



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

تقرير مقارنة حول نصوص قانون الجمعيات التركي

أيلول 2004

المركز الدولي للقانون غير الربحي

مؤسسة القطاع الثالث التركية

ملخص مشروع التقرير المقارن

تمت كتابة هذا التقرير كجزء من مشروع التقرير المقارن لمؤسسة القطاع الثالث التركية، وهذا المشروع هو مبادرة ضمن برنامج المؤسسة لإصلاح قوانين الجمعيات غير الحكومية. تم تنفيذ هذا المشروع من خلال المساعدة الفنية التي قدمها المركز الدولي للقانون غير الربحي (www.icnl.org). وكان الهدف من هذا المشروع:

- إجراء أبحاث موسعة لتحديد قضايا معينة في التشريعات التي تحكم المنظمات غير الحكومية (بما في ذلك الجمعيات والمؤسسات) التي تستوجب الإصلاح؛
- فحص كل قضية من منظور قانوني مقارن؛ و
- اقتراح حلول محددة ومجدية.

الأثر المطلوب هو تطوير مجموعة وافية من التقارير التي تعدد القضايا التي تستوجب الإصلاح، وتقدم معلومات ووجهات نظر مقارنة لصانعي القرار الرئيسيين حول الممارسات الدولية الفضلى.

تم تطوير ثلاث تقارير مقارنة منفصلة ضمن هذه المبادرة: تقرير مقارن حول قانون الجمعيات، تقرير مقارن حول قانون المؤسسات، وقانون مقارن حول قانون المنفعة العامة. ولقد اعتمد اختيار المواضيع التي تمت دراستها في كل تقرير على مدخلات تجريبية من المنظمات غير الحكومية (تتلقى مؤسسة القطاع الثالث التركية عشرات الاتصالات أسبوعياً من المنظمات غير الحكومية التي تواجه عدداً من المشاكل القانونية والمالية)، ملاحظات من منظمات غير حكومية أخرى وتحليلات للتشريعات والتنظيمات. من المواضيع التي تغطيها التقارير:

- التنظيمات التي تشكل عيباً، والتدخلات الحكومية المفرطة في شؤون المنظمات غير الحكومية الداخلية؛
- متطلبات الإذن المسبق للعمل مع المنظمات الدولية؛
- القيود المفروضة على حرية التجمع؛
- نقاط الضعف في تعريف المنفعة العامة وتطبيقاتها على هذه الوضعية.

تمت كتابة التقارير باللغتين الإنجليزية والتركية، وتوزيعها على الناس وصناع القرار الرئيسيين والهيئات البرلمانية، ولقد عبرت مؤسسة القطاع الثالث عن تقديرها للمركز الدولي للقانون غير الربحي¹ لجهوده في البحث ومدخلاته القيمة في تحضير هذا التقرير حول قانون الجمعيات.

نظرة عامة على الإطار القانوني والوضع التنظيمي للجمعيات في تركيا

يتم تنظيم الجمعيات من قبل دائرة الجمعيات وهي قسم من وزارة الداخلية التركية. دائرة الجمعيات هي دائرة جديدة تم تشكيلها في منتصف عام 2003 كجزء من جهود الإصلاح العامة لنشر الإصلاحات الديمقراطية وحرية التجمع. ويوجد في الدائرة فريق رئيسي يتألف من 40 موظفاً في مكتب الإدارة المركزية، وهو يقوم حالياً بفتح مكاتب محلية في الأقاليم. وهناك حوالي 80000 جمعية مسجلة في تركيا يتم تنظيمها من قبل هذه الدائرة.

تمت صياغة أحدث قانون للجمعيات في الجمهورية التركية عام 1985 وجرى مراجعته أكثر من 30 مرة منذ ذلك الوقت. تمت الموافقة على أحدث قانون من قبل البرلمان في تموز 2004 ولا يزال إدخاله حيز التنفيذ معلقاً. تمت كتابة النسخة التركية من هذا التقرير في حزيران 2004 واعتبر في غاية الأهمية في عملية تطوير القانون الجديد. حيث أخذت معظم التوصيات في عين الاعتبار خلال صياغة القانون المعدل والذي يعتبر الأكثر تقدماً حتى هذا التاريخ. ولا تزال هناك بعض القيود التي يجب التصدي لها بشكل كامل (خاصة تلك التي تتعلق بنصوص العقوبات). وتتركز جهود الدائرة في المرحلة الحالية على تحضير تنظيمات القانون وبناء قدراتها المؤسسية للعمل التنظيمي الفاعل.

¹ دوغلاس روتزن مكتب واشنطن، مكتب ديفي مور في بودابست

محتويات التقرير وهيكلته

كما ذكرنا سابقاً، تمت كتابة هذا التقرير من خلال الإمام بجميع المشاكل التشغيلية التي تواجه الجمعيات إضافة إلى الأبحاث والتحليلات المتعلقة بقانون الجمعيات والتنظيمات. يتصدى هذا التقرير للقضايا الرئيسية التالية والتي تعتبر أجزاء رئيسية تتطلب الإصلاح:

1. العضوية
2. الحق في التأسيس
3. إجراءات التأسيس
4. نشر بيان الأوضاع القانوني
5. أسلوب الدعوة لاجتماع
6. الجمعيات الطلابية
7. التعاون الدولي
8. معاينة الجمعيات
9. وضع المنفعة العامة
10. حيازة الأملاك غير المنقولة
11. تعيين نائب الحكومة
12. تأسيس الجمعيات في الخارج
13. نصوص العقوبات

يحتوي كل جزء من هذا التقرير على نظرة عامة على القضايا الحالية، يتبعها نقاش للقضايا على أساس منظور مقارن والممارسات الدولية الفضلى.

1. الحد الأدنى من متطلبات العضوية (البند 1)

القضية: يتطلب قانون الجمعيات التركية سبعة أشخاص أو كيانات قانونية على الأقل لتأسيس جمعية.

النقاش: تتطلب الدول في أوروبا 2-5 مؤسسين على الأقل لتشكيل جمعية، والنمط الجديد الآن في الدول حديثة العضوية في الاتحاد الأوروبي هو اشتراط وجود 2-3 أعضاء. فمثلاً تشترط إستونيا ولاتفيا وجود مؤسسين فقط بينما تشترط جمهورية التشيك وليتوانيا وسلوفاكيا وجود ثلاثة. أما هنجاريا فهي تتجاوز هذا النمط وتشترط وجود 10 أشخاص على الأقل لتأسيس جمعية، وهناك على أي حال جهود حالية لإصلاح القانون تسعى إلى تقليص هذا العدد. ومما يثير الاهتمام أن دول جنوب شرق أوروبا تتطلب بالعادة وجود 2-5 مؤسسين مثل ألبانيا والبوسنة وبلغاريا وكرواتيا ومقدونيا ورومانيا إضافة إلى الكوسوفو ومونتينيغرو.

يعتبر اشتراط وجود عدد عال من المؤسسين الأمر الذي يعقد تشكيل جمعيات مسجلة قانونياً خرقاً للقانون الدولي. لا يوجد هناك حد أعلى لعدد المؤسسين. وهناك تساؤل حول فيما إذا كان اشتراط وجود 5-10 مؤسسين أمراً يمكن تبريره في مجتمع ديمقراطي، لأن هذا الشرط قد يضع عوائق عملية في طريق تشكيل الجمعيات وخاصة تلك التي تعمل على نشر غايات أكثر شعبية.

التوصيات: لا يعتبر الشرط التركي بوجود 7 مؤسسين للجمعية عائقاً لا يمكن تبريره لممارسة الحرية المضمونة في البند 11 من الاتفاقية، بشرط أن يطبق فقط على الجمعيات التي تتطلب صفة قانونية ولا تحد من شكل الجمعيات غير الرسمية. ولكن تبقى مصلحة الدولة الشرعية التي يخدمها شرط وجود سبعة مؤسسين بدلاً من ثلاثة مثلاً أمراً غير واضح. وللتوفيق بين الممارسات التركية والأنماط الأوروبية يجب على صياغ القانون أن يفكروا في إشراك المعنيين المحليين لتحديد فيما إذا كان من المنطقي تقليص العدد المشترك للمؤسسين.

2. الحق في تشكيل الجمعيات (البند 4)

القضية: يمنع قانون الجمعيات التركي فئات محددة من الأفراد من تشكيل الجمعيات مثل المدانين وبعض الموظفين الحكوميين والقاصرين (تحت سن 18 سنة).

النقاش: تتعارض القيود الشاملة على هذه المجموعات المحددة التي تمنعها من حقها في تأسيس جمعيات مع الممارسات الأوروبية العامة وتعتبر بالتأكيد انتهاكاً للعادات الدولية.

القيود المفروضة على المدانين

بشكل عام يحق لأي شخص طبيعي في الدول الأوروبية أن ينشأ جمعية، ويبدو من غير المسبوق منع المدانين من تشكيل الجمعيات، وبالتأكيد سيمنع أمر كهذا فيسلار هافل وهو سجين سياسي سابق من أن يكون مؤسساً. أنظر أيضاً إلى مثال نلسون مانديلا في جنوب إفريقيا، إضافة إلى ذلك يعتبر منع المدانين من تشكيل الجمعيات إشكالية بحسب الاتفاقية الأوروبية².

القيود المفروضة على القاصرين

من غير المحتمل أن تعتبر القيود الشاملة التي يمنع الأطفال من تشكيل الجمعيات (سواء كانت خاصة بالأطفال أو الكبار أيضاً) متوافقاً مع البند 11 إذا ما أخذ مع البند 14. وبالتأكيد تمنح الاتفاقية حق تشكيل الجمعيات "للجميع". إضافة إلى هذا يبدو أن هذا القيد يتعارض مع اتفاقية حقوق الطفل والذي يقر بشكل صريح بحق الأطفال بتشكيل الجمعيات (البند 15).

رفض رئيس استونيا توقيع قانون مقترح حول تشكيل الجمعيات يتضمن شرطاً يتعلق بالسن (18 سنة على الأقل) للمؤسسين، خوفاً من أن يكون هذا الشرط خرقاً للاتفاقية المشار إليها سابقاً. وبالتالي لا يحدد القانون الإستوني للجمعيات أي شروط تتعلق بالسن، ولكنها تعتمد على شروط القواعد المدنية المطبقة بشأن التمثيل القانوني للقاصرين. وتتبع دول أخرى توجهات مماثلة³.

التوصيات: إلغاء القيود المتعلقة بالمدانين وموظفي القطاع العام والقاصرين. وبدلاً من ذلك يستطيع صياغ القانون أن يتركوا أمر حقوق القاصرين ليتم تنظيمها من قبل شروط القواعد المدنية العامة المطبقة بدلاً من قانون الجمعيات⁴.

² كذلك قد تشكل القيود الواسعة المماثلة المفروضة على حق موظفي القطاع العام في تشكيل الجمعيات إشكالية في الاتفاقية الأوروبية، (للحد الذي تقع فيه الأمور المحظورة تحت قانون تضارب المصالح – بدلاً من الجمعيات)

³ تتبع هنغاريا المثل الإستوني لأنها تنص على الموضوع من خلال شروط القواعد المدنية العامة المطبقة بدلاً من قانون الجمعيات. أما بعض الدول الأخرى مثل جمهورية التشيك وسلوفاكيا فهي تفرض قيوداً محددة مثل أن تشترط أن يكون أحد المؤسسين على الأقل فوق 18 سنة.

⁴ لا تتطرق هذه الملاحظات إلى القيود المفروضة على العسكريين، لأن هذه القيود تتوافق مع الاتفاقية: "لن يمنع البند 11 فرض القيود القانونية على ممارسة هذه الحقوق من قبل العسكريين أو الشرطة أو العاملين في إدارة الدولة". ولكن يجب تعديل أي قيد على حقوق موظفي القطاع العام بحيث لا تخرق حقوق القضاة مثل تشكيل جمعيات القضاة.

3. إجراءات التأسيس (البند 9-10)

القضية: توجد البنود 9-10 عملية لتأسيس المنظمات تفرض أعباء غير ضرورية.

النقاش: يجب أن يمكن القانون بحسب الممارسات الفضلى الجهات الطبيعية والقانونية الراغبة في ملاحقة مصالحها الشرعية من التسجيل بسهولة. فإجراءات التسجيل السهلة والرخيصة هي في صالح الحكومة والمنظمات غير الحكومية. أما عملية التسجيل المعقدة فهي تشكل حافراً للمجموعات لتخطي العملية والعمل بشكل غير رسمي.

بشكل رئيسي يطلب من الجمعيات غير الحكومية المتقدمة أن تحضر الطلب ووثيقة تأسيسية تحتوي على المعلومات التنظيمية الرئيسية، بما في ذلك الاسم الرسمي للمنظمة غير الحكومية وشكلها التنظيمي وعنوانها والغرض منها وأسماء وعناوين المؤسسين، إضافة إلى معلومات الاتصال بالممثلين المخولين. كذلك يطلب من المتقدمين في العديد من الدول تقديم بيان أوضاعها القانوني (الأنظمة الداخلية) التي تحدد قواعد عمليات المنظمات. وبشكل عام هذه هي الوثائق الوحيدة المطلوبة للتسجيل، ولا تعتبر إي معلومات تفصيلية أخرى (مثل شهادات ميلاد المؤسسين سجلات الحكومية التي يطلبها القانون الحالي) ضرورية.

وتتضمن عناصر عملية التسجيل الجيدة ما يلي:

- تقديم عدد معين من الوثائق المحددة بوضوح (مثل قانون التأسيس والوضع القانوني)
- صلاحية محدودة للموظفين الحكوميين لاتخاذ قرارات التسجيل (مثل: ينحصر القرار فيما إذا كانت المنظمة تستوفي الشروط القانونية للتسجيل أم لا)
- إشعار خطي بقرارات التسجيل مع بيان واضح للأسباب في حالة رفض التسجيل.
- قيود زمنية حازمة تقوم الحكومة خلالها باتخاذ القرار
- حق المتقدم في استئناف القرار.

التوصيات تبسيط عملية التسجيل بحيث يطلب أقل عدد ممكن من الوثائق مثل عقد التأسيس وبيان الأوضاع القانوني. تحديد إجراءات اتخاذ القرارات الحكومية بشأن طلب تسجيل يستوفي الشروط المذكورة أعلاه.

4. نشر البيان القانوني (البند 13)

القضية: يتطلب الجزء 13 (1) نشر بيان أوضاع مقر الجمعية في صحيفة محلية خلال خمسة عشر يوماً من تأسيس الجمعية. وبشكل هذا المتطلب عبئاً غير ضروري على الجمعية، كذلك لا يشكل هذا الشرط الطريقة الأكثر فاعلية لضمان قدرة الوصول العامة إلى المعلومات المتعلقة بتأسيس الجمعيات.

النقاش: يمثل هذا الشرط عبئاً غير ضروري على الجمعيات، حيث يمكن أن تمثل التكلفة المتعلقة بتأمين مساحة بالجريدة لبيان الأوضاع القانوني والتي قد تكون باهظة في حالة الجمعيات الكبيرة عبئاً مالياً عليها، خاصة وأن كل التعديلات على بيان الأوضاع القانوني يجب أن تنشر أيضاً.

ولا يعتبر النشر في صحيفة محلية الطريقة الأمثل لضمان القدرة على الوصول إلى المعلومات عن المنظمة. وأي شخص يرغب بالحصول على معلومات حول تأسيس منظمة معينة قد لا يتمكن من قراءة الصحيفة المختارة في تاريخ النشر، وبالتالي لن يستطيع الوصول إلى المعلومات التي يبحث عنها. ولذلك لا يسمح هذا الأسلوب للشعب بالوصول بسرعة إلى المعلومات عن الجمعيات لأغراض التبرع والعضوية والاستفادة من خدمات الجمعيات، ولذا فيسكون تأسيس سجل مركزي يشمل جميع المعلومات المتعلقة بالجمعيات والوثائق التأسيسية الخاصة بها أمراً أكثر فاعلية. وسيسمح هذا السجل المركزي للجميع بالوصول إلى المعلومات المطلوبة خلال ساعات العمل بدلاً من الاعتماد على متابعة الجرائد في يوم محدد.

التوصيات: استبدال الجزء 13 الحالي بنصوص تؤسس سجلاً مركزياً يمكن للجميع الوصول إليه⁵.

5. أسلوب الدعوة إلى الاجتماع (البند 21)

القضية يضع البند 21 قواعد مفصلة للدعوة إلى اجتماعات الهيئة العامة للجمعيات، وهذه القواعد تتطلب أن يتم نشر الإعلان وجدول الأعمال في الصحف المحلية قبل خمسة عشر يوماً، وأن يتم إرسالها إلى المحافظ الأعلى للمنطقة مع قائمة بأسماء الأعضاء الذين سيحضرون الاجتماع.

النقاش: كقاعدة عامة يجب أن ينص القانون على وجود حد أدنى من الشروط لحكم المنظمات غير الحكومية، إلا أنه يجب أن يسمح للجمعيات بنفس الوقت أن تطور هذه القواعد والإجراءات لتناسب احتياجاتها. ويشترط القانون بشكل عام أن يتم عقد حد أدنى من اجتماعات الهيئة العامة في السنة ويمكن أن تتضمن أيضاً شروطاً تتطلب أن يكون للمنظمة قواعد لعقد الاجتماعات في نظامها الداخلي. لكن الجمعيات بشكل عام حرة في تصميم قواعد وإجراءات عقد الاجتماعات بالطريقة التي تناسب احتياجاتها. ولذا يسمح القانون للجمعيات بأن تقرر لنفسها في نظامها الداخلي القواعد التي تحدد النصاب والتصويت وأسلوب الدعوة للاجتماعات، بما في ذلك إرسال الإشعار وتحديد جدول الأعمال.

قد لا يضمن شرط البند 21 بشكل محدد نشر إشعار بالاجتماع في الصحف المحلية وإعلام جميع الأعضاء في مختلف الظروف. وكما ناقشنا سابقاً إذا لم يتم العضو بقراءة صحيفة معينة قبل خمسة عشر يوماً من الاجتماع فإنه لن يعلم عن الاجتماع. وإذا سمح للجمعية بأن تحدد إجراءات التبليغ عن الاجتماعات الخاصة بها، فإنها ستستطيع توظيف الأساليب التي تضمن أن يتم من خلالها تبليغ الأعضاء بالاجتماع. فقد تختار جمعية كبيرة أن ترسل البلاغ بالبريد لجميع أعضائها على عناوينهم المعروفة مع وضع إعلان على الموقع الإلكتروني. بينما قد تختار جمعية محلية صغيرة أن تسلم أعضائها البلاغات باليد، وليس هناك ما يمنع أعضاء منظمة من أن يتفقوا بين بعضهم البعض حول الأسلوب الذي يفضلون فيه الإعلان عن اجتماعاتهم.

إضافة إلى ذلك ليس هناك ما يستوجب على الجمعية أن تبلغ محافظ المنطقة الأعلى بالاجتماع. فاجتماعات الهيئة العامة هي من شأن الجمعية وليس هناك من سبب لتدخل الحكومة سواء كان ذلك بشكل إشعار أو الحق في الحضور.

التوصيات: إلغاء متطلبات نشر إعلان عن اجتماعات الهيئة العامة وجدول أعماله في الصحف المحلية وإرسال هذه البنود مع قائمة بأسماء الأعضاء الذين سيحضرون الاجتماع إلى محافظ المنطقة العلى. وطلب أن تقوم الجمعيات بتحديد قواعد للتبليغ عن اجتماعات هيئتها العامة في نظامها الداخلي.

6. الجمعيات الطلابية (البند 38)

القضية: يحصر البند 38 الغايات المسموح بها للجمعيات الطلابية المسجلة مع مؤسسات التعليم العالي. ويحظر على الجمعيات الطلابية المشاركة في أي نشاطات غير تلك المتعلقة "بتلبية حاجاتهم للتعليم والإرشاد والدراسة والأخلاق والغذاء والراحة وتحسين صحتهم الجسدية والنفسية وتمثيل الطلاب أمام المؤسسة والمنظمات الأخرى في هذا المجال".

النقاش: يتم تأمين الحقوق والحريات التي تحميها الاتفاقيات الأوروبية "لجميع ضمن مناطق سلطة" الدول الأعضاء (البند 1، الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان). ويمكن تبرير القيود المفروضة على حرية التجمع التي يضمنها البند 11 على أربع أسس محددة فقط (وكما هو مطبق على العسكريين). ولا ترتبط أي من هذه القيود بالوضع التعليمي، كما يمكن إيجاد قيود مشابهة لحرية الطلاب بالتجمع في دول أوروبية أخرى. وبالمقابل توفر ألمانيا حماية خاصة للجمعيات الطلابية.

التوصيات: يجب أن يعطى الطلاب نفس الحقوق والحريات الممنوحة لبقية الأفراد في المجتمع التركي.

⁵ تم تنفيذ هذا التوجه في عدد من دول أوروبا الغربية (فرنسا وألمانيا والنمسا وبلجيكا وهولندا)

7. التعاون الدولي (البند 43 و60)

القضية: تنشأ قضيتان مختلفتان فيما يتعلق بتعاون الجمعيات التركية مع المؤسسات الأجنبية. ونحن نفهم أن البند 43 يجعل الدعوات الموجهة إلى أعضاء المنظمات الأجنبية ومشاركة الأتراك في نشاطات المنظمات الأجنبية أمراً يجب تبليغ الحكومة عنه. كما نفهم أن البند 60 يشترط الحصول على موافقة من وزارة الداخلية لتلقي العون الخارجي من قبل الجمعيات.

النقاش: حصر قدرة الجمعيات على التعاون (سواء كان ذلك في سبيل تبادل المعلومات أو التمويل) مع المنظمات الأجنبية هو أمر لم يسمع به قط في أوروبا، واشترط الحصول على موافقة حكومية وعدم إعطاء الموافقة في بعض الأحيان للتعاون مع المنظمات الأجنبية انتهاكاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (خاصة البند 10)، ولا يمكن إيجاد قيود مماثلة إلا في الأنظمة القمعية التي لا تطمح للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي مثل بلروسيا.

يبين البند 10

يملك الجميع الحق في حرية التعبير ويتضمن هذا الحق حرية التعبير عن الرأي وتلقي المعلومات المحايدة والأفكار دون تدخل من السلطات العامة وبغض النظر عن الحدود⁶.

ويثقل الحصول على الإذن المسبق قدرة الأشخاص والمنظمات على تلقي المعلومات المحايدة والأفكار بغض النظر عن الحدود. ويجب قياس الحدود المفروضة باستخدام إطار تحليلي حازم تضعه المحكمة الأوروبية لتحديد فيما إذا كان ذلك ضرورياً في مجتمع ديمقراطي. وبحسب ما أكدت المحكمة "يجب على المحكمة أن تدرس التساؤل حول الضرورة في ضوء المبادئ التي تم تطويرها في قانون القضية. ويجب أن تحدد إذا كانت هناك حاجة اجتماعية ملحة للمقاييس موضع التساؤل وخاصة إذا ما كانت القيود التي يتم التذمر منها "متناسبة مع الغاية الشرعية التي يتم السعي وراءها (اقتباس)". (أوبن دور أند دبلين ويل ومان ضد إيرلندا (طلب رقم 14234?88) 29 تشرين الأول 1992، الفقرة 70). ولذا يجب تأويل الاستثناءات لحرية التعبير بشكل محدود ولكن يمكن تبريرها بالحاجة الملحة". (فيرينغونغ ديموكراتيشير سولداتين أوستريهس وجوبي ضد النمسا (طلب رقم 15153/89) 19 كانون أول 1994، الفقرة 37).⁷

ولا يبدو أن الحاجة الملحة للحد من التعاون مع المنظمات الأجنبية هو أمر يمكن الدفاع عنه. ونحن لا نعرف عن أي دولة أوروبية أخرى تطبق قيوداً مشابهة. وبالتأكيد في السياق الأوروبي لا يمكن مقارنة هذا إلا في حالة بلروسيا. في 15 آذار 2001 تم نشر القرار رقم 8 لرئيس جمهورية بلروسيا الذي اتخذ في 12 آذار 2001 حول إجراءات محددة لتحسين نظام استلام واستخدام التمويل الأجنبي". والهدف الإستراتيجي من هذه الوثيقة هو فرض مستوى غير مسبوق من السيطرة الحكومية على نشاطات المنظمات غير الحكومية والدعم المالي المقدم لها من المنظمات الأجنبية والدولية. ولقد تعرض هذا التوجه لنقد لاذع من المجتمع الدولي.⁸

⁶ تمتد الحماية التي يوفرها البند 10 إلى الجمعيات كما أكدت المحكمة الأوروبية في قضية حزب الديمقراطية والحرية ضد تركيا (طلب رقم 238851/94) في 8 كانون أول 1999 (كذلك يجب النظر إلى بند 11 في ضوء البند 10. وحماية الآراء وحرية التعبير هي أحد أهداف الحرية في التجمع وتشكيل الجمعيات بحسب ما هو منصوص في البند 11)

⁷ (أوبن دور أند دبلين ويل ومان ضد إيرلندا (طلب رقم 14234?88) 29 تشرين الأول 1992، وجدت المحكمة انتهاكاً للبند 10 عندما أمرت المحكمة العليا المنظمات غير الحكومية المتقدمة من تقديم المشورة للنساء الحوامل بما في ذلك مناقشة الإجهاض بشكل عام وحق النساء في السفر خارج إيرلندا للقيام به. أما في فيرينغونغ ديموكراتيشير سولداتين أوستريهس وجوبي ضد النمسا (طلب رقم 15153/89) 19 كانون أول 1994 وجدت المحكمة انتهاكاً للبند 10 عندما رفض وزير الدفاع الفدرالي طلب الجمعية المتقدمة لتوزيع مجلتها المنشورة على الجنود في الجيش النمساوي في نفس الوقت كما هي حال المجلتيين العسكريين الأخرين اللتان تصدرهما جمعيات خاصة.

⁸ إذا كانت غاية السلطات من تقييد التعاون الدولي يركز بشكل ضيق على الروابط الملتوية بالمنظمات المحظورة وتأثير النشاط الإجرامي الدولي، فإن هناك طرقاً أكثر فاعلية للتصدي لهذا الموضوع بدلاً من تنظيم الجمعيات. فالقوانين الجنائية وقوانين غسل الأموال تطبق على سبيل المثال على الكيانات القانونية وموجهة نحو مشاكل محددة. والمتطلبات التي تفرض قيوداً على الجمعيات لن تقوم إلا بالقليل لحل المشكلة المنظورة (خاصة عندما لا تفرض قيوداً مشابهة على الشركات). إضافة إلى ذلك من المحتمل أن هذه الأشكال من الشروط ستثقل على المنظمات التي تلتزم بالقانون وتعترف بأن عدداً قليلاً من الكيانات التي تسعى إلى خرق تشريعات غسل الأموال أو القوانين الجنائية ستفصح عن هذا للحكومة.

ويمكن للمرء أيضاً أن يجادل بأن هذا النوع من الحصول على الإذن المسبق يتعدى على البند 11 من الاتفاقية الأوروبية التي تقيد حق الجمعيات في التعاون والتعامل مع الكيانات الأخرى.

التوصيات: إزالة شرط الحصول على إذن مسبق والقيود المرتبطة به.

8. معاينة الجمعيات (البند 45، 48)

القضية: يحدد البند 45 القوى الممنوحة للسلطات التركية لمعاينة الجمعيات والتزامها بتحضير وتسليم السجلات للدولة. وإضافة إلى ذلك تتصف العقوبات المتوفرة بشأن عدم الالتزام (السماح بإقالة قادة الجمعيات المسؤولين من مراكزهم) بالقسوة. كذلك يخول البند 48 قوات الأمن من الدخول إلى مقر الجمعيات في أي وقت بموجب أمر خطي من محافظ المنطقة العليا للمنطقة المحلية.

النقاش: لضمان وجود الشفافية والمساءلة اللازمة في عمل الجمعيات وتوفير المعلومات الكافية للحكومة يستخدم النظام الأوروبي عدداً من التوجهات. التوجه الأساسي هو تقديم التقارير الروتينية من خلال التقارير المالية السنوية وأحياناً من خلال تقارير البرامج السنوية للمنظمة التي حصلت بشكل اختياري على وضع منظمة متفعة عامة. إضافة إلى ذلك للحكومة الحق في معاينة مقر المنظمة بحسب شروط محددة – قبل إشعار مسبق بالعادة وخلال ساعات العمل الاعتيادية.

ولكن تبقى هناك بعض الأمثلة في أوروبا لموظفين حكوميين تم منحهم حقوقاً واسعة وشاملة للمعاينة وحقاً في فرض عقوبات قاسية لدعم الالتزام. هناك عدة مشاكل في القانون التركي، أولاً يعطي البند 45 سلطة المعاينة للعديد من الهيئات الحكومية. ثانياً، يمكن القيام بالمعاينة في أي وقت، ثالثاً لا يشترط وجود أمر محكمة أو أي حاجة لتبرير المعاينة.

إضافة إلى ذلك تم تطبيق البند 8 من الاتفاقية الأوروبية (الحق في الخصوصية) على النشاطات المهنية ونشاطات العمل ومقراتها لحمايتها من التدخل الاستبدادي للسلطات العامة⁹. ويمكن أن نستنتج من هذا أن مقرات المنظمات غير الحكومية بما فيها الجمعيات تتم حمايتها بشكل مماثل بموجب القانون الدولي. (يوجد أدناه تحليل مفصل لتطبيق البند 8 على الجمعيات في القسم أدناه) وهذا لا يمنع الحكومة من معاينة مقرات المنظمات غير الحكومية أو استلام سجلاتها لكن هذا يتم ضمن الحدود المناسبة التي تعترف بحقوق الجمعيات بموجب القانون الدولي.

التوصيات: يجب مراجعة البند 45 لإدخال حدود معينة على سلطات المعاينة الحكومية بحيث تتطلب إشعاراً مسبقاً وتحدد وقت المعاينة بساعات العمل العادية مثلاً. إضافة إلى ذلك يجب أن تخضع عمليات المعاينة لشرط الحصول على أوامر من المحكمة أو معايير موضوعية محددة.

⁹ نايمنز ضد ألمانيا، قرار 16 كانون أول 1992، السلسلة أ، رقم 251 – ب، 16 إي. إتش. آر. آر (1993)، الفقرة 31

9. وضع المنفعة العامة (البند 58، 59)

القضية: تحدد البنود 58 و59 معايير وشروط إدارية للحصول اعتراف بالجمعية على أنها جمعية "تعمل من أجل الرفاه الاجتماعي".

النقاش: يسمح الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية بشكل عام بتشكيل أشكال تنظيمية متعددة للسعي لتحقيق أي غاية شرعية، بما في ذلك الفائدة المتبادلة وفوائد المنفعة العامة. تقر الدولة بأن المنظمات غير الحكومية التي تسعى لتحقيق غايات ونشاطات المنفعة العامة تستحق معاملة تنظيمية مميزة بغض النظر عن الشكل التنظيمي لها.

وبشكل أساسي يعتبر وضع المنفعة العامة مسألة تنظيم مالي. فللترويج لنشاط للمنفعة العامة يجب أن يربط الإطار القانوني مباشرة بين وضعية المنفعة العامة ومصحة الدولة، بما في ذلك المعاملة الضريبية التفضيلية. وفي نفس الوقت يجب أن تخضع المنظمات ذات وضعية المنفعة العامة إلى إشراف أكثر حزمًا لضمان أنها تستخدم موجوداتها والتمويل العام لتحقيق المنفعة العام.

ويمكن إعطاء وضعية المنفعة العامة للمنظمات غير الحكومية بشكل صريح – من خلال أنظمة المنفعة العامة – أو بشكل غير مباشر من خلال نصوص مختلف القوانين التي تعتبر مرادفات وظيفية للنصوص التشغيلية لتشريعات المصلحة العامة. وفي العادة تعامل وضعية المنفعة العامة على أنها وضعية طوعية خاصة تتوفر لأشكال المنظمات المتعددة وليست مقصورة على الجمعيات. وهناك العديد من التحديات التي تواجه منظمات المنفعة العامة: ما الذي يشكل نشاط المنفعة العام ومن يقرر فيما إذا كانت المنظمة الأهلية مؤهلة لتكون منظمة للمنفعة العام وما هي الميزات والالتزامات المرتبطة بهذه الوضعية.

التوصيات: الاعتراف بالأهمية الأساسية لتنظيم المنفعة العام، ليس للجمعيات فقط بل أيضاً للقطاع غير الربحي برمته في تركيا، فالمسائل المتعلقة بوضعية المنفعة العامة كثيرة ومعقدة وتتطلب دراسة وافية. ولذا يجب على من يصيغ القانون أن يأخذ بعين الاعتبار التعامل مع وضعية المنفعة العامة – والمسائل المرتبطة به – بمبادرة منفصلة (أنظر تقرير مؤسسة القطاع الثالث في تركيا حول قانون الإصلاح رقم 12 العام).

10. حيازة الأملاك غير المنقولة (البند 64)

القضية: يحظر على الجمعيات بموجب البند 64 الحصول على ممتلكات غير قانونية باستثناء مكاتبها أو ما يتطلبه تحقيق أهدافها ونشاطاتها، و"عليها أن تبلغ وزارة الداخلية عن حصولها على أي ممتلكات غير منقولة. ويمكن للوزارة عندها أن تطالب بتحويل أموال الممتلكات التي ترى أنها تزيد عن هذه المتطلبات.

النقاش: يعطي البند 64 صلاحية غير ضرورية لتحديد الظروف التي يحق فيها للجمعية أن تحوز ممتلكات غير منقولة. يسمح القانون لوزارة الشؤون الداخلية أن تحدد فيما إذا كانت حيازة ممتلكات غير منقولة إذا كان ذلك لتحقيق أهدافها وغاياتها.

وتتمتع الجمعيات بأفضل وضع لتحديد الوقت الذي تصبح فيه حيازة العقارات أمراً يساعد على تحقيق أهدافها ونشاطاتها. لن تكون الوزارة التي ليس لها أن تمتلك المعرفة الكافية في جميع مجالات عمل الجمعيات في نفس الوضع الذي يمكنها من تحديد ذلك. فمثلاً تستطيع جمعية تدعم جوقة للشباب أن تقرر شراء مبنى يستطيع فيه أعضاء الفرقة أن يتمرنوا بالاعتماد على معرفتها بالنقص الموجود في مرافق التدريب المحلية المتوفرة والحاجة إلى مرفق آمن ومراقب الأعضاء الشباب، وحقيقة أن شراء هذا المبنى هو الحل الاقتصادي على المدى الطويل. أما الوزارة التي لا تلم باحتياجات الجمعية أو أعضاء الجوقة بنفس الطريقة قد لا تفهم لم تحتاج المنظمة أن تمتلك مرفقاً خاصاً لتحقيق غاياتها. ولكن وبموجب البند 64 تمتلك الوزارة الحق بتجاوز قرار الجمعية.

التوصيات: إلغاء النصوص التي تشترط إبلاغ الوزارة بحيازة الأموال غير المنقولة والسماح للوزارة بتحويل أموال الممتلكات الزائدة عن المكتب لتحقيق أهداف ونشاطات الجمعية.

11. تعيين مندوب الحكومة (البند 67 و 68)

القضية: يخول البند 67 محافظ المنطقة الأعلى المحلي بتعيين مسؤول حكومي – مندوب الحكومة – لحضور اجتماعات الهيئة العامة للجمعية، بينما يحدد البند 68 سلطة مندوب الحكومة.

النقاش: يخالف السماح لممثلي الحكومة بحضور اجتماعات الهيئة العامة – وهي منظمات طوعية خاصة – المعايير الأوروبية، خاصة الحق في الخصوصية الذي يحميه البند 8.

هناك إقرار عام في دول الاتحاد الأوروبي بأن اجتماعات الهيئة العامة هي اجتماعات خاصة ومن الشؤون الداخلية للجمعية. ولا يملك المسؤولون الحكوميون الحق في حضور هذه الاجتماعات تماماً كما لا يحق لهم حضور اجتماعات مجالس إدارة الشركات التجارية. وبغض النظر عن الاختلاف في طرق الإشراف لا يوجد في تفويض الدول التي تم مسحها ما يسمح بحضور ممثلي الحكومة في اجتماعات الجمعيات¹⁰.

وبالتأكيد يدعم قانون المحكمة الأوروبية وجهة النظر هذه، فقد أعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان توسيع استخدام الكلمات "حياة خاصة" و"منزل" المذكورة في البند 8¹¹ ليشمل النشاطات المهنية ونشاطات العمل أو مقراتها وأنه "ينسجم مع الهدف والغاية الرئيسية للبند 8 وهو حماية الفرد من التدخل التعسفي من قبل السلطات الحكومية"¹². وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن البند 8 من الاتفاقية الأوروبية يطبق على مقرات الأعمال والمقرات المهنية فيمكن أن نستنتج أن البند 8 ينطبق بنفس الثقل على المنظمات الطوعية غير الربحية بما فيها الجمعيات. ولذا يبدو أن الحماية الممنوحة بموجب البند 8 تمنع الحكومة من حضور اجتماعات الهيئات الحاكمة (بما في ذلك الهيئات العامة) للمنظمات غير الحكومية (بما فيها الجمعيات)¹³.

التوصيات: يجب أن يدرس العاملون على صياغة القانون مراجعة البنود 67 و 68.

12. تأسيس الجمعيات في الخارج (البند 72)

القضية: يشترط البند 72 على المواطنين الأتراك أن يبلغوا وزارة الداخلية عندما قيام بتأسيس جمعية خارج البلاد.

النقاش: إنه من غير المسبوق أن تقوم دولة أوروبية بطلب هذا النوع من التبليغ، فهو يشكل ثقلاً إدارياً غير ضروري على المواطنين الأتراك ووزارة الداخلية على حد سواء. كذلك وبتوسيع القيود المفروضة بموجب البنود 5 و 37 للمشاركة التركية في المنظمات في الخارج يكبر القانون مشاكل هذه النصوص، والسؤال هنا لا يتعلق بالقانون الدولي بل بالسياسة.

التوصيات: إزالة جميع هذه الشروط، أو حصر نطاقها في مجال المعلومات لتقليص الثقل الإداري.

¹⁰ هنغاريها هي استثناء مثير للاهتمام من هذه القاعدة، حيث يتطلب قانون منظمات المنفعة العامة 1997 أن تكون اجتماعات الهيئات الحاكمة لمنظمات الصالح العام مفتوحة للعامة والمسؤولين الحكوميين الذين نادراً ما يحضرون هذه الاجتماعات إن لم يكن مطلقاً. كذلك هناك اعتراف بأن هذا النص يمثل إشكالية ويتم فحص القانون حالياً للمراجعة.

¹¹ ينص البند 8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي: 1 للجميع الحق في أن يتم احترام حياتهم الخاصة والعائلية ومنزلهم ومراسلاتهم؛ 2 لن يكون هناك أي تدخل من قبل السلطات العامة بممارسة هذا الحق بموجب القانون وبما أنه ضروري مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن الوطني والسلامة العامة أو الرفاه الاقتصادي للبلاد، ولردع الفوضى أو الجريمة، ولحماية الصحة والأخلاق، أو لحماية حقوق وحريات الآخرين.

¹² نايمنز ضد ألمانيا، قرار 16 كانون أول 1992، السلسلة أ، رقم 251 – ب، 16 إي. إتش. آر. آر (1993)، الفقرة

¹³ إضافة إلى ذلك يتم تحقيق مصلحة الدولة في الشفافية من خلال تلقي مزايا ضريبية عالية والتمويل الحكومي من خلال شروط تقديم التقارير، وسيتم التصدي لهذا الموضوع في ورقة بيضاء لاحقة تركز على المزايا والواجبات الناشئة عن وضعية المنفعة العامة.

14. نصوص العقوبات (البند 75 – 87)

القضية: تعتبر النصوص المتعلقة بالعقوبات قاسية لأنها تتضمن غرامات كبيرة والسجن في حالة انتهاك نصوص قانون الجمعيات.

النقاش: تسمح التشريعات غير الربحية في المنطقة بشكل عام بفرض الغرامات على المنظمات غير الحكومية إذا انتهكت القانون، وفي حالة الانتهاكات المريعة يتم تعليق نشاطات الجمعية أو إلغاؤها. أما السجن وهو أمر غير عادي إذا ما تم تطبيقه على قوانين الجمعيات والمؤسسات.

ومن الأمثلة الجيدة على النصوص المتعلقة بالحكومات قانون الجمعيات التركي (2001) الذي يتوافق بشكل عام مع الممارسات الدولية الفضلى:

البند 39

(1) يتم فرض غرامة لا تقل عن 100000 ولا تتجاوز 10000000 كونا على الجمعية التي:

- لا تمتلك سجلاً لأعضائها (البند 4 الفقرة 3)
- تؤدي نشاطات لا تخدم تحقيق غايات الجمعية القانونية (البند 5 الفقرة 1)
- لا تستخدم اسمها أو اختصار اسمها في الشكل والمضمون المستخدم في السجل (البند 12 الفقرة 6 و7)
- العمل بموجب عمليات قانونية والتغييرات واستخدام البيانات التي تم تغييرها قبل التسجيل في السجلات العامة للجمعيات (البند 19 الفقرة 5).

(2) يتم فرض غرامة تتراوح بين 500 إلى 500000 سيتم تطبيقها على الممثل القانوني للتهمة المذكورة في الفقرة الأولى من هذا البند.

التوصيات: مراجعة نصوص العقوبات لإزالة التهديد بالسجن والحد من قسوة العقوبات بحسب المعايير الدولية.