

ورقة عمل مقدمة الى:

المؤتمر الإقليمي حول حرية الرأي والتعبير، حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي

1- المقدمة

تهدف شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية الى تعزيز حملات المناصرة التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني لاسيما في مجال الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتقتصر الشبكة، ولكي يكتب الى هذه الحملات النجاح، أن تتم مراقبة ورصد السياسات العامة والعمل على بلورة البدائل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. لذلك لا بد من تمكين هذه المنظمات من القيام بهذا الدور المتقدم من أعمال المناصرة من خلال:

- (a) بناء القدرات وتوفير الموارد المعرفية الضرورية في المجالات المختلفة: لا سيما في مجال التشبيك على مختلف المستويات، والتعامل مع الاعلام لاسيما في مجال الاعلام الاجتماعي، والتعرف الى الحقوق لاسيما الحق في التجمع وفي تأسيس الجمعيات، بالإضافة الى منهجية اعداد الحملات وصياغة القوانين وكيفية اعداد الخطط الاستراتيجية.
- (b) توفير البيئة الممكنة والملائمة: التي تفسح في المجال أمام المنظمات المدنية من القيام بهذا الدور. ونعني بالبيئة الملائمة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية التي تحيط بعمل منظمات المجتمع المدني، فمستوى المركزية في السلطة تقلص المجال المتاح امام المجتمع المدني للعمل، في حين ان مستوى انفتاح المسؤولين الحكوميين يؤثر على طبيعة العلاقة بين الحكم والمجتمع المدني. اما في البيئة الفقيرة، فالفرص امام المجتمع المدني لينمو بشكل سليم اقل منها في البيئة الغنية من حيث التقنيات والوسائل الحديثة والعلمية التي تساعد على تطوير ادائها. بالإضافة الى الظروف الاجتماعية والثقافية والتي لها اثر كبير على عمل المنظمات غير الحكومية. الا أن الأكثر تأثيراً هي البيئة التشريعية والتي لا تقتصر فقط على القانون الذي يرضى عمل المنظمات ولكن يضاف اليه القوانين التي تحمي حرية الاعلام والتعبير والانتماء الى احزاب وحركات سياسية، كما ان القوانين التي تحمي الحق في الوصول الى المعلومات هي



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

من العناصر الهامة لنجاح منظمات المجتمع المدني في مجال المدافعة والمناصرة. لذلك تعمل الشبكة من ضمن برامجها على توفير الموارد الضرورية التي تتيح للمنظمات المطالبة بالعناصر الضرورية للبيئة الممكنة قبل ان نطالبها بالقيام بدورها في الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

2- الحق بالتجمع

شكلت مسألة المحافظة على الحريات العامة في لبنان تحديا مستمرا واجه المجتمع عموما، ومنظمات المجتمع المدني على وجه الخصوص. فلبنان بلد يتمتع نظريا بنظام ديمقراطي ليبرالي يكفل الدستور فيه الحريات السياسية والعامة. الا ان طبيعة النظام الطائفي، وعلى الرغم من انه غالبا ما يعتبر صيغة فريدة للعيش المشترك بين الطوائف، الا انه يحد من الديمقراطية ويضع قيودا على ممارساتها، اذ انه يميز بين اللبنانيين على أساس الانتماء الديني والمذهبي ولا يجعلهم متساويين أمام القانون. (خاصة في توزيع الوظائف والمسؤوليات السياسية والتمثيل البرلماني على الطوائف).

ومن بين الحقوق التي كفلها الدستور هي حرية التجمع والحق في تأسيس الجمعيات. ويعتبر قانون الجمعيات اللبناني المرعي ليبرالي إذ انه يضمن هذه الحقوق، وهو يستند الى القانون العثماني لعام 1909 والذي يستند بدوره الى القانون الفرنسي لعام 1901. وهو قانون يعرف بقانون "العلم والخبر" اذ يكفي اعلام الادارة بقيام مجموعة من المواطنين بتأسيس جمعية لتصبح نافذة، ولا يحق للادارة ان ترفض فعل التأسيس هذا الا في حالتين نص عليهما القانون صراحة: في حال الاخلال بالامن العام أو الاخلال بالاداب العامة. وخلافا لهذين البندين تعتبر الجمعية كائنا معنويا موجودا منذ ان اتفق المؤسسون على تأسيسها. والعلم والخبر ايصال تسلمها الادارة الى المؤسسين تعلمهم بموجبه بانها اخذت علما بالتأسيس. وهي عملية معاكسة للترخيص حيث يفترض ان تمنح الادارة رخصة وبالتالي ينتظر المؤسسون الادارة لاعلامهم بالتأسيس.

3- القانون بين الممارسة والتطبيق

الا ان الممارسة كانت تطبق غير ذلك، فمثلا بقي العديد من الأحزاب السياسية والجمعيات الاهلية محظورا ويعمل في الخفاء لسنوات الى ان وصل الى وزارة الداخلية والبلديات وزير يؤمن بالحريات والديمقراطية فمنح "العلم والخبر" لعدد من الجمعيات والاحزاب التي كانت محظورة. (الوزير الاشتراكي كمال جنبلاط



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

عام 1970)

أما خلال الحرب الأهلية (1975-1989)، استمر العمل من خلال المؤسسات الدستورية والادارة العامة كالمعتاد على الرغم من فقدانها سلطتها الفعلية وعدم فاعليتها في ادارة شؤون البلاد، فالسلطة الميدانية الفعلية كانت للميليشيات الحزبية التي تحولت الى قوى أمر واقع موزعة على المناطق اللبنانية. الا ان المرسوم 153 الذي صدر عام 1983 والذي استبدل عمليا قانون العلم والخبر بالترخيص، ألزم الجمعيات بالحصول على الترخيص المسبق. وقد أبطأ المرسوم 153 عام 1984 تحت ضغط القوى السياسية فلجأت الادارة الى تطبيقه بطريقة ملتوية من خلال الزام الجمعية قيد التأسيس اعتماد نماذج للنظامين الاساسي والداخلي معدة مسبقا من قبلها. وتتضمن الانظمة جملة من المعايير التي تعتبر مقيدة للحريات كأن لا تبدأ الجمعية ممارسة مهامها قبل الحصول على العلم والخبر، علما ان القانون يقول غير ذلك، هذا فضلا عن التدابير المضنية التي فرضتها الادارة، من بينها التحقيق مع المؤسسين، قبل تسليم "العلم والخبر"، بالاضافة الى وجوب اعلام وزارة الداخلية بالجلسات الانتخابية واشتراط حضور مندوب عنها لتعتبر قرارات الجلسة الانتخابية نافذة. وهي تدابير تضمنتها الانظمة الداخلية للجمعيات لتصبح ملزمة، ليس بحكم القانون لا بل بحكم النظام الداخلي للجمعية الملزم لكافة اعضائها.

واستمرّ العمل وفق هذه الممارسة الى ان صدر التعميم رقم 10/م/2006 تاريخ 2007/02/16، (وزير الداخلية بالوكالة د. أحمد فتفت) يلغي مفاعيل المرسوم ويعود بالممارسة الى تطبيق القانون 1909 وفق نصه الحرفي.

ويستند قرار الوزير الى قرار صادر عن مجلس شوري بتاريخ 11/18/2003 رقم 2003/135 في المراجعة رقم 96/6825 في النزاع الذي قام بين جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات وبين الدولة اللبنانية الممثلة بمعالى وزير الداخلية.

وفي معرض الحديث عن حرية التجمع وتأسيس الجمعيات لا بد من الاشارة الى ان الادارة وعبر السنوات قلصت ممارسة هذا الحق ليقصر على الجمعيات، ففي العام 1972 صدر قانون 72/16 يخضع جمعيات الشباب والرياضة لترخيص قانوني ووضعها تحت وصاية وزارة الشباب والرياضة. وبالنسبة الى التعاونيات فقد صدر مرسوم رقم 17/1999 تاريخ 18/8/1964 ينظم عملها وكذلك بالنسبة الى صناديق التعاضد (مرسوم اشتراعي 35 تاريخ 9/5/1977) ليخرجها من دائرة القانون 1909. وفي قانون العمل اللبناني لعام 1946 (مادة 86)، تخضع النقابات العمالية للترخيص المسبق من قبل وزارة العمل وتوضع تحت وصايتها. وكذلك بالنسبة الى جمعيات المهن الحرة ونقابات ارباب العمل ونقابات المستخدمين والجمعيات الاجنبية. وبذلك بات الحديث عن حرية التجمع مقتصرًا على الجمعيات "الخيرية".

ص.ب.: 14/5792 | مزرعة 1105 – 2070 | بيروت، لبنان

هاتف: +961 1 319366 | فاكس: +961 1 815636 | بريد الكتروني: annd@annd.org

www.annd.org



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

4- كيف تمت المحافظة على قانون العلم والخبر

لعبت الحملات التي نظمتها منظمات المجتمع المدني دورا مهما في الدفاع عن الحريات العامة عموما وعن حرية التجمع والحق في تأسيس جمعيات خصوصا، لاسيما منذ العام 1996 عندما باشرت الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الانتخابات (لادي) وجمعية الدفاع عن الحقوق والحريات (عدل) معاملتا التسجيل فرفضت الادارة استلام العلم والخبر وبالتالي تسليم الايصال، فما كان الا ان ارسلتا عن طريق كاتب العدل، فرفض الموظف المعني بالادارة استلامها من المباشر، فتقدمت جمعية عدل بشكوى امام مجلس شورى الدولة عام 1996 للنظر في الامر. صدر قرار مجلس شورى الدولة سنة 2003 (كما اشير سابقا) والذ استند اليه وزير الداخلية عام 2007 ليصدر قرارا يعيد الاعتبار الى القانون.

5- المبادرات العربية التي تعمل من خلالها الشبكة حول الحق بالتجمع وحرية الجمعيات:

(a) المبادرة العربية للحق بالتجمع وحقوق الجمعيات: في العام 1999 اطلق البنك الدولي بالتعاون مع منظمات غير حكومية وخبراء عرب المبادرة العربية للحق بالتجمع وحقوق الجمعيات. وتتضمن المبادرة المبادئ العامة التي يجب أن تتوفر في القوانين التي ترعى هذه الحقوق في المراحل التأسيسية ومراحل العمل لاحقا، كما تتضمن اسس العلاقة بين الادارة (المؤسسة الحكومية المعنية بادارة شؤون الجمعيات) والجمعيات. كما تتضمن المبادرة بعض معايير الحكم الجيد في المنظمات غير الحكومية. وتستند المبادرة الى الشريعة والعهود الدولية لحقوق الانسان، والتي تتضمن صراحة بنوادا تؤكد الحق في التجمع وفي تكوين الجمعيات والاحزاب والنقابات.

كما تجدر الاشارة الى ان مشاركة شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية كانت مفيدة للطرفين، فالشبكة تمكنت من تمكين اعضائها والاستفادة من المبادئ العامة المطروحة في المبادرة لفهم اعمق للاطار القانوني التشريعي، ومن جهة ثانية فان الشبكة بامتداداتها في المنطقة تمكنت من نشر المبادرة وجعلها مرجعا للمنظمات غير الحكومية لدى العمل على الاطر القانونية الراعية.

(b) العمل مع المركز الدولي لقانون الجمعيات غير الربحية: ومن ثم عملت الشبكة مع المركز الدولي لقانون الجمعيات غير الربحية من خلال ورقة مشتركة أعدت حول دور المنظمات غير الحكومية والتحديات التي تواجهه لاسيما في مجال القانون (2006)، والتي شكلت اساسا لبرنامج عملت عليه المنظمات لاحقا، تضمن البرنامج اعداد دراسة تقييمية لابرز الاحتياجات والتحديات التي تواجه منظمات

ص.ب.: 14/5792 | مزرعة 1105 – 2070 | بيروت، لبنان

هاتف: +961 1 319366 | فاكس: +961 1 815636 | بريد الكتروني: annd@annd.org

www.annd.org

المجتمع المدني ومن ثم اعداد دليل حول المدافعة في مجال قانون الجمعيات واخيرا تم تنظيم مؤتمر اقليمي بمشاركة خبراء ورسميين وحقوقيين وممثلين عن الادارة المولجة المتابعة مع المنظمات غير الحكومية وممثلين عن المجتمع المدني في 7 دول عربية خلص الى اقتراحات عملية للمتابعة.

(c) التعاون مع المنظمات العراقية: ساهمت الشبكة بتنظيم بعثات من المجتمع المدني العراقي وممثلين عن القطاع العام والبرلمان للاطلاع على تجارب لبنان حيث نظمت لقاءات وحوارات مع تجارب لبنانية في هذا الشأن ساهمت في بلورة قانون في العراق وفي كردستان يعتبران قانونين جيدين.

(d) التعاون مع بعض الجمعيات السورية: تم التنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي في سوريا حول تأسيس الامانة السورية ومن ثم المنتدى، وقد ساهمت الشبكة في مناقشة مشروع القانون قيد التداول حاليا. وتركز عمل الشبكة على المبادئ لعامة التي تتضمنها المبادرة العربية.

وتجدر الإشارة الى انه تمت المشاركة في ورشة عمل انعقدت في دمشق من تنظيم المنتدى حول دور المجتمع المدني وكان عنوان المحاضرة: المجتمع المدني في سوريا: الدور المنشود والواقع المستحيل حيث تمت الإشارة بوضوح الى العقبات التي تحول دون نشوء مجتمع مدني قوي وقادر، والى اهمية ان يكون هناك مجتمع مدني حر وقادر على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية ولادارة التنوع السياسي والثقافي في سوريا.

(e) فاعلية التنمية: تشارك الشبكة في المنتدى المفتوح حول فاعلية التنمية، والذي يهدف بشكل أساسي الى تسليط الضوء على المبادئ التي يجب ان تتحلى بها منظمات المجتمع المدني لكي تتحول الى شريك تنموي فاعل وقوي ومؤثر في تفعيل الجهود التنموية لاسيما المساعدات التنموية التي تخصص من البلدان المتقدمة الى البلدان النامية. وفي هذا السياق قامت الشبكة بتنظيم مشاورات وطنية (في كل من المغرب، ومصر، واليمن، والبحرين ولبنان) حول المبادئ الثمانية لفاعلية التنمية بالاضافة الى المشاورات الاقليمية التي تمت منذ عام 2006 (البحرين) الى العام 2011 (بيروت)، في اطار الاعداد لمنتدى اكر/اغانا (2008) حول فاعلية المساعدات ومن ثم لمنتدى بوسان (2011).

6- ملاحظة ختامية

قانون العلم والخير في لبنان يخص فقط الجمعيات (تسمى جمعيات خيرية ما يعكس مفهوما خاطئا لمنظمات المجتمع المدني، كما وتخضع الاحزاب السياسية لنفس القانون الذي يرفع عمل الجمعيات الخيرية) ولكن، وكما تمت الإشارة سابقا، فان النقابات المهنية والنقابات العمالية والجمعيات الشبابية تخضع لقوانين تعطي صلاحيات للادارة في التدخل لدى التأسيس واثناء ممارسة العمل، وهي بالتالي غير ملائمة على الاطلاق.



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

اما في مصر، فيحكم عمل الجمعيات الاهلية قانون لا يسري على المنظمات التي تدافع عن حقوق الانسان. ولتلافي تلقي التهمة بممارسة العمل السري الذي يحاسب عليه قانون العقوبات. وتعاني النقابات العمالية من قانون يجعل من الاتحاد العام لعمال مصر الجهة الوحيدة المعترف بها، ما اعاق تأسيس النقابات المستقلة. هذه قضية هامة يجب التنبيه اليها عندما يتم التطرق الى القانون، فالنقابات العمالية والمنظمات الشبابية والنقابات المهنية تعتبر منظمات مجتمع مدني وبالتالي لا بد من ان ترعاها قوانين مساعدة تضمن البيئة الملائمة والممكنة لها لكي تكون شريكا تنمويا قويا وفاعلا.

زياد عبد الصمد

المدير التنفيذي

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية