

البيئة التمكينية للمجتمع المدني
في المنطقة
العربية



Norwegian People's Aid



annd

Arab NCO Network for Development

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و ٢٣ منظمة غير حكومية تعمل في ١٢ دولة عربية

ص.ب.: ١٤/٤٧٩٢ | المزرعة: ٢٠٧٠ - ١١٠٥ | بيروت، لبنان
هاتف: +٩٦١١٣١٩٣٦٦ | فاكس: +٩٦١١٨١٥٦٣٦

تم إنتاج ونشر هذا التقرير بدعم من



Norwegian People's Aid

البيئة التمكينية للمجتمع المدني

في المنطقة العربية

الفهرس

- ٨ التقرير الإقليمي ◀
- ٣٠ البيئة الممكنة لعمل المجتمع المدني في العراق ◀
- ٤٢ تونس : تغيّرت البيئة القانونية للجمعيات، واستمرت التحديات ◀
- ٥٢ البيئة التمكينية للمجتمع المدني في سوريا ◀
- ٦٢ البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في فلسطين المحتلة ◀
- ٧٤ حقوق التجمع والجمعيات في لبنان بين القانون والممارسة ◀
- ٨٦ البيئة الحاكمة لعمل المجتمع المدني في الوقت الراهن في مصر ◀

تقييم البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية

د. يسري مصطفى

الصفحة	الموضوع
١٠	مقدمة: بيئة المجتمع المدني بين التقييد والتمكين
١٢	أولاً: البيئة السياسية
١٢	١. تونس
١٣	٢. مصر
١٤	٣. لبنان
١٥	٤. العراق
١٥	٥. سوريا
١٦	٦. فلسطين
١٨	ثانياً: البيئة القانونية
١٨	١. الحق في تكوين الجمعيات
٢١	٢. الدعم وتنمية الموارد
٢٤	٣. الحق في التجمع والتظاهر السلمي
٢٦	٤. الحق في الحصول على المعلومات
٢٨	ثالثاً: التوصيات

مقدمة: بيئة المجتمع المدني بين التقييد والتمكين

تثير قضية المجتمع المدني على الساحة العربية الكثير من التساؤلات النظرية والعملية، فعلى المستوى النظري، لازالت الساحة تشهد محاولات لتعريف ماهية المجتمع المدني من حيث بنيته وأدواره وعلاقاته ومستقبله فى ضوء المتغيرات السياسية والاجتماعية والتكنولوجية المتسارعة. وترتبط التساؤلات والهموم النظرية بالعديد من القضايا العملية والتطبيقية ذات الصلة بقدرات منظمات المجتمع والشروط المحيطة التى تؤثر فى عملها، وبشكل عام طبيعة البيئة، خاصة البيئة السياسية والقانونية، التى تعمل فيها هذه المنظمات والكيانات المدنية. وفى كل الأحوال، ينبغى مراعاة أن المصطلحات المستخدمة تشير إلى واقع وظواهر تتسم بدرجة هامة من التنوع، فمصطلح «المجتمع المدني»، وهو محور هذا التقرير، يشير إلى قطاعات وكيانات متنوعة من حيث الأدوار، أو البنية التنظيمية، أو العلاقة بالدولة والمجتمع المحلى والدولى. وبالمثل فإن كلمة «البيئة» تعنى مجموعة متنوعة من البيئات السياسية والاجتماعية والقانونية والثقافية، وتختلف تأثيراتها من موقع جغرافى لآخر، ومن قطاع من قطاعات المجتمع المدني لآخر، ومن فترة زمنية لآخرى. ورغم أن بلدان المنطقة العربية تبدو متشابهة من حيث موقف السلطات من منظمات المجتمع، وهو ما ساهم فى خلق بيئات غير مواتية من منظور مؤشرات الديمقراطية وحقوق الإنسان، إلا أن هذه البلدان تظهر تنوعا كبيرا فيما بينها وحتى داخلها. وفى هذه البيئات المتعددة والمتنوعة كان فى مقدور منظمات مدنية أن تحافظ على بقائها وقدرتها على التعايش، ولكن فى سياقات أخرى، تصبح القيود أكبر من طاقة منظمات بعينها، فتصبح البيئة المحيطة مقيدة، وقد تكون معادية، ووفى سياقات معينة يمكن أن تكون مدمرة لقدرات وطاقات المجتمع المدني.

فى هذا السياق، تعنى البيئة التمكينية، من حيث التعريف، «مجموعة من الشروط المترابطة (قانونية، تنظيمية، مالية، معلوماتية، سياسية، وثقافية) تؤثر على قدرة الفاعلين التنوميين مثل منظمات المجتمع المدني فى الإنخراط بطريقة مستدامة وفعالة فى عمليات التنمية، بما فى ذلك الظروف الداخلية لهذه المنظمات، والظروف الخارجية المرتبطة بممارسات الحكومات والجهات الداعمة». ومع تنوع وتعدد بنى وأدوار وقدرات وتوجهات منظمات المجتمع حتى داخل النطاق الجغرافى الواحد، فإن تأثيرات البيئة تختلف وتتغير من حيث طبيعة الحوافز أو القيود المفروضة على منظمات المجتمع المدني، وقدرة هذه الأخيرة على الاستفادة أو التعايش أو التكيف مع البيئة المحيطة.

ووفق هذا التعريف فإن عملية التمكين ترتبط بوجود شروط إيجابية ومحفزة لعمل منظمات المجتمع من النواحي السياسية والقانونية والمالية والمعلوماتية إلخ. كما لا يمكن إغفال العوامل الذاتية المرتبطة بقدرات منظمات المجتمع المدني، وفق شروطها الداخلية، على تحقيق أكبر استفادة ممكنة مما توفره البيئة المحيطة، والتكيف مع المتغيرات والمستجدات، ومواجهة التحديات والصعوبات. وبالمقابل فإن البيئة المقيدة هى تلك التى تشكل فيها الظروف المحيطة قيودا وعوامل إضعاف للمنظمات سواء من حيث قدرتها على القيام بأدوارها بفعالية وجودها أو استدامتها، وكذلك احترام وصيانة حقوق أعضاء المنظمات والعاملين فيها، فثمة بيئات تفرض من القيود والتهديدات ما يتجاوز قدرات بعض المنظمات على التكيف والمقاومة، وتعرض القائمين عليها لمخاطر وأحيانا انتهاكات جسيمة، وخاصة إذا ما تم استهداف منظمات أو قطاعات بعينها كما يحدث مع منظمات حقوق الإنسان فى بعض البلدان. وبالتالي فإن البيئة المحيطة ليست محايدة، فهى إما أن توفر شروط التمكين بالمعنى الإيجابى، أو تكون معوقة ومقيدة وعندها تُنزع عنها صفة التمكين وتصبح بيئة مقيدة. ونظرا لتنوع منظمات المجتمع المدني من حيث توجهاتها وظروف عملها وشبكات علاقاتها، فإن تأثير البيئة المحيطة لا يكون له نفس طبيعة ودرجة التأثير على كافة المنظمات، بل يمكن القول أن هناك منظمات تتأثر أكثر من غيرها بالبيئة المحيطة سواء كانت إيجابية أو سلبية.

ومن المعروف، بالنسبة لبلدان المنطقة العربية، أن المناخ السياسى والتشريعى والاجتماعى والثقافى، رغم تنوعه إلا أنه يفتقر إلى قيم الحداثة والديمقراطية بشكل عام، ويزيد على ذلك أن أغلب البلدان العربية تشهد توترات وصراعات وحروب تحول دون إرساء قيم المواطنة وحقوق الإنسان، وهى شروط أساسية لمشاركات إيجابية على مستوى المجتمعين السياسى والمدنى. ومن المعروف أن البيئات التى نشأت فيها منظمات المجتمع المدني لم تكن مواتية لأسباب تتعلق إما بقمع السلطات، أو النزاعات والحروب أو الاحتلال كما هو الحال بالنسبة لفلسطين. ومن ثم فإن جزء كبير، إن لم يكن الأكبر، من طاقات وجهود المجتمع المدني يتم استنزافها من أجل البقاء والحفاظ على الوجود فى ظل بيئات غير مواتية إن لم تكن معادية تماما، وخاصة للمنظمات الحقوقية التى تقف دائما على خط المواجهة مع السلطات. وتشكل مسألة دعم وتمويل منظمات المجتمع المدني أكثر القضايا حساسية سواء من حيث إمكانية توافرها أو حيث استخدام قضية التمويل الأجنبى كأداة لإضعاف المنظمات المحلية أو الهجوم عليها وتشويه سمعة القائمين عليها.

ومع ذلك، فإن البيئات تختلف عن بعضها فيما يتعلق بمعدلات الفرص والتحديات المفروضة، بل ثمة بيئات تبدو قاحلة ولا تسمح باستنبات منظمات مجتمع مدنى قوية من الأساس. وللتحوالات السياسية بالغ الأثر على ديناميات البيئات المحيطة بالمجتمع المدني، فقد كانت لسقوط أنظمة استبدادية فى بعض البلدان تأثيرات إيجابية أدت لبروز مساحات مدنية لم تكن موجودة من قبل، أو كان بعضها موجودا ضمن قيود تعسفية، كما هو الحال بالنسبة للعراق وسوريا، بالإضافة إلى تونس لحد كبير، وهذا على العكس من بلد آخر كمصر التى تواصلت فيها البيئة المقيدة وأصبحت أكثر حدة بعد رحيل مبارك عن السلطة. وفى لبنان وعلى الرغم من أن الوضع لم يشهد تحولات كبرى، إلا أن الحالة اللبنانية توفر مساحات حرة، ولكنها أيضا تعاني من مشكلاتها الخاصة نتيجة طبيعة السلطة السياسية هناك حيث أن هناك دائما مواجهة بين المساحات المدنية والمساحات الطائفية. وتبقى فلسطين حالة ذات طبيعة خاصة من حيث كونها تجربة تعاني من قيود الاحتلال، فضلا عن الانقسام فى السلطة السياسية.

ولأغراض هذا المشروع، فقد تم وضع عدد من المحددات لقياس طبيعة البيئة التي تتواجد وتعمل فيها منظمات المجتمع المدني في البلدان العربية محل الدراسة، وهي محدّدات يتداخل فيها مكونان أساسيان نظرا لإرتباطهما الوثيق وهما المكون السياسي والذي يعد الإطار الحاكم لبيئات المجتمع المدني، سواء تعلّق الأمر بالمناخ السياسي بالمعنى العام، أو ما يتعلّق بشكل وطبيعة العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني وأجهزة ومؤسسات الدولة على وجه الخصوص؛ والمكون التشريعي، والذي غالبا ما يتسم بالتعبئة للمكون السياسي، وسيتم النظر إليه من خلال مجموعة من الحقوق الأساسية وهي حرية التجمع والتظاهر، والحق في الوصول إلى المعلومات. فضلا عن محدد آخر على درجة كبيرة من الأهمية وهو ذلك المتعلّق بالموارد والتمويل.

وتجدر الإشارة كذلك إلى حقيقة أن البلاد العربية رغم ما يبدو عليها من إنغلاق إلا أنها في مرمى المؤثرات الدولية، وبعد الربيع العربي زادت حدة المؤثرات الإقليمية فيما بين البلدان العربية. وباستثناء الدور الهام والمتزايد لوسائل التواصل الاجتماعي، فإن باقي المؤثرات سلبية إلى درجة غير مسبوقة، فقد أصبحت المنطقة ساحة لصراع الدول الكبرى، كما أصبحت حيزا مفتوحا لتجارة الأسلحة وتجريبها. تلعب هذه الأوضاع والتطورات دورا كبيرا في صياغة وتشكل بيئات المجتمع المدني في المنطقة، ويكفي القول أن «الحرب على الإرهاب» التي تدور رحاها في المنطقة لها تأثير سلبي ودرامي على عمل منظمات المجتمع المدني، سواء بسبب ما تسفر عن من قيود وشرعنة للقوانين والإجراءات الإستثنائية التي تحد من حرية العمل المدني والسياسي، أو القيود المفروضة على مصادر الدعم الموجه للتنمية وحقوق الإنسان، أو التغيير في مسارات المساعدات الدولية والتي باتت تتجه نحو القضايا الإنسانية والإغاثية.

ويصدر هذا التقرير بعنوان «تقييم البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني في منطقة الشرق الأوسط» في إطار مشروع يتم تنفيذه بالتعاون بين شبكة المنظمات العربية غير الحكومية ومنظمة المساعدات النرويجية بهدف تحسين المساحة المدنية وتطوير قدرات منظمات المجتمع المدني للمشاركة في الحوارات المتعلقة بالتنمية وحقوق الإنسان على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي. وتضمن المشروع أنشطة للمناصرة وكسب التأييد، وإعداد دراسات تحليلية لبيئة المجتمع المدني في 6 بلدان هي: سوريا، لبنان، فلسطين، العراق، مصر، تونس. وقد استهدفت هذه الدراسات تقديم رؤية عن ملامح وسمات بيئات المجتمع المدني في البلدان المعنية من خلال مجموعة من المحددات الأساسية والتي تعد بمثابة مؤشرات على مدى ملائمة هذه البيئات لعمل منظمات المجتمع المدني، وإلى أي حد هي داعمة أو معرّقة أو محايدة. وتتضمن المحددات مجموعة من الحقوق الأساسية، مثل الحق في التنظيم، والحق في تنمية الموارد، والحق في التظاهر والتجمع السلمي، والحق في الحصول على المعلومات.

وفي حين تخبرنا الدراسات القطرية عن تفاصيل ولامح وتحولات بيئات المجتمع المدني في كل بلد، فإن هذا التقرير الإقليمي يستعرض، استنادا إلى نتائج الدراسات القطرية بالأساس، الملامح الأساسية لهذه البيئات، وإبراز أشكال التشابه والاختلاف فيما بينها، ويركز التقرير على البيئات السياسية والقانونية بوصفها الأكثر تأثيرا على وجود وفعالية منظمات المجتمع المدني، سواء بما تعنيه من أبعاد تاريخية مازالت مؤثرة إلى الآن، أو في ضوء التحولات المتسارعة التي شهدتها البلدان العربية خلال السنوات الماضية بداية من احتلال العراق وحتى تداعيات ما يسمى بالربيع العربي. ومع الأخذ في الاعتبار التنوع الكبير الذي يعبر عنه مصطلح «المجتمع المدني»، إلا أن التقرير يركز على قطاعات المجتمع المدني الحقوقية والتنموية، فهي الأكثر حساسية للبيئة المحيطة والأكثر استهدافا من قبل السلطات في المنطقة العربية.

وإجمالاً، فسوف يلاحظ القارئ أن هناك مجموعة من السمات الأساسية لبيئات المجتمع المدني في البلدان محل الدراسة، وهي: أولاً: رغم المشتركات التي تجمع بين بلدان المنطقة، إلا أن بيئات المجتمع تتسم بدرجة ملحوظة من التنوع والاختلاف؛ ثانياً: أن العامل السياسي هو الحاكم في نهائية الأمر ووقفه تتشكل البيئة الأطر القانونية الحاكمة للمجتمع المدني؛ ثالثاً: أن البيئات السياسية والقانونية لا تحكمها فقط المؤثرات الداخلية على المستوى الوطني، بل هناك تأثيرات خارجية إقليمية ودولية؛ رابعاً: أن ثمة أحداث كبرى كان لها بالغ الأثر على تشكل وطبيعة بيئات المجتمع المدني، سواء تلك التي أفضت إلى إسقاط أنظمة سياسية، وتلك التي قادت إلى منازعات وحروب.

وفي حين تقدم الدراسات القطرية توصيات محددة لإصلاح من أجل تجاوز البيئات المقيدة وبناء بيئات ممكنة، فإن هذا التقرير الإقليمي يقدم مجموعة من التوصيات العام التي تهدف إلى تعزيز الجهود الرامية الجماعية إقليمية ودولياً من أجل خلق بيئات مواتية لعمل منظمات المجتمع المدني. وفي الحقيقية أن خلق مثل هذه البيئة ليس هدفاً في حد ذاته، بل لأن تعزيز فعالية منظمات المجتمع المدني وتقويتها هو الشرط الاجتماعي والسياسي من أجل تحقيق طموحات شعوب المنطقة نحو الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية. وإلى جانب ذلك، فإن التوصيات تهدف إلى تضافر الجهود لحماية العديد من المدافعين والمدافعات عن حقوق الإنسان في المنطقة ممن يتعرضون ويتعرضن لتهديدات وانتهاكات خطيرة في بعض البلدان العربية.

يشير مصطلح «المجتمع المدني»، كما سبق الإشارة، إلى كيانات واتجاهات متعددة، وبالتالي فإن أشكال التفاعل والاستجابة لشروط الواقع ومتغيراته تختلف حسب طبيعة عمل المنظمة وتوجهاتها، فما قد يمثل تحدياً لمنظمة حقوقية دفاعية، قد لا يكون كذلك لمنظمة إغائية أو خيرية. وبشكل عام فإن التحدي الأكبر الذي تواجهه منظمات المجتمع الحقوقية والتنموية يتمثل، في كثير من الأحيان، في أن الواقع المراد إصلاحه أو تغييره، هو ذاته الذي يشكل البيئة التي قد تفرض قيوداً، فتكون مبررات وجود الكيان الحقوقي هي ذاتها التحديات التي قد تعرقل وجود وعمل هذا الكيان. وفي معظم الحالات، يصعب فصل السياق السياسي عن السياق القانوني وعلاقتهما بالموارد اللازمة لعمل هذه المنظمات. فالقوانين هي إنعكاس لطبيعة النظم السياسية خاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات، فهي منظومة مركبة يصعب معالجة كل منها بشكل منفصل. ولكن لأغراض هذا التحليل، فسوف يتم استعراض كل بيئة من البيئات الحاكمة لعمل منظمات المجتمع تحت عنوان منفصل، مع إبراز الترابط والتفاعل بينها. وعليه فسوف يركز عنوان البيئة السياسية على وصف هذه البيئة من حيث طبيعتها العامة وما طرأ عليها من تحولات وأثر ذلك على منظمات المجتمع المدني. ويرتبط بذلك المؤثرات السياسية الخارجية ذات الصلة بالوضع الدولي وتأثيراته على المنطقة، وتحديدًا فيما يتعلق بما بات يعرف «الحرب على الإرهاب». هذا في حين يتناول التقرير المحددات الأخرى المتعلقة بالحقوق الأساسية، وهي ذات طبيعة سياسية بلاشك، في سياق الحديث عن البيئة التشريعية كقوانين وإجراءات وممارسات متعلقة بإنفاذ القانون.

تعد مشكلة البيئة السياسية في المجتمعات العربية مشكلة هيكلية ترتبط بطبيعة الدولة في هذه البلدان والتي وصفها الأدبيات السياسية بتوصيفات متعددة للدلالة على طبيعتها، ومن أبرز هذه التوصيفات الدولة الريعية، أو الدولة الغنائمية، والدولة الطائفية، والدولة الأبوية. وهذه التوصيفات تعكس رؤى تحليلية لطبيعة السلطة وعلاقة الدولة بالمجتمع. والخلاصة هي أن أنماط الدولة في المنطقة العربية تفتقر إلى الديمقراطية بما تعنيه من سيادة القانون، ومبادئ المواطنة. وفي المجتمعات التي يسودها هذه الأنماط من الحكم تفتقر إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وتتوغل البيئة السياسية، في أشكالها الحديثة والتقليدية، لتصبح بمثابة العنصر الحاكم بامتياز والمحدد لباقي البيئات القانونية والاجتماعية والثقافية. وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة في البلدان العربية، إلا أن الأوضاع تختلف من بلد لآخر حسب خصوصية السلطة وطبيعة موازين القوى بين الدولة والمجتمع، وبالتالي فإن الحديث يكون عن بيئات سياسية وليس بيئة واحدة. وهذا ما تبرزه الدراسات القطرية بشأن البيئة التمكينية للمجتمع المدني في البلدان العربية، فثمة اختلافات تجعل من بيئة ما أفضل أو أسوأ من بيئة أخرى. وإلى جانب طبيعة السلطة في كل بلد، فإن مسألة الاستقرار السياسي، في ضوء التحولات الراهنة، تعد أحد المحددات المستجدة على المناخ السياسي في المنطقة، فقد باتت مؤشرات الاضطراب وعدم الاستقرار متغيراً جديداً في مجتمعات كانت أقرب إلى الركود والجمود السياسي. فثمة تحولات كبرى شهدتها المنطقة مع بداية الألفية الجديدة، كان احتلال العراق مستهلها، قبل أن تأتي العاصفة الكبرى التي اجتاحت العديد من البلدان فيما يعرف بالربيع العربي، وهي العاصفة التي لم تهدأ تبعاتها إلى الآن، وخاصة في سوريا وليبيا واليمن. ومع كل هذه المتغيرات شهد المجتمع المدني تحولات هامة صعوداً وهبوطاً، بل إن التأثيرات طالت بنية المجتمع المدني ذاته، وخاصة في الأوساط الشبابية التي وجدت في الفضاء الافتراضي مساحة للتعبير لم تعهدها الأجيال السابقة، في كل الأحوال فإن الأوضاع الراهنة والتي تم تسميتها بأوضاع «انتقالية» تشير إلى حالة غير مستقرة، والسيناريوهات مفتوحة على المستقبل سواء بالسلب أو الإيجاب.

وفي سياق تحليل الأوضاع الراهنة، فإن المقارنة بين البيئات السياسية في البلدان المختلفة قد تخضع لتقديرات ذات صلة بالاستقرار وعدم الاستقرار، والديمقراطية والاستبداد، مع الأخذ في الاعتبار أن تعبير الاستقرار لا يعني فقط الاستقرار السياسي، بل إن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باتت وربما أكثر من أي وقت مضى محددات أساسية لمستقبل بلدان المنطقة.

أ. تونس

على الرغم من أن مصر وتونس بدتا متشابهتان في بدايات الربيع العربي إلا أن البيئة السياسية في البلدين اتخذت مساراً مختلفاً. ووفق الشواهد الراهنة على الأقل، فإن التجربة التونسية، مثل لبنان، تعد الأفضل من حيث النتائج مقارنة بسائر بلدان الربيع العربي، وخاصة مصر التي كانت دوماً موضع مقارنة مع تونس في ظل نظم الحكم السابقة. لقد استطاعت تونس أن تخطو خطوات إيجابية باتجاه التحول الديمقراطي أو على الأقل تجنب مساوئ الاستقطابات الحادة، وتفادي الانتكاس وإهدار المكتسبات التي تحققت على المستوى السياسي. وعلى الرغم من صعوبة القول بأن المجتمع المدني التونسي قد تجاوز عتبة المخاطر وأصبح بمأمن من التهديدات، إلا أنه يتمتع بمساحات إيجابية بالمعنى السياسي والتشريعي، ليس فقط بالمقارنة بالأوضاع إبان حكم بن علي، ولكن كذلك بالمقارنة بأوضاع المجتمع المدني في البلدان العربية الأخرى. لقد أحدثت الثورة نقلة نوعية في علاقة الدولة بالمجتمع المدني، فبعد الإنغلاق والعداء، يشهد المجتمع التونسي تواصلًا وتفاعلاً بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني.

كانت لحظة إزاحة بن علي عن السلطة، بداية فتح آفاق جديدة للمجتمع المدني التونسي، ومن الجدير بالذكر أن وجود قوى مجتمع مدني كبرى كالاتحاد التونسي للشغل والرابطة التونسية لحقوق الإنسان ساهم في جعل المسار السياسي الذي اتخذته تونس في ظل الربيع إيجابيا، فهي الكيانات التي ظلت صامدة في ظل تعسف نظام بن علي، وبقيت متوازنة في ظل الحراك الشعبي الكبير لاسقاط هذا النظام. وهذا ما عبرت عنه الورقة التحليلية الخاصة بتونس، حيث يقول كاتبها، الأستاذ صلاح الدين الجورشي: «عندما حدثت «الثورة» في تونس «بدا واضحا منذ البداية أن أحزاب المعارضة قد وجدت نفسها في حالة ارتباك حيث فاجأها النسق السريع للأحداث ولم تكن مهياً لتأمين التداول على الحكم، وهو ما دفع بالاتحاد العام التونسي للشغل إلى جمع الأحزاب وبعض الجمعيات مثل الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان للتشاور حول كيفية إدارة الوضع الجديد والبحث عن تأمين انتقال سلمي للسلطة. وهكذا وجد المجتمع المدني المحلي، الذي أنهكته مرحلة الاستبداد وهمشته وأبعدته عن مواقع المسؤولية وإدارة الفضاء العام، مدعوا منذ اللحظة الأولى إلى أن يكون شريكا مع الأحزاب في إدارة مرحلة الانتقال الديمقراطي».

وما تجدر الإشارة إليه هو حرص القوى السياسية والمدنية على استثمار الظرف السياسي من أجل وضع أطر دستورية ومن ثم قانونية تضمن الحقوق والحريات. وقد أعطت منظمات المجتمع المدني أولوية لمراجعة التشريعات المنظمة لمنظمات المجتمع المدني واستثمار الظرف السياسي من أجل إصدار مرسوم يضمن للمجتمع المدني بيئة قانونية ملائمة وهو المرسوم ٨٨ لسنة ٢٠١١، والذي يوفر كافة الضمانات لتأسيس وعمل المنظمات المدنية. وإلى جانب ذلك تم تأسيس وزارة تعنى بالعلاقة بين مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان. ويرى الأستاذ صلاح الدين الجورشي أن المرسوم والوزارة شكلا «تحولا هاما وجذريا في الحياة الجمعياتية وعلاقتها بالسلطة السياسية. وسمح بانتعاش حقيقية للمجال المدني بفضل مضاعفة عدد الجمعيات في فترة وجيزة. إذ قفز عدد الجمعيات إلى الضعف حيث أصبح عددها يقدر في تونس سنة ٢٠١٦ بـ ١٨٤٦٥، أكثر من نصفها وقع تأسيسه في الفترة الممتدة من أكتوبر ٢٠١١ إلى جانفي ٢٠١٢.»

لا شك أن الزخم المدني إبان الثورة التونسية فضلا عن الدور المحوري الذي لعبته منظمات مجتمع مدني كبرى كالاتحاد التونسي للشغل والرابطة التونسية لحقوق الإنسان عظم من تأثير المجتمع المدني في المسار السياسي في لحظة حرجة! ومع ذلك فإن منظمات المجتمع المدني لا تخفي مخاوفها من تطورات الأوضاع السياسية خاصة في ظل إجراءات الحرب على الإرهاب، وكذلك قلق بعض دوائر السلطة من اتساع رقعة المجتمع المدني في تونس. ومع الطفرة التي شهدتها الفضاء الجمعياتي في تونس، تنشأ التوترات بسبب التداخل بين الفضاء الجمعياتي والفضاء السياسي والديني، وخاصة فيما يتعلق بالجمعيات الخيرية، التي تثار حولها الشبهات كأذرع خفية لقوى سياسية أو دينية، أو حتى جهادية. وقد قررت الحكومة التونسية فعليا إغلاق عشرات الجمعيات وإحالة غيرها للقضاء. وفي هذا المناخ تبرز المخاوف الآن في الجدل المتعلق بإصدار قانون جديد للجمعيات الأهلية ليحل محل المرسوم المعمول به الآن، وإذا ما كان هذا القانون المحتمل، سيستخدم مبررات الحرب على الإرهاب، ليقطع المكتسبات التي تحققت بعد الثورة.

٢. مصر

وعلى العكس من التجربة التونسية فإن نتائج الربيع العربي في مصر آلت إلى أوضاع مخيبة للأمال ودرامية إلى حد كبير، حيث زادت القيود المفروضة على منظمات المجتمع المدني، وتطورت الأوضاع بشكل درامي بعد استهداف العديد من المدافعين والمدافعات عن حقوق الإنسان بشكل مباشرة فيما يعرف بقضية التمويل الأجنبي التي سيتم التطرق إليها لاحقا. وهكذا تراجعت أوضاع المجتمع المدني في مصر لتصبح من بين الأشد ترديا في المنطقة العربية. وسياسيا، غالبا ما يتم النظر لبيئة المجتمع المدني في مصر الآن في سياق المقارنة مع أوضاع سابقة في مصر، وأخرى حالية في المنطقة العربية. فعلى الرغم من أن حالة المجتمع المدني في مصر في ظل حكم مبارك لم تكن جيدة، لكنها كانت أفضل من حالة من المجتمع المدني التونسي في ظل بن علي. ومع ذلك، فإن المسارات في مصر اتجهت نحو التقييد والنكوص على ما كان يعد مكتسبات، وإن كانت محدودة، للمجتمع المدني المصري.

وعلى الرغم من أن منظمات المجتمع المدني شهدت صعودا منذ تسعينيات القرن الماضي سواء من حيث العدد أو من حيث تنوع مجالات العمل خاصة في المجالات الحقوقية والتنموية، إلا أن رؤية الدولة للمجتمع المدني ظلت على حالها منذ عقود. وتفسر الورقة المصرية، التي أعدها الدكتور مجدي عبد الحميد، جذور المشكلة وتطوراتها في مصر، فمنظور الدولة المصرية للمجتمع المدني يركز على مبدأ «التبعية»، حيث «سعت الدولة أن تكون العلاقة بينها وبين المجتمع المدني دائما في إطار من التبعية وليس الشراكة الحقيقية القائمة على أساس من الندية واحترام المواقع والأدوار.. فمنذ بداية الخمسينيات من القرن الماضي، في أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢، قايت الدولة الشعب والمجتمع المدني كله، وكان أساس المقايضة أن تقوم الدولة بتوفير احتياجات الشعب الأساسية من مسكن، ملابس، تعليم، رعاية صحية، وفي المقابل يتم تأمين العمل العام والمشاركة المستقلة للمجتمع المدني في التخطيط ورسم سياسات الدولة والمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة حياتهم اليومية.....». وتصف الورقة المصرية الاستراتيجية التي اتبعتها الدولة من أجل فرض سيطرتها على المجتمع ضمن ثلاثة مسارات، هي:

^١ تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى تقرير الأكاديمية السويدية الملكية للعلوم بعد إعلانها فوز الرباعي الرابعي للحوار في تونس بجائزة نوبل للسلام للعام ٢٠١٥. فقد أشار التقرير إلى دور الرباعي في تعزيز الانتقال الديمقراطي في تونس وتجنب العنف، وإقرار التعددية، ومن ثم إقامة نظام دستوري يكفل الحقوق والحريات الأساسية. وأن دور رباعي الحوار أهد أن مؤسسات المجتمع المدني يمكنها لعب دور حاسم في التحول الديمقراطي لبلد.

- ١- القضاء على المعارضة السياسية أو إضعافها،
- ٢- إخضاع المؤسسات الاجتماعية من أجل خدمة مصالح الدولة،
- ٣- القضاء على الأسس المادية لمؤسسات المجتمع المدني كالنقابات المهنية والعمالية والأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية والاجتماعية والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات التربية ووسائل الإعلام.

إن نموذج جمعيات تنمية المجتمع المحلي الذي تأسس في المرحلة الناصرية، ظل حاكماً لرؤية الدولة لطبيعة ودور المجتمع المدني، وكأنه مساحة تضم كيانات هي بدرجة أو بغير الإمتداد الرخو لأجهزة الدولة في المجتمعات المحلية. ولذا فقد شكل ظهور المنظمات الحقوقية والتنموية لاحقاً تحدياً لما هو ثابت في نظرة الدولة للمجتمع المدني. وإذا كانت الدولة قد اضطرت في ظل المتغيرات الدولية والمحلية للقبول بوجود وتأسيس هذه الكيانات الجديدة بداية من الثمانينيات وطوال عقد التسعينيات، إلا أنها أصرت على أن تظل الأطر القانونية الحاكمة للمجتمع المدني على حالها، مع استحداث المزيد من القيود الأمنية. وعملياً، لم يكن في مقدور الدولة استتباع كامل قطاعات المجتمع المدني، وخاصة مكونه الحقوقي، الذي خاض، منذ البداية، الكثير من الممارك من أجل خلق مساحات مستقلة في سياق الدفاع عن الحقوق والحريات العامة. وقد بدا واضحاً في الحالة المصرية أن جزءاً كبيراً من نضالات وطاقات قطاعات من المجتمع المدني كانت موظفة من أجل الحفاظ على وجودها وبقائها في مناخ سياسي (وثقافي) يناصبها العداء، وجاءت أحداث الربيع العربي وكأنها تتويج لهذه النضالات، ولكن توازنات القوى في المعادلة السياسية لم تكن في صالح منظمات المجتمع المدني، والقوى المدنية بشكل عام، وهكذا فقد جاءت الردة قوية وعنيفة، سواء من خلال ملاحقة المدافعين والمدافعات عن حقوق الإنسان، وتضييق مساحات العمل وتنمية الموارد، وتقييد عمل الهيئات الدولية، ومؤخراً إصدار قانون جديد للمجتمع المدني يعد الأسوأ من كل القوانين السابقة. ويمكن وصف وضع البيئة السياسية الآن في مصر بأنها لا تتسم فقط بالتقييد وهدم مقومات التمكين، بل إن هناك درجة عالية من عدم اليقين إزاء مستقبل المساحات المدنية على المدى القصير، وخاصة في ظل أوضاع يتزامن فيها تراجع مؤشرات الديمقراطية مع التراجع الحاد في المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية.

٣. لبنان

يعود تاريخ المجتمع المدني في لبنان، شأنه شأن العديد من البلدان العربية، إلى القرن التاسع عشر حيث نشأ في صورة كيانات خيرية وخدمية ذات مرجعية دينية تابعة للطوائف الدينية والتي تعد ظاهرة أساسية في البناء الاجتماعي والثقافي في لبنان. ويعد الإطار القانوني المنظم لعمل منظمات المجتمع المدني في هذا البلد الأقدم في المنطقة العربية، فقد صدر قانون عام في بداية القرن العشرين (١٩٠٩/٨/٣)، وهو قانون يتسم بالانفتاح ويضمن حرية التأسيس والإنشاء وفق نظام الإشعار أو ما يعرف بنظام «العلم والخبر». ولكن هذا الإطار القانوني يخص الجمعيات الأهلية، ولا يمتد ليشمل مكونات المجتمع المدني الأخرى والتي تخضع لشروط قانونية مقيدة، كما سيتم تناول ذلك لاحقاً في سياق استعراض البيئة القانونية.

وعند استعراض البيئة السياسية في لبنان، لا يمكن تجاهل الواقع الطائفي والمؤثرات الخارجية، وخاصة من قبل سوريا، فقد شهد لبنان حرباً أهلية بسبب ذلك، كما باتت الدولة الأكثر استقبالا للاجئين بسبب الإحتلال والحرب. وعلى الرغم من التأثيرات المدمرة للحرب الأهلية اللبنانية التي استمرت لنحو ١٦ عشرة عاماً في الفترة من أبريل ١٩٧٥ وحتى أكتوبر ١٩٩٠، إلا أن العبء الذي وقع على كاهل منظمات المجتمع المدني أثناء الحرب وبعدها أدى إلى تقويته ضمن الفضاء الاجتماعي اللبناني. فوفق الدراسة اللبنانية التي أعدها الأستاذة زهرة باز، فيسبب تراجع أو غياب دور الدولة، لعبت منظمات المجتمع المدني أدواراً اجتماعية وإغائية لسد هذا الفراغ، ثم بعد ذلك انخرطت مؤسسات المجتمع المدني في عمليات إعادة الإعمار. ومع ذلك، ثمة تأثيرات سلبية على بيئة المجتمع المدني ارتبطت بتداعيات الحرب، فمن أكثر الفترات التي شكلت تهديداً لاستقلالية المجتمع المدني اللبناني هي تلك التي عانى منها المجتمع اللبناني بشكل عام في ظل الوصاية السورية على لبنان، حيث عانى المجتمع المدني من القيود السياسية التي شهدتها البلاد خلال هذه الفترة.

ومع انتهاء الوصاية السورية على لبنان، شهد المجتمع المدني حالة من التعافي، ومع عودة العمل بالتشريع الأساسي الذي يتسم بالانفتاح، أصبحت بيئة المجتمع المدني اللبناني الأفضل في المنطقة العربية مقارنة بغيرها، وساهمت البيئة القانونية في جعل لبنان مساحة ملائمة لأنشطة وفعاليات منظمات المجتمع المدني في المنطقة، بما في ذلك تسجيل منظمات ذات طبيعة إقليمية ودولية على الأراضي اللبنانية. وإذا كانت التقديرات الحالية لحرية المجتمع المدني اللبناني إيجابية في عمومها، إلا أن هذا لا يعني أنه يتمتع ببيئة خالية من المشكلات والقيود. فكمثال تشير الدراسة اللبنانية، ثمة تحديات كبرى تواجهها المنظمات المدنية لأسباب متعددة منها، عدم انفتاح أجهزة الدولة لتفعيل دور منظمات المجتمع المدني في مجالات أساسية وفي مقدمتها إصلاح السياسات، وثمة معضلة هيكلية في النظام السياسي اللبناني، وهي الطبيعة الطائفية للنظام وانتشار الفساد والزبائنية وغياب الشفافية.

ولكن يبقى أن المجتمع المدني اللبناني يتميز بتنوعه، وتشكل الكثير من المنظمات والحركات التي تضع ضمن أولوياتها قضايا المواطنة ومناهضة الطائفية. فقد شهد لبنان في السنوات الأخير حراكاً مدنياً يجسد تطلعات الأجيال الشابة إلى تجاوز النظام الطائفي وبناء دولة المواطنة، فضلاً عن أن المجتمع المدني اللبناني يعكس تطورات خاصة مقارنة بالبلدان العربية الأخرى على مستوى تناول قضايا تتسم بالحساسية الثقافية على مستوى الحقوق الشخصية والجنسية. يضاف إلى ذلك، تقديم ممارسات جيدة في مجال التأثير في السياسات.

٤. العراق

ظل مجال العمل المدني في العراق مقيدا بشكل كبير في ظل أنظمة ديكتاتورية استخدمت كافة أساليب القمع فأصابت العمل المدني والسياسي بالشلل لعقود من الزمان. ولم يكن للفضاءات المدنية حضا في الوجود، إلا في أعقاب سقوط نظام صدام حسين وهو الحدث الذي يعد أحد أكبر التحولات التي شهدتها المنطقة قبل الربيع العربي، وهو التحول الذي ألقى بظلاله على الأوضاع السياسية في المنطقة بكاملها، وجعل من العراق ساحة مفتوحة لتدخلات دولية وإقليمية لتحدث تأثيرات متعارضة ومتناقضة. وبالتالي، فإن انتعاش المجال المدني في العراق جاء في ظروف مضطربة بسبب الحرب والاستقطاب والعنف الطائفي والسياسي الذي شهده ومازال يشهده العراق. وإلى جانب هذه التدايعات شهد العراق تجربة نوعية متمثلة في تجربة إقليم كردستان العراق، فهو الإقليم الذي يتمتع بحكم ذاتي وأصبح مساحة مفتوحة للعديد من منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية لتباشر أنشطة مدنية لم يعهدها العراق في السابق. ومن هذا المنطلق، فإن بيئة المجتمع المدني في العراق تشكل حالة لها خصوصيتها.

وفي هذا الصدد، تشير الدراسة التي أعدها الأستاذ جمال الجواهرى عن المجتمع المدني في العراق، إلى مرحلتين للمجتمع المدني في العراق يفصل بينها العام ٢٠٠٣، فالسياق السابق على هذا التاريخ كان يشكل وضعا شديداً التقيد حيث هيمنت السلطة القائمة آنذاك بشكل كامل على كافة التنظيمات والكيانات الاجتماعية والسياسية والتي أصبحت أذرعاً للسلطة على المستوى المجتمعي، وما عدا ذلك فلم يكن هناك إلا منظمات خيرية ذات صبغة دينية بعيدة تماما عن كل ما يمس السلطة من قريب أو بعيد، ناهيك عن قضايا الحقوق والحريات والمشاركة في صناعة السياسات العامة للدولة. ولكن بعد عام ٢٠٠٣ انفتحت آفاق العمل المدني المستقل بعيدا عن تدخل الحكومة أو الأحزاب السياسية التي كانت تطمح للوصول للحكم، أو التي وصلت للحكم في فترات لاحقة. ولا شك أن العراق ما بعد صدام حسين، شهد ظهور العديد من منظمات المجتمع المدني، وقد ساهم الدعم الدولي في تأسيس هذه المنظمات بما يحمله ذلك من جوانب إيجابية وأخرى سلبية، فثمة منظمات نشأت لتلبية احتياجات فعلية، وأخرى تأسست كنتيجة لتوافر دعم أجنبي. وبالتالي فإن ميلاد المجتمع المدني في العراق، كما سوريا، خضع لشروط عدة داخلية وخارجية أثرت عليه بالسلب والإيجاب.

وبشأن البيئة السياسية للمجتمع المدني في العراق، تجدر الإشارة إلى ظاهرتين ترصدتهما الدراسة: أولاً: وجود مساحة للتفاعل والتعاون بين منظمات المجتمع المدني والهيئات والمنظمات الدولية بما في ذلك هيئات الأمم المتحدة وذلك من أجل خلق مناخ موات لعمل منظمات المجتمع المدني. ثانياً: وجود مساحة للتعاون والتنسيق بين المجتمع المدني والجهات الرسمية ومجلس النواب والقضاء. وتشير الدراسة إلى جوانب إيجابية وأخرى سلبية في التعاون بين المجتمع المدني والجهات الرسمية. فمن الناحية الإيجابية، مشاركة ممثلين عن المجتمع المدني في مسارات تتعلق بصياغة ووضع السياسات العامة كسياسة السكان، وحماية الطفولة، واستراتيجية الحد من العنف ضد المرأة، والخطة الوطنية الخاصة بتطبيق قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ الخاص بوضع المرأة أثناء النزاعات. يضاف إلى ذلك فتح المجال أمام عضوية ممثلين عن المجتمع المدني في لجنة اختيار المفوضية المستقلة لحقوق الإنسان، وأن يكون لهم حقوق التصويت مثل ممثلي مجلس النواب أو الحكومة أو مجلس القضاء. أما الجانب السلبي فمرده أن الكثير من أشكال التعاون والتنسيق لا يتم وفق معايير وأطر مؤسسية واضحة بقدر ما يعتمد على مبادرات يغلب عليها الطابع الشخصي وتفقر إلى الطابع المؤسسي. وهذا ما دعا إلى تشكيل لجنة لوضع سياسة تعاون مع السلطات العامة بدعم من مكتب الأمم المتحدة لخدمة المشاريع. وبالرغم من بعض الصعوبات المتعلقة باستجابة الحكومة والسلطات المحلية لتفعيل هذه السياسة إلا أنها تعد بادرة إيجابية في ظل الظروف القائمة.

وفي الحقيقة أن هذا النمط من التعاون بين منظمات مجتمع مدني وهيئات دولية وأخرى محلية، هو جانب من الصورة، لأن عراق ما بعد الحرب بما شهده ويشهده من تدخلات واستقطابات هو مساحة مفتوحة للعديد من البيئات السياسية التي تتحكم في تشكيلها عوامل داخلية وخارجية. وإذا كان ثمة بيئة سياسة ذات ملامح متماسكة، فهي تلك المتعلقة ببيئة المجتمع المدني في إقليم كردستان العراق، والذي تشير الورقة بأنها البيئة الأفضل لما توفره من مساحة حركة أكبر للمنظمات المحلية والدولية، مع وجود سياسة تعاون وتنسيق بين الجهات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني تعد أكثر فعالية، ونتيجة تردى الأوضاع الأمنية، وحالة الاستقطاب السياسي والطائفي في هذا البلد، فقد كان إقليم كردستان المجال الأكثر جاذبية لعمل المنظمات الإقليمية والدولية.

٥. سوريا

تتفق مسارات تشكل وتطور المجتمع المدني «الأهلي» في سوريا والسياق العام في المنطقة، من حيث الظهور المبكر لتنظيمات أهلية خيرية مع نهاية القرن التاسع عشر، والقيود القانونية التي ظهرت في ستينيات القرن الماضي. وتشبه سوريا العراق في استمرار القيود والتي أصبحت أكثر عنفا في ظل أنظمة سياسية سالية لقدرات المجتمع سواء المدنية أو السياسية. ويرد في الدراسة التي أعدها المركز السوري لبحوث السياسات: «لقد عمل النظام السياسي منذ الستينيات على السيطرة على المجتمع المدني، حيث لم يكن مرحباً بأي نشاط مدني خارج سيطرة الدولة في ظل حكم الحزب القائد للدولة والمجتمع. وبالتالي أوجدت الدولة بديل حكومي عن المجتمع المدني من خلال منظمات شعبية شبه رسمية تتبنى عقيدة وأهداف الحزب الحاكم تناولت كافة قطاعات الحياة المدنية من عمال وفلاحين وتجار وصناعيين وطلبة وعلميين. في هذه الأثناء تراجع النشاط المدني واقتصر على عدد قليل من الجمعيات أو النوادي والصالونات الثقافية غير المرخصة والمعرضة للمساءلة والتهديد، لقد تقلص دور المجتمع المدني إلى حد كبير نتيجة الاستبداد السياسي وتغول الأجهزة الأمنية وغياب سلطة القانون. وقد تدهور وضع المجتمع المدني بشكل حاد في الثمانينات التي شهدت صراعاً مسلحاً على السلطة وتمادياً في انتهاكات الحقوق والحريات العامة. ولم يترافق الإفتتاح الاقتصادي الجزئي في التسعينات مع توسيع هوامش الحريات ومساحات المجتمع المدني، وتبين أعداد الجمعيات المسجلة تقلص هذه المساحة، حيث تراجعت هذه الأعداد من ٥٩٦ عام ١٩٦٢ (٤,٩ مليون نسمة) إلى ٥١٣ عام ٢٠٠٠ (١٦,٤ مليون نسمة)».

وإذا سلمنا بأن عقد التسعينيات كان فترة انتعاش منظمات المجتمع عالمياً، فإن الوضع في سوريا يكشف عن مقاومة عنيفة من قبل السلطات لمنع هذه الموجة الجديدة من الدخول إلى المجال السياسي السوري. فعلى الرغم من أن دراسة سوريا تشير إلى أنه مع نهاية هذا العقد شهدت سوريا توسعاً نسبياً في أعداد الجمعيات العاملة في مجالات خيرية، وظهور مبادرات ومنظمات في مجالات أخرى تتعلق بالحريات العامة فيما عُرف بربيع دمشق، ولكن هذا لم يقدر له الاستمرار بسبب استنفار الأجهزة الأمنية لمحاصرة هذه التوجهات الجديدة. ويعد الربيع العربي مرحلة فارقة في تاريخ سوريا بما في ذلك المجتمع المدني، ولكن المشكلة أن ظهور موجة جديدة من الحراك المدني، وهذا قد حدث بالفعل منذ العام ٢٠١١، تزامن مع تطورات غير مواتية لتأسيس فضاء مدني حر ومستقل وفعال في ظل العنف والاستقطاب والفوضى التي اجتاحت البلاد، ولم تعد المسألة تتعلق فقط بالقيود على منظمات المجتمع المدني، ولكن بضياع هوية قطاعات كبيرة داخل الحراك المدني ودخول البعض ضمن دائرة العنف والاستقطاب السياسي والطائفي. وحتى المساحات المتاحة، مشروطة بإرادة النظام السياسي، حيث يرد في الدراسة الخاصة بسوريا ما يلي: « وفي ظل الحرب استمر النظام السياسي في قمع الفضاء العام في مناطق سيطرته لكنه سمح بتأسيس جمعيات مدنية لدعم النازحين وتقديم الخدمات التعليمية وبعض الحاجات الأساسية ودعم ضحايا القتال المدنيين والعسكريين تحت إشراف الدولة، لكن دون فتح أي مساحة لدور دفاعي أو مناصرة أو تنموي أو ثقافي إلا بما يخدم موقفه في القتال، مستفيداً من الدعم الإقليمي والدولي على كافة المستويات».

ورغم اختلاف الأوضاع الراهنة في كل من سوريا والعراق، إلا أن ثمة أوجه تشابه عديدة العراقية إلى الحالة السورية، من حيث تاريخ الاستبداد السياسي وطبيعته، ومن حيث ما آلت إليه الأوضاع من عدم استقرار وعنف واستقطابات، ومن حيث تأثير التدخلات الإقليمية والدولية، بما يعنيه ذلك من تأثيرات إيجابية وسلبية لأنماط الدعم الموجهة للمجتمع المدني. وربما يكون الاختلاف في الحالة الراهنة أن ميلاد منظمات المجتمع المدني في سوريا جاء بوتيرة سريعة في ظل النزاعات، ومن ثم فإن عمليات الاستقطاب نشطة إلى حد كبير وبالتالي أكثر حدة مقارنة بالحالة العراقية، كما أن سيناريوهات المستقبل مازالت مفتوحة على احتمالات متعددة، قد لا تؤثر فقط على الأوضاع الداخلية في سوريا، بل قد يكون لها تأثيرات إقليمية وخاصة دول الجوار.

٦. فلسطين

يحظى المجتمع المدني الفلسطيني بوضعية خاصة كذلك نظراً لظروف الاحتلال، حيث لعب أدواراً متعددة على المستوى الاجتماعي والسياسي، وتولت منظمات مدنية مهام الدفاع عن حقوق الشعب الفلسطيني داخلياً وفي المحافل الدولية، ونظراً لخصوصية الواقع الفلسطيني، فإن بيئة المجتمع المدني لا تحددها فقط العلاقة بالدولة، بل بمجال سياسي متعدد أطرافه، وكذلك بما تفرضه مقتضيات مقاومة الاحتلال وأثره التي تتجاوز البعد السياسي إلى البعد الاقتصادي والمعيشي. وفي ظل هذه الأوضاع، تتعدد المهام المطروحة على منظمات المجتمع المدني الفلسطيني، فقد ارتبطت تاريخ المؤسسات الأهلية والجمعيات الخيرية بمسيرة نضال الشعب الفلسطيني من أجل مقاومة الاحتلال، والمساهمة في تنظيم المجتمع وإدارته، وعانى هذا القطاع من تعسف أجهزة الاحتلال الأمنية التي دأبت على التدخل في عمل الجمعيات. ولم يكن ثمة قانون فلسطيني ينظم عمل الجمعيات في ظل غياب الدولة، ولكن كان القانون الأردني رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ هو المنظم لعمل الجمعيات الخيرية في الضفة الغربية، في حين خضعت الجمعيات الأهلية في قطاع غزة لقانون الجمعيات العثماني ١٩٠٧. وفي كل الأحوال كانت سلطة الاحتلال هي المتحكم فعلياً في عمل الجمعيات. وبعد إنشاء السلطة الفلسطينية بموجب اتفاقية أوسلو ١٩٩٤، جاء القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ ليكون القانون الفلسطيني المنظم لعمل الجمعيات الأهلية.

ومن هذا المنطلق تعد اتفاقية أوسلو نقطة تحول أساسية في مسار المجتمع المدني الفلسطيني حسب الدراسة التي أعدها الباحث أيمن عبد المجيد، الذي يقول أن «ملاحم المجتمع المدني الفلسطيني تشكلت في رؤى تشريعية وقانونية مختلفة مع تشكيل السلطة الفلسطينية، حيث انتقل النقاش من الدور الحيوي الذي لعبه هذا المجتمع تحت الاحتلال، من صمود وحماية للأرض وتعزيز مشاركة الناس في الحياة السياسية والمجتمعية إلى منظور مختلف تشكل ما بعد أوسلو، حيث ترى الأطراف المختلفة، أن طبيعة العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمات المجتمع المدني، تشكلت على أساس رسمت معها مسار تشريعي وقانوني وسياساتي، هذا المسار أسس ضمن ملامح خفية أو علنية بين تجربتين مختلفتين لخصهما بعض الخبراء كالتالي: مازال ممثلو منظمات المجتمع المدني ينظرون بصورة ضبابية للعلاقة بين السلطة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني، حيث يعيد الكثيرون أسباب هذا التوتر، إلى عوامل عدة، لعل أهمها هي الاختلاف في التجربة بين قيادات السلطة الفلسطينية، التي عاشت تجربتها خارج فلسطين المحتلة، وبين قيادات عاشت تجربتها في الأراضي المحتلة (الضفة وقطاع غزة).

وفي سياق الاحتلال وإزدواجية السلطة وبعد عقدين من تأسيس السلطة الفلسطينية، تشير الورقة، إلى تشكيل العديد من المؤسسات الأهلية الفلسطينية استجابة لتغيرات بيئة العمل ومتطلبات الواقع الجديد، ولكن منها من ارتبط بأهداف بعض الأحزاب (كما فعلت فتح وحماس)، ومنها ما كان نتاجاً للتعاظم مع توجهات الممولين الدوليين. وتشير الورقة إلى تأثيرات البيئة السياسية الجديدة فيما بعد أوسلو على اهتمامات وتوجهات مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني الذي تحول من أولويات مواجهة الاحتلال، إلى الاهتمام بكيفية تشكل النظام السياسي لسلطة فلسطينية ناشئة ومقيدة باتفاقيات سياسية مع سلطة الاحتلال.

خلاصة:

توضح نتائج الدراسات القطرية أن السياق التاريخي لنشأة المجتمع في معظم البلدان العربية يتشابه بدرجة أو بأخرى، حيث كانت الجمعيات الخيرية بمثابة البادرة الأولى ليزوغ القطاع المدني، أو بالأحرى القطاع الأهلي في هذه البلدان، بنهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين. ومع ذلك فإن السياق السياسي في كل بلد رسم مسار هذا القطاع وتطوره. وبالطبع تختلف بيئة المجتمع المدني حسب نظم الحكم في كل بلد وكذلك تأثير المحددات الخارجية الإقليمية والدولية، وإذا كان التقييد هو السمة العامة، إلا أن أنظمة حكم دكتاتورية، كما هو الحال في العراق وسوريا، أدى إلى إغلاق المجال المدني والسياسي بشكل عام، ويختلف هذا عن الأوضاع في بلدان أخرى، ففي مصر تشكلت الفترة الناصرية بما فرضته من قيود على العمل السياسي والمدني الخلفية التي يمكن من خلالها التعرف على منهج الدولة في التعامل مع المجتمع المدني، وفي تونس فرض نظام بن علي قيودا صارمة على الحق في التنظيم، أما في لبنان فلم تشهد منظمات المجتمع المدني تقييدا إلا في ظل الوصاية السورية على لبنان. وتشكل فلسطين حالة خاصة نظرا لدور المجتمع المدني في تعويض غياب الدولة ومقاومة الاحتلال. وقد تأثرت بيئة المجتمع المدني بالأحداث الكبرى التي شهدتها البلدان محل الدراسة بداية من الحرب الأهلية في لبنان، وإنهاء الربيع العربي في كل من تونس ومصر وسوريا، مروراً بسقوط نظام صدام حسين في العراق واتفاقية أوسلو في فلسطين. والآن يمكن القول، أن البيئات السياسية في معظم البلدان محل الدراسة تتفاوت بشكل واضح، فالأوضاع في تونس ولبنان وإقليم كردستان العراق هي الأفضل مقارنة بباقي البلدان، ولأنها كذلك فإنها ليست داعمة فقط لعمل المنظمات المحلية، بل تشكل عامل جذب للعديد من المنظمات والهيئات الدولية، وقد تكون متنفسا لمنظمات المجتمع المدني التي تعاني من التقييد في بلدانها. وبالمقابل فإن الأوضاع في باقي البلدان مازالت تراوح بين السئ والأسوأ لأسباب مختلفة، إما بسبب عدم الاستقرار السياسي وإما بسبب العنف الضاري، أو بسبب عمليات الإقصاء السياسي المنظم. ومن الجدير بالذكر أن هذه الأوضاع لا تعني فقط فرض القيود على منظمات المجتمع المدني، بل كذلك تدمير بنيتها واستقطاب بعضها ضمن دوائر السياسة أو العنف.

ثانياً: البيئة القانونية

تحدد البيئة القانونية وفقاً لطبيعة النظام السياسي، ففي الأنظمة الديمقراطية التي تحترم مبدأ الفصل بين السلطات، يكون للبيئة القانونية استقلاليتها النسبية عن الضغوط والتدخلات السياسية، أما في الأنظمة الديكتاتورية، فعادة ما تخضع البيئة القانونية لضغوط وإكراهات البيئة السياسية، فتفقد استقلاليتها وتصبح أحد أدوات التقييد والقمع السياسي. وبشكل عام فإن البيئات القانونية في البلدان العربية تتسم بتبعيتها للشروط السياسية، مع وجود اختلافات من منظور طبيعة ودرجة استقلالية السلطة التشريعية والقضائية، وكذلك التدابير الاستثنائية. وعلى الرغم من أن معظم البلدان العربية لديها دساتير توفر الكثير من الحقوق والحريات، ولكن القوانين، في الغالب، تُسن بطريقة، تفرغ الدساتير من محتواها، بسبب تسييس القانون. والأمر الأكثر خطورة، ليس فقط تسييس القانون، ولكن تسييس منظومة العدالة، فحتى القليل مما تبيحه القوانين في مجال الحقوق والحريات، يتم التحكم فيه من خلال تدخلات أمنية وإدارية غير دستورية أو حتى قانونية، ولذا ففي كثير من الأحيان تكون البيئة القانونية مقيدة وهشة بفعل الاستقواء السياسي أو الأمني. إن موقع السياسة بين الدستور والقانون وبين القانون وإنفاذه يشكل المحدد الرئيسي لمدى إتساق منظومة العدالة، ووفق هذه المعادلة، يمكن تقييم البيئة القانونية للمجتمع المدني في المنطقة العربية. وفيما يلي استعراض ملامح البيئة القانونية للمجتمع المدني من خلال مجموعة من الحقوق الأساسية وهي: الحق في تكوين الجمعيات، والحق في تنمية الموارد، وحرية التجمع والتظاهر، والحق في الوصول إلى المعلومات.

أ. الحق في تكوين الجمعيات

يشكل الحق في تكوين الجمعيات نقطة الارتكاز عند الحديث عن البيئة القانونية، فبقدر ما تحترم الأنظمة السياسية والقانونية أعمال هذا الحق من حيث المبدأ تكون فرص وجود وفعالية منظمات المجتمع المدني أكبر، كما أن تقييد هذا الحق يعني إهدار باقي الحقوق اللازمة لوجود بيئة قانونية ملائمة، ويتم تفعيل الحق في تأسيس الجمعيات إما من خلال التسجيل بالإخطار، أو الترخيص والموافقة من قبل السلطات، والمسألة دائماً تتعلق بالإجراءات الإدارية والشروط القانونية التي يتم بموجبها التسجيل أو الحصول على ترخيص. ودستورياً، فإن الحق في تأسيس الجمعيات مكفول في كافة البلدان تقريباً، أما من الناحية القانونية، فإن هذا الحق يخضع لشروط وقيود ومعوقات تتفاوت من بلد لآخر، ومن هذا المنطلق، يمكن القول أن لبنان يعد البلد الوحيد الذي كفل هذا الحق منذ بداية القرن الماضي تقريباً، وفيما عدا ذلك، فإن القيود المفروضة على الحق في تسجيل الجمعيات عمت كافة البلدان محل الدراسة، ولم تحدث تطورات إيجابية إلا في بلدين هما تونس ما بعد الربيع العربي، والعراق ما بعد سقوط نظام صدام حسين، وإذا كانت الأوضاع في فلسطين مقيدة ومستمرة على حالها، فإن التطورات الأخيرة في مصر تضع المزيد من القيود على منظمات المجتمع المدني.

وهكذا ووفق التصنيف السابق تكون لبنان وتونس والعراق في المقدمة من حيث كفالة الحق في تأسيس الجمعيات. إن حرية تأسيس الجمعيات في لبنان منصوص عليها صراحة في المادة ١٣ من الدستور، وينظمها قانون عام صدر في بداية القرن العشرين (١٩٠٩/٨/٣)، يراعى حرية التأسيس والإنشاء وفق نظام الإشعار أو ما يعرف بنظام «العلم والخبر»، بمعنى أن الجمعية تنشأ دون حاجة إلى ترخيص وكل ما يتوجب على مؤسسيها إعلام الإدارة بعد التأسيس. ويضمن القانون اللبناني للجمعيات حرية إدارة شئونها مع إخطار الجهات الإدارية بأية تعديل أو تغيير في النظام الأساسي أو الهيئة الإدارية، ومع ذلك، بالنظر إلى المجتمع المدني بمكوناته المختلفة والمتعددة، فإن كفالة هذا الحق يظل منقوصاً، فوفق الدراسة اللبنانية يستثنى القانون فئات معينة من منظمات المجتمع المدني ويضعها تحت سلطة الترخيص وترعاها قوانين خاصة، وهي: الجمعيات الأجنبية، جمعيات الشباب والرياضة، نقابات العمال واصحاب العمل، والجمعيات التعاونية، وصناديق التضامن.

وفي تونس، تعكس التطورات القانونية بشكل واضح الجانب الإيجابي لعملية الانتقال الديمقراطي، على الأقل إلى الآن، فالدستور التونسي جاء ليضع أسس سليمة للحقوق والحريات في تونس، وعلى الرغم من أن تنظيم المجتمع المدني، كما الأحزاب، بمرسوم وليس قانون، إلا أن هذا المرسوم جاء متوافقاً مع أحكام الدستور. يقول الأستاذ الجورشي « يعتبر المرسوم عدد ٨٨ / ٢٠١١ الذي صدر قبل انتخابات المجلس التأسيسي ثورة حقيقية في الحياة الجمعياتية في تونس. وقد نظم المجتمع المدني التونسي من أجل توفير أرضية دستورية داعمة لهذا المرسوم تحركات واسعة النطاق خلال صياغة الدستور الجديد الذي صدر خلال سنة ٢٠١٤، ونظراً لعلوية الدستور على بقية التشريعات المحلية، فقد وفر حقوقاً كبرى وأساسية للمجتمع المدني، وجعل منه شريكاً فعلياً في مسار الانتقال الديمقراطي وبناء الجمهورية الثانية. وقد ضمن الدستور الجديد حرية تكوين الجمعيات، ودعا إلى حمايتها، وأصبح وجودها يتم عبر الإعلام بتأسيس الجمعية بعد أن كان ذلك خاضعاً للترخيص المسبق، وهو النظام الذي كان يعطي لوزارة الداخلية الصلاحيات الكاملة للاعتراف بمنظمات المجتمع المدني أو رفض السماح لها بالوجود والنشاط، كما كان يعطيها الحرية الكاملة في الإعلان عن تجميدها أو حلها». وقد أسهم هذا الإطار القانوني في اتساع رقعة المجتمع المدني وتأسيس العديد من المنظمات الجديدة. ولكن بقدر ما اتسم به هذه الوضع من جوانب إيجابية، بقدر ما أثار مخاوف السلطات حسب ما ورد في الدراسة التونسية، والتي تعزو هذه المخاوف إلى أمرين أساسيين:

أولاً: كشفت التجربة التي مرت بها منظمات المجتمع المدني بعد الثورة عن وجود مفارقة أكدتها عديد التقارير والدراسات التي أنجزت عن هذه المرحلة ومن بينها تقرير أنجزه مركز الكواكبي، وجاء فيه أن «التحرر في تكوين الجمعيات لم يسايره تحرر في الإدارة المشرفة على التسجيل، وأن استغلال بعض الفراغات التشريعية أرسى فيها إدارياً مضيقاً على حرية التكوين».

ثانياً : حصول جمعيات مرتبطة بتنظيمات عنيفة منسوبة لما يسمى بالسلفية الجهادية على الترخيص القانوني بعد الثورة مباشرة، وهو ما أثار مخاوف السلطات والرأي العام، وقد هياً ذلك المناخ للدفع نحو التفكير في مراجعة الآليات القانونية التي من شأنها أن تحول دون استغلال حرية تكوين الجمعيات من أجل المساس بالأمن القومي للبلاد.

وبالتالي، فعلى الرغم من قدرة تونس على تجاوز المساوئ السياسية لنظام بن علي، إلا أن هناك العديد من المؤشرات على عدم استقرار البيئة السياسية والاقتصادية، وهو ما يثير الكثير من المخاوف. ومن هذا المنطلق فإن مخاوف أنصار المجتمع المدني من صدور قانون ينتقص من المكتسبات الحالية يظل أمراً مشروعاً، وخاصة وأن تونس مازالت داخل دائرة الجدل المتعلق بما يسمى بالحرب على الإرهاب بأبعاده السياسية والأمنية والتي يمكن أن تؤثر على البيئة التشريعية والقانونية.

ومن الملفت أن العراق قد يكون الدولة الأقرب إلى تونس ولبنان من حيث البيئة القانونية التي توفر ضمانات للحق في تأسيس الجمعيات، ولكن الاختلاف الأساسي يتعلق بالسياق السياسي في العراق، وأثر ذلك أيضاً على بنية وتوجهات منظمات المجتمع المدني. فكما تشير الدراسة الخاصة بالعراق، فإن القيود المفروضة على الحق في تأسيس الجمعيات ليست بالخطورة التي نلاحظها في بلدان كانت قد سبقت العراق من حيث الزخم المدني وظهور العديد من المؤسسات والكيانات (كما هو الحال بالنسبة لمصر وفلسطين). ومع ذلك فإن العنف والاستقطاب الطائفي يشكل تهديداً لاستقرار البيئة القانونية.

أما بالنسبة لمصر وفلسطين وسوريا، فإن المؤشرات سلبية مع اختلافات في طبيعة القيود وأسبابها. ففي مصر يمكن الحديث عن تدهور في البيئة القانونية كنتيجة مباشرة للتوتر والتراجع في المجال السياسي، أما في فلسطين فيمكن الحديث عن عدم تحسن هذه البيئة، وفي سوريا يمكن الحديث عن تشوش وعدم استقرار الأطر القانونية. إن التطورات في مصر تشير إلى تراجع حاد في مؤشر الحق في حرية التنظيم بشكل عام، والحق في تأسيس الجمعيات بشكل خاص، وقد أكدت هذه الوضعية قانونياً بصدور قانون الجمعيات الجديد (القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧). وينطوي هذا القانون على شبهة عدم الدستورية في رأي معظم الهيئات الحقوقية بما في ذلك المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر. فهو يناقض بشكل صارخ نص المادة ٧٥ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤، والتي تنص على أن: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون».

ووفق السائد في التقاليد التشريعية في مصر، فقد جاء القانون الجديد (رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧) ليناقض ما نص عليه الدستور، ويعزز الموقف السياسي الموروث منذ الستينيات من القرن الماضي تجاه منظمات المجتمع المدني، أي هيمنة أجهزة الدولة على المجتمع المدني، وخاصة بالتحكم في عمليات تأسيس الجمعيات، وتقييد حريتها في تحديد مجالات العمل، وكذلك فرض قيود صارمة على إجراءات تلقي الدعم وتنمية الموارد. وقد يتفق القانون الجديد مع الدستور في أن تأسيس الجمعيات يتم عن طريق الإخطار، إلا أنه لم يحدد المطلوب إجرائياً لعملية الإخطار، وأحال هذا البند إلى اللائحة التنفيذية التي لم تصدر بعد. ويرى العديد من الخبراء والمدافعين عن حقوق الإنسان أن إحالة هذا البند الهام إلى اللائحة التنفيذية يعنى، على غرار التشريعات الأخرى في مصر، وضع قيود إدارية لمزيد من التحكم في تأسيس الجمعيات. كما أن استحداث بند قانوني يخضع أعضاء مجالس إدارات الجمعيات الأهلية لقانون الكسب غير المشروع، يشكل تهديداً ويحول دون إقدام المواطنين على تأسيس جمعيات أو حتى المشاركة فيها.

أما بالنسبة للإطار القانوني المنظم للمجتمع المدني في فلسطين، فقد سبق الإشارة إلى أن ملامح هذا الإطار تشكلت بعد أوسلو. فقد رافق ذلك، حسب الدراسة الخاصة بفلسطين، تغيرات واضحة على البيئة القانونية لعمل مؤسسات المجتمع المدني، ومن أهمها التشريعات والقوانين التي تنظم عمل المنظمات الأهلية وما كلفه القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، بخصوص حرية تشكيل الجمعيات، حيث جاء في المادة ٢٦ «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ١- تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. ٢- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون. ٣- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون. ٤- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص. ٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواعب والتجمعات في حدود القانون». وبعد القانون رقم ٢٠٠٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن تشكيل الهيئات الأهلية والجمعيات الخيرية، هو الإطار المنظم لعمل منظمات المجتمع المدني في فلسطين، فيموجبه تم وضع شروط وآليات تشكيل الجمعيات الأهلية وإعادة تسجيل القائم منها، وفي حين يعتبر البعض أن القانون متقدم، إلا أن ثمة العديد من أوجه القصور التي تم رصدها من حيث هيمنة الجهات الإدارية والأمنية على المؤسسات المدنية، ومن ذلك:

١- أن مرجعية التسجيل والرقابة أعطيت لوزارة الداخلية، وهو الأمر الذي يعتبر مساساً ببيئة وعمل المؤسسات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني، خاصة في الصلاحيات التي خولت لوزير الداخلية حل الجمعية إذا خالفت أحكام نظامها الأساسي، في حين كان يجب إعطاء الوزير حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحل الجمعية، إذ لا يجوز حل الجمعية إلا بقرار قضائي.

٢- حددت المادة ٢٩ من مسودة اللائحة مدة مجلس إدارة الجمعية بثلاث سنوات، في حين لم يحدد القانون أي مدة لمجلس الإدارة، وترك أمر تحديدها للنظام الداخلي.

٣- كذلك حصرت المادتان ١، ٢ من مسودة اللائحة التنفيذية ميادين العمل التي يجوز للجمعيات الانخراط فيها، هذا يعني أنه لا يجوز للجمعيات العمل في ميادين أخرى غير تلك المحددة في اللائحة، إلا إذا وافق الوزير على ذلك.

وعليه صدرت جملة من المراسيم والقرارات والتعليمات من قبل السلطة الفلسطينية بخصوص تقييد هذا الحق، منها مرسوم لرئيس السلطة رقم «١٦» لسنة ٢٠٠٧، بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، كذلك قرار مجلس الوزراء رقم «٨» بشأن الجمعيات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون، وكذلك قرار رقم «٢» لسنة ٢٠٠٧ والذي صدر بموجبه لزاما على دائرة تسجيل الجمعيات المؤسسات الأهلية مراسلة الجهات الأمنية بخصوص الجمعيات طالبة التسجيل، وكذلك بخصوص الجمعيات التي تخضع للفحص الأمني، كما مارست حكومة حماس في قطاع غزة اشتراطات على كافة الجمعيات طالبة التسجيل، الحصول على حسن سير وسلوك والخلو من السوابق قبل منح التسجيل للجمعية، وتم إلغاء هذا الشرط لاحقا.

ساهمت تلك الممارسات في تقييد حركة منظمات المجتمع المدني وتغليب البعد السياسي في تعامل الدولة مع مؤسسات المجتمع المدني والانتقاص حتى مما يوفره القانون من حقوق. وترصد الدراسة الخاصة بفلسطين أصناف الممارسات التي تعد انتهاكا للحق في تأسيس وإدارة الجمعيات وكيانات المجتمع المدني سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة. فقد تم رصد ممارسات وانتهاكات منها إغلاق مؤسسات تحت ذرائع مختلفة والسيطرة على ممتلكات أخرى، ومنع ترخيص البعض منها، أو تدخلات مباشرة من قوى أمنية في عمل تلك المؤسسات، بما في ذلك نقابات عمالية، كما حدث مع فرع الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين في قطاع غزة، حيث سيطرت قوى أمنية تابعة لحماس على ممتلكات الاتحاد. وبناء على التقارير السنوية للهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن-ديوان المظالم، أن الجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني واجهت العديد من التحديات كإغلاق المقار والسيطرة على الأموال، ومنع تسجيل بعض الجمعيات، وحل أخرى، حيث وصل حل جمعيات إلى العشرات، غالبيتها في قطاع غزة، كذلك بدا واضحا وضع العراقيين في تسجيل البعض من الجمعيات تحد ذرائع أمنية، فعلى سبيل المثال، بات واضحا أن تسجيل الجمعيات الأهلية في الضفة الغربية يخضع لقرار أمني بناء على تعميم وزير الداخلية والخاص بإجراء الفحص الأمني للمتقدمين والمتقدمات للتسجيل بالمخالفة لقانون الجمعيات رقم (١) لسنة عام ٢٠٠٠، ولائحته التنفيذية رقم ٩ لسنة ٢٠٠٣، كما مارست حكومة حماس ذات الممارسات في قطاع غزة من حيث رفض التسجيل وحل جمعيات والسيطرة على مقارها والإعلان عن ضرورة الحصول على حسن سير وسلوك مع ذروة الانقسام السياسي في العام ٢٠٠٧.

وتظل البيئة القانونية المنظمة للحق في تأسيس الجمعيات في سوريا هي الأكثر إلتباسا ليس فقط من جانب السلطة، ولكن بسبب التطورات الدرامية التي يشهدها هذا البلد. وليس غريبا أن الحراك الكبير لكيانات المجتمع المدني السوري، لا تنطبق عليه التحليلات القانونية الخاصة بسائر البلدان العربية. فكثر من هذه الكيانات لا تحكمه أطر قانونية، فمعظمها غير مسجل بالمعنى الإداري، وأن تبعثر السلطة تجعل من الصعب الحديث عن إطار قانوني متماسك، وأغلب القيود هي ذات طبيعة سياسية وليست قانونية. ومع ذلك، فسوف يتم الإشارة إلى بعض الجوانب القانونية في سياق الحديث عن المحددات الأخرى للبيئة القانونية في سوريا.

خلاصة:

يعتبر الحق في تأسيس الجمعيات مكفولا في دساتير البلدان محل الدراسة، ومع ذلك، فمن الناحية القانونية، ثمة تفاوت كبير بين تشريعات تتوافق وبنود الدستور وأخرى تعصف بها. وفي حين أن كل من لبنان وتونس والعراق، تحتل مرتبة متقدمة نسبيا، فإن البلدان الثلاث الأخرى، وهي مصر وفلسطين وسوريا لا تكفل هذا الحق بطرق متباينة وأسباب مختلفة. ويعتبر لبنان البلد الوحيد الذي يكفل هذا الحق من خلال قانون قديم يعود إلى بداية القرن الماضي. ومع ذلك، فإن الحق في التنظيم مكفول فقط للجمعيات الأهلية، أما قطاعات المجتمع المدني الأخرى كالنقابات فتحكمها تشريعات أخرى مقيدة، وبالنسبة لتونس، فإن التحولات الإيجابية جاءت حديثة بعد سقوط نظام بن علي، وصدور مرسوم يضمن حرية تأسيس منظمات المجتمع المدني، ولكن تطورات الأوضاع السياسية في تونس يصاحبها مخاوف من استبدال المرسوم بقانون يقلص ما تم تحقيقه من مكتسبات باستخدام الحرب على الإرهاب كمبرر. وفي العراق كذلك، فإن الانفتاح وكفالة الحق في تأسيس الجمعيات جاء بعد زمن طويل من قمع سافر للقوى السياسية والمدنية. ويعد إقليم كردستان العراق الفضاء الأفضل لتأسيس وعمل منظمات المجتمع المدني. وفي مصر، فإن صدور قانون جديد للجمعيات، يعزز القيود المفروضة على الحق في تأسيس وإدارة منظمات المجتمع، وهذا القانون وإن كان يتفق مع طريقة تعامل السلطات المصرية مع منظمات المجتمع المدني على مدى عقود طويلة، إلا أنه يعد الأكثر تقييدا مقارنة بما سبقه من قوانين. وفي فلسطين، فإن وضع صلاحية إعطاء تراخيص تأسيس الجمعيات في يد وزارة الداخلية يشكل تقييدا لهذا الحق، فضلا عن التدخلات السياسية الأخرى، كتلك الشروط التي تفرضها حركة حماس طالبي تأسيس الجمعيات. وأخيرا، وكما سبق الإشارة، فإن الأوضاع في سوريا خاصة جدا بسبب النزاع المسلح وتفكك بنية الدولة، حيث تخضع منظمات المجتمع المدني لشروط سياسية أكثر من كونها قانونية.

٢. الدعم وتنمية الموارد

يمكن النظر إلى قضية دعم وتنمية موارد منظمات المجتمع المدني من منظورين مترابطين، المنظور القانوني، أي الأطر القانونية التي تنظم عملية تلقي المنح وتنمية الموارد؛ والزاوية السياسية حيث يكون الدعم موضوع لصراع سياسي يستهدف نزع المشروعية عن منظمات المجتمع المدني فيما يعرف بقضايا «التمويل الأجنبي». وعملياً ثمة علاقة وثيقة بين الموقفين القانوني والسياسي، ففي البيئات التي تسمح لمنظمات المجتمع المدني بتنمية مواردها، غالباً ما تكون الأطر القانون والإجراءات الإدارية أقل حدة من تلك التي تكون معادية لمنظمات المجتمع المدني فتضع القيود والمعايير أما المنظمات بما في ذلك تنمية الموارد. ولكن في كثير من الأحيان تتعارض المواقف السياسية مع ما هو مباح من الناحية القانونية، فقضية «التمويل الأجنبي» كانت ومازالت مركزية في خطاب القوى المعادية لمنظمات المجتمع المدني، وخاصة المنظمات المعنية بالحقوق والحريات.

تعكس التجربة التونسية مختلف الأبعاد المتعلقة بإشكاليات التمويل، بداية من التقييد في ظل نظام بن علي، ثم الانفتاح بعد إسقاط النظام، ثم المخاوف المرتبطة بعدم الشفافية وتوظيف الدعم الموجه لمنظمات المجتمع المدني لأغراض حزبية وسياسية، فضلاً عن مشكلات التمويل العمومي لمنظمات المجتمع المدني، والعراقيل الإدارية أمام الحصول على الدعم. فبعد أن كانت الدولة التونسية أحد الدول الأكثر تشدداً تجاه دعم منظمات المجتمع المدني وخاصة العاملة في مجال حقوق الإنسان، فإن التحولات اللاحقة إثر إسقاط هذا النظام بدت إيجابية لحد كبير. فوفق ما ورد في دراسة تونس، فقد «مكن المشرع التونسي الجمعيات بقدر واسع من حرية اختيار مموليها». وينص الفصل ٣٥ من المرسوم الخاص بالجمعيات بحقها في الحصول على مساعدات أو تبرعات أو هيئات صادرة عن دول تربطها بتونس علاقات دبلوماسية، فضلاً عن تسهيلات إجرائية تتيح لطالبي المنح بالحصول على المنح مباشرة شرط إخطار الكاتب العام للحكومة. ومع ذلك فإن الدراسة تشير إلى أن الانفتاح على الدعم الدولي لم يقابل تسهيلات للحصول على دعم عمومي «فهذا الصنف من التمويل لا يزال يخضع لصعوبات إدارية معقدة أصبحت في أشد الحاجة للمراجعة والتبسيط. وهو ما يفسر أن التمويل العمومي لا يزال محدوداً، وذلك لأسباب مختلفة عما كان عليه الأمر في المرحلة السابقة للثورة. ففي العهد السابق كان التمويل العمومي مشروطاً بالولاء السياسي، أما اليوم فإن الأزمة الاقتصادية التي تمر بها تونس حالياً انعكست سلباً على حجم التمويل المتاح لمنظمات المجتمع المدني، خاصة بالنسبة للجمعيات حديثة النشأة».

ومع ذلك فإن المشكلة الأساسية المثارة في هذا الصدد تتعلق بالمخاوف الأمنية من دخول أموال لأغراض سياسية، أو توظيفها لأغراض حزبية. وثمة جدل حول الثغرات التشريعية التي يمكن من خلالها تحويل أموال عبر جمعيات أهلية لها أغراض غير العمل الأهلي. وفي الواقع أن هذه المسألة مثارة في كافة البلدان وحتى على المستوى الدولي، وبقدر ما تثير المخاوف بشأن سوء استخدام التمويلات، بقدر ما تثير المخاوف من فرض مزيد من القيود على عمل منظمات المجتمع المدني. لكن مع تصاعد حالة الاشتباك الأمني والسياسي مع الجماعات الإرهابية، أصبحت مسألة تمويل الجمعيات مثار شبهة خاصة التي تلك تحصل على تمويلات من جهات أجنبية عليها نقاط استفهام، عربية كانت أم غربية.

وتبدو المسألة في لبنان أكثر وضوحاً، فلا توجد قيود قانونية على تلقي دعم من هيئات دولية أو أجنبية، كما يتيح القانون لمنظمات المجتمع المدني تدبير مواردها المحلية من خلال أعضائها أو من خلال أنشطة مدرة للدخل، فضلاً عن الدعم الحكومي الموجه لأنشطة تنمية أو خدمية أو إغاثية. وهذا الوضع يأتي متوافقاً مع الموقف العام من منظمات المجتمع المدني. ولكن على العكس من المحدد الخاص بحرية تكوين الجمعيات، فإن مسألة الدعم لها خصوصيتها ومعضلاتها والتي تتداخل فيها عوامل عدة. وحسب الدراسة اللبنانية يتم رصد ثلاث معضلات أساسية: الأولى: تتعلق بالدعم الحكومي لمنظمات المجتمع المدني والتي يشوبها خروقات تتعلق بالمحسوبية والفساد والتحيز لقطاعات أو منظمات على حساب أخريات؛ ثانياً: القيود على المعاملات المالية وفتح حسابات بنكية في إطار مكافحة الإرهاب وغسيل الأموال، وهي قيود تؤثر بالسلب على العديد من منظمات المجتمع المدني وخاصة الصغيرة وحديثة النشأة؛ وثالثاً: الاعتماد على التمويل الأجنبي، وهي مسألة تتعلق بالعلاقة بين منظمات المجتمع المدني والهيئات المانحة أكثر مما تتعلق بالدولة، تؤثر بالسلب على توجهات واستدامة أنشطة هذه المنظمات.

وتظهر دراسة المجتمع المدني في لبنان مدى تأثير سياسات التمويل والمساعدات الدولية على بيئة المجتمع المدني، فقد «شكّلت الحرب السورية وتدفق اللجوء السوري إلى لبنان محطة يجب الوقوف عندها في دراسة المجتمع المدني، فمع ازدياد الحاجة إلى تقديم الخدمات على أنواعها إلى اللاجئين السوريين، تحولت معظم جهود منظمات المجتمع المدني منذ عام ٢٠١٢ إلى العمل الإغاثي لدعم اللاجئين السوريين الذين يسكنون شمال لبنان، والبقاع، وجيوب الفقير في بيروت وجبل لبنان، وذلك بسبب الحاجة الماسة لهذا الدعم وتحول أجنحة الممولين إلى هذا الموضوع، ولكن هذا الأمر انعكس سلباً على مسار تطور منظمات المجتمع المدني اللبناني فتشتت منظمات المجتمع المدني عن أنشطتها المنتظمة، كما قلل التغيير في أولويات الجهات المانحة عدد المشاريع التي تدعم المجتمعات المحلية بشكل مباشر. فترجع دور المنظمات في مجال الرقابة والمساءلة والتأثير في صنع السياسات العامة مع تحول غالبيتها إلى العمل الإغاثي، في حين عانت بعض المنظمات التي حافظت على أنشطتها المنتظمة من شح في التمويل».

ويعتبر الوضع في العراق إيجابيا فيما يتعلق بالأطر القانونية المنظمة للحق في الحصول على الدعم المحلي والخارجي. فقد سعت المنظمات غير الحكومية بمساعدة من الهيئات الدولية على مدار ست سنوات (٢٠٠٤-٢٠١٠)، إلى تطوير قانون عادل وآمن للمنظمات ويؤمن استقلاليتها وحريتها بعيدا عن التدخل الحكومي، وعانت خلالها من مسودات للقانون تعيق عمل المنظمات وتحد من حريتها، وخاصة قضية التمويل الاجنبي، وحتى الداخلي أخذ جزءا غير قليلا من الجهد. وقد أسفر هذا الجهد عن إصدار تشريع إيجابي (قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠)، وفيما يتعلق بالتمويل فقد نصت المادة ١٣ من القانون على ثلاثة مصادر للتمويل هي اشتراكات الأعضاء، والتبرعات والمنح والوصايا والهيئات والهدايا الداخلية والخارجية، وكذلك العوائد الناتجة من نشاطات المنظمة ومشاريعها. هذا فضلا عن أنه يحق «للمنظمة المشاركة في العطاءات التي تعلن عنها السلطات العامة، على أن تدخل المواد والخدمات المطلوبة في العطاء ضمن مجال اختصاص المنظمة».

ولكن إقرار هذا القانون صاحبه جدل بشأن المخاوف من سوء استخدام أو توظيف الأموال الموجهة لمنظمات المجتمع المدني، وخاصة في ظل أوضاع تسودها صراعات سياسية وطائفية، فضلا عن المخاوف التقليدية من قبل السلطة بخصوص التمويل الأجنبي وتهديد السيادة الوطنية، والمخاوف الأيديولوجية من قبل الاتجاهات الدينية المحافظة المتعلقة بالتأثير على الخصوصية والقيم المحلية. وإذا كان الخوف الرئيسي من أن يتم استخدام الأموال لأغراض غير مخصصة لها، فقد أشارت الدراسة الخاصة بالعراق بأن منظمات المجتمع المدني جادلت بأنه «يوجد قسم غسيل الأموال ومكافحة الإرهاب في البنك المركزي العراقي مهمته مراقبة كل التحويلات المصرفية التي تدخل للمصارف العراقية، وهذا القسم على علاقة وتنسيق مع كل البنوك المركزية في العالم، وأيضا فيه ممثلين من وزارة الداخلية واجهزة الامن والاستخبارات العراقية وبالتالي هو الجهة الأكثر معلوماتية ومعرفة ومراقبة للأموال المشكوك بها». وتضيف الدراسة أن ثمة اقتراح من منظمات تم اقتراح وضع المادة التالية في القانون (المادة ١٦): «أولا: تجري المنظمة عملياتها المالية باستلام الموارد المالية وصرافها من خلال المصارف الحكومية أو الأهلية بواسطة حساب مصرفي؛ ثانيا: لايجوز تجميد الحساب المصرفي للمنظمة الا بقرار قضائي. والفقرة ثانيا، وضعت أيضا كي لاتقوم السلطة الادارية بالضغط على عمل المنظمات وايقاف تمويلها من خلال تجميد حسابها المصرفي».

تناولت الدراسة الخاصة بفلسطين مسألة التمويل إنطلاقا من خصوصية الحالة الفلسطينية، والعلاقة مع المجتمع الدولي، ومن ذلك النظر في زيادة وتيرة التمويل أو انخفاضها كقضية سياسية، فيرد فيها «ارتبط التمويل الخارجي وبشكل مباشر، بضيق الحيز الفلسطيني، دون المحاولة لفهمه أو تغييره، ورغم محاولات دفعه باتجاهات تنموية، إلا انه بقي حبيسا للسياسة وتذبذباتها، بين الصعود والهبوط، وفقا للأجندة السياسية (المرتبطة أساسا بمسار التسوية)، فالتمويل الدولي، على اختلاف مصادره، بقي رهينا للتجاذبات السياسية، فقد شهدت حقبة أوسلو وبرنامج الاستثمار في السلام، تدفقا عالى في التمويل لبناء السلام الاقتصادي بين الفلسطينيين والإسرائيليين، وفي مرحلة الانتفاضة الثانية وحصار عرفات، هبط التمويل الخارجي نتيجة مرحلة سياسية جديدة، وهي مرحلة الانتفاضة الثانية وإعادة احتلال المدن المصنفة «أ»، حيث تم التركيز في هذه المرحلة على برامج الإصلاح والهيكلية المؤسساتية، ثم جاءت مرحلة الانتخابات التشريعية وفوز حركة حماس، لتشهد هبوطا حادا في التمويل نتيجة المواقف الدولية من نتائج الانتخابات والديمقراطية التي تدعمها، وزاد الأمر سوءا في مرحلة الانقسام السياسي وفصل الضفة عن غزة، ما أدى إلى حصار غزة، وزيادة في تدفق التمويل على الحكومة في الضفة الغربية، تحت مسمى بناء مؤسسات الدولة، ثم شهد الوضع السياسي اتهامات للسلطة الفلسطينية بعدم التجاوب مع مساعي إعادة المفاوضات ٢٠١٠، ما أدى إلى هبوط في التمويل، وتضييق الخناق على مؤسسات السلطة في الضفة، وهكذا ارتسمت خريطة تمويلية تتناغم مع الوضع السياسي وحالة السلام المفترضة مع الاستعمار».

وتشير الدراسة إلى معضلة أخرى في فلسطين، قد يكون لها انعكاسات على البيئة القانونية، وهي تلك المتعلقة بالصراع على التمويل بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني، سوء تعلق الأمر بالتنافس من أجل الحصول على الأموال، أو الاختلاف بشأن الأولويات. ومن مظاهر هذا الصراع، ما أوردته الدراسة بشأن تقرير صادر عن هيئة الرقابة الإدارية والمالية التابعة للسلطة الفلسطينية، حول المؤسسات الأهلية، والذي وضع توصيات تقرر أهمية إجراء تعديلات صارمة على عمل المنظمات الأهلية، سواء من زيادة تدخل المؤسسات الحكومية في العمل الرقابي والإداري داخل المؤسسات الأهلية، أو في إجراء تعديلات على القانون رقم ٢٠٠٠، الخاص بمنظمات المجتمع المدني، تتيح معها هذه التعديلات إجراءات تخص عقوبات رادعة، وتعزز من دور الحكومة على المنظمات الأهلية.

تعد الحالة المصرية نموذجا لاستخدام التمويل كأداة لنزع المشروعية عن منظمات المجتمع المدني، وقد تزامن هذا النمط من المنازعات منذ بزوغ المنظمات غير الحكومية الحقوقية في الثمانينيات، ورغم استهداف هذه المنظمات بزعم تبعيتها للخارج، إلا أن الدعم الموجه للمجتمع المدني لم يتوقف، بل زاد بشكل كبير خلال عقد التسعينيات حتى في ظل القيود القانونية التي تتطلب موافقة الجهات الإدارية والأمنية على المنح. وفي مواجهة الصعوبات الإدارية والأمنية للحصول على موافقة على المنح، تم اللجوء إلى صيغة قانونية بديلة لتأسيس المنظمات كشرركات مدنية، وإن لم يخل الأمر من معوقات سياسية. أما الآن فقد أصبح الوضع أكثر صعوبة وخطورة، نتيجة كثافة التدخل الأمني في الحصول على الموافقات للمشاريع الخاصة بالجمعيات الأهلية في مصر - فالجهات الأمنية في الوقت الحالي هي الجهة المتحكمة بشكل شبه علني في ملف الموافقات على المشاريع - وذلك خارج إطار القانون وفي تحد صارخ له». وفي المرحلة الراهنة، ونظرا لخطورة الموقف، فقد تم إغلاق معظم الكيانات التي أخذت صفة شركات مدنية.

وفي ظل قانون الجمعيات فإن القيود على تلقي الدعم باتت أكثر صعوبة وخطورة. ويسمح هذا القانون للسلطات في التحكم في المجال المدني، ومنع التمويل عن الجمعيات التي لا ترضى عنها. فوفق هذا القانون (المادة ٢٧) تم منح صلاحية الموافقة على طلبات التمويل إلى كيان جديد اسمه «الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية»، والذي يضم ممثلين عن وزارات الدفاع والخارجية والداخلية والعدل والتعاون الدولي والتضامن الاجتماعي، مع ممثلين عن المخابرات العامة والرقابة الإدارية والبنك المركزي. وفوق ذلك تم تغيير الشروط التي كانت موجودة في القوانين السابقة، والتي كانت تعتبر عدم رد الجهة المختصة (وزارة التضامن) على طلب التمويل لمدة معينة يعتبر موافقة، فوفق القانون الجديد تم اعتبار عدم الرد بمثابة عدم موافقة! ولا يعني هذا إباحة التمويل المحلي، فالوصول على تبرعات أو تمويلات محلية بدون إذن تكون عقوبته السجن.

ولا شك أن الأوضاع في سوريا قبل ٢٠١١ كانت من ضمن الأسوأ في المنطقة العربية حيث كان للقيود المجحفة بحق منظمات المجتمع المدني صداها في مجال تنمية الموارد، وكما تذكر الدراسة السورية فقد كانت «القاعدة هي التشكيك بأهداف الجمعيات على أنها مرتبطة بجهات سياسية داخلية أو خارجية، والاستثناء هو الجمعيات المقربة من النظام السياسي، حيث يحق لها الحصول على التمويل من كافة المصادر بما في ذلك السفارات الأجنبية». وتضيف الدراسة أنه «بعد تفجر الحراك تغير دور المجتمع المدني جذرياً حيث تعاضمت الاحتياجات مع غياب كبير للدولة والقطاع الخاص عن التصدي لاحتياجات كافة شرائح المجتمع نتيجة للدمار والحصار والانتهاكات الواسعة، محالاً ملء فراغ دور الدولة والقطاع الخاص لجهة التنظيم وتوفير السلع والخدمات في الأسواق المحلية بالإضافة إلى مسؤولياته الإنسانية والدفاعية. لكن تدفق التمويل الخارجي والتأكيد على العمل مباشرة مع المجتمع المدني لتضعف شرعية النظام السياسي، والذي ترافق مع ضعف الامكانيات الإدارية والتنظيمية، والضغوط من قبل الممولين بأجنداتهم السياسية والقوى المتحاربة المحلية لتسخير الموارد لصالح معاركهم، بالإضافة إلى الاستقطاب السياسي الحاد، وتوسع اقتصاديات العنف، أدى إلى ظهور نماذج مشوهة من المنظمات التي انغمست في الاستقطاب والعنف أو في الفساد وضعف الأداء. وعلى الرغم من ذلك بقي جزء هام من القطاع المدني يعمل في الظروف غير المواتية لمواجهة الحرمان والمعاناة التي لحقت بالإنسان والمجتمع.

خلاصة:

يتعتبر المحدد الخاص بحرية تنمية الموارد وتلقي الدعم وثيق الصلة بالحالة السياسية العامة، فكلما كان البيئة السياسية أقل حدة من حيث الضغوط المفروضة على مؤسسات المجتمع، كلما كانت فرص هذه المؤسسات أكبر في تنمية مواردها. ومع ذلك فإن مسألة الدعم وتنمية الموارد لها جوانب أخرى متعددة، فمن ناحية أولى، إن الدول التي تفرض قيوداً على التمويل وتلقي الدعم، هي تلك التي تستهدف غلق المجال أما منظمات المجتمع، ليس فقط من خلال التحكم في الموارد، ولكن من خلال التشهير بمنظمات المجتمع المدني واتهامها بالعمالة للخارج، وهذا يبدو واضحاً في الحالة المصرية؛ ثانياً: التأثير المباشر للحرب على الإرهاب على مسارات تمويل منظمات المجتمع المدني والتي تعاني من الضغوط والتدابير الاحترازية التي تتخذها معظم الدول لمراقبة حركة الأموال؛ ثالثاً: إن انفتاح المجال وحدوث طفرة في أعداد منظمات المجتمع المدني بقدر ما هو إيجابي بقدر ما يثير المخاوف بشأن سعي قوى سياسية أو اتجاهات دينية لتوظيف الجمعيات الأهلية كأدع مدنية ومن ثم استخدام الدعم في أغراض سياسية كالحملات الانتخابية أو توظيفها في أغراض أخرى تنسم بالعنف، وهذه المخاوف تبرز في المجتمعات التي شهدت انفتاحاً بعد سقوط الأنظمة الديكتاتورية كتونس والعراق؛ رابعاً: عندما يبيح القانون لمؤسسات المجتمع المدني أن تباشر أنشطة مدرة للدخل أو تلقي دعماً حكومياً، فإن هذا يشكل إضافة فعلية لموارد المجتمع المدني، كما هو الحال في لبنان، خامساً: تتأثر منظمات المجتمع المدني بالتغيرات المفاجئة في أولويات الجهات المانحة وسياسة المساعدات، ويبرز هذا في سياسات الدعم الموجهة للمجتمع المدني في فلسطين، وكذلك بعد الأزمة السورية حيث تم تحويل الجانب الأكبر من الدعم للعمليات الإنسانية ومنظمات الإغاثة، على حساب الدعم الموجه للأغراض التنموية والحقوقية، ويظهر هذا في الحالة اللبنانية كبلد مستقبلي للأجئين السوريين. وتشير الدراسة اللبنانية إلى جانب آخر من مشكلات التمويل، وهو جانب عام يخص العلاقة بين المجتمع المدني والهيئات الداعمة من حيث الطبيعة الاستراتيجية أو المؤقتة لمسارات الدعم ومدى فعاليته من منظور الملائمة والاستدامة.

* تستعرض الدراسة الخاصة بمصر أحد أخطر التطورات ذات الصلة بالتمويل الأجنبي، القضية رقم ١٧٣، فقد شهدت مرحلة ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ إثارة قضية التمويل الأجنبي للمنظمات الأهلية، ففي عام ٢٠١١ اتهم القضاء المصري ٤٣ ناشطاً ضمن المجتمع المدني من مصر والولايات المتحدة وألمانيا والنرويج ولبنان وفلسطين بإنشاء جمعيات أهلية دون ترخيص، وبالحصول على تمويل أجنبي دون ترخيص، وانقسمت القضية إلى جزئين في عام ٢٠١٣، الجزء الأول تم تخصيصه للمنظمات الأجنبية، وقد أحيل للقضاء، وفصلت فيه محكمة جنابات القاهرة في ٤ يونيو ٢٠١٣ بمعاينة المتهمين بالحبس لفترات تتراوح بين سنة مع وقف التنفيذ والسجن ٥ سنوات «للغائبين»، وبحل فروع منظمات دولية أمريكية وكونراد أديناور الألمانية، أما الجزء الثاني من القضية فتم تخصيصه للمنظمات المحلية، وهو مازال قيد التحقيق إلى الآن، وبعد مرور ٥ سنوات وتحديداً في مارس ٢٠١٦، أعاد قاضي التحقيقات فتح القضية رقم ١٧٣ لسنة ٢٠١١ والمعروفة إعلامياً بقضية التمويل الأجنبي لمنظمات المجتمع المدني، بعد ورود معلومات جديدة حول القضية - وذلك حسب التبرير الذي قيل في ذلك الوقت - وقام قاضي التحقيق في ١٦ مارس ٢٠١٦ باستدعاء العديد من المدافعين والمدافعات عن حقوق الإنسان، فضلاً عن العاملين بهذه المنظمات، واتخاذ سلسلة من الإجراءات التعسفية من بينها التحفظ على أموال بعض النشطاء الحقوقيين المؤسسية والشخصية، وقرارات منع من السفر، وهو الأمر الذي تم التوسع فيه بشكل كبير، ومازالت القضية مفتوحة، وقد جاء مؤخرًا إجراء غلق مركز النديم الذي يعمل على قضايا التعذيب والاختفاء القسري وإعادة تأهيل ضحايا العنف.

٣. الحق في التجمع والتظاهر السلمي

يعد الحق في التجمع والتظاهر السلمي من أكثر المؤشرات حساسية للبيئة القانونية والسياسية، فهو الحق الذي يخص قطاعات اجتماعية وسياسية أوسع من منظمات المجتمع المدني، وغالبا ما يمنع هذا الحق أو يواجه بالعنف من قبل الدولة. وعلى الرغم من أن الكثير من الدساتير تضمن هذا الحق، إلا أنه من الشائع والمستقر حتى الآن أن الأطر القانونية المنظمة له لا توفر الضمانات اللازمة لإعماله، بل وتتناقض مع نصوص الدساتير بشكل سافر في معظم من الأحيان. وحتى في الحدود المباحة قانونيا في بعض البلدان، فإن هذا الحق هو الأكثر عرضة للانتهاك على مستوى الممارسة.

وعلى الرغم من أن التجربة التونسية، ما بعد الربيع العربي، تقدم مؤشرات إيجابية في مجال الحريات والممارسات الديمقراطية، إلا أن الحق في التجمع السلمي والتظاهر لا يزال محل تساؤلات. فمن ناحية أولى يكفل الدستور التونسي حق التظاهر والتجمع السلمي إلا أن الإطار القانوني المنظم لهذا الحق لا يزال ضمن التراث القانوني القديم بما يحمله من قيود. وتصف الدراسة الخاصة بتونس هذا الوضع على النحو التالي: «ورغم أن حق التظاهر قد تم تضمينه في دستور ٢٠١٤، إلا أن الفجوة لا تزال قائمة بين هذا التنصيص وبين القانون المنظم لهذا الحق، حيث لا يزال العمل مستمرا بالقانون عدد ٤ المؤرخ في ٢٤ جانفي ١٩٦٩ الذي يتعارض مع هذا الحق ومع ما نص عليه الدستور الجديد الذي أكد في الفصل ٣٧ منه على أن «حرية الاجتماع والتظاهر السلميين مضمونة». وقد دعم ذلك ما تضمنه المرسوم عدد ٨٨ لسنة ٢٠١١ والمتعلق بتنظيم الجمعيات الذي أكد في الفصل الخامس منه حق الجمعيات في إقامة الاجتماعات والتظاهرات والمؤتمرات وورشات العمل وجميع الأنشطة المدنية الأخرى. وحجر صراحة عرقلة نشاط الجمعية الذي من بين تجلياته حرية التنظيم والتظاهر، و«نتيجة لذلك ألزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة لحماية كل شخص من أي عنف أو تهديد أو انتقام أو تمييز ضارّ فعلا أو قانونا أو ضغط أو أي إجراء تعسفي آخر».

وبالإضافة إلى هذا القانون الذي يمكن الإدارة الأمنية من التدخل لمنع التظاهر السلمي، فمن المعروف أن السلطات التونسية لجأت إلى تفعيل حالة الطوارئ في مواجهة التهديدات الإرهابية، وهكذا تم إعمال الأمر عدد ٥٠ لسنة ١٩٧٨ المؤرخ في ٢٦ جانفي ١٩٧٨ والذي بمقتضاه يتم «منع جولان الأشخاص والعربات ومنع كل إضراب أو صد عن العمل حتى ولو تقرّر قبل الإعلان عن حالة الطوارئ، وتحجير الإقامة على أي شخص يحاول بأي طريقة كانت عرقلة نشاط السلط العموميّة. وتمكّن حالة الطوارئ السلط العموميّة من تحجير الاجتماعات التي من شأنها الإخلال بالأمن أو التماهي في ذلك ومراقبة الصحافة وكل أنواع المنشورات والبتّ الإذاعيّ والعروض السينمائية والمسرحية وأن تمنع كل أشكال الاجتماعات.

وتشير الدراسة إلى مبادرة من وزارة الداخلية، في إطار الإصلاح الشامل للمنظومة الأمنية، بشأن مشروع قانون جديد يتعلق بحق التظاهر السلمي والتجمهر. وينظم هذا الحق وفق المعايير الدولية ويضبط التدابير الضرورية لممارستها على أساس قواعد المواثيق الدولية في ما يتعلق بحقوق الإنسان المدنية والسياسية، وتمت إحالته من رئاسة الحكومة إلى البرلمان منذ ماي ٢٠١٣ غير أنه لم يوضع ضمن الأولويات للمصادقة عليه.

وفي لبنان، ثمة قانون عثماني قديم صدر عام ١٩١١ معروف بـ «قانون الاجتماعات العامة» ينظم الحق في التجمع والتظاهر السلمي طالما كان المجتمعون غير مسلحين، ولا يفرض القانون ترخيصا لعقد اجتماع أو تجمع وإنما الإخطار وبدونه يتعرض منظمي الاجتماع أو التجمع للعقوبة القانونية. ويجرم القانون أعمال الشغب. وثمة نص بالقانون يعطى الحق لمجلس الوزراء بمنع أي اجتماع فيه إخلال بالأمن العام أو الآداب أو المصلحة العامة. وهي تعبيرات فضفاضة قد تسمح للجهات الإدارية بفرض قيود على هذا الحق. وتشير الدراسة اللبنانية، أنه على صعيد الممارسة ينطوي تعامل القوى الأمنية، في بعض الحالات، على انتهاك واضح للحق في التظاهر، فتدخل الأجهزة الأمنية يكون بغرض تفريق المتظاهرين وليس المحافظة على السلم، ومثال ذلك ما حدث في أواخر شهر تموز/يوليو ٢٠١٥ في مواجهة الحراك الاجتماعي والسياسي الذي تم تنظيمه للتنديد بسوء إدارة ملف النفايات تحت شعار «طلعت ريحتكن». وقد تم رصد انتهاكات منها استخدام العنف المفرط لتفريق المتظاهرين، وانتهاكات أثناء الاعتقال والتحقيق مع الموقوفين.

وفيما يتعلق بالعراق، فإن الدستور لم يخرج عن القاعدة المتعارف عليها، أي إقرار الحقوق والحريات العامة بما لا يخل بالنظام والآداب العامة، ومن ذلك كفالة الحق في حرية التعبير عن الرأي بالوسائل كافة، وحرية الصحافة والطباعة والإعلان والنشر، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي. ومثل الشائع في هذه الحالات فإن الدستور يحيل تنظيم هذه الحقوق إلى القانون، وهنا يبدأ النيل مما تم إقراره بحكم الدستور. ويشهد العراق جدلا حول مشروع قانون في هذا الشأن لم يصدر بعد، بسبب مقاومة المنظمات المحلية وضغوط الهيئات الدولية من أجل عدم إصداره لإنتقاصه من الحق في حرية الرأي والتعبير والتظاهر. ولازالت حملات المجتمع المدني بدعم من مجموعات فكرية وإعلامية لوقف إصدار هذا القانون. وبشكل عام فإن اعتراضات منظمات المجتمع المدني على مسودة القانون ترجع لعدة أسباب منها:

١- إن المسودة أعطت هذا الحرية أو الحق فقط للشخص المعنوي وليس الطبيعي كالمؤسسات والمنظمات والمؤسسات الأخرى لطلب تنظيم تظاهرة أو تجمع في الأماكن العامة المفتوحة، ويقصد بها الطرق والساحات العامة، لأن حق تنظيم اجتماعات وفعاليات في القاعات مكفول في قانون المنظمات رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

٢- أن الترخيص أو الإذن المسبق من الدائرة الحكومية أو الجهة الإدارية المعنية، وليس الإشعار، وهو ما تطالب به المنظمات لتعديل هذه المسودة.

٣- أن المسودة منعت هذا الحق بين العاشرة ليلا والسابعة صباحا.

٤- أن المسودة لاتعاقب الجهة الحكومية أو الشخص المسؤول الذي يمنع هذا الحق، في الوقت الذي تحمل المسؤولين عن التظاهرة أو التجمع مسؤولية الأضرار بالأماكن العامة ، والذي هو يعتبر أساسا من مهمات الجهات الامنية، وهي من تعاقب من يضر بالمتلكات العامة وليس المسؤولية او اللجنة المسؤولة عن التظاهرة .

وفي مصر، لم يكن الحق في التظاهر والتجمع السلمى مباحا بالمعنى القانونى على الإطلاق، وكانت القوانين المنظمة لهذا الحق محل انتقاد دائم من قبل منظمات حقوق الإنسان، باعتبارها قوانين بالية من عهد الاحتلال البريطاني لمصر. ومع الأسف فإن القرار بقانون الذي جاء بعد الثورة لينظم التظاهر السلمى المعروف بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ فرض المزيد من العقوبات وتم بمقتضاه حبس وإصدار أحكام ضد متظاهرين سلميين وصلت الي الأشغال الشاقة المؤبدة، فالهدف من إصدار هذا القرار بقانون كان سياسيا بامتياز. ولكن تجدر الإشارة، وفق ما ورد في الدراسة الخاصة بمصر، إلى حكم المحكمة الدستورية الصادر في ديسمبر ١٩١٦ بعدم دستورية هذا القانون، هو حكم تاريخي انتصر لحرية التعبير وأحد مظاهرها الحق في التظاهر، حيث تضمن عدم دستورية منح حق المنع والسماح بالموافقة لوزارة الداخلية، وأعطى هذه السلطة للقضاء، ومن ثم أصبح التظاهر مباحا بشرط الاخطار فقط، وحال أن الحكومة، ممثلة في وزارة الداخلية، ترى عكس ذلك رفضا أو تأجيلا أو تغييرا للمكان لاعتبارات الصالح العام، فعليها أن تلجأ للقضاء لاصدار حكم بذلك، ولذلك فقد أصبح التظاهر مباحا بشرط الاخطار وقبل حدوته بـ ٢٤ ساعة على الأقل، وأصبحت سلطة الحكومة مقيدة في منعه بشرط صدور حكم قضائي. ومع ذلك يجب الإشارة إلى صعوبات الإنفاذ بسبب هيمنة البيئة السياسية على البيئة القانونية، مما يجعل العامل السياسي هو المحدد الرئيس لإعمال هذا الحق من عدمه، ومازالت عمليات التوقيف والاعتقال بتهم التظاهر تتم على نطاق واسع.

ويوجد في فلسطين إطار قانوني لتنظيم الحق في التجمع والتظاهر السلمى، فثمة قانون الاجتماعات العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ والذي يقر هذا الحق بشرط إخطار الجهات المسؤولة، ويفرض على السلطات حماية أصحاب الحق، واكتفى القانون في المادة الرابعة بالقول بأن الهدف من الإشعار هو أن تتخذ السلطات المختصة التدابير اللازمة لضمان عدم تعطل حركة المرور. وأشار القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٥، في مادته رقم ٢٦ بأن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية كما جاء في البند الخامس: «عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواعب والتجمعات في حدود القانون». كما أشار القانون حول تعويض من يقع عليه اعتداء جراء ممارسته الحق في التجمع السلمى باعتباره حق كفله القانون، وقد أشارت المادة (٣٢) من القانون الأساسي على أن: "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن دولة فلسطين تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر».

ومع ذلك، فإن الواقع الفعلي يخالف ما أقره القانون، فيرد في الدراسة الخاصة بفلسطين أنه وفق تقارير الهيئة المستقلة لحقوق المواطنين (ديوان المظالم) السنوية، «أن هناك ممارسات ساهمت في اختراق القانون الأساسي المعدل وقانون الاجتماعات العامة فما يتعلق بالحق في التجمع السلمى. ففي العام ٢٠١٥ حصل العديد من الانتهاكات والتجاوزات التي أدت إلى المس بهذا الحق، فقد استمر منع تنظيم بعض التجمعات السلمية كالاعتصامات والمسيرات والاجتماعات العامة، إضافة إلى منع الصحفيين من تغطيتها، كما تم وضع قيود تصل إلى حد المنع من قبل وزارة الداخلية والمحافظين على تنظيمها».

ويعكس الوضع السوري كل مساوئ إهدار الحق في التجمع والتظاهر السلمى، سواء بسبب مناخ الخوف والإرهاب الذي يعيشه أهل هذا البلد ليس فقط من قبل الدولة ولكن كذلك من قبل الميليشيات المسلحة خارج نطاق سلطة الدولة. وفي ظل العنف والفوضى التي تمثلها الحالة السورية، فلا أثر فعلي للنص الدستوري أو القانون. ففي حين تم إصدار مرسوم تشريعي لتنظيم الحق في التظاهر إثر اندلاع الحراك الجماهير عام ٢٠١١ وهو المرسوم رقم ٥٤ لعام ٢٠١١ ، والذي نص في مادته الثالثة على حق «المواطنين والأحزاب السياسية والمنظمات الشعبية والنقابات المهنية ومنظمات المجتمع الأهلي المرخصة تنظيم المظاهرات بما يتفق مع مبادئ الدستور وأحكام القوانين النافذة في الجمهورية العربية السورية وبما لا يؤدي إلى عرقلة سير المرافق العامة بانتظام واضطراب»، ولكن عندما ننظر إلى التفاصيل الإجرائية المرتبطة بتنفيذ هذا الحق يتبين أن القانون مجرد أداة سياسية لسلب الحقوق، فيرد في الدراسة السورية: «ويحق للدولة أن تنهي المظاهرة عند مخالفتها شروط التظاهر مثل وقوع حالات الشغب أو الخروج عن مجال التصريح، حيث يجب أن يكون لكل مظاهرة لجنة منظمة وجهة داعية تقدم طلب مصدق من الكاتب بالعدل يتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بتاريخ ووقت ومكان التجمع والانطلاق ومسار المظاهرة وأهدافها والشعارات والتهافتات التي سترفع فيها ويحق لوزارة الداخلية المعنية بإعطاء الترخيص تعديل أي تفصيل بالتنسيق مع لجنة التظاهر بذريعة الحفاظ على أمن وسلامة المواطنين والمتظاهرين. يتم قبول أو رفض المظاهرة خلال أسبوع مع التعليل ويعتبر عدم الرد بعد أسبوع موافقة ضمنية». ولذا فمن المنطقي أن يتم تجميد هذا الحق، وخاصة أن المظاهرات التي صاحبت الحراك آنذاك قد تم مواجهتها بالعنف والاعتقال والقتل خارج نطاق القانون. وحتى الأماكن التي تقع خارج سيطرة النظام وتسيطر عليها ميليشيات مسلحة، تم فرض القيود على الحق في التجمع والتظاهر بعد أن أصبحت الفصائل المسلحة ذات سلطة في مناطق سيطرتها.

خلاصة:

في ضوء ما سبق يتبين أن الحق في التجمع والتظاهر السلمي، يعد من أكثر الحقوق حساسة وعرضة للمؤثرات السياسية. وفي حين تنص الدساتير في مجملها على كفالة هذا الحق، إلا أن القيود القانونية تظل موجودة بدرجات متفاوتة، بداية من التجريم والمنع، وانتهاء باستخدام لغة فضاضة مثل السلم والأداب العامة لفتح الباب أما الجهات الإدارية والأجهزة الأمنية من أجل التدخل وتعطيل أعمال هذا الحق. أما على صعيد الممارسة، فإن كل المؤشرات تؤكد أن القيود يتم فرضها سواء بشكل قانوني أو غير قانوني. يضاف إلى ذلك أن انتهاك الحق في التجمع والتظاهر السلمي غالبا ما يرتبط بانتهاكات أخرى بسبب استخدام العنف في فض المظاهرات والتجمعات السلمية، أو اتخاذ تدابير مجحفة أثناء التوقيف والتحقيق. وتشير الحالة السورية إلى أوضاع استثنائية حيث لا يتم انتهاك هذا الحق من قبل الدولة فقط، ولكن كذلك من قبل الميليشيات المسلحة في أماكن نفوذها.

٤. الحق في الحصول على المعلومات

تزايدت في السنوات الأخيرة المطالب الحقوقية ذات الصلة بالحق في الحصول على المعلومات وتداولها، وخاصة في ظل التطور الهائل في مجال تكنولوجيا المعلومات. وقد كشف الجدل المصاحب للمطالبة بإعمال هذا الحق عن أبعاده المتعددة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا. فالديمقراطية بمعناها العام والواسع تتطلب تفعيل آليات الشفافية والمساءلة، وهي أمور لا يمكن أن تتحقق بدون وجود ضمانات للحق في الحصول على المعلومات وتداولها. وبشكل عام فإن بلدان المنطقة العربية لا تكفل هذا الحق، وحتى في البلدان التي اتخذت خطوات تشريعية إيجابية، فهي لازالت تفتقر إلى الأطر والآليات المؤسسية اللازمة لإعماله.

تعد التطورات المرتبطة بالحق في الوصول للمعلومات في تونس إيجابية إلى حد كبير، فبعد أن كان هذا الحق مهذرا بشكل كامل في ظل نظام بن علي، فإن الأطر الدستورية والقانونية في مرحلة ما بعد الثورة توفر الشروط اللازمة لإعمال هذا الحق وكفالاته. فقد نجحت منظمات المجتمع المدني والقوى الديمقراطية في تونس في الدفع باتجاه إصدار تشريع جديد عام ٢٠١٦، وهو القانون الأساسي الخاص بحق النفاذ إلى المعلومات، وهو القانون الفريد من نوعه في العالم العربي، والذي يهدف بحسب البند الأول منه إلى «ضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة بـغية الحصول عليها، وتعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة، وخاصة فيما يتعلق بإدارة المرفق العام ودعم الثقة في الهياكل (الهيئات) الخاضعة لأحكام هذا القانون، ودعم مشاركة العموم في وضع السياسات العمومية ومتابعة تنفيذها وتقييمها ودعم البحث العلمي». ورغم حداثة هذا التشريع وحداثة التجربة بشكل عام، إلا أنه خطوة هامة نحو الشفافية ومحاربة الفساد ودعم حرية الصحافة والفكر. وفي الحقيقة أن المجتمع المدني في تونس ينشط في المجالات ذات الصلة بالحق في الحصول على المعلومات، وقضايا الشفافية وهو ما يخلق حيوية مجتمعية في هذا الصدد.

ومؤخرا أقر مجلس النواب اللبناني بتاريخ ٢٠١٦/١٩ يؤمن الحق في الوصول للمعلومات، بما في ذلك إلزام الإدارة باعتماد الشفافية وإتاحة ما لديها معلومات. ويعد هذا تطورا إيجابيا على الصعيد القانوني. ولكن، وكما تشير الدراسة اللبنانية، فثمة استثناءات تتضمنها نصوص القانون تنتقص من ضمانات إعمال هذا الحق وفي مقدمتها استثناء المعلومات المتعلقة بالمصالح المالية والاقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنية، وهو الأمر الذي ترى الدراسة أنه يعتمد على موازنة مغلوبة بين المصالح الاجتماعية، ومنع الوصول لمعلومات تسمح الموثيق الدولية بالوصول إليها. وأى كانت الوضع القانوني، فإن المشكلات الفعلية تظهر في التطبيقات العملية، فلا توجد آليات واضحة لتفعيل القانون، فضلا عن المعوقات البيروقراطية والفساد وهما من أكبر التحديات أمام إعمال الحق في الحصول على المعلومات.

وفي الوضع العراقي، فإن هذا الموضوع يعد امرا جديدا على المجتمع العراقي، بل وحتى على الكثير من الناشطين في مجال حقوق الانسان، وذلك بعد حقبة طويلة من مايسمى بالانضباط الوظيفي، والالتزام بسرية معلومات الدولة العراقية، وهي مصطلحات أكثر قربا للعسكرة منها للجانب المدني، حتى أن الدستور العراقي الحديث ٢٠٠٥ لا نجد فيه اشارة واضحة لحق الوصول للمعلومة، والبعض يراها مدرجة ضمن حرية التعبير عن الرأي والتجمع والتظاهر السلمي، وبالإمكان أن تكون مدرجة ضمن قانونا لحرية التعبير. ومع ذلك، فإن نشاطا مدنيا، قام به المركز المدني للدراسات للإصلاح القانوني، وهو منظمة غير حكومية محلية، ومنظمات اخرى بمحاولات لوضع مسودة لهذا قانون مستندة على تجارب أخرى من ضمنها (**قانون حق الحصول على المعلومات في إقليم كردستان العراق رقم ١١ لسنة ٢٠١٣**) تم اقراره في إقليم كردستان العراق، والذي يعتبر قانونا ايجابيا حسب معايير المنطقة، والذي أوجب في بعض فقراته مؤسسات الاقليم على الاعلان عن كل السياسات والمشاريع والبرامج والخدمات التي تنفذها مؤسسات الإقليم، كما يحق لكل مواطن الحصول على المعلومات ماعدا المتعلقة بأمن الإقليم، ويعاقب الموظف او الشخص المسؤول اذا ما حجب هذه المعلومات عن مقدم طلب الحصول عليها، إلا أن هناك الكثير من المعوقات لتنفيذ هذا القانون بحجة الوضع الأمني الحالي، ومكافحة الارهاب، والأسرار الأمنية التي قد يستفيد منها الارهاب او الجهات المدعومة من دول أجنبية. وتعتبر مبادرة المنظمات المحلية لوضع المسودة مهمة جدا، خوفا من توجه الحكومة لوضع مسودة تحد من حق الوصول للمعلومات، خاصة في ظل التدهور الأمني الحالي، وزيادة المطالبة من قبل بعض المجموعات المدنية الناشطة حاليا من التمتع بهذا الحق لكشف حالات الفساد وتضارب المصالح والمحسوبية المنتشرة في غالبية اجهزة الدولة المختلفة، ولكن هذه المبادرات مازالت في بداياتها على اعتبار أنه في حالة تبنيها من قبل لجنة برلمانية أو الحكومة فإنها تصبح المسودة الأصل اذا ما تمت قرائتها في مجلس النواب كقراءة أولى، وأي تعديل على نصوصها يفترض أن يراعى الأصل.

وفي مصر شهد عام الماضي جدلاً واسعاً بشأن إصدار قانون لتداول المعلومات، وقد تم التقدم بمشاريع قوانين من قبل أطراف عدة، ولكن لم يتم إتخاذ خطوات إيجابية في هذا الاتجاه. وعلى العكس، فإن السلطات المصرية مازالت تتوسع في الإجراءات التي تشكل انتهاكاً للحق في الحصول على المعلومات وتداولها وفي مقدمتها قرارات حظر النشر، وحجب المواقع الإلكترونية. ويضاف إلى ذلك القيود الجديد التي يتضمنها قانون الجمعيات الجديد، والذي يجرم في مادته رقم (٤-ج) والتي تحظر على الجمعيات الأهلية: «إجراءات استطلاعات الرأي أو نشر أو إتاحة نتائجها أو إجراء الأبحاث الميدانية أو عرض نتائجها قبل عرضها على الجهاز للتأكد من سلامتها وحيادها».

مازال الوضع في فلسطين بلا قانون يتنظم الحق في الحصول على المعلومات وتداولها، ولكن كما تشير الدراسة، فثمة مسودة قانون لم يقر بعد، وهي مسودة تهدف إلى: أولاً: تمكين المواطن والمقيم في فلسطين من ممارسة حق الحصول على المعلومات الموجودة لدى المؤسسات العامة وفقاً لأحكام هذا القانون. ثانياً: بث روح الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة الفلسطينية وتشجيع الانفتاح على الشعب. وتشير الدراسة إلى دور مؤسسة أمان للمساءلة والنزاهة في العديد من بياناتها وندواتها التي أهمية إقرار هذا القانون لأن غياب هذا القانون يساهم في غياب المساءلة وتخيب حق المواطن بالوصول والحصول على المعلومات الخاصة بعمل مؤسسات القطاع العام.

وبالطبع فإن الحق في الحصول على المعلومات في سوريا يواجه صعوبات بالغة في السابق وحالياً. ويتمثل موقف السلطات في السابق بعدم الاعتراف بحق المجتمع في معرفة المعلومات تحت ذرائع سياسية، وكذلك تهميش المجتمع المدني والقوى السياسية، ولكن، وفق الدراسة الخاصة بسوريا، برز توسع نسبي في نشر البيانات من قبل بعض المؤسسات الحكومية في العقد الأخير، إلا أن الكثير من البيانات والمعلومات الهامة بقيت غير قابلة للتنفيذ، بما في ذلك دور القوى الأمنية في إتخاذ القرارات في المؤسسات العامة، أو العقود والصفقات التي يستفيد منها متنفذون. وقد تدهور الوضع بشكل حاد خلال الأزمة، حيث توقف إصدار أي نوع من البيانات أو المعلومات حتى الاحصاءات الاقتصادية والتنموية. وعموماً لا يوجد قانون يحد من تداول المعلومات أو استئثارها، ولكن الأمر متروك لإرادة السلطة والتي دأبت على اتباع ممارسات تعيق عملية الوصول إلى المعلومات وتداولها بما في ذلك حجب مئات مواقع الانترنت، ويزداد الأمر تعقيداً بسبب النزاع المسلح والذي يخلق، بكل تأكيد، بيئة غير مواتية لإعمال الحق في الحصول على المعلومات وتداولها.

خلاصة:

وبهذا المعنى، فإن الجدل بشأن الحق في الحصول على المعلومات حديث العهد، فقد بدأ الحديث عن هذا الموضوع مؤخراً. وعلى الرغم من ظهور تشريعات تكفل هذا الحق في عدد من البلدان، إلا أنها غير مكتملة أو متماسكة بالقدر الكافي، وغالباً ما تفتقر إلى الآليات اللازمة لتفعيله سواء بالمعنى المؤسسي أو حتى التقني. وتظل العضلات الأكبر في الممارسة، بسبب مقاومة البيروقراطية واستشراف الفساد في كثير من البلدان. وفي الوقت الذي يشهد مطالبات متزايدة بالحق في الوصول للمعلومات وتداولها، تتزايد هجمات بعض الدول ضد الصحافة الحرة والمستقلة من خلال حجب المواقع الإلكترونية وتوجيه تهم فضفاضة كتهمة إشاعة أخبار كاذبة. وفي كل الأحوال فإن إعمال الحق في الوصول للمعلومات وثيق الصلة بالقيم الديمقراطية بما تعنيه من توافر مبادئ الشفافية والمساءلة.

الخلاصة والتوصيات

تكشف الأوراق القطرية على أن الشروط التي يعمل فيها المجتمع المدني في المنطقة العربية لا تعكس حالة واحدة ذات خصائص متماثلة. بل ثمة بيئات متعددة تتفاوت في خصائصها بداية من إتاحة مساحات حرة للمجتمع المدني، وحتى الإنغلاق والتهديد. فإذا كان الوضع في لبنان وتونس هو الأفضل، والوضع في العراق يمكن أن يكون مقبولاً مع الأخذ في الاعتبار النزاعات السياسية والطائفية، فإن الأوضاع في البلدان الأخرى تعطى مؤشرات سلبية إلى حد كبير. ففي مصر تمر منظمات المجتمع المدني بأسوأ مراحلها بسبب تعسف السلطة والتراجع الخطير سواء على المستوى السياسي أو على المستوى القانوني خاصة بعد صدور قانون الجمعيات والذي يفرض قيوداً غير مسبوقه، وفي سوريا يفرض النزاع المسلح وتعدد مناطق النفوذ أوضاعاً استثنائية تجعل من الصعب الحديث عن بيئات مستقرة وواضحة المعالم، وفي فلسطين لازال الاحتلال وانقسام السلطة والقيود القانونية تشكل تهديداً لمنظمات المجتمع المدني. وبشكل عام، فإن تشير نتائج الدراسات القطرية إلى أن البيئة السياسية هي الحاكمة والمتحكمة في الأوضاع على المستويات الوطنية، وتتشكل البيئة القانونية وفق طبيعة ومقتضيات الوضع السياسي، وبقدر انفتاح المجال السياسي بقدر ما يكون الإطار القانوني أكثر مرونة واستجابة لاحتياجات منظمات المجتمع المدني. كما أن أخطر القيود والانتهاكات التي يتعرض لها المجتمع المدني لها علاقة بالأوضاع السياسية حيث لا يكون القانون إلا أداة بيد السلطات من أجل هدر الحقوق الدستورية المقررة في معظم البلدان. وتجدد الإشارة كذلك، إلا أن سيناريوهات الحرب على الإرهاب تشكل تهديداً فعلياً لبيئات المجتمع المدني، حتى في البلدان التي حققت تقدماً ملموساً في مجال الحقوق والحريات مثل لبنان وتونس، فالجانب القويود المفروض على المعاملات المالية، فإن استراتيجيات الحرب على الإرهاب تشكل تهديداً مستمراً بالانقلاب على الحقوق والحريات بشكل عام.

وتضمن الدراسات القطرية العديد من التوصيات ذات الصلة بإصلاحات على المستويين السياسي والقانوني، ولكن في سياق هذا التقرير يمكن استخلاص أبرز التوصيات العامة.

1. أن العلاقة بين الديمقراطية والحق في تأسيس الجمعيات علاقة وثيقة، ومن ثم فإن تعزيز الجهود من أجل الإصلاح السياسي هي جزء لا يتجزأ من العمل من أجل إصلاح البيئات القانونية التي تعمل فيها وبموجبها منظمات المجتمع المدني.
2. ضرورة دعم وتشجيع حوارات سياسية ومجتمعية بشأن البيئة التمكينية للمجتمع من أجل خلق تيارات سياسية ومجتمعية داعمة ودافعة لدور المجتمع المدني في المنطقة.
3. ثمة ضرورة لإعادة الاعتبار لجهود المجتمع المدني على المستوى الإقليمي، وفي مقدمتها القضايا المتعلقة ببيئات العمل، والتضامن المشترك، وفتح مساحات حرة لتبادل الأفكار والمقترحات مع أطراف إقليمية مساندة.
4. تفرض الحالة السورية ضرورات تكاتف الأطراف القوي المدنية المحلية والإقليمية والدولية لوضع حلول لوقف النزاع المسلح ومواجهة تداعياته الخطيرة سواء بالمعنى الحقوقي أو التنموي أو الإنساني.
5. العمل على تقديم مقترحات عملية لمواجهة تقييد عمل منظمات المجتمع بزعم الحرب على الإرهاب ورغبة السلطات في منع دخول أموال لغير الأغراض المخصصة لها، وتركز هذه المقترحات على الآليات اللازمة لتحقيق الرقابة والشفافية والمساءلة، بدون إهدار حق منظمات المجتمع المدني في العمل بحرية واستقلال.
6. ثمة أهمية للعمل مع الجهات الإدارية المسؤولة عن تطبيق نصوص القوانين المنظمة للمجتمع المدني، حيث أظهرت بعض الدراسات القطرية أن عدم وعي العاملين في هذه الجهات بدور منظمات المجتمع وبالقوانين ذاتها يضع الكثير من العراقيل سواء في تسجيل المنظمات أو مجالات عملها.
7. على مؤسسات المجتمع المدني العمل وفق قيم إجرائية حاكمة تضمن الشفافية والمساءلة بما يعزز مصداقيتها ويدعم دورها المجتمعي.
8. إنطلاقاً من حقيقة أن المجتمع المدني المحلي جزء لا يتجزأ من قيم وتوجهات إنسانية وكونية، فثمة أهمية لتعزيز العمل مع الهيئات الدولية من أجل لعب دور فعال في إصلاح البيئات المحلية، وتوفير الدعم اللازم لهذا الغرض.
9. ضرورة إدراك التنوع في مجال الفاعلين في المجتمع المدني وخاصة الأجيال الشابة، والاستفادة من الزخم الذي أنتجه الربيع العربي، من أجل خلق مساحات جديدة للدمج والتأثير.
10. ثمة أهمية قصوى لتطوير آليات أكثر فعالية من أجل توفير الحماية للعاملين في مجال المجتمع المدني في البلدان التي يتعرضون فيها للانتهاكات بسبب تعسف السلطات أو النزاعات المسلحة.
11. دعم جهود الحوار بين منظمات المجتمع المدني المحلية والهيئات الداعمة الدولية، بما يحقق الأهداف المرجوة من المساعدات والدعم، وبحديث يكون على قائمة الأولويات تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني واستدامتها.

البيئة الممكنة لعمل المجتمع المدني

في العراق

جمال الجواهري
جمعية الامل العراقية

- المقدمة ٣٢
- التمويل ٣٢
- عمل منظمات المجتمع المدني مع السلطات العامة ٣٤
- حق الوصول للمعلومات ٣٦
- حرية التعبير والتجمع والتظاهر السلمي ٣٧
- المصادر ٣٨

المقدمة

على مدى تاريخ العراق الحديث، لم تكن هناك بيئة صحية وآمنة لعمل منظمات المجتمع المدني بشكل نستطيع القول أنه قريب، ولو بمسافة، عن المعايير الدولية. إلا أن تطوراً جيداً تم تتويجه بعد ٢٠٠٣ عبر قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ في العراق، ومن ثم القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٣ الخاص بإقليم كردستان العراق، والذي يعتبر تقدماً غاية في الإيجابية لعمل المجتمع المدني في العراق وحتى المنطقة، كما يمكن القول أنه اعتبر نموذجاً إيجابياً حتى أثناء مناقشة قانون المنظمات في تونس وفي ليبيا، إلا أن بقية البيئة ما زالت تحتاج إلى عمل جدي وعقلية منفتحة على الآخر من قبل القادة السياسيين والمشرعين وحتى الحكومة العراقية.

فعقلية غالبية السلطة التشريعية وحتى التنفيذية، وهذا منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى الآن، تعتمد على الاستئثار بالسلطة والتشريع بما تحمي سلطتها ويعزز نفوذها، وهي تنسى أو تغفل أنها بالإمكان أن تحاكم أو تحكم بنفس القوانين التي شرعتها للحد من مساحة عمل المجتمع المدني بشكل خاص، والمشاركة المجتمعية في صنع القرار السياسي للدولة بشكل عام، وبحكم العقلية التي زرعتها الحكومات المتعاقبة، من أن الدولة أو الحكومة هي التي تشرع وتنفذ القوانين والسياسات وتقوم بتشغيل المواطنين وتقديم الخدمات، فإن عقلية غالبية المجتمع أصبحت عقلية المتلقي لا عقلية الشريك، عندها يفقد المواطن إحساسه بالانتماء للدولة أو الوطن مع أية هزة سياسية أو مجتمعية، ويفقد إحساسه بالمواطنة ويكون عرضة لكل الإشاعات أو الأخبار، الصحيحة منها والكاذبة، نتيجة فقدان الثقة بالمؤسسة الرسمية.

سنحاول في هذا التقرير التركيز على بعض الجوانب الخاصة بعمل المجتمع المدني العراقي ودوره أو اجتهاده، على الرغم من حادثة غالبية المنظمات العراقية، ما عدا تلك العاملة في كردستان قبل ٢٠٠٣، والتي استطاعت أن تستفيد من البيئة المتاحة للعمل بعد ١٩٩١، وسنركز على الحق في التمويل والعمل مع الحكومة والمؤسسات الأجنبية، ومن جانب آخر الوصول إلى المعلومة، وأخيراً حرية التعبير والتظاهر السلمي.

التمويل

استغرقت حملة قانون المنظمات غير الحكومية ست سنوات (٢٠٠٤ - ٢٠١٠)، قامت خلالها المنظمات بحملات كبيرة، منها ممولة من جهات أجنبية، ومنها تطوعية. ويحسب للمنظمات العراقية أنها استطاعت أن تقيم تحالفات وتشبيكات متعددة، والتقت أيضاً مع العديد من القيادات الرسمية العراقية وغير العراقية لغرض تطوير قانون عادل وآمن للمنظمات، يؤمن استقلاليتها وحريتها بعيداً عن التدخل الحكومي، وعانت خلالها من مسودات للقانون تعيق عمل المنظمات وتحد من حريتها، وخاصة قضية التمويل الأجنبي، وحتى الداخلي، أخذت جزءاً غير قليل من الجهد.

الجهات الحكومية أبدت خوفاً شديداً من التمويل. من جهة، فقد عدّته منفذاً للإرهاب، حيث بإمكان جهات إرهابية أن تستغل هذا الجانب لتمويل منظمات أو جهات إرهابية، خاصة وأن عملية التشريع كانت ضمن فترة قاسية يمر بها العراق من إرهاب وحرب بالإمكان تسميتها حرباً طائفية. ومن جهة أخرى، فقد تخوفت منه كونه يشكل تدخلاً خارجياً في الشأن العراقي، وهذا التهديد كانت غالبية الأحزاب الدينية تتخوف منه على اعتبار التمويل الخارجي يسهم في نقل ثقافات غربية أو أجنبية لا تنسجم والواقع الإسلامي أو العربي للعراق.

وعلى الرغم من أن الأمر أقل في حالة التمويل الداخلي، إلا أن الحديث كان عن غسيل الأموال، واستخدام التمويل الداخلي للمنظمات في التأثير على المجتمع من ناحية التأثير الديني أو الطائفي. وبالتالي فإن هذا الموضوع أخذ حيزاً كبيراً في النقاش وجهداً غير عادياً لتغيير قناعة المشرعين العراقيين والحكومة العراقية بحرية التمويل، وأيضاً حرية عمل المنظمات وعقد لقاءات واجتماعات مع جهات محلية وأجنبية دون ترخيص مسبق من الدولة.

خلال هذه الحملات، ومن خلال عمل مشترك بين المنظمات المحلية التي أخذت المبادرة، وبالتعاون مع بعض مؤسسات الأمم المتحدة، نجحت الحملات في الحصول على تشريع قانون متقدم، يضمن حق التمويل للمنظمات دون ترخيص أو موافقة مسبقة من قبل الإدارة الحكومية المعنية، ومما جاء فيه :

- قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠: أشارت **المادة ١٣** منه إلى:

تتكون موارد المنظمة مما يأتي:

أولاً: اشتراكات الاعضاء.

ثانياً: التبرعات والمنح والوصايا والهبات والهدايا الداخلية والخارجية.

ثالثاً: العوائد الناتجة من نشاطات المنظمة ومشاريعها.

– أما المادة ١٤ – ثانياً، فقد ذكرت:

«للمنظمة المشاركة في العطاءات التي تعلن عنها السلطات العامة، على أن تدخل المواد والخدمات المطلوبة في العطاء ضمن مجال اختصاص المنظمة.»

وهنا، نجد نصوصاً صريحة وواضحة تعطي الحق للمنظمات بالحصول على التمويل دون إذن مسبق من أي سلطة من سلطات الدولة، وكذلك المشاركة في المناقصات والعطاءات التي تعلن عنها الدولة إذا كانت في مجال اختصاصها، وهذا يساهم في حدود ما بالحصول على تمويل رسمي من الحكومة. أما الحجة التي استندت عليها المنظمات العراقية وحتى الخبراء الأجانب الذين ساعدوا المنظمات في هذا الجانب فهي أنه يوجد قسم غسيل الأموال ومكافحة الإرهاب في البنك المركزي العراقي مهمته مراقبة كل التحويلات المصرفية التي تدخل للمصارف العراقية، وهذا القسم على علاقة وتنسيق مع كل البنوك المركزية في العالم، وأيضاً فيه ممثلين من وزارة الداخلية وأجهزة الأمن والاستخبارات العراقية، وبالتالي فهو الجهة الأكثر معلوماتية ومعرفية ومراقبة للأموال المشكوك بها. وكما نتخطى هذه الاشكالية بشكل جيد، اقترحنا وضع المادة التالية في القانون:

– المادة ٦٦:

أولاً: تجري المنظمة عملياتها المالية باستلام الموارد المالية وصرافها من خلال المصارف الحكومية أو الأهلية بواسطة حساب مصرفي. ثانياً: لا يجوز تجميد الحساب المصرفي للمنظمة إلا بقرار قضائي.

وضعت الفقرة ثانياً أيضاً كي لا تقوم السلطة الإدارية بالضغط على عمل المنظمات وإيقاف تمويلها من خلال تجميد حسابها المصرفي.

مرّ القانون في اليوم قبل الأخير من حياة مجلس النواب العراقي وقبل إقرار ميزانية الدولة، في ظل تحضير النواب والأحزاب والكتل السياسية للانتخابات. وهنا نستطيع القول أنه مرّ في أفضل وقت تمر فيه القوانين حيث الكل مشغول بالتصديق على الميزانية وبدء عملية الدعاية الانتخابية والغالبية تطمح أن تقدم نفسها بشكل ديمقراطي أمام ناخبها.

لكن الجهات الإدارية لم تستطع حتى الآن استيعاب قانون متقدم للمنظمات غير الحكومية في العراق. فهي، من جهة، تحاول تعقيد الإجراءات الإدارية للتسجيل، أو إجراءات تقديم التقارير السنوية لدائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء. ومن جهة أخرى، فهي تحاول الضغط على المنظمات الدولية الأجنبية وهيئات الأمم المتحدة لأن يكون لها رأي في تمويل المنظمات بحجة التوزيع العادل للتمويل، بدلاً من استحواد مجموعة من المنظمات على تمويل أعلى من المنظمات الأخرى، أو أن تنشئ صندوقاً للتمويل الأجنبي تكون الجهة الحكومية أو الصندوق مسؤول عن تقديم المنح للمنظمات المحلية. وهناك محاولات غير علنية من قبل الحكومة لتعديل القانون، وفي فقرة منه تنشئ صندوقاً للتمويل الحكومي للمنظمات، تكون الدائرة هي المسؤولة عنه أو المشرفة عليه. وفي هذه الحالة ستكون الدائرة هي من تقوم بالتسجيل وتقديم منح وأيضاً الرقابة على هذه المنح، وهذا ما يخلق تضارباً في المصالح، وربما يستغل سياسياً أو حكومياً لصالح منظمات محسوبة على جهات حكومية وسياسية، وأيضاً للتضييق على منظمات مستقلة وخاصة المنظمات المعنية بالحقوق والحريات أو التي تعمل في قضايا إشراك المجتمع في رسم السياسات العامة للدولة.

وورد في المادة ٢٩ من نفس القانون: «للمنظمة غير الحكومية أن تفتح فروعاً داخل جمهورية العراق وخارجها»، وهنا أيضاً أعطى القانون الحق للمنظمات بالعمل أبعد من مكتب واحد وفي مدينة واحدة، ويحق لها أيضاً التعامل مع مؤسسات أجنبية عبر مكاتب لها خارج العراق أو التعامل أو تمثيل جانب من مصالح واحتياجات والعراقيين خارج العراق أيضاً.

يتيح قانون المنظمات غير الحكومية العراقي النافذ الحق لكل ثلاثة أشخاص تأسيس منظمة غير حكومية، ويعتبر هذا بحد ذاته عملية إيجابية وسهلة للحق في التأسيس، إلا أنه هناك بعض التفسيرات للقانون عرقلت تنفيذه بشكل إيجابي. فمثلاً، ورد في القانون في المادتين ٥ و ٦ أن يكون لكل منظمة عنواناً للمكتب الرئيسي، بالإمكان مراسلته بريدياً، أو إرسال أي تبليغات إليه. لكن دائرة المنظمات غير الحكومية فسرت أنه بأن يكون للمنظمة مكتباً مؤثماً يمكن عقد لقاءات واجتماعات فيه، ويقوم ممثل من الدائرة بزيارته للتأكد.

كما أباح القانون أن تكون للمنظمة فروعاً داخل العراق وخارجه، دون الدخول في التفاصيل، وأيضاً قامت دائرة المنظمات غير الحكومية، بالطلب من المنظمات أن تكون مكاتبها أو فروعها مسجلة رسمياً لدى دوائر الدولة أو مكتب المحافظة.

وأتاح القانون أيضاً حرية التنقل والعمل في العراق وخارجه دون تقييد، وأتاح عقد لقاءات واجتماعات عامة دون موافقة أمنية مسبقة. وأعفى القانون تسجيل المنظمات من أية رسوم.

وهنا نود الإشارة إلى أن غالبية المنظمات الأجنبية العاملة في العراق قبل إقرار القانون لم تكثر أو تهتم بخلق بيئة قانونية سليمة لعمل المنظمات العراقية، وبالتالي هي مهتمة بتنفيذ برامجها على حساب الديمومة والاستمرارية في عمل المجتمع المدني.

ففي إقليم كردستان، وبعد ورود فقرة في قانون المنظمات في الإقليم من أنه يحق للمنظمات الحصول على تمويل من ميزانية حكومة الإقليم، فقد خصصت ضمن ميزانية ٢٠١٣ و٢٠١٤ حوالي ١٥ مليون دولار أمريكي لدعم المنظمات المحلية العاملة في إقليم كردستان من خلال منح تقدم وفق آلية إعلان للمنح. وتشكلت لجنة مشتركة من قبل الحكومة وممثلين للمنظمات لغرض الموافقة على تمويل هذه المشاريع. ويحدود معقولة، تَمَّت هذه العملية وفق صيغة تشاركية وشفافة، وهذا لا يعني أنه لم يشوبها بعض الإشكاليات، حيث أن بعض المشاريع تم تمويلها من قبل اللجنة المكلفة من قبل الدائرة دون التشاور مع بقية أعضاء اللجنة من المجتمع المدني. وبحكم انحسار ميزانية الإقليم والخلافات بين الإقليم والمركز، فإن هذه التجربة لم تكرر في السنوات التي تلتها.

وعلى الإشارة إلى أن آليات تمويل مشاريع المنظمات قد وُضعت أيضاً بصورة تشاركية، وشاركت فيها بعض المنظمات وضمنها جمعية الأمل العراقية.

وقد سهل قانون المنظمات غير الحكومية في كردستان عملية التسجيل، وخفف من شروط التسجيل للمنظمات الكردستانية، وطلب معلومات عن المنظمات العراقية التي تنوي العمل في إقليم كردستان والمسجلة حسب قانون المنظمات رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠. كما إن عملية تسجيل المنظمات الأجنبية في كردستان أصبحت أكثر سهولة وبسراً، وهذا ما يفسر توجه الكثير من المنظمات الأجنبية إلى التسجيل في كردستان أكثر منه في بغداد.

وحسب قانون إقليم كردستان فإن للمنظمات الحق في تقييم مؤسسات الدولة، وحق الوصول للمعلومات، والتجمع والتظاهر والاضراب.

من ناحية أخرى، وحتى الآن، فإن غالبية المنظمات الأجنبية العاملة في العراق تحجب نسبة التمويل المؤسسي أو التمويل للإدارة العامة للمنظمة (Overhead) عن المنظمات المحلية وتحفظ بها لنفسها، دون أن تقدم للمنظمات المحلية أي جزء منها، أو أن تقدمها بشروط معينة، وهذا يعرقل ديمومة واستمرارية المنظمات العراقية في الوقت الذي يؤمن استمرارية المنظمات الأجنبية، ومن التمويل المخصص للعراق. كما أن بعض منظمات الأمم المتحدة تحجب هذه النسبة عن المنظمات المحلية وتمنحها للمنظمات الأجنبية (ونفس الشيء بشروط إذا وافقت بعضها على دفعها)، أي تعطى لتغطية نفقات إدارة المنظمة في المقر الرئيسي خارج العراق.

وعلى الإشارة إلى أنه، وبعد حملة من قبل بعض المنظمات التي تعمل على الصعيد الوطني في مختلف أنحاء العراق، فإن قراراً صدر من قبل الخارجية الأمريكية في شهر كانون الأول ٢٠١٤ قضى بأن يضاف مبلغ ٧١٪ من إجمالي ميزانية أي مشروع توقعه منظمة محلية مع منظمة أجنبية حصلت على منحة وزارة الخارجية الأمريكية، وعليه بدأت بعض المنظمات المحلية العراقية الحصول على هكذا مبلغ يساعدها على استمراريته وتحسين بيئتها الإدارية والتنظيمية، ويتطلب هذا جهداً وحملات أخرى على المانحين الآخرين كالاتحاد الأوروبي والخارجية البريطانية وغيرها من حكومات الدول الغنية التي تقدم منحاً للدول النامية.

ولم تنجح غالبية المنظمات العراقية بشكل جيد في مجال التمويل الذاتي. وعلى الرغم من بعض المحاولات التي قامت بها منظمات هنا وهناك، إلا أنها تظل قليلة ولا تسد احتياجات المنظمة أو تغطي نصف مصاريفها، وجزء أساسي من السبب وراء هذا هو أن عقلية المنظمات العراقية والمجتمع العراقي هي أن المنظمات خيرية وتقدم المساعدة للآخرين، ومن غير المتعارف عليه أن تقوم هذه المنظمات بتغطية نفقاتها عبر تسديد المستفيدين ثمن جزء من الخدمات المقدمة لهم. أما التبرع لقضايا التنمية فهو محدود جداً، إلا أنه هناك تمويل معقول لتغطية العمل الخيري، ويظهر هذا جلياً في النسبة العالية من المساهمة المجتمعية ومن بعض رجال الأعمال للمساهمة في إغاثة النازحين، وخاصة بعد داعش، شمل أيضاً الفئات الضعيفة في المناطق التي لم تحتلها داعش، كما أن هناك حالات من دعم رجال الأعمال لعمل المنظمات المحلية، وهذا يؤشر إلى بداية ثقة بين القطاع الخاص والمجتمع المدني.

عمل منظمات المجتمع المدني مع السلطات العامة

خلال الفترة التي سبقت احتلال العراق في ٢٠٠٣، كان عمل السلطات الرسمية مع منظمات المجتمع المدني ضمن عقلية التبعية للمؤسسة الرسمية، أو كانت المنظمات أذرع للتوعية والنشاط الجماهيري للسلطة الحاكمة، أو منظمات خيرية ذات صبغة دينية بعيدة تماماً عن قضايا الحقوق والحريات والتدخل في صناعة السياسات العامة للدولة.

بعد احتلال ٢٠٠٣، انفتحت آفاق للعمل المدني المستقل بعيداً عن تدخل الحكومة أو الأحزاب السياسية التي كانت تطمح للوصول للحكم، أو التي وصلت للحكم في فترات لاحقة، وكانت تحركات المنظمات في اتجاهات التأثير في صياغة الدستور والقوانين اللاحقة، وأيضاً قضايا الحريات والحقوق، وهو ما نجحت فيه وبحدود معقولة. وعلى الرغم من أن الدستور العراقي يحوي على ثغرات غير قليلة، وكُتِبَ جزء منه بعقلية طائفية أو ردود فعل على سياسة الحكومة السابقة قبل ٢٠٠٣، إلا أنه إيجابي في قضايا كثيرة أخرى، وضمنها الحقوق والحريات، كما أكد على دعم منظمات المجتمع المدني.

وجاء عمل بعض المنظمات التي اهتمت بهذا الجانب عبر العديد من اللقاءات والاجتماعات وورش العمل المشتركة مع هذه الجهات، ولا شك أن وجود بعض مؤسسات الأمم المتحدة والمؤسسات الأجنبية الأخرى وضمنها سفارات الحكومات الأجنبية التي تواجدت في العراق خلال هذه الفترة قد ساعد في جزء منه في الضغط على الحكومة لقبول المجتمع المدني في نشاطات كتابة الدستور أو صياغة القوانين اللاحقة. ومما لا شك فيه أن هذه المنظمات العراقية عملت أيضاً في مجال الضغط على المؤسسات الأجنبية المذكورة لكي يكون لها دور فاعل في الاجتماعات أو ورش العمل التي عقدت داخل العراق وخارجه.

في هذا المجال، توفرت فرص مختلفة للعمل مع الجهات الرسمية المتنوعة، كمجلس النواب أو مجالس المحافظات وبعض الوزارات والهيئات المستقلة، وأيضاً من خلال تدريبات مشتركة أو تدريب لكادر هذه المؤسسات، وشملت هذه الفعاليات حتى مشاركة أعضاء من المجالس التشريعية المختلفة، وقضاة من مختلف المحافظات العراقية وعبر تنسيق بين هذه المنظمات والمؤسسات بشكل مباشر.

تطور هذا العمل في جانب منه، حتى أن ممثلي المنظمات تواجدوا في اللجان التي ترسم بعض السياسات العامة، كسياسة السكان، أو سياسة حماية الطفولة، أو استراتيجية الحد من العنف ضد المرأة، والخطة الوطنية الخاصة بتطبيق قرار مجلس الأمن الدولي ١٣٢٥ الخاص بوضع المرأة في النزاعات. حتى أن لجنة اختيار المفوضية المستقلة لحقوق الإنسان يجب أن يكون فيها ممثلين للمجتمع المدني لهم حق التصويت كأعضاء مجلس النواب أو الحكومة ومجلس القضاء أثناء عملية التصويت على أعضاء المفوضية الجديدة.

استضافت مجالس المحافظات وبعض الوزارات وحتى مجلس النواب وفي بعض الحالات مكاتب وقاعات الأمانة العامة لمجلس الوزراء نشاطات مختلفة للمنظمات العراقية والأجنبية ومؤسسات الأمم المتحدة.

كانت هذه النشاطات والفعاليات تتم عبر علاقات لهذه المنظمات مع السلطات المذكورة، بمعنى أن علاقاتها كانت مؤثرة بشكل إيجابي تجاه هكذا عمل مشترك، وربما تتغير هذه العلاقة إذا كانت منظمات أخرى تنفذها، أو في حال تغيير أي وزير أو أي مسؤول ربما يؤثر إيجاباً أو سلباً على هذا العمل في المستقبل. وبمعنى آخر، لم تكن وفق إطار سياسة حكومية أو تشريعية معتمدة ومعروفة للجميع.

ولذلك سعت بعض المنظمات العراقية، وبدعم من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، لكتابة سياسة تعاون السلطات العامة مع المنظمات العراقية، وتم تشكيل لجنة لكتابة هذه السياسة تكونت من أعضاء من مجلس النواب العراقي يمثلون غالبية الكتل والأحزاب السياسية الممثلة والمؤثرة في المجلس ٢٠١٢، إضافة الى ممثل من الحكومة وخمسة من المنظمات العراقية. عقدت هذه اللجنة اجتماعات مختلفة داخل العراق وخارجه، وقامت بزيارة دراسية الى جمهورية إستونيا للاطلاع على تجربتها في هذا المجال.

مع بداية ٢٠١٤، أنجزت اللجنة كتابة هذه السياسة، بعد أن ساهم فيها بالنقاش عدد كبير من ممثلي المجتمع المدني العراقي والأجنبي وبعض مؤسسات الحكومة العراقية عبر ورش عمل واجتماعات غطت كل أنحاء العراق، كما عقدت اجتماعات مع قيادات حزبية عراقية، ومع نائب رئيس الجمهورية لغرض إقرار السياسة من قبل الحكومة ومن ثم مجلس النواب.

الحكومة العراقية لم تعطي أهمية لهذه السياسة بعد الاحتجاجات والتظاهرات التي قامت بها المنظمات أو التي دعمتها المنظمات، خوفاً من تأثير أكبر لهذه المنظمات على سياسات الدولة العراقية. إلا أن مجلس النواب أصدر قراراً اعتبر فيه من الضروري أن يشترك المجتمع المدني في نقاش القوانين التي تقترحها أو التي ترسل إلى مجلس النواب من قبل مجلس الوزراء. وقد اعتُبر هذا القرار بداية إيجابية من قبل المجلس، وعلى هذا الأساس عقدت العديد من جلسات النقاش حول القوانين داخل مجلس النواب العراقي وخارجه وخاصة القوانين التي تهم المجتمع المدني. ولربما إذا أعيدت الحملة من جديد، وضمن الظروف الحالية التي تمر فيها الحكومة العراقية من أزمات سياسية واجتماعية واقتصادية، فقد تمر وثيقة السياسة هذه، في ظل حاجة الحكومة والمؤسسات التشريعية إلى دور أكبر للمنظمات، وحتى في قضايا تمويل بعض المشاريع التي لم تستطيع وزارات الدولة الحصول على تمويل لها من الميزانية العامة للدولة التي تعاني من التفتش.

نفس المسار تم اعتماده في إقليم كردستان، والفرق هناك أنه تم اعتماد السياسة من قبل مجلس نواب إقليم كردستان وحكومة الإقليم، وعقدت مجموعة كبيرة من ورش العمل والاجتماعات لموظفي حكومة الإقليم لغرض وضع هذه السياسة موضع التنفيذ. وجاء هذا الجهد بالتعاون مع بعض المنظمات ولجنة مؤسسات المجتمع المدني في إقليم كردستان، والتي لعبت دوراً هاماً في بلورة هذه السياسة ومن ثم إقرارها.

كما حاولت المنظمات تفعيل هكذا سياسة على صعيد المحافظات، نجحت في بعضها، والبعض الآخر مازالت تواجه فيه عقبات لغرض إقرارها من قبل مجلس المحافظة المعني، خاصة إذا كانت هذه السياسة تحمل في بعض جوانبها مخصصات مالية. وعلينا الإشارة إلى أن بعض مجالس المحافظات سمحت للمنظمات أن تعقد بعض اجتماعاتها وورش عملها داخل قاعات اجتماعات المجلس الرسمية، وتستضيف ممثلي منظمات في بعض اجتماعاتها، أو أن تعقد اجتماعات مشتركة.

◀ حق الوصول للمعلومات

يُعرّف حق الوصول للمعلومات بأنه حق الجمهور والأفراد في الحصول على جميع المعلومات التي تضع السلطات العامة اليد عليها أو تحتفظ بها، بأي طريقة كانت، وهو أضحى واحداً من أهم الحقوق الطبيعية للإنسان. فالسلطات العامة ليست إلا وكيل عن الشعب والأفراد في إدارة الشأن العام، وليس من حق الوكيل إخفاء أي شيء عن الأصيل (الشعب). فلا بد أن تتاح جميع المعلومات أمام الجمهور، ما دامت السرية أو منع وصول الأفراد إلى تلك المعلومات لا يحقق مصلحة عامة جديّة.

إن توجهاً عالمياً واسعاً – خاصة في الدول التي تتوق إلى مزيد من التأسيس والتأصيل الديمقراطي – يتبنى الاعتراف بهذا الحق كحق إنساني أساسي، باعتبار المعلومات أساسية في العملية الديمقراطية، وأداة أساسية لتعزيزها.

إن حرية تداول المعلومات وإطلاق الحق الجاد في الحصول عليها تحقق أغراضاً سياسية واقتصادية عمومية هامة منها:

- 1- تأمين مشاركة الناس في صنع السياسات واتخاذ القرارات على كافة المستويات.
- 2- إعطاء للجمهور القدرة على مراقبة أداء المسؤولين المنتخبين ومحاسبتهم في النهاية انتخابياً أو مساءلتهم شعبياً ولو خلال فترة انتخابهم، فهي تساهم في تفعيل المساءلة الشعبية والانتخابية وبدونها تظل مساهمة الجمهور في الانتخابات مساهمة آلية غير واعية لا تستند إلى حقائق ورؤية واضحة عمن يتم انتخابهم.
- 3- الإسهام في بناء مجتمع حر وواع قوي، ف «المجتمع الذي ليس له قدر حسن من الاطلاع لا يعتبر مجتمعاً حراً بالفعل»، على حد تعبير محكمة حقوق الانسان الأمريكية في رأيها الاستشاري الصادر عام ١٩٨٥.
- 4- تأمين قدر كبير من الشفافية تمنع تورط المسؤولين والحزاب في الفساد وسرقة الأموال العامة، ف «قليل من ضوء الشمس هو أفضل مظهر للجرائم»، على حد قول أحد أعضاء المحكمة العليا الأمريكية.
- 5- تعزيز حرية الإعلام وتقوية سلطاته وتوسيع أدواته وقدرته على الضغط والتأثير وكشف الحقائق.
- 6- إعطاء فرصة حقيقية لبناء الثقة بين الحكومة والشعب من خلال إعلان كل شيء للجمهور.
- 7- قطع الطريق على الإشاعات والاقاويل وعلى المتصيدين بالماء العكر.
- 8- فتح أبواب واسعة لمشاركة الناس في حوار مفتوح مستنير يتعلق بأعمال الحكومة وسياساتها مما يؤدي إلى تفعيل الحكومة وحثها على العمل في ضوء مطالب الناس وحاجاتهم وأولياتهم.
- 9- كشف الأخطاء لتكون محلاً للنقد والجدل العام مما يساعد في تلافيتها واجتثاثها، ومساءلة مرتكبيها.

ويتضمن «الحق في الحصول على المعلومات» حق الأشخاص في «الحصول على المعلومات الشخصية» المتعلقة بهم التي تعتبر جزءاً من الكرامة الإنسانية وهي مهمة للأفراد على الصعيد الشخصي في عملية اتخاذ القرار، مثل الحصول على الملفات والسجلات الطبية التي قد تساعد الأفراد في اتخاذ القرار العلاجي الصحيح والتخطيط المالي لهم ولعوائلهم.

كما إن بعض المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة لها صلة مباشرة بالجوانب المالية والاقتصادية للأفراد سواء في ميدان التجارة أو الزراعة أو الصناعة وغيرها، مثل المعلومات المتعلقة بخراط المياة الجوفية الهامة لاتخاذ القرار بشأن الاستثمار في الزراعة في مكان ما.

وتتمثل جوانب الحق في الوصول أو الحصول على المعلومات في ثلاثة مظاهر:

- 1- التزام السلطات العامة بتقديم المعلومات إلى الأفراد أو المنظمات غير الحكومية بناء على طلبها.
- 2- واجب نشر «المعلومات الرئيسية» ولو بلا طلب من أحد، مثل المعلومات المتعلقة بكيفية سير العمل في السلطة أو الوزارة أو الجهة المعنية، وسياساتها، وما هي الخدمات التي تقدمها وكيفية الاستفادة منها وفرص المشاركة في أعمالها ونشاطاتها، وإجراءات ومتطلبات وآليات الحصول على المعلومات منها، وما هي المعلومات التي تنتجها أو تضع يدها عليها.
- 3- واجب نشر المعلومات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان.

يعتبر هذا الموضوع أمراً جديداً في المجتمع العراقي، بل وحتى لدى الكثير من الناشطين في مجال حقوق الإنسان، وذلك بعد حقبة طويلة من ما يسمى بالانضباط الوظيفي، والالتزام بسرية معلومات الدولة العراقية، وهي مصطلحات أكثر قرباً للعسكرة منها للجانب المدني، حتى أن الدستور العراقي الحديث (٢٠٠٥) لا نجد فيه إشارة واضحة لحق الوصول للمعلومة، والبعض يراها مدرجة ضمن حرية التعبير عن الرأي والتجمع والتظاهر السلمي، وبالإمكان ان تكون مدرجة ضمن قانون لحرية التعبير.

ومع ذلك، فإن نشاطاً مدنياً قام به المركز المدني للدراسات للإصلاح القانوني، وهو منظمة غير حكومية محلية، ومنظمات أخرى حاول وضع مسودة لهذا قانون مستندة على تجارب أخرى مثل «قانون حق الحصول على المعلومات في إقليم كردستان العراق رقم ١١ لسنة ٢٠١٣»، الذي تم إقراره في إقليم كردستان العراق، والذي يعتبر قانوناً إيجابياً حسب معايير المنطقة، والذي أوجب في بعض فقراته مؤسسات الإقليم على الإعلان عن كل السياسات والمشاريع والبرامج والخدمات التي تنفذها مؤسسات الإقليم، كما يحق لكل مواطن الحصول على المعلومات ما عدا تلك المتعلقة بأمن الإقليم، ويعاقب الموظف أو الشخص المسؤول إذا ما حجب هذه المعلومات عن مقدم طلب الحصول عليها. **إلا أنه هناك الكثير من المعوقات لتنفيذ هذا القانون بحجة الوضع الأمني الحالي، ومكافحة الإرهاب، والأسرار الأمنية التي قد يستفيد منها الإرهاب أو الجهات المدعومة من دول أجنبية، أو تجارب عربية من ضمنها الأردن التي أقرت قانون منح الحق بالاطلاع.**

وتعتبر مبادرة المنظمات المحلية لوضع المسودة مهمة جداً، خوفاً من توجه الحكومة لوضع مسودة تحد من حق الوصول للمعلومات، خاصة في ظل التدهور الأمني الحالي، وزيادة المطالبة من قبل بعض المجموعات المدنية الناشطة حالياً للتمتع بهذا الحق لكشف حالات الفساد وتضارب المصالح والمحسوبية المنتشرة في غالبية أجهزة الدولة المختلفة، ولكن هذه المبادرات ما زالت في بداياتها، على اعتبار أنه في حالة تبنيها من قبل لجنة برلمانية أو الحكومة فأنها ستصبح المسودة الأصل إذا ما تمت قراءتها في مجلس النواب كقراءة أولى، وإن أي تعديل على نصوصها يفترض أن يراعي الأصل.

◀ حرية التعبير والتجمع والتظاهر السلمي

برزت الحاجة لقانون ينظم حرية التعبير والتجمع والتظاهر السلمي وأهميته بعد أن عمّت الاحتجاجات والتظاهرات شوارع أكثر من نصف المحافظات العراقية، وتضمنها دعوات للاعتصام السلمي لأيام معدودة. وقد تخوّفت الحكومة العراقية والجهات الأمنية من هذا التحرك الشعبي غير العادي في السنوات الأربعين أو الخمسين الماضية، ولهذا قامت الحكومة العراقية في ٢٠١١ وبالتعاون مع لجان برلمانية محسوبة على توجهات الحكومة، بطرح مسودة لقانون حرية التعبير والتجمع والتظاهر السلمي.

وكانت العقلية التي بنيت عليها المسودة هي الحد من هذه الحريات وليس تنظيمها كما تدعي، ولا نستغرب من هذا التوجه من لجنة الأمن والدفاع البرلمانية التي كانت شريكة أساسية في صياغة هذه المسودة بحجة الحفاظ على الأمن في العراق في ظل «نشاط إرهابي» أو «أجندات خارجية» لهذه الاحتجاجات والتظاهرات، كما إن حملة الاعتقالات والاعتداءات التي رافقت التظاهرات من قبل الأجهزة الأمنية لم يكن لها مبرر قانوني غير قوانين النظام السابق والتي هي مطعون في شرعيتها في هذا المجال. كما أنه من الأهمية الحديث عن استشهاد عدد غير قليل في العراق وإقليم كردستان العراق، وهناك شخصيات معروفة قدمت حياتها في سبيل حرية الكلمة أو حرية التعبير والتجمع، إضافة إلى تهديدات بالاعتقال والتصفية تنوعت أشكالها وشملت مناطق مختلفة، وشمل الاعتداء هذا من قبل أجهزة رسمية أو جهات حزبية، وبعض المجموعات المسلحة وأخيراً ما ارتكبه داعش من اعتداءات بحق الصحفيين وغيرهم.

لا يمكننا الحديث عن أي مجتمع ديمقراطي دون فسحة أو بيئة قانونية تتيح له فرص وإمكانية التعبير عن آرائه وتوجهاته بكل حرية، يستطيع أن يشعر فيها بالأمن الاجتماعي.

وعلى الرغم من أن أبرز ممارسات حرية التعبير عن الرأي هي الانتخابات، إلا إن هذه الحرية تكون قاصرة دون ممارسة الرقابة على أداء المؤسسات المنتخبة أو التنفيذية أو المشاركة في صناعة القرار السياسي، وهذا لا يتحقق دون «مساحة مناسبة للمواطنين للتعبير عن آرائهم في فضاء يتسع لكل حقوقهم وحرياتهم العامة، ولأجل ذلك سعت العهود والمواثيق الدولية والاتفاقيات الأممية لأن تثبت الحق في التعبير عن الرأي كركيزة أساسية لأي مجتمع، ولا يمكن القول بوجود نظام ديمقراطي دون أن يضمن دستوره وقوانينه المحلية هذا الحق».

أكد الدستور العراقي على الحقوق والحريات العامة، وأوجد لها باباً خاصاً بالحقوق المدنية والسياسية، أكد فيه على حرية التعبير عن الرأي كمادة أساسية ومهمة للنظام الديمقراطي الذي تسعى الدولة العراقية لتأسيسه.

المادة ٣٧ - ثانياً نصت على أن تكفل الدولة حماية الفرد من الإكراه الفكري والسياسي والديني.

أما المادة ٣٨ فنصت على أن «تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والاداب:

أولاً: حرية التعبير عن الرأي بالوسائل كافة.

ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والإعلان والنشر.

ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظيم بقانون».

أما مسودة قانون حرية التعبير والتجمع والتظاهر السلمي، فعلى الرغم من أنه تمت قراءتها للمرة الأولى والثانية في مجلس النواب العراقي، إلا أنه تحت الضغط المدني الواسع المحلي، وأيضاً ضغط بعض مؤسسات الأمم المتحدة، وخاصة اليونسكو، وبعض المنظمات والمؤسسات الدولية المعنية بهذا المجال، لم يصوت عليه حتى الآن، وتحت هذا الضغط يتم تأجيل التصويت عليه بعد أن يتم إدراجه على جدول الأعمال لأكثر من مرة هذه السنة، حتى أنه في مرتين رُفِعَ من جدول الأعمال في يوم عقد الجلسة.

هناك بعض المبادرات من قبل مجموعات من المنظمات المحلية، ومدعومة من مهتمين في مجال الإعلام والفكر، تقود هذا الضغط وبأشكال مختلفة. حتى أن هذه المبادرات تعقد اجتماعات مع لجنة حقوق الإنسان ولجنة الثقافة والإعلام ولجنة مؤسسات المجتمع المدني البرلمانية، لغرض عدم تمرير هذا القانون بوضعه الحالي واعتماد التعديلات المقترحة، كما عقدت اجتماعات مع بعض الكتل والأحزاب السياسية داخل مجلس النواب. كما أقامت مجموعة من اللقاءات والحوارات التلفزيونية وعبر وسائل الإعلام المختلفة، كما أن حملات كبيرة عبر وسائل التواصل الاجتماعي نظمت ضمن هذا المجال.

ما هي أهم ملاحظات منظمات المجتمع المدني العراقية والأجنبية وأيضاً المؤسسات المعنية بالإعلام والفكر على مسودة القانون؟

بحكم أن الدستور كفل حرية التعبير عن الرأي وبالوسائل كافة وبوضوح تام، لكنها تحتاج إلى قانون ينظمها. وحسب الدستور، فإن حرية التجمع والتظاهر السلمي هي من تنظم بقانون، ولذلك فإن مسودة هذا القانون يفترض أن تقتصر فقط على هذه الحرية.

كما أن المسودة أعطت هذا الحرية أو الحق فقط للشخص المعنوي وليس الطبيعي كالمؤسسات والمؤسسات الأخرى لطلب تنظيم تظاهرة أو تجمع في الأماكن العامة المفتوحة، ويقصد بها الطرق والساحات العامة، لأن حق تنظيم اجتماعات وفعاليات في القاعات مكفول في قانون المنظمات رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

والقضية الأهم، هي الترخيص أو الإذن المسبق من الدائرة الحكومية أو الجهة الإدارية المعنية، وليس الإشعار، وهو ما تطالب به المنظمات لتعديل هذه المسودة.

وخوفاً من الاعتصامات المتواصلة لأيام، والتي ربما تعتبرها الحكومة والجهات الأمنية والجهات التشريعية القريبة من الحكومة خطراً على استمرارها أو ضغطاً من الشارع أو العامة عليها، خاصة إثر الاعتصامات التي شهدتها بعض الدول العربية في سنة ٢٠١١، والتي أطاحت بحكومات بعض هذه الدول، وبالتحديد تونس ومصر، فإن المسودة منعت هذا الحق بين العاشرة ليلاً والسابعة صباحاً. كما أن المسودة لا تعاقب الجهة الحكومية أو الشخص المسؤول الذي يمنع هذا الحق، في الوقت الذي تحمل المسؤولين عن التظاهرة أو التجمع مسؤولية الإضرار بالأماكن العامة، والذي يعتبر أساساً من مهمات الجهات الأمنية، وهي من تعاقب من يضر بالممتلكات العامة وليس اللجنة المسؤولة عن التظاهرة.

وعليه، فإن مسودة القانون تحاول منع أي شكل من أشكال الاعتصام السلمي.

ما يلفت النظر أن بعض رجال الحكومة السابقة (حكومة نوري المالكي) أصبحوا لا يتفقون مع بعض بنود المسودة التي أيدها في السابق، وذلك بعد أن أصبحوا خارج السلطة. ولهذا، فالعقلية التي كتبت المسودة في وقتها ودافعت عنها، لم يخطر في بالها أن تكون في المعارضة يوماً، ولم تفهم أو تعمل وفق مبدأ التداول السلمي للسلطة، ومن يكون في السلطة ربما يكون خارجها غداً وبالعكس. فتأسيس عقلية تشريعية تحمل هذه الأفكار هي ضرورة للعمل السياسي في العراق، إذا ما بقي في خياره ان يكون ديمقراطياً.

وما نود الإشارة إليه، ومن خلال التجربة العراقية، فإنه في الدول التي تخرج من النزاعات أو الحروب، بالإمكان الضغط على الحكومة الجديدة التي تحتاج إلى دعم ومشروعية دولية وأمنية، كي تفسح في المجال لوضع بيئة تمكينية إيجابية لعمل المنظمات، وأن تحاول إشراك المجتمع المدني المحلي في كل النشاطات والفعاليات التي تنظمها، بضمنها ورش العمل التي تصيغ القوانين أو السياسات، وحتى كتابة الدستور في الدول الحديثة، كجزء من عملية كسر الجليد بين الأطراف المختلفة، ووضع الجميع في غرفة واحدة بدلاً من التراشق عبر الإعلام أو في مختلف الأماكن، وتشكل بداية لبناء الثقة ومد جسور العلاقة وتطويرها بين أصحاب المصلحة وكل الأطراف في المجتمع، بما يؤمن بناء مجتمع تعددي تشاركي، هذا إذا كانت هذه الدولة تطمح إلى بناء مجتمع ديمقراطي فاعل.

المصادر:

- الدستور العراقي
- قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ في العراق
- مقالة للقاضي رحيم العكيلي حول حق الوصول للمعلومة
- حرية التعبير في المنظومة القانونية العراقية - كتاب للمركز المدني للدراسات والإصلاح القانوني
- مقالات متفرقة لجمال الجواهري
- مسودة قانون حرية التعبير والتظاهر والتجمع السلمي في العراق

نبذة مقتضبة عن البيئة التمكينية في العراق: وسط الحرب والنزاع والطائفية، تلتزم الجهات المانحة بتعزيز دور المجتمع المدني

شهد تاريخ العراق الحرب والاحتلال الأجنبي ونظاماً طائفياً سياسياً واستمراراً في انعدام الاستقرار والأمن. في مثل هذه الحالة، واجهت المشاركة المدنية النشطة العديد من التحديات. وفي الواقع، وكما أشار جمال الجواهري في تقريره، «سيخسر المواطنون شعورهم بالانتماء إلى الدولة أو الأمة».

حيث أنه وبالنسبة إلى البيئة التمكينية، يلعب الإطار التشريعي دوراً مركزياً. كما يلعب السياق العام ومفهوم الانتماء دوراً أساسياً في ما يتعلق برغبة المواطنين في المشاركة واتخاذ دور فاعل في الرصد والتوثيق وتقديم الخدمات أو حشد الدعم من بين العديد من الأدوار الأخرى التي يمكن لهما تأديتها في المجتمع المدني. في هذا الصدد، تعتبر حالة العراق ذات خصوصية محدّدة. فمفهوم «الهوية» وتعريف الآخر فضلاً عن الانقسامات السياسية والدينية والطائفية شكّلت اتجاهات سائداً منذ سنوات عديدة. ويفتقر المجتمع العراقي إلى التعايش السلمي والثقة اللتين من شأنهما القضاء على النزاع ويعتبران مكونين رئيسيين من مكونات البيئة التمكينية. وفي هذا السياق، كانت وجهات النظر حول العراق مختلفة لدى كل مجموعة. كما أنّ الافتقار إلى الوحدة فرض التحديات على أحد الأدوار التي يمكن أن يلعبها المجتمع المدني الذي يمكنه أن ينخرط داخل البلد في أدوار مختلفة.

ولكن، ينبغي أن ننظر أيضاً في الإنجازات الإيجابية في هذا السياق الصعب. على سبيل المثال، أظهر مسح أجري ما بين مارس/أذار وأبريل/نيسان ٢٠١٧، خاص بالشعب العراقي أنّ ٣٩٪ يرون أنّ البلد يسير في الاتجاه الصحيح، و ٦٠٪ يرون أنّ الأمن أفضل، و ٣٩٪ يرون أنّ الفساد أفضل و ٦٢٪ يرون الطائفية أفضل. كما يعتبر تحسين البيئة القانونية من خلال قانون المنظمات غير الحكومية في العراق خطوة إيجابية أيضاً. وينبغي تعزيز ذلك من خلال التنفيذ الفعّال، وتطوير العلاقات المجتمعية القائمة على الثقة المتبادلة، وضمان اتخاذ قرارات شاملة وشفافة وتشاركية.

The Iraq "Dashboard" - Bounce back from historic lows

Metric/survey question	Current %	Change Jan '18	Movement
Country direction, % right, total	39	+29	Much Better
Security, % better, total	60	+26	Much Better
Electricity supply, % better, total	39	+12	Better
Corruption, % better, total	13	+3	Stable
Job opportunities, % better, total	12	+1	Stable
Abadi favorability, % favorable among Shia	46	+15	Better
Abadi favorabilit, in west	68	+52	Much Better
Sectarianism, % better, total	62	+32	Much Better
Iraq is mostly unified %, total	45	+3	Stable
Sunni/Shia relations, % better, total	84	+40	Much Better
KRG//Baghdad relations, % better, total	22	+18	Better
Kurdish direction, % right, Krdistan only	43	+15	Better

تغيّرت البيئة القانونية للجمعيات، واستمرت التحديات

تونس

صلاح الدين الجورشي

٤٤	مقدمة	◀
٤٤	حرية تكوين الجمعيات	◀
٤٦	حرية التظاهر	◀
٤٦	علاقة المجتمع المدني بالدولة	◀
٤٧	التمويل العمومي والخاص	◀
٤٩	حرية التنقل	◀
٤٩	الولوج إلى المعلومات	◀
٤٩	حرية التعبير	◀
٥٠	الخلاصة	◀

مقدمة

عندما حدثت «الثورة» في تونس، لم يكن الجميع مهيبين لتحمل تبعات هذا التغيير المفاجئ الذي حصل على رأس السلطة. فالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، وعموم النخب المؤثرة لم تتوقع أن نظام الحكم قد بلغ نهايته بهذه السرعة رغم مظاهر القوة التي كانت بادية على الخطاب الرسمي ومؤسسات الحكم والدولة. لكن بمجرد أن استمرت الحركة الاحتجاجية لفترة قاربت الشهر (من 17 ديسمبر 2010 إلى 14 يناير 2011)، حتى كانت كافية لتحدث تصدعاً كبيراً داخل السلطة، وتدفع بالرئيس بن علي إلى مغادرة البلاد، مخلفاً وراءه فراغاً كبيراً، وهو ما دفع بالقوى القديمة والقوى التي كانت مقصاة من الحكم إلى التعاون من أجل سد الشغور، ومنع الوقوع في الفوضى وضمان استمرارية الدولة.

بدا واضحاً منذ الأيام الأولى التي توالى على إثر عزل بن علي أن أحزاب المعارضة قد وجدت نفسها في حالة ارتباك، حيث فاجأها النسق السريع للأحداث ولم تكن مهياً لتأمين التداول على الحكم، وهو ما دفع بالاتحاد العام التونسي للشغل إلى جمع الأحزاب وبعض الجمعيات مثل الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان للتشاور حول كيفية إدارة الوضع الجديد والبحث عن تأمين انتقال سلمي للسلطة. وهكذا وجد المجتمع المدني المحلي، الذي أنهكته مرحلة الاستبداد وهمشته وأبعدته عن مواقع المسؤولية وإدارة الفضاء العام، مدعواً منذ اللحظة الأولى إلى أن يكون شريكاً مع الأحزاب في إدارة مرحلة الانتقال الديمقراطي.

صمد المجتمع المدني طيلة سنوات الاستبداد التي تصاعدت حدتها في ظل حكم الرئيس بن علي، لكنه مع ذلك أصيب خلال تلك المواجهة بحالة استنزاف حادة أضعفته كثيراً وجعلت عدد منظماته التي حافظت على استقلاليتها قليلة العدد والعدة. ولهذا بعد الثورة، عملت هذه المنظمات على ممارسة حرية الحركة والتنظيم بشكل واسع، مستفيدة من انهيار المنظومة السابقة، لكن رغم ذلك فقد أعطى النشاط الأولوية لمراجعة قانون الجمعيات، واستبداله في عجلة بمرسوم اتسم بالحرص على أن تتوفر فيه جميع الحقوق التي كانت الجمعيات محرومة منها خلال الفترة السابقة وقبل أن تتغير الأوضاع في اتجاه يكون مناهضاً لتوسيع الممارسة الديمقراطية للمجتمع المدني.

هكذا، تم التعجيل بمراجعة المناخ المتعلق بالبيئة التشريعية المنظمة للنشاط الجمعياتي من خلال إصدار مرسوم 88 / 2011. هذا التعجيل كان أمراً مفهوماً ومتوقفاً، وذلك بحكم أهمية القوانين في ضمان الحقوق وخلق مناخ مساعد للجمعيات حتى تتسع قاعدتها الاجتماعية وتتعدد أدوارها ومبادراتها، وتفتح على المجتمع وعلى المحيط، وتكتسب قاعدة اجتماعية أوسع وأكثر فعالية.

جاء المرسوم الجديد متطوراً في محتواه وفي آلياته، ومنسجماً إلى حد واسع مع أهداف الثورة حيث توفرت فيه الكثير من الضمانات الأساسية لحماية الاستقلالية المالية والإدارية للجمعيات، إلى جانب إلغاء الترخيص المسبق واستبداله بصيغة الإعلام بالتأسيس. كما أسهم قرار نقل الجهة المعنية بمتابعة شؤون الجمعيات من وزارة الداخلية إلى رئاسة الحكومة في تحرير المبادرة لدى منظمات المجتمع المدني، إلى جانب تأسيس وزارة تعنى بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان، وهو ما حرر الجمعيات من المراقبة الأمنية الخائفة التي كانت تمارس عليها من قبل. وقد أحدث هذان العاملان، أي المرسوم وإنشاء وزارة للتعاون مع المجتمع المدني، تحولا هاما وجذريا في الحياة الجمعياتية وعلاقتها بالسلطة السياسية، وسمح بانتعاش حقيقية للمجال المدني بفضل مضاعفة عدد الجمعيات في فترة وجيزة، إذ قفز عدد الجمعيات إلى الضعف حيث أصبح عددها يقدر في تونس في مطلع سنة 2016 بـ 1846، «أكثر من نصفها وقع تأسيسه في الفترة الممتدة من أكتوبر 2011 إلى جانفي 2012».

في ضوء ذلك، يمكن رصد مجمل القضايا التي تتعلق بحالة الجمعيات وذلك في ضوء ما تواجهه مرحلة الانتقال الديمقراطي من مخاطر وصعوبات¹.

حرية تكوين الجمعيات

يعتبر المرسوم عدد 88 / 2011 الذي صدر قبل انتخابات المجلس التأسيسي بمثابة ثورة حقيقية في الحياة الجمعياتية في تونس. وقد نظم المجتمع المدني التونسي من أجل توفير أرضية دستورية داعمة لهذا المرسوم تحركات واسعة النطاق خلال صياغة الدستور الجديد الذي صدر بتاريخ 26 جانفي من سنة 2014. ونظراً لعلوية الدستور على بقية التشريعات المحلية، فقد وفر حقوقاً كبرى وأساسية للمجتمع المدني، وجعل منه شريكاً فعالياً في مسار الانتقال الديمقراطي وبناء الجمهورية الثانية.

ضمن الدستور الجديد حرية تكوين الجمعيات، ودعا إلى حمايتها، وأصبح وجودها يتم عبر الإعلام (الإخبار) بتأسيس الجمعية بعد أن كان ذلك خاضعاً للترخيص المسبق، وهو النظام الذي كان يعطي لوزارة الداخلية الصلاحيات الكاملة للاعتراف بمنظمات المجتمع المدني أو رفض السماح لها بالوجود والنشاط، كما كان يعطي لوزير الداخلية سلطة القرار في الإعلان عن تجميد الجمعيات أو حلها.

¹ تم الاعتماد عند إعداد هذه الورقة على عدد من الوثائق، ومن أهمها الدراسة التي أعدها مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية تحت عنوان «واقع المجتمع المدني في تونس»، من إعداد أنور منصوري وأبن غالي.

نظراً لاتساع القاعدة الكمية للجمعيات وما حققته من انتشار نسبي وتأثير ملحوظ في أكثر من مجال، فقد بدأت أطراف داخل السلطة التنفيذية تعبر عن قلقها مما تصفه بالتضخم العددي للجمعيات، مستندة على التحولات السياسية السريعة وما صاحبها من أزمات وارتباك مؤسسات الدولة وتعاضم مخاطر العنف والإرهاب. وبناء عليه أصبحت هذه الأطراف تدفع في اتجاه القول بأنه توجد ضرورات أمنية من شأنها أن تدفع نحو التعجيل بإصدار قانون جديد يعوض المرسوم عدد ٨٨ المنظم حالياً لمنظمات المجتمع المدني.

رغم النقلة الهامة والنوعية التي حصلت في البيئة التشريعية للعمل الجمعياتي، ورغم أنه لا تزال منظمات المجتمع المدني تواجه بعض الصعوبات التي من شأنها أن تؤثر سلباً على ممارسة الحق في التجمع، فإن نشاط المجتمع المدني في تونس متخوفون من أن يكون الهدف الحقيقي من وراء القانون المزمع إنجازه كبدل عن المرسوم ٨٨ / ٢٠١١، هو تحجيم مجمل المكاسب التي حصلت عليها الجمعيات، ومحاولة إحكام السيطرة من جديد على مكونات المجتمع المدني التونسي الذي كبر حجمه، وتطورت وظائفه رغم تعثراته العديدة والمستمرة.

تعود هذه المخاوف إلى أمرين أساسيين :

أولاً: كشفت التجربة التي مرت بها منظمات المجتمع المدني بعد الثورة عن وجود مفارقة أكدتها عديد التقارير والدراسات التي أنجزت عن هذه المرحلة ومن بينها تقرير أصدره مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية. وجاء في هذا التقرير أن «التحرر في تكوين الجمعيات لم يساير تحرر في الإدارة المشرفة على التسجيل، وأنّ استغلال بعض الفراغات التشريعية أرسى فقهاً إدارياً مضيّقاً على حرية التكوين».

ثانياً: حصول جمعيات مرتبطة بتنظيمات عنيفة منسوبة لها يسمى بالسلفية الجهادية، وتحديداً لها صلة بتنظيم أنصار الشريعة، على الترخيص القانوني بعد الثورة مباشرة، وهو ما أثار مخاوف السلطات والرأي العام. وقد هبّ ذلك المناخ للدفع نحو التفكير في مراجعة الآليات القانونية التي من شأنها أن تحول دون استغلال حرية تكوين الجمعيات من أجل المساس بالأمن القومي للبلاد.

وإذ يعتبر المجتمع المدني نفسه معنياً بشكل مباشر بمهمة التصدي لمختلف التهديدات التي يمكن أن يتعرض لها المجتمع والدولة، إلا أن نشاطه عبروا ولا يزالون عن مخاوفهم من أن يتم سوء استغلال الحرب على الإرهاب، وتوظيف ذلك في اتجاه العودة إلى التضييق على الجمعيات من خلال التحكم مجدداً في البيئة التشريعية وبالتالي العودة إلى الضغط على شروط تأسيس المنظمات، وتمكين الإدارة من فرصة التدخل مجدداً للتحكم في استقلالية التسيير والتمويل. وبموجب المواجهة التي تقوم بها أجهزة الدولة ضد خلايا داعش وما تبقى من أنصار الشريعة، تم توقيف نشاط العشرات من الجمعيات المتهمه بالتواطؤ مع التنظيمات المسلحة، كما تمت إحالة عديد الجمعيات الموقوفة عن النشاط على القضاء.

هذا وقد قررت الحكومة التونسية خلال حربها على الإرهاب تعليق نشاط ١٥٧ جمعية اتهمتها بكونها على علاقة بتنظيمات مشبوهة، كما أنه، وحسب مصادر قضائية يوجد ما لا يقل عن ٦٠ قضية تمّ نشرها أمام المحكمة الإدارية تتعلق بهذا الملف. **أما بالنسبة لسنة ٢٠١٦، فقد ذكر وزير العلاقة مع المجتمع المدني أن ١٥٧ جمعية تم تصنيفها حسب انتماء أعضائها ونشاطها تنظيمياً إرهابياً، كما تم توجيه تحذير إلى ٨٤ جمعية، و٧٤ جمعية تمت المطالبة بحلها قضائياً، وهناك ٧٧ جمعية تم الإذن بتعليق نشاطها، و٣ جمعيات صدر الحكم بحلها، وهي معطيات وفرتها الكتابة العامة لرئاسة الحكومة، وفق الوزير مهدي بن غربية، الذي ذكر أيضاً أنه تم الإذن قضائياً بحل جمعيتين بسبب التمويل الأجنبي، وهما «جمعية مرحبا للمشاريع الخيرية»، وجمعية «تونس الخيرية»^١.**

مع العلم أن المؤسسة القضائية تواجه حالياً صعوبات كبيرة تحد من قدرتها على مراقبة هذه الجمعيات وغيرها، إذ لا تزال الجهود الإدارية والهيكلية غير كافية للإحاطة بجميع أنشطة هذه الجمعيات. وفي هذا السياق يدور منذ أكثر من سنتين جدل واسع حول الجمعيات الخيرية. إذ كانت هذه الجمعيات ممنوعة طيلة المرحلة السابقة للثورة، حيث كانت السلطة والحزب الحاكم يحتكران جمع الأموال والإشراف على العمل الخيري لأسباب سياسية وفي مقدمتها إضفاء الشرعية على رئيس الدولة وعلى النظام الحاكم.

أما بعد الثورة فقد تأسس عدد كبير من الجمعيات الخيرية حتى زعم البعض بأن عددها بلغ خمسة آلاف جمعية^٢، وأن ١١ بالمائة من مجموع الجمعيات هي دينية، وهو رقم يصعب التأكد من صحته، **لكن لا خلاف حول القول بأن الجمعيات الخيرية شهدت صعوداً واضحاً في عددها وفي أدوارها.**

مع انتشار هذا النوع من الجمعيات تم اتهام بعضها بكونها في خدمة حركة النهضة، وأنّ بعض المنظمات المانحة التي استفادت منها هذه الجمعيات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بتنظيم القاعدة. كما حصلت ضجة إعلامية وسياسية عندما قيل بأن إحدى الجمعيات الخيرية تحصلت خلال شهر أكتوبر ٢٠١٣ على تمويل أجنبية بقيمة تتجاوز ٢٠٠ ألف دينار، وأنها لم تتبع في ذلك الشروط القانونية للإعلام والنشر. واختلط ذلك بمنظمات صنفها تقرير المخابرات الأمريكية المتعلق بالجمعيات الخيرية على كونها واجهة للاخوان المسلمين ومرتبطة من خلال عدد من هيئاتها وفروعها وعناصرها بـ «تنظيمات جهادية». وهو ما عمق مشاعر الريبة والشك في بعض الجمعيات الخيرية المحلية والعربية والعالمية، وذلك في غياب دراسة موضوعية تستند على معلومات ومصادر موثقة **وغير موظفة من هذه الجهة أو تلك.**

^١ صحيفة الشروق / ٢١ نوفمبر ٢٠١٦، www.alchourouk.com

^٢ ذكر مركز إفادة أن عدد الجمعيات الخيرية في تونس قد بلغ إلى حدود شهر مارس ٢٠١٥، ما يقارب ٢٣٦٢ جمعية مقابل ٣٠٣٢ جمعية ذات صبغة ثقافية. www.assabahnews.tn

حرية التظاهر

كانت الجمعيات في العهد السابق للثورة محرومة بالكامل من حرية التظاهر والاعتصام، لكنها بعد ١٤ يناير ٢٠١١، تمتعت بهذه الحرية إلى درجة غير مسبوقة بلغت حد الإفراط والتسيب، إذ أصبحت تونس تعرف بكونها من بين أكثر البلدان في العالم التي تشهد حراكاً احتجاجياً يكاد يكون يومياً، وهو ما أدى في كثير من الأحيان إلى مواجهات عنيفة مع قوى الأمن.

وقد ولدت ممارسة هذا الحق عديد الإشكاليات، خاصة وأن قوات الأمن التونسي إلى جانب عموم المواطنين لم يتعودوا على هذا النمط من الاحتجاج السلمي المباشر والمفتوح، وهو ما أدى إلى وقوع تجاوزات وانتهاكات موثقة ارتكبتها الأجهزة الأمنية وكذلك بعض المحتجين، إلا أن المجتمع المدني دافع ولا يزال بقوة على حقه في التظاهر السلمي والقانوني، مؤكداً على أن ارتكاب بعض الأخطاء يجب ألا يكون مبرراً كافياً للحرمان من ممارسة الحق في التظاهر، وخاصة وأن التجربة الديمقراطية في تونس لا تزال في بداياتها. وقد ساعد هذا الموقف نسبياً على الشروع في تأسيس تقاليد جديدة في ممارسة هذا الحق، لكنه لم يمنع تكرار الانتهاكات، خاصة خلال التحركات الاحتجاجية العفوية وغير المرخص لها قانونياً، وغالباً ما تكون هذه التحركات غير مؤطرة، أي ليست خاضعة لجمعيات معترف بها وتحمل مسؤولية التنظيم والمتابعة.

رغم أن حق التظاهر قد تم تضمينه في دستور ٢٠١٤، إلا أن الفجوة لا تزال قائمة بين الدستور من جهة وبين القانون المنظم لهذا الحق من جهة أخرى، حيث لا يزال العمل مستمراً بقانون ١٩٦٩ الذي يتعارض **جوهرياً** مع هذا الحق ومع ما نص عليه الدستور الجديد الذي أكد في الفصل ٣٧ منه على أنّ «حرية الاجتماع والتّظاهر السّلميّين مضمونة». وقد دعم ذلك ما تضمنه المرسوم عدد ٨٨ لسنة ٢٠١١ والمتعلّق بتنظيم الجمعيات، والذي أكد في الفصل الخامس منه على حقّ الجمعيات في إقامة الاجتماعات والتّظاهرات والمؤتمرات وورشات العمل وجميع الأنشطة المدنية الأخرى. كما حجّر القانون صراحة عرقلة نشاط الجمعية الذي من بين تجلياته حرية التنظيم والتّظاهر، ونتيجة لذلك ألزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة لحماية كلّ شخص من أيّ عنف أو تهديد أو انتقام أو تمييز ضارّ فعلاً أو قانوناً أو ضغط أو أيّ إجراء تعسّفيّ آخر.

على النقيض من ذلك أعطى قانون ١٩٦٩، المتعلّق بالاجتماعات العاقّة والمواكب والاستعراضات والمظاهرات والتّجمهر، الإدارة الأمنية «إمكانية منع التّظاهر» انطلاقاً من تقديرها بأن ممارسة هذا الحق من شأنه أن يخل بالأمن أو بالنظام العامّ وهكذا يستمر التعارض في هذه المسألة بين الدستور الجديد من جهة وبين القانون الخاص بممارسة الحق في التظاهر من جهة أخرى، والذي جاء مخالفاً للمعايير الدوليّة.

لم تكتف السلطة بالإبقاء على قانون ٦٩ في انتظار **تغييره خلال الفترة القادمة**، وإنما نظراً للتهديدات الإرهابية المتواصلة، فقد تمسك مختلف الرؤساء والحكومات الذين تعاقبوا على إدارة شؤون الدولة بإعلان حالة الطوارئ الذي ينظمه الأمر عدد ٥٠ لسنة ١٩٧٨ المؤرّخ في ٢٦ جانفي ١٩٧٨، والذي بمقتضاه يتم «منع جولان الأشخاص والعربات ومنع كلّ إضراب أو صدّ عن العمل حتّى ولو تقرّر قبل الإعلان عن حالة الطوارئ. وتحجير الإقامة على أيّ شخص يحاول بأيّ طريقة كانت عرقلة نشاط السّلط العموميّ». كما تمكّن حالة الطوارئ السّلطة العموميّة من «تحجير الاجتماعات التي من شأنها الإخلال بالأمن أو التّماهي في ذلك ومراقبة الصّحافة وكلّ أنواع المنشورات والبثّ الإذاعيّ والعروض السينمائيّة والمسرحيّة وأن تمنع كلّ أشكال الاجتماعات».

نظراً لردود الفعل التي صدرت عن المجتمع المدني من أجل الحد من التداعيات السلبية لهذه الإجراءات الاستثنائية، التي وإن كانت مبررة من الناحية الأمنية، إلا أنها يجب أن لا تحد من حق الجمعيات في الاحتجاج والتظاهر. وفي هذا السياق توجد مبادرة من وزارة الداخليّة في إطار الإصلاح الشامل للمنظومة الأمنيّة، وتتمثل في العمل على صياغة مشروع قانون جديد يتعلّق بحق التّظاهر السّلميّ والتّجمهر. وينظّم هذا الحق وفق المعايير الدوليّة ويضبط التدابير الضروريّة لممارسته على أساس قواعد المواثيق الدوليّة في ما يتعلّق بحقوق الإنسان المدنيّة والسياسيّة، وتمت إحالته من رئاسة الحكومة إلى البرلمان منذ ماي ٢٠١٣ غير أنّه لم يوضع ضمن الأولويّات للمصادقة عليه.

علاقة المجتمع المدني بالدولة

حدث بعد الثورة تغيير جوهري في علاقة الدولة بالمجتمع المدني، إذ استبدل أسلوب الهيمنة الذي كانت تمارسه السلطة على الجمعيات، بأسلوب مغاير، حيث أبدت معظم الحكومات التي تعاقبت منذ انتهاء حكم الرئيس بن علي **حرصها على** التعاون مع منظمات المجتمع المدني، والعمل على وضع آليات شراكة معها بعيداً عن أجواء الوصاية والإخضاع. وهو ما سمح لهذه المنظمات أو لبعضها على الأقل بأن تؤثر في القرار السياسي، وأن تلعب أحياناً دوراً رئيسية وقيادية.

هذا وقد أكدت عديد التقارير، **من بينها تقرير مركز الكواكبي**، والتي رصدت هذا المتغير في العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني، على أن الشراكة بين الهياكل العموميّة والجمعيات «تكتسي أهميّة من حيث حسن سير المرافق العموميّة من جهة وضمان قرب هذه الأنشطة المزمع القيام بها عن طريق جمعيات مستقرّة في الجهة المعنية مباشرة بإدارة هذه المصالح من جهة أخرى. كما يقع استغلال كفاءات الجمعيات وخبراتها في الغرض، مما اكتسبته من تجربتها الميدانيّة وتلقيها لدعم تقنيّ في مجال العمل».

وتجدد الإشارة إلى وجود تجارب مهمّة وشراكات بين الدّولة والجمعيات على غرار إدارة مراكز الإيواء للنساء المعتنقات التي أسندت إلى جمعية النساء التّونسيّات للبحث حول التّنمية. وهي جمعية تمّ تأسيسها سنة ١٩٨٩ وتُعنى بدعم البحوث الخاصّة بالمرأة وإدماج المرأة في التّنمية ودعم مشاركتها فيها.

وفي هذا السياق، هناك دعوة من قبل عديد الخبراء ومنظمات المجتمع المدني إلى «اعتماد رؤية تشاركيّة في تعامل الإدارة مع التّمويل العموميّ وذلك بتنقيح الفصل ١٠ من القانون، وتمثيل المجتمع المدنيّ في اللّجنة الفتيّة» (الخاصة بتمويل الجمعيات)، وذلك لضمان الحياد والشفافيّة في إسناد التّمويل والمعايير المعتمدة في الاختيار».

التمويل العمومي والخاص

مكن المشرع التونسي الجمعيات بقدر واسع من حرية اختيار مموليها، لكن لا يعني ذلك أن الحصول على التمويل العمومي أصبح سهلاً وفي متناول منظمات المجتمع المدني. فهذا الصنف من التمويل لا يزال يخضع لصعوبات إدارية معقدة أصبحت في أشد الحاجة للمراجعة والتبسيط. وهو ما يفسر أن التمويل العمومي بقي محدوداً، وذلك لأسباب مختلفة عما كان عليه الأمر في المرحلة السابقة للثورة. ففي العهد السابق كان التمويل العمومي مشروطاً بالولاء السياسي. أما اليوم فإن الأزمة الاقتصادية التي تمر بها تونس حالياً انعكست سلبياً على حجم التمويل المتاح لمنظمات المجتمع المدني، خاصة بالنسبة للجمعيات حديثة النشأة.

أما بالنسبة للتمويل الخارجي فقد تم رفع المضايقات التي كانت تمارسها السلطة من قبل، وهو ما وفر فرصة لحصول الكثير من الجمعيات على منح أحياناً تكون ضخمة ومتنوعة. كما أن الفصل ٣٥ من المرسوم يسمح للجمعيات بالحصول على مساعدات أو تبرعات أو هبات صادرة عن دول تربطها بتونس علاقات دبلوماسية.

كما أصبحت المنح المالية الواردة من خارج البلاد تحول مباشرة إلى الجمعيات المستفيدة بعد أن كانت تمر أولاً عبر قنوات البنك المركزي وبطلب من الجهات الحاكمة. وفي هذا السياق فإن الجمعية مطالبة فقط بإعلام الكاتب العام للحكومة بما حصلت عليه من تمويل. لكن مع تصاعد حالة الاشتباك الأمني والسياسي مع الجماعات الإرهابية، أصبحت مسألة تمويل الجمعيات مثار شبهة خاصة تلك التي تحصل على تمويلات من جهات أجنبية مشبوهة أو عليها نقاط استفهام.

في هذا السياق، سبق لرئاسة الحكومة، من خلال الوزير السابق كمال الجندوبي المكلف بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني، أن أقر بوجود ثغرات كبيرة في الإطار التشريعي المنظم لنشاط المجتمع المدني، واعتبر أن هذا الوضع يفتح الباب أمام وجود تمويل أجنبي لا يخضع في الوقت الحالي للرقابة والمتابعة. وذكر التقرير الذي أصدرته هذه الوزارة أن عدداً من الجمعيات والمنظمات المدنية ذات طابع ديني أو مدني واجتماعي تحوم حولها شبهات تمويل غير شرعي لأنشطتها قادمة من الدول الخليجية وأوروبا. كما تم لفت النظر إلى أن بعض هذه الجمعيات «انخرطت في أنشطة يعدها القانون مشبوهة تتصل بتمويل الإرهاب والتمويل الحزبي والانتخابي وتمويل السفر إلى بؤر التوتر»^٤.

يجدر التأكيد على أن محتوى المرسوم ٨٨ «محدود ولا يمكن الإدارة من المطالبة، وإنما بمجرد التذكير والتنبيه على الجمعيات في صورة عدم احترامها لمقتضيات المرسوم خاصة بالنسبة للجمعيات التي لا تتفقد بقواعد النشر والإفصاح عن مصادر التمويل». كما أشار الوزير إلى ما اعتبره «غموض حول الجهة المكلفة بمراقبة التمويل الأجنبي لأن المرسوم لا يعطى بصورة مباشرة للبنك المركزي التونسي سلطة الرقابة على التمويلات الخارجية». وأوضح في هذا الصدد أنه من بين نحو ١٦ ألف جمعية موجودة قانوناً في تونس لم تقم بالتصريح عن الموارد المالية خلال تلك الفترة إلا ٤٠ أو ٥٠ جمعية، وذلك رغم «التذكير الصادر عن رئاسة الحكومة في مناسبات مختلفة منذ صدور المرسوم يدعو فيه كل الجمعيات إلى احترام الباب السادس المتعلق بالأحكام المالية وبالخصوص واجب نشر المعلومات المتعلقة بمصادر التمويل».

لكن دائرة المحاسبات قدمت معطيات تبدو أكثر دقة، حيث ذكرت في أحد تقاريرها أن عدد الجمعيات التي قدمت تقاريرها المالية كان في حدود ١٨٣٢ جمعية خلال سنة ٢٠١٤، مقابل حوالي ١٨ ألف جمعية لم يعرف وضعها المالي بشكل دقيق.

وبناء عليه تمت المطالبة بضرورة تنقيح المرسوم ٨٨ و«تعويضه بقانون يدير عمل الجمعيات ويُلغي الثغرات والقصور الحالية ليكون أكثر دقة في آليات الرقابة وآليات تسيير الجمعيات».

ما تجدر الإشارة إليه أيضاً أن إخلال عدد كبير من الجمعيات بإجراءات الشفافية والإعلام وعدم تقديم التقارير المالية لا يجوز تعميمه فيما يتعلق بالتمويل الخارجي، إذ في المقابل توجد جمعيات ملتزمة بنشر ميزانياتها بوسائل الإعلام وفق ما يقتضيه القانون.

لقد سبقت الإشارة إلى الإشكاليات التي أثيرت حول الجمعيات الخيرية، خاصة تلك التي لم تعتمد الشفافية والكشف عن مصادر تمويلها، إذ يوجد حالياً توجه صارم نحو إحكام آليات المراقبة على مصادر التمويل وعلى أوجه الإنفاق والتصرف، خاصة عبر وزارة المالية والبنك المركزي التونسي ودائرة المحاسبات.

وفي نفس السياق، اعتبر عدد من الملاحظين أن السماح للجمعيات بالحصول على تمويلات أجنبية «من شأنه أن يساعد بعض الأحزاب السياسية على الحصول بطرق غير مباشرة وغير مشروعة على تلك التمويلات وأن بعض التمويلات الخارجية قد تكون استخدمت من قبل بعض التنظيمات لشراء الأسلحة وترويجها وللقيام بأعمال عنف». حسب تأكيد البعض.

وفي ضوء دراسة أنجزها المركز الوطني للجمعيات (إفاد)، تم التوصل إلى عديد النتائج ومن بينها:
- ٣٧% من الجمعيات غير الحكومية (خصوصاً منها الجمعيات ذات الصبغة الوطنية الرأبائية) تقوم بالنشر السنوي لقوائم المداخل والمصاريف المالية.

- ٢٩% من الجمعيات غير الحكومية لا تملك حساباً مفتوحاً؛ في حين أن ١١% من الجمعيات غير الحكومية خاصة ذات الصبغة الوطنية تتمتع بدعم مالي مراقب من مصادر تمويل دولية وإقليمية؛ و ١٣% من الجمعيات غير الحكومية خاصة ذات الصبغة الخيرية والدنيّة مرتبطة في تمويلها بأحزاب وتمويلات خارجية غير مصرح بها، مع دخول شكل آخر من التمويل غير الخاضع للمراقبة تحت مسمى الرّكاة لفائدة الجمعيات. وأخيراً ١٠% من الجمعيات غير الحكومية خاضعة في تمويلها لمنح قارة من الدولة.

مع الملاحظ أن الفصل ٤ من المرسوم عدد ٨٨ لسنة ٢٠١١ الخاص بالجمعيات يمنع الجمعيات من تحقيق أرباح؛ كما يحجر على الجمعية «أن تجمع الأموال لدعم أحزاب سياسية أو مرشّحين مستقلّين إلى انتخابات وطنية أو جهوية أو محلية أو أن تقدّم الدعم المادي لهم، ولا يشمل هذا التحجير حق الجمعية في التعبير عن آرائها السياسية وموافقها من قضايا الشأن العام».

هذا وقد أكدت وحدة متابعة شؤون الجمعيات برئاسة الحكومة على أنه «يصعب مراقبة حصول الجمعيات على تمويلات أجنبية مشبوهة لأن هذه التمويلات تتم نقداً ومباشرة ولا تمر بالضرورة عبر القنوات التقليدية والرسمية التي يتسنى للبنك المركزي متابعتها». كما اعتبرت هذه الوحدة أنه «بمقتضى المرسوم ٨٨ فإنها لا تملك الصلاحيات اللازمة للمراقبة على التمويلات الأجنبية المشبوهة مما يقتضي مراجعة المرسوم لضبط آليات دقيقة للمراقبة»، وأضافت أن اقتصار المرسوم على إلزام الجمعيات بمجرد الإفصاح عن التمويلات الأجنبية لا يكفي لتحقيق الشفافية المرجوة التي تتطلب إسناد اختصاصات الرقابة المباشرة للسلطات العمومية.

كما دعا كاتب الدولة المكلف بالشؤون الأمنية السابق، رفيق الشلّي إلى «مراجعة عدد من المراسيم الصادرة بعد الثورة من بينها المراسيم الخاصة بالجمعيات» بحجة أنها «تحتوي على ثغرات عديدة أهمها عدم التنصيص على الجهة التي تعنى بمراقبة التمويلات الخارجية».

أما مدير الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب سليم التريكي فقد أكد من جهته أنه سبق التنسيق مع خلية البنك المركزي «للتثبيت من مصادر تمويل الجمعيات، والتركيز بالخصوص على الجمعيات الموجودة بالمناطق الحدودية والأحياء الشعبية للتثبيت من مجالات صرف الانفاق العمومي وخاصة الأجنبي». كما سبق له وأن أضاف منذ شهر جويلية ٢٠١٢ أنه «سيقع التثبيت من التوجهات الأيدولوجية للمشرّفين على الجمعيات في المناطق الساخنة». «ونظراً لأهمية هذه المسألة وخطورتها، قرّر رئيس الحكومة يوسف الشاهد بتاريخ ٧ جوان ٢٠١٧ منح أجل شهر فقط لكل الجمعيات قصد نشر تقاريرها المالية حول المساعدات والتبرعات والهيئات الأجنبية التي تلقتها مع ذكر مصادرها وقيمتها وموضوعها. وهو يريد من وراء ذلك تقييم مدى التزام الجمعيات بالقانون وبالشفافية المالية بهدف اتخاذ إجراءات لا يعرف إلى حد كتابة هذا التقرير إن كانت تكون في صالح الجمعيات أم ستكون في اتجاه تقييد حريتها».

في هذه الأجواء، هناك خشية لدى نشطاء المجتمع المدني من أن يتم استثمار هذه الأخطاء التي لا خلاف حول خطورتها، وكذلك الشأن بالنسبة للثغرات القانونية المشار إليها، لتبرير وضع قيود متشددة على التمويل، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف المجتمع المدني المحلي في غياب قدرة فعلية لدى الجمعيات وكذلك لدى السلطة على تطوير مصادر التمويل العمومي.

ومما يعمق هذا الإحساس بعدم الإطمئنان ما جاء على لسان رئيس الجمعية التونسية لمقاومة الفساد، حين قال إنه لا يمكن تحديد عدد الجمعيات المورطة عملياً وبشكل قطعي في الفساد. واعتبر أن هناك صعوبات قائمة لإحكام المراقبة على الجمعيات، حيث أن أعضاء اللجنة المكلفة بالمراقبة يعدون على أصابع اليد الواحدة.

وأضاف إنه قد تم رصد ٢١٥ شبهة تتعلق بجمعيات خلال سنة ٢٠١٣. وتمت إحالة هذه الملفات على النيابة العمومية، وتم حفظ الشكاية لأن القانون لا يمنع التمويل الأجنبي، ولا وجود لوقائع تثبت الجريمة، وهو ما حدث في سنة ٢٠١٥ حيث وقع حفظ الشكايات التي قدمت في الغرض. ويؤكد الخبراء أن القانون يشكو من ثغرات عديدة في مجال مراقبة الجمعيات التي تعتبر مشبوهة سواء في ولائها أو في مصادر تمويلها.

من جهة أخرى، أكدت بعض التقارير المحايدة وجود انتقادات جديّة وجهت إلى عديد الجمعيات وأيضاً إلى بعض المنظمات الأجنبية، واهتمتها بعدم «الحياد» أو «الخلط بين العمل المدني والعمل السياسي». لكن «من الملاحظ أن الانتقادات الموجهة لفروع بعض الجمعيات الأجنبية لم تصل إلى حد التضييق عليها أو منعها من ممارسة أنشطتها».

◀ حرية التنقل

شهدت مرحلة ما قبل الثورة تقييداً واسعاً لحركة المجتمع المدني، وكانت أجهزة الأمن قادرة على منع دخول نشطاء أجانب إلى تونس للمشاركة في تظاهرات من تنظيم جمعيات مستقلة ولا تتمتع برضاء السلطة السابقة. أما اليوم فقد رفعت كل الحواجز السابقة، وأصبح النشطاء يتمتعون بحرية كاملة في التنقل، سواء داخل التراب التونسي، أو في دخول البلاد. ولم يحصل أن منع نشطاء أجانب جاؤوا في زيارة إلى تونس لأغراض متعددة، إلا في حالة واحدة حيث تم تعطيل ناشطة لمدة ست ساعات بالمطار قبل أن يسمح لها بالدخول. كما لم يتم منع أعضاء في جمعيات محلية من الحق بالسفر، إلا في حالة وجود موانع قانونية مثل وجود شكوى معروضة على القضاء من شأنها أن تحول دون مغادرة المعني بالأمر التراب التونسي.

◀ الولوج إلى المعلومات

كان النظام السابق يخوض معركة شاملة من أجل منع التونسيين وبالخصوص الإعلاميين والمعارضين ونشطاء المجتمع المدني من التمتع بحقهم في الوصول إلى المعلومات التي يتوقع بأنها ستتمس من الأمن القومي للدولة. لكن جاءت الثورة لتوفر المناخ الملائم لممارسة الضغط من أجل كسر القيود التي تحول دون الوصول إلى مختلف المعلومات. لقد رفعت الرقابة كلياً عن مختلف المواقع الإلكتروني، وألغيت التشريعات الخاصة بذلك والتي كانت معتمدة خلال المرحلة السابقة.

وبفضل الضغوط التي مارستها منظمات المجتمع المدني صادق البرلمان التونسي خلال الشهر جوان من السنة الجارية ٢٠١٦ على القانون الأساسي الخاص بحق النفاذ إلى المعلومات. وهو القانون الفريد من نوعه في العالم العربي، والذي يهدف بحسب البند الأول منه إلى «ضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة بغيّة الحصول عليها، وتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة، وخاصة فيما يتعلق بإدارة المرفق العام ودعم الثقة في الهياكل (الهيئات) الخاضعة لأحكام هذا القانون، ودعم مشاركة العموم في وضع السياسات العمومية ومتابعة تنفيذها وتقييمها ودعم البحث العلمي».

وقد جاء هذا القانون منسجماً تماماً مع الاتفاقات والمواثيق الدولية المتعلقة بهذا الحق، وخاصة قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في عام ١٩٤٦، الذي ينص على أن حرية الوصول إلى المعلومات حق أساسي للإنسان وحجر الزاوية لجمع الحريات.

ومن شأن هذا القانون أن يساعد على تقليص الفجوة بين مختلف مكونات المواطنين، وأن يعزز من حرية الصحافة، ويدفع الحكومات إلى مزيد الانفتاح ونشر المعلومات، كما يمكن الاستناد على الحق في الوصول إلى المعلومة لتحويله إلى آلية ناجعة لمحاربة الفساد الذي تشكو منه الآن الديمقراطية التونسية الناشئة.

◀ حرية التعبير

من أهم المكاسب التي تحققت بعد الثورة هو ارتفاع منسوب حرية التعبير وذلك بفضل إلغاء مجلة الصحافة التي كانت زجرية في معظم فصولها وترمي على تقييد حرية التعبير، واستبداله بالمرسوم ١١٥ المؤرخ في ٢ نوفمبر ٢٠١١. وهذا المرسوم وفر الضمانات الأساسية لحرية الصحافة والنشر والطباعة. وحتى ينهي التعارض بين التشريعين المحلي والدولي، أكد هذا المرسوم على أن «الحق في حرية التعبير مضمون ويمارس وفق بنود العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية». كما تم أيضاً ضمان حرية تداول المعلومات.

لم يعد المشكل في تونس يتعلق بتوفير حرية التعبير، ولكن بتجنيد كل الأطراف لحماية هذا الحق من كل ممارسة من شأنها أن تحد من هذه الحرية، أو أن تنزلق بها نحو المساس بحريات أخرى أو بحقوق المواطنين. في تونس اليوم هناك أصوات مختلفة ومتعارضة، ويتمثل التحدي الرئيسي في حماية هذه التعددية، وتحقيق التعايش السلمي بين مكوناتها، والتصدي لكل من يعمل على إسكات المختلفين معه تحت مبررات كثيرة، منها السياسي والأيدولوجي والديني.

كما تستمر في تونس معارك تخوضها نقابة الصحفيين إلى جانب «الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري»، وهي مؤسسة دستورية تعمل من أجل حماية أخلاقيات المهنة، والتصدي للتجاوزات التي من شأنها أن تنتهك حقوق المواطنين وأعراضهم وخصوصياتهم باسم حرية التعبير.

كما أن الصحفيين يخوضون أيضاً مواجهات ضد التنظيمات الإرهابية التي تريد أن تتصدى بالعنف باللجوء على الاغتيال السياسي لمخالفها في الرؤية والاعتقاد، وهو ما من شأنه أن يهدد حرية التعبير في الصميم.

إلى جانب ذلك، ورغم السقف العالي لحرية الإعلام والصحافة، إلا أن الإعلاميين التونسيين وهياكلهم النقابية لا يزالون يعبرون عن مخاوفهم من احتمال حصول انتكاسة بسبب تعرض بعض زملائهم للمضايقة، وأحياناً الاعتداء عليهم من قبل الأمنيين خلال ممارستهم لنشاطهم المهني، ويفرضون بشدة تجريم الصحفي وسجنه من أجل التعبير عن آرائه أو ارتكابه لخطأ مهني غير مقصود. ويعود ذلك إلى أن بعض الصحفيين تمت إحالتهم على القضاء من خلال اللجوء إلى فصول من المجلة الجزائية التي تتضمن أحكاماً بالسجن في حالات تتعلق بالثلب.

وقد لخص التقرير الأخير - الذي أصدرته نقابة الصحفيين التونسيين الخاص بتغطية نشاط مكتبها التنفيذي - المشهد الإعلامي في الفقرة التالية «رغم أنّ النقابة قد ركزت في السنة الأخيرة على موضوع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلا أنّها مازالت تعتبر أن موضوع الحريات الصحفيّة يبقى على رأس أولوياتها من خلال اليقظة والصرامة تجاه كلّ منتهكيها، والعمل على تطوير التشريعات المتعلقة بها، والدعم القانوني، والتدريب على الحماية القانونية والرقميّة. ورغم تأكيد النقابة على أنّ الاعتداء على حرية الصحافة في السنة الأخيرة لم يعد ممنهجاً، وشهد انخفاضاً في نسقه إلا أنّها رصدت وجود ممارسات تضييقية». وإذ يعتبر ذلك أمراً متوقفاً نظراً لاستمرار هشاشة المرحلة الانتقالية التي لا تزال تمر بها الديمقراطية الناشئة في تونس، **إلا أنّ نقابة الصحفيين أصرت على أن تصدر في آخر سنة ٢٠١٦ بياناً مشتركاً مع منظمات أخرى للمجتمع المدني أكدت فيه على أنه «وإذ تشدّد على أهمية المكاسب المتحققة في مجال حقوق الإنسان والحريات الأساسية قانوناً وممارسة بعد ستة سنوات من الثورة التونسيّة، فإنّها تحذّر من الانحرافات الحاصلة في هذا المجال في المدّة الأخيرة والتي يمكن أن تشكل أساساً لعودة آليات الحكم السابق»**.^٥

الخلاصة

يمكن القول في ضوء ما تقدم أن العمل الجمعياتي تحسن كثيراً في تونس، سواء من حيث البيئة التشريعية التي عرفت تغييرات ثورية خلال الفترة الأولى ما بعد الإطاحة بحكم الرئيس بن علي، أو من حيث العلاقة بين السلطة والمجتمع المدني. لكن لا يعني ذلك أن طريق الجمعيات أصبح مفروشا بالورود. إذ لا تزال توجد عقبات ومخاوف من شأنها أن تعيق نشاط المجتمع المدني ويمكن أن تترك خطواته أو تعطل نموه. وفي مقدمة هذه المخاطر المعركة التي يخوضها التونسيون ضد الإرهاب، وهي مخاطر حقيقية وأساسية، لكن التحدي يكمن حالياً في الحيلولة دون أن تدار هذه المعركة على حساب الحريات وحقوق الإنسان الأساسية، ومن بينها الحق في تأسيس الجمعيات، واحترام استقلاليتها، وعدم التدخل في شؤونها أو التضييق على نشاطاتها.

في خاتمة هذا التقرير تجدر الإشارة إلى أن ملف الجمعيات في تونس قد عرض على البرلمان حيث تمت مناقشته من جوانب متعددة، بما في ذلك المخاوف التي عبر عنها نشطاء المجتمع المدني من احتمال حصول تراجع عن حرية التنظيم والتمويل. وفي رده على تساؤلات النواب ذكر وزير العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان مهدي بن غربية، أن الوزارة «بادرت بتنظيم مشاورات لتعديل المرسوم المتعلق بالجمعيات، في إتجاه إيجاد قانون يحافظ على النفس التحري للمرسوم ويقلص من التعقيدات المعطلة لتكوين الجمعيات، ويتضمن في المقابل آليات رقابة تزيد من شفافية الجمعيات، وخاصة على مستوى النشاط والتمويل». وأضاف الوزير أن مسألة قبول التمويل الأجنبي من عدمه «يجب أن يكون موضوع حوار وتشاور .. بصفة تشاركية بهدف دعم المجتمع المدني الذي كان له دور كبير في الحفاظ على المسار الانتقالي في تونس».^٦

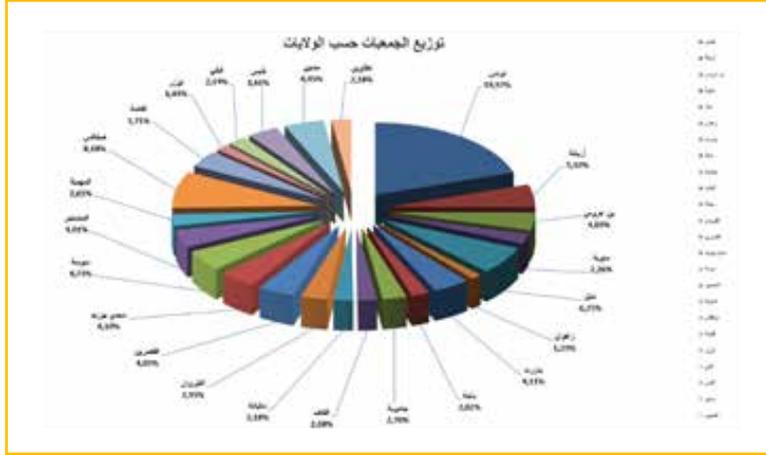
رغم هذه الوعود التي قدمتها ولا تزال الحكومة، إلا أن نشطاء المجتمع المدني لا يزالون متخوفين من احتمال التفاف الجهات الرسمية على المكاسب التشريعية التي حصلت عليها الجمعيات، وهم يقومون حالياً بحملة واسعة النطاق لإقناع أصحاب القرار وبمختلف الجهات بأن تونس اليوم ليست في حاجة إلى قانون جديد منظم للجمعيات، وأن المرسوم عدد ٨٨ يعتبر كافياً لتحقيق ذلك وذلك بشهادة المحكمة الإدارية، كما اعتبرتة الأمم المتحدة من بين أفضل عشرين قانون في العالم منظم لشؤون الجمعيات. وأن المشكلة لا تكمن في نص القانون، وإنما بسبب سوء تطبيق هذا القانون من قبل الإدارة ومؤسساتها.

^٥ موقع النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين، ومن بين المنظمات الاثنتا عشر التي وقعت على هذا البيان الاتحاد العام التونسي للشغل والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان والمنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية واتحاد أصحاب القرار وبمختلف الجهات بأن تونس اليوم ليست في حاجة إلى قانون جديد منظم للجمعيات، وأن المرسوم عدد ٨٨ يعتبر كافياً لتحقيق ذلك وذلك بشهادة المحكمة الإدارية، كما اعتبرتة الأمم المتحدة من بين أفضل عشرين قانون في العالم منظم لشؤون الجمعيات. وأن المشكلة لا تكمن في نص القانون، وإنما بسبب سوء تطبيق هذا القانون من قبل الإدارة ومؤسساتها.

^٦ صحيفة الشروق / ٢١ نوفمبر ٢٠١٦ www.alchourouk.com

نبذة مقتضبة عن البيئة التمكينية في تونس: في ضوء تكاثر المنظمات غير الحكومية، ضمان الملكية الوطنية والشمول

يمكن اعتبار تونس الحالة الأكثر نجاحاً بين دول الربيع العربي، وبالنسبة إلى المجتمع المدني أيضاً. فأعضاء المجتمع المدني التونسي هم من ألقوا اللجنة الرباعية للحوار الوطني التي لعبت دوراً ناشطاً في المرحلة الانتقالية في تونس. حصلت اللجنة على جائزة نوبل للسلام بفضل الدور الذي لعبته والنجاح الذي حققته.



وكما يبيّن تحليل صلاح الدين الجورشي، فإنّ الظروف المباشرة بعد الثورة كانت مؤاتية للمجتمع المدني بوجود إطار تشريعي ومؤسسي إيجابي. وقد أشار في التقرير إلى ما يلي: «أدى المرسوم وإنشاء وزارة التعاون إلى نقلة نوعية وتحول جذري ... فقد تجدد المجتمع المدني وتضاعف عدد منظماته في فترة قصيرة، حيث وصل عددها إلى 18,٤٦٥ في العام ٢٠١٦، وأنشئت معظمها في الفترة الممتدة بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ وكانون الثاني/يناير ٢٠١٢».

ويعدّ الظهور السريع للعديد من منظمات المجتمع المدني تطوراً إيجابياً يعكس رغبة

الشعوب في مشاركة أكبر وتعبئة أكبر وانخراط أكبر ضمن بيئة مؤاتية. ومن شأن تعزيز عمل بعض المنظمات ضمن بيئة مفتوحة وشفافة يسودها التعاون والتنسيق أن يساهم حتماً في تنمية المجتمع التونسي.

إلا أنّ أحد العناصر الأساسية في هذا الصدد يتمثل في ضمان الملكية الوطنية والحفاظ عليها، ويتطلب ذلك وجود هيكليات فعّالة في المجتمع المدني يمكنها أن تحدّد احتياجاتها وتنقذ الخطوات الضرورية لتبليتها بصورة استراتيجية؛ بدلاً من أن تضطر إلى الخضوع لوجهات نظر الجهات المانحة واتباع أولوياتها. وفي حين أنّ قدرة المجتمع المدني وخبرته وقوّته أساسية في هذا الصدد، ينبغي أن تلتزم الجهات المانحة في المقام الأول بمبادئ فعالية التنمية. ويُعد ذلك مهماً بشكل خاص، لأنه وكما هي الحال في تونس، أدى ارتفاع عدد المنظمات والتطورات الإيجابية إلى زيادة اهتمام الجهات المانحة بالبلاد وتوافر المزيد من الأموال للمجتمع المدني. على سبيل المثال، زاد الاتحاد الأوروبي، بوصفه شريكاً هاماً، دعمه للمجتمع المدني التونسي بشكل جوهري، بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٦؛ وقد بلغت المساعدات المقدّمة من الاتحاد الأوروبي لتونس ٢ مليار يورو^١.

ويُسهّم توافر التمويل المحلي و/أو الأجنبي في تأمين بيئة تمكينية للمجتمع المدني، ولكن ضمان وجود شراكة متكافئة بين الجهات المانحة ومجموعات المجتمع المدني المحلية/الوطنية وتعزيز الملكية الوطنية أمر أساسي لتحقيق نتائج إنمائية من خلال هذه المساعدات. علاوة على ذلك، ينبغي للجهات المانحة والجهة المتلقية أن تبني شراكة تقوم على التفاهم بين الشركاء المتكافئين، مع تشارك المسؤولية والمساءلة المتبادلة لضمان الشفافية.

وفي هذا الصدد، ينبغي النظر في البيئة التمكينية على نحو شامل؛ ينبغي دعم الإطار القانوني والمؤسساتي من خلال التنسيق والتعاون بين مجموعات المجتمع المدني، مع التقيد التام بمبادئ فعالية التنمية من قبل أصحاب المصلحة، ولا سيما الجهات المانحة.

يبدو دعم الديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان «جذاباً» للغاية ولكنّه لا ينجح إلا إذا تمّ تصميمه وتحقيقه وتنفيذه مع إشراك الجهات الفاعلة المحلية بفعالية. وتبقى المشاريع والبرامج التي تدعم جدول أعمال الجهات المانحة واهتماماتها خاصة وسطحية.

^١ <http://www.ifeda.org.tn/stats/arabe.pdf>

^٢ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/tunisia_en

البيئة التمكينية للمجتمع المدني

في سوريا

المركز السوري لبحوث السياسات

- ٥٤ ----- مقدمة ◀
- ٥٤ ----- مفهوم المجتمع المدني ◀
- ٥٥ ----- لمحة تاريخية ◀
- ٥٦ ----- من الحراك إلى النزاع المسلح ◀
- ٥٧ ----- البيئة التمكينية للمجتمع المدني ◀
- ٥٩ ----- خاتمة ◀
- ٦٠ ----- المراجع بالعربية ◀
- ٦٠ ----- القوانين والعهود الدولية ◀
- ٦٠ ----- القوانين والمراسيم السورية ◀
- ٦٠ ----- المراجع بالإنكليزية ◀

مقدمة

إن انفجار الحراك المجتمعي الذي انطلق في سوريا منذ آذار ٢٠١١، والمنادي بالحريات العامة بالدرجة الأولى، هو تعبير عن وصول المجتمع إلى مراحل غير مقبولة من التنمية بجوانبها المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية، ويمثل تناقضاً حاداً بين المؤسسات القائمة وتطلعات المجتمع وإرادته. وكشف الحراك عن إمكانيات خالقة للمجتمع المدني التي عبرت عن القوة الكامنة المجتمعية في مواجهة الاستبداد، وخلق مناخاً إيجابياً سمح بتشكيل آلاف المبادرات والنشاطات المدنية وخلال فترة قياسية.

إلا أن قوى التسلط، المتمثلة في الاستبداد السياسي والعصبيات والتطرف ورأسمالية المحاسيب، المحلية والخارجية، لعبت دوراً حاسماً في عسكرة النزاع وقمع الحريات وخنق مساحات المجتمع المدني، واستغلال العنف الدامي والاستثمار في تسييس الهوية واقتصاديات الحرب (المركز السوري لبحوث السياسات، ٢٠١٦). إذ حرضت قوى التسلط سائر العصبيات، وعمقت الاستقطاب المجتمعي، من خلال استخدام العنف ووسائل الهيمنة الناعمة، برعاية مباشرة من قوى الهيمنة العالمية التي وفرت لها الحماية والدعم السياسي والعسكري والمالي والإعلامي لاستمرار النزاع المسلح، وضُيقت على القوى المدنية الساعية لوقف العنف وتجنب استمرار الكارثة السورية. مما وسم النزاع في سوريا بالانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان من قتل وتعذيب ونهب واخضاع وترهيب وتهجير قسري، والذي ترافق مع تدمير المدن وحصار التجمعات السكانية مع غياب كامل «للحق في الحماية».

لقد أثبت النزاع في سوريا فشل النظام العالمي، بكل ما لديه من وسائل ضغط سياسية ومدنية، ومنظمات وهيئات، في الحفاظ على حماية حق الناس في الحياة والكرامة والاستقرار. واقتصر دور العديد من المنظمات والهيئات الدولية على تقديم المساعدات الإنسانية التي غاب عنها في الكثير من الحالات الفعالية والحيادية. وساهم استمرار النزاع لسنوات طويلة في تدمير البنية الاجتماعية والمؤسساتية، وفي تدهور رأس المال الاجتماعي والبشري والوصول إلى مستويات خطيرة من القهر والفقر والظلم والحرمان، وأدى كذلك إلى فقدان الأمن والحماية الاجتماعية وإلى إمكانية الحياة في معظم المدن والمناطق السورية.

أظهرت العديد من الدراسات والتقارير الحجم الكارثي للأزمة وبينت الأرقام والبيانات حالة التشظي الذي وصل إليها المجتمع السوري، حيث اضطر ما يقارب ٤٥% من السكان إلى مغادرة سكنهم. وزاد عدد النازحين داخلياً عن ٦ مليون نسمة، بينما بلغ عدد اللاجئين والمهاجرين أكثر من ٤ ملايين لغاية عام ٢٠١٥. كما أدى استمرار النزاع المسلح والركود الاقتصادي والدمار إلى معدلات فقر مرتفعة بنحو ٨٥% من عدد السكان، ٦٩% يعيشون في فقر شديد و٣٥% في فقر مدقع. وتعتبر الخسائر البشرية نتيجة النزاع المسلح هي الأكثر كارثية حيث انخفض العمر المتوقع عند الولادة من حوالي ٧١ سنة ٢٠١٠ إلى ٥٥ سنة عام ٢٠١٥ كما وصلت نسبة القتلى والجرحى نتيجة الأزمة إلى ١١,٥% من إجمالي السكان في نهاية ٢٠١٥. (المركز السوري لبحوث السياسات، ٢٠١٦)

تقدم الورقة مقارنة إجرائية لمفهوم المجتمع المدني وتستعرض تاريخ المنظمات غير الحكومية في سوريا بشكل مختصر، ومن ثم توصف المحاور الرئيسية للبيئة التمكينية للمجتمع المدني والتي تتضمن حرية التجمع والتظاهر والتعبير والنفاذ إلى المعلومات وعلاقة المجتمع المدني بالدولة وآليات التمويل مع التركيز على دور النزاع المسلح في تشويه البيئة التمكينية للمجتمع المدني.

مفهوم المجتمع المدني

من الناحية المفاهيمية، هناك فرق في حالة المجتمع السوري بين المجتمع الأهلي والمجتمع المدني، لا يلحظه المصطلح الإنكليزي لأنه يوحد بينهما، إذ أن المجتمع الأهلي قائم على الروابط والتنظيمات الإرثية التي ينتمي إليها الفرد عند الميلاد لاعتبارات مسبقة دون أن يكون له في هذا الانتماء المبكر أو المعطى أي هامش من حرية الاختيار. في حين يعرّف سعد الدين إبراهيم المجتمع المدني بأنه «مجملة التنظيمات الاجتماعية الطوعية، وغير الإرثية وغير الحكومية، التي ترعى الفرد وتعظم من قدراته على المشاركة المجزية في الحياة العامة». وهذا ما يؤكده عالم الاجتماع الألماني «تونيس» عندما يميز استناداً إلى هيجل بين المجتمع المدني الذي يشير إلى أشكال التضامن الاجتماعي الطوعية الحديثة والمبنية على الانتماء الحر والمصلحة، وبين المجتمع الأهلي القائم على أشكال التضامن الاجتماعية الموروثة (أبو حلاوة، ٢٠١٣). وفي هذا السياق يمكن أن نعرف المجتمع المدني إجرائياً بأنه مجال أو فضاء عام مشترك بين الأفراد والجماعات، تشغل التنظيمات الاجتماعية الطوعية والمستقلة حيزاً واسعاً منه، وتتوسط بين الأسرة والدولة والسوق، وتنشأ هذه التنظيمات الطوعية لتحقيق مصالح أعضائها وخدمة الصالح العام، وتلتزم في وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والمشاركة (الجباعي، ٢٠١٦).

لمحة تاريخية

ظهرت ملامح المجتمع المدني والأهلي السوري المعاصر في نهاية القرن التاسع عشر مع قرب انتهاء الحقبة العثمانية التي كانت تمنع كافة أشكال العمل الأهلي والمدني المنظم. وغلب على تنظيمات المجتمع الأهلي الطابع الديني الخيري مثل جمعية المقاصد الخيرية التي تأسست في بيروت ١٨٦٨ وتواجد لها العديد من الفروع في المدن السورية وجمعية سانت فاتيكان بولو التي تأسست في دمشق عام ١٨٦٣. كما تأسست في القرن العشرين العديد من الجمعيات التي حافظت على طابعها الديني الخيري واهتمت بتعليم الأطفال ودعم وإيواء الفقراء مثل الجمعية الأرثوذكسية سانت جورج ١٩١٢ وغيرها (روز دي اليغيرا وتسنل، ٢٠١٢). بينما تأسس بعض الجمعيات والنوادي ذات الطابع المدني مثل النادي العربي في دمشق ١٩١٨، ثم برز دور النقابات العمالية في الحياة السياسية والنضالية ضد الاستعمار الفرنسي حيث لعبت المؤسسات السياسية دوراً في تنظيم هذه النقابات من أجل تحقيق أهدافها من جهة والأهداف الوطنية في الاستقلال والتحرر من جهة أخرى (شاد، ٢٠٠٥، جوردان، ١٩٧١). وتميز العمل المدني بتنوعه وتنظيمه العالي بدءاً من تحديد غايات العمل المدني التي ركزت على المطالب العمالية في رفع الأجور وتحسين ظروف العمال والعمل من خلال العمل السلمي المنظم كالتظاهر والاضراب وصولاً إلى تحقيق قفزات نوعية في مجال قانون العمل وتحقيق مطالب العمال (خوري، ١٩٨٧). وبالتزامن مع ذلك نضج المجتمع المدني وازداد عدد الجمعيات وتنوعت مثل نقطة حليب ١٩٢٢ وجمعية لاوندوس الخيرية ١٩٢٤ والجمعيات السورية النسيجية والتمدن الإسلامي ١٩٣٢ والمستوصف الخيرية ١٩٤٦ (روز دي اليغيرا وتسنل، ٢٠١٢). ازدهرت الجمعيات في فترة الخمسينات حيث ازداد عددها بين عامي ١٩٥٢ و١٩٥٤ من ٧٣ إلى ٢٠٣ ولكن ظل الطابع الديني/الخيري مسيطراً عليها.

ومنذ عام ١٩٥٨، حكم القانون رقم ٩٣ وتعديلاته تأسيس المنظمات والجمعيات غير الحكومية في سوريا والذي رسخ دور السلطة في التحكم وتوجيه الأنشطة المدنية للمجتمع. فقد أعطى القانون لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ومن خلفها القوى الأمنية مسؤولية إدارة قطاع العمل غير الحكومي بما في ذلك إشهار الجمعيات والرقابة على أنشطتها والقدرة على حلها.

وعمل النظام السياسي منذ استلام حزب البعث للسلطة عام ١٩٦٣ على السيطرة على المجتمع المدني، حيث لم يكن مرحباً بأي نشاط مدني خارج سيطرة الدولة في ظل حكم الحزب القائد للدولة والمجتمع. وبالتالي أوجدت الدولة بديلاً حكومياً عن المجتمع المدني من خلال منظمات شعبية شبه رسمية تبني عقيدة وأهداف الحزب الحاكم تناولت كافة قطاعات الحياة المدنية من عمال وفلاحين وتجار وصناعيين وطلبة وعلميين. وفي هذا الإطار صدر المرسوم التشريعي رقم ٢٥٠ لعام ١٩٦٩ لتنظيم عمل الجمعيات التعاونية الحرفية، والقانون ٢١ لعام ١٩٧٤ لتنظيم عمل الجمعيات التعاونية الفلاحية. كما ازداد حضور بعض الجمعيات الخيرية والدينية الموالية للسلطة وشهد نهوضاً لحركات جديدة تدخلت في الحياة المدنية مثل مؤسسة آية النور وحركة النساء القبيسيات (هينبوش، ٢٠٠٨). أدى ذلك إلى تراجع النشاط المدني واقتصار على عدد قليل من الجمعيات أو النوادي والصالونات الثقافية غير المرخصة والمعرضة للمساءلة والتهديد. فقد تقلص دور المجتمع المدني إلى حد كبير نتيجة الاستبداد السياسي وتغول الأجهزة الأمنية وغياب سلطة القانون. وقد تدهور وضع المجتمع المدني بشكل حاد في الثمانينات التي شهدت صراعاً مسلحاً على السلطة وتمادياً في انتهاكات الحقوق والحريات العامة. ولم يترافق الانفتاح الاقتصادي الجزئي في التسعينات مع توسيع هامش الحريات ومساحات المجتمع المدني، وتبين أعداد الجمعيات المسجلة تقلص ههذه المساحة، حيث تراجعت هذه الأعداد من ٥٩٦ عام ١٩٦٢ (حيث كان عدد السكان ٤,٩ مليون نسمة) إلى ١٣٣ عام ٢٠٠٠ (حيث كان عدد السكان ١٦,٤ مليون نسمة).

في بداية الألفية الجديدة، التي رفعت شعار التطوير والتحديث والانفتاح، شهد حقل الجمعيات غير الحكومية تغيرات عديدة هامة، مثل ازدياد الاهتمام بمجالات التنمية والتعليم وتنمية القدرات والبيئة (روز دي اليغيرا وتسنل، ٢٠١٢). وتزايد عدد المنظمات المسجلة في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ليصل إلى ١٠٧٤ جمعية بما فيها الفروع المنشهرة عام ٢٠١٠ والتي تركزت في البر والخدمات الاجتماعية (٥٧٪) (باروت، ٢٠١١). وظهر نمط جديد من الجمعيات التي كانت تتبع لشخصيات نافذة مثل الأمانة السورية للتنمية التي استحوذت على مساحة كبيرة من العمل المدني في المجالات التنموية.

وشهدت الألفية الجديدة توسعاً في مساحة المجتمع المدني في مجال الحريات العامة والمشاركة السياسية بما في ذلك توسيع هامش الصحافة ونشوء منظمات عامة (غير مرخصة) والتي شكلت ما سمي بـ «ربيع دمشق» وتشكل هيئات وجمعيات، مثل لجان إحياء المجتمع المدني، تنادي بالحريات والتغيير الديمقراطي وتناهض الاستبداد والفساد وتطالب برفع حالة الطوارئ وإطلاق سجناء الرأي والضمير وإصلاح القضاء. إلا أن هذا «الإصلاح» توقف سريعاً في عام ٢٠٠٢ حيث تم إغلاق المنظمات العامة وتوسعت اعتقالات الرأي والضمير، وتوسع دور الأجهزة الأمنية من جديد في تعزيز الاستبداد والهيمنة على الفضاء العام من خارج سلطة القانون (السيد، ٢٠٠٦). وفي نفس الفترة ازداد التركيز على الإصلاح التنموي والاقتصادي وصولاً إلى إعداد الخطة الخمسية العاشرة (٢٠٠٦-٢٠١٠). كما تم عقد جلسات مراجعة للقانون ٩٣ وتعليماته التنفيذية الناظمة لعمل المنظمات غير الحكومية من حيث الإشهار والأنشطة والشراكات والتمويل مما يخفف من تدخل السلطة بالعمل المدني. إلا أن السلطة السياسية أوقفت الإصلاحات المؤسسية الرئيسية المتعلقة بالمشاركة والمساءلة والعدالة الاجتماعية، وتركز التنفيذ في الإصلاحات النيوليبرالية التي عززت نخبة جديدة من رأسمالية المحاسيب، وشكل جديد لغنائمية الدولة، وانعكس ذلك أداءً ضعيفاً حتى على المستوى الاقتصادي واتساعاً للفقوة بين توقعات الناس وأداء نظام الحكم فيما يصرح عليه بـ«الاختناق المؤسساتاتي» (المركز السوري لبحوث السياسات، ٢٠١٣).

من الحراك إلى النزاع المسلح

لقد أسهم الربيع العربي انطلاقاً من تونس في تعظيم الأمل في إمكانية تحقيق التغيير في البنى المؤسسية الرسمية وغير الرسمية، حيث عبر المجتمع عن طاقة كامنة تكاملية كبيرة ووعي بأهمية إطلاق الحريات العامة، والمشاركة الحقيقية للقوى المجتمعية، متجاوزاً أدوات الهيمنة السياسية والاجتماعية، ومغيّراً دور المجتمع المدني ومجالات اهتمامه.

لقد نشأ في سوريا عام ٢٠١١ الكثير من التنظيمات غير الحكومية بما يسمى تنظيمات المجتمع المدني وكان غالب هذه التنظيمات غير مسجلة، تعمل بدون غطاء قانوني، لكنها سجلت حضوراً واسعاً في الحراك المجتمعي السلمي مستفيدة من شبكات التواصل الاجتماعي، حيث طرحت رؤيتها وأهدافها واهتمت بالدرجة الأولى بدعم الحراك المدني السلمي في إطار مدني ديمقراطي. كما تشكلت العديد من التنسيقيات المحلية مع بداية الحراك وتركز نشاط هذه التنظيمات على دعم وتنسيق المظاهرات المتمردة على الحكم ومناصرة أهداف الحراك في الداخل والخارج، وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان ونشرها إضافة إلى تقديم الاسعافات الأولية للجرحى ولذوي الضحايا والمعتقلين نتيجة استخدام السلطة السياسية للقوة السافرة في مواجهة الحراك. وتفجرت طاقات ابداعية هائلة في عامي ٢٠١١-٢٠١٢ من ناحية تطوير دور المجتمع المدني في ابتكار بدائل لمواجهة الاستبداد وتنسيق الجهود لحماية المواطنين ووضع ملامح أولية للمستقبل بالإضافة إلى الإنتاج الثقافي الكبير المرتبط بالحراك عبر الصحافة وخاصة الالكترونية. لكن مواجهة الحراك بالعنف قاد إلى تشظي البيئة المناسبة للعمل المدني، حيث بدأت دعوات لمواجهة العنف بالعنف والتحول باتجاه عسكرة الحراك، في ظل عجز المجتمع الدولي عن تأمين الحق في الحماية للمدنيين. كما استثمرت بعض القوى المحلية والخارجية حالة الغضب المجتمعي في نشر ثقافة الكراهية وتسييس الهوية، التي تساعد على إعطاء زخم للعمل العسكري. لقد شكل هذا التحول انعطافاً خطيراً للحراك المجتمعي، الذي يفترض أن يقوم على حشد كافة القوى المجتمعية في وجه الظلم، وانحراف المسار باتجاهات بعيدة عن رسائل الحراك الأولى.

إلا أن العديد من هذه التنظيمات المدنية التي نشأت في ظل الحراك استمر في العمل في كافة المجالات التعليمية والطبية والخدمية وتقديم المساعدات للعائلات المنكوبة، وخاصة في المناطق التي تعرضت إلى هجمات عسكرية وتدمير كبير للبنية التحتية والأبنية السكنية والخدمية أو المناطق المحاصرة والخارجة عن سيطرة النظام. كما تم إنشاء مئات المجالس المحلية وآلاف الجمعيات لتنظيم الحياة في المناطق خارج سيطرة النظام، مما وسع دور التنظيمات المدنية بشكل كبير، من العمل الإغاثي إلى التنموي بالإضافة إلى إدارة متكاملة لبعض المناطق، الأمر الذي ترافق مع تحديات كبرى، حيث تفتقر هذه التنظيمات المدنية إلى الكفاءات والخبرة والتمويل.

لقد كان للنزاع المسلح دوراً حاسماً في اجهاض التغيير المجتمعي المنشود وساهم في تعول التنظيمات ما قبل دولانية، حيث تعززت دعوات التعصب والتطرف، وتم تغذية هذه العلاقات والدعوات من قبل كافة أطراف القتال، فهي وسيلة هامة لحشد التأييد وإلغاء الآخر، وتدقيق التمويل والسلاح لأطراف النزاع، مع خطاب الكراهية الذي خلق مناخاً مناسباً لحركات متطرفة إقصائية جعلت المجتمع المدني محاصراً من قبل الطغيان السياسي وقوى التطرف المختلفة.

وفي ظل الحرب استمر النظام السياسي في قمع الفضاء العام في مناطق سيطرته، لكنه سمح بتأسيس جمعيات مدنية لدعم النازحين وتقديم الخدمات التعليمية وبعض الحاجات الأساسية ودعم ضحايا القتال المدنيين والعسكريين تحت إشراف الدولة، لكن دون فتح أي مساحة لدور دفاعي أو مناصرة أو تنموي أو ثقافي إلا بما يخدم موقفه في القتال، مستفيداً من الدعم الإقليمي والدولي على كافة المستويات. وفي هذا السياق، وافقت اللجنة الدستورية في مجلس الشعب في آب ٢٠١٥ على مشروع قانون المنظمات غير الحكومية الذي يفترض أن يحل مكان القانون ٩٣ لعام ١٩٥٨، إلا أنه لم يتم بعد إصداره بقانون. وركز مشروع القانون على كيفية ضبط عمل وآلية تمويل المنظمات العاملة في مناطق سيطرة الدولة وعلى دور هذه المنظمات في العمل الإغاثي والتطوعي بشكل أساسي، كما حافظ مشروع القانون على الدور التدخلية والرقابي للسلطة من خلال إنشاء «الهيئة الوطنية للمنظمات غير الحكومية» والتي ترتبط بوزير الشؤون الاجتماعية والعمل وتشرف على عمل وتمويل وإنشاء وحل المنظمات.

ساهم تشتت السوريين القسري خارج بلادهم في تشكل «مجتمعات» مدنية سورية تسعى لمساعدة اللاجئين والمهاجرين في ظروف حياتهم الصعبة في ظل التعامل المجحف في معظم الأحيان بحق اللاجئين، وصعوبة بنائهم لمؤسسات أو جمعيات تمثل تطوراتهم وامكانياتهم حيث تخشى معظم الدول المضيفة تحولهم لقوى ضاغطة. لكن هذه الورقة تركز على البيئة التمكينية للمجتمع المدني داخل سوريا حيث تتطلب دراسة البيئة التمكينية للسوريين في الخارج لدراسات معمقة.

◀ البيئة التمكينية للمجتمع المدني

لقد اعتمد التقرير في تحليل البيئة التمكينية على البحث المكتبي للدراسات والأبحاث والمقالات التي تناولت المجتمع المدني في سوريا، من خلال البحث في البنية السياسية والقانونية والظروف الاجتماعية والاقتصادية والأمنية والمالية المؤثرة في تشكل المجتمع المدني وأليات عمله وقدرته على ممارسة نشاطاته بفعالية. وتطرق التقرير من خلال محاور النقاش إلى كافة المناطق السورية، بما في ذلك مناطق سيطرة النظام والمعارضة المسلحة والفصائل المتطرفة ووحدات الحماية الكردية. ومع اختلاف مستوى التنظيم المؤسسي والقانوني، تتفق ممارسات جميع القوى المتحاربة على إخضاع منظمات المجتمع المدني والسيطرة عليها واستخدامها خدمة لأهدافها السلطوية. وتتراوح هذه الممارسات من إلغاء كامل لهذه المنظمات، كما هو الحال مع داعش، أو تفعيل بعضها شكلياً وإعطاء بعضها الآخر مساحة للعمل الإنساني، ولكن بإشراف كامل من قبل السلطة كما هو الأمر في مناطق سيطرة النظام. وسيتم في مرحلة مقبلة القيام ببحث ميداني بمساهمة خبراء وناشطين في المجال المدني لتشخيص معمق لبيئة المجتمع المدني مع أخذ التفاوت الكبير بين المناطق في داخل سوريا وذلك حسب القوة المسيطرة وشدة المعارك المسلحة وتوفر الخدمات والتمويل.

١- حرية التجمع

تمنح المادة ٤٤ من الدستور السوري وتعديلاته المواطنين الحق في التجمع بحرية من دون التعرض للمساءلة، كما أكدت المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨ على حق الانتساب إلى جمعيات أو جماعات سلمية، والمادة ٢١ في العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية على حق التجمع السلمي لكافة المواطنين، ولا يجوز وضع أي قيد على هذا الحق. كما أكدت المادة ٢٨ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان حق المواطن بالاجتماع والتجمع بما لا يخالف القوانين، وقد صادقت سوريا على هذه المواثيق الدولية. لكن الواقع الذي برز جلياً بعد انطلاق الحراك في ٢٠١١ هو الطبيعة الاستبدادية للنظام السياسي، حيث منع المواطنون من التجمع السلمي تحت ذريعة الإخلال بالنظام، وتم استخدام العنف والقمع الممنهج لكل محاولات التجمع، وتعرض عدد من المجتمعين للاعتقال التعسفي غير القانوني في كثير من المناسبات وتم تغييب بعضهم بشكل قسري. ومع تفاقم النزاع المسلح، أصبح العديد من القوى المعارضة المسلحة تمارس سلوكاً مشابهاً للنظام في وجه التجمعات المدنية. حتى التجمع في الأماكن الخاصة كالبيوت على سبيل المثال لم يكن يمر من دون التعرض لخطر الاعتقال أو الخطف (درويش وآخرون، ٢٠١٦). إضافة إلى ذلك، فإن الهاجس الأمني والخوف وعدم الشعور بالأمان وانخفاض مستويات الثقة بين الأفراد والجماعات هي من العوامل المهمة التي أثرت على إمكانية التجمع في الأماكن الخاضعة لسيطرة النظام أو في المناطق الخاضعة للمعارضة المسلحة أو القوات الكردية.

وقد وثقت الشبكة السورية لحقوق الإنسان ٨٥٠٠٠ حالة اختفاء قسري حتى آب ٢٠١٥ في أنحاء سوريا. إضافة إلى ذلك، تعرض العشرات من نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان للاعتقال التعسفي وبعضهم خضع للمحاكمة العسكرية أو لمحكمة الإرهاب، على الرغم من العفو العام الذي صدر في حزيران ٢٠١٥ (درويش وآخرون، ٢٠١٦).

من جهة أخرى، وثقت العديد من التقارير انتهاكات ممنهجة لحقوق الإنسان ارتكبتها الجماعات المتشددة، بما في ذلك الاستهداف المتعمد وحالات اختطاف لنشطاء ومدنيين في كافة المناطق الخاضعة لها، وكذلك الأمر في المناطق الكردية الخاضعة لسيطرة قوات الحماية الكردية (هيومان رايتس ووتش، ٢٠١٦). الأمر الذي قيد عمل العديد من النشطاء عن العمل المدني أو اضطر الكثيرين للعمل بشكل سري كما في حالة النشطاء العاملين في مجموعة «الرقعة تذبج بصمت». كما أظهر تقرير «اختلال رأس المال الاجتماعي» تراجعاً كبيراً في مستويات الثقة والشعور بالأمان، إضافة إلى انتشار الظواهر السلبية كالقتل والختف والاعتقال أثناء الأزمة السورية الراهنة الأمر الذي أثر سلباً على العمل الجماعي والتعاون بين الأفراد والثقة التي تلعب دوراً حاسماً في رغبة الأفراد بالتجمع (المركز السوري لبحوث السياسات، ٢٠١٧).

٢- حرية التظاهر

أكدت المادة ٤٤ من الدستور السوري وتعديلاته على حق المواطنين بالتظاهر السلمي العام بما يتفق مع القوانين والآداب العامة المتعارف عليها. وكذلك أكدت المادة ٢١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق المواطنين بالتظاهر السلمي العام، وأصدرت الحكومة قانون التظاهر السلمي في المرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠١١ على إثر انطلاق الحراك، وقد عرفت المادة الأولى الفقرة ب- المظاهرة بأنها «تجمع عدد من الأشخاص أو سيرهم بطريقة سلمية في مكان أو طريق عام أو بالقرب منهما بقصد التعبير عن رأي أو الإعلان عن مطلب أو الاحتجاج على أمر أو التأكيد على تنفيذ مطالب معينة». وضمت المادة الثالثة من المرسوم حق «المواطنين والأحزاب السياسية والمنظمات الشعبية والنقابات المهنية ومنظمات المجتمع الأهلي المرخصة أصولاً لتنظيم المظاهرات بما يتفق مع مبادئ الدستور وأحكام القوانين النافذة في الجمهورية العربية السورية وبما لا يؤدي إلى عرقلة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد».

ويحق للدولة أن تنهي المظاهرة عند مخالفتها شروط التظاهر، مثل وقوع حالات الشغب أو الخروج عن مجال التصريح، حيث يجب أن يكون لكل مظاهرة لجنة منظمة وجهة داعية تقدم طلباً مصدقاً من الكاتب بالعدل، يتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بتاريخ ووقت ومكان التجمع والانطلاق ومسار المظاهرة وأهدافها والشعارات والتهافتات التي سترفع فيها. ويحق لوزارة الداخلية المعنية بإعطاء الترخيص تعديل أي تفصيل بالتنسيق مع لجنة التظاهر بذريعة الحفاظ على أمن وسلامة المواطنين والمتظاهرين. يتم قبول أو رفض المظاهرة خلال أسبوع مع التعليل ويعتبر عدم الرد بعد أسبوع موافقة ضمنية.

من تاريخ صدور القانون حتى اللحظة، لم يسجل خروج مظاهرة قانونية، وتم رفض العديد من طلبات التظاهر بحجة الحفاظ على الأمن، وبناء على هذا القانون، اعتبر كل من خرج بعد هذا التاريخ مخالفاً للقانون، وتعرض الكثير من المتظاهرين لأعمال العنف والاعتقال وإطلاق الرصاص الحي، مما أدى إلى تسجيل أعداد كبيرة من الوفيات خلال المظاهرات السلمية في عدد كبير من المناطق.

من جهة أخرى، لم تهدأ المظاهرات في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، إلا أنها تضاءلت بشكل كبير بعد الاتجاه للخيار العسكري. وعلى سبيل المثال بيّن قائد كتيبة أحرار الشام في مقال أصدرته صفحة عنب بلدي ٢٠١٦، أن المظاهرات سلاح ذو حدين، حيث يمكن استخدامها لغايات أخرى في غير صالح الثورة. ومن أسباب تراجع التظاهر، تحول الفصائل المسلحة إلى أصحاب سلطة لا يريدون التخلي عنها بنفس العقلية السائدة لدى النظام الذي يعارضونه. ووثق نشطاء المجتمع المدني العديد من المظاهرات التي خرجت إما ضد قادة الفصائل أنفسهم أو ضد الدولة الإسلامية، وكان رد فعل هذه الجماعات بنشر قواتها والأسلحة الثقيلة والقناصة لمنع التظاهر (أبو زياد، ٢٠١٦).

٣- حرية التعبير

تعتبر حرية التعبير من أساسيات حقوق الإنسان الذي صادقت عليه الدول المنضوية تحت الجمعية العامة للأمم المتحدة والتي تعتبر سوريا عضواً فيها. وأقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ١٩ أن لكل شخص حق إبداء الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقييد للحدود الجغرافية. وهو ما نص عليه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة ١٩، والمادة ٤٢ من الدستور السوري كما أكدت المادة ٤٣ حرية الصحافة والطباعة والنشر. كما أكد الميثاق العربي لحقوق الإنسان على الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير. وأكد قرار مجلس الأمن ٢٢٢٢ على حماية الصحفيين، الذي صادقت عليه سوريا أيضاً.

على الرغم من أن سوريا صادقت على معظم الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، فإنها لم تدمجها في التشريعات الوطنية المتعلقة بالصحافة والإعلام، وبالتالي يظل تطبيقها رهناً لحالات فردية انتقائية حسب رغبة الجهات المعنية أو الأمنية. كما لا تنص القوانين والمراسيم المعمول بها على الرقابة المسبقة لوسائل الإعلام والصحافة السورية، لكن وزارة الإعلام والجهات الأمنية تقوم بالرقابة (غازي، ٢٠١٦).

لقد أدى النزاع المسلح إلى جعل سوريا من أكثر المناطق خطراً على حياة الصحفيين في العالم، حيث وثقت الشبكة السورية لحقوق الإنسان ٣٩٩ حالة قتل لصحفيين بين ٢٠١١ و٢٠١٥، كما تعرض العديد منهم للاعتقال أو التغييب القسري (درويش وآخرون، ٢٠١٦).

وعلى الرغم من إصدار قانون جديد للإعلام بالمرسوم رقم ١٠٨ لعام ٢٠١١، الذي أسس للمجلس الوطني للإعلام بهدف إشراف مستقل على القطاع ويعمل المجلس «على حماية حرية الإعلام وحرية التعبير عن الرأي وتعددته وإبداء الرأي في كل ما يتعلق برسم السياسات الإعلامية» بحسب المادة ٢٢، إلا أن السيطرة على الإعلام استمرت بشكل مطلق من خلال دور الأجهزة الأمنية ووعدم استقلالية المجلس الوطني للإعلام أو اتحاد الصحفيين. وفي المرسوم رقم ٢٣ لعام ٢٠١٦ الذي عدل قانون الإعلام، تم إلغاء المجلس الوطني للإعلام وإحالة مهامه لوزارة الإعلام، بما يشكل رفضاً للاستقلالية حتى من حيث الشكل. وبالرغم من إضافة قانون الإعلام الجديد للإعلام والصحافة الإلكترونية، إلا أن الرقابة عليهما تتم بنفس عقلية الرقابة الرفضية لأي مساحات لاختلاف الرأي، حيث تمت العديد من الاعتقالات على أساس مقالات أو تعليقات إلكترونية على الإنترنت.

لقد اجتمعت مصلحة النظام وقوى المعارضة المسلحة بتشكيلاتها المختلفة والقوى الجهادية المتطرفة مثل داعش على قمع حرية التعبير ورفض للمشاركة بشكل مطلق واختيار نموذج القوة السياسية التي تقوم بإخضاع المجتمع وقواه الحية.

٤- النفاذ إلى المعلومات

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم ٥٩ عام ١٩٤٦ الذي ينص على أن حرية تداول المعلومات هو حق من حقوق الإنسان الأساسية وهذا ما أكدته المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وأكد الميثاق العربي لحقوق الإنسان في مادته الرابعة أنه لا يجوز فرض قيود على الحريات المكفولة بموجب هذا الميثاق سوى ما ينص عليه القانون والذي يعتبر ضرورياً لحماية الأمن والاقتصاد والمواطنين أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحريات الآخرين، وأكد في مادته ٢٦ على حرية العقيدة والفكر والرأي لكل فرد وحرية المعرفة وحرية القول والبحث.

تعتبر عملية الحصول على المعلومات في سوريا بالغة الصعوبة نظراً لرفض مبدأ الشفافية ونشر الوقائع. وبالرغم من التوسع النسبي في نشر البيانات من قبل بعض المؤسسات الحكومية في العقد الأخير، إلا أن الكثير من البيانات والمعلومات الهامة بقيت غير قابلة للنفاذ، بما في ذلك دور القوى الأمنية في اتخاذ القرارات في المؤسسات العامة، أو العقود والصفقات التي يستفيد منها متنفذون. وقد تدهور الوضع بشكل حاد خلال الأزمة، حيث توقف إصدار أي نوع من البيانات أو المعلومات حتى الإحصاءات الاقتصادية والتنموية. وعلى الرغم من عدم وجود قانون يحد من تداول المعلومات أو استقتها، إلا أن الحكومة نهجت إلى اتباع ممارسات تعيق عملية الوصول إلى المعلومات وتداولها مثل حجب مئات مواقع الانترنت (غازي، ٢٠١٦). وعلى الرغم الانتهاكات والجرائم والدمار خلال النزاع المسلح من قبل مختلف الأطراف المتحاربة التي منعت وصول المعلومات للمتضررين مباشرة أو للرأي العام، مما دفع العديد منظمات المجتمع المدني للعمل على التوثيق والتحقيق والنشر لمعرفة الحقائق ودعم الوصول إلى المساءلة.

٥- تأسيس الجمعيات وتمويلها

أكدت المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل فرد في الانتساب إلى جمعيات أو جماعات سلمية. كما نصت المادة العاشرة من الدستور السوري على شرعية «المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات» وهي «هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون».

بشكل عام، يوجد هناك عدة أنواع من المنظمات المدنية العاملة في سوريا حالياً، النمط الأول هو نمط تقليدي يقوم بدور الوسيط بين الفئات المحتاجة والميسورين وأصحاب الخير وتأخذ طابعاً دينياً. توسعت وتنوعت هذه الجمعيات في القرن العشرين إبان الاحتلال الفرنسي، وظهرت جمعيات نسوية وثقافية ونقابية متنوعة ازدهرت في الخمسينات والستينات من القرن العشرين. تركز اهتمام هذه الجمعيات بشكل خاص على قضايا الثقافة والصحة والتعليم والتدريب في الأرياف والمدن، وفي العام ١٩٥٧ تم تأطيرها قانونياً. لقد تراجع دور الجمعيات غير الحكومية منذ بداية حكم حزب البعث لصالح منظمات شبيهة حكومية كاتحادات الطلبة والعمال والمحامين وغيرها (أبو حلاوة، ٢٠١٣)، وعادت للظهور بعد عام ٢٠٠٠ باهتمامات متنوعة ثقافية بيئية ونسوية (الخرطة السورية لمنظمات المجتمع المدني، ٢٠١١). ونشأ نمط ثالث مرتبط بالجمعيات الدفاعية التي تهتم بحقوق الإنسان والحريات العامة والشفافية لكنها بقيت غير مرخصة وممنوعة من العمل. ويعد الترخيص للجمعيات عملية معقدة والسبب الرئيسي هو الموافقات الأمنية التي أعاقت تطور العمل المدني عبر الجمعيات وغيرها من أشكال العمل المدني.

إن التوسع في هذا القطاع تصاحب مع محاولة إيجاد آليات تسمح لمؤسسات الدولة والنظام بأن ينظم ويسيطر ويضبط هذه النشاطات من خلال آليات مختلفة مثل التشدد في ترخيص هذه الجمعيات، مما جعل من موظفي الوزارة والأمن أكثر قدرة على السيطرة والتوجيه، بالإضافة إلى تقوية دور الوزارة من خلال الإشراف والمتابعة على نشاط هذه الجمعيات. كما تم خلق عدد من المنظمات المرتبطة بشخصيات نافذة. ونجحت هذه الجمعيات في السيطرة على شبكات ونشاطات محددة من خلال سلطتها، وقد هدف النظام من خلالهم إلى تشكيل مجتمع مدني لا يتناقض مع مصالحه.

ومع بداية الحراك الشعبي في آذار ٢٠١١ وما تلاه من تفاقم للأزمات الاجتماعية والاقتصادية وخروج قطاع كبير حكومي خارج العمل وفقدان سيطرة النظام السياسي على أراض واسعة في سوريا، توسع دور المجتمع المدني ونشاطه التطوعي والإغاثي والإنساني والصحي والتعليمي والتنظيمي على المستوى المحلي والوطني. سهلت ثورة المعلومات والاتصالات، وعملية التواصل والتنسيق والتنظيم، وأتاحت للنشطاء المدنيين والمتطوعين إمكانات أكبر للعمل المدني على الرغم من خطورته، سواء بسبب ظروف الحرب من أعمال قتالية وقصف وخطف وغيرها من الظواهر السلبية أو بسبب استهداف هؤلاء النشطاء من كافة الأطراف (أبو حلاوة، ٢٠١٣). وتوسع بشكل كبير عمل المنظمات المدنية التي تعنى بالدفاع عن الحريات العامة والحقوق وتوثيق الانتهاكات والنضال من أجل العدالة والمساواة، لكنها كانت الأكثر تعرضاً للضغوط والقمع بالمقارنة مع بقية منظمات المجتمع المدني.

لقد عانت منظمات المجتمع المدني قبل ٢٠١١ من مسألة التمويل، نتيجة لنقص الموارد وصعوبة الموافقة على التمويل من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية، والقاعدة هي التشكيك بأهداف الجمعيات على أنها مرتبطة بجهات سياسية داخلية أو خارجية، والاستثناء هو الجمعيات المقربة من النظام السياسي، حيث يحق لها الحصول على التمويل من كافة المصادر بما في ذلك السفارات الأجنبية.

بعد تفجر الحراك، تغير دور المجتمع المدني جذرياً، حيث تعاضمت الاحتياجات مع غياب كبير للدولة والقطاع الخاص عن التصدي لاحتياجات كافة شرائح المجتمع نتيجة للدمار والحصار والانتهاكات الواسعة، محاولاً ملء فراغ دور الدولة والقطاع الخاص لجهة التنظيم وتوفير السلع والخدمات في الأسواق المحلية بالإضافة إلى مسؤولياته الإنسانية والدفاعية. لكن تدفق التمويل الخارجي والتأكيد على العمل مباشرة مع المجتمع المدني لتضعف شرعية النظام السياسي، والذي ترافق مع ضعف الامكانيات الإدارية والتنظيمية، والضغوط من قبل الممولين بأجنداتهم السياسية والقوى المتحاربة المحلية لتسخير الموارد لصالح معاركهم، بالإضافة إلى الاستقطاب السياسي الحاد، وتوسع اقتصاديات العنف، أدى إلى ظهور نماذج مشوهة من المنظمات التي انغمست في الاستقطاب والعنف أو في الفساد وضعف الأداء. وعلى الرغم من ذلك بقي جزء هام من القطاع المدني يعمل في الظروف غير المواتية لمواجهة الحرمان والمعاناة التي لحق بالإنسان والمجتمع.

خاتمة

لقد خلق غياب حلول مدنية وسياسية للنزاع المسلح البيئة المناسبة للاستبداد والعصية والأصولية، وصولاً إلى أن يضحي المتورطون فيها بأنفسهم ويحرموا الآخرين من حقهم في الحياة خدمة لقوى التسلط. وبقيت الطموحات والأولويات الوطنية لبناء مخرج من الأزمة بطريقة تشاركية وسلمية مهمشة ومقموعة.

وأدى تفاقم الاستبداد إلى خلق المساحة اللازمة لعمل المجتمع المدني بالرغم من الحاجة الماسة له مع كل الدمار الذي لحق بالإنسان والمجتمع والاقتصاد والمؤسسات. إن النزاع المسلح هو العدو الرئيسي للمجتمع المدني الذي يسعى لخدمة الصالح العام، خاصة وأن مناخ الحرب يبيح القتل وانتهاك كرامة الناس وحرياتهم، ويزيد من ثقافة الكراهية ورفض الآخر التي تتناقض مع روحية العمل المدني. كما أن سيطرة قوى التسلط على الموارد وتوجيهها لصالحها أثر سلباً على طبيعة وهدف عمل تنظيمات المجتمع المدني وحرّفها عن خدمة أولويات المجتمع.

إلا أن العمل المدني اكتسب في سوريا خلال سنوات الأزمة الكثير من الخبرة حول كيفية التعامل والعمل في ظروف النزاع وضمن بيئة غير مُمكنة فرضتها أطراف الصراع إضافة إلى وجود العديد من الجهات التي تسعى إلى تسييس الأنشطة المدنية وتجييرها لخدمة أهداف قوى التسلسل المختلفة. وعلى الرغم من أن ظروف الصراع شوهت العديد من المنظمات غير الحكومية، إلا أنه يمكن للدروس المستفادة من الفترة السابقة أن تشكل قاعدة لاقتراح بعض التوصيات أهمها ضرورة استقلالية العمل المدني، والاستقلالية تفرض بناء الشراكات على أساس من الندية التي تتمظهر بجدية العمل ومهنية المخرجات وارتباطها بحاجات المجتمع وتطلعاته. وبينت الأزمة الدور المحوري الذي يمكن لمنظمات ومبادرات المجتمع المدني أن تلعبه في المجال الإغاثي والإنساني إلا أنها أظهرت أيضاً ضرورة عمل هذه المنظمات على الدفع باتجاه سياسات تُعزز البيئة التمكينية في كافة المحاور التي تم التطرق إليها في التقرير.

لا يمكن الوصول إلى مخرج مناسب للأزمة إلا بدور فاعل للقوى المدنية في تطوير رؤية تتجاوز آثار الأزمة وتضع استراتيجية للمستقبل، وتؤمن بكرامة الإنسان واحترام شخصيته، وتعمل على تغيير جذري في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية القائمة بحيث تصبح مؤسسات تضمينية تشاركية حية تمثل مصالح المجتمع، إضافة إلى التزامها بالثقافة والمعرفة أساساً لنهوض المجتمع. ويحتاج ذلك إلى إعادة الاعتبار لدور المجتمع، والسعي لتفكيك أدوات قوى التسلسل، عبر تقليص دور أدوات الهيمنة ومحاصرة مستخدمي العنف والمستفيدين منه بتغيير منظومة الحوافز المادية والمعنوية، وتطوير تحالفات عالمية مع القوى المجتمعية الداعمة لحق الإنسان في الحياة الكريمة.

المراجع بالعربية

- أبو حلاوة، كريم (٢٠١٣): «دور المجتمع المدني في مقاربة الأزمة السورية»، ورقة خلفية، المركز السوري لبحوث السياسات.
- أبو زياد، طارق (٢٠١٦): المظاهرات إلى الواجهة.. الفصائلية «سقطت»، عنب بلدي، العدد ٢٥٢.
- الجباعي، جاد الكريم (٢٠١٦): «البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني: منظمات مجتمع مدني أم منظمات غير حكومية؟»، ورقة خلفية، المركز السوري لبحوث السياسات.
- المركز السوري لبحوث السياسات (٢٠١٦): «مواجهة التشظي: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة في سورية»، دمشق.
- المركز السوري لبحوث السياسات (٢٠١٧): «اختلال رأس المال الاجتماعي»، تقرير قيد النشر.
- باروت، جمال (٢٠١١): «الخرطة السورية لمنظمات المجتمع المدني»، منتدى المنظمات غير الحكومية التنموية، وثيقة غير منشورة.
- غازي، خالد محمد (٢٠١٦): «الصحافة الالكترونية، الالتزام والانفلات في الخطاب والطرح»، وكالة الصحافة العربية «ناشرون».
- مركز سورية لبحوث والدراسات (٢٠١٤): «مؤسسات المجتمع المدني وواقعها في سوريا».

القوانين والعهود الدولية

- ميثاق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨، موقع الأمم المتحدة.
- ميثاق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، موقع الأمم المتحدة.

القوانين والمراسيم السورية

- قانون الجمعيات الأهلية رقم ٩٣ لعام ١٩٥٨ وتعديلاته، موقع مجلس الشعب السوري.
- المرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠١١، «تنظيم التظاهر السلمي في سوريا».
- المرسوم التشريعي رقم ١٠٨ لعام ٢٠١١ «قانون الإعلام».
- المرسوم التشريعي رقم ٢٣ لعام ٢٠١٦ «تعديل قانون الإعلام».

المراجع بالإنكليزية

- Darwish M, Gilbert. C, Bloem. R, (2016): Universal Periodic Review, 26th Session of the UPR Working Group, March. CIVICUS and Syrian Center for Media and Freedom of Expression-NGOs in General Consultative State with ECOSOC.
- Gordon A, (1973): "The Theory of the 'Progressive' National Bourgeoisie", Journal of Contemporary Asia 203-192 :2/3.
- Khoury P. S, (1987): "Syria and the French Mandate: The Politics of Arab Nationalism, 1945-1920", Princeton, Princeton University Press.
- Hinnebusch R, (2008): "Modern Syrian Politics", History Compass, V. 1 ,6.
- Human Rights Watch, 2015, country summary, Syria.
- Human Rights Watch, 2016, country summary, Syria.
- Ruiz de Elvira L. and Zintl T, (2012): "Civil Society and the State in Syria: the outstanding of Social Responsibility", Lynne Rienner Pub, St. Andrews Papers on contemporary Syria.
- Sayed A, (2005): "Civil Society Perspective on Governance issues in Syria "in "Syria Country Profile: The Road Ahead for Syria", Economic Research Forum, February, 142-138.
- Schad G. D., (2005): "Colonial Corporatism in the French Mandated States: Labor, Capital, the Mandatory Power, and the 1935 Syrian Law of Associations ", Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, 106-105.

البيئة التمكينية لمنظمات المجتمع المدني

في فلسطين المحتلة

أيمن عبد المجيد
مركز دراسات التنمية - جامعة بيرزيت

- ٦٤ ----- مدخل ◀
- ٦٥ ----- أولا: بيئة الاقتصاد السياسي الفلسطيني ◀
- ثانيا: البيئة التشريعية والسياساتية والقانونية وصوغ العلاقة ما ◀
- ٦٦ ----- بين المجتمع المدني والحكومة الفلسطينية
- ٦٨ ----- ثالثا: البيئة الاجتماعية والثقافية ◀
- ٦٩ ----- رابعا: الحق في التجمع والتظاهر والوصول الى المعلومات ◀
- ٦٩ ----- خامسا: البيئة الدولية للتمويل وتبعاتها في العلاقة مع السلطة ◀
- ٧١ ----- الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية ◀

مدخل

تسليط الضوء برؤية تقييمية للبيئة العاملة في مجال منظمات العمل المدني في فلسطين المحتلة، بحاجة إلى فهم السياق العام الذي تعيشه فلسطين المحتلة، سواءً كون تلك البيئة تمكينية أو بيئة مقيدة.

يحيط ببيئة العمل العام للمجتمع المدني الفلسطيني واقع استعماري، مع ما تعنيه تلك السياسات الاستعمارية وتأثيراتها على الحياة الفلسطينية وبيئة العمل التنموي عامة، ويتداخل مع تلك البيئة المحلية، المتمثلة بالبيئة التشريعية والسياساتية للسلطة الفلسطينية، سواءً في نظرتها وتعاطيها مع المجتمع المدني كمكون أصيل من الحياة المدنية الفلسطينية، أو من حيث النهج السياساتي والتشريعي الذي تتبناه هذه السلطة تجاه المجتمع المدني.

للإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة في كون البيئة بيئة تمكينية أو مقيدة لعمل المجتمع المدني الفلسطيني، من الأهمية بمكان فهم الوضع القائم للاقتصاد السياسي الفلسطيني، خاصة من حيث تأثيره على الحريات العامة، ومساهمته أو تقييده في خلق بيئة مؤاتية للمجتمع المدني للعمل فيها، أو تلك الحالة التي تخلق معها أجندة عمل مليئة لعمل المجتمع المدني، مقابل بيئة تمكينية، ربما تخلق معها برامج عمل تنموية أيضاً، تخدم أجندة ورسالة المجتمع المدني، فعلى سبيل المثال، شكّل ثقل الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمواطن الفلسطيني، التي فقد معها الشعب الفلسطيني الكثير من مقومات الحياة، كمقومات للعدالة الاجتماعية وحق تقرير المصير والإنعتاق من الاستعمار، تزامن مع غياب السياسات الوطنية لاستعادة مقومات الحياة الرئيسية التي تؤمن للشعب حياة كريمة، أدت إلى فقدان الجمهور الفلسطيني الإيمان بجدوى المشاركة والحراك، والتي من الممكن أن تؤثر على حياته الأنية والمستقبلية، خاصة مع اتباع السياسات القائمة على «اقتصاد السوق»، التي تلبّي مصلحة الفئات صاحبة النفوذ السياسي والاقتصادي، بجانب ما يمارسه الاستعمار من سياسات على الأرض تحد من حرية الحركة للمجتمع الفلسطيني في مناطق رئيسية من ساحة العمل الفلسطيني المدني والتنموي.

إن محاولة تضمين ما يواجه بيئة العمل لمنظمات المجتمع المدني الفلسطيني من قيود وممارسات استعمارية، أدى إلى جانب الوقوف على البيئة الفلسطينية المرتبطة بمؤسسات السلطة الفلسطينية، سواءً كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، تطال بيئة عملهم، وهو ما سيستند إليه التقرير تحليلياً، سواءً من خلال قراءة للأدبيات المتاحة حول المحاور الموضحة لاحقاً، بجانب تقارير وبيانات الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، وتقارير أخرى من منظمات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني ذاتها، والمراكز البحثية.

يطلق مصطلح «المنظمات غير الحكومية» في فلسطين على قطاع عريض من المنظمات أو المؤسسات الأهلية، التي لا تستهدف الربح، وتعمل طوعاً في مجالات خدمية إنسانية واجتماعية، أو تنموية أو تربية، وهي الأقدم في فلسطين، ومتأثرة بالبنية التقليدية للمجتمع الفلسطيني، ونعني بذلك المنظمات الجماهيرية (جماعات المصالح) مثل المنظمات النسائية والنقابات العمالية والمهنية، والمنظمات التنموية¹، حيث بلغ عدد المنظمات الأهلية في نهاية ١٩٩٩ حوالي ١٧٥٠ منظمة، كما بلغ عدد الجمعيات بال الضفة الغربية وقطاع غزة ٢٩٩٩ في سنة ٢٠٠٩، فيما بلغ تعداد هذه الجمعيات ٣٩٠٦ في العام ٢٠١٥^٢.

عند الحديث عن البيئة الممكنة بشكل أوسع، من المهم النظر إلى البيئة البنيوية التي يعيش فيها المجتمع المدني الفلسطيني، سواءً كانت اقتصادية/ سياسية، أو تشريعية/ قانونية/ سياساتية، أو كانت بيئية/ اجتماعية/ ثقافية/ فكرية، أو بيئة التمويل الدولي.

وعليه سيتم النظر إلى تلك «البيئات» القائمة ضمن المحاور الأربع، آخذين بعين الاعتبار مؤشرات حيوية، تساهم في تعزيز بيئة عمل أو تقييد تلك البيئة، خاصة من حيث مدى انعكاس هذا الوضع على الحريات العامة والمشاركة المجتمعية والحراك والقدرة على الوصول إلى المعلومات.

^١ محيسن، تيسير، (٢٠١٠) «التنظيمات السياسية والمنظمات التطوعية في السياق الفلسطيني»، مجلة رؤية.

^٢ أنظر التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق المواطن: <http://www.ichr.ps/ar/1/6/>

أولاً: بيئة الاقتصاد السياسي الفلسطيني^٣

ساهمت وعززت سياسات الاستعمار، وسياسات الإقصاء والشردمة والتجزئة والتبعية، واقعاً اقتصادياً وسياسياً للحالة الفلسطينية على مدى عشرات السنين، ما أدى إلى تبعية الاقتصاد الفلسطيني، وإبقائه منقاداً لاقتصاد وسياسات وممارسات الاستعمار. وزاد الأمر سوءاً بالتقسيمات الجغرافية (مناطق أ، ب، ج، رام الله، الخليل، نابلس، غزة... الخ)، وكلّ منها لها خصائصها ومنطقها ومنظورها الاقتصادي المحدد لرؤيتها. تلك النماذج الاقتصادية ترتبط طرفياً بنوعية من الخدمات التي تقدمها ولها مصالحها الاقتصادية والسياسية، في حين بقيت القطاعات الإنتاجية الرئيسية كالزراعة والصناعة مرهونة لصعوبات مقصودة حدّت من تطورها، خاصة لارتباطها بدور وطني واقتصادي مركزي، ذو علاقة بالأرض والسمود والإنتاج. وبدا قطاع الخدمات هو الأقوى من خلال خلق نماذج استهلاكية أدارها منظور اقتصادي عزز من تبعية المواطن وارتعانه لبدائل اقتصادية مثل القروض البنكية. وفي ظل هكذا صورة لم تجابه سياسات السلطة الفلسطينية الواقع، بسياسات تحد من قيود الاحتلال وممارساته عليها، بل تشكل منظورا ورؤية للاقتصاد السياسي من اليوم الأول لعملها، منظور عمل تحت مسمى «الاستثمار في السلام من خلال سوق اقتصادي منفتح وحر»^٤. هذا الواقع، أسس لاقتصاديات طرفية واردهاراً طرفياً فردياً، على حساب الحالة الجماعية لاقتصاد كلي متكامل، من خلال تعزيز نماذج الاستهلاك الفردية التي فتحتها السوق أمام شرائح معينة مع العاملين والعاملات في القطاع الخدمي.

تموضع الفصل الحدي على أرض الواقع ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وما بين المناطق الفلسطينية المختلفة والداخل المحتل عام ١٩٤٨، شكل حالة من الإرهاصات متبوعاً بممارسات يومية وشردمة وتجزئة وسياسات هشة وضبابية رسمت صورة للواقع، فما بين حواجز استعمارية تحد من الحركة، إلى قيود وممارسات تحد من حرية الحركة للأفراد والسلع.

تتركز المصادر البشرية والمادية الزراعية في غالبيتها في مناطق فلسطينية مصنفة «ج»، حسب اتفاق أوسلو، وتشكل ٦٣٪ من مساحة الضفة الغربية، وتؤثر حالة الحصار لقطاع غزة، سواء من خلال الإغلاق الخانق أو الحروب المتتالية، على البنية التحتية والاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى أن السياسات التمويلية الخارجية، كلها تدعم حالة التراخي الوطني لصالح المفاوضات وحالة السلام مع الاستعمار، مما أدى إلى جملة تناقضات أثرت على الحالة الاقتصادية في فلسطين.

وما بين تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الاستعماري، إلى ظروف اقتصادية محلية، ساهمت في خلق طبقة رأسمالية صغيرة احتكارية، ومالكة للنصيب الأكبر من اقتصاد المجتمع الفلسطيني، وطبقة وسطى تم إغراقها بالديون، ومعدلات فقر ترتفع سنوياً عن سابقتها، وبطالة مرتفعة، ومجتمع استهلاكي، وواقع سياسي مأزوم غير قادر على تقديم رؤية لتطوير منظور عمل اقتصادي يحد من هذا الواقع، أو بالحدود الدنيا المحاولة في مجابهته، بل على العكس، يتم التعايش معه لصالح أطراف وقطاعات على حساب الفئات الأضعف لصالح الأقوى، وانقسام سياسي له تبعاته على الوضع الاقتصادي والسياسي، والذي يستبعد بطرق رسمية وغير رسمية، لأي إمكانيات للتواصل ما بين جيوب الوطن الاقتصادية المأزومة.

كما أنتج هذا الواقع منشآت فلسطينية صغيرة، تشغل في المتوسط أقل من خمسة مستخدمين. فوفقاً لنتائج مسح المنشآت لعام ٢٠١٢ في فلسطين بلغت نسبة المنشآت التي تشغل ١-٤ عامل وعاملة ٨٩٪ من مجموع القوى العاملة في فلسطين، كما تشير بيانات ذات المسح أن معظم المنشآت تابعة للقطاع الخاص (٩١٪). وتشير البيانات أيضاً أن ٨٥٪ من المنشآت ذات ملكية فردية، بجانب أن طبيعة عمل تلك المنشأة مرتبطة بالتجارة والخدمات العامة^٥.

قبل الدخول في مؤشرات ترتبط بالمؤسسة الفلسطينية من الأهمية بمكان التنويه إلى أن تبعات السياسات والممارسات الاستعمارية، تحد من حركة الوصول والعمل لمؤسسات المجتمع المدني، كباقي شرائح ومكونات المجتمع الفلسطيني، وإذا ما ربطنا أجندة عمل مؤسسات المجتمع المدني بسياقها التنموي والسياسي، فتواجه مع ذلك تحديات استعمارية في عملها مضاعفة نتاج عملها في مناطق نائية.

مؤشرات مرتبطة بالمؤسسة الحكومية الفلسطينية (السلطة القائمة)

(١) القانون والسياسات المالية لا تساهم في الإعفاء الضريبي للعمل المدني، وإن استمرار سياسات الضرائب على بنية ومشاريع المؤسسات الأهلية وارتباط الاعفاء بقرار من وزارة المالية، وبناء على مراسلات من الممولين، وحسب المؤسسات الأهلية لا يوجد إعفاء تلقائي.

(٢) بنية تشريعية تؤسس لتغول السوق الخاص، حيث تنص المادة ٢١ من القانون الأساسي المعدل في بنده الأول: «يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون».

^٣ تعتمد توصيفات الاقتصاد السياسي لفلسطين المحتلة على نقاشات قادها مركز دراسات التنمية ويمكن النظر إلى مرجعين أساسيين عبر الرابطين التاليين:

http://sites.birzeit.edu/cds/new-cds/sites/default/files/sites/default/files/publications/daleel20%arb20%to20%print.indd_.pdf

<http://sites.birzeit.edu/cds/new-cds/sites/default/files/sites/default/files/publications/CRITICAL-READINGS29%281%20%2529%25281%20%1.pdf>

^٤ انظر القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ المادة رقم «٢١».

^٥ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تعداد المنشآت للعام ٢٠١٢، فلسطين: رام الله

(٣) غياب برامج الحماية والضمان الاجتماعي: شكّل قانون الضمان الاجتماعي حالة جدل في الساحة الفلسطينية نتيجة انطلاق القانون من منظور استثماري. ورهنه للمخترطين في سوق العمل واستبعاده لفئات حيوية في المجتمع كالفقراء والمنضوين في سوق البطالة. ما يدل على أن رؤية الحكومة هي ضمانة أعلى وأكبر للرأس المال المادي على حساب الرأس المال البشري.

(٤) تنحو موازنة السلطة الفلسطينية نحو دعم القطاع الأمني على حساب القطاعات الاجتماعية والخدمات الحيوية. ففي تقرير الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العام في فلسطين، أشار التقرير أن قطاع الأمن يحوز على ما نسبته ٢٨٪ من الموازنة العامة، فيما تحصل قطاعات اجتماعية حيوية على أقل من ذلك، الشؤون الاجتماعية ١٠٪، التربية والتعليم ١٨٪، الصحة ١٢٪، والزراعة ١٪.^٦

(٥) الإرباك في التخطيط التنموي الرسمي الفلسطيني: من أهم التغيرات الحيوية التي أقدمت عليها الحكومة الفلسطينية الحالية هي إلغاء وزارة التخطيط الفلسطينية من هيكلية مجلس الوزراء، وجعلها جزءاً من وزارة المالية الفلسطينية، ما يؤكد أن الهدف التخطيطي الفلسطيني هو جباية أكبر قدر ممكن من المال لصالح فئات رثيسية، على حساب القطاعات الاجتماعية باتجاه القطاعات الاقتصادية والمالية. كما أن التخطيط يستند في طياته على منظور قطاعي، وليس على قضايا تنموية حيوية تغيرية، تساهم في فهم الوضع الاستعماري القائم. كما أن شراكة المجتمع المدني بالتخطيط وكما يراه العديد منهم قائم على شراكة هشّة، لا تنطلق من منظور عملي تنموي تكميلي، وإنما إرضاء لنهج التمويل الدولي أكثر من اعتباره قضية حيوية.^٧

ثانياً: البيئة التشريعية والسياساتية والقانونية وصوغ العلاقة ما بين المجتمع المدني والحكومة الفلسطينية

بدأت ملامح المجتمع المدني الفلسطيني تتشكل ضمن رؤى تشريعية وقانونية مع تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث انتقل النقاش من الدور الحيوي الذي لعبه المجتمع المدني تحت الاحتلال، من صمود وحماية للأرض وتعزيز مشاركة الناس في الحياة السياسية والمجتمعية، إلى منظور مختلف تشكل ما بعد أوسلو، حيث ترى الأطراف المختلفة، أن طبيعة العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمات المجتمع المدني، تشكلت على أساس رسمت معها مسار تشريعي وقانوني وسياساتي، هذا المسار أسس له ضمن ملامح خفية وعلنية بين تجربتين مختلفتين لخصها بعض الخبراء كالتالي:

ما زال ممثلو منظمات المجتمع المدني ينظرون بصورة ضبابية للعلاقة ما بين السلطة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني، حيث يعيد الكثيرون أسباب التوتر هذا، إلى عوامل عدة. لعل أهمها هي الاختلاف في التجربة بين قيادات السلطة الفلسطينية، والتي عاشت تجربتها خارج فلسطين المحتلة، وبين قيادات عاشت تجربتها في الأرض المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة)، ولعل البعض الآن يطرح أن التجريبتين تمازجتا وتعايشتا معاً، لكن الأهم أن تجربة الداخل بكل مضامينها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، خلقت رؤية نحو القضايا المختلفة، تناقض وتجاهبه الرؤية والتجربة التي حاولت وتحاول قيادة السلطة فرضها على أرض الواقع، ولعل أهمها التوجه الاقتصادي والاجتماعي والقانوني والتشريعي، فيما يتعلق بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة. فيما يرى البعض أن الخلاف يكمن في نظرة السلطة الفلسطينية إلى مفهوم المجتمع المدني والمشاركة ودوره ورؤيته للحياة التنموية الفلسطينية، وكيف أدى هذا إلى حالة توتر إضافية، ترتبط بالتناقص على التمويل ودور التمويل، سواء في الجوانب التنموية والديمقراطية ورسم السياسات، ومشاركة ذات السلطة بالبنى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الفلسطينية.^٨

وبعض النظر عن تلك الحالة والاختلاف، إلا أن منظومة المجتمع المدني الفلسطيني، اضطرت إلى إجراء تغييرات في توجهاتها وآليات عملها إثر تأسيس السلطة الفلسطينية، ومن أهم تلك القضايا، التركيز على قضايا وجوانب لا تقوم السلطة بها مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان والمشاركة والعمل في المناطق المهمشة، الخ.، وحيث رافق ذلك تغييرات واضحة على البيئة القانونية لعمل مؤسسات المجتمع المدني، ومن أهمها التشريعات والقوانين التي تنظم عمل المنظمات الأهلية وما كفله القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ في حرية تشكيل الجمعيات، حيث جاء في المادة ٢٦ «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ١- تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. ٢- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون. ٣- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون. ٤- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص. ٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون»^٩.

^٦ الائتلاف الفلسطيني من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» موازنة السلطة الفلسطينية للعام ٢٠١٦، الفريق الوطني لدعم شفافية الموازنة العام في فلسطين، رام الله ٢٠١٦.

^٧ أنظر أدبيات مركز دراسات التنمية التابع لجامعة بيرزيت على الرابط التالي: sites.birzeit.edu/cds

^٨ جامعة بيرزيت، مركز دراسات التنمية ١٩٩٩، العمل الأهلي الفلسطيني - المشاركة في التنمية والمجتمع المدني، بيرزيت (دراسة لمجموعة من الباحثين وغير منشورة).

^٩ أنظر الرابط التالي لمجموعة التشريعات والقوانين: <http://muqtafi.birzeit.edu>

حيث يعتبر هذا أساساً وعنصراً حيوياً في خلق أرضية لتشكيل المؤسسات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني، وتكامل مع هذا قانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن تشكيل الهيئات الأهلية والجمعيات الخيرية، والذي ارتسمت معه الشروط وآليات تشكيل الجمعيات الأهلية وإعادة تسجيل القائم منها، وفي حين يعتبر البعض أن القانون متقدم، إلا أن مرجعية التسجيل والرقابة الذي أعطي لوزارة الداخلية، واجه انتقاداً يمس بيئة وعمل المؤسسات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني، خاصة في الصلاحيات التي خولت لوزير الداخلية لحل الجمعية إذا خالفت أحكام نظامها الأساسي، في حين كان يجب إعطاء الوزير حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحل الجمعية، إذ لا يجوز حل الجمعية إلا بقرار قضائي، وليس بموجب إعطاء الوزير تلك الصلاحيات ذات البعد الأمني، كما حددت المادة ٢٩ من مسودة اللائحة مدة مجلس إدارة الجمعية بثلاث سنوات، في حين لم يحدد القانون أي مدة لمجلس الإدارة، وترك أمر تحديدها للنظام الداخلي، كذلك حصرت المادتان ١ و ٢ من مسودة اللائحة التنفيذية ميادين العمل التي يجوز للجمعيات الانخراط فيها، هذا يعني أنه لا يجوز للجمعيات العمل في ميادين أخرى غير تلك المحددة في اللائحة، إلا إذا وافق الوزير على ذلك، وعليه صدرت جملة من المراسيم والقرارات والتعليمات من قبل السلطة الفلسطينية بخصوص تقييد هذا الحق، منها مرسوم لرئيس السلطة رقم «٦٦» لسنة ٢٠٠٧، بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، كذلك قرار مجلس الوزراء رقم «٨» بشأن الجمعيات التي تمارس نشاطات مخلة بالقانون، وكذلك قرار رقم «٢» لسنة ٢٠٠٧ والذي صدر بموجبه لزاماً على دائرة تسجيل الجمعيات المؤسسات الأهلية مراسلة الجهات الأمنية بخصوص الجمعيات طالبة التسجيل، وكذلك بخصوص الجمعيات التي تخضع للفحص الأمني، وكذلك مارست حكومة حماس في قطاع غزة اشتراطات على كافة الجمعيات طالبة التسجيل، الحصول على حسن سير وسلوك والخلو من السوابق قبل منح التسجيل للجمعية، وتم إلغاء هذا الشرط لاحقاً^١.

كما أشار ذات التقرير الخاص للهيئة المستقلة لحقوق المواطنين، واقع الجمعيات الخيرية في فلسطين في العام ٢٠٠٩، إلى الحق الذي يكفل تأسيس الجمعيات والهيئات الأهلية، ويشير التقرير أن مسألة تشكيل الجمعيات في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، باتت تخضع لاعتبارات سياسية بعد منتصف العام ٢٠٠٧، من قبل طرفي الانقسام، حيث تعرضت المؤسسات والجمعيات الأهلية لسلسلة من الانتهاكات قادت إلى إضعاف هذا الحق، من خلال تغليب الاعتبارات الأمنية، على الحقوقية^٢.

ساهمت تلك الممارسات في تقييد حركة منظمات المجتمع المدني، حيث طالت إغلاق والسيطرة على ممتلكات مؤسسات، ومنع ترخيص البعض منها، وإغلاق بعض المؤسسات تحت ذرائع مختلفة، أو تدخلات مباشرة من قوى أمنية في عمل تلك المؤسسات، سواء كانت تلك نقابات عمالية، كما حصل مع فرع الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين في قطاع غزة، حيث سيطرت قوى أمنية تابعة لحماس على ممتلكات الاتحاد، أو إغلاق مقار مؤسسة شارك الشبابية، بالمقابل واجهت العديد من المؤسسات في الضفة قيوداً أخرى، أحياناً طالتها تلك القيود تحت مسمى تبعيتها لحركة حماس^٣.

في عامي ٢٠٠٨-٢٠٠٩، تم تعيين لجان مؤقتة في الضفة الغربية لـ ٣٩ مؤسسة أهلية، فيما تم حل ٢٢ جمعية أهلية خلال عام ٢٠٠٩، و ٦٩ جمعية عام ٢٠٠٨. أما في قطاع غزة فقد تم حل ٤٠ جمعية عام ٢٠٠٩، وحل ١٧١ جمعية خلال عام ٢٠٠٨، فيما سيطرت الأجهزة الأمنية على العديد من مقار المؤسسات الأهلية في قطاع غزة، وتم السيطرة عليها وتحويلها لمقار لأجهزتها الأمنية^٤. وبناء على التقارير السنوية للهيئة الفلسطينية لحقوق المواطنين-ديوان المظالم، أن الجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني واجهت العديد من التحديات كإغلاق المقار والسيطرة على الأموال، ومنع تسجيل بعض الجمعيات، وحل أخرى، حيث وصل حل جمعيات إلى العشرات، غالبها في قطاع غزة، كذلك بدا واضحاً وضع العراقيل في تسجيل البعض من الجمعيات تحت ذرائع أمنية، فعلى سبيل المثال، بات واضحاً أن تسجيل الجمعيات الأهلية في الضفة الغربية يخضع لقرار أمني بناء على تعميم وزير الداخلية والخاص بإجراء الفحص الأمني للمتقدمين والمتقدمات للتسجيل، حيث يشكل هذا انتهاكاً لقانون الجمعيات رقم (١) لسنة عام ٢٠٠٠، ولائحته التنفيذية رقم ٩ لسنة ٢٠٠٣، كما مارست حكومة حماس ذات الممارسات في قطاع غزة من حيث رفض التسجيل وحل جمعيات والسيطرة على مقارها والإعلان عن ضرورة الحصول على حسن سير وسلوك مع ذروة الانقسام السياسي في العام ٢٠٠٧^٥.

وبرغم وجود إطار قانوني وتشريعي عصري ومتقدم، إلا أنه تم تغليب البعد الأمني في التعاطي مع المؤسسات والجمعيات الأهلية بعد عام ٢٠٠٧، على البعد الحقوقي والدور الاجتماعي والتنموي والحقوقية الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني.

^١ الهيئة المستقلة لحقوق المواطنين. واقع الجمعيات الخيرية في فلسطين لعام ٢٠٠٩: سلسلة تقارير خاصة (٦٨). فلسطين: رام الله، ٢٠٠٩.

^٢ الهيئة المستقلة لحقوق المواطنين. واقع الجمعيات الخيرية في فلسطين لعام ٢٠٠٩: سلسلة تقارير خاصة (٦٨). فلسطين: رام الله، ٢٠٠٩.

^٣ أنظر بتفاصيل تقارير الهيئة المستقلة لحقوق المواطنين

^٤ الهيئة المستقلة لحقوق المواطنين. واقع الجمعيات الخيرية في فلسطين لعام ٢٠٠٩: سلسلة تقارير خاصة (٦٨). فلسطين: رام الله، ٢٠٠٩.

^٥ المزيد من التفاصيل يمكن مراجعة التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق المواطنين-ديوان المظالم على العنوان الإلكتروني المرفق: <http://www.ichr.ps/ar/1/6>

ثالثاً: البيئة الاجتماعية والثقافية

المنظمات الأهلية ... تراث رئيسي اجتماعياً وثقافياً

يؤكد الباحث جميل هلال على أن المنظمات القطاعية والمهنية التي أنشأتها القوى السياسية الفلسطينية في الأراضي المحتلة، قد تمايزت عن مثيلاتها في الشتات، من حيث الاستناد إلى قاعدة جماهيرية منظمة، ومن حيث اختلاف علاقة الائتلاف بين الفصائل عما كان سائداً في الهيئات القيادية للمنظمة، الذي أعتمد أساساً على نظام المحاصصة (الكوتا)، بغض النظر عن الوزن الجماهيري ودرجة التأثير في الرأي العام الفلسطيني. بعد استقلالها عن منظماتها السياسية طرأت على المنظمات الطوعية سمات جديدة منها: تنامي الحرفية (التخصص) أي التعاطي مع المشكلات الاجتماعية والاقتصادية من منظور مهني أو فني بحت، البقرطة الداخلية، الممارسة الربعية، تقديم خدمات مدنية خارج نطاق عملية اتخاذ القرار السياسي، نمو شريحة من الطبقة الوسطى من كوادر هذه المنظمات، وضور القاعدة الاجتماعية، مع أن البعض لا يتفق مع ذلك، ويرى أن المنظمات الأهلية أقل بيروقراطية من بعض مؤسسات السلطة، وأكثر تأثيراً في السياسات العامة من بعض التنظيمات السياسية^{١٥}.

وانطلاقاً من ذلك، بدا واضحاً تأثير التمويل الدولي على الرؤى الاجتماعية والثقافية في الحياة الفلسطينية ككل، حيث صار واضحاً تأثير الجهات التمويلية الغربية في النظر إلى قضايا الفقر ومستويات المعيشة، والنظرة لعملية التنمية في بلد ما زال يعيش ويعاني من ويلات الاستعمار، من قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، وحرية الحركة والوصول إلى المعلومات وقضايا النوع الاجتماعي وقضايا الشباب، كلها مسائل تنموية تم نقاشها بعيداً عن واقع الاستعمار من جهة وآليات الاقتصاد السياسي من جهة أخرى، وتفاعلهما في تعميق الإفقار والإقصاء، وبدا العمل يميل نحو تكريس علاقات القوة بين مكونات المجتمع الفلسطيني، وداخل المجتمع ذاته. يمثل هذه المقاربات في السياق الفلسطيني، يتم التعامل مع الاحتلال كواقع معترف به، لا كواقع يجب مواجهته وتحديه، فيما يذهب آخرون إلى تحليلات تفكيك السياق القائم للممارسات الليبرالية الجديدة، من دون الربط بين ديناميكيات العلاقة بين الاستعمار وتلك الممارسات.

أدى هذا الواقع إلى فقدان الثقة بمنظومة المؤسسات الفلسطينية، ومن ضمنها فقدان الثقة في مؤسسات المجتمع المدني، ومع الإنهاك الاجتماعي، بدأت تتعاظم نزعات استهلاكية قائمة على السياسات الإقراضية لجل السكان، وفق تصورات معيارية اقتصادية جديدة، تعكس حالة التشوه الذي يعيشه الفلسطينيون. وتغيب مشاريع «التحرر» وقيم «العمل الطوعي» ومقاومة الاستعمار، وتُستبدل بخطابات «التنمية الاقتصادية» وتقارير للبنك الدولي عن «جاهزية الدولة»، وخطابات قانونية حقوقية تنظر لاستحقاقات حقوقية في المحافل الدولية، تجعل المجتمع بكامله في حالة انتظار وترقب وفُرجة وتشغله عن قضايا مقاومة الإحتلال وصولاً إلى التحرر منه.

ساهم ما ذكر أعلاه في تعزيز النزعة الاستهلاكية بدلاً عن الإنتاجية، وفي تفشي المظاهر السلبية للاقتصاد الرأسمالي، وانعكس ذلك على القيم الاجتماعية الحميدة (التضامن، العمل الطوعي، خدمة المجتمع، الحفاظ على الممتلكات العامة) لمصلحة القيم النفعية، الرشوة، الفساد، المحسوبية، الانتفاع من المنصب العام، البذخ المغطى شرعياً، ما زاد من معدلات الفقر والبطالة والإقصاء عن سوق العمل، والمشاركة المجتمعية وتراجع الطبقة الوسطى، وزيادة انغماسها في هموم الحياة اليومية بدلاً من النضال للمصلحة العامة^{١٦}.

إن البيئة الحاضنة لعمل المجتمع المدني، ومع تشكل السلطة الفلسطينية وعبر عقدين من الزمن من تأسيسها، ساهم في إنشاء العديد من المؤسسات الأهلية الفلسطينية، جزء منها نتاج التغييرات في بنية العمل، ومنها من أخذ بعداً مرتبطاً بأهداف بعض الأحزاب السياسية (كما فعلت كل من فتح وحماس)، ومنها ما كان نتاجاً للتعاطي مع توجهات الممولين الدوليين.

هذه البيئة خلقت توجهات وانقلابات في رؤية ودور المجتمع المدني الفلسطيني، وتحول أجندة العمل من الأجندة التنموية لتعزيز الصمود والتنمية من أجل حماية الوطن، والعمل على تحرير الأرض والإنسان، ضمن أجندة المقاومة، إلى اهتمامات بدأت تلامس النظام السياسي الفلسطيني القائم، ومحاولة مواكبة التغييرات الحاصلة في الأجندة التنموية ما بعد أوسلو، وهذا يؤكد على الكيفية التي ساهمت فيها البيئة العامة، وخاصة السياسية، وفي اهتمام المجتمع المدني الذي تحول من كيفية مواجهة الإحتلال، إلى الاهتمام بكيفية تشكل النظام السياسي لسلطة فلسطينية ناشئة، مقيدة باتفاقيات سياسية مع الاستعمار^{١٧}.

وبدأت تظهر تساؤلات حول شكل النظام السياسي الفلسطيني، ومدى مساهمة المجتمع المدني الفلسطيني في تحديد شكل هذا النظام. لا سيما عندما أظهرت مؤشرات جديدة بإمكانية تحقيق كيان فلسطيني في إطار دولة، وما تفرضه على السلطة من متطلبات التحول الديمقراطي^{١٨}. وبذلك ارتبط مستقبل المجتمع المدني الفلسطيني وتأثيره على عملية الديمقراطية ارتباطاً عضوياً بالتطورات السياسية في المنطقة^{١٩}.

^{١٥} هلال، جميل: النظام السياسي بعد أوسلو، (رام الله، مواطن، ١٩٩٨)

^{١٦} عبد المجيد، أيمن وأباهر السقا، (٢٠١٥) «دليل تطبيقي للبحوث الميدانية في الحالة الفلسطينية» مركز دراسات التنمية-جامعة بيرزيت.

^{١٧} ميسن، تيسير، (٢٠٠١) «التنظيمات السياسية والمنظمات التطوعية في السياق الفلسطيني»، مجلة رؤية، ع ١٣.

^{١٨} المالكي، مجدي (١٩٩٩) «الديمقراطية والمجتمع المدني: مراجعة للأدبيات الفلسطينية»، السياسة الفلسطينية، ع ٢٤.

^{١٩} ManuelHassassian, (2002) «NGOS in the context of national struggle.» in Benjamin Gidron, Stanley N. Katz and YeheskelHasenfeld (eds), Mobilizing for Peace: Conflict Resolution in Northern Ireland, Israel/

Palestine, and South Africa, Oxford :Oxford University Press, p.134.

رابعاً: الحق في التجمع والتظاهر والوصول الى المعلومات

أشار قانون الاجتماعات العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٨ على حق الأفراد في التجمع السلمي في مادتين رئيسيتين، أشارت المادة الثانية بأن: «للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها الا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون». وتشير المادة الخامسة بأن على جهات الاختصاص بحماية هذه الاجتماعات: «على الجهات ذات الاختصاص وبناء على طلب الجهة المنظمة للاجتماع اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على ألا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بحرية التجمع وسير عملية الاجتماع». كما لم يلزم قانون الاجتماعات العامة في مادته الثالثة، الأفراد بالحصول على ترخيص لممارسة حقهم في التجمع السلمي سواء باشتراك إرسال إشعار لمدير الشرطة أو المحافظ قبل ٤٨ ساعة من عقده. واكتفى القانون في المادة الرابعة من نفس القانون بأن الهدف من الإشعار هو أن تتخذ السلطات المختصة التدابير اللازمة لضمان عدم تعطل حركة المرور^{٢٠}.

وأشار القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٥، في مادته رقم ٢٦ بأن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية كما جاء في البند الخامس: «عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواعب والتجمعات في حدود القانون»^{٢١}. كما أشار القانون حول تعويض من يقع عليه اعتداء جراء ممارسته الحق في التجمع السلمي باعتباره حق كفله القانون، وقد أشارت المادة (٣٢) من القانون الأساسي على أن: «كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن دولة فلسطين تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر».

وتشير تقارير الهيئة المستقلة لحقوق المواطن (ديوان المظالم) السنوية، أن هناك ممارسات ساهمت في اختراق القانون الأساسي المعدل وقانون الاجتماعات العامة فما يتعلق بتعرض الحق في التجمع السلمي. ففي العام ٢٠١٥ حصل العديد من الانتهاكات والتجاوزات التي أدت إلى المس بهذا الحق، فقد استمر منع تنظيم بعض التجمعات السلمية كالاعتصامات والمسيرات والاجتماعات العامة، إضافة إلى منع الصحفيين من تغطيتها، كما تم وضع قيود تصل إلى حد المنع من قبل وزارة الداخلية والمحافظين على تنظيمها. فقد تلقت الهيئة خلال هذا العام ٢٣ شكوى حول انتهاكات مسّت بالحق في التجمع السلمي في فلسطين، ١٧ منها في الضفة الغربية و٦ في قطاع غزة. وسجلت (١٥) انتهاكاً حول استخدام العنف والاعتداء الجسدي ضد مشاركين في تجمعات سلمية، (١٢) منها في الضفة الغربية، و(٣٩) في قطاع غزة. وهذا يشير إلى وجود تراجع في حالات الاعتداء على الحق في التجمع السلمي مقارنة بالأعوام السابقة. فقد تلقت الهيئة ٥٥ شكوى بخصوص الاعتداء على التجمع السلمي في سنة ٢٠١٤^{٢٢}.

أما فيما يتعلق بحق الوصول الى المعلومات، ما زال هناك مسودة للقانون ولم يقر بعد، ولكن بينت أهداف مسودة القانون بأن الهدف منه:

- تمكين المواطن والمقيم في فلسطين من ممارسة حق الحصول على المعلومات الموجودة لدى المؤسسات العامة وفقاً لأحكام هذا القانون.
- بث روح الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة الفلسطينية وتشجيع الانفتاح على الشعب.

وتشير مؤسسة أمان للمساءلة والنزاهة في العديد من بياناتها وندواتها التي أهمية إقرار هذا القانون لان الغياب لهذا القانون يساهم في غياب المساءلة وتغييب حق المواطن بالوصول والحصول على المعلومات الخاصة بعمل مؤسسات القطاع العام^{٢٣}.

خامساً: البيئة الدولية للتمويل وتبعاتها في العلاقة مع السلطة

تعتبر قضية التمويل الدولي مؤشر حيوي لمؤسسات المجتمع المدني، حيث أشار تقرير لمعهد «ماس» و«مؤسسة تطوير المؤسسات الأهلية» صدر في العام ٢٠٠٩، حول التمويل والدعم الدولي للمؤسسات الأهلية، أن نسبة ما حصلت عليه المؤسسات الأهلية (١٩٩٩-٢٠٠٨) من الدعم الخارجي يصل إلى ٩,٧٪ من مجموع التمويل الدولي، وفي أحسن الأحوال وصلت نسبة هذا الدعم ذروتها خلال العام ٢٠٠٦، حيث وصل الدعم الى ما يقارب ١٤٪ من حجم التمويل، فيما وصل لسنوات أخرى إلى ٥٪.

^{٢٠} المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، نشرة حول الحق في التجمع السلمي «www.pchrgaza.org»

^{٢١} جامعة بيرزيت المفتحي 14138 http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id

^{٢٢} انظر التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق المواطن: /http://www.ichr.ps/ar 1/6/

^{٢٣} انظر الصفحة الالكترونية لمؤسسة أمان: https://www.aman-palestine.org

جدول يوضح المساعدات الخارجية للمنظمات غير الحكومية كنسبة من المساعدات الدولية لل الضفة الغربية وقطاع غزة ^{٢٤}			
السنة	تقديرات المساعدات الخارجية للضفة وغزة حسب البنك الدولي	تقديرات المساعدات الخارجية للمنظمات غير الفلسطينية غير الحكومية/وزارة التخطيط	نسبة المساعدات المقدمة للمنظمات غير الحكومية من إجمالي المساعدات
1999	516 مليون	48 مليون	9.3%
2001	869 مليون	93 مليون	10.7%
2003	972 مليون	65 مليون	6.7%
2004	1115 مليون	57 مليون	5.1%
2006	1450 مليون	196 مليون	13.5%
2007	1876 مليون	213 مليون	11.4%
2008	3250 مليون	258 مليون	7.9%

أما بخصوص إيرادات المنظمات الأهلية، وهل الاعتماد الرئيسي يستند على المساعدات الخارجية، تبين أرقام دراسة ماس أن الاعتماد على المساعدات الدولية ارتفع من ٤٧٪ في العام ١٩٩٩، إلى ٧٨٪ في العام ٢٠٠٨، وإن دل ذلك على شيء، فإنما يدل على التبعية التي بدأت تنتهجها منظمات المجتمع المدني نحو التمويل، بعيداً عن التمويل الذاتي، أو الاستناد إلى دور المجتمع المحلي كدور داعم أيضاً، انخفضت نسبة التمويل الذاتي من ٢٩٪ في العام ١٩٩٩، إلى ١٢٪ في العام ٢٠٠٨، وانخفضت نسبة دعم المجتمع المحلي من ١١٪ إلى ٥٪ ما بين ١٩٩٩ إلى العام ٢٠٠٨.^{٢٥}

مصادر إيرادات المنظمات غير الحكومية الفلسطينية لسنوات مختلفة ^{٢٦}			
المصدر	1999	2006	2008
مساعدات خارجية	46.8	60.9	78.3
إيرادات ذاتية	28.8	21.5	12.4
تمويل من السلطة الفلسطينية	4.9	0.7	0.8
تبرعات محلية	10.8	9.3	5.3
تبرعات من فلسطيني ١٩٤٨	1.4	3.7	0.1
تبرعات من فلسطيني الشتات	5.5	3.2	2.3
غير ذلك	1.8	0.7	0.8

النظر إلى التمويل الدولي في فلسطين المحتلة، سواء من حيث زيادة وتيرة التمويل أو انخفاضها، كان ذو أبعاد سياسية، حيث ارتبط التمويل الخارجي وبشكل مباشر، بضيق الحيز الفلسطيني، دون المحاولة لفهمه أو تغييره، ورغم محاولات دفعه باتجاهات تنموية، إلا أنه بقي حبيساً للسياسة وتذبذباتها، بين الصعود والهبوط، وفقاً للأجندة السياسية (المرتبطة أساساً بمسار التسوية)، فالتمويل الدولي، على اختلاف مصادره، بقي رهيناً للتجاوزات السياسية، فقد شهدت حقبة أوسلو وبرنامج الاستثمار في السلام، تدفقاً عالياً في التمويل لبناء السلام الاقتصادي بين الفلسطينيين والإسرائيليين، وفي مرحلة الانتفاضة الثانية وحصار عرفات، هبط التمويل الخارجي نتيجة مرحلة سياسية جديدة، وهي مرحلة الانتفاضة الثانية وإعادة احتلال المدن المصنفة «أ»، حيث تم التركيز في هذه المرحلة على برامج الإصلاح والهيكلية المؤسساتية، ثم جاءت مرحلة الانتخابات التشريعية وفوز حركة حماس، لتشهد هبوطاً حاداً في التمويل نتيجة المواقف الدولية من نتائج الانتخابات والديمقراطية التي تدعمها، وزاد الأمر سوءاً في مرحلة الانقسام السياسي وفصل الضفة عن غزة، ما أدى إلى حصار غزة، وزيادة في تدفق التمويل على الحكومة في الضفة الغربية، تحت مسمى بناء مؤسسات الدولة، ثم شهد الوضع السياسي اتهاماً للسلطة الفلسطينية بعدم التجاوب مع مساعي إعادة المفاوضات ٢٠١١، ما أدى إلى هبوط في التمويل، وتضييق الخناق على مؤسسات السلطة في الضفة، وهكذا ارتسمت خريطة تمويلية تتناغم مع الوضع السياسي وحالة السلام المفترضة مع الاستعمار.^{٢٧}

^{٢٤} ديفوير، جوزيف وعلاء الترتير، (٢٠٠٩) «تتبع الدعم الخارجي للمنظمات الفلسطينية غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة ١٩٩٩-٢٠٠٨»، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) ومركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، فلسطين.

^{٢٥} ديفوير، جوزيف وعلاء الترتير، (٢٠٠٩) «تتبع الدعم الخارجي للمنظمات الفلسطينية غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة ١٩٩٩-٢٠٠٨»، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) ومركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، فلسطين.

^{٢٦} ديفوير، جوزيف وعلاء الترتير، (٢٠٠٩) «تتبع الدعم الخارجي للمنظمات الفلسطينية غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة ١٩٩٩-٢٠٠٨»، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) ومركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، فلسطين.

^{٢٧} عبد المجيد، أيمن وأباهر السقا، (٢٠١٥) «دليل تطبيقي للبحوث الميدانية في الحالة الفلسطينية»، مركز دراسات التنمية-جامعة بيرزيت.

ولم يكن التمويل الدولي للمنظمات الأهلية ببعيد عن هذا النهج المسيّس للتمويل الدولي، وخاصة ضمن الاشتراطات الدولية التي وضعتها بعض المؤسسات الممولة، كالتمويل الأميركي، والذي يشترط تقديم الأموال بتوقيع مذكرة مفادها اتهام فصائل المقاومة بالإرهاب، كما انتهجت بعض المؤسسات الدولية دور المنفذ للبرامج التي تقوم بتمويلها، أو قام البعض منها كالأمريكية والأوروبية بإنشاء شركات استشارية تنفيذية، كذراع لها لتنفيذ بعض مشاريعها بشراكات محلية.

وكما تم التنويه سابقاً، يعتبر التمويل الدولي أحد عوامل الصراع بين مؤسسات السلطة الفلسطينية والمنظمات الأهلية، سواء من حيث التنافس على بعض قضايا التمويل و/أو الاختلاف في الأولويات والقضايا.

وفي تقرير صادر عن هيئة الرقابة الإدارية والمالية التابعة للسلطة الفلسطينية، حول المؤسسات الأهلية، والذي تم بموجبه التدقيق على سجلات ٢٧ مؤسسة إدارياً ومالياً خلال العام ٢٠١٢، والربع الأول من العام ٢٠١٣، فإن قيمة الأثر المالي الذي ذهب هدرأً على خزينة الدولة نتيجة عدم الالتزام في تطبيق أحكام القانون والأنظمة التي تنظم عملها، بلغ ٢١٩٠٦٤٠٦ شواقل و ١٠٣٤٣ دولاراً، كما بلغت قيمة المبالغ التي ذهبت هدرأً على خزينة المنظمات الأهلية ٤٣٧٥٥٢ شاقلاً و ٧١٩١٥١ دولاراً. ووضع التقرير توصيات تقرر أهمية إجراء تعديلات صارمة على عمل المنظمات الأهلية، سواء من زيادة تدخل المؤسسات الحكومية في العمل الرقابي والإداري داخل المؤسسات الأهلية، أو في إجراء تعديلات على القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠، الخاص بمنظمات المجتمع المدني، تتيح معها هذه التعديلات إجراءات تخص عقوبات رادعة، وتعزز من دور الحكومة على المنظمات الأهلية. وإن جاز لنا التحليل، نرى أن توصيات التقرير تقرر وتحاول تعزيز سطوة المؤسسات الحكومية على عمل المنظمات الأهلية.^{٢٨} ربما هناك تجاوزات ولكن حلها يكون من خلال نظام فلسطيني عام يهتم بمتابعة المؤسسة الفلسطينية ككل، بكل قطاعاتها، الأهلي والحكومي والخاص، ومن خلال تتبع للصفحة الإلكترونية للهيئة، لم نجد أيّاً من تقاريرها يحاول ضبط فساد شركات القطاع الخاص بشقيها، الربحي وغير الربحي.

الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

الاستنتاج الأول: أن بيئة الاقتصاد السياسي القائمة في الحالة الفلسطينية، تشكل منحيين رئيسيين مقيدين: بيئة مقيدة نتاج ممارسات الاستعمار وممارسات الاحتلال، من حيث قيود الحركة وحرية الوصول، والقيود على الحسابات المالية الفلسطينية بالعموم، وبيئة السياسات الاقتصادية للسلطة الفلسطينية، كبيئة حاضنة للسوق الحر والسياسات الاقتصادية الليبرالية، والتي تعطي معها منحى سوق توغلي للأسمال، على حساب الطبقات الفقيرة والكادحة. هذه البيئة تولد بيئة عمل خصبة ضمن الدور الذي من المفترض أن تلعبه المؤسسات الأهلية من حيث حماية الحقوق وتطوير سياسات ضاغطة على السلطة، والضغط والمناصرة على ومن خلال منظومة المؤسسات الدولية، ومنحى آخر من حيث العمل على الأرض باتجاه مختلف يتنافى مع ما حاولت المؤسسة الأهلية منذ اليوم الأول أن تحاكي النظام السياسي الفلسطيني الأوسلوي.

في بيئة الاقتصاد السياسي لفلسطين المحتلة هناك مسارات رئيسية للعمل:

أولاً: على المؤسسات الأهلية أن تغير احترامها واهتمامها بشكل النظام السياسي الفلسطيني ومجاراته كاهتمام أحادي، وإنما على مؤسسات المجتمع المدني إحياء إرثها التاريخي وأجندة عملها الرئيسية مع الفقراء والكادحين، ضمن أجندة وطنية للصمود وتعزيز البقاء الفلسطيني ضمن سياسة تحرير الأرض والإنسان، وليس تقييد الأجندة وربطها بنظام أوسلو السياسي.

ثانياً: وفي المعادلة الداخلية هناك أهمية لعملية رصد السياسات الحكومية الفلسطينية، والعمل على سياسات بديلة تناهض سياسات السوق باتجاه سياسات اجتماعية تؤمن العدالة الاجتماعية والحقوق خاصة للفئات الكادحة، والعمل بسياسات وقائية واستراتيجية تناهض النهج القائم.

^{٢٨} ديوان الرقابة المالية والإدارية-دولة فلسطين، (٢٠١٣) «التقرير ربع السنوي الثالث حول المخالفات الأكثر شيوعاً في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية. فلسطين: رام الله.

الاستنتاج الثاني: ضبابية العلاقة والإرباك والاختلاف ما بين منظومة المجتمع المدني، ومؤسسات السلطة الفلسطينية، هذا الإرباك والاختلاف وصل ذروته مع الانقسام السياسي الفلسطيني، من حيث خرق القانون الفلسطيني، من خلال قرارات ومراسيم رئاسية ووزارية تعزز من سطوة المؤسسة الأمنية ووزارة الداخلية على عمل مؤسسات المجتمع المدني، هذا التداخل التشريعي مع الشق الأمني أوجد بيئة غير صحية، وعززت من خلق حالة من الجفاء والصراع في العلاقة مع المجتمع المدني، أمنية وسياسية، أربكت عملهم بجانب البيئة العامة المربكة أصلاً.

في بيئة التشريع والقوانين هناك مسارات رئيسية للعمل:

أولاً: على مؤسسات المجتمع المدني تطبيق مدونة السلوك بخصوص عملها، هذه المدونة تعزز من الأثر التنموي وتعزز من شفافية عمل المؤسسات الأهلية، وتعزز من الالتزام بالقانون.

ثانياً: الشفافية في إعلان التقارير الإدارية والمالية كتقارير معلنة ومنشورة لمنع أي تساؤلات حكومية أو حجج واهية للتدخل في عملها.

ثالثاً: توسيع تدخلات منظومة المجتمع المدني في السياسات التشريعية في البلد، وخاصة من خلال تقوية الأطر المؤسساتية والشبكات ذات التخصصات المختلفة، وبناء خطط إستراتيجية سياسية، سواء كانت حقوقية أو قطاعية خدمية أساسية أو اقتصادية.

رابعاً: لا بد من ميثاق شرف بين مكونات المجتمع المدني الفلسطيني، يحارب كل أشكال التمييز والفساد، ويعزز من الوصول إلى القاعدة المجتمعية، ويدعم من مسلكيات التقبل والانخراط التشاركي، ويتصدى لكل أشكال التمييز حسب العمر والجنس والإعاقة والطبقة، ميثاق شرف يمهد لحياة وبيئة مجتمعية تستجيب وتؤسس للعدالة الاجتماعية في الحالة الفلسطينية.

الاستنتاج الثالث: بدت الحياة الاجتماعية والثقافية تعيش واقعاً مربكاً، نتيجة تأثيرات الواقع الاقتصادي السياسي في دولة فلسطين المحتلة، فبدأت النزعات الاجتماعية تأخذ منحى الفردانية، على حساب الحالة الجمعية، منحى الاستهلاك على حساب الإنتاجية، ومنحى الفساد والقيم المادية على حساب الفكر الطوعي، الخ ، كل هذا أسس لواقع اجتماعي ثقافي جهوي وعشائري ومناطقى، على حساب الحالة الجمعية والوطنية، وضمن القيم الحميدة التي عزز من وجودها حراك المجتمع المدني، في سبعينيات وثمانينيات وبداية تسعينيات القرن الماضي، استبدلت تلك القيم بقيم مغايرة، وجب معها العودة لدور ريادي أصلاي وأصيل للمجتمع المدني، للنهوض بالحالة الجمعية والحركات الاجتماعية حول قضايا سياسية واقتصادية واجتماعية ووطنية، تحد من تفاقم الحالة الفردية.

في بيئة الاجتماع والثقافة هناك مسارات رئيسية للعمل:

أولاً: أهمية ربط سياسات واستراتيجيات العمل ببرامج فعالة، بعيدا عن تدخلات آنية قائمة على رداد الفعل المؤقتة، التي تستند إلى التمويل وراهنية اللحظة، والانطلاق نحو البرامج التي تؤسس لعملية تغيير مستدام في حياة القاعدة المجتمعية نحو الصمود والعدالة.

ثانياً: تغيير استراتيجيات العمل في قضايا التوعية والضغط والمناصرة، من واقعها الحالي، باتجاه بناء قاعدة مجتمعية واعية لحقوقها وقيمتها الجمعية الفاعلة على الأرض لتكون ضاغطة، واعية ومسلحة بمفاهيم العدالة الاجتماعية والحقوق والمطالبة، وقادرة على قراءة خارطة الاقتصاد السياسي الفلسطيني، الذي بدوره يفرض حالة بنوية واضحة المعالم، وعليه لا بد من الانتقال في التدريب والتوعية من التدريبات "الاستهلاكية"، إلى تدريبات إنتاجية تساهم في تعزيز العمل الجماعي التشاركي باتجاه التغيير في حياة المجتمع.

ثالثاً: تبني سياسة العدالة الاجتماعية، والاهتمام المثابر بالقضايا الاجتماعية والمعيشية التي ترافق حياة الإنسان الفلسطيني، والعمل على التشريعات والقوانين والسياسات والبرامج، لإحداث تغيير جوهري في بنية التشريعات والقوانين نحو العدالة الاجتماعية، يترافق مع هذا العمل النضال الموحد لمحاربة التمييز، وإقرار تشريعات وقوانين حضارية حامية للطبقات الكادحة والفقيرة العريضة بكل تنوعاتها، والنظر إلى التشريعات كزرمة واحدة تتكامل فيها الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لتشكل أرضية خصبة نحو العدالة الاجتماعية، ومن المكان بأهمية التعامل مع هذه البرامج كمدخل للنضال المجتمعي في قضايا مناصرة الحقوق والأجندة الوطنية والجمعية.

الاستنتاج الرابع: بدت الحياة الأمنية في العام ٢٠١٦ تبسط هيمنتها على حياة الناس نتاج الصراع الداخلي الفلسطيني، حيث ساهم ذلك في اختراق العديد من الحقوق، ولعل أهمها الحق في التظاهر والتجمع السلمي.

في بيئة الحقوق في التجمع والتظاهر السلمي والحصول على معلومات

أولاً: أهمية إجراء تعديلات واضحة في اللائحة التنفيذية لقانون التظاهر فقد قيدت اللائحة التنفيذية الحق في التجمع السلمي والذي جاء مخالفاً لروح قانون الاجتماعات العامة، بجانب إعطاء صلاحيات لوزير الداخلية تخالف روح القانون أيضاً.

ثانياً: أهمية إجراء رقابة أكثر صرامة على أداء الأجهزة الأمنية والتداخل في صلاحياتها، لما لوقع ذلك على حرية وحق الإنسان الفلسطيني في التظاهر والتجمع السلمي.

ثالثاً: أهمية إنهاء حالة الفوضى التشريعية وخاصة التشريعات التي تتناقض مع القانون الأساسي وقانون الاجتماعات العامة (قانون العقوبات، والإجراءات السياسية الحكومية والأمنية).

رابعاً: أهمية إقرار قانون الحق في الحصول والوصول إلى المعلومات لما لهذا القانون من نشر للشفافية والمساءلة.

خامساً: أهمية العمل بروح القانون الأساسي لما فيه من توجيهات وروحية تعزز من مبدأ الحقوق وفصل السلطات.

الاستنتاج الخامس: إن التبعية للتمويل الدولي تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في برامج عمل وسياسات المجتمع المدني، حيث يتم الانحراف في أحيان عدة بالمجتمع المدني نحو مشاريع بعيدة عن الأجندة المحلية، والانعصار في أجندة وسياسة الممول، هذا من جانب، وفي الجانب المقابل، تعيش المؤسسات الأهلية علاقة خفية أحياناً، وعلنية أحياناً أخرى، مع السلطة الفلسطينية، حيث تم توجيه الاتهام وفرض القيود من قبل الحكومة، على مؤسسات المجتمع المدني حول حجم التمويل الذي تتلقاه تلك المؤسسات، ومدى فعالية برامجها، كما زادت حدة التنافس بين المجتمع المدني ذاته على التمويل الدولي، حيث تتنافس ذات المؤسسات في المجال مع الممولين، كل على حساب الآخر، ما عزز من سطوة التمويل والتدخلات المباشرة وغير المباشرة في حركة المشاريع وتقييمها.

في بيئة التمويل هناك مسارات رئيسية للعمل:

أولاً: أهمية تشكيل آلية تنسيق بخصوص التمويل الدولي، بين منظمات المجتمع المدني، وتعزيز دور الشبكات في تجسير صور التنافس، إلى أشكال تعاونية خاصة لتلك المؤسسات العاملة في ذات المجال، حيث يتأتى ذلك بربط السياسات واستراتيجيات العمل ببرامج فعالة بعيداً عن التنافس والتناقض.

ثانياً: الانطلاق في بناء برامج فعالية وذات علاقة ببنية الإنتاج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، لمنظور التمويل الدولي ودوره في الحالة الفلسطينية التي تعيش واقعاً استعمارياً.

ثالثاً: شفافية عالية في القضايا التمويلية، كقضية حيوية لمؤسسات المجتمع المدني، وخاصة في مراحل التنفيذ وشفافية الإعلان عن القيم والأثر التنمويين لعملها في الحالة الفلسطينية. مع أهمية تطوير آليات عمل في التمويل الدولي، تساهم في تحسين الأداء والضغط والمناصرة للحالة الفلسطينية، بجانب أهمية بناء خطة لإنهاء الاعتمادية على التمويل الدولي وبناء تمويل ذاتي.

رابعاً: بناء نهج تشاركي فعلي مع المجتمعات المحلية في مراحل التخطيط للتمويل والاحتياجات، بما يلامس تجارب وحيوة وخبرة واهتمام المجتمعات المحلية وعكسها في البرامج المختلفة.

خامساً: الانتقال في التمويل لسياسة الاعتماد على الذات، ودعم المجتمعات المحلية لما في ذلك من أثر على تعزيز القيم المجتمعية، كالعمل الطوعي وحالة التضامن والمسئولية المجتمعية.

حقوق التجمع والجمعيات بين القانون والممارسة

في لبنان

زهرة بزي

- ٧٦ مقدمة ◀
- ٧٧ لمحة تاريخية حول المجتمع المدني في لبنان ◀
- ٧٧ حرية الجمعيات ◀
- ٧٩ حق التظاهر في القانون ◀
- ٨١ الحق في الحصول على موارد المالية ◀
- ٨٢ الوصول إلى المعلومات ◀
- ٨٤ علاقة المجتمع المدني بالدولة ◀

تعرف مقدمة الدستور اللبناني شكل الدولة في لبنان على أنها جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. ويجسد القانون هذه المبادئ ويعطي للأعراف والمعايير الدولية صفة دستورية تجعلها بمرتبة أعلى من القوانين اللبنانية. وتعتبر حرية المجتمع المدني حق أساسي في الديمقراطيات ومتطلب مسبق لممارسة حقوق الإنسان الأخرى. وقد نشط المجتمع المدني في لبنان منذ أواسط القرن التاسع عشر، ومع ذلك لا توجد بيانات موثوقة عن حجم منظمات المجتمع المدني في لبنان. وقد استنتج أحد التقييمات التي أجرتها الوكالة الأمريكية للتنمية وجود حوالي ٥,٠٠٠ منظمة مجتمع مدني^١، بينما يشير مرصد المركز الدولي لقانون المنظمات غير الربحية إلى أنه هناك ما لا يقل عن ٨٥٠٠ منظمة في لبنان من ضمنها ٢٠٠ فرع لمنظمات دولية^٢.

يعاني لبنان الكثير من عناصر عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي التي تنعكس سلباً على الحياة الديمقراطية والتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية. ومن بين عناصر عدم الاستقرار، انتشار الفقر المدقع حول المناطق الحضرية، وازدياد الفوارق وعدم المساواة بين المناطق وداخلها، وارتفاع نسب البطالة لدى الشباب، واستقبال أكبر أعداد من اللاجئين السوريين والفلسطينيين، مع وجود تحديات عديدة لتأمين اندماجهم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتأمين حقوقهم بشكل عام، هذا الى جانب المخاطر الأمنية المستمرة والمرتبطة الى حد كبير بالتقلبات الاقليمية.

ويظهر أنه عبر كل الصراعات والأزمات التي مر بها البلد من حرب أهلية واعتداءات من العدو الاسرائيلي وصولاً إلى استقبال أكبر أعداد من اللاجئين بالنسبة لعدد السكان، استطاعت منظمات المجتمع المدني أن تلعب دوراً أساسياً وتشكل مصدراً للاستقرار في البلاد، خاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات، حيث سدت فراغاً كبيراً لم تستطع الحكومات من ملئه. وتميّزت منظمات المجتمع المدني في الكثير من النواحي مثل البيئة والزراعة والتنمية الريفية والحكم الرشيد وإرساء الديمقراطية وبناء القدرات.^٣

أما على مستوى الدور السياساتي بالمراقبة والمساءلة والمحاسبة، فقد لعبت منظمات المجتمع المدني في لبنان دوراً مهماً في الضغط على صناع القرار من أجل الإصلاحات وفي مجالات متعددة، منها الضغط وتوقيع العرائض للإلزام الحكومة على دعوة الهيئات الناخبة في البلديات وإجراء الانتخابات البلدية عام ١٩٩٨ بعد ثلاثين عاماً من عدم إجرائها، ومنها في مجال إلغاء العنف ضد المرأة والحق في الوصول إلى المعلومات. وقد أدت الجهود في هذا المجالين إلى إقرار قوانين تشكل خطوات متقدمة فيهما.

على الرغم من هذه الإنجازات المهمة، ما زالت منظمات المجتمع المدني في لبنان محدودة في قدرتها على التأثير في مجال صناعة السياسات العامة، وبشكل النظام الطائفي في لبنان معيقاً أمام تفعيل المؤسسات السياسية والدستورية والإدارة العامة، ما يعيق آليات المشاركة والمراقبة والمساءلة والمحاسبة. فانتشار الزبائنية والمحسوبية الطائفية والمرتبطة بالدولة وكون الخدمات تُقدّم من خلال زعماء الطوائف، يؤديان إلى هيمنتهم على أعضاء الطائفة. فتصبح الخدمات، والتي هي عملياً حقوقاً للمواطنين، آلية تستخدم من قبل القيمين على الطوائف لتأمين استمراريتهم في السلطة وفي الحكم^٤.

في هذا السياق، تقدم الورقة لمحة تاريخية حول المجتمع المدني في لبنان ومن ثم تعرض للمحاور الرئيسية للبيئة التمكينية للمجتمع المدني والتي تتضمن حرية التجمع والتظاهر والتعبير والنفاذ إلى المعلومات وعلاقة المجتمع المدني بالدولة وآليات التمويل من خلال تحليل القانون والممارسة، وتحاول الإضاءة على التحديات الأساسية التي تواجه منظمات المجتمع المدني وتحدد من قدرتها على التأثير.

^١ تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام ٢٠١٣ لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الوكالة الأمريكية للتنمية، ٢٠١٣، موجود على الرابط: <https://www.usaid.gov/node/189771>

^٢ The International Center for Not For Profit Law, ICNL, Civic Freedom Monitor, <http://www.icnl.org/research/monitor/lebanon.html>

^٣ تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام ٢٠١٣ لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الوكالة الأمريكية للتنمية، ٢٠١٣، موجود على الرابط: <https://www.usaid.gov/node/189771>

^٤ زياد عبد الصمد، حول المجتمع المدني والتجربة اللبنانية، نوفمبر ٢٠١٢

يشار هنا الى وجود استثناءات عن مبدأ حرية التأسيس:

- **فجمعيات الشباب والرياضة** تخضع لنظام خاص وهو القانون رقم ١٦ الصادر بتاريخ ١٥ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٧٢- يتوجب على هذه المنظمات أن تحصل على ترخيص من وزارة الشباب والرياضة. ويشتترط توفر سبعة مؤسسين كحد أدنى لتأسيسها.
- بالإضافة إلى ذلك، يضع القرار رقم ٣٦٩ ل.ر. الصادر بتاريخ ٢١ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٣٩ **الجمعيات الأجنبية** تحت سلطة نظام الترخيص.
- كما أن **النقابات والاتحاد النقابية** يرفعها نظام الترخيص الحازم الذي نص عليه قانون العمل الصادر في عام ١٩٤٦. فعلى مؤسسيها أن يحصلوا على موافقة وزارة العمل ليتمكنوا من إنشائها. وعلى وزارة العمل أن تستطلع رأي وزارة الداخلية بشأن ترخيص النقابة قبل إعطاء موافقتها على ترخيصها أو رفضه.^٨

وإذا كان مبدأ حرية التأسيس ركناً أساسياً لحرية التجمع، فتشكل حرية الإدارة الركن الآخر الأساسي، وقد حدد القانون إطاراً عاماً لكيفية إدارة الجمعية، وترك التفاصيل للمؤسسين وللجمعيات نفسها.^٩ فللجمعية حرية تحديد الموضوع على ألا يكون موضوعها مستند على أساس غير مشروع أو مخالف لاحكام القانون والأداب العمومية، أو بقصد تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة. كما يحظر تأسيس الجمعيات السياسية التي يكون أساسها أو عنوانها القومية أو الجنسية.

وكذلك، للجمعية الحرية المطلقة في تعديل أنظمتها، ولا يخضع هذا التعديل لموافقة الإدارة إلا بالنسبة للجمعيات الخاضعة لقوانين خاصة (مثل: جمعيات الشباب والرياضة، الجمعيات التعاونية والتعاضدية، النقابات...)، وجل ما يتوجب على الجمعية القيام به بعد إجراء بعض أنواع التعديلات هو إعلام الحكومة لاحقاً - وتستعمل المادة ٦ من قانون الجمعيات عبارة «في الحال» - بما يقع من التعديل والتبديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها. وتضيف هذه المادة أن «... هذا التعديل والتبديل إنما ينفذ حكمه على شخص ثالث من يوم إعلام الحكومة به».

المكون الثالث لحرية التجمع هو حرية الانتساب إلى الجمعية والانفصال عنها، والمبدأ، طبعاً، هو حرية الانتساب للجمعية لأي كان؛ لكن القانون وضع لهذا المبدأ قيوداً تتعلق بالعمر والأهلية؛ فحظر انتساب من هو دون العشرين من العمر وكذلك حظر القانون انتساب المحكوم عليه بجناية أو المحروم من الحقوق المدنية.

كما يجوز أن تتضمن أنظمة الجمعية أحكاماً أو أصولاً تقيد بموجبا حق الانتساب إليها، كأن تحدد عمراً معيناً للانتساب، أو أن تحدد مؤهلات محددة... أو أن تعلق انتسابهم على شرط قبول طلباتهم من قبل لجنة عضوية.

وبمقابل حرية الانتساب، أكد القانون أيضاً على حرية الانفصال عن الجمعيات في المادة ١٠ من قانون الجمعيات الذي نص على أنه «يمكن لعضو الجمعية أن ينفصل عنها أي وقت أراد ولو اشترط في نظامها الأساسي عكس ذلك ولكن بعد أن يؤدي الحصة النقدية العائدة إلى السنة الحالية وقد حل أجلها»، ولم يتضمن القانون أية أحكام تقيد حق هيئات الجمعيات العمومية في اختيار هيئاتها الإدارية، ولا أجاز للسلطة التنفيذية التدخل في أي من أعمال تلك الهيئات العامة وبشكل أخص في انتخابات هيئاتها الإدارية.

ب- في الممارسة:

نشير هنا أنه في الواقع جرى عدة انتهاكات لحرية تأسيس وحرية إدارة الجمعيات وأبرزها: صدور المرسوم الاشتراعي رقم ٤٢ بتاريخ ١٩٧٧/٥/٢٦ والمتعلق «بأحكام استثنائية تتعلق بانتخابات المجالس لدى النقابات والتعاونيات والجمعيات»، وقد تضمن هذا المرسوم الاشتراعي أحكاماً استثنائية تعدلت بموجبها شروط النصاب والأكثرية اللازمة لانعقاد الجمعيات المدعوة لانتخاب الهيئات الإدارية، ومددت ولايات تلك الهيئات في حال استحالة إجراء الانتخابات بالشروط المحددة. وقد مُدّد العمل بهذا المرسوم الاشتراعي مرات عديدة كان آخرها القانون رقم ٢٦ تاريخ ١٩٩٠/١١/٣ الذي مدد ولاية الهيئات الإدارية مرة أخيرة حتى تاريخ ١٩٩٢/١٢/٣١.

وبتاريخ ١٩٨٣/٩/١٦، صدر مرسوم اشتراعي حمل الرقم ١٥٣ عدّل جميع الأحكام المتعلقة بالجمعيات، وأخضعها لنظام شديد الرقابة ومخالف لمبدأ الحرية الدستوري. يقضي المرسوم بإعطاء الترخيص وفرض الرقابة على الجمعيات من خلال إلزامية حضور مندوبي وزارة الداخلية في الجمعيات العامة وفي النشاطات العامة التي تنظمها. وإلزام الجمعيات بذلك كان لزاماً أن تعتنق الجمعيات نموذجاً للنظام الداخلي معد مسبقاً من قبل الداخلية فيه كل الالتزامات، بما في ذلك دعوة مندوبي الوزارة إلى اجتماعات الجمعية العمومية. ولكن هذا المرسوم الاشتراعي ألغى بتاريخ ٢٣ آذار ١٩٨٥، وعادت الجمعيات تخضع لأحكام قانون سنة ١٩٠٩، الذي رغم قدم عهده يبقى أكثر ليبرالية واحتراماً للحرية. ويشار إلى أنه بتاريخ ١٥ شباط ١٩٩٢، صدر مرسوم رقمه ٢٢٣١ قضي «بسحب تراخيص ١٣٨ جمعية اجتماعية وسياسية» دفعة واحدة، وقد بني هذا المرسوم على المرسوم الملغى...».

^٨ المادة ٨٧، قانون العمل اللبناني، أيلول (سبتمبر) ١٩٤٦.

^٩ غسان مخيبر، الجمعيات: بين الحرية والقيود، منشورة على صفحة الكاتب: <http://www.ghassanmoukheiber.com/showArticles.aspx?aid=44>

^{١٠} غسان مخيبر، الجمعيات: بين الحرية والقيود، منشورة على صفحة الكاتب: <http://www.ghassanmoukheiber.com/showArticles.aspx?aid=44>

كذلك نذكر تدخلًا تشريعيًا آخر في حرية انتخاب الهيئات الإدارية، وكان ذلك في القانون الخاص رقم ٢٨ الذي صدر بتاريخ ١١/٢٢/١٩٩٠ وأجاز لوزير الداخلية تعيين هيئة إدارية جديدة لجمعية جبران في بشري. كما صدر عن مجلس الوزراء المرسوم رقم ١٨٨١ بتاريخ ٧ تشرين الثاني ١٩٩١ قضى في قسم منه «تعيين لجان مؤقتة لجمعية الصليب الأحمر اللبناني»، وفي قسم آخر ألزم هذا المرسوم اللجنة التنفيذية المعنية بوضع نظام عام وآخر إداري جديدين.

خلال الوصاية السورية على لبنان، حتى عام ٢٠٠٥، استعُض عن نظام العلم والخبر بنظام الترخيص الذي وضع شروطًا على تأسيس الجمعيات بذريعة حصولها على إيصال. وبالفعل، كان على منظمات عدة أن تنتظر سنوات للحصول على الإيصال الذي كانت تعتبره السلطات البرهان القانوني الوحيد على التأسيس (وإلا أمكن اعتبارها جمعيات سرية، وبالتالي غير قانونية). وهناك إجراء تقييدي مستبد آخر شكّل بديلًا من الحصول على الإيصال، ألا وهو إجراء عدد كبير من التحقيقات التي تنفذها السلطات المعنية، وبالتحديد وزارة الداخلية. وهذه التحقيقات تركّز على هويات المؤسسين وأهداف جمعياتهم، ولا سيما الجمعيات ذات المنحى السياسي، العاملة في مجال حقوق الإنسان.^{١١}

ومع بداية عام ٢٠٠٥، بدأت قبضة الوصاية السورية تتراخي، بما انعكس بسهولة على المجتمع المدني لناحيته التأسيس والعمل. وهكذا، فقد ازدهرت، بالتالي، منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان والتنمية. ففي عام ٢٠٠٦ أصدر وزير الداخلية أحمد فتفت المذكرة رقم ١٠ التي أعادت فعالية قانون عام ١٩٠٩. وقد جرى تبني المذكرة استنادًا إلى قرار صادر عن مجلس شورى الدولة في عام ٢٠٠٣.^{١٢} وأوقفت كل التحقيقات التي تُجرى قبل التأسيس وأعيد إحياء نظام العلم والخبر.

خلاصة:

ليس هناك قيود قانونية أو عقبات واقعية في الوقت الحالي أمام تأسيس منظمة مجتمع مدني في لبنان، ولكن القوانين تأثرت مع تغير الأوضاع السياسية في البلاد وهذا يعكس أن الحريات العامة، وبالرغم من حمايتها في الدستور، والقوانين تبقى هشّة وتتأثر في وقت الأزمات السياسية.

أما على مستوى النصوص، هناك مطالب أساسية في هذا المجال لضمان بيئة أكثر ملاءمة لعمل منظمات المجتمع المدني: - ضرورة أن يشمل النقابات والاتحاد النقابية والجمعيات الأجنبية، فضلًا عن جمعيات الشباب والرياضة، وتوفير حرية التأسيس لها. - تخفيض سن الانتساب إلى منظمات مجتمع مدني إلى ١٨ سنة وليس ٢٠ سنة من أجل تفعيل مشاركة الشباب.

◀ حق التظاهر في القانون

أ- في النصوص

يقع على لبنان واجب ضمان حق التظاهر لمواطنيه والتمتع الكامل به، وفقًا لما نصت عليه المواثيق الدولية كـ«الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» و«العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية والثقافية». وقد أقرّ الدستور هذا الحق بشكل عام إذ تنص المادة ١٣ من الدستور على «حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأسيس الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون». وعلى مستوى القانوني، يطبّق قانون التجمع السلمي العثماني لعام ١٩١١ (المعروف بقانون الاجتماعات العامة) والذي يخضع هذه الاجتماعات إلى نظام العلم والخبر. وتنص المادة ١ من القانون العثماني أنه لا يشترط أن يكون هناك إذن مسبق (ترخيص) لعقد اجتماع أو تجمع؛ وما لم يكن المجتمعون مسلّحين يُسمح باجتماعهم. هذا، وتحظر الحكومة أي اجتماع تُظم من دون علم وخبر، وتُخضع منظميه للسجن بما يتراوح بين أسبوع وشهر، أو لغرامة مالية.^{١٣} فإذن، يُعتبر العلم والخبر هذا واجبًا وفق القانون اللبناني.

تنص المادة ٤ من القانون المذكور أعلاه على أنّ الإشعار («العلم والخبر») يجب أن يُقدّم إلى وزارة الداخلية والبلديات قبل ٤٨ ساعة على الأقل من عقد التجمع. وإلى جانب العلم والخبر، على منظمي التجمع أن يتقدّموا بـ «بطلب مكتوب» يُحدّد فيه سبب الفعالية والهدف المقصود منها، ومكان عقدها ويومه وساعته بالضبط.^{١٤} ويجب أن يكون الطلب موقّعًا من شخصين على الأقل؛ مع تبيان مكان إقامتهما في المنطقة التي سيعقد فيها التجمع، مع تمتعهما بحقوقهما السياسية والمدنية؛ فضلًا عن إيراد اسمهما وعملهما ووضعهما الاجتماعي.

^{١١} شادان الضعيف، التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني حالة لبنان، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، أيلول ٢٠١٤.

<http://www.annd.org/data/item/pdf/208.pdf>.

^{١٢} صدر هذا القرار عن مجلس الشورى وقد نص على إبطال بيان صادر عن مجلس الوزراء في عام ١٩٩٦ يُفند حرية الاجتماع وقانون عام ١٩٠٩. كان ذلك على أساس التماس قدّمته جمعية "ADDL" في عام ١٩٩٦.

^{١٣} المادة ٣ من قانون التجمع السلمي لعام ١٩١١.

^{١٤} المادة ٢ من قانون التجمع السلمي لعام ١٩١١.

وفي الصدد نفسه، يجزّم قانون العقوبات أعمال الشغب في مادته ٣٤٥: «من كان في اجتماع ليس له طابع الاجتماع الخاص سواء من قبل غايته أو غرضه أو عدد المدعوين إليه أو الذين يتألف منهم أو من مكان انعقاده أو كان في مكان عام أو بمحل مباح للجمهور أو معرض لأنظاره فجهر بصياح أو أناشيد الشغب أو أبرز شارة من الشارات في حالات يضطرب معها الأمن العام أو أقدم على أية تظاهرة شغب أخرى يعاقب عليها بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة من عشرين ألف ليرة إلى مائتي ألف ليرة».

ينص قانون التجمعات العامة اللبناني على قيود واستثناءات تتعلق بهذا الحق. والواقع أن الحكومة اللبنانية يمكنها أن تمنع بقرار من مجلس الوزراء عقد أي اجتماع عام ترى فيه إخلالاً بالأمن العام أو الآداب العامة يمس الانتظام العام والمصلحة العامة.^{١٥} أضف إلى ذلك أنّ القيود المفروض على مكان التجمع هي محددة بدورها. فلا يمكن عقد احتجاج أو تجمع في الطرق العامة حيث تقطع أو تتسبب بازدحام سير. وهذا القيد هو انتهاك لحق التجمع السلمي ويناقض أهدافه، أي بلوغ المحتجين الرأي العام. علاوة على ذلك، لا يمكن تنظيم التجمعات العامة في أماكن مفتوحة تقع بالقرب من القصر الرئاسي أو مجلس النواب (ضمن منطقة ٣ كلم).^{١٦}

ب- في الممارسة

يأتي تعاطي القوى الأمنية مع التظاهرات والتجمعات بشكل غير مناسب مع حق التظاهر والحريات العامة التي يريها القانون اللبناني، ففي بعض الأحيان يكون الهدف من تدخل القوى الأمنية تفريق المتظاهرين وليس المحافظة على السلم والامن.

فعلى سبيل المثال، في أواخر شهر تموز/يوليو ٢٠١٥، شهد لبنان سلسلة تحركات تحت شعار «طلعت ربحتكن» نددت بسوء إدارة ملف النفايات. وقد رصدت خلال هذه المظاهرات انتهاكات عديدة لحق التظاهر تم توثيقها في تقرير المنظمة ألف- تحرك من أجل حقوق الانسان^{١٧} التي اعتبرت أن التكتيكات المعتمدة من سلطات إنفاذ القانون في هذه المظاهرات كانت تهدف إلى تفريق المتظاهرين أكثر من توجيهها إلى المحافظة على الأمن والنظام. وتضمن تقرير المفكرة القانونية^{١٨} تعداداً لأهم هذه المخالفات، ومنها انتهاكات خلال التظاهر واستخدام للعنف المفرط دون محاسبة جدية للقوى الأمنية، وانتهاكات أثناء الاعتقال والنقل وفي أماكن التوقيف وانتهاكات خلال التحقيقات ومحاكمة الموقوفين أمام المحاكم العسكرية.

ووقد سبق هذه الانتهاكات أحداث مثابها منها خلال اعتصام نظمه سكان الناعمة ضد شركة «سوكلين» لجمع النفايات في لبنان، حيث استخدمت السلطة العنف ضد المحتجين. وقد أدّى الاعتصام الذي امتد ٣ أيام إلى إغلاق الطرق المؤدية إلى مكب النفايات الواقع بالقرب من البلدة، وإلى امتلاء شوارع بيروت وجبل لبنان بالنفايات غير المجمعّة. وقد أوقف الناطق بلسان «حملة إغلاق مكب النفايات في الناعمة» بتهمة تحريض المحتجين.^{١٩}

خلاصة:

: يتيح القانون اللبناني حرية التظاهر ويحمي هذا الحق، ولكن الممارسة تأتي مخالفة لأسباب سياسية ولحماية السلطة، كما أن هناك تعديلات مطلوبة على مستوى القانون لمراعاة المعايير الدولية:

- إلغاء القيود المتعلقة بمكان التجمع، فالقيد حول عدم امكانية التجمع في الاماكن العامة يضرب عرض الحائط فكرة التظاهر التي تهدف للوصول إلى الرأي العام والتأثير فيه.
- العمل على تعزيز قدرات الجهات المخولة بتنفيذ القانون في مجال حقوق الإنسان، وفي ما يتعلق بحماية حرية التجمع خصوصاً^{٢٠}.

^{١٥} المادة ٣ من قانون التجمعات العامة لعام ١٩١١، التي أضيفت إلى القانون المعدّل الصادر في ٤ حزيران (يونيو) من عام ١٩٣١.

^{١٦} المرجع نفسه، المادة ٦.

^{١٧} Aleaf for human rights, Waste Management Demonstrations Documentation of main human rights violations committed, August 22-23, 2015

^{١٨} <http://74.220.207.224/print.php?id=1244&folder=articles&lang=ar t 22-23, 2015>

^{١٩} Naharnet (24 January 2014). ISF scuffles with Naahmeh landfill protesters as they vow to goon with sit-in Accessed on 22 July 2014 via:

<http://www.naharnet.com/stories/en/115492>.

^{٢٠} Idem. P. 10.

الحق في الحصول على موارد مالية

أ- في القانون

لا يتضمن القانون اللبناني أي مادة تحد من قدرة منظمات المجتمع المدني على الوصول إلى الموارد. فالمادة ٨ من قانون عام ١٩٠٩ تبنت فكرة تتناول قدرة ما مؤسّسة قانونياً على إدارة الموارد واستخدامها. ومع استثناء أي معونات أو مساعدات ضرورية من قبل الدولة، يمكن للجمعية أن: «تدير وتتصرف في ما عدا الإعانات التي تقع من قبل الدولة لدى الإيجاب، أولاً بالحصص النقدية التي تعطى من الأعضاء بشرط أن لا تتجاوز الحصة أربعة وعشرين ذهباً في السنة؛ ثانياً، بالمحل المخصص لإدارة الجمعية واجتماع أعضائها؛ ثالثاً، بالأموال غير المنقولة اللازمة لإجراء الغرض المقصود وذلك وفقاً لنظامها الخاص. ويمتنع على الجمعيات أن تتصرف في ما سوى ذلك من الأموال غير المنقولة. ويُسمح لمنظمات المجتمع المدني بالمشاركة في أنشطة مؤلّدة للدخل، ولكن لا يمكنها توزيع العائدات على أعضائها؛ بل ينبغي لها أن تستخدم مداخيلها في تقديم خدماتها»^{١١}.

ب- في الممارسة

في الواقع، تتمتع منظمات المجتمع المدني في لبنان بالقدرة على الوصول إلى مصادر متنوعة للتمويل، منها التمويل الذاتي، والتمويل الحكومي والتمويل الأجنبي.

التمويل الذاتي: فيضمن للمنظمة كمّاً محدوداً من الموارد المالية. وهذا النوع من التمويل يمكن أن ينشأ من مصادر عدة^{١٢} فتتنظم حملات جمع التبرعات من المتبرعين أو عبر مساهمات رمزية من الجهات المستفيدة أو من خلال جمع اشتراكات سنوية من الأعضاء، كما يمكن أن تلجأ الجمعية إلى تنظيم أنشطة تدر أرباحاً.

التمويل الحكومي: يوجّه التمويل الحكومي (التبرعات المحلية عموماً) بشكل عام إلى المنظمات الرعائية والخيرية، في قطاعات الخدمات الصحية والتعليم وتقديم الخدمات للأشخاص المعوقين. لذا، تعتمد منظمات حقوق الإنسان والمنظمات التنموية بشكل كبير على التمويل الخارجي كي تنفذ انشطتها بأعمالها وتحقق أهدافها. ويتم التمويل الحكومي في لبنان من خلال عقود تجريها وزارة الشؤون الاجتماعية أو وزارة الصحة أو وزارة التربية أو غيرها من الوزارات والدوائر لتقديم خدمات أو تنفيذ أنشطة محددة. والعقود تؤسس بدورها لمشروعات شراكة تموّل من الوزارة بنسبة ٧٠٪، ليبقى ٣٠٪ من قيمتها تغطيها المنظمات المتعاقدة. يكلف لكل مشروع لجنة مشتركة تتكون من أربعة أعضاء (ممثلين عن الوزارة، وممثلين عن منظمة المجتمع المدني) تتابع عملية التنفيذ وتراقبها.^{١٣} على أنّ هذه الشراكة بين الوزارة وبين منظمات المجتمع المدني تواجه عقبات عديدة. فالانتقاد يطال عدم اتساق تخصيص الموارد استجابةً لحاجات مختلف المجموعات، وكذلك في ما يتعلق بالطابع المحدود للبرامج التنموية والتمكينية. علاوة على ذلك، ليست هناك معايير وشروط محدّدة لمنح المخصّصات المالية. والحقيقة أنّ الفساد والزيائنية، كما هو الوضع عموماً في لبنان، يؤثّران في كيفية اختيار الشركاء.

التمويل الخارجي أو الدولي: يأتي معظم تمويل منظمات المجتمع المدني في لبنان من المانحين الدوليين. وهذا الواقع يخلق الصعوبات والتحديات أمام منظمات المجتمع المدني من الناحية المالية، كما يؤثّر على قدرتها على تحقيق أهداف مستقلة عن أجنّات المانحين. منذ عام ٢٠١٢، تم تحويل التمويل الرئيسي للمانحين إلى دعم اللاجئين السوريين وإغاثتهم، مما أجبر منظمات المجتمع المدني على إعادة توجيه برامجهم لمساعدة اللاجئين أو أدى إلى تقليل عدد الموظفين في ضوء ميزانياتهم المتناقصة.

إن التعاطي مع الجهات المانحة بشكل إشكالية حقيقية، حيث أنها قد تساهم في أعمال التنمية وبرامجها بشكل فاعل وحقيقي، ولكنها أيضاً ممكن ان تلعب دوراً سلبياً فيما لو لم يتم استخدامها بشكل مفيد. فالمساعدات يجب أن تأتي وتنفق لتمويل برامج العمل الوطنية وخدمة أغراض وأهداف وطنية ومحلية، زعلى ألا تتحدد الأجندة إلا بالشراكة والتفاهم ومن دون شروط مسبقة تفرض على السياسات، وهذا من المبادئ الأساسية لفاعلية المساعدات. وعلى منظمات المجتمع المدني ان تتمكن من صياغة العلاقات مع الجهات المانحة باستقلالية تامة ومن دون الخضوع للابتزاز أو للضغوط والمشروطية، علماً أن الشراكة والملكية الوطنية واحترام الآليات الوطنية تمنع المشروطية عن المساعدات.^{١٤}

^{١١} شادن الضعيف، التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني حالة لبنان، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، أيلول ٢٠١٤.

<http://www.annd.org/data/item/pdf/٢٠٨.pdf>.

^{١٢} NGO Resource and Support Unit, UNDP/MOSA, "Internal governance for NGOs in Lebanon: Reference Book 2004", IEC Unit, Ministry of Social Affairs, Lebanon, 2004, p.90.

^{١٣} شادن الضعيف، التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني حالة لبنان، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، أيلول ٢٠١٤.

<http://www.annd.org/data/item/pdf/208.pdf>.

^{١٤} زياد عبد الصمد، حول المجتمع المدني والتجربة اللبنانية، نوفمبر ٢٠١٢.

وتواجه المنظمات في لبنان صعوبات إجرائية في حل فتح حسابات مالية في البنوك نتيجة للإجراءات المعقدة التي يفرضها البنك المركزي في إطار جهود مكافحة عمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وفي الالتزام بالمعايير الدولية ذات الصلة. وفي هذا السياق، أصدر مصرف لبنان تكميمه الأساسي رقم ٨٣ للمصارف والمؤسسات المالية والذي وضع تنفيذاً لأحكام القانون رقم ٣١٨ تاريخ ٢٠١٤/٤/٢٠ المتعلق بمكافحة تبييض الأموال، والذي فرض على المصارف إجراء رقابة على العمليات التي تجريها مع عملائها لتلافي تورطها في عمليات تبييض أموال أو تمويل إرهاب. وتنص المادة ٣ من هذا التكميم ان يشمل كل شخص طبيعي أو معنوي سواء كان شركة أو مؤسسة مهما كان نوعها، أو هيئة أو منظمة أو جمعية لا تتوخى الربح (صناديق التعاضد، التعاونيات، دور الرعاية الإجتماعية، الجمعيات الخيرية، الأندية، إلخ...)، فعلى المصارف، أن تعتمد إجراءات واضحة لفتح الحسابات، وأن تطبق إجراءات العناية الواجبة والتي تشمل التحقق من هوية كل من عملائها الدائمين والعابرين، المقيمين وغير المقيمين وتحديد الغرض من التعامل أو من فتح الحساب ونوع أي منهما وصاحب الحق الاقتصادي ومصدر الأموال ومراقبة العمليات بشكل مستمر، لاسيما قبل أو عند إجراء التعامل أو فتح الحسابات على أنواعها كافة بما في ذلك الحسابات الإئتمانية والحسابات المرقمة، وعند إجراء عمليات تحويل الأموال بالوسائل الإلكترونية، أو عند إجراء عمليات تبلغ أو تفوق قيمتها ١٠,٠٠٠ د.أ. أو ما يعادلها في أية عملة أخرى. وهذه العمليات تجريها منظمات المجتمع المدني في سياق تليقها للتمويل الخارجي. وقد عانت بعض الجمعيات الجديدة وقيود التأسيس من صعوبات تتعلق بفتح حساباتها. ومن هنا ضرورة أن لا تطغى المقاربة الأمنية وتنعكس سلباً على حرية الجمعيات. فيجب توضيح الأمور أكثر للمنظمات لتكون قادرة على الاستجابة بشكل شفاف بموجب قانون مكافحة الإرهاب وتبييض الأموال وعدم تركها معلقة على التخيرات في القوانين.

خلاصة:

من المهم أن تتوجه منظمات المجتمع المدني إلى تنوع مصادر التمويل وتعزيز إمكانيات التمويل الذاتي وذلك لتخطي التحديات التي يتسبب بها التمويل الخارجي من فرض أجنداث المانحين على المنظمات بغض النظر عن الأولويات والحاجات المحلية. كما يشكل الفساد والزبائنية تحد أساسي في الوصول إلى التمويل الحكومي. كما أن هناك ضرورة لمنظمات المجتمع المدني أن تعزز مهنتها وشفافيتها وأن تتمكن من رسم استراتيجياتها وفقاً للأولويات الوطنية بغض النظر عن أجنداث المانحين وبشكل مستقل عن التمويل الحكومي لتعلب دوراً في المساءلة والمراقبة.

الوصول إلى المعلومات

أ- في القانون

يُعتبر الحق في الوصول إلى المعلومات، أو حرية المعلومات، واحداً من المبادئ الأساسية لقانون حقوق الإنسان الدولي. ذلك أن العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية تضمنه.

يمكن تعريف «حرية المعلومات» بوصفها «حق كل فرد في المعرفة: في أن يمتلك الحق في الوصول إلى المعلومات التي يحتاجها ليحقق خياراته بحرية وليعيش حياة مستقلة»^{٦٥}. والحقيقة أنّ المواطنين المبلغين جيداً بسلوك الإدارة هم من يستطيعون الانخراط على نحو أفضل في السياسة العامة؛ وهذا يسهل أمر مساءلتهم المسؤولين الحكوميين بشأن أدائهم وقراراتهم.

هذا، وتنص المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية»^{٦٦}. وهو ما نصّ عليه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والثقافية أيضاً في مادته التاسعة عشرة. وقد تبنت العديد من الاتفاقيات الدولية الأخرى أهمية حرية المعلومات وأكد عليها، وذلك بغية خلق مواطنة جيدة التبليغ والنشاط. على سبيل المثال، فقد أعلنت المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان أن الحق في الوصول إلى المعلومات هو حق أساسي، والولايات مُلزمة بضمانه^{٦٧}. وقد صدّق لبنان على «العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والثقافية» وعلى «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» وعلى حرية المعلومات، والدستور اللبناني، في مقدمته، يستند إلى هذه المواثيق الثلاثة ممّا أنشأ، بالتالي، موجباً يلزم لبنان بضمانه.

^{٦٥} Association for Civil Rights and ARTICLE 19 (July 2007). Access to information: An instrument right to empower.

^{٦٦} Article 19, Universal declaration of Human Rights, adopted on December 10th, 1948.

^{٦٧} Association for Civil Rights and ARTICLE 19 (July 2007) Access to information: An instrument right to empower.

بتاريخ ٢٠١٦/١/١٩، أقرّ مجلس النواب اقتراح القانون الرامي إلى تأمين الحقّ في الوصول إلى المعلومات، الذي تقدّم به مجموعة من النواب في نيسان ٢٠٠٩. ومن أهمّ ما تضمّنه القانون هو تكريس حقّ «كلّ شخص طبيعيّ أو معنويّ بالوصول إلى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والإطلاع عليها»، وفق أحكام هذا القانون. كما تمّ إلزام الإدارة باعتماد الشفافية في عملها، من خلال إلزامها بنشر عدد كبير من وثائقها على مواقعها الإلكترونيّة. كما يسمح تالياً بالوصول إلى المعلومات المتّصلة بالمؤسّسات المتعاقدة مع الدولة، من مستشفيات ودور رعاية وشركات متعهّدة، في كلّ ما يتّصل بإدارة المرفق العامّ.

تضمن القانون لائحة بالمعلومات المستثناة من حقّ الوصول إليها، ومن أخطر هذه الإستثناءات، «ما ينال من المصالح الماليّة والإقتصاديّة للدولة وسلامة العملة الوطنيّة». يشار إلى أنه في المعايير الدولية، يفترض استثناء أيّ معلومات من هذا الحقّ توقّر مصلحة إجتماعيّة متّصلة بكتمتها، وتكون أهمّ من المصلحة المتأثّية عن الكشف عنها. عند الإطلاع على الإستثناءات الواردة في القانون، يتّضح أن بعضها غير مبرّر.^{٢٨} فكأنما المشرّع اللبناني اعتمد موازنة مغلوطة بين المصالح الاجتماعيّة أو استغل هذا القانون لمنع الوصول إلى معلومات تسمح الوثائق الدوليّة بالوصول إليها.

تبقى أدوات القانون التنفيذيّة ضعيفة. فقد أناط القانون مهمّة أساسيّة في سياق تنفيذه بهيئة غير موجودة، وهي الهيئة المقترح إنشاؤها بموجب إقتراح قانون لم يتمّ إقراره بعد. كما أن القانون خلا من معاقبة القيميين على الإدارات في حال إخلالهم بالنصّ القانوني أو رفضهم الإلتزام بالحقّ.

ت- في الممارسة

لم يبدأ تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات بعد لتقييم كيفية الممارسة، لذا سنركز على الممارسة السابقة لهذا الحق في السياق اللبناني. ففي دراسة أجرتها «الجمعية اللبنانية للشفافية»^{٢٩} (LTA) في عام ٢٠١٢ وتناولت الرأي العام وأوضاع الوصول إلى المعلومات في لبنان تبين أنّ أغلبية بلغت نسبتها ٤٥٪ اعتبرت أنه يصعب جدّاً الوصول إلى المعلومات، فيما كان ١٩,٧٪ منهم غير متأكدين من ذلك، في حين اعتبر ١٢,٥٪ منهم أنّه من المستحيل الحصول على المعلومات اللازمة من الهيئات العامة.

أمّا البيروقراطية والفساد فيشكلان التحديان الأساسيان اللذان ينخران في المؤسسات العامة. فالبيروقراطية تعيق إمكانات الوصول إلى المعلومات وتعرقلها.

ويجدر هنا بالذكر أنه في حالات عديدة تتباين صعوبات الوصول إلى المعلومات إلى حد بعيد، استناداً إلى الشخص الساعي إليها^{٣٠}. فالوضع القائم يجعل من حرية المعلومات غير منصفة وذاتية؛ وهو ما يناقض سمات المؤسسات الديمقراطيّة. وطبعاً، ليس بعض أنواع المعلومات مسجّلاً، الأمر الذي يجعل الوصول إليها مستحيلًا بالنسبة إلى أيّ كان. وهذا يوجب إعادة النظر في تنظيم المؤسسات العامة وأدائها عن كثب.

خلاصة:

- يشكل إقرار قانون الوصول إلى المعلومات خطوة ايجابية مهمة لضمان التمتع بهذا الحق، ولكن هناك ضرورة لمتابعة الجهد المبذول من خلال تفعيل هذا القانون والمطالبة بإصدار مراسيم تنفيذية متعلّقة بإنشاء هيئة الوصول إلى المعلومات وتحديد العقوبات في حال مخالفة الإدارة لهذا القانون.
- العمل على مكافحة الفساد بشكل عام وإقرار القوانين الأخرى المتعلّقة بمكافحة الفساد والتي ما زالت عالقة في مجلس النواب .

^{٢٨} قانون حقّ الوصول إلى المعلومات: إنجازٌ بأفخاخ كثيرة، المفكرة القانونية، <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=3496>, 2017-02-2

^{٢٩} Lebanese Transparency Association (September 2012). Survey report on access to information in Lebanon.

^{٣٠} شادن الضعيف، التقويم الوطني للبيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني حالة لبنان، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، أيلول ٢٠١٤.

<http://www.annd.org/data/item/pdf/208.pdf>.

◀ علاقة المجتمع المدني بالدولة:

ترتبط أنشطة منظمات المجتمع المدني بجزء منها بتقديم الخدمات والمساعدات الإنسانية وسياساتي التنمية والمدافعة. وقد أفلحت المنظمات الإنسانية في ملء الثغرة الناجمة عن ضعف الدولة أثناء الحرب الأهلية. والتعاون التاريخي والغني في ما بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات جعل الحكومة متنبّهة لحقيقة أنّ عمل المجتمع المدني هو عمل مكمل لجهود الدولة وليس بديلاً منها. والواقع أنه «قبل الحرب، كان لوزارة الشؤون الاجتماعية شراكات قوية وناجحة جدّاً مع مجموعات المجتمع المدني، من خلال لجنة الإنعاش الاجتماعي»^{٣١}.

اختر لبنان النظام الديمقراطي لإدارة شؤون الدولة، بيد أن التعريف العصري للديمقراطية لا يحصرها في عنصر الانتخابات العامة بل يعطي دوراً مهماً فيها للمجتمع المدني في مجال لرقابة الدائمة على مؤسسات الدولة ومساءلتها. وهنا تبرز أهمية العلاقة بين المجتمع المدني المراقب وبين الدولة المسؤولة عن تنفيذ السياسات في دولة ديمقراطية. وفي هذا المجال يظهر أن الدولة أقل تعاوناً مع المجتمع المدني في مجال رسم السياسات العامة، علماً أن تخصص عمل منظمات المجتمع المدني وخبراتها قيمة مضافة إلى الدولة التي يُعمل على أراضيها. ولتلك الأسباب وغيرها الكثير يصبح المطلوب من الحكومات بناء علاقات التعاون والشراكة مع منظمات المجتمع المدني. بالمقابل، على المجتمع المدني أن يحافظ على الاستقلالية التامة والمهنية، فهو يراقب عملها ويسائلها ويضغط عليها للتأثير بقراراتها وبإدائها لجهة التحسين والتطوير، وهو يتفاوض معها أيضاً، ومن ضمن تطوير قدراته المهنية على المجتمع المدني تعزيز القدرات التفاوضية وتطوير المعرفة وبلورة البدائل والاقتراحات السياسية والبرنامجية.

وقد أنشأت الحكومة اللبنانية في العام ١٩٩٨، المجلس الاقتصادي-الاجتماعي الذي تتمثل فيه عناصر مختلفة من المجتمع المدني لإعطاء مشورة للحكومة حول المسائل الاقتصادية والاجتماعية. ولكن عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي معطل منذ ٢٠٠٤.

كما لعب المانحون الدوليون دوراً رئيسياً في تحفيز التعاون والشراكة بين كل من الدولة ومنظمات المجتمع المدني. ومرد ذلك إلى أنّ بعض التبرعات والمساعدات التقنية الممنوحة للدولة من قبل المانحين يشترط مشاركة منظمات المجتمع المدني في تنفيذها؛ الأمر الذي ألزم الدولة بالسعي إلى التعاون معها.

وعلى الرغم من وجود بعض المبادرات للانفتاح على المجتمع المدني والتعاون معه في بعض المجالات يبقى هناك تحديات أساسية مرتبطة بالنظام السياسي اللبناني التي تعيق التعاون مع منظمات المجتمع المدني وفي مقدمتها النظام الطائفي الذي يعيق عمل المؤسسات السياسية والدستورية والإدارة العامة، وهيمنة زعماء الطوائف على النظام وعلى تقديم الخدمات والقيام بالتعيينات في الوظائف العامة لإرضاء أبناء طوائفهم واستمرارهم في الحكم. إن سيطرة النظام الطائفي وارتباطه بالفساد السياسي يعيق عمليات الإصلاح والانفتاح على مبادرات التغيير. فيحد هذا الواقع من قدرة المجتمع المدني على التأثير في الحياة العامة وفي القرارات السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبالتالي يساهم في تعطيل الحيز العام للعمل السياساتي أو التنموي.

البيئة الحاكمة لعمل المجتمع المدني في الوقت الراهن

في مصر

د. مجدي عبد الحميد

- ٨٨ ← مفهوم المجتمع المدني ... التطور والتعريف والخصائص -
- ٨٨ ← ماهية مفهوم المجتمع المدني -----
- ٨٩ ← الجمعيات الحقوقية والدفاعية ... تحديات وإشكاليات ----
- ٩٤ ← الخلاصة -----
- ٩٤ ← التوصيات -----

مفهوم المجتمع المدني ... التطور والتعريف والخصائص

عاد مفهوم المجتمع المدني إلى التداول بين علماء السياسة والاجتماع منذ منتصف الثمانيات من القرن الماضي، وذلك في خضم واحدة من مراحل ما يسمى بالموجة الثالثة للديمقراطية، بعد أن كان قد سقط من لغة الخطاب الأكاديمي منذ خمسين عامًا على الأقل بعد وفاة آخر المفكرين الذين أفردوا له مكانة هامة في بنائهم النظري، وهو المفكر الإيطالي «انطونيو جرامشي». وقد استخدم مفهوم المجتمع المدني للإشارة إلى التحولات التي جرت في شرق أوروبا في إطار هذه الموجة الثالثة والتي كان الفاعلون الرئيسيون فيها المنظمات والمؤسسات الاجتماعية التي ظلت خارج نطاق سيطرة الدولة والحزب الحاكم، أو تلك التي قامت بالتحدي لذلك الحزب، مثلما كان الحال في بولندا التي تزعمت فيها نقابة تضامن العمالية وحركات الاحتجاج التي أسفرت بعد نضال طويل عن تشكيل أول حكومة خارج إطار الأحزاب الشيوعية الحاكمة في كافة بلدان أوروبا الشرقية، وذلك في أعقاب نجاح مرشحي نقابة تضامن في الانتخابات البرلمانية في خريف 1989. وإذا كان مفهوم المجتمع المدني قد عاد إلى الظهور بمناسبة تلك التطورات في شرق أوروبا، فإن شيوع استخدامه في وصف ما جرى من أحداث في مناطق أخرى من العالم يعود إلى سمات مشتركة بين كل تلك المناطق، فسقوط نظم الحكم السلطوية في بعض بلاد جنوب آسيا وفي أمريكا اللاتينية كان نتيجة لتعبئة واسعة لمنظمات اجتماعية خرجت عن سيطرة الدولة، كما كان الحال مثلاً في الفلبين قبل سقوط حكم رئيسها الأسبق فرناندو ماركوس في 1986 أو في بنجلاديش أو البرازيل. ومن ناحية ثالثة، فقد وجد هذا المفهوم صدى كذلك لدى المتخصصين في دراسة النظم السياسية في الدول الرأسمالية المتقدمة، فهو يعبر كذلك عن بروز فاعلين سياسيين جدد أطلق عليهم وصف الحركات الاجتماعية الجديدة New Social Movements مثل حركات مناهضة التسلح النووي وأنصار البيئة والثقافة المضادة لثقافة الرأسمالية النيوليبرالية. وبصفة عامة، يمكن القول أن الظروف التي عاد فيها مفهوم المجتمع المدني إلى التداول هي في حد ذاتها نفس الظروف التي ساهمت في تشكيل الوضع العالمي الجديد.

ماهية مفهوم المجتمع المدني

إن مفهوم المجتمع المدني له تاريخ طويل ومميز في الفكر السياسي والممارسة في الغرب، فالمجتمع المدني من حيث المبدأ، نسيج متشابك من العلاقات التي تقوم بين أفرادها من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى. وهي علاقات تقوم على تبادل المصالح والمنافع، والتعاقد والتراضي والتفاهم والاختلاف والحقوق والواجبات والمسئوليات، ومحاسبة الدولة في كافة الأوقات التي يستدعي فيها الأمر محاسبتها. ومن جهة إجرائية، فإن هذا النسيج من العلاقات يستدعي، لكي يكون ذا جدوى، أن يتجسد في مؤسسات طوعية اجتماعية واقتصادية وثقافية وحقوقية متعددة تشكل في مجموعها القاعدة الأساسية التي ترتكز عليها مشروعية الدولة من جهة، ووسيلة محاسبتها إذا استدعى الأمر ذلك من جهة أخرى. والمجتمع المدني هو مجتمع مستقل إلى حد كبير عن إشراف الدولة المباشر، فهو يتميز بالاستقلالية والتنظيم التلقائي وروح المبادرة الفردية والجماعية، والعمل التطوعي، والحماسة من أجل خدمة المصلحة العامة، والدفاع عن حقوق الفئات الضعيفة، ورغم أنه يعلى من شأن الفرد، إلا أنه ليس مجتمع الفردية بل على العكس مجتمع التضامن عبر شبكة واسعة من المؤسسات. وفي هذا الإطار يرى المفكر الإيطالي «انطونيو جرامشي» أن المجتمع المدني ساحة للصراع داخل المؤسسات السياسية والنقابية والفكرية للمجتمع الرأسمالي، تمارس من خلاله الطبقة البورجوازية هيمنتها الثقافية أو تصعد من خلاله بشائر الهيمنة المضادة للطبقة العاملة. أما في الفكر العربي المعاصر، فيعرف المجتمع المدني على أنه مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزاً وسيطاً بين العائلة، باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي في المجتمع من ناحية، والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية من ناحية أخرى. فالمجتمع المدني يمثل نمطاً من التنظيم الاجتماعي والسياسي والثقافي خارجاً قليلاً أو كثيراً عن سلطة الدولة، وتمثل هذه التنظيمات في مختلف مستوياتها وسائط تعبير ومعارضة بالنسبة إلى المجتمع تجاه كل سلطة قائمة. فهو اذن مجمل البنى والتنظيمات والمؤسسات التي تمثل مرتكز الحياة الرمزية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي لا تخضع مباشرة لهيمنة السلطة وينتج فيه الفرد ذاته وتضامنه ومقدساته وإبداعاته. وفي هذا الصدد، فقد استقر الرأي من خلال الدراسات الأكاديمية والميدانية والمتابعة التاريخية لنشأته وتطوره على أن المجتمع المدني هو «مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، أي بين مؤسسات القرابة ومؤسسات الدولة التي لا مجال للاختيار في عضويتها»، وهذه التنظيمات التطوعية الحرة تنشأ لتحقيق مصالح أفرادها أو لتقديم خدمات للمواطنين أو لممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وتلتزم في وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والمشاركة والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف.

وللمجتمع المدني بهذا المفهوم ستة مقومات أساسية هي:

- الفعل الإرادي الحر أو التطوعي.
- التواجد في شكل منظمات.
- قبول التنوع والاختلاف بين الذات والآخرين.
- عدم السعي للوصول إلى السلطة.
- عدم اللجوء إلى العنف.
- خدمة الصالح العام.

ويدخل في دائرة مؤسسات المجتمع المدني، طبقاً لهذا التعريف، أي كيان مجتمعي منظم يقوم على العضوية المنتظمة تبعاً للغرض العام أو المهنة أو العمل التطوعي، ولا تستند فيه العضوية على عوامل الوراثة وروابط الدم والولاءات الأولية مثل الأسرة والعشيرة والطائفة والقبيلة، وبالتالي فإن أهم مكونات المجتمع المدني هي:

النقابات المهنية، النقابات العمالية، الحركات الاجتماعية، الجمعيات التعاونية، الجمعيات الأهلية، نوادي هيئات التدريس بالجامعات، النوادي الرياضية والاجتماعية، مراكز الشباب والاتحادات الطلابية، الغرف التجارية والصناعية وجماعات رجال الأعمال، المنظمات غير الحكومية الدفاعية والتنموية كمراكز حقوق الإنسان والمرأة والتنمية والبيئة، الصحافة الحرة وأجهزة الإعلام والنشر، مراكز البحوث والدراسات والجمعيات الثقافية. هذا وسوف نركز دراستنا على الجزء الخاص بالجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية.

جاءت دساتير أغلبية الدول العربية -التي لها دساتير مكتوبة- لتنص على حق تكوين الجمعيات والحق في المشاركة والاجتماع السلمي لأهداف مشروعاً اتساقاً مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ورغم ذلك فإن تعامل تلك الدول مع المنظمات الأهلية - وبالأخص المنظمات الحقوقية - عبر التشريعات المنظمة لهذه الحقوق جاء متناقضاً تماماً مع المواثيق الدولية والدساتير المكتوبة، فقد اعتبرت هذه التشريعات أن الأصل هو «حظر» تكوين الجمعيات، والاستثناء هو «منح» هذا الحق بالقيود والإجراءات الصارمة التي يضعها القانون والسلطات الواسعة الممنوحة للإدارة، فضلاً عن تحديد الدولة لمجالات عمل المنظمات الأهلية، وهذا معناه أن مبادرات الأفراد محدودة بتصورات الحكومة للأنشطة التي يجب أن تقوم بها الجمعيات.

وبالنظر للحالة المصرية، بمراجعة تقارير التنمية البشرية الصادرة سواء من الأمم المتحدة أو من الحكومات المصرية المتعاقبة، نجد أنها تتحدث عن مبدأ «الشراكة» بين المجتمع الأهلي والدولة، ولكن الواقع العملي يشير إلى خلاف ذلك، سواء على مستوى القوانين والتشريعات أو الممارسات الإجرائية قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وبعدها. ويمكن القول، أنه ورغم الدور الذي لعبته منظمات حقوق الإنسان (أو ربما بسبب ذلك الدور) في كشف النقاب عن انتهاكات حقوق الإنسان قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ورفع الوعي الجماهيري بقضايا حقوق الإنسان، ومدى إسهام هذا الدور الحقوقي - ضمن مجموعة عوامل أخرى - في بناء الزخم الذي أدى إلى خروج الملايين من المواطنين في ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ مطالبين بالحرية والعدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية. غير أن موقف الحكومات المتعاقبة منذ ثورة يناير ٢٠١١ وحتى الآن قد ظل «معادياً» للمنظمات غير الحكومية وبالأخص «الحقوقية» منها، سواء على مستوى البنية القانونية والتشريعية أو على مستوى الإجراءات والممارسات العملية.

◀ الجمعيات الحقوقية والدفاعية... تحديات وإشكاليات

أولاً: إشكالية العلاقة مع الدولة: شركاء مستقلين/أتباع

تفوض الحكومات التسلطية دعائم المجتمع من خلال فرض قيود على حق المواطنين في التنظيم، وبث ثقافة الارتياح والشك بين القوى السياسية والتيارات الثقافية والفكرية في المجتمع، وأحياناً بين المواطنين أنفسهم، وأخيراً تعبئة قطاع عريض موال لها من قوى المجتمع المدني، سواء كانت أحزاب أو نقابات أو منظمات غير حكومية، على نحو يضمن هيمنتها، ويسهل توظيفه في مواجهة تنظيمات المجتمع المدني المستقلة. الملفت أنه في سياق البحث في هذه المسألة، خاصة في الدول النامية نجد أن الدولة عادة ما تلعب دوراً سلبياً من خلال إعاقة بناء المجتمع المدني وذلك استناداً إلى الركون لترسانة من القوانين واللوائح التي تُكَبِّل المبادرة الحرة الشخصية للأفراد. هذه حالة كثير من الدول النامية، وهو أمر يتصل بطبيعة تدخل الدولة غير القانوني في شؤون المجتمع، أكثر ما يتصل بحجم تغلغلها القانوني الفعلي لتنظيم العلاقات داخل المجتمع كما هو الحال في الدول المتقدمة. مثال على ذلك، هناك مجتمعات - في الدول الإسكندنافية علي سبيل المثال - تلعب فيها الدولة دوراً رئيساً في مساعدة التنظيمات التطوعية علي العمل جنباً إلى جنب مع الحكومة في توفير «الرعاية الاجتماعية»، بينما الدولة والمجتمع المدني في الدول الاستبدادية في حالة خصومة دائمة، في الوقت الذي تشير فيه الخبرات التنموية الحديثة إلى انهما في بعض الأحيان يتواجدان في حالة تكامل، والأمثلة على ذلك كثيرة من أمريكا اللاتينية إلى آسيا، حيث تتلاقى الدولة مع المجتمع المدني لتحقيق التنمية في شراكة، وتكامل أدوار.

مما سبق يتضح أن الدولة والمجتمع المدني لا يكونا دائماً في حالة خصومة، فهذه الخصومة هي سمة البيئات التي تتسم بالاستبداد، أما المجتمعات المتقدمة فإن العلاقة بين الدولة والمجتمع تكاملية. وإذا كانت الدول النامية تسعى إلى تحقيق التنمية، فلا مجال سوى التقاء الطرفين معاً في منتصف الطريق. ويعتبر المحدد الرئيسي لشكل العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني هو الدولة ذاتها، فإذا كانت الدولة تقوم في سياستها على نظام مؤسسي وشكل ديمقراطي، فإن مؤسسات المجتمع المدني هي داعمة ومساعدة للدولة نفسها، وصلة الوصل بينها وبين المجتمع، أما إذا كانت الدولة ذات نظام شمولي ديكتاتوري، يصدر حق الجميع ويغيب دور المجتمع، ويوجهه باتجاه فكري واحد، هنا تغدو مؤسسات المجتمع المدني في موقع المعارضة الديمقراطية، الذي يحق لها استخدام كل الأساليب السلمية للحصول على حقوقها، وبالتالي فإن الدولة بممارستها هي التي تحدد علاقتها مع مؤسسات المجتمع المدني. إذاً ليس من الضروري أن يكون المجتمع المدني هو كتلة معارضة ضد الحكومة وسياستها، وكلما نحت الدولة باتجاه سياسة الاستبداد والشمولية كلما دفعت مؤسسات المجتمع المدني للسير عكس تيارها؛ مع العلم أن تخييب مؤسسات المجتمع المدني هو إضعاف للدولة ذاتها، وإنقاص لشرعيتها، وهذا يعني أن المجتمع المدني، كلما كان قوياً كلما كانت الدولة كذلك أمام التحديات الداخلية والخارجية والعكس صحيح. وفي مصر، سعت الدولة أن تكون العلاقة بينها وبين المجتمع المدني دائماً في إطار من التبعية وليس الشراكة الحقيقية القائمة على أساس من الندية واحترام المواقع والأدوار.

فمنذ بداية الخمسينيات من القرن الماضي، في أعقاب حركة الجيش ليلة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، قاومت الدولة الشعب والمجتمع المدني كله، وكان أساس المقايضة أن تقوم الدولة بتوفير احتياجات الشعب الأساسية من مسكن، ملابس، تعليم، رعاية صحية، وفي المقابل يتم تأمين العمل العام والمشاركة المستقلة للمجتمع المدني في التخطيط ورسم سياسات الدولة والمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة حياتهم اليومية، بل وأن يتحول المجتمع المدني بأكمله إلى تابع للدولة ومنفذ لرغباتها وأداة من أدواتها لقمع المواطنين كلما دعت الحاجة إلى ذلك. قبل المجتمع المدني تلك المعادلة انصياعاً وليس طواعية، وخاصة أن الدولة في تلك المرحلة مارست الاستبداد وفي نفس الوقت قدمت بالفعل قدر من الخدمات للمواطنين مكنها من الحصول على شعبية كانت كافية لممارسة القمع بحرية!!!

مع الوقت، غاب الدور الاجتماعي للدولة وبقي القمع والاستبداد واستخدام المجتمع المدني التابع للدولة مع استبعاد المجتمع المدني المستقل من المعادلة تماماً وقمعه سواء بالقانون أو خارج إطار القانون. استمر ذلك الوضع حتي ما قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بقليل، عندما حاولت الدولة التكيف الشكلي مع الاتفاقيات والعهد والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، فسعت بالفعل إلى تطوير وخلق علاقات جديدة بالمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المستقلة ولكن علي نفس الأسس القديمة تقريباً، أي علاقة شراكة من حيث الشكل وتبعية من حيث الجوهر، وعندما لم تستطع تطويع المجتمع المدني المستقل للقبول بتلك الصيغة، قامت هي بالأصالة عن نفسها بخلق مجتمع مدني جديد يدين لها بالولاء الكامل وتستطيع في نفس الوقت أن تقدمه للمجتمع الدولي باعتباره يعبر عن جماعات حقوقية وتنموية غير التي يعرفها ويتعامل معها، وبذلك تكون قد حققت أغراضها مجتمعة وليس غرضاً واحداً فقط، حيث سهولة ضرب ومحاصرة المجتمع المدني المستقل مع حفظ ماء الوجه أمام الرأي العام المحلي والدولي، والحصول على نسبة من التمويلات الواردة للمجتمع المدني من المؤسسات والجهات المانحة الدولية لتلك المنظمات التابعة لها ومزاومة منظمات المجتمع المدني المستقل في ذلك.

دور المجتمع المدني في ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١:

لعب المجتمع المدني المستقل، دوراً كبيراً في التحضير لثورة ٢٥ يناير، كما في أحداث الثورة نفسها وبعدها، حيث استطاعت منظمات المجتمع المدني، وفي غياب شبه تام للأحزاب السياسية في ذلك الوقت، التصدي لقمع وإرهاب دولة مبارك البوليسية وكشفت عوراته أمام الرأي العام المحلي قبل العالمي، وذلك بالتصدي لانتهاكاته لحقوق الإنسان علي كافة المستويات، كما ساهمت في أعمال حشد وتعبئة المواطنين وتمكينهم من العديد من أدوات النضال السلمي الديموقراطي في مواجهة بطش وعنف وإرهاب النظام، بالإضافة إلى مساهمتها في إدارة وإثراء الحوار الديموقراطي في المجتمع. وفي لحظات الثورة ذاتها كانت سنداً وداعماً أساسياً لقوى وجموع الشباب الثوري في ذلك الوقت وقدمت كافة المساعدات والتسهيلات اللوجستية وخاصة لمعتصمي التحرير كما في جميع ربوع مصر.

حركة حقوق الإنسان بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١:

منذ ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وحتى الآن لم يتوقف الهجوم الحاد على منظمات المجتمع المدني، وكانت الصورة أكثر قتامة عام ٢٠١١ حيث تعرضت الجمعيات والمنظمات غير الحكومية لمضايقات عدة وذلك من خلال استمرار تعمد الضغط الحكومي، والإداري، والملاحقات الأمنية والقضائية المختلفة، بل واستخدم الإعلام في شن حملات منظمة للتشهير بالمجتمع المدني. وبينهاية عام ٢٠١١ تعرض عدد من المنظمات المصرية والدولية لملاحقات قضائية حيث تعرض عدد منها لاقتحام مقراتها وصاحب ذلك حملات منظمة لتشويه عمل وسمعة المنظمات غير الحكومية، وخاصة العاملة في مجال حقوق الإنسان، بل تطرق الأمر إلى تشويه سمعة بعض الشخصيات السياسية والناشطة في ذات المجال.

إن الإستراتيجية التي اتبعتها النظم الحاكمة منذ ٢٠١١ حتى الآن من أجل فرض سيطرتها على المجتمع سارت في ثلاثة مسارات:

أولاً: القضاء على المعارضة السياسية أو إضعافها وتضييق الخناق عليها.

ثانياً: إخضاع المؤسسات الاجتماعية وخاصة الكبرى منها للعمل لحساب الدولة وذلك بتكرارها علي تقديم الجزء الأكبر من خدماتها باسم الدولة لتجميل صورتها، وخاصة في فترة حكم المجلس العسكري.

ثالثاً: القضاء على الأسس المادية لمؤسسات المجتمع المدني الحديث؛ كالنقابات المهنية والعمالية والأحزاب والتنظيمات السياسية والاجتماعية والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات التربية ووسائل الإعلام.

لقد كان الهدف الرئيسي للدولة في ذلك الوقت هو:

- التضييق الشديد علي الجمعيات الحقوقية والدفاعية التي تعرضها للنقد المستمر أمام الرأي العام المحلي والدولي بما تصدره من تقارير وما تقوم به من نشاط يكشف ويفضح ممارساتها الاستبدادية وشبه الفاشية - التي انتشرت بعد انكسار الثورة المؤقت - لقمع التحركات الجماهيرية والتنكيل بقيادة ورموز ومفجري ثورة ٢٥ يناير، الذين أعربوا عن كراهيتهم لها منذ اللحظات الأولى لإحكام سيطرتهم علي السلطة.

- التحضير للإجهاز الكامل علي تلك الجماعات والنشطاء الحقوقيين، باستخدام أكثر من طريقة، بدءاً من التشهير واستخدام الآلة الإعلامية التابعة للدولة، الضرب والتصفية باستخدام مواد القانون سيئة السمعة - وأحياناً كثيرة خارج إطار القانون -، المنع التدريجي لوصول كافة صور وأشكال الدعم المادي لتلك الجماعات، وصولاً إلى الحرمان الكامل من وصوله لها، منع صدور قانون جديد عادل ومنصف لتنظيم العمل الأهلي عموماً وفقاً لنصوص دستورية واضحة ومحددة في ذلك الشأن، الحرمان الكامل لعدد كبير من رموز وقيادة الحركة الحقوقية المصرية من مغادرة البلاد ومصادرة أموالهم وأموال المؤسسات المسؤولين عن إدارتها، وأخيراً إدخال جميع مؤسسات ونشطاء العمل الحقوقي في دوامة من التحقيقات والملاحقات، في قضايا ملفقة، حتي يكونوا مشغولين دائماً بمجرد إنقاذ وحماية أنفسهم ومحاولة البقاء على قيد الحياة.

النظام الإخواني يواجه المجتمع المدني بالمجتمع الأهلي:

خبر النظام الإخواني بعد أن وصل للحكم عام ٢٠١٢ دور وأهمية المجتمع المدني وقدرته علي التصدي لفساد وإرهاب الدولة وخلخلة بنيانها الاستبدادي، وقت أن كان في صفوف المعارضة لنظام حكم مبارك. كما استفاد كثيراً من دعم منظمات حقوق الانسان التي طالما دافعت عن حق الإخوان المسلمين بالوجود وأدانت كافة الانتهاكات التي تعرضوا لها سواء داخل السجون أو خارجها. وبعد رحيل مبارك واعتلائهم للسلطة مع الاحتفاظ بكافة بنى وأدوات النظام الاستبدادية والقمعية، رأت الجماعة ورئيس الجمهورية المنتمي لها قلباً وقالباً في وجود المجتمع المدني الحديث، وخاصة الجماعات الحقوقية، خطراً كبيراً علي حكمهم ودولتهم. لذلك ومنعا للصدام اليومي مع المجتمع المدني بمنظماته المتنوعة والقادرة علي التصدي لانتهاكاتهم لحقوق الانسان ومواجهتهم مواجهة مفتوحة علي جميع الجبهات، ومع الأخذ في الاعتبار دور المجتمع المدني في إسقاط مبارك وزمرته، قررت الجماعة التخلص من المجتمع المدني كلياً وبضربة قاضية، وذلك بالاقرار بأن المجتمع الوحيد الذي تعرفه وتقر بوجوده وبأهميته في حياة المصريين اليومية هو المجتمع الأهلي بجمعياته وجماعاته الدينية والخيرية والإغاثية وجمعيات الخدمة العامة المحلية وبعض الجمعيات التي تلعب بعض الأدوار التنموية عن استحياء. أما عن المجتمع المدني الحداثي المشارك باستقلال كامل عن الدولة في حياة المواطنين السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية كطرف ثالث يقف بقامة قوية في مواجهة وتقويم فساد واستبداد وقمع الدولة فلا يجب أن يكون له وجود في دولتهم البازغة. هذا وقد جاء مشروع القانون المنظم للعمل الأهلي المقدم من قبلهم منسجماً وداعماً لتلك الفكرة، كما جاء ممارساتهم العملية مؤيدة تماماً لذلك النهج.

ثانياً: إشكاليات على مستوى البنية القانونية والتشريعية:

على المستوى القانوني والتشريعي، قيدت الحكومات المصرية المتتالية وجود نشاط مؤسسات ومنظمات العمل الأهلي من خلال التشريعات المختلفة التي وضعتها لتنظيم عمل هذا القطاع. ولعل القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ من أشهرها تقييداً للعمل الأهلي، مما جعله محلاً للانتقاد والهجوم من قبل العديد من أطراف المجتمع المدني والقوى والتجمعات الديمقراطية. وعندما شرعت الدولة في طرح مشروع قانون بديل نجح نشطاء العمل الأهلي وحقوق الإنسان على وجه الخصوص في تشكيل حملة أدارت النقاش والحوار بشكل جماعي حول القانون، وهو ما دفع بالحكومة إلى إشراك بعض قيادات العمل الأهلي وحقوق الإنسان في لجنة صياغة القانون.

وبصدور القانون ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ أعلنت الدولة مرة أخرى تمسكها الشديد باتجاه التقييد للعمل الأهلي وضربت عرض الحائط بآراء نشطاءه، بل وما انتهت إليه لجنة الصياغة للقانون ذات الأغلبية الحكومية، ولكن سرعان ما سقط القانون بعد أقل من عام لعدم دستوريته بناءً على حكم صادر من المحكمة الدستورية العليا في ٣ يونيو عام ٢٠٠٠. فالسرعة التي تمت بها عملية تمرير القانون في مجلس الشعب والرغبة في تجنب المزيد من النقاش والجدل، لم تسفر فقط عن الوقوع في خطأ إجرائي أدى لعدم دستورية القانون فحسب، ولكنه عكس أيضاً أن الممارسات الفعلية للدولة قد غلب عليها سمة التردد والانقسام في الرأي. وجاء القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بعد ذلك حاملاً في جنباته العديد من الإجراءات أو الأدوات التي من شأنها أن تحفظ للجهة الإدارية قدرتها على الإشراف والتدخل في تحديد هامش الحركة الممنوح للجمعيات الأهلية، وهو ما تجلّى في تباين وجهات النظر الجهة حول المادة (٤٢) الخاصة بإعطاء حق حل الجمعيات إلى الجهة الإدارية، والمادة (٢) التي تنص على اختصاص القضاء الإداري في نظر منازعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية. فبموجب القانون تقوم الجهات الإدارية بالإشراف والتدخل في عمل الجمعيات الأهلية بداية من بحث وفحص مدى توافر شروط تأسيس الجمعية من عدمه والغرض من قيامها، وشروط عضويتها وانتخاب مجالس إدارتها، وانتهاء بفحص ومراقبة ممارساتها وميزانياتها، ومدى التزامها بميدان ومجال نشاطها، وكيفية استغلال واستثمار أموالها. ووضعت الحكومات المتعاقبة العقبات القانونية أمام عمل المنظمات الأهلية بحجة الضبط والرقابة والتنظيم، وهذه الأمور مطلوبة ولكن في حدود معينة لا ينبغي تجاوزها على أن تقوم بها الجهات الرقابية الرسمية ومن خلال القنوات الطبيعية المنصوص عليها صراحة في القانون، ولكن ما حدث في الواقع العملي جاء خلافاً لذلك، بل وقد وصل الأمر إلى حد معاملة الجمعيات الأهلية بطريقة التقصي والمواجهات الأمنية، وممارسة أشكال مختلفة من الوصاية والرقابة.

ومنذ ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وحتى الآن، بذلت بعض المحاولات الحكومية بالتعاون مع المجتمع المدني المستقل، وخاصة من الوزير الدكتور أحمد البرعي الذي كان على استعداد لإصدار قانون جديد يلبي الحد الأدنى من المعايير الديمقراطية ويعطي مساحة أوسع نسبياً من الاستقلالية للمجتمع المدني وفي نفس الوقت يكون مقبولاً من الدولة بمؤسساتها المختلفة، وذلك كبديل عن القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢. غير أن جميعها قد باءت بالفشل.

وكانت الصورة أكثر قتامة في عهد الرئيس المصري الأسبق محمد مرسي من حيث إحكام السيطرة على إنشاء الجمعيات الأهلية ووضع قيوداً قمعية للغاية على التمويل الأجنبي، وإنشاء المنظمات الأجنبية، بل ووصل الأمر لدرجة اشتراط موافقة الأجهزة الأمنية على تلقي التمويل الأجنبي للمنظمات المحلية والموافقة على تأسيس المنظمات الأجنبية في مصر (مشروع قانون الجمعيات الأهلية مايو ٢٠١٣).

وفي ٨ سبتمبر ٢٠١٦ في ظل حكم الرئيس السيسي ودستور ٢٠١٤، أعلن مجلس الوزراء المصري موافقته على مشروع قانون جديد للجمعيات والمؤسسات الأهلية وتم تقديمه فيما بعد لمجلس الدولة لمراجعته وتم عرضه على مجلس النواب لإقراره. الذي وافق عليه البرلمان يوم ٢٩ نوفمبر ٢٠١٦ دون نقاش يذكر، والذي جاء بدوره متضمناً تعديلات واضحة على الدستور وإخلال بكافة تعهدات مصر الدولية بشأن تنظيم العمل الأهلي.

وفي شهر ديسمبر ٢٠١٦ تقدم عدد من الأحزاب والجمعيات بمذكرة قانونية للسيد رئيس الجمهورية بأبرز مواطن الاعتراض على قانون الجمعيات الأهلية تعكس كيف يتناقض القانون روحاً ونصاً مع الدستور والتزامات مصر الدولية في إطار اتفاقيات الأمم المتحدة متعددة الأطراف، والثنائية مع الاتحاد الأوروبي، على نحو يعتبر بمثابة تجميد غير معلن للنص الدستوري، وتلاعب فح بإرادة الأغلبية الشعبية التي وافقت عليه. كما يمثل القانون انسحاباً غير معلن من اتفاقيات دولية سبق أن وافق عليها البرلمان وصدق عليها رئيس الجمهورية، وتنص من التزامات وتعهدات الحكومة المصرية على الملأ بتنفيذها أمام مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في إطار المراجعة الدورية الشاملة لسجلها المشين في احترام حقوق الإنسان منذ عامين.

إن المذكرة القانونية التي جاءت في ١٣ صفحة، عرضت أبرز مواطن الاعتراض على القانون وانعكاساته المرتقبة على العمل الأهلي برافديه الحقوقي والتنموي، فضلاً عن تأثيره الاقتصادي على التنمية والاستثمار. وطالبت المذكرة رئيس الجمهورية بعدم إصدار القانون وباستخدام صلاحياته الدستورية بإعادته ثانياً إلى البرلمان، لإعادة النظر والمداولة عليه، وحتى الآن لم يقيم رئيس الجمهورية بإرسال القانون للبرلمان لإعادة النظر فيه، رغم مضي الفترة القانونية التي حددها الدستور لذلك وهي ٣٠ يوماً.

ويضاف إلى ما سبق، التعديل التشريعي الذي تم في قانون العقوبات على المادة ٧٨ من القانون ووضع عقوبات قاسية على عدم الالتزام بالشروط التعجيزية الواردة في القانون للتمويل الاجنبي، التي عدلها الرئيس السيسي في سبتمبر ٢٠١٤. وهذا القانون يجرم أن يطلب الشخص «لنفسه أو لغيره أو يقبل أو يأخذ ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو ممن يعملون لمصلحتها أو من شخص طبيعي أو اعتباري أو من منظمة محلية أو أجنبية أو أية جهة أخرى لا تتبع دولة أجنبية ولا تعمل لصالحها، أموالاً سائلة أو منقولة أو عتاداً أو آلات أو أسلحة أو ذخائر أو ما في حكمها أو أشياء أخرى أو وعد بشيء من ذلك بقصد ارتكاب عمل ضار بمصلحة قومية أو المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها أو القيام بأعمال عداوية ضد مصر أو الإخلال بالأمن والسلم العام» وقد ذهب هذا التعديل التشريعي إلى إضافة «الأشخاص الاعتبارية والطبيعية والمنظمات المحلية والأجنبية والجهات الأخرى التي لا تتبع دولاً أجنبية». كما توسع التعديل الأخير بعبارات فضفاضة أصبحت تؤتم ما يسمى «الإخلال بالأمن والسلم العام» مما يعني توسيع رقعة تجريم الأفعال أيضاً، كما اعتبر النص الأدوات التي يمكن لمن يتلقى التمويل استخدامها لتحقيق أهدافه غير ممكنة الحصر، وغير محده والنص على «وما في حكمها»، ثم مصطلح «أو أشياء أخرى»، لتشمل كل الأدوات الممكنة بما في ذلك غير العتاد الحربي أو الأسلحة.

أما في العقوبات، فتم تغيير عقوبة هذه الجريمة من «الأشغال الشاقة المؤقتة وغرامة التي لا تقل عن ١٠٠٠ جنيه ولا تزيد عما أعطى أو وعد به المتهم»، لتصبح «السجن المؤبد وغرامة لا تقل عن ٥٠٠ ألف جنيه». وإذا كان الجاني موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة أو ذا صفة نيابية عامة أو إذا ارتكب الجريمة في زمن الحرب أو تنفيذاً لخطر إرهابي، تمت إضافة عقوبة الإعدام، مع إمكانية المعاقبة بالسجن المؤبد وغرامة لا تقل عن ٥٠٠ ألف جنيه أيضاً. وهذه العبارات لاتهامات مطاطة، غير دقيقة وغير محددة وهو ما تأباه فلسفة التجريم التي يجب أن تصف الأفعال المجرمه وتحدد ماهيتها تحديداً يوضح ملامحها. بل ذهب القانون بعيداً عندما نص على عقوبات تصل إلى الإعدام، وهو أمر غير مسبوق. وقد إنتقدت المنظمات الحقوقية هذا القانون عند صدوره فلا يمكن تجاهل ذلك ونحن نتحدث عن البيئة التمكينية لعمل المجتمع المدني.

وهنا أيضاً واجب الإشارة إلى حكم المحكمة الدستورية الصادر في ديسمبر ١٩١٦ بعدم دستورية القانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ والخاص بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والمظاهرات السلمية والمعروف بقانون التظاهر، هو حكم تاريخي انتصر لحرية التعبير وأحد مظاهرها الحق في التظاهر السلمي، حيث تضمن عدم دستورية منح حق المنع والسماح بالموافقة لوزارة الداخلية، وأعطى هذه السلطة للقضاء، ومن ثم أصبح التظاهر مباحاً بشرط الإخطار فقط. وحال أن الحكومة ممثلة في وزارة الداخلية ترى عكس ذلك رفضاً أو تأجيلاً أو تغييراً للمكان لاعتبارات الصالح العام، فعليها أن تلجأ للقضاء لإصدار حكم بذلك، ولذلك فقد أصبح التظاهر مباحاً بشرط الإخطار وقبل حدوثه بـ ٢٤ ساعة على الأقل، وأصبحت سلطة الحكومة مقيدة في منعه بشرط صدور حكم قضائي.

الفجوة بين البنية القانونية والدستورية والإلتزامات الدولية:

بعد قيام ثورة ٢٥ يناير وما تبعها من حراك، تم إلغاء العمل بدستور ١٩٧١ وصدور دستور جديد في ٢٠١٢ نص في المادة (٥١) منه على: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والأحزاب بمجرد الإخطار، وتمارس نشاطها بحرية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، ولا يجوز للسلطات حلها أو حل هيئاتها الإدارية إلا بحكم قضائي؛ وذلك على النحو المبين بالقانون.» وكان ذلك أول نص دستوري يجعل تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالإخطار ويجعل سلطة حل هذه الجمعيات من اختصاص القضاء بل ومنع جهة الإدارة من حلها إلا تنفيذاً لحكم قضائي. وبعد ثورة ثلاثين يونيو عام ٢٠١٣ تم تعطيل العمل بدستور ٢٠١٢ وإجراء تعديلات عليه.

ومن ثم جاء دستور ٢٠١٤ لينص في المادة ٧٥ منه على أن «للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.»

ومن ناحية ثانية تخالف البنية القانونية أيضاً المعايير الدولية لحقوق الإنسان وبالأخص المعنية بحق تكوين الجمعيات والتي صادقت عليها الحكومة المصرية، حيث ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية علي حق تكوين الجمعيات والانضمام إليها. فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - المادة ٢٠: «لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية؛ لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما». أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فقد نص في المادة ٢٢ (الفقرتان ١ و ٢): «لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه؛ لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدايير 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».

ومن ناحية ثالثة، تخالف البنية القانونية تعهدات الحكومة المصرية في الاستعراض الدوري الشامل الأول لملفها الحقوقي أمام الأمم المتحدة في ٢٠١٠، إذ قبلت الحكومة آنذاك عدداً من التوصيات بشأن حرية تكوين الجمعيات، والتي جاءت في مجملها تحت الدولة المصرية على ضمان حرية تكوين الجمعيات، وإصلاح القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، ووضع إجراءات بسيطة وسريعة وغير تمييزية ولا تخضع لتقدير السلطة الإدارية ومتفقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بإشهار الجمعيات.

ثالثاً : التحدي الأمني وإشكاليات التمويل والقضية رقم ١٧٣

هنا تجدر الإشارة إلى ما يلي:

- «التدخل» الأمني في الحصول على الموافقات للمشاريع الخاصة بالجمعيات الأهلية في مصر - فالجهات الأمنية بالوقت الحالي هي الجهة المتحكمة بشكل شبه علني في ملف الموافقات على المشاريع - وذلك خارج إطار القانون وفي تحد صارخ له.

- أما بالنسبة لقضية التمويل الأجنبي، القضية ١٧٣ لسنة ٢٠١١: فقد شهدت مرحلة ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ إثارة قضية كبرى ضد المجتمع المدني والتي عرفت اعلامياً بقضية التمويل الأجنبي للمنظمات الأهلية، ففي عام ٢٠١١ اتهم القضاء المصري ٤٣ ناشطاً ضمن المجتمع المدني من مصر والولايات المتحدة وألمانيا والنرويج ولبنان وفلسطين بإنشاء جمعيات أهلية دون ترخيص، وبالحصول على تمويل أجنبي دون ترخيص. وانقسمت القضية إلى جزأين في عام ٢٠١٣، الجزء الأول تم تخصيصه للمنظمات الأجنبية، وقد أحيل للقضاء، وفصلت فيه محكمة جنايات القاهرة في ٤ يونيو ٢٠١٣ بمعاقبة المتهمين بالحبس لفترات تتراوح بين سنة مع وقف التنفيذ والسجن ٥ سنوات «للغائبين»، وبحل فروع منظمات المعهد الجمهوري الديمقراطي، والمعهد الديمقراطي الوطني، وفريدم هاوس، والمركز الدولي للصحفيين، ومركز كونراد أديناور. أما الجزء الثاني من القضية فتم تخصيصه للمنظمات المحلية، التي تضمنها أيضاً تقرير لجنة تقصي الحقائق «بشأن ما أثير حول التمويل الأجنبي للجمعيات والمنظمات غير الحكومية، التي تمارس نشاطها داخل مصر»، وهو ما زال قيد التحقيق إلى الآن. وبعد مرور ٥ سنوات وتحديداً في مارس ٢٠١٦، أعاد قاضي التحقيقات المستشار هشام عبد المجيد، فتح القضية بعد ورود معلومات جديدة حولها - وذلك حسب التقرير الذي قيل في ذلك الوقت - وقام قاضي التحقيق في ١٦ مارس ٢٠١٦ باستدعاء عاملين من مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، وجمعية نظرة للدراسات النسوية، والمجموعة المتحدة، وفي ٢٢ مارس ٢٠١٦ تم استدعاء مديرة نظرة للدراسات النسوية للتحقيق معها وقبل ذلك كانت هناك سلسلة من الإجراءات التعسفية من بينها التخطي على أموال بعض النشطاء الحقوقيين المؤسسية والشخصية، وقرارات منع من السفر، وهو الأمر الذي تم التوسع فيه بشكل كبير، حيث مازالت الإجراءات القضائية وغير القضائية تمارس ضد المجتمع المدني حتى كتابة تلك السطور. وقد جاء مؤخراً إجراء غلق مركز النديم الذي يعمل على قضايا التعذيب والاختفاء القسري وإعادة تأهيل ضحايا العنف، وتشميعه بالشمع الأحمر، مؤكداً على استمرار العقلية الأمنية القمعية للنظام الحالي وإصراره على اتباع نهج نفي المجتمع المدني من الوجود وليس محاولة التوصل معه إلى تفاهات من شأنها أن تعيد التوازن للمجتمع وتحقق له ولو قدر من الاستقرار السياسي واحترام الحقوق والحريات.

ويصبح هنا التساؤل: هل تعمل المنظمات الحقوقية المصرية خلافاً للقانون؟

في حقيقة الأمر إن المنظمات الحقوقية تعمل بشفافية فيما يتعلق بأي تمويل تحصل عليه، بما أنها ملزمة بتقديم عقودها مع مانحها للبنوك التي تتلقى التحويلات الأجنبية. وقد تمت جميع التحويلات من خلال القطاع المصرفي وتحت رقابة البنك المركزي. ولا تقوم أي من هذه المنظمات بتوليد أرباح، حيث أنها تعتمد على التبرعات وحدها. بالإضافة إلى أنه من ضمن القيود التي فرضها القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ على تلقي الهبات والمنح من الخارج أو الداخل، حيث استلزم المشرع موافقة الوزارة مسبقاً على أي منحة للجمعية تأتي من الداخل أو الخارج حيث نصت المادة ١٧ من القانون «للمجموعة الحق في تلقي التبرعات، ويجوز لها جمع التبرعات من الأشخاص الطبيعيين ومن الأشخاص الاعتبارية بموافقة الجهة الإدارية على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون»، وفي جميع الأحوال لا يجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج سواء من شخص مصري أو شخص أجنبي أو جهة أجنبية أو من يمثلها في الداخل، ولا أن ترسل شيئاً مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات في الخارج إلا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية.

وعلي الجانب الآخر ينص القانون الدولي بوضوح، بما أن حرية تكوين الجمعيات هي حق إنساني، على أنه لا يجوز للحكومات الإصرار على التسجيل بموجب أي تشريع معين. كما صرح المقرر الخاص المعني بالحق في حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع بأن «الحق في حرية تكوين الجمعيات يحمي المنظمات غير المسجلة على قدم المساواة»، وينص الدستور المصري في المادة ٧٥ على أن «للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار».

بهذا المعنى تصبح جميع الأشكال القانونية، سواء الخاضعة لقانون الجمعيات الأهلية أو لغيره من القوانين الأخرى، مثل الشركات المدنية أو مكاتب المحاماة أو أي شكل آخر، هي أشكال لها شرعية الوجود والحق في ممارسة العمل الأهلي بمقتضى الدستور والقانون الدولي والمواثيق والاتفاقيات والتعهدات الدولية التي وقعت وصدقت عليها الحكومات المصرية المتعاقبة.

الخلاصة:

أولاً: لعبت الحركة الحقوقية المصرية علي اختلاف مكوناتها دوراً هاماً في التصدي لانتهاكات نظام مبارك لحقوق الانسان، كما في إثراء الحوار الديمقراطي وتمكين وبناء قدرات العديد من الفئات الاجتماعية والأشخاص في مصر، قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، مما كان له عظيم الأثر في التحضير وتهيئة المناخ لانطلاق الثورة.

ثانياً: بعد نجاح الثورة في إزاحة رأس النظام الحاكم في مصر، ثم نجاح الثورة المضادة في العودة سريعاً إلى احكام سيطرتها علي السلطة في البلاد، أدركت جميع أطراف النظام (القديمة والجديدة) مدى أهمية وخطورة الدور الذي لعبته الجماعة الحقوقية قبل وأثناء الثورة، وأجمعت كافة الأطراف على ضرورة معاينة ومحاصرة، بل والقضاء تماماً على الجماعات الحقوقية، عقاباً لها علي الدور الذي لعبته في الثورة وعلي ما يمكن أن تقوم به في المستقبل.

ثالثاً: أجمعت الحكومات المتعاقبة منذ فبراير ٢٠١١ حتي الآن، رغم ما بينها من اختلافات وتناقضات، على العداة لفكرة المجتمع المدني وتحديدًا للجماعات الحقوقية - باستثناءات قليلة غير فاعلة - ووضعت ونفذت خطط محاصرتها تمهيدا للإجهاد عليه تماماً.

رابعاً: رغم النجاح في الحصول على بعض المكتسبات في مجال الحقوق والحريات وخاصة في دستور ٢٠١٤، إلا إن تلك المكتسبات لم تتحول حتى الآن إلى نصوص وأوضاع قانونية تمكن المجتمع المدني من العمل بحرية. علي العكس، جاءت معظم المقترحات الحكومية ومشروعات القوانين التي قدمتها والقوانين التي أقرت بالفعل، مخالفة لنصوص وروح ما جاء في الدستور ومعادية كل العداة للحقوق والحريات.

خامساً: كنتيجة لكافة أشكال المحاصرة والقمع علي مدى السنوات الست الماضية، باستخدام القوانين الاستبدادية الجائرة، وخارج إطار القانون، أصبحت الجماعات الحقوقية بمنظوماتها وأفرادها تعاني من الضعف والتشتت نتيجة للتضييق الشديد الذي وصل إلى حد شل حركتها بشكل شبه كامل، رغم المقاومة الشرسة التي تبديها تلك الجماعات وصمودها حتي الآن.

سادساً: تتدهور أوضاع المجتمع المدني القانونية والمادية علي الأرض بوتيرة سريعة ومتلاحقة، حتى أنه قد صدر القانون الأسوأ من نوعه في تاريخ العمل الأهلي في مصر أثناء إعداد الصياغة النهائية لهذه الورقة، وهو القانون الذي من المتوقع أن يجهز تماماً على المجتمع المدني في مصر.

التوصيات:

إن دعم المجتمع المدني في مصر وتمكينه من البقاء على قيد الحياة واستعادة تماسكه حتي يتمكن من أداء دوره المنوط به في الدفاع عن الحقوق والحريات يتطلب حزمة من الإجراءات وهي كالتالي:

أولاً: إجراءات قانونية:

بعد تصديق رئيس الجمهورية عبد الفتاح السيسي علي القانون الجديد المنظم للعمل الأهلي في مصر، وهو القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، والذي جاء مخالفاً لنصوص الدستور المصري ٢٠١٤ والمواثيق والتعهدات الدولية التي سبق وأن وقّعت عليها الحكومات المصرية المتعاقبة وصدّقت عليها البرلمانات المصرية والتي أصبحت جزء لا يتجزء من منظومة التشريعات والقوانين المصرية، فإن معركة قانونية لإسقاط ذلك القانون وإثبات مخالفته للنصوص الدستورية ولمنظومة القوانين والتشريعات تصبح أمراً ضرورياً، بل ونقطة البداية لخطة متكاملة لمواجهة محاولة القضاء تماماً على المجتمع المدني المصري.

ثانياً: تعبئة جهود المجتمع المدني بكافة مكوناته وأطرافه الحقوقية والتنموية والخدمية والخيرية لخوض معركة إسقاط القانون الجديد اللاديموقراطي، غير الدستوري، والذي لا يتفق والتزامات مصر الدولية بمقتضى توقيعها وتصديقها علي المواثيق الدولية المعنية بهذا الشأن.

ثالثاً: تنظيم حملة لمخاطبة المجتمع الدولي وشرح أبعاد القانون الجديد المنظم للعمل الأهلي وآثاره المدمرة على المجتمع المدني عموماً والمنظمات الحقوقية على وجه الخصوص. وذلك في إطار ممارسة الجهود الدولية لإلغاء ذلك القانون وإفساح المجال للوجود الفاعل للمجتمع المدني المستقل.

رابعاً: بذل كل الجهود من أجل فتح القنوات الشرعية لتوصيل الدعم المادي للمجتمع المدني وعلى وجه الخصوص للجماعات الحقوقية والدفاعية لإعادة الحياة لها.

خامساً: تضامن كافة القوي المدنية والديموقراطية مع المجتمع المدني في معركته من أجل إسقاط القانون الجديد المنظم للعمل الأهلي والدفاع عن حقه في الوجود المستقل وإسقاط كافة التهم الجائرة والمفبركة الموجهة للجماعات والنشطاء الحقوقيين فيما يعرف بقضية التمويل الأجنبي، ١٧٣ لسنة ٢٠١١.

تمت مراجعة وإعداد الصياغة النهائية لتلك الورقة بتاريخ

٢٠١٧ / ٦ / ١

د. مجدي عبد الحميد

نبذة مقتضبة عن البيئة التمكينية في مصر: تقلص حيز السياسات، وتقلص المساحة المدنية

أحدثت الانتفاضات الشعبية تغيرات جذرية في المجتمع المصري وقد شهد توازن القوى بين المجتمع والدولة خلال فترة حكم مختلف القوى بدءاً من الرئيس مبارك مروراً بمرسعي وصولاً إلى الرئيس الحالي السيسي، تحولات كبيرة أثرت مباشرة على المجتمع المدني. وبدءاً من تعبئة الناس في ميدان التحرير للمطالبة بالحرية والعدالة والكرامة؛ والدعوة إلى الديمقراطية والسلطة المدنية، لعب المجتمع المدني دوراً هاماً في المجتمع في كل مرحلة من مراحل التحول في السلطة.

ويرتبط تعقيد ديناميات القوة داخل أي بلد ارتباطاً مباشراً بالبيئة التمكينية، حيث تضع كل جهة فاعلة دوراً مختلفاً للمجتمع المدني وتنخرط معه بطرق مختلفة. ورداً على ذلك، ينبغي على المجتمع المدني أن يستجيب لهذه التغييرات ويتكيف معها. وبالنسبة لحالة مصر، تجدر الملاحظة أيضاً أنه، خلال الفترة نفسها، تم الإبقاء على حالة الطوارئ كما أن التدابير المتخذة لمواجهة التهديدات التي تعرض لها «الأمن القومي» أو تلك الهادفة إلى «مكافحة الإرهاب» كانت مقيدةً بالنسبة إلى المجتمع المدني- وبينها ما ذهب إلى تعريف المجتمع المدني (كعامل غريب) حتى- أو بالنسبة إلى الدور الفعلي الذي يمكن أن يضطلع به في تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية.

ومع ذلك، وحتى لو تغير الوضع السياسي بسرعة، فإن دور الدولة في تنظيم إطارها التشريعي وضمان تنفيذه الفعّال يبقى قائماً. ويفترض ذلك تمتعها بحقوقها السيادية في اعتماد سياسات محلية أساسية لتحديد وتلبية الاحتياجات والضرورات داخل حدودها. ولا يشكل إطار البيئة التمكينية استثناءً عن هذه القاعدة؛ وبالتالي تشمل الجوانب الأخرى التي يجب مراعاتها في حالة مصر، تأثير تقلص حيز السياسات بسبب الشروط التي وضعتها الجهات الفاعلة الدولية. وفي هذا الصدد، أدت محدودية الإفصاح عن المعلومات، وغياب الشفافية بشأن الاتفاقيات الموقعة مع الجهات الفاعلة الدولية (بشأن المساعدات والتجارة والاستثمار على وجه الخصوص) وعدم التشاور الحقيقي مع المواطنين إلى ازدياد الوضع سوءاً بالنسبة إلى المجتمع المدني.



وتعتبر اتفاقية القرض الأخيرة الموقعة مع صندوق النقد الدولي في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٦ مثلاً واضحاً على ذلك. وتتطلب اتفاقية القرض الذي تبلغ قيمته ١٢ مليار دولار أميركي سلسلة من الإصلاحات المالية والنقدية التي ستؤثر سلباً على الفقراء وتنتهك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية. وبغض النظر عن الإصلاحات الاقتصادية المخطط لها في عملية المتابعة، تعرّضت الاتفاقية بين صندوق النقد الدولي ومصر في فترة مناقشتها للانتقادات قبل توقيعها، نظراً إلى افتقارها إلى الشفافية والشمول. ولم يُعر كريس جارفييس، رئيس بعثة صندوق النقد

الدولي في مصر المسألة اهتماماً؛ فأشار إلى أنّ «المفاوضات كانت «شفافة إلى حدّ ما» قائلاً إن «الطاهي قد لا يرغب أحياناً في أن يسترق الأذن النظر إلى ما يفعله في المطبخ». وقد انعكست آثار سياسة صندوق النقد الدولي على ممارسات الحكومة المصرية أيضاً. ولم تؤخذ الانتقادات التي تعرّضت لها الخطة الإصلاحية بعين الاعتبار، الأمر الذي حدّ من حرية التعبير لا سيما في ما خص التعليقات حول سياسات التقشف المنفذة».

وتعتبر البيئة التمكينية في مصر حاجةً فعلية. وقد زاد القانون الأخير الخاص بمنظمات المجتمع المدني الوضع سواءً ولكن يجب على المؤسسات المالية الدولية أن تتقيد بمبادئ الشفافية والملكية الديمقراطية والمساءلة المتبادلة لتعزيز الدور الذي يمكن للمجتمع المدني أن يلعبه في مصر. ومن شأن انتهاك هذه المبادئ أن يقلص حيز السياسات المرتبط مباشرةً بتقلص المشاركة المدنية وإنهاء الحيز المدني.

المجتمع المدني الأردني:

بين تحديات القوى المحافظة والمساعدات التنموية المتغيرة

أحمد محمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

في سياق التحولات السياسية والأمنية والاقتصادية التي تشهدها المنطقة، يعيش المجتمع المدني الأردني في الوقت الراهن أزمة مركبة ناجمة عن مواجهته لتحديين أساسيين، يحددان مسارات تطوره وفعالته، مما يدفع العديد من منظمات المجتمع المدني الأردنية إلى إجراء تغييرات في استراتيجياتها وخططها وإعادة النظر في أولوياتها، في ضوء هذين التحديين الأساسيين.

فمن جانب، ما زالت القوى السياسية والبيروقراطية المعادية له والمشككة بأدواره داخل مؤسسات الدولة الرسمية وخارجها، قوية وتلعب أدواراً كبيرة في تضيق مساحة العمل المحدودة أصلاً لعمله، وذلك في إطار التشريعات والسياسات، إلى جانب الممارسات على أرض الواقع، فالتشريعات والسياسات الناظمة لعمل منظمات المجتمع المدني ما زالت تضع العديد من القيود القاسية على آليات إنشاء المنظمات المدنية وآليات عملها، وتعمل كذلك على تقييد عمليات بناء الشراكات والحصول على تمويل لممارسة أنشطتها. ومن جانب آخر، فإن اتجاهات تمويل التنمية لدول المنطقة ومنظمات المجتمع المدني تشهد أيضاً تحولات في أهدافها ومساراتها، وتغيّرات في أولوياتها، حيث ترتبط غالبيتها بالاهتمام بإغاثة اللاجئين السوريين والاستجابة لمتطلبات دمجهم في الدول والمجتمعات المستضيفة لهم.

وتفرض مواجهة هذه التحديات استنزاف العديد من طاقات وقدرات منظمات المجتمع المدني للدفاع عن مساحة عملها ومبررات وجودها. حيث نشهد تقدماً في أدوار العديد من منظمات المجتمع المدني الأردنية وقوة تأثيرها، وخاصة المنظمات الحقوقية التي تعمل على تعزيز حالة حقوق الإنسان في الأردن على مستوى التشريعات والسياسات والممارسات، ومستوى الخدمات الإنسانية المباشرة للعديد من القطاعات الاجتماعية المستضعفة.

وفي هذا السياق، تنامت أدوار المجتمع المدني الأردني في الحياة العامة خلال السنوات الأخيرة، وتنوعت واتسعت لتشمل مراقبة أداء الحكومات في مجال احترام معايير حقوق الإنسان، ومراقبة العمليات الانتخابية المختلفة، وتحليل السياسات العامة في مجالات عديدة، وتقديم سياسات بديلة بجانب أدوار تقليدية تتمثل في تقديم خدمات اجتماعية وإنسانية مباشرة لقطاعات واسعة من القطاعات الاجتماعية المستضعفة. ولعل تنامي أدوار المجتمع المدني في الأردن بسبب العمل الاحترافي للعديد من منظماته أثار حفيظة لاعبين آخرين، خاصة الرسميين منهم، مثل بعض المسؤولين الحكوميين والبرلمانيين الذين اعتادوا العمل من دون رقابة ومساءلة ومشاركة، وهي ضمن أدوار المجتمع المدني ومسؤولياته. حيث تمكنت هذه المنظمات من فرض وجودها بقوة الأمر الواقع على مختلف المستويات، وأخذ هذا الحضور يعبر عن نفسه بإنشاء العديد من الشبكات والتحالفات النوعية في إطار تحقيق أهداف مشتركة، خاصة تلك المتعلقة بالآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان بمختلف أنواعها ومستوياتها، أو في أطر حماية مساحة الحرية المتاحة لمنظمات المجتمع المدني والدفاع عنها وتوسيعها.

ومن المفيد الإشارة إلى أن طريقة التعامل الرسمي مع المجتمع المدني تعاني من حالة انفصام، حيث يؤكد الخطاب الرسمي للمؤسسات الرسمية على أهمية دوره، في ذات الوقت الذي لا توجد فيه أي توجهات حكومية وبرلمانية لإعادة النظر في التشريعات الأساسية الناظمة للمجتمع المدني ومنظّمته، ومن أهمها قانون الجمعيات وقانون العمل الذين يتضمنان ترسانة كبيرة من القيود على تشكيل الجمعيات والنقابات العمالية، وآليات عملها.

ولا يقتصر الأمر على ذلك، بل تتسع عمليات التضيق من قبل وزارة الداخلية وحكامها الإداريين وبعض الأجهزة الأمنية، حيث تقوم بمخالفة قانون الاجتماعات العامة بمنعها لعشرات الفعاليات والأنشطة وورش العمل دون مبررات قانونية ملائمة، ومواجهة العديد من الاحتجاجات العمالية بقسوة، إلى جانب الممارسات من قبل بعض أجهزة السلطة التنفيذية لتحويل منظمات المجتمع المدني لتكون جزءاً من السلطة التنفيذية، تعمل في إطار استراتيجياتها، وبالتالي إفراغ المجتمع المدني من مبررات وجوده، باعتباره يعبر عن مصالح ورؤى مختلفة عن مصالح السلطة التنفيذية ورؤاها بمختلف مستوياتها أيضاً. وعادة ما يتم استخدام شعار «مكافحة الأهاب» مبرراً للتضييق على مساحات الحرية المحدودة المتاحة لقوى المجتمع المدني.

ولمواجهة هذه التحديات، تقوم العديد من منظمات المجتمع المدني الأردنية، وفي إطار الاستجابة للمستجدات التي نجمت عن دخول ما يقارب ١,٤ مليون سوري لاجئ وغير لاجئ، واستجابة للاتجاهات التمويلية الجديدة بإعادة النظر في استراتيجياتها وخططها، حيث تم ويتم إعادة النظر في الفئات المستهدفة بأنشطتها وخدماتها لتتلائم مع الأولويات الجديدة الناشئة.

وهنالك العديد من التخوفات التي يمكن أن تنشأ عن هذه التحولات، ويجب أن تؤخذ بعين الاعتبار لدى مختلف الفاعلين من حكومات ومجتمع مدني ومانحين، بحيث يتم إهمال العمل على دعم وتشجيع وتعزيز التحولات الديمقراطية التي تتضمن الإصلاحات السياسية المتنوعة واللازمة لتفعيل الاستفادة من عمليات تمويل التنمية، مما يضعف عمليات التحول الديمقراطي، ما من شأنه إضعاف فعاليات مسارات التنمية وآليات تمويلها.



تمّ إنتاج هذه المادة بدعم مادي من الوكالة السويدية للتنمية الدولية Sida. ويتحمل مبتكر المادة كامل المسؤولية المترتبة على المحتوى. كما أن الآراء والتأويلات الواردة بها لا تعبر بالضرورة عن رأي الوكالة.