

حرية التجمع في العالم العربي خلاصة وتوصيات

الاجتماع الإقليمي

عمان- الأردن
2007-29 آذار

بتنظيم من مؤسسة فريدريش ناومان، مكتب عمان
بالاشتراك مع المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة
بالتعاون مع الشركاء الوطنيين ومكاتب مؤسسة فريدريش ناومان في مصر وفلسطين

برعاية مفوضية المجتمع المدني، جامعة الدول العربية

بدعم من الاتحاد الأوروبي

عقد الاجتماع الأول لمشروع "تعزيز الإطار القانوني لحق التجمع في العالم العربي من خلال الحوار الوطني وتعزيز قدرات المجتمع المدني"، الممول من الاتحاد الأوروبي، بعنوان "حرية التجمع في العالم العربي" في عمان بتاريخ 29 و 30 آذار 2007. شارك في الاجتماع محامين عرب ودوليين، وعدد من منظمات المجتمع المدني من الدول الخمس المعنية بالمشروع (مصر، الأردن، لبنان، فلسطين وسوريا)، وبرلمانيين، ومنظمات جامعة الدول العربية وشبكات منظمات غير حكومية عربية.

قدّم المشاركون خلال ثلاث جلسات أوراق عمل عن الوضع الحالي لثلاثة قوانين هي: قوانين المنظمات غير الحكومية، وقوانين نقابات العمال وقوانين الأحزاب السياسية، وهي القوانين التي يتناولها المشروع. وقد تلا كل جلسة مناقشة مستفيضة لوضع هذه القوانين هدفت إلى تحديد الوضع الحالي لرسم أسس المشروع والقواسم المشتركة بين البلدان الخمسة المعنية وإلى وضع إطار للنشاطات المستقبلية بغية الوصول إلى أرضية مشتركة للمبادئ الأساسية التي ترعى للقوانين الثلاثة.

قدّم المشاركون لمحة عن القوانين المعنية عارضين القوانين السارية ومدى تطبيقها نظرياً وعملياً ومدى تأثير هذه القوانين على إدارة منظمات المجتمع المدني. لدى العرض تبين أن معظم القوانين المتعلقة بالمحاور الثلاث الأساسية الهادفة إلى دفع المجتمع نحو الديمقراطية مبهمة وغير واضحة باستثناء حالات قليلة، وتحديداً في الفقرات المتعلقة بحالات الحل حيث تمكن هذه القوانين الحكومات من حل أي جمعية أو إيقافها عن العمل. وقد كانت معظم القوانين قديمة ولا تعكس فهما حديثاً لأهمية المنظمات غير الحكومية كشركاء للحكومات في تطوير المجتمع وهي تعكس رغبة عامة في السيطرة على المجتمع المدني وليس في تنظيمه.

من ناحية أخرى، شدد المشاركون على أهمية الحكم الرشيد وعلى أهمية تطبيق الشفافية ومبادئ المحاسبة، والممارسات الديمقراطية وتداول السلطة داخل منظمات المجتمع المدني. فضلاً عن ذلك، شدد المشاركون على أهمية تحويل منظمات المجتمع المدني من منظمات نخبوية إلى منظمات تستطيع الوصول إلى الشعب كافة وبالتالي الاستجابة لمتطلباته. كما شددوا على الحاجة إلى حوار وطني شامل بين أصحاب القرار وتحديد الحكومات والبرلمانات من أجل الوصول إلى تفاهم متبادل وأكدوا على أهمية الوعي والأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل دولة ونقاط قوتها وضعفها على الصعيدين الوطني والإقليمي.

قانون المنظمات غير حكومية:

اجمع المشاركون على أن المبادئ التي وضعتها "المبادرة العربية من أجل حرية الجمعيات في العالم العربي" والتي أطلقت ضمن مشروع "بنيان" العربي - الأوروبي المدعوم من الاتحاد الأوروبي بعنوان: " بناء القدرات وتعزيز التشبيك بين المنظمات غير الحكومية " هي مبادئ تصلح لأن تكون إطاراً جيداً للقوانين الناطمة لعمل منظمات المجتمع المدني في العالم العربي ويمكن أن تشكل خلفية جيدة لصياغة قانون خاص بمنظمات المجتمع المدني.

المبادئ الأساسية في الإعلان هي تسعة عشر نوقش منها المبادئ التالية:

1. لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في المشاركة في تأسيس وإدارة الجمعيات والانتساب إليها والانسحاب منها بحرية، وذلك من أجل تحقيق هدف أو أهداف لا يتغى منها اقتسام الربح.
2. حق التأسيس دون الحاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق. فالجمعيات تتأسس بمجرد اتفاق إرادة مؤسسيها ويجوز الإعلان عنها بمجرد الإعلام/الإخطار المسبق ولا يمكن إخضاع التأسيس لأي تدخل مسبق من السلطة الإدارية أو من السلطة القضائية.
3. لا يجوز أن تكون أهداف الجمعيات أو أنظمتها أو شخصية مؤسسيها أو انتمائهم أو عددهم أيًا كانت مجالات عملها أو تصنيفها، سبباً لفرض أي قيود أو عراقيل على تأسيسها.
4. لا يجوز أن تشكل إجراءات التأسيس الإدارية، حتى عبر نظام الإعلام/ الإخطار، عوائق وعراقيل أمام تأسيس الجمعيات. ويجب أن تنسم هذه الإجراءات بالسرعة والوضوح والبساطة، وبدون تكلفة، وان لا تخضع للسلطة التقديرية للإدارة.
5. تتمتع الجمعيات بالشخصية المعنوية المستقلة عن أعضائها فور الإعلام/الإخطار بتأسيسها.
6. يتمتع مؤسسو الجمعيات بحق وضع أنظمتها بحرية ودون أي تدخل. ويجوز للإدارة العامة وضع نماذج اختيارية لمساعدة المؤسسين في عملية التأسيس وخدمة لهم.
7. يحق للجمعيات تعديل أنظمتها بحرية، بما في ذلك الأهداف ومجالات النشاط، في أي وقت طبقاً لأنظمتها، ووفق ذات الأصول المطبقة في تأسيس الجمعيات، دون تدخل من الإدارة العامة.
8. تدار الجمعيات بواسطة هيئاتها المنصوص عليها في أنظمتها الخاصة. ولا يحق للإدارة العامة التدخل في عملية تسيير اجتماعاتها أو انتخاباتها أو نشاطها أو التأثير عليه.
9. لضمان الشفافية والعلانية والمصادقية، على الجمعيات مسك دفاتر وسجلات محاسبية
10. يجب الأخذ بمبدأ تناسب الجزاءات مع المخالفات ولا يجوز توقيع عقوبات جنائية على العمل المدني للجمعيات أو على أعضائها. وفي مطلق الأحوال، لا يمكن أن يقرر أو يحكم بتلك الجزاءات إلا من قبل القضاء، بعد ضمان حق الدفاع في محاكمة علنية وعادلة.
11. المبدأ انه لا يحق للإدارة العامة حل الجمعيات. ولا يمكن أن تخضع الجمعيات للحل إلا بقرار صادر عن هيئاتها الخاصة، أو بحكم قضائي نهائي بات، وبعد أن تكون قد استفادت الجمعية من حق الدفاع في محاكمة علنية وعادلة، وفي حالات يجب أن يحددها القانون صراحةً وحصراً.

دليل لصياغة قانون النقابات العمالية:

شدد المشاركون على أن النقابات العمالية في البلاد العربية تواجه أزمة في هويتها، وفي توجيهها وفي ثقافتها. وأن النشاط النقابي يخضع للسيطرة التامة من قبل الدولة أو الحزب الحاكم وأن النقابات الحرة نادرة الوجود. كما أبدى الجميع تحفظات بشأن حظر موظفي القطاع العام، خاصة المدرسين، من ممارسة العمل النقابي والانضمام إليه.

وافق المشاركون على أن المبادئ التي وضعتها منظمة العمل الدولية من أجل حرية التجمع تخدم حماية حقوق العمال على أحسن وجه وتساعد في تعزيز الديمقراطية في العالم العربي.

تتضمن هذه المبادئ التالي:

1. 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.
2. لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثلها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها.
3. تتمتع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة.
4. لا تخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية.
5. لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق تكوين اتحادات واتحادات حلافية والانضمام إليها، كما أن لكل منظمة أو اتحاد أو اتحاد حلافي من هذا النوع حق الانتساب إلى منظمات دولية للعمال وأصحاب العمل.
6. لا يجوز إخضاع اكتساب منظمات العمال وأصحاب العمل واتحاداتها الحلافية للشخصية القانونية لشروط يكون من شأنها الحد من تطبيق أحكام المواد 2 و 3 و 4 من هذه الاتفاقية.

7. (1) علي العمال وأصحاب العمل، ومنظمات أولئك وهؤلاء، في ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية أن يحترموا القانون الوطني، شأنهم في ذلك شأن غيرهم من الأشخاص والجماعات المنظمة. (2) لا يجوز للقانون الوطني، ولا للأسلوب الذي يطبق به، انتقاص الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية.

بالإضافة إلى ذلك، شدد المشاركون على المسائل التالية:

1. الحاجة إلى التصديق على جميع الاتفاقيات العمالية العربية والدولية من قبل الحكومات.
2. الحاجة إلى حوار اجتماعي حقيقي، يشرك العمال، نظراً إلى أن الحوارات الحالية هي مع نقابات العمال المعينة من قبل السلطة في معظم الحالات.
3. يجب إعطاء انتباه خاص إلى ظروف عمالة النساء والأطفال.
4. العمال الأجانب والفلسطينيين في البلدان العربية والعمالة العربية في هذه البلاد.
5. العمال المهاجرون والأجانب وتحديداً "خدم في المنازل".
6. تسهيل إجراءات التقاضي في حالات الخلاف في العمل.
7. الحق في المساواة الجماعية والحق في الإضراب.
8. التمثيل النسائي في النقابات.

قانون الأحزاب السياسية

أشار المشاركون إلى الضعف المتوارث للأحزاب السياسية المعارضة وإلى تراجع الوعي المدني بين المواطنين كتحديات يجب التعامل معها بشكل موضوعي. ومن ناحية أخرى، لفت المشاركون النظر إلى الدور الذي لعبه التوتر الإقليمي في تراجع أصوات القوى المطالبة بالإصلاح الداخلي بالإضافة إلى تأثير الحرب على الإرهاب وعلى تطور الحياة السياسية في المنطقة واستعمال هذه الذرائع للحد من الحريات السياسية.

ناقش المشاركون المسودة الفلسطينية لقانون الأحزاب السياسية وتوصلوا إلى التوصيات التالية لتكون دليلاً لصياغة أي قانون يتعلق بالأحزاب السياسية:

1. تعريف الحزب

هو تنظيم ينشأ بالإرادة الحرة لمجموعة من المواطنين من أجل تحقيق أهداف سياسية، وممارسة عمله بين المواطنين من أجل تقديم مرشحين للانتخابات المحلية والوطنية سعياً إلى الوصول أو المشاركة في السلطة.

2. حرية التأسيس

1. لكل شخص طبيعي الحق في المشاركة مع آخرين في تأسيس حزب سياسي وإدارته والانضمام إلى حزب أو الانسحاب منه بحرية، وأنه لا يجب أن يوضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في الدستور والتي تستوجبها ضرورات المجتمع الديمقراطي.
2. يتمتع الحزب بالشخصية القانونية والاعتبارية بالإخطار أو العلم والخبر.
3. يعد إنشاء الحزب وتمتعه بالشخصية القانونية، لا يجوز حل الحزب أو تجميده أو دمج بحزب آخر إلا وفقاً لنظامه الأساسي أو بحكم قضائي.
4. يلتزم الحزب بانتهاج الديمقراطية في بنائه الداخلي وعلاقاته الداخلية واحترام حرية الرأي والتعبير وحق التجمع السياسي وحقوق الإنسان الأساسية الواردة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.
5. للحزب وأعضائه حق وضع النظام الأساسي واللوائح الداخلية والمالية للحزب دون فرض نماذج محددة أو تدخل من السلطات.
6. لكل حزب حق تملك وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية، كما يحق للأحزاب استخدام وسائل الإعلام المملوكة للدولة بشكل ما ووفق معايير موضوعية.
7. لمقرات الأحزاب حصانة، لا يجوز اقتحامها إلا بإذن من السلطات القضائية المختصة إلا في حالة التحقيق في جريمة جنائية. ومراسلات ووسائل اتصال الحزب يجب ألا تخضع للرقابة أو التفتيش.
8. أموال الحزب هي أموال عامة وتتكون مالية الحزب من اشتراكات الأعضاء والتبرعات والهبات غير المشروطة وما تقدمه السلطات العامة من الموازنة العامة للدولة وفقاً لنظام يصدر بقانون ووفق معايير موضوعية وعادلة.
9. يعتمد الحزب على معايير الشفافية ونظم الحكم الجيد في أنشطته وسلوك أعضائه.

10. يلتزم الحزب بإنفاق أمواله على أغراض وأنشطة وفقاً لنظامه الأساسي
11. تعمل الأحزاب على احترام النظام الديمقراطي ودولة القانون وآليات التداول السلمي للسلطة عبر انتخابات حرة ونزيهة
12. تلتزم الأحزاب بمبدأ الحوار كأسلوب لحل الخلافات فيما بينها.

3. مواد الحظر

1. يحظر القانون انضمام أو مشاركة موظفي الجهات الآتية في الأحزاب السياسية
 - أفراد القوات المسلحة
 - أفراد قوات الأمن والشركة
 - أعضاء الهيئات القضائية
2. حظر إنشاء الأحزاب السرية أو العسكرية أو شبه العسكرية
3. حظر تلقي الأحزاب أموال من جهات أجنبية
4. حظر وضع قيود على اتصال الحزب بالجماهير وعقد الاجتماعات والمؤتمرات العامة
5. حظر تدخل جهات الإدارة في الشؤون الداخلية للأحزاب أو الانتخابات الداخلية
6. لا يجب إن يتضمن قانون الأحزاب أي جزاءات جنائية سالبة للحرية على مخالفت قانون الأحزاب
7. لا يجب إن تتضمن أي قوانين أخرى مواد تضع قيوداً على نشاط الأحزاب السياسية

4. المنازعات

1. القضاء الطبيعي (المدني) هو المختص بالنظر في كافة الطعون والالتزامات والإجراءات المتعلقة بالحزب
2. للجهة الإدارية، في حال مخالفة الحزب للدستور أو النظام العام أو القانون أن تلجأ إلى القضاء
3. لا يجوز اتخاذ أي إجراءات سابقة على اللجوء للقضاء

4. الرقابة الداخلية

1. السلطة العليا في الحزب للجمعية العمومية
2. يجب أن يتضمن النظام الداخلي للحزب المبادئ الأساسية التي يقوم عليها وحقوق وواجبات أعضاء الحزب وقوانين العمل المالي وآليات الرقابة الداخلية.

الملاحظات الأخيرة:

شدد المشاركون في المؤتمر على أهمية التشبيك مع المبادرات الموجودة والقواعد المنصوص عليها في المواثيق والبيانات الصادرة حول حرية التجمع والاستفادة منها وبالأخص تلك الصادرة عن منظمات الأمم المتحدة. فأى قانون أو أنظمة يجب أن تنبع من الحاجات الحقيقية للمجتمع العربي وبالتالي لا يجب أن تكون منسوخة أو مستوردة من نماذج أجنبية، باستثناء ما يخدم حاجات ومصالح صياغة عربية لقوانين مشابهة.

المسائل الخلافية التي طرحت:

- اقترح بعض المشاركين إضافة بند إلى قانون الأحزاب السياسية يسمح للأحزاب "بالمطالبة بتغيير طبيعة نظام الحكم" (كالمطالبة مثلاً بنظام جمهوري) من خلال الوسائل السلمية.
- اقترح بعض المشاركين السماح للأحزاب السياسية بتلقي الهبات من مصادر أجنبية.

ولكن لم يتم التوافق على هذه المسائل وبقيت هاتين النقطتين من النقاط المختلف عليها.

توصيات أخرى:

شدد بعض المشاركين على أهمية إشراك وتمثيل النقابيين والعمال في مناقشات قانون النقابات ومناقشات نشاطات المشروع. وأكد المنظمون على أن هذا الاجتماع هو الخطوة الأولى وسوف يكون هناك مزيد من الاستشارات مع النقابيين من أجل الاستجابة بشكل فعال إلى هذا المطلب.