

مُذَكِّرة إلى رئيس الوزراء الأردني نادر الذهبي
بشأن التعديلات المقترحة في عام 2009 على قانون الجمعيات لعام 2008
تقديم الشبكة الأوروبية-المتوسطة لحقوق الإنسان و هيومن رايتس ووتش

يؤسس القانون الدولي لحقوق الإنسان والدستور الأردني للحق في حرية تكوين الجمعيات، ولا يسمحان إلا بالقليل من الحدود الضيقة على ممارسة ذلك الحق.

المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وقد أصبح ضمن القانون الأردني إثر نشره في الصحيفة الرسمية في يونيو/حزيران 2006، تنص على "الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين.. 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". والمادة 15 من اتفاقية حقوق الطفل تكرر الوارد في المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بالكلمة. والمادة 16 من الدستور الأردني تضمن حق الأردنيين في "تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور".

وقانون الجمعيات لعام 2008 المطبق حالياً والتعديلات المقترحة لعام 2009 لا تفي بالكامل بهذه المعايير. وهي تحدّ بشكل غير ضروري من التعاملات المالية الخاصة بالجمعيات وتفرض القيود على الحق في تأليف الجمعيات. كما أن القانون والتعديلات المقترحة، تمنح الحكومة سيطرة مفرطة على أنشطة الجمعيات، لا سيما المالية منها، إذ ينبغي تقديم الموافقات الخاصة على جميع أشكال التمويل الأجنبي.

1. مجال عمل الجمعيات وتأسيسها

اقترح قانون عام 2008 وتعديلات 2009 (مادة 3.أ) فرض القيود على نشاط الجمعيات بواسطة حظر "أي أهداف سياسية تدخل ضمن إطار عمل وجهود الأحزاب السياسية". مثل هذا الحظر الفضفاض يمكن أن يؤدي إلى قمع الجهود المشروعة للمنظمات غير الحكومية بحجة أن الأحزاب السياسية منخرطة بالفعل في مثل هذه الأنشطة، على سبيل المثال، تحسين الرعاية الصحية، والدفاع عن حقوق النساء رهن الاحتجاز الوقائي، أو زيادة درجة الوعي البيئي. والعرض الخاص بتعديل المادة 3. د يوسّع من أشكال الحظر القائمة على الجمعيات ذات "الأهداف العنصرية" إذ يمنع الجمعيات من السعي لتحقيق أهداف "تعارض النظام العام في المملكة". وهذا الحظر الموسع الفضفاض لا يفي بمعايير القانون الدولي، التي تضمن أن تكون القيود على الجمعيات فيما يخص النظام العام ضيقة ولا تُطبق إلا في كل حالة على حدة.

المادة 9 من قانون عام 2008 وتعديلات 2009 تفرض قيوداً إضافية على فروع المنظمات الأجنبية في الأردن، أو المكاتب الإقليمية للمنظمات الأجنبية في الأردن. فهذه المكاتب أو الفروع لا يحق لها السعي لتحقيق "أي أهداف سياسية أو دينية". والنص الفضفاض المبهم لـ "أهداف دينية" يمكن استخدامه لفرض قيود غير قانونية على أنشطة مشروعة تمارسها المنظمات الأجنبية.

ويثير تعديل مقترح في 2009 إلى مزيد من القلق إزاء التمييز على أساس من الدين بين المنظمات المسلمة وغير المسلمة (مادة 34). فهذه المادة تقيد الأنشطة الخاصة بـ "الهيئات الدينية غير المسلمة" إلى "أنشطة اجتماعية خيرية" وتعددها على أنها "إنشاء المأوى أو المؤسسات التعليمية للمحتاجين، أو مركز اجتماعي للفقراء، أو توزيع المساعدات المالية وما على شاكلتها... وتوفير العلاج الطبي". ومن ثم فإن الأنشطة

البحثية والخاصة بدعم وتعزيز الأنشطة علناً تصبح محظورة. وثمة عدة منظمات مسيحية غير معترف بها ككنائس لكن مُسجلة كجمعيات لدى وزارة الداخلية، طبقاً لتقرير الحريات الدينية الدولي الصادر عن وزارة الخارجية الأميركية لعام 2008، لأنها غير مُعترف بها كطوائف دينية منفصلة. والكيانات غير المسلمة فقط هي التي يُحظر عليها "المساس بالعقيدة [الإسلامية]". ولضمان الالتزام بحماية المسلمين (والمسلمين فقط) من المساس بعقيدتهم، فسوف "تراقب" و"تشرف" إحدى الوزارات على الخدمات التي توفرها الكيانات غير الإسلامية فقط. وأنظمة وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية والأماكن المقدسة (2001) تُلزمها بأن تهتم بـ "شؤون الدعوة" (مادة 5). وبغض النظر عن التشريع الذي ينظم المنظمات الإسلامية، فإن قانون الجمعيات يجب ألا يختار المنظمات غير الإسلامية تحديداً ويلصق بها معاملة خاصة وتمييزية.

ومن شأن تعديلات عام 2009 ألا تُدخل سوى تغييرات طفيفة في قانون عام 2008، فيما يخص تأسيس الجمعيات. وسلطة منح أو رفض منح تصريح إنشاء الجمعية مخولة لمجلس إدارة السجل ولا يحدد القانون المعايير الحاكمة للموافقة أو الرفض. والوفاء بمعايير التسجيل الرسمية، مثل الأنظمة الداخلية وتوفير المعلومات الأساسية حسب الوارد في المادة 7 (المعدلة)، لا يضمن التسجيل. ويسمح القانون فعلياً للحكومة بمنح أو رفض تسجيل الجمعية، بناء على أسس تعسفية وسياسية، مما يتعرض كثيراً للحق في حرية تكوين الجمعيات.

وإنشاء مجلس للإشراف على عملية التسجيل، وتواجد ثلاثة ممثلين عن المنظمات غير الحكومية ضمن المجلس الذي يضم 10 أعضاء، لا يعوض كثيراً عن هذه الثغرة الجسيمة، بما أن الوزارة تُعين أعضاء المجلس، ومنهم ممثلي المنظمات غير الحكومية. وإنشاء جمعيات "مغلقة" بعضوية تتراوح بين 3 إلى 20 شخصاً، وجمعيات "خاصة"، يوفر تمويلها أعضاؤها المنشئين لها، وكذلك تلك التي تشمل ضمن مؤسسيها غير أردنيين، تحتاج بدورها وبشكل صريح أيضاً لموافقة الوزارة. وهذا المطلب الخاص بالمزيد من الموافقة السياسية لا يتفق مع القيود الضيقة التي يسمح القانون الدولي بأن تفرضها الدول على ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات بحق الأشخاص الخاضعين لسلطة الدولة.

فضلاً عن أن القانون يحدّ من أي ممارسة للحق في حرية تكوين الجمعيات للمواطنين الأردنيين، في انتهاك صريح للالتزامات الأردن بموجب المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تمتد لتشمل "الجميع الأفراد الموجودين في إقليمها 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". واقتصار حقوق تكوين الجمعيات على الأشخاص فوق 18 عاماً، يعني أن القانون يخرق أيضاً وبوضوح التزامات الأردن المتعلقة بالمادة 15 من اتفاقية حقوق الطفل، التي تكفل الحقوق نفسها للأطفال، والأردن دولة طرف في هذه الاتفاقية.

كما أنه فيما نرحب بضمن حق المراجعة القضائية لقرارات المجلس إلى القانون (مادة 11.أ المعدلة)، فإنه لن يُحسن هذا عملاً من الحق في تكوين الجمعيات، لأن محكمة العدل العليا تراجع قانونية القرارات الإدارية النهائية فيما يخص الإجراءات المحددة في القوانين والمؤدية لبلوغ القرارات، وسندها القانوني والأدلة عليها (قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لعام 1992، مادة 9.9). ولأن قانون الجمعيات لعام 2008 والتعديلات المقترحة في 2009 لا تذكر علناً الأسباب المشروعة للحرمان من الموافقة على الطلب، فإن المحكمة لا يبقى لها إلا فحص ما إذا كان هذا الرفض في الصالح العام أم لا، مما يخلف مساحة واسعة للسلطة التنفيذية للتضييق على الحق في حرية تكوين الجمعيات.

كما يعيق القانون من حق تكوين الجمعيات بحرية مع آخرين بفرضه شروط تقييدية على المؤسسين والأعضاء بالجمعيات. فبينما ينص على المطلب الخاص بـ "حسن السلوك" فيما يخص الأعضاء المؤسسين، تطالب أيضاً تعديلات 2009 ألا يكون مؤسسي الجمعيات مُدانين في جرائم، أو تبين تورطهم في مخالفات صغيرة "تمس بالشرف والأمانة". من ثم، فعلى سبيل المثال، المُدان السابق لا يمكنه إنشاء جمعية لمساعدة المُدانين على استعادة موقعهم كأعضاء منتجين بالمجتمع، والشخص المُدان بتزوير شيك بنكي وأمضى بالفعل الحُكم الصادر عليه بالسجن، يمكن حرمانه من إنشاء جمعية للترويج للقيادة الآمنة، رغم أن إدانته لا صلة لها بالمرّة بعمله الخيري. وهذه القيود غير ضرورية في المجتمعات الديمقراطية ومن ثم فهي تُشكّل قيوداً غير مقبولة على الحق في حرية تكوين الجمعيات.

كما يقيد قانون الجمعيات من حرية تكوين الجمعيات لكونه يفرض أن يستند هيكل الجمعية على مدير يُنتخب من عضوية الجمعية، وأن تُذكر في أنظمة الجمعية الشروط الخاصة بالحصول على العضوية بحقوق التصويت التلقائي. وليس من الواضح إن كانت هذه البنية تُحسن من أو هي ضرورية لممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات. وتكوين الجمعيات يشمل الحق في اختيار عدم الاجتماع بآخرين، لكن العضوية المفتوحة تخلق الحق في الانضمام إلى الجمعية، حتى رغم إرادة أعضائها الحاليين. وبفرض الحيازة التلقائية للعضوية بناء على عدة معايير (مادة 14.أ)، فإن القانون يُلغي الحق في اختيار عدم الاجتماع بآخرين. بالفعل، فإن الإخفاق في منح العضوية للمرشح المؤهل قد تؤدي إلى حل الحكومة للجمعية (انظر أدناه). وفيما قد تكون الجمعيات المستندة إلى العضوية مفيدة للنمو الصحي والمحاسبة للمجتمع المدني في الأردن، فإنه لا يمكن فرض هذا بالقانون على جميع الجمعيات. ففرض هيكل يستند إلى العضوية بشكل حصري على جميع أنواع الج-معيات يُرجح أن يخرق الحق الدولي الخاص بحرية تكوين الجمعيات، بواسطة إجبار الأشخاص على الاجتماع بآخرين. ويُفضل أن تُترك جهود تشجيع إتاحة المعلومات والمحاسبة الداخلية للجمعيات في عهدة القواعد غير الإلزامية الخاصة بالممارسات الفضلى.

2. القدرة على العمل بشكل مستقل

من شأن تعديلات 2009 المقترحة أن تُدخل تحسينات قليلة على السلطات الحكومية المُبالغ فيها الخاصة بالتدخل في الشؤون المشروعة الخاصة بالجمعيات بموجب القانون الحالي.

ويضم قانون عام 2008 أحكاماً عديدة تحد بشكل غير مباشر من حرية الجمعية في تنفيذ الأنشطة المشروعة وفي الحفاظ على استقلالها من السيطرة الحكومية. ونعتقد أن هذه القيود أسهمت في خلق أجواء لا تؤدي إلى مجتمع مدني يوفر الخدمات الهامة والترويج للحقوق العامة. وعدد كبير من أعضاء الجمعيات الأردنية تكرر إبداءهم للقلق إزاء التبعات المحتملة للتحدث جهاراً أو الاشتباك في أنشطة انتقادية لسياسات وممارسات الحكومة.

ومن بين الأحكام التي تقيد من استقلال الجمعيات عن الحكومة، المطالبة بأن تقدم الجمعية للحكومة مقدماً الخطة السنوية الخاصة بالأنشطة المستقبلية (مادة 16.أ). وهذا مطلب غير معقول تماماً بالنسبة للجمعيات التي، على سبيل المثال، تخطط للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها مسؤولون حكوميون.

وتُلزم أحكام تدخلية أخرى الجمعيات بإخطار الحكومة باجتماعات جمعيتها العامة قبل أسبوعين من عقدها وأن تمكن الحكومة من إرسال ممثلين منها لحضور الاجتماعات (مادة 14.أ.3، و 14.ب.2). والقرارات

التي تُتخذ في هذه الاجتماعات يجب إرسالها إلى الحكومة، وتحتاج التغييرات في الأنظمة الخاصة بالجمعيات إلى موافقة الحكومة عليها (مادة 14.ج).

وتنظيم الحكومة لأموال الجمعيات مبعث قلق آخر. فالتعديلات المقترحة لعام 2009 من شأنها أن ترفع أحكام السرية عن حسابات الجمعيات البنكية (مادة 17.هـ)، مما يعطي الحكومة حق اطلاع مستمر، دون الحاجة إلى الاختصاص القانوني أو إصدار أمر قضائي، على المعلومات المالية جميعاً الخاصة بالجمعيات، ومنها استثماراتها وتمويلها المتاح والرواتب والتكاليف الإجمالية، وتكاليف المشروعات، ومصادر التمويل، والتي يجب أن تُدون في خططها السنوية (المادة 17.أ.ب). وبغض النظر عن تشريع آخر قد لا يؤدي إلى مد حقوق سرية الحسابات البنكية، فإن قانون الجمعيات يجب ألا يمنع هذه الأحكام القانونية. بعض الممولين للأنشطة الخيرية يودون البقاء مجهولين أثناء دعمهم لأنشطة مشروعة، لكن لا يمكن ضمان هذا لهم بموجب هذا القانون. وشرعية كيفية استخدام التمويل يجب أن تكون هي مآثر اهتمام الحكومة الأردنية، وليس هوية من يوفر التمويل. فهذه المراقبة المفرطة تنتهك افتراض حرية الجمعيات في تنفيذ أي أنشطة مشروعة، وأنه يجب أن تتوصل الدولة إلى وجود أسس كافية قبل أن تحقق في أي انتهاك للقانون.

وتعديلات 2009 المقترحة تستمر أيضاً في فرض القيود المشددة على التمويل الأجنبي للجمعيات، وقد ظهر لأول مرة في قانون عام 2008. وبموجب التعديل المقترح، فإن كل تحويل للأموال الأجنبية يجب أن يمر بموجب موافقة وزارية. والوزارة المختصة لا تلتزم بمبادئ المشروعية أو التناسب في أي قرار تمنع فيه التمويل (مادة 17.ج). وعلى مجلس إدارة التسجيل أن يُحدد وزارة معنية محددة لكل جمعية، مما يؤدي إلى أن يمارس عدد كبير من الوزارات السلطة على الجمعيات بموجب هذا القانون. وغياب إحداثيات واضحة لحرمان الجمعيات من الموافقة على استقبالها للتمويل، والحق في الطعن في قرارات الرفض هذه في محكمة العدل العليا الذي لا يحمل كثير من الأهمية الفعلية، مثل المراجعة القضائية للقرار الوزاري، لهو مما يؤدي جميعاً إلى التركيز على قانونية الإجراءات المرعية لا أكثر (انظر أعلاه).

وتؤدي التعديلات المقترحة أيضاً إلى زيادة قدرة الحكومة على محاسبة الجمعيات على ما تعتبره استخدام غير ملائم للتمويل الأجنبي. المادة 17.ب تنص على أن الأنشطة الممولة من أطراف أجنبية يجب ألا تتناقض "النظام أو الآداب العامة"، وهو مبدأ فضفاض لدرجة أنه يسمح بجملة من التفسيرات. مثلاً في مبادئ اليوغياكارتا لعام 2006 الخاصة بحقوق الإنسان بمجال التوجه الجنسي والهوية الجنسية من الواضح أنه لا يمكن للحكومات استخدام "مبادئ.. الآداب العامة.. للتضييق على ممارسة حقوق التجمع العام وتكوين الجمعيات" (المبدأ 20.ب). لكن يسهل أن يتخيل المرء كيف يمكن للحكومة التذرع بـ "الآداب العامة"، لحظر إنشاء معيات تروج لحقوق المثليين ومزدوجي التفضيل الجنسي والمثليين والمتحولين جنسياً، على ضوء انتشار التحيز ضد المثلية الجنسية، كما يظهر من مدامات الشرطة المتكررة في عام 2008 لأماكن يرتادها المثليون، وكتابة مقالات تقلل من شأن المثليين في صحف يومية أردنية كبرى في عامي 2007 و2008.

والعقوبات على المخالفات الصغيرة حتى فيما يخص هذه الالتزامات المُجهدَة يمكن أن تكون مشددة وتُشكل مدأً على نحو غير ملائم لسلطات الحكومة في التدخل في أنشطة واستقلالية الجمعيات. وتعديلات 2009 المقترحة من شأنها أن تستمر في الحفاظ على حق الوزارة في استبدال مدير الجمعية بمدير مؤقت هو مسؤول حكومي مُعين لمدة 60 يوماً، ويمكن تجديدها مرة واحدة (مادة 19). ويحق أيضاً للمجلس الذي يدير تسجيل الجمعيات، وهو جهة إدارية وليست قضائية، أن يحل الجمعية تماماً، مثلاً لارتكاب مخالفة لهذا القانون مرتين بعد تلقي إنذار. وعدم تصحيح المخالفة بعد التحذير الأول خلال شهرين هو أساس كافٍ

لفرض مدير مؤقت، وكذلك قبول التمويل دون الكشف عنه أو المرور بإجراءات التمويل السليمة (المادة 19). وفعل هذا بتبرع أجنبي يؤدي إلى حل الجمعية (مادة 20).