

قوانين المنظمات غير الحكومية في دول عربية مختارة

كريم البيار¹

1 - منظمات المجتمع المدني في العالم العربي

جرى كتابة الكثير خلال العقدين الماضيين من الزمن حول نشوء منظمات المجتمع المدني، وحول الدور الهام الذي تستطيع أن تلعبه هذه المنظمات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. وإذا ما تحدثنا بشكل عام، فإن منظمات المجتمع المدني تتكون من المؤسسات الخيرية، والجمعيات والاتحادات المدنية، والمنظمات غير الحكومية، والجماعات التطوعية، والنقابات المهنية، والمنظمات المهنية، والحركات الاجتماعية - كل شيء ابتداء من الجمعيات الخيرية الطبية، والنوادي الرياضية، وجماعات المحافظة على البيئة، وجماعات حقوق المرأة وحقوق الإنسان - والتي تشكل بمجموعها "القطاع الثالث" للحياة الحديثة، بعيدا عن الحكومة والسوق². تعمل مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني على مجموعة واسعة من القضايا والأمور، وتظهر في أشكال مختلفة كثيرة، لكنها تشترك جميعا في ميزة كونها منظمات ومؤسسات خاصة، غير ربحية، وتحكم ذاتها، وأن الأفراد أحرار في الانضمام إليها أو دعمها بشكل طوعي³.

المجتمع المدني في العالم العربي

بالرغم أن هناك قدر كبير من العمل الذي تم من أجل تحليل تأثير وطبيعة المجتمع المدني في شرق أوروبا وأمريكا اللاتينية، إلا أن هناك نقص كبير في التحليلات المقارنة لمنطقة الشرق الأوسط. في الغرب، نميل في الغالب إلى الاعتقاد بأن الشرق الأوسط هو كتلة متراسة من الحكومات القاسية والاستبدادية والقمعية والمتحجرة. وبالرغم أن الشرق الأوسط الحديث قد أبتلى بحكومات بغيضة وحكام مستبدين بالوراثه، إلا أن هذه النظرة "الاستشراقية" تضفي الإبهام والغموض على الماضي العربي -الإسلامي وعلى الكثير من المحاولات التي جرت مؤخرا في مجال الإصلاح والتنمية والتي تجعلنا نشعر بالتفاؤل حول المستقبل. الشرق الأوسط ليست كتلة متراسة: إذا أن هناك مجموعة واسعة ومختلفة من القوانين والممارسات السائدة في كافة أنحاء المنطقة، وهناك اختلافات شاسعة بين الدول مثل مصر التي يوجد بها 16000 منظمة غير حكومية مسجلة، والمملكة العربية السعودية التي تحظر وتمنع كافة أشكال الجمعيات والاتحادات الخاصة⁴.

تطرح هذه المقالة وبشكل موجز الخطوط الكنتورية لمؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والقوانين التي تؤثر عليها في الشرق الأوسط. وتتضمن هذه المقالة نبذة عن عشر دول رئيسية في الشرق الأوسط، والتي تتراوح قوانينها بين القمع الشديد والليبرالية المفرطة. وبالرغم أن مصطلح "مؤسسات المجتمع المدني" يتضمن ويشمل عادة المؤسسات والمنظمات والنقابات المهنية والحرفية والأوقاف الدينية، إلا أن هذه المجموعات تخضع بشكل واسع لسيطرة الحكومة، أو أن الحكومة تتدخل في شؤونها بشكل جوهري. ونظرا لارتباط هذه المنظمات والمؤسسات بشكل وثيق وعميق مع الحكومة، فإننا لا نستطيع اعتبارها جزءا من "القطاع الثالث" - الخاص وغير الحكومي. بالتالي سوف تقتصر هذه المقالة على فحص ودراسة المؤسسات والمنظمات والجمعيات غير الحكومية العلمانية. ومن أجل التبسيط والتسهيل، فقد جرى الإشارة إليها بـ "المنظمات غير الحكومية NGOs" في هذه المقالة.

تدرس النبذة الخاصة بكل بلد وضع وحالة قطاع المجتمع المدني المحلي، ومن ثم تحدد الإطار والهيكل القانوني المطبق على المنظمات غير الحكومية في ذلك البلد وتقوم بتحليله على ضوء "الممارسات الجيدة" السائدة على المستوى العالمي في هذا المجال⁵. وقد جرى التركيز وإعطاء أهمية خاصة على شروط ومتطلبات ترخيص وتسجيل المنظمات غير الحكومية، وعلى الحقوق والالتزامات القانونية، والإشراف والتطبيق الحكومي للقوانين، كما تم التنويه والإشارة إلى الفقرات المهمة أو الظالمة. أمل أن توفر هذه الدراسة المسحية مرجعا أوليا للذين يدرسون المجتمع المدني في الشرق الأوسط، وللذين يعملون في مجال الإصلاح القانوني في الشرق الأوسط، وللجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية الدولية المهتمة في توسيع ومد نشاطاتها في أو إلى منطقة الشرق الأوسط.

2 - نبذة عن الدول

الجزائر

خرجت الجزائر مؤخرا من تاريخ طويل سادته الاحتلال، والديكتاتورية العسكرية، والحرب الأهلية الدموية. وبالرغم أنه تم انتخابه لأول مرة في شهر نيسان "ابريل" 1999 وسط تزوير انتخابي على نطاق واسع، إلا أن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة شرع بتطبيق برنامج مصالحة وطنية وتحديث سياسي ناجح إلى حد ما. وقد وصفت الانتخابات البرلمانية التي جرت في عام 2002 وجرى الحكم عليها بأنها كانت "خالية من الخداع المنظم والتلاعب بالأصوات"، إلا أن هذه الانتخابات تعرضت مع ذلك للانتقادات من قبل مؤسسة فريدم هاوس Freedom House، بسبب رفض الحكومة السماح للمرشحين من الأحزاب الإسلامية تولي المناصب الرسمية⁶. وفي عام 2004، جرى إعادة انتخاب الرئيس بوتفليقة بنسبة 85 بالمائة من أصوات الناخبين، حيث قالت وزارة الخارجية الأمريكية أنها أول انتخابات رئاسية جزائرية منذ الاستقلال، "وأنه جرى التنافس فيها بشكل ديمقراطي حتى النهاية"⁷. ومنذ ذلك الحين، تواصل حكومة بوتفليقة عملها في تطبيق برنامج التحديث والليبرالية.

يتمتع الجزائر اليوم بوسائل إعلام وصفتها مؤسسة فريدم هاوس Freedom House "بأنها من أنشط وسائل الإعلام وأكثرها حيوية في العالم العربي"⁸، وبأن قطاع المجتمع المدني مفعم بالنشاط والحياة المتزايدة. لسوء الحظ، فإن القانون الرئيسي الذي يحكم المنظمات غير الحكومية في الجزائر هو قانون تشكيل الجمعيات الصادر عام 1990 (القانون 31-90)، الذي يحتوي على قيود مشددة جدا جرى تبنيه قبل وقت قصير من حدوث الانقلاب العسكري وقبل عقود طويلة من العنف والإرهاب. وبالرغم أن حكومة بوتفليقة لم تشر إلى أي نية بخصوص شمول وتضمين قانون تشكيل الجمعيات في حملتها الخاصة بتحديث التشريعات والقوانين، فإن القانون 31-90 يظل القانون الرئيسي المرشح لإجراء الإصلاحات وإدخال الليبرالية عليه.

الترخيص

يعرف القانون 31-90 الجمعيات بأنها "الأفراد أو الكيانات القانونية" التي "تشكل مجموعة على أسس تعاقدية ولأهداف غير ربحية"، وتطلب منهم وتشتتر عليهم الحصول على رخصة من الحكومة قبل تشكيل الجمعية أو المؤسسة⁹. يعتبر هذا النوع من الترخيص الإلزامي عبء غير ضروري وغير مشجع للمؤسسات والمنظمات غير الحكومية، والتي معظمها منظمات غير رسمية لا تحتاج لأن يكون لها شخصية قانونية أو إشراف حكومي. يعتبر الترخيص الإلزامي "الإجباري" أمرا شائعا في الشرق الأوسط، وتبرره الحكومات عادة بخوفها وخشيتها من الأصوليين الإسلاميين والجماعات الإرهابية، علما أن مثل هذه الجماعات تعمل في الخفاء تحت الأرض سواء كان هناك شروط ومتطلبات ترخيص ملزمة أم لا، وبالتالي فإن النتيجة والتأثير العملي لمثل هذه القوانين هو عدم تشجيع تأسيس وإنشاء المنظمات السلمية والمعتدلة في الوقت الذي يجري فيه عمل القليل في سبيل منع انتشار الجماعات الأكثر راديكالية.

لحسن الحظ، لا تعتبر عملية ترخيص وتسجيل المنظمات غير الحكومية في الجزائر شاقة وعسيرة أو مكلفة من الناحية العملية، إذا ما جرى مقارنتها على الأقل مع المعايير والمقاييس الإقليمية. إذ تحتاج المؤسسات والمنظمات غير الحكومية إلى تقديم "إعلان بالتأسيس" يشمل أسماء ومهن وعمل وعناوين كل عضو من الأعضاء المؤسسين، ونسختين من النظام الداخلي للمؤسسة غير الحكومية المراد تأسيسها، ومحضر الاجتماع التأسيسي للمنظمة غير الحكومية. يجب تقديم هذا الإعلان إلى حاكم المحافظة "الأقليم" (والي الولاية) الذي سيكون فيها المقر الرئيسي للمنظمة غير الحكومية، وأيضا إلى وزارة الداخلية في حالة الجمعيات التي ستعمل في أكثر من ولاية¹⁰. ويكون لدى الهيئة المحلية (في مثل هذه الحالة وزارة الداخلية) 60 يوما للموافقة على الطلب أو رفضه، وفي حالة عدم تلقي رد أو إجابة على الطلب خلال هذه الفترة الزمنية، فإن طلب تأسيس المنظمة غير الحكومية سوف يعتبر مقبولا¹¹. عند الموافقة، يجب على المنظمة أو المؤسسة غير الحكومية نشر إشعار على نفقتها الخاصة حول تأسيسها في صحيفة يومية واسعة الانتشار¹².

إذا رفضت الهيئة أو الجهة الحكومية طلب الترخيص، فإنه يتم إحالة الموضوع بشكل أوتوماتيكي وتلقائي إلى المحكمة الإدارية، التي يجب أن تؤكد "تعزز" أو ترفض قرار الهيئة الحكومية خلال مدة 30 يوما من تاريخ الإحالة¹³. من الناحية النظرية، توفر الإحالة الأتوماتيكية للمحاكم حماية من القرارات غير العادلة أو التعسفية، لكن تتمتع الهيئة الحكومية في الجزائر بقدر كبير من حرية التصرف والاختيار مما يجعل الدور القضائي محدودا. يعطي القانون الهيئات الحكومية حق رفض الترخيص إذا بدر عن أي مؤسس "سلوك معارض للمصالح المتعلقة بالنضال من أجل التحرر الوطني"، أو إذا كانت المؤسسة قد "تأسست من أجل القيام بأغراض وأهداف تتعارض مع

النظام المؤسسي، "النظام العام"، أو "الأداب العامة" ¹⁴ . إلا أن هذه المصطلحات لم يتم تعريفها في القانون، وهي غامضة جدا لدرجة أنه من غير المحتمل أن تقوم المحاكم على صعيد الممارسة برفض أو نقض قرار الهيئة الحكومية. لم تتردد الحكومة في استخدام صلاحياتها وسلطاتها الواسعة في رفض منح التراخيص للمؤسسات والمنظمات غير الحكومية التي تجدها محرجة أو مقلقة، وأخرها مؤسسة أسر الأشخاص الذين اختفوا بولاية قسنطينة، وهي مجموعة تركز على انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها قوات الأمن الجزائرية ¹⁵ .

لا تخضع المنظمات والمؤسسات غير الحكومية الأجنبية التي ترغب بإنشاء مكاتب لها في الجزائر لأية شروط إضافية بشكل صريح، لكن يجب الموافقة على منح تراخيصها من قبل وزارة الداخلية بغض النظر عن النطاق الجغرافي الذي ستعمل فيه ¹⁶ .

الحقوق والالتزامات القانونية

تحتاج المنظمة غير الحكومية الجزائرية فور حصولها على الترخيص لأن يكون لها شخصية وصفة قانونية، بما يعني حقها في رفع قضية بصفقتها كمدعية، وإبرام العقود، وحيازة العقارات والممتلكات ¹⁷ . وليس هناك أي قيود عملية مفروضة على قدرة المنظمة أو المؤسسة غير الحكومية جمع الأموال والحصول عليها على الصعيد المحلي، لكن يجب الموافقة بشكل مسبق على أية تبرعات أجنبية من قبل وزارة الداخلية ¹⁸ . إلا أنه لم يجر تحديد المعايير التي ترفض بموجبها وزارة الداخلية هذا التمويل، كما أن المنظمة غير الحكومية التي ترغب بطعن واستئناف القرار لا تستطيع اللجوء إلى المحاكم. تتيح هذه الفقرة بشكل أساسي لوزارة الداخلية حرمان المنظمة غير الحكومية من مصدر رئيسي من مصادر التمويل (في بعض الأحيان من المصدر الوحيد) حسب مشيئتها وإرادتها. بالمثل هناك قيود في القانون تشدد على ضرورة إعطاء وزارة الداخلية موافقتها قبل أن تستطيع أي منظمة غير حكومية الانضمام إلى جمعية أو اتحاد دولي، وهو شرط لا يفعل شيئا سوى منع المنظمات غير الحكومية من الاجتماع بنظرائهم في المجتمع الدولي من أجل تبادل الأفكار والتعلم من المجموعات التي لديها خبرات وتجارب أكثر ¹⁹ .

مقارنة بقوانين معظم دول الشرق الأوسط، لا يفرض القانون الجزائري هيكلية أو إطار محدد على المنظمة غير الحكومية، رغم أنه يشترط التقيد ببعض الإرشادات كحد أدنى ²⁰ . مع ذلك، يجب على المنظمة غير الحكومية تقديم تقارير بشكل منتظم حول المعلومات الأساسية التي تتعلق بالأيدي العاملة لديها، مصادر التمويل، والوضع المالي حيال *الوالي* المحلي الذي تتبع له ²¹ . كما يحظر على المؤسسات والمنظمات غير الحكومية أن يكون لها أية "علاقات مؤسسية أو هيكلية" مع الجمعيات والمؤسسات السياسية، ولكن ليس هناك مساس بحق المنظمات غير الحكومية في المشاركة بالحوار حول السياسات العامة، وتقديم الملاحظات حول التطورات السياسية، والمصادقة على المرشحين ²² .

من الملاحظ، أن القانون لا يشجع تشكيل المنظمات غير الحكومية من خلال عدم تقديم أية امتيازات مالية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، مثل الإعفاءات الضريبية أو منح خصم على استخدام المرافق العامة، رغم إدراك معظم الدول في الشرق الأوسط الآن أهمية المجتمع المدني، وسعيها إلى توسيع وزيادة عمل المنظمات غير الحكومية عن طريق تقديم مثل هذه الحوافر – لكن هذا لا ينطبق على الجزائر.

الإشراف والتطبيق الحكومي

يسمح القانون 31-90 للحكومة بحل أو تعليق "وقف" عمل أية منظمة غير حكومية، لكن يتوجب على وزارة الداخلية من أجل القيام بذلك الحصول أولا على أمر قضائي ينص ويشير إلى أن المنظمة غير الحكومية قد خالفت وانتهكت أحكاما أو شروطا رئيسية في القانون ²³ . ويبدو أن حقيقة عدم استطاعة وزارة الداخلية حل المنظمة غير الحكومية ببساطة ومن تلقاء نفسها هو أمر إيجابي، لكن القانون مع ذلك واسع جدا بحيث تستطيع وزارة الداخلية عادة الحصول على أمر المحكمة اللازم بسهولة. على أي حال، فإن القضاء الجزائري لا يتمتع بالاستقلال التام عن الحكومة، ويعتمد بشكل رئيسي على وزارة العدل، التي تستطيع عزل القضاة في أي وقت ²⁴ . بالتالي، ليس من المحتمل أن يتحدى القضاة الجزائريين سيطرة السلطة التنفيذية. والأسوأ من ذلك أن القانون 31-90 ينص على عقوبة تتراوح بين السجن لمدة ثلاثة شهور أو سنتين وغرامة لأي شخص "يوجه، يدير، أو يشجع اجتماع أعضاء المؤسسة غير الحكومية التي جرى حلها أو وقفها أو عدم اعتمادها" ²⁵ . وبدلا من تشجيع تشكيل وإنشاء

المؤسسات والمنظمات غير الحكومية، فإنه يبدو أنه قد جرى وضع مثل هذه الأحكام على وجه التحديد، بهدف عدم تشجيع المنظمات غير الحكومية وقطاع المجتمع المدني بشكل عام.

عملية مستمرة

بالرغم أن الجزائر أحرز تقدما منذ انتهاء الحرب الأهلية، إلا أنه لا يزال أمامه الكثير من الأشياء التي يجب عليه القيام بها، حيث تستطيع المنظمات والمؤسسات غير الحكومية أن تلعب دورا مهما في عملية التحديث والتنمية المستمرة في البلاد، لكنها لن تستطيع القيام بذلك دون وجود بيئة أو مناخ قانوني وتنظيمي يشجع على تأسيس هذه المنظمات غير الحكومية.

مصر

تعتبر مصر من أكثر دول الشرق الأوسط كثافة بالسكان، وهي حليف رئيسي للولايات المتحدة الأمريكية، وقوة إقليمية، توفر قوانينها، ومحاكمها، وقواعدها الاجتماعية غالبا نماذج يمكن محاكاتها والاحتذاء بها من قبل الدول العربية الأخرى. وتؤثر القرارات التي يتم اتخاذها في القاهرة على قرارات العواصم الأخرى في المنطقة العربية، وليس من قبيل المصادفة أن المقر الرئيسي للجامعة العربية موجود في العاصمة المصرية. وبالرغم أن هناك العديد من الدول العربية الأخرى التي توفر بيئة أكثر ليبرالية لعمل مؤسسات وجماعات المجتمع المدني، إلا أن تأثير ووضع مصر على اعتبار أنها تحدد التوجهات في العالم العربي يشير إلى الأهمية الخاصة لمجتمعها المدني وقوانينها وممارساتها.

يخضع المجتمع المدني في مصر لأحكام قانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية (رقم 84 لعام 2002) وإلى اللوائح التنفيذية للقانون رقم 84 لعام 2002 (مرسوم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية رقم 178 لعام 2002)، الذي يطبق ويوضح أحكام القانون البرلماني. وبالرغم من الطبيعة المتشددة جدا لقوانين المجتمع المدني، إلا أنه يوجد لدى مصر أكبر وأنشط مجتمع مدني وأكثره حيوية في العالم النامي برمته. وقد تبين من المسح الذي جرى القيام به عام 1999 من قبل شبكة المنظمات غير الحكومية العربية للتنمية، أن المجتمع المدني في مصر يوظف ما يعادل 629ر223 موظف بدوام كامل، وتصل نفقاته إلى 1ر5 بليون دولار (تقريبا 2 بالمائة من الناتج القومي المصري) - ولم تأخذ هذه الدراسة المسحية بعين الاعتبار الأثر الكبير للجماعات الدينية²⁶. وتقدر صحيفة الأهرام الرسمية المصرية أن هناك 16ر000 منظمة غير حكومية مسجلة في عام 2003²⁷.

قد يبدو أنه من غير المشجع أن يكون هناك عدد كبير من المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في بلد يطلق على قانون المنظمات غير الحكومية فيه "بأنه من أكثر القوانين المتشددة في العالم"²⁸، لكن القانون 84/2002 ليس متشددا بشكل كبير لأنه إستراتيجي "متروك لتقدير المرء وفقا لما يراه مناسباً". يعطي القانون 84/2002 صلاحيات تقديرية ضخمة وكبيرة لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية (MOSA). من الناحية العملية، فإن الثقل الأكبر لهذه الصلاحية هو فقط ضد المنظمات والأفراد الذين يتجاوزون "الخطوط الحمراء" للحكومة، ويدفعون ويضغطون باتجاه الإصلاح الاجتماعي والتحرر السياسي. تهتم الغالبية العظمى من المنظمات غير الحكومية المصرية بشكل رئيسي بالقضايا التي تتعلق بالبيئة، والتعليم، والرعاية، وتمارس أعمالها بشكل عام دون تدخل كبير من جانب الحكومة.

الترخيص:

مثل معظم دول الشرق الأوسط، يعتبر ترخيص المنظمات غير الحكومية في مصر أمرا إلزاميا وإجباريا. يشترط القانون 84/2002 على أي "جماعة تشمل أهدافها وأغراضها أو تنفذ أي من النشاطات التي تقوم بها المؤسسات والمنظمات، حتى لو كانت تكتسب شكل قانوني مخالف لشكل المؤسسات والمنظمات والجمعيات، العمل بموجب تصريح صادر من وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية²⁹ MOSA. تمنع هذه الأحكام وبشكل فعال قيام جماعات غير رسمية وغير مرخصة. وتركز على النشاطات والفعاليات بدلا من التركيز على الشكل القانوني، وتحول بالمثل دون تأسيس المنظمات غير الحكومية التي تأخذ طابع الشركات المدنية أو المكاتب القانونية(مثلا كان يفعل الكثيرون قبل سن القانون)، في محاولة منها لتجنب الأحكام المرهقة والشاقة لقانون المنظمات غير الحكومية. تستغرق عملية الترخيص بحد ذاتها وقتا طويلا وبشوبها الممل، وتشتترط على المنظمات غير الحكومية أن تقدم لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية MOSA نسختين من النظام الداخلي للجمعية، ونسختين من القائمة التي تضم الأعضاء المؤسسين والتي تشمل أسمائهم وأعمارهم وجنسياتهم ومهنتهم وعناوينهم، وإقرار من كل عضو مؤسس بأنه لم يصدر بحقه أو بحقها أي حكم جنائي، ووثيقة تحدد العضو المؤسس الذي سيمثل المؤسسين في أية مسألة قانونية أو

إدارية، وعقد إيجار أو إشغال يثبت أن للمنظمة غير الحكومية مقرا رئيسيا على أرض الواقع، وأخيرا إيداع تأمين قيمته 100 جنيه مصري في الحساب الذي تديره الحكومة "صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات غير الحكومية". وقد تشكل الشروط الملزمة المتعلقة بتقديم عقد إشغال "إيجار" والتأمين المالي عوائق رئيسية بالنسبة لترخيص المنظمات غير الحكومية الجديدة، والتي تبدأ الكثير منها بالعمل من بيت أحد المؤسسين، وتفتقر للموارد التي تمكنه من الحصول على عقار من أجل استخدامه كمقر رئيسي منفصل.

لا يسمح للمنظمات غير الحكومية الأجنبية بالعمل في مصر دون الحصول على تصريح "إذن" من وزارة الخارجية. ويعتمد قرار وزارة الخارجية بمنح التصريح على عوامل غير محددة ولا تخضع للطعن أمام أية محكمة³⁰.

يجب على وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية MOSA فور الانتهاء من تقديم الأوراق الضرورية، قبول أو رفض الطلب خلال 60 يوما، وإلا يعتبر الطلب مقبولا. وتعتبر هذه الفقرة تطورا جوهريا ومهما بالنسبة للقانون السابق للجمعيات والمؤسسات (القانون 32 لعام 1964)، الذي لا يضع أي حد بالنسبة للمدة الزمنية التي يتوجب أن تنتظر فيها وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية MOSA في الطلب، مما يمكن الوزارة من قضاء سنوات في التعامل مع الطلب. وإذا ما رفضت الوزارة الطلب فإنه يتوجب عليها القيام بذلك خطيا وتقديم أسباب جوهريّة وقوية لقرارها بالرفض. وبحق للجمعيات استئناف قرار الرفض أمام المحاكم.

إلا أن كل هذه النواحي الإيجابية في القانون 84/2002، لا تبشر لسوء الحظ بموقف جديد من جانب الحكومة المصرية تجاه مؤسسات وجماعات المجتمع المدني. وبالرغم أن القانون رقم 84 يطلب من وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية الرد على طلب الحصول على ترخيص خلال 60 يوما، إلا أن الصحف التي تديرها الحكومة أشارت إلى أن الوزارة تميل إلى رد الطلب على اعتبار أنه ناقص بدلا من أن تقبله وتلتزم بفترة الستين (60) يوم كحد زمني، وهناك حالات تضطر فيها المؤسسات والجماعات إلى الانتظار "أكثر من ثلاثة شهور" دون الحصول على إقرار من الوزارة بأنه جرى استلام الطلب، مما يشكل مخالفة للتعليمات الواضحة التي وردت في القانون 84³¹. على أي حال، يعطي القانون 84/2002 وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية فترة طويلة لاتخاذ ما تراه مناسبا بحيث تستطيع رفض الطلبات بشكل تعسفي في الوقت الذي تلتزم فيه بالقانون من الناحية الفنية. يحق للوزارة رفض طلب المنظمة غير الحكومية التي تهدد "الوحدة الوطنية" أو التي تخالف وتنتهك "النظام العام أو الآداب العامة"³². وليس هناك توضيح لهذه المصطلحات في أي مكان، وكما هو الحال في الجزائر، من غير المحتمل أن تنتقض المحاكم المصرية قرارات الوزارة. وبالتالي، تتمتع وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية MOSA بصلاحيات فعالة لمنع ترخيص أية جماعة تعتقد أنها تهدد الحكومة، ببساطة من خلال الإشارة إلى أن قرارها بالرفض يركز على أسباب لها صلة باللغة المتعلقة بموضوع الآداب العامة والأمن.

الحقوق والالتزامات القانونية

إذا حصلت منظمة غير حكومية على ترخيص بناء على القانون 84/2002 - وحصل ما لا يقل عن 10000 منظمة على مثل هذا الترخيص³³ - فإن حقوقها القانونية تبقى مقيدة. ويستخدم القانون 84/2002 نوعا من القيود الضيقة والمركزة التي تضعها معظم الدول لمنع الاحتيال والفساد وتحولها إلى معايير واسعة، فضفاضة، غامضة، ولا تتصف بالشمولية أحيانا. على سبيل المثال، يحظر القانون "النشاط النقابي"، الذي يبدو معقولا لكون النقابات تخضع لقانون منفصل خاص بإنشائها وتنظيمها. لكن اللغة الفعلية لهذا الحظر - يحظر على المنظمات غير الحكومية "المطالبة بحقوق مهنية محددة مقابل أصحاب العمل"³⁴ - من الصعب إعرابها وفهماها. وقد عبر ناصر أمين من المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة: "يهتم مركزنا بالانتهاكات والمخالفات التي ترتكب بحق المحامين والقضاة (ما الذي يحدث عندما) يفسر أحد موظفي الخدمة المدنية من المستوى المتدني ذلك بالانحياز إلى جانب المحامين، مما يسبب عراقيل ومعوقات في سبيل تسجيلنا"³⁵. بالمثل، يحظر القانون المصري على المنظمات غير الحكومية المشاركة والانخراط في أي "نشاط سياسي"، بما في ذلك "تأييد ومناصرة برنامج أحد الأحزاب"، والمساهمة والتبرع بالأموال من أجل دعم حملة انتخابية، وصرف الأموال في دعم نشاطات الحزب أو أحد المرشحين، أو المصادقة أو "تقديم مرشحين باسم الجمعية"³⁶. هناك دور مهم من الممكن أن تلعبه المنظمات غير الحكومية في مناقشة السياسات العامة، لذا لا يجوز إسكاتهم بشكل تام ومطلق.

بالإضافة إلى هذه القيود على النشاطات الخارجية للمنظمات غير الحكومية، يحظر القانون 34/2002 على المنظمات غير الحكومية اتخاذ الكثير من القرارات الداخلية قبل الحصول أولاً على موافقة الحكومة. كما يملئ القانون الهيكل التنظيمي لكل منظمة غير حكومية وبشكل محدد جداً، ويطلب منهم جميعاً الانضمام إلى المنظمات على المستوى الإقليمي والمحلي والوطني³⁷. ولا يسمح للمنظمات غير الحكومية بتوسيع وزيادة أعمالها في أية "مناطق مشاريع" جديدة ليست جزءاً من مجالها ونطاقها الأصلي، كما أنه يحظر عليها جمع الأموال من الخارج أو أن تكون فرعاً لجماعات أو إتحادات أو نقابات أجنبية أو محلية دون موافقة وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية MOSA³⁸.

مع ذلك يمنح القانون 84/2002 الكثير من المزايا للمنظمات غير الحكومية التي تستطيع الحصول على رخصة وتلتزم وتتقيد بأنظمتها ولوائحها، بما في ذلك تخفيض الرسوم المتعلقة بالهاتف، والمياه، والكهرباء، والغاز، وكذلك الحصول على خصم مقداره 25% بالنسبة للشحن بواسطة السكك الحديدية، والإعفاء من ضريبة الطوابع، والرسوم الجمركية، ورسوم تسجيل العقود.

الإشراف والتطبيق

كما هو الحال في الكثير من نصوص ومواد القانون 84/2002، يشوب الأحكام والفقرات التي تتعلق بالإشراف على المنظمات غير الحكومية وتطبيق القانون الغموض والتعسف والقسوة غير الضرورية، حيث تتمتع وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية بصلاحيات حل أي منظمة غير حكومية في أي وقت إذا اكتشفت أن المنظمة "تهدد الوحدة الوطنية"، أو "تنتهك النظام العام أو الآداب العامة"³⁹. وبالرغم أن أي قرار تتخذه الوزارة بخصوص المنظمة يعتبر قابل للطعن والاستئناف لدى المحاكم الإدارية، إلا أن الاستئناف يمكن أن يستغرق سنوات عديدة في نظام المحاكم المصري المثقل بالقضايا على سبيل المثال، رفعت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان قضية على وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية لأكثر من عشر سنوات⁴⁰. وبالرغم أنها كسبت القضية في النهاية، إلا أن جماعة حقوق الإنسان التي تتمتع بالاحترام الشديد قد أضاعت وقتاً طويلاً وأموالاً كثيرة في صراعها الذي امتد لعقود من أجل الحصول على الاعتراف القانوني.

وما يقلق أكثر بالنسبة لتشجيع المجتمع المدني، أن قانون 84/2002 يفرض عقوبات فردية قاسية على عدم الالتزام والتفديد بالقانون⁴¹. وتشمل هذه العقوبات السجن لغاية سنة واحدة ودفع غرامة تصل إلى 10ر000 جنيه مصري في حالة تأسيس منظمة تهدد "الوحدة الوطنية" أو تنتهك "النظام العام أو الآداب العامة"، والسجن لغاية ستة شهور ودفع غرامة تصل لغاية 2ر000 جنيه مصري في حالة قيام المنظمة غير الحكومية بعقد نشاطات "دون إتباع الأحكام المنصوص عليها" في القانون، أو القيام بنشاطات رغم قرار المحكمة بحل أو تعليق عمل المنظمة، أو جمع أو إرسال الأموال إلى الخارج دون الحصول على إذن من وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية MOSA، والسجن لغاية ثلاثة شهور ودفع غرامة مقدارها 1ر000 جنيه في حالة القيام بنشاطات المنظمات غير الحكومية دون الحصول على ترخيص من وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية MOSA، أو أن تتعاون وتصبح فرعاً لشبكة منظمات غير حكومية دون الحصول على إذن من وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية MOSA، أو الاندماج في منظمة أخرى دون الحصول على موافقة الوزارة.

تصب مثل هذه القيود الماء البارد على مفهوم المجتمع المدني بأكمله. بالطبع يجب تطبيق القوانين، لكن مخالفة قوانين المجتمع المدني يمكن المعاقبة عليها بشكل أفضل من خلال فرض الغرامات والعقوبات الإدارية. لا يجوز استخدام العقوبات الجنائية إلا في الحالات الإستثنائية جداً فقط. وبالتالي، فإن جعل عقوبة السجن عقوبة قياسية ونموذجية لن يشجع الأفراد على تأسيس وتشكيل المنظمات غير الحكومية، وإلا فأنهم يخاطرون في هذه الحالة بحريتهم الشخصية وعيشتهم – ويعتبر هذا بمثابة تناقض واضح للالتزام الذي قطعته الحكومة المصرية على نفسها بدعم العمل المدني التطوعي⁴².

دور السلطة القضائية

يحظى القضاء المصري بالإعجاب والاحترام على اعتبار أنه أكثر المؤسسات استقلالية وعدالة في الشرق الأوسط. وبالرغم أن السلطة التنفيذية المصرية تمارس قدراً كبيراً من التأثير والنفوذ على السلطة القضائية، إلا أن القضاء المصري قد حمى حقوق المنظمات غير الحكومية بشكل يستحق التنويه (والأهم من ذلك، أن السلطة التنفيذية قد

التزمت بأحكام وقرارات السلطة القضائية). وإذا ما تذكرنا هذا التاريخ في أذهاننا، ورغم أن القانون 84/2002 يعطي وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية MOSA صلاحية حل مؤسسات المجتمع المدني، ورفض أعمالها ونشاطاتها، وسجن أعضائها، إلا أنه لم ترفع حتى ولو قضية واحدة من هذا النوع في المحاكم. إذ لا تستطيع المنظمات غير الحكومية القيام بالطعن والاستئناف إلا إذا تصرفت وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية MOSA وتسببت بأضرار، وكما شرحنا سابقاً، تستغرق الطعون شهوراً أو حتى سنوات. ولغاية الوقت الذي يتم فيه مراجعة وتعديل القانون 84/2002 يبقى القضاء المصري الحماية الوحيدة للمؤسسات والمنظمات غير الحكومية من المخالفات والانتهاكات التي يمكن أن ترتكبها وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية MOSA.

العراق

لا حاجة للقول أن العراق بلد يمر في حالة من التغيرات والتقلبات المستمرة، ويناضل من أجل جعل عدم الاستقرار والأمن خلف ظهره والتحول إلى ما يأمل العالم بأن يكون دولة حديثة تتمتع بالأمن والديمقراطية. ونظراً لاستمرار العمليات العسكرية وانعدام الأمن بشكل عام، فإن من الصعب قياس حجم ونطاق عمل المنظمات والمؤسسات غير الحكومية في العراق اليوم. من الواضح أن الكثير من المنظمات غير الحكومية الدولية قد بدأت العمل في العراق فوراً عشية انتهاء الحرب، ولكن نظراً لاستمرار تدهور الوضع الأمني، توقف نسبة كبيرة من هذه المنظمات غير الحكومية عن العمل في العراق وغادرت البلاد. بالرغم من ذلك لا يزال هناك تواجد وحضور مهم وجوهري للمنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية. كما لا يمكن التغاضي عن أهمية هذه المؤسسات: ليس لأنها تساعد فقط في تخفيف الأزمة والضائقة الإنسانية التي تسود البلاد بشكل كبير، إذ أنها ترسي القواعد الأساسية للتحوّل الديمقراطي في العراق.

من المدهش أن قانون المنظمات غير الحكومية في العراق اليوم، الذي يلغي القوانين القديمة للمنظمات غير الحكومية خلال فترة نظام حزب البعث (رقم 34 لعام 1962، ورقم 13 لعام 2000)، يشابه إلى حد كبير القوانين المتشددة للمنظمات غير الحكومية في منطقة الشرق الأوسط. ويبرر الموظفين الحكوميين القيود التي يفرضها الأمر رقم 45 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة، على اعتبار أنها ضرورية لإنشاء عراق آمن وسليم، لكن على صعيد الممارسة، يحظر القانون الجماعات التي تعتبر "من أهم المساهمين في إعادة الاعمار" في الوقت الذي لا يفعل إلا القليل في سبيل وقف الجماعات والمؤسسات غير الشرعية التي تعمل في الخفاء وتحت الأرض⁴³.

الترخيص

يشترط على كافة المنظمات غير الحكومية التي ترغب العمل في العراق الحصول على ترخيص من مكتب مساعدة المنظمات غير الحكومية، والذي هو فرع عن وزارة التخطيط والتنمية (التي ستصبح قريباً وزارة الدولة للمجتمع المدني). يعتبر الترخيص أمراً إلزامياً "إجبارياً"، ويحظر على الجماعات غير الرسمية وبشكل صريح القيام بأية "برامج"⁴⁴. ويعتبر القانون غير واضح بالنسبة لوضع المنظمات غير الحكومية الأجنبية، حيث يتضمن بعض الأحكام التي تشير إلى أنها يجب أن تعتمد فقط من قبل وزير الخارجية، ويشير الآخرين أيضاً إلى أنهم يخضعون للشروط المفروضة على المنظمات غير الحكومية المحلية⁴⁵. إلا أن من الواضح، أنه يجب على المنظمات غير الحكومية المحلية تزويد مكتب المنظمات غير الحكومية بقدر هائل من المعلومات: "كشف كامل بالإيرادات والنفقات والأصول والخصوم" الموجودات والمطلوبات" للسنة الحالية والسنوات الثلاث الماضية"، أو إذا كانت المنظمة غير الحكومية قائمة منذ أقل من أربع سنوات، تقديم "بيانات مالية للسنة الحالية والميزانية التقديرية للسنتين القادمتين": وقائمة بأسماء وعناوين أية جهة مانحة، أو المقرضين غير المصرفيين لتمويل المنظمة غير الحكومية؛ وتقرير عن البرنامج المقترح (للمنظمة غير الحكومية) يجري إعداده بالتشاور مع الوزارة المعنية وميزانية السنة الأولى لنشاطاتها⁴⁶. تفرض هذه الشروط عبئاً رئيسياً على المنظمات غير الحكومية الجديدة، التي ينقص ويعوز معظمها الخبرة العملية الضرورية لتوفير هذا النوع من المعلومات.

يكون لدى مكتب المنظمات غير الحكومية مهلة قوامها 45 يوم عمل بعد تقديم كافة الأوراق والمستندات الضرورية لمنح أو رفض منح الترخيص. مع ذلك، وإذا احتاج مكتب المنظمات غير الحكومية إلى معلومات إضافية أكثر، فإن مهلة الـ 45 تبدأ من جديد اعتباراً من تاريخ استلام المعلومات الإضافية. وخلافاً لمعظم الدول العربية، لا تتوفر لدى العراق إمكانية منح الترخيص بشكل أتوماتيكي وتلقائي إذا أخفق المكتب المسؤول في الرد ضمن الموعد المحدد - وبالتالي إذا احتاج مكتب المنظمات غير الحكومية لفترة أطول من مدة الـ 45 يوم المنصوص عليها في القانون، فإنه ليس هناك نتائج عملية، وليس لدى المنظمة غير الحكومية سوى القليل من التصرف إزاء هذا الوضع. في أي حال، يستطيع مكتب المنظمات غير الحكومية رفض ترخيص أية منظمة غير حكومية يمكن أن "تشكل خطراً

أو تهديدا للنظام العام، والسلامة، والاستقرار أو الأمن في العراق". وبالرغم أن هذا الشرط مفهوم، إلا أن من الممكن إساءة استخدامه – خصوصا أن القانون لا يوفر أية إمكانية للطعن في قرار الرفض أو استئنافه أمام أية محكمة أو أمام أية سلطة إدارية⁴⁷.

الحقوق والالتزامات القانونية

لا تعتبر الحقوق القانونية للمنظمات غير الحكومية في العراق مقيدة بشكل قاس كما هو الحال في الدول الأخرى بالشرق الأوسط. إذ من حق المنظمات غير الحكومية أن تدمج أو تحل أو تقسم نفسها دون موافقة الحكومة، إلا أنه يتوجب عليها إبلاغ مكتب المنظمات غير الحكومية بهذا النوع من الأعمال⁴⁸. وبالرغم أن المنظمات غير الحكومية تتمتع بحق واضح وصريح في جمع الأموال داخل العراق، إلا أن القوانين صامتة بالنسبة للتبرعات الأجنبية⁴⁹. كما تتمتع المنظمات غير الحكومية العراقية بحقها في وضع الهيكليات والأطر التي تحكمها، رغم قصور الأمر 45 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة في وضع الحد الأدنى من المعايير الخاصة بالحكم السليم. إلا أن العيب والضعف الرئيسي في هذا القانون هو شرط أن تكون كافة المنظمات غير الحكومية "غير سياسية"⁵⁰. من المعقول في أغلب الأحيان وضع قيود على المنظمات غير الحكومية بالنسبة لتمويل المرشحين أو الأحزاب السياسية؛ وإذا كان هذا هو المقصود، فإن من الضروري أن تكون هذه الفقرة أكثر تحديدا ووضوحا. حيث أن الحظر طبقا لما هو مكتوب واسع جدا. وكما هو من حق المنظمات غير الحكومية الطعن في معظم الإجراءات الإدارية التي تتخذ ضد من قبل مكتب المنظمات غير الحكومية، إلا أن هذا الطعن والاستئناف لا يتم أمام محكمة مستقلة، بل أمام مكتب المنظمات غير الحكومية نفسه، مما يزيد مرة أخرى من احتمال إساءة استخدام الحكومة لما تراه مناسباً بهذا الصدد.

الإشراف والتطبيق

يعطي الأمر رقم 45 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة للحكومة حق "وقف أو إلغاء تسجيل المنظمة غير الحكومية إذا خالفت أي من الأحكام المنصوص عليها في الأمر"⁵¹. وإذا استمرت المنظمة غير الحكومية في العمل بعد توقيفها أو إلغاء ترخيصها، فإن باستطاعة الحكومة مصادرة كافة ممتلكاتها⁵². وبعبارة أخرى، تتمتع الحكومة بصلاحيات فرض عقوبات شديدة وصارمة على المنظمات غير الحكومية بغض النظر عن حجم وخطورة المخالفة. من الممكن أن يكون القانون أكثر تطورا وتقدما لو جرى فرض عقوبات تتناسب مع حدة وخطورة المخالفة. ومن نقاط الضعف الأخرى هو أن القانون لا يتضمن إشراف السلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية ومراقبتها – حيث لا تستطيع المنظمات غير الحكومية الطعن واستئناف القرارات التي تتخذها الحكومة، وليس أمامهن أي سبيل إذا شعروا أن القرار جرى اتخاذه بشكل خاطيء. وبالرغم أن الجهاز القضائي العراقي لا يعمل في الوقت الحاضر بكامل طاقاته وقدراته، تماما كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات العراقية الأخرى، إلا أن هذه الحقيقة لا تبرر الإخفاق في اشتراط الرقابة القضائية، إذ أن القوانين المتشددة جدا توفر بشكل عام إمكانية الطعن والاستئناف أمام القضاء.

التحول نحو الديمقراطية

مما لا شك فيه أن المنظمات غير الحكومية سوف تلعب دورا رئيسيا في المرحلة التي يواصل فيه العراق تحوله وانتقاله إلى الديمقراطية. تساعد المنظمات غير الحكومية في بناء مجتمع التعددية من القاعدة إلى القمة، وتعمل الكثير من هذه المنظمات في مراقبة كفاءة وفعالية وشفافية الحكومة. يجب على العراق الجديد تشجيع تشكيل وإنشاء مجموعة واسعة ومتنوعة من المنظمات غير الحكومية بدلا من أن تفرض على هذه المنظمات إجراءات ترخيص تتسم بالصعوبة، وأن توفر كذلك الحوافز البسيطة لتشكيل وإنشاء المنظمات غير الحكومية. ومن المشجع أن الحكومة العراقية الانتقالية الجديدة قد أشارت إلى أن مراجعة وتعديل قانون المنظمات غير الحكومية تقع على رأس أولوياتها التشريعية.

الأردن

أدى اندلاع الانتفاضة الفلسطينية عام 2000 إلى عدم الاستقرار بشكل كبير في الأردن، حيث يشكل اللاجئين الفلسطينيين غالبية السكان. وقد قام الملك عبد الله الثاني بسبب الركود الاقتصادي والمظاهرات الحاشدة التي تعارض معاهدة السلام مع إسرائيل بحل البرلمان وبدأ بممارسة الحكم من خلال إصدار المراسيم، بشكل معاكس للتوجه الإيجابي نحو التحرر "الليبرالية" السياسي الذي بدأه والده الملك حسين قبل عقد من الزمان تقريبا. وقد سمح الملك عبد الله في عام 2003 بإجراء الانتخابات البرلمانية والبلدية، والتي كانت برأي مؤسسة فريدوم هاوس

Freedom House حرة وشفافة إلى درجة معقولة، رغم أنها لم تكن عادلة"، كما ألغى الكثير من القيود على الحريات الشخصية التي جرى فرضها خلال العامين الماضيين⁵³. ومنذ ذلك الحين بذل الملك عبد الله الجهود في سبيل توجيه الأردن نحو عهد جديد من الحريات السياسية والمدنية، ويعتبر الأردن اليوم بشكل لا يدعو للتساؤل من بين الدول الحديثة والأكثر ليبرالية في منطقة الشرق الأوسط.

مثل مصر، يوجد في الأردن قطاع كبير ونشط جدا من المنظمات غير الحكومية يضم المئات من المنظمات، ويوجد كذلك قانون متشدد جدا للمنظمات غير الحكومية هو **قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية (رقم 33 لعام 1966)**، والذي يعتبر واحدا من أقدم القوانين وأكثرها تشددا في الشرق الأوسط، لكن الحكومة لا تطبق بشكل عام الأحكام غير المعقولة، وتختار بدلا من ذلك "الترخيص الروتيني" للمنظمات غير الحكومية، يتعامل العشرات منها مع القضايا السياسية والاجتماعية الهائلة⁵⁴. وقد أشار المسح الذي تم القيام به عام 2001 وجود ما لا يقل عن 2000 من مؤسسات المجتمع المدني التي تتعامل مع قضايا تتراوح بين حقوق المرأة والبيئة والصحة والإصلاح السياسي⁵⁵. كما تعمل الكثير من المنظمات غير الحكومية الأجنبية في الأردن، ومن ضمنها كاريتاس، وكير الدولية، وإنقاذ الطفل. ويشير نشاط قطاع المنظمات غير الحكومية ويثبت إجماع وامتتاع الحكومة الأردنية بشكل عام عن ممارسة سلطاتها وصلاحياتها الواسعة بموجب القانون 33/1966.

الترخيص

لا يمكن تأسيس وإنشاء منظمة غير حكومية بالأردن، كما لم يمكنها العمل في المملكة الأردنية دون الحصول على إذن خطي وصريح من وزارة التنمية الاجتماعية⁵⁶. وتتصف عملية الحصول على هذا التصريح بأنها معقدة وتستغرق فترة زمنية طويلة جدا. أولا، يجب على المنظمة غير الحكومية تقديم عشر نسخ من طلب التسجيل إلى مدير المكتب الإقليمي لوزارة التنمية الاجتماعية في المحافظة التي سيكون فيها مقر المنظمة غير الحكومية⁵⁷. ويجب أن يشمل الطلب قدرا كبيرا من المعلومات، بما في ذلك بنود التأسيس، الإجراءات المالية، الأهداف الرئيسية، وأسماء ووظيفة وعمل وأعمار وعناوين الأعضاء المؤسسين (الذين لا يجوز أن تقل أعمارهم جميعا عن 21 سنة)⁵⁸. ومن ثم يقوم مدير المكتب الإقليمي بإرسال الطلب مع ملاحظاته إلى المدير العام لوزارة التنمية الاجتماعية خلال 30 يوما. ومن ثم يجب على المدير العام إرفاق ملاحظاته على الطلب قبل إرسال رزمة الطلب بكاملها إلى وزير التنمية الاجتماعية خلال 15 يوما. أخيرا، يكون لوزير التنمية الاجتماعية صلاحية "إصدار القرار الذي يراه مناسباً بخصوص الطلب خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة شهور من تاريخ إحالته إليه"⁵⁹. وإذا ما استنفذ كل هؤلاء الموظفين المعنيين الحد الأقصى من المدد الزمنية المتاحة لهم بموجب القانون، فإن على المنظمة غير الحكومية الانتظار 135 يوما قبل أن يصدر قرار بخصوص طلبها الحصول على الترخيص. والأسوأ من ذلك، أن القانون يعطي وزير التنمية الاجتماعية حق رفض الطلب لأي سبب يراه الوزير مناسباً، وليس هناك أية آلية للمراجعة القضائية لقرار الوزير، أو في الواقع الطعن في القرار واستئنافه من أي نوع مهما كان قرار الرفض.

هناك أحكام افتراضية للتسجيل، إذ تستطيع المنظمة غير الحكومية في حال عدم تلقي رد من مكتب وزير التنمية الاجتماعية خلال 30 يوما من تاريخ إحالة الطلب إلى مكتبه، "البدء بالعمل" تماما كما لو جرى ترخيصها حسب الأصول⁶⁰. مع ذلك، لا يعتبر هذا بمثابة ترخيص تلقائي وأتوماتيكي لأنه لا يزود المنظمة غير الحكومية بترخيص افتراضي، بل يسمح لها بدلا من ذلك البدء بالعمل لغاية صدور إشعار آخر من الوزير، لكن إذا قرر الوزير رفض الطلب بعد مرور ستة شهور أو ستة سنوات، فإنه ليس لدى المنظمة غير الحكومية أي ملاذ أو سبيل.

من الممكن ترخيص المنظمات غير الحكومية الأجنبية طبقا لنفس إجراءات الترخيص، إلا أنها تواجه شرطا إضافيا "الشروط والقيود التي يفرضها (وزير التنمية الاجتماعية)"⁶¹ مرة أخرى، تعتبر قرارات الوزير بهذا الخصوص غير مقيدة، حيث يستطيع/تستطيع "رفض السماح لأي هيئة أو جمعية أجنبية العمل في المملكة (أو) أن يفرض عليها أية شروط يراها مناسبة"⁶².

الحقوق والالتزامات القانونية

لا يتضمن القانون ما يحظر ويمنع "تحقيق وتلبية أية أهداف سياسية"⁶³، كما لا يتضمن قائمة صريحة بأنواع النشاطات التي تستطيع المنظمة غير الحكومية القيام بها. قد يبدو هذا أمرا إيجابيا في القانون 33/1966، ولكن ليس بالضرورة أن يكون هذا هو الحال، لأن الصلاحيات غير المقيدة الممنوحة لوزير التنمية الاجتماعية في كافة مراحل عملية الترخيص لا تختفي بمجرد حصول المنظمة غير الحكومية على الترخيص. حيث يستطيع وزير التنمية الاجتماعية إصدار الأوامر على هواه بحل أي منظمة غير حكومية مرخصة - دون رقابة قضائية ودون طعن أو استئناف للقرار. من الناحية الفنية، يجب أن يكون وزير التنمية الاجتماعية أولا "مقتنعا" بأن المنظمة غير الحكومية

قد خالفت أي شرط من الشروط الواردة في القائمة الطويلة، بما في ذلك (عدم تحقيق) الأغراض والأهداف المنصوص عليها في بنود تأسيسها"، ورفض السماح "لممثلي الحكومة" بحضور اجتماعاتها، وفحص مقرها، وسجلاتها، أو مستنداتها، والتعامل مع أموالها بطريقة مغايرة للطريقة المحددة لها، أو بشكل عام مخالفة أي أحكام واردة في هذا القانون⁶⁴. يجب على الوزير إبلاغ المنظمة غير الحكومية خطياً عن نيته قبل شهر واحد على الأقل من حل المنظمة⁶⁵. ولكن عندما يترك القرار للتقدير الشخصي لوزير التنمية الاجتماعية، وعندما لا يكون هناك أية آلية تسمح للمنظمة غير الحكومية بطعن واستئناف قرار حل المنظمة، فإن شرط إبلاغ المنظمة بقرار حلها يوفر حماية إجرائية محدودة.

وما يعكس عدم تقدير الاستقلال الذاتي للمنظمات غير الحكومية، هي حرية وزير التنمية الاجتماعية في إرسال ممثلين ومندوبين لحضور ومراقبة أية اجتماعات أو انتخابات، وفحص أية وكافة السجلات التي تحتفظ بها المنظمة غير الحكومية في أي وقت⁶⁶. كما تتولى وزارة التنمية الاجتماعية دوراً نشطاً في التنظيم والإدارة الداخلية للمنظمة غير الحكومية، والاشتراط عليها تبليغ الوزارة مسبقاً وقبل 15 يوماً على الأقل عن أية انتخابات سوف تجريها، والاحتفاظ بحق موظفي الوزارة حضور الانتخابات⁶⁷ من أجل التأكد من إجرائها طبقاً لبنود وشروط تأسيس المنظمة غير الحكومية. وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني في الاجتماع الذي ستجري فيه الانتخابات، أو إذا اعتقد وزير التنمية الاجتماعية أن مجلس الإدارة قد خالف أي من أحكام القانون، فإن الوزير حر في تعيين مجلس إدارة مؤقت من أجل إدارة المنظمة غير الحكومية وطلب إجراء انتخابات جديدة لمجلس الإدارة خلال 60 يوماً⁶⁸.

تستطيع أي منظمة غير حكومية مرخصة الاندماج أو أن تحل نفسها دون الحصول على إذن رسمي، لكن لا يجوز لأي منظمة حكومية أن تصبح فرعاً أو جزءاً من هيئة أجنبية أو دولية دون الحصول على إذن صريح من وزير التنمية الاجتماعية⁶⁹. وليس هناك أية قيود أو حدود صريحة بالنسبة لحق المنظمة غير الحكومية بجمع الأموال، لكن الحظر على الارتباط بالمؤسسات والمنظمات الأجنبية يتضمن بشكل فرضي حظر التمويل الأجنبي.

الإشراف والتطبيق

كما شرحنا سابقاً، يعتبر القانون 33/1966 قانوناً شديداً القسوة يمكن وزير التنمية الاجتماعية من إصدار وسحب تراخيص المنظمات غير الحكومية بناء على التقدير الشخصي والذاتي والعشوائي لموظفي الوزارة. كما يتضمن القانون 33/1966 عقوبات فردية وجنائية على "أي شخص يخالف بشكل فردي أو جماعي مع أي شخص أو أشخاص آخرين أي من الأحكام الواردة في القانون. أما العقوبة فهي دفع غرامة مقدارها 50 ديناراً أردنياً، والسجن مدة أقصاها ثلاثة شهور أو كلا العقوبتين، لأي مخالفة للقانون 33/1966 – مهما كانت صغيرة.

عملية الإصلاح المستمر في الأردن

جرى قيادة عملية الإصلاح في الأردن بشكل جيد أولاً من قبل الملك حسين والآن من قبل ابنه الملك عبد الله الثاني. إلا أن الحقيقة هي أن قانون المنظمات غير الحكومية مثل الكثير من القوانين الأخرى، يمنح السلطة التنفيذية صلاحية التصرف كيفما تشاء دون أي تدخل من السلطة التشريعية أو السلطة القضائية. وبالرغم أن وزارة التنمية الاجتماعية لا تستخدم في أغلب الأحيان الصلاحيات الممنوحة لها في القانون 33/1966، إلا أن الحقيقة تظل بأن الوزارة تستطيع ذلك. وقد حدث مؤخراً ما يذكرنا بهذا الواقع، حيث تحركت الوزارة وسط انتقاد دولي شديد إلى بإغلاق الجمعية الأردنية لحقوق المواطن بسبب اتهامها بمخالفة القانون 33/1966. وقد كانت هذه المنظمة غير الحكومية هي المنظمة الأولى التي يجري إغلاقها من قبل الحكومة منذ عام 1989⁷⁰.

وقد استمر هذا التوجه غير المحظوظ مع تقديم مشروع قانون في شهر آذار "مارس" 2005 يعمل على زيادة تقييد وتحديد حقوق الجمعيات المهنية، يشترط حصول هذه المجموعة على "موافقة خطية مسبقة من وزارة الداخلية من أجل عقد اجتماع أو تجمع عام، إضافة إلى قصر مواضيع النقاش التي تطرح في أي من اجتماعاتهم المهنية، وفي مجالسهم، واجتماعات لجانهم، وبشكل حصري على المسائل "والأمور المهنية"⁷¹. غير أن البرلمان الأردني لم يصوت حتى الآن على القانون، لكن هذا التصويت سيكون بمثابة مقياس لالتزام الحكومة الأردنية بالاستمرار في عملية الحرية "الليبرالية" السياسية.

لبنان

استقطبت "ثورة الأرز" التي حدثت في لبنان في مطلع وبداية عام 2005 اهتماما وانتباها عالميا كبيرا. حيث أعطى عشرات الآلاف من الجماهير اللبنانية التي تدفقت للشوارع عشية اغتيال رفيق الحريري الأمل للكثير، بأن الديمقراطية والإصلاح الحكومي ممكنان في منطقة الشرق الأوسط. ولكن بالرغم من وجود برلمان تهيمن عليه الأحزاب المناوئة لسوريات والتي تدعو للإصلاح، إلا أن هناك معوقات جدية وخطيرة تواجه الحركة الديمقراطية اللبنانية. ومن المشاكل المهمة على وجه الخصوص الفروق والاختلافات العرقية والطائفية والدينية التي لا زالت تسود المجتمع اللبناني، والتي تعتبر قضايا مركزية جدا للحكومة والسياسيين اللبنانيين لكونها مكتوبة في الدستور وفي الوثائق الأساسية الأخرى للحكم. انتهت الحرب الأهلية اللبنانية التي استمرت لمدة 15 سنة في عام 1990 فقط، ويعود الاستقرار السنوي التي شهدته السنوات التي تلت الحرب إلى الهيمنة العسكرية والأجهزة الأمنية السورية. وهناك سؤال مطروح الآن هو هل سيكون بمقدور لبنان أن يظل هادئا ومستقرا ولديه نظام سياسي فعال في غياب السيطرة السورية.

بالرغم من وجود نقص في المعلومات الدقيقة حول حجم ونطاق المنظمات غير الحكومية اللبنانية، إلا أنه من الواضح أن لبنان يتمتع بأكبر المجتمعات المدنية وأكثرها فعالية ونشاطا وأقلها قيودا في الشرق الأوسط. هناك أكثر من 1000 منظمة غير حكومية مسجلة في بيروت لوحدها، وتقدر وزارة الصحة أن 60 بالمائة من المراكز الصحية اللبنانية يتم إدارتها من قبل الجماعات والمؤسسات غير الربحية⁷².

تتبع قوة قطاع المنظمات غير الحكومية اللبنانية من الدور الرئيسي الذي لعبته المنظمات غير الحكومية خلال الحرب الأهلية التي امتدت من عام 1975 لغاية عام 1990، حيث قامت هذه المؤسسات بالدور الذي تتحمل مسؤوليته الدولة عادة، مثل التعليم، والرعاية الصحية، والإغاثة في حالات الطوارئ. ونظرا للطابع الطائفي للمجتمع اللبناني، فإن معظم المنظمات غير الحكومية تتشكل من قبل المرجعيات الدينية، لكنها غالبا ما تتجاوز هذه الخطوط من أجل تقديم الخدمات للكثيرين من خارج مجتمعاتهم الدينية.

قانون المنظمات غير الحكومية في لبنان

من الناحية الفنية، تخضع المنظمات غير الحكومية اللبنانية لقانون الجمعيات العثماني الصادر عام 1909، وهو قانون سبق ظهور الشرق الأوسط الحديث وحتى الدستور اللبناني الذي صدر عام 1926⁷³. ينطوي القانون على مفارقات تاريخية كثيرة، ويشير بشكل متكرر إلى سلطات ووزارات الإمبراطورية العثمانية التي لم تعد موجودة. في الواقع تتخذ الحكومة اللبنانية موقفا عادلا في الأنظمة واللوائح التي تتعلق بالمنظمات غير الحكومية، وتهمل معظم أحكام القانون الصادر عام 1909⁷⁴.

يشترط القانون العثماني لعام 1909 فقط أن تقوم أي "جمعية" (تعرف على أنها مجموعة مكونة من عدة أفراد تعمل على توحيد معلوماتها وجهودها بطريقة دائمة ولا يكون هدفها تحقيق الربح) بإبلاغ وزارة الداخلية عن وجودها. وليس هناك أية ضرورة أو حاجة للحصول على التصاريح والتراخيص من أجل تشكيل الجمعية⁷⁵. تعتبر الجمعيات التي تعمل على "تعزيز القومية العربية" غير قانونية، لكن من الواضح أن هذا الشرط مثل الكثير من الشروط التي كانت سائدة أيام الإمبراطورية العثمانية (التركية)، ولا يجري تطبيقها وتنفيذها من قبل أية سلطة لبنانية⁷⁶. وقد أعطيت الشرطة حق حضور اجتماعات أية جمعية طالما أن لديها أمر رسمي من وزارة الشرطة في اسطنبول؛ وقد يبدو هذا الشرط مثيرا للمشاكل، لكن السلطات اللبنانية لم تستخدمه بناتا، وفي الواقع لم تعد وزارة الشرطة التابعة للإمبراطورية موجودة⁷⁷.

يعتبر أسلوب لبنان في رفع يده عن المنظمات غير الحكومية مفضلا لدى الغالبية العظمى من الدول العربية، التي تتدخل في عمل المنظمات غير الحكومية التي تعمل ضمن حدودها وتنكر حقوقها. ويجادل البعض مع ذلك، بأن المنظمات غير الحكومية بحاجة إلى تدخل الدولة النشط من أجل توفير تشريعات واضحة وآليات مؤسسية توفر إطار العمل الخاص بالحقوق والالتزامات المتعلقة بهذه المنظمات⁷⁸. وإذا كان الأمر كذلك، فإن الأسلوب اللبناني الذي يعتبر متطورا بالنسبة للمعايير والمقاييس الإقليمية، مستعد وقابل للتطور أيضا.

لبنان

بالرغم أن الحكومة الليبية بذلت بعض الجهود المتعلقة بالتحديث والإصلاح خلال السنوات الأخيرة، إلا أنها لا زالت تعتبر دكتاتورية مطلقة تتضمن القليل من الحقوق المدنية والسياسية. لا يحتوي الدستور الليبي على أية ضمانات لحق تأسيس الجمعيات. الحق القانوني الوحيد بتشكيل الجمعيات يأتي من القانون رقم 71 لعام 1972، الذي يمنح الأفراد حق تشكيل الجمعيات فقط من خلال المؤسسات التي تديرها الحكومة مثل اتحاد النقابات المهنية الوطني⁷⁹. تعتبر أي منظمة غير حكومية أو أي منظمة مستقلة شبيهة بها "معارضة ومخالفة للثورة"، وبالتالي غير قانونية، ويخضع الأعضاء لعقوبات جنائية مشددة بما فيها عقوبة الإعدام⁸⁰. وبالتالي، تتميز ليبيا مثل المملكة العربية السعودية بأن لديها أكثر القوانين المتشددة والمتطرفة بالنسبة للمنظمات غير الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وربما في العالم بأسره.

المغرب

تولى الملك محمد السادس الحكم في شهر تموز "يوليو" 1999. ومثل الملك عبد الله الثاني في الأردن، تسلم الملك محمد حكم البلاد التي كان والده يوجه فيها لعدة سنوات التحرر السياسي والاجتماعي البطيء، وواجه فيها أيضا مشاكل اقتصادية واجتماعية كبيرة ومهمة. وقد اتخذ الملك محمد منذ ذلك الحين الكثير من الخطوات من أجل مواصلة التنمية في المغرب، مع التركيز على مكافحة الفساد بشكل كبير، والإشراف على الانتخابات البرلمانية التي جرت عام 2002 و 2003، والتي اعتبرت على نطاق واسع من أفضل انتخابات التي جرى فيها تمثيل الشعب في تاريخ البلاد⁸¹. لسوء الحظ، تعرض تحرك المغرب نحو المشاركة السياسية الواسعة والتحرر الاجتماعي للانقطاع بسبب سلسلة من خمس تفجيرات انتحارية في شهر أيار "مايو" 2003، أدت إلى تشديد القوانين واتخاذ إجراءات صارمة ضد العناصر الإسلامية في البلاد.

قانون المنظمات غير الحكومية في المغرب هو المرسوم رقم 1-58-376 الذي نشر كجزء من قانون الحريات العامة لعام 1958، وقد تم إدخال تعديلات جوهرية ومهمة عليه بواسطة مرسوم عام 1973. في ذلك الوقت، كان قانون الحريات العامة المغربي من أفضل القوانين الليبرالية في الشرق الأوسط، لكن هذا القانون يعتبر اليوم قاسيا نوعا ما، وجرى تصميم تعديلات عام 1973 من أجل تقييد المنظمات غير الحكومية بشكل أكبر.

الترخيص

ليس من الواضح من خلال اللغة التي تضمنها القانون فيما إذا كان التسجيل أمرا إلزاميا "إجباريا". يبدأ المرسوم رقم 1-58-376 بالإعلان عن "الحق في تأسيس الجمعيات"، ثم يمضي في تعريف الجمعية على اعتبار أنها أي "اتفاق على تحقيق التعاون المستمر بين شخصين أو أكثر من أجل استخدام معلوماتهم ونشاطهم بهدف لا يتضمن توزيع الربح بينهم" - أي ما يمكن أن نطلق عليه منظمة غير حكومية⁸². ويشير القانون فيما بعد أن عملية "تأسيس جمعيات مكونة من أشخاص هي عملية مسموحة وتتمتع بحرية كاملة ودون تصريح أو إذن مسبق شريطة الالتزام بالشروط الواردة في القسم 5. لكن القسم 5 يشير إلى أنه يجب على كل جمعية تقديم إقرار مسبق للمقر الرئيسي للسلطات الإدارية المحلية ولوكيل جلالة الملك. وبالتالي يبدو القسم 4 و 5 متناقضين مع بعضهما البعض فيما إذا كان الحصول على إذن "تصريح" مسبق شرطاً ضرورياً. وعلى صعيد الممارسة، تشترط الحكومة المغربية حصول كافة المنظمات غير الحكومية على تصريح حكومي قبل البدء بنشاطاتها⁸³.

عملية الترخيص بحد ذاتها سهلة نسبياً، حيث يجب على المنظمة غير الحكومية أن تقدم لمحمي المحافظة "المقاطعة" وأيضاً للفرع المحلي التابع لوزارة الداخلية، إقرار يتضمن اسم وأهداف الجمعية أو المنظمة، ومعلومات حول مؤسسيها ومسئولياتها، ومكان مقرها الرئيسي، ونظامها الداخلي في العمل⁸⁴. عندما يتم تقديم هذه الأوراق والمستندات يصبح للمنظمة غير الحكومية وضع قانوني دون الحاجة للانتظار لأي نوع من الردود من وزارة الداخلية. مع ذلك، وكما هو مفصل أدناه، فإن المرسوم 1-58-376 يجعل من السهل على وزارة الداخلية حل الجمعية أو المنظمة، وبالتالي تستطيع وزارة الداخلية من الناحية العملية منع أية منظمة غير مرغوب فيها من العمل كمنظمة غير حكومية. لا يوفر القانون أي حق للاستئناف أمام المحاكم، ولا داعي لأن يكون قرار وزارة الداخلية خطياً. لذا نلاحظ بأن أية منظمة غير حكومية ليست منسجمة مع القانون أو الآداب العامة أو تعبت بوحدة التراب الوطني أو نظام الحكم الملكي سوف تكون باطلة ولاغية⁸⁵.

الحقوق والالتزامات القانونية

تتمتع المنظمات غير الحكومية المغربية بحقوق مقيدة نوعا ما. على سبيل المثال، بينما تستطيع المنظمات غير الحكومية التعليق على السياسات العامة وانتقادها، فإن "الجمعيات... التي تسعى بأية طريقة للقيام بنشاطات سياسية، تخضع لشروط معينة من ضمنها أن يكون الأعضاء المؤسسين مواطنين مغاربة فقط، وأن تدار فقط من خلال أموال وأصول محلية⁸⁶. ليس هناك أية قيود على مصادر دخل المنظمات غير الحكومية المغربية، لكن المنظمات غير الحكومية الأجنبية (والتي جرى تعريفها بأنها أية منظمة غير حكومية يكون نصف موظفيها، أو أي من مسؤوليها، من غير المغاربة) تخضع للعديد من القواعد والأنظمة الإضافية، ويسمح "الحكومة الاعتراض على تأسيس (أية) جمعيات ومنظمات أجنبية⁸⁷. تستطيع المنظمة غير الحكومية الاندماج دون الحصول على إذن من الحكومة لهذا الغرض، ولكنه يتوجب عليها الحصول على إذن "تصريح" إذا ما أرادت الانقسام⁸⁸. ولا يجوز استئناف القرار الذي تتخذه وزارة الداخلية بهذا الخصوص.

الإشراف والتطبيق

من الملفات للانتباه في المرسوم رقم 1-58-376 هو أنه يحتوي على عدد كبير وقاس من العقوبات الجنائية. إذ يحتوي كل قسم من أقسام المرسوم تقريبا على عقوبات جنائية. حيث يعاقب أي مؤسس، مدير، أو مسئول مالي يقوم بتغيير النظام الداخلي للمنظمة غير الحكومية دون إطلاع وإبلاغ وزارة الداخلية بالسجن لمدة تتراوح من ثلاثة شهور إلى سنتين، ودفع غرامة تتراوح من 10,000 إلى 50,000 درهم مغربي⁸⁹. على سبيل المثال، يعاقب أي مشارك في المنظمة غير الحكومية يتسبب في القيام بمظاهرة مسلحة بشكل علني بالسجن لمدة تتراوح من سنة واحدة إلى خمس سنوات، ودفع غرامة مالية تتراوح من 20,000 إلى 100,000 درهم مغربي⁹⁰. بالإضافة إلى ذلك، تتمتع الحكومة بصلاحيات ليس عليها رقابة تمكنها من حل أي منظمة غير حكومية حسب رغبتها ومشيتها⁹¹.

المغرب على مفترق طرق

تصدر المغرب النشرات الإخبارية واحتل حيزا كبيرا فيها مؤخرا، حيث قامت المملكة بمحاولات إصلاح عديدة. لكن يبدو أن النظام لم يحسم أمره ولم يقرر فيما إذا كان سيشجع قيام نظام تعددي ديمقراطي تام، أو سوف يشدد إجراءاته على المنشقين والعناصر الإسلامية. بالتالي، كانت الحكومة المغربية ترسل إشارات متناقضة، وبالرغم أن قطاع المجتمع المدني المغربي غني بتجربته ومعقد، إلا أنه لا يظل ضعيفا من الناحية المؤسسية⁹².

فلسطين

تمثل فلسطين في أية دراسة مقارنة للحكومات والقوانين العربية حالة استثنائية لأسباب كثيرة. لكن التاريخ الفريد والمميز لفلسطين يثبت بطرق كثيرة أنه سيفضي وسيؤدي إلى تطور مجتمع مدني ينبض بالنشاط والحركة والحيوية، طبقا للمعايير المحلية والعالمية.

تشكلت المنظمات غير الحكومية الفلسطينية الأولى إبان الانتداب البريطاني، وكانت تركز بشكل عام على تعزيز وتشجيع النضال الوطني على الصعيد الشعبي⁹³. وتشكلت بعد عام 1948 العديد من المنظمات التي تمثل المرأة، والطلبة، والأطباء، وغيرهم. وبالرغم أن المنظمات غير الحكومية قد تشكلت قبل منظمة التحرير الفلسطينية (PLO)، إلا أن الكثير من هذه المنظمات قد عملت معها أو بالنيابة عنها في مشروع بناء الدولة الفلسطينية. وبما أن منظمة التحرير الفلسطينية لا تعتبر دولة ذات سيادة تامة، فقد استطاعت المنظمات غير الحكومية الفلسطينية العمل وبديها مطلقا بشكل حر نسبيا في السعي للحصول على التمويل من الجهات المانحة الإقليمية والدولية مثل الدول العربية الغنية والبنك الدولي. ومع حلول عام 1994، حين بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية بالعمل (PNA)، كان لدى هذه المنظمات غير الحكومية تاريخ وسجل طويل في تقديم الكثير من الخدمات الاجتماعية الضرورية والعمل في غياب كافة أنواع القيود المفروضة بشكل عام على المنظمات غير الحكومية في الشرق الأوسط.

لكن السلطة الوطنية الفلسطينية حاولت على الفور تأكيد سيطرتها القوية على المنظمات غير الحكومية تماما كما هو شائع ومتبع في معظم الدول العربية، خصوصا الدول المجاورة مثل مصر والأردن. وقد تدهورت العلاقة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية الفلسطينية بشكل سريع⁹⁴. وكان رد فعل المنظمات غير الحكومية الفلسطينية عندما طرحت السلطة الوطنية الفلسطينية مشروع قانون المنظمات غير الحكومية الذي ارتكز بشكل كبير على القانون المصري المفعم بالقيود الشديدة سريعا ومنظما بشكل جيد. وشنت المنظمات غير الحكومية الفلسطينية حملة ناجحة على الصعيد المحلي، وربما استخدمت بشكل فعال العلاقات الدولية التي أرستها خلال

تاريخها الطويل حتى تضغط الدول المانحة والهيئات الدولية _ التي توفر الجزء الأكبر من تمويل السلطة الوطنية الفلسطينية- على السلطة الوطنية الفلسطينية. وبعد كفاح طويل بين السلطة الوطنية الفلسطينية، التي اكتسبت وبشكل سريع سمعة بأنها تستخدم سلطتها بشكل مفرط، والمجتمع المدني الفلسطيني المنظم بشكل جيد والذي يتمتع بعلاقات واتصالات جيدة، كسبت المنظمات غير الحكومية ما أطلق عليه "نصرا كاملا تقريبا"⁹⁵ .

كان قانون المنظمات غير الحكومية الذي جرى إقراره أخيرا عام 2000 ولا يزال من أكثر قوانين المنظمات غير الحكومية ليبرالية وأقلها قيودا في الشرق الأوسط. وبالرغم من وجود بعض نقاط الضعف، فإن من الممكن أن يستخدم **قانون الجمعيات الخيرية ومنظمات المجتمع المحلي (رقم 1 لعام 2000)** كنموذج يستحق أن تحتذي به الدول العربية الأخرى.

الترخيص

حتى القانون رقم 1 لعام 2000 لا يستطيع أن يهرب من التوجه الإقليمي الذي يشترط ترخيص كافة الجماعات الرسمية وغير الرسمية. يجب على المنظمات غير الحكومية التي تعمل في فلسطين، بغض النظر عن حاجتها أو رغبتها أن يكون تأسيسها قانوني رسمي، والحصول على ترخيص من وزارة الداخلية (MOI) قبل أن تستطيع ممارسة أي من نشاطاتها⁹⁶ . لحسن الحظ، تعتبر إجراءات الترخيص من أسهل الإجراءات في الشرق الأوسط، حيث يشترط فقط أن تقدم الجهة التي تطلب الترخيص ثلاث نسخ من النظام الداخلي لها مع نموذج الطلب الموجود لدى وزارة الداخلية. ومن ثم يتوجب على وزارة الداخلية إصدار قرارها بمنح أو رفض الترخيص خلال شهرين. وفي حالة عدم صدور قرار خلال تلك الفترة، تعتبر المنظمة مرخصة بموجب القانون⁹⁷ .

مقارنة بمعظم دول الشرق الأوسط، لا يوجد لدى وزارة الداخلية حق صريح برفض الجمعيات لكونها مخالفة لمبادئ غامضة مثل "الأداب العامة" أو "المصلحة الوطنية". يجب أن يكون رفض طلب الترخيص خطيا وأن يحدد أسباب الرفض. مع ذلك، لا يوجد في القانون ما ينص على الأسباب الموجبة لرفض طلب الترخيص، مما يعتبر نقطة ضعف في القانون. يحق للجهة الطالبة للترخيص الاعتراض على قرار الرفض أمام المحكمة، إلا أن الأسباب التي تستطيع من خلالها المحكمة نقض قرار الرفض الصادر عن وزارة الداخلية غير واضحة⁹⁸ . مع ذلك، وحيث أن القانون يشترط على وزارة الداخلية الاحتفاظ بسجل خاص بالطلبات المرفوضة، يشمل ويحدد أسباب الرفض، فإنه يبدو من غير المحتمل أن تتصرف وزارة الداخلية بطريقة تعسفية كاملة دون أن تثير تنديد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية البيقطة.

الحقوق والالتزامات القانونية

بشكل مخالف ومغاير لبقية دول الشرق الأوسط، لا يفرض قانون المنظمات غير الحكومية الفلسطيني أية قيود على حقوق المنظمات غير الحكومية، حيث تتمتع المنظمات غير الحكومية بحرية الانخراط والمشاركة في مناقشة السياسات العامة، والحصول على التمويل من المصادر الأجنبية والمحلية، والاندماج والحل دون تدخل الحكومة. كما تستطيع المنظمات غير الحكومية أن تتعاون وأن تكون بمثابة فرع للمنظمات غير الحكومية الأجنبية والمحلية دون الحصول على موافقة وزارة الداخلية. بالإضافة إلى ذلك تتمتع المنظمات غير الحكومية الأجنبية بحرية فتح فروع لها في فلسطين طالما حصلت على موافقة من وزارة الداخلية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي⁹⁹ . كما يشجع القانون تشكيل المنظمات غير الحكومية من خلال توفير العديد من الحوافز الاقتصادية، بما في ذلك، الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية¹⁰⁰ . أخيرا، فإن أي إجراء تتخذه وزارة الداخلية بحق المنظمة غير الحكومية يمكن الطعن به واستئنافه أمام المحكمة¹⁰¹ .

الإشراف والتطبيق

محافظة على الطابع الليبرالي للقانون الفلسطيني، يحظر على وزارة الداخلية حل المنظمة غير الحكومية من جانب واحد أو حجز أصولها وممتلكاتها. بدلا من ذلك، يجب على وزارة الداخلية الحصول أولا على أمر من المحكمة قبل اتخاذ إجراء ضد المنظمة غير الحكومية¹⁰² . لا يتضمن القانون 1/2000 أية عقوبات جنائية فردية - مثلما هو متبع عادة كقاعدة عامة في معظم الدول، ولكن ليس في منطقة الشرق الأوسط بالطبع. في فلسطين، يتم المعاقبة على المخالفات التي تخالف قانون المنظمات غير الحكومية من خلال الآليات الإدارية.

السياق والواقع الفلسطيني

يعتبر القانون 1/2000 من نواحي كثيرة قانونا مثاليا للمنظمات غير الحكومية. ولكن كما يقول ناثن براون من مؤسسة كارنيجي للسلام الدولي: "فلسطين، باختصار، هي نموذج للديمقراطية". لكن عيبها الرئيسي أنها غير موجودة¹⁰³. مأساة فلسطين، هي انه يوجد لديها على الورق الكثير من المؤسسات والإجراءات الخاصة بالدولة الديمقراطية ذات السيادة، لكنها في الواقع تعيش بين الانتفاضة والبطالة التي تسبب الشلل وانعدام الأمن والاحتلال الإسرائيلي. فلسطين هي صورة عكسية لجيرانها من الدول العربية، وحيث يوجد لدى الدول العربية مؤسسات تهيمن عليها الدولة بشكل تام ولكن بدون ديمقراطية، إلا أن الفلسطينيين متمكنين جدا في طرق وإجراءات الديمقراطية، لكن مؤسساتها لم تستطع ترسيخ وإرساء جذورها وسط أكثر الصراعات تعقيدا في العالم قاطبة¹⁰⁴. بالتالي، فإنه كما هو الحال بالنسبة للكثير من القوانين الفلسطينية، يعتبر قانون المجتمع المدني على الورق قريب جدا من نموذج "موديل" الحكم الجيد، إلا أن الحقائق العملية للحياة في بلد محتل يعاني من عدم الاستقرار بشكل كبير، يجعل من الصعب التأكد من مدى صلة القانون بالواقع.

من المشجع أن الدلائل تشير إلى أن كلا من السلطة الوطنية الفلسطينية ومعظم المنظمات غير الحكومية الفلسطينية تلتزم وتتقيد بالقانون 1/2000. إذ أن شبكة المنظمات الأهلية "غير الحكومية" الفلسطينية من أقدم المنظمات غير الحكومية وأكثرها احتراماً في فلسطين، قد أنجزت ترخيصها وتلتزم وتتقيد بالقانون، وتطلب من أُل 92 منظمة غير حكومية المنضمة إليها أن تحذو حذوها¹⁰⁵.

انتكاسة

في شهر أيار "مايو" 2005 قدم المجلس التشريعي مشروع قانون لتعديل القانون 1/2000. يمثل تمرير وإقرار هذا التعديل ضربة قوية لحركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية من خلال تحويل أكثر القوانين الليبرالية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية في الشرق الأوسط إلى واحد من أكثر القوانين تشدداً. سوف يعمل التعديل على إدخال مادة جديدة في القانون 1/2000، يحظر ويمنع المنظمات غير الحكومية من "المشاركة والانخراط في أي نشاط سياسي". تحتوي معظم قوانين المنظمات غير الحكومية العربية أحكاماً مشابهة لذلك تعرضت للنقد في العديد من المرات في هذه المقالة على أساس أنها غامضة بشكل غير ضروري، وأنها عرضة لسوء الاستخدام من قبل السلطات المنفذة والمطبقة للقانون.

بالإضافة إلى ذلك، وفي سياق الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، من الصعب أن نتصور أن يكون هناك منظمة غير حكومية لا يتضمن عملها نوعاً ما من النشاط أو البيان السياسي. رغم ذلك، سوف يفرض القانون المعدل عقوبات جنائية قاسية على أي مخالفة لحظر النشاط السياسي. كما سيؤدي التعديل المقترح إلى إنشاء هيئة حكومية يطلق عليها "هيئة المنظمات غير الحكومية وحقوق الإنسان"، تتمتع بصلاحيات الإشراف، والمراقبة، والتوجيه لكافة نشاطات المنظمات غير الحكومية، مما يعني زيادة التدخل الحكومي في الشؤون اليومية للمنظمات غير الحكومية.

لا حاجة للقول أن هذا التعديل قد لاقى تنديد ومقاومة شديدة من مجتمع المنظمات غير الحكومية الفلسطينية. ونوجه الشكر لعمل هذه الجماعات مثل شبكة المنظمات الأهلية "غير الحكومية" الفلسطينية، حيث جرى وقف التعديل في الوقت الحالي، ولكن لم يتم حتى كتابة هذه المقالة، رفضه تماماً من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني. وتاماً مثلما حدث عندما حاولت السلطة الوطنية الفلسطينية فرض قانون متشدد للمنظمات غير الحكومية عام 1994، فإنه يتوجب على المجتمع الدولي العمل مع المنظمات غير الحكومية الفلسطينية المحلية من أجل معارضة هذا التعديل¹⁰⁶.

المملكة العربية السعودية

نتيجة للضغط الدولي (الأمريكي إلى درجة كبيرة)، شرعت المملكة العربية السعودية مؤخراً بسلسلة من الإصلاحات السياسية والاجتماعية. حيث جرى عقد انتخابات محلية معدلة في عام 2005، لكنه لم يسمح للنساء بالتصويت، وكان هناك نصف المقاعد على الأقل في كل مجلس محلي يتوجب تعيينه من قبل المحكمة الملكية. وقد انتقد الكثير من المحللين سواء من داخل أو من خارج الشرق الأوسط هذه الإصلاحات على اعتبار أنها سطحية. وبالرغم أنه يتوجب على الملك بناء على الشريعة الإسلامية الحصول على موافقة كبار الأمراء وعلماء الدين على القرارات، إلا أنه يظل المصدر الوحيد والمطلق للسلطات في المملكة العربية السعودية. تظل المملكة العربية السعودية في أسفل المسح الذي قامت به مؤسسة فريدم هاوس Freedom House حول الحقوق السياسية والحريات المدنية للسنة الحادية عشرة على التوالي¹⁰⁷.

يخدم القانون الأساسي لعام 1992 "النظام" على أساس أنه دستور غير رسمي، لكنه يخفق في ضمان أية حقوق للإنسان، وليس به أي ذكر لحرية التعبير والدين وتشكيل الجمعيات. وقد تأسست المنظمات غير الحكومية القليلة الموجودة بواسطة مرسوم ملكي منفصل. بالتالي، لا يوجد إطار عمل قانوني لتأسيس منظمات غير حكومية جديدة. كما تسمح الحكومة أيضا بتشكيل بعض الجمعيات المهنية، لكنها تخضع للسيطرة الحكومية المطلقة¹⁰⁸. وقد أشاعت وفاة الملك فهد مؤخرا الأمل بأن خليفته الملك عبد الله، سوف يقوم بإصلاحات سياسية ليبرالية طموحة، لكن من المحتمل أن يظل سير وإيقاع الإصلاحات في المملكة العربية السعودية بطيئا.

اليمن

منذ إعادة توحيد اليمن الشمالي والجنوبي عام 1990، خطت الجمهورية اليمنية خطوات كثيرة نحو الليبرالية والتحديث. ورغم استمرار تحسن أوضاع معظم اليمنيين، إلا أن اليمن يبقى من بين الدول الأقل تطورا ومن أكثر الشعوب المكبوتة.

تعاون اليمن منذ عام 1998 بشكل وثيق مع صندوق النقد الدولي ومع البنك الدولي من أجل تطبيق الإصلاحات الاقتصادية والسياسية، وأصبح البنك الدولي بحلول عام 2004 يشغل ويدير أكثر من 22 مشروعا نشطا تتراوح ما بين تنقية المياه والتعليم وإصلاح الخدمة المدنية¹⁰⁹. وكجزء من التعاون المستمر بين البنك الدولي، قامت الحكومة اليمنية بتمرير وإقرار القانون المتعلق بالجمعيات والمؤسسات (رقم 1 لعام 2001). ويعتبر القانون تطورا للقانون السابق، كما يعتبر من الناحية الفعلية ومن نواحي كثيرة، من أكثر القوانين تقدما في الشرق الأوسط. لقد ازدهرت المنظمات غير الحكومية اليمنية منذ إقرار هذا القانون: وبناء على ما ورد من وزارة الخارجية ووزارة العمل، فإن هناك 2941 منظمة غير حكومية مسجلة بموجب القانون في منتصف عام 2004¹¹⁰.

الترخيص

خلافًا للقواعد المتبعة في دول الشرق الأوسط، لا يشترط القانون 1/2001 على المنظمة غير الحكومية الحصول على ترخيص بشكل إلزامي "إجباري". إذا أن الجمعيات والمؤسسات حرة في أن تقرر إذا كانت ترغب وتريد تلقي الإمتيازات القانونية والحماية التي تأتي مع التسجيل الرسمي، أو أنها تفضل البقاء كمنظمة غير رسمية وغير مرخصة¹¹¹. تتميز عملية التسجيل بالسرعة والسهولة، وتشترط فقط على المنظمة غير الحكومية أن تقدم إلى وزارة التقاعد والشئون الاجتماعية MPSA طلب خطي، يشمل نسخ عن مواد التأسيس واللوائح التنظيمية للمنظمة غير الحكومية¹¹². بعد ذلك تتوفر لدى وزارة التقاعد والشئون الاجتماعية MPSA مدة شهر واحد حتى تأخذ قرار بخصوص الطلب. وفي حالة عدم اتخاذ أي إجراء حتى نهاية الشهر، فإن الطلب يعتبر مقبولا وموافق عليه¹¹³. يجب أن يكون الرفض خطيا، ويجب نشر كافة قرارات الرفض على لوحة الإعلانات العامة ووزارة التقاعد والشئون الاجتماعية¹¹⁴ MPSA. ويحق للمنظمات غير الحكومية التي جرى رفض ترخيصها الطعن واستئناف القرار أمام محكمة مستقلة خلال 60 يوم¹¹⁵.

الحقوق والالتزامات القانونية

يحظر على المنظمات غير الحكومية اليمنية الانخراط والمشاركة في "أي نشاط حزبي"، بما في ذلك المشاركة "في أية حملة انتخابية أو (تخصيص) أية ... أموال لمثل هذه الأغراض سواء بشكل مباشر أو غير مباشر¹¹⁶. لا تثير هذه القيود مشاكل مثل القيود على "النشاط السياسي" الموجودة في الكثير من قوانين المنظمات غير الحكومية الأخرى في الشرق الأوسط؛ "النشاط الحزبي" يشير إلى حظر ضيق، يسمح بمناقشة السياسات العامة والمواضيع السياسية. مع ذلك، فإن إضافة قائمة بالأعمال المقيدة إلى القانون سوف يمثل تحسنا على الحظر الحالي على "النشاط الحزبي".

خلافًا لهذه القيود، يسمح للمنظمات غير الحكومية اليمنية بشكل عام العمل بحرية. حيث باستطاعة هذه المنظمات الاندماج أو الحل أو الانقسام دون موافقة الحكومة¹¹⁷. تستطيع المنظمات غير الحكومية قبول الأموال والمساعدات من المصادر الأجنبية دون الحصول على إذن "موافقة" الحكومة على ذلك، لكن يجب على هذه المنظمات إبلاغ وإشعار الحكومة حول المساعدات التي جرى تلقيها واستلامها. مع ذلك، وقبل الشروع والبدء بنشاط أو فعالية ما "بناء على طلب أو مهمة من هيئة أو جهة (أجنبية)"، يجب على المنظمة غير الحكومية الحصول على موافقة وزارة التقاعد والشئون الاجتماعية¹¹⁸ MPSA. وتخضع الإدارة الداخلية للمنظمة غير الحكومية إلى العديد

من الشروط والمتطلبات، لكنه يبدو أن الهدف منها هو التأكد من الإدارة السليمة وقلة الفساد. بناء عليه، فإنه لم يتم فرض شروطاً مرهقة وعسيرة على المنظمات غير الحكومية¹¹⁹.
من الممكن تشكيل منظمات غير حكومية أجنبية طالما أنها لا تخالف "القيم الإسلامية" أو الدستور اليمني¹²⁰. أما من ماذا تتشكل "القيم الإسلامية" فهو موضوع غير محدد.
واعترافاً وتقديراً للدور المهم الذي تلعبه المنظمات غير الحكومية في التنمية، تقدم الحكومة اليمنية امتيازات كبيرة للمنظمات غير الحكومية، بما في ذلك الإعفاء من كافة الضرائب على الدخل والمفروضة على البضائع والتوريدات، والإعفاء من الرسوم الجمركية على الهدايا والمنح التي تأتي من الخارج، وخصم مقداره 50 بالمائة على رسوم استهلاك المياه والكهرباء¹²¹.

الإشراف والتطبيق

للمحافظة على الحماية من تدخل الحكومة وكما جرى النص عليه في القانون 1/2001، لا يمكن إنهاء أية منظمة غير حكومية من قبل وزارة التقاعد والشؤون الاجتماعية MPSA دون أمر صادر من المحكمة. يحق لوزارة التقاعد والشؤون الاجتماعية MPSA فقط أن "ترفع قضية تتعلق بحل" منظمة غير حكومية أمام القانون، فقط إذا ارتكبت المنظمة غير الحكومية "انتهاكاً خطيراً لأحكام هذا القانون"¹²². بالإضافة إلى ذلك، لا تستطيع وزارة التقاعد والشؤون الاجتماعية MPSA رفع قضية إلا إذا أعطت إشعاراً للمنظمة غير الحكومية "ثلاث مرات خلال ستة شهور من أجل معالجة المخالفة"، ولم تلتزم المنظمة غير الحكومية بإزالة المخالفة أو تصحيحها¹²³.

رغم ذلك، يحتوي القانون 1/2001 حفنة من العقوبات الفردية القاسية، التي تبدو أنها ليست في مكانها الصحيح بالنظر إلى الطبيعة الليبرالية الشاملة للقانون. على سبيل المثال، يخضع الأفراد الذين ليسوا بأعضاء في المنظمة غير الحكومية، ولكنهم يشاركون في إدارة أو مناقشات الجمعية العمومية للمنظمة غير الحكومية دون الحصول على الموافقة الصريحة من مجلس إدارة المنظمة غير الحكومية، لعقوبة تصل إلى السجن لمدة ستة شهور ودفع غرامة مالية مقدارها 50,000 ريال يمني¹²⁴. بالإضافة إلى ذلك، فإن أية مخالفة للقانون 1/2001، ومهما كانت صغيرة وبسيطة، يمكن المعاقبة عليها بالسجن لمدة ثلاثة شهور ودفع غرامة مالية مقدارها 30,000 ريال يمني¹²⁵. لا يمكن أن تفعل مثل هذه العقوبات القاسية شيئاً سوى عدم التشجيع على تشكيل المنظمات غير الحكومية، وعدم تشجيع مشاركة الأفراد في نشاطات المنظمات غير الحكومية.

بعيدا عن العقوبات الجنائية القاسية، يعتبر قانون المنظمات غير الحكومية اليمني نموذجاً تم كتابته بشكل جيد بالنسبة للدول الأخرى في الشرق الأوسط، حيث يضم وينسجم ويتطابق مع معظم المعايير الدولية ويتضمن مستوى من الليبرالية يستحق الإعجاب. وتعتبر المنظمات غير الحكومية اليمنية محظوظة لكونها تعمل ضمن أكثر بيئة ووجو متسامح في الشرق الأوسط.

3 - أهمية الإصلاح المستمر

بالرغم أن هناك الكثير من الفروق والاختلاف بين الدول العشرة التي جرى مسحها وتغطيتها في هذه المقالة، إلا أن هناك العديد من النقاط الرئيسية التي تستحق التنويه. ومن أهم هذه النقاط أن قوانين الشرق الأوسط المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية تعاني في أغلب الأحيان من الغموض وغير الوضوح، خصوصاً الأقسام التي تحدد الظروف التي تستطيع الحكومة في ظلها حل أو حظر المنظمة غير الحكومية. كما أن الكثير من القوانين التي جرى دراستها ومسحها قديمة جداً ولا تعكس الفهم الحديث لأهمية المنظمات غير الحكومية كشريكة في تنمية المجتمع. ولو تحدثنا بشكل عام، فإن قوانين المنظمات غير الحكومية التي جرى دراستها ومسحها تعكس رغبة الحكومة في السيطرة بدلاً من تنظيم قطاع المنظمات غير الحكومية. ومع مضي واستمرار حكومات الشرق الأوسط بالتحديث والليبرالية، فإن هناك سبب يدفعنا وحدونا للاعتقاد بأن قوانين المنظمات غير الحكومية سوف تكون من بين القوانين الأولى التي تستوجب التغيير.

من الجدير بالذكر، أن أكثر قوانين المنظمات غير الحكومية التي تتسم بالليبرالية وتستحق الإعجاب هما القانون اليمني والفلسطيني اللذان يعتبران من أحدث قوانين المنظمات غير الحكومية التي جرى مسحها مؤخراً. حيث كتب كل من اليمن وفلسطين قانون المنظمات غير الحكومية وسط ضغط دولي كبير من أجل الإصلاح (كان الضغط على الأول من البنك الدولي، وعلى الثاني من معظم المجتمع الدولي). إلا أنه من الممكن أن يتسبب الضغط الدولي في أغلب الأحيان بنتائج عكسية، حيث هناك حساسية عالية جداً من تدخل القوى الاستعمارية السابقة، وقد ازدادت تلك

الحساسية عشية الحرب في العراق. وبعبارة أخرى، وبالرغم أن المجتمع الدولي يمكن أن يلعب دوراً مهماً في تعزيز المجتمع المدني في الشرق الأوسط، إلا أنه يجب أخذ الحساسيات الإقليمية ونقاط القوة والضعف بعين الاعتبار عند القيام بأي عمل.

ومما يدعو إلى التشجيع في هذا المجال هو العدد الكبير والهائل من المنظمات غير الحكومية التي تعمل حالياً في كافة دول الشرق الأوسط، مع وجود أقلية صغيرة من المنظمات غير الحكومية خصوصاً في الدول الاستبدادية. إن الانتشار المذهل للمنظمات غير الحكومية في الدول التي يسودها قوانين ليبرالية وحتى في الدول التي يسودها قوانين متشددة جداً، هو اختبار لقوة ونفوذ "القطاع الثالث" المحلي. ولا يختلف الشرق الأوسط عن غيره من المناطق الأخرى في العالم التي مرت بتغييرات رئيسية في الأونة الأخيرة، وإذا كنا نسترشد ونهتدي بالتاريخ، فإننا يجب علينا عدم الاستخفاف بقوة المجتمع المدني المحلي في المساعدة على تحقيق التغيير الإيجابي والدائم في المنطقة.

¹ المركز الدولي للزمالة القانونية غير الربحية، دكتورة/ ماجستير في القانون، مرشح للشؤون الدولية، 2008، جامعة جورج واشنطن، واشنطن، دي. سي. (العاصمة). kelbayer@law.gwu.edu، جرى القيام بهذه الدراسة بواسطة دعم سخي من قبل المركز الدولي للقانون غير الربحي (ICNL). الآراء المعبر عنها في هذه الدراسة هي آراء الكاتب، ولا تعكس بالضرورة آراء ووجهات نظر المركز الدولي للقانون غير الربحي (ICNL). يود الكاتب تقديم الشكر للسيد/ دوغلاس روتزين، والسيد/ ستيفن بيتس في ICNL، للمساعدة والتوجيهات والمعلومات التي قدمها والتي لا تقدر بثمن، وكذلك الأستاذ الدكتور/ ناثان براون في مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي للملاحظات والنصائح التي قدمها، وكذلك الدكتورة/ أماني قنديل من الشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية لخبرتها وتشجيعها.

² للحصول على المزيد من المعلومات حول مؤسسات المجتمع المدني والمجتمع المدني بشكل عام، أنظر ليستر م. سالامون، س. ووجيش سوكلوفسكي، المجتمع المدني العالمي: أبعاد القطاع غير الربحي (المجلد 2)، 2004، مطبعة كومريان، نيويورك، الصفحة 21 - 22.

³ ليستر م. سالامون، س. ووجيش سوكلوفسكي، المجتمع المدني العالمي: أبعاد القطاع غير الربحي (المجلد 2)، 2004، مطبعة كومريان، نيويورك، الصفحة 21 - 22.

⁴ "الإصلاحيون السعوديون" السعي لنيل الحقوق، دفع الثمن"، نيل ماكفاركوهار. نيويورك تايمز، 9 حزيران "يونيو" 2005

⁵ تتوفر الكثير من القوانين المشار إليها في هذا الدراسة المسحية باللغة العربية والإنجليزية في قسم المكتبة الموجودة على موقع المركز الدولي للقانون غير الربحي (ICNL) على شبكة الانترنت <http://www.icnl.org>. ومن أجل التعامل بشكل أكثر شمولاً لقوانين المنظمات غير الحكومي "أفضل الممارسات"، انظر الإرشادات المتعلقة بالقوانين التي تؤثر على منظمات المجتمع المدني (Open Society Institute, 2004)

⁶ مؤسسة فريدم هاوس Freedom House الحرية في العالم 2003 (تقرير عن دولة الجزائر) <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/algeria.htm>

⁷ وزارة الخارجية الأمريكية/ ملاحظات حول الجزائر: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/8005.htm>

⁸ مؤسسة فريدم هاوس Freedom House الحرية في العالم 2003 (تقرير حول دولة الجزائر).

⁹ قانون 31 - 90 (الجزائر): المادة رقم 1

¹⁰ نفس المرجع، المادة رقم 45

¹¹ نفس المرجع، المادة رقم 7 و 8

¹² نفس المرجع، المادة رقم 8

¹³ نفس المرجع، المادة رقم 8

¹⁴ نفس المرجع، المادة رقم 4 - 5

¹⁵ مؤسسة فريدم هاوس Freedom House الحرية في العالم 2003 (تقرير حول دولة الجزائر)

<http://freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/algeria.htm>

¹⁶ القانون 31 - 90 (الجزائر): المادة رقم 39 - 44

¹⁷ نفس المرجع، المادة رقم 16

¹⁸ نفس المرجع، المادة رقم 28

¹⁹ نفس المرجع، المادة رقم 21

²⁰ نفس المرجع، المادة رقم 23

²¹ نفس المرجع، المادة رقم 18

²² نفس المرجع، المادة رقم 11

²³ نفس المرجع، المادة رقم 32 - 38

²⁴ مؤسسة فريدم هاوس Freedom House الحرية في العالم 2003 (تقرير حول دولة الجزائر)

<http://freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/algeria.htm>

²⁵ القانون 31 - 90 (الجزائر): المادة رقم 45

²⁶ ليستر م. سالامون، س. ووجيش سوكلوفسكي، المجتمع المدني العالمي: أبعاد القطاع غير الربحي (المجلد 2)، 2004، مطبعة

- 27 كومريان، نيويورك، الصفحة 21 – 22.
28 إعلان القضاة بأنه لا مجال للالتزام" ماريز تادرس، الإهرام الأسبوعية، 12 – 18 حزيران "يونيو" 2003 (العدد رقم 642) <http://weekly.ahram.org.eg/2003/642/eg12.htm>
- 29 تأثير المنظمات غير الحكومية على العلاقات الحكومية وغير الحكومية في الشرق الأوسط، "بيتر جوسبر"، سياسة الشرق الأوسط، آذار
"مارس" 2002، المجلد 9، العدد 1، الصفحة 141 .
30 القانون 84:2002 (مصر): الديباجة، المادة رقم 4
31 نفس المرجع، المادة رقم 1
32 انظر "الأمر التي تحتاج إلى إذن"، ماريز تادرس، صحيفة الأهرام الأسبوعية"، 5 – 11 حزيران "يونيو" 2003، (العدد رقم 641) <http://weekly.ahram.org.eg/2003/641/fr2.htm>
- 33 القانون 84:2002 (مصر): المادة 11 (2)، المادة 6، المادة 42
34 انظر "الأمر التي تحتاج إلى إذن"، ماريز تادرس، صحيفة الأهرام الأسبوعية"، 5 – 11 حزيران "يونيو" 2003، (العدد رقم 641) <http://weekly.ahram.org.eg/2003/641/fr2.htm>
- 35 مرسوم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية، رقم 178/2002 (مصر): المادة رقم 25
36 "التنظيم أو كبح الجماع"، ماريز تادرس، صحيفة الأهرام الأسبوعية، 7 – 13 تشرين ثاني "نوفمبر" 2002 (العدد رقم 611) <http://weekly.ahram.org.eg/2002/611/eg4.htm>
- 37 مرسوم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية، رقم 178/2002 (مصر): المادة رقم 25
38 نفس المرجع، الفصل رقم 9
39 مرسوم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية رقم 178/2002 (مصر): المادة رقم 48، القانون 2002 رقم 84/ (مصر): المادة رقم 16 – 17
40 القانون رقم 84/2002 (مصر): المادة رقم 11 (2)، المادة رقم 6، المادة رقم 42
41 "الاستعداد للتحديات الجديدة"، جيهان شاهين، صحيفة الأهرام الأسبوعية، 10 – 16 تموز "يوليو" 2003 (العدد رقم 646) <http://weekly.ahram.org.eg/2003/646/eg2.htm>
- 42 القانون رقم 84/2002 (مصر): المادة رقم 76
43 تصريح وزيرة الشؤون الاجتماعية أمينة الجندي، وفقا لما جرى اقتباسه في "التنظيم أو كبح الجماع"؟ ماريز تادرس، صحيفة الأهرام
الأسبوعية، 7 – 13 تشرين ثاني "نوفمبر" 2002، (العدد رقم 611) <http://weekly.ahram.org.eg/2002/611/eg4.htm>
- 44 ملاحظات حول لوائح وأنظمة المنظمات غير الحكومية الصادرة عن سلطة التحالف المؤقتة، رقم الأمر 45، كاثي شي، ICNL
المركز الدولي للزمالة القانونية غير الربحية، الصفحة رقم 1
45 الأمر رقم 45 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة (العراق): القسم (3) 2
46 قارن الأمر رقم 45 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة ("يجب اعتماد المنظمات الدولية من قبل وزير الخارجية، أو من يعينه، ولا
يشترط عليهم التسجيل كمنظمة غير حكومية")، على سبيل المثال، القسم 2.4 (ب) (9) (يجب على المنظمات غير الحكومية الأجنبية اسم
رئيس البعثة في العراق...")
47 الأمر رقم 45 الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة (العراق) القسم رقم 2
48 نفس المرجع، القسم رقم 3
49 نفس المرجع، القسم رقم 8، 4
50 نفس المرجع، القسم رقم 7
51 نفس المرجع، القسم 2.3 (هـ) (3)
52 نفس المرجع، القسم رقم 3.6
53 نفس المرجع، القسم/ (6) 1
54 مؤسسة فريدم هاوس، الحرية في العالم 2004 (تقرير عن الأردن) <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2004/countryratings/jordan.htm>
- 55 نفس المرجع
56 دليل منظمات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن، هاني الحوراني، مراجعة إيكاه و هبة، دار سندباد للنشر، عمان – الأردن، 2001،
مركز أبحاث الأردن الجديد) الصفحة رقم 10
57 القانون رقم 33/1966 (الأردن)، المادة رقم 5
58 نفس المرجع، المادة رقم 7 (1)
59 نفس المرجع، المادة رقم 6
60 نفس المرجع، المادة رقم 7
61 نفس المرجع، المادة رقم 12
62 نفس المرجع، المادة رقم 19 (أ)
63 نفس المرجع، المادة رقم 19 (3)
64 نفس المرجع، المادة رقم 2
65 نفس المرجع، المادة رقم 16 (1)
66 نفس المرجع، المادة رقم 16 (2)
67 نفس المرجع، المادة رقم 16 (ج)

- 67 نفس المرجع، المادة رقم 17
- 68 نفس المرجع، المادة رقم 18
- 69 نفس المرجع، المادة رقم 8، 16، 9 (2)
- 70 انظر البيان الصحفي الصادر عن منظمة العفو الدولية Amnesty International <http://web.amenst.org/library/Index/ENGMDE16020200/open&of=ENG.JOR>
- 71 الأردن: مشروع قانون سوف يكبت حرية المجتمع المدني، "أخبار حقوق الإنسان"، منظمة مراقبة حقوق الإنسان، نيويورك، 7 نيسان "إبريل" 2005، <http://hrw.org/english/docs/2005/04/06/jordan10430.htm>.
- 72 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – برنامج الحكم في المنطقة العربية، "العلاقات بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني: لبنان"، <http://www.pogar.org/countries/civil.asp?cid=9>؛ ليستر م. سالامون، س. ووجيش سوكولوفسكي، المجتمع المدني العالمي: أبعاد القطاع غير الربحي (المجلد 2)، 2004، مطبعة كومريان، نيويورك، الصفحة 227.
- 73 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – برنامج الحكم في المنطقة العربية، "العلاقات بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني: ليبيا"، <http://www.pogar.org/countries/civil.asp?cid=9>
- 74 بريد إلكتروني من الكاتب إلى السفارة اللبنانية في واشنطن دي. سي. (العاصمة)، 3 حزيران "يونيو" 2005
- 75 القانون العثماني (لبنان)، المادة 1 – 2
- 76 نفس المرجع، المادة رقم 6
- 77 نفس المرجع، المادة رقم 18
- 78 الإسلام، الدولة، والديمقراطية: مفاهيم متغايرة للمجتمع المصري"، سامي زبيدة، تقرير الشرق الأوسط، رقم 179، تشرين ثاني – كانون أول 1992، الصفحة رقم 3
- 79 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – برنامج الحكم في المنطقة العربية، "العلاقات بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني: لبنان"، <http://www.pogar.org/countries/civil.asp?cid=10>.
- 80 ليبيا: الجيش – المعارض " GlobalSecurity.org <http://www.globalsecurity.org/military/world/libya/opposition.htm>
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - البرنامج المتعلق بالحكم في المنطقة العربية، "العلاقات بين الدولة – المجتمع المدني: ليبيا" <http://www.pogar.org/countries/civil.asp?cid=10>
- 81 مؤسسة فريدم هاوس، الحرية في العالم 2004، (تقرير عن المملكة المغربية) <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2004/countryratings/morocco.htm>
- 82 المرسوم رقم 376 – 58 – 1 لعام 1958 (المغرب): الديباجة، القسم رقم 2
- 83 مؤسسة فريدم هاوس، الحرية في العالم 2004، (تقرير عن المملكة المغربية) CIEP : <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2004/countryratings/morocco.htm>
- http://www.carnegieendowment.org/files/Morocco_APS.doc
- 84 المرسوم رقم 376 – 58 – 1 لعام 1958 (المغرب): الديباجة، القسم رقم 5
- 85 نفس المرجع، القسم رقم 3
- 86 نفس المرجع، القسم رقم 17
- 87 نفس المرجع، الجزء رقم 5 (الأقسام 21 – 28)
- 88 نفس المرجع، القسم رقم 14، 7
- 89 نفس المرجع، القسم رقم 8
- 90 نفس المرجع، القسم رقم 30
- 91 نفس المرجع، القسم رقم 7
- 92 ليستر م. سالامون، س. ووجيش سوكولوفسكي، المجتمع المدني العالمي: أبعاد القطاع غير الربحي (المجلد 2)، 2004، مطبعة كومريان، نيويورك، الصفحة 233.
- 93 المجتمع المدني الفلسطيني بين النظرية والممارسة، ناثان جيه، براون، ورقة مقدمة للاجتماع السنوي لقسم هيكلية الحكومة، جمعية العلوم السياسية الدولية، أيار "مايو" 2003، الصفحة رقم 4
- 94 نفس المرجع، الصفحة رقم 5
- 95 نفس المرجع، الصفحة رقم 9 – 10
- 96 القانون رقم 1 لعام 2000 (فلسطين): المادة رقم 7
- 97 نفس المرجع، المادة رقم 4
- 98 نفس المرجع، المادة رقم 4
- 99 نفس المرجع، الفصل 7، الفصل 6، الفصل 8، المادة 28
- 100 نفس المرجع، المادة رقم 14
- 101 نفس المرجع، المادة رقم 38
- 102 نفس المرجع، المادة رقم 41، المادة 38 (2)
- 103 ناثان براون، تقييم الإصلاحات الفلسطينية، مؤسسة كارنيغي للوقية للسلام الدولي، مشروع الديمقراطية وسيادة القانون، العدد 59، حزيران "يونيو" 2005، الصفحة رقم 3
- <http://www.carneginendowment.org/files/CP59.brown.FINAL.pdf>
- 104 نفس المرجع السابق

- 105 بريد إلكتروني إلى الكاتب ن شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، 26 أيار "مايو" 2005، أنظر أيضا موقع شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية على شبكة الإنترنت www.pngo.net
- 106 شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية" خطاب موجه من قبل المجتمع المدني الفلسطيني إلى أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 28 أيار "مايو" 2005
- مذكرة موجهة إلى أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني من المنظمات (الأهلية) غير الحكومية الفلسطينية، بتاريخ 9 حزيران "يونيو" 2005-09-24 http://www.pngo.net/NGOlaw_en_Letter_PLC_28_05_05.htm
- 107 مؤسسة فريدم هاوس، الحرية في العالم 2004، (تقرير عن السعودية) http://www.pngo.net/NGOlaw_en_memorandum.htm
- 108 مؤسسة كانيجي الوقفية للسلام الدولي، "الأنظمة السياسية العربية: معلومات مرجعية والإصلاحات: المملكة العربية السعودية". <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2004/countryratings/saudi-arabia.htm>
- 109 ورقة صادرة عن وزارة الخارجية الأمريكية: اليمن: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16918>
- 110 محمد بن سلام، "مستقبل المنظمات غير الحكومية في اليمن - الحاجة إلى المزيد من المسائل من قبل المنظمات غير الحكومية"، صحيفة *Yemen Times*، المجلد 748، العدد 13، 25 - 27 تشرين أول "أكتوبر" 2004 <http://www.yemenitimes.com/article.shtml?i=78&p=community&a=2>
- 111 القانون رقم 1 لعام 2001 (اليمن): المادة رقم 2
- 112 نفس المرجع، المادة رقم 8
- 113 نفس المرجع، المادة رقم 9
- 114 نفس المرجع، المادة رقم 10
- 115 نفس المرجع، المادة رقم 11
- 116 نفس المرجع، المادة رقم 19
- 117 نفس المرجع، المادة رقم 47، المادة رقم 44 (4)، والمادة رقم 48
- 118 نفس المرجع، المادة رقم 23
- 119 نفس المرجع، المادة رقم 24 - 43
- 120 نفس المرجع، المادة رقم 79
- 121 نفس المرجع، المادة رقم 40
- 122 نفس المرجع، المادة رقم 44
- 123 نفس المرجع، المادة رقم 44
- 124 نفس المرجع، المادة رقم 69 (1)
- 125 نفس المرجع، المادة رقم 70