Funded by
the European Union
ممول من الاتحاد الأوروبي

EMPOWER JORDAN

تمكين منظمات المجتمع المدني في الأردن من خلال تعزيز القدرات المؤسسية والتقنية وادارة المشاريع والموارد المالية لتعزيز **التنسيق من أجل تحقيق اهداف التنمية المستدامة**

دليل تدريبي

المتطلبات القانونية لمنظمات المجتمع المدني في الأردن ٢٠٢٥

Implemented by
acted
ZERO EXCLUSION CARBON POVERTY

In partnership with
KING HUSSEIN FOUNDATION مؤسسة الملك الحسين
مركز المعلومات والبحوث
INFORMATION AND RESEARCH CENTER

إعداد:

أ. ماجد أبو عزام – رئيس قسم السياسات وكسب التأييد - مركز المعلومات والبحوث – مؤسسة الملك الحسين

المحامي معاذ الحميمات

فريق المراجعة:

الأستاذ الدكتور أيمن هلسة – مدير مركز المعلومات والبحوث – مؤسسة الملك الحسين

تصميم: علام غرايبة - AG Designs

قائمة المحتويات:

تمهيد	4
الفئة المستهدفة	4
أهمية الدليل	5
مقدمة عن النظام القانوني لمنظمات المجتمع المدني في الاردني	5
النظام القانوني للجمعيات غير الربحية في الاردن	6
موقف الدستور الاردني من الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام اليها	8
الاحكام القانونية لتأسيس الجمعيات غير الربحية وفقا للتشريعات الاردنية	8
النظام القانوني الذي يحكم ادارة الجمعيات غير الربحية لشؤونها	13
الأحكام القانونية الناظمة لآلية حل الجمعيات وفقا لقانون الجمعيات الأردني	18
الحوكمة الرشيدة في الجمعيات	20
النظام القانوني للشركات غير الربحية في الاردن	25
اولا: مفهوم الشركات غير الربحية:	26
ثانيا: تسجيل الشركات غير الربحية:	26
ثالثا: العوائد المتحققة للشركات غير الربحية	26
رابعا: التقرير السنوي وخطة العمل	26
خامسا: تصفية الشركات غير الربحية	27

تمهيد

يأتي هذا الدليل التدريبي ضمن مشروع «تعزيز وتمكين منظمات المجتمع المدني في الأردن من خلال تقوية القدرات المؤسسية والفنية وكسب التأييد لتحسين التنسيق من أجل التنمية المستدامة – EMPOWER Jordan»، بالشراكة مع وكالة التعاون التقني والتنمية في الأردن (ACTED)، وبمنحة كريمة مقدمة من الاتحاد الأوروبي، بهدف تمكين 21 منظمة مجتمع مدني و42 منظمة محلية في الأردن ليصبحوا مؤسسات ناشطة في حماية حقوق الإنسان وتعزيز التنمية المستدامة، من خلال تطوير مؤسساتهم وقدراتهم الفنية.

بالإضافة إلى ذلك، سيعزز التدريب تدخلات المشروع المتعلقة بآليات التنسيق بين منظمات المجتمع المدني، من خلال تعزيز التعاون والحوار فيما بينها وبين أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، للمضي قدمًا في إصلاح السياسات المرتبطة بقضايا حقوق الإنسان والتنمية المستدامة.

في ظل التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تواجه المجتمعات، يبرز دور المجتمع المدني كقوة فاعلة للتأثير الإيجابي وصناعة التغيير. ولتحقيق هذا الدور بفاعلية، يحتاج العاملون والعاملات في المجتمع المدني إلى أدوات واستراتيجيات واضحة تمكّنهم من الدفاع عن القضايا العامة، والتأثير في السياسات والممارسات، وتحفيز مشاركة المواطنين والمواطنات في الشأن العام.

الفئة المستهدفة

تم تصميم هذا الدليل ليخدم:

- العاملين والعاملات في مؤسسات المجتمع المدني.
- الباحثين/ات المجتمعيين/ات والناشطين/ات في قضايا الحقوق والنوع الاجتماعي.
- موظفي/ات البرامج والمشاريع في منظمات المجتمع المدني الذين يشاركون في تصميم أو تقييم تدخلات قائمة على الأدلة.
- منظمات محلية ترغب في تطوير تدخلات مبنية على فهم معمّق لاحتياجات المجتمعات.
- العاملين في الشؤون القانونية أو الإدارية داخل المنظمات.
- ناشطين وناشطات في مجالات الحقوق المدنية والحريات العامة.
- فرق العمل المعنية بالمنظمات، والامتثال، والحوكمة في المؤسسات غير الربحية.

أهمية الدليل

- يُسهِم في تعزيز الوعي القانوني لدى منظمات المجتمع المدني.
- يُساعد المؤسسات على الامتثال للقوانين والأنظمة بشكل سليم وممنهج.
- يُعزّز ممارسات الحوكمة الرشيدة والشفافية داخل المنظمات.
- يُقدّم أدوات معرفية وعملية للتعامل مع متطلبات التسجيل، التمويل، والتقارير.
- يُمكّن المنظمات من العمل بثقة ضمن الإطار القانوني ويقلل من المخاطر القانونية والإدارية.

مقدمة عن النظام القانوني لمنظمات المجتمع المدني في الاردني

تُعدّ منظمات المجتمع المدني ركيزة أساسية في دعم التنمية المستدامة، وتعزيز المشاركة المجتمعية، والدفاع عن الحقوق والحريات. وفي الأردن، تحظى هذه المنظمات بإطار قانوني وتنظيمي واضح يتيح لها العمل بشكل رسمي، ويضمن ممارستها لأنشطتها بما يتماشى مع السياسات الوطنية والتشريعات ذات الصلة.

ينظّم عمل منظمات المجتمع المدني في الأردن قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته بشكل اساسي [1]، إلى جانب مجموعة من الأنظمة، وأبرزها نظام الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح[2] والتعليمات التي تحدد شروط التسجيل، ومصادر التمويل، ومتطلبات الحوكمة، والإجراءات الرقابية. ويشكّل هذا الإطار القانوني بيئة تنظيمية تهدف إلى تحقيق التوازن بين حرية التنظيم من جهة، وضمان الشفافية والمساءلة من جهة أخرى.ويُعدّ الإلمام بهذا النظام القانوني أمرًا أساسيًا للعاملين في منظمات المجتمع المدني، ليس فقط لضمان الامتثال للقانون، بل أيضًا لتعزيز استقلالية وفعالية هذه المنظمات في تنفيذ مشاريعها وبرامجها. كما أن فهم الحقوق والواجبات القانونية يساهم في تمكين المنظمات من التفاعل الإيجابي مع الجهات الحكومية، والجهات المانحة، وأصحاب العلاقة.

من هنا، يأتي هذا الدليل التدريبي ليسد فجوة معرفية ومهارية لدى العديد من العاملين والعاملات في هذا القطاع، من خلال تقديم شرح مبسّط ومتكامل للجوانب القانونية والتنظيمية، ومساعدة المنظمات على بناء قدراتها المؤسسية بما يتوافق مع القوانين الوطنية، ويعزّز من فرص استدامتها وأثرها في المجتمع.

1. الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم (4928) بتاريخ (16/09/2008) على الصفحة (4219).
2. الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم (5071) بتاريخ (14/12/2010) على الصفحة (6987).

النظام القانوني للجمعيات غير الربحية في الاردن

كفلت المواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان حق الأفراد في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، كونه ركيزة مهمة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، حيث أكدت عليه العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية بشكل صريح من خلال تضمينه في مجموعة من النصوص التي تكرس هذا الحق للأفراد. وإن أبرز ما يلاحظ على تلك الاتفاقيات أنها تُمكّن الأفراد من التمتع الكامل بهذا الحق، مع منح السلطة العامة في الدولة صلاحية تقييد أو تعطيل ممارسة هذا الحق وفق أسس وضوابط ومعايير محددة، تم تضمينها في تلك الاتفاقيات على سبيل الحصر لا المثال.

حيث تناول الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[3] الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها إلى جانب مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية الأخرى ؛ الأمر الذي أدى بالإعلان لأن يكون إحدى أهم المواثيق الدولية الشارعة لحقوق الإنسان.

ويُعدّ الإعلان وثيقة صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، ويأتي بموجب إعلان غير ملزم، وهذا لا يعني بالضرورة تجريده من أي قيمة قانونية، بل يتمتع الإعلان بقيمة أخلاقية وأدبية عالية في مواجهة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة[4]. أي أنه لا يتمتع بقيمة قانونية إلزامية في مواجهة تلك الدول، مع أنّ هناك جانبًا من الفقه يرى أن الإعلان يتمتع بنفس القيمة التي يحظى بها ميثاق الأمم المتحدة[5]، وذلك بموجب المادة (56) منه[6]، الذي تعهدت بموجبه الدول الأعضاء والموقعة على الميثاق بضرورة مراعاة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وبما أن الإعلان تضمن مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية الواجب مراعاتها وحمايتها، فإن ذلك يمنح الإعلان قيمة قانونية إلزامية، بمعنى آخر، إن احترام حقوق الإنسان ومراعاتها لن يتحقق إلا من خلال الالتزام بمضمون الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[7] ونصّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، حيث نصّت المادة (20) منه على أن «لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية» وأن «لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما». وبالرجوع إلى نص المادة، نلاحظ أن الإعلان أرفق هذا الحق بحق التجمع السلمي بالإشارة إليه بلفظ «الجماعات السلمية»، دون الإشارة إليه بنص مستقل، ومن المسلم به في القانون الدولي أن الحق في إنشاء الجمعيات يُعد أحد أشكال التجمع السلمي إلى جانب الأحزاب السياسية والإضراب والاجتماع العام. وعلى هذا النحو، فإن لفظ «الجماعات السلمية» الوارد في نص المادة (20/1) يغني عن ذكر «الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها»، أما إذا كان الإعلان يرمي بإضافة هذا اللفظ للتأكيد على أهمية الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها، فكان ينبغي تحقيق تلك الغاية من خلال إفراد نص خاص للتأكيد على هذا الحق، إسوةً بالعهديين الدوليين لحقوق الإنسان.

---

3. تم اعتماد هذا الإعلان بموجب قرار الجمعية العامة رقم (217 أ (III))، المؤرخ في 10 كانون الأول / ديسمبر 1948.
4. د. ليث كمال نصراويين، والمحامي صدام أبو عزام، والمحامي فايز قبلان، التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الأردني والمعايير الدولية، د.ط، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2011، ص (24).
5. وُقّع ميثاق الأمم المتحدة في 26 حزيران / يونيو 1945 في سان فرانسيسكو، في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية، وأصبح نافذًا في 24 تشرين الأول / أكتوبر 1945. ويُعتبر النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية جزءًا متممًا للميثاق.
6. نصت المادة (56) من ميثاق الأمم المتحدة على أن «يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة 55»، فيما نصت المادة (55) على أنه: «رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم، مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على ... (ج) أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً».
7. د.محمد قدري حسن، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، الطبعة الأولى، مجموعة الافاق المشرقة ناشرون، عمان، 2011، ص105

تم تضمين الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها في العهدين الدوليين، حيث نصّت المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه، ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، مع الإشارة إلى أن المادة لا تحول دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق. كما لا تتضمن المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية، أو تطبيق القانون بطريقة تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية. ويأتي هذا الحق مكملًا لما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (20) التي أكدت على حق كل شخص في الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية، بما يعزز مكانة حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي كركائز أساسية لحقوق الإنسان.

كما تم تضمين الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها في نص المادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[8] ونصت المادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن تتعهد الدول الأطراف بكفالة ما يلي: (أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين والانضمام إلى النقابة التي يختارها، دون قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، بغرض تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، مع عدم جواز إخضاع ممارسة هذا الحق لأي قيود غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم؛ (ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها؛ (ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دون قيد سوى ما نص عليه القانون ويشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم؛ و(د) حق الإضراب، شريطة ممارسته وفق قوانين البلد المعني. كما تنص المادة على أنه لا تحول هذه الأحكام دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق، ولا تتضمن أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية لعام 1948 بشأن الحرية

النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية أو تطبيق القانون بطريقة تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

8 عتمد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 الف (د21-) المؤرخ في 16 كانون الأول /ديسمبر 1966 تاريخ بدء النفاذ 3 كانون الثاني / يناير 1976 وفقا للمادة 27 منه، والمنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد رقم (4764)، بتاريخ 15 /حزيران/2006، ص2239

موقف الدستور الاردني من الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام اليها

جاء الدستور الأردني مؤكّدًا على الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، حيث كفل الدستور في المادة (16) حق الأردنيين بتأليف الجمعيات والانضمام إليها، ونصت على ما يلي: «-2 للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. -3 ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها»[9]، وبذلك يكون الدستور الأردني قد كفل ممارسة هذا الحق من خلال إتاحة المجال أمام الأردنيين لتأليف الجمعيات والمشاركة فيها، سواء كانت جمعيات عادية تنظم العلاقات بين الجماعات التي تجمعها وحدة العادات والتقاليد، أو جمعيات خيرية أو ثقافية.[10]

وللوقوف السليم على النظام القانوني للجمعيات غير الربحية وفقا لاحكام التشريعات الاردنية سيتم مناقشة ما يلي:

1. الاحكام القانونية لتأسيس الجمعيات غير الربحية وفقا للتشريعات الاردنية.
2. الاحكام القانونية لادارة الجمعيات غير الربحية وفقا للتشريعات الاردنية.
3. الاحكام القانونية لحل الجمعيات غير الربحية وفقا للتشريعات الاردنية.

الاحكام القانونية لتأسيس الجمعيات غير الربحية وفقا للتشريعات الاردنية:

ان تأسيس الجمعيات غير الربحية في الاردن يرتبط بأمرين على غاية من الاهمية وهما العضوية واكتساب الجمعية للشخصية المعنوية.

الأحكام القانونية الناظمة لعضوية الجمعيات وفقا لقانون الجمعيات الأردني .

إن المشرع الأردني، في تنظيمه للأحكام المتعلقة بعضوية الجمعيات، وضع نوعين من الأحكام: أولها ما يتعلق بعدد الأعضاء المؤسسين للجمعية، سواء من حيث الحد الأدنى أو الحد الأقصى، وثانيها ما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في العضو المؤسس لأي جمعية كانت.

1) عدد الاعضاء المؤسسين للجمعية:

لقد اشترط المشرع الأردني لتأسيس الجمعيات أن يكون هناك عدد معين من الأعضاء، ويختلف هذا العدد باختلاف نوع الجمعية المراد تأسيسها. وقد أوجد المشرع ثلاثة أنواع من الجمعيات، وهي الجمعيات العادية والخاصة والمغلقة، حيث نصت المادة (3) من القانون على ما يلي: «-1 تعني كلمة (الجمعية) أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة، -2 تعني عبارة (الجمعية الخاصة) الجمعية التي تنحصر العضوية فيها بمجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن ثلاثة ولا يزيد عن عشرين، -3 تعني عبارة (الجمعية المغلقة) الجمعية التي تنحصر فيها العضوية بشخص أو أكثر». واستنادًا إلى النص سالف الذكر، نجد أن اشتراط القانون لحد أدنى من عدد الأعضاء لتأسيس الجمعية العادية، والمتمثل بسبعة أعضاء، ينسجم مع المعايير الدولية، إذ أن هذا العدد ليس كبيرًا إلى الحد الذي يؤدي إلى الحيلولة دون ممارسة الحق بتأليف الجمعيات أو إعاقته، وإنما هو عدد معقول يكفل ممارسة هذا الحق بشكل جماعي.

9 هكذا اصبحت هذه المادة بعد تعديلها بموجب تعديل الدستور الأردني 2011، والمنشور في الجريدة الرسمية الأردنية العدد 5117 بتاريخ 1/10/2011، ص4455، حيث نصت المادة السادسة من التعديل على :»تُعدل المادة (16) من الدستور بإضافة عبارة والنقابات بعد كلمة الجمعيات الواردة في الفقرتين (22 و 23) منها» .

10 اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، النظر في التقارير المقدمة من قبل الدول الاطراف بموجب المادة 40 من العهدالدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة، «التقارير الدورية الثالثة للدول الاطراف، التقرير الدوري المقدم من قبل الحكومة الأردنية للجنة المعنية بحقوق الإنسان وذلك بتاريخ (12/3/2009)»، رمز الوثيقة، (/3CCPR/C/JOR) ، الصادرة بتاريخ 30/3/2009، الفقرة 105.

أما فيما يتعلق بالجمعيات الخاصة، فقد حصر المشرع تأسيسها بعدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يتجاوز عشرين عضوًا، وقد أُوجد هذا النوع من الجمعيات في القانون كبديل عن الشركات التجارية غير الربحية المسجلة لدى وزارة الصناعة والتجارة، إذ كان من المخطط تحويل تلك الشركات إلى جمعيات خاصة بموجب قانون الجمعيات الأردني[11]، إلا أنه تم تعديل قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 [12].
إلا أنه تم تعديل قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997، حيث سمح بتسجيل الشركات غير الربحية لغايات معينة مثل الصحة والتدريب والتعليم ومنح القروض الصغيرة، وذلك وفقًا للمادة (7) منه[13].وبخصوص الجمعيات المغلقة فقد حصر المشرع تأسيسها بعضو أو أكثر

سؤال للنقاش: هل الجمعيات المغلقة تحقق الغاية من الحق في تكوين الجمعيات في حال تم تأسيسها من عضو واحد؟

2) الشروط الواجب توفرها بالاعضاء المؤسسين

تم تضمين الشروط الواجب توافرها في العضو المؤسس لأي جمعية في نص المادة (8) من قانون الجمعيات، والتي نصت على ما يلي: «يشترط في العضو المؤسس لأي جمعية أن تتوافر فيه الشروط التالية، بالإضافة إلى أي شروط واردة في النظام الأساسي للجمعية: أ- أن يكون أردني الجنسية، ب- أن يكون قد أتم الثامنة عشر من عمره، ج- أن يكون كامل الأهلية، د- أن يكون غير محكوم بجنحة مخلة بالشرف أو بأي جناية.

إذا ما تم وضع النص سالف الذكر موضع التحليل، فإنه يتوصل إلى جملة من النتائج، أهمها ما يلي[14]:

1. إن المشرع نظم شروطًا خاصة يجب توافرها في الأعضاء المؤسسين فقط، إلى جانب الشروط الواردة في النظام الأساسي لكل جمعية، وبذلك يكون المشرع الأردني قد أغفل الشروط الواجب توافرها في الأعضاء الذين يرغبون بالانضمام إلى الجمعية، واكتفى بالشروط الواردة في النظام الأساسي، وهذا ما يُفهم من نص المادة (14) من قانون الجمعيات. لذلك، من المستحسن أن يصوغ المشرع هذه المادة على نحو يشمل الشروط الواجب توافرها في كل من الأعضاء المؤسسين والأشخاص الذين يرغبون بالانضمام إلى الجمعية بعد تأسيسها.
2. إن هذه المادة قصرت عضوية الجمعية على الأردنيين، وإن كان هذا الأمر ينسجم مع المادة (16) من الدستور الأردني، إلا أنه ينتهك المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات، والتي تقضي بضرورة تمكين كافة الأفراد من ممارسة هذا الحق دون أدنى تمييز، سواء كانوا مواطنين أو مقيمين. ومع ذلك، أجاز المشرع الأردني تسجيل الجمعيات إذا كان أحد أعضائها غير أردني، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء على طلب التسجيل[15] ومع ذلك، فإن هذا الإجراء لا يجعله منسجمًا مع المعايير الدولية، إذ إنه ينطوي على انتهاك لتلك المعايير من خلال تدخل الإدارة في اختيار الأعضاء، بينما يجب أن يكون اختيار الأعضاء بمنأى عن أي تدخل من الإدارة العامة.

11 د.ليث كمال نصراويين،، الحق في التجمع السلمي في القانون الاردني والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، 2013 .، ص162
12 تم نشر قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 في الجريد الرسمية الأردنية في العدد 4204، بتاريخ 15 /5/1997، ص2038 .
13 حيث نصت الفقرة (د) من المادة (7) من قانون الشركات الأردني على :» على الرغم مما ورد في قانون الجمعيات النافذ : -1 يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح وفق أي نوع من الانواع المنصوص عليها في هذا القانون في سجل خاص يسمى (سجل الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح ...».
14 معاذ الحميمات، المعايير الدولية الناظمة للحق في تاليف الجمعيات غير الربحية والانضمام اليها ومدى انسجامها مع التشريع الاردني، جامعة الاسراء، عمان، 2013، ص 99.
15 حيث نصت المادة االحادية عشرمن قانون الجمعيات الأردني رقم 51 لسنة 2008 على :» د- على الرغم مما ورد في أي نص اخر، يجب على المجلس الحصول على موافقة مجلس الوزراء على طلب التسجيل في أي من الحالات التالية: -1 اذا كان من بين الأعضاء المؤسسين للجمعية شخص اعتباري أو شخص غير اردني ...».

3. إن هذه الشروط اقتصرت على الأعضاء المؤسسين، وإذا تضمن الأعضاء شخصًا غير أردني، فيجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء على طلب التسجيل.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه بهذا الخصوص هو: هل يشمل هذا الحكم انضمام شخص غير أردني إلى الجمعية بعد تسجيلها وفق الإجراءات المحددة قانونًا، بحيث لا يمكن لهذا الشخص الانضمام إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء؟

بالرجوع إلى نص المادة (11) من قانون الجمعيات الأردني، نجد أنها ربطت الموافقة على طلب التسجيل إذا كان أحد الأعضاء غير أردني بموافقة مجلس الوزراء. وبحسب الإجابة التي أوردها الموقع الإلكتروني لوزارة التنمية الاجتماعية الأردنية، فإن هذا الحكم يقتصر فقط على طلب التسجيل لغرض تأسيس الجمعية، دون أن يشمل الانضمام إليها بعد التأسيس. بمعنى آخر، لا يحتاج انضمام شخص غير أردني إلى الجمعية إلى موافقة مجلس الوزراء، إلا إذا أراد هذا الشخص أن يصبح عضوًا في الهيئة العامة، إذ يشترط أن يتوافر فيه ذات الشروط التي يجب أن تتوافر بالعضو المؤسس[16].

ونؤيد هذه الإجابة في شقها الأول، من حيث اقتصار الحكم على طلب التأسيس دون أن يشمل الانضمام بعد التأسيس، بينما الشق الثاني من الإجابة المتعلق بإمكانية أن يصبح الشخص الأجنبي عضوًا في الهيئة العامة للجمعية هو إجابة غير دقيقة من الناحية القانونية. إذ جاء منطوق نص المادة (15/أ) واضحًا في هذا الصدد، حيث أقرت صراحة أن يتوافر بعضو الهيئة العامة ذات الشروط الواجب توافرها بالعضو المؤسس، دون أن يتضمن النص أي حكم خاص يسمح بعضوية الشخص الأجنبي في الهيئة العامة لمجرد موافقة مجلس الوزراء[17]. ولو أراد المشرع الأردني خلاف ذلك، لكان نص صراحة على هذا الحكم، أسوةً بنص المادة (11/1) من قانون الجمعيات الأردني.

كما سمح المشرع الأردني للجمعيات الأجنبية بتسجيل فروع لها في المملكة، إلا أن هذا لا يعني تمكين الأردنيين أو غير الأردنيين من ممارسة الحق في تكوين الجمعيات على أراضي المملكة، وبالتالي فإن هذا الإجراء لا ينسجم مع المعايير الدولية، إذ أن هذه الجمعيات تأسست أساسًا في الخارج، واستنادًا إلى ذلك أجاز المشرع لها تأسيس فروع داخل المملكة وفق ضوابط وشروط محددة[18].

4. لقد اشترط المشرع الأردني في العضو المؤسس ألا يكون محكومًا عليه بجنحة مخلة بالشرف أو بأي جناية، وهو بذلك يمنع كل شخص محكوم عليه من ممارسة حقه في تأليف الجمعيات، دون توضيح الوضع القانوني لهذا الشخص إذا ما تم رد اعتباره. وإذا كانت الجرائم المخلة بالشرف تُعد سببًا لحرمان الفرد من ممارسة حقوقه السياسية مثل الانتخاب والترشح وتأليف الجمعيات، فإن رد الاعتبار أو العفو يعتبر سببًا كافيًا لاستعادة كافة حقوقه السياسية، وهو ما غفل عنه المشرع الأردني في قانون الجمعيات[19]

16 أنظر بهذا الخصوص جملة الاسئلة المطروحة على الموقع الالكتروني لوزارة التنمية الاجتماعية الأردنية حول قانون الجمعيات، على الرابط التالي :http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PageId=96.

17 حيث نصت المادة (15/أ) من قانون الجمعيات الأردني على :» يجب أن تتوافر في عضو هيئة إدارة الجمعية الشروط الواجب توافرها في العضو المؤسس وفق احكام هذا القانون بالاضافة إلى الشروط الأخرى الواردة في نظامها الاساسي».

18 حيث نصت المادة (9) من قانون الجمعيات الأردني على :» أ- يجوز تسجيل فرع لجمعية مسجلة في دولة أجنبية لغايات تقديم خدماتها في المملكة شريطة أن لا يستهدف المركز الرئيسي لهذه الجمعية أو أي من فروعها جني الربح واقتسامه أو تحقيق منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي اهداف سياسية أو دينية

19 د.ليث كمال نصراويين، مرجع سابق، ص164.

النظام القانوني لاكتساب الجمعيات غير الربيحة للشخصية المعنوية وفقا لاحكام التشريعات الاردنية:

أكد المركز الوطني لحقوق الإنسان في تقريره السنوي التاسع على ضرورة اكتساب الجمعية للشخصية المعنوية بمجرد إشعار الإدارة العامة بذلك، وفي حال اعتراض الإدارة على ذلك يتعين عليها اللجوء إلى القضاء[20]، وهذه الآلية لاكتساب الجمعية للشخصية المعنوية تعد من أهم المبادئ التي يجب أن يتم تضمينها في قانون الجمعيات الأردني[21]، وهذا ما أكدت عليه أيضا مدونة السلوك للمجتمع المدني الأردني، حيث أقرت بضرورة العمل بمبدأ الإخطار وليس الترخيص المسبق[22]، لكن المشرع الأردني أقر مبدأ التسجيل كإجراء ضروري لاكتساب الجمعية للشخصية المعنوية، وأبرز هذه الأحكام والضوابط المتعلقة باكتساب الجمعية للشخصية المعنوية تكمن بما يلي:

أولا: إنشاء سجل خاص بتسجيل الجمعيات

لقد نصت المادة (4) من قانون الجمعيات الأردني رقم 51 لسنة 2008 على إنشاء سجل الجمعيات في الوزارة، يتولى إدارته والإشراف عليه مجلس إدارة السجل برئاسة الوزير وعضوية كل من أمين السجل نائبًا للرئيس، وممثلين عن وزارة الداخلية والثقافة والسياحة والآثار والبيئة والتنمية السياسية، بالإضافة إلى أربعة أشخاص من ذوي الخبرة في مجال العمل الخيري أو التطوعي يعينهم مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد، ويجوز إنهاء عضوية أي منهم وتعيين من يحل محله بالطريقة ذاتها. كما يحق لمجلس الوزراء، بناءً على تنسيب الوزير، إضافة ممثل عن أي وزارة أخرى ذات علاقة بعمل الجمعيات، ويسمي الوزير المعني ممثلي الوزارات المشار إليها من بين موظفي الفئة الأولى ممن لا تقل درجتهم عن الثانية، ويقوم نائب الرئيس مقام الرئيس عند غيابه، ويضع المجلس، بموافقة مجلس الوزراء، تعليمات خاصة تتضمن أسس تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية. ويعد من مهام هذا المجلس الموافقة على طلب تسجيل الجمعية، وهو ما نصت عليه المادة (5) من القانون المذكور[23].

ثانياً: طلب التسجيل

يتم تقديم طلب تسجيل الجمعية إلى أمين السجل مباشرة، أو إلى مديرية التنمية الاجتماعية في المحافظة، وفي هذه الحالة يتعين على المديرية إحالة الطلب كاملًا إلى أمين السجل خلال سبعة أيام من تاريخ تسليمه إليها[24] ويقدم هذا الطلب إلى الجهات المذكورة آنفًا وفق نموذج خاص معد لهذه الغاية، على أن يرفق بالطلب ثلاث نسخ من قائمة بأسماء الأعضاء المؤسسين ومعلوماتهم الشخصية، والنظام الأساسي للجمعية، وتصريح موقع من الأعضاء المؤسسين يبدون بموجبه موافقتهم على النظام الأساسي، واسم الشخص المفوض عن المؤسسين لمتابعة إجراءات التسجيل، ومباشرة الإجراءات القضائية نيابة عنهم،

---

20 التقرير السنوي التاسع للمركز الوطني التقرير السنوي التاسع للمركز الوطني لحقوق الانسان ، تقرير اوضاع حقوق الانسان في المملكة الاردنية الهاشمية لعام 2012، المركز الوطني لحقوق الانسان، عمان، 2013 .،ص88 .

21 التقرير السنوي التاسع للمركز الوطني التقرير السنوي التاسع للمركز الوطني لحقوق الانسان ، تقرير اوضاع حقوق الانسان في المملكة الاردنية الهاشمية لعام 2012، المركز الوطني لحقوق الانسان، عمان، 2013 .،ص88 .

22 مدونة السلوك للمجتمع المدني الأردني، إنتاج المشروع العربي الاوروبي للحق في التجمع والتنظيم في العالم العربي، المركز الوطني لحقوق الإنسان و مؤسسة فريدريش ناومان، عمان، د.ت، ص5.

23 حيث نصت المادة ا(5/أ) من قانون الجمعيات الأردني على :» أ- يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية: -1 الموافقة على تسجيل الجمعية وتحديد الوزارة المختصة بها وفق التعليمات الصادرة لهذه الغاية...».

24 حيث نصت المادة (10) من قانون الجمعيات الأردني على :» أ- يقدم طلب التسجيل ومرفقاته إلى امين السجل مباشرة أو إلى مديرية التنمية الاجتماعية في المحافظة وفي هذه الحالة على المديرية إرساله مكتملاً إلى امين السجل خلال سبعة أيام من تاريخ وروده إليها...».

وتبليغ أي إشعارات أو قرارات أو مراسلات يصدرها أمين السجل[25] ويتعين على مجلس إدارة السجل إصدار قراره بشأن هذا الطلب، سواء بالقبول أو الرفض، خلال ستين (60) يومًا من تاريخ استلامه للطلب، وبعد مرور تلك المدة دون أن يصدر أمين السجل قراره، يعتبر الطلب موافقًا عليه بحكم القانون.[26]

إذن، تكون سلطة مجلس إدارة السجل إزاء الموافقة على طلب التسجيل تقديرية، بحيث يملك المجلس إصدار قرار بالقبول أو الرفض خلال المدة المحددة، أو عدم إصدار أي قرار بشأن الطلب، وسيتم مناقشة كل حالة من هذه الحالات بالتفصيل على النحو التالي:

1- قبول مجلس إدارة السجل طلب التسجيل

في حال قبول طلب التسجيل يتم تسجيل الجمعية ومنحها شهادة تسجيل27، وعند قيدها في السجل تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية، ويحق لها القيام بالأعمال والتصرفات اللازمة لتحقيق أهدافها وغاياتها[28]

2- رفض مجلس إدارة السجل طلب التسجيل

لقد منح قانون الجمعيات الحق لمجلس إدارة السجل برفض طلب تسجيل الجمعية دون إلزامه بتسبيب قراره، وهذا بخلاف قرار الحل، حيث ألزم المشرع مجلس إدارة السجل بتسبيب قرار الحل، كما سيُشار إليه لاحقًا. وفي الوقت نفسه، أجاز القانون لصاحب الطلب الاعتراض على قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية.

سؤال للنقاش: هل يُعد قرار إدارة السجل بالموافقة على تسجيل الجمعية قرارًا كاشفًا أم منشئًا؟

سؤال للنقاش: ما اثر عدم تسبيب القرار بالرفض على تمكين المحكمة الادارية من بسط رقابتها على هذا القرار في حال الاعتراض عليه؟

25 حيث نصت المادة (7/أ) من قانون الجمعيات الأردني على :» أ- يجوز لمجموعة من الاشخاص أن يقدموا طلباً لتسجيل جمعية إلى امين السجل على الانموذج المعتمد لهذه الغاية، وعلى أن يرفق بالطلب المذكور ثلاث نسخ عن كل مما يلي: -1 قائمة بأسماء الأعضاء المؤسسين وبياناتهم الشخصية بحيث تشمل محال اقامتهم ومهنهم وأعمارهم ومؤهلاتهم، -2 النظام الاساسي للجمعية، -3 تصريح موقع عليه من كافة الأعضاء المؤسسين يبينون فيه موافقتهم على النظام الاساسي للجمعية واسم الشخص المفوض عن المؤسسين لمتابعة اجراءات التسجيل ومباشرة الاجراءات القضائية بالنيابة عنهم ولتبلغ أي اشعارات أو قرارات أو مراسلات يصدرها امين السجل لهذه الغاية».

26 حيث نصت المادة (11/أ) من قانون الجمعيات الأردني على :» يصدر المجلس قراره بشأن طلب التسجيل خلال ستين يوماً من تاريخ استلام امين السجل للطلب المستوفي لجميع الشروط، وللمتضرر الطعن في هذا القرار أمام محكمة العدل العليا وفق احكام التشريعات النافذة ، ب-في غير الحالات المنصوص عليها في الفقرة (د) من هذه المادة، اذا لم يصدر المجلس قراراً بشأن طلب التسجيل خلال المدة المحددة في الفقرة (أ) من هذه المادة يعتبر الطلب موافقا عليه حكم».

27 حيث نصت الماده (11/هـ) من قانون الجمعيات الأردني على:» عند تسجيل الجمعية وفق احكام هذا القانون، على امين سجل اصدار شهادة تسجيل تتضمن اسم الجمعية ومقرها الرئيسي واسم الوزارة المختصة بها والنطاق الجغرافي لعملها والعنوان المعتمد لمراسلاتها».

28 حيث نصت المادة (12) من قانون الجمعيات الأردني على :»يكون لكل جمعية عند قيدها في السجل شخصية اعتبارية، ولها القيام بالاعمال والتصرفات اللازمة لتحقيق الغايات والاهداف الواردة في نظامها الاساسي وبما يتفق مع الاحكام والشروط المنصوص عليها في هذا القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، ويكون لها حق التقاضي وتوكيل المحامين».

3- عدم صدور قرار بشأن طلب التسجيل خلال الفترة المحددة قانونا

في حال عدم صدور قرار بشأن طلب التسجيل خلال (60) يوما من تاريخ تقديمه، يعتبر الطلب موافقا عليه حكما، وهذا الأمر ينسجم تماما مع المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات، التي تقضي بلزوم اعتبار عدم الرد على طلب التسجيل لا رفضا ولا قبولا خلال الفترة المحددة قانونا، بأنه قبولا ضمنيا لذلك الطلب، وهذا ما أكد عليه المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات[29].

النظام القانوني الذي يحكم ادارة الجمعيات غير الربحية لشؤونها

أكد المركز الوطني لحقوق الإنسان بشكل جلي على ضرورة تضمين قانون الجمعيات الأردني بقواعد تنظيمية تكفل للجمعيات الحرية التامة في إدارة شؤونها بشكل مستقل، دون أدنى تدخل من الإدارة العامة في الدولة، وذلك انسجامًا مع المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات. ولا يمكن ترجمة هذا المبدأ على أرض الواقع إلا إذا كفل القانون للجمعيات الحرية الكاملة في ممارسة الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، وتمكينها من وضع نظامها الأساسي وتعديله دون تدخل الإدارة العامة، وضمان حرية هيئاتها العامة في عقد اجتماعاتها دون الحاجة إلى إشعار أو إذن مسبق، بالإضافة إلى ضرورة تمكين الجمعيات من الحصول على التمويل اللازم لإدارة شؤونها. وسيتم مناقشة هذه الأمور بالتفصيل على النحو التالي:

أولا:الطبيعة القانونية للانشطة التي تمارسها الجمعيات لتحقيق الاهداف التي أنشئت من اجلها

لقد نصت المادة (3/أ/1) من قانون الجمعيات الأردني على تعريف الجمعية، متضمنة الأنشطة التي يُسمح للجمعيات بممارستها، حيث جاء فيها: «... لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على أساس تطوعي، دون أن يستهدف جني الربح أو اقتسامه، أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته، أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية وفق أحكام التشريعات النافذة».

إن أبرز ما يلاحظ على التعريف الذي أورده المشرع الأردني للجمعية أنه حظر على الجمعيات ممارسة أي نشاط أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية. كما أن قانون الجمعيات الأردني حظر تأسيس الجمعيات الماسونية وتلك التي تكون غاياتها غير مشروعة أو تتعارض مع النظام العام، ويُعد هذا الحظر من وجهة نظرنا ضروريًا لصيانة الأمن القومي والنظام العام.

والجدير بالذكر في هذا المقام أن الأنشطة التي تمارسها الجمعية يجب أن تنسجم تمامًا مع أهدافها، إذ تُعد هذه الأنشطة وسيلة مهمة للجمعية لتمكينها من التأكد من أن أهدافها قد تحققت أو ما زالت قيد التحقيق. لذلك، ينبغي على الجمعيات عدم الخروج عن الأهداف المنصوص عليها في أنظمتها الأساسية [30]

29 تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، والمقدم لمجلس حقوق الإنسان في دورته العشرون بتاريخ 21/5/2012، رمز الوثيقة A/HRC/20/27))، الفقرة 60 و 61.

30 مدون السلوك للمجتمع المدني الأردني، مرجع سابق، ص11 .

ثانياً:وضع النظام الاساسي للجمعية وتعديله

إن المشرع الأردني أحال تحديد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي إلى نظام خاص يصدر لهذه الغاية، ناهيك عن إلزام الجمعيات بتضمين نظامها الأساسي بمجموعة من البيانات. فقد نصت المادة (7/ب) من قانون الجمعيات الأردني على ما يلي: «تحدد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي للجمعية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية، وعلى أن يتضمن النظام الأساسي ما يلي: 1 - اسم الجمعية، 2 - المقر الرئيسي لها والنطاق الجغرافي لأعمالها، 3 - أهداف وغايات تأسيسها بصورة محددة وواضحة، 4 - شروط اكتساب العضوية وحالات فقدانها، 5 - رسوم الانتساب ومقدار الاشتراكات السنوية، 6 - كيفية انعقاد الهيئة العامة للجمعية في اجتماعات عادية وغير عادية وصلاحياتها والنصاب القانوني لانعقاد تلك الاجتماعات وآلية اتخاذ القرارات فيها، 7 - عدد أعضاء هيئة الإدارة وطريقة انتخابهم وصلاحياتها والنصاب القانوني لانعقاد اجتماعاتها وآلية اتخاذ قراراتها، 8 - مصادر تمويل الجمعية وكيفية تصريف الشؤون المالية فيها ومراقبتها وتدقيقها، 9 - قواعد الحوكمة الرشيدة والشفافية، 10 - كيفية حل الجمعية وأيلولة أموالها».

كما أن أي تعديل على النظام الأساسي للجمعية لا يعتبر نافذًا إلا بعد موافقة مجلس إدارة السجل على هذا التعديل خلال ستين (60) يومًا من تاريخ تسليمه إلى أمين السجل، على أن يعتبر التعديل نافذًا إذا لم يصدر قرار يعارضه خلال هذه المدة[31]. وكان الاجدر بالمشرع الأردني اعتبار هذا التعديل نافذ بمجرد إيداعه لدى أمين السجل[32].

ثالثا: انتخاب أعضاء هيئة الإدارة.

تتمتع الجمعيات بحرية كاملة في انتخاب ممثليها وأعضاء مجلس إدارتها دون أي تدخل من السلطات العامة، وهذا ما أكدته المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات. وقد شدد المركز الوطني لحقوق الإنسان على ضرورة تضمين هذا المبدأ صراحةً في قانون الجمعيات الأردني[33].

وقد جاء قانون الجمعيات الأردني محققًا لهذا المبدأ، حيث منح الجمعيات الحرية في انتخاب أعضاء هيئة إدارتها. ويُفهم هذا الحكم من نص المادة (7/ب) من القانون، إذ ألزم المشرع الجمعيات بتضمين نظامها الأساسي بعدد أعضاء الهيئة الإدارية وطريقة انتخابهم وصلاحياتهم وغيرها من التفاصيل، مما يعني أن الجمعية تملك الحرية الكاملة في انتخاب هيئتها العامة وفق الطريقة التي تراها مناسبة.

ولا بد من الإشارة إلى أن الوزير المختص يمكن أن يقوم بتعيين ما يُسمى بـ الهيئة الإدارية المؤقتة، وذلك في الحالات التالية: إذا تعذرت على الهيئة العامة عقد اجتماعاتها لفقدان نصابها القانوني، سواء بسبب الوفاة أو الاستقالة أو ما يماثلها من حالات؛ أو إذا خالفت الجمعية في ممارستها لأنشطتها أحكام قانون الجمعيات أو الأنظمة الصادرة بموجبه، أو نظامها الأساسي ولم تقم بإزالة المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها خطيًا؛ أو إذا لم تتخذ الهيئة العامة كافة التدابير التي يطلبها الوزير المختص لتسهيل

31حيث نصت المادة (14/ج/2) من قانون الجمعيات الأردني على :» على الرغم من أي نص مخالف، لا ينفذ قرار الهيئة العامة للجمعية باجراء أي تعديل على احكام نظامها الاساسي إلا بعد موافقة المجلس على هذا التعديل وذلك خلال ستين يوما من تاريخ تسليمه لامين السجل ويعتبر التعديل نافذا اذا لم يصدر عكس ذلك».

32محمد يعقوب و صدام ابو عزام، بحث بعنوان «الحق في تكوين الجمعيات في الأردن (نظرة تحليلية و رؤى مستقبلية)»، دراسة قانونية وميدانية مقدمة إلى برنامج المنح البحثية، المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، عمان، 2011، ص20

.

33 التقرير السنوي الرابع للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام2007، مرجع سابق، ص58، والتقرير السنوي التاسع للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2012، مرجع سابق، ص89.

مهمة لجنة التحقيق والمحاسب القانوني وتمكينها من أداء مهامها؛ أو إذا حصلت الجمعية على تمويل بغض النظر عن مصدره ولم تفصح عنه ولم تقيده في سجلاتها المالية وتقاريرها[34].

ويتعين على الهيئة الإدارية المؤقتة دعوة الهيئة العامة للجمعية المخالفة للانعقاد خلال ستين (60) يومًا كحد أقصى لانتخاب هيئة إدارية جديدة. وإذا تعذّر هذا الأمر، يُصار إلى تمديد عمل الهيئة الإدارية المؤقتة لمدة مماثلة بقرار من الوزير المختص، ولمرة واحدة فقط[35].

رابعا:كيفية عقد الجمعيات لاجتماعاتها واتخاذها لقراراتها

ألزم قانون الجمعيات الأردني الجمعيات بضرورة تقديم إشعار للوزير المختص ولأمين السجل بمكان وزمان انعقاد الاجتماع، وإلا اعتُبر الاجتماع غير قانوني. كما أجاز المشرع لكل من الوزير المختص وأمين السجل تسمية ممثل عنه لحضور اجتماع الهيئة العامة للجمعية. فقد نصت المادة (14) من القانون على ما يلي: أ- على الجمعية الالتزام بأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، والتقيد بما يلي: -3 إشعار الوزير المختص وأمين السجل بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول أعماله قبل موعد الانعقاد بأسبوعين على الأقل. ب- 1 - إذا لم تقم الجمعية بإشعار الوزير المختص وأمين السجل خطيًا بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول أعماله قبل موعد الانعقاد بأسبوعين على الأقل، فلا يُعتبر انعقاد الاجتماع قانونيًا. -2 لكل من الوزير المختص وأمين السجل الحق في تسمية ممثل عنه لحضور اجتماع الهيئة العامة للجمعية.

أما فيما يتعلق بالقرارات التي تتخذها أي جمعية أثناء عقد اجتماع هيئتها العامة، فيتعين عليها إيداع نسخة من هذه القرارات لدى الوزارة المختصة خلال خمسة عشر (15) يومًا من تاريخ إصدارها [36].

خامسا: العقوبات

تضمن قانون الجمعيات ثلاثة أنواع من العقوبات على النحو التالي:

1- **حل الجمعية:** تُطبق هذه العقوبة من قبل مجلس إدارة السجل بناءً على تنسيب الوزير المختص في الحالات التالية: إذا خالفت الجمعية قانون الجمعيات والأنظمة الصادرة بموجبه للمرة الثانية بعد توجيه إنذار لها، أو خالفت نظامها الأساسي ولم تقم بإزالة أسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها، أو إذا تعذر انتخاب الهيئة العامة وفق أحكام نظامها الأساسي، وفق أحكام القانون والأنظمة والتعليمات

34 حيث نصت المادة (19/أ) من قانون الجمعيات الأردني على :» للوزير المختص تعيين هيئة إدارة مؤقتة للجمعية لتقوم مقام هيئة ادارتها وتحل محلها في أي من الحالات التالية وعلى أن يشارك فيها عضو واحد أو اكثر من هيئتها العامة حيثما كان ذلك ممكناً : -1 اذا تعذر على هيئة إدارة الجمعية عقد اجتماعاتها لفقدان نصابها القانوني بسبب الاستقالة أو الوفاة، أو ما يماثل ذلك من حالات، -2 اذا خالفت الجمعية أياً من احكام هذا القانون أو الانظمة الصادرة بمقتضاه أو خالفت احكام نظامها الاساسي ولم تقم بإزالة اسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها أنذاراً خطياً بتلك المخالفة، -3 اذا خالفت الجمعية احكام الفقرة (ج) من المادة (18) من هذا القانون، -4 اذا قبلت الجمعية أي تبرع أو دعم أو تمويل من أي مصدر كان وبدون الافصاح عنه وقيده في سجلاتها المالية وتقاريرها».

35 حيث نصت المادة (19/ب) من قانون الجمعيات الأردني على:»-1 على هيئة الادارة المؤقتة دعوة الهيئة العامة للجمعية للأنعقاد خلال ستين يوماً على الاكثر لأنتخاب هيئة ادارية جديدة وفقاً لأحكام هذا القانون و الانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، -2 اذا تعذر تطبيق احكام البند (1) من هذه الفقرة يجوز التمديد لهيئةالادارة المؤقته لمدة مماثلة بقرار من الوزير المختص ولمرة واحدة».

36 حيث نصت المادة (19/ب) من قانون الجمعيات الأردني على:»-1 على هيئة الادارة المؤقتة دعوة الهيئة العامة للجمعية للأنعقاد خلال ستين يوماً على الاكثر لأنتخاب هيئة ادارية جديدة وفقاً لأحكام هذا القانون و الانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، -2 اذا تعذر تطبيق احكام البند (1) من هذه الفقرة يجوز التمديد لهيئةالادارة المؤقته لمدة مماثلة بقرار من الوزير المختص ولمرة واحدة».

الصادرة بموجبه، أو إذا قامت الجمعية باستخدام تبرع أو تمويل من أشخاص غير أردنيين بطريقة تتعارض مع الأحكام الخاصة بذلك[37].

2- **الغرامة:** فرض قانون الجمعيات الأردني جملة من الغرامات على المخالفات التي ترتبط بشكل مباشر بموارد الجمعية[38].

3- **الحرمان من عضوية الهيئة العامة:** تُطبق هذه العقوبة إذا ارتكب أي عضو أي مخالفة منصوص عليها في المادة (26) والمتعلقة بموارد الجمعية، حيث لا يجوز لمن تقرر إدانته وفق هذه المادة أن يكون عضوًا في هيئة إدارة أي جمعية. وتجدر الإشارة إلى أن الغرامات الواردة في قانون الجمعيات لا تُعيق تطبيق أي عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر[39].

نشاط: نشاط تقييم ذاتي – بطاقة التزام قانوني

مدة النشاط: 20 دقيقة

الهدف: تشخيص مدى التزام جمعيات المشاركين بالتشريعات الحالية

الآلية: يملأ كل مشارك بطاقة تحتوي على مجموعة من الأسئلة مثل:

- هل يتم إشعار الوزارة قبل عقد الاجتماعات؟
- هل تم تحديث النظام الأساسي مؤخرًا؟
- هل يتم تسجيل التمويل الخارجي؟
- هل هناك تقارير مدققة بشكل دوري؟

تُستخدم النتائج في جلسة نقاش مفتوح حول التحديات والحلول.

37 نصت المادة (20/ب) من قانون الجمعيات الأردني على ما يلي: «للمجلس، بناءً على تنسيب الوزير المختص، أن يصدر قرارًا مسببًا لحل الجمعية في أي من الحالات التالية، على أن يتم إرسال نسخة منه إلى أمين السجل: 1 - إذا تعذر انتخاب هيئة إدارة للجمعية وفق أحكام نظامها الأساسي وأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، وذلك بعد استنفاد الوزير المختص للإجراءات الواردة في المادة (19) من هذا القانون؛ 2 - إذا قامت الجمعية بالاحتفاظ أو استخدام تبرع أو تمويل من أشخاص غير أردنيين خلافًا لأحكام الفقرة (ج) من المادة (17) من هذا القانون؛ 3 - إذا ارتكبت الجمعية للمرة الثانية المخالفة التي سبق أن أُنذر بشأنها وفق أحكام البند (2) من الفقرة (أ) من المادة (19) ولم تقم بإزالة أسباب هذه المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها إنذارًا خطيًا بشأنها...»

38 نصت المادة (26) من قانون الجمعيات الأردني على ما يلي: أ- يعاقب بقرار من المحكمة المختصة: 1 - كل من تولى إدارة أموال الجمعية وأنفقها خلافًا لأهدافها وغاياتها بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على ألف دينار، بالإضافة إلى غرامة أخرى تعادل قيمة الضرر الناجم عن ذلك؛ 2 - كل من وافق على قبول أي تبرع أو دعم أو تمويل من أشخاص أردنيين دون الإفصاح عنه وتقييده في سجلات الجمعية وفق الأصول، بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار؛ 3 - كل من احتفظ أو استخدم التبرع أو التمويل المقدم للجمعية من أشخاص غير أردنيين في حال عدم الإفصاح عنه وتقييده في سجلات الجمعية وفق الأصول، أو في حال الاحتفاظ به أو استخدامه على الرغم من رفضه من قبل الوزير المختص، بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار، مع إعادة المبالغ التي احتفظ بها أو تم استخدامها. ب- ليس في هذا القانون ما يحول دون تطبيق أي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي قانون آخر.

39 حيث نصت المادة (27/أ) من قانون الجمعيات الأردني على:» لا يجوز لمن تقرر ادانته وفق احكام المادة (26) من هذا القانون أن يكون عضواً في هيئة إدارة أي جمعية».

سادسا: حصول على الموارد اللازمة لإدارة شؤونها

أكد المركز الوطني لحقوق الإنسان على ضرورة تمكين الجمعيات من الحصول على التمويل اللازم للقيام بأنشطتها، سواء كان مصدر هذا التمويل وطنيًا أو أجنبيًا، على أن تعلن الجمعية عن قيمة هذا التمويل ومصدره وآلية استخدامه بشكل دقيق. كما شدد المركز على ضرورة التزام الجمعيات بنشر ميزانيتها السنوية في الصحف اليومية وإطلاع هيئتها العامة على ذلك.[40]، وهذا مفاده ضرورة قيام الجمعيات بإيجاد آلية سليمة يصار من خلالها إلى تعزيز الإدارة المالية المثلى، والتي ترتكز في إحدى جوانبها على ضرورة تضمين تقاريرها السنوية بمواردها المالية وأسماء المانحين وغيرها من الأمور المالية باستثناء الأمور التي تصنف على أنها سرية41.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني بهذا الخصوص، فإنه منح الجمعيات الحق في الحصول على التمويل الوطني والأجنبي، إلا أنه إذا كان التمويل أجنبيًا، فلا بد من موافقة مجلس الوزراء. كما ألزم الجمعيات بضرورة الإعلان عن هذا التمويل في تقريرها السنوي، وتقييد قيمة التمويل واسم الجهة المانحة في سجلاتها المالية، وفي حال عدم التزام أي جمعية بالإفصاح عن التمويل أو تقييده في سجلاتها المالية[42] تكون عرضة لفرض غرامات مالية لا تقل عن خمسمائة (500) دينار ولا تزيد على خمسة آلاف (5,000) دينار[43].

سابعا: صندوق دعم الجمعيات

أقر قانون الجمعيات الأردني بضرورة إنشاء صندوق خاص في وزارة التنمية يسمى «صندوق دعم الجمعيات»، بهدف تقديم الدعم المادي للجمعيات. ويجوز لهذا الصندوق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها بالطريقة التي يراها مناسبة. وتتألف موارد الصندوق من جملة من المصادر، ويتم تحديد وجه الإنفاق ودعم الجمعيات من أمواله وفق أسس وشروط تُضمَّن بموجب تعليمات تصدر عن مجلس الوزراء. كما تخضع أموال هذا الصندوق وحساباته لرقابة ديوان المحاسبة[44].

40 التقرير السنوي الرابع للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2007، مرجع سابق، ص58، والتقرير السنوي التاسع للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكةالأردنية الهاشمية لعام 2012، مرجع سابق، ص89.

41 مدونة السلوك للمجتمع المدني الأردني، مرجع سابق، ص12.

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

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

44 نصت المادة (22) من قانون الجمعيات الأردني على ما يلي: أ- ينشأ في الوزارة صندوق يسمى «صندوق دعم الجمعيات» يهدف إلى دعم الجمعيات، ويتميز بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، وله الحق في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها بالطريقة التي يراها مناسبة، وينوب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني. ب- تتكون الموارد المالية للصندوق من: -1 ما يُرصد له في الموازنة العامة، -2 أي هبات أو تبرعات أو منح شريطة موافقة مجلس الوزراء إذا كانت من مصدر غير أردني، -3 ريع أي يأنصيب خيري يُنظم لغايات هذا الصندوق وفق أحكام نظام خاص، -4 أي مبالغ يقرر مجلس الوزراء، بناءً على تنسيب المجلس، تخصيصها للصندوق من صافي إيرادات أي صندوق آخر يهدف إلى دعم الجمعيات، -5 أموال الجمعيات والاتحادات التي تنقضي شخصيتها الاعتبارية دون وجود جهة تؤول إليها أموالها وفق أحكام القانون، -6 أي مبالغ أو تبرعات جرى تحصيلها من الجمعيات والاتحادات لقيامها بجمعها أو قبضها خلافا لأحكام القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، -7 ريع استثمار الصندوق، -8 أي مصادر أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب المجلس. ج- تحدد أوجه الإنفاق ودعم الجمعيات من أموال الصندوق بناءً على أسس وشروط يحددها مجلس الوزراء وفق تعليمات يصدرها لهذه الغاية، ويتولى المجلس الصرف بموجب تلك التعليمات. د- تخضع أموال الصندوق وحساباته لرقابة ديوان المحاسبة.

الأحكام القانونية الناظمة لآلية حل الجمعيات وفقا لقانون الجمعيات الأردني.

إن الركيزة الأساسية لحل الجمعيات وفق المعايير الدولية تقوم على ضرورة تمتع الجمعيات بالحرية الكاملة لإنهاء عملها وحلها، وهذا لا يتحقق إلا إذا تم الحل إما بإرادة الأعضاء وبموجب قرار صادر عن الهيئة العامة، أو بموجب قرار قضائي، دون منح الإدارة العامة أي سلطة تجاه هذا الإجراء. وانسجامًا مع ذلك، أكد المركز الوطني لحقوق الإنسان على ضرورة تضمين قانون الجمعيات بهذا المبدأ، بحيث يُصار إلى حل أي جمعية، إما بقرار صادر عن هيئتها العامة وبأغلبية نسبية كبيرة، أو بموجب قرار قضائي، مع التأكيد على أن يكون هذا الإجراء بمنأى عن تدخل الإدارة العامة[45].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني بهذا الخصوص، فقد نظم نوعين من الأحكام المتعلقة بحل الجمعيات، ووفق هذه الأحكام، إما أن تُعتبر الجمعية منحلة بحكم القانون، أو بموجب قرار صادر عن مجلس إدارة السجل بناءً على تنسيب من الوزير المختص.

أولا: حالات حل الجمعيات بحكم القانون

اعتبر المشرع الأردني الجمعية منحلة حكما في حال عدم مباشرتها لأعمالها أو توقفها عن ممارسة أعمالها لمدة سنة، وينطبق ذات الحكم في حال تخلف الجمعية عن تصويب أوضاعها وفقا لأحكام القانون خلال المدة المحددة قانونا[46]، وهذه الحالات هي:

1- عدم مباشرة الجمعية لأعمالها أو توقفها عن ممارسة نشاطها لمدة سنة.

2- عدم تصويب الجمعية لأوضاعها خلال الفترة سنة من وقت نفاذ قانون الجمعيات.

ثانياً: حل الجمعية بموجب قرار من قِبل مجلس إدارة السجل

منح المشرع الأردني مجلس إدارة السجل سلطة حل أي جمعية بناءً على تنسيب الوزير المختص، وذلك بموجب قرار مبين فيه الأسباب المبررة لحل الجمعية، على أن يتم إرسال نسخة منه إلى أمين السجل، وذلك في حال توافر مجموعة من الأسباب التي اعتبرها المشرع مبررًا لحل الجمعية بهذه الآلية[47]، والحالات التي تعد سببا مبررا لحل الجمعية بقرار من مجلس إدارة السجل تكمن بما يلي:

---

45 التقرير السنوي الرابع للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2007، مرجع سابق، ص58، والتقرير السنوي السادس للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2009، مرجع سابق، ص63، والتقرير السنوي السابع للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2010، مرجع سابق، ص47، التقرير السنوي التاسع للمركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2012، مرجع سابق، ص88.

46 حيث نصت المادة (20/أ) من قانون الجمعيات الأردني على:» تعتبر الجمعية منحلة حكماً في أي من الحالتين التاليتين : -1 اذا لم تباشر اعمالها أواذا توقفت عن ممارستها لمدة سنة، -2 اذا تخلفت عن توفيق أوضاعها وفقاً لاحكام المادة (28) من هذا القانون.

47 نصت المادة (20/ب) من قانون الجمعيات الأردني على أن للمجلس، بناءً على تنسيب الوزير المختص، أن يصدر قرارًا مسببًا لحل الجمعية في أي من الحالات التالية، مع وجوب إرسال نسخة منه إلى أمين السجل: -1 إذا تعذر انتخاب هيئة إدارة للجمعية وفق أحكام نظامها الأساسي وأحكام القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، وذلك بعد استنفاد الوزير المختص للإجراءات الواردة في المادة (19) من القانون؛ -2 إذا قامت الجمعية بالاحتفاظ أو استخدام تبرع أو تمويل من أشخاص غير أردنيين خلافًا لأحكام الفقرة (ج) من المادة (17)؛ -3 إذا ارتكبت الجمعية لمرة ثانية المخالفة التي سبق إنذارها بشأنها وفق أحكام البند (2) من الفقرة (أ) من المادة (19) ولم تقم بإزالة أسباب هذه المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها إنذارًا خطيًا؛ -4 إذا وافق على الحل ثلثا أعضاء الهيئة العامة في اجتماع غير عادي وفق أحكام النظام الأساسي للجمعية.

1- عدم انتخاب هيئة إدارة الجمعية

يملك الوزير المختص الحق في تعيين هيئة إدارة مؤقتة لتحل محل هيئة الإدارة العامة للجمعية، وعلى الهيئة المؤقتة دعوة الهيئة العامة للانعقاد خلال ستين (60) يومًا كحد أقصى، وذلك بغرض انتخاب هيئة إدارية جديدة وفق أحكام قانون الجمعيات والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه. وفي حال تعذر هذا الانتخاب، يملك الوزير المختص سلطة تمديد الهيئة الإدارية المؤقتة لمدة ستين (60) يومًا لمرة واحدة فقط[48].

وفي حال تعذر انتخاب هيئة الإدارة العامة بعد استنفاد الإجراءات سالفة الذكر، يُعتبر ذلك سببًا مبررًا لحل الجمعية بقرار من مجلس إدارة السجل. ويرى الباحث أن تفسير هذا الحكم يقتضي الحل في حالتين: الحالة الأولى، إذا تعذر انتخاب الهيئة العامة الجديدة ولم يستخدم الوزير المختص سلطته الجوازية في تمديد الهيئة الإدارية المؤقتة، ففي هذه الحالة يجوز الحل مباشرة بعد تعذر انتخاب الهيئة العامة؛ أما الحالة الثانية، إذا تعذر انتخاب الهيئة العامة وتم تمديد الهيئة الإدارية المؤقتة، فيصار إلى حل الجمعية بعد انقضاء مدة التمديد.

2- حصول الجمعية على التبرع أو التمويل الأجنبي بعد صدور قرار من مجلس الوزراء برفضه

تلتزم الجمعية بالامتناع عن الحصول على التمويل أو التبرع الأجنبي في حال رفضه من قِبل مجلس الوزراء، وإذا تم الحصول عليه بعد الرفض، يُصار إلى تحويل ذلك التمويل أو التبرع إلى صندوق دعم الجمعيات، إلا إذا رفض مقدم التمويل أو التبرع هذا الإجراء[49].

3- مخالفة الجمعية للمرة الثانية أحكام قانون الجمعيات والأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في حال مخالفتها لنظامه الأساسي

تلتزم الجمعية، في حال مخالفتها أحكام قانون الجمعيات والأنظمة الصادرة بموجبه أو مخالفتها لنظامها الأساسي، بإزالة أسباب المخالفة بعد تبليغها خطيًا بذلك. وإذا امتنعت عن إزالة أسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ التبليغ، يجوز للوزير المختص تعيين هيئة إدارية مؤقتة لتحل محل هيئة إدارتها العامة. وفي حال ارتكاب الجمعية هذه المخالفة مرة ثانية ولم تقم بإزالة أسبابها خلال شهرين من تاريخ التبليغ خطيًا، يجوز لـ مجلس إدارة السجل، بناءً على تنسيب الوزير المختص، إصدار قرار بحل الجمعية.

4- موافقة أعضاء الهيئة العامة على الحل

إذا وافق على حل الجمعية ثلثا أعضاء الهيئة العامة في اجتماع غير عادي بما يتوافق مع أحكام النظام الأساسي للجمعية، فإن الجمعية تُحل بموجب قرار من مجلس إدارة السجل. وتعد هذه الحالة الوحيدة التي تنسجم إلى حد ما مع المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية تكوين الجمعيات، على عكس الحالات السابقة التي تغيب فيها دور الأعضاء والقضاء في إجراءات حل الجمعيات. وقد منح المشرع الأردني الجمعية التي تُحل بقرار من مجلس إدارة السجل الحق في الطعن بهذا القرار أمام المحكمة الإدارية[50].

نشاط: تمرين قانوني – هل هذا القرار قانوني؟

48 أنظر بهذا الخصوص نص المادة (19) من قانون الجمعيات الأردني .

49 أنظر بهذا الخصوص نص المادة (17/ج، د) من قانون الجمعيات الأردني .

50 حيث نصت المادة (20/ج) من قانون الجمعيات الأردني على :» يجوز الطعن بقرار المجلس بحلّ الجمعية أمام محكمة العدل العليا

مدة النشاط: 20 دقيقة

الهدف: تحليل قرارات الجمعية أو الوزارة من الناحية القانونية

الآلية: يُعرض على المشاركين مجموعة من القرارات الافتراضية مثل:

- تعيين مجلس إدارة دون انتخاب.
- تعديل النظام الأساسي دون إشعار السجل.
- رفض الوزارة لاجتماع الهيئة العامة.

يُطلب منهم بيان:

- ما مدى قانونية القرار؟
- هل هناك خرق للتشريعات؟
- ما هو المسار القانوني الصحيح؟

الحوكمة الرشيدة في الجمعيات

تُعد الحوكمة الرشيدة أحد المرتكزات الأساسية لتحقيق الشفافية والمساءلة والكفاءة في عمل الجمعيات غير الربحية، بما يضمن استدامتها ويعزز ثقة المجتمع بها. وفي السياق الأردني، أولى المشرّع أهمية خاصة لتنظيم عمل الجمعيات من خلال إطار قانوني وتشريعي يعزز مبادئ الحوكمة، ويشمل قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته، بالإضافة إلى الأنظمة والتعليمات المنبثقة عنه، والتي تهدف إلى تنظيم العلاقة بين الجمعية والجهات الرقابية وأصحاب العلاقة، وضمان إدارة موارد الجمعية بكفاءة وعدالة.

وتبرز أهمية الحوكمة في الجمعيات غير الربحية كونها أدوات فاعلة في الدعم والتنمية المجتمعية، مما يستدعي وجود آليات رقابة واضحة، ومجالس إدارة ذات كفاءة، وشفافية في الإفصاح المالي والإداري، إضافة إلى مشاركة فاعلة من الأعضاء وأصحاب المصلحة. وانطلاقًا من رؤية الأردن في تعزيز المساءلة والنزاهة، جاءت التشريعات لتكرّس هذه المبادئ ضمن منظومة الحوكمة التي تسعى إلى رفع مستوى الأداء المؤسسي للجمعيات، وتحقيق أهدافها الخيرية والإنسانية بشكل فعّال.

اولا: مفهوم الحوكمة الرشيدة:

وتُعرف الحوكمة الرشيدة على أنها نظام للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي، يحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات مع جميع الفئات المعنية، ويوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل الجمعية. ويُعد هذا النظام أداة لدعم العدالة والشفافية والمساءلة المؤسسية، ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل.[51]

وتشير الحوكمة الرشيدة في الجمعيات إلى مجموعة من المبادئ والممارسات والإجراءات التي تضمن إدارة الجمعية بشكل شفاف وعادل ومسؤول وفعّال، بما يحقق أهدافها ويعزز ثقة المجتمع والممولين بها.

وتقوم الحوكمة على مجموعة من الركائز الأساسية، أهمها:

51 دليل الحوكمة في الجمعيات، صادر عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي و وزارة التنمية الاجتماعية و وزارة الصناعة والتجارة والتموين، عمان، 2021، ص8

- الشفافية في الإفصاح عن المعلومات المالية والإدارية.
- المساءلة أمام الأعضاء والجهات الرقابية وأصحاب المصلحة.
- المشاركة في اتخاذ القرار من خلال هيئات الجمعية العامة ومجلس الإدارة.
- الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد المالية والبشرية لتحقيق الأهداف التنموية.
- سيادة القانون من خلال الالتزام بالتشريعات الوطنية، مثل قانون الجمعيات الأردني رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته.

في السياق الأردني

نشاط: تمرين استكشاف مبادئ الحوكمة (مطابقة أو ترتيب)

مدة **النشاط:** 30 دقيقة

الهدف: ترسيخ فهم المبادئ التسعة للحوكمة.

الآلية: يُوزع على المتدربين بطاقات مقطعة تحتوي على مبدأ من مبادئ الحوكمة من جهة، وتعريفه أو مثال تطبيقي من جهة أخرى.

يُطلب من المجموعات مطابقة كل مبدأ مع الوصف أو المثال الصحيح.

ثم مناقشة أمثلة من واقع الجمعيات.

ثانيا: مبادئ الحوكمة الرشيدة في الجمعيات[52]:

تُبنى الحوكمة الرشيدة في الجمعيات غير الربحية على مجموعة من المبادئ الجوهرية التي يجب توافرها لضمان تطبيق أحكام الحوكمة بصورة فعّالة ومتكاملة، وتشمل هذه المبادئ ما يلي:

1) الشفافية

يقصد بالشفافية الالتزام باتخاذ القرارات وتنفيذها ضمن إطار منظم وواضح يستند إلى أنظمة وتعليمات داخلية نافذة، مع ضمان إتاحة المعلومات المتعلقة بأنشطة الجمعية وقراراتها وبياناتها المالية وتقاريرها السنوية بشكل علني وسهل الوصول إليه من قبل أصحاب المصلحة والجهات ذات العلاقة. ويتحقق ذلك من خلال توفير قنوات اتصال فاعلة تسهم في اطلاع الجمهور والمستفيدين والجهات الرقابية على الأداء العام للجمعية، بما يعزز الثقة، ويحد من تضارب المصالح، ويضمن حماية الحقوق.

2) المشاركة في صنع القرار

تُعنى المشاركة في صنع القرار تمكين مختلف أصحاب المصلحة في الجمعية، من أعضاء الهيئة الإدارية والهيئة العامة والموظفين والمستفيدين، من الإسهام المباشر أو غير المباشر في عمليات اتخاذ القرار، من خلال بيئة مؤسسية تشجع على التشاور وتبادل الآراء، لا سيما عند إعداد الرؤية والرسالة والأهداف واللوائح والتعليمات الداخلية، بما يعزز شعور الانتماء والملكية المشتركة ويضمن الالتزام بالتطبيق.

52 دليل الحوكمة في الجمعيات، مرجع سابق، ص8 الى ص10.

3) سيادة القانون

تقوم أعمال الجمعية على أساس احترام أحكام القوانين والتشريعات السارية، بما في ذلك الأنظمة والتعليمات المعتمدة التي تنظم عمل الجمعية، بحيث تُعد هذه المنظومة القانونية المرجع الأساسي في تسوية أي نزاعات أو تنظيم أي إجراء داخلي، ويتم إعدادها بالتشاركية بين إدارة الجمعية والهيئة العامة والعاملين فيها.

4) الفعالية والكفاءة

تقوم أعمال الجمعية على أساس احترام أحكام القوانين والتشريعات السارية، بما في ذلك الأنظمة والتعليمات المعتمدة التي تنظم عمل الجمعية، بحيث تُعد هذه المنظومة القانونية المرجع الأساسي في تسوية أي نزاعات أو تنظيم أي إجراء داخلي، ويتم إعدادها بالتشاركية بين إدارة الجمعية والهيئة العامة والعاملين فيها.

5) الاستقلالية

يقصد بالاستقلالية، تمتع الجمعية بحرية اتخاذ قراراتها وإدارة شؤونها دون أي تدخل أو تأثير خارجي، سواء كان ماديًا أو معنويًا، وبما يحفظ مصلحتها العامة وغاياتها التي أُسست من أجلها. كما يجب حماية الجمعية من أي هيمنة داخلية ناجمة عن تضارب المصالح أو تغليب المصلحة الشخصية للأعضاء على الصالح العام.

6) العدالة

تُلتزم الجمعية بتطبيق مبادئ العدالة والمساواة في تعاملها مع جميع الأعضاء والمستفيدين، من خلال الالتزام بتطبيق الأنظمة واللوائح الداخلية على الجميع دون تمييز، وضمان تكافؤ الفرص وتوزيع الموارد والخدمات بعدالة، مع تجنب أي تحيز قائم على أساس الجنس أو الدين أو الخلفية الاجتماعية أو الاقتصادية.

7) المساءلة

تُعد المساءلة ركنًا رئيسيًا في الحوكمة، وتتطلب تقديم تقارير دورية وشفافة عن أنشطة الجمعية، واستخدام الموارد، والقرارات المتخذة من قبل الإدارة. ويترتب على الهيئة الإدارية وضع آليات فعّالة لضمان المساءلة أمام الأعضاء والجهات الرقابية والمجتمع، بما يعزز الثقة ويكرّس مبدأ الرقابة الذاتية.

نشاط: تمرين تقييم ذاتي للجمعية (Checklist)

مدة النشاط: 30 دقيقة

الهدف: تشخيص مدى التزام الجمعية بمبادئ الحوكمة..

الآلية: يُوزع المتدربين الى مجموعات حسب كل جمعية/ منظمة، يُطلب من المجموعات مطابقة كل مبدأ مع الوصف أو المثال الصحيح.

تقديم استبيان تقييم ذاتي يحتوي على محاور مثل:

- هل لدينا سياسات مالية مكتوبة؟
- هل تجتمع الهيئة العامة سنويًا؟
- هل يتم نشر التقارير المالية؟

ثم يُناقش مع ميسّر الجلسة لاستخلاص الفجوات ومجالات التحسين.

8) المسؤولية

تتحمل الجمعية، ممثلة بهيئتها الإدارية والعاملين لديها، المسؤولية القانونية والمهنية عن أي تصرف مخالف للتشريعات النافذة أو للوائح الداخلية. ويتضمن ذلك التزام الجمعية باتخاذ إجراءات تصحيحية في حال وقوع مخالفات، ومساءلة المتسببين، بما يحفظ مبدأ سيادة القانون ويمنع تكرار الأخطاء.

9) الاستجابة

تُقاس فعالية الجمعية بمدى قدرتها على الاستجابة السريعة والملائمة لاحتياجات المجتمع وأصحاب المصلحة، ضمن إطار زمني مقبول. ويتحقق ذلك من خلال تطوير برامج وخطط مرنة قابلة للتعديل وفقًا لتغير الاحتياجات، والتوسع في تقديم الخدمات بناءً على تقييم دوري لمدى استجابة الجمعية للواقع المجتمعي.

ثالثا: هيكلية صنع القرار في الجمعية[53]:

تتكون هيكلية صنع القرار في الجمعيات من مكونات رئيسة وهي:

1) الهيئة العامة:

وهي المستوى الأعلى لعملية صنع القرار وصاحبة المسؤولية بالدرجة الأولى عن القضايا المهمة والأساسية سواء كانت مالية وإدارية.

2) هيئة الإدارة:

وهي المستوى الرئيسي لعملية صنع القرار ومسؤولة عن القضايا التي تخص عمل الجمعية وتكون مساءلة من قبل الهيئة العامة وأصحاب المصلحة من خارج الجمعية .

- تُشكّل هيئة الإدارة في الجمعيات من أعضاء يتم انتخابهم من قبل الهيئة العامة من بين الأعضاء الذين سددوا اشتراكاتهم، ويُشترط أن يكون جميع أعضاء الهيئة الإدارية من الهيئة العامة. وتُجرى الانتخابات خلال الاجتماعات العادية، وفق تعليمات وشروط منصوص عليها في التشريعات الأردنية والنظام الأساسي للجمعية، ومن أبرزها:
  - أن يكون العضو أردني الجنسية.
  - ألا يقل عمره عن 18 سنة.
  - أن يتمتع بالأهلية القانونية الكاملة.
  - ألا يكون محكومًا بجنحة مخلة بالشرف أو بجناية.

كما يُفضل اختيار أشخاص يتمتعون بروح العمل الجماعي، والرؤية المستقبلية، والسمعة الحسنة، إلى جانب توفر الوقت لديهم لإدارة شؤون الجمعية بفعالية.

53 دليل الحوكمة في الجمعيات، المرجع نفسه، ص 19 الى ص 21.

ويناط بهيئة الإدارة في ظل الحاكمية الرشيدة مايلي:

1. رسم السياسات:

تضطلع هيئة الإدارة بمهمة وضع السياسات العامة التي تنظم عمل الجمعية بمختلف جوانبه، مثل الإدارة المالية وإدارة تضارب المصالح، مع ضرورة توثيق هذه السياسات خطيًا ونشرها على جميع العاملين. ويجب أن تكون السياسات مرنة وقابلة للتطوير وفق التغيرات، ويتم تعديلها وفق إجراءات واضحة وبموافقة الهيئة العامة خلال الاجتماعات السنوية.

2. الرقابة:

تشمل مسؤولية الرقابة متابعة مدى تحقيق الجمعية لأهدافها غير الربحية بفعالية ونزاهة، وذلك من خلال التدقيق الدوري للحسابات والتقارير المالية ومطابقتها مع الواقع والمعايير القانونية. ويحق لهيئة الإدارة الوصول إلى جميع المعلومات اللازمة لتقييم الأداء وضمان اتساق الأهداف مع النتائج المحققة.

3.التوجيه:

يتمثل التخطيط الاستراتيجي والإداري في وضع الخطط الاستراتيجية والموازنات لضمان الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق الأهداف بكفاءة، ويشمل ذلك تخطيطًا طويل الأمد وقصير الأمد، وتحديد أهداف قابلة للقياس، واستخدام أدوات تقييم لضمان جودة التنفيذ وربط الموارد بالنتائج المتوقعة.

3) الموظفون:

يُعتبر الموظفون هم المنفذون للعمليات بشكل مباشر ويومي، ويساهمون في تسيير كافة الأعمال الداخلية والخارجية للجمعية، ويخضعون للمساءلة أمام هيئة الإدارة والهيئة العامة لضمان الالتزام بالسياسات واللوائح المعتمدة.

رابعا: الحاكمية الرشيدة في الامور المالية:

مرتكزات الحوكمة في الإدارة المالية للجمعيات:

أولًا: وجود تعليمات وسياسات مالية مكتوبة

- ضرورة وجود سياسات مالية مكتوبة وواضحة تحكم عملية اتخاذ القرار المالي داخل الجمعية.
- تشمل هذه السياسات إدارة الإيرادات والنفقات وتوثيق السجلات المالية وسجلات الأصول.
- يجب نشر السياسات على جميع العاملين، ومراجعتها وتعديلها عند الحاجة بموافقة الهيئة العامة.
- كما يجب أن يتضمن النظام الداخلي للجمعية أحكامًا واضحة تنظم العلاقة مع الموظفين، تضمن حقوقهم وتراعي التنوع والعدالة في التعيين.

ثانيًا: سلامة إجراءات وممارسات الإدارة المالية

1) إدارة الإيرادات

- الالتزام بالحصول على الموافقات القانونية في حال تلقي تمويل أو تبرعات من غير الأردنيين أو تنظيم حملات لجمع التبرعات.

- ضرورة إصدار سندات قبض موثقة لكل مبلغ مستلم نقدًا أو بشيك.
- حفظ دفاتر سندات القبض بطريقة منظمة وتوثيق جميع المستندات المالية.
- إدراج كافة الإيرادات في التقرير المالي السنوي المدقق.

2) إدارة النفقات

- ضرورة وجود سياسة واضحة لإدارة النفقات، مع تحديد المهام والمسؤوليات بدقة، مثل:
  - المفوض/ة بالتوقيع.
  - أمين/ة الصندوق.
  - مسؤول/ة التسوية البنكية.
  - المدقق/ة الداخلي/ة.
  - لجنة مالية.
- فتح حساب بنكي خاص بالجمعية، وتحديد سقف للاحتفاظ بالنقد في صندوق الكاش.
- توثيق جميع عمليات الصرف بسندات صرف، مهما كان المبلغ.
- تحديد حد أعلى للصرف النقدي (مثال: ما دون 100 دينار نقدًا، وما فوق بشيك)، مع السماح باستثناءات موثقة ومبررة.
- منع توقيع شيكات فارغة.
- مراجعة المستندات الداعمة لأي عملية صرف قبل توقيع السند أو الشيك.

ملاحظات إضافية:

- يجب أرشفة جميع المستندات المالية بطريقة منظمة تسهّل مراجعتها عند الحاجة.
- تقع مسؤولية تنفيذ السياسات المالية على الفريق المالي ومدراء المشاريع كل حسب اختصاصه.
- يُوصى باستخدام نماذج استرشادية للسياسات المالية والنظام الداخلي (مرفقة في الملحقات).

النظام القانوني للشركات غير الربحية في الاردن

تُعد الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح جزءًا مهمًا من المنظومة الاقتصادية والاجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث تلعب دورًا محوريًا في دعم التنمية المستدامة وتقديم الخدمات الإنسانية والاجتماعية والثقافية والبيئية، ووفقًا للتشريعات الأردنية، وتحديدًا قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته، نظم المشرّع هذا النوع من الشركات تحت مسمى «الشركات غير الربحية»، مانحًا إياها إطارًا قانونيًا واضحًا يحدد أهدافها وطبيعة أنشطتها وشروط تأسيسها وآلية الرقابة عليها. وتتميز هذه الشركات بعدم توزيع الأرباح على مؤسسيها أو أعضائها، بل يُعاد استثمار أي فائض مالي في تحقيق الأهداف التي أُنشئت من أجلها، وغالبًا ما تُستخدم كأداة فعالة لتنفيذ البرامج والمشاريع في مجالات التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والبيئة وغيرها من القطاعات التي تسهم في رفاه المجتمع. وفي هذا

الجزء من الدليل سيتم تسليط الضوء على الإطار القانوني الناظم للشركات غير الربحية في الأردن وبيان آليات تسجيلها ومتطلبات الرقابة عليها.

اولا: مفهوم الشركات غير الربحية:

استنادا للمادة الثانية من نظام الشركات التي لا تهدف الى ربح تعني كلمة الشركة غير الربحية هي تلك الشركة المسجلة وفقا لأحكام قانون الشركات الاردني و نظام الشركات التي لا تهدف الى ربح والتي لا تهدف إلى تحقيق أي ربح وإن حققت أي عوائد فلا يجوز توزيعها على أي من الشركاء أو المساهمين فيها.

ثانيا: تسجيل الشركات غير الربحية:

تُسجَّل الشركة لدى مراقب الشركات في سجل خاص يسمى «سجل الشركات التي لا تهدف إلى الربح»، برقم متسلسل وفق تاريخ تسجيلها، ويُدرج فيه جميع التعديلات والتغييرات التي تطرأ عليها. ويُقدَّم طلب تسجيل الشركة إلى المراقب على النموذج الخاص الذي تعتمده الدائرة، مرفقًا به عقد الشركة أو عقد تأسيسها ونظامها الأساسي وأي وثائق أو بيانات أخرى يطلبها المراقب أو تقتضيها التشريعات النافذة. ويشترط على الشركة تزويد المراقب بعنوان مقرها وأرقام هواتفها وصندوق بريدها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تسجيلها، بالإضافة إلى إعلام المراقب بأي تغيير يطرأ على هذه البيانات خلال شهر من تاريخ حدوثه، وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية[54]، ويُشترط أن تكون غايات الشركة في القطاعات الصحية، أو التعليمية، أو تمويل المشاريع الصغيرة، أو الترويج الاستثماري، أو التدريب الذي يهدف إلى تنمية المجتمع، أو أي غاية أخرى مرتبطة بالقطاعات المذكورة، على أن يوافق عليها المراقب قبل التسجيل[55]، ويشترط إدراج عنوان الشركة واسمها التجاري إن وجد، مضافا إليهما عبارة (لا تهدف إلى تحقيق الربح) على جميع الأوراق والمطبوعات التي تستخدمها في أعمالها وفي العقود التي تبرمها مع الغير[56].

ثالثا: العوائد المتحققة للشركات غير الربحية:

تُعتبر أي عوائد صافية تحققها الشركة جزءًا من مواردها، ولا يجوز استخدامها إلا لتحقيق غاياتها وأهدافها التي أُنشئت من أجلها، أو لتوسعة أنشطتها. كما يُحظر على الشركة بأي حال من الأحوال توزيع أي من هذه العوائد الصافية، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، على أي من الشركاء أو المساهمين[57].

رابعا: التقرير السنوي وخطة العمل:

على الشركة أن تقدم للمراقب خلال الثلاثة أشهر الأولى من بداية السنة المالية ما يلي[58]:

1. تلتزم الشركة بإعداد تقرير سنوي يتضمن أعمالها وأنشطتها التي قامت بها خلال العام، ومصادر تمويلها، على أن يُرفق بهذا التقرير ميزانيتها مصدقة من المفوضين بالتوقيع عن الشركة ومدقق حساباتها، إضافة إلى أي معلومات أخرى قد يطلب مراقب الشركات تقديمها.
2. خطة عمل الشركة وأنشطتها ومشاريعها المتوقع تنفيذها خلال السنة وبيانا تفصيليا للتمويل الخاص بتلك الأنشطة والمشاريع .

54 لطفا انظر المادة (5) من النظام.
55 لطفا انظر المادة (4) من النظام
56 لطفا انظر المادة (6) من النظام
57 لطفا انظر المادة (7) من النظام
58لطفا انظر المادة (9) من النظام

تحتفظ الشركة بمراسلاتها بشكل منتظم وبسجلات خاصة تسجل فيها وقائع اجتماعاتها وقراراتها وحساب إيراداتها ونفقاتها وجميع موجوداتها والأنشطة التي قامت بها

خامسا: تصفية الشركات غير الربحية:

تُصفّى الشركة اختيارياً بناءً على قرار من هيئتها العامة، ويمكن أن تُصفّى إجبارياً وفق ما نص عليه النظام، حيث أكدت المادة (12) منه على أنه يحق لوزير الصناعة والتجارة، بناءً على تنسيب المراقب، إنذار الشركة لتصويب أوضاعها خلال مدة ثلاثين يوماً، وإذا لم تقم الشركة بتصويب أوضاعها خلال هذه المدة، يقرر الوزير، بناءً على تنسيب المراقب، إحالتها إلى المحكمة المختصة لتقرير تصفيتها في الحالات المحددة قانونياً.

أ. إذا خالفت أحكام القانون أو هذا النظام أو خالفت نظامها الأساسي وعقد تأسيسها.

ب. إذا مارست أعمالا أو أنشطة لا تدخل ضمن غاياتها.

ج. إذا نجم عن أي نشاط قامت به مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة.

وتوزع أموال الشركة وموجوداتها المتبقية بعد انتهاء التصفية وفقا لما يلي:

1) يُعاد إلى الشركاء والمساهمين مقدار حصصهم المدفوعة فعلياً في رأس مال الشركة عند التأسيس، وفي حال كانت أموال الشركة وموجوداتها أقل من رأس المال المدفوع، فيتم الرد حسب نسبة مشاركة كل شريك أو مساهم في رأس المال.

2) إذا زادت أموال الشركة وموجوداتها على رأس مالها، فإنه يتم تحويل الفائض إلى صندوق دعم البحث العلمي، أو إلى مؤسسات عامة، أو إلى شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح، أو إلى جمعيات ذات غايات مماثلة، وذلك بقرار من الشركاء أو من الهيئة العامة للشركة عند التصفية الاختيارية حسب مقتضى الحال وبموافقة المراقب، وبقرار من المحكمة المختصة عند التصفية الإجبارية.

نشاط: تصميم خطة عمل للحوكمة في الجمعية

مدة النشاط: 30 دقيقة

الهدف: تحويل المعرفة إلى تطبيق فعلي..

الآلية: يُطلب من كل مجموعة اختيار جمعية افتراضية (أو جمعيتهم الفعلية).

ثم يضعون خطة لتطبيق مبادئ الحوكمة (3 أولويات، مسؤوليات، مؤشرات للمتابعة).

عرض كل مجموعة خطتها خلال جلسة العصف الذهني النهائي.

ثم يُناقش مع ميسّر الجلسة لاستخلاص الفجوات ومجالات التحسين.