ICNL
INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

FAW'ASEL
فواصل لتنمية المجتمع المدني

دراسة

التحديات التي تواجه اللاجئين والمهاجرين في ممارسة حرياتهم المدنية في الأردن

فواصل لتنمية المجتمع المدني
2022

جدول المحتويات

فواصل لتنمية المجتمع المدني 3
المقدمة 4
المنهجية 5
الإطار المفاهيمي للحريات المدنية 6
الصكوك والمعاهدات الدولية 9
مبدأ عدم التمييز في القانون الدولي 10
حرية التجمع السلمي للاجئين والمهاجرين 11
القانون الدولي والمعايير الدولية 13
التشريعات المحلية 15
النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين 17
أثر جائحة كورونا على حرية التجمع السلمي 19
المرأة اللاجئة والمهاجرة وحرية التجمع السلمي 20
التحليل 20
حرية تكوين الجمعيات للاجئين والمهاجرين 21
القانون الدولي والمعايير الدولية 23
التشريعات المحلية 26
النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين 29
أثر جائحة كورونا على حرية تكوين الجمعيات 30
اللاجئات والمهاجرات وحرية تكوين الجمعيات 31
التحليل 31
الحق في المشاركة العامة للاجئين والمهاجرين 33
القانون الدولي والمعايير الدولية 35
التشريعات المحلية 38
النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين 39
أثر جائحة كورونا على الحق في المشاركة العامة 40
المرأة اللاجئة والمهاجرة والمشاركة العامة 40
التحليل 41
الحق في الوصول إلى المعلومات للاجئين والمهاجرين 43
القانون الدولي والمعايير الدولية 45
التشريعات المحلية 46
النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين 47
أثر جائحة كورونا على حرية الوصول إلى المعلومات 48
المرأة اللاجئة والمهاجرة وحرية الوصول إلى المعلومات 48
التحليل 49
التوصيات 50

فواصل لتنمية المجتمع المدني

فواصل لتنمية المجتمع المدني هي مؤسسة مجتمع مدني أردنية تهدف لتعزيز مبادئ المشاركة العامة وسيادة القانون والدفاع عن حقوق الإنسان والعمل على بناء قدرات الشباب والسيدات لكي يتمكنوا من الانخراط في عملية صنع القرارات والسياسات العامة. كما تهدف فواصل لتعزيز الفرص الاقتصادية للسيدات والشباب.

لدى فواصل رسالة مبنية على أن العدالة في الفرص والتنمية يجب أن تسود على الجميع في كافة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وأن العمل التنموي لا يقتصر على العاصمة والمدن الرئيسية، بل يجب أن يشمل بدرجة متساوية القرى والاطراف والمناطق الأقل

FAW'ASEL
فواصل لتنمية المجتمع المدني

تنمية. حيث يؤمن فريق فواصل أن تلك المناطق تزخر بالكثير من الشباب والسيدات الذين لديهم طاقات ومواهب كبيرة ولم يأخذوا فرص عادلة بسبب عدم الوصول إليهم من قبل الحكومة والعاملين في قطاع التنمية. ولذا فإن مؤسسة فواصل نسعى الى بناء مجتمع متماسك يتمتع افراده بحقوقهم والوصول إلى الفرص التنموية بشكل عادل وحكومة مسؤولة تعمل وفق مبادئ الشفافية والمشاركة المجتمعية وسيادة القانون.

المقدمة

يؤكد مفهوم الكرامة العالمية للإنسانية أنه من الضروري أن يحظى جميع الأشخاص بحريات أساسية محددة بدون تدخل من الدول. لأن هذه الحريات المدنية تضمن قدرة الفرد على المشاركة الفاعلة في الحياة المدنية اتجاه المجتمع والدولة بدون تمييز أو اضطهاد. وتشمل مجموعة من الحريات منها حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، وحرية المعتقد، وحرية التعبير، والحق في التجول والتنقل والحق في الحياة والحق في المحاكمة العادلة وفق الأصول القانونية، والحق في الخصوصية، والحق في الحصول على المعلومات، والحق في الحرية والحق في السلامة الشخصية وعدم الاستعباد. كما تحمي الحقوق المدنية بعض الحقوق العائلية مثل الحق في الزواج وحقوق الأطفال.

تحاول هذه الدراسة تحديد العوائق التشريعية والإجرائية التي تحد من ممارسة المهاجرين واللاجئين لحرياتهم المدنية في الأردن، ولا سيما العوائق التي تحول دون ممارسة حرياتهم في تكوين الجمعيات والتجمع السلمي والمشاركة العامة والوصول إلى المعلومات. تدرس هذه الدراسة تلك العوائق في مجتمعات المهاجرين وداخل مخيمات اللاجئين وخارجها. كما تحاول الدراسة تحديد التحديات التي تواجه اللاجئات والمهاجرات من النساء، وقياس أثر جائحة كورونا على تمتع اللاجئين والمهاجرين بممارسة حرياتهم المدنية.

تدرس هذه الدراسة حقوق اللاجئين والمهاجرين وفقاً للمعايير التي كفلها القانون الدولي لحماية حقوق اللاجئين والمهاجرين في التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، والحق في المشاركة العامة والوصول إلى المعلومات للمهاجرين. كما أن الدراسة تقوم بتحديد وتحليل التشريعات المحلية التي تنظم الحريات المدنية للاجئين والمهاجرين وتسلط الضوء على الثغرات القانونية فيها وتقدم التوصيات التشريعية والاجرائية لتعزيز مستوى الحريات المدنية للاجئين والمهاجرين.

ومن شأن هذه الدراسة أن تساعد المهاجرين واللاجئين على التعرف على حقوقهم المكفولة في القانون الدولي وما تكفله التشريعات الأردنية من حريات مدنية لهم. من خلال تحديد ملامح حرياتهم المدنية على النحو الذي كفله القانون الدولي - وفي المواطن التي قد يتم تقييد هذه الحقوق بشكل غير صحيح بموجب القانون الأردني - ستساعد هذه الدراسة المهاجرين واللاجئين على ممارسة هذه الحقوق بطريقة آمنة. بالإضافة إلى أن هذه الدراسة ستكون بمثابة دليل للمنظمات الدولية والمحلية الراغبة في تعزيز الحريات المدنية للاجئين والمهاجرين في الأردن. ومن الممكن أن تسهم الدراسة في مساعدة المؤسسات الرسمية في الأردن على تحديد مواطن الضعف التشريعي والاجرائي حيال حريات اللاجئين والمهاجرين المدنية.

بلغ عدد اللاجئين في الأردن من المسجلين بشكل رسمي في سجلات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين 761,850 لاجئ من عدة جنسيات[1]. بلغت نسبة اللاجئين السوريين 88.7% من إجمالي اللاجئين المسجلين في المفوضية، تلاها اللاجئين العراقيين (بنسبة 8.6% من اجمالي اللاجئين) ثم اللاجئين من اليمن والسودان والصومال وجنسيات أخرى. بلغت نسبة الاناث 49.4% أي 376,651 لاجئة من مجموع اللاجئين المسجلين. ومع ذلك، من المرجح أن يكون عدد اللاجئين في الأردن أعلى من ذلك لأن الأرقام المذكورة لا تعكس سوى الأشخاص الذين يحملون صفة لجوء بشكل رسمي من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

وفيما يخص اللاجئين الفلسطينيين تشير سجلات وكالة الأمم المتحدة لتشغيل وإغاثة الفلسطينيين (أونروا) أن هنالك ما يقارب 2.4 مليون لاجئ فلسطيني يعيشون في الأردن 18% منهم في مخيمات اللجوء. يتمتعون بالمواطنة الأردنية الكاملة باستثناء 140,000 لاجئ أصلهم من قطاع غزة يحملون جوازات سفر أردنية مؤقتة.

إلى جانب اللاجئين، بلغ عدد المهاجرين العاملين في الأردن 117,746 شخص. ونشر المجلس الأعلى للسكان بياناً بين فيه أن نسبة 30.6% أي 2,918,125 نسمة من المقيمين في الأردن هم من غير الأردنيين. وتمثل نسبة الإناث بينهم 42.5% بواقع 1,239,343 نسمة بين لاجئة ومهاجرة.

1 الرابط: https://bit.ly/3BGzo0p

المنهجية

لغايات إعداد الدراسة تم استخدام منهجية بحث نوعي اعتمدت على النهج التشاركي والتحليل القانوني

عمل على إعداد هذا التقرير فريق بحثي من مؤسسة فواصل لتنمية المجتمع المدني وفقاً لمنهجية البحث التالية:

1. البحث المكتبي

قام فريق البحث بما يلي:

أ. حصر التشريعات والقوانين والمعاهدات والصكوك الدولية حول الحريات المدنية للاجئين والمهاجرين وتحليلها.

ب. حصر التشريعات والقوانين والأنظمة والتعليمات الأردنية الناظمة للحريات المدنية للاجئين والمهاجرين وتحليلها.

ج. إيجاد الفجوات ومناطق الضعف في السياسات المحلية الخاصة في الحقوق المدنية للاجئين والمهاجرين والمعاهدات والصكوك الدولية.

2. المقابلات البحثية

أجرى فريق البحث خمس مقابلات بحثية فردية مع خبراء حقوقيين مختصين في الحقوق والحريات موضوع الدراسة لغايات: التحقق من المعلومات التي تم الوصول اليها في البحث المكتبي وتحليل بعض النصوص القانونية؛ والتعرف على الممارسات والاجراءات التي تتبعها الحكومة الأردنية فيما يتعلق بالحريات المدنية للمهاجرين واللاجئين؛ وتقديم التوصيات.

3. الجلسات البحثية المركزة

نفذ فريق البحث ثلاث جلسات بحثية مركزة مع المعنيين، حول التحديات التي تواجه اللاجئين والمهاجرين وتحول دون ممارستهم لحقوقهم المدنية:

أ. الجلسة المركزة الأولى – لأصحاب العلاقة من خبراء ومؤسسات حكومية ورسمية والمنعقدة في 19 يوليو 2022.

ب. الجلسة المركزة الثانية: للمهاجرين المنعقدة في 20 يوليو 2022.

ج. الجلسة المركزة الثالثة: للاجئين المنعقدة في 25 يوليو 2022.

الإطار المفاهيمي للحريات المدنية

تالياً مجموعة من المفاهيم والمصطلحات الحقوقية الرئيسية المستخدمة في الدراسة:

1. **اللاجئين: هم أشخاص بحاجة إلى الحماية الدولية لأنهم ليس بإمكانهم العودة إلى بلدهم الأصل بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد أو الصراع أو العنف أو ظروف أخرى أخلّت بالنظام العام بشكل كبير.**

كما عرفت مذكرة التفاهم بين الحكومة الأردنية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أن اللاجئ شخص:

- بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينه أو آرائه السياسية خارج البلد التي يحمل جنسيته ولا يستطيع أو لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب الخوف؛ أو
- أو كل من لا جنسيه له وهو خارج بلد اقامته السابقة ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد.

تعرف الأمم المتحدة (UN) اللاجئ على أنه: شخص يوجد خارج دولة جنسيته بسبب تخوف مبرر من التعرض للاضطهاد لأسباب ترجع إلى عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لعضوية فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، وأصبح بسبب ذلك التخوف يفتقر إلى القدرة على أن يستظل بحماية دولته أو لم تعد لديه الرغبة في ذلك.

2. **المهاجرين: رغم أنه لا يوجد تعريف موحد للمهاجر، تعرف الأمم المتحدة المهاجر أنه شخص أقام في دولة أجنبية لأكثر من سنة بغض النظر عن الأسباب سواء كانت طوعية أو قسرية، وبغض النظر عن الوسيلة المستخدمة للهجرة سواء كانت نظامية أو غير نظامية. إلا أن الاستخدام الشائع للفظه يتضمن أنواعًا محددة من المهاجرين قصيري الأجل مثل عمال المزارع الموسميين الذين يسافرون لفترات قصيرة للعمل بزراعة منتجات المزارع وحصادها.**

كما عرّفت المنظمة الدولية للهجرة (IOM) المهاجر بأنه:

أي فرد يتحرك أو انتقل عبر حدود دولية أو داخل دولة بعيداً عن مكان إقامته المعتاد، بصرف النظر عن:

- الحالة القانونية للفرد
- سواء أكانت الهجرة طوعاً أم قسراً
- أسباب هذه الهجرة
- مدة المكوث.[1]

ويعرف الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، الشخص الأجنبي بأنه: أي فرد يوجد في دولة لا يكون من رعاياها.

1 الرابط: https://www.un.org/en/fight-racism/vulnerable-groups/migrants

3. **الحقوق المدنية/والحريات المدنية:** فئة من الحقوق التي تحمي حرية الأفراد من التعدي من قبل الحكومات، والتي تضمن قدرة الفرد على المشاركة في الحياة المدنية والسياسية للمجتمع والدولة دون تمييز أو اضطهاد.

تتضمن الحقوق المدنية الحق في حماية النزاهة العقلية والجسدية للأفراد وحماية حياتهم وحفظ أمنهم بالإضافة إلى حمايتهم من أي تمييز قائم على اساس العرق أو اللون، أو الجنس، أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر. كما تتضمن الحقوق المدنية الحقوق الفردية مثل الحق في الخصوصية، حرية التفكير وحرية الرأي والتعبير، حرية الدين، حرية الصحافة، حرية التجمع، وحرية تكوين جمعيات، وحرية الحركة، وحق الشخص في حماية القانون على قدم المساواة والحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة القاسية واللاإنسانية أو أي معاملة قد تقلل من كرامة الشخص.

4. **حرية التجمع السلمي:** يشمل الحق في عقد الاجتماعات والاعتصامات والإضرابات والتجمعات والفعاليات والاحتجاجات غير العنيفة، في الأماكن العامة أو الخاصة أو على شبكة الانترنت.

5. **حرية تكوين الجمعيات:** الحق في الانتساب إلى مجموعة رسمية أو غير رسمية للانخراط في عمل جماعي. ويشمل هذا الحق، الحق في تشكيل مجموعة أو الانتساب إليها. وعلى النقيض من ذلك، فإن الحق في تكوين الجمعيات يشمل كذلك الحق في عدم الإكراه على الانتساب للجمعيات.

6. **الحق في المشاركة العامة:** الحق في المشاركة في الشؤون العامة وفي صياغة وتنفيذ السياسات على الصعيد الدولي والوطني والمحلي، وتكون في سياقات انتخابية وغير انتخابية، وفي هذه الدراسة يقصد بالمشاركة ضمن السياقات غير الانتخابية لأغراض هذه الدراسة، وكما هو موضح بالتفصيل في قسم المشاركة العامة من هذا التقرير، يقصد بالحق في المشاركة العامة المشاركة في سياقات غير انتخابية.

7. **الحق في الوصول إلى المعلومات:** حق الفرد الذي يعيش في مجتمع ما أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع، حول الأمور التي تعنيه ويشمل ذلك حقه في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الجهات والهيئات العامة.

8. **الأمن القومي:** هي التدابير التي تتخذ لحماية وجود الأمة أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي من القوة أو التهديد باستخدام القوة.

9. **النظام العام:** هو مجموع القواعد الأساسية التي تضمن أداء المجتمع أو مجموع المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع والتي تتضمن كذلك احترام حقوق الإنسان.

10. **الصحة العامة:** يمكن التذرع بالصحة العامة كسبب لتقييد حقوق معينة من أجل السماح للدولة باتخاذ تدابير للتصدي لتهديد خطير لصحة السكان أو الأفراد من السكان. يجب أن تكون هذه التدابير مصممة خصيصاً، ومستندة إلى القانون، وأن تهدف على وجه التحديد إلى الوقاية من المرض أو الإصابة أو توفير الرعاية للمرضى والمصابين.

الصكوك والمعاهدات الدولية

هذا الجدول يبين المعاهدات الدولية ذات العلاقة بالدراسة وحالة مصادقة الأردن عليها:

الاتفاقيات الدولية	المصادقة
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)	نعم
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR)	نعم
الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري (ICERD)	نعم
اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)	نعم (مع تحفظ)
المعاهدة الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (معاهدة العمال المهاجرين)	لا
الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين لعام 1951 (اتفاقية اللاجئين)	لا
اتفاقية حرية تكوين الجمعيات وحماية الحق في التنظيم، 1948 (رقم 87)	لا

ونظراً لأن الأردن لم يصادق على العديد من المعاهدات المذكورة أعلاه، فإنه ليس ملزماً بالوفاء بالتزامات الدول المنصوص عليها في تلك المعاهدات. ومع ذلك، تجري مناقشة هذه المعاهدات في جميع الأجزاء التي تتناول القانون الدولي من هذا التقرير كدليل على معايير وأفضل ممارسات القانون الدولي المقبولة على نطاق واسع.

كما تشير هذه الدراسة إلى جملة من مصادر القانون الدولي الأخرى، مثل الإعلانات أو التعليقات[1]، العامة أو التوصيات العامة للمعاهدات المذكورة أعلاه أو المواثيق[2]، غير الملزمة أو المبادئ التوجيهية الصادرة عن[3]، الأمم المتحدة[4]، أو مواثيق حقوق الإنسان[5]. وبما أن هذه الصكوك ليست معاهدات بل هي صكوك قانونية غير ملزمة، فإنها لا تتطلب المصادقة عليها.

1 من أمثلة ذلك، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه؛ إعلان الحكومات المستنيرة؛ إعلان التقدم المحرز للمنتدى الدولي لاستعراض الهجرة.

2 من أمثلة ذلك، التعليقات العامة رقم 15 و18 و25 و 34 و37 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التوصية العامة رقم 23 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 20 (48) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

3 من أمثلة ذلك، الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

4 من أمثلة ذلك، المبادئ التوجيهية للدول بشأن الإعمال الفعال للحق في المشاركة في الشؤون العامة.

5 من أمثلة ذلك، الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

مبدأ عدم التمييز في القانون الدولي

يعد الحق في عدم التمييز ركناً أساسياً من أركان القانون الدولي لحقوق الإنسان، وقد نصت عليه العديد من الإعلانات والمعاهدات الرئيسية. كما يعد ضماناً حاسماً، حيث ينبغي على الدول الالتزام بمبدأ عدم التمييز بموجب العديد من الأحكام التي نص عليها العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR).

المادة 2 (1):

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في اقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً، أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

المادة 3:

تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في هذا العهد.

المادة 26:

الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

تنص الفقرة (1) من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بجلاء على أنه ينبغي على الدول ضمان الحقوق المنصوص عليها في العهد لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والخاضعين لولايتها - وليس فقط لرعاياها من المواطنين. بالإضافة إلى أن التزام الدولة بحماية الأفراد من التمييز يتعدى مجرد الالتزام بالحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حيث إن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أوضحت في شرحها لضمانات عدم التمييز المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في التعليق العام رقم (18)، أن المادة (26) لم تكن تكراراً للفقرة الأولى من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي حددت التمييز فقط فيما ورد في العهد. وإنما جاءت المادة (26) لتوسع نطاق المساواة وعدم التمييز بشكل عام أمام القانون وتمتع الجميع بحمايته، وجاءت هذه المادة ملزمة للدول بمراعاة عدم التمييز في تشريعاتها. وفي ذات التعليق تفسر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مفهوم التمييز بأنه أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل على أي سبب من أسباب التمييز المذكورة في المادة 2 من العهد، ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة.

وفي الواقع، فإن مختلف أحكام عدم التمييز الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تلزم الدول بضمان الحقوق المنصوص عليها في العهد لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والخاضعين لولايتها دون تمييز بين المواطنين وغير المواطنين.

حرية التجمع السلمي للاجئين والمهاجرين

كفلت العديد من الصكوك والاتفاقيات الدولية الحق في التجمع السلمي. ويشمل هذا الحق الاجتماعات والاعتصامات والإضرابات والتجمعات والفعاليات والاحتجاجات، سواء عبر الإنترنت أو على أرض الواقع.

حيث نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (UDHR) على ذلك الحق في المادة (20):

> لكلّ شخص حقٌّ في حرّية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.

كما أكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق التجمع السلمي، حيث نصت المادة (21) من العهد:

> يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا 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.

تؤكد الجملة الثانية من المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه على الرغم من إمكانية تقييد الحق في التجمع السلمي لأغراض معينة، إلا أن هذه القيود يجب أن تكون قائمة على أسس صحيحة وأن تكون مصممة بشكل دقيق ومحدود للغاية.

بالإضافة إلى الفقرة (1) من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تنص على أن الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنطبق على جميع الأفراد الموجودين في إقليم الدولة والخاضعين لولايتها - وليس فقط المواطنين، تنص العديد من التعليقات العامة على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية صراحة على أن الحق في التجمع السلمي ينطبق على غير المواطنين. وكمثال على ذلك، يؤكد التعليق العام رقم (15) على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (وضع الأجانب بموجب العهد) في الفقرة (8) ما يلي: "يتمتع الأجانب بحق الاجتماع السلمي وحرية تكوين جمعيات." تنص الفقرة 5 من التعليق العام رقم 37 بشأن الحق في التجمع السلمي (المادة 21) على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: "ولكل شخص الحق في التجمع السلمي: المواطنون وغير المواطنين على حد سواء. ويمكن أن يمارسه، على سبيل المثال، الرعايا الأجانب والمهاجرون (النظاميون وغير النظاميين) وملتمسو اللجوء واللاجئون وعديمو الجنسية." وعلاوة على ذلك، تنص الفقرة (8) من التعليق العام رقم (37) على ما يلي: "ويفرض الاعتراف بالحق في التجمع السلمي على الدول الأطراف التزاماً مقابلاً باحترام وكفالة ممارسته دون تمييز."

كما أن الصكوك الدولية الأخرى التي تركز على حقوق غير المواطنين أو الأقليات العرقية تؤكد بشكل صريح على الحق في التجمع السلمي، كما أنها لا تسمح بفرض قيود على ذلك الحق إلا في ظروف ضيقة للغاية. على سبيل المثال:

تؤكد المعاهدة الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (معاهدة العمال المهاجرين) على حق في التجمع السلمي في المادة رقم (26)، التي تنص على ما يلي:

> 1) تعترف الدول الأطراف بحق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في:
> أ. المشاركة في اجتماعات وأنشطة نقابات العمال وأي جمعيات أخرى منشأة وفقا للقانون، بقصد حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومصالحهم الأخرى، مع الخضوع فقط للوائح المنظمة المعنية. . .
> 2) لا يجوز وضع أي قيود على ممارسة هذا الحق عدا القيود التي ينص عليها القانون والتي تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن الوطني والنظام العام، أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم.

وبالمثل، يلزم البند (ط) من الفقرة (22) من الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (GCM) الدول، في سياق حماية الظروف التي تضمن العمل اللائق، بالاستفادة من الإجراءات التي «توفر للعمال المهاجرين المنخرطين في العمل المدفوع والتعاقدي نفس حقوق العمل والحمايات الممنوحة لجميع العمال في القطاع المعني، مثل الحق... في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.»

كما جاء الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه ليؤكد على حق الأفراد من غير المواطنين على الحق في التجمع السلمي، وقد ورد ذلك في الفقرة 2 من المادة 5 من الإعلان:

> رهنا بمراعاة القيود التي ينص عليها القانون والتي هي ضرورية في المجتمع الديمقراطي لحماية الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الأخلاق، أو حقوق الآخرين وحرياتهم، والتي تتفق مع الحقوق الأخرى المعترف بها في الصكوك الدولية ذات الصلة والحقوق الواردة في هذا الإعلان، يتمتع الأجانب[1] بالحقوق التالية: . . . (ج) الحق في الاجتماع السلمي.

تضمن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (ICERD) الحق في التجمع السلمي في الفقرة (د) من المادة (5):

> "إيفاء للالتزامات الأساسية المقررة في المادة 2 من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية: ...
> (د) الحقوق المدنية الأخرى، ولا سيما: . . .
> (9) الحق في حرية الاجتماع السلمي وتكوين الجمعيات السلمية أو الانتماء إليها.

توفر هذه الصكوك مجتمعة حماية واسعة ومتعددة الجوانب لغير المواطنين لممارسة حقهم في التجمع السلمي.

1 تعرف المادة رقم 1 من الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، الشخص الأجنبي بأنه: أي فرد يوجد في دولة لا يكون من رعاياها.

إن الحماية التي توفرها التشريعات الأردنية لحقوق الأفراد في التجمع تعد أضيق بكثير من الحماية الواسعة التي يضمنها القانون الدولي في هذا الصدد. لا تنص التشريعات الأردنية بشكل صريح على حماية لحقوق غير المواطنين في التجمع، في حين يسمح القانون للسلطات الأردنية في بعض الحالات بمنع أو ثني أو تفريق المظاهرات التي ينبغي أن توفر لها الحماية بموجب القانون الدولي.

1. غياب الحماية القانونية لغير المواطنين

تنص الفقرة (1) من المادة 16 من الدستور الأردني على ما يلي: «للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون» وبالتالي، فإن الدستور لا يحمي حرية التجمع لغير الأردنيين. لم تتطرق أي تشريعات أخرى في الأردن إلى تمتع غير الأردنيين بحرية التجمع السلمي، ولا تضمن أو تحظر هذا الحق.

2. القيود المفروضة على حرية التجمع

كفل القانون الأردني الحق في حرية التجمع للمواطنين الأردنيين، ولكن هذه الحماية محدودة.

أ. متطلبات الإشعار المسبق:

تنص المادة 4 من القانون رقم 7 لسنة 2004 المتعلق بالاجتماعات العامة على ما يلي:

> أ. يقدم الاشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل.
>
> ب. يجب ان يتضمن الاشعار أسماء منظمي الاجتماع العام أو المسيرة وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع أو المسيرة ومكان وزمان أي منهما.

تحدد المادة 3 من قانون الاجتماعات العامة الاستثناءات من شرط الإشعار المسبق: للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم المسيرات وفق الأحكام في المادتين (4) و (5) من هذا القانون، وتستثنى الاجتماعات التالية من تلك الأحكام:

> 1. اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات الخيرية والتطوعية والشركات وغرف التجارة والصناعة والبلديات والنوادي شريطة الإنسان تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غاياتها ووفقاً للتشريعات الناظمة لأعمالها وأنشطتها.
> 2. الاجتماعات المهنية التي تعقدها النقابات المهنية شريطة أن تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غاياتها ووفقاً للتشريعات الناظمة لأعمالها وأنشطتها.
> 3. اجتماعات الأحزاب السياسية المرخصة قانوناً داخل مقارها في حدود الشروط المنصوص عليها في قانون الاحزاب السياسية النافذ المفعول.
> 4. الندوات والبرامج الاعلامية التي تعقدها المؤسسات الاعلامية الرسمية.
> 5. الاجتماعات داخل اسوار الجامعات.
> 6. الاجتماعات لغايات الاحتفال بالمناسبات الوطنية والدينية المنظمة من قبل لجان الاحتفالات لدى الوزارات والمحافظات على الإنسان يتم إعلام وزارة الداخلية بها قبل اقامتها بأسبوع على الاقل.
> 7. الاجتماعات التي تعقد قبل الانتخابات.
> 8. للوزير استثناء أي اجتماعات من الأحكام المحددة في المادتين (4) و (5) من هذا القانون.

وعلى الرغم من أن شرط الإشعار المسبق لا يمثل أمراً ذا أهمية في القانون الدولي، إلا أن المادتين 3 و4 لا تستثنيان المظاهرات الفجائية. بل إن المادة 5 من هذا القانون تنص على أن الاجتماعات التي تعقد بدون هذا الإخطار المسبق غير قانونية، مما يجعل الاجتماعات الفجائية أمراً يعاقب عليه القانون.

إلا أنه وعلى الصعيد العملي، من النادر أن تقوم السلطات الأردنية بتفريق اجتماعات عامة تم تقديم إشعار مسبق لها أو تلك التي لا تحتاج إلى تقديم اشعار مسبق. لذلك، من غير المرجح أن يتعرض المهاجرون أو اللاجئون المشاركون في هذه الاجتماعات لأي مضايقات.

ب. **أحكام غامضة**

تخول المادة 7 من قانون الاجتماعات العامة للحاكم الإداري إصدار "أمر بفض الاجتماع أو تفريق المسيرة بالطريقة التي يراها مناسبة إذا تغيرت أهداف الاجتماع أو المسيرة". وتنص المادة 8 من قانون الاجتماعات العامة على المسؤولية المدنية والجزائية لكل من يخل بـ "الأمن العام أو النظام العام" و/أو يتسبب في إلحاق الضرر بالغير أو بالأموال العامة أو الخاصة. تمنح هذه اللغة الغامضة سلطة تقديرية لا مبرر لها للسلطات تخولهم تفريق المسيرات ومعاقبة المشاركين فيها.

ج. **القيود المفروضة على الوقت والمكان والطريقة**

تحظر الفقرتان (ج) و (و) من المادة 2 من تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات أي «شعارات أو هتافات أو رسومات أو صور أو رموز تمس سيادة الدولة أو الوحدة الوطنية أو الأمن أو النظام العام» وكذلك «عرقلة حركة السير»، على التوالي. تقيّد هذه الأحكام التعبير خلال الاحتجاجات، وتنتهك حق الأفراد في التجمع في الأماكن العامة في الحالات التي تكون فيها عرقلة حركة السير أمراً لا مناص منه.

د. **عقوبات قاسية**

تنص المادة 10 من قانون الاجتماعات العامة على أنه "يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالسجن لمدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز ثلاثة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على ألف دينار، أو بكلتا هاتين العقوبتين". قد تؤدي هذه العقوبات إلى إخافة الأشخاص وتثنيهم عن ممارسة حقهم في التجمع.

3. الحق في الإضراب

يسمح قانون العمل الأردني للعامل سواء أردني أو غير أردني بالإضراب عن العمل وذلك ضمن شروط حددها القانون— وهي اشعار صاحب العمل قبل 14 يوماً على الأقل من موعد الاضراب، جاء ذلك في المادة (135) من القانون والتي نصت:

الاشعار بالإضراب والاغلاق:

> أ. لا يجوز للعامل الإنسان يضرب دون اعطاء اشعار لصاحب العمل قبل مدة لا تقل عن أربعة عشر يوما من التاريخ المحدد للإضراب. وتضاعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقا بإحدى خدمات المصالح العامة.
>
> ب. لا يجوز لصاحب العمل اغلاق مؤسسته دون الإنسان يعطي اشعارا للعمال بذلك قبل مدة لا تقل عن اربعة عشر يوما من التاريخ المحدد للإغلاق. وتضاعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العامة.

النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين

النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين من خبراء حقوق الإنسان

يرى الخبراء الحقوقيين الذين جرت مقابلتهم في هذه الدراسة أن التشريعات والإجراءات الرسمية المتبعة تسلب في الكثير من الأحيان اللاجئين والمهاجرين حريتهم في التجمع السلمي والتعبير. تبرر السلطات المحلية القيود المفروضة على تلك الحريات بحجة حماية الأمن القومي والنظام العام؛ وقد جرت تحت هذه الذرائع اعتقالات بحق عدد من الأشخاص غير الأردنيين في بعض المظاهرات والاعتصامات العامة التي شهدتها البلاد في السنوات الماضية.

ويعتقد خبراء آخرون أن المشكلة التشريعية لا تكمن في قيام الدولة بسلب الحقوق في التجمع، بل في فشلها في تعزيز تلك الحقوق وحمايتها بشكل فعال. حقيقة أن النص التشريعي في الأردن يكفل الحق في التجمع السلمي للأردنيين فقط لا يعني بالضرورة أنه يمنع الأفراد غير الأردنيين من ممارسة هذا الحق. إلا أن المشكلة تكمن في صمت القانون بشأن هذه النقطة، مما يؤدي إلى حالة من عدم اليقين بشأن ما إذا كان يُسمح للمهاجرين بالمشاركة في التجمعات. قد تؤدي حالة عدم اليقين تلك إلى بث الخوف في نفوس المهاجرين وتثنيهم عن المشاركة وقد تستغلها سلطات الدولة كذلك في قمع احتجاجات المهاجرين غير المرغوب فيها. وعلاوة على ذلك، عند انتهاك حق غير الأردنيين في التجمع، لا توفر التشريعات المحلية أي أسس للحماية أو الانتصاف لغير الأردنيين.

وفيما يخص الجانب الاجرائي المتعلق في الممارسات الفعلية على أرض الواقع أفاد خبراء أن العديد من الاجتماعات والإضرابات العمالية التي تتضمن تجمعات وخاصةً في المناطق الصناعية المؤهلة (QIZs) حيث يعمل الكثير من العمال المهاجرين كانت تتعامل معها الحكومة والأجهزة الأمنية كما تتعامل مع أي اعتصام آخر وتمنح لهم حريتهم وحقهم. بينما كان هنالك تجمعات أخرى كانت عواقبها وخيمة على اللاجئين والمهاجرين وقد تصل إلى حد الإبعاد. ويعزو الخبراء هذا الرد القاسي إلى غياب النص التشريعي بشأن حقوق التجمع لغير الأردنيين.

النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين من المهاجرين

أفاد المهاجرون الذين جرت مقابلتهم في هذه الدراسة أن التحدي الأكبر الذي يحول دون ممارسة حقهم في التجمع السلمي هو تحد داخلي ينبع من خوفهم من اعادتهم إلى موطنهم الأصلي. حيث يخشى المهاجرون التعرض للإبعاد إذا شاركوا في أي تجمع عام - وبشكل أخص في المظاهرات والاعتصامات التي تشهدها المناطق الصناعية المؤهلة، وهي المناطق التي تشهد تواجداً كثيفاً للعمال المهاجرين الذين يشاركون في بعض الأحيان في إضرابات عمالية. وبالنظر إلى المخاطر التي يواجهها العمال المهاجرون الذين يشاركون في الإضرابات، أفاد بعض المشاركين في الدراسة من المهاجرين أن المشاركة في الاضرابات لا تشكل تهديداً عليهم طالما أن الإضرابات تحافظ على سلميتها. بينما كان للبعض رأي مغاير مشيرين إلى حالات الفصل والترحيل المزعومة للعمال المهاجرين نتيجة لمشاركتهم في الإضرابات.

لم يكن المشاركون في الدراسة من المهاجرين على دراية بحقهم في المشاركة في الاجتماعات المتعلقة بالنقابات أو الجمعيات، مما يدل على نقص وعيهم بحقوقهم القانونية.

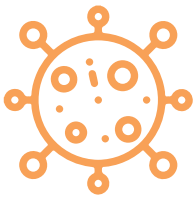
النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين من اللاجئين

أفاد اللاجئون الذين يعيشون خارج مخيمات اللاجئين الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة عن مستوى أقل من القلق بشأن الإبعاد بسبب المشاركة في الاجتماعات العامة مقارنة بالقلق الذي أبداه المشاركون في الدراسة من المهاجرين. إلا أنهم ليسوا على دراية بأي شكل من أشكال التجمعات التي يحق لهم المشاركة بها سوى

التجمعات العائلية وتجمعات الأصدقاء. وأفادوا بأنهم يشاركون في الاحتفالات الوطنية والدينية للأردن كأي مواطن أردني ولا يحاولون المشاركة في أنواع أخرى من الاجتماعات العامة.

في حين أفاد اللاجئون الذين يعيشون داخل مخيمات اللاجئين الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة أنهم لم يكونوا على دراية بحقوقهم القانونية في حرية التجمع السلمي. وأفاد هؤلاء المشاركون في الدراسة بأنهم يمارسون أنشطة تندرج ضمن مفهوم التجمع السلمي مع المنظمات الدولية والإغاثية التي تعمل في مخيمات اللاجئين. ومع ذلك، أفاد المشاركون كذلك عن عدم اهتمامهم بالقيام بأي نوع آخر من التجمع السلمي بسبب تخوفهم من الإبعاد والتسفير.

أثر جائحة كورنا على حرية التجمع السلمي



فرضت الحكومة الأردنية في تاريخ 21 مارس 2020 حظر تجول في جميع مناطق المملكة. وبدأت الحكومة باتخاذ الإجراءات التخفيفية لحظر التجول الشامل والتحول تدريجياً للإغلاق الجزئي بدءً من 25 مارس 2020، وبقاء الدوائر الرسمية مغلقة لغاية 31 مايو 2020. وفي ظل حظر التجول الشامل ومن ثم الجزئي، فقد تم منع أي شكل من أشكال التجمعات لغاية صدور أمر دفاع رقم (16) بتاريخ 17 سبتمبر 2020 الذي من خلاله تم السماح بالاجتماعات والتجمعات التي يقل عدد المشاركين فيها عن 20 شخص. واستمر منع التجمعات لأكثر من 20 شخص لغاية صدور أمر الدفاع رقم (39) بتاريخ 30 يونيو2021. الذي أجاز التجمعات في الصالات والمنشآت الفندقية لما لا يزيد عن 100 شخص بنسبة 50٪ من طاقة تلك الصالات والمنشآت الاستيعابية، كما سمحت في التجمعات الاجتماعية في المنازل لغاية 50 شخص في الساحات الخارجية و30 شخص في القاعات الداخلية. في 1 سبتمبر 2021، تم إلغاء الحظر والسماح بإقامة التجمعات والمهرجانات والفعاليات بما لا يزيد إلى 200 شخص، وكذلك قاعات الأفراح بطاقة استيعابية تبلغ 50 ٪.

تأثر اللاجئون الذين يعيشون في المخيمات بصورة غير متناسبة جراء فرض الإغلاق، إذ لم يتمكن البعض من الدخول إلى المخيمات أو الخروج منها. فمن بين الأمثلة على ذلك، لم يسمح لسكان مخيم الزعتري للاجئين - والذي يعد أكبر مخيم للاجئين السوريين في العالم - بمغادرة المخيم إلا للحصول على الطعام والإمدادات الأساسية. إلى جانب ذلك، تم إغلاق جميع الشركات والمؤسسات غير الأساسية في المخيم. فيما كان هناك 1200 نشاط تجاري غير رسمي في المخيم قبل الوباء، إلا أن جميعها أغلقت بفعل الإجراءات الاحترازية. وبالإضافة إلى ذلك، تسببت جائحة كورونا في تعليق جميع التصاريح التي كانت تمنح للاجئين للخروج من المخيم للعمل، الأمر الذي أثر سلباً على الحياة الاجتماعية والاقتصادية لهؤلاء اللاجئين[1].

بالرغم من أن القانون الأردني لا يوفر حماية صريحة لحرية التجمع السلمي للاجئين والمهاجرين، إلا أن التدابير التي اتخذتها الحكومة للتصدي لجائحة كورونا قيدت حرية التجمع لأكثر من عام ونصف، لجميع الأفراد في المملكة بما في ذلك اللاجئين والمهاجرين.

1 رابط لموقع (Jordan Times).

المرأة اللاجئة والمهاجرة وحرية التجمع السلمي

تواجه المرأة اللاجئة والمهاجرة ما يواجهه أي لاجئ أو مهاجر آخر من تقييد على حريات التجمع السلمي. إلا أن المرأة غالباً ما تواجه تحديات إضافية. يرى الخبراء الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة أن احتمال أن تقوم السلطات بتوقيف النساء أو ممارسة العنف ضدهن أقل من فرصة حصول ذلك مع الرجال. ومع ذلك، فإن النساء اللواتي يمارسن حقهن في التجمع السلمي أكثر عرضة للطعن بشرفهن والشتم والذم والتحقير - في كثير من الأحيان عبر الإنترنت ومن خلال وسائل التواصل الاجتماعي. قد تتعرض النساء أيضًا للضغط من قبل أسرهن؛ حيث إن السلطات قد تتصل بوالد الفتاة المتظاهرة أو بأخيها وتضغط على الرجال في الأسرة لإسكات أختهم أو ابنتهم من خلال منع مشاركتها في التجمعات السلمية.

التحليل

في حين تُعَدّ معاقبة شخص ما للمشاركة في تجمع سلمي انتهاكا صريحا لحق الفرد في التجمع بموجب القانون الدولي، فإنه من غير الواضح ما إذا كانت مثل هذه الإجراءات الانتقامية ضد المهاجرين واللاجئين تشكل انتهاكاً بموجب القانون الأردني. إذ إن القانون الأردني لا يحظر ولا يحمي المشاركة في التجمعات بالنسبة لغير المواطنين. وعلاوة على ذلك، ذكر المشاركون في الدراسة من المهاجرين واللاجئين أنهم ليسوا على دراية بحقوقهم المتعلقة بالتجمع بموجب القانون. ويمكن أن يساهم نقص الوعي لدى المهاجرين واللاجئين وصمت القانون عن تناول حقوق اللاجئين والمهاجرين بشأن التجمعات في الحد من رغبتهم في الحضور. وقد يمكّن هذا الغموض السلطات من اتخاذ إجراءات ضد غير المواطنين الذين يشاركون في التجمعات.

وبالفعل، أفاد خبراء حقوق الإنسان والمشاركون في الدراسة من المهاجرين بأن المهاجرين تعرضوا في بعض الأحيان للفصل من العمل أو الإبعاد كعقاب على مشاركتهم في التجمع. وأبدى المهاجرون واللاجئون المشاركون في الدراسة قلقاً إزاء المشاركة في التجمعات خوفاً من مثل هذه الإجراءات الانتقامية. تسببت غياب الحماية الواضحة بموجب القانون والانتقام الفعلي الممارس على أرض الواقع في تقويض استعداد المهاجرين واللاجئين لممارسة حقوقهم في التجمعات. قد تتعرض المهاجرات أو اللاجئات لضغوط إضافية عبر الإنترنت أو من خلال أفراد عائلاتهن لثنيهن عن حضور الاحتجاجات العامة.

كفلت القوانين الأردنية حق حرية التجمع للأردنيين إلا أن هذا الحق للمواطنين مقيد أيضاً بالقيود المبينة سابقاً في القسم أعلاه. وعلى الرغم من وجود هذه الحماية القانونية، (والتي تتطلب إخطاراً مسبقاً فقط للحاكم الإداري دون الحاجة للحصول على موافقته المسبقة)، إلا أن المشاركين في الدراسة أكدوا أن الاجتماعات والفعاليات تم إلغاؤها بسبب عدم الحصول على الموافقة المسبقة من الحاكم الإداري. تشكل هذه الممارسة انتهاكًا لقانون الاجتماعات العامة، فيما يخص المتظاهرين الأردنيين، وتشير إلى عدم فهم موحد من قِبَل السلطات الأردنية لالتزاماتها ومسؤولياتها بموجب للقانون.

حرية تكوين الجمعيات للاجئين والمهاجرين

إلى جانب الحق في التجمع السلمي، يكفل القانون الدولي لجميع الأفراد دون تمييز الحق في حرية تكوين الجمعيات. ويفسر هذا الحق على نطاق واسع، ويشمل الحق في تكوين الجمعيات أو منظمات المجتمع المدني أو النوادي أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات غير الحكومية أو الجمعيات الدينية أو النقابات العمالية أو المؤسسات أو مجموعات الإنترنت أو تولي قيادتها أو الانتساب إليها، إلخ.

من الناحية التأسيسية، يكفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا الحق بموجب المادة (20):

> 1. لكلِّ شخص حقٌّ في حرِّية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.
> 2. لا يجوز إرغامُ أحدٍ على الانتماء إلى جمعية ما.

يكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حماية واسعة لحرية تكوين الجمعيات، ويؤكد على وجه التحديد الحق في الانتساب إلى النقابات العمالية، في المادة (22):

> (1) لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.
> (2) لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، 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. . .

تجدر الإشارة إلى أن الفقرة 2 من المادة 21 لا تسمح بفرض قيود على حرية تكوين الجمعيات إلا عند الضرورة وبشكل ضيق للغاية لتحقيق غاية محددة.

وكما هو الحال مع الحق في التجمع السلمي المكفول في المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (والذي نوقش أعلاه)، تؤكد الفقرة (1) من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والفقرة (8) من التعليق العام رقم (15)، أن الحق في حرية تكوين الجمعيات المنصوص عليه في المادة (20) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مكفول لجميع الناس، دون تمييز بين المواطنين والأجانب.

كما أن الصكوك الدولية الأخرى التي تركز على حقوق غير المواطنين أو الأقليات العرقية تؤكد بشكل صريح على الحق في حرية تكوين الجمعيات، كما أنها لا تسمح بفرض قيود على ذلك الحق إلا في ظروف ضيقة للغاية. على سبيل المثال:

ويلزم الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الدول بضمان الحق في حرية تكوين الجمعيات، ولا سيما للعمال المهاجرين في سياق ضمان الظروف التي تكفل العمل اللائق (الفقرة ط من المادة 22)؛ وللنساء المهاجرات، في سياق تمكين المهاجرين والمجتمعات من تحقيق الإدماج الكامل والتماسك الاجتماعي (البند هـ من الفقرة 32).

تنص المادة (8) من اعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذي ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه على ما يلي:

> للأجانب الذين يقيمون بطريقة قانونية في إقليم دولة ما أن يتمتعوا أيضا، وفقا للقوانين الوطنية، بالحقوق التالية، رهنا بالوفاء بالالتزامات التي تطبق على الأجانب بموجب أحكام المادة 4 ... (ب) الحق في الانضمام إلى النقابات وغيرها من المنظمات أو الجمعيات التي يختارونها، والاشتراك في أنشطتها. ولا تفرض أية قيود على ممارسة هذا الحق غير القيود التي يقررها القانون وتقتضيها الضرورة، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم.

كما أن المادة 15 من اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين (اتفاقية اللاجئين) تكفل بشكل صريح حرية اللاجئين في تكوين الجمعيات للجمعيات والنقابات غير السياسية وغير الهادفة للربح:

"تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها، بصدد الجمعيات غير السياسية وغير المستهدفة للربح والنقابات المهنية، أفضل معاملة ممكنة تمنح، في نفس الظروف لمواطني بلد أجنبي".

وتلزم الفقرتين (د) و (هـ) من المادة 5 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الدول بضمان عدم التمييز العنصري والقضاء عليه فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات:

إيفاء للالتزامات الأساسية المقررة في المادة 2 من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية: . . .

(د) الحقوق المدنية الأخرى، ولا سيما: . . . (9) الحق في حرية الاجتماع السلمي وتكوين الجمعيات السلمية أو الانتماء إليها. . . (هـ) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما الحقوق التالية: (2) حق تكوين النقابات والانتماء إليها.

تكفل عدد من الصكوك الدولية على وجه التحديد الحق في حرية تكوين الجمعيات في إطار نقابي مهني أو عمالي. على سبيل المثال:

يؤكد البند ألف من الفقرة 1 من المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام الدول بكفالة ما يلي:

حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا تفرض أية قيود على ممارسة هذا الحق غير القيود التي يقررها القانون وتقتضيها الضرورة، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم...

ومثلما تفعل الفقرة (1) من المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تضمن الفقرة (2) من المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الحقوق المنصوص عليها فيه تنطبق على الجميع "دون تمييز من أي نوع مثل.... الأصل القومي أو الاجتماعي.... أو غير ذلك من الأسباب.

تنص المادة 2 من اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، 1948 (رقم 87) على ما يلي:

للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق.

كما تكفل المادة 26 من الاتفاقية المتعلقة بالعمال المهاجرين حق جميع العمال المهاجرين في المشاركة في اجتماعات الجمعيات والنقابات والانتساب إليها وطلب المساعدة منها:

1) تعترف الدول الأطراف بحق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في:
   أ. المشاركة في اجتماعات وأنشطة نقابات العمال وأي جمعيات أخرى منشأة وفقا للقانون، بقصد حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومصالحهم الأخرى، مع الخضوع فقط للوائح المنظمة المعنية.
   ب. الانضمام بحرية إلى أية نقابة عمال وإلى أية جمعية من قبيل الجمعيات سابقة الذكر، مع الخضوع فقط للوائح المنظمة المعنية.
   ج. التماس العون والمساعدة من أية نقابة عمال ومن أية جمعية من قبيل الجمعيات سابقة الذكر
2) لا يجوز وضع أي قيود على ممارسة هذا الحق عدا القيود التي ينص عليها القانون والتي تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن الوطني والنظام العام، أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم.

وتمنح المادة 40 من الاتفاقية المتعلقة بالعمال المهاجرين حقوقاً أوسع للمهاجرين الذين يحملون وثائق قانونية لتشمل الحق في تكوين الجمعيات والنقابات. تماشياً مع الأحكام الواردة في الفقرة (2) من المادة 20 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والفقرة (1) من المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا تسمح المادتان 26 و40 من الاتفاقية المتعلقة بالعمال المهاجرين بفرض قيود على حرية تكوين الجمعيات إلا في ظروف ضيقة للغاية ولأغراض محددة.

ويبدو أن بعض هذه الصكوك الدولية تفرض قيوداً أكثر تحديداً على حرية تكوين الجمعيات بالنسبة لفئات معينة من غير المواطنين. فعلى سبيل المثال، لا تضمن اتفاقية اللاجئين الحماية للاجئين بالجماعات السياسية ولا تمنح الاتفاقية المتعلقة بالعمال المهاجرين الذين لا يحملون وثائق قانونية الحق في تشكيل نقابة. ومع ذلك، فإن الحماية الواسعة التي تكفلها الاتفاقيات والإعلانات الدولية الأخرى تغطي هذه الثغرات لضمان أن جميع الأشخاص، بمن فيهم المهاجرين واللاجئين، يتمتعون بحق تشكيل أو قيادة أو أن يكونوا أعضاء في جميع أنواع الجمعيات، بما في ذلك النقابات العمالية أو المجموعات التي تطالب بنيل الحقوق.

على غرار موقفه من حق التجمع، يكفل التشريع الأردني بعض الحماية لحقوق الفرد في تكوين الجمعيات، لكن هذه الحماية أضيق من النطاق الواسع المنصوص عليه في القانون الدولي. فحرية تكوين الجمعيات غير مكفولة لغير الأردنيين بشكل كامل، ويصعب عليهم تكوين أو قيادة أو أن يكونوا أعضاء في مجالس إدارة بعض الجمعيات. كما يحظر على غير الأردنيين صراحة الانتساب إلى بعض نقابات أصحاب العمل أو النقابات العمالية بموجب أحكام القانون الخاص الذي ينظم هذه الجمعيات. تشترط نقابات أصحاب العمل أو النقابات العمالية الأخرى أن يستوفي غير الأردنيين شروطاً معينة (مثل ممارسة المهنة لفترة محددة من الزمن) قبل الانتساب. كما يميز القانون الأردني بين المواطنين غير الأردنيين حيث يحظى مواطنو الدول العربية بمعاملة تفضيلية بشكل عام عن غيرهم من غير الأردنيين. ومع ذلك، يُمنع اللاجئون السوريون فعلياً من الانتساب إلى نقابات أصحاب العمل.

وبالإضافة إلى القيود المفروضة على تكوين الجمعيات لغير الأردنيين، وضع القانون الأردني عوائق كبيرة أمام إنشاء الجمعيات بشكل عام ومزاولة نشاطها وتمويلها. ومن المرجح أن يكون وقع هذه القيود قاسياً بشكل غير متناسب على غير المواطنين، الذين يكافحون من أجل ممارسة حقهم في تكوين الجمعيات بحرية.

1. غياب الحماية القانونية لغير المواطنين عند تشكيل الجمعيات

في حين أن الدستور الأردني لا يحظر حق التجمع على غير الأردنيين، فإنه يكفل فقط الحق في تكوين الجمعيات والنقابات للأردنيين. تنص الفقرة (2) من المادة 16 من الدستور الأردني على ما يلي:

> للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

يفرض قانون الجمعيات الأردني (القانون رقم 51 لسنة 2008) قيوداً فعالة على حرية غير الأردنيين في تكوين الجمعيات، من خلال قيود تشتمل على تقييد قدرتهم على إنشاء منظمات المجتمع المدني. وفي هذا السياق، تنص الفقرة (أ) من المادة 8 من قانون الجمعيات الأردني رقم 51 لسنة 2008 على أنه يجب أن يكون العضو المؤسس لأي جمعية من ذوي الجنسية الأردنية. كما يشترط القانون رقم 51 لسنة 2008 أن يتألف مجلس إدارة الجمعية من مواطنين من ذوي الجنسية الأردنية. بيد أن المادة 11 من القانون رقم 51 لسنة 2008 تشير بشكل واضح إلى حق غير الأردنيين في تأسيس الجمعيات ضمن شرط مسبق وهو الحصول على موافقة مجلس الوزارة لتسجيل جمعية من بين أعضائها المؤسسين شخص غير أردني.

2. حق الانضمام للنقابات محصور في الأردنيين فقط

وفيما يتعلق بالنقابات، تنص المادة 98 من قانون العمل رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته على أن يكون الأفراد المؤسسون للنقابات العمالية ونقابات أصحاب العمل مواطنين أردنيين. إلا أن هذا القانون يسمح لغير الأردنيين بالانتساب إلى النقابات العمالية ونقابات أصحاب العمل بشرط أن يكون العامل قد بلغ 18 عاماً من عمره أو أكثر. ومع ذلك، فإن المادة 45 من النظام الأساسي للاتحاد العام والنظام الموحد للنقابات العمالية تمنع غير الأردنيين من الترشح لأي منصب داخل نقابات أصحاب العمل.

أما فيما يخص النقابات المهنية البالغ عددها 13 نقابة، فلكل نقابة منها قانون خاص بها، وقد حصرت التشريعات الأردنية الحق في التأسيس والانتساب للنقابات العمالية للأردنيين فقط، الا أن بعض النقابات سمحت لغير الأردنيين من الانتساب لها ضمن شروط ومحددات عدة.

- يشترط قانون نقابة المحامين النظاميين أن يكون أي فرد يرغب في ممارسة المحاماة والتسجيل في نقابة المحامين متمتعاً بالجنسية الأردنية، أو

يكون متمتعاً بجنسية دولة عربية أخرى قبل حصوله على الجنسية الأردنية وفي هذه الحالة يجب أن يكون متمتعاً بالجنسيتين معاً لمدة عشر سنوات على الأقل؛ أو أن يكون حاملاً لجنسية دولة عربية أخرى لمدة 10 سنوات على الأقل ويوجد بها نص تشريعي مماثل يسمح بتسجيل المحامين الأردنيين.

- يشترط قانون نقابة أطباء الأسنان الأردنية أن يكون عضو النقابة أردني الجنسية. ومع ذلك، يسمح قانون نقابة أطباء الأسنان لغير الأردنيين بالحصول على ترخيص مزاولة المهنة بموافقة الوزير في بعض ظروف الزيارة العلمية أو التدريس أو التدريب.
- يسمح قانون نقابة الأطباء لغير الأردنيين من مواطني الدول العربية بالانتساب إلى النقابة، بشرط أن يكون لدى الأخصائي تصريح إقامة في المملكة وأن يكون اختصاصياً تحتاج المملكة اختصاصه مع اشتراط المعاملة بالمثل. يميز قانون نقابة الأطباء الأردنية ضد الطبيبات غير الأردنيات المتزوجة من أردني، حيث يسمح لهم القانون التسجيل المؤقت في النقابة لمدة لا تتجاوز خمسة سنوات دون أن يسكبها ذلك حق الانتخاب في النقابة.
- يسمح قانون نقابة الصيادلة لغير الأردنيين المقيمين بشكل قانوني في الأردن بالانتساب إلى النقابة مع اشتراط المعاملة بالمثل في الدولة لتي يحمل الشخص جنسيتها.
- يسمح قانون نقابة المهندسين لغير الأردنيين من مواطني الدول العربية بالانتساب إلى النقابة إذا استوفوا شروطاً معينة (على سبيل المثال، الشروط المتعلقة بطول المدة التي مارسوها والمعاملة بالمثل في قوانين النقابات الهندسية في بلدهم الأصلي). إلا أنه لا يمكن لغير الأردنيين من مواطني الدول غير العربية ممارسة المهنة في الأردن إلا بإذن من الوزير. لن يتم منح هذا الإذن إلا في ظل شروط معينة (على سبيل المثال، ألا تتوفر بين المهندسين الأردنيين الكفاءة والخبرة المطلوبة للقيام بالعمل).
- أجاز قانون نقابة المهندسين الزراعيين الانتساب إلى النقابة لغير الأردنيين من العرب فقط المقيمين حالياً في المملكة.
- يشترط قانون نقابة الصحفيين أن يكون أعضاء نقابة الصحفيين أردنيين. ولا يسمح لأي صحفي من غير الأردنيين، بممارسة هذه المهنة، إلا بعد الحصول على موافقة الوزير؛ شريطة وجود نص قانوني مماثل في تشريع تلك الدولة التي يحمل جنسيتها يعامل الصحفيين الأردنيين بالمثل؛ وأن يكون الصحفي الأجنبي مرخص لممارسة المهنة في بلده الأصلي؛ وأن يكون لديه إذن رسمي بالإقامة والعمل في المملكة لمدة لا تقل عن سنة.
- يسمح قانون نقابة الأطباء البيطريين لغير الأردنيين من مواطني الدول العربية الأخرى بالانتساب إلى النقابة شريطة استيفاء شروط معينة (على سبيل المثال، أن يكون الطبيب البيطري ممارساً للمهنة لمدة خمس سنوات على الأقل ويقيم حالياً في الأردن). كما يسمح لغير الأردنيين من غير مواطني الدول العربية الأخرى بالانتساب إلى النقابة إذا استوفوا نفس الشروط المنصوص عليها وحصلوا على اذن من الوزير بذلك.
- يسمح قانون نقابة المرضين والمرضات والقابلات القانونية لغير الأردنيين بالتسجيل لدى النقابة إذا كانوا مقيمين في الأردن ولم تعترض الوزارة على ممارستهم للمهنة.
- يسمح قانون نقابة الجيولوجيين بتسجيل غير الأردنيين بموافقة مجلس الوزراء إذا تم استيفاء شروط معينة (على سبيل المثال، وجود تشريع مماثل في بلده أو بلدها يعامل الجيولوجيين الأردنيين بالمثل).
- يمنع قانون نقابة مقاولي الانشاءات الأردنيين وقانون نقابة المعلمين وقانون نقابة الفنانين غير الأردنيين من الانتساب إلى تلك النقابات.

بالإضافة إلى القيود المفروضة على حق التجمع الفردي

كما نوقش أعلاه، تشترط كافة قوانين النقابات حصول غير الأردنيين على الإقامة وهذه صفة مختلفة عن صفة إقامة اللاجئ، وبالتالي فإن جميع اللاجئين لا يحق لهم فعلياً الانتساب إلى نقابات أصحاب العمل لأنهم يفتقرون إلى التصريح المطلوب. وعلاوة على ذلك، أصدرت وزارة العمل تعليمات شروط وإجراءات استخدام العمال غير الأردنيين من الجنسية السورية لسنة 2020 الذي يحدد مجالات عمل اللاجئين السورين في مهن محددة. ولم تتضمن هذه المهن أياً من المهن الخاصة في النقابات المهنية ولذا فإن هذه التعليمات تضيف عائقاً آخر يحرم اللاجئين السوريين من حرية حق الانتساب للنقابات المهنية في الأردن.

3. العوائق التي تحول دون تكوين منظمات المجتمع المدني وتشغيلها وتمويلها[1]

يقضي قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 بوجوب تسجيل الجمعيات. ويعاقب قانون العقوبات (القانون 16 لسنة 1960 وتعديلاته)، الأشخاص الذين يمارسون أنشطة لصالح جماعات غير مسجلة بالسجن لمدة تصل إلى سنتين. وبالنظر إلى المواعيد النهائية المختلفة للمسجل (إدارة سجل الجمعيات) لإتمام تسجيل الجمعيات المتقدمة بطلبات التسجيل، تتراوح المدة التي يتعين على مقدمي الطلب، فعلياً، انتظارها ما بين 90 إلى 97 يوماً من تاريخ تقديم الطلب قبل تلقي إثبات الوضع القانوني بالتسجيل. كما أن إدارة سجل الجمعيات يحق لها رفض أي طلب دون ذكر أسباب الرفض.

لا يجيز القانون تسجيل أي جمعية لها أهداف غير قانونية أو أهداف تتعارض مع النظام العام في المملكة. كما يحظر على منظمات المجتمع المدني ممارسة أي أهداف سياسية أو ممارسة أنشطة الأحزاب السياسية. كما يحظر تسجيل الجمعيات الماسونية.

يطبق على الجمعيات مجموعة من متطلبات الإخطار والإبلاغ المرهقة، فيما تتمتع السلطات الحكومية بحرية واسعة للتدخل في شؤون الجمعيات. وفي هذا السياق، وكمثال واحد فقط، يتعين على الجمعيات إبلاغ إدارة سجل الجمعيات والوزير المعني بتاريخ اجتماعات الهيئات العامة قبل أسبوعين على الأقل من تاريخ الاجتماعات. كما يحق للوزير ولإدارة سجل الجمعيات تعيين مندوبين لتمثيلهم في تلك الاجتماعات، ويُشترط أخذ موافقة إدارة سجل الجمعيات على أي قرار يتم اتخاذه من قبل الجمعية لتعديل لوائحها.

كما يتضمن القانون الأردني قيوداً كبيرة على كيفية قبول منظمات المجتمع المدني الدعم أو التمويل، وخاصة من الكيانات الأجنبية. ويقترن عبء العناية الواجبة والإبلاغ والامتثال الكبير على منظمات المجتمع المدني بعقوبات صارمة على عدم الامتثال، بما في ذلك الغرامات المالية الكبيرة والسجن لفترات طويلة.

ويواجه تمويل المشاريع التي تستهدف اللاجئين السوريين عقبات أكبر. فقد خصصت لها الحكومة الأردنية نظاماً خاصاً تابعاً لوزارة التخطيط والتعاون الدولي يدعى نظام "جوريس" والذي يتم تقديم طلبات الموافقة على تمويل أجنبي من خلاله من قبل الجمعيات أو الشركات التي لا تهدف للربح. ثم تقوم وزارة التخطيط بمخاطبة كافة الجهات الرسمية ذات العلاقة لغايات الحصول على الموافقة الأولية منها على المشروع ليصل الطلب بعد ذلك لمجلس الوزراء للحصول على الموافقة النهائية منه. مما يتطلب الكثير من الوقت والمعاملات المعقدة التي تتجاوز أحياناً الوقت اللازم للحصول على موافقة على تمويل أجنبي للمشاريع التي لا تستهدف اللاجئين.

1 الرابط: https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/jordan

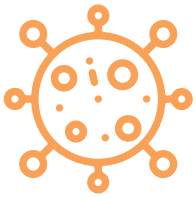
النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين

يعتقد الخبراء الذين أجريت معهم مقابلات في هذه الدراسة أن السبب في أن النقابات غالباً ما ترفض السماح بعضوية غير الأردنيين يرجع إلى خوفهم من أن القيام بذلك قد يقلل من الفرص المتاحة للأردنيين في وقت ترتفع فيه معدلات البطالة في البلاد. بالإضافة إلى ذلك، بعض أعضاء النقابات العمالية يمنعون الأجانب من الانتساب إلى النقابة لأسباب كراهية للأجانب أو أسباب سياسية، وذلك خشيةً من أن يؤدي ذلك إلى زيادة رغبة المهاجرين في الاستقرار في الأردن لفترة طويلة.

لم يكن اللاجئون الذين أجريت معهم مقابلات في هذه الدراسة على دراية بأنه يحق لهم تأسيس الجمعيات أو الانتساب إليها. وأن مشاركتهم في هذا السياق تتمحور حول المشاركة في بعض نشاطات الجمعيات والمنظمات الدولية التي تنفذ مشاريع تستهدف اللاجئين وبشكل خاص اللاجئين من الجنسية السورية

وفيما يتعلق بحق الانتساب إلى النقابات فإن عدداً كبيراً من العمال المهاجرين تنحصر معرفتهم بالنقابات العمالية عن طريق المبلغ الذي يتم خصمه من رواتبهم كل شهر كرسوم انتساب للنقابة. ولكن لم يذكر أحدهم أنه استفاد أو يعلم عن أهداف النقابة ونشاطاتها أو ماذا يحق له الاستفادة منها. على الرغم من أن المهاجرين أعضاء يدفعون ما عليهم من رسوم في تلك النقابات، إلا أنهم غالباً ما يتركون دون توعية بشأن يتعلق بالفوائد التي يحق لهم الحصول عليها بموجب عضويتهم.

أثر جائحة كورونا على حرية تكوين الجمعيات



خلال الفترة من 21 مارس وحتى 31 مايو 2020، فرضت الحكومة إجراءات احترازية لاحتواء جائحة كورونا، بما في ذلك إغلاق الإدارات الرسمية وحظر التجول الشامل. أدى إغلاق العديد من الإدارات الحكومية - بما في ذلك إدارة الجمعيات المسؤولة عن تسجيل الجمعيات - إلى تأخير تقديم طلبات إنشاء جمعيات جديدة وإكمال الطلبات التي تم تقديمها قبل الجائحة. رغم التعطل في عمل سجل الجمعيات الذي جاء لدواعي السلامة العامة بسبب جائحة كورونا أتاح سجل الجمعيات خدمات الكترونية لتسجيل الجمعيات ومتابعة الأمور الإدارية بين الجمعيات وسجل الجمعيات مما أتاح المجال لتقديم طلبات تسجيل الجمعيات الكترونياً ومتابعة بعض الأمور والإجراءات الإدارية خلال فترة الجائحة. إلا أن طلبات تسجيل الجمعيات لم تكتمل لأنها تستدعي حضور ممثل واحد على الأقل لتقديم طلب تسجيل الجمعية وجاهياً والتوقيع أمام الموظف المعني مما أبقى عملية تسجيل الجمعيات خلال فترات الحظر ومنع التجول موقوفاً حاله حال الكثير من الخدمات والإجراءات الحكومية التي تأثرت بموجب جائحة كورونا وما تبعها من قرارات وإجراءات حكومية. وقد أدى هذا الشرط إلى تعطيل تسجيل الجمعيات خلال فترة حظر التجوال والاغلاق. لذلك، خلال هذه الفترة، تم تعليق تسجيل الجمعيات.

كما أثر الإغلاق الذي فرضته الحكومة على قدرة الجمعيات على القيام بأنشطة. من جهة أخرى أصدرت إدارة سجل الجمعيات تعميماً لكافة الجمعيات بتأجيل اجتماعات الهيئات العامة والإدارية للجمعيات، وتأجيل أي انتخابات مستحقة للجمعيات لما بعد انتهاء حظر التجول المفروض من قبل الحكومة ولا تحاسب أي جمعية على تجاوزها للمدد القانونية المستحقة. حيث اضطرت الجمعيات إلى تحويل كافة اجتماعاتها لتصبح اجتماعات غير وجاهية عبر تطبيقات الاتصال المرئي والمسموع. مما أثر على حرية البعض في المشاركة في هذه الاجتماعات لعدم توفر خدمات انترنت جيدة لدى الجميع وخصوصاً في المناطق النائية كما لم يكن للجمعيات أي فرصة لتنفيذ نشاطاتها وجاهياً بسبب حظر التجول المفروض. مما أثر سلباً على الكثير من الجمعيات. التي لم يسمح لبعضها من تنفيذ نشاطاتها الكترونياً بسبب قيود بعض الجهات الداعمة التي لم تسمح بذلك. بينما لم تتمكن جمعيات أخرى من تنفيذ نشاطاتها عن بعد بسبب ضعف شبكة الانترنت في بعض المناطق وعدم تمكن الجميع من الوصول اليها. وقد أثر هذا العجز عن تنفيذ أنشطته والوصول إلى جميع أصحاب المصلحة على الحالة الاقتصادية للعديد من الجمعيات.

وبصفة عامة، يواجه اللاجئون والمهاجرون نفس التحديات التي يواجهها الأردنيون فيما يتعلق بالحق في الجمعيات، مثل عدم القدرة على عقد الاجتماعات، وصعوبة الحصول على التمويل، إلخ. ومع ذلك، وبما أن اللاجئين غالبا ما يكون لديهم اعتماد أكبر على الخدمات التي تقدمها الجمعيات، سواء كانت هذه الخدمات صحية ونفسية وحمائية وحتى ذات صلة اجتماعية، فإن إيقاف الجمعيات كان صعبا بشكل أكثر على اللاجئين، لا سيما الأطفال والنساء. دون الوصول إلى الجمعيات، التي تعتبر مساحة آمنة، حيث كان العديد من اللاجئين معزولين بشكل خاص.

اللاجئات والمهاجرات وحرية تكوين الجمعيات

تواجه النساء اللاجئات والمهاجرات ما يواجه الرجال المهاجرين واللاجئين فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات والانتساب اليها وحرية الانتساب للنقابات. إلا أن بعض قوانين النقابات المهنية قدمت تمييزاً ايجابياً للمرأة غير الأردنية المتزوجة من أردني حيث أتاحت لها الانتساب للنقابة كالشخص الأردني قبل حصولها على الجنسية الأردنية.

ويرى الخبراء أن ليس هنالك تمييزاً أو تحديات تواجهها النساء على وجه الخصوص في تكوين الجمعيات والانتساب اليها سوا تلك التي يواجهها جميع اللاجئين والمهاجرين إلا أن هنالك بعض التحديات التي تواجه الجمعيات التي تقودها النساء بشكل عام بغض النظر عن الجنسية والتي منها تحديات تتعلق بالقدرة على الحصول على التمويل الأجنبي، تحديات تتعلق باللغة الانجليزية ومهارات كتابة المشاريع وغيرها من التحديات التي تجعل الجمعيات التي تقودها نساء أقل قدرة على التطور والنمو.

التحليل

على الرغم من أن الدستور الأردني لا يكفل تكوين الجمعيات لغير الأردنيين، بما في ذلك اللاجئين والمهاجرين، التشريعات الأردنية تسمح لهم بالانتساب إلى الجمعيات بحرية. ومع ذلك، يحصر القانون رقم 51 لسنة 2008 حق غير الأردنيين في تأسيس الجمعيات من خلال اشتراط الحصول على موافقة مجلس الوزراء. وهذا يتعارض مع الحماية الأوسع التي يطالب بها القانون الدولي، والتي من شأنها أن تسمح فقط بالقيود التي هي ضرورية للغاية للحفاظ على الأمن القومي، والسلامة العامة، والنظام العام، أو حماية الصحة العامة، والأخلاق العامة، أو حقوق الغير. وفي الممارسة العملية، فإن مجلس الوزراء يوافق على غالبية طلبات تأسيس الجمعيات التي يتقدم بها غير الأردنيين، وبالتالي فإن هذا القيد لا يقع بكثافة على غير الأردنيين.

وقد بلغت عدد الجنسيات غير الأردنية المؤسسة لجمعيات في الأردن 26 جنسية، منهم 15 جنسية عربية. تصدرتها الجنسية العراقية، وأن غالبية هذه الجمعيات هي جمعيات صداقة أو جاليات، وتأتي الجنسية السورية من بين مسجلين الجمعيات في مرتبة متأخرة. معظم هذه الجمعيات هي جمعيات صداقة أو جاليات.

ولغاية ديسمبر 2022، بلغت الجمعيات المسجلة لغير الأردنيين 0.035%، أو حوالي 235 من أصل 6683 جمعية مسجلة.[1]

وفيما يخص حق انتساب اللاجئين والمهاجرين لنقابات أصحاب العمل والنقابات العمالية فإن قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 يسمح بانتساب اللاجئين والمهاجرين لنقابات أصحاب العمل والنقابات العمالية ولا يسمح لهم بتأسيسها. وكما ورد أعلاه، بعد تعليمات عام 2020 الصادرة عن وزارة العمل، يمنع اللاجئون السوريون فعلياً من الانتساب إلى النقابات العمالية أو نقابات أصحاب العمل. ويسمح القانون للمهاجرين واللاجئين الآخرين بالانتساب إلى بعض النقابات المهنية، شريطة أن يمتثلوا للشروط المحددة - والتي غالبا ما تشمل الحصول على موافقة محددة من السلطة المعنية للقيام بذلك. ومع ذلك، فإن العديد من غير الأردنيين وأبناء النساء الأردنيات من آباء غير أردنيين لا يتم قبولهم كأعضاء في النقابات المهنية حتى بعد استيفاء الشروط المنصوص عليها في القانون، باستثناء النقابة المهنية الوحيدة التي تقبل معظم غير الأردنيين بشكل منتظم هي النقابة الأطباء الأردنية لأن الأطباء

1 يقوم مجلس سجل الجمعيات بتحديث قاعدة بياناته خلال فترة الدراسة، وبالتالي قد تتغير الأرقام النهائية.

غير الأردنيين لديهم خبرة وتخصصات معينة مطلوبة في الأردن.

وبالتالي، فإن الجمع بين تشريعات النقابات العمالية والنقابات المهنية والممارسة التي تحد من العضوية غير الأردنية والمهاجرين واللاجئين وعدم الوعي الخاصة بالفرص المتاحة لهم للانتساب إلى أي من هذه النقابات قد خلق وضعاً يمنع فيه المهاجرون واللاجئون من المشاركة (ناهيك عن التأسيس أو القيادة) في النقابات العمالية أو النقابات المهنية. وقد تكون هذه العوائق أكبر بالنسبة للمهاجرين واللاجئين السوريين أو اللاجئات والمهاجرات بشكل عام.

الحق في المشاركة العامة للاجئين والمهاجرين

أكدت المبادئ التوجيهية للدول بشأن الإعمال الفعال لحق المشاركة في الشؤون العامة (المبادئ التوجيهية)، الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أن الحق في المشاركة العامة هو حق أساسي من حقوق الإنسان:

> **الفقرة 1:**
>
> تمكّن المشاركة من النهوض بجميع حقوق الإنسان. وتؤدي دوراً حاسماً في تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والإدماج الاجتماعي والتنمية الاقتصادية. وهي ضرورية للحد من أوجه عدم المساواة والصراعات الاجتماعية. كما أنها ضرورية أيضاً لتمكين الأفراد والجماعات، وتشكّل أحد العناصر الأساسية للنُهُج القائمة على حقوق الإنسان من أجل القضاء على التهميش والتمييز.

ويضمن القانون الدولي هذا الحق الهام في العديد من الإعلانات والاتفاقيات التأسيسية، مثل المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومع ذلك، وعلى النقيض من الحقوق والحريات الأخرى المعترف بها في هذه الصكوك التأسيسية، فإن الحق في المشاركة العامة في سياق انتخابي يقتصر على المواطنين. إلا أن هناك ما يشير إلى أنه في سياق غير انتخابي، يحق لغير المواطنين المشاركة في إدارة الشؤون العامة.

أولاً، من الواضح أن الحق في المشاركة في الشؤون العامة يتجاوز مجرد الحق في المشاركة في الانتخابات. وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم 25 (1996)، أن تصريف الشؤون العامة مفهوم واسع يشمل جميع جوانب الإدارة العامة، وصياغة السياسات وتنفيذها على الصعد الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية. وتشدد المبادئ التوجيهية، في مناقشتها للمشاركة في السياقات غير الانتخابية، على أن المشاركة في عمليات صنع القرار قد تحدث على مستويات مختلفة، بدءً من توفير المعلومات، مروراً بالتشاور والحوار، وانتهاءً بالشراكة أو المشاركة في الصياغة (الفقرة 53). وبالإضافة إلى ذلك، تنص الفقرة 9 من المبادئ التوجيهية صراحة على أن حقوق المشاركة العامة من حق جميع "أصحاب الحقوق"، وهو مصطلح أوسع من مصطلح "المواطنين"،

> وتشير هذه المبادئ التوجيهية، عند الاقتضاء، إلى "أصحاب الحقوق". ويبدو أن هذا المصطلح هو الأنسب لاحتواء كافة أشكال المشاركة، وهو يشمل المبادرات التي تتضمن جميع الأفراد المتأثرين أو المعنيين بالقرارات المطروحة.

ركزت كل من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على حماية الفئات المهمشة - حماية حق المرأة (المادة 7 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة) والأقليات العرقية (الفقرة (ج) من المادة 5 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري)، على التوالي، في المشاركة في الحياة السياسية والعامة. وتؤكد التوصية العامة رقم 23 الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة أن مفهوم المشاركة في الحياة السياسية والعامة هذا مفهوم واسع النطاق ويشمل، بالإضافة إلى الحقوق الانتخابية، ما يلي:

> العديد من جوانب المجتمع المدني، بما في ذلك الهيئات العامة والمجالس وأنشطة المنظمات من قبيل الأحزاب السياسية والنقابات والرابطات المهنية أو الصناعية، والمنظمات النسائية، والمنظمات المجتمعية وغيرها من المنظمات المعنية بالحياة العامة والسياسية.

وتنص التوصية العامة رقم 20 (48) للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بشأن المادة 5 على أنه في حين أن بعض الحقوق المذكورة في المادة 5، مثل الحق في المشاركة أو الترشح في الانتخابات أو التصويت، لا تتعلق إلا بالمواطنين، فإن العديد من الحقوق الأخرى يتمتع بها جميع الأشخاص الذين يعيشون في دولة معينة. وبهذا الخصوص، يمكننا القول بأنه ونظراً لأن التوصية العامة تشير فقط إلى أن الحقوق الانتخابية تعتبر من حق المواطنين فقط، فإن جميع الحقوق الأخرى المنصوص عليها في المادة 5، بما في ذلك الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة بمفهومها الواسع، من حق أي مقيم.

يُلزم إعلان الحكومة المفتوحة، وهو وثيقة رئيسية أقرتها الدول الأعضاء في شراكة الحكومة المفتوحة (التي انضم إليها الأردن في عام 2011)، الدول بدعم مبادئ الحكومة المفتوحة والشفافة. على وجه التحديد، يُلزم إعلان الحكومة المفتوحة الدولة بدعم "المشاركة العامة لجميع الناس، على قدم المساواة ودون تمييز، في صنع القرار وصياغة السياسات".

وتؤكد بضعة صكوك دولية على وجه التحديد أن للمهاجرين الحق في المشاركة العامة في بعض السياقات غير الانتخابية. على سبيل المثال، تلزم الفقرة (2) من المادة 42 من اتفاقية العمال المهاجرين الدول بتيسير مشاركة العمال المهاجرين في المجتمعات المضيفة لهم:

> تيسر دول العمل، وفقاً لتشريعها الوطني، استشارة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أو مشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بحياة المجتمعات المحلية وإدارتها.

كما تنص الفقرة (1) من المادة 43 والفقرة (1) من المادة 45 من اتفاقية العمال المهاجرين على أنه ينبغي أن يتمتع العمال المهاجرون وأسرهم بمعاملة متساوية مع المواطنين فيما يتعلق بـ"وصولهم إلى الحياة الثقافية ومشاركتهم فيها".

ويحدد الاتفاق العالمي المعني بالهجرة بعض الأنشطة التي تعزز مشاركة المهاجرين في المجتمعات المضيفة لهم والتي ينبغي أن تتخذها الدول لتحقيق أهداف الميثاق. وتشمل هذه الأنشطة:

> البناء على الممارسات القائمة على الصعيد المحلي التي تيسر المشاركة في الحياة المجتمعية، مثل التفاعل مع السلطات والحصول على الخدمات اللازمة، من خلال إصدار بطاقات تسجيل لجميع قاطني Yحدى البلديات، بمن فيهم المهاجرون، تتضمن المعلومات الشخصية الرئيسية، على ألا تشكل أساساً للحق في المواطنة أو الإقامة (الفقرة 20 (ز)).

تمكين المهاجرات من خلال إزالة القيود التمييزية القائمة على نوع الجنس المفروضة على العمالة الرسمية، ومن خلال ضمان الحق في حرية تكوين الجمعيات، وتيسير الحصول على الخدمات الأساسية اللازمة، في إطار التدابير الرامية إلى تعزيز أدوارهن القيادية وضمان مشاركتهن الكاملة والحرة على قدم المساواة في المجتمع والاقتصاد (الفقرة 32 (هـ)).

إنشاء مراكز أو برامج مجتمعية على المستوى المحلي لتسهيل مشاركة المهاجرين في المجتمعات المستقبِلة عن طريق إشراك المهاجرين وأفراد المجتمعات المحلية ومنظمات المغتربين ورابطات المهاجرين والسلطات المحلية في الحوار بين الثقافات وتبادل الخبرات والبرامج الإرشادية وتطوير الروابط التجارية، بما يؤدي إلى تحسين نتائج الادماج وتعزيز الاحترام المتبادل (الفقرة 32 (و)).

بناءً على تعزيز مشاركة المهاجرين المضمنة في الاتفاق العالمي المعني بالهجرة، أبرز إعلان التقدم المحرز الصادر عن منتدى استعراض الهجرة الدولية، الوثيقة الأولية التي تحدد أولويات الدولة لتنفيذ الاتفاق العالمي المعني بالهجرة، مشاركة المهاجرين في القانون وصنع السياسات كمجال تركيز رئيسي. ففي الفقرة 51 من إعلان التقدم المحرز الصادر عن منتدى استعراض الهجرة الدولية، أعلنت الدول الالتزام "بتعزيز مشاركة المهاجرين بصورة هادفة في المناقشات السياساتية المتعلقة بالمسائل التي تؤثر عليهم، بما في ذلك تدابير التصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد والتعافي منها." وفي الفقرة 53 من إعلان التقدم المحرز الصادر عن منتدى استعراض الهجرة الدولية، التزمت الدول "بتعزيز المساهمة الهادفة [للمهاجرين] في وضع السياسات وتنفيذها واستعراضها، وجددت التزامها بتعزيز بدعم الشمولية والتلاحم في المجتمعات من خلال تعزيز توفير المعلومات والدعم والخدمات، وهو ما يسهم في ادماج المهاجرين." كما شددت الفقرة 56 من إعلان التقدم على "أهمية ضمان مشاركة كاملة وهادفة للمرأة وعلى قدم المساواة في صياغة وتنفيذ سياسات الهجرة، مع الاعتراف باستقلاليتهن وقدرتهن على التمثيل وقيادتهن."

وبالتالي، على الرغم من أن القانون الدولي لا يحدد بوضوح ملامح حقوق المهاجرين واللاجئين في المشاركة في الشؤون السياسية والعامة خارج الانتخابات، إلا أنه

يحث الدول على ضمان حقوق مشاركة غير المواطنين في مجموعة واسعة من السياقات القانونية والسياسية والثقافية والمجتمعية والإدارية والاقتصادية. ولأن المهاجرين واللاجئين لا يتمتعون بالحقوق الانتخابية في المجتمعات المضيفة لهم، فإن قدرتهم على المشاركة في الشؤون السياسية والعامة تكتسب أهمية كبيرة.

وفيما يتعلق بالإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الدول لإعمال هذا الحق، توصي المبادئ التوجيهية بأن تنفذ الدول على نحو استباقي الأطر القانونية التي تحمي وتعزز الحق في المشاركة في الشؤون العامة على قدم المساواة (الفقرة 19 (ب)). وينبغي أن تكفل هذه القوانين والسياسات والترتيبات المؤسسية مشاركة الأفراد والجماعات على قدم المساواة في وضع وتنفيذ وتقييم أي تشريع أو لائحة تنظيمية أو استراتيجية تؤثر عليهم (الفقرة 19 (ج)). وتدعو المبادئ التوجيهية الدول على وجه التحديد إلى القيام بما يلي:

> اعتماد التدابير التشريعية والسياساتية والترتيبات المؤسسية بغية تعزيز وضمان مشاركة الأفراد والجماعات المهمشة أو المعرضة للتمييز مشاركة متساوية على جميع مستويات عمليات صنع القرار والمؤسسات (الفقرة 20 (هـ))؛

> توفير برامج محددة الهدف في مجال بناء القدرات والتربية الوطنية لفائدة الجماعات والأفراد المهمشين أو المعرّضين للتمييز، وينبغي أن تضع في الاعتبار التحديات الخاصة، مثل الأمية والحواجز اللغوية والثقافية، بهدف تمكين هذه الفئات من المشاركة النشطة في الحياة العامة (الفقرة 24 (ج))؛

> إنشاء هياكل دائمة رسمية تكفل أن تكون المشاركة في عمليات صنع القرار مفهومة على نطاق واسع ومقبولة من جانب السلطات العامة وأصحاب الحقوق (الفقرة 56). ينبغي أن تكون هياكل المشاركة الرسمية متاحة وشاملة لجميع الجماعات والأفراد المهمشين (الفقرة 57)؛

> في إطار عمليات السلام وحالات ما بعد النزاع والحالات الإنسانية، إنشاء هياكل رسمية لإشراك المشردين داخليا واللاجئين (الفقرة 60).

وبالإضافة إلى هذه الإجراءات المحددة، تؤكد المبادئ إلى أنه لا يمكن النظر إلى الحق في المشاركة في الشؤون السياسية والعامة بمعزل عن الحقوق الأخرى. ذلك أن الممارسة الفعالة لهذا الحق تتطلب وجود بيئة تراعي تماما جميع حقوق الإنسان وتكفلها للجميع، ولا سيما الحق في المساواة وعدم التمييز، والحق في حرية الرأي والتعبير بما في ذلك الحق في الوصول إلى المعلومات وحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.

تتحقق مشاركة الجمهور عبر ممارسات ترمي إلى تمكين أصحاب المصلحة المهمشين من الإسهام بصورة مجدية في القوانين والسياسات والممارسات التي تؤثر على حياتهم واستعراضها وتنفيذها، على الصعيدين الوطني والمحلي على حد سواء. وترتبط عدة أنواع من القوانين والسياسات ارتباطاً مباشراً بالمشاركة العامة، وهي التشريعات المتعلقة بالحق في تكوين الجمعيات والتجمع والحق في الحصول على المعلومات والحق في حرية التعبير، كما يمكن اعتبار الأنشطة التشاورية مع الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني نوعاً من المشاركة العامة.

لا يوجد في الأردن تشريع محدد ينظم المشاركة العامة. وهذا يعني أن قدرة المهاجرين واللاجئين على المشاركة في الشؤون العامة تمليها إلى حد كبير القوانين والسياسات الأردنية المتعلقة بتكوين الجمعيات والتجمع والوصول إلى المعلومات وحرية التعبير.

وكما أشرنا سابقاً في هذا التقرير، يوفر التشريع الأردني حماية أقل للاجئين والمهاجرين لممارسة حريتهم في تكوين الجمعيات والتجمع من التغطية الأوسع المنصوص عليها في القانون الدولي. حيث يفرض القانون والممارسة الأردنيان على وجه الخصوص العديد من القيود على قدرة غير الأردنيين على إنشاء جمعيات مهنية أو الانتساب إليها، وهو شكل رئيسي من أشكال المشاركة العامة للعمال المهاجرين. وتؤثر هذه القيود المفروضة على مشاركة غير المواطنين في الجمعيات المهنية مما ينعكس سلباً على قدرة المهاجرين واللاجئين على المشاركة في الشؤون العامة.

تتطلب المشاركة العامة الفعالة أيضاً أن يتمكن الأفراد من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالموضوع الذي يرغبون في المشاركة فيه. ومع ذلك، وكما نوقش بمزيد من التفصيل أدناه، فإن قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لا يسمح لغير الأردنيين بالوصول إلى المعلومات غير المنشورة، أو طلب معلومات من السلطات المختصة. وتعيق هذه القيود المفروضة على الوصول إلى المعلومات إلى حد كبير قدرة المهاجرين واللاجئين على المشاركة الفعالة بطريقة مستنيرة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم.

النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين

النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين من خبراء حقوق الإنسان

لاحظ خبراء حقوق الإنسان الذين تمت مقابلتهم في هذه الدراسة عدم وجود فرص مشاركة عامة منظمة للمهاجرين واللاجئين؛ وبدلاً من ذلك، يبدو أن قدرة المهاجرين واللاجئين على المشاركة مرتبطة بسلطة صانعي القرار الفردية. وأشار خبراء حقوق الإنسان إلى أن غير الأردنيين يمكنهم في الغالب ممارسة حقهم في المشاركة من خلال ممارسة حقوقهم في التعبير والتجمع والحصول على المعلومات.

النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين من اللاجئين

على الرغم من الفرص القليلة التي تدعو رسميا إلى مشاركة عامة للاجئين، توجد آليات معينة لمشاركتهم، مثل المجالس الأمنية المحلية في مخيمات اللاجئين. يتم تشكيل هذه المجالس الأمنية المحلية من قبل الأجهزة الأمنية، والتي تضم الأفراد الأكثر نفوذاً في المخيمات. ويؤخذ في الاعتبار أيضا التوازن بين الجنسين عند تشكيل هذه المجالس. وتحدد مجالس الأمن احتياجات المخيم واللاجئين الذين يعيشون فيه، وتسوية المشاكل والصراعات، وتعزيز المشاركة العامة للاجئين في إدارة المخيم. أعرب اللاجئون الذين تمت مقابلتهم لهذا التقرير عن تقديرهم لهذه المجالس الأمنية بسبب عملهم في إيصال صوت اللاجئين داخل المخيم، وتحسين نوعية حياة المخيم والخدمات والمساهمة في صنع القرار الذي يقلل من المشاكل والتحديات داخل المخيم.

بالإضافة إلى المجالس الأمنية، هناك مجالس أخرى داخل مخيمات اللاجئين السوريين التي تديرها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتي تهدف إلى تحديد احتياجات اللاجئين. يمكن لهذه المجالس متابعة شكاوى اللاجئين أو مطالباتهم أو أوراقهم، وتسهيل وصول اللاجئين إلى الخدمات وتطوير خدمات المخيمات.

وفي عام 2011، أنشأت مديرية شؤون اللاجئين في مديرية الأمن العام مكتب المدعي العام لشؤون اللاجئين. يمكن للاجئين داخل المخيمات وخارجها تقديم شكاوى أو تظلمات ضد أي من أفراد الأمن إلى المدعي العام للاجئين. وهذا يعطي اللاجئين بعض آليات الإنصاف والصوت إذا تم انتهاك بعض الحقوق.

وجد فريق البحث أن هناك لجان مجتمعية في حوالي 25 منطقة في الأردن أنشأها لاجئون من جنسيات مختلفة. وتعمل اللجان على إبلاغ المفوضية باحتياجات اللاجئين وأولوياتهم بوصفها مركز تنسيق للمشاركة العامة. ومع ذلك، لم يكن اللاجئون الذين تمت مقابلتهم من أجل هذا التقرير على علم بهذه اللجان ولا بأي آلية رسمية للمشاركة العامة متاحة للاجئين الذين يعيشون خارج مخيمات اللاجئين. وبدلاً من ذلك، أفاد المشاركون في دراسة اللاجئين أن اللاجئين لا يحصلون إلا على السلع أو الخدمات التي توافق عليها السلطات دون المشاركة بأي شكل من الأشكال.

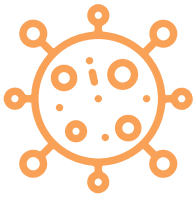
النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين من المهاجرين

يجد المهاجرون في الأردن فرصاً أقل من اللاجئين للمشاركة في الشؤون العامة؛ ويبدو أنه لا توجد آلية لمشاركتهم العامة بأي شكل من الأشكال. حيث أفاد المشاركون في دراسة المهاجرين أنهم يشعرون بالتمييز ضدهم مقارنة باللاجئين. وأعربوا عن اعتقادهم بأن الدولة تحمي حقوق اللاجئين أكثر من حقوق المهاجرين بسبب وجود المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الأردن وبسبب الالتزام الكبير من المجتمع الدولي بحقوق اللاجئين.

وقد تكون المشاركة في نقابة أو جمعية مهنية وسيلة للمهاجرين للمشاركة في الشؤون العامة. ومع ذلك، فإن المهاجرين في كثير من الأحيان لا يعلمون شيئاً عن فرص المشاركة في النقابات العمالية أو نقابات أصحاب العمل. وذكر المشاركون في دراسة المهاجرين أن الشركات

والمصانع تقتطع مبلغاً شهريا من رواتب المهاجرين كرسوم اشتراك نقابية دون أن يعلم العامل أنه مسجل في نقابة مهنية أو يكون على دراية بالحقوق والمزايا التي قد يستحقها. ولا يحق للمهاجرين الذين انضموا إلى النقابات المهنية بمحض إرادتهم التصويت أو الترشح لأي منصب في هذه النقابات، مما يمنعهم من تمثيل أنفسهم والمشاركة الكاملة في الشؤون العامة.

أثر جائحة كورونا على الحق في المشاركة العامة



فرضت الحكومة الأردنية في تاريخ 21 مارس 2020 حظر تجول في جميع مناطق المملكة. وبدأت الحكومة باتخاذ الإجراءات التخفيفية لحظر التجول الشامل والتحول تدريجياً للإغلاق الجزئي بدءً من 25 مارس 2020، وبقاء الدوائر الرسمية مغلقة لغاية 31 مايو 2020. خلال الإغلاق الشامل، توقفت جميع أشكال المشاركة العامة، بما في ذلك مجالس الأمن القائمة في المخيمات التي عملت بين اللاجئين والمفوضية واللجان المجتمعية خارج مخيمات اللاجئين. ومن خلال البحث لم يتوصل فريق العمل إلى أية اجراءات حكومية من شأنها ضمان مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بجائحة كورونا سواءً بشكل وجاهي أو إلكتروني.

المرأة اللاجئة والمهاجرة والمشاركة العامة

تراعي المجالس الأمنية المحلية التي تعمل في مخيمات اللاجئين التوازن بين الجنسين، وأفاد المشاركون في دراسة اللاجئين بأن هذه المجالس غالباً ما يكون لها تمثيل نسائي كبير. ومع ذلك، حتى مع وجود المجالس الأمنية المحلية هذه، هناك عدد قليل نسبياً من الآليات المتاحة لجميع اللاجئين - النساء والرجال - للمشاركة. وبالإضافة إلى ذلك، قد تكون اللاجئات محدودات أيضا في فرص مشاركتهن بسبب الضغط للبقاء في المنزل مع عائلاتهن، بدلاً من المشاركة في القانون والسياسة وصنع القرار. وبالمثل، تعاني المهاجرات من نفس الافتقار إلى أي آلية للمشاركة العامة مثل الرجال المهاجرين، ومن المحتمل أن تعاني من نفس الضغوط المجتمعية للبقاء في المنزل.

بشكل عام، تواجه النساء في الأردن - سواءً الأردنيات أو اللاجئات أو المهاجرات - تحديات أكبر في ممارسة حقوقهن في المشاركة العامة بسبب نقص المعلومات المتعلقة بالمرأة والمواضيع ذات الأهمية الخاصة للمرأة. ويؤدي سوء تصنيف المعلومات وعدم وجود معلومات مراعية للمنظور الجنساني ومراعية للمنظور الجنساني إلى جعل النساء أقل فائدة، مما يعوق قدرتهن على المشاركة على نحو مستنير في المسائل ذات الأهمية بالنسبة لهن. وهذا النقص في المعلومات ذات الصلة يمكن أن يعوق وصول المرأة إلى المناصب الإدارية والتشريعية التي تتطلع إلى العمل بشأن القضايا التي تركز على المرأة. قد تعاني النساء أيضاً من محو الأمية الرقمية والوصول إلى الإنترنت بشكل أقل مما يؤدي إلى تقييد القدرة على التواصل خارج منازلهن والوصول إلى المعلومات.

التحليل

تتعارض التشريعات الأردنية مع اتفاقيات وصكوك حقوق الإنسان التي تملي على الدول، خارج السياق الانتخابي، أن تعتمد بشكل استباقي تدابير تشريعية وسياساتية وترتيبات مؤسسية لتعزيز مشاركة الفئات المهمشة، مثل المهاجرين واللاجئين. ولا توجد حالياً آليات تهدف مباشرة إلى تعزيز مشاركة المهاجرين. علاوة على ذلك، لا يزال المهاجرون غير مدركين إلى حد كبير للفرص القليلة، مثل العضوية في نقابة مهنية، التي قد تمنحهم صوتاً في صنع القرار الذي يؤثر عليهم.

اللاجئون أفضل حالاً قليلاً، لكن فرصهم في المشاركة لا تزال قليلة. وتقتصر المشاركة العامة للاجئين في مخيمات اللاجئين على مجالس الأمن المجتمعية والمجالس التي تديرها المفوضية. والفرص الوحيدة المتاحة للاجئين الذين يعيشون خارج المخيمات هي اللجان المجتمعية التي ينظمها اللاجئون أنفسهم بالتنسيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وبالتالي، هناك ندرة واضحة في فرص المشاركة العامة للاجئين في الأردن، في حين لا يتمتع المهاجرون بأي فرصة حقيقية للمشاركة.

وتواجه اللاجئات والمهاجرات جميع تحديات المشاركة العامة نفسها التي يواجهها نظراؤهن من الذكور، وقد يواجهن بالإضافة إلى ذلك صعوبات تتمثل في الحصول على قدر أقل من المعلومات ذات الصلة باحتياجاتهن؛ مما يعوق قدرتهن على المشاركة الهادفة.

الحق في الوصول إلى المعلومات للاجئين والمهاجرين

يكفل الحق في الحصول على المعلومات حصول الأفراد على معلومات كافية من إدارة مجتمع ما بشأن القرارات التي تؤثر عليهم، رهناً فقط بنظام محدود من الاستثناءات. وكما تشير المبادئ التوجيهية، فإن الوصول إلى المعلومات "عامل مساعد على تحقيق المشاركة وشرطاً أساسياً يكفل انفتاح وشفافية القرارات التي تتخذها الدول وخضوعها للمساءلة." (الفقرة 15)

الحق في الوصول إلى المعلومات هو جزء أساسي من الحق في حرية التعبير، وهو مكفول لجميع الأفراد بموجب العديد من الاتفاقيات والمعاهدات والصكوك الدولية، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 19)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 19 (2)) والميثاق العربي لحقوق الإنسان (المادة 32). وعلى غرار الحق في حرية التجمع وتكوين الجمعيات، لا يمكن تقييد هذا الحق إلا عندما يكون هذا التقييد ضرورياً، ومصمماً بشكل ضيق لتحقيق غاية محددة. (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 19 (3)؛ الميثاق العربي، المادة 32 (2)).

ويشدد التعليق العام رقم 34 على المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه ينبغي للدول إعمال الحق في الحصول على المعلومات من خلال وضع المعلومات الحكومية ذات المصلحة العامة في المجال العام، وبذل كل جهد ممكن لضمان الوصول السهل والسريع والفعال والعملي إلى هذه المعلومات. كما ينبغي للدول أن تسن تشريعات تتعلق بحرية الإعلام. وتشجع المبادئ التوجيهية الدول على ضمان امتثال القوانين والأنظمة المتعلقة بالحصول على المعلومات للقانون الدولي، وتشدد كذلك على أنه ينبغي للدول أن تيسر حصول الفئات المهمشة أو التي تتعرض للتمييز على المعلومات (الفقرة 22 (ج)).

إن حق المهاجرين في الوصول إلى المعلومات تحديداً مكفول من خلال اتفاقية العمال المهاجرين التي تحمي "حريتهم 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 يختارونها." (المادة 13 (2)). تحمي اتفاقية العمال المهاجرين حق المهاجرين في أشكال المعلومات ذات الصلة، مثل المعلومات المتعلقة بشروط دخولهم إلى دولهم المضيفة أو بقائهم فيها أو غيابهم المؤقت عنها، وحقوقهم والتزاماتهم بموجب قانونها (المادتان 33 و38)؛ والمعلومات المتعلقة بأي اعتقال أو احتجاز (المادتان 16 و18). وتلزم المادة 65 من اتفاقية العمال المهاجرين الدول بالحفاظ على "خدمات مناسبة لمعالجة المسائل المتعلقة بالهجرة الدولية للعمال وأفراد أسرهم"، وتشمل مهامها توفير المعلومات الأساسية.

لم يكفل الدستور الأردني حرية الوصول إلى المعلومات. ومع ذلك، في عام 2007، صدر القانون رقم 47 بشأن ضمان حق الحصول على المعلومات، ليصبح أول بلد عربي يصدر قانوناً بشأن ضمان الوصول إلى المعلومات. إلا أن القانون يحتوي على العديد من الثغرات التي تحرم الأردنيين من الحق في الوصول إلى المعلومات كما يحتوي على العديد من المخالفات للقانون الدولي وأفضل الممارسات الدولية التي تضمن الحق في الوصول إلى المعلومات لجميع الأشخاص. على سبيل المثال، يتضمن القانون رقم 47 لسنة 2007 استثناءات واسعة للكشف عن المعلومات، جزئياً عن طريق الحفاظ على أحكام السرية في القوانين الأخرى التي لا تتوافق مع المعايير الدولية. تُعفى المعلومات السرية من الإفصاح، بما في ذلك بعض المعلومات المتعلقة بالعلاقات الخارجية أو أسرار الدولة أو المراسلات بين الكيانات الحكومية والدول أو المنظمات الأجنبية أو التحقيقات المعلقة أو حقوق الملكية الفكرية أو السجلات المصرفية أو الطبية. ويترك القانون ما يعتبر معلومات "سرية" لتقدير الحكومة، ويسمح بتصنيف المواد استجابة لطلب المعلومات. "كما يشترط القانون أن يكون للأفراد "مصلحة مشروعة" في أي معلومات مطلوبة، والتي يجب توضيحها عند تقديم الطلب." وعلاوة على ذلك، لا يقتضي القانون من السلطات العامة الإفصاح بشكل استباقي عن المعلومات ذات الاهتمام العام حتى في حالة عدم وجود طلب.

والأهم من ذلك بالنسبة للمهاجرين واللاجئين، فإن المادة 7 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات تحصر حق الحصول على المعلومات بالمواطنين الأردنيين فقط. وبالتالي فإن التشريعات الأردنية لا تكفل، ناهيك عن تمكين، حق غير الأردنيين وقدرتهم على الوصول إلى المعلومات التي تهمهم.

على الرغم من أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات يضمن هذا الحق فقط للأردنيين، إلا أن الحكومة تعمل على الكشف الاستباقي لبعض أنواع المعلومات الإرشادية العامة، بما في ذلك بعض المعلومات ذات الأهمية للاجئين والمهاجرين. فعلى سبيل المثال، نشرت وزارة التنمية الاجتماعية على موقعها الإلكتروني قانون الجمعيات، والذي يبين شروط إنشاء الجمعيات، ويوضح آليات التسجيل وتصنيف الجمعيات. وكذلك تتيح وزارة العمل المعلومات الخاصة بالعمال المهاجرين واللاجئين في الأردن. على سبيل المثال، تقدم الوزارة معلومات حول: توظيف العمالة الأجنبية وكيفية إصدار أو تجديد تصريح العمل ومتطلبات الإقامة أو الفيزا المتعلقة بالمغادرة والعودة؛ والإجراءات الإدارية المتعلقة بتقديم شكوى مثل دليل الأشكال القانونية للتصفية، والرعاية القضائية، وطلبات المغادرة، والإخلاء وطلبات النقل؛ وإصدار تصاريح العمل المرنة للعمال المهاجرين السوريين. كما تتيح وزارة الداخلية معلومات وتوجيهات حول إعادة تسجيل اللاجئين السوريين خارج المخيمات لتوفير الخدمات.

ولكن ولسوء الحظ، فإن المعلومات التي تقدمها مختلف الوزارات تنشر باللغة العربية فقط، وبالتالي لا يمكن للمهاجرين غير الناطقين بالعربية الوصول إليها.

النتائج التي توصلت إليها الدراسة من خلال المشاركين

يرى خبراء حقوق الإنسان الذين أجريت معهم مقابلات في هذه الدراسة أن الأجهزة الأمنية تفصح عن المعلومات التي تخص اللاجئين والمهاجرين بشكل أفضل مما تقوم به المؤسسات الحكومية، لكن برغم ما يتم نشره من معلومات من أي جهة كانت فإن المعلومات المنشورة هي معلومات لم تكن من اختيار اللاجئ أو المهاجر وهي فقط معلومات قررت الأجهزة الأمنية أو الحكومة أن تنشرها فقط، وهي معلومات تتصف بأنها ارشادية وتوجيهه فقط، ولا تلبي الحاجة الأكثر شمولاً إلى حق المهاجرين واللاجئين في الوصول إلى المعلومات.

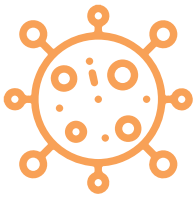
يمكن أن يواجه المهاجرون واللاجئون صعوبة في الوصول إلى المعلومات التي تنشرها الحكومة، حيث يتم نشر تلك المعلومات عبر المواقع الإلكترونية وعادةً ما تكون باللغة العربية مع وجود بعضها باللغة الإنجليزية. ويعد ذلك أمراً صعباً للمهاجرين واللاجئين الذين ليس لديهم اتصال بالإنترنت وأولئك الذي لا يتحدثون اللغتين العربية والانجليزية. وبسؤال اللاجئين والمهاجرين المشاركين في الدراسة عن كيفية تعرفهم على المعلومات الأساسية التي تعنيهم بشكل يومي، أفادوا أن للمنظمات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني دور في إيصال هذه المعلومات لهم من خلال ترجمتها لبعض اللغات غير العربية ليتمكن المهاجرون غير العرب من قراءتها.

وبالنظر إلى تحدي اللغة بالنسبة للمهاجرين غير العرب، لاحظ المشاركون في الدراسة من المهاجرين وخبراء الحقوق العمالية أن نسبة كبيرة من العمال المهاجرين غير متعلمين وبعضهم لا يتكلم اللغة العربية أو الانجليزية، ولا يستطيعون الوصول إلى المعلومات المنشورة لأنها باللغة العربية أو الانجليزية فقط، وأن أكثر المهاجرين المتأثرين من فارق اللغة هم العمال المهاجرين من دول شرق آسيا. في الدوائر الرسمية، وخاصة في المناطق الإنمائية التي يتفشى فيها العمال المهاجرون غير العرب، يشكل هذا الحاجز اللغوي تحديا كبيرا للمهاجرين للوصول إلى المعلومات التي قد يحتاجونها لأنشطتهم اليومية.

وبسؤال المهاجرين عن المعلومات التي يحتاجونها ولا يعرفون من أين بإمكانهم الوصول اليها، كانت معظم الإجابات تتركز حول بعض المعلومات التي تتعلق بالإقامة وبإجراءات استقطاب الزوجة والأبناء وما هي الحقوق التي سيتمتعون بها في حال قدومهم من صحة وتعليم وغيره والكلف التي تترتب عليهم لقاء هذه الخدمات.

أفاد المشاركون في الدراسة من اللاجئين بأنهم يواجهون تحديات أكبر في هذا الخصوص، حيث إن المعلومات التي يحتاجونها ولا يستطيعون الوصول اليها تتعلق بدرجة كبيرة بالمفوضية السامية للاجئين. حيث يرغب اللاجئون في معرفة آلية الحصول على لجوء في دول أجنبية وكيفية اختيار من سيلجأ لدولة أجنبية والأسس التي يتم الاختيار وفقاً لها، إضافة إلى عدم تمكنهم من معرفة آليات توزيع المعونة الغذائية والمالية على اللاجئين ومعايير وأسس التوزيع، إضافة لوجود مشكل في الخدمات لصحية مبنية على عدم قدرتهم على الوصول إلى المعلومات فهم لا يستطيعون معرفة من ستتم معالجته على نفقة المفوضية أو الحكومة أو الجهات المانحة (ولماذا؟ وكيف يتم تغطية التكاليف؟) هذه تساؤلات مطروحة من قبل اللاجئين لا يتمكنون من الحصول على إجابات لها بسبب عدم وجود تشريع يحمي حقهم في الوصول إلى المعلومات وعدم وجود قنوات تواصل كافية وجيدة بين اللاجئين والمفوضية والحكومية الأردنية.

أثر جائحة كورونا على حرية الوصول إلى المعلومات



فرضت الحكومة الأردنية في تاريخ 21 مارس 2020 حظر تجول في جميع مناطق المملكة. وبدأت الحكومة باتخاذ الإجراءات التخفيفية لحظر التجول الشامل والتحول تدريجياً للإغلاق الجزئي بدءً من 25 مارس 2020، وبقاء الدوائر الرسمية مغلقة لغاية 31 مايو 2020. وفي ظل حظر التجول الشامل توقفت كافة أدوات الوصول إلى المعلومات بشكل كامل، إلا من خلال البيان الصحفي الذي تعلنه الحكومة في مؤتمرها الصحفي باللغة العربية والذي يقتصر على معلومات محددة فقط، مع منع أي جهة عن نشر أي معلومات تتعلق بالجائحة غير تلك التي تفصح عنها الحكومة في مؤتمرها الرسمي.

واجه بعض المهاجرين من غير الناطقين بالعربية من الوصول إلى المعلومات التي تتعلق بالحالة الوبائية وأوامر الدفاع التي كانت تنشر باللغة العربية فقط، وكانوا يعتمدون في الوصول إلى المعلومات على أصدقائهم أو جيرانهم العرب للوصول إلى المعلومة وبالتالي هم أكثر عرضة للوصول إلى معلومات مغلوطة كانت قد تكون سبباً في تعرضهم لمساءلة قانونية.

بالنسبة للاجئين في مخيمات اللجوء كانت المفوضية السامية لحقوق الإنسان تعمل على إيصال المعلومات المتعلقة بالجائحة وما يتبعها، وفيما يتعلق باللاجئين خارج مخيمات اللجوء فقد كانوا يحصلون على المعلومات من خلال القنوات الاعلامية الرسمية للأردن.

المرأة اللاجئة والمهاجرة وحرية الوصول إلى المعلومات

في ظل التشريعات المحلية الناظمة لحق الوصول إلى المعلومات فلا يتاح لغير الاردنيين من اللاجئين والمهاجرين من الوصول إلى المعلومات، وهذا ينطبق على النساء المهاجرات من انتهاك في حق الوصول إلى المعلومات، حيث تعاني النساء المهاجرات من نفس التحديات التي تواجه المهاجرين الآخرين فيما يتعلق بالمعلومات التي تقدم باللغة العربية فقط.

ويرى خبراء حقوق الإنسان الذين أجريت معهم مقابلات في هذه الدراسة حول كون وصول اللاجئات والمهاجرات إلى الإنترنت محدوداً وأن حاجتهن الخاصة للتمكين في المجتمع الأردني تعني أنهن يتأثرن بشكل غير متناسب بعدم قدرتهن على الوصول إلى المعلومات المتاحة في الإنترنت. وبذلك، فإنَّ النساء المهاجرات واللاجئات يكن أقل وعياً بالفرص المتاحة لهن، وبالمعلومات التي قد تسهم في تنميتهن الاجتماعية والاقتصادية. وقد يؤدي هذا النقص بالمعلومات إلى أن تكون المهاجرات واللاجئات أقلَّ انخراطاً في الشؤون العامة.

بالرغم من وجود قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن، فإن المهاجرين واللاجئين يواجهون صعوبة في الوصول إلى المعلومات التي يحتاجون إليها لاتخاذ القرارات المدروسة أو للمشاركة في القرارات التي تؤثر عليهم، وخاصةً تلك المتعلقة بإجراءات اللجوء أو الهجرة لأنفسهم أو لذويهم، أو توزيع الغذاء والخدمات الصحية أو التعليمية، والحقوق والنفقات. وللأسف، لا يؤمن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات حقاً للأشخاص غير الأردنيين لطلب المعلومات. وبالرغم من أن الحكومة تكشف بشكل تلقائي بعض أنواع المعلومات التي تهم المهاجرين واللاجئين، فإنها هي التي تختار تلك المعلومات التي ستكون متاحة. وللأسف، لا تتوفر للمجتمعات اللاجئة والمهاجرة أي آلية رسمية يمكنهم من خلالها طلب أو الحصول على أنواع معينة من الكشف عن المعلومات. وعلاوة على ذلك، ونظراً لأن المعلومات المتاحة غالباً ما تكون باللغة العربية (أو الإنجليزية)، إلا أنها تظل بعيدة المنال للمهاجرين واللاجئين الذين لا يتحدثون هذه اللغات. وبدون جهود كافية لترجمة المعلومات المكشوفة إلى اللغات الأكثر شيوعاً بين المهاجرين واللاجئين، فإنها ستظل صعبة الوصول لهذه الفئات. ومن الممكن أن تجعل كشف المعلومات على الإنترنت بشكل صريح من الصعب الوصول إليه للمهاجرين أو اللاجئين غير المتصلين بشكل رقمي. قد تؤثر هذه الحواجز اللغوية والرقمية بشكل غير متناسب على قدرة المهاجرات واللاجئات على الوصول إلى المعلومات.

وبالتالي، على الرغم من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، فإن الأردن لم يكفل إلى حد كبير قدرة مجتمعات المهاجرين واللاجئين على الوصول إلى المعلومات التي يحتاجونها. ومن المرجح أن يؤدي ذلك إلى إعاقة قدرة المهاجرين واللاجئين على المشاركة بشكل هادف في الشؤون العامة.

التوصيات

الدولة الأردنية:

1. تعديل التشريعات المحلية النافذة لضمان أن تتماشى الحقوق المتعلقة بالتجمع وتكوين الجمعيات والمشاركة العامة والوصول إلى المعلومات مع القانون والمعايير الدولية. مما سيؤثر إيجاباً على اللاجئين والمهاجرين أنفسهم وعلى المجتمعات المضيفة أيضاً، من الناحية الخدماتية والتنموية على حد سواء.
2. ضمان أن جميع السياسات والممارسات التي تقيد حرية التجمع أو تكوين الجمعيات أو المشاركة العامة أو حرية الوصول إلى المعلومات نتيجة لجائحة كورونا مصممة بشكل ضيق للغاية للحد من تفشي الفيروس وبأدنى قدر من التضارب مع الحريات المدنية، وأن تزال بالتزامن مع تراجع خطر الإصابة بالفيروس.
3. تعديل التشريعات المحلية الناظمة للتجمع السلمي لتوفير حماية صريحة للحق في حرية التجمع السلمي للاجئين والمهاجرين.
4. احترام حقوق المتظاهرين من المهاجرين واللاجئين، لا سيما في المناطق الصناعية المؤهلة. وضمان عدم تعرض أي مهاجر أو لاجئ لأي إجراءات انتقامية، مثل الترحيل، بسبب ممارسته لحقه في التجمع. والتأكد من أن السياسات والإجراءات والتدريب الذي تتلقاه قوات الأمن بشأن احتجاجات المهاجرين واللاجئين تعكس احترام الحق في حرية التجمع.
5. تعديل التشريعات المحلية الناظمة لتكوين الجمعيات لتوفير حماية صريحة للحق في حرية تكوين الجمعيات للاجئين والمهاجرين غير الأردنيين، بما في ذلك حقهم في تأسيس الجمعيات والعمل في هيئات إدارة الجمعيات دون إذن حكومي.
6. إلى جانب الهيئات الإدارية للنقابات المهنية والنقابات العمالية، تعديل قوانين النقابات المهنية والنقابات العمالية بشكل يضمن توفير فرصة للاجئين والمهاجرين لتكوين هذه النقابات والانتساب إليها وقيادتها بحرية. توفير المزيد من التوعية والدعم للعمال المهاجرين واللاجئين لضمان تمكنهم، من الناحية العملية، من الانتساب إلى نقابات أصحاب العمل والتمتع بمزاياها.
7. إلغاء جميع القوانين والسياسات التي تمنع اللاجئين السوريين من تكوين أو الانتساب أو قيادة أي جمعيات أو نقابات.
8. الاعتراف رسمياً بحق المهاجرين واللاجئين في المشاركة وحمايته وإعماله، وتعزيز التعاون بين الحكومة والمنظمات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني لإعمال الحق في المشاركة العامة وتحديد الثغرات والاحتياجات والحلول.
9. تعزيز المشاركة العامة للاجئين والمهاجرين من خلال سن التشريعات التي تحدد الفرص والآليات الرسمية للمهاجرين واللاجئين للمشاركة في وضع وتنفيذ وتقييم القوانين والسياسات وعملية صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم.
10. تقديم الدعم لجهود التوعية الخاصة باللاجئات والمهاجرات وآليات مشاركتهن العامة.
11. تعديل التشريعات الناظمة لحرية الحصول على المعلومات، ولا سيما المادة 7 من قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات، للسماح للمهاجرين واللاجئين بتقديم طلبات للحصول على المعلومات، وإزالة القيود المفروضة على حرية الوصول إلى المعلومات وتصنيفها.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين:

1. توسيع ودعم دور المجالس الأمنية واللجان المجتمعية في صنع القرار الذي يؤثر على اللاجئين داخل المخيمات وخارجها، على التوالي.
2. زيادة الشفافية من خلال الكشف الكامل عن الأسس التي يتم بموجبها تقديم الدعم المالي والمادي والطبي للاجئين والأسس التي يتم بموجبها اختيار من يحق له السفر إلى بلدان أجنبية واللجوء في بلدان أخرى.

المجتمع المدني:

1. رفع مستوى الوعي لدى المهاجرين واللاجئين حول حقهم في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والمشاركة العامة والوصول إلى المعلومات بموجب القانون الدولي والقانون الأردني. ويمكن أن تركز عملية التوعية هذه على ما يلي:
   أ. حقوق المهاجرين واللاجئين وقدرتهم على الانتساب والمشاركة في أنشطة الجمعيات والنقابات؛ و
   ب. الصعوبات الخاصة التي تواجهها المهاجرات واللاجئات في ممارسة هذه الحقوق، وكيف يمكن للمجتمعات المحلية أن تدعم قدرتهن على القيام بذلك على أفضل وجه.
2. تقديم الموارد القانونية للمهاجرين واللاجئين الذين يواجهون خطر الانتقام أو الترحيل نتيجة لممارسة حقوقهم في التجمع.
3. الرصد:
   أ. للحوادث التي يجري فيها تفريق احتجاجات المهاجرين واللاجئين من قبل ضباط الأمن والحوادث التي يواجه فيها المتظاهرون أعمال انتقامية أو ترحيل أو انتهاكات أخرى لحقهم في التجمع؛
   ب. للحوادث التي يخصم فيها من رواتب العمال المهاجرين واللاجئين من مقابل رسوم العضوية النقابية، دون أن يتمكنوا من الانتساب إلى هذه النقابات والتمتع بمزاياها؛
   ج. الانتهاكات الشائعة الأخرى لحقوق تكوين جمعيات المهاجرين واللاجئين وحقوق التجمع.
4. رفع القضايا التي يتعرض فيها المهاجرون أو اللاجئون للانتقام نتيجة لممارسة حقوقهم في التجمع إلى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمقررين الخاصين للأمم المتحدة المعنيين بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وحقوق الإنسان للمهاجرين، والحق في حرية الرأي والتعبير وغيرها من الهيئات الدولية لحقوق الإنسان.
5. دعم العمال المهاجرين واللاجئين المهتمين بالانتساب إلى نقابات أصحاب العمل أو النقابات العمالية. والتواصل مع قيادات نقابات أصحاب العمل والنقابات العمالية لتقديم الدعم لعضوية المهاجرين واللاجئين في هذه النقابات.
6. دعم لجان مجتمعات اللاجئين للمشاركة في عملية وضع القوانين والسياسات وغيرها من عمليات صنع القرار مع الدولة والجهات الفاعلة في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. والعمل على ضمان تمثيل هذه اللجان تمثيلاً جيداً من قبل ممثلين من مختلف فئات اللاجئين.
7. الدعوة إلى إنشاء آليات مشاركة رسمية للمهاجرين واللاجئين.

جميع الأطراف المعنية:

1. التشاور مع مجتمعات المهاجرين واللاجئين لتحديد أنواع المعلومات التي تهمهم وتفيدهم بشكل أكبر. ونشر تلك المعلومات بشكل استباقي بعد التشاور مع اللاجئين والمهاجرين. وإيلاء اهتمام خاص لاحتياجات النساء المهاجرات واللاجئات من المعلومات.
2. ضمان توافر المعلومات المنشورة لمجتمعات المهاجرين واللاجئين عن طريق ترجمتها إلى اللغات الأكثر استخدامًا بين هذين الفئتين. وينبغي توفير خدمات المترجمين فوريين للغات المهاجرين واللاجئين الأكثر شيوعًا، وعلى وجه الخصوص اللغات المنطوقة في دول شرق آسيا، والتي تستخدم على نطاق واسع في المناطق الصناعية والتنموية. وكذلك توفير تلك المعلومات للمهاجرين واللاجئين الذين لا يمتلكون الوصول إلى الإنترنت، من خلال المنشورات أو النشرات أو المقررين في مختلف مجتمعات ومساحات المهاجرين واللاجئين. ولا بد من إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الوصول إلى تلك المعلومات للمهاجرات واللاجئات.