# حرية تكوين الجمعيات في شمال أفريقيا

يلفت "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" الانتباه إلى التحديات الرئيسية في مجال التشريعات المتعلقة بالحق في حرية تكوين الجمعيات في شمال أفريقيا. إذ مازالت القوانين القمعية القديمة سارية في بعض البلدان، بينما في بلدان أخرى– مثل مصر– تتم دراسة مشاريع قوانين جديدة، لكنها تعكس الموقف العدائي نفسه تجاه حرية تكوين الجمعيات الذي كانت تتبناه القوانين السارية سابقًا، وذلك على الرغم من وجود دعوات شعبية مستمرة لمزيد من الحريات.

في تونس، ورغم أن العديد من التعديلات لا تزال ضرورية لجعل القانون التونسي الصادر بعد الثورة بشأن الجمعيات متوافقًا تمامًا مع المعايير الدولية، إلا أن هذا القانون يمثل معلمًا رئيسيًا في هذا الصدد، فهو حاليًا أفضل قانون ينظم الجمعيات في المنطقة، وينبغي أن يكون بمثابة نموذج يُحتذى به في المنطقة العربية. وفي ليبيا كان المجلس الوطني الانتقالي قد قدم مشروعًا إيجابيًا جدًا عام ٢٠١٢؛ إلا أن إخفاقه في تبني هذا المشروع قد ترك المجتمع المدني المزدهر في ليبيا دون إطار قانوني يعمل فيه، بينما تظل الحكومات الأخرى في المنطقة مهتمة بقمع المجتمع المدني والتحكم فيه أكثر من اهتمامها بتوفير إطار مناسب يمكن للمجتمع المدني أن يعمل فيه.

## تمثل المشاكل الرئيسية التي يجب مواجهتها ما يلي:

### ١. إتباع نظام التصريح وليس الإخطار

تميل البلدان في شمال أفريقيا إلى شرط استصدار مؤسسي جمعيات المجتمع المدني تصريحًا من الحكومة من أجل تأسيس جمعية، بدلاً من تقديم إخطار للحكومة، بل إنه وحتى في الحالات التي يتبع فيها القانون نظام الإخطار، غالبًا ما تكون الاشتراطات المفروضة مرهقة للغاية، مما يجعل العملية أقرب إلى نظام التصريح المسبق من الناحية العملية.

على سبيل المثال، تتطلب المادة ٩ من القانون السوداني لعام ٢٠٠٦ بشأن العمل التطوعي والإنساني، توافر ٣٠ مؤسس كحد أدنى من أجل تشكيل جمعية، وبالمثل، فالقانون الحالي في مصر –الساري منذ عام ٢٠٠٢– وكذا مشاريع القوانين المطروحة لتحل محله، تتطلب توافر ١٠ أشخاص لتأسيس جمعية، بينما تشترط للمعايير الدولية توافر شخصين فقط.

ينبغي أيضًا أن يكون للجمعيات الحق في العمل دون تقديم إخطار إلى الحكومة، ولا يترتب على ذلك سوى عدم تمتع تلك الجمعيات ببعض الفوائد التي تشترط الحصول على صفة رسمية (مثل القدرة على رفع القضايا القانونية كجمعية، والمزايا الضريبية الخاصة)، إلا أن هذا العنصر الأساسي والحاسم والخاص بالحق في حرية تكوين الجمعيات يحظره القانون في معظم الدول العربية. كذلك ينبغي بالمثل للشبكات أو الشراكات، سواءً بين الجمعيات المحلية أو الدولية أو كليهما، أن يكون لها الحق في أن تتقدم بأوراقها لاكتساب الصفة رسمية أو أن تعمل بشكل غير رسمي، حسبما ترغب، وهذا الأمر نادرًا ما يحدث، حيث أن القوانين في المنطقة تميل إلى النظر بعين الشك إلى مثل هذه الجمعيات ذات النطاق الواسع فضلاً عن التعاون مع الجمعيات الدولية.

### ٢. القيود غير المشروعة على أغراض الجمعيات

غالبًا ما تُقيِّد القوانين في المنطقة بشكل غير مناسب الأهداف والأغراض التي يمكن أن تسعى الجمعيات إلى تحقيقها، إما عن طريق منع الجمعيات من السعي إلى تحقيق بعض الأهداف المشروعة (مثل الدعوة إلى تغيير السياسات، أو التعقيب على الشئون السياسية، أو إجراء استطلاعات للرأي) أو عن طريق استخدام لغة واسعة وغامضة تسمح للحكومات بحظر الجمعيات التي تجدها غير مرغوب فيها سياسيًا. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٢ من القانون الجزائري بشأن الجمعيات (القانون ١٢-٠٦ لسنة ٢٠١٢) على أن الهدف من إنشاء كل جمعية يجب أن يُحدَّد بدقة وأن يتفق مع المصلحة العامة والثوابت والقيم الوطنية مثل النظام العام والأخلاق الحميدة والقانون.

### ٣. الضوابط الصارمة على التمويل وتدخل الحكومة بشكل غير مبرر

خلافًا للعديد من القوانين في المنطقة، فإن الحصول على تمويل ينبغي ألا يتطلب استصدار تصريح من السلطات، وينبغي كذلك ألا يُشترط على الجمعيات تقديم تقرير في كل مرة تتلقى فيها مصدرًا جديدًا للأموال. كما أنه من الناحية العملية، تشكل تلك الاشتراطات أداةً قوية للغاية يمكن للدول بموجبها أن تحد من فعالية عمل الجمعيات، مع تجنب جلب ذلك المستوى من الانتقادات الدولية والمحلية التي تنتج من تكتيكات أكثر صراحةً تُستخدم لقمع الجمعيات.

بعض القوانين ومشاريع القوانين في المنطقة تسمح بالمراقبة الحكومية المفرطة والتدخل غير المبرر في مجالات الإدارة الداخلية للجمعيات، بما في ذلك شرط إخبار الحكومة كلما تغيرت إدارة الجمعية، أو السماح بالاختلاط غير المناسب بين الحكومة وموظفي ومشاريع القطاع الخاص، أو السماح للموظفين الحكوميين بدخول مقر الجمعية في أي وقت والإطلاع على أي من مستندات الجمعية كما يحلو لهم. وقد اشترطت مشاريع القوانين محل النظر في مصر على المنظمات أن تقدم إلى السلطات تفاصيل عن قراراتها الداخلية، وسمحت لوزارة الشئون الاجتماعية بالاعتراض على تلك القرارات، وصنفت أموال المنظمات غير الحكومية على أنها "أموال عامة"، واعتبرت عمل المنظمات غير الحكومية كأنه تابع للحكومة.

وفقًا للمعايير الدولية، يُفترض أن يمنح القانون مزايا قانونية للجمعيات التي تعمل من أجل المصلحة العامة؛ شرط أن يتم وضع تلك الأحكام بعناية لضمان أن هذه المزايا تُمنح بطريقة نزيهة وليس فقط للجمعيات التي تعمل لتحقيق أهداف مدعومة من السلطات، وينبغي تطبيق المبادئ نفسها في حال حرمان الجمعية من هذه المزايا القانونية.

يقدم القانون المغربي نموذجًا سلبيًا: فالمادة ١٢ من القانون المغربي بشأن الجمعيات (القانون ١-٥٨-٣٧٨ لسنة ١٩٥٨) تشترط موافقة رئيس الوزراء على بعض المعاملات التي تجريها جمعيات النفع العام، الأمر الذي يسمح -بشكل غير مبرر- بالسيطرة الحكومية التقديرية على أنشطة تلك الجمعيات، وكذلك المادة ٩ من المرسوم المغربي ٢-٠٤-٩٦٩ لسنة ٢٠٠٥ تسمح لرئيس الوزراء، بناءً على طلب من أحد المحافظين، بنزع صفة المنفعة العامة من الجمعيات.

### ٤. العداء للجمعيات الأجنبية

بموجب المعايير الدولية، يحق للدولة أن تحدد بعض الشروط عند تقديم الجمعية الأجنبية بطلب للحصول على تصريح بممارسة أنشطتها، إلا أن تلك الشروط -التي بموجبها يمكن الحصول على ذلك التصريح- لا ينبغي أن تكون أكثر إرهاقًا من تلك الخاصة بالجمعيات المحلية، كما أنه وبمجرد منح الجمعيات الأجنبية تصريحًا بالعمل، لا بد أن تخضع للإطار القانوني نفسه الخاص بالجمعيات المحلية.

على النقيض، تسمح القوانين في المنطقة غالبًا للحكومة بقدر كبير من السلطة التقديرية في تقرير منح تصريح للجمعيات الأجنبية بالعمل من عدمه، وتفرض اشتراطات مرهقة جدًا مثل اشتراط إعادة التقدم بطلب -بشكل دوري- للحصول على صفة لممارسة أنشطتها. وبالإضافة إلى العديد من المشاكل الأخرى، يقدم القانون السوداني مثالاً ساطعًا على العداء للجمعيات الأجنبية، حيث تشترط المادة ٩ (٣) أن توافق السفارة السودانية على تسجيل الجمعيات الأجنبية، وأن توقع الجمعيات الأجنبية على اتفاق بلد، وأن تنفذ الجمعيات أعمالها بالتعاون مع المنظمات الوطنية، وأن تلتزم الجمعيات بأي شروط يضعها الوزير المختص.

### ٥. الشروط غير الملائمة لحل الجمعيات والعقوبات المفرطة

خلافًا للعديد من القوانين في شمال أفريقيا، تنص المعايير الدولية على عدم جواز حل الجمعية أو تعليق أنشطتها إلا بموجب حكم قضائي صادر عن إحدى المحاكم القانونية، على أن يكون ذلك متاحًا فقط لأسباب محدودة للغاية، ولا ينبغي تفعيل تلك الإجراءات حتى الانتهاء من العملية برمتها، بما في ذلك تقديم جميع الطعون.

بالإضافة إلى ذلك، فإن القوانين في المنطقة كثيرًا ما تسمح بفرض عقوبات جزائية مفرطة على الجمعيات، والتي غالبًا ما تُفرض على أنشطة يحميها الحق في حرية تكوين الجمعيات. فعلى سبيل المثال، المادة ٤٥ من القانون التونسي الجديد بشأن الجمعيات (المرسوم ٨٨ لعام ٢٠١١) لا تزال تضم قائمة بالأسباب التي بموجبها يجوز تعليق أنشطة الجمعيات أو حلها، وهي أسباب أوسع مما

ينبغي. ويبدو أن المادة ٢٤(٣) من القانون السوداني تسمح بفرض عقوبات جنائية على الأفراد بسبب أي انتهاك للقانون، وتلك مادة لا تحترم المبادئ الأساسية للتشريع الجنائي، فضلاً عن كونها تنتهك حرية تكوين الجمعيات.

كل وسيلة من الوسائل المذكورة أعلاه –فرض قيود على التسجيل، والسيطرة على الأهداف والأنشطة، والإشراف والتدخل غير المبررات من قبل الحكومة، والقيود المالية، وسهولة حل الجمعيات، وفرض عقوبات شديدة– هي انتهاك غير لائق للحق في حرية تكوين الجمعيات، وأي عنصر من تلك العناصر وحده يمنح الدول وسائل لتقييد المساحة الحرة المنوطة للمجتمع المدني وفقًا لمصالحها الخاصة، وكثيرًا ما تشتمل تشريعات المنطقة على العديد من تلك الأدوات أو كلها معًا، الأمر الذي يشير بوضوح إلى أن هدف تلك الحكومات تقليص المجتمع المدني وليس تمكينه.

هذا النمط واضح للعيان في المغرب والجزائر ومصر والسودان؛ وللأسف، يبدو أن هذه الدول لا تزال تنظر إلى المجتمع المدني على أنه عدو ينبغي قهره، بدلاً من أن يكون شريكًا قيمًا في عملية وضع سياسات ونظم حوكمة أفضل لمواطنيها. وفي المقابل، القانون التونسي الأخير يعد مثالاً هامًا على التشريع الإيجابي الذي يتخذ مسلكًا مختلفًا تمامًا عن ذلك النمط الإقليمي، ومن المأمول أن يصدر قريبًا قانون إيجابي مشابه في ليبيا. بينما ينبغي على البلدان الأخرى في المنطقة أن تحذو حذو تونس، وإلى أن يفعلوا ذلك، سيظل المجتمع المدني مهددًا وغير متطور، وسيستمر المواطنون غير قادرين على التمتع بحقوقهم في حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير والمشاركة في حكم بلادهم، وممارستها بحرية.