التقييم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني في الأردن

المحتويات

1. مقدمة
2. المنهجية
3. التأسيس
4. آليات العمل
5. الوصول الى الموارد والتمويل
6. الحق في التعبير
7. التجمع السلمي
8. علاقة منظمات المجتمع المدني بالحكومة
9. تعاون منظمات المجتمع فيما بينها
10. الوصول للمعلومات
11. الاستنتاجات

أولا: الخلفية

لطالما ارتبط عمل منظمات المجتمع المدني[1] الأردني بالظروف السياسية التي تمر بها البلاد، حيث أن المتتبع لعمل المنظمات المدنية، يلاحظ أنها حاولت الاستفادة، قدر الاستطاعة، مما يمنح لها من حرية ومساحة للعمل، لتشهد هذه المساحة فترات شدٍّ وجذبٍ أحيانًا، وفترات علاقة تبدو في ظاهرها جيدة مع رموز الدولة احيانا أخرى، اذ استطاعت تكييف خططها وسياساتها بما يتناسب والوضع السياسي في كل مرحلة من مراحل تاريخ الأردن.

وترافق ظهور منظمات المجتمع المدني مع تأسيس إمارة شرق الأردن عام 1921، حيث ظهر مصطلح المجتمع المدني في مقالة نشرت في صحيفة اردنية عام 1923، تلا ذلك محاولات لخلق مجتمع مدني أردني عانى من سيطرة بيئة تنحاز للقبلية والعشائرية، وتجد صعوبة في الانتقال إلى طابع تنظيمي آخر، وعانى كذلك من صعوبة أخرى تمثلت في منظومة قوانين لا تساعد على صقل وتطوير التجربة المدنية الجديدة أصلا على المجتمع الأردني، ناهيك عن صعوبة الظروف السياسية المضطربة والناتجة عن الاستعمار البريطاني آنذاك.

في ظل هذه البيئة شهدت الأعوام العشرين الأولى من تاريخ ولادة الأردن تأسيس ما يقارب (50) مؤسسة مجتمع مدني، انحصرت في النوادي الرياضية والثقافية والاجتماعية. ويعتقد المؤرخون لحركة المجتمع المدني أن بدايات النهوض الحقيقية للمجتمع المدني بدأت عام 1989، بعد قيام موجة من الاحتجاجات في البلاد على رفع أسعار بعض السلع الأساسية، ليشهد العام ذاته ما اطلق عليه في الأردن عودة الحياة الديمقراطية التي تم وقفها في أواسط خمسينيات القرن الماضي، حيث سيطرت الأحكام العرفية على الحياة العامة، وبدأت عملية انفراج في الحياة السياسية والعامة سمحت للمواطنين بتأسيس والمشاركة في منظمات مجتمع مدني.

ونتيجة لهذا الانفتاح ظهر نوع جديد من منظمات المجتمع المدني، لم يكن موجودا قبل ذلك، تمثل في منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان والتنمية الديمقراطية والسياسية والجمعيات المتخصصة مثل المنظمات النسوية والبيئية، رافق ذلك زيادة نشاط وفاعلية العديد من الأحزاب السياسية، وتغير جزئي في نظرة

[1] قام المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني بتطوير تعريف للمجتمع المدني ينص على "المجتمع المدني مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الاسرة والدولة، اي بين مؤسسات القرابة ومؤسسات الدولة التي لا مجال للاختيار في عضويتها، هذه التنظيمات التطوعية الحرة تنشأ لتحقيق مصالح افرادها، او لتقديم خدمات للمواطنين، او لممارسة انشطة انسانية متنوعة، وتلتزم في وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والمشاركة والادارة السليمة للتنوع والاختلاف".

الحكومات لهذه المنظمات ودورها، حيث ساهم زيادة انشطتها في تطوير أدوارها، الذي كان مقتصرا على تقديم الدعم الخيري المتمثل بالمعونات للفقراء، إلى لعبها دورا في رسم سياسات الدولة، وان كان هذا الدور متواضعا، لكنه كان يتناسب مع العمر الزمني لهذه المنظمات ومستوى نضوج تجربتها.

ما مهد الطريق لحدوث هذا التغيير هو استشعار النافذين في الدولة في عام 1989 وما تلاه للخطر الذي قد يضر بمصالحها بسبب اتساع رقعة الاحتجاجات الشعبية ضد العديد من السياسات الحكومية، ليقترح بعض رموزها تطوير خطاب الدولة فكانت البداية بتوسيع مساحة الحريات العامة والغاء الأحكام العرفية، التي سيطرت على الحياة العامة منذ اواسط خمسينات القرن الماضي، وبذلك صدر عام 1991 الميثاق الوطني، الذي أعلنها بصريح العبارة احترامه لمعايير الحاكمية الرشيدة، من خلال نشر مفاهيم الديمقراطية والتعددية السياسية.

دفعت حالة الانفراج هذه العديد من منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية للضغط على الحكومة باتجاه تعديل منظومة التشريعات بما يعطيها المزيد من الحرية، مستفيدة من انضمام الأردن للعديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية الضامنة لحق الأفراد في التكوين والانضمام للجمعيات، فضلا عن نشاط الإعلام في ذلك الوقت ومساهمته في زيادة الوعي بأهمية العمل المدني، الأمر الذي أدى الى اجراء بعض التعديلات على التشريعات الناظمة للحياة السياسية والمدنية، فكان قانون الجمعيات (51) الذي صدر في عام 2008، متداركا بعض القيود التي تضمها قانون رقم (33) لعام 1966، الا أن القانون المذكور، والتعديلات التي جرت عليه لم تنتج قانونا يضمن حرية تشكيل الجمعيات والانضمام اليها وفق مبادئ حرية التنظيم والمعايير الدولية المتعارف عليها في هذا المجال. وكذلك الحال بالنسبة لقانون العمل رقم 8 لسنة 1996 والتعديلات التي أجريت عليه، ما زالت تحتوي العديد من القيود التي تمنع تأسيس نقابات عمالية والانتساب اليها وفق مبادئ حرية التنظيم النقابي المتعارف عليها. هذا الى جانب قانون الشركات الذي ينظم عمل الشركات غير الربحية.

واليوم يوجد في الأردن ما يقارب (5700) منظمة مجتمع مدني، موزعة على العديد من القطاعات، جمعيات ونقابات عمالية ونقابات أصحاب عمل وأندية وهيئات ونقابات مهنية، حيث يحوي سجل الجمعيات التابع لوزارة التنمية تحت مظلته (4482) جمعية، وتضم جملة هذه المنظمات ما يقارب مليون ونصف عضو، يشكلون 43% من السكان في سن العمل والبالغ عددهم أكثر من 3.5 مليون نسمة[1].

[1] الموقع الالكتروني لسجل الجمعيات www.societies.gov.jo

لكن، وكما هو الحال في معظم بلدان الشرق الأوسط، شهدت مراحل تطور منظمات المجتمع المدني ,وأدواره أجوا من التقييد، وكان درجاته متفاوتة تحدده الأوضاع السياسية في البلاد لتعمل السلطات العامة (الحكومات) على تضييق الخناق على المجتمع المدني أحيانًا، وإعطائها بعضا من الحرية في أحيان أخرى.

وكان للمتغيرات التي فرضها الربيع العربي في بداية عام 2011 على العديد من الدول العربية ومنها الأردن، أن سلطت الضوء على الأدوار التي تلعبها منظمات المجتمع المدني في تعزيز عمليات التحول الديمقراطي بطرق سلمية وسلسة، وتعزيز التضامن والتماسك الاجتماعي. وسلطت الضوء كذلك على أهمية تمكين منظمات المجتمع المدني للعب هذه الأدوار من خلال توفير بيئات تشريعية ملائمة، و/أو توفير بيئات سياسية ملائمة لا تتجاوز المعايير المنصوص عليها في الشرعة العالمية لحقوق الانسان وبعض التشريعات الوطنية والتي تضمن حرية التنظيم والتجمع والتعبير وغيرها.

في الأردن، ومع بداية ظهور الثورات في العديد من دول المنطقة، استشعر النافذون في بنية النظام السياسي لخطر تجاهل هكذا متغيرات، خاصة وأن موجة الاحتجاجات انتشرت في العديد من المحافظات الأردنية، ليعلن عن وجبة من الإصلاحات، فتم اجراء تعديلات دستورية، تضمن حق الأردنيين في تشكيل الأحزاب والجمعيات والنقابات[1]، وأن القوانين التي تصدر بموجب الدستور يجب أن لا تمس جوهر الحقوق.[2] وتم إنشاء محكمة دستورية، وهيئة مستقلة للإشراف على الانتخاب، وتم تعديل بعض القوانين الناظمة للحياة السياسية مثل الأحزاب السياسية، والانتخاب، والاجتماعات، الا أن قانون الجمعيات والعمل والشركات، فلم يجر عليها أية تعديلات تتوائم مع مبادئ حرية التنظيم المتعارف عليها عالميا.

وتركت التغيرات التي حدث في المنطقة آثارا ايجابية على مستويات حرية الرأي والتعبير والتجمع، مما أعطى دورا أكبر لمنظمات المجتمع المدني في هذه الفترة، حيث أنها حاولت تعميق أدوارها كل في مجال اختصاصه، خاصة في مجال تعزيز عملية التحول الديمقراطي. مستفيدة من أجواء الانفراج التي يعيشها الأردن.

ولكن سرعان ما تراجعت هذه الاجواء الانفراجية في الحريات العامة، حيث بدأت الحكومات المتعاقبة بالتراجع في الممارسة عن بعض التقدم في مجال الحريات العامة، متذرعة بارتفاع مخاطر الإرهاب، واضطراب البيئة السياسية والامنية في الدول المحيطة والعديد من الدول العربية.

---

[1] الدستور الأردني، المادة (16).
[2] الدستور الأردني، المادة (128).

وبذلك عادت الحكومة لتشديد قبضتها على الحياة العامة، والتي تمثلت باستقبال السجون للعديد من سجناء الرأي خلال الاعوام القليلة الماضية، كان آخرهم نائب المراقب العام لجماعة الإخوان المسلمين زكي بني ارشيد، وأيضا رافق ذلك تجاهل السلطات التشريعية والتنفيذية لتوصيات لجنة الحوار الوطني، التي كانت قد شُكِّلت عام 2011، وخرجت بتصور لتعديل أهم القوانين بصورة إيجابية تُمَكِّن الناس من حقوقها.

وبدا خلال العامين المنصرمين وجود تناقض كبير بين الخطاب الرسمي للدولة الأردنية وخاصة الخطاب الملكي، والممارسات الرسمية على أرض الواقع، إذ يؤكد الملك عبد الله الثاني دائما على أن مواجهة التطرف والإرهاب تكون بتعزيز حقوق الانسان للمواطنين، لكن شهدنا في الأردن اصدار قوانين مخالفة لمبادئ الاصلاح الديمقراطي، حيث صدر قانون منع الارهاب، وقانون المطبوعات وغيرهما بحيث يفتحان المجال أمام التضييق على حرية الرأي والتعبير والتجمع.

انطلاقا من هذه المعطيات، تأتي أهمية هذه الدراسة التي ستقوم على تحليل وتقييم البيئة التشريعية والسياسية لعمل منظمات المجتمع المدني في الأردني. وذلك استنادا الى منهجية منظمة "CIVICUS" والتي طورتها بالتعاون مع ICNL ، تقوم هذه المنهجية على تحليل عشرة أبعاد، تتعلق بعمل المجتمع المدني، هي: التأسيس، والعمل والوصول للتمويل، والحق في التعبير، والتجمع السلمي، وعلاقة منظمات المجتمع المدني بالحكومة، وتعاون منظمات المجتمع فيما بينها، والوصول للمعلومات، والضرائب وحرية الوصول الى الانترنت.

ثانيا: منهجية الدراسة

من أجل تحقيق أهداف الدراسة، تم اعتماد منهجية خاصة طورتها منظمة "CIVICUS" بالتعاون مع المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الربحية "ICNL". وهذه المنهجية تقوم على تحليل وتقييم عشرة معايير ذات علاقة بعمل المجتمع المدني، وتحدد ملامح البيئة الممكنة للمجتمع المدني. وقد تم تقسيم هذه المعايير الى مستويين، يتمثل الأول في المعايير الزامية الاستخدام في عملية التقييم للبيئة الممكنة للمجتمع المدني والمتمثلة في: التأسيس وآليات العمل والوصول للتمويل وحرية التعبير والتجمع السلمي وعلاقة منظمات المجتمع المدني بالحكومة، والمستوى الثاني يشمل المعايير اختيارية الاستخدام في عملية التقييم وتتمثل في التالية: تعاون منظمات المجتمع فيما بينها، وقدرتها على الوصول للمعلومات وخضوعها للنظام الضريبي وحرية استخدام الانترنت.

ولغايات اجراء هذه الدراسة تم تشكيل لجنة استشارية مكونة من مجموعة الخبراء في مجال المجتمع المدني للوقوف على آليات اجرائها وهم التالية: رجاء الحياري وهديل عبدالعزيز وباسل الحمد ومحمد الحسيني وديما جويحان معاذ المومني ومحمد شما ورياض صبح.

وبعد مشاورة فريق الخبراء في المعايير الاختيارية الواجب تضمينها في منهجية الدراسة لتقييم البيئة الممكنة للمجتمع المدني في الأردن، تم استثناء معياري الخضوع للنظام الضريبي وحرية استخدام الانترنت، باعتبارهما متغيرين محايدين في الأردن، إذ لا تخضع مختلف منظمات المجتمع المدني في الأردن للنظام الضريبي، الى جانب أن امكانية الوصول الى الانترنت متاحة للجميع بدون قيود.

ولغايات جمع البيانات حول المعايير الثمانية المذكورة اعلاه، تم استخدم عدة تقنيات تمثلت في عملة مراجعة بحثية مكتبية لمختل فالدراسات والتقارير التي أجريت حول المجتمع المدني في الأردن ومنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، وبعض الأقاليم الأخرى في العالم. بالإضافة الى اجراء مقابلات معمقة مع العديد من الخبراء في الحياة العامة في الأردن وخاصة المجتمع المدني، وكذلك اجراء ثلاث جلسات نقاش مركزة للمجتمع المدني وشركائهم من المسؤولين الحكوميين والسياسيين الذين ترتبط وظائفهم بالمجتمع المدني، وتم اجرائها في أكثر من منطقة. وعند الانتهاء من مسودة الدراسة، تم عقد سلسلة من المشاورات الوطنية في كل من العاصمة عمان من اقليم الوسط، وفي محافظة معان من اقليم الجنوب، وفي محافظة عجلون في اقليم الشمال، حيث تم عرض نتائج الدراسة ومناقشتها مع المشاركين، وفي الختام تم تطوير مسودة الدراسة في ضوء المداخلات التي تم الحصول عليها من المناقشات.

ثالثا: نتائج الدراسة:

1. انشاء منظمات المجتمع المدني

أهم النتائج: يعتمد تأسيس غالبية منظمات المجتمع المدني في الأردن نظام الموافقة المسبقة من الحكومة، ويتم تأسيس الجمعيات على اختلاف أنواعها استنادا الى قانون الجمعيات، ومن خلال "سجل الجمعيات" التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية، اضافة الى أنه يتم تأسيس النقابات العمالية للعاملين في القطاع الخاص ونقابات أصحاب العمل استنادا الى قانون العمل الأردني، وهو يشترط الموافقة المسبقة. ويتم تأسيس النقابات المهنية وغرف الصناعة والتجارة (أصحاب عمل) وفق قوانين خاصة لكل منظمة. الى جانب يتم تأسيس الشركات غير الربحية استنادا الى قانون الشركات، وهو لا يشترط الموافقة المسبقة، ويقتصر على القطاعات

الصحية والتعليمية وتمويل المشاريع الصغيرة والترويج للاستثمار والتدريب. وكذلك فإن العاملين في القطاع العام محرومين من تأسيس نقابات عمالية. ولا يسمح لغير الأردنيين بتأسيس جمعيات، ونقابات عمالية إلا بموافقة رئاسة الوزراء، ويسمح بأن يكونوا أعضاء (مؤازرين) فقط، ولا يحق لهم التصويت والترشح لإدارتها.

التحليل التفصيلي: كفلت الشرعة الدولية لحقوق الإنسان لكل فرد حقه في تأسيس والانضمام لأي منظمات سلمية يراه مناسب، حيث ضمن الاعلان العالمي لحقوق الانسان هذه الحقوق، وأكد على ذلك العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولم يجز للحكومات بوضع قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، وبهدف صيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. وفي هذا السياق يجدر الاشارة الى أن الأردن كان قد صادق على العهدين الدوليين السابقين ونشرهما في الجريدة الرسمية في عام 2006.[1] وبالتالي هو ملزم بتطبيق مضامينها، باعتبارها أصبحت جزء من المنظومة التشريعية الأردنية.

وبالرغم من أن الدستور الاردني كفل للأردنيين الحق بتأسيس المنظمات المدنية،[2] الا أن القوانين والأنظمة التي صدرت لتنظيم المجتمع المدني قيدت ممارسة هذا الحق، وتمثلت هذه القوانين بما يأتي: (قانون الجمعيات، قانون العمل، قانون الشركات، وغيرها من القوانين الخاصة)، وهي تخالف المعايير الدولية ذات العلاقة. ويذكر في هذا المجال أن الدستور حصر هذا الحق بالأردنيين فقط، الا أن القوانين الناظمة لهذا الحق، سمحت لغير الأردنيين بتأسيس الجمعيات ضمن شروط محددة، حيث يسمح قانون الجمعيات رقم (51) لعام 2008 وتعديلاته النافذ لغير الأردنيين بتأسيس جمعية، شريطة الحصول على موافقة من رئاسة

---

[1] الجريدة الرسمية، العدد (4764) بتاريخ 15 حزيران 2006.

[2] تنص المادة 16 من الدستور على: " للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور".

الوزراء. وهذا مخالف للمعايير الدولية التي منحت الحق "لكل فرد" ولم تحدد الجنسية، مع العلم أنه لا يوجد ما يمنع غير الأردنيين قانونيا من الانتساب للجمعيات والنقابات العمالية كأحد منظمات المجتمع المدني (أعضاء مؤازرين)، ولكن ليس المشاركة في تأسيسها، أو المشاركة في الانتخاب أو الترشح.

- **الية التسجيل: إشعار أم موافقة مسبقة؟**

قبل الدخول في تفاصيل آلية التسجيل في الأردن، يجدر التفريق بين شكلين يتبعان للتسجيل، أحدهما الإشعار الذي يعني إخبار القائمين على تأسيس المنظمة للجهات المختصة من خلال إرسال كتاب رسمي، يحوي معلومات عن الجمعية مثل اسمها واهدافها وأسماء المؤسسين، وفي ضوء ذلك تبدا الجمعية عملها بعد الحصول على رقم تسجيل، وهذا الشكل من التسجيل يتوافق المعايير الدولية المنصوص عليها بالشرعة العالمية لحقوق الانسان وعلى الخصوص العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتبار أن تأسيس الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني على اختلاف أنواعها يتم بدون الحصول على موافقة من الحكومات.

الشكل الآخر يتمثل في أخذ الموافقة المسبقة من قبل الحكومات على السماح بتأسيس المنظمات المدنية، وهو الشكل الذي يتبناه الأردن في مجال تأسيس الجمعيات والنقابات، في حين لا تحتاج المنظمات المسجلة كشركات غير ربحية لموافقة مسبقة[1]، ما يعني إعطاء الصلاحيات للجهات الحكومية برفض تأسيس الجمعيات. وقد رفضت الحكومة الأردني ممثل ب "السجل" برفض عشرات الجمعيات خلال السنوات القليلة الماضية، ويعفي قانون الجمعيات المعمول به "السجل" من تسبيب الرفض. الأمر الذي يحول دون قيام المتضررين من استئناف قرارات الرفض لدى المحاك ذات العلاقة، مثل المحكمة الادارية ومحكمة العدل العليا. وهذا الامر ينطبق على النقابات العمالية، اذ منح قانون العمل الناظم لتأسيس المنظمات النقابية صلاحية الموافقة على تأسيس النقابات العمالية الى "اللجنة الثلاثية" التي يشكلها وزير العمل والمكونة من منظمات أصحاب العمل القائمة والنقابات العمالية القائمة والحكومة، ولم يشهد الأردن تأسيس أي نقابة عمالية جديدة منذ عام 1976 وفق هذا القانون. ويعد هذا الشكل مخالفة صريحة للمعاير الدولية التي سبق

2 تسطيع منظمات المجتمع المدني في الاردن ان تسجل كشركة غير ربحية تابعة لوزارة الصناعة والتجارة، على ان ينحصر عملها في اربعة مجالات هي : القطاعات الصحية والتعليمية وتمويل المشاريع الصغيرة والتدريب، كما يمكن ان تسجل كشركة ربحية ليتم التعامل معها، من حيث تقاضي الضرائب والرسوم وغيره كالشركات العادية، والفرق بينها وبين الشركات العادية انها تستطيع الحصول على التمويل كونها تعمل في مجال تطوير المجتمع عند عملها على اجراء البحوث حول حقوق الانسان على الاغلب.

الاشارة اليها، والمتمثلة بحق تأسيس منظمات المجتمع الدني دون الحصول على موافقات مسبقة من الحكومة، وانما من خلال الاشعار بالتأسيس. هذا الأمر يؤكده مقرر الأمم المتحدة للحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، الذي يؤكد أن تبني شكل الإشعار يتوائم بشكل أكبر مع القوانين الدولية[1]. اللافت، أن المتتبع لتاريخ تبني الأردن لشكل الحصول على الترخيص المسبق يجد أنه بدأ عام 1936، عندما تم إصدار قانون الجمعيات المؤقت، حيث كان قبلها يعمل بنظام الإشعار وفقا لقانون الجمعيات العثماني 1909، لتصر القوانين اللاحقة بدءا من عام1936 ومرورا بقانون 1966وحتى يومنا هذا، على تبني الترخيص والموافقة المسبقة.[2]

– تأسيس الجمعيات

تشير تعليمات "السجل" الخاص بالجمعيات التابع لوزارة التنمية الاجتماعية، ويضم في عضويته ممثلين عن العديد عن الوزارات والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة بعمل الجمعيات، وهو الجهة المخولة بترخيص الجمعيات في الأردن، إلى ان تعديلات القانون التي صدرت عام 2009[3]، تعطي الحق لأي مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة، بتسجيل جمعية وفقاً لأحكام قانون الجمعيات، لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على أساس تطوعي، دون أن يستهدف جني الربح واقتسامه، أو تحقيق أي منفعة لأي من الأعضاء أو لأي شخص محدد بذاته، أو تحقيق أي أهداف سياسية، تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية وفق أحكام التشريعات النافذة. وقد اشتمل القانون الجديد وتعديلاته، على تغيير في تنظيم عمل الجمعيات في المملكة، حيث وتحت مظلة هذا القانون تم تقسيم الجمعيات إلى ثلاث أنواع وهو جمعية، وجمعية خاصة وجمعية مغلقة. وأوجب على الجمعيات أن تعد نظاماً أساسياً لكل منها، كما اعتبر القانون الشركات غير الربحية بمثابة جمعيات خاصة وتطلب من هذه الجمعيات أن تقوم بتوفيق أوضاعها خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ القانون يمكن أن يتم تمديدها لفترة لا تزيد على سنة إضافية. وقد نص القانون على أنه لمجلس إدارة سجل الجمعيات بالعمل على إصدار أي تعليمات لازمة لتمكين الجمعيات من توفيق أوضاعها وفق احكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، إلا أن هذه التعليمات لم تصدر إلا بعد

---

[1] الامم المتحدة، الموقع الالكتروني لمجلس حقوق الانسان.

[2] صدام ابو عزام ومحمد يعقوب، "الحق في تكوين الجمعيات في الاردن: نظرة تحليلية ورؤى مستقبلية"، بحث مقدم للمركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، 2011، صفحة 16.

[3] صدر قانون الجمعيات الجديد رقم 51 لسنة 2008 بتاريخ 9/16 /2008 ، وتم تعديله في العام 2009.

مرور سنتين من نفاذ القانون الأمر الذي شكل تحدياً أمام الجمعيات القائمة. واعتبر القانون الجمعية منحلة حكماً في حالة تخلفها عن توفيق أوضاعها وفقاً لأحكام المادة 28 من القانون نفسه. وقد شكل صدور القانون الجديد تحدياً أمام الجمعيات الصغيرة والمتوسطة التي عادة ما تكون غير قادرة على تعيين محامي لمتابعة شؤونها القانونية، ويبدو ذلك جلياً بأن الغالبية العظمى من الجمعيات "وفقاً لمسؤولي وزارة التنمية الاجتماعية" لم تقم حتى الآن بتوفيق أوضاعها مما يشكل خطراً عليها، حيث أنها معرضة للحل والتوقف عن تقديم خدماتها.

فالجمعيات وفق نص القانون هي الشخصيات الاعتبارية مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن 7 أعضاء، أما الجمعية الخاصة فهي الجمعية التي تنحصر عضويتها في مجموعة من الأشخاص عن ثلاثة ولا يزيد على عشرين، في حين أن الجمعية المغلقة هي التي تنحصر عضوتها في شخص واحد أو أكثر، على أن تقتصر مواردها المالية على ما يقدمه لها العضو المؤسس لغايات تمكينها من تحقيق غاياتها.[1] ولا تسمح حاليا الحكومة بتسجيل جمعيات خاصة، مع أن القانون يسمح بذلك. ويجير قانون الجمعيات الحالي تسجيل فرع لجمعية مسجلة في دولة أجنبية لغايات تقديم خدماتها في المملكة، شريطة ألا يستهدف المركز الرئيسي لهذه الجمعية أو أي من فروعها جني الربح واقتسامه، أو تحقيق منفعة لأي من أعضائه، أو لأي شخص محدد بذاته، أو تحقيق أي أهداف سياسية أو دينية، ويشترط الحصول على موافقة مجلس إدارة سجل الجمعيات على تأسيس تلك الخدمات وإدارتها.[2]

مما سبق، من الممكن تسجيل عدة ملاحظات على قانون الجمعيات فيما يخص اشتراطه في الموافقة المسبقة؛ أولها إعطاء السلطة لسجل الجمعيات بالموافقة أو عدمها لأي طلب مقدم لتسجيل جمعية، واللافت أن القانون يعطي الحق لمراقب الجمعيات بعدم تسبيب رفضه، مع إعطاء الحق لمقدم الطلب باللجوء للقضاء للطعن بالقرار، المحكمة الادارية ومحكمة العدل العليا لا تستطيع النظر بدعوى للطعن دون تسبيب القرار. وعادة ما يكرر المركز الوطني لحقوق الانسان الأردني، في تقاريره السنوية، على كفالة الدستور للحق في تأسيس الجمعيات، رافضا وضع عقبات إدارية وغيرها أمام تسجيلها، مع مطالبته الدائمة بتسبيب قرارات عدم الموافقة على التأسيس، حتى يتمكن الأفراد من مراجعة السلطة القضائية والطعن في تلك القرارات ليتسنى لمحكمة العدل العليا بدورها من بسط رقابتها على قانونية تلك الأسباب.[3]

---

[1] قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2009، المادة (3).

[2] قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2009، المادة (9).

[3] التقرير العاشر للمركز الوطني لحقوق الانسان صفحة 113

ويتماشى مبدا الموافقة المسبقة للتسجيل مع روح التشكيك الذي تعتنقه الجهات الحكومية حيال منظمات المجتمع المدني، حيث تفترض أن البلاد تحتاج لحماية من بعض الأنواع من الجمعيات، معتقدة أنها الجهة الوحيدة التي تستطيع تحديد ما فيه خير ومصلحة البلاد، ومن جهة أخرى الإصرار على بقاء شرط الترخيص المسبق يوصل رسالة لأي تيار أو شخص يرغب بإنشاء جمعية، أن عليه الحفاظ على علاقة طيبة مع الحكومة وألا يعارضها، حيث هي من سمحت له بإيجاد كيان قانوني لجمعيته، ومثلما أعطته هذا "الامتياز" الذي يفترض أنه حق أصيل، تستطيع سحبه منه بطريقة أو بأخرى، ما أن فكر بالخروج من تحت عباءتها.

أما اشتراط عدد معين من المؤسسين، فيمكن القول إن اشتراط سبعة اعضاء لتأسيس جمعية عادية يعتبر موفقا، فهم ليسوا بالعدد الكبير، ما يصعب على الجمعية إيجاد مؤسسين، وليس بالقليل، لكن لا يمكن القول إنه كان موفقا باشتراط ما لا يزيد عن عشرين مؤسسا للجمعيات الخاصة، لأنه يحرم عدد أكبر من المؤسسين من إنشاء جمعية خاصة.

المأخذ الآخر، الذي يجب الإشارة إليه، يكمن في أن سجل الجمعيات تابع لوزارة التنمية الاجتماعية، وترأسه وزيرة التنمية الاجتماعية، ومديره نائب الرئيس وبعضوية ممثلين عن كل من: وزارة الداخلية، ووزارة الثقافة، ووزارة السياحة والاثار، ووزارة البيئة، ووزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وأربعة أعضاء لديهم خبرات في مجال العمل الخيري والتطوعي تنسب بأسمائهم وزيرة التنمية الاجتماعية لرئاسة الوزراء التي تأخذ القرار بتعينهم لمدة سنتين قابلة للتجديد، وبذلك غابت منظمات المجتمع المدني عن عضوية السجل، والمفترض أن يكون لها حضور يمكنها على الأقل من الاطلاع على وجهات نظر السجل، بحال رفضه تسجيل جمعية، ومن الممكن أن يكون لها دور بالضغط باتجاه تسجيلها. مع التأكيد على استخدام مبدأ التسجيل بدون الموافقة المسبقة.

ويضع قانون الجمعيات الأردني أربعة شروط يجب توافرها جميعها فيمن يقدم طلبا لتأسيس جمعية وهي: الجنسية الأردنية، ألا يقل العمر عن (18عاما)، وأن يكون كامل الأهلية، وغير محكوم بجنحة مخلة بالشرف أو بأي جناية، واذا كان غير اردني يشترط الحول على موافقة رئيس الوزراء[1]. وهو بذلك حرم الأجانب من تأسيس جمعيات، رغم أن القانون لا يمنع انتسابهم للجمعيات، وخالف المعايير المتعارف عليها عالميا كما اشير لها سابقا بالإضافة الى ممارسته التمييز ضد غير الأردنيين.

[1] المادة (8) قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2009.

وعند رغبة أي مجموعة من الأشخاص بتأسيس جمعية، فإن عليهم تقديم قائمة بأسماء الأعضاء المؤسسين ومعلوماتهم الشخصية، والتي تشمل محل إقامتهم ومهنهم وأعمارهم ومستواهم التعليمي وعناوينهم كاملة، يرافقه النظام الأساسي للجمعية موقع من كافة الأعضاء المؤسسين للجمعية، وشهادة عدم محكومية لكل عضو مؤسس للجمعية، وعنوان معتمد للجمعية يتضمن صندوق البريد لغايات التواصل. وهنا نشير الى ان الجمعية لا تستطيع ممارسة اي نشاط خلال فترة انتظارها رد السجل، ما يعني ان طلب التسجيل في السجل ليس هدفه تنظيمي بل يمتد ليكون تدخلا في عمل الجمعية، ويعتبر هذا تعديا على الحق في تأسيس المنظمات الذي يعتبر حقا كاشفا وليس منشأ، كما انه مخالف للاتفاقيات والقوانين التي صادق عليها الاردن والتي تبيح للمنظمة العمل خلال فترة ارسالها طلب التسجيل.

وعند الدخول في العمق في تحليل هذه النقطة، نجد ان انتظار رد السجل قد ينجم عنه اشكالات للمؤسسين، خاصة اذا كان من بينهم غير اردني، ما يعني انتظار موافقة رئاسة الوزراء ايضا، حيث أنه قد تكون بصدد التقديم للحصول على تمويل من جهة ما، ومن المعروف أن هناك فترة معينة لاستقبال طلبات الحصول على التمويل، او ان ترغب المؤسسة في المشاركة في حدث لكن عدم حصولها على موافقة السجل يمنعها.

ويستطيع مجلس إدارة السجل رفض طلب التسجيل دون تسبيب الرفض، ما يعني امكانية اساءة استعمال المجلس لسلطته التقديرية، ولا يعط أصحاب الطلب الحق في الذهاب للمحاكم الادارية للطعن في القرار، ما يعني مخالفة المعايير الدولية، التي تقر بالاعتراف بالجمعية بمجرد اعلان تأسيسها من قبل المؤسسين، واشعار الجهات الحكومية بذلك، ودون الحاجة لموافقة مسبقة، وفي حال اعترضت احدى الجهات بمن فيها الحكومية منها على انشاء الجمعية، تستطيع الحكومة اللجوء للقضاء لا العكس، كما هو معمول به حاليا. ومن جهة اخرى، فإن عدم تسبيب القرار يشل وفي أحسن الأحول يضعف قدرة المحكمة على تناول الموضوع، فهي لا تعرف لماذا رفض طلب التسجيل، فضلا عن أنه يحرم الجهة المقدمة للطلب من تصويب الوضع بحال كان السبب نقصا في الاوراق المقدمة او غيره.

- **تأسيس النقابات**

اما النقابات، فإن قانون العمل الاردني يحظر التعددية النقابية العمالية، مناقضا لذلك التشريعات الدولية، ومخالفا ايضا الدستور الاردني الذي اضاف كلمة "النقابات" للمادة (16) منه. وبذلك يقصر رغبة العمال بالانتساب للجسم النقابي العام الذي يندرج تحت مظلته 17 نقابة فقط. وقد قيد قانون العمل الأردني حق

العاملين في تشكيل نقابات من خلال السماح بتشكيل 17 نقابة عامة، تشكل فيما بينها اتحادا بقوة القانون.[1] الأمر الذي يشكل مخالفة صريحة لمضامين العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية ولثقافية التي صادق الأردن عليها منذ ما تسع سنوات كما تم الاشارة اليه سابقا، الى جانب مخالفتها لنصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والتي أصبحت ملزمة لجميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية منذ عام 1998، عند اصدار اعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، والتي تعد جزء منه الى جانب سبع اتفاقيات أخرى. وبالتالي فيه ملزمة التطبيق للأردن رغم عدم مصادقته عليها.

هذا الحظر، حدا بمجموعات كبيرة من العمال، وجدت أن النقابات العمالية القائمة لا تساندها ولا تقدم لها عون في سبيل تحصيل حقوقها، الى جانب غياب الممارسات الديمقراطية عن هذه النقابات، وانعزال غالبية النقابات القائمة عن قاعدتها العمالية، ورفض الحكومة واللجنة الثلاثية تسجيل أي نقابة جديدة من عام 1976 حتى الان، فاتجهت هذه المجموعات العمالية الى انشاء نقابات عمالية جديدة (النقابات العمالية المستقلة)، مستندة بذلك الى نصوص الدستور الأردني والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية ولثقافية التي صادق الأردن عليها منذ ما تسع سنوات كما تم الاشارة اليه سابقا. والصح الان ي الأردن 12 نقابة عمالية مستقلة، شكلت فيما بينها اتحاد في نيسان 2014.

وهذه النقابات الجديدة (المستقلة) مشكلة عدم اعتراف الجهات الحكومية بشرعيتها، بحيق لا يسمح لها بفتح مقرات لها، وغير مسموح لها بجمع اشتراكات من أعضاها، ولا يتم اجراء مفاوضات جماعية معها. هذا الى جانب تعرض العديد من قادتها وأعضائها لمضايقات من قبل الحكومة وأجهزتها المختلفة، الى جانب المضايقات من قبل أصحاب العمل والنقابات الرسمية القائمة واتحادها العام.

وتخوض النقابات المستقلة واتحادها حاليا سجالا لتعديل القانون مع العديد من الأطراف الحكومية والبرلمانية، بحيث يسمح بنشوء نقابات جديدة، مستندة الى الدستور الأردني الجديد، والشرعة العالمية لحقوق الانسان. وتلقى هذه الحركة النقابية الأردنية الناشئة تضامن العديد من البرلمانيين ومنظمات حقوق الانسان ومنظمات المجتمع المدني وبعض الأحزاب السياسية وخاصة اليسارية منها. وقد اصدر المركز الوطني لحقوق الانسان رأي قانوني حول شرعية النقابات المستقلة أكد شرعيتها وقانونيتها، وطالب الحكومة بتوفير السبل لتسهيل

[1] قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته، الفصل الحادي عشر.

عملها وتعديل المادة 97 من قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 التي تمنع تكوين اكثر من نقابة واحدة في القطاع المهني الواحد.

وفيما يتعلق الموظفين الحكوميين، المحرومين من حق تشكيل نقابات عمالية، فقد صدر قرار تفسيري من المحكمة الدستورية اجاز فيه للعاملين في القطاع الحكومي تشكيل نقابات عمالية خاصة بهم،[1] وقامت الحكومة استجابة له بإعداد مسودة لقانون التنظيم النقابي للموظفين العموميين، الذي لاقى ترحيبا مبدئيا من قبل الاوساط العمالية والحقوقية حيث اعتبروها خطوة تصب في الطريق الصحيح لضمان حرية التنظيم النقابي، الا أن نصوص مسودة القانون المقترح لا تنسجم بالمطلق مع مفهوم المنظمات النقابية، حيت تناولته المسودة باعتباره دائرة حكومية، تتبع الوزير المختص بكل تفاصيل عملها، سينتج عنها وحدات ادارية وليس نقابات بالمفهوم المتعارف عليه. ومثال ذلك الفقرة «ا» من المادة 4 من مسودة مشروع القانون، تنص على: "تنشأ النقابة بقرار من الوزير بناء على طلب يتقدم به موظفي الوزارة ممن يمارسون وظيفة واحدة وفق بطاقة الوصف الوظيفي لا يقل عددهم عن (100) موظف". واعطت مسودة مشروع القانون كذلك العديد من الصلاحيات للوزير، حيث تعطيه الحق بالموافقة او منع انشاء النقابة، وتحديد آليات العمل الداخلية، فضلا عن قدرته على حل النقابة بحسب المادة (20) من مسودة مشروع القانون، ما يمثل مخالفة لكافة المعايير الدولية ذات العلاقة.

وبالمجمل، وفي ضوء المعلومات التي توفرت للفريق البحثي لهذه الدراسة، فإنه لا يوجد نوايا على المدى المنظور لكافة مراكز القوى السياسية في الدولة الأردنية لإجراء تعديلات على التشريعات القائمة، أو اصدار تشريعات جديدة تسمح بحرية التنظيم النقابي وفق المعايير المنصوص عليها في معايير العمل الدولية والتي تشمل الشرعة العالمية لحقوق الانسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية.

أما فيما يخص بعملية تشكيل منظمات نقابية لأصحاب العمل، فإن قانون العمل يسمح لهم بتشكيل نقابات، بموافقة الوزير، وهذا الأمر مخالف لمبدا الاشعار الذي تضمنه الشرعة العالمية لحقوق الانسان ومعايير العمل الدولية. الا أن الغالبية الكبيرة لطلبات تأسيس نقابات أصحاب العمل يتم الموافقة عليها، ويجد في الأردن حاليا 50 نقابة أصحاب العمل.

---

[1] قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (6) لسنة 2013، آب 2013.

- **تسجيل الشركات غير الربحية:**

بشكل عام، وفيما يخص انشاء شركات غير ربحية باعتبارها جزءا من منظمات المجتمع المدني، لا تواجه هذه المنظمات العوائق التي تواجهه غيرها من منظمات المجتمع المدني الأخرى، وتشير الإحصاءات إلى أن عدد الشركات غير الربحية يبلغ 595 شركة مسجلة بوزارة الصناعة والتجارة بموجب قانون رقم 22 لسنة 1997. ويخضع تسجيلها لنظام رقم 73 لسنة 2010 نظام الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح الذي جاء بمقتضى الفقرة (د) من المادة (7) من قانون الشركات لسنة 1997. والعائق الوحيد امام هذه الشركات، يكمن في حصر القانون لعملها في مجالات محددة فقط هي: الصحة، التعليم، تمويل المشاريع الصغيرة والترويج للاستثمار والتدريب.

- **تأسيس النقابات المهنية وغرف الصناعة والتجارة**

اضافة الى ما ورد أعلاه، يوجد في الأردن نوع آخر من المنظمات التي تشبه بعملها منظمات المجتمع المدني، وهي في آليات تأسيسها وهيكليتها وآليات عملها مؤسسات يمكن تصنيفه بمنظمات شبه مجتمع مدني ومؤسسات شبه حكومية، وهي النقابات المهنية ومن أهما نقابات الأطباء والمحامين والمهندسين وأطباء الأسنان والأطباء البيطريين والمهندسين الزراعيين والجيولوجيين والممرضين والمعلمين التي تأسست قبل ثلاثة أعوام بعد سلسلة من الاضرابات التي قام المعلمين فرضت على الحكومة الموافقة على تأسيسها، وهي تنشأ بموجب قوانين خاصة، وهي الزامية العضوية، فلا يستطيع أي مهني ممارسة عمله دون عضوية هذه النقابات، وبعضها يمارس اعمال الجباية من المجتمع لصالح صناديقها، وخاصة المهندسين والمحامين والمهندسين الزراعيين، وبالتالي من الصعب تصنيف هذه المنظمات كمجتمع مدني كامل، باعتبارها تقوم ببعض المهمات التي تمارسها الحكومة مثل الجباية وتخضع المهنيين للعضوية الالزامية، الا أن اداراتها تتم بالانتخاب المباشر من قبل أعضائها، وهي تقدم خدمات اجتماعية واقتصادية ومهنية كبيرة. وكذلك الحال بالنسبة لغرف الصناعة والتجارة والتي تنشأ بموجب قوانين خاصة أيضا، وعضويتها الزامية لمن يرغب بالعمل في مجالي الصناعة والتجارة، وبدون عضويتها لا تكتمل عملية تسجيله فيها، ولا يوجد قيود على عضويتها. ويتم ادارتها بالانتخاب من قبل جزء بسيط من هيئاتها العامة، لأن قوانين انتخابها تمييزية لصالح كبار الصناعيين والتجاريين، حيث يحق لأصحاب رؤوس الأموال التي تزيد عن 5000 آلاف دينار اردني (7000) آلاف دولار امريكي الانتخاب والترشح فقط، ويحرم الباقي من هذه الحقوق، والغالبية الكبيرة من

الصناعيين والتجار رؤوس أموالهم تقل عن هذا المبلغ، مع أنهم يدفون اشتراكاتهم بشكل الزامي، ولا يستطيعون مزاولة مهنهم أو تجديد رخص أعمالهم دون تسديدها.

2. آليات عمل المجتمع المدني

النتائج الرئيسية: لا ينسجم قانون الجمعيات الأردني المعمول به مع مبادئ استقلالية عمل الجمعيات باعتبارها جزء من منظمات المجتمع المدني. ولم يحدد القانون بدقة المقصود بالعمل السياسي الذي يحرم الجمعيات ممارستها، ويفرض عليها الابلاغ عن مواعيد اجتماعاتها العامة قبل أسبوعين، ومنح الوزير المختص (وزير التنمية الاجتماعية) انتداب موظفين حكوميين لحضور الاجتماعات، واجبار الجمعيات على تقديم تقارير سنوية (ادارية ومالية) حول أعمالها للحكومة، وسمح نص قانون الجمعيات للوزير المختص بحل الهيئات الادارية للجمعيات وتعيين هيئات بديلة مؤقتة. أما النقابات العمالية فتخضع العديد من تفاصيل أعمالها لموافقة الاتحاد العام لنقابات العمال التي تجبر على عضويته بقوة قانون العمل والنظام الداخلي للاتحاد، ولم تسمح هذه القوانين والأنظمة للهيئات العامة على تطوير انظمتها ولوائحها الداخلية، وسمحت لإدارة الاتحاد في التدخل في شؤون النقابات الداخلية، والذي قد يصل الى عزل الهيئات الادارية للنقابات وتعيين هيئات مؤقته. أما النقابات المهنية فإن عضويتها الزامية، ولا يحق لهيئتها العامة اعداد انظمتها الداخلية او تعديلها، وقوانين بعضها يسمح لها بالجباية من المجتمع لصالح صناديق النقابات. أما غرف الصناعة والتجارة فهي تحرم هيئاتها العامة من حق وضع انظمتها ولوائحها الداخلية وتعديلها، وتنشأ مثل النقابات المهنية بموجب قوانين خاصة، التي تحرم غالبية أعضائها من حق الانتخاب والترشح لادارتها.

التحليل التفصيلي: الحق في حرية العمل في الشرعة الدولية:

يؤكد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على العديد من الضمانات لمنظمات المجتمع المدني التي تسمح لها بالعمل بحرية تامة، دون التدخل غير المبرر من الحكومات، وبذلك يجب الالتفات الى ان الحق في حرية التنظيم، وانتباه الحكومة الى عدم التدخل عير المبرر في شؤون هذه المنظمات، حيث نص أيضا على أن "لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات

المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق... وليس 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[1].

ولأن الحق في التنظيم من الحقوق المزدوجة، باعتباره حقا مدنيا وحقا اجتماعيا، فقد اكد العهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضا على هذا الحقوق، بتأكيد استقلالية عمل منظمات المجتمع المدني وخاصة النقابات منها، حيث أكد على "حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفى 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، وحق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها، وحق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم"[2]

ويعترف القانون الدولي ببعض الظروف التي تسمح بتدخل الدولة في انشطة المنظمة، الا انها محصورة في اسباب محددة، لا يجوز تجاوزها، وهي، كما حددها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: مصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية المصلحة العامة أو الأخلاق، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. مشددة على ضرورة اتباع الدولة لآلية تبرر وتؤكد من خلالها تدخلها. ويجب أن يضمن الحق في حرية تأسيس المنظمات الالتفات الى حق مؤسسيها، في إدارة شؤونهم الخاصة مثل تنظيم اجتماعاتهم دون تدخل اي جهة، وتنظيم أمورهم الداخلية، وأن تحظى أنشطتهم واجتماعاتهم بالخصوصية.

الواقع الفعلي لعمل منظمات المجتمع المدني في الأردن

[1] العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية، المادة (22).

[2] العهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة (8).

يحيط عمل منظمات المجتمع المدني في الأردن الكثير من المعيقات، بعضها منشأه التشريعات الناظمة لعملها، وبعضها الآخر ممارسات تقوم بها بعض المؤسسات الحكومية خارج نطاق القانون وتجاوزا عليه. ففي جانب المعيقات التي يفرضها القانون على آليات عملها وعلى خلاف ما تضمنه لها المعايير الدولية ذات العلاقة. فالقانون يمنعها من العمل على تحقيق أهداف سياسية أو أنشطة تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية.[1] ومن المعروف أن جزء من الجمعيات المشمولة باطار قانون الجمعيات الأردني ساري المفعول مسجلة لديها كجمعيات سياسية، وجزء من أهدافها ذات طابع سياسي، مثل تعزيز التحولات السياسية والديمقراطية، وتعزي اللامركزية في الحكم، ومراجعة القوانين السياسية واقتراح بدائل لها وغيرها من الأهداف السياسية. ومن جانب آخر فإن قانون الجمعيات ساري المفعول يلزم الجمعيات بإخطار "سجل الجمعيات" عن نيتها عقد اجتماعات هيئاتها العامة قبل موعده بأسبوعين، ليتسنى للوزير المختص استخدام صلاحياته بإرسال مندوب لحضور الاجتماع ان أراد الوزير ذلك. وغير ذلك تعتبر الاجتماعات غير قانونية، وبالتالي فإن ما يسفر عن هذه الاجتماعات يعتبر غير قانوني، وهذا ايضا تدخلا في عملها، وقد يؤثر على سير الاجتماع وعدم القدرة عن الافصاح ومناقشة كل ما يرغب اعضاء الجمعية مناقشته.[2]

كذلك يحق للوزير المختص وفق نص القانون المذكور حل الجمعية او دمج جمعيتين سويا، ناهيك عن ان قانون الجمعيات احال الامور التنظيمية لعمل الجمعية الى نظام، وضع الكثير من القيود واعطى صلاحيات واسعة لأمين السجل والوزير المختص. كذلك ينص القانون أنه وفي حال ارادت الجمعية اجراء أي تعديل على نظامها الاساسي، فإنها بحاجة لموافقة امين السجل، واعطى القانون صلاحيات للوزير بتعيين "هيئة ادارية مؤقتة" بعدة حالات مثل عدم انتظام عقد الهيئة المنتخبة لاجتماعاتها وغيرها من الاسباب، ولم يحدد القانون طبيعة هؤلاء الاشخاص ما يعني اعطاء الوزير صلاحية بتعيين من يريد. وهذه الصلاحيات جميعها تتعارض مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى لعمل منظمات المجتمع المدني. ولم يكتف القانون بذلك، بل تضمن ثلاث عقوبات للجمعيات المخالفة هي :حل الجمعية، الغرامة، الحرمان من عضوية الهية العامة. ومن المعروف أن المعايير الدولية بهذا الشأن تعطي القضاء البت في مثل هكذا مخالفات ان وجدت، وليس للسلطات العامة.

---

[1] قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2009، المادة (3).

[2] قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2009، المادة (14).

وبخصوص امكانية الهيئات العام للجمعيات من وضع نظمها الأساسية، فقد سمح قانون الجمعيات بذلك، واشترطت تضمين الانظمة الاساسية للجمعيات معلومات متكاملة تشمل: اسم الجمعية، المقر الرئيسي لها، النطاق الجغرافي لأعمالها، وأهداف وغايات تأسيسها بصورة محددة وواضحة، وشروط اكتساب العضوية وحالات فقدانها، ورسوم الانتساب ومقدار الاشتراكات السنوية، وكيفية انعقاد الهيئة العامة للجمعية في اجتماعات عادية وغير عادية وصلاحياتها، والنصاب القانوني لانعقاد تلك الاجتماعات وآلية اتخاذ القرارات فيها، وعدد أعضاء هيئة الإدارة وطريقة انتخابهم وصلاحياتها والنصاب القانوني لانعقاد اجتماعاتها وآلية اتخاذ قراراتها، ومصادر تمويل الجمعية وكيفية تصريف الشؤون المالية فيها ومراقبتها وتدقيقها، وقواعد الحاكمية الرشيدة والشفافية، وكيفية حلّ الجمعية وأيلولة أموالها.[1]

وبحال ارادت الجمعية اجراء أي تعديل على نظامها الاساسي فإنها بإبلاغ مجلس إدارة "سجل الجمعيات"، ومن حق مجلس ادارة "سجل الجمعيات" رفض التعديلات دون تسبيب رفضه. وهذا أيضا يعتبر تدخلا حكوميا يمس استقلالية المجتمع المدني، ومخالفا للمعايير الدولية ذات العلاقة.

ولم يتم الاكتفاء بهذا، بل امتد التدخل في عمل الجمعيات وفق نصوص القانون الذ ينظمها، ففي حال اتخذت الجمعية اي قرار فإن عليها ارسال نسخة من هذه القرارات لدى الوزارة المختصة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها، وهذا الأمر يمس استقلالية عمل الجمعيات من خلال بسط الإدارة العامة لرقابتها بشكل غير مباشر على القرارات التي تتخذها الجمعيات متمثلة بهيئاتها العامة.

وان مجرد منح نص القانون صلاحيات للوزير، وليس للقضاء، لإيقاع العقوبات على الجمعيات بسبب مخالفات يمكن أن ترتكبها، هو انتهاك لحقوق الجمعيات كمنظمات مجتمع مدني يضاف الى سلسلة الانتهاكات الاخرى بحقها. وتشمل العقوبات حل الجمعية وايقاع غرامات مالية عليها، وحرمان بعض الأعضاء من عضوية الهيئة العامة.

هذا في جانب الجمعيات، أما في جانب النقابات العمالية القائمة وفق قانون العمل، وينظمها النظام الداخلي الموحد لها والنظام الداخلي للاتحاد ذاته، فإنه يمس بشكل اساسي جوهر فكرة استقلالية النقابات العمالية في عملها، من خلال اجبار النقابات العمالية على الانتساب للاتحاد، والالتزام بالنظام الداخلي الموحد لها، وعدم قدرة الهيئات العامة للنقابات على تعديل هذه الأنظمة، ومنح النظام الداخلي للاتحاد صلاحيات كبيرة للمكتب التنفيذي للاتحاد ورئيسه بالتدخل في شؤون النقابات العمالية الداخلية، تصل كما اشير اليه أعلاه الى عزل

---

[1] قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2009، المادة (7).

الهيئات الادارية للنقابات وتعيين هيئات مؤقتة. كذلك فرض نظام الاتحاد العام للنقابات الداخلي على النقابات لاتي ترغب بعضوية أي منظمة نقابية اقليمية أو دولية ابلاغ الاتحاد بذلك، ويسمح للاتحاد بالقبول أو الرفض.

أما بخصوص لنقابات المهنية وغرف الصناعة والتجارة، فهيئاتها العامة لا تمتلك صلاحية وضع لوائحها الداخلية، وانما تصدر وفق قوانين خاصة من قبل البرلمان، وليس من حق هيئاتها العامة اجراء تعديلات على قوانينها، المحصورة بالبرلمان ومقترح من الحكومة نفسها.

تناهى الى مسامح فريق عمل الدراسة أن بعض الاوساط الحكومية تقوم حاليا بعملية مراجعة لنصوص التشريعات الناظمة لعمل منظمات المجتمع المدني لوضع مزيد من القيود على آليات عملها، من حيث طبيعة المجالات التي يجوز العمل عليها، ومنع العمل على أكثر من مشروعين في العام الواحد، واخضاع بعض النشطة لشريبة الدخل، وكذلك وضع بعض القيود على أنشطة وأعمال الشركات التي تمارس أعمال مجتمع مدني ومسجلة كشركات ربحية.

3. الوصول الى الموارد (التمويل)

النتائج الرئيسية: تخالف التشريعات والتعليمات في الأردن المتعلقة بالحصول على التمويل الخارجي المعايير الدولية والممارسات الفضلي المتعارف عليها عالميا، والمحلي، اذ يشترط قانون الجمعيات الحصول على موافقة رئاسة الوزراء للحصول على التمويل الاجنبي، وموافقة وزارة التنمية الاجتماعية للحصول على التمويل المحلي، ويعمل صندوق دعم الجمعيات التابع لوزارة التنمية الاجتماعية وفق تعليمات قابلة للتغير بشكل سريع وليس وفق قانون، ولا يجوز للجمعيات جمع التبرعات أكثر من مرتين سنويا ما لم تكن الوثائق التي تحكم الجمعية تشمل أكثر من نشاط واحد، ويتم تمويل النقابات العمالية من اشتراكات اعضائه، ويتم تمويل اتحاد نقابات العمال من الحكومة بالكامل، ويتم دفع رواتب شهرية لرؤساء النقابات العمالية من موازنة الاتحاد الممولة من الحكومة، كذلك يتم تمويل النقابات المهنية من اشتراكات الاعضاء الالزامية، وضرائب غير مباشرة من المواطنين ومن استثمارات صناديق النقابات، الى جانب يتم تمويل غرف الصناعة والتجارة من اشتراكات الاعضاء الالزامية.

التحليل التفصيلي:

الوصول الى الموارد والتمويل وفق المعايير الدولية

تتفق القوانين الدولية على حق المنظمات بالقيام بأنشطة للحصول على الموارد اللازمة لتمويل أعمالها وأنشطتها المختلفة، سعيا لتغطية نفقاتها، على أن لا يكون الهدف من الحصول على المال تحقيق منفعة مادية خاصة لأعضاء المنظمة، وهذا ما أكده بشكل ضمني العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية[1] عندما أشار الى عدم أي قيود على حق التنظيم. هذا فضلا عن اعلان الأمم المتحدة للمدافعين عن حقوق الإنسان بالحق في التمويل باعتباره حقاً جوهرياً وضرورياً حيث أكد على أن لكل فرد الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، في تلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية.[2]

وعلى أرض الواقع، يضع قانون الجمعيات وقانون الشركات في الأردن قيودا على آليات الحصول على الموارد، حيث يشترط القانونين الحصول على موافقات رسمية من مجلس الوزراء للموافقة على المشاريع وتمويلها، اذا التمويل خارجيا. سواء كان جمعيات تتبع في تفاصيل أعمالها الى وزارة التنمية الاجتماعية، أو كانت شركة غير ربحية تخضع لنصوص قانون الشركات. وحتى لو كان التمويل محليا، هنالك قيودا اضافية على الجمعيات اذا عليها الحصول على موافقة وزارة التنمية الاجتماعية، هذا اضافة الى أن ارصدة الجمعيات لا تتمتع بالسرية.

وبحال ارادت الجمعيات الحصول على تمويل من صندوق دعم الجمعيات، التابع لسجل الجمعيات، فإن التعليمات التي يعمل بموجبها تتغير من فترة الى أخرى، باعتبارها تعليمات وليس قانونا مستقرا. واذا ارادت أحدى الجمعيات جمع تبرعات لتغطية بعض انشطتها، فعليها أن تثبت أن ما ستجمعه سينفق على الأغراض الخيرية فقط، وهذا امر تجد فيه الجمعيات صعوبة لإثباته.[3] كذلك، لا يجوز للجمعيات جمع التبرعات أكثر من مرتين سنويا ما لم تكن الوثائق التي تحكم الجمعية تشمل أكثر من نشاط واحد، وبعد الانتهاء من عملية الجمع، يجب على الجمعية إيداع التبرعات في حسابها المصرفي، وابلاغ وزارة بالمبلغ المتبرع به وتاريخ ايداعه في البنك ما ينفي صفة السرية عن حسابات الجمعيات المصرفية. وتحصر تعليمات جمع التبرعات

---

[1] العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية، المادة (22).

[2] اعلان الأمم المتحدة للمدافعين عن حقوق الإنسان، المادة (13).

[3] تعليمات جمع التبرعات الخيرية لعام 1957.

المستفيدين من ذلك بالجمعيات المسجلة كجمعيات خيرية فقط وليس كافة الجمعيات، ويمر الطلب بسلسلة اجراءات، يدفع الكثير من الجمعيات تتردد في خوض غمارها من الاساس، حيث عليها تقديم طلب إلى وزارة التنمية الاجتماعية قبل الموعد التي تريد جمع التبرعات به بشهر، في حين على الوزارة اتخاذ قرار بشأن الطلب خلال مدة أقصاها ثلاثة أسابيع بعد التشاور مع الجهات والوزارات ذات الصلة، ودراسة أنشطة الجمعية ومركزها المالي. وفي حال رغبت الجمعية إنفاق التبرعات الخيرية خارج المملكة، فيشترط جمع التبرعات من خلال لجنة مؤقتة و(مؤهلة) من قبل الوزارة .ويشترط على الجمعية أن توفر أدلة ثابتة على أن التبرعات هي لإنفاقها على أغراض خيرية، والحصول على ترخيص من وزارة المالية لصرف التبرعات، سواء كان نقدا أو عينا خارج المملكة. وتشترط التعليمات بعدم جواز جمع التبرعات أكثر من مرتين سنويا، ما لم تكن الوثائق التي تحكم الجمعية تشمل أكثر من نشاط واحد، وبعد الانتهاء من عملية جمع التبرعات، يجب على الجمعية إيداع التبرعات في حسابها المصرفي، وابلاغ وزارة بالمبلغ المتبرع به وتاريخ ايداعه في حسابات الجمعيات، الأمر الذي يهدد سرية الحسابات المصرفية للجمعيات.

وتشترط السلطات الحكومية حصول الجمعيات على تمويل اجنبي بموافقة مجلس الوزراء، الذي يجب ان ترسل اليه الجمعية، عن طريق سجل الجمعيات، من خلال رسالة رسمية يتضمن تفاصيل المشروع ومصدر التمويل الخاص به، وقيمته، وعلى ماذا ستنفق، وعلى مجلس الوزراء اصدار قرار بشأنه خلال ثلاثين يوما من تلقيه الطلب، وإذا لم يتم رفض التمويل في غضون ثلاثين يوما، يعتبر التمويل موافقا عليه. وكذلك الحال بالنسبة للشركات غير الربحية المسجلة وفق قانون الشركات، إذ يلزمها القانون والنظام الخاص بعملها بالحصول على موافقة وزارة الصناعة والتجارة، وهي الجهة التي تشرف على أعمالها، بعد ارسال تفاصيل المشاريع والتمويل، وتنتظر الموافقة قبل المباشرة بتنفيذه، واستقبال التمويل. وكذلك الحال بالنسبة للنقابات العمالية، حيث لا يمكنها الحصول على تمويل خارجي بدون موافقة اتحاد نقابات العمال ووزارة العمل على ذلك، ولكن يمكنها الحصول على تبرعات محلية لغايات تنفيذ أنشطتها.

وعلى ارض الواقع، يعاني القائمين على ادارة الجمعيات من مشكلة تأخر سجل الجمعيات بتقديم طلب الحصول على التمويل لرئاسة الوزراء، ما يعني تأخر اصدار الموافقة او عدمها لفترة تصل احيانا الى اكثر من اربعة شهور، وهذا يفوت على بعض الجمعيات في العديد من الحالات حصول الجمعية على التمويل كون المانحين عادة ما يضعون وقتا محددا لمنح التمويل. وهنالك حالات عديدة رفضت الحكومة فيها الموافقة على تمويل بعض المشاريع.

اما بحال رغبة الجمعية في الحصول على تمويل محلي فيجب موافقة وزارة التنمية الاجتماعية، وينسحب الامر ذاته على تعرضها لمشكلة طول فترة الاجراءات اللازمة للحصول على الموافقات، حيث اشتكى العديد من الجمعيات تأخر إجراءات الحصول على التمويل. بالنسبة لجمع التبرعات. وفيما يتعلق بخضوع الجمعيات للنظام الضريبي، فإن قانون ضريبة الدخل يعفي الجمعيات من الخضوع للضريبة المختلفة[1].

ولأن اتحاد النقابات العمالية في الأردن يخضع بشكل كامل لأجهزة الحكومية، فإن عملية تمويله تتم بالكامل من قبل وزارة المالية، ويتم تحويل 240 الف دينار اردني (337) الف دولا امريكي سنويا الى الحساب المصرفي للاتحاد، تنفق على ايجارات مقر الاتحاد والنفقات التشغيلية الأخرى مثل رواتب موظفي الاتحاد بمن فيهم رئيس الاتحاد ورؤساء النقابات ونفقات السفر الأخرى. أما النقابات العمالية منفردة، فكل منها يحصل على تمويله من اشتراكات أعضاءه.

أما تمويل النقابات المهنية فيتم من خلال اشتراكات الاعضاء الالزامية، والضرائب غير المباشرة التي تحصلها من المواطنين على شكل رسوم قضايا محاكم ورسوم المصادقة على المخططات الهندسية وبالغ على عمليات تصدير الخضار والفواكه، وغيرها من الرسوم، الى جانب استثمارات صناديق النقابات المالية. أما تمويل غرف الصناعة والتجارة ونقابات أصحاب العمل فيتم من خلال اشتراكات الاعضاء الالزامية، الى جانب المشارع التي تحصل عليها من المؤسسات الدولية، ويتم ذلك من خلال موافقة الحكومة أيضا، ولكن بدون التعقيدات التي تواجهها الجمعيات.

ووفقا للمعاير الدولية والممارسات الفضلى المتعلقة بحق منظمات المجتمع المدني بالحصول على الموارد اللازمة لإدارة شؤونها، فإن ذلك يعد مخالفة لها، ومعوقا أساسيا أمام تفعيل أدوارها في المجتمع، كذلك يقلل من قدرة الجمعيات على تنفذي انشطتها والقيام بدورها خاصة وان السواد الاعظم منها يعتمد على التمويل الاجنبي في ظل محدودية المصادر الداخلية واحتكارها من قبل منظمات المجتمع المدني الملكية. كما انه يخلق لدى الجمعيات وغيرها من منظمات المجتمع المدني روحا مترددة في الخروج عن طوع الحكومة خوفا من رفض طلبات تمويلها.
ووفقا للعديد من آراء الخبراء الذين تمت مقابلتهم، وممثلي منظمات المجتمع المدني الذين شاركوا في عمليات الحوار الوطني في اطار الدراسة، هنالك تمييز في الممارسات وفي تطبيق هذه النصوص القانونية بين

[1] قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014، المادة (4).

الجمعيات، ففي الوقت الذي تتأخر فيه الموافقات على الكثير من عمليات التمويل الخارجي، في حين أنه يتعرض لأية معوقات للجمعيات ذات الطابع الملكي، التي تسمى في الأردن "الجمعيات الملكية" فتحظى بتسهيلات أكثر في عمليات الحصول على موافقات، وكذلك تحصل على نصيب الاسد من عمليات التمويل، خاصة التمويلات التي تأتي عن طريق الحكومة مثل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وبعضها يعمل وفق قوانين خاصة واعفاءات ضريبية، بحيث يتيح لها امكانات لا تستطيع الجمعيات العادية منافستها.[1]

4. الحق التعبير عن الرأي

النتائج الرئيسية :

اتضح أن العديد من الجمعيات لا تستطيع التعبير عن رأيها أو مواقفها في القضايا السياسية، للعديد من الأسباب، أهمها أن قانون الجمعيات يحظر عليها ممارسة الأنشطة السياسية وما شابه ذلك، الى جانب أن غالبية الجمعيات تمتنع عن الافصاح عن رأيها في القضايا السياسية خشية اعاقة الحكومة لأنشطتها، أو حجب أو تأخير الموافقات على حصولها علميات تمويل خارجي ومحلي. ولأن موضوع حرية التعبير عن الرأي مرتبط بمستوى الحريات العامة بشكل عام في الدولة، فإن بعض منظمات المجتمع المدني تتفاوت في قدرتها على التعبير عن رأيها في القضايا التي تتعلق بجوانب الحياة العامة والسياسية منها. وزاد القانون المعدل للمطبوعات والنشر القيود على حرية الرأي والتعبير في الأردني. الا أن ذلك لم يمنع العديد من منظمات المجتمع المدني من ممارسة حقها في التعبير عن آرائها بحرية في العديد من القضايا العامة والسياسية. إذ تمارس العديد من النقابات المهنية حقها في التعبير عن مواقفها في العديد من الموضوعات السياسية والاقتصادية. ولا ينفي ذلك تعرض العديد من منظمات المجتمع المدني المختلفة لتدخلات من بعض الجهات الرسمية بسبب اعلانها مواقف محددة تجاه قضايا عامة وسياسية.

التحليل التفصيلي: حق التعبير في الشرعة الدولية:

[1] يقصد بالجمعيات الملكية، الجمعيات التي يشرف على أنشائها وتشغيلها أبناء العائلة المالكة من أمراء، وهي نوعان، بعضها ينشأ بموجب قانون الجمعيات القائم، وبعضها الآخر ينشأ وفق قوانين خاصة بها، وهي منتشرة بشكل واسع، وتقوم بأعمال مؤثرة ايجابا في المجتمع، وتتركز في مجالات حماية الطفال والسباب والمرأة والرعاية الصحية.

شددت الشرعة العالمية لحقوق الانسان المتعارف عليها على ضرورة تمتع الافراد والمنظمات بالحق في التعبير، حيث ضمن العهد الدولي الخاص الحقوق المدنية والسياسية على "لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة، ولكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها"، واضح أن يجوز اخضاع ممارسة هذا الحق لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورة، مثل احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، ولحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العام.[1]

كما خصص إعلان المدافعين عن حقوق الانسان الصادر عن الأمم المتحدة عدة مواد تحدثت عن حق الافراد بحرية التعبير، لتنص هذه المواد على حق معرفة وتلقي والاحتفاظ بالمعلومات المتعلقة بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وحرية نشر أو نقل أو توزيع الأفكار والمعلومات والمعارف المتعلقة بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ودراسة ومناقشة الآراء، على مستوى القانون والممارسة، المتعلقة بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتطوير ومناقشة أفكار جديدة لحقوق الإنسان والمبادئ والدعوة إلى قبولها، الى حقها في انتقاد المؤسسات الحكومية وتقديم المقترحات لتحسين أدائها إلى أي جانب من جوانب عملها قد يعوق أو يعرقل تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

كما كفل الدستور الأردني حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والإعلام من خلال كفالة الدولة لحرية الرأي، وحرية تعبير الأردنيين عن آرائهم بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون، وكذلك اكد على أن الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون، وانه لا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازاتها إلا وفق أحكام القانون، ويجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.[2]

وقد نصت التعديلات على قانون المطبوعات والنشر العديد من القيود على نشر الاخبار وتأسيس المواقع الاخبارية الالكترونية العديد من القيود على مستويات حرية الرأي والتعبير في الأردن.[3] كما نص قانون

---

[1] العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية، المادة (19).
[2] الدستور الأردني، المادة (15).
[3] قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لسنة 1998، وتعديلاته.

الجمعيات على عدم جواز العمل في القضايا السياسية والحزبية، ترك امكانية تفسير هذا النص لموظف الوزارة والمؤسسات الرسمية الأخرى لتخويف ومنع الجمعيات بمختلف أنواعها من ممارسة حقها في التعبير عن رأيها بحرية في القضايا المتعلقة بالشأن العام والسياسي.

كذلك فإن قانون الإحصاءات العامة يقيد مراكز الدراسات ومنظمات المجتمع المدني من اجراء دراسات مسحية واعلان نتائجها دون أخذ موافقات الحكومة، اذ ما زال قانون الإحصاءات العامة يمنع ذلك.[1]

وبالرغم من عدم توفر معلومات فيما اذا كانت مراكز الابحاث، منظمات المجتمع المدني تلتزم بهذه التعليمات على ارض الواقع، إلا انه يجب التأكيد على ان تضمين الاردن لاحد قوانينه مثل هذه المادة يتعارض مع ما أجمعت عليه معايير حقوق الإنسان الأساسية الواردة في أكثر من وثيقة أهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالإضافة إلى وثائق منظمة التربية والثقافة والعلوم (اليونسكو)،حيث اجمعت جميعها على حرية الرأي والتعبير وحرية المعرفة والنشر، والحق في الحصول على المعلومات بما يعنيه ذلك من حرية الوصول إلى مصادر المعلومات والاطلاع عليها ، والحق في نشر المعلومات وتداولها.
وفي هذا السياق أيضا قامت العديد منظمات المجتمع المدني الأردني بتقديم تقارير الى مجلس حقوق الانسان في جنيف في اطار آلية المراجعة الدورية الشاملة UPR تضمن العديد من الانتقادات الشديدة لحالة حقوق الانسان في الأردن على المستوى التشريعي وعلى مستوى الممارسات، كان أهمها تقرير تحالف انسان للمراجعة الدورية الشاملة وتقرير مركز حماية وحرية الصحفيين.

وعلى أرض الواقع، تعاني مؤسسات المجتمع المدني من تذبذب مستوى الحريات العامة في الأردن ومنها حرية الرأي والتعبير، ففي الوقت الذي يكون فيه مستوى الحريات العامة مرتفع نسبيا، تعبير العديد من منظمات المجتمع المدني عن آرائها ومواقفها بشكل جيد، والعدي من هذه المنظمات تخضع بشكل مباشر لسيطرة المؤسسات الحكومية، وبعضها ينأى بنفسه عن التعبير عن رأيه بحرية، للحؤول دو التعرض للمسائلة، أو للتضييق من الحصول على التمويل والدعم من قبل الحكومة وخاصة وزارة التنمية الاجتماعية. ولوحظ أن غالبية الجمعيات تخضع لسيطرة الحكام الاداريين وبعض الأجهزة الأمنية، بحي يتعاملون معها باعتبارها مؤسسات حكومية تخضع في انشطتها الى اداراتهم.

[1] قانون الإحصاءات العامة رقم (12) لسنة 2012.

وفيما يتعلق بالنقابات المهنية، وبسبب أن غالبية الناشطين فيها هم من الطبقة الوسطى التي تنشط فيها الأحزاب السياسية والنشطاء السياسيين، نجد أنها تمارس حقها في التعبير عن آرائها في قضايا الشأن العام والحياة السياسية بشكل جيد، وأحيانا تعلن مواقف قوية ضد بعض السياسات العامة الداخلية والخارجية.

كذلك، ظهرت في السنوات الأخيرة مجموعة من منظمات المدني العاملة في مجال التنمية السياسية والديمقراطية وحقوق الانسان، التي تتمتع بجرأة عالية في انتقاد العديد من السياسات العامة المتعلقة بمستوى الحريات العامة وتطبيق بعض السياسات الاقتصادية والاجتماعية،

أما فيما يتعلق بالنقابات العمالية واتحادها العام، فإن مواقفها تجاه القضايا العامة تنسجم مع المواقف الحكومية بما فيها تلك المواقف التي تتعارض مع مصالح أعضائها، حيث أنها أيدت السياسات الاقتصادية التي أضرت بمصالح العاملين بأجر في الأردن، وهذ يمكن تفسيره لخضوعها تحت سيطرة المؤسسات الحكومية وعدم تمتعها بالاستقلالية.

5. الحق في التجمع السلمي

النتائج الرئيسية: يرتبط الحق في التجمع السلمي بمستوى الحريات العامة في أي دولة، وحيث أن مستوى ممارسة الحريات لعامة يتذبذب في الأردن، فإن ممارسة هذا الحق متفاوتة أيضا. ويسمح قانون الاجتماعات العامة للجميع بممارسة حق التجمع السلمي بدون أخذ موافقات مسبقة، وانما بإشعار الحاكم الاداري قبل 48 ساعة على الأقل بالفعالية. وقد مورس هذا الحق خلال السنوات الأربعة الماضية على نطاق واسع في مختلف أنحاء المملكة، الا أن هنالك بعض التراجعات في ممارسته تمت من خلال ممارسة العديد من التجمعات لحقها التجمع السلمي، ومنع الحكومة لمجموعات من الأردني بعمل فعاليات ذات طابع سلمي، ووقف العديد من الاحتجاجات السلمية الاخرى، اضافة الى اعتقال العديد ممن مارسوا حق الحق.

التحليل التفصيلي: الحق في التجمع السلمي وفق المعايير الدولية:

ضمن العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية الحق لكل شخص من الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.[1] وأكد هذا الحق إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة

---

[1] العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية، المادة (15).

أهمية هذا الحق، بغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكون لكل شخص الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، على الصعيدين الوطني والدولي، في: الالتقاء أو التجمع سلميا.[1]

وكفل الدستور الأردني للمواطنين الحق في الاجتماع والتنظيم بما، حيث أشار أن للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.[2] وفي سياق التطورات السياسية والاجتماعية التي شهدتها المنطقة والأردنية في السنوات الأخيرة، اضطرت الحكومة والبرلمان لتعديل قانون الاجتماعات العامة، بحيث الغت شرط الحصول على موافقة الحاكم الإداري الخطية المسبقة على طلب تنظيم أي اجتماع عام، وهو ما كان يفرضه القانون القديم حيث كان يشترط الحصول عليها قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل من تاريخ الاجتماع العام أو المسيرة. والتعديل على القانون استبدل موافقة الحاكم الإداري الخطية المسبقة بشرط تقديم إشعار بعقد الاجتماع العام إلى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل على أن يتضمن ذلك الإشعار أسماء منظمي الاجتماع العام وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع ومكان وزمان أي منهما وذلك حتى تتمكن الجهات المعنية من توفير الحماية الضرورية للاجتماع العام والتسهيلات اللازمة لذلك.

لكن المأخذ الاول الذي يسجل على السطات الحكومية الاردنية في هذا الشأن هو حفظها لهذا الحق للأردنيين فقط، دون الاجانب المقيمين في البلاد، فضلا عن اشتراط قانون الاجتماعات العامة اخطار المحافظ قبل 48 ساعة موعد تنظيم المسيرة او الوقفة الاحتجاجية، وهذا يمنع قيام المسيرات العفوية التي كردة فعل فورية على حدث ما.

ويمنع قانون الاجتماعات العامة، من ادينوا سابقا، من المشاركة في التجمعات، وهذا انتهاك لحقهم استنادا للقانون الانساني الدولي الذي يعطي هذا الحق للجميع، كما يحاسب قانون الاجتماعات العامة منظمي المسيرة او الاحتجاج بحال حدثت خلال الفعالية اي احداث عنف، وهذا يجعلهم مترددين في استخدام حقهم في التجمع السلمي من منطلق عدم قدرة اي جهة مهما كانت على ضبط جميع الاشخاص في اي تجمع.

وهنالك انتهاك اخر يفرضه قانون الاجتماعات العامة باعطائه للحاكم صلاحية فض الاعتصام بحال شعر ان استمراره سيؤدي الى اضرار بالأرواح او الممتلكات. عدم استخدام القوة المتناسبة، كما ان العقوبات للمخالفين قاسية: حيث انها سجن لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة اشهر، او غرامة لا تقل عن 200 دينار ولا تزيد عن 1000 دينار او كلتا العقوبتين.

---

[1] إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، المادة (1).

[2] الدستور الأردني، المادة (16).

ويجدر القول هنا أن قانون الاجتماعات العامة الأردني، عدّ أي اجتماع يعقد خلافا لأحكامه عملا غير مشروعا، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى اعتبار أي اجتماع يعقد دون استيفاء شرط الإشعار عملا غير مشروع يستوجب العقاب، وهو ما لا يستقيم مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى التي تعتبر أن الهدف من الإشعار هو تمكين الجهات المختصة من اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتسهيل حدوث التجمع والحفاظ على النظام العام والآداب العامة والصحة والسلامة العامة وحقوق الآخرين وحمايتهم، وعليه فإن بعض التجمعات العفوية التي لا يكون من المتصور استيفاءها لشرط الإشعار أو التي لا يكون منظمها واضحا أو محدد ا يجب أن تكون مشروعة.

ويحتوي القانون أيضا للاجتماعات العامة لغة غامضة توفر للسلطات حرية تصرف لا مبرر لها في قدرتها على تفريق التجمعات العامة ومعاقبة المشاركين في التجمع . حيث أعطى الحاكم الإداري صلاحية تفريق أي تجمع أو قمع مظاهرة بالطريقة التي يراها مناسبة إذا تغيرت أهداف التجمع أو المظاهرة.[1] مثل هذه اللغة تتيح سلطة واسعة للحكومة في تفريق التجمعات العامة باسم القانون الذي ينص أيضا أن كل من يخالف "الأمن والنظام العام "و / أو يسبب ضررا للآخرين أو على الأموال العامة والخاصة، قد يكون مسؤولا على حد سواء مدنيا وجنائيا.[2] اذ أن غموض هذه النصوص توسع من سلطة الحاكم الاداري في فض الاجتماعات العامة والمسيرات والتظاهرات.

وعلى مستوى الممارسة العملية، تم تنفيذ آلاف التجمعات السلمية خلال السنوات الأربع الماضية، وتم التعامل معها بهدوء من قبل السلطات العامة، الا ان هنالك أيضا عشرات التجمعات السلمية سواء كانت أهدافها اجتماعية أم سياسية، تم تفريقها بالقوة، وحدثت العدي من الاعتقالات بحق عشرات المشاركين فيها، وخاصة تجمع 24 آذار الذي كان يطالب في بإجراء اصلاحات سياسية في وسط العاصمة ربيع 2011، وكذلك الاعتداءات الكبيرة التي مورست بحق عشرات المحتجين في ساحة النخيل التي جرت في صيف عام 2011، اضافة الى الاعتداءات الكبيرة التي تمت المشاركين في احتجاجات شتاء 2012، والاعتقالات التي تمت للعديد من المشاركين فيها. اضافة الى وقف العديد من الاحتجاجات العمالية بالقوة، يضاف الى ذلك منع الحكومة جماعة الإخوان المسلمين من عمل مهرجان قبل اسبوعين من تاريخ اعد هذه الدراسة. وباستثناء بعض النقابات المهنية، والنقابات العمالية الجديدة (المستقلة) تنزع الغالبية الكبيرة منظمات المجتمع المدني في الأردن الى عدم تنفيذ تجمعات خارجية، وتكتفي بعقد اجتماعات داخلية، تفاديا للخضوع للمسائلة والمضايقات في أعمالها من قبل السلطات الحكومية المختلفة.

---

[1] قانون الاجتماعات العامة رقم (5) لسنة 2011، المادة (7).
[2] المرجع السابق، المادة (8).

6. علاقة منظمات المجتمع المدني مع الحكومة

النتائج الرئيسية: تغيب عن العلاقة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني سمة الانتظام بسبب غياب سياسات عامة واضحة تنظم العلاقة فيما بينهما على اسس تشاركية، اذ تتسم العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والحكومة بالالتباس والتذبذب وتعتمد في مستواها على ممثلي الحكومة والمجتمع المدني انفسهم، وهنالك تفاوت في قدرة منظمات المجتمع المدني في التعامل مع الحكومة، بالإضافة الى جود تفاوت بين خطاب بعض المؤسسات الحكومية تجاه المجتمع المدني ودوره وبين الممارسات على أرض الواقع.

التحليل التفصيلي: تربط علاقة منظمات المجتمع المدني بالحكومة بعلاقة شكلية، حيث لا تشرك الحكومة المنظمات عند رسمها السياسات والاجندات الوطنية بشكل فعال وجدي وغالبا ما تتخذ الطابع الشكلي. حيث لا يوجد سياسات عامة تحدد طبيعة العلاقة بين المجتمع المدني بمختلف اطيافه وبين المؤسسات الرسمية، باستثناء صيغة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والذي وفق قانون الخاص يضمن صيغة رباعية مشتركة للعمل بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية ونقابات اصحاب العمل، ووفق القانون تقوم الحكومة باختيار جميع ممثلي الأطراف الأخرى في اطار عضوية المجلس المذكور. ورغم ان الحكومات الاردنية الاخيرة حاولت اشراك منظمات المجتمع المدني في صنع القرار، خاصة في الانعطافات المهمة في تاريخ البلاد، مثل تعديل الدستور وغيره، ورسم السياسات من خلال دعوتها للمشاركة في المناقشات التي تجريها، الا ان منظمات المجتمع المدني عادة لا يؤخذ برأيها بشكل جدي، ليكون الامر شكليا بحتا هدفه رسم صورة محسنة عن الدولة الاردنية.

وتغيب تماما عن الساحة الاردنية خلق حالة من التفاهمات مع الحكومات المتلاحقة ليلعب الطرفان دورا في ذلك، حيث ان اغلب الشخصيات الحكومية يتعاملون مع منظمات المجتمع المدني على انها غير هامة، وباعتبارها مؤسسات تستهدف تسجيل المواقف، وهي معيق لعملهم. وتريد الاعتراض على كل كافة السياسات العامة، واظهار الاردن بمظهر متراجع طمعا في الحصول على المزيد من التمويل، كما تنظر اليها على انها كاشف لعيوبها وبذلك تحاول التضييق عليها.

في المقابل، منظمات المجتمع المدني لا تقوم بدورها جيدا واغلبها يسعى الى عدم ازعاج السلطات خوفا من التضييق عليه. والطرفان ايضا، لا ينظران الى بعضهما كمكملان لبعضهما البعض. فمن جانب تتحمل منظمات المجتمع المدني عبئا كبير بدلا من الدولة، فهي تقدم المساعدة القانونية للمستضعفين، وتوفر

خدمات صحية وتعليمية ايضا، فضلا عن تقديم القروض الصغيرة التي تسهم في تنشيط سوق العمل، وتتوسع أنشطتها لتصل الى أماكن ومجتمعات لا تصلها المؤسسات الحكومية. بالمقابل عادة ما تبقى منظمات المجتمع المدني قلقة بسبب منظومة التشريعات وتعديلاتها التي عادة ما تذهب باتجاه التضييق عليها، حيث تتضمن كما تم استعراضه بالتفصيل في اجزاء أخرى من هذه الدراسة العديد من المعوقات، سواء في آليات عملها أو في الحصول على الموارد اللازمة لتيسير أعمالها. وهذه الحالة تعكس مستوى ثقة ضعيف بين الطرفين أدى الى تراجع درجات التنسيق المنتظم بينهما.

ويمكن القول ان علاقة الحكومة ومنظمات المجتمع المدني لم تكن بالمستوى المتوقع منها ليساهم عدم وجود سياسة عامة للحكومة لتنظيم العلاقة بين الحكومة والمجتمع المدني، تقبل فيها علاقة تشاركية مع منظمات المجتمع في اضعاف العلاق، وابقائها أسيرة العلاقات الشخصية بين العديد من المسؤولين مع بعض قادة المجتمع المدني.

الا أن هذا لم يمنع من وجود علاقات بين العديد من الشخصيات الحكومية والرسمية والعديد من منظمات المجتمع المدني، ومشاركتهم في العديد من الأنشطة الخاصة بها، واجرائهم العديد من الحوارات معها، الا أن ذلك لم يكن وحتى الآن يقوم على أسس ومعايير واضحة. وفي العديد من الحالات تقوم تعتمد العلاقة بين بعض منظمات المجتمع المدني على قوة منظمات المجتمع المدني ذاته، ففي العديد من الحالات كانت النقابات المهنية ومنظمات اصحاب العمل تقدم انتقادات حادة لبعض السياسات العامة المرتبطة بأعمال هذه لمنظمات، لتضطر الحكومات لفتح حوارات معمقة مع منظمات المجتمع المدني المذكورة، الأمر الذي يؤكد غياب سياسات واضحة تنظم العلاقة بين الطرفين من منظور تشاركي.

7. تعاون المجتمع المدني مع بعضه البعض

النتائج الرئيسية: هنالك ضعف ملموس في التعاون بين منظمات المجتمع المدني في الأردن، الا أنه بدأ في الآونة الأخيرة يشهد تنامي بطيء نحو بناء الشبكات والتحالفات والتنسيق بين العديد من منظمات المجتمع المدني، الا أن عمليات التعاون هذه لا تتسم بالديمومة، وتقتصر في العمل على مهمات محدد ولفترات زمنية محددة، وما زالت محدودة بين عدد من المنظمات التي يرتبط القائمين على ادارتها بمستوى جيد من العلاقات الشخصية، ولا تخضع اعمال المنظمات التي يديرونها بالتنافس.

التحليل التفصيلي: اظهرت نتائج التحليل أن علاقات التعاون بين منظمات المجتمع المدني في الأردن ضعيفة، وتقتصر على عدد محدود منها، وتتسم بأداء مهمات محددة ولفترات زمنية محددة. الا أن هذا لم يمنع أن يتم بناء بعض الشبكات والتحالفات وبعض اشكال التعاون بين العديد من منظمات المجتمع المدني في السنوات القليلة الماضية، أن غالبية الشبكات او التحالفات التي تم تأسيسها لم تعمر طويلا، وغالبتها جاءت في اطار تنفيذ مشاريع محددة تتطلب تشكيل تحالفات سرعان ما تنتهي عند انتهاء المشروع. أو تأتي لأداء مهمة معينة لينتهي التنسيق أو الشبكة أو التحالف عند انتهاء المهمة.

ويمكن الحديث عن قصص نجاح مؤقته في هذا المجال، حيث تم قبل عامين تشكيل تحالف لعدد من منظمات المجتمع المدني لتقديم تقرير لمجلس حقوق الانسان في جنيف من وجهة نظر المجتمع المدني (تحالف انسان للمراجعة الدورية الشاملة) وترك هذا التحالف أثرا في اثارة الراي العام الأردني للعديد من الاختلالات التي تضعف من تعزيز حالة حقوق الانسان في الأردن على مستوى التشريعات والسياسات والممارسات. الا أن هذه التجربة انتهت بعد انتهاء المهمة، وبسبب عدم وجود معاير محددة لضبط عمل التحالف الداخلية.

وقبل ذلك تم تشكيل تحالفات أخرى، لتقديم تقارير موازية للتقارير الحكومية المتعلقة بتنفيذ بعض اتفاقيا حقوق الانسان، الا أنها انتهت ايضا بانتها المهمات التي أدتها لذات لأسباب. وظهر مؤخرا صيغة تنسيقية بين عدد من منظمات المجتمع المدني الأردنية العاملة في مجال تعزيز التحولات الديمقراطية، تضم في صفوفها ثلاثة عشر منظمة مجتمع مدني، ومازالت التجربة غير مختمرة ، ويجري حاليا تطوير الوثائق ذات العلاقة بالحفاظ على ديمومتها.

ويمكن ابراز أهم الأسباب التي تحول دون تعزيز أوجه التعاون الفعال بين منظمات المجتمع المدني وبناء الشبكات والتحالفات، الى ضعف الامكانات المادية لغالبية المنظمات، اضافة الى أن غالبية منظمات المجتمع المدني من غير تلك التي تتسم بالطابع التمثيلي مثل النقابات العمالية ونقابات أصحاب العمل والنقابات المهنية، وهي تتسم بالطابع شبه الرسمي، تتسم بالطابع الفردي، وغير معنية في اجراء تغيير في السياسات العامة للحكومات. وغالبتها تعمل على تقديم خدمات اجتماعية مباشرة لجمهورها، وخاصة الجمعيات الخيرية، وهي غير معنية بالتنسيق فيما بينها. وجزء غير قليل منها يعيش حالة من التنافس على تنفيذ المشاريع والحصول على التمويل، بحيث يمنع ذلك التنسيق فيما بينها. الا أن ضعف ممارسات الحوكمة الرشيدة في غالبية منظمات المجتمع المدني، يشكل المعيق الأساسي لتعزيز التعاون فيما بينها. هذا

اضافة الى غياب الرؤية الواضحة لدى غالبية ادارات منظمات المجتمع المدني حول اهمية تعزيز قوتها التأثيرية من خلال التنسيق فيما بينها.

8. الحق في الوصول الى المعلومة

النتائج الرئيسية: بالرغم من وجود قانون ينظم عملية حق الوصول للمعلومة في الأردن، الا أن هنالك العديد من المعيقات لاتي تحول دون تفعيل ممارسة هذا الحق للأفراد ولمنظمات المجتمع المدني، اذ يوجد ضعف في نصوص القانون ذاته، الا جانب ضعف في آليات تطبيقه. حيث تعاني عملية الحصول على المعلومة من مشكلات تحول دون امكانية الحصول عليها بسهولة.

التحليل التفصيلي: يعاني المجتمع المدني كمنظمات وافراد في الأردن من مشكلة كبيرة في الحصول على المعلومات، بعض إياب مرتبط بعدم توفر نظم وقواعد بيانات تفصيلية تتيح توفر المعلومات، وبعضها الآخر مرتبط بمنظور الحماية الخاصة على بيانات ومعلومات غير مبرر، وبالرغم من صدور قانون خالص لضمان حق الوصول ال المعلومة في عام 2007،[1] الا أن امكانية الحصول على المعلومات لم تتحسن بشكل ملموس، فالقانون يشترط الحصول على المعلومات بوجود مصلحة مشروعة لطالب المعلومات، ودون أن يحدد المقصود من مصطلح "مشروعة"، ولم يضع حدودا لمبدأ المشروعية، ويعارض مبادىء الأمم المتحدة التي تعتبر أن أي معلومات لدى الهيئات العامة يمكن للشعب أن يصل اليها، إلا في حدود ضيقة جدا. كذلك وفي حال لم ترد الجهة المرسل إليها طلب الحصول على المعلومة، خلال المدة المقرر أن ترد فيه، يعتبر ذلك رفضا للطلب، وهذا انتهاك كونه يعطي الفرصة للجهة بالامتناع عن ذكر أسباب رفض الطلب. وعند صدور القانون في عام 2007، لاقى انتقادات كثيرة كون نصوصه تضمنت نصوصا تقيد ممارسة هذا الحق باعتباره أحد حقوق الاساسية الأساسية، من خلال العديد من القيود التي تعتبر تعسفية ومخالفة للمعايير الدولية وتقيد بل تمنع في كثير من الأحيان ممارسة هذا الحق.

ويتضمن القانون الكثير من القيود على ممارسة الحق في الحصول على المعلومات واعتبر المنع هو الأصل، وممارسة الحق هو الاستثناء، في حين ان الأمم المتحدة تعتبر أن ضمان الحصول على المعلومات

---

[1] قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لعام 2007

يكون من خلال الإفصاح الأقصى عن المعلومات. كذلك فإن المادة التي تثير حفيظ المنادون بأهمية توفير حق الحصول على المعلومة تكمن بالاعتراض الشديد على احدى مواد القانون التي تتضمن عبارات فضفاضة تؤدي المزيد من التقيد على ممارسة هذا الحق تكمن في نصها عدم جواز طلب المعلومات التي تحمل طابع التمييز الديني أو العنصري أو العرقي أو التمييز بسبب الجنس أو اللون، والتي يمكن أن يندرج تحت أي بند منها العديد من التفاسير التي تؤدي في النهاية إلى صدور قرار برفض تقديم المعلومات تحت ذريعة أي منها. والمأخذ الاخر على القانون هو إحالته الحق في الحصول على المعلومات إلى قوانين أخرى مثل قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، وبذلك تحظر اعطاء المعلومات الموجودة في مجموعة كبيرة من الوثائق وأخرجتها من أحكام هذا القانون لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو أنها محمية بموجب قانون آخر.

وفضلا عن عدم وجود اي نص في القانون يلزم المسؤول بتوفير المعلومات المطلوبة، لم يتضمن عقوبات في حال عدم توفير تلك المعلومات، وفي المقابل تضمن عقوبات في حال مخالفة أحكامه من خلال العقوبات الموجودة في قانون حماية أسرار ووثائق الدولة مثلا والتي تصل حد العقوبة فيه إلى حد الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة.

وكان واضحا أن الغالبية الكبيرة من الأفراد ومنظمات المجتمع المديني لا يلجأون الى قانون الحق في الحصول على المعلومة، من أجل الحصول عليها، بل يستخدمون علاقاتهم الشخصية للحصول عليها. وهذا مرتبط بشكل كبير ويعكس هيكلة العلاقات بين الادارة العامة الأردنية وآليات عملها التي تستجيب شخصية، أكثر من تطبيقها للقوانين القائمة.

الاستنتاجات

1. هنالك فجوات كبيرة في درجة انسجام التشريعات الأردنية المتعلقة بتنظيم منظمات المجتمع المدني المختلفة مع المعايير الدولية الواردة في الشرعة العالمية لحقوق الانسان ومعايير منظمة العمل الدولية في مجال الحق بالتنظيم. فهي لا تنسجم مع مبدأ الاشعار (الاخطار)، وتركز على استخدام مبدأ الموافقة المسبقة، باستثناء الشركات غير الربحية والتي تحصرها في مجالات محددة تشمل التعليم والصحة وتمويل المشاريع الصغيرة وتشجيع الاستثمار والتدريب. هذا اضافة الى التسهيلات المقدمة على أرض الواقع لأصحاب العمل لتأسيس نقابات خاصة بهم. أما مختلف أنواع منظمات المجتمع المدني الأخرى الى المنظمات التي يمكن وصفها (منظمات شبه المجتمع المدني)، فإن التشريعات الناظمة لها تحتوي مخالفات كبيرة مع المعايير الدولية ، فمن جانب، فإن "قانون الجمعيات" يشترط الموافقة المسبقة، ويضع قيودا على حق غير الأردنيين في المساهمة في انشائها، و"قانون العمل" يمنح اللجنة الثلاثية المشكلة من قبل وزير العمل وتضم منظمات أصحاب العمل والنقابات العمالية القائمة والحكومة صلاحية تحديد المهن التي يحق لها أنشاء نقابات عمالية، الأمر الذي منع حرم مئات آلاف العمل من انشاء نقابات خاصة بهم في القطاع الخاص، وحرم العمال غير الأردنيين من حق المساهمة في تأسيسها والترشح والانتخاب فيها، وحرم أعضاء الهيئات العامة في النقابات العامة من حق وضع أنظمتهم الداخلية وتعديلها، وكذلك تم حرمان جميع العاملين في القطاع العام من حق انشاء نقابات عمالية لهم. أما النقابات المهنية وغرف الصناعة والتجارة فيه تعمل بموجب قواني خاصة، ولا يحق لأعضاء الهيئات العامة لها تعديل أنظمتها الداخلية، ومنح العديد منها حق ممارسة بعض أعمال الحكومات مثل الجباية من المجتمع لصالح صناديقها، وحرمان غالبية أعضاء غرف الصناعة والتجارة من حق الانتخاب والترشح لإداراتها.

2. لا ينسجم قانون الجمعيات الأردني المعمول به مع مبادئ استقلالية عمل الجمعيات باعتبارها جزء من منظمات المجتمع المدني. ولم يحدد القانون بدقة المقصود بالعمل السياسي الذي يحرم الجمعيات ممارستها، ويفرض عليها الابلاغ عن مواعيد اجتماعاتها العامة قبل أسبوعين، ومنح الوزير المختص (وزير التنمية الاجتماعية) انتداب موظفين حكوميين لحضور الاجتماعات، واجبار الجمعيات على تقديم تقارير سنوية (ادارية ومالية) حول أعمالها للحكومة، وسمح نص قانون الجمعيات للوزير المختص بحل الهيئات الادارية للجمعيات وتعيين هيئات بديلة مؤقتة. أما النقابات العمالية فتخضع

العديد من تفاصيل أعمالها لموافقة الاتحاد العام لنقابات العمال التي تجبر على عضويته بقوة قانون العمل والنظام الداخلي للاتحاد، ولم تسمح هذه القوانين والأنظمة للهيئات العامة على تطوير انظمتها ولوائحها الداخلية، وسمحت لإدارة الاتحاد في التدخل في شؤون النقابات الداخلية، والذي قد يصل الى عزل الهيئات الادارية للنقابات وتعيين هيئات مؤقته. أما النقابات المهنية فإن عضويتها الزامية، ولا يحق لهيئتها العامة اعداد انظمتها الداخلية او تعديلها، وقوانين بعضها يسمح لها بالجباية من المجتمع لصالح صناديق النقابات. أما غرف الصناعة والتجارة فهي تحرم هيئاتها العامة من حق وضع انظمتها ولوائحها الداخلية وتعديلها، وتنشأ مل النقابات المهنية بموجب قوانين خاصة، التي تحرم غالبية أعضائها من حق الانتخاب والترشح لإدارتها.

3. تخالف التشريعات والتعليمات في الأردن المتعلقة بالحصول على التمويل الخارجي المعايير الدولية والممارسات الفضلي المتعارف عليها عالميا، والمحلي، اذ يشترط قانون الجمعيات الحصول على موافقة رئاسة الوزراء للحصول على التمويل الاجنبي، وموافقة وزارة التنمية الاجتماعية للحصول على التمويل المحلي، ويعمل صندوق دعم الجمعيات التابع لوزارة التنمية الاجتماعية وفق تعليمات قابلة للتغير بشكل سريع وليس وفق قانون، ولا يجوز للجمعيات جمع التبرعات أكثر من مرتين سنويا ما لم تكن الوثائق التي تحكم الجمعية تشمل أكثر من نشاط واحد، ويتم تمويل النقابات العمالية من اشتراكات اعضائه، ويتم تمويل اتحاد نقابات العمال من الحكومة بالكامل، ويتم دفع رواتب شهرية لرؤساء النقابات العمالية من موازنة الاتحاد الممولة من الحكومة، كذلك يتم تمويل النقابات المهنية من اشتراكات الاعضاء الالزامية، وضرائب غير مباشرة من المواطنين ومن استثمارات صناديق النقابات، الى جانب يتم تمويل غرف الصناعة والتجارة من اشتراكات الاعضاء الالزامية.
4. العديد من الجمعيات لا تستطيع التعبير عن رأيها أو مواقفها في القضايا السياسية، للعديد من الأسباب، أهمها أن قانون الجمعيات يحظر عليها ممارسة الأنشطة السياسية وما شابه ذلك، الى جانب أن غالبية الجمعيات تمتنع عن الافصاح عن رأيها في القضايا السياسية خشية اعاقة الحكومة لأنشطتها، أو حجب أو تأخير الموافقات على حصولها علميات تمويل خارجي ومحلي. ولأن موضوع حرية التعبير عن الرأي مرتبط بمستوى الحريات العامة بشكل عام في الدولة، فإن بعض منظمات المجتمع المدني تتفاوت في قدرتها على التعبير عن رأيها في القضايا التي تتعلق بجوانب الحياة العامة والسياسية منها. وزاد القانون المعدل للمطبوعات والنشر القيود على حرية الرأي والتعبير في الأردني. الا أن ذلك لم يمنع العديد من منظمات المجتمع المدني من ممارسة حقها في التعبير عن آرائها بحرية في العديد من القضايا العامة والسياسية. إذ تمارس العديد من النقابات

المهنية حقها في التعبير عن مواقفها في العديد من الموضوعات السياسية والاقتصادية. ولا ينفي ذلك تعرض العديد من منظمات المجتمع المدني المختلفة لتدخلات من بعض الجهات الرسمية بسبب اعلانها مواقف محددة تجاه قضايا عامة وسياسية.

5. يرتبط الحق في التجمع السلمي بمستوى الحريات العامة في أي دولة، وحيث أن مستوى ممارسة الحريات لعامة يتذبذب في الأردن، فإن ممارسة هذا الحق متفاوتة أيضا. ويسمح قانون الاجتماعات العامة للجميع بممارسة حق التجمع السلمي بدون أخذ موافقات مسبقة، وانما بإشعار الحاكم الاداري قبل 48 ساعة على الأقل بالفعالية. وقد مورس هذا الحق خلال السنوات الأربعة الماضية على نطاق واسع في مختلف أنحاء المملكة، الا أن هنالك بعض التراجعات في ممارسته تمت من خلال ممارسة العديد من التجمعات لحقها التجمع السلمي، ومنع الحكومة لمجموعات من الأردني بعمل فعاليات ذات طابع سلمي، ووقف العديد من الاحتجاجات السلمية الاخرى، اضافة الى اعتقال العديد ممن مارسوا حق الحق.
6. تغيب عن العلاقة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني سمة الانتظام بسبب غياب سياسات عامة واضحة تنظم العلاقة فيما بينهما على اسس تشاركية، اذ تتسم العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والحكومة بالالتباس والتذبذب وتعتمد في مستواها على ممثلي الحكومة والمجتمع المدني انفسهم، وهنالك تفاوت في قدرة منظمات المجتمع المدني في التعامل مع الحكومة، بالإضافة الى جود تفاوت بين خطاب بعض المؤسسات الحكومية تجاه المجتمع المدني ودوره وبين الممارسات على أرض الواقع.
7. هنالك ضعف ملموس في التعاون بين منظمات المجتمع المدني في الأردن، الا أنه بدأ في الآونة الأخيرة يشهد تنامي بطيء نحو بناء الشبكات والتحالفات والتنسيق بين العديد من منظمات المجتمع المدني، الا أن عمليات التعاون هذه لا تتسم بالديمومة، وتقتصر في العمل على مهمات محدد ولفترات زمنية محددة، وما زالت محدودة بين عدد من المنظمات التي يرتبط القائمين على ادارتها بمستوى جيد من العلاقات الشخصية، ولا تخضع اعمال المنظمات التي يديرونها بالتنافس.
8. هنالك العديد من المعيقات التي تحول دون تفعيل ممارسة هذا الحق للأفراد ولمنظمات المجتمع المدني، وتطبيق قانون حق الحصول على المعلومة، الى جانب الضعف الشديد في نصوص القانون ذاته، الا جانب ضعف في آليات تطبيقه. حيث تعاني عملية الحصول على المعلومة من مشكلات تحول دون امكانية الحصول عليها بسهولة.

المراجع

- الموقع الالكتروني لسجل الجمعيات www.societies.gov.jo
- الدستور الأردني، المادة (16).
- الجريدة الرسمية، العدد (4764) بتاريخ 15 حزيران 2006.
- الامم المتحدة، الموقع الالكتروني لمجلس حقوق الانسان. www.ohchr.org
- صدام ابو عزام ومحمد يعقوب، "الحق في تكوين الجمعيات في الاردن: نظرة تحليلية ورؤى مستقبلية"، بحث مقدم للمركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، 2011، صفحة 16.
- قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2009
- التقرير العاشر للمركز الوطني لحقوق الانسان، 2013.
- قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته.
- قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (6) لسنة 2013، آب 2013.
- الاعلان العالمي لحقوق الانسان.
- العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية.
- العهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- تعليمات جمع التبرعات الخيرية لعام 1957.
- قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014.
- قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لسنة 1998، وتعديلاته.
- قانون الإحصاءات العامة رقم (12) لسنة 2012.
- إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان.
- قانون الاجتماعات العامة رقم (5) لسنة 2011.
- قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لعام 2007.

قائمة بأسماء الخبراء الذين تمت مقابلتهم

- اسمى خضر ، قانونية، وزيرة اعلام سابقة، وخبيرة في قضايا المجتمع المدني.
- مهند العزة، عضو في مجلس العيان، وخبير في قضايا حقوق الانسان.
- سائد كراجه، محامي وخبير في قضايا المجتمع المدني.
- باتر وردم، صحفي، وخبير في قضايا المجتمع المدني.
- سمر دودين، ناشطة في قضايا المجتمع المدني.
- رجاء الحياري، مديرة شركاء الأردن
- هديل عبدالعزيز ، المديرة التنفيذي لمركز العدل للمساعدة القانونية
- باسل الحمد، مدير مؤسسة مناظرة
- آمنة الزعبي، رئيسة اتحاد المرأة الأردنية، مستشارة لاتحاد المرأة حاليا
- ديما العمد، مدير عام سجل الجمعيات
- محمد الحسيني، مدير عام مركز هوية للتنمية البشرية
- ديما جويحان، مديرة مكتب NCL
- معاذ المومني، محام، مختص في قضايا المجتمع المدني
- محمد شما، صحافي مختص بقضايا المجتمع المدني وحقوق الانسان
- رياض صبح، خبير مختص في حقوق الانسان
- نضال منصور ، المدير التنفيذي لمركز الدفاع وحماية الصحفيين
- حسين العتيبي، رئيس جمعية المحامين المدافعين عن حقوق الانسان.
- مجمد الجريبيع، مدير عام مركز الثريا للدراسات.

– قائمة بأسماء المشاركين في جلسة الحوار الوطني ومنظماتهم في عمان العاصمة.

Organization	Name –
Jordanian Society for Persons with disabilities	Farhan Taani
National Committee for Dialogue	Mahmoud Al Kharaz
Legal Aid	Rami Quiwder
Al Wasat political party	Hiam Damra
Women Support Network	Arwa Balqar
Al Ozwah Society	Maysar Abu Syam
Shuaa Society	Ibtesam AtaAllah
ICNL – MENA	Dima Jweihan
Social Development Society	Amal Al Sayyed
Independent Trade Union for the workers in Electricity	Ahmad Merie
Partners – Jordan	Raja Al Hiyary
National Center for Human Rights	HAitham Shihab
Borderless Lawyers	Moath Al Momani
Family Development Society	Maha Al Nubani
AL Safeer	Rania Al Jaabari
Shoaa Society	LAwaheth Al Mousa
JOHUD	Reem Al Zebin
Anti Smoking Society	Ahmad Al Natur
Egyptian Embassy	Majid Mohammad
Independent Consultant	Nabeelah Al Syouf
Baituna Society	Jamal Al Tebawi
GFA	Lazhar Alawi
Jordanian Society for Culture and Science	Randa Abu Hammour
Lower House research Center	Rawan Al MOumani

Debate Foundation	Basel Al Hamad
Registry Department	Dema Khlaifat
Investment & Development Society	Omer Ktoum
Al Multaqa Soceity	Lamees Naser

- قائمة بأسماء المشاركين في جلسة الحوار الوطني في محافظة معان/ جنوب الأردن.

Organization	**Name**
CS activist	Mousa Khalefa
Maan International Center for Studies	Dr. Akram Kraishan
Maan Community center	Zeyad Ghalib Shammari
Princess Basmah Center	Samia Odeh
Maharat Society	Tharwat Abu darwish
South Society	Matar Mohammad
Al Shara Center	Hasan Nuiemat
Al Shat Youth Ceter	Mahmoud Saleh
Future Builder Society	Abdarrazzaq Muhtaseb
Maan sport club	Ali Kraishan
Maan Youth club committee	Mohammad Al Khoura
Housing Committee in Maan	Hamzah Khalaf
Ministry of Social Development	Yahya Al Tawarah
Al MAqsourah Society	Hussien Al Tawarah
Al MAqsourah Society	Issa Tahir
Al MAqsourah Society	Mahmoud Al Tawarah
Jordanian Engineering Association	Yassir Kraishan
Al Reef Sport Club	Khalid Mohammad

Al Badia research Center	Khalid Hijazeen
Al Anwar Society for Women Affair	Lana Kraishan
Al Anwar Society for Women Affair	Muna Khawaldeh
South Society for Development	Anas Atayyeh

– قائمة بأسماء المشاركين في جلسة الحوار الوطني في محافظة عجلون/ شمال الأردن.

Organization	Name
Irbid Cultural Forum	Khalid Al.Sarayery
Irbid Ladies Charitable Network	Rania Qadhat
West Irbid Charitable Society for Special Needs challenges	Ali Alsawalmeh
Al Hussein Sport Club /Irbid	Ahmad Bataiyneh
Al Taibah Sport Club / Irbid	Ra'fat Al Qura'an
Irbid Chamber of Commerce	Mohammad Ahmad Alshooha
The Feminine Federation - Irbid	Khawla Bani Hani.
Voluntary Societies Union of Irbid Governorate	Sami Al Khasawneh
Islamic Center Voluntary Society	Mahmoud Yousef Al Qsous
Kidney patients / Irbid Care Association	khaldon abandah
King Hussein Orphanage Charitable Organisation/ Irbid	Dr. Abdul-Razzaq Tbeishat
Women's Programmes Centre/ Irbid Camp	Hanna Jardat
Almazar Alshamali Ladies Society for voluntary work	Elham Mustafa Alsharman.
Almazar Alshamali Society for students in-need	Mohammed Abdullah Aljarrah
Alshamal Society for Local Community and Persons with Special Needs	Ibrahim Abu Saleem
Ashamal forum for Intellectual Thinking	thabet alissa
North Shouneh Charitable Society	Hafeeza Arsalan