

## موجز حالة

حرية المجتمع المدني في الأردن: استنادًا إلى توصيات الاستعراض الدوري الشامل (الرابع)

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

### السياق:

في إطار الدورة الرابعة للاستعراض الدوري الشامل، وافق الأردن للمرة الأولى على عدد من التوصيات التي تركز على تعزيز حرية المجتمع المدني وضمان بيئة آمنة وداعمة لمنظمات المجتمع المدني، وقد جاء ذلك بعد احاطته علماً بهذه التوصيات خلال الاستعراض في 25 كانون الثاني 2024، ثم عاد وقبل ثلاث توصيات محددة ذات صلة بحرية المجتمع المدني، لا سيما إزالة القيود المفروضة على التمويل الأجنبي. تأتي هذه التوصيات، كجزء من التزام الأردن بتحسين سجل حقوق الإنسان وتعزيز الحريات العامة، التي تراجعت على نحو كبير خلال السنوات الماضية، حيث صنّف الأردن عالمياً على أنه "غير حر"<sup>1</sup>، نتيجة التجاوزات التي تتعرض لها مساحة عمل المجتمع المدني على نحو مستمر.

إن قبول هذه التوصيات يمثل خطوة مهمة نحو تطوير بيئة قانونية وإدارية أكثر مرونة، مما يسمح للمجتمع المدني بالعمل بشكل أكثر كفاءة وفعالية. وبالرغم من ذلك، يبقى التحدي الأكبر في تنفيذ هذه التوصيات وتحويلها إلى سياسات وإجراءات ملموسة تعزز من حرية وفعالية المجتمع المدني في مواجهة التحديات القائمة. يأتي موجز الحالة هذه لإستعراض أبرز التوصيات التي قبلها الأردن في هذا السياق، والإجراءات المقترحة وما المطلوب عمله لإسراع في تنفيذها على أرض الواقع.

<sup>1</sup> Freedom house, freedom in the world country report 2024 [Jordan: Freedom in the World 2024 Country Report | Freedom House](https://www.freedomhouse.org/country/jordan)

## توصيات الاستعراض الدوري الشامل (الرابع) ذات الصلة بحرية المجتمع المدني:

1. تتقيح قانون الجمعيات لعام 2008 لضمان بيئة آمنة وداعمة للمنظمات غير الحكومية. (توصية رقم 137-45).
2. تبسيط العمليات الإدارية والحد من القيود المفروضة على عمل المنظمات غير الحكومية، خاصة فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي (توصية رقم 137-46).
3. السماح لجماعات المجتمع المدني بحرية الوصول إلى التمويل الأجنبي وتعزيز الشفافية الحكومية (توصية رقم 137-47).

تهدف هذه التوصيات إلى تعديل قانون الجمعيات لتسهيل عملية تسجيل منظمات المجتمع المدني وتمكينها من الحصول على التمويل الأجنبي دون عوائق. وتركز على ضمان أن تتمكن المنظمات من العمل بحرية دون الخوف من الانتقام أو التدخل غير المبرر. إلى جانب التقليل من العقوبات الإدارية التي تواجه منظمات المجتمع المدني، مما يسهل عليها العمل بفعالية واستدامة، مع ضمان تقديم تفسيرات واضحة لأي رفض لعمليات التمويل الأجنبي، وضمان وجود آليات للطعن العادل.

## التعديلات التشريعية المطلوبة:

1. تعديل قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008<sup>2</sup>، يفتر القانون إلى مجموعة من المبادئ التي تساهم في تعزيز استقلالية منظمات المجتمع المدني وعرقلة عملها، وتؤثر تأثيراً مباشراً على وصولها إلى فرص التمويل المحلي والأجنبي. من أبرز الفجوات في القانون التي يجب تعديلها في ضوء توصيات الاستعراض الدوري الشامل (الرابع) في هذا السياق:

### 1.1 الموافقات الحكومية المسبقة على تسجيل الجمعيات

يعطى مجلس إدارة سجل الجمعيات سلطة الموافقة أو رفض تسجيل الجمعيات، ولا يلزم القانون سجل الجمعيات بتبرير الرفض، على الرغم من أن لمقدم الطلب الحق في استئناف القرار أمام المحكمة، إلا أن عدم وجود سبب محدد للرفض يجعل من الصعب الطعن بالقرار في حال تم رفض تأسيس جمعية ما، وهذا يعني أن الرفض لا يستند إلى معايير منهجية، ولكنه متروك إلى تقدير المسؤولين ما يحرم العديد من منظمات المجتمع المدني من الاعتراف القانوني بتسجيلها. من الضروري التحول نحو مبدأ التسجيل بالإخطار (الإيداع)، وفي حال اعتراض سجل الجمعيات أو أي جهة رسمية أخرى يمكنها اللجوء إلى القضاء.

<sup>2</sup> قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008، الأردن

## 2.1 غياب مرجعية موحدة لعمل الجمعيات

يُمنح مجلس ادارة سجل الجمعيات مهمة تحديد الوزارة المختصة، لتتولى الاشراف على الجمعية ومتابعة شؤونها وفق احكام قانون الجمعيات، مما يؤدي الى غياب مرجعية موحدة للإشراف على عمل الجمعيات. على سبيل المثال، تشترط بعض نصوص القانون، اشعار أكثر من جهة في نفس الوقت في حال رغبة الجمعية بفتح فروع أخرى لها في المملكة، أو عقد اجتماع الهيئة العامة للجمعية. لذلك يجب تبني مرجعية موحدة للجمعيات لتجنب الازدواجية في متابعة المهام.

## 3.1 الرقابة القبلية على عمل الجمعيات

يلزم قانون الجمعيات الهيئات الادارية للجمعيات أن تقدم الى الوزارة المختصة خطة العمل السنوية وتقريرها السنوي الذي يتضمن انجازات الجمعية وأنشطتها ومصادر ايراداتها وأوجه إنفاقها وميزانياتها السنوية مدققة من محاسب قانوني، وهذا الإشراف الحكومي مفرط ويضيف المزيد من القيود على الجمعيات ويمس استقلاليتها المادية بشكل مباشر، والأصل الاكتفاء بإجراء تقييم بعدي في ضوء التقارير السنوية التي تقدمها الجمعيات للوزارة المختصة. خاصة وأن البنك المركزي يطبق أعلى معايير الضبط المالي لمحاربة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والأنشطة غير القانونية على جميع المؤسسات ومنها الجمعيات.

## 4.1 حظر المشاركة في الأنشطة السياسية

يحظر القانون على الجمعيات أن تكون من ضمن غاياتها غايات سياسية، والمشاركة في الأنشطة السياسية التي تدخل ضمن نطاق أهداف الأحزاب السياسية، ولا يحدد القانون نوع الأهداف السياسية المحظور على الجمعيات الانخراط بها، وهذا يؤدي إلى عرقلة تطوير النهج الديمقراطي والحقوقي في الأردن، وحرمان منظمات المجتمع المدني من جذب التمويل في هذا السياق.

## 5.1 صلاحيات واسعة للوزير المختص

يمنح قانون الجمعيات الصلاحية للوزير المختص بحل الجمعيات أي كان السبب في ذلك، حيث تعتبر أي جمعية لم تباشر أعمالها أو توقفت عن ممارستها لمدة سنة منحلة حكماً. ما يعني أنه يمكن أن تتوقف الجمعية عن العمل في حال انتهاء المشاريع التي تعمل عليها أو في حال عدم مباشرة أعمالها لعدم وجود تمويل، وبذلك تكون ذريعة لحل الجمعيات وإنهاء وجودها، والأصل أن تمنح هذه الصلاحية إلى السلطة القضائية. ويلزم القانون وجوب إشعار الوزير المختص وأمين السجل بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول أعماله وذلك قبل انعقاد الاجتماع بأسبوعين على الأقل، وإذا لم تقم الجمعية بذلك فلا يعتبر الاجتماع المنعقد قانونياً، إذ يتنافى هذا مع مبدأ حرية عمل الجمعيات ويحد من استقلاليتها في ممارسة أنشطتها.

## 6.1 شروط الحصول على التمويل المحلي والأجنبي

يشترط قانون الجمعيات موافقة وزارة التنمية الاجتماعية للحصول على التمويل المحلي. كما يحظر القانون على الجمعيات جمع التبرعات أكثر من مرتين سنوياً ما لم تكن الوثائق التي تحكم الجمعية تشمل أكثر من نشاط واحد، ويلزم القانون الحصول على موافقة رئاسة الوزراء للحصول على التمويل الأجنبي. يتنافى ذلك مع مبدأ حرية واستقلالية عمل الجمعيات، ويتحكم على نحو مباشر في قدرتها على الوصول إلى مواردها المالية وجذب عمليات التمويل.

أثبتت التجربة على مدى السنوات الماضية، أن هناك تأخر في الحصول على الموافقات الحكومية للتمويل الأجنبي نتيجة الإجراءات والممارسات البيروقراطية المعقدة على أرض الواقع، إلى جانب رفض طلبات التمويل المقدمة من منظمات المجتمع المدني دون وجود أسس محددة للرفض، ما يمنح مجلس الوزراء سلطة تقديرية واسعة للرفض، ويجعل من الصعب على الجمعيات الطعن بالقرار الذي يتم ضمن معايير قانونية، وأمام محكمة قضائية مختصة في هذا الشأن، ما يحرم هذه الجمعيات فرصة الحصول على مواردها، ويهدد بشكل مباشر قدرتها على الاستمرار بأنشطتها.

## 7.1 خلو القانون من النصوص الداعمة للجمعيات

يخلو قانون الجمعيات من توفير التسهيلات المالية التي تحتاجها الجمعيات، مثل الإعفاءات الجمركية والضريبية، ويخلو أيضاً من أي نص يحمي الجمعيات ويدافع عن العاملين فيها، أو يجرم أي عمل أو قول يسيء إلى سمعتها، وبالنسبة للعقوبات التي يفرضها القانون على الجمعيات، يجب الأخذ بمبدأ تناسب الجزاءات مع المخالفات، كما يجب أن يكون هناك تدرج في العقوبة بعد اللجوء إلى كافة الإجراءات القانونية المتاحة والممكنة.

2. تعديل نظام الشركات غير الربحية رقم 60 لسنة 2007<sup>3</sup>، يفرض نظام الشركات غير الربحية قيوداً مشابهة للقيود الواردة في قانون الجمعيات، لاسيما على وسائل الحصول على التمويل الأجنبي، إذ يشترط على الشركات غير الربحية التي تعتبر جزءاً أساسياً من منظمات المجتمع المدني في الأردن، موافقة مجلس الوزراء على التمويل الأجنبي، وموافقة مجلس الوزراء لتطبيق أيضاً على تبرع الشركات غير الربحية بأي أموال نقدية أو عينية بأي صورة كانت ولأي جهة، ما يحد من نطاق عملها، ويقيد حصولها على الموارد اللازمة لتمويل أعمالها وأنشطتها المختلفة، سعياً لتغطية نفقاتها، على أن لا يكون الهدف من الحصول على المال تحقيق منفعة مادية خاصة لهذه الشركات.

<sup>3</sup> قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997، الأردن

ويلزم النظام الشركات غير الربحية أيضا بتقديم اي معلومات قد يطلب المراقب تقديمها، ومن الضروري اتباع مبدأ الرقابة البعدية على عمل هذه الشركات في تقاريرها الإدارية والمالية في نهاية كل عام وضمان تنفيذ معايير الحوكمة والشفافية والافصاح، دون الحاجة إلى معلومات اخرى غير محددة ومنصوص عليها في القانون وتركها لتقدير مراقب الشركات. وكما هو الحال في قانون الجمعيات، يمنح نظام الشركات غير الربحية الوزير صلاحية انذار الشركة واحالتها للتصفية لأي سبب كان، اذ الأصل أن يكون ذلك من اختصاص القضاء وليس الوزير المختص.

**3. تعديل قانون التخطيط والتعاون الدولي لعام 2024<sup>4</sup>**، أصبحت وزارة التخطيط المرجعية الحكومية للتنسيق والمتابعة حول التمويل الأجنبي الموجه للجمعيات والشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح والجمعيات والاتحادات التعاونية. وقد كرس القانون القيود السابقة المعمول بها فيما يخص التمويل الأجنبي، حيث ألزم ضرورة الحصول على موافقات مسبقة من رئاسة الوزراء على اية منح مالية أو معنوية ذات طابع تمويلي تحصل عليها منظمات المجتمع المدني، وتوسعت القيود على النحو التالي:

### **1.3 فلسفة القانون في التعامل مع المجتمع المدني**

لا يميز قانون التخطيط بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية والوزارات ويضعها جميعها في سلة واحدة، حيث يحظر على أي وزارة، أو مؤسسة رسمية عامة، أو خاصة، أو جمعية، أو شركة لا تهدف إلى تحقيق الربح قبول أي مساعدات دولية مالية أو فنية أو عينية بأي صورة كانت إلا بعد موافقة مجلس الوزراء عليها، بناء على تنسيق الوزير. لا يتوافق ذلك مع فكرة استقلالية المجتمع المدني ويخلط بين طبيعة ما تقدمه هذه المنظمات من جهود تمويلية وحقوقية ضمن هيكل تنظيمي غالبا ما يتسم بالمرونة ويميل إلى اللامركزية وبين النهج الذي تتبناه الجهات والوزارات الحكومية والتي غالبا ما يعتمد هيكلها التنظيمي على الهرمية والبيروقراطية. إلى جانب أن منظمات المجتمع المدني غالبا ما تكون أقرب إلى الأفراد وتعمل معهم بشكل مباشر، مما يسمح لها بفهم احتياجاتهم وتقديم الدعم المناسب حيث تعمل كوسيط بين المواطنين وصناع القرار، بينما تتعامل الجهات الحكومية مع المواطنين على مستوى أوسع من خلال تقديم الخدمات العامة وتنفيذ السياسات.

### **2.3 غياب ضوابط الموافقات للتمويل الأجنبي**

لم يضع قانون التخطيط أي معايير وضوابط لعملية القبول أو الرفض للتمويل الأجنبي، بالرغم من وجود العديد من الشكاوى التي تتعلق برفض طلبات التمويل دون وجود أسباب واضحة. ولم يحدد القانون مددا زمنية واضحة لمراجعة طلبات التمويل الأجنبي،

<sup>4</sup> قانون التخطيط والتعاون الدولي رقم (10) لسنة 2024، الأردن

على العكس من ذلك، يُعتبر ربط القانون الموافقة على التمويل الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء، بتسيب من وزير التخطيط، مؤشر لمزيد من التأخير على منظمات المجتمع المدني، ما يحرمها بصورة مباشرة من حق حصولها على مواردها المالية.

### 3.3 اشتراطات الموافقات على المشاريع التنموية

أضاف قانون التخطيط قيد لم تتضمنه التشريعات السابقة، عبر النص على اشتراط موافقة مجلس الوزراء، بتسيب من الوزير على أي مشروع تنموي تنفذه أي من الوزارات، أو المؤسسات الرسمية، أو الخاصة، أو الجمعيات، أو الشركات غير الهادفة للربح، حيث من غير الممكن تطبيق هذا النص على أرض الواقع لأنه يتطلب موارد كبيرة من الوزارة لمتابعته، ويعكس بيروقراطية غير مسبقة، ويهدد الجهود التنموية التي تسعى منظمات المجتمع المدني منذ سنوات على المضي قدماً نحو تحقيقها.

### 4.3 التوسع في صلاحيات مجلس الوزراء في الرقابة

الزم القانون موافقة مجلس الوزراء على المساعدات المالية والعينية والفنية، ويعتبر ذلك توسعاً بشكل كبير في صلاحيات مجلس الوزراء بالرقابة على أعمال المجتمع المدني، خاصة الحصول على الموافقة على المساعدة الفنية، حيث يعتبر النص فضفاض وغير محدد. ولم يلزم القانون بشكل واضح بتبني آليات تشاورية لوضع الأولويات الوطنية، ما يأذن باستمرار النهج القائم حالياً، باستثناء المجتمع المدني من عمليتي التخطيط ووضع الأولويات والاستراتيجيات، بل إن النص يعطي ثقلاً أكبر لوزارة التخطيط.

#### التوصيات:

إن تعزيز حرية المجتمع المدني، ضرورة لتحقيق التنمية المستدامة وتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن. ولتحقيق ذلك، يتطلب الأمر تعاوناً وثيقاً بين المجتمع الدولي ومنظمات المجتمع المدني والحكومة الأردنية، لضمان خلق بيئة قانونية وإدارية تسهم في تمكين المجتمع المدني من أداء دوره بفعالية.

- مواصلة تقديم الدعم المالي والفني من المجتمع الدولي من خلال بناء شراكات مع منظمات المجتمع المدني في الأردن لمساعدتها في تنفيذ أنشطتها وتعزيز قدراتها في الدفاع عن حقوق الإنسان.
- تطوير اليات شكوى ومساءلة دولية، للتبليغ ومراقبة تنفيذ التوصيات المقبولة في الاستعراض الدوري الشامل (UPR) والإبلاغ عن أي تأخير أو انتهاكات قد تحدث خلال عملية التنفيذ.

- بناء حملات إعلامية حول أهمية حرية المجتمع المدني ودوره في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان.
- تشكيل تحالفات وشبكات تعاون محلية ودولية لبناء حملات كسب تأييد ذات نطاق واسع، للدفاع عن الحريات المدنية، والضغط نحو تنفيذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل.
- تطوير آليات تضمن إشراك منظمات المجتمع المدني بشكل أكثر فعالية في عملية صياغة السياسات، خاصة تلك التي تؤثر بشكل مباشر على عملها وبيئة عملها.

المؤلفون: أحمد عوض وهديل القضاة