساس السلامة العامة أو النظام العام أو الآداب العامة. كذلك فإنه في البلدان المختارة، حرية التعبير هي أيضاً معاناة، ويتم استخدام القانون الجنائي لمقاضاة النشطاء مما يهدد حريتهم. لذا، لا يمكن تحقيق حرية تكوين الجمعيات إذا كانت القوانين الأخرى المتعلقة بالحريات المدنية غير متوافقة مع المعايير الدولية. في كل من العراق ولبنان، قد ترد الأحزاب السياسية والجماعات المسلحة على المسيرات السلمية بالعنف، مما يعرض حياة النشطاء للخطر.

كذلك فإن مراقبة أنشطة الجمعيات وأعضائها على الإنترنت هي تقنية أخرى واسعة الانتشار. في كل من الأردن والعراق والمغرب وتونس، ثبت أن حسابات وسائل التواصل الاجتماعي لبعض النشطاء قد تم تقييدها. وقد يؤدي النشاط عبر الإنترنت إلى عقوبات جنائية للنشطاء.

4-5 الضرائب

بشكل عام، يتم توفير الحد الأدنى من الإعفاءات الضريبية للجمعيات. وبصفة عامة، إذا اكتسبت منظمة ما صفة المنفعة العامة، فإنها تتمتع بإعفاءات ضريبية مميزة؛ ومع ذلك، فإن الحصول على هذه الصفة هو أمر صعب، والإجراءات معقدة ومتشابكة، وهناك نقص في الشفافية. هذا وقد تقدمت بعض الجمعيات في الأردن بطلب للحصول على هذه الصفة بناءً على المتطلبات القانونية، لكنها لم تلتق أي رد. في الدول المتبقية، يتم منح هذه الصفة وفقاً لتقدير السلطات. وفي جميع البلدان المختارة، فإن عدد الجمعيات التي حصلت على هذه الصفة ضئيل. فيما يتعلق بالمعاملة التفضيلية (الإعفاء) في الضرائب للجمعيات في ليبيا، لا ينص النظام على أي شيء للجمعيات المحلية، بل يُشير فقط إلى الجمعيات الأجنبية فيما يتعلق بالضرائب التي يجب دفعها للدولة.

أيضاً، من غير الممكن إعفاء المساهمات المحلية من الضرائب، وهو ما يفسر سبب اعتماد الجمعيات في البلدان المختارة بشكل أكبر على التمويل الأجنبي.

4-6 الحل

يجب تمكين الجمعيات من حل نفسها بحرية بما يتوافق مع القواعد الموضوعية لحماية الدائنين وغيرهم من أصحاب المصلحة. وفيما يتعلق بالحل غير الطوعي، ينبغي ألا يتم ذلك إلا من قبل محاكم محايدة ومستقلة. إذا تم منح جهة حكومية القدرة على حل منظمة ما إدارياً، فيجب أن يكون هناك حق في الاستئناف القضائي، ويجب عدم حل المنظمة حتى يتم البت في الاستئناف، أو حتى انقضاء وقت تقديم الطعن/الاستئناف. ويتطلب الخيار الأمثل للحل أن تطلب مؤسسة الدولة أو محامي الدولة من المحكمة حل الجمعية في كل حالة.

يمنح القانون الأردني مجلس التسجيل صلاحية حل المنظمة بناءً على اقتراح الوزير المختص في بعض الظروف المقيدة. ويتم تنفيذ القرار على الفور قبل تسوية الاستئناف أو انقضاء وقت تقديم الاستئناف. وفي لبنان، يجوز لمجلس الوزراء أن يصدر قراراً بحل المنظمة، ويتم تطبيقه فوراً، وعلى الرغم من ذلك، إلا أنه لم ترد أي ادعاءات بخصوص إساءة استخدام هذه السلطة. ومع ذلك، فإن ما يثير القلق هو أن الحكومة اللبنانية استخدمت مفهوم الجمعيات السرية لتبرير حلها، مع إمكانية تطبيق هذا المفهوم على المنظمات التي لم تحصل على موافقة الحكومة (العلم وخبر). أما في العراق، فتتمتع الحكومة بالقدرة على تعليق عمل المنظمات في حالات محددة، ومع ذلك، لم ترد أية ادعاءات بإساءة استخدام هذه السلطة. في ليبيا، تتمتع مفوضية المجتمع المدني (CCS) بسلطة إنهاء عمل الجمعية من خلال إلغاء التسجيل / الحل أو التعليق لأسباب محددة.

5. التوصيات

تعترف جميع البلدان التي تم تحليلها في هذا البحث بالقيمة القانونية للمعاهدات الدولية، وتمنحها وضعاً قانونياً من خلال دساتيرها. حيث يجب أن تكون للمعاهدات الدولية الأولوية على التشريعات الوطنية. والبلدان المختارة ملزمة بموجب القانون الدولي العام باتخاذ الخطوات اللازمة، وفقاً لعملياتها الدستورية وأحكام المعاهدات الدولية والإقليمية، لاعتماد القوانين والتدابير الأخرى اللازمة لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه المعاهدات. قد تكون هذه الالتزامات الدولية بمثابة الأساس لجميع المحاولات لبناء بيئة قانونية تسمح للجمعيات بتكوين وتحقيق أهدافها المشروعة.

وتشكل الملاحظات الختامية لهيئات المعاهدات، وتوصيات الاستعراض الدوري الشامل، والتعليقات العامة المرتبطة بها الصادرة عن هيئات المعاهدات وغيرها من المؤسسات المماثلة، أدلة لإنشاء إطار قانوني يمكن أن يزدهر فيه الحق في التجمع السلمي في الدول المختارة.

وترد في الجدول أدناه التوصيات اللازمة لكل دولة استناداً إلى التحليل الذي تم إجراؤه، والالتزامات الدولية التي يجب مراعاتها.

5.1 تشكيل الجمعيات	
العراق والأردن وليبيا	القانون الاتحادي رقم 12/2010 وقانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011 والقانون الأردني رقم 51/2008 والمرسوم الليبي رقم 286 لعام 2019
	<ul style="list-style-type: none">النظر في مراجعة القانون لاستبدال نظام التسجيل (إذن مسبق) بنظام الإخطار.يجب التعامل مع الطلبات المختلفة على وجه السرعة ووفقاً لمتطلبات وقت الاستجابة المحددة بالقانون.إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة لإدارة جميع القوانين المتعلقة بالجمعيات.يجب تبرير القرارات السلبية المتعلقة بإنشاء الجمعيات خطياً وإخضاعها للتدقيق القضائي.يجب على السلطات المعنية تزويد الجمعيات بالوثائق الرسمية لممارسة عملها دون تأخير، ويجب أن تكون نسخ نماذج التسجيل بمثابة دليل على إنشاء الجمعيات بالنسبة لجميع أنواع المعاملات، ويجب أن يعترف القانون صراحة بالجمعيات غير الرسمية، أو أن يسمح لها بالعمل دون عواقب قانونية.إلغاء شرط تجديد التسجيل السنوي للجمعيات في إقليم كردستان.

<p>قانون الجمعيات اللبناني لعام 1909</p> <ul style="list-style-type: none"> • ينبغي أن تدار جميع التشريعات المتعلقة بالجمعيات من قبل هيئة تنظيمية مستقلة بدلاً من وزارة الداخلية. • تحديد موعد نهائي واقعي لإصدار إيصال التسجيل بناءً على إخطار المؤسسين. في حالة تأخير أو رفض تقديم إيصال التسجيل، عندئذٍ يجب تقديم ضمانات قانونية وبدائل أخرى. • وينبغي ألا تتم مرحلة التحقيق والتحري إلا في ظل ظروف استثنائية ومبررة وفي إطار زمني معقول. • يجب أن يكون نظام الإخطار قابلاً للتطبيق على جميع أنواع الجمعيات، بما في ذلك المنظمات الأجنبية والشبابية والرياضية. • يجب على السلطات المعنية تزويد الجمعيات بالوثائق الرسمية لممارسة عملها دون تأخير، ويجب أن تُعامل نسخ نماذج الإخطار بمثابة دليل على التكوين لجميع أنواع المعاملات، ويجب أن يعترف القانون صراحة بالجمعيات غير الرسمية، أو يجب أن يسمح لها بالعمل دون تداعيات قانونية. 	<p>لبنان</p>
<p>الظهير المغربي رقم 1-58-377</p> <ul style="list-style-type: none"> • بدلاً من الحكومات المحلية، يجب على هيئة تنظيمية مستقلة التعامل مع جميع الأنظمة المتعلقة بالجمعيات. • يجب الالتزام بجميع التواريخ التي يحددها القانون، ويجب توفير بدائل قانونية كافية في حال عدم الالتزام بالمواعيد النهائية، مثل اعتبار نسخ نماذج الإخطار كدليل على التكوين لجميع أنواع المعاملات. • يجب أن تخضع جميع أشكال التصرف وعدم التصرف التي تؤثر سلباً على تشكيل الجمعيات للفحص القضائي. • النص بوضوح على حق الأجانب في تكوين الجمعيات والانضمام إليها. • يجب أن يعترف القانون صراحة بالجمعيات غير الرسمية، أو أن يسمح لها بالعمل دون تداعيات قانونية. 	<p>المغرب</p>
<p>المرسوم-بقانون التونسي رقم 88 لسنة 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> • بدلاً من كُتّاب العدل، يقوم الأمين العام للحكومة، أو أي كيان حكومي آخر، بإنشاء هيئة تنظيمية مستقلة للإشراف على جميع مجالات أنشطة الجمعيات. • وضع جداول زمنية دقيقة لإنجاز جميع الأعمال الإدارية المرتبطة بإنشاء الجمعيات. • يجب أن تخضع جميع أشكال التصرف وعدم التصرف التي تؤثر سلباً على تشكيل الجمعيات للمراجعة القضائية. • في حالة عدم الالتزام بالمواعيد النهائية، يجب توفير بدائل قانونية كافية، مثل اعتبار نسخ نماذج الإخطار كدليل على التكوين لجميع أنواع المعاملات، إذا تأخر نشر الإخطار في الجريدة الرسمية لسبب غير مبرر. • الحد من البيروقراطية في جميع الخطوات المتعلقة بتكوين الجمعيات. • تفعيل المنصة الإلكترونية لتبسيط إنشاء منظمات المجتمع المدني، خاصة للمؤسسين المتواجدين خارج العاصمة. 	<p>تونس</p>

5.2 الأهداف والغايات	
<p>القانون الأردني رقم 51/2008 والمرسوم الليبي رقم 286 لسنة 2019</p> <p>الأردن وليبيا</p> <ul style="list-style-type: none"> • إزالة أي قيود إدارية على تحديد أهداف وغايات الجمعيات. وينبغي أن تتاح للجمعيات إمكانية الوصول إلى نفس الأهداف والأنشطة التي يتمتع بها الأفراد الذين يعملون بمفردهم، باستثناء تحقيق الربح. • توفير المراجعة القضائية لأي تدخل من قبل الحكومة في تطوير أهداف وغايات الجمعيات. 	
<p>القانون الاتحادي رقم 12/2010 وقانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011 وقانون الجمعيات اللبناني لعام 1909 والظهير المغربي رقم 1-58-377 والمرسوم بقانون التونسي رقم 88 لعام 2011</p> <p>العراق ولبنان والمغرب وتونس</p> <ul style="list-style-type: none"> • يجب أن يكون لدى السلطات دائماً قناعة بأن الأهداف والغايات المقصودة للجمعيات مشروعة، وعليها تجنب التوصل إلى استنتاجات متسارعة أو تفسيرات تخمينية للمصطلحات المستخدمة في أهداف المنظمة وغاياتها. • حظر أي تدخل في تحديد أهداف الجمعية وغاياتها، كما حددها مؤسسوها، طالما أنها قانونية ومتوافقة مع المعايير الدولية. • توفير المراجعة القضائية لأي تدخل من قبل الحكومة في تطوير أهداف وغايات الجمعيات. 	

5.3 الحصول على التمويل	
<p>القانون الاتحادي رقم 12/2010، وقانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011، والقانون الأردني رقم 51/2008، وقانون الجمعيات اللبناني لعام 1909، والظهير المغربي رقم 1-58-377، والمرسوم بقانون التونسي رقم 88 لعام 2011، والمرسوم الليبي رقم 286 لعام 2019.</p> <p>العراق والأردن ولبنان والمغرب وتونس وليبيا</p> <ul style="list-style-type: none"> • أي تمويل عام وطني مقدم يجب أن يتم بطريقة تتسم بالشفافية، بما في ذلك معايير الاختيار، وعملية صنع القرار، والمبالغ النقدية المقدمة، والجهات المستفيدة منها، والأساس المنطقي لقرارات التمويل. • إذا لم تكن الجمعية تتلقى أي مزايا حكومية، بما في ذلك الإعفاء الضريبي، ولم تكن تشارك في أنشطة اقتصادية أو حملات جمع أموال عامة، فيجب أن يقتصر تقديم التقارير إلى سلطات الدولة على التحديثات الدورية للمعلومات المطلوب إدراجها في السجل العام، مثل هوية ومعلومات الاتصال بالممثل العام المخول بتلقي إشعارات رسمية نيابة عن المنظمة. • يجب أن يكون لجميع الجمعيات، سواء كانت مسجلة أو غير مسجلة، الحق في التماس وتأمين التمويل والموارد. 	

<p>القانون الأردني رقم 51/2008 والمرسوم الليبي رقم 286 لسنة 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> • يجب ألا يشترط القانون الحصول على إذن قبل قبول الأموال الأجنبية، وينبغي الاستعاضة عن النظام الحالي للموافقة المسبقة بنظام الإخطار. • يجب أن تكون جميع القرارات السلبية بشأن رفض التمويل الأجنبي مبررة ومرتبطة مباشرة بمتطلبات القوانين المطبقة عموماً على الجمارك، العملات الأجنبية، منع غسل الأموال ومنع الإرهاب، والشفافية. بالإضافة إلى ذلك، فهي تخضع لمراجعة سريعة من المحكمة. • ولضمان عدم ضياع أو فوات الفرص المشروعة للتمويل الأجنبي، يجب التقيد بجميع المواعيد النهائية القانونية، كما يجب توفير بدائل معقولة وواقعية. • يجب على السلطات تجنب التدخل في المشروع الممول في جميع المراحل، بما في ذلك التصميم واختيار الشركاء والتنفيذ والإنجاز. 	<p>توصيات إضافية - الأردن وليبيا</p>
<p>قانون الجمعيات اللبناني لعام 1909</p> <ul style="list-style-type: none"> • يجب ألا يتم منع الجمعيات التي ليس لديها إيصال تسجيل (علم وخبر) من إنشاء حسابات مصرفية أو الوصول إلى الأموال. • اتخاذ الخطوات المناسبة للتخفيف من تأثير القيود المفروضة على الجمعيات نتيجة للأزمة المالية، بما في ذلك قبول الأموال الأجنبية عبر المصارف اللبنانية. 	<p>توصيات إضافية - لبنان</p>

5.4 الإشراف على عمل منظمات المجتمع المدني

القانون الاتحادي رقم 12/2010، وقانون حكومة إقليم كردستان رقم 1/2011، والقانون الأردني رقم 51/2008، وقانون الجمعيات اللبناني لعام 1909، والظهير المغربي رقم 1-58-377، والمرسوم بقانون التونسي رقم 88 لعام 2011، والمرسوم الليبي رقم 286 لعام 2019.

العراق والأردن
ولبنان والمغرب
وتونس وليبيا.

- يجب أن يتمتع مجلس إدارة الجمعية بالسلطة المطلقة على الإدارة، وصياغة السياسات، وممارسة الرقابة والإشراف المنتظمين على أموالها وعملياتها وأنشطتها.
- عندما تكون هناك حاجة إلى المراقبة الخارجية، فيجب أن تقوم بها هيئة مستقلة وغير متحيزة، وأن تبقى ضمن الحد الأدنى.
- لا ينبغي مطالبة الجمعيات بتقديم معلومات معينة، مثل محاضر الاجتماعات أو قوائم العضوية أو معلومات التعريف الشخصية للأعضاء.
- أي نوع من الفحص من قبل الكيانات العامة، يجب ألا يؤدي به إلا استجابة لأمر من المحكمة يستند إلى أسباب قانونية ومعايير دولية.
- يجب إعطاء الجمعيات الوقت الكافي لتقديم الوثائق اللازمة للتفتيش، والتي يجب أن تكون موصوفة بوضوح ومعقولة. إذا تم إجراء عمليات التفتيش لأسباب غير مبررة أو إذا تم استخدام هذه السلطة للمضايقة، فيجب أن يوفر القانون لجوء إلى النظام القضائي كوسيلة للحماية.
- يجب أن تكون القوانين الأخرى المتعلقة بأنشطة الجمعيات متوافقة مع المعايير الدولية، لا سيما تلك التي تحكم التجمع السلمي والاجتماعات العامة والتجمعات.
- يجب أن يكون استخدام الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي خالياً من تدخل الحكومة، بما في ذلك القيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات، الرقابة، والخصوصية.

- Alajazeera Studies, Foreign Funding to Tunisian CSOs Can Harm Social Capital, 2015.
- Al-Kawakibi Democracy Transition Center, Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia, September 2016.
- Amnesty International Report 2021/2022, Tunisia
- Amnesty International, Report 2021/2022, Jordan.
- Amnesty International, Report 2021/2022, Libya.
- Amnesty International, Report 2021/2022 – Morocco and Western Sahara.
- Amnesty International, Report 2021/2022, Iraq.
- Britannica, Jasmine Revolution- Tunisian History, 2023.
- CIHRS, Libya Universal Periodic Review: Freedom of Association and human rights defenders
- CIVICUS Civil Society Index, An Assessment of Lebanese Civil Society, Country Report Lebanese Civil Society, 2006.
- CIVICUS, Monitor Track Civil Space, 6 Sep. 2018.
- Defender Center For Human Rights, Libya: Authorities must roll back repressive regulation on civil society and support new legal framework, November 12, 2021.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines on Freedom of Association, 2014.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE/ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 2020.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE/ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), 2020.
- European Court of Human Rights, Ismayilov v. Azerbaijan, application No. 4439/04, 17 January 2008, para. 48.
- Francesca Folda, ICTJ (Justice. Truth. Dignity), A Path for Hope in Libya Through Civil Society, November 21, 2022.
- Freedom House, Freedom in the World 2021, Jordan.
- Freedom House, Freedom in the World 2021, Libya.
- Freedom House, Freedom in the World 2022, Morocco.
- Freedom House, Freedom in the World 2022, Tunisia.
- Freedom House, Freedom of the Internet, Tunisia.
- Freedom House, Freedom on the Net 2022, Morocco.
- Freedom House, World Report, 2021, Lebanon.
- Freedom House, World Report, 2021, Libya.
- Freedom House, World Report, 2022, Iraq.
- Gözler, Kemal., "The Question of the Rank of International Treaties in National Hierarchy of Norms: A Theoretical and Comparative Study", Bursa, Dora, 2016.
- Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, the African Commission on Human and Peoples' Rights, 2017.
- Human Rights Committee (CCPR), General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326 May 2004.
- Human Rights Committee (CCPR), General comment No. 34, CCPR /C/GC/34, 12 September 2011.
- Human Rights Committee (CCPR), General comment No. 37, on the right of peaceful assembly (article 21), CCPR/C/GC/37, 17 September 2020, paragraph 26.
- Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Jordan, CCPR/C/JOR/CO/5, 4 December 2017.
- Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Iraq, CCPR/C/IRQ/CO/6, 16 August 2022.
- Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Lebanon, CCPR/C/LBN/CO/3, 9 May 2018.
- Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Morocco, CCPR/C/MAR/CO/6, 1 December 2016.
- Human Rights Council Fortieth Session 25 February–22 March 2019 Agenda item 6 Universal periodic review Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Jordan, A/HRC/40/10, 7 January 2019.
- Human Rights Council Forty-seventh session 21 June–9 July 2021 Agenda item 6 Universal periodic review Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Lebanon, A/HRC/47/5, 7 April 2021.

- Human Rights Council Twenty-fifth Session Agenda item 6 Universal periodic review Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Jordan, A/HRC/25/9, 6 January 2014.
- Human Rights Council, Forty-third session, Universal periodic review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Iraq, A/HRC/43/14, 20 December 2019.
- Human Rights Council, Thirty-sixth session, 11-29 September 2017- Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Tunisia, A/HRC/36/5, 11 July 2017.
- Human Rights Watch, Jordan Events of 2021.
- Human Rights Watch, Jordan: Government Crushes Civic Space, Sep 2022.
- Human Rights Watch, Lebanon: New Coalition to Defend Free Speech, 2020.
- Human Rights Watch, Lebanon: Same-Sex Relations Not Illegal, July 19, 2018.
- Human Rights Watch, Lebanon: Unlawful Crackdown on LGBTI Gatherings, July 2022.
- Human Rights Watch, Libya: Draconian Decree Would Restrict Civic Groups, June 4, 2021.
- Human Rights Watch, World Report 2022, Events of 2021, Libya, Freedom of Association.
- Human Rights Watch, Morocco: Crackdown on Social Media Critics, February 2020.
- Human Rights Watch, Q&A: Tunisia's Constitutional Referendum, 14 July 2022.
- Human Rights Watch, World Report 2022, Tunisia.
- Human Rights Watch: Jordan: Government Crushes Civic Space, Sep 2022.
- ICH, Tunisia: respect and protect the right to freedom of assembly, 16 Jan 2018.
- ICNL and UNDP, The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer, 2009.
- ICNL and UNDP, The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer, 2009.
- ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021.
- ICNL, 2020 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa, 9th Edition – October 2021.
- ICNL, 2021 Civil Society Organization Sustainability Index, for the Middle East and North Africa, 10th Edition, December 2022.
- ICNL, Civic Freedom Monitor, Iraq. Available online [<https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/iraq>] last visited 22 November 2022
- ICNL, Civic Freedom Monitor, Morocco, last updated 20 October 2022.
- ICNL, Civic Freedom Monitor, Tunisia, last updated 28 October 2022.
- ICNL, Morocco, Legal Snapshot, Oct 2022.
- ICNL, The legal Framework for Public Benefit Organizations, Budapest, 1996.
- ICNL, The Right to Freedom of Expression Online in Jordan, 2021.
- ICNL, The Shifting Landscape for American Not-for-Profit Organizations, Volume 10 Issue 1, 2007.
- Iraqi Federal Supreme Court, Decision No. 13/2007
- Jordanian Administrative Court Decision No. 294/2016.
- Jordanian Administrative Court, Decision No. 194/2016.
- Jordanian Administrative Court, Decision No. 451/2029
- Jordanian Administrative Court, Decision No. 80/2015
- Jordanian Constitutional Court, Explanatory Decision No. 1/2020.
- Jordanian Higher Administrative Court, Decision Number 320/2022
- Jordanian National Center for Human Rights, Annual Report of 2022.
- Jordanian National Centre for Human Rights, 2020 Annual Report.
- Lebanese State Council, N° 135/2003-2004, November 18, 2003, Association for the Defence of Rights and Liberties v. State, Al Adl, as quoted by Internal Governance for NGOs in Lebanon, Reference Book 2004.
- Legal Agenda, Preventing an Environmental Activist from Exercising the Freedom to establish a Society, 2015.
- L'Orient Today, Coalition of rights groups condemns crackdown on LGBTQ community, 04 July 2022.
- Marsin Alshamar, Postwar Development of Civil Society in Iraq's Mid-Euphrates Region, Foreign Policy at Brookings, January 2022.

- Marsin Alshamary and Sura Maqsood, *The Landscape of Civil Society in Iraq, The Relationship of CSOs with Government, Religious, and Tribal Institutions at the Substate Level*, Konrad Adenauer Stiftung, June 2022.
- Matthias Klatt and Moritz Meister, *Proportionality—a benefit to human rights? Remarks on the I-CON controversy*, I-CON (2012), Vol 10, No. 3, pp 687 -708.
- Middle East and North Africa Financial Action Task Force, *3rd Enhanced Follow-Up Report for the Republic of Tunisia*, December 2018.
- Mona Fawaz, Mona Harb, *Is Lebanon Becoming Another “Republic of the NGOs”?* Beirut Urban Lab, 2020. Available online [<https://beiruturbanlab.com/en/Details/697>] last visited 14 November 2022
- *Notification or Registration? Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case Studies of Lebanon and Jordan*, 2007.
- Open Society Institute in cooperation with the International Center for Not-for-Profit Law, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2004.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, second edition, 2010.
- Oxford Business Group, *Review of Tunisia’s tax system*, 2016.
- PWC Worldwide Tax Summary, Tunisia, 22 July 2022.
- *Registering Civil Society Societies: A guide to the main laws from 10 countries in Europe and the Middle East and North Africa Region*, 2018.
- Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Human Rights Council, Twentieth session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, A/HRC/20/27, 21 May 2012.
- Rihab Boukhatyati, ‘Freedom to form associations: The Bouden government’s restrictive draft law’ article dated 21 Feb 2022.
- Samantha Besson, *Subsidiarity in International Human Rights Law—What is Subsidiary about Human Rights?*, *The American Journal of Jurisprudence*, (2016), Vol. 61, No. 1, p. 69–107
- Shaden Daief, *The National Evaluation of the Enabling Environment for NGOs: The Case of Lebanon*, EENA, 2014, p 18
- Sheridan Cole, Amy Hawthorne, and Zachary White, *Kaïs Saïed’s Next Target in Tunisia: Civil Society*, by, on 24 Feb 2022.
- Tariq Saed, *Mechanisms for Embedding International Treaties in National Legislation: Comparative Study between Iraq and Jordan*, 2020.
- *The Erosion of Freedom of Association in Tunisia*, Policy Brief by the Kawakibi Democracy Transition Center (KADEM) and the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), December 2014.
- *The General Directorate of Studies and the Tax Legislation (DGELF)*, 2023.
- *The Iraqi Ministry of Defence / the General Secretariat numbered letter (Legal / M. T. / 27/4/49541) dated 22 November 2017.*
- *The New Arab*, *Thousands of NGOs in Iraq: Party Facades and Profit Projects*, 30 October 2021.
- *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 2, Sep. 28 1984, E/CN.4/1985/4.
- Tunisian case No. 124593 filed to the Administrative Tribunal; published in the Annual Report of the Administrative Tribunal, 2014.
- UN Human Rights Committee, General Comment No. 34 on the Freedom of Expression and Opinion, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34; para. 18
- UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association in the context of multilateral institutions), UN Doc. A/69/365, 1 September 2014.
- UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Funding of associations and holding of peaceful assemblies), UN Doc. A/HRC/23/39 (Apr. 24, 2013).
- UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report to the UN Human Rights Council (Funding of associations and holding of peaceful assemblies), UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013
- US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices, Iraq.
- US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Lebanon.
- US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Libya.
- US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Morocco.
- US Department of State, 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Tunisia.

- 
- US Department of State, Jordan, 2021 Country Human Rights Report, Jordan.
 - William A. Schabas, The Customary International Law of Human Rights, Oxford Academic, 2021.
 - World Bank, Q&A: Bisri Dam Project Cancelation, Sep 2020.

