

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and
Scientific Research
Al Nahrain University
College of Law

*Legal regulation of
civil society organizations*

-A comparative study-

Treatise presented by the student
Rwnaq O.Abbas

To the Board of the Faculty of Law - Al Nahrain
University

It is part of the requirements of a master's degree in
public law

Supervision
Assistant Professor Dr.
Haider T.Alamaraa

AD 2013

Baghdad

AH 1433

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق

التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني

- دراسة مقارنة -

رسالة تقدمت بها الطالبة
رونق عودة عباس

الى مجلس كلية الحقوق - جامعة النهرين
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير
في القانون العام

بإشراف
الإستاذ المساعد الدكتور
حيدر طالب الأمانة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَى
وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ
عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ }

صدق الله العلي العظيم

سورة الحجرات

آية (١٣)

الإهداء

الى
أمير المؤمنين

ابن ابي طالب

٧

تقريباً واعتذاراً

شكر وتقدير

لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل الى الاستاذ الفاضل الدكتور حيدر طالب الامارة لتفضله متكرماً بقبول الإشراف على هذه الرسالة ، ولتشجيعه على البحث في هذا الموضوع على الرغم من حداثته والصعوبات الجمة فيه، وكذلك لسعة صدره وابدائه الملاحظات القيّمة لتسديد مسار البحث ليخرج بالشكل الامثل والصورة الابهى.

... فشكراً له

كما اتقدم بشكري واعتزازي الى جميع اساتذة كلية الحقوق / جامعة النهريين على ما قدموه لنا في جميع مراحل الدراسة، واطمئنان بالذكر منهم الأستاذ الفاضل الدكتور محمد علوم عميد الكلية، والأستاذ الفاضل الدكتور غازي فيصل مهدي استاذ القانون الإداري والاستاذة الفاضلة الدكتورة أمل فاضل عنوز استاذة القانون الجنائي، وأضيف شكري الى العاملين في مكتبة الكلية والى مسؤوليها المتعاون الى ابعد الحدود الاخ عباس.

... فشكراً لهم

ويطيب لي في هذا المقام ان اعبر عن امتناني وعرفاني العميق الى افراد عائلتي - وبالاحص من جعل رب العزة والجلالة الجنة تحت اقدامها (أمي) العزيزة - الذين احتظنوني وتكبدوا معي العناء والمشقة طوال فترة الدراسة والبحث، ولم يألوا جهداً في مساعدتي وتوفير الاجواء المناسبة لي .

... فشكراً لهم

ولا يفوتني اخيراً ان اشكر كل من ساعدني ولو بدعاء صادق او كلمة طيبة او حتى من دون ان يعلم.

... فشكراً لهم

خطة البحث

رقم الصفحة	المحتويات
1	المقدمة
4	الفصل الاول: ماهية منظمات المجتمع المدني.
5	المبحث الاول: التعريف بمنظمات المجتمع المدني.

5	المطلب الاول: تعريف المجتمع المدني وعلاقته بالدولة.
6	الفرع الاول : تعريف المجتمع المدني
7	الفرع الثاني : العلاقة بين المجتمع المدني والدولة.
10	المطلب الثاني: تعريف منظمات المجتمع المدني.
11	الفرع الاول: التعريف فقهاً.
12	الفرع الثاني: التعريف تشريعاً.
15	المبحث الثاني: تاريخ المجتمع المدني وتطوره التشريعي في العراق.
15	المطلب الاول: تاريخ المجتمع المدني في الفكر الغربي والعربي.
16	الفرع الاول: تاريخ مفهوم المجتمع المدني في الفكر الغربي.
21	الفرع الثاني: تاريخ مفهوم المجتمع المدني في الفكر العربي.
23	المطلب الثاني: التطور التشريعي للمجتمع المدني في العراق.
24	الفرع الاول: مرحلة ما قبل ٢٠٠٣/٤/٩
30	الفرع الثاني: مرحلة ما بعد ٢٠٠٣/٤/٩
32	المبحث الثالث: أسس منظمات المجتمع المدني وتمييزها عما يشتهر بها.
32	المطلب الاول: أسس منظمات المجتمع المدني.
32	الفرع الاول: الاستقلالية.
39	الفرع الثاني: الطوعية.
40	الفرع الثالث: الركن الاخلاقي والسلوكي.
42	الفرع الرابع: القدرة على التكيف.
45	المطلب الثاني: تمييز منظمات المجتمع المدني عما يشتهر بها.
45	الفرع الاول: المؤسسات الخيرية الفردية وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني.
45	الفرع الثاني: المؤسسات الخيرية الدينية وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني.
47	الفرع الثالث: التنظيمات السياسية وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني.
49	الفرع الرابع: النقابات وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني.
51	الفرع الخامس: المؤسسات الخاصة وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني.

53	المبحث الرابع: مجالات ومعوقات عمل منظمات المجتمع المدني.
53	المطلب الاول: مجالات عمل منظمات المجتمع المدني.
57	المطلب الثاني: معوقات عمل منظمات المجتمع المدني.
66	الفصل الثاني: التنظيم القانوني العام لمنظمات المجتمع المدني
67	المبحث الاول: التنظيم الدولي لمنظمات المجتمع المدني.
67	المطلب الاول: المواثيق الدولية.
69	الفرع الاول: الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨.
70	الفرع الثاني: الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية, ١٩٦٦
71	المطلب الثاني: الاتفاقيات الاقليمية.
72	الفرع الاول: الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان ١٩٥٠.
74	الفرع الثاني: الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان ١٩٦٩.
77	المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لمنظمات المجتمع المدني
77	المطلب الاول: حرية انشاء منظمات المجتمع المدني في الدساتير الاجنبية والعربية.
81	المطلب الثاني: حرية انشاء منظمات المجتمع المدني في الدساتير العراقية.
83	المطلب الثالث: دور القضاء الدستوري في ارساء حرية منظمات المجتمع المدني.
83	الفرع الاول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي ١٩٧١.
85	الفرع الثاني: قرار المحكمة الدستورية العليا في مصر, ٢٠٠٠
88	المبحث الثالث: التنظيم المدني لمنظمات المجتمع المدني.
94	المبحث الرابع: التنظيم الجنائي لمنظمات المجتمع المدني.
95	المطلب الاول: طبيعة المسؤولية الجنائية لمنظمات المجتمع المدني.
95	الفرع الاول: المسؤولية الجنائية المباشرة.
96	الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية غير المباشرة.
98	المطلب الثاني: شروط المسؤولية الجنائية لمنظمات المجتمع المدني.
101	الفصل الثالث: التنظيم القانوني الخاص لمنظمات المجتمع المدني

102	المبحث الاول: تأسيس منظمة المجتمع المدني.
102	المطلب الاول: الجهة المسؤولة عن التأسيس.
104	المطلب الثاني: اجراءات التأسيس.
105	الفرع الاول: اجراءات التأسيس في القانون الفرنسي.
106	الفرع الثاني: اجراءات التأسيس في القانون المصري.
108	الفرع الثالث: اجراءات التأسيس في القانون العراقي.
111	المبحث الثاني: انواع منظمات المجتمع المدني.
111	المطلب الاول: انواع المنظمات في القانون الفرنسي.
116	المطلب الثاني: انواع المنظمات في القانون المصري.
118	المطلب الثالث: انواع المنظمات في القانون العراقي.
123	المبحث الثالث: حقوق منظمات المجتمع المدني وواجباتها.
123	المطلب الاول: حقوق منظمات المجتمع المدني
123	الفرع الاول: حقوق المنظمات في القانون الفرنسي.
126	الفرع الثاني: حقوق المنظمات في القانون المصري.
129	الفرع الثالث: حقوق المنظمات في القانون العراقي.
131	المطلب الثاني: واجبات المنظمات المجتمع المدني.
131	الفرع الاول: واجبات المنظمات في القانون الفرنسي.
132	الفرع الثاني: واجبات المنظمات في القانون المصري.
133	الفرع الثالث: واجبات المنظمات في القانون العراقي.
137	المبحث الرابع: الرقابة الادارية والقضائية على منظمات المجتمع المدني.
137	المطلب الاول: الرقابة الادارية على منظمات المجتمع المدني.
137	الفرع الاول: الرقابة الادارية في القانون الفرنسي.
141	الفرع الثاني: الرقابة الادارية في القانون المصري.
144	الفرع الثالث: الرقابة الادارية في القانون العراقي.
147	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على منظمات المجتمع المدني.
148	الفرع الاول: الرقابة القضائية في القانون الفرنسي.

149	الفرع الثاني: الرقابة القضائية في القانون المصري.
150	الفرع الثالث: الرقابة القضائية في القانون العراقي
153	الخاتمة
153	اولاً: النتائج .
155	ثانياً: المقترحات .
158	المصادر .

المقدمة

الانسان كائن اجتماعي بطبعه، ونتيجة لهذه الطبيعة الاجتماعية فهو لا يستطيع ان يعيش وحده في برج عاجي منعزلاً عن الاخرين من افراد مجتمعه، فلا بد ان ينخرط ويتحاور ويناقش ظروفه ومشاكله وقضاياه، وكل ما يتعلق بحياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية .. الخ، من اجل الوصول الى افضل وايسر الحلول لحل هذه المشاكل، لذلك كان ضرورياً من عودة ظهور وبروز المجتمع المدني ومنظماته.

وعلى الرغم من وجود منظمات المجتمع المدني منذ بدايات القرن التاسع عشر واهتمامها بقضايا مثل مناهضة العبودية، الا انه قد شاع في السنوات الاخيرة استخدام هذا المصطلح - منظمات المجتمع المدني-، وصاحب انتشار المصطلح انتشاراً واسعاً لهذه المنظمات على مختلف المستويات الاقليمية والمحلية، بعد ان برزت كفاعل رئيسي في التنمية خاصة بعد النمو غير المسبوق في دورها.

أهمية الموضوع :

هذا التحول الكبير في دور منظمات المجتمع المدني جعلها كحال غيرها من الظواهر الاجتماعية بحاجة الى التنظيم القانوني بما يساعدها على النهوض بدورها وأداء رسالتها الانسانية في السعي لخدمة افراد المجتمع، وبالفعل فقد تم هذا التنظيم ولم يقتصر على تشريع معين وإنما تنوع في مستوياته، من التنظيم الدولي باعتبارها حقاً اساسياً من حقوق الانسان والاعتراف بوجودها دولياً وإقليمياً، الى التنظيم الدستوري لها على مستوى كل دولة باعتبار ما لا يعترف به دستورياً لا يمكن الاعتراف به قانونياً ويعد كأن لم يكن، وأخيراً التنظيم الداخلي وذلك عن طريق القوانين الخاصة بحكم عملها داخل حدود الدولة .

وبالنظر لان العراق لم يكن بعيداً عن هذه الظاهرة، وخاصة بعد بروزها بشكل لافت بعد التغيير السياسي في ٩/٤/٢٠٠٣، وإن كانت موجودة قبل ذلك ولكن بشكل محدود، فهذا دفع المشرع العراقي الى إيلاء أهمية خاصة لها وذلك بإصدار التشريعات التي توطر عملها بما يتلائم مع الظروف الخاصة للبلد التي نشأت في ظلها والصعوبات التي تواجهها، من هذا المنطلق جاءت هذه الدراسة لتبحث في التنظيم القانوني لهذه المنظمات وبكافة مستوياته الدولي منها والدستوري والمدني والجنائي، وكذلك التنظيم القانوني عن طريق تشريعاتها الخاصة بها، مع التركيز على التشريعات

العراقية في هذا المجال، وقد سبق ذلك بالبحث في مفهوم هذه المنظمات بما يساعد على ضبط حدودها لإمكانية تحديد من منها تنطبق عليها هذه القوانين .

نطاق البحث :

إرتكز اسلوب البحث على كونه دراسة مقارنة بين القوانين العراقية المعنية بالتنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني وقوانين الدول الاخرى، وبالاخص على القانونين الفرنسي والمصري باعتبارهما مصدرين تاريخيين لأغلب التشريعات العراقية، هذا فيما يخص النطاق المكاني .
اما النطاق الزمني لموضوع البحث فإنه انقسم الى شقين الأول يتعلق بمفهوم المجتمع المدني عموماً فقد تم التطرق اليه من بداية ظهوره مروراً بمراحل تطوره التاريخية وصولاً الى ما أصبح يقصد به في الوقت الحاضر، والشق الثاني يتعلق بمنظومة القوانين التي عنيت بتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني والتي تم التدرج فيها من أول هذه التشريعات ظهوراً وعلى المستوى الدولي ومن ثم الدستوري وأخيراً التشريعات الخاصة بها مع إعطاء الأهمية الأكبر لما هو نافذ حالياً منها .

صعوبات البحث :

لا تزال المكتبة القانونية العراقية تعاني من ندرة الدراسات والمؤلفات التي تبحث في موضوع منظمات المجتمع المدني على الرغم من انه موضوع حيوي ومهم كونه وثيق الارتباط بالنظام الديمقراطي، الامر الذي شكل لنا صعوبة في العثور على المصادر، بالإضافة الى حداثة إصدار قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ وبالتالي ندرة وجود البحوث التي تتناول نصوصه بالنقد والتحليل، وكذلك قلة القرارات القضائية العراقية في هذا الإطار بكافة مستوياتها، لكن كل ذلك لم يثن عزمنا من الخوض في غمار الموضوع، من هذا المنطلق جاءت هذه الدراسة المتواضعة لتبحث في التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني واتخذته عنواناً لها من جوانب وزوايا مختلفة عسى أن تكون إضافة بسيطة ونافعة .

منهجية البحث :

انتهجنا في طرح الموضوع اسلوباً بسيطاً وشاملاً بان قسمناه الى ثلاثة فصول تضمن الفصل الاول بيان ماهية منظمات المجتمع المدني لما يمثله من مدخل مهم لفهم الموضوع مدار البحث باعتباره احد عناصر المجتمع المدني وذلك من ناحية بيان مفهوم منظمات المجتمع المدني من حيث التعريف، ومن ثم بحثنا في تاريخ المجتمع المدني في كل من الفكرين الغربي والعربي، واتبعناه بالبحث في اشكالية العلاقة بين المجتمع المدني والدولة باعتبارها اساساً لتحديد دور المنظمات، وكذلك التطور التشريعي لمنظمات المجتمع المدني في العراق، وبعد ذلك تعمقنا في بيان مفهوم هذه المنظمات من خلال الاسس التي تقوم عليها، وتمييزها عما يشتهر بها من مؤسسات المجتمع المدني الاخرى، بالاضافة الى بيان مجالات عملها واهم المعوقات التي تواجهها.

اما في الفصلين الثاني والثالث فالتزمنا الجانب القانوني البحث، بان بحثنا الاطار القانوني العام للمنظمات من ناحية التنظيم الدولي، والتنظيم الدستوري، ومن ثم التنظيم الداخلي بجانبه المدني والجنائي وذلك في الفصل الثاني.

اما الفصل الثالث فتطرقنا الى الاطار القانوني الخاص للمنظمات وذلك من خلال القوانين المنظمة لعملها وبالاخص قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ وما اتبعته من اجراءات التأسيس والانواع الواردة فيها، والحقوق والواجبات المفروضة لها وعليها، واخيراً بحثنا في الرقابة المفروضة على هذه المنظمات بجانبها الاداري والقضائي، وانهينا البحث بخاتمة تستشرف على مستقبل منظمات المجتمع المدني بما تتضمنه من نتائج توصلنا اليها ومقترحات ارتأيناها لغرض النهوض بواقع هذه المتطلبات بالشكل الذي يساعدها على اداء دورها المنشود في خدمة المجتمع، عسى ان نكون وفقنا في مسعانا وما توفيقنا الا بالله العلي العظيم.

والحمد لله رب العالمين

الفصل الاول: ماهية منظمات المجتمع المدني

لم يعد بإمكان علماء الاجتماع والاقتصاد والادارة والقانون تقسيم المجتمعات بين قطاع عام وقطاع خاص، او بين مؤسسات رسمية حكومية واخرى اقتصادية تجارية فقد تطورت المجتمعات الحديثة على نحو انتجت مسيرة التطور فيها ثلاث منظومات، تؤلف مجتمعة دورة الحياة في هذه المجتمعات وهي :

١. قطاع عام (حكومي) : وظيفته ترسيخ النظام وحفظ وتطبيق القانون المنصوص عليه دستورياً والذي يحدد العلاقات داخل المجتمع وبينه وبين الافراد . ويعمل هذا القطاع طبقاً لاليات متفق عليها، وهي الدستور والقانون والصلاحيات المنسوبة للمؤسسات والدوائر والسلطات الثلاث، ويمول نشاطه من الضرائب والرسوم والموارد الطبيعية التي تسيطر عليها الدولة حسب القانون .

٢. القطاع الخاص : والذي يهدف الى تحقيق الربح المالي، ويشمل كل المرافق والانشطة التي تعمل في انتاج وبيع السلع والخدمات ووظيفتها تحقيق الربح للمنتج والبائع وماوقع بينهما. ويندرج العمل لقاء أجر تمت الموافقة عليه مسبقاً في هذا الجزء من النشاط الذي يستهدف تحقيق الربح .

٣. المجتمع المدني . وفي إطار بحثنا منظمات المجتمع المدني . : ويقوم هذا القطاع على أساس السعي لنشر قيم وترسيخ مفاهيم وأفكار تخدم الصالح العام نظرياً وعملياً دون أن يقصد تحقيق ربح مادي^(١) . وهو ما سنبيّنه في هذا الفصل . .

ولما كان تعريف المصطلح المعني بالبحث هو احد مفاتيح الدخول إلى أعماق الموضوع فعليه سنحاول في هذا السياق مناقشة تعريف المجتمع المدني وبيان علاقته بالدولة ومن ثم تعريف منظمات المجتمع المدني وما يترتب على هذا التعريف من نتائج وذلك في المبحث الأول، ومن ثم التطرق لتاريخ المجتمع المدني وتطوره التشريعي في العراق في المبحث الثاني. وبالنظر لما يستتبعه ايراد التعريف من بيان للأركان الرئيسية التي تركز عليها هذه المنظمات لإمكانية القول بوجودها فسنبحث في المبحث الثالث أسس منظمات المجتمع المدني، ولإستكمال مفهوم الموضوع مدار البحث فيستلزم بيان الفارق بين العمل المدني كمؤسسة وكتنظيم باعتبار ان المجتمع المدني يضم مجموعة مؤسسات وليس مجرد منظمات تستطيع ان تلعب دور الفاعل في عملية التغيير

(١) المبادئ الأساسية لعمل المؤسسات المدنية غير الحكومية، دليل منشور من قبل المعهد الديمقراطي الوطني .

العراق في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني: www.aswat.com/ar تاريخ آخر دخول للموقع

الاجتماعي والسياسي والثقافي وعليه فيجب ان نميز بين منظمات المجتمع المدني وبين غيرها من مؤسسات المجتمع المدني الأخرى، واخيراً فسنعرج على بيان الميادين التي تعمل فيها المنظمات واهم المعوقات التي تعرقل هذه المنظمات عن أداء دورها المنشود في الوطن العربي عموماً والعراق خصوصاً لما يواجهه من ظروف استثنائية وهذا في المبحث الرابع.

المبحث الأول: التعريف بمنظمات المجتمع المدني

لايختلف الكثير من الباحثين على إن مسألة تحديد المفاهيم وتعريفها هي خطوة مهمة وضرورية من أجل كشف الغموض والالتباس الذي يكتنف هذا المفهوم او ذاك في أي بحث، إلا أن هذه الخطوة مع أهميتها (وخاصة في الدراسات الانسانية) تبقى مسألة نسبية ومعقدة تبعاً، لاختلاف المنظومة المعرفية التي تضمها، اضافة الى ذلك الافكار المسبقة التي تترك أثرها على الباحثين، وخاصة إذا كانوا في صدد التعامل مع مفاهيم هي في الأصل مختلف عليها ومتعددة المضامين بتعدد الافكار والاراء والتجارب التي يمر بها المفهوم تاريخياً وفي كل حضارة على حدة^(١)، وهو ماينطبق بالتحديد على مفهوم منظمات المجتمع المدني، عليه ولما كانت هذه المنظمات احد فروع المجتمع المدني - وقد تكون أهمها - فلا بد أولاً من تعريف الأصل للتوصل إلى تعريف الفرع وكما يلي:

المطلب الأول: تعريف المجتمع المدني وعلاقته بالدولة :

بادئ ذي بدء لابد من الوقوف على معنى المجتمع المدني من باب متطلبات الدخول في البحث، ذلك لان فضائه بات يشكل ركناً مهماً من اركان الدولة مع الحكومة والقطاعات الاخرى حتى تمت تسميته بالحكم الراشد والحكم الصالح، ومن ثم يجب بيان نوع العلاقة بين المجتمع المدني والدولة بإعتبار ماتمثلة أهمية ذلك من تحديد لدور المجتمع المدني وتأثيره على حد سواء.

الفرع الأول: تعريف المجتمع المدني :

(١) حسين درويش العادلي، المجتمع المدني ضرورة حضارة لأمة نوعية، مجلة الاسلام والديمقراطية، دار المستقبل للنشر، بغداد، العدد الرابع، كانون الاول، ٢٠٠٣، ص ٥٢ .

هناك العديد من التعاريف التي ذكرت للمجتمع المدني ذلك لأنه يعتبر واحداً من أكثر المفاهيم الجدلية، ونكتفي هنا بإيراد تعريفين أساسيين ومهمين أحدهما قدمه مركز المجتمع المدني في مدرسة لندن للاقتصادية، والآخر تبنته ندوة المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت، وهما يتمتعان بنوع من الشمول والتوضيح.

فبحسب الرأي الأول يشير المجتمع المدني إلى "مجال الفعل الجمعي الطوعي الذي يقوم حول مصالح وغايات وقيم مشتركة وتتميز اشكاله المؤسساتية نظرياً عن الاشكال المؤسساتية لكل من الدولة والعائلة والسوق، مع ان الحدود عملياً بين المجتمع المدني والدولة والعائلة والسوق غالباً ما تكون معقدة ومشوشة ومحل نقاش. ومن الشائع ان يضم المجتمع المدني منوعاً من الفضاءات والفاعلين والاشكال المؤسساتية، تختلف في درجة رسميتها واستقلالها وسلطتها، وغالباً ما تكون المجتمعات المدنية مؤلفة من منظمات مثل الجمعيات الخيرية المسجلة، والمنظمات غير الحكومية والجماعات الخاصة ومنظمات النساء والمنظمات القائمة على أساس العقيدة والروابط المهنية والنقابات وجماعات العون الذاتي والحركات الاجتماعية وجمعيات الاعمال والاتحادات وجماعات الدفاع"^(١)

اما وفقاً للندوة التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية فيقصد بالمجتمع المدني "المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال نسبي عن سلطة الدولة لتحقيق اغراض متعددة، ومنها اغراض سياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى القومي، ومثال ذلك الأحزاب السياسية، ومنها اغراض نقابية كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة، ومنها اغراض مهنية كما هو الحال في النقابات للارتقاء بمستوى المهنة والدفاع عن مصالح أعضائها، ومنها اغراض ثقافية كما هو في اتحادات الكتاب والمتقنين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفقاً لاتجاهات أعضاء كل جمعية، ومنها اغراض اجتماعية للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية"^(٢)

ويتضح لنا من خلال التعريفين السابقين انه قد تم استثناء عدد من المكونات من الدخول في حدود وإطار المجتمع المدني تتمثل أولاً بمؤسسات الدولة، ومؤسسات القطاع الخاص (السوق)،

(١) الموسوعة الحرة، وكيبديا www.ar.wikipedia.org/wiki تاريخ آخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢.

(٢) سعيد بن سعيد وآخرون، المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٢، ط١، ص ٨٥٤.

وذلك لان الأولى تتحرك - في العادة - بدوافع سياسية، بينما الثانية تسعى وراء الربح الوفير، وكتيبتها لا تحققان مصلحة المجتمع الا من خلال تحقيق مصلحتيهما، بالإضافة إلى استثناء العائلة ثالثاً بما تتضمنه من مكونات ارثية وعشائرية، ذلك انه في حالة تضمين المجتمع المدني لهذه الأخيرة، فلن يكون هناك تمييز بين المجتمع المدني والمجتمع الأهلي، لان انضمامها سيجعل من عناصر المجتمع المدني تبدو مطابقة مع عناصر المجتمع الأهلي الذي يركز على علاقات ارثية مفروضة على الفرد وليست من اختياره، بفعل روابط يجد نفسه مرتبطاً بها بحكم المولد، كذلك القائمة على الدم والعرق والدين واللغة^(١). وعلى العكس من ذلك تعد المنظمات في مركز الوسط من المجتمع المدني، بالإضافة إلى مكوناته الأخرى والأحزاب السياسية والنقابات والاتحادات وغيرها مما يندرج تحت مفهومه.

الفرع الثاني: العلاقة بين المجتمع المدني والدولة:

يرى عدد من الباحثين الاجتماعيين ان المجتمع المدني هو نتيجة طبيعية لتطور المجتمعات الانسانية، فالبشرية خلال مسيرتها الطويلة مرت بمراحل عدة: مرحلة المجتمع البدائي (مجتمع الصيد وجمع الغذاء)، المجتمع الزراعي (المجتمع الانتاجي)، المجتمع الصناعي... وفي كل مرحلة ينتقل المجتمع الى مستوى اكثر تعقيداً من الناحية الاجتماعية والتنظيمية. كما ان الدول تصبح اكثر تطوراً في المرحلة التالية فتعجز عن تلبية جميع المتطلبات الاجتماعية منفردة. فالمجتمع المدني يقوم عبر مؤسساته بدور الوسيط بين الفرد والدولة، وينهض بمهمة تنظيمية داخل المجتمع نفسه ولا يكون المجتمع المدني طبقاً لهذه الرؤية سوى صيغة عقلانية لتنظيم المجتمع وعلاقته بالدولة^(٢).

(١) وهناك من يرى انه مهما كان الاختلاف في تعريف المجتمع المدني، فان ما هو بديهي ولا يمكن ان يكون محل اختلاف هو ان المجتمع المدني أولاً وقبل كل شيء (مجتمع مرن) وان مؤسساته هي التي ينشئها الناس بينهم في المدينة، لتنظيم حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فهي اذن مؤسسات إرادية، أو شبه إرادية، يقيمها الناس وينخرطون فيها، أو يخلونها، أو ينسحبون منها، وذلك على النقيض تماماً من مؤسسات المجتمع البدوي التي هي مؤسسات (طبيعية) يولد الفرد منتماً إليها، مندمجاً فيها، ولا يستطيع الانسحاب منها. محمد عابد الجابري، إشكالية الديمقراطية والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، عدد ١٧٦، كانون الثاني ١٩٩٣، ص ٨.

(٢) أ.د. سهيل حسين الفتلاوي، موسوعة القانون الدولي، حقوق الانسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٩، ط ١، ص ١٢٩.

هذا وقد شغلت العلاقة بين المجتمع المدني والدولة وعلى مدى طويل من الزمن اذهان كثير من المفكرين السياسيين والاجتماعيين والقانونيين وتعددت الاراء في سبيل تفسيرها، وهذه الاشكاليات والسجلات خلقت اساساً لاشكالية هذه العلاقة وبرز في هذا المجال اتجاهان يفسرانها:

الاول: اتجاه يرى فصل المجتمع المدني عن الدولة من خلال استقلال كامل لمؤسسات المجتمع المدني كقوة موازية للدولة^(١) فهناك من يضع المجتمع المدني مقابل النظام السياسي العسكري كرد فعل للتخلص من النزعة الاستبدادية المقيتة التي اعتادت ابتلاع المجتمع ومصادرة حرياته^(٢)، اذ يمكن لمنظمات المجتمع المدني ان توفر ضوابط على سلطة الحكومة، ويمكنها من خلال هذا الدور ان تسهم في تحسين ادارة الحكم عبر تعزيز المسائلة والشفافية في النظام السياسي، كما يمكنها الاسهام في صياغة السياسات العامة، وحماية الحقوق والتوفيق بين المصالح وايصال الخدمات الاجتماعية، وبعملها هذا تعزز منظمات المجتمع المدني فاعليتها ومشاركتها في الشؤون العامة، وتقوي حكم القانون وغيرها من خصائص ادارة الحكم الصالح^(٣).

من هنا يمكن القول بان مؤسسات المجتمع المدني ترتبط بالدولة بعلاقة عكسية قوامها المحافظة على ذاتيتها واستقلاليتها، اي كلما قويت مؤسسات المجتمع المدني وازدادت فاعليتها وتواترت نشاطاتها ضعفت قدرة الدولة على التعسف ازاء حقوق المواطنين وحرياتهم، وكلما ضعفت مؤسسات المجتمع المدني وخفت فاعليتها وتوقف نشاطها ازداد تعسف سلطة الدولة ازاء المواطنين، وتضخم دور القوة في العلاقة بين المواطنين والدولة وعلى حساب حقوقهم وحرياتهم. ومن هذا المنطلق تعدد الانظمة السلطوية الى قمع عملية تكوين مؤسسات المجتمع المدني والحيلولة دون قيامها او وضعها تحت هيمنتها وسيطرتها والاستيلاء على دورها ووظيفتها والحلول محلها^(٤).

(١) زبير رسول احمد، المجتمع المدني والدولة اشكالية العلاقة - العراق كحالة للدراسة - ، منشورات مكتب الفكر والوعي للاتحاد الوطني الكردستاني، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، السليمانية ٢٠١٠، ص ٣٤.

(٢) أ.د. سهيل حسين الفتلاوي، المصدر السابق، ص ١٢٨.

(٣) زبير رسول احمد، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٤) حسين علوان البيج، التحول الديمقراطي واشكالية التعاقب على السلطة، مجلة المستقبل العربي، العدد ٢٣٦، تشرين الاول ١٩٩٨، ص ١٥٣.

الثاني: اتجاه يرى في المجتمع المدني كفضاء للحرية والاستقلالية من خلال التلازم مع الدولة على شكل استقلال نسبي للمجتمع المدني^(١)، وذلك ان الاصل في العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني انها علاقة تكامل واعتماد متبادل وتوزيع للدوار، وليست علاقة تناقض او خصومة، فالمجتمع المدني ماهو الا احد تجليات الدولة الحديثة التي توفر شرط قيامه عن طريق تقنين نظام للحقوق ينظم ممارسات كافة الاطراف والجماعات داخل المجتمع. كما ان المجتمع يعتمد على الدولة في القيام بوظائفه الاساسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية من خلال ما تضعه من تنظيمات. فالدولة والمجتمع المدني متلازمان، لا دولة من دون مجتمع مدني ولا مجتمع مدني من دون دولة، بل ان المجتمع المدني هو وليد قوة الدولة ومن اجل موازنة قوتها. فلم يتطور المجتمع المدني في الغرب لتقويض الدولة، فلقد كان المجتمع المدني والدولة القوية حصيلة التطور المتوازي، كما ان الدولة تستطيع ان تسهم في تقوية المجتمع المدني او في تطور مجتمع مدني صحي من خلال وضع قوانين واضحة قابلة للتطبيق لعمل هذا المجتمع، وايضاً تقديم حوافز له. وعلى الصعيد المقابل فان منظمات المجتمع المدني تصبح اكثر فعالية في المشاركة في عملية صنع السياسات وتنفيذها^(٢)، اي هناك علاقة طردية ايجابية، فكلما كانت العلاقة بين المجتمع المدني والدولة اكثر انفصلاً وانعزلاً، كلما كانت الدولة اكثر توجهاً نحو التسلطية والشمولية، وكلما كانت العلاقة اكثر تلازماً وتناسقاً بين الدولة والمجتمع المدني، كلما كانت الدولة اكثر انفتاحاً نحو الديمقراطية والمجتمع المدني، فالانفصال بين طرفي المعادلة لا ينتج الا سلطة استبدادية او تسلطية او شمولية، فلا يمكن نمو وتفعيل اسس الديمقراطية دون اجراء المصالحة بين الدولة والمجتمع المدني، ومن ذلك غالباً ما يكون ضعف المجتمع المدني نتاجاً لضعف الدولة وبالاخص في البلدان النامية والعكس ايضاً صحيح^(٣)، فعندما تنهار هذه الدولة ينهار

(١) زبير رسول احمد، المصدر السابق، ص ٣٤.

(٢) د. عزمي بشارة، المجتمع المدني دراسة نقدية مع اشارة للمجتمع المدني الغربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٨، ط ٢، ص ١٤-١٥.

(٣) زبير رسول احمد، المصدر السابق، ص ١٦.

المجتمع المدني، وفي تاريخ المانيا النازية مثال، وانهيار النظام السياسي السابق في العراق مثال آخر^(١).

هذا واننا نميل الى ترجيح الاتجاه الثاني لما يذهب اليه من تمثيل حقيقي لدور المجتمع المدني وعلاقته بالدولة لاداء مهمته بالشكل الذي يعمل على خدمة المجتمع والنهوض به ودفعه للتطور.

المطلب الثاني: تعريف منظمات المجتمع المدني:

يمكن القول بانه ليس هناك مفهوم ثابت وجامد وناجز وقابل للاستخدام في كل زمان ومكان للدلالة على مصطلح منظمات المجتمع المدني، وقد يعود ذلك في جانب منه إلى تعدد المفاهيم أو العبارات المستخدمة للدلالة على عمل هذه المنظمات، فأحياناً تستخدم عبارة جمعيات أهلية باعتبار انها تنشأ من ارادات الأهالي، وأحياناً أخرى يطلق عليها جمعيات خيرية أو جمعيات تطوعية، للدلالة على نوع العمل الذي تقوم به باعتباره خيراً ولا يستهدف الربح في أي مجال وبأي شكل، أو لتفريقه عن غيره من مؤسسات المجتمع المدني باعتباره طوعياً واختيارياً وليس إجبارياً، وكذلك يطلق عليها المنظمات غير الحكومية لتمييزها عن المنظمات التي قد تتشابه معها في نواحي كثيرة لكنها تتقاطع معها في تبعيتها للدولة، وقد اتضح تعدد هذه المفاهيم في التعريف السابق ذكره والمقدم عن مركز المجتمع المدني في مدرسة لندن للاقتصادية.

وأخيراً فقد برز في الآونة الأخيرة مصطلح منظمات المجتمع المدني لما أصبح يلعبه مفهوم المجتمع المدني من دور فاعل في طرحه كبديل عن الكثير من مؤسسات وأجهزة الدولة التي تراجع دورها وانحسر في تلبية مطالب المجتمع وإشباع حاجاته وتحقيق الرفاهية له، وعلى العموم فان جميع هذه المصطلحات وان اختلفت في تعابيرها فإنها تدل على مفهوم واحد سواء من الناحية الفقهية أو القانونية، وان كان المصطلح الأخير هو المفضل من قبلنا لما يمثله من تعبير حقيقي عن عمل هذه المنظمات.

الفرع الأول: التعريف فقهاً:

(١) م.م. عبد العظيم جبر حافظ، الديمقراطية والمجتمع المدني جدلية العلاقة، مجلة المواطن والتعايش، العدد ٥، كانون الثاني ٢٠٠٧، ص ٣٥.

يشير التعريف العام الواسع لمنظمات المجتمع المدني لدى البعض بأنها (كل المؤسسات التي تتيح للأفراد التمكن من الخيارات والمنافع دون تدخل أو وساطة من الدولة).^(١) في حين يعرفها آخرون بأنها منظمات تتبع من مبادرات المواطنين الخاصة وتحتل موقعاً وسطاً بين مشروعات القطاع الخاص وبين المؤسسات الحكومية، ويرون بان هذه المؤسسات لا تستهدف الربح بل تسعى إلى تحقيق النفع العام في إطار التشريعات التي تصدرها الحكومات لتنظيم عملها.^(٢) وتتفق عدة دراسات أكاديمية وجامعية على انها (مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، أي بين مؤسسات القرباة ومؤسسات الدولة التي لا مجال للاختيار في عضويتها، وهذه التنظيمات التطوعية الحرة تنشأ لتحقيق مصالح افرادها، أو لتقديم خدمات للمواطنين، أو ممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وتلتزم في وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتواضع والتسامح والمشاركة والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف)^(٣).

اما تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٣ والصادر عن الامم المتحدة فقد عرفها بأنها "منظمات تطوعية تعمل مع آخرين، وكثيراً ما تعمل لصالح آخرين، وتتصب اعمالها وأنشطتها على قضايا وأناس خارج نطاق موظفيها وعضويتها، وهي مرتبطة بالمنظمات الأهلية والشعبية الأخرى من حيث توجيه المشورة أو الدعم المالي كمنظمات وسيطة للخدمات، وتتسم هذه المنظمات بتسلسل هرمي بيروقراطي، وهي في أسلوب عملها تختلف عن الأسلوب الإداري الحكومي وهي في هذا تغطي مجالات واسعة من الأنشطة والقضايا، بدءاً من حقوق الإنسان وصولاً إلى الاهتمامات التنموية والإنمائية والرعاية والخيرية العامة"^(٤).

وقد اشار برنامج الامم المتحدة الانمائي إلى منظمات المجتمع المدني بأنها تقوم بفتح قنوات الاتصال بين الأشخاص الذين يساهمون في الأنشطة الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية والعمل على تنظيمهم بغرض التأثير في السياسة الحكومية، وايجاد مدخل إلى المصادر والموارد

1) Bady Bertrand, sociologie politique, presses universitaires de France, Paris, 1997, P. 105.

(٢) د. أماني فنديل، المجتمع المدني في العالم العربي، دراسة للجمعيات الأهلية العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٦٧.

(٣) عبد الغفار شكر، المجتمع الاهلي ودوره في بناء الديمقراطية، سلسلة حوارات لقرن جديد، دار الفكر، دمشق، ٢٠٠٣، ط ١، ص ٤٣.

(٤) د. وفاء كاظم الشمري، المجتمع المدني إشكالية التكوين والعلاقة بالدولة والمؤسسات الدولية، منشورات الدار الأكاديمية للطباعة والتأليف والترجمة والنشر، طرابلس، ٢٠٠٨، ط ١، ص ٢١-٢٢.

الحكومية، خصوصاً لصالح التجمعات المهمشة والمعرضة للخطر، وبهذه الطريقة تشكل منظمات المجتمع المدنية آلية لتمثيل مصالح الناس وقنوات الحوار في المجتمع^(١).
ومما تقدم يمكننا صياغة تعريف لمنظمات المجتمع المدني يجمع عناصرها الأساسية بما يساعد في إزالة الغموض عن مفهومها يتمثل بأنه (شخص معنوي خاص يتألف من مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، يسعى لتحقيق أهداف مشروعة ولا تتعارض مع النظام العام والآداب، قائم على الطوعية ولا يستهدف الحصول على الربح المادي، مستمراً لمدة محددة أو غير محددة، ولا يدخل من ضمنه الكيانات السياسية ولا النقابات العمالية ولا المهنية).

الفرع الثاني: التعريف تشريعاً:

يختلف موقف المشرع القانوني حيال تعريف منظمات المجتمع المدني عن موقف الفقه ذلك انه ينظر إليها باعتبارها وضعاً قانونياً يسعى لتنظيمه بما يخدم تعزيز دورها وتحقيق أهدافها المشروعة للمساهمة في تطوير المجتمع.

وقد ذهب قانون الجمعيات الفرنسي في مادته الأولى إلى ان الجمعية (هي اتفاق بموجبه يضع شخصان أو أكثر معرفتهم ونشاطهم وخبراتهم بشكل دائم لتحقيق خدمة هدف غير تقسيم الارباح أو المنافع فيما بينهم)^(٢).

(١) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق . دراسة قانونية في اطار حركة المجتمع المدني العراقي . ، بحث منشور على شبكة الانترنت في موقع المنظمة الاسلامية لحقوق الانسان على العنوان الالكتروني www.iohr.net/studies تاريخ اخر دخول للموقع ٢٢/١٢/٢٠١٢.

(٢) القانون رقم ١ يوليو لسنة ١٩٠١، وهذا التعريف الخاص بالجمعية يظهر عدة عناصر هي: أولاً: ان العقد أو الاتفاق الإرادي هو سمة الجمعيات في فرنسا، ومن هنا تظهر الفردية أكثر وضوحاً، وفقاً لقانون لم يهتم الا بعقد الجمعية وانها عبارة عن اتفاق ارادي بين مجموعة من الأشخاص، وما يمثله ذلك من ابراز لحرية الافراد في تأسيس الجمعيات وهذا ما دفع بأحد فقهاء القانون الفرنسي في احد مقالاته إلى القول بأنه يجب تصحيح التعريف التشريعي للجمعية ليصبح على النحو الآتي: الجمعية هي المؤسسة التي تقوم على اتفاق ارادي بين الافراد.

ثانياً: عنصر مرتبط بمفهوم عقد تأسيس الجمعية وهو ما يزيد من درجة وضوح تعريفها، فالأشخاص الذين يكونون الجمعية يضعون بحرية أنشطتهم ومعارفهم في خدمة الجمعية، مما يشكل الحرية للجمعيات. ومما سبق يتضح ان الحرية هي الاساس وفقاً للقانون الفرنسي، وان التعريف الذي جاءت به المادة الاولى من قانون ١٩٠١ هو التعريف الأكثر اتفاقاً مع حرية تأسيس الجمعيات . د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، دور

في حين ذهب قانون الجمعيات والمؤسسات المصري إلى انه (يعتبر جمعية في تطبيق احكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين، أو أشخاص اعتبارية، أو منهما معاً. لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي)^(١).

اما في العراق فان قانون المنظمات غير الحكومية قد نص على انه (يقصد بالتعابير والمصطلحات التالية لاغراض هذا القانون المعاني المبينة إزاءها:

أولاً: المنظمة غير الحكومية هي مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية سجلت واكتسبت الشخصية المعنوية وفقاً لاحكام هذا القانون، تسعى لتحقيق اغراض غير ربحية)^(٢).

وعلى الرغم من اختلاف التعبيرات المستخدمة في القوانين للدلالة على عمل منظمات

المجتمع المدني فانه يمكن استخلاص عدد من النتائج المشتركة بينها وهي تتمثل بما يلي:

أولاً: انها تنشأ عن تجمع افراد سواء كانوا طبيعيين أو معنويين وبالتالي تبقى في نظر القانون من أشخاص القانون الخاص، وان تمتعت في بعض الأحيان بمزايا وسلطات الأشخاص العامة كما في المنظمات ذات النفع العام.

ثانياً: انها تمنح الشخصية المعنوية القانونية التي تؤهلها لتحقيق الأهداف المرسومة لها بموجب أنظمتها الأساسية.

ثالثاً: انها تتصف بالبقاء والاستمرار وهو ما يميزها عن الاجتماع، وهذا الاستمرار لا يشترط ان يكون بصورة دائمة^(٣)، فمن الممكن ان تكون المنظمة مؤسسة لفترة محددة وذلك حتى تصل للهدف الذي تقصده، بالإضافة إلى ذلك فان المشاركين فيها يمكنهم دائماً ان ينهوها أي يجعلوا لها نهاية، ولكن بينما هي موجودة فهي تخلق فيما بينهم علاقة دائمة ومستمرة والتي تظل خارج اجتماعاتهم نفسها^(٤)، على ان لا يكون وجود المنظمة بأي حال طارئاً بحيث تعبر عن نشاط عابر أو مؤقت والا فلا يمكن اعتبارها منظمة

القضاء الاداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ط١، ص١١٢٦ - ١١٢٩ .

(١) المادة ١ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٢) المادة ١ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٣) أ.د. غازي فيصل مهدي، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ٩٣ - ٩٤ .

(٤) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٢٧ .

خاضعة للقانون الخاص بها بل مجرد تجمع أو ممارسة من قبل الافراد لحرية الاجتماع.

رابعاً: واهم النتائج المترشحة عن تعريفات القوانين لمنظمات المجتمع المدني انها يجب بأي حال من الأحوال ان لا تستهدف تحقيق الربح المادي من وراء نشاطها، وهذا الهدف ما يمكن اعتباره مميزاً بين الأشخاص المعنوية الخاصة المختلفة، فالشركات على سبيل المثال شخص معنوي خاص هدفها السعي وراء تحقيق الأموال وتقسيم الارباح، بينما على العكس المنظمات غير الحكومية فهدفها غير مريح^(١)، على الرغم ان بعضها يعمل في ميادين تصف الحياة الاقتصادية والتجارية الا انها تبقى منظمات غير ربحية طالما بقي عملها موجهاً نحو تحقيق الصالح العام مثل تطوير الحركة الاقتصادية وانها لم تنشأ أصلاً من اجل تحقيق الربح المادي^(٢).

المبحث الثاني: تاريخ المجتمع المدني وتطوره التشريعي في العراق:

يعد مفهوم المجتمع المدني شرطاً من الشروط الاساسية لتحقيق التقدم والرفاه السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي للمجتمعات المعاصرة ، ذلك لانه يهتم بأهم عاملين من عوامل

(١) أ.د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٩٤.

(٢) ثمة معيار راسخ ثابت أرسى في اليابان: "يمكن لمنظمة غير ربحية متخصصة الانخراط في عمليات بغرض توليد العائدات... لاستخدامه في الأنشطة غير الربحية المتخصصة، إلى درجة القول إن عمليات توليد العائد لا تتداخل مع العمليات المرتبطة بالأنشطة غير الربحية المتخصصة".

Japanese NPO Law, supra note 92, ch. 2, art. 5(1).

وليس ثمة اختبار ينص على تحديد متى يكون هناك تداخل بين العمليات المولدة للعائد وبين الأنشطة غير الربحية، والبديل هو التركيز على ما إذا كانت منظمة ما تتنافس مع منظمة أخرى في القطاع غير الربحي بـ "المعنى التجاري" ، أنظر على سبيل المثال قانوني فرنسا وجنوب أفريقيا اللذين يستخدمان التنافس مع القطاع الخاص اختباراً لذلك، ففي فرنسا إذا أعطت "فوندازيون دي فرانس" (Fondation de France) منظمة مدنية مالا لتعليم الأطفال المهارات الحاسوبية في بلد [نام]، فهذا مما لا يعتبر نشاطاً اقتصادياً، ولكنها إذا أعطت منظمة ما مالا بغية إعادة تنظيم نظامها الحاسوبي (أي نظام "فوندازيون" الحاسوبي) فهذا مما يعتبر نشاطاً اقتصادياً.

تحقيق هذا التقدم وهما الفرد والمجتمع على السواء، بالإضافة الى ذلك فإن ماتضمنته اطروحة المجتمع المدني من أبعاد أخلاقية واجتماعية تتطابق مع مادعت اليه رسالة السماء في الكثير من الآيات القرآنية والاحاديث النبوية الشريفة التي تدعو المؤمنين الى التعاون والاخوة والتلاحم والمحبة وتنظيم امورهم .. الخ، ومنها قوله تعالى (وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان)^(١).

وللهولة الاولى قد يبدو للبعض إن مفهوم المجتمع المدني مفهوم بسيط أو سهل التداول، لكونه بات مألوفاً كشعار ثابت، عدا عن إنه بات عنواناً لمعظم الحوارات والندوات التي تعقدها القوى السياسية . سواء المشاركة في الحكم او المعارضة له ، او تلك التي تقيمها أو تروج لها المنظمات غير الحكومية في البلدان العربية .

لكن المؤلف ليس بالضروري بسيطاً ولا سهل التداول أو التطبيق، فعلى الرغم من حالة الذبوع والانتشار لعبارة المجتمع المدني في بلادنا، وخصوصاً في المرحلة الحالية، إلا إن هذا لاينفي الطابع المستحدث لعملية إنتشار هذا المفهوم من جهة، ولاينفي الابهام والغموض الذي يشوب الحديث عنه في الاطار العام والقانوني بالأخص من جهة اخرى .

ومن هذا المنطلق سنبحث اولاً في النشأة التاريخية لهذا المفهوم ذلك ان هذا التاريخ من شأنه ان يدلنا على الظروف التي احاطت بتشكيله وتشكله حتى استقر الحال على ماهو عليه الان، ومن ثم سنتطرق الى التطور التشريعي المتلاحق للمجتمع المدني في العراق.

المطلب الاول: تاريخ المجتمع المدني في الفكر الغربي والعربي:

ان الطابع المستحدث والملتبس عند البعض لمفهوم المجتمع المدني، على الرغم من ذبوع انتشاره يتطلب إدراكاً أولياً لتطوره التاريخي ولابعاده ومقوماته الفكرية، الى جانب تطبيقاته في المجتمعات الاوربية كمقدمة تسهل الوصول . بالمعنى النسبي . الى تحديد مكانة المجتمع المدني في بلادنا، من هذا المنطلق سنبحث في تاريخ هذا المفهوم في الفكر الغربي اولاً وذلك بتقسيمه الى المراحل التاريخية التي مر بها هذا المصطلح من بداية ظهوره الى الاستخدام المعاصر له وهذا في الفرع الاول، ومن ثم سنخرج على تاريخ المجتمع المدني في الفكر العربي ومناقشة إمكانية القول بتبعيته للمفهوم الغربي وذلك في الفرع الثاني .

(١) سورة المائدة، آية (٢) .

الفرع الاول: تاريخ مفهوم المجتمع المدني في الفكر الغربي:

لا يمكن عزل مفهوم المجتمع المدني عن السياق التاريخي الذي نشأ فيه، ونقصد بالسياق التاريخي هنا نشأة المفهوم داخل التشكيل الحضاري الغربي باعتبار المفهوم بلفظة ودلالاته والمضمون الذي يحدده قد نشأ وتطور داخل هذا التشكيل بواقعه وصراعاته الاجتماعية والفكرية والفلسفية، وهذا ما سنتطرق اليه في هذا الفرع وذلك من خلال شقين الاول يمثل المراحل التاريخية التي مر بها هذا المفهوم عن طريق كتابات واره الفلاسفة الذين اهتموا به، والثاني يمثل المراحل المعاصرة لهذا المفهوم وكما يلي :

اولاً: المراحل التاريخية لمفهوم المجتمع المدني :

ويمكن تقسيمها الى أربع مراحل وهي:

المرحلة الاولى: ظهر مصطلح المجتمع المدني في قاموس البشرية قديماً عند الرومان، ومن ثم اختلف ليعود بعد ذلك الى الظهور في القرنين السابع عشر والثامن عشر كما يفيد الباحثون والمؤرخون لهذا المصطلح^(١)، وبالشكل الذي يناسب ظروف النشأة وفلسفتها النظرية، فالمعروف ان اوربا كانت تعيش في عصر الظلام والاضطهاد السياسي والفكري الذي تمارسه الكنيسة والاقطاع والنبلاء والملوك والاباطرة، وكانت المجتمعات حينها تخضع لارادة الحاكم المستبدة وارادته هي القانون في المجتمع، والسلطة في ذلك الحيز التاريخي لاينظم سلوكها قانون، وان وجد فلا سيادة له وهو تعبير عن ارادة الحاكم والانسان خاضع لارادة هذا الطاغوت، ولا حرية ولا حقوق الا ما تفضل بها الحاكم عليه، وحين بدأت النهضة السياسية في اوربا والمناداة بحقوق الانسان التي كانت تصادها الكنيسة، وتضع حضراً على الفكر والتفكير، ونشاط الفرد والجماعة، حينذاك تقدم رواد النهضة الاوربية الحديثة بنظرية المجتمع المدني ونشأ هذا المصطلح^(٢)، وربما يكون جون لوك اول من استخدمه بعد الثورة الانكليزية ١٦٨٨ في نصه الشهير (رسالة التسامح ١٦٨٩)، ثم توالى على دراسته ونقده واستقصاء ابعاده المختلفة عدد من الفلاسفة وعلماء الاجتماع والقانون والساسة الغربيين

(١) محمد عبد الزغير، دراسة حول منظمات المجتمع المدني المعنية بالطفولة في الشرق الاوسط وشمال افريقيا،

سبتمبر ٢٠٠٥، دراسة منشورة على شبكة الانترنت في موقع منتدى المجتمع المدني العربي للطفولة على

العنوان الالكتروني: www.megdaf.org تاريخ اخر دخول للموقع ٢٢/١٢/٢٠١٢.

(٢) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق، المصدر السابق.

امثال هوبز وروسو ولوك وهيغل وغيرهم، فكانت ولادته في ظل التحول الجذري الذي اجتاح اوربا والانتقال من عصر الظلام الى عصر الدولة الحديثة والنظام الجديد^(١).

ومن الممكن القول ان مفهوم المجتمع المدني قد ولد من رحم مفهوم العقد الاجتماعي كما بلوره فلاسفة التنوير ومن أهم وأبرز هؤلاء الفلاسفة :

١. توماس هوبز: وكان يعني به في منتصف القرن السابع عشر المجتمع المنظم سياسياً عن طريق الدولة القائمة على التعاقد^(٢)، اي الذي ينتج عن التعاقد بين البشر وليس عن ارادة الهية^(٣)، لذلك ووفقاً لهذا النوع من العلاقة بين الدولة والمجتمع فإن خلق الحيز المستقل المكون من جماعات تتشأ مستقلة عن الدولة وتمارس نشاطاتها بعيداً عن الدولة قد يُحبط في بعض المجالات ويُرفض في مجالات اخرى، لذلك لم يكن من شأن هوبز ان يكون مدعماً قوياً لمجتمع مدني له حيز مستقل كالجمعيات الطوعية التي نراها الان في الحياة الديمقراطية التي من شأنها ان تتصرف كمصد كابح لسلطة الدولة^(٤).

٢. جون لوك: فالمجتمع المدني لديه ينتج عن التعاقد ويحمي الافراد وممتلكاتهم وينظمها ويدافع عن الدولة من العدوان الخارجي في سبيل الصالح العام، وافضت نتيجة التعاقد الذي تصوره الى مشرعة للثورة ضد الحكم الاستبدادي^(٥).

٣. جان جاك روسو: وفي القرن الثامن عشر كان المجتمع المدني لديه هو المجتمع القادر على تشكيل ارادة عامة^(٦)، ويكون له دور في حماية كل القوة المشتركة التي تشكله والمتكونة من اتحاد الافراد على اساس الحرية والعدالة والمساواة^(١).

(١) محمد عبد الزغير، دراسة حول منظمات المجتمع المدني المعنية بالطفولة في الشرط الاوسط وشمال افريقيا، المصدر السابق.

(٢) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق، المصدر السابق.

(٣) نادية ابو زاهر، غموض مفهوم المجتمع المدني ونظرة سريعة حول زئبقيته، دراسة منشورة على شبكة الانترنت في الموقع الالكتروني www.ahewar.org/debat تاريخ اخر دخول للموقع ٢٢/١٢/٢٠١٢.

(٤) زبير رسول احمد، المصدر السابق، ص٥٨.

(٥) نادية ابو زاهر، غموض مفهوم المجتمع المدني، نظرة سريعة حول زئبقيته، المصدر السابق.

(٦) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق، المصدر السابق..

ونستطيع القول بان عبارة المجتمع المدني استخدمت في الفكر الغربي منذ زمن النهضة وحتى القرن الثامن عشر للدلالة على المجتمعات التي تجاوزت حالة الطبيعية والتي تأسست على العقد الاجتماعي الذي وحد بين الافراد وافرز الدولة (٢) والعبارة كانت تدل طوال هذه الفترة على المجتمع والدولة معاً، فالكلمتان تتطابقان هنا ولا وجود لاي فصل بينهما.

المرحلة الثانية: وتشمل هذه المرحلة لاستخدام مفهوم المجتمع المدني القرن التاسع عشر بشكل خاص، والجديد فيها هو ان البرجوازية كانت قد حققت ثورتها ونقلت السياسة فعلاً من ميدان الديني والعرفي الى ميدان الاجتماعي، اي جعلتها حقيقة انسانية تعاقدية. وفي هذه الفترة شهد مفهوم المجتمع المدني تبلوره في المحاولة التي قام بها الفيلسوف الالمانى هيغل، الذي يرى فيه مجتمعاً يوحد ويضم عناصر متنوعة ومتعارضة: العائلة، المهن، الطبقات الاجتماعية .. الخ، وان المجتمع المدني حسب هيغل هو الوسيط بين العائلة والدولة، وانه نظام الحاجات او مكان التبادل والانتاج الخاص الذي لا يمكن ان يولد او يتطور الا في وبواسطة الدولة المجسدة للمصلحة العامة، حسب تعبيره في مؤلفه (مبادئ فلسفة الحق) الصادر سنة ١٨١٢، حيث اشار فيه الى ان (المجتمع المدني يقع بين الاسرة والدولة وانه يتكون من الافراد والطبقات والجماعات والمؤسسات، وتتنظم كلها داخل القانون المدني) (٣) ومن هنا كانت العلاقة بين الاثنين علاقة تكامل وتعارض في الوقت ذاته.

المرحلة الثالثة: وتشمل النصف الاول من القرن العشرين وذلك في اطار احتدام الصراع الثوري وفي سياق اعادة بناء الاستراتيجية الثورية في مجتمعات اوربا الصناعية وكان اكبر مسؤول عن تطوير هذا الاستخدام الجديد المفكر الايطالي انطونيو غرامشي (٤) والذي يعتبر اخر الفلاسفة الذين منحوا مفهوم المجتمع المدني مكانة بارزة في نصوصهم، وتمكن غرامشي من اعطاء معنى جديد للمجتمع المدني خصوصاً في كتابه مذكرات السجن ١٩٢٩ - ١٩٣٥، فالمجتمع المدني لدى غرامشي هو مجموعة البنى الفوقية مثل النقابات، الاحزاب، الصحافة، المدارس، الاداب والكنيسة - بل يرى في الفاتيكان اكبر منظمة خاصة في العالم - والتي تمثل حلقة وصل ما بين البنية الاقتصادية والدولة، ومن اجل التوفيق ما بين الدولة والمجتمع المدني خرج غرامشي بمصطلح

(١) نادية ابو زاهر، غموض مفهوم المجتمع المدني ونظرة سريعة حول زئبقيته، المصدر السابق.

(٢) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق، المصدر السابق.

(٣) عبد الغفار شكر، المصدر السابق، ص ١٧٦.

(٤) د. صالح ياسر، المجتمع المدني والديمقراطية، دراسة منشورة على شبكة الانترنت في الموقع الالكتروني

www.academy.org تاريخ اخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢.

المنظومة السياسية في المجتمع، وهي منظومة تتصهر فيها وفق الية براغماتية كل من الدولة ومنظمات المجتمع المدني، فمن ناحية تعمل الدولة على تعزيز مشروعيتها من خلال كسب رضا وود المجتمع المدني ومن ناحية اخرى تعمل منظمات المجتمع المدني على تنفيذ اهدافها بشكل مستقل نسبياً عن الدولة^(١)، ويفصل بين ادوار ومهام المجتمع المدني ووظائف الدولة، ويفسر ذلك المفكر الالمانى المعاصر (يورفن هابرس) بقوله: ان وظائف المجتمع المدني في مفهوم (غرامشي) تعني الراي العام غير الرسمي، اي الذي لا يخضع لسلطة الدولة^(٢).

وبعد هذه المرحلة اختفى مصطلح المجتمع المدني ثم عاد للظهور ثانية ليوافق بدايات التحول في اوربا الشرقية، فانطلق من بولونيا ١٩٨٢ عندما طرحت (نقابة التضامن) نفسها باعتبارها احد التنظيمات للمجتمع المدني^(٣)، وقد مثلت هذه المرحلة الرابعة لاستخدام مفهوم المجتمع المدني، والتي تشمل العقدين الاخيرين من القرن العشرين الى الوقت الحاضر، والتي شهدت اعادة اكتشافه من تراث غرامشي لكن بعد تنقيته من بعض القضايا التي كانت موضع سجالات ساخنة خلال المراحل السابقة، بحيث لا يحتفظ منه الا بفكرة المنظمات والهيئات والمؤسسات الاجتماعية الخاصة التي تعمل الى جانب الدولة لكن ليس تحت امرتها على تنظيم المجتمع وتنشيطه وتحقيق الاتساق فيه. وبهذا المعنى فالمقصود بالمجتمع المدني كما يستخدم اليوم تلك الشبكة الواسعة من المنظمات التي طورته المجتمعات الحديثة في تاريخها الطويل والتي ترفد عمل الدولة. واذا شبهنا الدولة بالعمود الفقري فالمجتمع المدني هو كل تلك الخلايا التي تتكون منها الاعضاء والتي ليس للجسم الاجتماعي حياة من دونها. فليس هناك اي شكل من العداة بينهما ولا اختلاف في طبيعة الوظائف وان كان هناك اختلاف في الادوار^(٤). كما رأينا في معرض البحث عن العلاقة بين المجتمع المدني والدولة . .

ثانياً: المراحل المعاصرة لمفهوم المجتمع المدني :

(١) زبير رسول احمد، المصدر السابق، ص ٨٦-٨٨.

(٢) الحبيب الجنحاني، المجتمع المدني وابعاده الفكرية، سلسلة حوارات لقرن جديد، دار الفكر العربي، دمشق ٢٠٠٣، ط١، ص ١٨. - مصطفى اعراب ومحمد الهاللي، ما هو المجتمع المدني، الرباط ١٩٩٩، ط١، ص ٥.

(٣) محمد عبدة الزغير، دراسة حول منظمات المجتمع المدني المعنية بالطفولة في الشرط الاوسط وشمال افريقيا، المصدر السابق.

(٤) د. صالح ياسر، المجتمع المدني والديمقراطية، المصدر السابق.

هذا وان الاستخدام المعاصر لمفهوم المجتمع المدني قد مر هو نفسه بثلاث فترات او مراحل

رئيسية:

الاولى: هي فترة الانفتاح على المجتمع المدني من قبل الاحزاب والقوى والنظم السياسية بهدف ضخ دم جديد في السياسة واضفاء طابع شعبي عليها بدأت تفقده. وقد تمثل ذلك بادخال عناصر او مسؤولين في حركات انسانية وتنظيمات اجتماعية خيرية في التشكيلات الوزارية على سبيل تقريب السياسة من الفئات النشيطة في المجتمع ومن الجمهور الواسع الذي عفا عنها في الوقت نفسه.

الثانية: هي فترة التعامل مع المجتمع المدني بوصفه منظمات مستقلة موازية للدولة ومشاركة في تحقيق الكثير من المهام التي تهم هذه الاخيرة بالتراجع عنها⁽¹⁾، وهذا المفهوم يتوافق مع انتشار مفهوم العولمة والانتقال نحو مجتمع يحكم نفسه بنفسه ويتحمل هو ذاته مسؤولية ادارة معظم شؤونه الاساسية. وقد استخدمت الدولة الديمقراطية مفهوم المجتمع المدني في هذه الحالة للتغطية على عجزها المتزايد على الايفاء بالوعود التي كانت قد قطعتها على نفسها وتبرير الانسحاب من ميادين نشاط بقيت لفترة طويلة مرتبطة بها لكنها اصبحت مكلفة، ولا يتفق الالتزام بالاستمرار في تلبيتها على حساب الدولة مع متطلبات المنافسة التجارية الكبيرة التي يستوجبها الانخراط في سوق عالمية واحدة والتنافس على التخفيض الاقصى لتكاليف الانتاج.

الثالثة: هي فترة طفرة المجتمع المدني الى قطب قائم بذاته ومركز لقيادة وسلطة اجتماعية، على مستوى التنظيم العالمي بشكل خاص، في مواجهة القطب الذي تمثله الدولة والنازعة الى الخضوع بشكل اكبر فاكبر في منطق عملها للحسابات التجارية والاقتصادية. وشيئاً فشيئاً تكون في موازاة هذا القطب، تآلف المنظمات غير الحكومية التي تنصدى لهذه الحسابات الاقتصادية والتجارية من منطلق إعطاء الاولوية للحسابات الاجتماعية ولتأكيد قيم العدالة والمساواة بين افراد البشرية.

لكن الامر لم يلبث حتى تجاوز ذلك وجعل من المنظمات غير الحكومية، المحلية والدولية، فاعلاً رئيسياً الى جانب الحكومات في تسيير الشؤون الوطنية والعالمية، وقد تبلور مفهوم المنظمات غير الحكومية من خلال الوضعية القانونية التي كرستها لهذه المنظمات الامم المتحدة، والدور

(1) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق، المصدر السابق.

النشيط الذي اصبحت توليه لها لحل العديد من المشكلات والتحديات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. حتى ساد الاعتقاد اليوم ان هذه المنظمات هي الملجأ الوحيد في تنفيذ المشاريع الانسانية الخيرية وغير الخيرية في مواجهة عجز الدولة وشلل اجهزتها بسبب سيطرة البيروقراطية عليها^(١).

الفرع الثاني: تاريخ مفهوم المجتمع المدني في الفكر العربي :

لم يعرف الفكر العربي مفهوم المجتمع المدني بحد ذاته بل جاء هذا التعرف عبر الفكر القانوني الذي اهتم بموضوع المجتمع المدني تأثراً والى حد بعيد بما كتب وطبق في الغرب، خصوصاً وان المجتمع المدني كمفهوم نشأ وترعرع في الغرب، ونتيجة اقتباس العرب الكثير من النظم والقوانين والنظريات والممارسات التي عرفها الغرب، فاغلب المشاريع والافكار العربية التي ظهرت في عصر رواد النهضة العربية كانت تمثل عملية نقل لافكار وارهاء المفكرين في الغرب، وخاصة فلاسفة ومفكرو عصر النهضة في اوربا^(٢)، وذلك عبر الاهتمام المتزايد الذي لاقته مؤلفات انطونيو غرامشي في العالم الغربي بعد السبعينات من القرن الماضي، وبدرجة اقل مفردات الفلاسفة والفكر الليبرالي عبر ترجمة بعض اعمال الفلاسفة الكلاسيكية كالعقد الاجتماعي لروسو، وفي الحكم المدني لجون لوك، مما يعني ان الفكر العربي لم يتعامل مع المفهوم قبل تلك الفترة باعتبارها ظاهرة مستقلة بحد ذاتها لاعلى مستوى التأهيل النظري ولاعلى مستوى الاستخدام الادائي. وبالتوازي مع ذلك بدأ مفهوم المجتمع المدني يتسرب الى الفكر العربي المعاصر منذ ثمانينيات القرن العشرين^(٣)، حيث اصبح لفظ المجتمع المدني متداولاً في الاقطار العربية من خلال البيانات الرسمية التي تصدرها منظمات حقوق الانسان العربية والدولية، اضافة الى بيانات الاحزاب السياسية والنقابات وكتابات المؤسسات الثقافية، بالاضافة الى اطلاع الكثير من المثقفين العرب على النظم السياسية ومجتمعاتها المدنية في الغرب، وكذلك البعثات الدراسية وانتقال الاكاديميين او الدارسين في الغرب وغيرها بحيث اصبحت الاشارة الى مفهوم المجتمع المدني تتم في مواجهة القمع الذي تمارسه سلطة الدولة في النظام العربي الرسمي^(٤).

(١) د. صالح ياسر، المجتمع المدني والديمقراطية، المصدر السابق.

(٢) د. مبدر الويس، المجتمع المدني المعاصر، شركة دار الشهد للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد ٢٠٠٧، ط١، ص١٨٩.

(٣) محمد عبدة الزغير، دراسة حول منظمات المجتمع المدني المعنية بالطفولة في الشرط الاوسط وشمال افريقيا، المصدر السابق.

(٤) د. مبدر الويس، المصدر السابق، ص١٤٨.

وقد برز في هذا السياق رفض من قبل البعض لمفهوم المجتمع المدني كونه مفهوم مقتبس من الفكر الغربي^(١) ويمكن الرد على هذا الرفض بالقول انه على الرغم مما يطرحه نقل المفاهيم والمصطلحات الغربية الى الثقافة العربية من اشكاليات، خاصة في المجال المعرفي، فان ذلك لا يمكن ان يكون مبرراً لاجلاق الابواب لمنع دخولها، او تجنب استعمالها او البحث عن بدائل يكتنفها الغموض، ولا تستوعب المفهوم المقصود، خاصة وان هناك ظواهر عالمية تشترك فيها المجتمعات البشرية، ومن هذه الظواهر نزوع الانسان بطبيعته للعمل الجماعي لتحقيق منافع مشتركة، وفي التراث الاسلامي ما يركي ذلك، حيث ورد في الحديث الشريف (يد الله مع الجماعة)، بالاضافة الى اننا اذا اقتبسنا من الفكر الغربي ومسيرته الحضارية الحديثة والمعاصرة مفهوماً اجتماعياً كمفهوم المجتمع المدني فنحن لسنا ملزمين بالتمسك به بشكل كامل ومطلق، وعلينا عند الاقتباس ان نعمل ونعمل في توظيف المجتمع المدني على النحو الذي يتلائم مع هويتنا ومسيرتنا الحضارية، خصوصاً وان البنى الاجتماعية والسياسية في الاقطار العربية ليست بنى واحدة او متشابهة، ناهيك عن الاختلاف في الخصوصيات بين بعض البلدان العربية والبعض الاخر.

لذلك لا يمكن القول بوجود تبعية لمفهوم المجتمع المدني الذي نعمل على تحقيقه للغرب، فالمكتسبات الفكرية هي فكر انساني وهوملك مشاع للجميع، وان كان المجتمع المدني يعكس الخبرة الغربية فمن المقبول ان يكون هناك مجتمع مدني اخر يعكس خبرة حضارات اخرى الا انه لا بد ان يكون هناك حد ادنى من التماثل في العناصر المكونة لهذا المفهوم. مما يبرر استخدامه لوصف ظواهر مقابلة في تلك الحضارات الاخرى واذا كانت تجليات المجتمع المدني متعددة ومتنوعة، وتحمل كل منها خصائص المجتمع الذي انبثقت منه، والمكان والزمان الذين وجدت فيهما، فانه لا تخلو من عناصر مشتركة بينها، يعيد انتاجها العقل الانساني العالمي في اماكن مختلفة، وعصور مغايرة، ويطبعها كل شعب بطابعه الخاص انطلاقاً من هويته المتميزة. وفي هذا السياق يمكن القول انه كلما تطورت منظمات المجتمع المدني على المستوى القطري تطورت منظمات المجتمع المدني على المستوى الاقليمي. ويعود ذلك الى ان الخبرة والاتجاهات التي تبلورت داخل كل قطر سوف تسهل من تكرار التجربة نفسها على المستوى الاقليمي. ومع ذلك يمكن القول ان هناك علامات على تبلور مجتمع مدني في بعض البلدان العربية وخصوصاً الدول التي قطعت شوطاً مهماً على طريق التعددية السياسية، الا ان المجتمع المدني لازال فتياً في بعض البلدان العربية الاخرى، اما على الصعيد الاقليمي فهناك ما يشير الى وجود نواة لهذا المجتمع المدني على صعيد الوطن العربي.

(١) د. عزمي بشارة، المصدر السابق، ص ١٠.

المطلب الثاني: التطور التشريعي للمجتمع المدني في العراق:

يعتبر العراق من اول الدول والحضارات التي انطلقت في مجال العناية والتنظيم للمجتمع المدني، وكان المجتمع العراقي مهتماً بشكله وتنظيمه وعلاقاته الاجتماعية الرصينة وداعماً ومؤيداً لمنظماته المدنية وتجمعاته المهنية والثقافية والعلمية والاقتصادية والانسانية المختلفة، الا ان صفحات التاريخ لا تسعفنا لمتابعة هذا التنظيم المدني الا منذ بداية تأسيس الدولة العراقية الحديثة بعد استقلال العراق عن الحكم العثماني في عام ١٩٢١، على الرغم من ان البعض يعتبره اقدم من ذلك على اعتبار ان العراق كان جزءاً من الدولة العثمانية، وان النظام السياسي للاحيرة وبعد اعادة العمل بالدستور المعروف بالقانون الاساسي العثماني الذي صدر عام ١٨٧٦ قام بوضع قانون الجمعيات في عام ١٩٠٩، وبذلك يكون العراق قد عرف اول تشريع في هذا الشأن قبل تأسيس دولته المستقلة وانفصاله عن الدولة العثمانية، ويعد هذا الامر ذا اهمية كبيرة اذ ان التشريعات التي وضعت في العراق لاحقاً في هذا المجال لم تبدأ من فراغ وانما من تجربة ذات اهمية انعكست بلا شك على اول تشريع للجمعيات يوضع بعد الاستقلال^(١).

وعليه سوف نتناول هذا التطور التشريعي على شكل حقب زمنية حسب ما مر به العراق من انظمة سياسية حاكمة وكما يلي:

الفرع الاول: مرحلة ما قبل ٢٠٠٣/٤/٩ :

ويمكن تقسيم هذه المرحلة بدورها الى عدة مراحل حسب النظم التي توالى على الحكم، من النظام الملكي الى النظام الجمهوري وماشده من تعاقب لحركات سياسية مختلفة أثرت على دور منظمات المجتمع المدني وتأثرت بها وبأدوار متعددة.

اولاً: مرحلة الحكم الملكي ١٩٢١ - ١٩٥٨:

صدر اول تشريع خاص بمنظمات المجتمع المدني في السنة الثانية لتأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢٢ سمي بقانون تأليف الجمعيات والذي بقي نافذاً لغاية سنة ١٩٥٤، وخلال هذه الفترة ظهرت الى الوجود العديد من الجمعيات والنوادي التي استوعبت الطبقة المثقفة التي تنامت بشكل واسع عن طريق الحركات الطلابية والشبابية والسياسية والنقابية، واطهرت هذه الحركات قدرة على

(١) أ.د. رعد ناجي الجدة، تشريعات الجمعيات والاحزاب السياسية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢،

التحرك والتنسيق والاصرار على القيام بدور مهم من اجل قضاياهم والاهداف التي تشكلوا من اجلها من خلال الصراع من اجل الاستقلال ضد الانتداب البريطاني^(١).

ومما ساعد على ترسيخ فكرة تكوين منظمات المجتمع المدني في هذه الحقبة هو دعمها دستورياً حيث نص القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على ان (للعراقيين حق حرية التعبير والمنشورات وتشكيل الجمعيات في اطار القانون)^(٢)، بالإضافة الى الدعم السياسي لها فقد ظهرت العديد من الاحزاب السياسية مثل حزب النهضة (امين الجرججي)^(٣)، والحزب الحر العراقي (محمود النقيب)^(٤) التي دعت الى انشاء منظمات المجتمع المدني، وتمثل بما قام به الحزب الوطني الحر (جعفر ابو التمن)، والذي تشكل عام ١٩٢٢^(٥) من التشجيع لانشاء (جمعية اصحاب الصناعات) التي حملت في بدايتها طابع الحرفيين ولكن سرعان ما جذبت اليها عمالاً من السكك الحديدية واتخذت فيما بعد طابع التكوين السياسي^(٦).

واستمرت حركة انعاش منظمات المجتمع المدني^(٧)، فمن المنظمات التي تستحق الذكر هي (جماعة الاهالي ١٩٣١) وهي منظمة سياسية قامت على وجه علماني وتجاوزاً للطائفية، وعبرت عن تيار اصلاحي شعبي، وتأثرت بالافكار الاشتراكية اذ رفعت شعار (مصلحة الشعب فوق كل مصلحة)، واهتمت برفع مستوى المعيشة للمجتمع وخلق نظام سياسي واقتصادي صلب، ووضع المواهب الفكرية والموارد الاقتصادية للبلاد في خدمتها بالشكل الافضل، وكان المنهج المفضل للجماعة التعليم وتبني الاسلوب السلمي للتغيير، ولكنها انتهت بتورطها في انقلاب الفريق بكر

(١) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق، المصدر السابق.

(٢) المادة ١٢ من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

(٣) مصطفى عبد القادر النجار، العراق في التاريخ، دار الحرية، بغداد ١٩٨٣، ص ٦٦١.

(٤) د. عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي والمجتمع المدني، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق ٢٠٠٣، ط ١، ص ١٥٣.

(٥) خالد التميمي، محمد جعفر ابو التمن، دار الوراق، دمشق ١٩٩٦، ص ٥٥.

(٦) ماريون فاروق، المجتمع المدني في العراق (١٩٢١-١٩٣١)، مجلة الثقافة الجديدة، العدد ٩، ١٩٩٤، ص ١٤.

(٧) اذ ظهرت بعدها جمعية عمال الصحف العراقية، وجمعية باعة الخضر، وجمعية سواق السيارات، والنادي الوطني لمهندسي الميكانيك، وجمعية تعاون الحلاقين، وجمعية الخياطين، وجمعية تشجيع المنتجات الوطنية، وفرق مسرحية ونوادي موسيقية، وجمعيات مكافحة الامية، وعدد من الجمعيات الخيرية الاسلامية والمسيحية واليهودية، وتم تأسيس جمعية المحامين عام ١٩٣٢، واخرى للاطباء عام ١٩٣٤، وجمعية عمال المطابع، والدباغين، وسكك الحديد، والحرفيين، واصحاب المقاهي، وتجار الفواكه والخضر.

صدقي عام ١٩٣٦^(١) وكذلك من الجمعيات والاندية السياسية التي تشكلت هي (جمعية الاصلاح الشعبي ١٩٣٤)، التي نادى بتحقيق اصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية لصيانة المصلحة العامة، وتاميم بعض المرافق الحكومية، واستصلاح الاراضي الزراعية وتوزيعها على الفلاحين، وبناء القرى العصرية، وسن قوانين تضمن الرخاء والتقدم ورفاه الزراعة والفلاح. ونادي المثني الذي اسس عام ١٩٣٥ والتزم بنشر الروح القومية والمحافظة على التقاليد العربية، وتقوية الشعور بالرجولة العربية بين الشباب، وخلق ثقافة عربية تجمع الى التراث العربي ما يستحق من حضارة الغرب^(٢) بالاضافة الى تشكل مجموعة من المنظمات لتقديم الخدمات الانسانية ومنها:

- جمعية حماية الاطفال: التي تأسست في ٢٠ اذار ١٩٢٨ بهدف تقليل نسبة وفيات الاطفال والسعي لتربيتهم بصورة صحيحة ولمساعدة العائلات الفقيرة بتوزيع الحليب عليهم، وكان لهذه الجمعية ١٩ فرعاً في جميع انحاء العراق.
- جمعية الهلال الاحمر: التي تأسست عام ١٩٣٢ وسعت هذه الجمعية الى مساعدة المسلوبين وتوزيع المعونات والمساهمة في تعويض المنكوبين بالكوارث الطبيعية.^(٣)
- جمعية بيوت الامة: التي تأسست في بغداد ١٩٣٥، وقد اسست هذه الجمعية ميثماً لايواء الفتيات الفقيرات والمشردات وتعليمهن الخياطة والتطريز.
- جمعية الطيران العراقية: التي تأسست عام ١٩٣٣ من اجل نقل البريد داخل العراق وتدريب الشبان على الطيران باجور زهيدة.
- جمعية الاتحاد النسائي العراقي: التي تأسست عام ١٩٤٤ وقامت بالنشاطات الاجتماعية والثقافية والمطالبة بتحسين اوضاع المرأة.
- جمعية المعارف الكردية: التي تأسست في السيلمانية باسم (كومله ي زانستي كوردان) في سنة ١٩٢٦ وقد انخرط في عضويتها نخبة من المثقفين وقدمت الكثير من النشاطات^(٤).

(١) مجموعة من الباحثين، حضارة العراق، ج١٣، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد ١٩٨٥، ص١٤٦.

(٢) حنا بطاطو، العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية، الكتاب الاول، مؤسسة الابحاث العربية، بيروت ١٩٩٠، ط١، ص٣٣٤.

(٣) ومن الجدير بالذكر ان العراق اصدر قانوناً خاصاً للاعتراف بالجمعية وهو قانون اعتراف الحكومة العراقية بجمعية الهلال الاحمر العراقية رقم ٤٠ لسنة ١٩٣٤، وقد تم الغاءه بقانون الاعتراف بجمعية الهلال الاحمر العراقية رقم ١٣١ لسنة ١٩٦٧.

(٤) مجموعة من الباحثين، حضارة العراق، ج١٣، المصدر السابق، ص١٩-٢١-١٥٤-١٧٨.

هذا وعلى الرغم ان من بين اهم مميزات السلطة في العهد الملكي وجود هامش منظور من الحرية لقيام مؤسسات المجتمع المدني، تركزت صورته في الاحزاب والجمعيات السياسية والصحافة الاهلية او غير الحكومية والنوادي والجمعيات الثقافية والترفيهية، الا انه سرعان ما اصدرت بعد فترة وجيزة وزارة نوري سعيد الثانية عشر (١٩٥٤ - ١٩٥٥) مرسوم رقم ١٩ الذي الغى كافة الجمعيات والنوادي ذات التمثيل المجازة في العراق بحجة ان هذه الجمعيات تنادي بالدعوة الى مذاهب ومبادئ خارج القانون^(١)، وقد بلغ عدد الجمعيات والنوادي الملغاة بحكم هذا المرسوم آنذاك في كافة انحاء العراق ٤٦٨ جمعية ونادي، وقد خلق المرسوم موجة من الحقد والاستنكار لدى معظم المواطنين^(٢)، كونه كان بمثابة الضربة القاضية لمنظمات المجتمع المدني، واستمر العمل به حتى صدور قانون الجمعيات رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٥^(٣).

ومن خلال دراستنا لواقع التطور التاريخي للمجتمع المدني في العراق في العهد الملكي نجد ان هناك نقطة يصعب تفاديها وهي دور العامل الخارجي الذي عمل على تعطيل تطور التشكيلات الاجتماعية والثقافية التي كانت بمثابة النواة الاولى لنمو المجتمع المدني في اي بلد، وهذا العامل المتمثل في الادارة البريطانية التي عملت دائماً على تكريس النظام العشائري الى حد استخدام اسلوبها الخاص في ادارة العشائر الذي يعرف باسلوب (ساندمان)^(٤) والذي تم بموجبه دعم وتعزيز النظام العشائري والطائفي على حساب المجتمع المدني.

(١) ومن المثير للاستغراب ان زوجة نوري سعيد اسست منظمة من نخبة من نساء المجتمع العراقي كان هدفها تفعيل دور المرأة العراقية في المجتمع العراقي، ولكن هذا التجمع لاقى رفضاً اجتماعياً في الوقت الذي لم تكن المرأة آنذاك تسفر عن وجهها.

(٢) مجموعة من الباحثين، حضارة العراق، ج١، ص١٧٨. حنا بطاطو، المصدر السابق، ص٣٧١.

(٣) عدنان الحلفي، تأسيس المجتمع المدني (دراسة في التقاليد السياسية العراقية)، ج١، دار البراق، دمشق ١٩٩٧، ص٤٥.

(٤) استخدم الاستعمار البريطاني في كثير من البلدان التي احتلها نظام خاص في التعامل مع العشائر خوفاً من تنظيم قوتهم، وتم تنفيذ هذا الاسلوب في بلوجستان عام ١٨٧٥ من قبل (روبرت ساندمان)، وقد ادى هذا الوضع في العراق الى نوع من التمايز بين المدينة والريف، عن طريق الاعتراف الرسمي بالعرف العشائري، حيث اصدرت الادارة البريطانية لهذا الغرض في ١٩١٨/٨/٢٧ انظمة خاصة للفصل في المنازعات العشائرية بصيغة بلاغات لها قوة القانون، وتحولت هذه البلاغات لاحقاً الى نصوص صريحة بموجب المادتين ١١٣، ١١٤، من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، وبموجب هذا القانون تم استثناء الريف من سريان القانون

ثانياً: مرحلة ما بعد حركة ١٤ تموز (١٩٥٨ - ١٩٦٣) :

ومع اعلان الجمهورية العراقية تعطلت الحياة الدستورية، وغطت الحياة السياسية العراقية موجة من الصراعات الحزبية فانعدمت فرص بناء المجتمع المدني باستثناء منظمات مهنية بقيت ضعيفة ومشلولة^(١) فنجد ان عدد الجمعيات والنقابات في لواء (محافظة) بغداد بلغ ١٤٢ جمعية، ٨٠ منها نشاطها متنوع بين النشاط الاقتصادي والديني والقومي والمهني والخيري والثقافي، بينما عدد النوادي الترفيهية كان ٥٧، اما الالوية (المحافظات) الاخرى فكان هناك ٦ جمعيات في الموصل و ٢٠ نادياً ترفيهياً، وفي البصرة كان يوجد ١٦ جمعية و ٢٧ نادياً ترفيهياً. بينما الالوية (المحافظات) الصغرى يقل بشكل ملحوظ عدد الجمعيات مقابل زيادة واضحة في عدد النوادي الترفيهية^(٢).

ويلاحظ هنا ان وجود المنظمات قد تركز في المدن الكبرى وخاصة بغداد وكان قليلاً - ان لم نقل معدوماً - في المدن الصغرى والقرى والمناطق النائية وهذا مؤشر على عدم الانسجام بين المبادئ والاهداف الحقيقية لهذه المنظمات وبين النتائج العملية المرجوة والتي ينبغي ان توفرها. ثم ان غياب هذه المؤسسات في الريف العراقي دلالة على ضعفها عن نشر ثقافة الديمقراطية، وانها لم تسع الى تطبيق مبدأ المشاركة السياسية فبقيت محدودة في اطارها^(٣).

هذا وقد صدر اول قانون لمنظمات المجتمع المدني في العهد الجمهوري في عام ١٩٦٠ وهو قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠، واعقبه قانون تأسيس الجمعيات ذات العلاقة بالاجانب رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢.

ثالثاً: مرحلة ما بعد حركة ٨ شباط (١٩٦٣ - ١٩٦٨) :

الوطني عليه. وهكذا بقي العراق حتى تموز ١٩٥٨ يخضع لنظامين قانونيين احدهما خاص بالمدن والاخر خاص بالريف العشائري.

د. عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص في العراق (الادارة-الوظائف-السياسات) ١٩٢١-١٩٩٠، بيت الحكمة، بغداد ٢٠٠١، ط١، ص١٠٦-١٠٨.

(١) د. عبد الوهاب حميد رشيد، المصدر السابق، ص١٤٠.

(٢) م.م. عبد العظيم جبر حافظ، واقع ومستقبل المجتمع المدني في العراق، مجلة قضايا سياسية، العدد ١٦، ٢٠٠٩، ص١٥٥.

(٣) د. بلقيس محمد جواد، مؤسسات المجتمع المدني، مؤسسة الغدير، بغداد ٢٠٠٤، ط١، ص١٢.

وبعد الحركة العسكرية في ٨ شباط ١٩٦٣، اخذت المنظمات تتقلص في نشاطها وبشكل ملحوظ ذلك انها وان تخلصت من دور العامل الخارجي المتمثل بالاستعمار البريطاني، الا انها واجهت بالمقابل عامل آخر مؤثر وهو العامل الداخلي، فقد ساد العراق انموذج الدولة المركزية المهيمنة سياسياً، اقتصادياً وثقافياً، واصبحت المحور لكل شيء في المجتمع^(١)، بل كانت هي المالك خاصة بعد تأميمات عام ١٩٦٤، فاحتكرت التجارة والمصارف، مما اضعف دور المجتمع المدني في التعبير عن ذاته وبشكل ملموس^(٢).

ولعل وجود العمل النقابي في العراق ساهم في اضعاف اقبال المواطنين على العمل في المنظمات، اضافة الى تأثير المشهد السياسي على وجودها والتخوف من امكانية استغلالها من قبل الاحزاب التي كانت تتصارع على حكم العراق^(٣).

رابعاً: مرحلة حكم حزب البعث المنحل (١٩٦٨ - ٢٠٠٣) :

استمرت ظاهرة التراجع في دور ونشاط منظمات المجتمع المدني فاتحة الطريق امام ظهور نظام سياسي شمولي وتغييب المجتمع، حتى استقر الامر بسيطرة حزب البعث (المنحل) على السلطة والذي وضع خطوطاً حمراء على وجود وعمل منظمات المجتمع المدني، واصبح كل تجمع مشتبته به وقد يعرض المشاركين للمسائلة، حتى أبعد المجتمع العراقي عن اي ممارسة للنشاط السياسي والمجتمعي^(٤)، وغابت المؤسسات عن الوجود واختفت المنظمات، ولعل منظمة المجتمع المدني الوحيدة التي كانت موجودة هي الاتحاد العام لنساء العراق الذي كان يعمل بتمويل من الدولة ويختص بشؤون المرأة - ظاهرياً -، وقد انتهى هذا الاتحاد بنهاية النظام السابق.

(١) المصدر السابق، ص ١٢٢.

(٢) فالح عبد الجبار، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في العراق، مركز ابن خلدون، القاهرة ١٩٩٥، ص ٣١٢.
(٣) الاء الجبوري، منظمات المجتمع المدني والنقابات في العراق، مقال منشور على شبكة الانترنت في موقع اصلاح القوانين العربية على العنوان الالكتروني www.arab-laws-reform.f.st-amman.org تاريخ اخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢.

(٤) احمد فائز الفوزان، الاصلاح السياسي في سوريا، مركز الشرق العربي للدراسات الحضارية والاستراتيجية دمشق ٢٠٠٣، ص ٦.

وبالمقابل بقيت النقابات لكن تحت اشراف وسيطرة الدولة المطلقة، واصبحت هي وباقي المؤسسات الاقتصادية والعلمية والتربوية والثقافية وغيرها واجهات للحزب والنظام^(١). هذا وانه طوال فترة حكم النظام السابق والتي امتدت لاكثر من خمسة وثلاثين عاماً لم يصدر اي قانون لتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني الا في عام ٢٠٠٠ الذي شرع فيه قانون الجمعيات ذي الرقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠.

ومن ابرز ما يلاحظ في الفترة التي سبقت التغيير السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩ وفي جميع القوانين التي صدرت لتنظيم شؤون منظمات المجتمع المدني هو الخلط الواضح بين مفهوم هذه المنظمات وبين غيرها من مكونات المجتمع المدني عن طريق تقسيم عمل الجمعيات الى سياسية وغير سياسية، حتى عام ١٩٩١ إذ ان المشرع العراقي أقدم وللمرة الاولى في تاريخ العراق السياسي على وضع تشريع مستقل للحزب السياسية والمرقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ والذي تم بموجبه رسم وتحديد الاطار القانوني للحزب السياسية في العراق^(٢) والذي كان بمثابة قانون شكلي .

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد ٢٠٠٣/٤/٩:

بعد التغيير السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩ وظهور العديد من منظمات المجتمع المدني بشكل لافت، ونتيجة قصور قانون الجمعيات الصادر آبان النظام السابق، وعدم وجود جهات حكومية متخصصة في مجال المجتمع المدني والتي تعمل على تنظيم وتنسيق وتطوير المنظمات، وعدم وضوح الرؤية والبرامج والخطط للنهوض بها والعمل معها لبناء المجتمع المدني العراقي، اصبحت الحاجة ملحة وضرورية لايجاد جهة ومرجعية حكومية تنظيمية تنظم وتنسق عملها وفق القانون. ولدى متابعة الجهات الرسمية التي عملت على تنظيم وتسجيل المنظمات بعد ٢٠٠٣ نجدها تتمثل بما يلي:

اولاً: سلطة الاحتلال عملت من خلال مكتب متخصص في المنطقة الخضراء على تسجيل المنظمات منذ سقوط النظام، ومنحها اجازة تسجيل وفق مستلزمات التسجيل المحددة في الامر رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٤، واقامة منتدى اسبوعي لتوجيه ومشاركة المنظمات في تحديد

(١) لمزيد من التفاصيل حول المنظمات الجماهيرية الساندة للنظام السياسي السابق (١٩٦٨-٢٠٠٣) ينظر

مجموعة من الباحثين، المنظمات الجماهيرية في العراق الحديث، بغداد ١٩٩٠.

(٢) أ.د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص ٨٥.

اساليب عملها، واستمر لمدة سنة وانتهى العمل به بانتقال السلطة الى مجلس الحكم الانتقالي.

ثانياً: مكتب مساعدة المنظمات المرتبط بوزارة التخطيط والتعاون الانمائي الذي اوكلت له مهام التسجيل والمساعدة، والذي قام بمنح الاف المنظمات اجازات التسجيل والتي استمرت نافذة حتى نهاية عام ٢٠٠٧ حيث صدر قرار بالغاء كافة الاجازات الصادرة عنه.

ثالثاً: مكتب مساعدة المنظمات غير الحكومية الذي حدد ارتباطه بالامانة العامة لمجلس الوزراء واوكل الاشراف عليه لوزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني، والذي احيلت له كافة مسؤوليات تسجيل ومتابعة المنظمات غير الحكومية وبدوره اصدر عدة نماذج واجازات للمنظمات، منها نافذة غير محددة ومنها اجازة تسجيل محددة بسنة واحدة تجدد سنوياً^(١). ومن ثم بعد ذلك تغيرت تسمية مكتب مساعدة المنظمات غير الحكومية الى دائرة المنظمات غير الحكومية^(٢) واصبحت الان هي الجهة الوحيدة المسؤولة عن تسجيل منظمات المجتمع المدني والمعنية بشؤون عملها، وقد استمرت كحال جميع الجهات السابقة لها باعتماد الامر رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٤ كمرجعية تشريعية لضوابط التسجيل حتى عام ٢٠١٠ حيث صدر عن مجلس النواب قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠، وبذلك يكون هذا القانون هو المرجع النافذ والمعتمد في تسجيل منظمات المجتمع المدني في العراق - كما سيأتي تفصيله لاحقاً -.

(١) د. باسل عبد الوهاب العزاوي، الاطار القانوني لعمل المنظمات غير الحكومية في العراق، مفهوم وتوصيف مؤسسات المجتمع المدني العراقية، دراسة منشورة في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني

www.annabaa.org/nbanews تاريخ اخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢

(٢) بموجب الامر الصادر عن الامانة العامة لمجلس الوزراء رقم ٢٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

المبحث الثالث: أسس منظمات المجتمع المدني وتمييزها عما يشتهر بها:

ترتكز أطروحة منظمات المجتمع المدني على عدة عناصر أساسية تميزها عن غيرها من التكوينات الاجتماعية التقليدية، إذ إن الفارق الرئيسي الذي يميزها عنها هو مدى توافر هذه العناصر، والتي تتميز غالباً بالحركية والهدفية وتعتبر قيماً وعناصر لازمة لنمو المنظمات وتطورها وتدور حول عدة مبادئ منها الشفافية في عملها والعطاء والتطوع والديمقراطية الداخلية وغيرها، وسنأتي على بيان أبرز هذه العناصر في المطلب الأول، ومن ثم سنبين الفارق بين منظمات المجتمع المدني وغيرها من مكونات المجتمع المدني الأخرى وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أسس منظمات المجتمع المدني :

على الرغم من تعدد التعاريف التي وضعت لضبط مفهوم منظمات المجتمع المدني إلا أنها جميعاً تتفق على وجوب توافر أربعة عناصر أساسية لكي يمكن القول بوجودها وتتمثل هذه العناصر بالاستقلالية بمختلف أنواعها، والطوعية، بالإضافة إلى الركن الأخلاقي والسلوكي، وأخيراً القدرة على التكيف، وكما يلي :

الفرع الأول: الاستقلالية:

ويقصد بالاستقلالية أن لا تخضع منظمات المجتمع المدني لأي شكل من أشكال التبعية والهيمنة من الخارج أو الداخل والمتمثلة بفرض آراء الجهة المهيمنة وسياساتها وإملاءها وبرامجها

وخططها الأمر الذي يؤثر سلباً على مستقبلها ويؤدي إلى فشلها حتماً لأنها لا تتسجم مع طموحات الجماهير ومطالبها في الاستقلالية^(١).

وهذه الاستقلالية تفسر لنا مدى قدرة المواطنين على تنظيم نشاطاتهم، كما تقلل في الوقت ذاته من امكانية احتوائها بالكامل أو ممارسة السيطرة أو التسلط المحكم عليها.

على انه لا بد من التذكير بان استقلالية أي مؤسسة في المجتمع المدني لا يمكن ان تفهم على انها منفصلة عن المجتمع أو الحياة السياسية، بل تشكل برمتها رافد إغناء وتطوير^(٢)، وهذا يعني ان استقلال منظمات المجتمع المدني عن أجهزة الدولة ليس انفصالا بالكامل، ولكنه يشير إلى ان المنظمات تتمتع بهامش واسع من حرية الحركة بعيداً عن تدخل الدولة المباشر. فهذه المنظمات تقوم بدور وسيط بين الدولة والمواطن حيث تتعامل مع المواطن على انه ينتمي إلى جماعة وتوفر له اكبر قدر من الحماية^(٣).

ويمكن تحديد درجة استقلال منظمات المجتمع المدني من خلال عدة مؤشرات منها:
أولاً: الاستقلال من حيث النشأة:

ذلك ان الأصل في منظمات المجتمع المدني انها تنشأ بشكل حر وبدون تدخل من قبل الاطراف الحكومية وان ما يبرر نشأتها وجود الحاجة إلى نشاطها في الميادين التي تعمل فيها^(٤)، وهذا ما أكدته المشرع العراقي من خلال قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بالإشارة إلى انه يهدف إلى (تعزيز حرية المواطنين في تأسيس المنظمات غير الحكومية والانضمام إليها).

ثانياً: الاستقلال المالي:

(١) عباس فاضل محمود العامري، مستقبل المجتمع المدني في العراق، مجلة معاً الصادرة عن مركز العراق للأبحاث، العدد ١، تموز ٢٠٠٤، ص ١١.

(٢) علاء عبد الرزاق وآخرون، آليات التحول الديمقراطي في العراق، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، بلا مكان وسنة طبع، ص ٣٦.

(٣) محمد احمد نايف العكش، مؤسسات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي (الاردن نموذجاً) (١٩٩٩ - ٢٠٠٥)، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٢، ط ١، ص ٣٦.

(٤) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق، المصدر السابق.

لما كان التمويل المالي للمنظمات هو شريان الحياة بالنسبة لها، وبدون هذا التمويل تصاب بنوع من التوقف والموت الاكلينيكي، لذلك تمثل هذه القضية احد المقومات الأساسية لاستمرار وجود المنظمات وممارسة نشاطها، خاصة إذا كان من بين اغراضها تنفيذ مشروعات تنمية ذات طابع اقتصادي، بعبارة أخرى يعتبر التأسيس الاقتصادي أهم عناصر الاستقلالية لمنظمات المجتمع المدني، لان صاحب التمويل هو صاحب القرار^(١).

وتتنوع مصادر تمويل المنظمات وتنقسم عموماً إلى نوعين مصادر داخلية ومصادر خارجية، والمصادر الخارجية بدورها تنقسم إلى التمويل الحكومي والتمويل الاجنبي، وان كانت القوانين فيما بينها لا تكاد تختلف على شرعية مصادر التمويل الداخلية والتي تتمثل بعدة اشكال من أهمها:

١. اشتراكات الاعضاء.

٢. التبرعات والهبات والاعانات من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الوطنية.

٣. الممتلكات الثابتة (العقارات وغيرها) والمنقولة.

٤. الايرادات التي تحصل عليها من مشروعاتها الانتاجية ونشاطاتها الأخرى.

فانها . أي القوانين . تختلف في موقفها من مصادر التمويل الخارجية ذلك انها على العموم لا تسمح للمنظمات بتقبل التمويل الاجنبي سواء كان من أشخاص طبيعيين أو هيئات خاصة أو حكومية الا بموافقة الجهة المعنية المسؤولة عنها.

اما فيما يخص التمويل الحكومي فان اغلب القوانين قد نصت على تقديم الحكومة الدعم المالي لمنظمات المجتمع المدني من خلال انشاء صندوق تديره الجهة الحكومية المختصة وتتحكم به وبما تطلقه من اعانات والى من تقدمه.

وقد اتفق على هذا الموقف كل من القانون الفرنسي والمصري والأردني والإماراتي والكويتي والعراقي، الا ان الأخير قد اتخذ موقفاً مغايراً عن بقية القوانين فيما يخص التمويل الخارجي سواءً الأجنبي أو الحكومي. ذلك انه وفي فقرته الثانية من المادة ١٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ قد أباح للمنظمات غير الحكومية تقبل التبرعات والمنح والوصايا والهبات والهدايا الخارجية بدون قيد أو شرط أو حتى استحصال موافقة من الجهات المختصة - وهذه مسألة يجب اعادة النظر فيها-(٢)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فانه لم ينص مطلقاً على التمويل الحكومي.

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ٣١.

(٢) ومما يعزز خطورة التمويل الأجنبي ما ظهر قبيل انقضاء حلف الناتو على يوغسلافيا عام ١٩٩٩، حيث تسربت وثيقة لوكالة المخابرات المركزية الأمريكية CIA تحمل تصنيف سري جداً حول خطة عمل محددة

تمويل هيئات المجتمع المدني في يوغسلافيا السابقة (قبل تفكيكها) للتعجيل بإسقاط نظامها ونشر القيم الأمريكية تحت عنوان "دولة صربية ديمقراطية" وكانت الوثيقة التي تحمل ختم مؤسسة البلقان / المخابرات المركزية الأمريكية قد صدرت بتاريخ ١٦ كانون الأول ١٩٩٨، مما يجعلها جزءاً من الحملة المعلنة والمستترة لتحقيق الأهداف الإستراتيجية الأمريكية في منطقة البلقان.

ومن هنا، فإن الوثيقة أدناه تقدم نموذجاً كلاسيكياً لاستخدام التمويل الأجنبي لمنظمات المجتمع المدني في عملية التفكيك والاختراق في كل مكان على مستوى لا يدركه من يتناول مسألة التمويل الأجنبي من منظور وجود أو عدم وجود شروط للتمويل في هذه الحالة الجزئية أو تلك الحالة المنفردة. فالقضية ليست ما إذا كانت هناك شروط محددة من المانحين لتمويل هذه الحضانة للأطفال مثلاً، أو ذلك البرنامج لزيارة الصحفيين لأمريكا أو تلك المنظمة غير الحكومية المعنية بالبيئة أو المرأة أو الحريات، بل غالباً ما لا تكون هناك شروط محددة تمكن الإشارة إليها بالبنان. وإذا كان الخطر يكمن عادة في التفاصيل، كما يقال، فإن خطر التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية يكمن في الصورة الكبيرة، وفي النتائج بعيدة المدى على المستوى الاجتماعي - السياسي لقطر أو إقليم بأكمله، فمن يقترب كثيراً لا يراها. ولكن الوثيقة أدناه تساعد على ضبط منظورنا لمسألة التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية ضمن هذا السياق: الصورة الكبيرة، ولكن غالباً ما لا يقتصر الأمر على الصورة الكبيرة في الوطن العربي، بل هناك أكثر من مثال لدفع منظمات التمويل الأجنبي باتجاه التطبيع مع العدو الصهيوني في الأردن ومصر، تحت غطاء التعاون في المجال البيئي مثلاً أو غيره، ولكن مثل هذه الشروط قد توضع وقد لا توضع عند البداية. ولكن لا بد من الإشارة إلى مسألة بديهية أيضاً وهي ان هوية الممول تكشف بحد ذاتها الكثير من أهدافه. وبالتأكيد، مشروع CIA أدناه لتوزيع عشرات الملايين من الدولارات على هيئات المجتمع المدني في يوغسلافيا لم يكن سيتم من خلال موظفين يصرحون انهم من وكالة المخابرات المركزية الأمريكية، بل من خلال صناديق ومؤسسات تتشأ لهذا الغرض تحت عناوين بريئة ربما يصدقها بالكامل حتى بعض من يقومون عليها. ولقد تفككت يوغسلافيا وبقيت الوثيقة أدناه، وهي مترجمة عن الأصل الأمريكي وتحت عنوان الترويج للديمقراطية في يوغسلافيا / عناصر أساسية للدعم المالي".

(الترويج للديمقراطية في يوغسلافيا / عناصر أساسية للدعم المالي)

وكالة المخابرات المركزية / مؤسسة البلقان.

سري جداً: معلومات امن قومي / أي كشف غير مصرح به يعرض صاحبه لعقوبات قانونية

واشنطن دي سي، ١٦ ديسمبر / كانون الأول ١٩٩٨

(المقدمة) يتوجب على حكومة الولايات المتحدة ان تزيد بجدية من دعمها للديمقراطية في يوغسلافيا، من المستوى الحالي البالغ ١٥ مليون دولار إلى ٣٥ مليون دولار في السنة المالية الحالية. وهذا الدعم يجب ان يصبح جزءاً من مبادرة دبلوماسية واسعة تهدف لتوسيع نطاق الاتصالات التي يقوم بها الغرب، ولتطوير بدائل للنظام المتسلط في بلغراد.

ثالثاً: الاستقلال الإداري والتنظيمي:

يتوجب أيضاً تشجيع المنظمات غير الحكومية الأمريكية والأوروبية على زيادة حضورها في جمهورية يوغسلافيا الاتحادية، وعلى الحكومة الأمريكية ان تشجع مواطني جمهورية يوغسلافيا الاتحادية على المشاركة المتزايدة في البرامج الإقليمية.

ويجب ان نركز بشكل أساسي هنا على تنمية جيل جديد من القادة الذين يحترمون التعددية السياسية، وتحرير الاقتصاد، وحكم القانون، والتسامح. وهذا الجهد يجب ان يتضمن موقفاً نشطاً في القضايا العامة، وهو ان شعب يوغسلافيا يستحق ما هو أفضل من النظام المتسلط الحالي.

والولايات المتحدة يجب ان تقود حلفائها بسياسة قوية، لا عودة عنها، تهدف لقيام دولة صربية ديمقراطية . ملاحظة: ان الوثيقة استعملت تعبير دولة صربية وليس يوغسلافيا، فهو اذن مشروع تفكيك . ، كما حصل في بقية أوروبا الوسطى والشرقية.

أولاً: التركيز على المؤسسات الديمقراطية: ...

- المنظمات غير الحكومية المحلية، يخصص لها ٥ مليون دولار تهدف:
 - التجاوب مع الاحتياجات المحلية لتدريب المنظمات غير الحكومية.
 - تمويل شبكات بلقانية إقليمية للمؤسسات البحثية والمنظمات الإعلامية.
 - تشكيل فرق قانونية مستعدة وقادرة ان تدافع عن المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام التي يتم تحديدها في محكمة.
 - زرع منظمات غير حكومية متعددة الاثنيات للتركيز على القضايا التي تتجاوز أي أثنية بمفردها، مثل حقوق الإنسان والبيئة والتنمية الاقتصادية.
 - الترويج لتكتلات بين المنظمات غير الحكومية للدفاع عن النفس ضد القمع، ومن اجل الاضطلاع بنشاط انتخابي ملائم، من اجل التطوير المهني للمحامين والصحافيين والمعلمين والأكاديميين.

ثانياً: تأسيس مجموعات دعم دولية:

عقد لقاءات لمجموعة متبرعين (دولية) يمكن ان تلتقي دورياً لبحث الأولويات.

دعوة المنظمات غير الحكومية اليوغسلافية للمشاركة في هذه المجموعة، والتعليق على البرامج الدولية

تأسيس شبكة مشورة دولية لدعم التطور الديمقراطي في يوغسلافيا .)

ولا نملك إلا ان نلاحظ هنا ان مشروع الاختراق يتخذ من المنظمات غير الحكومية الممولة أجنبياً، الممتدة عامودياً وأفقياً عبر الشرائح الاجتماعية المختلفة، وسيلة لاضعاف الدولة المركزية. ويحدث هذا بهدف سياسي إقليمي محدد. فالمنظمات المعانة أجنبياً هنا تتحرك في النهاية ضمن استراتيجيات وخطوط عريضة تحددها قوى الهيمنة الخارجية حتى لو بدا لها ان أحداً لا يفرض الشروط عليها بالنسبة للتفاصيل هذا المشروع المحدد أو ذاك وهو ما نأمل من المشرع العراقي الالتفات إليه وتشديد الرقابة فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية.

ويشير إلى مدى استقلال منظمات المجتمع المدني في ادارة شؤونها الداخلية طبقاً للوائحها وأنظمتها الداخلية وبعيداً عن تدخل الدولة، ومن ثم تتخض امكانية الهيمنة على عمل هذه المنظمات وتوجيهها بالشكل الذي تختاره السلطات الحكومية.

ومن الملاحظ حرص النظم التسلطية على منع قيام مؤسسات المجتمع المدني عموماً والمنظمات من ضمنها، أو إخضاعها للرقابة الشديدة في حال السماح بقيامها، وبذلك تصبح عديمة الفاعلية وتطرح الدولة التسلطية نفسها بديلاً لمنظمات ومؤسسات المجتمع المدني^(١).

هذا ومن الجدير بالإشارة إليه ان هناك رأياً في العراق تمثله بعض زعامات المنظمات غير الحكومية، يصفه بعضهم بالمثالي وآخرون بالفوضوي يطالب برفع يد السلطة التنفيذية عن المنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية العاملة في العراق من حيث تأسيسها، وتمويلها، ونشاطها.

ويستدل أصحابه على استقلال المنظمات عن السلطة التنفيذية من حيث انها تمثل قوة ضغط في مقابل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما ان نشأتها كانت من اجل فضح وكشف السياسات الحكومية الرامية إلى ابتلاع الفرد والمجتمع معاً.

ويؤخذ على هذا الرأي ان جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من افراد وجماعات وشركات ومؤسسات بما فيها المنظمات غير الحكومية في الدول المتقدمة تلتزم بقوانين وأنظمة الدول بما يضمن امن المجتمع واستقراره. فضلاً عن ان الوضوح والشفافية جزء لا يتجزأ من طبيعة منظمات المجتمع المدني.

كما ان اعتبار المنظمات غير الحكومية سلطة خامسة لا يلغي عمليات التنسيق المنظم بينها وبين السلطات الأخرى بل ان توسط هذه المنظمات بين المجتمع والحكومة يحتم عليها ان تبحث عن السبل الكفيلة للتعاون البناء مع المؤسسات الحكومية.

وهناك رأي آخر يقف على طرف نقيض من الأول، يصفه البعض بالتشكيكي وهو الرأي الذي تتبناه بعض كوادر السلطة التنفيذية في الوزارات والجهات الحكومية المعنية بشؤون المنظمات غير الحكومية كوزارة الداخلية والدفاع والامن والمجتمع المدني، وهيئات التفتيش والنزاهة والرقابة، والذي يجنح إلى ضرورة فرض آليات صارمة على نشاطات المنظمات، ويستند اصحاب هذا الرأي إلى

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ٣٢.

اكتشاف العشرات من المنظمات الارهابية أو الداعمة للإرهاب^(١) والمنظمات الوهمية^(٢) والمنظمات الراحية لأفكار غير قانونية ومنحرفة^(٣) ومنظمات تعمل على تنفيذ سياسات اجنبية موجهة للعراق. ويؤخذ على هذا الرأي انه يصادر بهذا التصنيف جهود عدد كبير من منظمات المجتمع المدني الفاعلة كالمنظمات الانسانية والخدمية والتنموية، التي اخذت دورها خلال السنوات الفائتة في الوقت الذي غابت عن الساحة المؤسسات الحكومية.

بين هذين الرأيين المتناقضين ظهر رأي ثالث بدأ يشق طريقه بين العديد من مؤسسات الدولة وزعامات المجتمع المدني، يؤمن بالوسطية والاعتدال وحاكمية القانون، ويسعى إلى ايجاد علاقة تكاملية بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية، حيث يؤمن هذا التوجه بان الحكومة هي حكومة منتجة وانها تمثل الشعب وانها مما لا شك فيه تهدف إلى تحقيق انجازات اجتماعية وثقافية وفكرية وخدمية لتعلق ذلك بنجاحها أو فشلها، كما ان العديد من الكوادر الحكومية تعتقد باهمية اعطاء فرصة للمنظمات غير الحكومية لانجاز واتمام المشروعات الحكومية لان الأهداف المشتركة بين الاثنين في نهاية المطاف هي الوصول إلى مجتمع مدني عراقي يؤمن بالحرية والتعددية والديمقراطية واعانة المتضررين والمنكوبين^(٤).

(١) كما حصل في جريمة عرس الدجيل حيث كان المجرم الرئيسي فيها المدعو (فراس الجبوري) رئيس منظمة حقوق الانسان وهي منظمة غير حكومية تدافع عن حقوق الإنسان وعضواً ناشطاً في هذا المجال لاتخاذ كغطاء لجرائمه وتسهيل تنفيذها.

(٢) حيث قامت دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للامانة العامة لمجلس الوزراء بالغاء تسجيل ١٦٨١ منظمة ليس لها شخصية معنوية أو كيان قانوني وغير مسجلة قبل ٢٠١٠/٣/٩ وجاء هذا الاجراء في اطار الحملة الاعلامية التي اطلقتها الدائرة ضمن خطتها الإستراتيجية الساعية إلى فرز المنظمات الوهمية وفق قانون المنظمات النافذ وتعليماته واعداد قاعدة بيانات دقيقة وموثوقة للمنظمات التي لها كيان قانوني.

(٣) ومن ذلك انشاء جمعية مسجلة ضمن مؤسسات المجتمع المدني تعرف باسم جمعية (الدالين ومعقبي المعاملات) وهو ما يشكل تأطير قانوني لنشر الفساد الاداري، بالإضافة إلى ما تقدمت به احدى المنظمات للدفاع عن المثليين جنسياً والمطالبة بحقوقهم حتى ان العديد من المنظمات العالمية التي تتادي بحقوق الانسان طالبت بتوفير تلك المساحة من الحرية، الامر الذي يعتبر تقويضاً لنظام المجتمع القائم على أسس دينية وشرقية رافضة لهذه المبادئ.

(٤) لعل هناك أكثر من مبادرة اطلقتها وزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني كسحب مسودة مشروع قانون المنظمات غير الحكومية من مجلس شوري الدولة أو مجلس النواب بعد القراءة الثانية ودعوة منظمات المجتمع المدني لصياغة مسودات مشتركة وتكثيف اللقاءات والمقابلات مع وزارة الدولة ووزيرها، وكلها نشاطات تدل على فهم مشترك للعلاقة بين وزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، جميل عودة، العلاقة

وقد ادرج قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ هذا الاساس ضمن الأهداف التي يسعى لتحقيقها وذلك بقوله (يهدف هذا القانون إلى: أولاً: تعزيز دور المنظمات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها والحفاظ على استقلالها وفق القانون).

الفرع الثاني: الطوعية:

يعتبر هذا العنصر من أهم الاسس المميزة لمنظمات المجتمع المدني ويتمثل بالفعل الارادي الحر، فالمجتمع المدني ككل يتكون بالارادة الحرة لافراده، ولذلك فهو غير الجماعة القرابية مثل الأسرة والعشيرة والقبيلة، ففي هذه الجماعات لا دخل للفرد في اختيار عضويتها، فهي مفروضة عليه بحكم المولد أو الارث.

كما ان المجتمع المدني غير الدولة التي تفرض جنسيتها أو سيادتها وقوانينها على من يولدون أو يعيشون على اقليمها الجغرافي دون قبول مسبق منهم^(١).

فالافراد احرار في الانتماء إلى احدى منظمات المجتمع المدني دون أي اجبار، مهما كانت الدوافع وراء هذا الانتماء كأن تتمثل بتحقيق منفعة عامة أو الدفاع عن مصالح طبقة أو فئة معينة من طبقات المجتمع. وهذا يعني ان انماط العلاقات في المجتمع المدني تتم من خلال مجموعة من المنظمات التطوعية التي ينظم اليها الافراد بكامل ارادتهم وايماناً منهم بأنها قادرة على حماية مصالحهم. وبهذا تكون مشاركتهم أكثر فاعلية وايجابية في دائرة المنظمات المدنية، ولا يشعرون بانتمائهم لها بهيمنة فوقية تقمع تطالعاتهم وآمالهم^(٢)، وعادة ما تتبع الرغبة في تكوين منظمات المجتمع المدني، من شعور الافراد بانتمائهم للمجتمع الذي يعيشون فيه، ويكونهم معنيين بما يحدث فيه سلباً أو ايجاباً، ووعيهم بما لهم من مسؤولية تجاهه، وباهمية الانخراط في قضاياها بالاشتراك مع الاخرين، وما يقتضيه ذلك من تطوع وتضامن وتعاقد وتعاون من اجل الصالح العام، ثم الاحساس بلذة تحقيق النتائج، وجني الثمار، التي تعود بالنفع على المجتمع ككل، وعلى افراده من خلال العمل المشترك.

ومنظمات المجتمع المدني تتباين كثيراً من حيث درجة انفتاح عضويتها التطوعية، فبعضها كالنوادي الخاصة يشترط رسوم اشتراك واهتمامات معينة، وبعضها كمؤسسات البحث والتعليم يشترط

التكاملية بين وزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، مقال منشور في شبكة الانترنت على العنوان الالكتروني www.marafea.org تاريخ آخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢.

(١) وفاء كاظم الشمري، المصدر السابق، ص ٢٤.

(٢) د. سهيل حسين الفتلاوي، المصدر السابق، ص ١٣٦.

مؤهلات أكاديمية وعلمية وتخصصية معينة، وتفرغ للعمل المدفوع الاجر. وهناك روابط كالجمعيات والمؤسسات الدينية أو الخاصة بطائفة معينة التي تعمل وفق رؤية دينية محددة في مجال التنمية وحقوق الإنسان، وهناك الجمعيات الخيرية والاعاثة التي تعتمد، إلى هذا الحد أو ذاك، على العمل التطوعي لكن تشتمل عدداً من المتفرغين والموظفين، وباختصار ليست التطوعية غير المقيدة هي السمة الغالبة لعدد غير قليل من منظمات المجتمع المدني التي تضع شروطاً على عضويتها^(١).

وقد نصت على هذا الاساس القوانين التي عنيت بتنظيم عمل هذه المنظمات ومن ذلك قانون الجمعيات الاردني حينما عرف الجمعية وذكر اغراضها بالقول (لتقديم خدمات أو القيام بانشطة على أساس تطوعي)^(٢).

كما نص القانون المصري على حق كل عضو في الانسحاب من الجمعية في أي وقت يشاء على ان يخطر الجمعية بذلك^(٣).

ولاهمية هذا العنصر فقد أكد عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في الفقرة الثانية من مادته التاسعة والثلاثين بقولها (لا يجوز اجبار احد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية أو اجباره على الاستمرار في العضوية فيها).

الفرع الثالث: الركن الاخلاقي والسلوكي:

ينطوي هذا الاساس على قبول الاختلاف والتنوع بين الذات والآخرين والاستعداد لتقبل مفاهيم وطروحات الآخر وتطلعاته، بمعنى الايمان بحق الآخرين في ان يكونوا منظمات مجتمع مدني تحقق وتحمي وتدافع عن مصالحهم المادية والمعنوية، والالتزام بادارة الخلاف داخل المنظمات ومع بعضها البعض ومع الدولة بالوسائل السلمية المتحضرة، أي بقيم وممارسات المجتمع المدني وضوابطه المعيارية، وهي قيم الاحترام والتسامح والتعاون والتنافس والصراع السلمي^(٤).

(١) م. م. ضرغام خالد عبد الوهاب ابو كلل، مفهوم مشاكل المجتمع واسبابها محاضرات أُلقيت على طلبة المرحلة الثالثة / قسم المجتمع المدني / كلية الاداب / جامعة الكوفة، منشورة على موقع الكلية الالكتروني على العنوان arts.kufauniv.com تاريخ آخر دخول للموقع ٢٠١٣/١/٤.

(٢) المادة ٣ من قانون الجمعيات الاردني رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة ١٤ من قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٤) سعد الدين ابراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، القاهرة ١٩٩٤، ص ٤٠.

وهناك صلة وثيقة بين منظمات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي، فالديمقراطية كما هو معروف مجموعة من قواعد الحكم ومؤسساته التي تنظم من خلالها الادارة السلمية للصراع في المجتمع بين الجماعات المتنافسة أو المصالح المتضاربة، وهو نفس الاساس المعياري لمنظمات المجتمع المدني - كما سبق - .

ومن هنا يمكن اعتبار هذا الركن هو جوهر الديمقراطية، بل ان الديمقراطية هي الجانب السياسي للمجتمع المدني، ذلك رغم ان منظمات المجتمع المدني لا تمارس نشاطاً سياسياً مباشراً وانها لا تسعى للوصول إلى السلطة السياسية الا ان أعضائها أكثر قطاعات المجتمع استعداداً للانخراط في الأنشطة الديمقراطية السياسية^(١)، ويعود ذلك إلى ان هذه المنظمات تعتبر مدارس للتنشئة السياسية على الديمقراطية باعتبارها تمثل البنية التحتية لهذه الديمقراطية في المجتمع. حيث توفر هذه المنظمات في حياتها الداخلية فرصة كبيرة لتربية ملايين المواطنين ديمقراطياً، وتدريبهم عملياً لاكتساب الخبرة اللازمة للممارسات الديمقراطية في المجتمع الاكبر بما تتيحه عضويتها من مجالات واسعة للممارسة والتربية الديمقراطية، من ذلك فانها تدرب أعضائها على الالتزام بشروط العضوية، وحقوقها وواجباتها، والمشاركة في النشاط العام، والتعبير عن الرأي، والاستماع للرأي الآخر، وعضوية اللجان والتصويت على القرارات، والمشاركة في الانتخابات، والقبول بالنتائج سواء كانت في مصلحة العضو أو لم تكن كذلك. وبهذا المعنى تغدو هذه المنظمات جزءاً لا يتجزء من البناء الديمقراطي العام ان وجد فعلاً وجزءاً من الشروط اللازمة لوجود مثل هذا النظام ان لم يكن موجوداً بالفعل.

هذا ولم يفت المشرع العراقي الالتفات إلى هذا الاساس وذلك بنصه (تسعى المنظمة إلى تحقيق أهدافها بالوسائل السلمية والديمقراطية)^(٢) لغرض تعزيز العمل بهذا العنصر وترسيخه في المجتمع، وفيما يخص الوضع في العراق فانه يمر راهناً بعمليتين مترابطتين ونعني بهما:

أولاً: بناء أسس المجتمع المدني.

ثانياً: التحول نحو الديمقراطية.

وعلى الرغم من المخاطر والتحديات التي تواجه هاتين العمليتين، فالصلة بينهما قوية، بل انهما اقرب إلى ان تكونا عملية واحدة من حيث الجوهر، ففي الوقت الذي تنمو فيه التكوينات

(١) م.م. عبد العظيم جبر حافظ، الديمقراطية والمجتمع المدني جدلية العلاقة، المصدر السابق، ص ٣٦.

(٢) المادة ٣ من قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

الاجتماعية والاقتصادية الحديثة وتتبلور، فانها تخلق معها تنظيمات مجتمعا المدني التي تسعى بدورها إلى توسيع دعائم المشاركة المجتمعية في الحكم.

ولحدائثة التجربة في العراق يواجه العاملون في هذا الميدان الهام طائفة من العوائق - كما سيأتي تفصيلها لاحقاً-، ومن اجل تجاوز ذلك فانه يجب التأكيد على المزيد من تكريس الحقائق الديمقراطية في الحياة السياسية سواء عن طريق تشجيع منظمات المجتمع المدني أو عن طريق المزيد من المبادرات الديمقراطية وتكريس دور المؤسسات الدستورية.

الفرع الرابع: القدرة على التكيف:

يقصد بذلك قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات في البيئة التي تعمل من خلالها، إذ كلما كانت المؤسسة قادرة على التكيف، كانت أكثر فاعلية، لان الجمود يؤدي إلى تضاعل اهميتها، وربما القضاء عليها، وهناك أنواع للتكيف وهي:

الأول: التكيف الزمني: ويقصد به القدرة على الاستمرار لفترة طويلة من الزمن، إذ كلما طال وجود المنظمة ازدادت قدرتها على التعامل مع القضايا التي تضطلع بها وتطورت امكانياتها بحكم ازدياد تجاربها وخبراتها في الميدان.

الثاني: التكيف الإداري: ويقصد به قدرة الجهاز الإداري في داخل المنظمة على التعامل مع كافة المعطيات التي تطراً ومع كافة المشكلات التي تعترض سبل عمل المنظمة فضلاً عن اعتمادها على كادر اداري مؤهل قادر على تصريف شؤون المنظمة على اتم وجه.

الثالث: التكيف الوظيفي: ويقصد به قدرة المنظمة على اجراء تعديلات في انشطتها للتكيف مع الظروف المستجدة، بما يبعتها عن ان تكون مجرد أداة لتحقيق اغراض معينة، وبالتالي فان معايير نجاح منظمة في عملها يتحدد بقدرتها على مواجهة العقبات واعداد الخطط الملائمة التي تمكنها من التغلب على العقبات التي تواجهها⁽¹⁾.

وقد تجلى هذا التكيف الأخير من خلال التطور الذي مرت به الأجيال المتعاقبة لمنظمات المجتمع المدني التي ظهرت وهي ثلاث اجيال:

(1) احمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،

يمثل الجيل الأول: جيل الاغاثة، حيث ان العديد من المنظمات غير الحكومية مثل منظمات انقاذ الأطفال وغيرها كانت تتولى عمليات الاغاثة وتقديم الخدمات الاجتماعية للفقراء. وتعد جهود الاغاثة استجابة للمواقف الطارئة سواء كانت بفعل الطبيعة أو البشر، ولكن دون العمل مباشرة في التنمية المجتمعية وصنع السياسات العامة، أي التعامل مع اعراض المشكلة من خلال تخفيفها. اما الجيل الثاني: وهو جيل الاعتماد على الذات، فقد ظهر هذا الجيل من المنظمات غير الحكومية نتيجة عدة عوامل أهمها ادراك عدم جدوى التعامل مع اعراض المشكلة من دون اسبابها. قام هذا الجيل من المنظمات (وبالتحديد في دول الشمال) بمشروعات استهدفت زيادة القدرات المحلية للمجتمعات، والسيطرة على الموارد الضرورية والمطلوبة لتحقيق التنمية المتواصلة. وان نشاط هذا الجيل من المنظمات لم يركز على الضغط من اجل مزيد من المعونات بقدر تركيزه في السعي إلى إزالة القيود التي تحول دون تنمية العالم الثالث^(١).

وكان الجيل الثالث: بمثابة نقلة كيفية في التعامل مع التنمية وصنع السياسات العامة، حيث ادرك هذا الجيل ان أي عملية انمائية معتمدة على الذات ستكون قابلة للانهايار والاختراق إذا لم يتوفر اطار مؤسسي وسياسي يشجع المبادرات المحلية، وقد تنبه هذا الجيل من المنظمات الى ضرورة تطوير سياق وبيئة دافعة لتحقيق التنمية المستدامة مع مراعاة الفئات الاضعف في المجتمع. وعلى هذا فان الإستراتيجية التي يطرحها الجيل الثالث من منظمات المجتمع المدني، تتطلب ديمقراطية صنع القرار والمشاركة الكاملة من جانب الافراد في صياغة احتياجاتهم الانمائية^(٢). وهو ما يعتبر تكاملاً مع الاساس الثالث الركن الاخلاقي والسلوكي ..

وهكذا كان لهذا الجيل الفضل في طرح فكرة ضرورة مشاركة منظمات المجتمع المدني في السياسة العامة للدول^(٣) لغرض تحقيق مصلحة المجتمع والدفاع عن حقوق افراده، لكن بشرط ان لا

(١) د. هويدا عدلي، فعالية مؤسسات المجتمع المدني وتأثيره على بلورة سياسة انفاق الخدمات الاجتماعية، دراسة مقدمة إلى ندوة "دولة الرفاهية والاجتماعية" ٢٨-٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٥ الاسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، مركز ٤١، ندوة ١٢، ٢٠٠٥، ص ١٠.

2) Liiv, D., Guidelines for preparation of compacts, International Journal of non-for-profit Law, vol. 3, issue 4, June 2007.

(٣) ففي فرنسا تشارك منظمات المجتمع المدني في صنع سياسات وتنفيذها، وايضاً في تخصيص الموارد وتحديد الفئات المستهدفة من خلال لجنة التعاون التنموي والتي تضم ممثلين من الحكومة ومنظمات المجتمع المدني. -Korten, D., Third generations, NGOs Strategies: A key to people – centered development, world development, no. 15, 1987.

تكون هذه المشاركة بمثابة احلال لهذه المنظمات بديلاً كاملاً عن الدولة، ذلك ان أي سياسة - كما هو مستقر عليه في ادبيات السياسة المقارنة - هي مخرج نهائي لعملية ضغوط وضغوط متبادلة، وبهذا يكون تأثير منظمات المجتمع المدني على عملية صنع السياسة من خلال عدة وسائل وآليات مثل تقديم المشورة والخبرة الفنية، وبناء تكتلات وتحالفات للضغط على صناعات السياسة، وتنظيم حملات دعوى، وايضاً حملات اثاره لوعي الجماهير بقضية ما. فضلاً عن طرح المطالب مباشرة وكذلك مراقبة أداء الحكومات، وبهذا تتحقق المشاركة الفعالة^(١).

هذا ومن الملاحظ ان المشرع العراقي لم يتطرق من قريب أو بعيد إلى هذا الاساس، وكان الاجدى ان يضمن نصوص القانون ما يساعد المنظمات على النهوض بهذا العنصر، وذلك من خلال اعطائها صلاحية تغيير الأهداف والتي تسعى لتحقيقها في حال طرأ ما يجعل تحقيق أهدافها الأساسية التي قامت عليها غير ممكنة أو انها حققتها بالفعل ولم يبق ما تسعى إليه لكن القائمين عليها قد يرون جدوى استمرارها وانما باهداف أخرى، كأن تنشأ منظمة مدنية لمكافحة شلل الاطفال في بلد ما وبعد ان تتجز مهمتها ويصبح البلد خالياً من هذا المرض، فقد ترغب في اتخاذ غرض آخر مقارب كأن يكون مكافحة الامراض الوراثية عند الاطفال.

ومن ذلك مثلاً ما ذهبت إليه بعض الدول كهنغاريا فجزر لجمعية بناء المساكن فيها ان تتحول إلى جمعية تعاونية للصيانة إذا اتمت اغراضها^(٢) وهو ما يمثل جوهر القدرة على التكيف.

المطلب الثاني: تمييز منظمات المجتمع المدني عما يشته به :

في الوطن العربي عموماً والعراق خصوصاً علينا ان نميز بين مصطلح "مؤسسات المجتمع المدني" وبين مصطلح "المنظمات غير الحكومية" حيث ان هناك خلطاً كبيراً بين هذين المصطلحين على مستوى التنظير حتى عند المعنيين بشؤون المجتمع المدني، فالمصطلح الأول "مؤسسات المجتمع المدني" هو أعم من المصطلح الثاني "المنظمات غير الحكومية" لأنه يشمل جميع المؤسسات الخيرية والمنظمات الشعبية والأحزاب والنقابات والاتحادات وغيرها، كما انه يشمل

-Fowler, A., NGDOs as a Moment in History: Beyond Aid to Social Entrepreneurship or Civic Innovation?, Third World Quarterly, vol 21, no4 , 2000, pp 639- 641 .

(١) د. هويدا عدلي، المصدر السابق، ص ١١.

(٢) خالد لفته شاكور، النظام القانوني للتعاونيات في العراق، دار الرشيد للنشر، منشورات وزارة الثقافة والاعلام - الجمهورية العراقية ١٩٨٠، ص ٧٣ .

المنظمات غير الحكومية. وقد يكون هذا الخلط ناتجاً عن اشتراكها مع بعضها البعض بالاسس التي تقوم عليها أو باحد هذه الاسس. وبالتالي لا بد ان نفرق بين المصطلحات الآتية:

الفرع الأول: المؤسسات الخيرية الفردية وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني :

وهي المؤسسات المدنية التي لا تخضع لقانون معين ينظم عملها ونشاطها وهي تابعة لشخص أو أكثر يقومون بتقديم خدمات ومساعدات إنسانية بصورة علنية أو سرية مراعاة لكرامة المستحقين، وهي لا تحمل سجلات معقدة وانما لها سجل واحد يكتب به اسماء المستحقين للمساعدات المالية أو العينية والتي تعتبر مساعدات بسيطة جداً لا تسد الا حاجات قليلة للمشمولين بها، وربما تنقطع هذه المساعدات المالية لسبب أو لآخر لأنها تعمل على ايرادات المتبرع أو المتبرعين وتظل ادارتها بيد المتبرع أو احد مساعديه، وعادة ما يجتمع المشمولين بالخدمة في محل التبرع أو في بيت المتبرع في بداية كل شهر. واكثر دوافع تأسيس المنظمات الخيرية الفردية هي دوافع إنسانية ودينية محضة^(١).

على الرغم من ان هذه المؤسسات الفردية تشترك مع منظمات المجتمع المدني في انها تستهدف تقديم الخدمات والمساعدة لافراد المجتمع وتقوم على الطوعية، الا انها تختلف عنها في عدم خضوعها لقانون يحكمها بشكل خاص كما انها لا تتسم بالتنظيم على عكس المنظمات غير الحكومية.

الفرع الثاني: المؤسسات الخيرية الدينية وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني :

وهذه المؤسسات هي الاكثر انتشاراً في الوطن العربي بالنظر لتأصل اعمال الخير في المجتمعات العربية بصفة عامة كجزء من الموروث المتأصل في اعمال الوجدان العربي، أو عبر التوعية الدينية التي تحض على اعمال الخير والاحسان، وهذه المؤسسات لها أهداف ذات طابع خيري أو اجتماعي أو ثقافي، وتقوم على تقديم المساعدات المالية والفنية، وتقديم خدمات تعليمية وثقافية ووعظية، ويشرف عليها علماء الدين أو من يمثلهم^(٢).

وفي العراق يمكن أن يكون لمراجع الدين أكثر من مؤسسة خيرية تقدم أكثر من خدمة في اماكن محددة، وتدار من قبل اتباع رجل الدين نفسه، وتمتاز هذه المؤسسات الخيرية - عادة -

(١) جميل عودة، تراجع دور المنظمات غير الحكومية في العراق، دراسة منشورة في شبكة الانترنت على الموقع

الالكتروني www.annabaa.org تاريخ آخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢.

(٢) د. وفاء كاظم الشمري، المصدر السابق، ص ٩٥.

بوجود سجلات ثابتة ووجود أكثر من شخص يديرها، كما انها أكثر ثباتاً من المؤسسات الخيرية الفردية، ومساعداتها تعتمد على اموال الزكاة والخمس والتبرعات التي تصل إلى المرجع الديني الذي يقوم بدوره بتفريقها على المستحقين وهم الفقراء والمساكين، وابناء السبيل وحالات الطوارئ والطلبة وغيرهم، وقد توزع في مكتب رجل الدين أو في بيوت المحتاجين عن طريق ارسال مديرين لذلك. وهذا النوع من المؤسسات الخيرية أكثر المؤسسات خدمة واستمراراً وقدماً^(١).

وتتشابه هذه المؤسسات كسابقتها مع منظمات المجتمع المدني في انها تستهدف النفع العام للمجتمع وتقوم على الطوعية، الا انها تختلف عنها في انها تقوم على أساس ديني وغالباً ما تستهدف فئة معينة ولا تخضع لقانون معين ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، في حين ان المنظمات تتنوع في اساسها فقد يكون دينياً أو ثقافياً أو انسانياً أو علمياً أو غيره^(٢)، كما انها لا تقوم بدون الشخصية المعنوية التي يمنحها لها القانون الخاص بها^(٣) وتخضع لاحكامه^(٤).

الفرع الثالث: التنظيمات السياسية وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني :

- (١) جميل عودة، تراجع دور المنظمات غير الحكومية في العراق، المصدر السابق.
- (٢) وذلك حسب المادة ٧ من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ والتي تنص للمنظمة ممارسة نشاطها في المجالات المحددة في نظامها الداخلي ومنها:
أولاً: تقديم المساعدات الانسانية ومشاريع الاغاثة والاعمال الخيرية الأخرى.
ثانياً: مناصرة حقوق الإنسان والتوعية بها.
ثالثاً: الانشطة التربوية والتعليمية والثقافية.
رابعاً: الصحة وحماية البيئة.
خامساً تطوير المجتمع المدني.
سادساً: أي نشاط آخر غير ربحي أو سياسي.
- (٣) وذلك حسب الفقرة خامساً من المادة ٨ من قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠، والتي تنص (تكتسب المنظمة الشخصية المعنوية من تاريخ صدور شهادة التسجيل).
- (٤) وذلك حسب الفقرة أولاً من المادة ٣٣ من قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ والتي تنص: (تسري احكام هذا القانون على ما يأتي:
أ- جميع المنظمات غير الحكومية المسجلة في جمهورية العراق قبل نفاذه عدا المؤسس منها بقوانين خاصة.
ب- فروع المنظمات غير الحكومية الاجنبية المسجلة في جمهورية العراق ما لم ينص على خلاف ذلك).

وهي الكيانات السياسية (الأحزاب والحركات والجمعيات السياسية) التي تعمل للوصول إلى الحكم وتنمية التغيير السياسي من خلال عملية التداول السلمي للسلطة عن طريق افكارها وبرامجها السياسية المعلنة، ولها برامج واهداف وقاعدة جماهيرية محددة مؤمنة باهدافها وقادتها، وتسعى إلى المشاركة والتنمية السياسية للمجتمع. وللحزب هيكل تنظيمي يجمع قاداته واعضائه، وله جهاز اداري معاون، ويسعى الحزب إلى توسيع دائرة انصاره بين افراد الشعب^(١).

وفي العراق يجب ان تسجل جميع الكيانات السياسية لدى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وفق القانون الخاص بذلك لتكتسب مشروعيتها^(٢).

وهناك جدل واسع يدور حول اعتبار الأحزاب السياسية من مكونات المجتمع المدني ام لا، فوجهة النظر التي تستثني الأحزاب من تشكيل المجتمع المدني لافتراض انها تسعى للوصول إلى السلطة، تبدي قلقها ان يؤدي تضمين الأحزاب إلى المجتمع المدني إلى تشريع مستتر لهيمنة السياسي على المدني وانتفاء امكانية التفريق بينهما. والاستحواذ على مصادر القوة والنفوذ لا سيما بالنسبة لحزب السلطة بحيث لا تتمكن منظمات المجتمع المدني على مضاهاته في الامكانيات والتخوف من ان يبسط سطوته عليها، وان يستحوذ على معظم مساحاتها، والتخوف من اللاحق الطوعي أو القسري لمختلف المنظمات المدنية بالأحزاب السياسية بحيث يصبح المجتمع المدني مجتمعاً سياسياً لا يشكل حاجزاً بين الفرد والدولة، وانما يكون الامتداد الطبيعي لسلطتها وسطوتها، وكذلك ترى وجهة النظر هذه ان الأحزاب تسعى للسلطة وهي بدورها بين لحظة واخرى قد تصبح الدولة وصانعة القرار الذي لا بد ان يحاول المجتمع المدني التأثير عليه، لذلك تدافع عن استثناء الأحزاب من المجتمع المدني^(٣).

في حين تذهب وجهة النظر التي ترى ان الأحزاب من مكونات المجتمع المدني إلى مركزية دورها في المجتمع المدني كونها لا تسعى إلى استلام السلطة فقط بل لأنها تطرح برامج اجتماعية واقتصادية وتعليمية وغيرها، وبعضها اصغر من ان يأمل الوصول إلى السلطة بل يسعى إلى التأثير على سياسة الحكومة أو الدفاع عن مصالح وتطلعات اقلية قومية أو أثنية أو دينية أو فئات

(١) اسراء حسين، الاحزاب السياسية (نشأتها - مهامها - تصنيفها - وظائفها)، بحث منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني www.esraa-2002.ahlmountada.com تاريخ آخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢.

(٢) وللاسف فانه لحد الان لم يصدر عن مجلس النواب العراقي قانون الاحزاب السياسية بسبب الاختلافات.

(٣) نادية ابو زاهر، غموض مفهوم المجتمع المدني، نظرة سريعة حول زئبقيته، المصدر السابق.

اجتماعية معينة.^(١) بالإضافة إلى كونها الأكثر فعالية وتنظيماً للمجتمع والأكثر تعبيراً عن مطالبه في مواجهة السلطة، كما ترى وجهة النظر هذه ان قوة المجتمع المدني من ناحية قدرته للحد من سلطة الحكومة وتأثيره على سياستها يستمدها من وجود وحيوية احزاب المعارضة^(٢)، لذا يستثني البعض الأحزاب الحاكمة من المجتمع المدني، ويعتبر احزاب المعارضة من ضمنه^(٣).

ومن وجهة نظرنا، فانه على الرغم من جدية المخاوف التي يطرحها اصحاب وجهة النظر المعارضة على اعتبار الأحزاب السياسية من مكونات المجتمع المدني، الا انه لا يجب علينا الحكم عليها من خلال هذا المنظور، وانما النظر اليها من ناحية توفر أسس ومقومات مكونات المجتمع المدني فطالما انها متوافرة فيها فيمكن الميل إلى اعتبارها من مكونات المجتمع المدني.

وفي حالة التنظيمات السياسية وان كانت تتشابه مع منظمات المجتمع المدني في خضوعها لقانون يحكم وجودها واتسامها بالتنظيم والهيكلية، الا ان الفرق بينهما واضحاً في ان التنظيمات السياسية تقوم على أسس سياسية قد تكون الوصول إلى السلطة وقد تكون معارضتها، في حين ان منظمات المجتمع المدني وعلى الرغم من تنوع نشاطاتها بشكل كبير الا انه يجب ان لا يكون من ضمنها النشاط السياسي وهذا ما نصت عليه بعض القوانين بشكل صريح، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ٧ من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ في معرض تعدادها للنشاط التي يسمح للمنظمة ممارستها بقولها (سادساً: أي نشاط آخر غير ربحي أو سياسي)^(٤)، وبذلك يكون المشرع العراقي قد اخرج النشاط السياسي من نطاق عمل منظمات المجتمع المدني، الا ان هذا ليس مانعاً من ممارسة هذه المنظمات لدورها الرقابي على الاداء الحكومي - كما سنرى لاحقاً-.

الفرع الرابع: النقابات وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني :

النقابة هي تنظيم قانوني يتكون من أشخاص يتعاطون لمهنة واحدة أو مهن متقاربة أو صناعة أو حرفة مرتبطة بعضها ببعض، وهي تستهدف تحسين ظروف عملهم قانونياً ومادياً، وتسعى للحفاظ على شرف المهنة والارتقاء بمستواها وتطويرها، كما تسعى للحفاظ على مصالح

(١) م.م. ضرغام خالد عبد الوهاب، مفهوم مشاكل المجتمع واسبابها، المصدر السابق.

(٢) نادية ابو زاهر، غموض مفهوم المجتمع المدني، نظرة سريعة حول زئبقيته، المصدر السابق.

(٣) محمد احمد نايف العكش، المصدر السابق، ص ٤٣.

(٤) الا انه مما يعاب على النص عدم بيانه لما يعتبر نشاطاً سياسياً من عدمه كما فعل المشرع المصري - كما سيأتي بيانه لاحقاً-.

أعضائها والدفاع عن حقوقهم وتقديم الخدمات لهم، ولها في سبيل تحقيق ذلك العديد من الاساليب المتاحة قانوناً كالحوار والاضراب والتسويق واستعراضات فاتح ماي^(١).

وهي على نوعين نقابات مهنية وتخضع لمزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص^(٢) واخرى عمالية^(٣). وتمتاز النقابات العمالية بان لها مستوى هرمي اعلى منها هو الاتحاد العام لنقابات العمال، اما النقابات المهنية فلا يوجد لها اتحاد يجمعها، لكن توجد هناك اتحادات من انماط أخرى قد تكون مهنية كاتحاد الحقوقيين العرب واتحاد الحقوقيين العراقيين، أو ثقافية كالاتحاد العام للادباء والكتاب، أو اتحادات تعنى بشريحة معينة من المجتمع كالاتحاد العام لنساء العراق - سابقاً - أو الاتحاد العام لطلبة وشباب العراق وغيرها.

وتعد النقابات المهنية من انشط واقدم مؤسسات المجتمع المدني خصوصاً في الوطن العربي والتي لا زال دورها فيه تأسيساً، وهي اضافة لذلك عضو مهم في المؤسسات الاقتصادية والانتاجية والخدمية بل انها تحتل مكان الوسط في هذه المؤسسات خاصة تلك التي تديرها الدولة^(٤).

(١) حيث يحتفل النقابيون في كل مناطق العالم في اليوم الأول من فاتح ماي - ١ حزيران - كل سنة بعيد العمال الذي يرجع تاريخه لسنة ١٨٨٤ بمدينة شيكاغو حيث سقط العديد من الضحايا في صفوف العمال المطالبين بتحديد ساعات العمل وتعير الطبقة العاملة في هذا اليوم عن اوضاعها بواسطة رفع لافتات وترديد الشعارات وتنظيم مسيرات تجوب أهم الشوارع.

(٢) محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٢، ص ١٦٣.

(٣) ميز المشرع الفرنسي بين اصطلاحي التنظيمات المهنية (Les orders professionnels) حيث الانتساب اجباري، وبين النقابات (syndicate) حيث الانتساب اختياري. وحول التكيف القانوني للتنظيمات المهنية فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى الحكم بانه (رغم ان المجلس الاعلى للطباء لا يعد مؤسسة عامة فانه يسهم في تسيير مرفق عام)، كما قضى بانه (رغم ان المشرع لم يعد لجان التنظيم المهني مؤسسات عامة فهي تنظيمات مكلفة بالمساهمة بتسيير مرفق عام) وتعد القرارات التي تصدرها في مجال اختصاصها قرارات ادارية يمكن مخاصمتها بدعوى تجاوز حدود السلطة امام القضاء الإداري ويلاحظ على هذه القرارات عدم تحديد طبيعة الشخصية العامة أو الخاصة، أي هل هذه الأشخاص المعنوية من أشخاص القانون العام ام القانون الخاص حيث استخلص بعض فقهاء الطابع العام لهذه الأشخاص المعنوية من خلال منحها العديد من امتيازات القانون العام، في حين اعتبر غالبية الفقه الفرنسي النقابات المهنية من أشخاص القانون الخاص. د. رانيا ابراهيم سليمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني ٢٠٠٦، ص ٣٥١-٣٥٢.

(٤) د. وفاء كاظم الشمري، المصدر السابق، ص ١٠٥-١٠٦.

وعلى الرغم من التشابه الكبير بين هذه النقابات ومنظمات المجتمع المدني في ان كليهما لهما قانونهما الخاص الذي تخضعان له ويحكم عملهما، كما ان لهما نظاماً داخلياً واهدافاً محددة يسعيان لتحقيقها بالإضافة إلى تمتعهما بالشخصية المعنوية، الا انه على الرغم من ذلك فانهما يتقاطعان في ان النقابات المهنية تعتبر من المرافق العامة وبالتالي تخضع للمبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة^(١)، في حين لا تعد المنظمات غير الحكومة كذلك.

كما ان النقابات المهنية تفتقد إلى عنصر الطوعية، ذلك ان مبدأ الاجبار بالانضمام إلى النقابة يعد من أهم وابرز المبادئ القانونية التي تحكم عمل النقابات^(٢)، ومن هنا توجد بعض المهن لا يمكن ممارستها الا بعد الانتماء إلى النقابة المعنية بهذه المهنة كنقابة المحامين ونقابة الصيادلة وغيرها^(٣)، في حين ان منظمات المجتمع المدني تتميز بعنصر الطوعية - كما سبق تفصيله -.

(١) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٩٣.

(٢) محمد بكر القباني، المصدر السابق، ص ٦٣.

(٣) ويلاحظ في هذا الشأن تخبط المشرع العراقي بين رغبته في جعل الانتماء إلى النقابات اختياريا وعدم اجبار احد على ذلك، وبين رغبته في تنظيم شؤون كل مهنة أو حرفة أو صناعة عن طريق النقابة المعنية بذلك وحمايتها من الدخلاء، وفي هذا المجال وعلى اثر صدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ٩ لسنة ١٩٨٨ والذي نص على ان (يكون الانتماء إلى الاتحادات المهنية والنقابات والجمعيات والنوادي اختيارياً)، فقد تم تعديل المادة الاولى من قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ بجعلها تنص على ان (يكون الانتماء إلى نقابة المحامين اختيارياً لمن يريد ممارسة المحاماة وذلك بتسجيل اسمه في جدول المحامين)، في حين نصت المادة الثانية والعشرين من القانون ذاته على انه (لا يجوز لغير المحامين المسجلين في جدول المحامين ابداء المشورة القانونية أو التوكل عن الغير للدعاء بالحقوق والدفاع عنها امام المحاكم العامة والخاصة ودوائر التحقيق والشرطة واللجان التي خصها القانون بالتحقيق أو الفصل في منازعات قضائية)، والتعارض واضح بين النصين وبين الفقرات المادة الاولى ذاتها، فكيف يكون الانتماء اختيارياً من جهة، وكيف لا يمكن ممارسة هذه المهنة الا من المسجلين في جدول المحامين في جهة اخرى، وما الحل لو كان هناك شخص ما قد تخرج من كلية القانون ويمتلك من المعرفة والخبرة ما يؤهله لبدء المشورة القانونية والدفاع عن حقوق الاخرين لكنه لا يريد الانتماء إلى نقابة المحامين. هذا وقد جاء نص المادة ١٠ من قانون نقابة الصحفيين رقم ١٧٨ لسنة ١٩٦٩ المعدل، ونص المادة ٦ من قانون نقابة المهندسين العراقيين رقم ٥١ لسنة ١٩٧٩ المعدل بنفس نص المادة الاولى من قانون المحاماة بالقول (يكون الانتماء إلى النقابة اختيارياً). فعليه ومما تقدم كان الاولى بالمشرع لو جعل الانتماء إلى النقابات اجبارياً لمن يريد ممارسة المهنة، ذلك ان مصلحة حماية المهنة وتنظيمها والسعي لتطويرها اولى من مصلحة الرغبة في عدم اجبار احد المعنيين بالمهنة على الانضمام

هذا وقد نص قانون المنظمات غير الحكومية العراقي على انه لا تسري احكام هذا القانون على النقابات المهنية والاتحادات^(١).

الفرع الخامس: المؤسسات الخاصة وتمييزها عن منظمات المجتمع المدني :

المؤسسة الخاصة شخص معنوي ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية دون قصد إلى أي ربح مادي^(٢).

ويتضح من هذا التعريف انه يجب لقيام المؤسسة ان تتوفر المقومات الآتية:

١- مجموعة من الأموال: إذ ان المال هو العنصر الاساسي لقيام المؤسسة اما الأشخاص فيقتصر دورهم في انشاء المؤسسة على رصد المال.

٢- ان الغرض الذي يرصد من اجله المال هو دائماً من اعمال الخير أو النفع العام.

٣- ان تنشأ المؤسسة لمدة غير معينة.

ويتبين نتيجة هذه الملاحظات ان المؤسسة تختلف عن المنظمة في امرين:

١- ان المؤسسة تقوم على مجموعة من الأموال، بينما تقوم المنظمة على جماعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين.

٢- إذا كان كل من المؤسسة والمنظمة لا يسعيان إلى تحقيق ربح مادي الا انه يجب ان يكون هدف المؤسسة عاماً في حين ان المنظمة قد تسعى إلى تحقيق مصلحة خاصة لعضائها^(٣).

لنقابتها، وفي رأينا ان يكون النص صريحاً وجلياً في الانضمام الاجباري افضل من النص الضمني المتبع في القوانين الحالية، وفي هذا الاتجاه فقد كان نص المادة ٥ من مشروع قانون المحاماة الجديد موقفاً بقوله (لا يمارس مهنة المحاماة الا من كان عضواً في النقابة ووافى بالالتزامات الناشئة عن هذا القانون)، وكذلك قانون مزاول مهنة الصيدلة رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٠ المعدل والذي نص في المادة ٢ منه (يجب في من يزاول مهنة الصيدلة ان يكون: ... ٣- عضواً في النقابة وحائزاً على الاجازة السنوية لمزاولة المهنة)، وتتضح المصلحة التي رجحناها في النص الاخير كون مهنة الصيدلة من المهن المهمة والخطرة والتي على تماس مباشر مع حياة الآخرين وصحتهم، وكذلك المهن الأخرى مع التفاوت.

(١) الفقرة ثالثاً من المادة ٢٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

(٢) المادة ٢١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٣) أ.د. عبد الباقي البكري ود. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بيت الحكمة للنشر والترجمة والتوزيع، بغداد،

بلا سنة طبع، ص ٣١٢.

المبحث الرابع: مجالات ومعوقات عمل منظمات المجتمع المدني:

تتنوع المجالات التي تعمل فيها منظمات المجتمع المدني من غير حدود تقيدتها سوى الالتزام بعدم مخالفة القوانين والنظام العام وقد تتغير هذه المجالات من مكان لآخر ومن زمن لآخر حسب الحاجات المتجددة للمجتمع الذي تعمل في نطاقه، وان كانت هذه المجالات جميعاً لا تثير حفيظة الحكومات على اختلافها الا ان هناك نشاطاً من هذه الأنشطة اثار حفيظتها وهو النشاط السياسي وهذا ما سنبحثه في المطلب الأول من هذا المبحث، ومن ثم سنتطرق في المطلب الثاني للمعوقات التي قد تواجهها منظمات المجتمع المدني في مسيرتها وتجعلها غير قادرة على النهوض باهدافها بأي مجال كانت.

المطلب الأول: مجالات عمل منظمات المجتمع المدني:

تعمل منظمات المجتمع المدني على تحقيق اغراضها في الميادين المختلفة لتنمية المجتمع، وتعد من ميادين تنمية المجتمع أي أنشطة تهدف إلى تحقيق التنمية البشرية المتواصلة ومن ذلك:

- ١- الأنشطة الخيرية وهي الاوسع انتشاراً.
- ٢- الأنشطة الاقتصادية وتضم تنشيط حركة الاقتصاد الوطني وحماية المستهلك.

٣- الأنشطة القانونية وتضم التوعية بالحقوق الدستورية والقانونية والدفاع عن حقوق الإنسان وحقوق المرأة والطفل وغيرها.

٤- الأنشطة الاجتماعية وتضم تطوير التعليم والصحة والثقافة ومكافحة الفقر وحماية البيئة. وغير ذلك الكثير من الأنشطة الأخرى التي تهتم المجتمع وتعود عليه بالنفع، سواء لجميع افراده أو لفئة معينة منه، هذا وإذا لم يكن هناك من خلاف بين مواقف الدول ازاء عمل المنظمات في أي مجال تختاره من الأنشطة المشروعة، الا انه يوجد نشاط وحيد ترددت في السماح للمنظمات بدخوله وهو ممارسة النشاط السياسي. فالبعض من الدول سمح لها بالدخول في الميدان السياسي في حين بعض الدول حظر عليها ذلك بصورة مطلقة، والبعض الاخر تراوح موقفه بين هذا وذاك. ففي امريكا واوربا الغربية - ما عدا بريطانيا - والشرقية، ولما كانت منظمات المجتمع المدني في هذه الدول قد ظهرت لتؤدي دوراً فاعلاً وذلك بحسب طبيعة نشأة هذه المنظمات وفلسفتها وعلاقتها مع السلطة، فانها قد اهتمت بالشؤون السياسية اهتماماً بالغ النظر، أي ان انطلاقها كانت ذات طابع سياسي معارض للسلطة، ومن خلال هذا العنوان تقدم خدماتها الاجتماعية لتثبت انها اقدر من الحكومة في تقديم الخدمة الاجتماعية والانسانية، وان باستطاعتها ان تقدم خدمة أفضل فيما لو تبوأَت قياداتها دفة الحكم في البلاد. فكانت المنظمات غير الحكومية في هذه البلاد بمثابة حكومة الظل، وهي تعمل بشكل دائم على تقديم قياداتها وابرازها سياسياً لتحل محل قيادات السلطة الحاكمة غير الاجتماعية^(١).

(١) جميل عودة، تراجع دور المنظمات غير الحكومية في العراق، المصدر السابق . إلا أن ذلك ليس على اطلاقه في هذه الدول فلدى بعض البلدان قيود واضحة على أنشطة السياسة العامة كتلك التي تضطلع بها الأحزاب السياسية فالمادة التاسعة من قانون ليتوانيا الخاص بالصناديق الخيرية والرعاية تحظر "من المشاركة في الأنشطة السياسية ورعاية الأحزاب السياسية والمنظمات السياسية":

Law on Charity and Sponsorship Funds of the Republic of Lithuania, art. 9 (March 14, 1996).

أما القانون المقدوني فينص على أن الجمعيات والمؤسسات "قد لا تضطلع بأنشطة سياسية أو تستخدم ملكياتها وأصولها لتنفيذ أهداف الأحزاب السياسية". وقد ذهب القانون إلى محاولة تعريف "النشاط السياسي" بأنه "مشاركة مباشرة في حملة انتخابية، أو تبرع لحملة انتخابية وتمويل أحزاب سياسية".

Law on Citizen Associations and Foundations of the Republic of Macedonia, Law No. 31/98, ch.1, art. 3 (June 25, 1998).

اما في بريطانيا، فلطالما كانت الحدود المسموح بها لقيام الجمعيات الخيرية المسجلة بالمدافعة السياسية قضية محط نزاع القانون البريطاني، فثمة اتفاق عام على انه يمكن لجمعية خيرية الانخراط في الحملات السياسية، شريطة الا يكون ذلك هو نشاطها الأساسي، فالحملات التي تقوم بها الجمعيات الخيرية يجب ان تكون مكملة لاغراضها وليس الشكل الطاعي لنشاطها^(١).

هذا بينما يختلف الوضع في دول أخرى مثل اليابان، فبالرغم من تأثر منظمات المجتمع المدني فيه بالمنظمات الأمريكية وتشجيع الأخيرة على انشاء المزيد من المنظمات اليابانية الا انها كانت تتأى بنفسها عن شؤون السياسة والشؤون الدينية دائماً، وهي من الشروط الأساسية لعمل أي منظمة غير حكومية تريد ان تحصل على دعم حكومي، وبالتالي فان النشاطات الاقتصادية والانسانية هي الصفة الغالبة على نشاطات منظمات المجتمع المدني في اليابان، وقادتها لا يتدخلون في السياسة والدين لا من بعيد ولا من قريب، لان ممارسة السياسة من خلال نشاطات المنظمات تعني مخالفة صريحة لقانون المنظمات غير الحكومية تستوجب تعرض المنظمة للمساءلة القانونية^(٢).

اما الوضع في الدول العربية، فيمكن القول بشأنه ان العلاقة المتوترة بين الدولة والمجتمع على مر التاريخ قد لعبت دوراً في تكريس غلبة النشاط الخيري على عمل المنظمات غير الحكومية العربية، فالعمل الخيري نشاط لا يثير الحكومات ولا يؤدي إلى مصادمات مع الانظمة السياسية، وعلى صعيد آخر فهو نشاط يصب في صالح استقرار الاوضاع القائمة من خلال تسكينها والحد من قسوتها، كما انه لا يرتبط برؤية نقدية لواقع المجتمع وخريطته السياسية على عكس الحال في المنظمات التي تعمل في المجال السياسي والتي تطرح رؤية نقدية للواقع وتسعى لاصلاح النظام السياسي فما زالت التوجهات الخيرية لها الغلبة على نشاط المنظمات غير الحكومية العربية، فحوالي نصف المنظمات تعمل في الأنشطة الخيرية في المتوسط، ففي لبنان تبلغ النسبة ٥٣,٣% وفي

وفي بولندا يمكن للجمعيات أن تشارك في العملية السياسية، بما في ذلك دعم المرشحين والضغط على المشرعين. (للجمعيات الحق في الإعلان عن آرائها في ما يتعلق بالمسائل العامة).

Law on Associations of the Republic of Poland, ch. 1, art. 1(3) (April 7, 1989).

(١) كاستوري سين بالاشتراك مع تيم موريس، المجتمع المدني والحرب على الارهاب، ترجمة حازم ابراهيم، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠١٠، ط١، ص٨٦.

(٢) جميل عودة، تراجع دور المنظمات غير الحكومية في العراق، المصدر السابق .

سوريا ٨٠% والكويت ٧٨,٢% والسودان ٧٠%، في حين لا تزيد المنظمات غير الحكومية العامل في مجال التنمية والتي تتبنى فلسفة التمكين عن الربع^(١).

ومما يدل على هذا التوجه ما نصت عليه القوانين التي عنيت بتنظيم شؤون منظمات المجتمع المدني والتي حظرت على الأخيرة العمل في الميدان السياسي أو التدخل في الشؤون السياسية ومن ذلك ما نص عليه القانون الكويتي في شأن الاندية وجمعيات النفع العام بالقول (يحظر على الجمعية أو النادي التدخل في السياسة)^(٢). وكذلك ما نص عليه القانون الاتحادي الاماراتي في شأن الجمعيات ذات النفع العام (ويحظر على أعضائها - أي الجمعية - التدخل في السياسة)^(٣).

هذا وقد كان نص قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري أكثر توفيقاً وقل تشدداً، ذلك انه وان حظر ان يكون من بين اغراض الجمعية ان تمارس أي نشاط سياسي الا انه حدد هذا الحظر بالانشطة السياسية التي يقتصر ممارستها على الأحزاب السياسية وفقاً لقانون الأحزاب،^(٤) كما وقد حددت لائحته التنفيذية المقصود بهذا النشاط^(٥) كما سيأتي تفصيله في الفصل الثالث.

وعلى العكس من ذلك فقد جاء نص التعليمات الخاصة بتسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية العراقي فضفاضاً وذلك بان ذكر امثلة للنشاطات التي يمكن للمنظمة ان تمارسها وذكر اخيراً أي نشاط آخر غير ربحي أو سياسي^(٦)، ومع عدم تحديده لما يمكن ان يعتبر نشاط سياسي يحظر على المنظمة ان تمارسه، ومع عدم وجود قانون للحزب السياسية ازدادت فجوة النص والحاجة لتعديله.

الرأي الراجح في مجالات عمل منظمات المجتمع المدني :

بما ان المفهوم الدقيق للديمقراطية لا ينصرف فقط إلى اعطاء الحق للمجتمع السياسي بالترشيح أو بانتخاب ممثليه، بل يذهب إلى ابعد من ذلك وهو استمرار رقابة الشعب على اعمال حكومته وتصرفاتها تجاهه، حيث من غير المنطق ان يبدأ وينتهي دور المواطن، باعتباره في بيئة

(١) د. هويدا عدلي، المصدر السابق، ص ١٤-١٥.

(٢) المادة ٦ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٢.

(٣) المادة ١٣ من القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٤.

(٤) الفقرة ٣ من المادة ١١ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٥) المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.

(٦) المادة ٧ من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم ٦ لسنة ٢٠١٠.

ديمقراطية، في ذلك اليوم الذي اعطي ميعاده ليضع تأشيرته في الورقة الانتخابية، وبعد ذلك لا يكون مساهماً فيما يؤهله معنى الديمقراطية لدوره كمواطن حر .

وبما ان الحكومة القائمة من قبل الافراد تعني أكثر من مجرد المشاركة في الانتخابات، إذ ان هذه المشاركة تأخذ صيغتين: اولهما (المجتمع السياسي) عندما ينتظم المواطنين في الأحزاب السياسية بغية الفوز بالانتخابات وتشكيل الحكومة، وثانيهما (المجتمع المدني) بدخول المواطنين في عضوية المنظمات غير السياسية، أي التي لا تتعامل مع السياسة مباشرة، بل تعمل على مساعدة الحكومة دون مقابل في مجالات خدمة الناس وبناء خلفية مؤثرة في السياسة لصيانة ودعم وتطوير الحريات والديمقراطية.

على انه لا تعتبر منظمات المجتمع المدني بديلاً عن الديمقراطية بل صمام امان لها ضد استبداد الدولة، لان الحكومة بعد ان تستقر تؤمن لنفسها الحصانة وتحشد القوة لحمايتها، وربما ينهض تخوف من قبل المواطنين باحتمالية لجوء تلك الحكومة إلى ممارسة الاستبداد والقهر ضدهم، فبعد كل ذلك لا يسعنا الا ان نقر بضرورة توفير ضمانات مفادها وجود جهات معترف بها ابتداءً تقوم بدور الرقابة على هذه الحكومة، بشرط ان تكون هذه الجهات خارج اطار الدولة أو عملها لكي تستطيع ان توقف الخرق والحد من انفلات السلطة واتساع الهوة بينها وبين المواطنين، وهذا كله لا يكون الا من خلال طريق نظامي الا وهو منظمات المجتمع المدني التي تؤسس وفق أسلوب قانوني منظم، على ان يكون ذلك في ظل حكومة عصرية ديمقراطية لا مركزية تتحمل المسؤولية والمحاسبة.

وليس هناك دليل على هذا المفهوم اكبر مما قامت به احدى عشر منظمة من منظمات المجتمع المدني في ٩/آب/٢٠١٠ من رفع دعوى على رئيس مجلس النواب المؤقت وذلك لغرض انتهاء الجلسة المفتوحة التي بقت لمدة تزيد على ثمانية اشهر وبالفعل كسبت هذه الدعوى وحازت حكماً من المحكمة الاتحادية العليا في ٢٤/تشرين الأول/٢٠١٠ بانهاء الجلسة المفتوحة واستئناف انعقاد جلسات مجلس النواب، وقد لاقت هذه المبادرة قبولاً وترحيباً في الاوساط الشعبية والقانونية لما تمثله من قفزة نوعية في تحول مسارها من مجرد منظمات تعنى بشؤون تنظيم الأسرة والصحة وغيرها من المجالات الانسانية - وان كانت مهمة - إلى منظمات فعالة في مجال العملية السياسية، وانتصاراً لدورها في فرض القانون والدستور خلال هذه المرحلة ومراقبة الاداء الحكومي.

وكذلك مما لا يمكن انكاره أو التغاضي عنه الدور الفاعل لهذه المنظمات خلال مرحلة الانتخابات سواءً البلدية منها وفي مرحلة لاحقة النيابية من القيام بالنشاطات التوعوية والتثقيفية لكل

شرائح المجتمع وفي مختلف مناطقه وخاصة النائية منها باهمية هذه الانتخابات وضرورة مشاركة المواطنين فيها، ومن ثم الدور الرائد الذي نهضت به في مراقبة هذه الانتخابات وخاصة المنظمات التي انشئت خصيصاً لهذا الغرض أو كان هدفاً رئيسياً لها وارسال مندوبين عنها للعمل كمراقبين في مراكز الاقتراع لغرض رصد أي حالة خرق أو تجاوز في الإجراءات، وأخيراً قيامها بنشر البيانات والاحصائيات عن هذه الانتخابات والمشاركة فيها.

المطلب الثاني: معوقات عمل منظمات المجتمع المدني:

ان حركة المجتمع المدني في الوطن العربي عموماً والعراق خصوصاً تعد حركة فتية وهي بحاجة إلى الكثير من الجهود التي ينبغي ان تبذل من قبل الاطراف الفاعلة في المجتمع من اجل التأسيس لمجتمع مدني ناضج قادر على تحمل الاعباء المختلفة التي تلقى على عاتقه، بالإضافة إلى ان منظمات المجتمع المدني تصطدم بالعديد من المعوقات الأساسية التي تشل احياناً من قدرتها على العمل بميادين مختلفة تمس حياة الإنسان وتمنعها من ان تواكب المسيرة وان تتغلب على التحديات، ويمكن ان تحدد ابرز تلك المعوقات بما يلي:

أولاً: المعوق السياسي:

تبدأ ابرز هذه الصعوبات في مساحة الحريات المتاحة في الوطن العربي، حيث تظل محدودة مقارنة بمواقع كثيرة في العالم. فسلطة الدولة لا زالت مطلقة وغير خاضعة للمساءلة أو التداول ويشير احد التقارير في عام ٢٠٠٤ إلى ان خمساً فقط من الدول العربية تقع في خانة الدول ذات الحريات المحدودة، بينما تقع باقي الدول في خانة الدول عديمة الحرية السياسية. ورغم الجدل حول الاختلافات النسبية بين هذه الدول، الا انها - أي الدول العربية - تشترك في ضيق مساحة الحرية الأساسية والتعبير فيها^(١).

ويرتبط بهذه الصعوبة المكانة القانونية لعمل منظمات المجتمع المدني والذي يركز على وجود ملامح مشتركة مثل القمع والتشريعات الشمولية لعملها^(٢)، وان كان هناك تغير ملحوظ في هذا

(١) باقر سلمان النجار، الديمقراطية العسوية في الخليج العربي، دار الساقى للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٥٩.

(٢) محمد السيد سعيد، المجتمع المدني ودوره في الاصلاح، اعمال الندوة الإقليمية حول المجتمع المدني في البلدان العربية ودوره في الاصلاح، ٢١-٢٢ حزيران، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ط ١، ص ٨٧.

المجال بعد موجة التغييرات التي طالت ارجاء الوطن العربي والمعروفة بثورات الربيع العربي والتي اثرت حتى في انظمة الدول التي لم تطلها بان جعلتها تعيد التفكير في مساحة الحرية السياسية المعطاة فعملت على اطلاقها ولو بشكل نسبي انقاءً لغضب الجماهير.

ويمكن تجاوز هذا المعوق من خلال تعزيز التشريعات الخاصة بمنظمات المجتمع المدني بما يتلائم وإعطائها الحرية الكافية لممارسة دورها دون الإخلال بنظام المجتمع .

ثانياً: المعوق الفكري:

ويتمثل بغياب الفهم الحقيقي لطبيعة عمل منظمات المجتمع المدني سواءً من قبل المجتمع أو من قبل المؤسسات الحكومية، فلا يزال المجتمع يعتبر ظاهرة العمل غير الحكومي ظاهرة جديدة وغير واضحة امامه بسبب عدم وجود مثل هذا النشاط في السابق، ثم ان المجتمع لا يزال لا يثق كثيراً بأي عمل يتم خارج السياق الرسمي للمؤسسة الحكومية لأنه يعتبر الحكومة هي الطرف الاقوى والاقدر على استحصال الحق، ولكن ماذا لو كان الحق قد سلب من قبلها وبشكل تعسفي، فهنا يتم ادراك اهمية وجود مثل تلك المنظمات.

اما فيما يخص المؤسسات الحكومية فلا تزال تلك المؤسسات تمارس دوراً سلبياً يحول دون انجاح عمل منظمات المجتمع المدني من خلال عدم اتاحة المجال لفتح ابواب التعاون والتنسيق في العمل بينها وبين تلك المنظمات وربط العلاقة التي تحكمها بأي مكون من مكونات المجتمع المدني بمجموعة معقدة من الشروط والاجراءات الرسمية التي لا تتناسب وطبيعة عملها والتي تحتاج فيها إلى سرعة التحرك والعمل بعيداً عن التعقيد والاجراءات الرسمية للمؤسسات الحكومية^(١) .

هذا بالإضافة لتمثل المعوق المذكور بغموض مفهوم المجتمع المدني وانعدامه لدى اكثرية العاملين في اطاره، وعدم وجود وسيلة اعلام متخصصة بالمجتمع المدني وضعف الدور الاعلامي لتوعية وتثقيف العاملين والمواطنين بدور منظمات المجتمع المدني، والانتقاء في تسليط الضوء من قبل وسائل الاعلام على النشاطات التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية، وعدم وجود قاعدة بيانات بجميع منظمات المجتمع المدني تكون متاحة للقنوات الإعلامية ونشر الأنشطة التي تقوم بها^(٢)، فعليه يجب على هذه المنظمات العمل على ازالة الغموض والضبابية التي تكتنف مفهومها

(١) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق ، المصدر السابق .

(٢) جميل عودة، مسيرة مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في العراق خلال عام ٢٠٠٧، دراسة منشورة على شبكة الانترنت في الموقع الالكتروني www.annabaa.org/nbanews تاريخ آخر دخول للموقع ٢٦/١٢/٢٠١٢.

لدى شرائح المجتمع المختلفة حتى المثقفة منها، من خلال التعريف بدورها واهدافها التي تسعى لتحقيقها، بكل الطرق المتاحة كإقامة الندوات والورش التعليمية والتثقيفية وبالاخص استغلال وسائل الاتصال التكنولوجية في ذلك، بالاضافة الى الاعلام بكل انواعه المقروء منه والمرئي والمسموع لما يمثله من وسيلة انتشار سهلة وسريعة وتصل الى اكبر عدد من الافراد.

ثالثاً: المعوقات الفنية والإدارية:

والتي تتمثل بعدم توفر الكوادر المتخصصة والمسلحة بثقافة العمل في المجتمع المدني وبالتالي فان الكوادر الفاعلة كثيراً ما تعتمد على القراءات السطحية لتجارب بعض الدول التي تختلف في تكوينها وبنائها عن طبيعة تكوين وبنائها المجتمع العربي والعراقي، ويمكن ان يكون قلة الاحتكاك وعدم توفر الدورات التثقيفية المتخصصة والمتقدمة لكوادر تلك المنظمات^(١)، في الوقت نفسه لا زالت مؤسسات المجتمع المدني عموماً والمنظمات غير الحكومية خصوصاً لا تعتمد التنظيم الإداري المتطور، ولا ترجع إلى الانظمة الداخلية والهيكل التنظيمية باعتبارها القاعدة الإدارية والقانونية في مشروعية نشاطاتها وفعاليتها، وما زالت ادارتها تعتمد النشاط الفردي الاجتهادي مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى غياب الديمقراطية داخل هذه المنظمات في النقاشات واتخاذ القرارات وعدم اجراء انتخابات لهيئاتها القيادية^(٢).

وتشير احدى الباحثات في مجال المجتمع المدني إلى ان الدراسات اوضحت بانه على الرغم من سيادة الأسلوب الانتخابي في منظمات المجتمع المدني، الا ان المؤشرات الأخرى كمؤشر تداول السلطة، قد اظهرت ضعف الممارسة الديمقراطية، داخل المنظمات، وان كثيراً من الإجراءات تتم بطريقة شكلية مما يؤدي إلى احتكار الاقلية لصنع القرار إلى جانب استمرار سيطرة نخب القيادات لسنوات طويلة وعدم اتاحة الفرصة للقيادات الشابة وقد ادى إلى وجود ما يسمى بظاهرة شخصنة المنظمات المدنية.

(١) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق ، المصدر السابق .

(٢) جميل عودة، مسيرة مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في العراق خلال عام ٢٠٠٧، المصدر السابق .

وارتباطاً بهذه الاشكاليات تظهر مسألة غياب الشفافية والممارسة الديمقراطية داخل منظمات المجتمع المدني نفسها وهو ما يضر بسمعتها ويفقدها المصداقية لدى الناس وبالتالي القدرة على احداث اصلاح أو تغيير في المجتمع^(١).

ويمكن تجاوز هذا المعوق من خلال رفع مستوى التأهيل العلمي لدى نشطاء حركة منظمات المجتمع المدني ومحاولة الاستعانة بخبرات الكوادر الاكاديمية والعلمية من اجل تطوير الجوانب الثقافية والالمام بشكل اكبر بجميع الجوانب المعرفية المتعلقة بمجالات عملهم، مع التركيز على تدريب ملاكات هذه المنظمات بما يخص:

١- تأسيس المنظمة (نظامها الداخلي، هويتها، اهدافها، استراتيجيتها، توجيهها، واتخاذ القرار في هيئاتها).

٢- البناء الديمقراطي(الادارة الرشيدة، التطوير الاداري، القيادة... غيرها).

٣- اعداد التقارير وتهيئة المشاريع.

٤- تطوير مهارات الاتصال (اللغة، التكنولوجيا... وغيرها)

٥- اقامة مراكز لغرض تطوير الدراسات والبحوث والاصدارات وغيرها خاصة المتعلقة بعمل منظمات المجتمع المدني.

٦-زيادة المعرفة في مجالات (الحوار، الديمقراطية، حقوق الانسان، الجندر، حل الصراعات، الصحة، وحماية الطفل وغيرها). هذا على ان تكون صياغة استراتيجية التدريب هذه منظمة وبعيدة عن العشوائية وتتسم بالاستدامة، وتنطلق من ثقافة وواقع المجتمع المدني في العراق.

رابعاً: المعوق المالي:

حيث تعاني منظمات المجتمع المدني من ضعف الدعم والتمويل الذاتي، ذلك ان دعم المنظمات يفترض ان يعتمد على الايرادات الداخلية أو التبرعات المحلية أو الدولية - كما سبق-، بالإضافة إلى وجود العديد من المنظمات غير الحكومية التي قد تتنافس على كسب التمويل جعلها اصبحت أكثر بيروقراطية من الدولة ذاتها واكثر تمسكاً بالفلسفة الإدارية التقليدية من الاجهزة

(١) شهيدة الباز، المنظمات الاهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين، محددات الواقع وآفاق المستقبل، صدر عن لجنة المتابعة لمؤتمر التنظيمات الاهلية العربية، انترناشيونال يو أي، القاهرة ١٩٩٧، ص ٤٣-٤٤.

الحكومية، وتحولت إلى مجرد مقاول من الباطن سواء للحكومات أو للجهات المانحة وهذا يجعلها بعيدة عن التفكير لتغيير الواقع أو الضغط لتغيير السياسات.

هذا وقد يكون التنافس بين المنظمات الداعمة الدولية - بما فيها المنظمات التابعة للامم المتحدة - والاقليمية واحداً من الاشكاليات التي تبرز في اطار تكرار الدعم لبعض منظمات المجتمع المدني بعينها ولنفس الأنشطة والبرامج، وهو ما يشجع احياناً ظواهر وسلبيات كالفساد الإداري والمالي في اوساط الكثير من المنظمات⁽¹⁾.

عليه ولما كان التمويل يمثل عصب استمرار المنظمات فعليها ان تنتبه الى:

- ان لا يحد التمويل الخارجي من استقلاليتها، وان يقوم على اساس الشراكة الكاملة مع المانحين.
- الاعتماد على جهات مانحة متعددة ومستمرة.
- التأكد من ان المراقبة والمراجعة المالية تسير بشكل صحيح والتحقق من ان المنح تصرف في الاوجه المحددة لها.
- ان تعمل المنظمات من اجل استمراريتها على ايجاد مشاريع لتوليد الدخل، واعتماد سياسة التمويل الذاتي في المشاريع، دون اي يؤدي ذلك لتحويلها الى مشاريع تجارية تستهدف الربح بحد ذاته.
- تطوير الملاكات العاملة في مجالات الادارة والمالية.

ويضاف إلى ما سبق من معوقات تواجه عمل منظمات المجتمع المدني بعض المشاكل والمعوقات التي ترتبط بتركيبة ووضع المجتمع العراقي ومن ذلك:

١- المعوق النفسي:

والذي يتمثل بضعف ثقة المجتمع الأهلي العراقي بمنظمات المجتمع المدني بسبب عدم التزام بعضها بالشفافية والوضوح اللازم، وارتباط بعضها بدول ومؤسسات سياسية خارجية أو بالاحزاب والشخصيات السياسية المحلية، وتعتمد في نشاطها وبرامجها وتطلعاتها وتوجهاتها على الملاءات التي تفرضها الارادات السياسية. هذا مضافاً إلى تأسيس العديد من

(1) محمد عبدة الزغير، دراسة حول منظمات المجتمع المدني المعنية بالطفولة في الشرق الاوسط وشمال افريقيا، المصدر السابق.

المنظمات غير الحكومية على أسس طائفية وعنصرية، وهي رغم انها لا تشير إلى ذلك في نظامها الداخلي الا انها تمارس ذلك من الناحية العملية والفعلية^(١).

وقد عمل المشرع العراقي على السعي لتجاوز هذا المعوق من خلال تشريع قانون المنظمات غير الحكومية الذي ضمن في طياته الاسس التي تضبط عمل هذه المنظمات، وعملت السلطة التنفيذية على تطبيق هذا القانون وإزالة المنظمات غير الملتزمة به والتي من الممكن أن تؤثر على سلامة المجتمع .

٢- المعوق العملي:

حيث ان اكثرية نشاطات وفعاليات المنظمات غير الحكومية كانت في مجال المؤتمرات والندوات والورش التعليمية دون ان تترجم على ارض الواقع كمشاريع منجزة تؤثر على المواطن العراقي مباشرة. وتتقصها المبادرة أو ضعفها على المستوى الفكري والعملي، ويتجسد هذا المعوق كذلك بوجود تعارض وتباين بين ما تسعى منظمات المجتمع المدني لتحقيقه وبين ما يقع في الميدان من تطبيقات مغايرة له، ونأخذ على سبيل المثال قضايا حقوق الإنسان فان الانتهاكات الخطيرة من قبل اطراف مختلفة وعدم قدرة منظمة واحدة أو أكثر ان تستوعب هذا الحجم الكبير من الانتهاكات، من جهة أخرى تحس تلك المنظمات بنوع من التناقض حين تبشر بحقوق الإنسان وتدعوا إلى احترامها، في حين يعكس الواقع هذه الدعوات بشكل آخر تماماً بانتهاكات أكثر الامر الذي جعلها تتهم بالعجز، ويبدو ان الوضع الراهن والظروف والملابسات التي تحيط ظهور تلك المنظمات جميعها كانت لا تخدم كثيراً مسيرتها بل ساهمت في رفض مطالب العديد منها حتى من قبل المواطن الذي لا يزال هو الضحية وبيحث عن أي حل عملي يخرجها من دوامة الانتهاكات اليومية التي يعيشها^(٢).

من هذا المنطلق هناك عدة محاور اساسية تهم المجتمع العراقي على منظمات المجتمع المدني ايلائها اهمية خاصة وتتمثل هذه المحاور بـ:

* محور الديمقراطية ودعم حقوق الانسان: فتهتم منظمات المجتمع المدني مسؤولية بث الوعي بثقافة حقوق الانسان في المجتمع، ونشر مبادئ التسامح في مواجهة

(١) جميل عودة ، مسيرة مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في العراق خلال عام ٢٠٠٧، المصدر السابق .

(٢) وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق ، المصدر السابق .

التعصب وظاهرة العنف، بالإضافة الى ان هناك امكانات وفرص متاحة في العراق لمنظمات المجتمع المدني كي تتحول من قوة احتجاج فقط الى قوة تأثير خاصة في التشريعات، وبرزها التأثير في صياغة تشريعات حديثة للمجتمع المدني.

* محور الطفولة وتمكين المرأة: ففيما يتعلق بالطفولة فمنظمات المجتمع المدني مدعوة الى:

- تبني الدعوة لاستراتيجية وطنية لحقوق الطفل تسهم فيها وتشارك في صياغتها، اسوة ببعض الدول العربية.
- التعامل مع ظاهرة اطفال الشوارع في العراق بجدية وعلى اساس علمي، والاستفادة من خبرات المجلس العربي للطفولة والتنمية.
- تبني المجتمع العراقي لقضية عمل الاطفال والتعامل مع روافدها خاصة التسرب من التعليم.
- العمل على الدفع نحو تأسيس آلية او لجنة للطفولة للنهوض باوضاع الطفل في العراق.

اما فيما يتعلق بالمرأة فيقع على عاتق منظمات المجتمع المدني:

- توجيه اهتمام خاص الى النساء المعيلات للأسر من خلال خطط تنموية شاملة.
- التأكيد على المقاربات التنموية لتمكين المرأة في العراق والاهتمام بمشاريع توليد الدخل للنساء سواء كمنح او قروض.
- توجيه اهتمام خاص للمرأة الريفية واحتياجاتها في مقابل المرأة في الحضر.
- رفع الوعي الثقافي لدى المرأة، والاهتمام بشكل خاص بوعيها القانوني، وادراكها لحقوقها، وفهمها للسبل التي تستطيع من خلالها الدفاع عنها.

* محور التنمية: ذلك ان الاحتياجات التنموية للمجتمع العراقي والتي على منظمات المجتمع المدني العمل على اشباعها تتمثل بعدة اتجاهات اهمها:

- الاسهام في عملية تطوير التعليم ومواجهة ازمت الواقع التربوي في العراق، والتي تتمثل في تدهور البنية التعليمية وعدم مواكبة المقررات الدراسية للاتجاهات الحديثة والتسرب والرسوب المتكرر وضعف اركان العملية التعليمية.

- مواجهة قضية الفقر من خلال توجهات تنموية، ومحاولة الانتقال من مرحلة اشباع الحاجات الاساسية الى مرحلة تمكين المواطن، وافراز نماذج جديدة تحقق الارتباط بين تقديم الخدمات الاساسية والتوجه التنموي.
- مواجهة تردي اوضاع البيئة والصحة نتيجة الحرب في العراق، مما يستلزم دعم وتشجيع منظمات مدنية للتعامل مع تدهور اوضاع البيئة وسلباتها على المواطن وتأثيرها في صحته.

٣- المعوق الامني:

والذي يمثل أهم وأبرز المعوقات في العراق واصبح هاجساً للجميع من مؤسسات حكومية واهلية وافراد، حيث تتعرض منظمات المجتمع المدني إلى الاعتداءات والتهديدات المتكررة خاصة في المناطق التي تظهر فيها الجماعات المسلحة والخارجة عن القانون والتنظيمات الارهابية وبرزها تنظيم القاعدة، وقد تجسد ذلك بعد الاعتداءات على الاقلية الايزيدية بالقرب من الموصل وقرار المجموعات العرقية المحلية محاربة مقاتلي القاعدة، فقد افاد عمال الاغاثة بانهم لم يتمكنوا من توصيل المساعدات الانسانية للقرى المحيطة بالموصل لان رجال القبائل منعوهم من التحرك في تلك المناطق ليتمكنوا من مقاتلة المتمردين المختبئين في تلك القرى. وقد اغلقت العديد من منظمات المجتمع المدني في الموصل نتيجة لتزايد اعمال العنف ضد عمال الاغاثة والمتطوعين في المدينة^(١)، ويكمن القول إن صعوبة هذا المعوق قد قلت بشكل لافت في الوقت الحاضر، ومع ذلك يمكن العمل على تحجيمه من خلال تضمين نصوص القانون الجنائي مايجعل الاعتداء على هذه المنظمات أو العاملين فيها يخضع لعقوبات مشددة باعتبارها تعمل لتحقيق أهداف إنسانية .

هذا وان جميع الاشكاليات والمعوقات المطروحة على منظمات المجتمع المدني هي تحديات مجتمع بأكمله، بكل ما يقتضيه ذلك من الارتقاء باداء الدولة والمنظمات غير الحكومية على حد سواء إلى مستوى التحولات المطلوبة، وما يستلزمه من ادارة للنهوض بحقوق وحرريات المواطن وضمان كرامته وحمايته من التجاوزات والانتهاكات ضمن مشروع مجتمعي تتداخل فيه المكونات والضمانات الدستورية والتشريعية والمؤسسية. وهذا يجعل منظمات المجتمع المدني مدعوة للمشاركة

(١) جميل عودة، مسيرة مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في العراق خلال عام ٢٠٠٧، المصدر السابق .

في وضع أسس مشروع الاصلاح والديمقراطية، كما انها مطالبة بالتقييم المستمر لادائها ومتطلبات بلورة شعاراتها ومبادئها ضمن الواقع لتقوية الاداء وتعزيز مكانة العمل المدني في مجال البناء الديمقراطي المنشود.

ولا بد من الإشارة إلى انه رغم القيود السياسية والاقتصادية والتعقيدات الإدارية والقانونية، الا ان مجرد بقاء منظمات المجتمع المدني في حد ذاته هو نجاح للمجتمع العراقي، فهي قد نجحت في احداث تغييرات عديدة ولفترة قصيرة، وفي وضع اجتماعي وسياسي معقد، قياساً لمنظمات المجتمع المدني في أوروبا وأمريكا، حيث تتوافر لها مقومات العمل بكل صورته.

إقرار لجنة المناقشة

نحن أعضاء لجنة المناقشة نشهد بأننا قد اطلعنا على هذه الرسالة والموسومة بـ (التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني - دراسة مقارنة-) والمقدمة من قبل الطالبة (رونق عودة عباس) وقد ناقشنا الطالبة في محتوياتها وكل ما له علاقة بها، ونرى إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون العام وبتقدير جيد جداً.

التوقيع

أ.م.د.عمار طارق عبد العزيز

عضواً

٢٠١٣/ /

التوقيع

أ.م.د.سعيد علي غافل

عضواً

٢٠١٣/ /

التوقيع

أ.م.د.عدنان عاجل عبيد

رئيساً

٢٠١٣/ /

التوقيع

أ.م.د.حيدر طالب الامارة

عضواً مشرفاً

٢٠١٣/ /

صدقت من قبل مجلس كلية الحقوق / جامعة النهريين

التوقيع

أ.م.د.عدنان عاجل عبيد

عميد كلية الحقوق / جامعة النهريين

٢٠١٣/ /

إقرار الأستاذ المشرف

أشهد بأنَّ إعداد هذه الرسالة، والموسومة (التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني - دراسة مقارنة-) والمقدمة من قبل الطالبة (رونق عودة عباس) قد جرى تحت اشرافي في كلية الحقوق / جامعة النهريين، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام.

التوقيع:

أ.م.د. حيدر طالب الامارة

. ٢٠١٣ / /

الفصل الثالث: التنظيم القانوني الخاص لمنظمات المجتمع المدني:

لا ينحصر النظام السياسي لأي دولة في النصوص الدستورية التي تحدد شكل نظام الحكم والعلاقة بين السلطات الثلاث - التشريعية والقضائية والتنفيذية - والضمانات المقررة للحقوق والحريات وإنما يتعدى ذلك إلى التطبيق الفعلي لهذه النصوص والذي يتجلى في الممارسة السياسية والواقع الفعلي لحياة المجتمع. ذلك أن النصوص الدستورية - كما سبق - تصاغ بشكل عام يعبر عن فلسفة الدولة السياسية والاجتماعية الأمر الذي يترك مجالاً واسعاً للمشرع لتنظيم الحرية وتقييدها طالما أنه لا يهدم هذه الحرية وليس هناك حد للمدى الذي قد يبلغه المشرع في تقييد الحرية ذلك لعدم وجود معيار موضوعي لقياس مدى خطورة هذا التقييد أو الانتقاص ولأن فكرة مدى ضرورة التشريع وملائمته هي من أخص مظاهر السلطة التقديرية التي يجب أن يستأثر ببحثها وتقديرها السلطة التشريعية^(١). وليس غريباً، صدور قوانين غالباً ما تحدد الإجراءات المنظمة لممارسة الحرية وهذا معمول به في البلدان المتطورة فقانون المرور، مثلاً لا يتعارض مع حرية المرور لكنه ينظم ممارستها بل قد يعطي القانون قوة إضافية للحرية باعتبارها مؤسسة وفق الشروط التي يتطلبها القانون لممارستها خاصة فيما يتعلق بالنظام الداخلي للمنظمة الذي يجب أن لا يتعارض مع النظام العام والآداب وحقوق الإنسان واعتماد المنهج الديمقراطي في انتخاب الهيئة الإدارية ورئيس المنظمة، بل يذهب القانون إلى أبعد من ذلك بوضع آليات من أجل ضمان تطبيق الديمقراطية ليكون ذلك منسجماً تماماً مع العمل الإنساني الذي يفترض تلك المعايير^(٢)، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة ٢ من قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بقولها يهدف هذا القانون إلى ما يأتي (... تعزيز حرية المواطنين في تأسيس المنظمات غير الحكومية والانضمام إليها).

ولكون هذا القانون هو الأساس الذي يستند عليه في إنشاء منظمات المجتمع المدني في العراق فإننا سنتناول بعض نصوصه بشيء من التفصيل مع مقارنتها بالقانونين الفرنسي والمصري مبتدئين في ذلك من إنشاء المنظمة وتسجيلها مروراً بأنواع المنظمات المذكورة في القانون، ومن ثم سنعالج حقوق المنظمة وواجباتها، وأخيراً سنتطرق إلى الرقابة المفروضة على هذه المنظمة بنوعها الإدارية والقضائية.

(١) د. محمود عاطف البناء، حدود الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، سبتمبر - ديسمبر ١٩٧٨، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٨٠، ص ٤٣٠.

(٢) حميد طارش الساعدي، مؤسسات المجتمع المدني: حق دستوري ينظم بقانون، المصدر السابق.

المبحث الاول: تأسيس منظمة المجتمع المدني:

تختلف القوانين في اجراءات تأسيس المنظمات كل حسب ظروف البلد الذي تشرع فيه فهناك من يتشدد في هذه الاجراءات وهناك من يبسطها الى حد بعيد^(١)، وفي هذا المجال سوف نتناول كلاً من الجهة المسؤولة عن انشاء وتسجيل والاعتراف بمنظمات المجتمع المدني وبالتالي منحها الشخصية المعنوية التي تؤهلها لممارسة مهامها والسعي لتحقيق اهدافها، ومن ثم سنعالج اجراءات التأسيس ومتطلباته.

المطلب الاول: الجهة المسؤولة عن التأسيس:

هناك تنوع ملحوظ ضمن النظم القانونية في اختيار الدائرة المسؤولة والتي لديها السلطة لانشاء منظمات المجتمع المدني. ففي بعض البلدان ينبغي ان تسعى المنظمات الى الانشاء لدى وزارة مسؤولة وفقاً لاختصاصها من حيث نشاطها المستهدف^(٢). وفي بعض البلدان الاخرى تكون مسؤوليات انشاء المنظمات منوطة بالمحاكم^(٣). وفي بلدان اخرى تتولى وزارة واحدة مسؤولية انشاء

(١) ومن ذلك ما نص عليه قانون المنظمات غير الربحية الالباني المرقم ٨٧٨٨ لسنة ٢٠٠١ في المادة ٣ منه بالقول (لكل الحق في تأليف منظمة دونما حاجة الى تسجيلها بوصفها منظمة غير ربحية)، الا ان قانون المنظمات غير الحكومية المنغولي نص في المادة ٦ (وتعتبر المنظمة غير الحكومية منشأة بعد اصدار مؤسسيها قراراً بانشاء منظمة غير حكومية وبعد اذ تقر وفق القوانين، ومثل هذه المنظمة لا يمكنها ان تمارس حقوقها باعتبارها كياناً قانونياً حتى تنجز عملية تأسيسها وانشائها). الا ان قانون جمهورية فيرغيزيا المتعلق بالمنظمات غير التجارية نص في المادة ١٨ (على مؤسسي جمعية عمومية ان يعقدوا اجتماعاً ويتخذوا قرار بتأسيس الجمعية العمومية وان يقرروا شرعيتها ويشكلوا هيئتها التنفيذية الحاكمة والتشريعية الرقابية).

(٢) ففي اليابان فان الاشخاص القانونيين ذوو المصالح العامة كالجمعيات والمؤسسات ومؤسسات الرعاية الاجتماعية والتربوية والطبية يسمح لها بالانشاء وفق مختلف القوانين والوزارات. وقد نشئت في عام ١٩٩٨ وكالة تابعة للدولة مسؤولة عن انشاء اشخاص قانونيين ذوي أنشطة غير متوخية للربح وهي (وكالة التخطيط الاقتصادي) وازيغت الى هذا النظام المركب الموجود، وهكذا، فان اختيار الشكل عبارة عن مسألة بالغة الاهمية في اليابان، ليون إي. آيريش، المصدر السابق، ص ١٢٠ .

(٣) كما هو معمول به في اليونان والباانيا، المصدر السابق، ص ١٢٠ .

المنظمات والاشراف عليها^(١). وثمة بلدان تخول فروعاً محلية تابعة لوزارة واحدة انجاز وظائف الانشاء الرئيسية (كوزارة العدل مثلاً)^(٢)، ولكل نظام من هذه النظم مميزات وعيوب.

فاذا أعتمد نظام الوزارات المتعددة، فان الوزارات المختلفة تميل الى وضع معايير مختلفة فيما يتعلق بالانشاء، حيث يبدو بعضها متساهلاً، فيما تتسم الاخرى بالصرامة، وليس ثمة وزارة قد تطور خبرة حقيقية في التعامل مع منظمات المجتمع المدني. ولان انشاء المنظمات المدنية جانب ثانوي من نشاط كل وزارة، فان لدى بعض المنظمات صعوبة في العثور على وزارة تدعي سلطة مشابهة للسلطة القضائية على انشطتها المفترضة، الامر الذي يجعل الموضوع مكتنفاً بالفوضى.

في حين قد تعتبر المحاكم مرجعية تفضلها السلطات الادارية بالنسبة الى انشاء المنظمات، لانه يفترض في القضاة التآني والعدل في تطبيق القوانين. بيد ان هذا ليس دائماً بالامر الحقيقي، اذ حصلت من الناحية العملية عدة عوائق في استخدام المحاكم. فبعض المحاكم يتعاطى مع مسألة الانشاء كما لو كانت تقع تحت القانون المدني، الامر الذي ينجم عنه تأخير لا يمكن تجنبه. ولان الانشاء ينجز في محكمة، فقد يتدخل محامي الدولي (المدعي العام)، مما سيحدث كذلك تأخيراً، اضافة الى ذلك انه ليس هناك شرط في ان رفض المحكمة انشاء منظمة ما يترافق مع بيان الاسباب بما يمكن من الاستئناف امام محكمة اعلى. وهذه المشكلات قد يمكن اصلاحها بتعديل مناسب للقانون ينص على طلب اجراءات بسيطة التوثيق اذا ما اريد استخدام المحاكم، لكن ثمة مشكلة اخرى لا يمكن تصحيحها بالسهولة المرتجاة، فالمحاكم عموماً ليست مكودرة، والقضاة ليسوا مدربين لتأمين الاشراف على منظمات المجتمع المدني ومراقبتها.

اما استخدام وزارة واحدة فيتميز بتمركز الخبرة فيما يتعلق بالمنظمات في سلطة واحدة، ولكن في بعض الاحيان، قد تكون الاجراءات المتخذة من قبل الوزارة فيما يخص المنظمات متطبعة جداً بمهام الوزارة الرئيسية. على سبيل المثال، قد تكون وزارة العدل منخرطة كثيراً بالتفاصيل الادارية، فيما قد تكون وزارة الداخلية غارقة على نحو متزايد بالاجراءات الامنية. فاذا كانت الفروع المحلية التابعة لوزارة ما ضالعة في مهمات الانشاء، فسيكون هناك صعوبة في تحقيق تماسك صنع القرار

(١) كان تكون وزارة العدل كما هو الحال في روسيا، او وزارة الشؤون الاجتماعية او ما يعادلها كما هو في مصر وجنوب افريقيا وباكستان، المصدر السابق، ص ١٢٠ .

(٢) كما في مولدافيا، فثمة لجنة الاحسان الخيرية تتكون من تسعة اعضاء، مع ثلاثة اعضاء على الاقل يمثلون القطاع العام على الا يكونوا موظفين من قبل الدولة، وولاية اعضاء اللجنة تمتد خمسة سنوات، مما يتيح لهم تكوين درجة من المهنية والاحترافية بمرور الوقت، ليون إي .آيريش، المصدر السابق، ص ١٢٠ .

ووحده. وهذا يمكن تحسينه في حال رفض الانشاء، وذلك باجازه اللجوء للطعن بالقرار الاداري الى مكتب مركزي.

وبالتالي فانه ليس هناك جواب صحيح ومتسق على السؤال: في اي مكان توضع سلطة انشاء منظمات المجتمع المدني؟ فالنظام المختار سيعتمد على التقاليد والاعراف والوقائع القانونية والسياسية السائدة في البلد المعني. واي من التدابير، الموصوفة اعلاه، يمكن العمل به اذا تحلى الناس بالقدرة والارادة. وفي المقابل، فان أياً من تلك التدابير يمكنه ايضاً ان يطبق على نحو سيء او منقوص. واخيراً، فان مشكلات الانشاء يمكن ان تعالج على النحو الافضل بوضع معايير للانشاء تتسم بقله العدد والبساطة والموضوعية ما امكن^(١).

وعلى العموم فان قانون كل دولة قد حسم هذه النقطة بما يتلائم وطبيعة ظروفها ففي فرنسا وحسب قانون يوليو ١٩٠١ فان الجهة المسؤولة عن ذلك هي الادارة المركزية للشرطة او الادارات القانونية الفرعية في كل محافظة، هذا بالنسبة للمحافظات جميعها ماعدا العاصمة، اما في مدينة باريس وضواحيها فان الجهة المسؤولة هي فقط الادارة المركزية للشرطة (مديرية الامن)^(٢).

اما في مصر وحسب نص قانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فانه (يقصد بالجهة الادارية في تطبيق احكام القانون المرافق وزارة الشؤون الاجتماعية)^(٣).

اما بالنسبة للقانون العراقي فانه قد اختط طريقاً مغايراً حيث انشأ جهة ادارية وهي دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للامانة العامة لمجلس الوزراء^(٤) وجعلها الجهة الوحيدة التي لها سلطة انشاء منظمات المجتمع المدني وبدون ذلك فان المنظمة ليس لها اي وجود قانوني.

المطلب الثاني: اجراءات التأسيس:

سنتناول في هذا المطلب اجراءات تأسيس منظمات المجتمع المدني في كل من فرنسا والعراق، وذلك حسب قانون الجمعيات الفرنسي رقم ١ يوليو لسنة ١٩٠١ وتعديلاته، والقانون رقم

(١) ليون اي ايريش، المصدر السابق، ص ٣٦-٣٧.

(٢) المادة الخامسة من قانون الجمعيات الفرنسي.

(٣) المادة ٢ من قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية.

(٤) حيث نصت المادة ١ من قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ (يقصد بالتعبير والمصطلحات التالية لاغراض هذا القانون المعاني المبينة ازلها...)

رابعاً: الدائرة: دائرة المنظمات غير الحكومية في الامانة العامة لمجلس الوزراء).

٨٤ لسنة ٢٠٠٢ قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية المصري، واخيراً قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ وكما يلي:

الفرع الاول: اجراءات التأسيس في القانون الفرنسي:

يعتبر قانون الجمعيات الفرنسي رقم ١ يوليو لسنة ١٩٠١ من اكثر القوانين تبسيطاً للشكلية في انشاء منظمات المجتمع المدني، ذلك ان الاجراء الوحيد الذي يتطلبه هذا القانون لغرض منح الجمعية الاهلية القانونية يتمثل بالاعلان عنها بواسطة مؤسسيها لدى الجهة المختصة، ويتضمن هذا الاعلان البيانات المنصوص عليها - والتي بالمقارنة مع غيرها من القوانين فانها تعتبر يسيرة جداً - مرفقاً به نظام الجمعية، وبمجرد تقديم الطلب يتعين على الجهة المسؤولة ان تسلم ايضاً بذلك موقعاً او مختوماً من رئيس الادارة بمجرد التحقق من صحة البيانات الواردة فيه، اذ ان اصدار الايصال يغدو حقاً للمؤسسين ما دام الطلب قد تم تقديمه مستوفياً للشروط المطلوبة، ولا يمكن رفض الطلب المقدم لتأليف الجمعية الا اذا كان ناقصاً او غير مستوفٍ للبيانات المطلوبة^(١).

ويجب على الجهة الادارية في حال اعطاء الايصال لذوي الشأن ان تنشر عنه خلاصة في الجريدة الرسمية، والتي من نتائجها اظهار رد الفعل الشعبي تجاه الجمعية، وذلك طبقاً لصيغة القانون - اي اطلاع الغير بوجود فرد قضائي جديد -، وعلى الجهة الادارية حينئذ ان تدون تلك الخلاصة في سجلاتها المخصصة للاعمال الادارية حتى يتسنى لكل ذي مصلحة الاطلاع عليها^(٢).

وهذا الاعلان الذي تكتسب به الجمعية الشخصية المعنوية صالح لكافة الاراضي الفرنسية حتى ان انشاء فروع للجمعية في محافظات اخرى لا يتطلب اعلاناً اخر، لان الفرع ليس له شخصية اعتبارية مستقلة عن الجمعية الام التي اكتسبت شخصيتها المعنوية سلفاً، وبالتالي فالاطار كافٍ لقيام الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون الفرنسي^(٣).

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥١.

(٢) د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات في انجلترا وفرنسا ومصر، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العددان الاول والثاني، النسخة الخامسة ١٩٥١، ص ١٣.

(٣) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥١.

وهذه الاجراءات واجبة الاتباع من جانب كل جمعية ترغب في ان تعامل وفق احكام المادة الخامسة من القانون الفرنسي سواء أكانت جمعية ناشئة ام جمعية نشأت ولكنها لم تخطر عن نفسها^(١).

الفرع الثاني: اجراءات التأسيس في القانون المصري:

يعد القانون المصري اكثر تعقيداً من القانون الفرنسي وبهذا فانه يتشابه مع القانون العراقي من هذه الناحية، بالاضافة الى اغلب اجراءات التأسيس - والتي سنتجاوز عن ذكرها ضماناً لعدم التكرار والاطالة -، الا انه يختلف عنه في بعض المسائل والتي تتمثل بالاتي:

اولاً: من ناحية عدد الاعضاء المؤسسين للجمعية حيث اشترط ان لا يقل عددهم في جميع الاحوال عن عشرة^(٢)، وفي حال كان احد او بعض المؤسسين من الاشخاص الطبيعيين فاقد الاهلية او ناقصها او كان احد او بعض الاشخاص الاعتباريين غير مؤسس وفقاً للقانون المصري او غير مصرح له بمباشرة النشاط في مصر، وجب استبعاده وتستكمل اجراءات التأسيس اذا كان عدد المؤسسين بعد الاستبعاد موافقاً لعدد المؤسسين المنصوص عليه في القانون (عشرة)^(٣)، في حين لانجد مثل ذلك في القانون العراقي.

ثانياً: في حال رفض طلب قيد ملخص النظام الاساسي للجمعية فان القانون اوجب على الجهة الادارية المختصة ان يكون قرار الرفض فقط في حالة اذا ما تبين لها ان من بين اغراض الجمعية نشاطاً مما يحظره والذي يتمثل بـ:

- ١- تكوين السرايا او التشكيلات العسكرية او ذات الطابع العسكري.
- ٢- تهديد الوحدة الوطنية او مخالفة النظام العام او الاداب او الدعوة الى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس او الاصل او اللون او اللغة او الدين او العقيدة.
- ٣- اي نشاط سياسي^(٤) تقتصر ممارسته على الاحزاب السياسية وفقاً لقانون الاحزاب، واي نشاط نقابي تقتصر ممارسته على النقابات وفقاً لقوانين النقابات.

(١) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ١٣.

(٢) المادة ١ من قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) المادة ١٨ من اللائحة التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.

(٤) ولقد قضت محكمة القضاء الاداري المصرية في احد احكامها بشأن النشاط السياسي بان (ولما كان البادي من ظاهر الاوراق وبالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل من الدعوى من ان جمعية الصداقة المصرية الاسرائيلية هي جمعية طبقاً لما هو وارد في برنامجها وتهدف الى تحقيق اغراض سياسية في علاقة الشعب المصري بالشعب الاسرائيلي، واهميتها تكمن في الاغراض واتصالها بالامن العام والسلام الاجتماعي، فيجب ان تترك

٤- استهداف تحقيق ربح او ممارسة نشاط ينصرف الى ذلك، ولا يعد اتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق اغراض الجمعية نشاطاً مخالفاً^(١).
وقد حددت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢ ما يقصد بالنشاط السياسي الذي تقتصر ممارسته على الاحزاب السياسية بما ياتي:

- ١- القيام بالدعاية الحزبية او الترويج لبرنامج حزب من الاحزاب.
- ٢- الاسهام في حملات انتخابية لتأييد مرشح من المرشحين في انتخابات التمثيل النيابي.
- ٣- انفاق اي مال من اموال الجمعية لتأييد نشاط حزب من الاحزاب او الدعاية لمرشحين.

٤- تقديم مرشحين باسم الجمعية لخوض انتخابات التمثيل النيابي^(٢).

كما حددت اللائحة التنفيذية ما يقصد بالنشاط النقابي الذي تقتصر ممارسته على النقابات بما ياتي:

- ١- المطالبة بحقوق اصحاب مهنة معينة في مواجهة اصحاب الاعمال.
- ٢- منح الشهادات او التراخيص اللازمة لمزاولة مهنة من المهن.

ولا يعد نشاطاً محظوراً في هذا الخصوص الانشطة الثقافية او الانسانية او الاجتماعية التي يجوز للاحزاب او النقابات ممارستها دون ان تقتصر عليها^(٣). وهذه ميزة تحتسب للمشرع المصري لم يلتفت اليها المشرع العراقي وكان الاولي به ذلك.

للدولة كسلطة عامة مسؤولية توليها في حدود الاتفاقيات المبرمة مع اسرائيل في هذا الشأن والتزامها بتنفيذها باعتبار ان الصداقة تحتم الابتعاد عن كل ما يعكر صفو الصديق، وبما يحقق السلام العادل والشامل، لذا لا توجد صداقة من جانب واحد في ظلال المعطيات الاستفزازية التي تمارسها اسرائيل يوميا للمشاعر العربية والتي تنذر ان تدفع بالمنطقة كلها الى حرب طاحنة تأكل الاخضر واليابس، وانه يتعين على الجمعيات الخاصة ان تتنأى بنفسها عن مثل هذه الاغراض، وتترك الامر لذوي البصيرة السياسية لوضع الامور في نصابها في ضوء المصلحة القومية العليا للبلاد التي تقيد ما عداها.. بما يتعين ومعه رفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه). حكم محكمة القضاء الاداري، الدعوى ١٨٠٤ لسنة ٥٤ قضائية، جلسة ٢٠٠١/٢/١١، د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١٢١٥-١٢١٦ .

(١) المادة ١١ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٢) المادة ٢٥ من اللائحة التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) المادة ٢٦ من اللائحة التنفيذية أعلاه .

ثالثاً: جعل القانون المحكمة المختصة بالنظر في الطعن بخصوص قرار الرفض هي محكمة القضاء الاداري^(١)، الا انه اشترط على المحكمة عدم قبول الدعوى الا بعد صدور قرار من لجنة منشأة بموجب القانون، وتختص بفحص المنازعات التي تنشأ بين الجمعية والجهة الادارية لتسويتها بالطرق الودية، ويكون قرار اللجنة ملزماً وواجب التنفيذ اذا قبله طرفا النزاع، والا فانه يرفع الى محكمة القضاء الاداري للبت فيه^(٢).

الفرع الثالث: اجراءات التأسيس في القانون العراقي:

وفقاً للقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ فان اولى خطوات تأسيس منظمات المجتمع المدني هو تقديم طلب التأسيس الى دائرة المنظمات غير الحكومية موقفاً عليه من المؤسسين الذين يشترط ان لا يقل عددهم عن ثلاثة اشخاص^(٣)، وتوجد في هذا المجال بعض المعارضة تتعلق باستطاعة ثلاثة اشخاص تأسيس منظمة، حيث ان ذلك يعني انه يمكن لثلاثة اشخاص ينتمون لعائلة واحدة تأسيس منظمة واستلام اموال المنح والتبرعات.... الخ وبالتالي تعود لمصلحة العائلة، ذلك ان القلق من هذا الامر يتعلق بالفساد وينسحب ايضاً على الجماعات العشائرية. والافضل تحديد نسبة مئوية لعدد اعضاء مجلس الادارة للمنظمة الذين ينتمون لعائلة واحدة او تغيير المادة لتحديد عدد الاقرباء الذين يمكن ان يكونوا اعضاء مؤسسين في المنظمة.

وفيما لو كان جميع الاعضاء المؤسسين للمنظمة من الاشخاص الطبيعيين فيجب ان يكون كل منهم متمتعاً بالاهلية الكاملة وقد اكمل الثامنة عشر من العمر^(٤)، وان كان احدهم من غير

(١) المادة ٦ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٢) المادة ٧ من القانون أعلاه .

(٣) الفقرة اولاً من المادة ٥ من القانون أعلاه .

(٤) ب من الفقرة ثانياً من المادة ٤ من القانون أعلاه . في حين نص البند ج من ذات الفقرة على انه (يحق لمن دون الثامنة عشر من العمر الانتساب الى المنظمة ولا يحق له التصويت على قراراتها). اما الاحداث فنصت الفقرة سادساً من المادة ٤ على ان لهم (الانتساب للمنظمة ويكون عضواً فخرياً ولا يحق له حضور اجتماعات الهيئة العامة او التصويت على قراراتها). هذا وينص القانون الكرواتي رقم ١ لعام ١٩٩٧ على انه يمكن للقاصرين أن يكونوا اعضاء غير فاعلين او اسميين في المنظمات غير الحكومية، وهناك بلدان اخرى كأستونيا ألغت المراجع المتعلقة بعمر المؤسسين والأعضاء، حيث عالجت هذه المسألة من خلال القانون المدني وغيره من النصوص القانونية المتعلقة بحق القاصرين في التصرف والقيام بالأفعال، سواء المباشرة أم من خلال ممثليهم القانونيين (كالوالدين او الاوصياء عليهم)، قانون المنظمات غير الحكومية الاستوني لعام ١٩٩٤.

العراقيين فيشترط ان يكون مقيماً في العراق^(١). ولا يجوز ان يشترك في تأسيس المنظمة من حكم عليه بجناية غير سياسية او جنحة مخلة بالشرف^(٢)، وتتولى دائرة المنظمات غير الحكومية التحقق من ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة كما ورد في تعليمات تسهيل تنفيذ القانون^(٣)، والتي نصت كذلك في حال كان احد الاعضاء المؤسسين للمنظمة من الاشخاص المعنوية فانه يجب ان يكون مكتسباً لهذه الصفة حسب القانون ويرفق شهادة تسجيله المؤيدة لذلك مع طلب التأسيس بالاضافة الى النظام الداخلي للمنظمة والمرفقات الاخرى^(٤).

وقد اشترط القانون في النظام الداخلي ان يحتوي على عدد من البيانات من ضمنها الاسم الرسمي للمنظمة^(٥)، والذي كان الاولي بالمشروع ان يشترط فيه ان يكون مشتقاً من غرضها، وغير مؤد الى اللبس بينها وبين منظمة اخرى تشترك معها في نطاق عملها كما نص على ذلك القانون المصري^(٦).

كما اشترط القانون على انه يرافق بمعاملة التسجيل محضر انتخاب مجلس الادارة او قرار تعيينه^(٧)، ويلاحظ هنا ان النص بحاجة الى توضيح فعبارة (قرار تعيينه) مريكة. فهل تعني الابلاغ عن اسماء اعضاء الهيئة الادارية ومناصبهم؟، كما ان كلمة (تعيين) يجب الاستعاضة عنها بالمنتخب حيث ان المنظمة تجمع حر لعدد من الاشخاص وليس شخصاً واحداً يتخذ قراراً فردياً. فيجب ان تكون الهيئة الادارية منتخبة.

هذا وبعد ان تستلم الجهة الادارية المسؤولة والمتمثلة بدائرة المنظمات غير الحكومية معاملة التسجيل المستوفية للمعلومات والوثائق المطلوبة فانها ملزمة باصدار شهادة تسجيل المنظمة خلال

-
- وثمة شك في ما إذا كانت القيود على عضوية القاصرين تمثل إنتهاكاً لاتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ وبالاخص المادة ١٥ منها التي تضمن حرية إجتماع الاطفال .
- (١) أ من الفقرة ثانياً من المادة ٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .
- (٢) ج من الفقرة ثانياً من المادة ٤ من القانون أعلاه .
- (٣) الفقرة اولاً من المادة ٢ من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ .
- (٤) الفقرة ثانياً من المادة ١ من التعليمات أعلاه .
- (٥) الفقرة اولاً من المادة ٦ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .
- (٦) الفقرة أ من المادة ٣ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .
- (٧) ب من الفقرة ثالثاً من المادة ٨ رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً^(١)، وبذلك تكتسب المنظمة الشخصية المعنوية التي تؤهلها للقيام بمهامها وتحقيق اهدافها وفق القانون^(٢).

اما في حال تبين للجهة الادارية كون طلب التأسيس او معاملة التسجيل المقدمة من قبل المنظمة مخالفة لاحكام القانون فان لها صلاحية الرفض، على شرط بيان الاسباب وتبليغ طالبي التسجيل بالقرار تحريراً^(٣)، ولكون هذا القرار قابلاً للطعن من قبل المعنيين به خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ لدى محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية^(٤)، وان كان لنا ملاحظة بخصوص محكمة محكمة الطعن كما سيتم بيانه لاحقاً في مجال الرقابة القضائية.

وقد ألزم القانون الجهة الادارية بفتح سجل خاص للمنظمات وفروعها وشبكاتهما المسجلة لديها يتضمن اسم المنظمة او الفرع او الشبكة ومجال نشاطها وعنوانها الكامل وأية اجراءات اتخذت في شأنها او عقوبات فرضت عليها^(٥).

(١) الفقرة رابعاً من المادة ٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٢) الفقرة خامساً من المادة ٨ من القانون أعلاه .

(٣) الفقرة سادساً من المادة ٨ من القانون أعلاه. وفي نفس المجال نص قانون المنظمات غير الحكومية المنغولي في الفقرة ٢ من المادة ١٦ على انه (بعد ان يصبح طلب التأسيس الكامل مصنفاً، ثمة مهلة امام السلطة المؤسسة مدتها ٣٠يوم يوافق خلالها على انشاء المنظمة المدنية او يرفض)، وعلى الرفض ان يكون مبيناً على واحدة من خلفيتين: اذا كان الغرض من المنظمة ينتهك القانون المنغولي، او ان تكون منظمة اخرى قد انشئت تحت الاسم نفسه. واذا لم يتوفر احد هذين القيدتين فعلى السلطات ان تؤسس المنظمة حكماً، وكذلك نص قانون الجمعيات اليمني رقم ١ لعام ٢٠٠١ في المادة ٩ على ان الطلبات تقدم الى وزارة التقاعد والشؤون الاجتماعية، سواء أكان ذلك للوزارة نفسها ام الى اي مكتب فرعي، وتمنح المادة للوزارة مدة شهر للنظر في الطلب المقدم واذا انتهت المهلة ولم ينجز النظر في الطلب، عندئذ سيعتبر انه قبل بقوة القانون وينبغي على الوزارة او اي مكتب فرعي تابع لها ان تعمد الى تسجيل الجمعية، وان تنشر ذلك في الجريدة الرسمية. وتنص المادة ١٠ انه (في حالة رفض الطلب وفقاً لهذا القانون يتوجب على الوزارة ان تبلغ المؤسسين بالقرار المتخذ بالرفض كتابة معللة سبب ذلك، كما يتوجب عليها ان تعلن ذلك تعليقاً على لوحة الوزارة او اي مكتب فرعي ذي صلة خلال عشرة ايام من تاريخ اتخاذ القرار) وتنص المادة ١١ على اعطاء مهلة ٦٠ يوماً للاعتراض ابتداءً من يوم الابلاغ بالرفض.

(٤) الفقرة سابعاً من المادة ٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٥) المادة ٩ من القانون اعلاه. وكان الأولى بالمشروع العراقي لو جعل هذا السجل وطنياً وفي متناول الجمهور بالاضافة الى نشره الكترونياً وهو وإن كان موجوداً في موقع الدائرة على شبكة الانترنت إلا أنه ليس بالمستوى المطلوب ولا يتضمن كافة المعلومات والاجراءات ، هذا وقد حملت جنوب أفريقيا سجلها على موقعها الشبكي في "الإنترنت" <http://socdev.gov.za/NPO>. والسجل الالكتروني على الخط المباشر يعدد اسم كل منظمة مدنية

المبحث الثاني: انواع منظمات المجتمع المدني :

تميز قانون الجمعيات الفرنسي بما يخص انواع المنظمات التي يعترف بها قانوناً ذلك انه أضفى الشرعية على المنظمات بمجرد نشوئها وان لم تقم باي من اجراءات الشهر والاعلان التي يستوجبها، على العكس من القانونين المصري والعراقي اللذين لم يعترفوا الا بالمنظمات التي تتبع اجراءات التسجيل المنصوص عليها في كل منهما وكل ما عدا ذلك فانها لا تعتبر منظمة مشروعة، بل ان القانون المصري تشدد في هذا المجال اكثر من القانون العراقي ذلك انه فرض عقوبات على من ينشأ مثل هذه المنظمات دون ان يتبع الاجراءات المنصوص عليها قانوناً، وعليه فسنبين انواع المنظمات في كل من القانون الفرنسي والمصري والعراقي وكما يلي:

المطلب الاول: انواع المنظمات في القانون الفرنسي:

لا تعتبر حرية تكوين منظمات المجتمع المدني ذات درجة واحدة وانما لها درجات تنتج من الاهمية المتعلقة بمشكلة المال والمنفعة وذلك من خلال القانون، واذا كانت حرية التكوين مطلقة، فان محتوى المنظمة يكون تدريجياً وذلك فيما يختص بالمال، ومن هنا توجد ثلاثة انواع من الجمعيات، ودرجة الحرية التي تميز كل واحدة من هذه الانواع والتي تتناسب عكسياً مع سعتها القانونية.

وعنوانها وكذلك رقم التسجيل وتاريخه وتاريخ فقدان المنظمة تسجيلها أو حلها أو تصفيتها. وهذا التسجيل على الخط المباشر يستوفي كل الاشتراطات والقانونية التي يجب أن يتمتع بها مدير المنظمات غير الربحية لنشر السجل سنوياً بحيث يتضمن أسماء كل المنظمات التي أزيلت من السجل في السنة الماضية" في "الغازيت" (الجريدة) وفي أخرى واحدة واسعة الانتشار على الأقل. أنظر:

Nonprofit Organizations Act, no. 71, vol. 340, no. 18487, ch. 2, § 24(7)
(December 3, 1997)

كما قامت جمهورية تشيكيا ومعها عدد آخر من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية بوضع سجلاتها المتعلقة بالمنظمات المدنية على شبكة الإنترنت، وينص القانون المقدوني على ان "جمعيات المواطنين ومؤسساتهم تُدخَلُ إلى السجل الذي تحميه محكمة البداية حيث على أراضيها تقع مقاعد تلك الجمعيات والمنظمات"، علاوة على ذلك تحافظ محكمة البداية على السجل الاساسي الخاص بالبلاد. انظر :

The Law on Citizen Associations and Foundations of the Republic of Macedonia,.,
IV, art. 43 (June 25, 1998)

أما في كينيا فتنتمتع العامة بوصول كامل إلى تقارير المنظمات المدنية وملفاتها التي يحتفظ بها ويشرف عليها مجلس المنظمات غير الحكومية التنسيق، ولقاء رسم يمكن لأي كان استنساخها:

Non- Governmental Organizations Coordination Regulations, pt. V, § 31 (1992).

النوع الاول: الجمعيات غير المعلنة (غير المشهورة) :

في اثناء المناقشات البرلمانية المتعلقة بقانون الاول من يوليو ١٩٠١ اي وهذا القانون في طور كونه مشروع قانون، كان "يوجب على كل جمعية ان تقوم بشهر نفسها وفي مقابل هذا الشهر يتم الاقرار لهذه الجمعية بنصيب من الاهلية القانونية"، ولكن هذه المناقشات اسفرت انه في حالة الزام المشرع للجمعيات بهذا الشهر على النحو السابق يحتوي على نوع من الشذوذ غير المستساغ^(١)، فالجمعية عقد كسائر العقود ينتج آثاره القانونية بمجرد اتفاق الاطراف ذوي الشأن فيه^(٢)، والجمعيات غير المعلن عنها هي جمعيات شرعية ولكنها من حيث المبدأ لا تتمتع بالشخصية القانونية، وهذا راجع الى غياب كل اجراء اثناء تكوين هذه الجمعية البسيطة وهذا لا يمكن ان يقود الا الى تكوين جمعيات محرومة من الشخصية الاعتبارية ومن كل سعة قانونية.

هذه هي الجمعيات الغير مصرح بها والموارد الوحيدة التي تمتلكها هذه الجمعيات تظل ملكية مشتركة للاعضاء، وانشطة هذه الجمعيات تكون محدودة بالتأكيد، بينما الحرية فيها تكون كلية. حيث ان التشريعات التي يتم من خلالها تنظيم هذه الجمعيات، وتنظيم اوضاعها الداخلية ومجموعاتها والتي تهرب من كل تحكم او سيطرة. واذا كان الشهر هو شرط لاكتساب الجمعية اهلية التعامل مع الغير فان المنطق يقضي بان يترك لكل جمعية على حدة حرية الاختيار بين اكتساب الاهلية او عدم اكتسابها، ولا معنى لان تفرض عليها اهلية قد تكون في غنى عنها كما هو الشأن بالنسبة الى بعض الجمعيات الخيرية والادبية ذات النشاط المحدود، واذا اختارت الجمعية عدم الشهر فانها لا تتمتع بالشخصية القانونية وفقاً لنص المادة الثانية من قانون ١٩٠١، فالمشرع لم يعترف لهذه الجمعية غير المعلنة (المشهورة) باي تواجد قانوني حماية للغير وصوناً لحرية التعامل^(٣)، وعلى الرغم من عدم الاعتراف بهذه الشخصية القانونية الا انه ومع ذلك وبقوة الاشياء فان القانون لا يمكن ان ينكر تماماً الجمعيات غير المعلن عنها، ولهذا السبب تكتسب هذه الجمعيات نوعاً من الاهلية القانونية المحدودة بخاصة اهلية التقاضي كما ان لها ان تكتسب بعض الحقوق والالتزامات.

(١) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ١٢٧.

(٢) المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٣) لكن حدث في بعض الاحوال الاستثنائية أن اقر المشرع لبعض الجمعيات غير المشهورة بنصيب محدود من الاهلية القانونية مع اوضاعها لشروط خاصة فقانون ١٩١٦/٥/٣٠ مثلاً يجيز لجمعيات اعمال الحرب غير المشهورة ان تجمع تبرعات من الجمهور بعد الحصول على اذن خاص بذلك من وزير الداخلية، المصدر السابق، ص ١٣٧.

ويذهب بعض الفقه الى ان تطبق على هذا النوع من الجمعيات مفهوم الشخصية المدنية، لان هذه الشخصية المدنية ليست وليدة القانون، وانما هي نتاج الواقع، حيث يكون من حق كل جماعة الدفاع عن ذاتها جماعياً لحماية حق مشروع، دون ان يعترف لها المجتمع بحق الوجود القانوني ودون حاجة لاعلان ذلك او شهره او تسجيله^(١).

وهذه الجمعيات غير المعلنة تتمتع بالشرعية الكاملة وفقاً لنصوص قانون الاول من يوليو ١٩٠١، ويحق لها التمسك بهذه الشرعية، باعتبارها واحدة من اشكال الجمعيات الاكثر تحراً وفقاً للقانون وهناك حكم هام لمجلس الدولة الفرنسي قد تناول هذا النوع من الجمعيات وجاء به ما يلي (اذا كانت هذه الجمعيات لا تستطيع الدفاع عن نفسها امام القضاء فهي بالرغم من ذلك لا يمكن قبولها لتكوين التجاوز السلطة ضد القرارات المختصة بالاهداف التي تسعى اليها)^(٢).

نخلص من ذلك الى ان هذا النوع من الجمعيات والتي يحق للأفراد في فرنسا تكوينها هي جمعيات معترف بها تشريعياً، وانها جمعيات حرة في تكوينها دون اي قيد مسبق وذلك وفقاً لنص المادة الثانية من قانون الجمعيات ١٩٠١، ولكنها لا تقوم باتخاذ الاجراءات المنصوص عليها في المادة الخامسة من قانون ١٩٠١، اي انها لا تعلن (تشر) نفسها لذلك تسمى بالجمعيات غير المعلنة (غير المشهورة)، لذلك فهي لا تتمتع بالاهلية القانونية كاملة، وان كانت لا تحرم منها فهي تتمتع باهلية قانونية محدودة حتى تقوم بممارسة نشاطها.

النوع الثاني: الجمعيات المعلنة (المشهرة):

هذه الجمعيات ورد ذكرها بقانون الجمعيات ١٩٠١ وهي الجمعيات المعلنة (المشهرة) ومن اسمها نستطيع ان نميزها عن سابقتها من الجمعيات حيث انها تتخذ في سبيل تكوينها اجراءات الاعلان والشهر التي يطلبها القانون، وذلك لكي تكتسب الاهلية القانونية كاملة، وهي جمعيات حرة في تكوينها من كل قيد وذلك كما جاء بنص القانون (جمعيات الاشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص او اي اخطار مسبق ولكنها لا تتمتع بالاهلية القانونية الا اذا اتبعت الاجراءات المنصوص عليها بموجب المادة الخامسة من هذا القانون)^(٣).

وبهذا فان تأليف الجمعيات في فرنسا، غير خاضع لاي قيد مسبق، وكل ما هنالك هو ان تقوم الجمعية بالاعلان عن مولدها، ويكون لها الحق في مباشرة نشاطها على الفور، واذا ارادت ان

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٤٨.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في ٣١/١٠/١٩٦٩، المصدر السابق، ص ١١٤٨.

(٣) المادة الثانية من قانون الجمعيات الفرنسي ١ يوليو ١٩٠١.

تتمتع الجمعية بالشخصية المعنوية فعليها ان تقوم باتخاذ اجراءات الاعلان والشهر^(١)، وذلك وفقاً لاحكام المادة الخامسة من قانون ١٩٠١ والتي جاء بها ما يلي (كل جمعية ترغب في الحصول على الاهلية القانونية المقررة بموجب المادة السادسة من هذا القانون، يجب الاعلان عنها بواسطة مؤسسيها، ويتم هذا الاعلان لدى مديرية امن المقاطعة (او موقع مديريات الامن في المدن والاحياء) التي يقع بها المركز الرئيسي للجمعية، ويتضمن هذا الاعلان اسم الجمعية والهدف منها، ومقرها او المقار التابع لها) واسماء ووظائف وعناوين من يشغلون فيها منصباً قيادياً او يتولون ادارتها.

وبالتالي ولكي تكتسب الجمعية الشخصية القانونية وتتمتع بالمزايا والحقوق التي تنتج عن ذلك فانها يجب ان تعلن عن نفسها - كما سبق توضيحه في اجراءات التأسيس-.

النوع الثالث: الجمعيات ذات النفع العام:

هذه الجمعيات تعتبر النوع الثالث من الجمعيات وفقاً لما ورد بقانون ١ يوليو ١٩٠١، وهذه الجمعيات ذات النفع العام هي جمعيات معلنة ومشهورة ولكنها تقوم بتقديم خدماتها لمجموعة معينة من الناس دون سواهم، وهذه الجمعيات يكون لها حجة على الكافة.

ولكي تكتسب اي جمعية صفة النفع العام فلا بد ان تستوفي اجراءات عديدة، هذه الاجراءات قد فصلتها اللائحة التنفيذية الخاصة بقانون الاول من يوليو ١٩٠١، واذا ما تأكدت الادارة من توافر الشروط التي يتطلبها القانون واطمأنت الى تمام استيفائها للاجراءات المنصوص عليها فانها تصدر مرسوماً تعترف لها بمقتضاه بانها من الجمعيات ذات النفع العام، وهذه الشروط التي يجب توافرها لاكتساب الجمعية صفة النفع العام قد تكون شروط موضوعية وقد تكون اجراءات خاصة^(٢).

وتتمثل الشروط الموضوعية لاكتساب الجمعيات صفة النفع العام بان تتحقق لها ثلاثة

عناصر هي:

١- ان تكون الجمعية ذات نفع عام من الناحية الفعلية، اي ان الغرض منها هو تحقيق النفع العام، اي ان النفع يتسم بالعمومية ولا يقتصر على مجموعة افراد معينين او منطقة معينة بل يشمل كافة الاراضي الفرنسية، وكذلك لا يتسم غرض هذه الجمعية بتحقيق اي ارباح او فوائد خاصة.

(١) د. عبد الرافع موسى، الجمعيات الاهلية والاسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية اعمالها واكتسابها صفة التاجر - دراسة مقارنة - ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٨، ص ٥٤-٥٧.

(٢) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٦٢.

٢- ان الجمعية لا يكون لها اكتساب صفة النفع العام الا بعد مضي مدة اختبار وهي ثلاث سنوات من توажدها، يكون لها بعدها ان تطالب بان تكون جمعية معروفة بالمنفعة العامة^(١).

٣- يضاف الى الشرطين سالفى الذكر شرط يتعلق بالنظام الاساسى للجمعية اذ يشترط ان يتضمن بعض البيانات الاجبارية والتي جاءت بنص المادة (١١) من القانون^(٢).

اما الاجراءات الخاصة باكتساب صفة النفع العام فتتمثل بتقديم طلب اكتساب صفة النفع العام وان يتم فحصه من قبل الجهات المعنية (مديرية البوليس)، وبعد اخذ راي الوزارات المختصة يصدر قرار من قبل مجلس الدولة يعترف فيه للجمعية صاحبة الطلب بالنفع العام كصفة في نشاطها^(٣).

هذا ومن الجدير بالذكر ان هناك صور خاصة لبعض انواع الجمعيات المذكورة في القانون الفرنسى، والتي استفادت كل منها من نظام قانونى مختلف، ويلاحظ ان هذه الانواع من الجمعيات تخضع لنظام صارم منذ قانون ١٩٠١، وتتمثل هذه الصور بالجمعيات الدينية (الابريشيات) والجمعيات الاجنبية، وتبرز هذه الصرامة في الصورة الثانية (الجمعيات الاجنبية) اكثر مما هو مطبق على الصورة الاولى (الجمعيات الدينية)^(٤).

كما ان هناك بعض الجمعيات تم منحها نظام خاص بسبب المنفعة التي تقدمها عن طريق الاهداف التي تتبعها، كما هو الحال بالنسبة للجمعيات المعلنة والتي هدفها قاصر على المساعدة والاعمال الخيرية، وبعض الجمعيات الخاصة بالجهاد والحرب والتي يمكنها ان تستنجد بالمرؤة والكرم الشعبى، والجمعيات الخاصة بالاسرة والعائلة^(٥) والتي تكون مكلفة بتنظيم وادارة الخدمات العامة، واخيراً بعض التجمعات الاقتصادية التي يتم تنظيمها تحت شكل جمعيات^(٦)، والجماعات الخاصة بتأمين الاخطار الارضية الناتجة عن الحرب^(٧).

(١) وذلك وفقاً للمادة ١٠ من القانون المعدل بقانون ٢٣ يوليو ١٩٨٧.

(٢) د. عبد الرافع موسى، المصدر السابق، ص ٦٦.

(٣) المصدر السابق، ص ٦٧.

(٤) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٦٧.

(٥) الصادرة طبقاً لقوانين ٢٩ ديسمبر ١٩٤٢ و ٣ مارس ١٩٤٥.

(٦) ذلك ان التعريف الخاص بالجمعية والمنصاغ عن طريق المادة الاولى من قانون ١٩٠١. لم يمنعها من ممارسة نشاط اقتصادى بل ويحصر المعنى من ممارسة نشاط تجارى ايضاً، حيث ان اختيار الهدف الخاص بها والمتروك للمشاركين فيها سمح لهم ان يجعلوا من جمعيتهم مشروع حقيقي. والمقصود هنا اقامة مشروع مختلف

المطلب الثاني: انواع المنظمات في القانون المصري:

فيما يتعلق بانواع الجمعيات في القانون المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فإنه لم يتناول سوى نوعين من الجمعيات، وهما الجمعيات المعلنة وهي التي يتم تأسيسها وفقاً لنصوص القانون، والجمعيات ذات النفع العام والتي افرد لها المشرع المصري فصلاً خاصاً ضمن الباب الاول من القانون، اما بالنسبة للجمعيات غير المعلنة فإنه وعلى الرغم من ان القانون المدني المصري قد اعترف لها بالشخصية المعنوية غير المطلقة^(٢)، على غرار قانون الجمعيات الفرنسي، الا ان قانون الجمعيات المصري لم يتضمن اي نص يشير الى هذه النوعية من الجمعيات، ولما كان قانون الجمعيات هو القانون الخاص والقانون المدني هو القانون العام والقاعدة القانونية تقضي بان الخاص يقيد العام، بالاضافة الى ان القانون المدني المصري قد نص على ان (الجمعيات الخيرية والتعاونية والمؤسسات الاجتماعية والنقابات ينظمها القانون)^(٣)، فعليه يكون قانون الجمعيات هو الاصل المتبع، فنتتهي الى انه لا يوجد في مصر جمعيات غير معلنة، بل ان وجود مثل هذا النشاط الغير معلن قد يدخل تحت طائلة القانون، خاصة وانه يمثل دعوة عامة لاتقراها السلطات الامنية، مما يعرض الاشخاص المشتركون فيها للمساءلة، رغم عدم وجود نص قانوني يمنع قيام مجموعة من الاشخاص باعمال لا تتعارض مع القانون^(٤).

ومما يدل على ان هذه الجمعيات غير المعلنة تقع تحت طائلة القانون ما تضمنه الباب الخامس من قانون الجمعيات رقم ٨٤ سنة ٢٠٠٢ وهو الباب الخاص بالعقوبات حيث جاء بالمادة ٧٦ من هذا القانون (... ثانياً: يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على ستة اشهر وبغرامة لاتزيد عن الف جنيه او باحدى هاتين العقوبتين كل من: أ- انشأ كياناً تحت اي مسمى يقوم بنشاط من أنشطة الجمعيات او المؤسسات الاهلية دون ان يتبع الاحكام المقررة في هذا القانون....

ثالثاً: يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على ثلاثة اشهر وبغرامة لاتزيد على الف جنيه او باحدى هاتين العقوبتين في اي من الحالات الاتية: أ- كل من باشر نشاطاً من أنشطة الجمعية او المؤسسة

تماماً عن المشاريع الاخرى، حيث من الممنوع ان يتم توزيع ارباح ومكاسب، لكن من المسموح ان يتم تجميع هذه الارباح .

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٧٣.

(٢) المادة ٥٨ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨.

(٣) المادة ٨٠ من القانون أعلاه .

(٤) د. عبد الرافع موسى، المصدر السابق، ص ٥٢.

الاهلية قبل اتمام قيدها عدا اعمال التأسيس...) وبناءاً عليه فلا يتبقى الا نوعين من الجمعيات حسب قانون رقم ٨٤ سنة ٢٠٠٢ وهما الجمعيات المعلنه (المشهره) والجمعيات ذات النفع العام.

النوع الاول: الجمعيات المعلنه (المشهره):

وهي الجمعيات التي تتبع اجراءات التأسيس الواردة في الفصل الاول من الباب الاول من القانون رقم ٨٤ ولائحته التنفيذية في المواد من (١) الى (١٠)، وبذلك تمنح الشخصية المعنوية التي تؤهلها للتمتع بكافة الحقوق والمزايا وتفرض عليها الالتزامات المقررة قانوناً.

النوع الثاني: الجمعيات ذات النفع العام:

هذه الجمعيات هي النوع الثالث من الجمعيات وفقاً لنصوص القانون، ولقد جاء بشأنها بأنه (تخضع الجمعيات ذات النفع العام فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا الفصل لاحكام المقررة في شأن الجمعيات)^(١)، هذا وفقاً لنص القانون اما اللائحة التنفيذية فقد جاء بها بأنه (تسري احكام هذه اللائحة على الجمعيات ذات النفع العام وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا الباب)^(٢). ومن نص هاتين المادتين، يتضح انه فيما لم يرد بشأنه نص خاص بالجمعيات ذات النفع العام فانها تخضع لنفس النصوص المتعلقة بالجمعيات المعلنه.

وتعتبر جمعية ذات نفع عام (كل جمعية تهدف الى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها او بعد تأسيسها، ويجوز اعضاء صفة النفع العام عليها بقرار من رئيس الجمهورية، وذلك بناء على طلب الجمعية او بناء على طلب الجهة الادارية او الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الاهلية وموافقة الجمعية في الحالين)^(٣)، كما يجوز اعضاء هذه الصفة بقرار يصدر من وزير الشؤون الاجتماعية بناء على التفويض الصادر من رئيس الجمهورية^(٤)، ولكل ذي شأن الطعن في القرار الذي يصدره الوزير امام محكمة القضاء الاداري وفقاً للاجراءات والمواعيد المحددة لذلك، ودون

(١) المادة ٤٨ من قانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٢) المادة ١٠٢ من اللائحة التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) المادة ٤٩ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٤) صدر قرار من رئيس الجمهورية في ٢٠٠٢/٩/١٤ بتفويض وزير الشؤون الاجتماعية في الاختصاص المنصوص عليه في المادة ٤٩ .

التقيد باحكام المادة (٧) من هذا القانون^(١)، وعلى المحكمة ان تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات.

هذه هي الاحكام الخاصة بالجمعيات ذات النفع العام، ويلاحظ على هذا النوع من الجمعيات رغم خضوعه لهذه الاحكام الا انه لا يخرج عن طبيعة الجمعية الاهلية وهي انها من اشخاص القانون الخاص، اما الامتيازات التي اعطاها المشرع لها فهي تعود الى رغبته في تمكينها من اداء رسالتها^(٢).

المطلب الثالث: انواع المنظمات في القانون العراقي:

اخطت قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ طريقاً مغايراً لكل من القانونين الفرنسي والمصري في انواع المنظمات التي اوردها في طيات نصوصه، ذلك انه اورد تعاريفاً في مادته الاولى لثلاثة انواع وهي المنظمة غير الحكومية والمنظمة غير الحكومية الاجنبية وشبكة المنظمات غير الحكومية، كما يلاحظ على القانون انه لم يورد تعريفاً للمنظمات ذات النفع العام، كما لم يفرد لها فصلاً مستقلاً على غرار القانون المصري، وانما فقط اكتفى بايراد بعض الاحكام الخاصة بها وكما سنرى:

النوع الاول: المنظمة غير الحكومية (المحلية):

(١) والمتعلقة بلزوم عرض النزاع اولاً على لجنة فحص المنازعات.

(٢) د. محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الاهلية (في ضوء احكام القضاء الدستوري والشريعة الاسلامية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٦.

عرف القانون هذا النوع من المنظمات بانها مجموعة من الاشخاص الطبيعية او المعنوية سجلت واكتسبت الشخصية المعنوية وفقاً لاحكام هذا القانون - وكما سبق بيانه من آلية تسجيل في المطلب الاول من هذا الفصل - تسعى لتحقيق اغراض غير ربحية^(١).

النوع الثاني: المنظمة غير الحكومية الاجنبية:

عرف القانون في الفقرة الثانية من المادة (١) المنظمة غير الحكومية الاجنبية بانها فرع منظمة غير حكومية مؤسسة بموجب قانون دولة اخرى، كما افرد لها فصلاً مستقلاً لبيان احكامها حيث نص فيه على ان يسجل فرع المنظمة الاجنبية غير الحكومية في العراق وفقاً لاحكامه^(٢)، واشترط ان يقدم فرع المنظمة لاغراض التسجيل معلومات ووثائق محددة^(٣).

وقد نص على انه للمنظمة غير الحكومية الاجنبية ان تؤسس في جمهورية العراق فرعاً لها وفق احكام هذا القانون^(٤)، لكنه لم ينص على امكانية ان تؤسس لها مكاتب اقليمية اضافة الى الفرع، وكان الاولى النص على ذلك.

وقد اخضع القانون فروع المنظمات غير الحكومية الاجنبية التي تعمل في العراق لاحكام القوانين العراقية^(٥)، ومن جهة نظرنا انه يجب ان تضاف مادة او فصل يتعلق بوضع المنظمات الدولية وذلك لاهميتها، حيث يجب ان يتم تسجيلها في وزارة الخارجية كونها الجهة الاكثر تعلقاً بالموضوع ووفق اجراءات معينة.

(١) الفقرة اولاً من المادة ١ من قانون المنظمات غير الحكومية. وفي قبرغيزستان يمكن انشاء مؤسسات لعضوية وكيانات قانونية من قبل افراد او اشخاص معنويين، وذلك بموجب قانون المنظمات غير التجارية لعام ١٩٩١، اما قانون جمهورية الجبل الاسود (مونتينيغرو) المتعلق بالمنظمات غير الحكومية لعام ١٩٩٩ فينص في المادة ٢ على ان (المنظمة غير الحكومية عبارة عن منظمة ذات عضوية غير متوخية للريح يمكن انشاؤها من قبل اشخاص طبيعيين او معنويين محليين او اجانب)، وينص قانون المنظمات غير الربحية في ألبانيا رقم ٨٧٨٨ لسنة ٢٠٠١ في المادة ٢٩ على ما يلي: "للمنظمات غير الربحية الأجنبية الحق في ممارسة الأنشطة المؤقتة أو الدائمة في جمهورية ألبانيا، باحترام التشريعات الألبانية والرسوم الجمركية على السلع تحت الشروط نفسها التي تفرض على المنظمات غير الربحية المحلية. ولممارستها أنشطتها في جمهورية ألبانيا، يمكن للمنظمات غير الربحية أن تؤسس وتسجل منظمات غير ربحية أو فروعاً لها وفقاً للقانون الألباني".

(٢) المادة ٢٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٣) الفقرة اولاً من المادة ٢٥ من القانون اعلاه .

(٤) المادة ٢٦ من القانون اعلاه .

(٥) المادة ٢٧ من القانون اعلاه .

النوع الثالث: شبكة المنظمات غير الحكومية:

وهي النوع الثالث من انواع المنظمات التي اوردها القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ وعرفها بانها منظمة غير حكومية مسجلة بموجب احكام هذا القانون وتتألف من عدد من المنظمات غير الحكومية وتتمتع كل منها بالشخصية المعنوية^(١).

وقد سمح القانون في الفصل التاسع الذي خصه لبيان احكام شبكة المنظمات غير الحكومية لاي منظمتين غير حكوميتين او اكثر مسجلة في العراق وفقاً لاحكامه بان تؤسس شبكة منظمات^(٢)، على ان تتقدم الشبكة الى دائرة المنظمات غير الحكومية بطلب للتسجيل^(٣).

وقد منح القانون للشبكة شخصية معنوية مستقلة عن شخصية المنظمات الداخلة فيها^(٤)، وسمح للشبكة ان تنظم الى شبكة اخرى سواء واحدة او اكثر^(٥)، كما سمح لها ان تقبل في عضويتها عضويتها فروع المنظمات غير الحكومية الاجنبية المسجلة بموجب احكام القانون لكن بشروط نص عليها^(٦).

واخيراً فقد جعل القانون الاحكام السارية على المنظمة سواء المتعلقة باكتساب الشخصية المعنوية او الدمج والحل والحقوق والواجبات والعقوبات سارية على الشبكة على حد سواء، ويحظر عليها ما يحظر على المنظمة كذلك باعتبار تمتعها بشخصية معنوية مستقلة^(٧).

النوع الرابع: المنظمات ذات النفع العام:

(١) الفقرة ثالثاً من المادة ١ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

(٢) الفقرة اولاً من المادة ٢٨ من القانون اعلاه .

(٣) الفقرة ثانياً من المادة ٢٨ من القانون اعلاه .

(٤) الفقرة ثالثاً من المادة ٢٨ من القانون اعلاه .

(٥) الفقرة رابعاً من المادة ٢٨ من القانون اعلاه .

(٦) وتتمثل بـ أ: ان لا يكون ممثل فرع المنظمة غير الحكومية الاجنبية رئيساً للشبكة.

ب: ان لا يزيد عدد فروع المنظمات غير الحكومية الاجنبية في الشبكة وفي كل هيئة من هيئاتها

على ٢٥% من عدد الاعضاء.

(٧) الفقرة سادساً من المادة ٢٨ من القانون اعلاه .

كما سبق القول فان المشرع العراقي لم يورد تعريفاً مستقلاً للمنظمات ذات النفع العام، وانما اكتفى بايراد بعض الاحكام المتفرقة منها ما ورد في القانون في الفصل الرابع منه والمتعلق بالاحكام المالية وذلك في المادة ١٧ بفقراتها الثلاث بان اعطاها ميزة الاعفاء من الضرائب والرسوم، بالاضافة الى انه اشترط في المنظمة ذات النفع العام ان تهدف الى تحقيق مصلحة عامة، وفي هذا المجال يتبين النقص الذي اعتور نصوص القانون حيث تبرز الحاجة الى تعريف المنظمة ذات النفع العام، وكيف تحصل المنظمة على هذه الصفة^(١). ولكي تعرف المنظمة على انها منظمة ذات نفع عام (اي ذات منفعة على المستوى الوطني) فيجب ان يضمن القانون الايفاء ببعض الشروط وان يصف عملية التسجيل سواء كانت مشابهة او مختلفة عن عملية تسجيل المنظمات غير الحكومية، كذلك الالتزامات التي يجب ان تفي بها بعد ان يتم تعريفها كمنظمة ذات نفع عام^(٢).

وقد اوكل القانون مهمة منح صفة النفع العام للمنظمة وسحبها منها الى قرار يصدر من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الامين العام لمجلس الوزراء^(٣).

اما تعليمات تسهيل تنفيذ القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ فقد نصت على انه يشترط في المنظمة غير الحكومية التي تسعى للحصول على صفة النفع العام ما ياتي:

اولاً: ان يتضمن نظامها الداخلي اهدافاً وبرامج تحقق مصلحة عامة وواضحة.

ثانياً: ان تتسم بوحدة وانسجام الاهداف مع البرامج التي تنفذها المنظمة واستمراريتها.

ثالثاً: ان تقدم تأييد من الجهة القطاعية الحكومية ذات العلاقة يؤكد ان المنظمة تنفذ برامجها وفقاً للقانون.

رابعاً: ان تكون ملكيتها للابنية محددة بالقدر الذي يمكنها من ادارة المرفق المخصص للمنفعة العامة.

خامساً: ان يكون قد مضى على ممارسة نشاطها (٣) سنوات فعلية دون انقطاع بعد تسجيلها وفقاً للقانون.

سادساً: ان يكون سجل المنظمة خالياً من المخالفات والتجاوزات.

(١) ذلك ما اتفق عليه دولياً وهو وجود مؤسسة مستقلة تقرر ما اذا كانت المنظمة غير الحكومية منظمة نفع عام ام منظمة خيرية، وتتكون هذه المؤسسة المستقلة من هيئة مختلطة من ممثلي الحكومة والمجتمع المدني .

(٢) وقد نصت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية في المادة ١٢ على مجموعة من الشروط التي استلزمت توافرها في المنظمة غير الحكومية للحصول على صفة النفع العام، الا انها لم تنص على الية تسجيلها ولا على الالتزامات التي تفرض عليها بعد اكتسابها لهذه الصفة.

(٣) الفقرة ثالثاً من المادة ١٧ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

سابعاً: ان يكون القائمون على المنظمة من الكفاءات ومن ذوي الخبرة لادارة الجمعية وفقاً لاغراضها^(١).

ويمكن القول على الرغم من ان المنظمة ذات النفع العام تعتبر خاضعة للاحكام الواردة في قانون المنظمات غير الحكومية، الا انه كان الاجدى بالمشرع ان يفصل في احكامها ويورد لها فصلاً مستقلاً على غرار القانونين الفرنسي والمصري ويمنحها من المزايا والصلاحيات ما يمكنها من النهوض بمهامها وذلك لاهميتها المتزايدة ولكونها تستهدف النفع العام للمجتمع ولهذا منحت هذه الصفة.

المبحث الثالث: حقوق منظمات المجتمع المدني وواجباتها:

ان اكتساب الشخصية المعنوية يعني انه بات للمنظمة وضعية قانونية رسمية منفصلة عن مؤسسيها، ويجب ان يكون لها الحق وباسمها الخاص مذ ذاك فصاعداً، الدخول في عقود، واستخدام

(١) المادة ١٢ من التعليمات رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ .

موظفين، وبيع وشراء العقارات والملكيات الخاصة، وإدارة الحسابات المصرفية، وان تدخل في علاقة تجارية او عقود مشتركة طالما ان القيام بذلك ينسجم مع اغراض المنظمة وسلطاتها، وهذه هي الحقوق التي للاشخاص القانونيين في معظم النظم القانونية.

كما يجب ان تخضع المنظمة المدنية ايضاً للواجبات العامة والعقوبات نفسها التي تطبق على الاشخاص القانونيين الاخرين، فمثلاً تخضع المنظمات عموماً لقوانين العمالة نفسها التي تطبق على الكيانات القانونية الاخرى. وعليه ينبغي ان يتقاضى موظفو المنظمة الحد الأدنى للاجور، وان يكون لهم الحق في تشكيل النقابات والقيام بالاضراب، مع خضوعهم لمختلف الضرائب المتعلقة بالعمل. كما ينبغي ان يطلب الى المنظمات اتباع قوانين المحاسبة العامة. وكمثال اخر، يجب ان تخضع المنظمات غير الحكومية للنصوص الواردة في قانون الافلاس في البلد المعني، الذي يرمى حل الكيانات القانونية التي تملك مسؤوليات قانونية زائدة عن اصولها، اما طوعاً او بطريقة غير طوعية.

وعليه سنعالج اولاً حقوق المنظمات في كل من القانون الفرنسي والمصري والعراقي ومن ثم الواجبات المفروضة عليها.

المطلب الاول: حقوق منظمات المجتمع المدني:

نصت القوانين على جملة من الحقوق والمزايا التي منحتها لمنظمات المجتمع المدني المشكلة بصورة مشروعة وذلك دعماً لها وبغية تمكينها من تحقيق اهدافها التي تصب في مصلحة المجتمع وان لم تكن تستهدف جميع فئاته بل جماعة بعينها، ومما يلاحظ على هذه القوانين انها تزيد من اعطاء هذه المزايا والحقوق الى المنظمات المتمتعة بصفة النفع العام وهو ما سنراه كما يلي:

الفرع الاول: حقوق المنظمات في القانون الفرنسي:

بمجرد ان تقوم الجمعية باجراءات الاعلان وفقاً لنصوص قانون الاول من يوليو ١٩٠١، فانها ووفقاً لصريح نص المادة السادسة ومن غير حاجة الى ترخيص او اذن من جهة الادارة تكتسب الشخصية القانونية، والتي تنص على ان (كل الجمعيات المعلن عنها يمكنها دون الحاجة الى تصريح خاص ان تكتسب بمقابل وتتملك وتدير - عدا اعانات الدولة - في الاقسام الادارية والمقاطعات:

١- اشتراكات الاعضاء او المبالغ المحصلة على ذمة الاشتراكات بشرط الا تزيد باي حال على عشرة الاف فرنك.

٢- المكان المخصص لإدارة الجمعية أو لاجتماع أعضائها.

٣- العقارات اللازمة بشدة والتي لا غنى عنها أصلاً في سبيل تحقيق أغراض الجمعية).

ويستخلص من نص هذه المادة والأعمال التحضيرية السابقة لها، أن الحقوق المسموح للجمعيات المعلنة بمباشرتها واردة على سبيل الحصر، ومن ثم لا يسوغ التوسع في تفسيرها، فلا يجوز للجمعية أن تمتلك بعوض الأموال المتقدم بيانها فليس لها أن تمتلك عقاراً أو منقولاً بغير مقابل، أي الهبات والوصايا فإكتساب الجمعية للأموال دون مقابل غير مسموح به للجمعيات، ولا يسمح لها أيضاً بتملك عقارات غير لازمة لتحقيق أغراض الجمعية^(١)، ويلاحظ على هذا النص أنه على درجة كبيرة من التشدد، ويرجع هذا إلى رواسب تاريخية قديمة إذ كانت النظرة إلى الجمعيات من قبل السلطات الفرنسية في القرن قبل الماضي وبدايات القرن الماضي نظرة ملؤها الشك والريبة، وبالتالي ووفقاً لما سبق فإن السلطات الفرنسية لم تكن لتسمح لمثل هذه الجمعيات أن تصبح من القوة إلى الدرجة التي تشكل معها تهديد لكيان الدولة ككل، كما أنه يترتب على منح هذا التصريح للجمعية واكتسابها الشخصية الاعتبارية بكل خصائصها وصفاتها: حق الدفاع عن نفسها أمام القضاء، حق الاكتساب، حق السيطرة وإدارة الملك، وحق التقاعد، باختصار حق عمل أفعال الحياة القانونية.

أما ما يتعلق بإعانات الدولة فإنه يمكن القول أن التمويل العام للجمعيات هو الذي ينحصر في تلك المساعدات التي تتلقاها الجمعيات من الدولة مباشرة، أو من الجهات الرسمية سواء أكانت محلية أم وطنية. وهذه المساعدات التي تحصل عليها الجمعيات من الدولة لا تصبح بحصول الجمعيات حقاً دورياً ومتجدداً يعطى بصورة تلقائية، بل لابد من تجديدها بناء على طلب جديد إلى السلطات المعنية وبصورة متكررة كلما أرادت الجمعيات الحصول على هذه المساعدات، وهذا القرار الصادر عن الدولة بتقديم معونات ومساعدات للجمعيات يعد قراراً إدارياً مستقلاً يكمن مصدره في حق الجمعية في الحصول على المساعدات والمعونة^(٢).

ووفقاً لنصوص القانون الفرنسي فإنه يمكن لأي جهة ذات غرض مشروع أن تحصل على إعانة من الدولة في ممارسة نشاطها^(٣)، وهذه الإعانات التي تقدم للجمعيات من قبل الدولة إما أن

(١) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ١٣٩.

(٢) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥٤.

(٣) وباعتبار أن الدولة الفرنسية دولة علمانية وكذلك غالبية الدول الأوروبية، لذلك فإن الجمعيات الدينية في الدول الأوروبية وعلى رأسها فرنسا لا تحصل على مساعدات من الدولة وفقاً للنصوص الدستورية لقانون ٩ ديسمبر ١٩٥٥.

تكون دون مقابل ودون قيد او ان هذه الاعانة تكون مقيدة بشروط معينة اذا ما تعلق الامر بتنفيذ مشروع محدد، وهذه الاعانات والمساعدات قد تتخذ صورة نقدية او تكون في صورة عينية وهذه الصورة تتخذ شكل بعض التسهيلات في مجالات معينة (إعفاءات جمركية او ضريبية)، وبما يتعلق بالاعانات التي تتخذ صورة نقدية فاذا تعدى حجم هذه الاعانات قدر مالي معين^(١) فانه يتعين ان تتخذ الاعانة شكل اتفاق يوقع من الجمعية ومن الجهة الادارية التي تمنحها هذه الاعانة^(٢).

على انه مهما يكن التفسير حصرياً للمادة السادسة فان ثمة حقوقاً لا يمكن تصور انكارها على الجمعية المشهورة لانها نتيجة لازمة وتحصيل حتمي للحقوق التي اقر لها بها المشرع، فحق التقاضي مثلاً يفترض تخويل حق اجراء صلح قضائي، وحق ادارة العقارات يتضمن حق صيانتها وترميمها وهكذا^(٣).

اما بالنسبة للمنظمات ذات النفع العام فانه وفقاً لقانون ١٩٠١ تكتسب قدر كبير من الاهلية القانونية، فلها ان تباشر كل التصرفات المدنية التي لا تحظرها نظمها الاساسية بشرط مراعاة قيدين رئيسيين، الاول: انه لا يجوز لها ان تحوز او تمتلك سوى العقارات الضرورية لتحقيق اغراضها، والقيد الثاني: انه وان ساغ لها ان تحوز او تمتلك من المنقولات ما شاءت فيجب ان تراعي في استغلالها ان تكون قيماً اسمية^(٤)، ولكل من القيدين حكمة استهدفها المشرع. فقد حفزه الى فرض اولهما خشية من تضخم مالية الجمعيات ودرء ما يمكن ان يفضي اليه ذلك في نظره من حبس الاموال عن دائرة التعامل، وقصد من وراء القيد الاخر الى تمكين الادارة من الاشراف على كيفية استغلال الجمعيات لاموالها المنقولة فضلاً عن حماية الجمعيات ذاتها ضد تبيد تلك الاموال^(٥).

وهناك ميزات خص بها القانون الجمعيات ذات النفع العام وهو السماح لها بقبول الهبات والوصايا في الحدود التي نصت عليها المادة ٩١ من القانون المدني والمادة الخامسة من قانون ٤ فبراير ١٩٠١.

وبهذا نجد ان هذه الجمعيات تتمتع بنوع من الميزات القانونية، حيث ان الجمعية يمكنها الحصول على بعض الموارد بصفة مجانية، وانها النتيجة الاساسية للاعتراف بصفة المنفعة العامة،

(١) وهو ثلاثمائة الف فرنك.

(٢) وذلك وفقاً للمرسوم الصادر في ١٩٩٠/٧/٢.

(٣) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ١٤٠.

(٤) المادة ١١ من قانون ١ يوليو ١٩٠١.

(٥) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥٦.

وهذه النتيجة هي التي تحث الكثير الى طلب الجمعيات لهذه الصفة، وذلك لاعتبارها قابلة لاجتذاب السخاء والكرم وذلك من خلال هدفها.

الفرع الثاني: حقوق المنظمات في القانون المصري:

مما يلاحظ على القانون المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ انه قد منح المنظمات قدراً كبيراً من الحقوق قد يكون اكبر بكثير مما منحه لها كل من القانونين الفرنسي والعراقي، وقد قسمها الى مزايا عددها في المادة ١٣ منه مع نصه على انها تمنح مع عدم الاخلال باية مزايا منصوص عليها في قانون اخر، والقسم الاخر هي حقوق تتمتع بها عددها في المواد من ١٥ الى ١٨. وفيما يخص المزايا التي تتمتع بها الجمعيات الخاضعة لاحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فانها تتمثل ب:

١- الاعفاء من رسوم التسجيل والقيود التي يقع عبء ادائها على الجمعية في جميع انواع العقود التي تكون طرفاً فيها كعقود الملكية او الرهن او الحقوق العينية الاخرى، وكذلك من رسوم التصديق على التوقيعات.

٢- الاعفاء من ضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حالياً والتي تفرض مستقبلاً على جميع العقود والتوكيلات والمحركات والاوراق المطبوعة والسجلات وغيرها.

٣- الاعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الاخرى المفروضة على ما تستورده من عدد والات واجهزة ولوازم انتاج وكذا على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج^(١).

٤- اعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية.

٥- تمنح تخفيضاً مقداره ٢٥% من اجور نقل المعدات والالات على السكك الحديدية.

٦- سريان تعريفه الاشتراكات والمكالمات التليفونية الخاصة المقررة للمنازل، ويصدر بتحديد الجمعيات التي تسري عليها هذه التعريفه قرار من الجهة الادارية.

(١) وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية وعرض وزير المالية، وشرط ان تكون هذه الاشياء اللازمة لنشاطها الاساسي ويحظر التصرف في الاشياء المعمرة منها التي تحدد بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية بالاتفاق مع وزير المالية، وذلك قبل مرور خمس سنوات مالم تدفع عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة.

٧- تمنح تخفيضاً مقداره ٥٠% من استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي التي تقوم بانتاجها الهيئات العامة وشركات القطاع العام واية جهة حكومية.

اما ما يخص الحقوق التي اقرها القانون للجمعيات الى جانب المزايا المذكورة آنفاً فانها تتعلق
بـ:

اولاً: حق الجمعية في تملك العقارات حيث منحها هذا الحق بما يمكنها من تحقيق اغراضها، الا انه قيده بقيد وجوب مراعاة احكام القانون التي تنظم تملك الاجانب للعقارات.

ثانياً: يجوز للجمعية ان تنضم او تشترك او تنتسب الى ناد او جمعية او هيئة او منظمة مقرها خارج مصر وتمارس نشاطاً لا يتنافى مع اغراضها بشرط اخطار جهة الادارة بذلك، وعدم صدور اعتراض منها.

ثالثاً: للجمعية الحق في تلقي التبرعات، ويجوز لها جمع التبرعات من الاشخاص الطبيعيين ومن الاشخاص الاعتبارية بموافقة الجهة الادارية على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية للقانون.

رابعاً: يجوز للجمعية، في سبيل اغراضها ودعم مواردها المالية، ان تقيم المشروعات الخدمية والانتاجية والحفلات والاسواق الخيرية والمعارض والمباريات الرياضية.

اما المزايا والحقوق الممنوحة للمنظمات ذات النفع العام فقد نص القانون على ان تحدد بقرار من رئيس الجمهورية امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، وعلى وجه الخصوص عدم جواز الحجز على اموالها كلها او بعضها^(١)، وعدم جواز اكتساب تلك الاموال بالتقادم، بالاضافة الى امكانية نزع الملكية للمنفعة العامة لصالح الجمعية تحقيقاً للاغراض التي تقوم عليها^(١).

(١) وفي هذا الشأن تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية بانه (وحيث ان المشرع تقديراً منه لاهمية دور الهيئات الخاصة لرعاية الشباب والرياضة في مجال رعاية النشئ وتنمية ملكاته، وتأهيلها بمسؤولياته، وتحمل تبعاتها في سبيل الارتقاء بامته ودعم مكانتها في اكثر الميادين اهمية قد خلع على هذه الهيئات وصف الهيئات ذات النفع العام، وخولها تمكيناً لها من مباشرة اغراضها في هذا النطاق جانباً من خصائص السلطة العامة على هذا النحو لا يجعلها فرعاً منها او جزءاً من تنظيماتها، وكان الاصل في هذه الهيئات انها تباشر نشاطها بوصفها من اشخاص القانون الخاص ملتزمة في ذلك وسائل هذا القانون، مقيدة بنظمها والاغراض التي تتوخاها، وما كان المشرع ليجردها من مزاوله بعض مظاهر السلطة العامة اللازمة لمباشرة نشاطه، والاحالة بينها وبين رسالتها، وكان المشرع قد قرر بصريح نص (المادة ١٥) المشار اليها ان هذه الهيئات تعد من

الفرع الثالث: حقوق المنظمات في القانون العراقي:

كما هو حال العديد من المواضيع التي لم يناقشها قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بصورة ملائمة، فإنه لم يدرج حقوق المنظمات ولا التزاماتها بشكل مستقل ومتتابع وإنما جعلها مبعثرة في ارجاء نصوصه، ومن هذه الحقوق التي قرر منحها للمنظمات هي:

أولاً: اعفى طلب التأسيس ومعاملة التسجيل من الرسوم^(٢).

ثانياً: اعطى للمنظمة حق المشاركة في العطاءات التي تعلن عنها السلطات العامة، الا انه قيد هذا الحق بشرط ان تكون المواد او الخدمات المطلوبة في العطاء داخلة ضمن مجال اختصاص المنظمة^(٣)، ولنا في هذا الحق وجهة نظر تتمثل في انه يخالف القانون نفسه، ذلك ان نصوص القانون قد اورثت مفاهيم تتعلق باهداف وطبيعة المنظمات من انها غير

الهيئات الخاصة، فان اموالها بالضرورة تكون من الاموال الخاصة التي يجوز في الاصل الحجز عليها واقتضاء الحقوق منها، وما قرره المشرع في عجز المادة ١٥ سالفه البيان من ان اموال هذه الهيئات تعتبر من الاموال العامة في تطبيق احكام قانون العقوبات، يدل لزوماً على ان اموالها لا تندرج اصلاً تحت الاموال العامة، وانما الحقها المشرع مجازاً بها، واعتبرها حكماً جزءاً منها، في مجال تطبيق النصوص العقابية التي فرضها لحماية الاموال العامة). وقد صدر هذا القانون في ظل القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٥ والمتعلق بالهيئات الخاصة لرعاية الشباب والرياضة والتي تعد من الجمعيات الاهلية، والتي استثنائها المشرع من تطبيق احكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ وهو قانون الشريعة العامة للجمعيات الخاصة، ولقد قرر المشرع في قانون الجمعيات رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ اعتبار اموال هذه الجمعيات اموالاً عامة في الحالة التي يعهد فيها وزير الشؤون الاجتماعية الى احدى الجمعيات ذات النفع العام بادارة مؤسسة تابعة للوزارة او لغيرها من الوزارات او الوحدات المحلية بناء على طلبها، او تنفيذ بعض مشروعاتها او برامجها (م ٥١) ويترتب على اعتبار هذه الاموال كذلك خضوعها لاحكام المتعلقة بالمال العام، وبصفة خاصة ما يتعلق بالحماية الجنائية المقررة له. د. محمد عبد الله مغازي، المصدر السابق، ص ٣٨.

(١) المادة ٥٠ من القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢. وبالمثل تعفي منغوليا " المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة " من الضرائب على رسوم العضوية ومساهمات الأعضاء، فهي تعفي المنظمات المذكورة من الضرائب المفروضة على رسوم العضوية وعلى كل المساهمات والأموال الموروثة وعلى الدخل الناجم من أنشطة اقتصادية محددة .

The Law of State of Mongolia on Non-Governmental Organizations, ch. 1, art. 6. (January 31, 1997) .

(٢) المادة ٧ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

(٣) الفقرة ثانياً من المادة ١٤ من القانون اعلاه .

ربحية وغير نفعية، وتقوم على الطوعية ايضاً ولا تتعامل بالمفهوم التجاري والتي من ضمنها السماح للمنظمات الدخول في المناقصات والمقاولات الحكومية. فهذه المسألة تحتاج الى اعادة نظر وتقييم لما لها من تأثير واسع وتغيير في طبيعة مفهوم العمل المدني واهدافه الاستراتيجية باتجاه حركة مدنية فاعلة وقوية تشارك في تطوير المجتمع من خلال اقامة حكم راشد وصالح يساهم في صنع القرار الوطني بعيداً عن العمل التجاري والربحي والمصالح النفعية والضيقة التي هي اختصاص الشركات والمقاولين ناهيك عن ان هذا التحول في العمل يؤدي بالضرورة الى ان تتحول مهام هذه المنظمات الرئيسية باتجاه اهداف وطموحات اخرى، وصحيح ان القانون اشترط في ان تكون الربحية في هذه المقاولات لمصلحة المنظمة وليس افرادها لكن مجرد الدخول في هذا الطريق يجعلها اسيرة آليات ومفاهيم الربح والخسارة وتحول المتطوعين واغرائهم في الانتقال بعيداً عن العمل التطوعي وواجباته الانسانية وجعلها اسيرة المناقصات الحكومية في اختياراتها لبعض هذه المنظمات وكان بالامكان للمشرع اختيار طريق اخر لمساعدة هذه المنظمات وكما جرت عليه القوانين لبلدان اخرى وذلك من خلال الاخذ بطريقة الاستفادة من دافعي الضرائب وتحويل قسم منها الى نشاطات هذه المنظمات من خلال برامج ذات عمل شفاف وانساني وابعاد المنظمات غير الحكومية عن مجال المقاولات وما يترتب عليها من اجراءات غالباً ما تقع خارج نطاق القانون، او يمكن انشاء صندوق لاعانة المنظمات كما هو الحال في القانونين الفرنسي والمصري.

ثالثاً: للمنظمة حق تملك العقارات بشرط ان يكون ذلك بالقدر الضروري لها^(١)، كما ان لها بالمقابل ان تبيع اي عقار لم يعد ضرورياً لاهدافها، ويقيد ثمن العقار ايراداً لها^(٢)، اما فروع المنظمات غير الحكومية الاجنبية منحها حق تملك الاموال المنقولة فقط ووفق القانون^(٣).

(١) الفقرة ثالثاً من المادة ١٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ . هذا وينص قانون الجمعيات الخيرية والمنظمات المجتمعية الفلسطيني رقم ٦ لسنة ٢٠٠٠ على انه "يمكن لجمعيتين أو منطمتين أو أكثر الاندماج أو الاتحاد معاً دون إجحاف أو ضرر يلحقان بحقوق الفرقاء الآخرين حيال كل من هذه الجمعيات أو المنظمات قبل حدوث الاندماج".

(٢) الفقرة رابعاً من المادة ١٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٣) المادة ٣٢ من القانون أعلاه .

رابعاً: منح المنظمات ذات الاهداف المتماثلة او المتقابلة حق الاندماج مع بعضها^(١)، وان تؤلف بذلك منظمة جديدة تكتسب الشخصية المعنوية وتكون خلفاً عاماً للمنظمات المندمجة فيها^(٢).

كما منح للمنظمة حق الانتساب او الاشتراك او الانضمام الى منظمة او هيئة او نادي او مؤسسة او شبكة يكون مقرها خارج العراق^(٣)، ومما يلاحظ على هذا الحق الاخير انه لم يقيد الا بقيد ان تكون متفقة مع اهدافها، ولم يشترط فيه اخذ اذن الجهة الادارية المسؤولة ولا حتى مجرد اخطارها بذلك وهو ما نص عليه القانون المصري، وكذلك قانون الجمعيات السابق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠.

خامساً: اعطى للمنظمة غير الحكومية المحلية ان تفتح لها فروعاً داخل العراق وخارجه^(٤).

اما المنظمات ذات النفع العام - وكما سبق بيانه - فان القانون لم يمنحها مزايا وحقوق توازي ما منحها اياه القانون الفرنسي والمصري، وانما منحها فقط ميزة الاعفاء من الضرائب والتعريفات والرسوم الكمركية^(٥).

(١) الفقرة اولاً من المادة ٢١ من القانون أعلاه .

(٢) الفقرة خامساً من المادة ٢١ من القانون أعلاه .

(٣) الفقرة رابعاً من المادة ٢١ من القانون أعلاه .

(٤) المادة ٢٩ من القانون أعلاه .

(٥) في جنوب أفريقيا، يتوجب على المنظمة التي ترغب في الحصول على إعفاء ضريبي أن تقدم إلى " المفوض نسخة من دستورها أو وثيقتها أو أي نص آخر مكتوب تأسست بموجبه"، وذلك لتبيان تأهلها للإعفاء، هذا وإن اشتراط الطلب يعني، مع ذلك، أن هناك فترة من الزمن تفصل بين تأسيس المنظمة وبين الحصول على وضعية الإعفاء الضريبي حيث تكون من الناحية التقنية مكلفاً ضريبياً .

Nonprofit Organizations Act of the Republic of South Africa, ch. 3, § 20-22 (1997).

وبحسب صندوق النقد الدولي، ففي رواندة، فإن المنافع الضريبية الوحيدة للمنظمات المدنية هي الإعفاء من الرسوم الجمركية وإعفاء موظفي المنظمة غير الحكومية المغتربين من رسم الدخول إلى البلاد، وهذه مضمونة على أساس عشوائي بناء على اتفاقيات مع المنظمات الفردية. مذكرة من صندوق النقد الدولي (تموز/ يوليو 2003) بيد أن كينيا وأوغندا، من ناحية أخرى، تضمن إعفاءات على الرسوم الجمركية لصالح المنظمات المدنية بالإضافة إلى تفضيلات ضريبية أخرى. أنظر:

Customs and Excise Tax Act Cap. 472 of the Republic of Kenya, pt. A, § 12 (2000); Income Tax Act 1997 of the Republic of Uganda, act. 11.

المطلب الثاني: واجبات منظمات المجتمع المدني:

في مقابل الميزات والحقوق التي اقرتها القوانين لمنظمات المجتمع المدني فانها ايضاً فرضت عليها بعض الالتزامات والواجبات التي تكفل حسن سير العمل بها، وتمكين الجهات المسؤولة من الرقابة على أنشطة هذه المنظمات واعمالها. وتتباين التشريعات في فرض هذه الواجبات والالتزامات فالبعض منها يتشدد فيها والبعض يقلل منها وكما سنرى:

الفرع الاول: واجبات المنظمات في القانون الفرنسي:

لم يتشدد القانون الفرنسي في الواجبات التي فرضها على الجمعيات، وانما قصرها على واجب الاخطار بالتعديلات التي تطرأ على نظامها الاساسي، حيث ان اي تعديل على النظام الاساسي للجمعية فان من واجبها وفقاً للمادة الخامسة من قانون ١٩٠١ اخطار الادارة به، وكذلك الامر فيما يتعلق باي تعديل ايضاً يلحق بالجمعية - سواء تعلق بالمؤسسين او بالغرض او بالمقر - لذلك فان المادة السادسة من ذات القانون تلزم الاعضاء المؤسسين شخصياً باخطار الادارة بالتعديل خلال ثلاثة اشهر من اجرائه، والا خضع القائمون على الجمعية لعقوبة جنائية تتمثل بالغرامة والمخالفة من الدرجة الخامسة، ويكون اجراء التعديل بتقديم صورتين من النظام الاساسي بعد التعديل. ولقد ذكرت اللائحة التنفيذية الخاصة بقانون ١٩٠١، حالات بالذات للتغيير الذي يمكن ان يطرأ على النظام الاساسي وهي تغيير الاشخاص القائمين على ادارة الجمعية او توجيهها، ونقل مركزها الرئيسي الى غير المقاطعة التي كان يقع فيها، وتشييدها لابنية جديدة، وتملكها او تصرفها في عقارات تتطلبها اغراضها او في مكان تخصصه لادارتها او اجتماعاتها^(١).

والجمعية ملزمة بان تدون جميع ما يطرأ من تعديلات وتغييرات في سجل خاص يكون رهن طلب الادارة او القضاء للاطلاع عليها^(٢) اذا طلبت ذلك واي تعديل يطرأ على الجمعية لا يمكن ان يحتج به على الغير الا من تاريخ تسجيله وشهره، وهذا التطبيق لاحكام العامة فيما يتعلق بالاثار التي تترتب على التصرفات الخاصة ومدى الاحتجاج بها في مواجهة الغير^(٣).

الفرع الثاني: واجبات المنظمات في القانون المصري:

(١) المادة الثالثة من قانون ١ يوليو ١٩٠١.

(٢) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ١٣٨.

(٣) د. عبد الرافع موسى، المصدر السابق، ص ٦٠.

كان القانون المصري اكثر تشدداً في الواجبات المفروضة على المنظمات حيث انه فرض عليها التزامات متعددة ادرجها في المواد ١٩، ٢١، ٢٢، ٢٣ وتتمثل بـ:

اولاً: امساك الجمعية للسجلات الخاصة بها:

حيث يجب على الجمعية ان تحتفظ في مركز ادارتها بالوثائق والمكاتبات والسجلات الخاصة بها^(١)، وقد حددت اللائحة التنفيذية للقانون هذه السجلات وكيفية استعمالها والبيانات التي تحتوي عليها^(٢)، ويجوز للجمعية ان تمسك سجلات او دفاتر اخرى طبقاً لاحتياجات نشاطها.

ثانياً: لكل جمعية ميزانية سنوية:

يجب ان يكون لكل جمعية ميزانية سنوية، وعليها ان تدون حساباتها في دفاتر يبين فيها على وجه التفصيل مصروفاتها وايراداتها بما في ذلك التبرعات ومصدرها، وفي حال تجاوزت المصروفات او الايرادات مبلغ (عشرين الف جنيه) فيجب على مجلس الادارة عرض الحساب على احد المحاسبين المقيدين بجدول المراجعين الحسابيين بالاضافة الى المستندات المؤيدة له لفحصه وتقديم تقرير عنه^(٣).

ثالثاً: ايداع اموال الجمعية في البنوك او صناديق التوفير:

(١) المادة ١٩ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٢) وتتمثل هذه السجلات بما ياتي:

- ١- لائحة النظام الاساسي للجمعية.
- ٢- سجل العضوية والاشتراكات موضحاً بها اسم كل عضو من الاعضاء المؤسسين او غيرهم من الاعضاء ولقبه وسنه وجنسيته ومهنته وجهة عمله ومحل اقامته وتاريخ انضمامه ورقم هاتفه.
- ٣- سجل حركة عضوية مجلس الادارة موضحاً به تاريخ بداية العضوية لكل عضو وتاريخ وطريقة اكتسابها (بالانتخاب/التركية) ويؤشر فيه بتاريخ زوال الصفة وسبب ذلك.
- ٤- سجل اجتماعات الجمعية العمومية.
- ٥- سجل اجتماعات وقرارات مجلس الادارة.
- ٦- سجل الايرادات والمصروفات.
- ٧- سجل البنك وسجل الصندوق وسجل العهدة.
- ٨- سجل موضح به كافة ممتلكات الجمعية سواء عقارية (اراضي-مباني) او منقولة (سيارات-تجهيزات-معدات وغير ذلك) .
- ٩- ملفات حفظ كافة وثائق الملكية وكافة الفواتير والايصالات والمكاتبات.
- ١٠- سجل الزيارات.
- ١١- سجل التبرعات.

(٣) المادة ٢١ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

تلتزم الجمعية بان تودع لدى احد البنوك او صندوق التوفير اموالها النقدية بالاسم الذي قيدت به وعلى الجمعية ان تتفق اموالها فيما يحقق اغراضها، ولها ان تستثمر فائض ايراداتها على نحو يضمن لها الحصول على مورد ثابت او ان تعيد توظيفها في مشروعاتها الانتاجية والخدمية.

وفي جميع الاحول يتمتع على الجمعية الدخول في مضاربات مالية، وتبين اللائحة التنفيذية للقانون الاحوال والشروط التي يجوز بمقتضاها استثمار الجمعية لاموالها^(١).

الفرع الثالث: واجبات المنظمات في القانون العراقي:

فرض قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ عدداً من الواجبات والالتزامات على المنظمات المسجلة بموجب احكامه منها ما يتعلق باعضاء ومنتسبي المنظمة، ومنها ما يتعلق بماليتها ومنها ما يتعلق بسجلاتها وتدقيق الحسابات وسنوضحها بايجاز كما يلي:

اولاً: الالتزامات المتعلقة بالاعضاء والمنتسبين:

الزم القانون اعضاء ومنتسبي المنظمة بالاتي:

١- الكشف والتجنب عن اي تضارب فعلي او محتمل بين مصالحهم الشخصية او الوظيفية ومصصلحة المنظمة وابلاغ الهيئة الادارية بذلك^(٢).

(١) المادة ٢٢ من القانون أعلاه .

(٢) الفقرة اولاً من المادة ١٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠. وينص قانون المنظمات غير الربحية في جمهورية ألبانيا رقم ٨٧٨٨ لسنة ٢٠٠١ على ان "نزاع المصالح بين منظمة غير ربحية وبين أحد صنّاع القرار المسؤولين أو عضو أي هيئة تنفيذية أو موظفين لديها، ليس بالأمر المسموح"، كما يسمح للمنظمة باللجوء إلى المحكمة لنيل التعويض عن الأضرار الناجمة من النزاع، هذا وقد أصدرت "رابطة ماريلاند للمنظمات غير الربحية" (The Maryland Association of Nonprofit Organizations) قانوناً نموذجياً للسلوك الأخلاقي تحت عنوان "معايير للتفوق: قانون للأخلاقيات والمحاسبة للقطاع غير الربحي"

(Standards for Excellence: An Ethics & Accountability Code for the Not-for-Profit Sector)

وهذا القانون يجمع توصيات السياسة الشاملة المندرجة تحت ثمانية مبادئ توجيهية رئيسية، فضلاً عن التوصيات العملية المندرجة تحت 55 معياراً رئيسياً. وأحد هذه المعايير يتعلق بكشوفات تمناع مصالح بنصها : "على المنظمة غير الربحية أن تزود أعضاء مجلس إدارتها وموظفيها والمتطوعين فيها بكشف لتمنع المصالح يلخص العناصر الرئيسية لسياسة تمناع المصالح العائدة لها. وينبغي أن يبين هذا الكشف أي مصلحة مالية شخصية أو ذات طابع عائلي يمكن أن تكون لعضو مجلس الإدارة والموظف والمتطوع تتقاطع مع أعمال كيان ما على علاقة بالمنظمة .

٢- التنحي عن حضور الاجتماعات واتخاذ القرار في الامور التي تخدم مصالحهم الخاصة^(١).

والملاحظ على هاتين الفقرتين انهما تحتاجان الى توضيح المقصود بتضارب المصالح، بالإضافة الى تحديد دقيق لما قد يعتبر مصلحة خاصة او شخصية حيث انها مقبولة عموماً على المستوى الدولي، حيث ان هدف المنظمات غير الحكومية هو الانخراط بنشاطات تعود بالنفع على اعضائها والنفع العام والنشاطات الخيرية، وبقاء النص على هذا الحال قد يؤدي الى حظر دفع رواتب اعضاء المنظمة.

٣- نص على ان تكون المعاملات التعاقدية بينهم وبين المنظمة واعضائها متفقة مع النظام الداخلي للمنظمة^(٢)، والملاحظ هنا على هذا النص ان النظام الداخلي لكل منظمة يحدد واجبات اعضائها والمعايير المطلوبة، وهو ما اشترط القانون نفسه تضمينه لها في الفترة الخامسة من المادة ٦، لذا فليس من الضروري ادراجها هنا والافضل رفع النص.

ثانياً: الالتزامات المتعلقة بمالية المنظمة:

نص القانون على ان تلتزم المنظمة بصرف مواردها على النشاطات التي تحقق اهدافها^(٣)، والزم المنظمة ان تقدم الى دائرة المنظمات غير الحكومية في كل سنة تقريرين، الاول مالي يشتمل على وصف مفصل لمصادر تمويلها ومعاملاتها المالية. والتقرير الثاني يتضمن فكرة موجزة عن نشاطات المنظمة من خلال المشاريع التي نفذتها خلال السنة^(٤).

ويجب تقديم الكشف إلى مجلس إدارة المنظمة موقِعاً من أعضائه وموظفيها والمتطوعين فيها، في كلتا الحالتين: عند التحاق المعني بالمنظمة، ثم اثر ذلك سنوياً. " يمكن إيجاد معايير التفوق هذه على الموقع التالي:

http://www.mdnonprofit.org/ethics_initiative.htm

(١) الفقرة ثانياً من المادة ١٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

(٢) الفقرة ثالثاً من المادة ١٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

(٣) الفقرة اولاً من المادة ١٤ من القانون اعلاه .

(٤) المادة ١٤ من القانون اعلاه .

وكما اشترط القانون المصري ان تلتزم الجمعية بان تودع لدى احد البنوك او صندوق التوفير اموالها النقدية، فقد اشترط القانون العراقي ان تجري المنظمة عملياتها المالية بواسطة حساب مصرفي^(١).

ثالثاً: الالتزامات المتعلقة بسجلات المنظمة وحساباتها:

الزم القانون المنظمة وفروعها كذلك بمسك عدد من السجلات وهي:

١- سجل الاعضاء، وتدون فيه اسماء اعضاء المنظمة وعناوينهم وجنسياتهم واعمارهم ومهنتهم.

٢- سجل القرارات، ويدون فيه قرارات الهيئة العامة وقرارات الهيئة الادارية.

٣- سجلات الحسابات، وتدون فيه ايرادات المنظمة ومصروفاتها.

٤- سجل الاموال، وتدون فيه اموال المنظمة المنقولة وغير المنقولة ووصفها واقيامها.

٥- سجل النشاطات والمشاريع: ويدون فيه نوع النشاط او المشروع وجهة تمويله والفائدة منه^(٢).

ويلاحظ في هذا المجال انه ربما سيشكل عبئاً كبيراً على المنظمات غير الحكومية الالتزام بكل هذه السجلات، فيجب ادخال نوع من المعايير او الانظمة على المادة، فمثلاً يجب ان يتحدد بمسك سجلات لا تشكل عبئاً مالياً على المنظمة او عملاً اضافياً غير ضروري لتحقيق الاهداف، فاذا كانت التقارير والسجلات تقوم بها منظمات اخرى او جهات اخرى فلا حاجة لتكرار العمل بدون سبب وجيه. بالاضافة الى ان اغراق المنظمات بهذا الكم الكبير من البيروقراطية والروتين يبعدها عن اساس عملها الانساني الشفاف ويحولها الى جهاز من اجهزة الدولة، فيجب مراعاة هدر الوقت والموارد حيث ممكن ان تتحول هذه الطلبات الى معايير عقابية لا طائل منها.

واخيراً فقد اوجب القانون على المنظمة ان تحتفظ بوثائقها المالية وتقاريرها وسجلاتها لمدة خمس سنوات^(٣)، وان كانت هذه المدة لا باس بها الا ان تحديد حفظ هذه الوثائق الكترونياً بالاضافة الى الوثائق الاصلية قد يوفر ضمانات اكبر وافضل، بالاضافة الى وجوب ان تلتزم المنظمة ان تكون

(١) الفقرة اولاً من المادة ١٦ من القانون أعلاه .

(٢) المادة ١٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٣) الفقرة اولاً من المادة ١٩ من القانون أعلاه .

سجلاتها الحسابية مطابقة لمبادئ المحاسبة المعتمدة قانوناً^(١)، واجرائها تدقيقاً داخلياً لحساباتها كل سنة بواسطة محاسب قانوني مجاز في حال تجاوزت ميزانيتها السنوية ٧٥ مليون دينار^(٢).

المبحث الرابع: الرقابة الادارية والقضائية على منظمات المجتمع المدني:

ينبغي على النظام القانوني في اي بلد تشجيع منظمات المجتمع المدني على تعزيز الشفافية والمحاسبة الذاتية، وذلك من خلال اشتراط القوانين بان يمارس المجلس المسؤول عن ادارة المنظمة المهمة الموكلة اليه بان يتلقى التقارير المالية والادارية المفصلة بانتظام، بحيث تتمكن المنظمة من ان تسوس نفسها على نحو ملائم لضمان تحقيق الغرض الذي انشئت من اجله وعدم انحرافها عنه، بالاضافة الى ضمان التزامها بالقوانين المرعية في الدولة وعدم مخالفتها^(٣).

الا انه قد لا يكون هذا النوع من الرقابة كافياً في كثير من الاحيان، وعليه ولغرض زيادة هذه الرقابة وضمان فعاليتها فقد اوكلتها اغلب القوانين لجهتين الاولى الجهة الادارية التابعة للدولة والمسؤولة عن شؤون المنظمات والجهة الثانية هي القضاء، وفي هذا المجال سنسعى لبيان نوعي الرقابة الادارية والقضائية وكما سبق في كل من القانون الفرنسي والمصري والعراقي.

المطلب الاول: الرقابة الادارية على منظمات المجتمع المدني:

للهولة الاولى قد ينصرف مفهوم عبارة الرقابة الادارية الى الرقابة التي تتولاها الادارة بنفسها للتحري عن مشروعية الاعمال الصادرة منها او مدى ملائمتها للظروف المحيطة بها، الا اننا نقصد

(١) الفقرة ثانياً من المادة ١٩ من القانون أعلاه .

(٢) الفقرة ثالثاً من المادة ١٩ من القانون أعلاه .

(٣) ليون . اي ايريش، المصدر السابق، ص ٧٠.

بها في هذا المجال معنى اخر وهو رقابة الجهة الادارية المختصة على اعمال المنظمات والتحري عن مدى موافقتها للشرعية القانونية وفرض ما هو مناسب من العقوبات في حال مخالفتها. وقد تناط مهمة الرقابة هذه الى جهات ادارية متعددة حسب الاختصاص كما هو في العراق وقد تناط بجهة واحدة فقط، وقد تمنح صلاحيات واسعة للادارة وقد تكون في حدود ضيقة، وسنرى موقف القوانين من ذلك وكما يلي:

الفرع الاول: الرقابة الادارية في القانون الفرنسي:

تمثلت رقابة الجهة الادارية على المنظمات في القانون الفرنسي بعدة اتجاهات يمكن ادراجها بما يلي:

اولاً: فيما يتعلق بالتأسيس - وكما سبق بيانه - فان جهة الادارة ملزمة باصدار ايصال يفيد تقديم طلب التأسيس بمجرد تحققها من صحة البيانات الواردة فيه، ولا يمكنها رفض الطلب المقدم الا اذا كان ناقصاً او غير مستوفٍ للبيانات المطلوبة. ويجب ان يلاحظ في هذا الشأن ان الجهات الادارية ليس لها اي سلطة في تقييم مشروعية غرض الجمعية او عدم مشروعيتها، لان تقدير المشروعية يعد مسألة تدخل في دائرة الاختصاص المقيد، ومن ثم فهي مسألة يختص بتقديرها القضاء الاداري^(١). وبترتب على ذلك ان الادارة اذا ارتأت ان الغرض غير مشروع فما عليها الا ان تصدر الايصال بالتأسيس ثم تخطر النائب العام الذي يقوم بدوره بالطعن على القرار ويطلب حل هذه الجمعية ذات الغرض غير المشروع^(٢).

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥١-١١٥٢.

(٢) د. عبد الرافع موسى، المصدر السابق، ص ٥٧. وفي هذا الشأن فقد عارض وزير الداخلية الفرنسي الموضوع في عام ١٩٧٠ حيث رفض مدير البوليس (الامن) تسليم ايصال الى جمعية "اصدقاء صالح الشعب" بحجة انها متهمه بكونها تشكيل لجمعية تم حلها ولذلك فقد كون اعضاء الجمعية جبهة ضد هذا الرفض على اساس ان ذلك تجاوز للسلطة وذلك بالطعن امام المحكمة الادارية في باريس، وبموجب هذا الطعن قضت هذه المحكمة بالغاء قرار الرفض ولقد حصلت الحكومة على اذن من البرلمان على حق التصويت بشأن اقتراح تعديل القانون ١٩٠١، مما يسمح للمحافظ عندما ينتابه الشك في شرعية اهداف الجمعية بان يرفع دعوى الى القضاء، وبصفة خاصة لقاضي الامور المستعجلة وذلك خلال ١٨ يوم لاصدار حكم بوقف تنفيذ تحرير الايصال، ويلاحظ ان هذا التعديل المقترح لم يكن موفق، فقد استثنى مبدأ الاهلية او الكفاءة المرتبطة بالجهة

ثانياً: فيما يخص المساعدات والاعانات التي تمنح من قبل الدولة للجمعيات ومع انها تتخذ شكل اتفاق يوقع بين الجمعية وجهة الادارة التي تمنحها هذه الاعانة وبخاصة النقدية منها. ومع حكم مجلس الدولة بان توقيع مثل هذا الاتفاق يعد التزاماً يتمخض عنه الزام اطرافه، سواء الجهة المانحة او الجمعية بتنفيذ احكامه كاملة، الا ان هذه المساعدات والمعونات يجب ان تخضع لنوع من الرقابة من قبل الجهة الادارية حتى لا يتم اساءة استخدامها^(١).

ثالثاً: بالنسبة للمعلومات الخاصة بالجمعيات، فان لذوي الشأن او اصحاب المصلحة في ذلك بعد اذن من القضاء الاطلاع عليها، والمقصود بذوي الشأن هم الافراد الطبيعيين فقط دون المؤسسات والجمعيات الاخرى، يعني ذلك ان الاطلاع على المعلومات الخاصة بالجمعيات جائز فقط للافراد، الا ان سلطات البوليس - والتي تعتبر الجهة الادارية المسؤولة عن الجمعيات في فرنسا - عادة ما ترفض حق الاطلاع حتى للافراد الطبيعيين بحجة ان في الاطلاع اعتداء على حرية الافراد وحياتهم الخاصة، تأسيساً على ان ذلك يتعارض مع نص القانون رقم ٧٥٣ لسنة ١٩٧٨ الصادر في ١٧/٧/١٩٧٨. والذي يجيز للادارة رفض الاطلاع على المعلومات التي تمس حياة الافراد الخاصة^(٢).

رابعاً: فيما يتعلق باكتساب الجمعية لصفة النفع العام، وكما اشترط القانون ان يتم تقديم طلب اكتساب صفة النفع العام وان يتم فحصه من قبل الجهات المعنية - كما سبق بيانه -، فقد اعطى القانون لجهة الادارة سلطات واسعة في هذا المجال، حيث انه جعل فحص الطلب يتم على مراحل متعددة اولها ذلك الفحص الذي يقوم به وزير الداخلية، واذا لم ينته الى رأي محدد فانه يحيل الطلب بمستنداته الى المجلس البلدي الذي يقع بدائرته

الادارية في هذا المجال، لذلك عندما عرض هذا التعديل على المجلس الدستوري قرر عدم دستوريته، رغم سبق اقراره من قبل مجلس الشيوخ، د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥٣.

ويمثل قرار المجلس الدستوري اهمية عظمية من حيث دعمه لحرية تأسيس الجمعيات، كما يؤيد الطابع الدستوري لهذه الحرية وتمهيداً للاعتداد بالمبادئ الاساسية المعترف بها من قبل قوانين الجمهورية، وبالتالي فان اجبار الجهة الادارية على تسليم الايصال للجمعية يتفق مع ما اقره المجلس الدستوري من عدم اخضاع هذه الحرية لاي رقابة مسبقة.

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥٩.

(٢) د. عبد الرافع موسى، المصدر السابق، ص ٥٩.

المقر الرئيسي للجمعية طالباً رأيه، وبعد اخذ رأي الوزارات المختصة يرسل الملف بكامله الى مجلس الدولة ليصدر قراره^(١).

خامساً: فيما يخص السماح للجمعيات ذات النفع العام بقبول الهبات والوصايا في الحدود التي نصت عليها المادة ٩١ من القانون المدني الفرنسي والمادة الخامسة من قانون ٤ فبراير ١٩٠١، حيث قضت هاتان المادتان بضرورة الحصول على اذن من الادارة لقبول اية جمعية الهبات او الوصايا، ويكون من اختصاص الهيئة الادارية المحلية ان تصدر قراراً بالموافقة اذا كان موضوع الهبة او الوصية مالاً منقولاً اياً كانت قيمته او عقاراً لا تتجاوز قيمته (ثلاثة الاف فرنك)، وفي غير تلك الاحوال يلزم صدور اذن من الادارة في شكل مرسوم بعد استشارة مجلس الدولة، وحيث توهب الجمعية او يوصى لها بعقارات غير لازمة لتحقيق اغراضها فان الهبة او الوصية تتم صحيحة ولكن يتعين على الجمعية حينئذ ان تتصرف في تلك العقارات وفقاً لما يحدده المرسوم او القرار الاداري من موعده واجراءات اما الحصيلة النقدية الناتجة عن التصرف في تلك العقارات فانها تكون من حق الجمعية وتؤول الى خزانتها^(٢).

سادساً: بالنسبة للحل الاداري للجمعية في فرنسا، فانه يجب ان يكون بقرار مسبب يصدر من مجلس الوزراء، وقد ضيقت القوانين من سلطة المجلس في هذا المجال بان جعلت الحالات التي يجوز فيها حل الجمعيات بقرار اداري محددة على سبيل الحصر وهي الحالات التي تشكل فيها الجمعيات مساساً بأمن الدولة^(٣)، اما بالنسبة للجمعيات التي تعمل في المجال الرياضي فان حلها قد جعله المشرع الفرنسي في يد الوزير المختص

(١) المصدر السابق، ص ٦٨.

(٢) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٦٥-١١٦٦.

(٣) وذلك حسب القانون الصادر في ١٠ يناير ١٩٣٦، وكذلك قانون ٥ يناير ١٩٥١، وقانون ١ يوليو ١٩٧٢، وقانون ٦ سبتمبر ١٩٨٦. حيث نص القانون على صدور قرار حل الجمعيات "التي تقوم وتحرض على المظاهرات المسلحة في الشوارع والتي تظهر مظهر الجماعات المسلحة او المليشيات الخاصة، وتحمل تهديداً للنظام الجمهوري، او الجمعيات التي تقوم بتنظيم الاشخاص الذين سبق ادانتهم للتعاون مع الاعداء، او المساس بالشرعية القانونية وكذلك تلك التي تقوم بانشطة عنصرية سواء كانت عنصرية دينية او تلك تفرق بين الاجناس بالنظر الى اللون او الانتماء الثقافي، وما الى ذلك من اسباب التفرقة العنصرية، وكذلك يجوز لمجلس الوزراء اصدار قرار بحل الجمعية اذا تبين انها تساند او تقوم بانشطة ارهابية في فرنسا او خارجها"، والمثال على ذلك المرسوم الصادر بحل جبهة تحرير جزيرة كورسيكا. د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١٢٨٤.

بالإشراف على النشاط الرياضي والشباب، بان خوله حل الجمعيات التي تعمل في هذه المجالات بقرار وزاري سواء تعلق الأمر بجمعية رياضية أو اتحاد الشباب وخاصة إذا اتضح أن هذه المجموعات تتخذ من الرياضة وسيلة لتحقيق أرباح تجارية، مما يتعارض مع الهدف الأعلى الذي تتوخاه الدولة في تنقية الناحية الثقافية لدى الشباب وتوجيهه الوجهة الصحيحة^(١).

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية في القانون المصري:

مما يلاحظ على قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري أنه أعطى لجهة الإدارة - المتمثلة بوزارة الشؤون الاجتماعية - سلطات واسعة في التدخل والرقابة على أعمال الجمعيات بصورة واضحة وأوسع مما قرره القانون الفرنسي والقانون العراقي حتى أن هذه السلطة في بعض الأحيان قد تعد قيداً على أصل الحق المقرر وهو الحرية في تكوين الجمعيات وممارسة نشاطاتها ولكثرة أوجه هذه السلطات الرقابية الإدارية ولعدم اتساع المجال فسنذكر أهمها:

أولاً: من ناحية التأسيس: للجهة الإدارية أن تراقب شروط أعمال القانون والتي من بينها أن يكون طلب قيد التأسيس مستوفياً للمستندات اللازمة جميعها ومن أهمها لائحة النظام الأساسي باعتباره دستور عمل الجمعية وذلك "حتى تنهض جهة الإدارة بمراقبة هذا النظام والأغراض التي تهدف إليها الجمعية للوقوف على التزامها جادة القانون وانها جاءت خالية مما يحظره المشرع على الجمعيات الأهلية من أنشطة من عدمه، فإن خلى طلب الأشهر من هذا النظام الأساسي فإن جهة الإدارة ملزمة بالامتناع عن شهر هذا الكيان القانوني الذي لم يحدد نظامه الأساسي أو دستور عمله وإنما جاء ليعمل بلا هادياً أو نظام يمكن مراقبته وضمان عدم جنوحه عن صحيح القانون^(٢).

أولاً: للجهة الإدارية الاعتراض على ما ترى فيه مخالفة للقانون في النظام الأساسي للجمعية أو فيما يتعلق بالمؤسسين، ولا يحول ذلك دون التزامها بقيد الجمعية في السجل الخاص

(١) المصدر السابق، ص ١٢٨٥.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ١٥٤٠٠ لسنة ٥٨ قضائية - جلسة ٢٠٠٤/٧/٥، د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٨٨.

بالقيد خلال المدة المحددة، وعلى الجهة الادارية اذا رأت وجهاً للاعتراض اخطار الجمعية باسباب اعتراضها، فاذا لم تقم الجمعية بازالة اسباب الاعتراض خلال الاجل الذي تحدده الجهة الادارية عرضت النزاع على اللجنة المنصوص عليها في المادة ٧ من القانون.

وعند رفع الدعوى بشأن الاعتراض امام المحكمة المختصة جاز للجهة الادارية ان تطلب من المحكمة المختصة على وجه الاستعجال الحكم بازالة اسباب المخالفة دون مساس باستمرار الجمعية في ممارسة نشاطها او ان تطلب وقف نشاط الجمعية مؤقتاً لحين الفصل في موضوع الدعوى^(١).

ومما يلاحظ على هذه المادة تشابهها كثيراً مع نص الفقرة اولاً من المادة ٢٣ من قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ - وكما سنرى - من حيث العوار الذي يصيبها بعدم تحديد وحصر الاسباب الموجبة لاعتراض جهة الادارة بما يشكله ذلك من استخدام التعسف الاداري.

ثالثاً: اجاز القانون للموظفين الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير الشؤون الاجتماعية دخول مقر الجمعية وفروعها بغرض الاطلاع على سجلاتها وفقاً للاجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون^(٢)، ويلتزم الموظف بتقديم تقرير الى جهة عمله عن مهمته متضمناً ما ترائى له من ملاحظات وعلى هذه الجهة فحص الملاحظات واخطار الجمعية بنتيجة الفحص^(٣).

رابعاً: في الاحوال التي تصدر فيها الجمعية قراراً ترى الجهة الادارية انه مخالف للقانون ولنظامها الاساسي يكون لهذه الجهة ان تطلب من الجمعية سحب القرار، وذلك خلال عشرة ايام من تاريخ افادتها به وفقاً للفقرة الثالثة من المادة ٣٨ من القانون^(٤). فاذا لم تقم الجمعية بسحبه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطارها، كان للجهة الادارية ان تعرض الامر على اللجنة^(٥) المنصوص عليها في المادة ٧ من القانون^(١).

(١) المادة ٨ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٢) المادة ٢٠ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٣) المادة ٦٣ من اللائحة التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.

(٤) والتي تنص ان (على مجلس الادارة افادة الجهة الادارية بالقرارات التي تصدر عنه او عن الجمعية العمومية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها).

(٥) لجنة فحص المنازعات.

خامساً: اعطى القانون للجهة الادارية المختصة^(٢) حق مراقبة الجمعيات ذات النفع العام في تنفيذها للاعمال او المشروعات المسندة اليها سواء التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية او لاي جهة اخرى، وفي هذا الشأن يصدر الوزير قراراً بتعيين وتحديد المفتشين الذين يحق لهم فحص اعمال الجمعية ذات النفع العام والتحقق من مراعاة القوانين واللوائح والنظام الاساسي للجمعية^(٣).

كما خول القانون لوزير الشؤون الاجتماعية سلطات اضافية يباشرها في حالة وقوع اخطاء جسيمة تؤثر على تحقيق الجمعية ذات النفع العام لاغراضها او ممارستها لانشطتها او تنفيذها لما عهد اليها به من برامج او مشروعات، وذلك من خلال اتخاذ احد الاجراءات الاتية:

١- وقف نشاط المشروع المسند الى الجمعية مؤقتاً الى حين ازالة المخالفات.

٢- سحب المشروع المسند الى الجمعية.

٣- عزل مجلس ادارة الجمعية وتعيين مفوض الى حين دعوة الجمعية العمومية خلال ثلاث اشهر على الاكثر من تاريخ تعيينه لانتخاب مجلس ادارة جديد^(٤)، وذلك بعد اخذ راي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الاهلية^(٥).

سادساً: فيما يتعلق بمجلس الادارة يكون للجهة الادارية^(٦) وبعد اطلاعها على قائمة اسماء المرشحين لعضويته، اخطار الجمعية خلال سبعة بمن ترى استبعاده لعدم توافر شروط الترشيح فيه^(٧)، واسباب الاستبعاد، واذا لم يثبت تنازله عن الترشيح خلال سبعة ايام بعد

(١) المادة ٢٣ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٢) المتمثلة بمديرية الشؤون الاجتماعية.

(٣) المادة ٥٢ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٤) المادة ٥٣ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٥) المادة ١٠٩ من اللائحة التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢ .

(٦) وقد اعطى القانون هذا الحق بالاضافة لجهة الادارية الى كل ذي شأن .

(٧) ولقد ادلى القضاء بدلوه في هذا الشأن بحكم يمثل مرجعية هامة لمن يريدون الترشيح لعضوية مجلس ادارة الجمعيات لانه حد نوعاً ما من غلواء وتطرف هذا النص حيث جاء فيه (المادة ٣٤ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ في شأن الجمعيات والمؤسسات الاهلية والمادة ٨١ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادر بقرار وزارة الشؤون الاجتماعية رقم ١٧٨ / ٢٠٠٢، ان للجهة الادارية المختصة ان تستبعد اي من المرشحين لعضوية مجلس ادارة الجمعية لعدم توافر شروط الترشيح والتي من بينها عدم الوفاء بالالتزامات المالية وانه يتعين تفسير هذه الشروط تفسيراً ضيقاً لتعلقها بحقوق دستورية وهي حق الترشيح والانتخاب). حكم محكمة

اخطاره من قبل الجمعية، كان للجهة الادارية عرض الامر على لجنة فحص المنازعات واتباع ما يتلو ذلك من اجراءات^(١).

سابعاً: بالنسبة لحل الجمعية، ومن نصوص كل من قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، نجد ان المشرع المصري لم يقنع بكل من تدخلات الجهة الادارية في الشؤون الداخلية للجمعيات، بل اراد ان تكون الجهات الادارية هي الحكم والفيصل والخصم في كل امور الجمعية، فقد منح وزير الشؤون الاجتماعية مكنة حل الجمعية بعد اخذ راي الاتحاد العام ودعوة الجمعية لسماع اقوالها في الاحوال المذكورة في المادة ٤٢^(٢).

ويمكن القول ان اعطاء جهة الادارة بدلاً من القضاء الحق في حل الجمعيات، يمكن ان يشجع الادارة على سلوك هذا الطريق دون ان تدقق في الاسباب التي تبني عليها قرار الحل، بعكس الحال لو انها اضطرت الى اللجوء للقضاء طالبة منه الحل، ذلك ان الوقت والجهد الذي سوف تبذلانه في ساحات المحاكم سيجعلها تتروى وتدرس جيداً امر الحل قبل ان تطرق باب المحاكم وهو باب من السهل الدخول فيه ولكن من الصعب الخروج منه.

القضاء الاداري الدعوى ٢٥٦٣٣ لسنة ٥٨ قضائية - جلسة ٢٠٠٤/٧/٥، د.محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١٢٧٢ .

ونستخلص من هذا الحكم عدة مبادئ وهي: اولاً: اذا كان لجهة الادارة استبعاد المرشحين لعدم توافر الشروط، فان هذا يتعين ان يفسر تفسيراً ضيقاً وعدم التوسع فيه مما يشكل وفقاً لهذا الحكم ضماناً للجمعيات وحماية من تعسف جهة الادارة. ثانياً: ان حق الترشيح والانتخاب لعضوية مجلس الادارة من الحقوق الدستورية التي لا يجوز المساس بها، وان اي مساس به يشكل اعتداء على حق دستوري.

(١) المادة ٣٤ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٢) وتتمثل هذه الاحوال كالاتي:

١- التصرف في اموالها او تخصيصها في غير الاغراض التي انشئت من اجلها.

٢- الحصول على اموال من جهة خارجية او ارسال اموال الى جهة خارجية بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة ١٧ .

٣- ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون او النظام العام او الاداب.

٤- الانضمام او الاشتراك او الانتساب الى ناد او جمعية او هيئة او منظمة مقرها خارج جمهورية مصر بالمخالفة لحكم المادة ١٦ .

٥- ثبوت ان حقيقية اغراضها استهداف او ممارسة نشاط من الانشطة المحظورة في المادة ١١ .

٦- القيام بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الاولى من المادة ١٧ .

الفرع الثالث: الرقابة الادارية في القانون العراقي:

منح قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ لجهة الادارة سلطات رقابية متعددة على منظمات المجتمع المدني توسع في بعضها وضيق البعض الاخر، وكما سنرى:

اولاً: فيما يتعلق بالتأسيس فقد نصت المادة الثانية من تعليمات تسهيل تنفيذ القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ المعدلة على ان تتولى دائرة المنظمات غير الحكومية - والتي تعتبر الجهة الادارية المسؤولة عن المنظمات في العراق - التحقق من كون اي من الاعضاء المؤسسين غير محكوم عليه بجانية غير سياسية او جنحة مخلة بالشرف وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة^(١). ولنا في هذا المجال بعض التحفظ ذلك ان معنى هذه الرقابة انه لا تسجيل ولا وجود للمنظمة الا بعد اثبات سلامة السجل الجنائي للمؤسسين ولو ان الامر في بلد كالعراق فيه اثبات هذا الامر يتم بشكل سلس ويسير لقلنا ان الامر اقرب الى الشرط الاعتيادي، لكن اجراء كهذا يحتاج الى جهود استثنائية ومدة زمنية لا حدود لها وانتظاراً يجعل المتطوعين يعزفون عن هذه الرغبة، في حين ان اجازة اعمال تجارية او شركات او غيرها لا يتطلب هذا الاثبات الجنائي، وقد يمثل هذا الشرط حاجزاً امام تطور المجتمع المدني وانتقاله الى مرحلة متقدمة، واننا وان كنا لا نعارضه بشكل مطلق لكن نتأمل التخفيف منه الى ادنى حد ممكن يحقق مصلحة المنظمات في سرعة تكوينها، ومصلحة الجهة الادارية في التحقق المطلوب على حد سواء.

ثانياً: فيما يخص رفض طلب التأسيس او تسجيل المنظمة فقد جعل القانون صلاحية جهة الادارة مقيدة بان يكون الرفض مستنداً فقط الى عيب مخالفة المنظمة لاحكام القانون ذاته^(٢).

ثالثاً: فيما يتعلق بالامور المالية للمنظمة فقد اعطت تعليمات تنفيذ القانون للدائرة سلطة التأكد من حاجة المنظمة للعقارات التي تملكها او التي تمتلكها بعد التسجيل لممارسة نشاطها وذلك بعد ان تقدم المنظمة كشفاً بتلك العقارات^(٣).

(١) الفقرة اولاً من المادة ٢ من التعليمات رقم ٦ لسنة ٢٠١٠.

(٢) الفقرة سادساً من المادة ٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

(٣) المادة ١١ من التعليمات رقم ٦ لسنة ٢٠١٠.

كما ان الدائرة تقوم وبالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية بتدقيق حسابات المنظمة غير الحكومية اذا تبين لها ان السجلات المالية غير دقيقة وفيها تلاعب على ان تبلغ المنظمة بذلك قبل ثلاثين يوماً من تاريخ تدقيق الحسابات^(١)، ولنا بهذا الخصوص وجهة نظر تتمثل في شقين: الاول يتعلق باناطة مهمة التدقيق المالي على حسابات المنظمة بديوان الرقابة المالية، ذلك ان دور الديوان هو الرقابة على المؤسسات العامة التي تمول من الموازنة الاتحادية او المحلية، ولا مجال لاقحام منظمات المجتمع المدني تحت ولايتها الرقابية، والافضل اناطة هذه المهمة بجهة اخرى مستقلة - كما سيتم اقتراحه-.

اما الشق الثاني فيتعلق بضرورة ابلاغ المنظمة قبل ثلاثين يوماً من تاريخ اجراء التدقيق، وكأن ذلك يعد اعطاء فرصة لها لتلافي الخلل واخفاء التلاعب في حال وجوده، وكان الاولى ان لا تعطي المنظمة هذه المهلة الطويلة وانما يجري التدقيق فور تبين عدم دقة سجلاتها المالية.

رابعاً: فيما يخص منح المنظمة صفة النفع العام وسحبها منها - كما سبق - فقد جعلها القانون بقرار يصدر من مجلس الوزراء وذلك بناء على اقتراح من الامين العام للمجلس^(٢)، ومما يلاحظ هنا ان القانون جعل لمجلس الوزراء سلطة واسعة في ذلك رغم. ان ما اتفق عليه دولياً هو وجود مؤسسة مستقلة تقرر ما اذا كانت المنظمة غير الحكومية منظمة نفع عام ام منظمة خيرية، وتتكون هذه المؤسسة من هيئة مختلطة من ممثلي الحكومة والمجتمع المدني بعد التأكد من ايفاء المنظمة التي تروم اكتساب صفة النفع العام بالمتطلبات اللازمة لمنح هذه الصفة.

خامساً: اخيراً وليس اخراً، بالنسبة للعقوبات التي تفرض على المنظمة في حال مخالفتها احكام القانون، فقد حصر القانون سلطة الدائرة بفرض عقوبة التعليق فقط وذلك بناء على قرار يصدر منها وفق شرطين الاول: تنبيه المنظمة بضرورة ازالة المخالفة خلال مدة لاتزيد على عشرة ايام من تاريخ التبليغ بالتنبيه.

والثاني: تعليق عمل المنظمة لمدة لاتزيد على ثلاثين يوماً اذا لم تتم ازالة المخالفة خلال مدة عشرة ايام او اذا كررت المخالفة نفسها^(٣).

(١) المادة ١٤ من التعليمات أعلاه .

(٢) الفقرة ثالثاً من المادة ١٧ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٣) يشترط قانون الجمعيات اليمني رقم ١ لسنة ٢٠٠١ في الفقرة ٢ من المادة ٤٤ أن تلجأ إلى القضاء بطلب حلها " عليها أن توجه إلى الجمعية ثلاثة إنذارات في غضون ستة أشهر لمعالجة الانتهاك.

ويكون قرار التعليق الصادر من الدائرة قابلاً للتظلم منه من قبل المنظمة المفروض عليها لدى الامين العام لمجلس الوزراء خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغها به، وعلى الامين العام البت في التظلم خلال عشرة ايام من تاريخ استلامه في مكتبه، ويخضع قراره للطعن امام محكمة الاستئناف بصفته التمييزية^(١).

وفي هذا الخصوص فيلاحظ قصور النص عن تعريف المخالفات التي تؤدي الى التعليق وهو ما كان يجب تلافيه كي لا يترك مجالاً واسعاً للتصرف بحرية من قبل الجهة المكلفة بتنفيذ عقوبة هذه المخالفات سواء كانت الدائرة او المحكمة اوي جهة اخرى قد تكون مسؤولة.

كما يلاحظ ان عبارة النص (بيت الامين العام لمجلس الوزراء في التظلم خلال عشرة ايام من تاريخ استلامه في مكتبه) غير موفقة من ناحية انها لم تعطي للمنظمة في حالة انقضاء المهلة المحددة وعدم البت في التظلم من قبل الامين العام اي طريق اخر للاعتراض والطعن. وكان الاولى ان يكون النص (وفي حالة عدم البت في التظلم فيعتبر ذلك رفضاً) لكي يتسنى للمنظمة الطعن في القرار لدى جهة الطعن المختصة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على منظمات المجتمع المدني:

ان مفهوم الرقابة القضائية يندرج ضمن نطاق شمول ولاية القضاء على جميع الاشخاص المعنوية والطبيعية ضمن الاقليم الواحد للدولة، وتشمل مؤسسات الدولة وكذلك منظمات المجتمع المدني والافراد، ويعتبر خضوع هذه المنظمات لسلطات القضاء من المظاهر الاساسية للمدنيات الحديثة حتى ان الدول تتباهى فيما بينها بمدى تعلقها باهداب القانون ورضوخها لمبادئه واحكامه. والرقابة القضائية هي الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية باعتبارها سلطة مستقلة، لها ضماناتها واستقلالها عن السلطة التنفيذية، ويمكن القول انها تتسم بادائها من قبل قضاة مستقلون عن الادارة ويتمتعون بالجدارة والموضوعية وهو ما لا يتوفر في الرقابة الادارية، كما وتتميز بكون ما يصدر من احكام قضائية تتمتع بالحجية المطلقة وهي حجية الشيء المقضي به في مواجهة الادارة والافراد على حد سواء^(٢).

وفي مجال رقابة القضاء على منظمات المجتمع المدني فيمكن القول انها تكون على نوعين: الاول: رقابته على اعمال المنظمات مباشرة وذلك باعتبارها تخضع لولايته العامة من خلال القوانين

(١) الفقرة اولاً من المادة ٢٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٢) د. محمد علي جواد، القضاء الاداري، الناشر شركة العاتك بالقاهرة، توزيع المكتبة القانونية-بغداد، بلا سنة طبع، ص٧.

التي تحكم عملها المتمثلة بمنظومة القوانين المدنية والجزائية بالإضافة الى القوانين الخاصة بها - كما سبق تفصيله - والنوع الثاني رقابته على اعمال الادارة التي تتخذها بحق المنظمات وكما سنرى:

الفرع الاول: الرقابة القضائية في القانون الفرنسي:

تمثلت رقابة القضاء الفرنسي على المنظمات بالنواحي الآتية:

اولاً: من ناحية التأسيس، فيكون للقضاء الفرنسي سلطة الرقابة على الجمعيات، وذلك بتقدير مشروعية غرض الجمعية من عدم مشروعيتها، لكن هذه الرقابة تكون بعد صدور ايصال تأسيس الجمعية والذي تكون الجهة الادارية ملزمة بتسليمه للجمعية بمجرد تقديم طلب التأسيس.

ثانياً: فيما يتعلق بقرار منح المعونات والمساعدات المالية للجمعيات من قبل الدولة، فانه قرار يخضع لرقابة مجلس الدولة الفرنسي، الا انها تقتصر على كونها رقابة مشروعية فقط وليست رقابة ملائمة، مثل القرارات الصادرة بتقديم معونات الى الجمعيات غير المعترف بها، او تلك التي لا تقدم خدمات عامة، وكذلك القرارات التي تقوم بتقديم معونات الى جمعيات تساند بعض المواقف السياسية^(١).

ثالثاً: فيما يخص رفض الادارة حق الاطلاع للافراد على المعلومات الخاصة بالجمعيات قضت المحكمة الادارية في حكم لها صدر يقيد سلطة الجهة الادارية في هذا الشأن بان هناك تجاوز من قبل الادارة للسلطة اذا رفضت التصريح للافراد الطبيعيين بالاطلاع على ما جاء بالنظم الخاصة بالجمعيات^(٢)، وهذا مسلك محمود من قبل المحكمة لتحقيق نوع من الشفافية في شأن الجمعيات.

رابعاً: اما في مجال اكتساب الجمعيات لصفة النفع العام، فانه يكون للقضاء المتمثل بمجلس الدولة الفرنسي اصدار قرار الاعتراف للجمعيات بهذه الصفة بعد ان يرسل اليه ملف الجمعية كاملاً من قبل جهة الادارة - كما سبق -، الا انه يلاحظ على هذا القرار بانه قرار تقديري غير ملزم لسلطات الدولة التي تتمتع بسلطة تقديرية في رفض صفة المنفعة

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١٥٨.

(٢) د. عبد الرافع موسى، المصدر السابق، ص ٥٩.

العامة الممنوحة للجمعية، لذلك فان رأي سلطات الدولة في القبول او الرفض لا يخضع للبحث امام مجلس الدولة الا من ناحية المشروعية فقط^(١).

خامساً: فيما يتعلق بالمرسوم الذي يصدر عن مجلس الوزراء والخاص بحل الجمعية ادارياً فانه يكون خاضعاً للطعن عليه امام القضاء الاداري وبالتالي قد يكون عرضة للإلغاء^(٢)، اذا ما اتضح عدم مشروعيته باستناده الى اسباب غير ما حددها القانون والمتمثلة بمساس اهداف الجمعية بامن الدولة.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية في القانون المصري:

مما اختلف به القانون المصري عن كل من القانونين الفرنسي والعراقي في مجال الرقابة القضائية على الجمعيات أمرين اولها: انه خلق حلقة وسطية بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية، ذلك بان أنشأ لجنة تختص بفحص المنازعات التي تنشأ بين الجمعية والجهة الادارية لتسويتها بالطرق الودية وذلك قبل اللجوء الى القضاء سواء من قبل جهة الادارة او من قبل الجمعية ذاتها بصدد قرارات الادارة، ولا تقبل الدعوى بشأن النزاع لدى المحكمة المختصة الا بعد صدور قرار فيه من اللجنة، او انقضاء ستين يوماً دون الفصل فيه^(٣).

والامر الثاني: انه جعل الجهة القضائية المختصة بالرقابة على اعمال الجمعيات والفصل في المنازعات التي تنشأ بين الجهة الادارية والجمعية بعد عرضها على اللجنة هي محكمة القضاء الاداري الواقع في دائرة اختصاصها مركز ادارة الجمعية^(٤).

هذا وقد جعل المشرع المصري في مقابل السلطة التي منحها لجهة الادارة في الرقابة على اعمال الجمعيات، حقاً لهذه الجمعيات بالطعن بقراراتها امام القضاء ومن ذلك:

اولاً: في حالة رفض طلب التأسيس من قبل الجهة الادارية، فيكون لممثل جماعة المؤسسين الطعن في هذا القرار امام محكمة القضاء الاداري خلال ستين يوماً من اخطاره بالقرار وذلك وفقاً للاجراءات المقررة لذلك^(٥).

(١) د. عبد الرافع موسى، المصدر السابق، ص ٦٨.

(٢) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١٢٨٥.

(٣) المادة ٧ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٤) المادة الثانية من قرار اصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٥) المادة ٦ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

ثانياً: في حال اصدار وزير الشؤون الاجتماعية قراراً باتخاذ احد الاجراءات المنصوص عليها في المادة (٥٣) فيما يتعلق بالرقابة على الجمعيات ذات النفع العام المسند اليها ادارة مؤسسة او مشروع حكومي، فان لكل ذي شأن الطعن في هذا القرار امام محكمة القضاء الاداري وفقاً للاجراءات والمواعيد المحددة لذلك، ودون التقيد باحكام المادة (٧) من القانون والمتعلقة بلزوم عرض النزاع اولاً على لجنة فحص المنازعات، وعلى المحكمة ان تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات^(١).

ثالثاً: كما هو الحال في النقطة السابقة، فانه اذا اصدرت الجهة الادارية المتمثلة بوزير الشؤون الاجتماعية قراراً يقضي بحل الجمعية او الغاء التصرف المخالف او بعزل مجلس الادارة او بوقف نشاط الجمعية فان لكل ذي شأن الطعن على القرار امام محكمة القضاء الاداري ودون التقيد باحكام المادة (٧) ايضاً، ويعتبر من ذوي الشأن في خصوص الطعن اي من اعضاء الجمعية التي صدر القرار بشأنها^(٢).

الفرع الثالث: الرقابة القضائية في القانون العراقي:

اما رقابة القضاء العراقي على المنظمات فانها تمثلت في النواحي الآتية:
اولاً: فيما يتعلق بتأسيس المنظمة غير الحكومية - وكما سبق - فان قرار الدائرة برفض طلب التأسيس او التسجيل يكون قابلاً للطعن فيه لدى محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية^(٣)، هذا واننا لا ندرك الغاية التي دعت المشرع الى اناطة مهمة النظر بالطعن بقرار الدائرة الى هذه المحكمة وذلك انه نص مردود لسببين، الاول: كون اختصاصات محكمة الاستئناف محددة في قانون المرافعات المدنية^(٤)، على سبيل الحصر لا المثال، وعليه لا

(١) المادة ٦ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٢) الفقرة ٥٣ من المادة ٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٣) الفقرة سابعاً من المادة ٨ من القانون اعلاه .

(٤) وذلك حسب نص المادة ٣٤ من قانون المرافعات المدنية المرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل (تختص محكمة الاستئناف بالنظر فيما ياتي: (١....٢- في الطعن تمييزاً في الاحكام الصادرة من محاكم البدءة بدرجة اخيرة كافة، وفق احكام هذا القانون والقوانين الاخرى. ٣- في الطعن تمييزاً في القرارات الصادرة من محاكم البدءة المبينة في الفقرة ١ من المادة ٢١٦ المعدلة من هذا القانون) وهي القرارات الصادرة من القضاء المستعجل والحجز الاحتياطي والقضاء الولائي، القرارات الصادرة بابطال عريضة الدعوى او بوقف السير بالدعوى واعتبارها متأخرة حتى يفصل في موضوع اخر، والقرارات الصادرة برفض توحيد دعوتين مرتبطتين او برفض

يجوز الزيادة عليها، والسبب الثاني: كون قرار الدائرة هو قرار اداري مشتمل على عناصره^(١)، وعليه تكون جهة الطعن الانسب امام محكمة القضاء الاداري - كما نص القانون المصري - وهو ما كان عليه النص فعلاً في مسودة مشروع قانون المنظمات غير الحكومية، ومن جهة نظرنا من الاجدى الرجوع اليه واذا كانت هناك معارضة باعتبار تأخر الاجراءات امام محكمة القضاء الاداري فيمكن النص على اعتبارها من الدعاوى المستعجلة كما نص على ذلك قانون الجمعيات الملغى رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠^(٢).

ثانياً: فيما يخص تجميد الحساب المصرفي للمنظمة، وعلى الرغم من ان القانون قد منح هذا الحساب حصانة من خلال عدم جواز تجميده الا بقرار قضائي^(٣)، الا انه مع ذلك يعاب على النص انه لم يوضح اي محكمة لها الحق في اصدار قرار التجميد، ومن له الحق بطلب تجميد الحساب، وما هي مستلزمات هذه العملية، وكان الاولى الالتفات اليها وتفصيلها لاهمية ذلك وعلى اعتبار ان مالية المنظمة تمثل شريان الحياة الذي تتحرك من خلاله.

ثالثاً: فيما يتعلق بقرار الامين العام لمجلس الوزراء في البت بالتظلم الذي ترفعه اليه المنظمة التي فرض عليها قرار تعليق عملها من قبل الدائرة، فانه يكون كذلك خاضعاً للطعن فيه امام محكمة الاستئناف بصفقتها التمييزية، ولنا في هذا الصدد ذات الملاحظة للنقطة السابقة.

الاحالة لعدم الاختصاص القيمي او المكاني، او قرار رد طلب تصحيح الخطأ المادي في الحكم او قبوله، وقرار رفض تعيين المحكمين وردهم، وقرار تحديد اجور المحكمين.

د. آدم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، المكتبة القانونية، بغداد ٢٠٠٦، ص ٩٩.

مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، المكتبة القانونية - بغداد ٢٠١١، ط ٤، ص ٥٨-٥٩-٣٠٤.

(١) المتمثلة باربعة عناصر هي:

اولاً: كونه عمل قانوني وهي الاعمال التي تقوم بها الادارة بهدف احداث اثار قانونية معينة.

ثانياً: يصدر عن جهة ادارية عامة. ثالثاً: يصدر بالارادة المنفردة لجهة الادارة.

رابعاً: يقصد احداث اثر قانوني معين يتضمن تغييراً في المراكز القانونية

د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق، ص ١٥.

(٢) الفقرة اولاً من المادة ٩ من قانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ الملغى.

(٣) الفقرة ثانياً من المادة ١٦ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

رابعاً: فيما يخص حل المنظمة، وعلى العكس مما سار عليه المشرع الفرنسي والمصري فلم يجعل المشرع العراقي للادارة اي سلطة في اصدار قرار بحل المنظمة غير الحكومية من ذاتها ولاي سبب كان، وانما جعل سلطة الحل بيد القضاء، ومنح جهة الادارة رخصة طلب اصدار قرار الحل من القضاء وذلك بناءً على اسباب محددة^(١). ويلاحظ في هذا الشأن ذات الملاحظة الواردة على النقطة الثانية بخصوص قصور النص بعدم تحديد المحكمة المختصة باصدار قرار الحل، والاولى ان تكون محكمة البدءة التي يقع في نطاق اختصاصها المكاني مقر عمل المنظمة غير الحكومية.

هذا وفي خاتمة هذا الفصل ولما كانت هذه الرسالة تركز على كونها دراسة مقارنة بين القانون العراقي من جهة والقانونين الفرنسي والمصري من جهة اخرى، فانه يمكن القول بان قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ قد اختط طريقاً وسطاً ومعتدلاً بين البساطة الشديدة التي اعتمدها القانون الفرنسي رقم ١ يوليو ١٩٠١ والتشدد الذي عرفت به نصوص القانون المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ وذلك بالنظر الى الظروف الخاصة التي يتمتع بها بلد مثل العراق من عدم الاستقرار السياسي والأمني، وان كانت هذه الوسطية والاعتدال ليست بالشكل المثالي ذلك انه قد اعترى القانون وفي العديد من جوانبه النقص والقصور - وهو سمة القوانين الوضعية - مما يستلزم معه المعالجة الجدية وهو ما حاولنا السعي اليه بين ثنايا هذا البحث بالاضافة الى ما اقترحناه في الخاتمة عسى ان نكون قد وفقنا لذلك.

(١) حيث نصت الفقرة ثانياً من المادة ٢٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ (الحل: يصدر بقرار قضائي بناءً على طلب من الدائرة وذلك في احدى الحالات الاتية:
أ- اذا مارست نشاطات تتعارض مع اهدافها المرسومة بنظامها الداخلي المنصوص عليها في هذا القانون.
ب- اذا ثبت انها قامت بمخالفة القوانين العراقية النافذة.
ج- اذا لم تقم بازالة المخالفة على الرغم من تنبيهها وتعليق عملها واستنفاد طرق الطعن في شأن قرار التعليق .
ومن وجهة نظرنا فان المشرع العراقي قد كان موفقاً في هذا النص وتعد ميزة تحتسب لصالحه.

الفصل الثاني: التنظيم القانوني العام لمنظمات المجتمع المدني

هناك العديد من الاسباب التي تدعو الدول لان تسن قوانين تضمن وجود قطاع مدني قوي ومستقل، واهم هذه الاسباب حماية حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي المعترف بها دولياً^(١). ولاجل ضمان ان هذه الحريات الاساسية تحظى بالحماية، فان قوانين اي مجتمع مفتوح يجب ان يحمي تشكل مثل هذه الجماعات - والتي يكون في الوسط منها منظمات المجتمع المدني - بالاضافة الى حماية عملها.

بيد انه ينبغي على القانون الذهاب ابعد من ذلك، فحماية الحريات الاساسية تتطلب وجود اطار عمل قانوني يسمح بانشاء المنظمات من قبل شخصيات قانونية غير الاشخاص المؤسسين لها او الاعضاء فيها او الموظفين لديها، وتوفير الحماية القانونية لمجمل أنشطة هذه المنظمات والهيئات والتجمعات المستقلة وغيرها من المؤسسات. وان المنظمات المدنية من هذا النوع ضرورية لخلق المجتمع المنفتح ووجوده. وبالتالي فان هذه الحريات مضمنة في الاتفاقيات الدولية والاقليمية التي تربط فيما بين البلدان. وبالاضافة الى ذلك، فان الدساتير وقوانين العديد من البلدان تحمي الحريات الاساسية المذكورة والتي تتضمن في طياتها حرية تكوين منظمات المجتمع المدني ان لم تكن تنص عليها بصورة صريحة^(٢).

من هذا المنطلق فسنكرس هذا الفصل للبحث في التنظيم القانوني العام لمنظمات المجتمع المدني من خلال التدرج في الهرم القانوني من القمة الى القاعدة، وذلك بالتطرق اولا الى التنظيم الدولي عن طريق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المعقودة في هذا الخصوص في المبحث الاول، ومن ثم التنظيم الدستوري لها من خلال الدساتير التي نصت على حق تكوين مثل هذه المنظمات ومدى رعايتها لها وذلك في المبحث الثاني، واخيراً فسنفرد المبحثين الثالث والرابع الى التنظيم

(١) حيث ينص الاعلان العالمي لحقوق الانسان في المادة ١٩ على انه (لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون اي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها باية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية). في حين تنص المادة ٢٠ على انه (لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية) وكذلك المادة ٢١ من اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية فتنص على انه (يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به)

(٢) ليون إي. ايريش وآخرون، دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني، ترجمة د. محمد احمد شومان، معهد المجتمع المنفتح، ٢٠٠٧، ط١، ص١٢.

القانوني الداخلي لها من خلال منظومة القوانين المتعلقة بالموضوع مدار البحث المدنية منها والجنائية.

المبحث الاول: التنظيم الدولي لمنظمات المجتمع المدني:

قد يشترك العديد من الافراد بافكار متشابهة، وقد تجمعهم هذه الافكار للانضواء تحت تجمع معين يتجمعون فيه لحماية حقوقهم او لتنظيم افكارهم وتطبيقها او نشرها للناس او العمل على تطويرها بما يخدم مصالحهم، وهذا ما يطلق عليه حرية انشاء او تكوين منظمات المجتمع المدني. وهذه الحرية تعني ان لهؤلاء الافراد حق انشاء تنظيم موحد يجمعهم لتحقيق اهدافهم ويوحدهم وينسق اعمالهم وقد يكون هذا التنظيم انسانياً او ثقافياً او قانونياً او اقتصادياً او غير ذلك، كما تعني ان لهم الحق في الانضمام الى اي من التنظيمات القائمة بكل حرية وبدون اكرام او ضغط، وقد اصبحت هذه الحرية من الحقوق الاساسية للانسان التي تنص عليها وتنظمها الاتفاقيات القانونية سواء الدولية منها او الاقليمية.

المطلب الاول: المواثيق الدولية:

لا يمكن القول ان هناك لحظة زمنية معينة بدأت عندها الاصول الاولى لفكرة حقوق الانسان، واغلب الظن ان هذه الاصول انما تعود الى الوقت الذي بدأ فيه الناس يعيشون حياة مشتركة. فالفكرة قديمة قدم الحياة البشرية ذاتها^(١)، لكن المتفق عليه ان اهتمام التشريع الوضعي بحقوق الانسان بدأ فعلاً بصورة منتظمة مع الثورتين الكبيرتين في امريكا وفرنسا. وفعلت الافكار الثورية فعلها فتفجرت ثورات الشعوب وتهاوت العروش والانظمة الاستبدادية في اوربا وامريكا اللاتينية. وجاءت التشريعات الداخلية وعدد من الانظمة الدولية بنصوص تجعل احترام حرية الانسان وحقوقه جوهر وجود المجتمع السياسي وسبب استمراره^(٢). الا ان اياً من هذه الاتفاقيات والاعلانات لم تتطو في مضامينها على الحق في انشاء منظمات المجتمع المدني.

(١) الموسوعة الحرة ويكيبيديا، حقوق الانسان تاريخ اخر دخول ٢٦/١٢/٢٠١٢.

(٢) المصدر السابق.

اما عهد عصبة الامم فلم يتضمن نصوصاً خاصة بتقرير الصيغة الدولية لحماية حقوق الانسان^(١)، هذا وقد تبلورت مفاهيم حقوق الانسان الحديثة في اعقاب الحرب العالمية الثانية ١٩٣٩ - ١٩٤٥. فبعد ان وضعت الحرب اوزارها، كونت الدول المستقلة منظمة الامم المتحدة، واصدرت هذه المنظمة ميثاقها الذي اصبح واحداً من اولى وثائق حقوق الانسان العالمية^(٢). وقد ورد ذكر حقوق الانسان في سبعة مواضع من ميثاق الامم المتحدة الذي يعد دستور العلاقات الدولية في العصر الحاضر.

وعلى الرغم مما اخذ على نصوص الميثاق حول حقوق الانسان، سواء لغموضها وعدم دقة عباراتها ام لكونها تتعارض مع نص المادة الثانية (ف ٧) التي تمنع تدخل المنظمة الدولية او اعضائها فيما يعد من الشؤون الداخلية للدول، ومنها في رأي بعضهم حقوق الانسان، الا انه ومع ذلك باشرت المنظمة الدولية نشاطها في التفرع على الاصول التي جاء بها الميثاق، فاصدرت في العاشر من كانون الاول ١٩٤٨ الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي صاغته لجنة حقوق الانسان على مدى ثلاث سنوات ويزيد بموجب قرارها رقم ٢١٧^(٣).

ولم تكثف توصية الجمعية العامة رقم ٢١٧ لعام ١٩٤٨ باصدار الاعلان العالمي لحقوق الانسان، بل تضمنت تصميم الامم المتحدة على اعداد ميثاق او موثيق تضم في جنباتها التزامات قانونية واضحة مع الدول ووسائل تنفيذ، او نظام دولي من شأنه ضمان الاعتراف الفعلي بحقوق الانسان واحترامها. وفي عام ١٩٥٢ قررت الجمعية العامة ان يكون هناك ميثاقان او عهدان احدهما يعالج حقوق الانسان السياسية والمدنية والآخر حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وسارعت لجنة حقوق الانسان الى العمل الجاد فأنتهت عملها في العام ١٩٥٤ ورفعت مشروعين للجمعية العامة.

وبعد اثني عشر عاماً من النقاش والجدل استقر الرأي الاجماعي للدول الاعضاء على الميثاقين في صيغتهما الاخيرة، وقد صدرا جنباً الى جنب مع بروتوكول اختياري ملحق بالاتفاقية

(١) باستثناء ما جاء من إلزام اعضاء العصبة ان يعاملوا بصورة عادلة الشعوب التي تقطن اقاليم خاضعة لارادتهم سواء في حماية او انتداب وكذلك التزام حماية حقوق الاقليات، حسب ماجاء في ميثاق العصبة، أ.د. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان(تطورها . مضامينها . حمايتها)، كلية العلوم السياسية/جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٣٢ .

(٢) الموسوعة الحرة ويكيبيديا.

(٣) المصدر السابق.

الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وذلك بقرار الجمعية العامة رقم ٢١٠٦ (الدورة ٢٠) في كانون الاول ١٩٦٦، وعرضت هذه المستندات الثلاث على الدول الاعضاء لتصديقها او الانضمام اليها ودخلت حيز التنفيذ الفعلي فيما بين الدول المصدقة او المنضمة عام ١٩٧٦^(١).

وقدر تعلق الموضوع بحرية انشاء منظمات المجتمع المدني فسناتي على ذكر المواثيق المختصة في هذا الشأن وكما يلي:

الفرع الاول: الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨:

لم يطلق الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر ١٠ كانون الأول ١٩٤٨ على منظمات المجتمع المدني هذه التسمية، وانما اطلق عليها عبارتي الاجتماعات والجمعيات السلمية، وطبقاً للاعلان فان من حق كل شخص ان يؤسس مع الاخرين منظمة او جمعية للتعبير عن افكارهم، شرط ان تستخدم هذه المنظمات والجمعيات الوسائل السلمية لتحقيق اهدافها. وهذا يعني عدم جواز انشاء منظمات المجتمع المدني التي تستخدم الوسائل غير السلمية في تحقيق اهدافها وقد ذكر ذلك في المادة ٢٠ منه والتي نصت على انه (لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية).

ولم يترك الاعلان العالمي هذا الحق من دون حماية وانما قرر له ضمانات شأنه في ذلك شأن كل الحريات والحقوق الواردة فيه، ومن ذلك ما ذكره في المادة ٢ منه بالقول (لكل انسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الاعلان، دون اي تمييز، ...)، كما ان المادة ٨ قررت بان (لكل شخص الحق في ان يلجأ الى المحاكم الوطنية لإنصافه عن اعمال فيها اعتداء على الحقوق الاساسية التي يمنحها له القانون). اما المادة ٣٠ فقد اكدت على انه لا يجوز باي حال ان يؤول اي نص في هذا الاعلان بما يهدر حق من الحقوق الوارد فيه بقولها (ليس في هذا الاعلان نص يجوز تأويله على انه يخول لدولة او جماعة او فرد اي حق في القيام بنشاط او تأدية عمل يهدف الى هدم الحقوق والحريات الواردة فيه)، هذا كله من جهة، ومن جهة اخرى فان الاعلان لم يطلق هذه الحقوق والحريات الواردة فيه ومن ضمنها الحق في حرية تكوين المنظمات بصورة كلية، وانما وضع لها قيوداً، وذلك ان اي حرية تمنح لفرد ما لا بد وان تكون لها قيود تحد منها لئلا تتجاوز حدودها وتصبح تعدياً على حقوق وحريات غيره، بالاضافة الى ان منح الحريات المطلقة يؤدي الى الفوضى واختلال النظام الاجتماعي، من هذا المنطلق فقد قرر الاعلان العالمي

(١) الموسوعة الحرة ويكيبيديا. وقد انضم العراق لهذه الاتفاقية في عام ١٩٧١.

لحقوق الانسان بانه (يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والاخلاق في مجتمع ديمقراطي)^(١).

الفرع الثاني: الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦^(٢):

بالرغم من انه لم يكن للاعلان العالمي لحقوق الانسان صفة او أثر الالتزام لدى اقراره بالاجماع في الجمعية العامة للامم المتحدة في عام ١٩٤٨، الا انه اكتسب قوة معيارية بالاضافة الى ذلك، اكتسبت العديد من نصوصه وضعية قانونية ملزمة وذلك بادخالها في متون الاتفاقيات الدولية متعددة الاطراف، بما فيها الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية، باعتبارها الاتفاقية الاكثر التزاماً واتساعاً ووثيقة صلة بحقوق الانسان^(٣).

والواقع ان الحقوق المدنية في هذه الاتفاقية مستوحاة في مجملها من الاعلان العالمي لحقوق الانسان^(٤).

وفيما يخص حرية انشاء منظمات المجتمع المدني فقد نصت الاتفاقية صراحة على هذه الحرية بقولها (لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين)^(٥). اما ما يتعلق بحماية هذا الحق فقد قررت ضمانات لحمايته شأنها في ذلك شأن الاعلان العالمي لحقوق الانسان بل ان الضمانات التي قررتها الاتفاقية هي اكثر التزاماً وقوة، ذلك انها اوجدت التزامات مباشرة بالنسبة للدول الموقعة عليها بقولها (تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الافراد الموجودين في اقليمها والداخليين في ولايتها، دون اي تمييز ...)^(٦).

(١) الفقرة الثانية من المادة ٢٩، من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

(٢) اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدة ٢٢٠٠ الف (د)-

(٢١) وفقاً لاحكام المادة ٤٩ والتي تنص على انه يبدأ نفاذ هذا العهد بعد ثلاثة اشهر من تاريخ ايداع صك

الانضمام او التصديق الخامس والثلاثين لدى الامين العام للامم المتحدة، وبحلول ٧ تموز ٢٠٠٣ كان قد

انضم اليها ١٤٩ بلداً، وقد انضمت ٨ بلدان جديدة اخرى الا انها لم تبرمها او تصدق عليها.

حقوق الانسان، مجموعة صكوك دولية، المجلد الاول، الامم المتحدة، نيويورك ١٩٩٣، ص ٢٨.

(٣) ليون إي .أيريش، المصدر السابق، ص ٢٠.

(٤) لكن جاءت خلواً من النص على حق الملكية وحق اللجوء.

(٥) المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية .

(٦) الفقرة الاولى من المادة ٢ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية .

كذلك وبحسب شروطها، فإن هذه الاتفاقية لا تكفل ضمناً الحقوق التي يتمتع بها الافراد فحسب، بل تشترط على الدول الموقعة بتبني قوانين، او اي اجراءات اخرى، تضمن حماية هذه الحريات وذلك بقولها (تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، اذا كانت تدابيرها التشريعية او غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً اعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بان تتخذ، طبقاً لاجراءاتها الدستورية ولاحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذه الاعمال من تدابير تشريعية او غير تشريعية)^(١).

ولقد تقوت الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية بتبنيها في عام ١٩٦٦، وسريان مفعول البروتوكول الاختياري الاول الملحق بها في عام ١٩٧٦^(٢). وهذا الاخير يسمح للجنة حقوق الانسان المنشأة بقوة الاتفاقية، بتلقي الاتصالات من الافراد الذين انتهكت حقوقهم التي ضمنتها الاتفاقية المعنية والنظر فيها^(٣).

المطلب الثاني: الاتفاقيات الاقليمية:

الاتفاقيات والمواثيق الاقليمية هي التي تخاطب نطاقاً اقليمياً محدداً او مجموعة جغرافية يجمعها جامع ثقافي متميز وهي تصدر لرغبة المجموعات الاقليمية في تأكيد المواثيق العالمية واكسابها طابعاً الزامياً اقليمياً او لتتضمن حقوق جديدة لم تتضمنها المواثيق العالمية بالاضافة الى رغبة المجموعة الاقليمية في انشاء اليات للرصد والرقابة من خلال انشاء لجان لحقوق الانسان ومحاكم اقليمية تفصل في اي انتهاك لتلك الحقوق بقضاء نهائي تلتزم فيه الدول الاعضاء بتصحيح

(١) الفقرة الثانية من المادة ٢ من الاتفاقية أعلاه .

(٢) والذي أصبح ساري المفعول في ٢٣ آذار ١٩٧٦، وبحلول ٧ تموز ٢٠٠٣ كان قد انضم اليه ١٠٤ دولة ابراماً وتصديقاً، فيما وقعت عليه خمس دول دونما تصديق.

(٣) إن الافراد الذين يتقدمون بادعاء، والذين استنفذوا كل الوسائل المحلية التي كفلتها الفقرة الثالثة من المادة ٢ من الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق السياسية والمدنية، هو مؤهلون للتقدم بكتاب (مفتوح) من اللجنة. والكتب المفتوحة التي تعنيها اللجنة تنسم بكونها مقبولة وفق البروتوكول الاختياري المذكور، ويلفت نظر الفريق الاخر (اي الدولة) بالانتهاك الحاصل. وضمن فترة ستة اشهر يتوجب على تلك الدولة ان تقدم الى اللجنة تفسيرات مكتوبة او بيانات توضح فيها المسألة مشيرة الى التدابير المتخذة، اذا كان ثمة تدابير لتتخذ وتطبق. ليون إي. أيريش، المصدر السابق، ص ١١٥.

تشريعاتها الوطنية المخالفة وتعوض الضحايا^(١)، ومن هذا المنطلق سنبحث في اهم وابرز هذه الاتفاقيات بقدر تعلقها بالموضوع مدار البحث، وهي كل من الاتفاقية الاوربية والامريكية لحقوق الانسان^(٢).

الفرع الاول: الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان ١٩٥٠^(٣):

كان الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عام ١٩٤٨ حافظاً للعديد من الدول في عقد اتفاقيات تعنى بحقوق الانسان وتضمن حمايتها، وكانت اوربا اسرع القارات في التجاوب مع الاعلان، نصاً وعملاً، ففي ١١/٤/١٩٥٠ وقعت في روما الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان التي ابرمت من قبل الدول الاعضاء في مجلس اوربا، وقد تجلى ذلك في ديباجتها حينما نصت على ان (الحكومات الموقعة ادناه، باعتبارها اعضاء في مجلس اوربا مراعاة منها للاعلان العالمي لحقوق الانسان فقد عقدت عزميتها،، على اتخاذ الخطوات الاولى نحو التنفيذ الجماعي لبعض الحقوق الواردة في الاعلان العالمي).

وهذه الاتفاقية والى جانب العديد من الحقوق التي قررتها فقد نصت على حرية انشاء منظمات المجتمع المدني، وقد جمعت في نصها بين كل من نصي الاعلان العالمي لحقوق الانسان

-
- (١) أ. محسن عوض واخرون، الدليل العربي لحقوق الانسان والتنمية، المنظمة العربية لحقوق الانسان، ٢٠٠٥، ص ١٣. د. وائل احمد علام، الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩، ص ٨٣.
 - (٢) هذا ومن الجدير بالاشارة اليه ان هناك اتفاقيات اقليمية اخرى في نفس المجال ومنها الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب ١٩٨١، وكذلك الميثاق العربي لحقوق الانسان ٢٠٠٤، الا اننا لم نذكرها ذلك ان نصوص الاولى هي اضعف بكثير في ظاهرها من تلك الموجودة في الاتفاقيات والمعاهدات الاخرى، فعلى سبيل المثال تنص المادة ١٠ على حق كل انسان ان يكون وبحرية جمعيات مع اخرين الا انها قيدته بوجوب الالتزام باحكام القانون، اما الثانية فانها لم تصبح بعد سارية لعدم التصديق عليها من الدول العربية.
 - (٣) بدأ سريان مفعول الاتفاقية الاوربية في ٣ ايلول ١٩٥٣ وفقاً لاحكام المادة ٦٦ التي تنص على انه يبدأ نفاذ المعاهدة بعد ايداع عشر وثائق تصديق، وصدقت عليها ١٤ دولة عضو في مجلس اوربا. محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الانسان، المجلد الثاني، دار الشروق، القاهرة ٢٠٠٣، ص ١٤٣.

وهي تعد بحق اكثر تقدماً من الاتفاقيات ذات الطابع العالمي في ايجاد السبل الفعلية لحماية ما جاء فيها من حقوق وحریات اساسية، فقد وصف النظام الاوربي بانه النظام الافضل في العالم لتنفيذ حقوق الانسان.

Micheal Ignatieff, The Right Suff, New York Review of books, June 2002, p18-19.

والاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية الخاصة بهذا الشأن وذلك بقولها (لكل انسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين)^(١).

اما الضمانات التي قدمتها هذه الاتفاقية لحماية هذا الحق فتتمثل باعطاء اللجنة الاوروبية لحقوق الانسان المنشأة بموجب هذه الاتفاقية إمكانية تلقي الشكاوى المرسله من اي شخص، او من المنظمات غير الحكومية، او من مجموعات الافراد بانهم ضحايا انتهاكات للحقوق الموضحة بهذه المعاهدة من جانب احد الاطراف فيها^(٢)، وفي حال تثبت اللجنة من وجود الانتهاك لهذا الحق فانها تقوم بدورها بتقديم دعوى الى المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان للفصل فيها.

وقد اوضحت قرارات المحكمة، ان هناك حقاً يحميه القانون الدولي بانشاء منظمة مدنية رسمية، وانه ما ان تنشأ اي منظمة كهذه تصبح متمتعة بالحماية الكاملة للاتفاقية الاوروبية من اي تدخل او قيود من قبل الدولة، ومن ذلك القرار الصادر عنها عام ١٩٩٨ في قضية سيدير وبولوس وآخريين ضد اليونان^(٣)، والتي قضت فيه المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان وبالإجماع ان رفض المحاكم اليونانية انشاء جمعية مقدونية ثقافية شكل تدخلاً في عمل مقدمي الطلب وعرقلة ممارستهم حقهم في حرية الاجتماع. وقضت المحكمة بجلاء تام ان (الحق في تشكيل جمعية هو جزء لا يتجزء من حق حرية الاجتماع) وذهبت المحكمة في قرارها الى انه (على المواطنين ان يكونوا قادرين على تشكيل كيان قانوني ليتسنى لهم العمل جماعياً في مجال المصلحة المشتركة، وهذا واحد من اهم مظاهر الحق في حرية الاجتماع، الذي من دونه سيفقد الحق معناه)^(٤).

وهذا القرار المتخذ تحت رعاية الاتفاقية الاوروبية وقرارات اخرى صدرت تتميز بأهمية عالمية، حيث ان المادة ١١ من الاتفاقية الاوروبية وبحمائتها حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات، تماثل عملياً المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦، والمادة ١٦ من الاتفاقية

(١) الفقرة الاولى من المادة ١١ من الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان.

(٢) الفقرة الاولى من المادة ٢٥ من الاتفاقية أعلاه، هذا وقد اشترطت الاتفاقية ان يكون الطرف المتعاقد (اي الدولة) الذي قدمت ضده الشكاوى قد سبق ان اعلن اعترافه باختصاص اللجنة في تلقي هذه الشكاوي، بالإضافة الى ان اللجنة تبدأ عملها بعد ان يستنفذ الشاكي جميع الطرق الداخلية المتاحة امامه لاسترجاع حقه، وذلك طبقاً للمبادئ العامة المعترف بها في القانون الدولي، على انه لا يتجاوز باي حال هذا الاجراء مدة ستة اشهر من تاريخ القرار النهائي المتخذ داخل البلد المشتكى ضده، وهو ما يعد ميزة تفوقت بها الاتفاقية الاوروبية لقطع الطريق امام الدول في حالة المماطلة والتسويق لاضاعة الحق المطالب به.

(٣) نص القرار متوفر في موقع المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان www.cchr.coe.int/eng/

(٤) ليون اي. آبريش، المصدر السابق، ص ٢١-٢٢.

الامريكية لحقوق الانسان ١٩٦٩ - والتي سيرد ذكرها - ووفق هذه الاتفاقيات الثلاث يمكن تحديد حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات من قبل الدول الاطراف فقط لما فيه مصلحة الامن الوطني (القومي) او الامن العام، وبهدف منع الاضطراب او الجريمة، ولحماية الصحة العامة او الاخلاق، او لحماية حقوق الاخرين وحررياتهم. واي تحديدات ينبغي ان (ينص عليها القانون)، وان تكون "ضرورية في مجتمع ديمقراطي" لتحقيق واحد من الاهداف الاربعة المثبتة. وفي قضية سيدير وبولوس شددت المحكمة على ان الاستثناءات يجب ان "تؤول بحزم" وانه يمكن تبرير "الاسباب المقنعة والاكراهية"، وان التحديدات يجب ان تكون "متناسبة مع الهدف الشرعي القانوني المتبع"، وانه يجب ان يكون هناك دليل "وثيق الصلة وكاف" كي تتخذ "قرارات مبنية على تقييم مقبول للحقائق والوقائع وثيقة الصلة" قبل ان يُعمد الى تبرير تحديد ما^(١).

الفرع الثاني: الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان ١٩٦٩^(٢):

اما في القارة الامريكية فقد صدر بمدينة بوغوتا الاعلان الامريكي لحقوق الانسان وواجباته في ٢ ايار ١٩٤٨^(٣)، والذي لم يتضمن النص صراحة على حرية الافراد في انشاء منظمات المجتمع المدني، وانما نص في المادة ٢٢ منه والتي عنوانها ب (الحق في الاتحاد) على انه (لكل شخص الحق في الاتحاد مع الاخرين من اجل تعزيز وممارسة وحماية المصالح الشرعية لاي اتحاد سياسي او اقتصادي او ديني او اجتماعي او ثقافي او مهني او عمالي، او ايا كانت طبيعته).

ولما كان الاعلان الامريكي مختزلاً في نصوصه على حقوق الانسان وواجباته فقط من دون ان يتضمن اي اجهزة مسؤولة لحماية هذه الحقوق وضمان تطبيقها، فقد برزت الحاجة لايجاد اتفاقية (لتحديد بنية واختصاص واجراءات الهيئات المسؤولة عن هذه المسائل) كما نصت ديباجة الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان وبالفعل صدرت هذه الاتفاقية، وقد نصت في المادة ١٦ على حق انشاء منظمات المجتمع المدني وشارت له بحق التجمع حيث نصت في فقرتها الاولى على انه (لكل

(١) ليون اي. آيريش، المصدر السابق، ص ٢٣.

(٢) ابرمت هذه الاتفاقية بمدينة سان خوسيه في ٢٢ تشرين الثاني ١٩٩٩، وقد علقت تشيلي توقيعها على الاتفاقية بشرط المصادقة والابرار البرلمانيين وفق القواعد الدستورية. فيما سجلت السلفادور انها حضرت المؤتمر على امل ان تتبثق عنه لجنة امريكية ومحكمة امريكية تتمتع بالاختصاصات واعتبرت ان هذا لم يتحقق. اما الاورغواي فقد عبرت عن تحفظها على الفقرة ٢ من المادة ٢٣. محمود شريف بسيوني، المصدر السابق، ص ٢١٣.

(٣) وقد صدر بموجب القرار رقم ٣٠ الذي اتخذه المؤتمر الدولي التاسع للدول الامريكية.

شخص حق التجمع وتكوين جمعيات مع آخرين بحرية لغايات ايدولوجية او دينية او سياسية او اقتصادية او عمالية او اجتماعية او ثقافية او رياضية او سواها).

اما ما يخص الضمانات التي وفرتها هذه الاتفاقية لحماية هذا الحق فتمثل بانها فرضت واجبات على الدول الاطراف في هذه الاتفاقية بان تحترم الحقوق والحريات المعترف بها في هذه الاتفاقية وبان تضمن لكل الاشخاص الخاضعين لولايتها القانونية الممارسة الحرة والكاملة لتلك الحقوق والحريات دون اي تمييز^(١)، هذا من جانب ومن جانب اخر فقد فرضت على الدول الاطراف التزامات قانونية تقضي بانه حيثما تكون ممارسة اي من الحقوق او الحريات المعترف بها غير مكفولة بعد بنصوص تشريعية او غير تشريعية، فان عليها ان تتخذ وفقاً لاصولها الدستورية واحكام هذه الاتفاقية، كل الاجراءات التشريعية او غير التشريعية التي قد تكون ضرورية لانفاذ تلك الحقوق والحريات^(٢).

بالاضافة الى ذلك فقط انشأت الاتفاقية الامريكية وعلى غرار الاتفاقية الاوربية هيئتين متخصصتين للنظر في القضايا المتعلقة بتنفيذ الدول الاطراف تعهداتها في الاتفاقية^(٣)، وهما كل من اللجنة الامريكية لحقوق الانسان والتي نصت المادة المتعلقة باختصاصاتها على انه (يحق لاي شخص او جماعة او اية هيئة غير حكومية معترف بها قانوناً في دولة او اكثر من الدول الاعضاء في المنظمة، ان ترفع الى اللجنة عرائض تتضمن شجباً او شكاوى ضد اي خرق لهذه الاتفاقية من قبل دولة طرف)^(٤)، والمحكمة الامريكية لحقوق الانسان والتي تفصل في القضايا المعروضة امامها والمتعلقة بالانتهاكات للحقوق المدرجة في الاتفاقية ومن ضمنها حق انشاء منظمات المجتمع المدني^(٥).

(١) المادة ١ واجب احترام الحقوق.

(٢) المادة ٢ الآثار القانونية المحلية.

(٣) المادة ٣٣ من الاتفاقية، الباب الثاني، وسائل الحماية، الفصل السادس، الهيئات المتخصصة.

(٤) المادة ٤٤، القسم الثالث / الاختصاص.

(٥) المادة ٦١ من الاتفاقية، القسم الثاني / الاختصاص والوظائف. الا ان الاتفاقية قصرت حق رفع قضية امام المحكمة المذكورة فقط على الدول الاطراف واللجنة الامريكية لحقوق الانسان دون غيرهما، هذا وان الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لم تنطو على اية تنمية لمعنى حق الاجتماع كما حدث في الاتفاقية الاوربية، والقضية الوحيدة في المحكمة الامريكية لحقوق الانسان التي تتدخل في اي نوع من انواع اهتمامات حرية الاجتماع المتعلقة بالعضوية الالزامية في جمعية الصحفيين، والرأي الاستشاري المتعلق بالقضية يركز اساساً واولاً على حرية التعبير. ليون اي. آيريش، المصدر السابق، ص ١١٤.

مما سبق نستخلص ان حرية منظمات المجتمع المدني سواء في تكوينها او الانضمام اليها او ممارسة نشاطها قد وردت في المواثيق الدولية والتي ياتي على راسها الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وما يمثله هذا الاعلان من قيمة واهمية في حياة الامم المتحدة، على الرغم مما سبق ذكره من ان قيمته ادبية، وكذلك العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ووجود لجنة خاصة بالحقوق الانسانية تتولى الاشراف على تطبيق نصوص هذا العهد. بالاضافة الى المواثيق الاقليمية والمتمثلة بالاتفاقيتين الاوربية والامريكية لحقوق الانسان وكل هذا يؤدي بنا الى القول: انه لولا اهمية هذه الحرية وقيمتها الكبيرة وضرورتها بالنسبة للشعوب والمجتمعات لما تم النص عليها صراحة في هذه المواثيق الخاصة بحقوق وحرريات الانسان سواء من الناحية السياسية او المدنية واعتبارها حرية اصيلة لا يمكن النزول عنها تحت اي ذريعة كانت او ظرف ما وتوفير الضمانات لها.

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لمنظمات المجتمع المدني:

ولدت فكرة المجتمع المدني من الحاجة الى ضرورة وجود مؤسسات تقوي النسيج الاجتماعي بغض النظر عن التنوع القومي والطائفي والسياسي والثقافي داخل المجتمع، وهذه المؤسسات تهدف الى تحقيق المنافع العامة باطار غير رسمي اي من دون خضوع للحكومة، لكن ضمن تقيد تام بالدستور، وذلك من خلال المنظمات الشبابية والنسوية، وجمعيات خيرية وثقافية وفنية، ومنظمات ضاغطة مثل منظمات مراقبة حقوق الانسان التي تراقب اعمال الحكومة وتعرض مشاكل المجتمع بالتحليل والنقد وكيفية معالجتها وحشد الرأي العام بصددها، وعادة تنص الدساتير على حق الانسان في تاسيس منظمات المجتمع المدني. وتثبيت هذا الحق دستورياً يفسح المجال امام الافراد لتكوين منظماتهم المدنية والانتماء اليها لتحقيق مختلف الاهداف، ولم يات هذا النص الدستوري مصادفة بل

جاء نتيجة ادراك لضرورة الموازنة الدستورية بين حقوق الافراد والسلطات، إذ إن حقوق الاخيرة وصلاحياتها مقررّة بموجب الدستور ولمنع طغيانها على حقوق الافراد او التهاون في تلبية حاجات الافراد من خلال المؤسسات الحكومية الرسمية او التعسف في استعمال السلطة. من هنا تأتي المعالجة لهذه المخاطر الجدية بقوة الدستور التي تحاول الحكومة حماية نفسها من خلاله، لذا كان لزاماً على كاتب الدستور - وهم غالباً ممثلون للشعب بطريق الانتخاب - كتابة النص الدستوري الخاص بحق الافراد في تأسيس منظماتهم المدنية الذي يعد توافقاً وتوازناً بين مصالح الحكام والافراد، اذ يتيح لهم النص الدستوري القوة القانونية لحماية مصالحهم، بل تلبية احتياجاتهم من دون تدخل او خضوع للحكومة ويكون الخضوع فقط للدستور، حكاماً وافراداً^(١)، وعليه سنبحث في التنظيم الدستوري لمنظمات المجتمع المدني في الدساتير الاجنبية والعربية ومن ثم سنتطرق للتنظيم الدستوري لها في الدساتير العراقية المتعاقبة واخيراً فسنبين دور القضاء الدستوري في ارساء حرية تكوين هذه المنظمات والانضمام اليها:

المطلب الاول: حرية انشاء منظمات المجتمع المدني في الدساتير الاجنبية والعربية:

هناك ما يشبه الاجماع في كافة دساتير العالم على حرية تكوين منظمات المجتمع المدني، فلا تكاد تكون هناك وثيقة دستورية في اي دولة من دول العالم خالية من النص عليها، ويتضح هذا من تناول بعض نصوص الدساتير المقارنة الاخرى، من ذلك دستور الهند الصادر في ١٩٤٩ والذي تنص المادة ١٩ منه على ان (١- يكفل لجميع المواطنين الحق في تكوين الجمعيات والاتحادات)، كما يندرج الحق في تكوين المنظمات ضمن الحق في الاجتماع الذي تضمنه التعديل الاول للدستور الامريكي الذي ينص على ان (لا يصدر الكونغرس اي قانون خاص باقامة دين من الاديان او يمنع حرية ممارسته، او يحد من حرية الكلام او الصحافة، او من حق الناس في الاجتماع سلمياً)^(٢).

ونصت المادة ١٢ من الدستور الالمانى الصادر في ٧/١٠/١٩٤٩ المعدل في ٢/١٢/١٩٦١ على ان (جميع المواطنين لهم حق تكوين جماعات، بشرط الا تتعارض اهدافها مع

(١) حميد طارش الساعدي، مؤسسات المجتمع المدني: حق دستوري ينظم بقانون، مقال منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني: www.marafea.org تاريخ آخر دخول للموقع ٢٨/١٢/٢٠١٢.

(٢) وبهذا الاتجاه ينص دستور ناميبيا على انه لجميع الاشخاص الحق في (حرية الاجتماع التي تتضمن تشكيل الجمعيات او الاتحادات والانتساب اليها، بما في ذلك النقابات والاحزاب السياسية).

احكام قانون العقوبات). ونصت عليه المادة ١٨ من الدستور الايطالي الصادر في ١٩٤٧/١٢/٢٧ في قولها (للمواطنين الحرية في تأليف جمعيات لاغراض لا يحظرها القانون الجنائي على الافراد وذلك دون حاجة لاذن والجمعيات السرية محظورة وكذلك الجمعيات التي تسعى ولو بطريقة غير مباشرة الى اهداف سياسية عن طريق تشكيلات ذات طابع عسكري).

ونصت المادة ٢٩ من الدستور التركي الصادر عام ١٩٦١ على ان (كل فرد له حق تأسيس الجمعيات دون اذن سابق، ولا يجوز الحد من هذا الحق الا بقانون لاجل صيانة النظام العام والاداب العامة).

هذا وقد قررت احكام ٥٤ تشريع دستوري عربي - منها ما هو ملغي ومنها ما هو قائم - حق انشاء منظمات المجتمع المدني، حتى ان بعض الدساتير قد كفلت للمواطن هذا الحق منذ مطلع القرن العشرين، وبالتالي فقد كان هناك حرص من قبل المشرع في الدول العربية على تضمين هذه الحرية في نصوصه.

ونظراً لان الاحكام الدستورية العربية التي قررت قيام منظمات المجتمع المدني قد نصت على هذا الحق في ظل الاحكام الدستورية المتغايرة فيمكن تقسيمها الى فئات:

الفئة الاولى: نصت فئة من هذه المجموعة الدستورية على حق تأليف منظمات المجتمع المدني في اطار النص على حرية الراي والنشر والاجتماع، كما هو الحال في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.

واقترن حق تأليف الجمعيات بحق الاجتماع فقط في ثلاثة دساتير عربية غير ان هذه الدساتير لم تضيف حرية الراي الخ، مثال ذلك حرية انشاء الجمعيات وعقد الاجتماعات مكفولة ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون في دستور سوريا لعام ١٩٣٠، بينما اختصر هذا النص في دستوري الاردن لعام ١٩٤٧ ودستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ حيث نص الاول على ان: للاردنيين حق الاجتماع وتكوين الجمعيات في حدود القانون^(١)، وحرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون في الثاني^(٢).

واذ كانت الاحكام الدستورية العربية قد قررت حرية تأليف منظمات المجتمع المدني في اطار حرية الاجتماع فان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ كان الدستور العربي الوحيد

(١) المادة ١٨ من الدستور الأردني لعام ١٩٤٧.

(٢) المادة ٢٣ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

الذي ساوى بين حق تأليف الجمعيات والشركات وذلك طبقاً للمادة (١٧) منه التي قررت ان تأليف الجمعيات وعقد الاجتماعات وتأليف الشركات حر ضمن قوانينها الخاصة التي يسنها المؤتمر).

وبخلاف الاحكام الدستورية السابقة، التي قررت قيام المنظمات في اطار النص على حريات أخرى - كما سبق ذكره - فان دستور مصر لعام ١٩٢٣ قد كان اول دستور في تاريخ التشريع الدستوري العربي يدقق في النص على قيام المنظمات ويفرد لها مادة مستقلة دون الاشارة الى الحريات الاخرى^(١).

الفئة الثانية: اشترطت فئة اخرى من الاحكام الدستورية العربية ان يكون تأليف هذه المنظمات سلمياً او مع عدم الاخلال بالاداب العامة. فلقد نصت احكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ - ١٩٦٣ على ان حق تكوين الجمعيات السلمية مكفولة وكيفية استعمال هذا الحق ينظمها القانون اما الجمعيات السرية والجمعيات التي ترمي الى تحقيق اهداف سياسية بواسطة منظمات ذات طبيعة عسكرية فتكوينها محظور^(٢).

وإذا كانت احكام الدستوريين السابقين قد اشترطت سلمية قيام المنظمات وقررت صراحة حظر المنظمات ذات الصفات العسكرية والمنظمات السرية، فان احكام دستور سلطنة لحج^(٣) لعام ١٩٥٢ قد قضت بحظر المنظمات التي تخل بالاداب العامة والامن العام: اذ لللحجي الحق في تكوين الجمعيات والاندية بترخيص بعد الموافقة على الاهداف وتمنع هذه الجمعيات اذا تبين اخلالها بالاداب والامن العام^(٤).

الفئة الثالثة: اضافت خمسة دساتير حق تكوين النقابات الى جانب المنظمات، وكان دستور الكويت لعام ١٩٦٢ اول حكم دستوري في تاريخ التشريع الدستوري العربي يقضي بذلك فيما نعلم اذ نص على: حرية تكوين الجمعيات والنقابات على اسس وطنية وبوسائل سلمية مكفولة وفقاً للشروط والايوضاع التي يبينها القانون ولا يجوز اجبار احد على الانضمام الى جمعية او نقابة (المادة ٢٣)، وقد قرر هذا النص دستور البحرين لعام

(١) الفقرة ب من المادة ٢١ من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ .

(٢) المادة ٢٦ من الدستور الليبي لعام ١٩٦٣ .

(٣) اليمن حالياً .

(٤) المادة ١٣ من دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ .

١٩٧٣ علماً بان الدستور الاخير قد اضاف شرط ان تكون اهداف الجمعية او النقابة مشروعة وعدم الاجبار على الاستمرار في عضوية النقابة^(١).

ومع ان الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ قد قرر حق تكوين النقابات الى جانب المنظمات غير انه قد شمل ذلك في النص الخاص بحق المنظمات بقوله حرية الفكر والتعبير والصحافة والنشر والاجتماع وتأسيس الجمعيات مضمونة وتمارس حسبما يقضي به القانون والحق النقابي مضمون.

اما دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ فانه قد قرر قيام الجمعيات ذات الطابع السياسي مشروطاً عدم التذرع بحق انشاء هذه الجمعيات لضرب الحريات الاساسية وفقاً لما نصت عليه المادة ١٩ منه كما يلي (حريات التعبير وانشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترفاً به ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الاساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب).

واتت الاحكام الدستورية السودانية بصيغ قانونية تدل على معنى اوسع من تشكيل الجمعيات بحيث يشمل الجمعية والنقابة والمنظمة بالنص على ان (كل منظمة تتطوي اهدافها ووسائلها على مخالفة للحكم الشرطي الوارد في الفقرة (٢) من الرقم خمسة تعتبر منظمة غير مشروعة وللجمعية التأسيسية ان تصدر اي تشريع تراه لتنفيذ احكامها)، وذلك علماً بان الفقرة (٢) المذكورة قد نصت على انه لا يجوز لاي شخص ان يروج او يسعى للترويج للشيوعية^(٢).

وورد في الميثاق الوطني السوداني الصادر في ٣/١٠/١٩٦٤ (الفقرة ثانياً) اطلاق الحريات العامة كحرية الصحافة والتجمع والتنظيم، في حين يلاحظ صمت الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ عن النص على حرية تكوين وانشاء منظمات المجتمع المدني.

الفئة الرابعة: وهذه الفئة تنقسم بدورها الى مجموعتين، الاولى: قررت فيها الاحكام الدستورية قيام المنظمات في ظل النص على التنظيم السياسي الحاكم - الحزب الواحد -، وقد كان الدستور المصري لعام ١٩٥٦ اول الاحكام الدستورية العربية التي قررت التنظيم السياسي الوحيد ونص في نفس الوقت على قيام الجمعيات طبقاً للمادة ٤٧ منه بانه (للمصريين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون)، وازداد دستور ١٩٧١

(١) المادة ٢٧ من الدستور البحريني لعام ١٩٧٣ .

(٢) التعديل الدستوري الصادر عام ١٩٦٥ حيث لم يرد ذلك في دستور ١٩٥٦ ولا دستور ١٩٦٤ قبل هذا التعديل.

(ويحظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً للنظام الاجتماعي او سرياً او ذا طابع عسكري)^(١)، ويعتبر الدستور السوري لعام ١٩٦٩ من احكام هذه المجموعة. اما المجموعة الثانية وعلى العكس من الاولى فقد قررت حق تأليف المنظمات في ظل النص على التعددية الحزبية، وقد قررت هذا النص احكام ١٤ دستور عربي، وكان الدستور السوري لعام ١٩٥٠ اول دستور في تاريخ التشريع الدستوري العربي يقضي بذلك^(٢).

المطلب الثاني: حرية انشاء منظمات المجتمع المدني في الدساتير العراقية:

كما سبق ذكره فان العراق كان من الدول التي قررت حرية تكوين منظمات المجتمع المدني دستورياً منذ الربع الاول للقرن العشرين، وذلك في القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ من خلال نص المادة ١٢ التي تقرر ان (للعراقيين حق حرية التعبير والمنشورات وتشكيل الجمعيات في اطار القانون)، وبهذا النص يكون الدستور الملكي ينتمي الى الفئة الاولى من الدساتير العربية - المذكورة في المطلب السابق - والتي نصت على حرية تأليف الجمعيات بالتزامن مع حرية التعبير والنشر.

اما دستور عام ١٩٥٨ ولما كان دستوراً مؤقتاً وبالنظر للظروف السياسية التي صدر في ظلها فانه لم يتضمن في طياته الا الامور الاساسية لتغيير نظام الحكم من الملكي الى الجمهوري وبعض الحقوق والحريات، الا انه لم ينص على حرية تكوين منظمات المجتمع المدني بشكل صريح، وانما قرر حرية التعبير بالنص على انه (حرية الاعتقاد والتعبير مضمونة وتنظم بقانون)، ولما كانت حرية المواطنين في تكوين المنظمات هي فرع من حرية الاجتماع، وحرية الاجتماع تتداخل مع حرية التعبير، فانه يمكن القول بان دستور ١٩٥٨ قد قرر الحرية في انشاء منظمات المجتمع المدني بشكل ضمني.

لكن الامر اختلف في دستوري عامي ١٩٦٤ و ١٩٦٨^(٣) حيث انهما نصا وبشكل صريح على حرية انشاء منظمات المجتمع المدني بنفس التعبير وذلك في المادة ٣١ والمادة الثالثة والثلاثين

(١) المادة ٥٥ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ .

(٢) د. قائد محمد طربوش، الحقوق والحريات في الدول العربية، تحليل قانوني مقارن، اصدار ملتقى المرأة للدراسات والتدريب، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة ٢٠٠٧، ص ٩.

(٣) واللذان كانا ايضاً دستورين مؤقتين .

على التوالي بالقول (حرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة وعلى اساس وطنية مكفولة في حدود القانون)، وعليه يكون هذين الدستوريين ينتميان الى فئة الدساتير العربية التي قررت حرية تكوين المنظمات الى جانب الحرية في تكوين النقابات - الفئة الثالثة - .

هذا ولا يمكن تصنيف دستور ١٩٧٠ بانه ينتمي الى فئة معينة من الدساتير العربية ذلك انه كفل عدة حريات في نص واحد الى جانب حرية تكوين منظمات المجتمع المدني، ومنها حرية الرأي والنشر والاجتماع وهو ما كفلته الفئة الاولى، ومنها حرية تكوين النقابات وهو ما كفلته الفئة الثالثة، ومنها حرية التعددية الحزبية وهو ما كفلته المجموعة الثانية من الفئة الرابعة، وجمع ذلك في المادة السادسة والعشرين بنصه (يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الاحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق اغراض الدستور وفي حدود القانون)، ومن هنا يمكن اعتباره نصاً دستورياً من فئة خاصة. اما الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ فيمكن الجزم بشأنه على انه ينتمي الى فئة الدساتير التي قررت حرية تكوين المنظمات الى جانب النص على التعددية الحزبية - المجموعة الثانية من الفئة الرابعة -، وذلك بنصه (حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية، او الانضمام اليها، مكفولة، وينظم ذلك بقانون)^(١).

المطلب الثالث: دور القضاء الدستوري في ارساء حرية منظمات المجتمع المدني:

لما كان الدستور يتضمن في محتواه بشكل عام ومجمل عدداً من الموضوعات منها اقرار الحقوق والحريات، مع التأكيد في بعض الدساتير المعاصرة على الضمانات الاساسية لحماية تلك الحقوق والحريات^(٢)، كحرية انشاء منظمات المجتمع المدني، فانه بذلك غير معني بايراد التفاصيل او الجزئيات لهذا الحق وانما يوكل امر ذلك الى السلطة التشريعية باصدار قانون مختص بمعالجة الموضوع، الامر الذي درجت عليه اغلب الدساتير التي نصت على هذا الحق.

ويبرز هنا انتقاد مهم مفاده الطعن بوجود الزام منظمات المجتمع المدني بقانون باعتبار إنشائها حق من حقوق الانسان كفلته الدساتير والمواثيق الدولية، والرد يتمثل بالقول بانه لا يعني صدور قوانين لتنظيم ممارسة الحق ينافي وجود الحق وبالأخص في الانظمة الديمقراطية ومع وجود محكمة دستورية تراقب دستورية القوانين والتي لا يمكن ان تسمح بصدر قانون يصادر الحقوق الدستورية المثبتة في اعلى وثيقة تشريعية في الدولة، ولا تسمح بمخالفتها عن طريق اي قانون او قرار مهما كانت درجته، ومما يعزز وجهة النظر هذه ما صدر من قراراتين الاول عن المجلس

(١) الفقرة اولاً من المادة ٣٦ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) د. خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ٢٠٠٩، ص ١٢٧.

الدستوري الفرنسي في عام ١٩٧١ والثاني عن المحكمة الدستورية العليا في مصر عام ٢٠٠٠ ولاهميتهما سنيين كلاً منهما كما يلي:

الفرع الاول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي ١٩٧١:

كان لقرار المجلس الدستوري الصادر في ١٦ يوليو ١٩٧١ اثره الكبير في اضافة القيمة الدستورية على الحقوق والحريات والتي من بينها حرية منظمات المجتمع المدني والتي بفضل هذا القرار اصبح لها اصل ووجود دستوري، واهمية هذا الوجود الدستوري يتمثل في حماية هذه الحرية في مواجهة اي اعتداء سواء من قبل جهة الادارة، او السلطة التشريعية.

وصدر هذا القرار بمناسبة وجود مشروع قانون خاص بتعديل بعض نصوص قانون الجمعيات - قانون الاول من يوليو ١٩٠١ - وكان هذا القانون يهدف الى اخضاع الجمعيات في فرنسا للترخيص وللحصول على الاذن ولكن من قبل السلطة القضائية وليس الادارية، وبالتالي التخلي عن نظام الاخطار الذي هو الاصل في ممارسة هذه الحرية والحريات الاخرى بفرنسا، وعلى الرغم من ان هذا القانون المقترح تمت الموافقة عليه من قبل الجمعية الوطنية الفرنسية، الا ان مجلس الشيوخ عارض هذا القانون، ورغم هذه المعارضة اعتمدته الجمعية الوطنية، فلم يكن من سبيل امام رئيس مجلس الشيوخ الا ان يطلب فحص هذا القانون المقترح من قبل المجلس الدستوري. وكان سبب اعتراض او رفض مجلس الشيوخ لهذا القانون هو انه غير دستوري، وذلك لمخالفته المادة الرابعة من دستور ١٩٥٨، هذه المادة التي كفلت حرية تكوين الاحزاب والجمعيات السياسية، ومن ثم فقد كان الاساس لرؤية مجلس الشيوخ عدم دستورية هذا القانون المقترح هو نص وارد بدستور فرنسا الحالي (دستور الجمهورية الخامسة) لسنة ١٩٥٨.

وعلى الرغم من هذه الرؤية من قبل مجلس الشيوخ، فانه تم احالة هذا القانون الى المجلس الدستوري الذي رأى عدم دستورية هذا القانون ولكن وفقاً لاساس دستوري اخر غير نص المادة الرابعة من دستور ١٩٥٨ التي استند اليها مجلس الشيوخ.

وعند عرض هذا القانون على المجلس الدستوري لكي يبحث مدى دستورية هذا القانون فانه قرر عدم دستوريته، وقرر السبب في ذلك استناداً الى ما يلي: (باعتبار ان حرية تكوين الجمعيات تعد من الحريات الاساسية المعترف بها بواسطة قوانين الجمهورية والتي اكدتها ديباجة الدستور)^(١).

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١٠٠٠-١٠٠١.

وبالتالي فإنه وفقاً لهذا القرار فقد ارجع المجلس الدستوري حرية الجمعيات الى نظرية المبادئ الاساسية المعترف بها بواسطة قوانين الجمهورية رغم ان هذه الحرية لم يكن منصوص عليها بمواد الدستور، ولم تكن ضمن الحريات الواردة باعلان الحقوق والحريات الفرنسي ١٧٨٩م، ولم تكن مدرجة بمقدمة دستور ١٩٤٦، وانما اول اعتراف تشريعي بها كان قانون الاول من يوليو ١٩٠١. وهنا يتضح بعد المجلس الدستوري بصدد حمايته لهذه الحرية، وذلك من خلال رجوعه لهذه المبادئ وليس الى المادة الرابعة من دستور ١٩٥٨، حيث ان هذه المادة تتعلق بالجمعيات ذات النشاط السياسي، في حين ان الغالبية العظمى من الجمعيات في فرنسا ليست ذات نشاط سياسي، وان الطبيعة السياسية ليست الهدف من كل جمعية^(١).

ونخلص من هذا القرار الى ان المجلس الدستوري قد ارجع حرية الجمعيات الى مقدمة دستور ١٩٥٨ - وهذا للمرة الاولى - لكي يضيف على هذه الحرية سواء من حيث التكوين او الانضمام او ممارسة النشاط القيمة الدستورية، وبهذا يكون المجلس قد اعترف لهذه الحرية باساس دستوري لا محيص عنه.

الفرع الثاني: قرار المحكمة الدستورية العليا في مصر ٢٠٠٠:

اما القرار الثاني الذي ارسى دستورية حرية منظمات المجتمع المدني فقد قضى بعدم دستورية قانون الجمعيات رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ من قبل المحكمة الدستورية العليا بعد احالة الدعوى اليها من قبل محكمة القضاء الاداري بطنطا والمقامة من خمسة من اعضاء الجمعية الشرعية بقرية ابو مشهور مركز بركة السبع ضد قرار مديرية الشؤون الاجتماعية بطنطا باستبعادهم من الترشيح لعضوية مجلس ادارة الجمعية المذكورة، وبناء على اعتراض جهة الامن والذي خلا من وقائع محددة بعينها منسوب اليهم ارتكابها، وقررت محكمة القضاء الاداري بطنطا في ١٩٩٩/٧/٢٧ وقف الدعوى واحالتها للمحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية نص المادة الثانية من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ باصدار قانون الجمعيات والمؤسسات، وذلك لما تراءى لها من ان نص هذه المادة اذ اختص المحكمة الابتدائية بنظر المنازعات الناشئة عن هذا القانون بين الجهة الادارية والجمعيات والمؤسسات الاهلية - مع انها منازعة ادارية - يكون قد استلب الاختصاص المعقود لمجلس الدولة في شأنها بحسابه صاحب الولاية العامة في المنازعات الادارية على اختلاف صورها، وقاضيا الطبيعي، مما يقيم شبهة مخالفة لاحكام المادتين ٦٨ و ١٧٢ من الدستور.

(١) د. عبد الحفيظ علي الشيمي، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤، ص ١٤١.

وقد تركز اعتراض المحكمة الدستورية بشأن هذا الموضوع ليس على الطبيعة القانونية والدستورية لتشكيل اللجنة بقرار من وزير العدل وفي اطار المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مركز ادارة الجمعية، وانما تركز في ان اسناد الفصل في المنازعات الى المحكمة الابتدائية يعتبر اهداراً من قبل المشرع لمبدأ القاضي الطبيعي وهو مجلس الدولة في هذا الشأن وهو صاحب الاختصاص الاصيل كما سبق الذكر، مما يجعل القانون المطعون عليه فاقداً للدستورية المشروطة في اي تشريع يصدر لتنظيم امر من الامور، ومن جانب اخر فقد استت المحكمة الدستورية العليا، حكمها بعدم دستورية القانون على انتفاء الشروط الشكلية المطلوبة والتي تعد مكملة تمام الاكمال للشروط الموضوعية، ومن ذلك ان السلطة التنفيذية لم تقم بعرض مشروع القانون على مجلس الشورى رغم ان الدستور اعطاه حقوقاً عديدة لمناقشة مشروعات القوانين منها مشروعات القوانين المكملة للدستور، وذلك حسب نص المادة ١٩٥ من الدستور، وبحيث يبلغ المجلس رأيه في هذه الامور الى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب^(١).

هذا ما قضت به المحكمة الدستورية في شأن قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية من عدم دستورية القانون لهذا العيب الشكلي وهو عدم العرض على مجلس الشورى، ولقد فصل تقرير مفوض المحكمة الدستورية العليا هذا العيب الذي بناء عليه تم الحكم بصورة اكثر تفصيلية حيث جاء بهذا التقرير (... لمدى دستورية قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية ... وقانون اصداره ككل في ضوء نصوص المواد ١١٢ و ١١٣ و ١٩٥ من الدستور بوصف ان اخذ راي مجلس الشورى الذي تطلبه المادة ١٩٥ من الدستور يعد احد الاشكال الجوهرية التي استلزمها الدستور وان اهماله وعدم مراعاته يعد مخالفة دستورية تشوب ليس نص المادة (٢) من مواد اصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية المشار اليها فقط بل القانون ككل وقانون اصداره (...)^(٢).

ويستخلص من كل من تقرير هيئة مفوضي المحكمة الدستورية العليا، وحكمها بعدم دستورية القانون ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ عدة مبادئ وهي:

المبدأ الاول: حق الفرد في تكوين الجمعيات هو حق اصيل لا يجوز ان يوضع اي من القيود على ممارسته، حيث ان المواثيق الدولية قد اهتمت بالنص على هذا الحق من خلال المادة ٢٠ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمادة ٢٢/٢ من العهد الدولي

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصري الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية جلسة ٢٠٠٠/٦/٣، نص القرار

منشور في موقع مكتبة حقوق الانسانية/جامعة منيسوتا على العنوان الالكتروني www.1.umn.edu

(٢) تقرير هيئة مفوضي المحكمة الدستورية العليا الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية دستورية جلسة ٢٠٠٠/٦/٣.

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي حظرت وضع القيود على ممارسة هذا الحق كما عيّنت الدساتير بالنص على هذا الحق في وثائقها - كما سبق تفصيله - .

المبدأ الثاني: أكدت المحكمة على ان الدستور قد حرص على ان يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما إرتاه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة وفي الصدارة منها حرية الاجتماع كي لا تقتحم احدهما المنطقة التي يحميها الحق او الحرية او تتداخل معها بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة، وكان تطوير هذه الحقوق والحريات وانماؤها لارساء مفاهيمها الدولية بين الامم المتحضرة مطلباً اساسياً توكيداً لقيمتها الاجتماعية وتقديراً لدورها في مجال اشباع المصالح الحيوية وقد واكب هذا السعي وعززه بروز دور المجتمع المدني وتنظيماته من احزاب وجمعيات اهلية ونقابات مهنية وعمالية في مجال العمل الجماعي.

المبدأ الثالث: قررت المحكمة ان حق المواطنين في تكوين الجمعيات الاهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وان هذا الحق يتعين ان يتمخض تصرفاً ارادياً حراً لا تتدخل فيه الجهة الادارية بل يستقل عنها، ومن ثم تتحل هذه الحرية الى قاعدة اولية تمنحها بعض الدول قيم دستورية في ذاتها لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام الى الجمعية التي يرى انها اقدر على التعبير عن مصالحه واهدافه، ليكون عضواً فيها وما هذا الحق الا جزء لا يتجزأ عن حرية الشخصية، التي اعلى الدستور قدرها، فاعتبرها من الحقوق الطبيعية، وكفل صونها وعدم المساس بها، ولم يجز الاخلال بها من خلال تنظيمها^(١).

هذا ومن الجدير بالاشارة اليه انه لم يصدر اي قرار عن القضاء الدستوري العراقي والمتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا على غرار القرارين سالف الذكر والصادرين عن القضائين الفرنسي والمصري، وقد يكون ذلك راجعاً الى حداثة انشاء مثل هذا النوع من القضاء منذ اقل من سبع سنوات بموجب احكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بالاضافة الى حداثة اصدار قانون المنظمات غير الحكومية عام ٢٠١٠ بما يجعل مجال تطبيقه لا يتعدى السنتين.

(١) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ص ١١١٨ - ١١١٩ .

المبحث الثالث: التنظيم المدني لمنظمات المجتمع المدني:

لا يشترط على الفرد انشاءه كياناً قانونياً رسمياً وفق قانون منظمات مدنية محلي حتى يكون في امكانه ممارسة احدى الحريات الاساسية او عدداً منها. بيد ان القوانين التي تسمح للجماعات بان تنظم نفسها في كيانات ذات شخصية قانونية من شأنها ان تعزز هذه الحريات، حيث من المعترف به ان الناس يكتسبون عادة مزيداً من الفوائد وهم في تجمعات اكثر من وضعهم وهم افراد، ذلك ان معظم الافراد ليسوا مهمين او مؤثرين بما فيه الكفاية، نظراً لكون اصواتهم الفردية لا تسمع، كما لاتؤخذ اعمالهم وانشطتهم الفردية بعين الاعتبار الا ما ندر، ولكن حالما يصبحون عصابة متحدة بما يشكل على سبيل المثال، منظمة مدافعة ونصرة لحماية البيئة، او منظمة انسانية لمساعدة اللاجئين، فان انشطتهم الجماعية يمكن ان تحدث فرقاً.

ويمكن القول انه بالسماح لمنظمات المجتمع المدني وحمايتها، تمنح القوانين في بلد ما معنى حقيقياً لحريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي، وفي العراق فان هناك عدة قوانين عنيت بتنظيم شؤون منظمات المجتمع المدني منها بصفة عامة كالقانونين المدني والجنائي، ومنها بصفة خاصة كقانون المنظمات غير الحكومية - وهو ما سنبحثه في الفصل الثالث -، وقد كانت معالجة هذه القوانين لمنظمات المجتمع المدني من خلال اضعاف صفة الشخصية المعنوية عليها.

هذا وقد تعرض القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل الى منظمات المجتمع المدني، وان لم يطلق عليها هذه التسمية وانما اطلق عليها اسم الجمعيات وذلك في معرض تعداده للاشخاص المعنوية في المادة ٤٧، ومن الملاحظ ان المشرع العراقي لم يعرف الشخص المعنوي تعريفاً دقيقاً، لكن قام الفقه بهذه المهمة فعرفه على انه مجموعة من الاشخاص او الاموال يرمي الى تحقيق غرض معين ويمنح الشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض^(١)، وهو ما أكد عليه

(١) د. عبد الباقي البكري، المصدر السابق، ص ٢٩٩.

القانون المدني العراقي حينما عرف الجمعية بقوله (الجمعية جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة اشخاص طبيعية او معنوية لغرض غير الربح المادي)^(١).

ولا اعتبار منظمات المجتمع المدني من قبيل الاشخاص المعنوية فانه يجب توافر عناصر

معينة تتمثل بالعنصر الموضوعي والمادي والمعنوي والشكلي وكما يلي:

العنصر الموضوعي: وهو اتجاه ارادة الافراد الى انشاء المنظمة^(٢)، الا انه من الجدير بالذكر

ان الفقهاء قد اختلفوا حول طبيعة السند المنشئ لها، فهو لا يخرج عن كونه عقداً

على راي البعض، الا ان هذا الراي معيب، اية ذلك ان العقد قوامه ارادات متعددة

تصدر عن اشخاص تتباين بل تتعارض مصالحهم، لذلك ذهب آخرون الى اعتباره

عملاً مركباً او جماعياً، قوامه ارادات متوازية تصدر عن اشخاص اتحدت مصالحهم،

يهدفون الى غاية واحدة هي انشاء المنظمة^(٣).

العنصر المادي: ويتمثل في وجود مجموعة من الاشخاص سواء كانوا طبيعيين او معنويين

لغرض انشاء المنظمة.

العنصر المعنوي: فيجب ان يكون غرض المنظمة يهدف الى تحقيق مصلحة ما، سواء كان

هدفاً عاماً يحقق بذلك المصلحة العامة، او خاصاً بجماعة معينة او فئة يستهدفها

بالذات، ولا بد من تحديد هذا الغرض وان لا يكون مالياً - كما سبق تفصيله -، اضافة

الى شرط المشروعية وعدم مخالفته للنظام العام والاداب.

العنصر الشكلي: وهو عنصر مهم جداً في تكوين بعض الاشخاص المعنوية ومنها

المنظمات، ذلك كون القانون يستلزم فيها التسجيل لغرض اكتساب الشخصية

المعنوية^(٤)، كما نص على ذلك قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠

بالقول (تكتسب المنظمة الشخصية المعنوية من تاريخ صدور شهادة التسجيل)^(١).

(١) الفقرة ١ من المادة ٥٠ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .

(٢) عبد الله خبابة، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي والشخص الطبيعي، بحث منشور في شبكة الانترنت على

الموقع الالكتروني www.khababa-lawyeri.com ص ٥، تاريخ اخر دخول للموقع ٢٨/١٢/٢٠١٢

(٣) أ. د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٩٤.

(٤) عبد الله خبابة، المصدر السابق، ص ٥-٦. الا ان بعض القوانين لم تستلزم توافر هذا العنصر ومنها القانون

المدني السويسري حيث نص في المادة ٥٢ منه على انه (تلك الجمعيات والمؤسسات التي تخضع للقانون

العام، والجمعيات التي ليس لها هدف صناعي، والمؤسسات الدينية والعائلية، كلها معفاة من ضرورة التسجيل).

ويتوافر هذه العناصر يتم الاعتراف بمنظمات المجتمع المدني باعتبارها شخصاً معنوياً وهو ما يعرف بالاعتراف الخاص^(٢)، وبذلك تبدأ حياة المنظمة.

هذا ولم يسهب المشرع المدني العراقي في تفصيل احكام الجمعيات وانما عهد بذلك الى تشريع خاص يصدر بهذا الشأن وذلك بقوله (وينظم التشريع الخاص كيفية انشاء الجمعيات وكيفية حلها)^(٣)، على العكس من المشرع المدني المصري الذي اورد احكامها بشيء من التفصيل حيث انه وبعد ان عرفها^(٤) اورد شرطين لغرض انشاء الجمعية الاول يتمثل بان يكون لها نظام مكتوب وموقع من الاعضاء المؤسسين والثاني البيانات التي يجب ان يحتوي عليها هذا النظام^(٥).

ومن ثم فقد عالج بعض الاحكام المالية للجمعية كعدم جواز النص في نظام الجمعية على ايلولة اموالها عند حلها الى الاعضاء او ورثتهم او اسرههم^(٦)، كما انه لا يجوز ان تمتلك الجمعية العقارات او ان يكون لها اي حقوق اخرى عليها الا بالقدر اللازم لتحقيق غرضها^(٧)، مع استثناء الجمعيات المقصود منها تحقيق غرض خيري او تعليمي، او التي يراد بها القيام بابحاث علمية من عدم الجواز هذا^(٨).

الا انه نص في الفقرة الثانية من المادة ٦١ على ضرورة التسجيل بالنسبة لاي جمعية تجري مشروعاً تجارياً بما يحقق لها بلوغ هدفها على النحو الافضل.

(١) الفقرة خامساً من المادة ٨ من قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٢) والاعتراف الخاص يعني تعليق منح الشخصية المعنوية على صدوران خاص من المشرع. فمنح الشخصية وفق هذا الطريق يكون انفرادياً ومباشراً، والقانون فيه سيد الموقف. فهو لا يمنح هذه الشخصية لمجموعة من المجموعات الا لتلك التي يتوسم فيها الصالح الاجتماعي. وان الاعتراف الخاص بالشخصية المعنوية، اما ان يكون صريحاً او ضمناً فالصريح يكون بالنص على تمتع مجموعة من المجموعات بالشخصية المعنوية - وهو ما نص عليه القانون المدني العراقي في الفقرة ز من المادة ٤٧ فيما يخص الجمعيات المؤسسة وفقاً للقانون - . اما الضمني ففيه لا ينص القانون على منح الشخصية المعنوية لمجموعة من المجموعات، وانما يقرر لها خصائص هذه الشخصية. أ. د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٦١.

(٣) الفقرة ٢ من المادة ٥٠ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .

(٤) وذلك بنصه في المادة ٥٤ على ان (الجمعية جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة اشخاص طبيعية او اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادي)

(٥) المادة ٥٥ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل .

(٦) الفقرة ١ من المادة ٥٦ من القانون أعلاه .

(٧) الفقرة ١ من المادة ٥٧ من القانون أعلاه .

(٨) الفقرة ٢ من المادة ٥٧ من القانون أعلاه .

ومما يلاحظ على القانون المدني المصري انه قرر ثبوت الشخصية المعنوية - او الاعتبارية كما اطلق عليها - للجمعية بمجرد انشائها اي قبل تسجيلها وشهرها^(١)، الا انه منع الاحتجاج بهذه الشخصية تجاه الغير الا بعد ان يتم شهر نظام الجمعية^(٢)، وان يكون هذا الشهر بالطريقة التي يقرها القانون^(٣)، ومع ذلك فقد احتاط المشرع المصري الى انه قد يؤدي هذا الحكم الى التهرب من اثبات وجود الجمعية رسمياً لغرض حرمان الغير من الاحتجاج بذلك، وعليه فقد قرر بان ذلك لا يمنع الغير من التمسك ضد الجمعية بالاثار المترتبة على الشخصية المعنوية الممنوحة لها بمجرد انشائها^(٤).

بالاضافة الى ذلك فانه قد الزم كل جمعية غير مشهورة، او غير منشأة انشاءً صحيحاً، او مكونة بطريقة سرية، بما تعهد به مديروها او العاملون لحسابها، وجوز تنفيذ هذه التعهدات على اموال الجمعية^(٥).

ومما اشترك فيه القانونين المدنيين العراقي والمصري انهما اوردا عدداً من الخصائص تنطبق على جميع الاشخاص المعنوية، ولما كانت الجمعيات تعتبر كذلك فانها بالتالي تنطبق عليها وهي:

(١) الفقرة ١ من المادة ٥٨ من القانون أعلاه .

(٢) الفقرة ٢ من المادة ٥٨ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل .

(٣) الفقرة ١ من المادة ٥٩ من القانون أعلاه .

(٤) الفقرة ٢ من المادة ٥٩ من القانون أعلاه .

(٥) الفقرة ٣ من المادة ٥٩ من القانون أعلاه . هذا وينص القانون في ترينيداد وتوباغو على أن الشخص الذي يدخل في عقد " باسم شركة ما لم تؤسس بعد "يعتبر ملزماً شخصياً بالعقد، ما لم تعلن الشركة بعد تأسيسها عن نيتها التزام العقد المذكور . وإذا لم تفعل الشركة ذلك، يمكن للشخص أن يسعى إلى مشاركة الشركة مسؤولياتها القانونية

The Law of the Republic of Trinidad and Tobago, Companies Act No. 35 of 1995, pt. III ., div. 1, § 20

وأما القانون الإستوني فينص على أن الناس الذين يتصرفون باسم جمعية ما خلال عملية التأسيس مسؤولون عن تصرفاتهم وأعمالهم باسم المنظمة .وعندما تُنشأ المنظمة تنتقل الحق في دخولها للالتزامات والعهود تلقائياً إلى المنظمة" إذا كان للأشخاص الذين دخلوا في عملية التحويل باسم الجمعية . "وإذا لم يكن الشخص يملك ذلك الحق، عندئذ فقط تنتقل الالتزامات والعهود من الشخص إلى المنظمة إذا وافق على ذلك كل الأعضاء .ولم يحدد القانون ما الذي يكون " امتلاك الحق "في دخول عملية تحويل باسم منظمة ما

The Non Profit Association Acts of the Republic of Estonia, ch. 1, § 11(2-3) (June 6, 1996)

- ١- يكون لكل شخص معنوي ممثل عن ارادته^(١).
- ٢- يتمتع الشخص المعنوي بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازماً لصفة الشخص الطبيعي وذلك في الحدود التي يقرها القانون^(٢).
- ٣- له ذمة مالية مستقلة عن ذمة المؤسسين والاعضاء^(٣).
- ٤- عنده اهلية الاداء وذلك في الحدود التي يبينها عند انشاءه، والتي يفرضها القانون^(٤).
- ٥- له حق التقاضي^(٥)، وفي هذا المجال فيجب القول بان حق التقاضي المنصوص عليه ليس مقصوراً على الحقوق والالتزامات القانونية للمنظمة، وانما يجب السماح لمنظمات المجتمع المدني الانخراط في المقاضاة من اجل المصلحة العامة، ذلك ان القواعد المتعلقة بالحق في ممارسة قانونية بالغة الاهمية بالنسبة الى قدرة المنظمات المدنية على استخدام القضاء لاغراض المدافعة والنصرة يجب ان تمنحها هذه الميزة، وبالفعل فانه في بعض البلدان فان المنظمات المنخرطة في اقامة دعاوى المصلحة العامة تتأهل لوضعية المنظمات ذات النفع العام^(٦)، فعلى سبيل المثال، يمكن ان ترغب منظمة بيئية بيئية بمنع مصنع معين من اطلاق الملوثات في مجرى مائي (جدول، نهر، ... الخ) على الرغم من حصوله على اذن بذلك، ففي حال اعطاء القانون للمنظمة حق المقاضاة في سبيل المصلحة العامة ستتمكن من ذلك. اما في حال العكس فلن تتمكن المنظمة من الحصول على هذا المنع، ولكن في العديد من النظم القانونية يمكن للمنظمة ان تتشط في هذا الصدد عبر شخص او اشخاص يمثلونها، وتكون ملكياتهم متأثرة سلباً بالتلوث الحاصل في المجرى المائي. بيد انه يتوجب على الفرد في هذه الحالة ان يقيم الدعوى القضائية باسمه الشخصي، وهذا الاجراء ينبغي الا يكون الاجراء الوحيد المتاح، كما ينبغي للمنظمة المدنية ايضاً ان تكون قادرة على التقدم بدعوى قضائية باسمها (اي بوصفها منظمة) والادعاء بان مصالحها او مصالح اعضائها متأثرة مباشرة.

(١) الفقرة ١ من المادة ٤٨ من القانون المدني العراقي ويقابلها الفقرة ٣ من المادة ٥٣ من القانون المدني المصري.

(٢) الفقرة ٢ من المادة ٤٨ من القانون المدني العراقي ويقابلها الفقرة ١ من المادة ٥٣ من القانون المدني المصري.

(٣) الفقرة ٣ من المادة ٤٨ من القانون المدني العراقي ويقابلها أ- من الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من القانون المدني المصري.

(٤) الفقرة ٤ من المادة ٤٨ من القانون المدني العراقي ويقابلها ب- من الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من القانون المدني المصري.

(٥) الفقرة ٥ من المادة ٤٨ من القانون المدني العراقي ويقابلها ج- من الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من القانون المدني المصري.

(٦) ومن ذلك الولايات المتحدة الامريكية. ليون آي. ايريش، المصدر السابق، ص ٦٠.

٦- له موطن^(١)، ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز ادارة المنظمة التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها فرع في داخل البلد، فيعتبر مركز ادارتها بالنسبة للقانون الداخلي المكان الذي فيه ادارة اعمالها.

ومن الجدير بالاشارة اليه بان القانون المدني العراقي قد حدد النظام القانوني للاشخاص المعنوية الاجنبية ومن ضمنها الجمعيات حيث قرر بانه يسري عليها قانون الدولة التي يوجد فيها مركز ادارتها الرئيسي الفعلي^(٢)، الا انه استثنى في حال باشر الشخص المعنوي الاجنبي نشاطه الرئيسي في العراق فان القانون العراقي هو الذي يسري عليه^(٣)، وهذا ما سار عليه كذلك قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ حيث قرر بان تخضع فروع المنظمات غير الحكومية الاجنبية العاملة في العراق لاحكام القوانين العراقية^(٤).

المبحث الرابع: التنظيم الجنائي لمنظمات المجتمع المدني:

ان القانون العراقي كأمثاله من القوانين احتوى على جملة من الاحكام الاجرائية التي تساهم في حفظ الامن الاجتماعي للبلد فصدرت عدة قوانين عقابية واجرائية، لذلك وردت في هذه القوانين اوصاف لافعال اعتبرها المشرع تشكل خطراً على المجتمع فعاقب من يقدم على فعلها، ومجملها قد ذكر في قانون العقوبات العراقي رقم ١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، وان اي فعل لم يرد فيه نص يجرمه لا يجوز لاحد ان يعاقب عليه عملاً بحكم القاعدة الدستورية والقانونية الراسخة (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص)^(٥).

(١) الفقرة ٦ من المادة ٤٨ من القانون المدني العراقي ويقابلها د- من الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من القانون المدني المصري.

(٢) الفقرة ١ من المادة ٤٩ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .

(٣) الفقرة ٢ من المادة ٤٩ من القانون اعلاه .

(٤) المادة ٢٧ من قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٥) القاضي سالم روضان الموسوي، الرقابة القضائية على اعمال مؤسسات المجتمع المدني، بحث منشور في

شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني www.ahewar.org تاريخ اخر دخول للموقع ٢٠١٣/١/٤.

لذلك وفيما يتعلق بنشاط منظمات المجتمع المدني، فان هذه المنظمات تتكون من افراد مؤسسين وعاملين فيها قد يرتكبون بعض الافعال التي تشكل جرمًا بحسب قانون العقوبات، وحيث ان القاعدة في التشريعات الجنائية الحديثة ان لا يسأل جنائياً غير الانسان بعكس ما كان عليه في السابق حيث كان يحاكم الحيوان والجماد^(١)، ولكن استثناءً من هذه القاعدة فقد قررت مسؤولية الشخص المعنوي الجزائية نتيجة للفعل الصادر عن ممثله الذي يرتكب باسمه ولمصلحته، ذلك ان الشخص المعنوي من اشخاص القانون المخاطبين باحكامه والدليل على ذلك ان له ذمة مالية مستقلة عن ذمة مستخدميه، كما ان هذا الشخص يبرم التصرفات القانونية باسمه وان كان يوقع عنه ممثلوه، كما ان القانون المدني قد اقر له بالشخصية القانونية الحقيقية - كما سبق بيانه -، فمن التناقض ان ينكر القانون الجنائي ذلك.

وعلى اعتبار ان منظمات المجتمع المدني احد الاشخاص المعنوية وبالتالي تنقرر مسؤوليتها الجنائية عن افعال ممثليها ومن يعملون لصالحها بالاضافة الى مسؤولية هؤلاء الشخصية، الا انه لا ينبغي اطلاق هذه المسؤولية على علاتها وانما يجب اولاً تحديد طبيعتها هل هي مسؤولية اصلية تفرض عليها مباشرة بعد وقوع الفعل الجرمي ام هي مسؤولية تبعية لا تنقرر الا بعد تقرر مسؤولية مرتكب الفعل ممثل المنظمة شخصياً، وفي حال تقرير المسؤولية على الشخص فهل تقرر بصورة مطلقة بدون قيد او شرط، ام انها لا تفرض الا بعد تحقق شروط معينة، وهذا ما سنقف عليه في الفرعين الآتيين:

المطلب الاول: طبيعة المسؤولية الجنائية لمنظمات المجتمع المدني:

بعد الاعتراف بمسؤولية منظمات المجتمع المدني الجزائية باعتبارها شخصاً معنوياً، ذلك الشخص الذي لا يمكن تصور ارتكابه للجريمة شخصياً ولكن ترتكب من قبل ممثله ولمصلحته. فقد حصل الخلاف حول هذه المسؤولية هل هي مباشرة ام غير مباشرة وكما يلي:

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية المباشرة:

قد يكفي لانعقاد المسؤولية الجزائية لمنظمات المجتمع المدني وقوع الفعل المجرم من ممثليها، ولا يشترط في قيام مسؤوليتها اثاره مسؤولية ممثلها - الشخص الطبيعي - مرتكب الجريمة، فالمشرع العراقي في قانون العقوبات قرر المسؤولية الجزائية للاشخاص المعنوية بالنص (الاشخاص

(١) د. احمد الوائلي، احكام السجون بين الشريعة والقانون، دار الكتبي للمطبوعات، بيروت ١٩٨٧، ص ٧٦.

المعنوية في ما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها او مديروها او وكلائها لحسابها او باسمها ولا يجوز الحكم بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانوناً، فاذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة اصلية غير الغرامة ابدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون^(١).

وكذلك فقد نص قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ على مسؤولية المنظمة عند مخالفتها احكامه بقولها (مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الاخرى تتعرض المنظمة عند مخالفتها احكام هذا القانون للعقوبات الاتية:

ثانياً: الحل، يصدر بقرار قضائي بناءً على طلب من الدائرة وذلك في احدى الحالات الاتية: ...
ب- اذا ثبت انها قامت بمخالفة القوانين العراقية النافذة^(٢))

ومن خلال استقراء النصين السابقين نلاحظ ان المشرع العراقي سواء في قانون العقوبات ام في قانون المنظمات غير الحكومية قرر مسؤولية هذه المنظمات الجزائية بشكل مباشر، وفي هذا النوع من المسؤولية يلاحظ خروجاً عن قواعد المسؤولية الجزائية فالمنظمة لا تتمتع بارادة نفسية التي هي احد عناصر الفعل الجرمي - بل ان ارادتها هي ارادة من يرتكب الجريمة -، ولهذا وصفت بانها مسؤولية عن فعل الغير وان كان اساس هذه المسؤولية مختلفاً فهي تقوم على اساس اهمال صاحب العمل - وفي هذه الحالة مدير المنظمة - في منع من يعمل في خدمته من ارتكاب الجريمة.
اما مسؤولية الشخص المعنوي فهي ليست شخصية فهو لا يتمتع بالارادة الطبيعية لذا في الاحوال التي تقرر فيها المسؤولية المباشرة يفترض المشرع في الفاعل صفة خاصة اي شخص معنوي، وحيث تثار مسؤولية الشخص المعنوي الجزائية فان الدعوى الجزائية تقام عليه بصفة اصلية ويقضى عليه بالعقوبة التي يقررها القانون التي تكون مناسبة لطبيعته^(٣).

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية غير المباشرة:

قد يكون اسناد المسؤولية الجزائية للمنظمة بصورة غير مباشرة عند الحكم على الشخص الطبيعي الذي ارتكب الجريمة باسمها ولحسابها الخاص بمجرد وقوع الجريمة من ممثل المنظمة لا يكفي لتقرير مسؤوليتها الجزائية مالم تتقرر مسؤولية الاول - الشخص الطبيعي - فوجود وانعدام

(١) المادة ٨٠ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة ٢٣ من قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ .

(٣) د. محمد عثمان الهمشري، المسؤولية الجنائية عن فعل الغير، دار الفكر العربي ١٩٦٩، ط١، ص٤١١.

مسؤولية الشخص الطبيعي هي المعيار في تقرير مسؤولية المنظمة وامتناع مسؤولية مرتكب الجريمة نتيجة الحكم بالبراءة بسبب حالة السكر او التخدير المانعين من المسؤولية^(١) يترتب عليها امتناع مسؤولية المنظمة^(٢).

وتتحمل المنظمة العقوبة جراء مسؤولية الشخص الطبيعي مرتكب الجريمة فتكون مسؤولية الاول غير مباشرة ويمكن تصورها في حالة العقوبات ذات الصفة العينية اي التي ترد على اشياء عينية كالمنقولات او العقارات وهذه العقوبات قد تكون مصادرة او غرامة^(٣). فالمادة ١٢٣ من قانون العقوبات العراقي جاءت تنص (للمحكمة ان تأمر بوقف الشخص المعنوي لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد عن ثلاث سنوات اذا وقعت جناية او جنحة من احد ممثليه او مديره او وكلائه باسم الشخص المعنوي او لحسابه وحكم عليه من اجلها بعقوبة سالبة للحرية لمدة ستة اشهر فاكثر واذا ارتكب الجناية او الجنحة اكثر من مرة فللمحكمة ان تأمر بحل الشخص المعنوي)، اما المادة ١٢٢ من القانون نفسه تنص (وقف الشخص المعنوي يستتبع حظر ممارسة اعماله التي خصص نشاطه لها ولو كان ذلك باسم آخر او تحت ارادة اخرى وحل الشخص المعنوي يستتبع تصفية امواله وزوال صفة القائمين بادارته وتمثيله).

ويلاحظ ان قانون العقوبات العراقي وفي هذه المادة التي جاءت في اطار التدابير الاحترازية المادية قد جعلت فرض عقوبتي حل الشخص المعنوي - المنظمة- او وقف نشاطه امر جوازي يعود تقديره للمحكمة، الا ان تلك السلطة الممنوحة للمحكمة ليست مطلقة فهي مقيدة بقيد الاول صدور الحكم (... وحكم عليه ...)، والثاني يشترط ان تكون الجريمة المرتكبة جناية او جنحة والعقوبة هي الحبس لمدة ستة اشهر فاكثر.

نستنتج من ذلك ان المشرع العراقي قرر مسؤولية غير مباشرة للمنظمة في هذه المادة فجعلها معقدة على فرض العقوبة على الشخص الطبيعي مرتكب الجريمة اما عقوبة الحل ونتيجة لخطورتها فان المشرع في هذه المادة اشترط وقوع الجناية او الجنحة لمرتين متتاليتين، اما القيد الثاني فهو ان تكون العقوبة السالبة للحرية المفروضة على الشخص الطبيعي مرتكب الفعل هي ستة اشهر فاكثر

(١) المادة ٦٠ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

(٢) د. احمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات/القسم العام- دارالنهضة العربية، القاهرة ١٩٨١، ص٤٩٨

(٣) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، قانون العقوبات/ الجرائم الاقتصادية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي،

بغداد ١٩٨٧، ص١٧٩.

وبالمفهوم المخالف ان العقوبة اذا كانت اقل من ستة اشهر فلا يمكن معاقبة المنظمة بعقوبة الحل او ايقاف النشاط.

وقد يجعل القانون الشخص المعنوي - المنظمة - ضامناً للوفاء بالعقوبات المفروضة على ممثليه او العاملين لديه ولا يمكن تصور هذا الضمان الا في مجال العقوبات المالية فتكون مسؤولية المنظمة غير مباشرة وفي هذا الحال فتكون تابعة ومعلقة بفرض العقوبة المالية على ممثلها او العامل لديها مرتكب الجريمة وسبب تقرير هذه المسؤولية هي لتمكين صاحب الحق المالي من الحصول على حقه فبعض العقوبات المالية كالغرامة بمبلغ كبير يعجز الشخص الطبيعي عن الوفاء بها لذا تقرر مسؤولية الشخص المعنوي - المنظمة - غير المباشرة للوفاء بهذا المال وسبب الضمان انه ضمان قانوني فرض على الشخص المعنوي - المنظمة - لاعتبارات عملية واقعية بعيدة عن فكرة المسؤولية الجزائية^(١).

المطلب الثاني: شروط المسؤولية الجنائية لمنظمات المجتمع المدني:

اسناد المسؤولية الجزائية لمنظمات المجتمع المدني لا تتعدد بدون قيد او شرط وانما تتحقق بتوافر ثلاثة شروط على النحو الآتي:

اولاً: ان يكون مرتكب الجريمة احد اعضاء المنظمة:

الوجود القانوني للمنظمة يجعل تصور اتيانها شخصياً للجرائم التي تقرر مسؤوليتها الجنائية امراً مستحيل الوقوع، فارتكاب الافعال الجرمية تتطلب الادراك والارادة التي تتوفر لدى الشخص الطبيعي فقط وتقرير المسؤولية الجزائية للمنظمة وعدم ربطها بوقوع الفعل من قبل شخص آدمي يمثل تلك المنظمة يعد تصوراً لا يتفق والاحكام العامة لقانون العقوبات^(٢)، فالقول بالمسؤولية الجزائية للمنظمة يجب ان يكون مقروناً بوقوع الفعل من

(١) د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للاشخاص المعنوية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٠٠-١٠١.

(٢) د. عادل حافظ غانم، جرائم تهريب النقد، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩، ص ٣٥.

قبل ممثلها فالمادة ٨٠ من قانون العقوبات العراقي تنص (الاشخاص المعنوية مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها او مديروها او وكلائها ...).

ولتقرير المسؤولية الجزائية يتطلب اثبات ان الشخص الطبيعي مرتكب الجريمة يمتلك صفة تمثيل المنظمة ولكن هذا التمثيل يختلف ضيقاً واتساعاً من تشريع لآخر، فبعض التشريعات تقصر المسؤولية على المدير او الممثل او الوكيل^(١)، اما البعض الاخر فيقرر المسؤولية الجزائية حتى للجرائم التي يرتكبها العاملون لديها بالاضافة الى الاشخاص السالف ذكرهم^(٢).

وثبتت احدى الصفات التي نص عليها القانون يؤدي الى اثاره مسؤولية المنظمة وتقرير مسؤولية الاخيرة لا يمنع من تقرير مسؤولية مرتكب الجريمة شخصياً وبذلك فان الجريمة الواحدة يعاقب عليها مرتين، يعاقب عليها الشخص الطبيعي والمنظمة عن ذات الفعل^(٣) وهذا ما نصت عليه المادة ٨٠ من قانون العقوبات العراقي (... ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبة المقررة للجريمة في القانون).

بيد ان اشتراط الصفة على هذا النحو وضرورة صدور الفعل عن احد اعضاء المنظمة، انما ينهض في شأن الجرائم التي يطلق عليها الجرائم الايجابية التي تقع بارتكاب سلوك ايجابي معين، اما في جرائم الترك او الامتناع فلا مجال لاعمال هذا الشرط، اذ ان مجرد القعود عن القيام بالفعل يترتب عليه وقوع الجريمة وصحة اسنادها اليه، فبينما يشترط لاعتبار الفعل صادراً من المنظمة ان يكون مرتكبه من الاشخاص الطبيعيين - المحددين على سبيل الحصر - فانه يعمل هذا الشرط في مجال الجرائم التي ترتكب بطريق الترك ومن ثم تعتبر هذه الجرائم من جرائم الترك الصادرة عن المنظمة بمجرد القعود عن اتيان العمل المطلوب دون بحث عما اذا كان يتعين عليه انجازه من اعضائها او ممثلها او حتى تابعيها^(٤).

(١) المادة ٨٠ من قانون العقوبات العراقي، والمادة ١٦٥ من قانون العقوبات الاماراتي.

(٢) المادة ٢٠٩ من قانون العقوبات المصري، والمادة ٧٤ من قانون العقوبات الاردني.

(٣) أ. م. د. حسون عبيد هجيج وحسين ياسين طاهر، نطاق حماية الثروة النفطية في القانون الجنائي "دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد ٣، ٢٠١١، ص ١٢٨.

(٤) د. اسامة عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، بحث منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني www.asrasjustgoo.com تاريخ اخر دخول للموقع ٢٠١٢/٦/١٨.

ثانياً: ان تكون الجريمة في حدود اختصاص من ارتكبها طبقاً للنظام الاساسي للمنظمة:

ويعني ذلك ان يكون تصرف العضو او الممثل القانوني في حدود السلطة الممنوحة له طبقاً للنظام الاساسي للمنظمة^(١)، فالشخص الطبيعي الذي يرتكب الجريمة باسم المنظمة يجب ان يكون من الاشخاص الذين ورد ذكرهم في المادة ٨٠ من قانون العقوبات، بالاضافة الى ذلك يجب ان يكون السند القانوني الذي يعتمد عليه في اثبات هذه الصفة سنداً صحيحاً^(٢)، فتصح مسائلة المنظمة جنائياً اذا كانت السلطة التي استند اليها الشخص الطبيعي محل المسائلة مردها الى السلطة العليا التي يترخص بها والتي يستطيع بمقتضاها اتخاذ قرارات خاصة بالمنظمة دون حاجة الى الرجوع الى سلطة اعلى^(٣)، كما هو الحال بوجود كتاب تخويل صحيح صادر من ادارة المنظمة، فان تجريم المنظمة على مجرد الادعاء لا يكفي ويخلق وضعاً قانونياً خطراً ومضطرباً، وتحديد صفة وسلطة الاشخاص الذين تثار مسؤولية المنظمة عن الجرائم المرتكبة من قبلهم يقع على محكمة الموضوع بالرجوع الى الادلة التي تثبت ذلك اذ لا يكفي مجرد الادعاء^(٤).

اما غير هؤلاء من الاشخاص العاملين في المنظمة فيسألون شخصياً وبمفردهم عما يرتكبون من جرائم والمنظمة ليست مسؤولة عن ذلك^(٥).

ثالثاً: ان تكون الجريمة مرتكبة لحساب المنظمة:

ويعني ذلك ان المنظمة لا تسأل الا عن الجرائم التي ترتكب لحسابها او لمصلحتها^(٦)، وهذا ما قرره المشرع العراقي في المادة ٨٠ عقوبات بقولها (الاشخاص المعنوية... مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها او مديروها او وكلائها لحسابها او باسمها...)، فالجريمة تعد مرتكبة لحساب المنظمة اذا هدفت لتحقيق مصلحة لها مادية كانت ام معنوية، وسواء كانت المصلحة مباشرة ام غير مباشرة، محققة كانت او

(١) د. اسامة عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، المصدر السابق.

(٢) أ. م. د. حسون عبيد هجيج، المصدر السابق، ص ١٢٨.

(٣) د. اسامة عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، المصدر السابق.

(٤) أ. م. د. حسون عبيد هجيج، المصدر السابق، ص ١٢٧-١٢٨.

(٥) د. اسامة عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، المصدر السابق.

(٦) المصدر السابق.

محتمة^(١)، ومع ذلك فمن الناحية العملية غالباً ما تكون المصلحة الخاصة لعضو المنظمة او مؤسسها مختلطة بالمصلحة العامة للمنظمة^(٢).

(١) محمود سليمان موسى، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان، ليبيا، بلا سنة طبع، ص ١٢٢.

(٢) د. اسامة عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، المصدر السابق.

الخاتمة

اتضح من خلال كل ما سبق بيانه، "ان منظمات المجتمع المدني هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، اذ هي الكفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الاساسية في بناء المجتمع، عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية والتوافق في اطار من حوار حر بناء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لاحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً، والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم للتضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية على اداء افضل للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها، وعلى ترشيد الانفاق العام، وابرار دور القدوة، ولكل اولئك تذيع المصادقية، وتحدد المسؤولية بكل صورها فلا تشيع ولا تنماع، ويتحقق العدل والنصفة وتتنام قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به الى ذرى التقدم"⁽¹⁾.

واخيراً ولما كان من المتعارف والمستقر عليه في حقل المعارف القانونية ان لكل بحث مجموعة من النتائج التي يتم التوصل اليها، ومن خلال هذه النتائج يمكن للباحث استخلاص مجموعة من التوصيات يوصي بها، التي تتضمن مجموعة من الاقتراحات والحلول القانونية المناسبة بقدر الامكان لازالة القيود والعوائق من اجل ايجاد مجتمع مدني حقيقي وليس صوري، تساهم منظماته في بنائه والوصول به الى بر الامان، ويمكن ادراج النتائج التي توصلنا اليها ونتبعها بالمقترحات التي ارتأيناها كما يلي:

النتائج:

١- ان هناك مفهوماً يعرف بالمجتمع المدني، والذي يمثل نمطاً من التنظيم الاجتماعي والسياسي والثقافي خارجاً قليلاً او كثيراً عن سلطة الدولة، يضم عدداً من المؤسسات المتنوعة تتمثل بالاحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية بالاضافة الى المنظمات غير الحكومية وغيرها من المؤسسات الاخرى، وتخرج عن اطاره مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع الخاص (السوق)، وكذلك العائلة.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية - جلسة ٢٠٠٠/٦/٣ م ، نص الحكم منشور في موقع مكتبة حقوق الانسانية/جامعة منيسوتا على العنوان الالكتروني www.1.umn.edu

٢- ان هناك علاقة وثيقة تربط بين المجتمع المدني والدولة التي تنمو وتتكون في حيزها، وهذه العلاقة ان كانت مبنية على اساس التكامل وادراك الدولة لاهمية وجود المجتمع المدني والسماح لمؤسساته بممارسة دورها، فان المجتمع المدني سينهض بدوره في تنمية المجتمع ومساعدة الدولة على خدمة الافراد، والعكس صحيح.

٣- ان المنظمات غير الحكومية تمثل الركيزة الاساسية في تكوينات المجتمع المدني، لما تتمتع به من خصائص ومرونة تؤهلها لتلبية حاجات الافراد المتعددة، سواء تمثلت بالخدمات الاجتماعية او الانسانية او حاجته في الاجتماع، وايصال صورته والدفاع عن حقوقه في حال ارادت الحكومات التغول عليها كونها تنشأ باستقلالية نسبية عن هذه الحكومات، وعليه فيعتبر نشاطها في مراقبة اداء الحكومات جوهرياً ولا يمكن منعه بحجة انه يعد تدخلاً في السياسة.

٤- ان الحق في حرية انشاء منظمات المجتمع المدني اصبح حقاً اساسياً من حقوق الانسان وحرياته، وان هذا الحق اصبح له بعداً دولياً على المستوى العالمي، وذلك من خلال ما اصدرته الجمعية العامة للامم المتحدة لكل من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، وكذلك الوضع على المستوى الاقليمي وذلك من خلال الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان، والاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان.. الخ، وكل هذه الاتفاقيات قد كفلت حرية تكوين هذه المنظمات من حيث وجودها وممارسة نشاطها وعدم جواز وضع قيود على هذه الحرية الا ما يفرض منها تماشياً مع القانون وما يستوجبه المجتمع الديمقراطي من مصلحة الوطن والمواطن.

٥- اذا كان لضمان حرية تكوين منظمات المجتمع المدني وممارسة نشاطها قيمة دولية سواء على المستوى العالمي او الاقليمي، فان ذلك ليس كافياً للنهوض بدورها التنموي، وانما يجب كفالة هذه الحرية على المستوى الدستوري اولاً، وتعزيز ذلك بوجود قضاء دستوري مساند له، وعلى المستوى التشريعي ثانياً، وهو ما عملت الدول على كفاله فعلاً مع اختلاف في مستويات ذلك حسب ظروف كل دولة.

٦- اذا كانت هناك مطالبة شديدة بحرية منظمات المجتمع المدني سواء من حيث وجودها او ممارسة نشاطها او حتى الانتماء اليها، فيجب القول انه في الواقع لا يوجد ما يمكن ان نسميه حرية مطلقة من دون قيد او شرط، وانما لا بد من ان تكون هذه الحرية منظمة حتى لا تكون مفسدة مطلقة، فالحرية المطلقة تتعارض مع قيام المجتمع، حيث ان تنظيم الحريات هو الذي يعطيها ملامحها الحقيقية، وهذا التنظيم يتجلى في القوانين التي تشرع

لتعنى بهذه المنظمات من لحظة تأسيسها الى لحظة إنهاؤها بأي شكل، مروراً بتنظيم نشاطها بين هذا وذاك ومراقبتها بما يضمن عدم مخالفتها للقوانين المطبقة او خروجها عن النظام العام او الاداب.

المقترحات:

اضافة الى ما تم ادراجه سابقاً من مقترحات في طيات هذا البحث المتواضع فنوصي بما يلي:

١- لما كان القانون قد نص على ان الجهة المسؤولة عن منظمات المجتمع المدني هي دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة للامانة العامة لمجلس الوزراء وهي بهذا تعتبر خاضعة للسلطة التنفيذية، ذلك انه لا يمكن للسلطة التنفيذية ان تقوم بمراقبة المنظمات غير الحكومية طالما ان المسؤولية الرئيسية للمنظمات هي متابعة السلطة التنفيذية. فقيام السلطة التنفيذية بمهمة تسجيل ومراقبة المنظمات غير الحكومية يحبط الدور الديمقراطي المهم للمنظمات ويهدد شرعية الديمقراطية في العراق، اضافة الى ان الممارسات الدولية اثبتت ان المنظمات غير الحكومية هي عضو اساسي في اثارة ومناقشة العديد من القضايا المتعلقة بالسياسات العامة، ذلك فمن المهم جداً ان تكون لها الحرية في الحديث عن جميع المواضيع ذات الشأن العام بما فيها مناقشة او نقد السياسات والممارسات التي تتبعها الدولة. وعليه فان وضع صلاحية تسجيل المنظمات غير الحكومية بأيدي من ينتقدونهم يحد كثيراً من حرية هذه المنظمات في الحديث عن القضايا ونقد سياسات السلطة التنفيذية خوفاً من عدم الموافقة على تسجيل منظماتهم او حتى الغاء تسجيلها. ونفترح في هذا الصدد تشكيل هيئة مستقلة (على غرار المفوضية العليا للانتخابات او مفوضية حقوق الانسان) تتولي المهام المنصوص عليها في هذا القانون والتي اسندها الى الدائرة، وان كان هذا الطرح مقبولاً فسنحتاج الى ازالة تعريف الدائرة واطافة تعريف (المفوضية المستقلة لشؤون المنظمات غير الحكومية).

٢- جاء في المادة ١ من القانون تعريف المنظمة واذيف للتعريف (الاشخاص المعنوية) وان مفهوم الاشخاص المعنوية وفقاً للمادة ٤٧ من القانون المدني العراقي يشمل: الدولة، الالوية والبلديات والقرى، الطوائف الدينية، الاوقاف، الشركات التجارية والمدنية، وتكرر هذا التعبير في المادة ٤ / اولاً، ولا نعتقد ان هذا التعريف كان موفقاً نظراً لشمول هذه الفئات بقوانين خاصة، بالاضافة الى انه من غير المعقول ان تكون الدولة او الالوية والبلديات والقرى وغيرها من الاشخاص المعنوية عضواً في منظمة غير حكومية، فعليه

نقترح حذف تعبير الاشخاص المعنوية من التعريف، او على الاقل حصرها بالاشخاص المعنوية الخاصة.

٣- في قضية تسجيل المنظمات غير الحكومية لجأ القانون ومعه تعليمات تسهيل تنفيذه الى طريقتين لانجاز معاملة الاجازة، أولهما: ان تكون حالة التأسيس، ومن ثم حالة الاجازة الكاملة، بينما جاء قانون اجازة الشركات ليمر عبر طريق واحدة، فكيف بمنظمات غير حكومية وهي تشكل اساساً من ثلاثة اشخاص وهي بحكم عملها واهدافها تطوعية لجنة تمر بمرحلتين، عليه فنقترح ان تكون عملية التسجيل تمر بطريق واحدة وهو تقديم معاملة التسجيل مرفقاً بها كافة المستندات المطلوبة الى الدائرة المعنية بمنح الاجازة، ولهذه الدائرة إما اجازة التسجيل او رفضه المسبب لكي تستطيع المنظمة اتخاذ مايلزم من تظلم من القرار او استئنافه حسب الاحوال.

٤- جاء في المادة ١١ من الفقرة خامساً من القانون (انتقاء المسؤولية الشخصية لاعضاء ومؤسسي ومنتسبي المنظمة عن الالتزامات المترتبة قانوناً)، والسؤال الذي يطرح اذن من المسؤول؟. وكان الافضل ان يشار الى المادة ٨٠ من قانون العقوبات والمواد ٥٠-٦٠ من القانون المدني لكي يكون النص اكثر كفاءة قانونية.

٥- تعديل ماورد في الفقرة ثالثاً من المادة ١٧ والتي تخص امكانية سحب صفة النفع العام من المنظمة الممنوحة لها من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الامين العام للمجلس، ذلك انه تبرز هنا ايضاً مشكلة الارتباط بالسلطة التنفيذية التي تم مناقشتها سابقاً، ونقترح هنا اعطاء هذه المكنة الى القضاء وبالتحديد محكمة القضاء الاداري بناءً على طلب كل ذي شأن على شرط ان يكون مبنياً على اسباب مقنعة وحقيقية وليس مجرد الاضرار بالمنظمة وللقضاء القول الفصل في تحديد ذلك.

٦- اضافة مادة في القانون تسمح للمنظمة في حال ارتأت تغيير اهدافها التي انشأت من اجل تحقيقها سواء كان ذلك بأن اصبحت هذه الاهداف مستحيلة التحقيق او انها اتمتها بالكامل لكي يرى القائمون عليها جدوى استمرار عملها، على ان يكون ذلك ضمن شروط وضوابط محددة حتى لا تكون هناك فوضى وتخبط من قبل المنظمات في تحديد اهدافها وحصرها باقرب مجال الى الاهداف الرئيسية التي قامت على اساسها.

٧- تعديل ماورد في الفقرة ثالثاً من المادة ٣٣ من القانون والتي تنص على عدم سريان احكامه على الاحزاب السياسية والنقابات المهنية والاتحادات والجمعيات المؤسسة بموجب

قوانين خاصة، وذلك باضافة نقابات العمال لكي لا يوحي النص بانها مشمولة باحكامه
بينما هي لها تشريعها الخاص بها.

هذا ما جادت به قريحتنا من توصيات ومقترحات، نعتقد انها قد تساهم ولو قليلاً بدفع عجلة
المجتمع المدني الى التقدم في بلدنا وتعزز دورها في بناء المجتمع وتنمية وتحقيق مصالح المواطنين
والتخفيف عن كاهلهم، والله من وراء القصد في كل ذلك.

والشكر لله رب العالمين.

Abstract

It is difficult for scientists humanities (sociology, economics, management, politics and law) divided communities between sectors public and private, or between official institutions-governmental and other economic, business, has evolved modern societies in a manner produced the development process where the sector III, a civil society sector, which includes in its aspects a number of different configurations, has emerged in recent years, particularly in Iraq one of these formations as best able to serve the public interest to members of the community without the pursuit of any material gains, in addition to its role in monitoring the performance of power and participation in decision-making, which would contribute in the welfare and progress of society, namely civil society organizations.

Like any phenomenon occurring on the community must have the intervention of the law to control its borders and organized manner that contributes to the activation of its role, he served as law through legislation various international and constitutional, civil, criminal, and finally legislation for these organizations to do so and make it targets legislation.

From this point came this study to look at this legal regulation of civil society organizations and taken title to it, and sought to demonstrate the concept of these organizations and publicize it and then discuss its legal basis in Iraqi legislation compared with legislation of other countries for the purpose of use in the development of its own law, which has been seeking to his proposal in Conclusion This study .

المستخلص

بات من الصعب على علماء الدراسات الانسانية (الاجتماع، الاقتصاد، الادارة، السياسة والقانون) تقسيم المجتمعات بين قطاعين عام وخاص، او بين مؤسسات رسمية حكومية واخرى اقتصادية تجارية، فقد تطورت المجتمعات الحديثة على نحو انتجت مسيرة التطور فيها قطاعاً ثالثاً وهو قطاع المجتمع المدني، والذي يضم في جوانبه عدداً من التشكيلات المختلفة، وقد برز في السنوات الاخيرة وخاصة في العراق احدي هذه التشكيلات بإعتبارها الأقدر على خدمة الصالح العام لافراد المجتمع دون السعي لتحقيق أي مكاسب مادية، بالإضافة الى دورها في مراقبة اداء السلطة والمشاركة في صنع القرار بما يساهم في رفاهية المجتمع وتقدمه، ألا وهي منظمات المجتمع المدني .

وكأي ظاهرة تطراً على المجتمع لا بد لها من تدخل القانون لضبط حدودها وتنظيمها بالشكل الذي يساهم في تفعيل دورها، فقد عمل القانون من خلال التشريعات المختلفة الدولية منها والدستورية والمدنية والجنائية، وأخيراً التشريعات الخاصة بهذه المنظمات على ذلك وجعله من أهداف تشريعها .

من هذا المنطلق جاءت هذه الدراسة لتبحث في هذا التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني واتخذته عنواناً لها، وسعت لبيان مفهوم هذه المنظمات والتعريف بها ومن ثم بحث اساسها القانوني في التشريعات العراقية بالمقارنة مع تشريعات الدول الاخرى لغرض الاستفادة في تطوير قانونها الخاص وهو ما تم السعي لاقتراحه في خاتمة هذه الدراسة .

المصادر

أولاً : المصادر باللغة العربية: .

الكتب:

١. د. احمد الوائلي، احكام السجون بين الشريعة والقانون، دار الكتبي للمطبوعات، بيروت ١٩٨٧.
٢. احمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠.
٣. احمد فائز الفوز، الاصلاح السياسي في سوريا، مركز الشرق العربي للدراسات الحضارية والاستراتيجية دمشق ٢٠٠٣.
٤. د. احمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات/القسم العام- دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨١.
٥. الحبيب الجحاني، المجتمع المدني وابعاده الفكرية، سلسلة حوارات لقرن جديد، دار الفكر العربي، دمشق، ٢٠٠٣، ط ١.
٦. د. أماني قنديل، المجتمع المدني في العالم العربي، دراسة للجمعيات الأهلية العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٤.
٧. د. آدم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، المكتبة القانونية، بغداد ٢٠٠٦.
٨. باقر سلمان النجار، الديمقراطية العصرية في الخليج العربي، دار الساقى للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٨.
٩. د. بلقيس محمد جواد، مؤسسات المجتمع المدني، مؤسسة الغدير، بغداد ٢٠٠٤.
١٠. حقوق الانسان، مجموعة صكوك دولية، المجلد الاول، الامم المتحدة، نيويورك ١٩٩٣.
١١. حنا بطاطو، العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية، الكتاب الاول، مؤسسة الابحاث العربية، بيروت ١٩٩٠، ط ١.
١٢. خالد التميمي، محمد جعفر ابو التمن، دار الوراق، دمشق، ١٩٩٦.
١٣. د. خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٤. خالد لفنة شاكر، النظام القانوني للتعاونيات في العراق، دار الرشيد للنشر، منشورات وزارة الثقافة والاعلام - الجمهورية العراقية، ١٩٨٠.
١٥. أ.د. رعد ناجي الجدة، تشريعات الجمعيات والاحزاب السياسية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ط ١.
١٦. أ.د. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان (تطورها . مضامينها . حمايتها)، كلية العلوم السياسية/جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٥.
١٧. زبير رسول احمد، المجتمع المدني والدولة اشكالية العلاقة - العراق كحالة للدراسة - ، منشورات مكتب الفكر والوعي للاتحاد الوطني الكردستاني، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، السليمانية ٢٠١٠.

١٨. سعد الدين ابراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، القاهرة ١٩٩٤ .
١٩. سعيد بن سعيد وآخرون، المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٢، ط١.
٢٠. أ.د. سهيل حسين الفتلاوي، موسوعة القانون الدولي، حقوق الانسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٩، ط١ .
٢١. شهيدة الباز، المنظمات الاهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين، محددات الواقع وآفاق المستقبل، صدر عن لجنة المتابعة لمؤتمر التنظيمات الاهلية العربية، انترناشيونال يو أي، القاهرة ١٩٩٧ .
٢٢. د. عادل حافظ غانم، جرائم تهريب النقد، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩ .
٢٣. أ.د. عبد الباقي البكري ود. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بيت الحكمة للنشر والترجمة والتوزيع، بغداد، بلا سنة طبع.
٢٤. د. عبد الرافع موسى، الجمعيات الاهلية والاسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية اعمالها واكتسابها صفة التاجر - دراسة مقارنة - ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٨ .
٢٥. د. عبد الحفيظ علي الشيمي، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤ .
٢٦. عبد الغفار شكر، المجتمع الاهلي ودوره في بناء الديمقراطية، سلسلة حوارات لقرن جديد، دار الفكر، دمشق، ٢٠٠٣، ط١ .
٢٧. د. عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي والمجتمع المدني، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق ٢٠٠٣، ط١ .
٢٨. عدنان الحلبي، تأسيس المجتمع المدني (دراسة في التقاليد السياسية العراقية)، ج١، دار البراق، دمشق، ١٩٩٧ .
٢٩. د. عزمي بشارة، المجتمع المدني دراسة نقدية مع اشارة للمجتمع المدني الغربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٨، ط٢ .
٣٠. علاء عبد الرزاق وآخرون، آليات التحول الديمقراطي في العراق، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، بلا مكان وسنة طبع .
٣١. د. عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص في العراق (الادارة-الوظائف-السياسات) ١٩٢١-١٩٩٠، بيت الحكمة، بغداد ٢٠٠١، ط١ .
٣٢. فالح عبد الجبار، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في العراق، مركز ابن خلدون، القاهرة ١٩٩٥ .
٣٣. د. فخري عبد الرزاق الحديثي، قانون العقوبات/ الجرائم الاقتصادية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٨٧ .
٣٤. د. قائد محمد طربوش، الحقوق والحريات في الدول العربية، تحليل قانوني مقارن، اصدار ملتقى المرأة للدراسات والتدريب، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة ٢٠٠٧ .

٣٥. كاستوري سين بالاشتراك مع تيم موريس، المجتمع المدني والحرب على الارهاب، ترجمة حازم ابراهيم، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠١٠، ط ١.
٣٦. ليون إي. ايريش وآخرون، دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني، ترجمة د. محمد احمد شومان، معهد المجتمع المنفتح، ٢٠٠٧، ط ١.
٣٧. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٧.
٣٨. د. مبرر الويس، المجتمع المدني المعاصر، شركة دار الشهد للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد ٢٠٠٧، ط ١.
٣٩. مجموعة من الباحثين، حضارة العراق، ج ١٣، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد ١٩٨٥.
٤٠. مجموعة من الباحثين، المنظمات الجماهيرية في العراق الحديث، بغداد، ١٩٩٠.
٤١. أ. محسن عوض وآخرون، الدليل العربي لحقوق الانسان والتنمية، المنظمة العربية لحقوق الانسان، ٢٠٠٥.
٤٢. د. محمد ابراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الاداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ط ١.
٤٣. محمد احمد نايف العكش، مؤسسات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي (الاردن نموذجاً) (١٩٩٩ - ٢٠٠٥)، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٢، ط ١.
٤٤. محمد السيد سعيد، المجتمع المدني ودوره في الاصلاح، اعمال الندوة الإقليمية حول المجتمع المدني في البلدان العربية ودوره في الاصلاح، ٢١-٢٢ حزيران، المنظمة العربية لحقوق الانسان، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ط ١.
٤٥. محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٢.
٤٦. د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٤٧. د. محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الاهلية (في ضوء احكام القضاء الدستوري والشريعة الاسلامية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٥.
٤٨. د. محمد عثمان الهمشري، المسؤولية الجنائية عن فعل الغير، دار الفكر العربي ١٩٦٩، ط ١.
٤٩. د. محمد علي جواد، القضاء الاداري، الناشر شركة العاتك بالقاهرة، توزيع المكتبة القانونية-بغداد، بلا سنة طبع.
٥٠. محمود سليمان موسى، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان، ليبيا، بلا سنة طبع .
٥١. محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الانسان، المجلد الثاني، دار الشروق، القاهرة ٢٠٠٣.

٥٢. مدحت محمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، المكتبة القانونية- بغداد ٢٠١١، ط٤.
٥٣. مصطفى اعراب ومحمد الهلالي، ما هو المجتمع المدني، الرباط، ١٩٩٩، ط١.
٥٤. مصطفى عبد القادر النجار، العراق في التاريخ، دار الحرية، بغداد، ١٩٨٣.
٥٥. د. هويدا عدلي، فعالية مؤسسات المجتمع المدني وتأثيره على بلورة سياسة انفاق الخدمات الاجتماعية، دراسة مقدمة إلى ندوة "دولة الرفاهية والاجتماعية" ٢٨-٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٥ الاسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، مركز ٤١، ندوة ١٢، ٢٠٠٥.
٥٦. د. وائل احمد علام، الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٥٧. د. وفاء كاظم الشمري، المجتمع المدني إشكالية التكوين والعلاقة بالدولة والمؤسسات الدولية، منشورات الدار الأكاديمية للطباعة والتأليف والترجمة والنشر، طرابلس، ٢٠٠٨، ط١.

الرسائل والاطاريح :

١. ادريس حسن محمد، الرقابة الادارية على المؤسسات الخاصة ذات النفع العام وتطبيقاتها في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤.
٢. أ.د. غازي فيصل مهدي، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٥.

المجلات العلمية :

١. أ. م. د. حسون عبيد هجيج وحسين ياسين طاهر، نطاق حماية الثروة النفطية في القانون الجنائي "دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد ٣، ٢٠١١.
٢. حسين علوان البيج، التحول الديمقراطي واشكالية التعاقب على السلطة، مجلة المستقبل العربي، العدد ٢٣٦، تشرين الاول ١٩٩٨.
٣. د. رانيا ابراهيم سليمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني ٢٠٠٦.
٤. د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات في انجلترا وفرنسا ومصر، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العددان الاول والثاني، النسخة الخامسة ١٩٥١.
٥. عباس فاضل محمود العامري، مستقبل المجتمع المدني في العراق، مجلة معاً الصادرة عن مركز العراق للأبحاث، العدد ١، تموز ٢٠٠٤.
٦. م.م. عبد العظيم جبر حافظ، واقع ومستقبل المجتمع المدني في العراق، مجلة قضايا سياسية، العدد ١٦، ٢٠٠٩.

٧. م.م. عبد العظيم جبر حافظ، الديمقراطية والمجتمع المدني جدلية العلاقة، مجلة المواطن والتعايش، العدد ٥، كانون الثاني ٢٠٠٧.
٨. ماريون فاروق، المجتمع المدني في العراق (١٩٢١-١٩٣١)، مجلة الثقافة الجديدة، العدد ٩، ١٩٩٤.
٩. محمد عابد الجابري، إشكالية الديمقراطية والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، عدد ١٧٦، كانون الثاني ١٩٩٣.
١٠. د. محمود عاطف البناء، حدود الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، سبتمبر-ديسمبر ١٩٧٨، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٨٠.

المواقع الإلكترونية :

١. اسامة عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، بحث منشور في شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني www.asrasjustgoo.com.
٢. اسراء حسين، الاحزاب السياسية (نشأتها - مهامها - تصنيفها - وظائفها)، بحث منشور في شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني www.esraa-2002.ahlmountada.com.
٣. الاء الجبوري، منظمات المجتمع المدني والنقابات في العراق، مقال منشور على شبكة الانترنت في موقع اصلاح القوانين العربية على العنوان الإلكتروني www.arab-laws-reform.f.st-amman.org.
٤. باسل عبد الوهاب العزاوي، الاطار القانوني لعمل المنظمات غير الحكومية في العراق، مفهوم وتوصيف مؤسسات المجتمع المدني العراقية، دراسة منشورة في شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني www.annabaa.org/nbanews.
٥. جميل عودة، العلاقة التكاملية بين وزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، مقال منشور في شبكة الانترنت على العنوان الإلكتروني www.marafea.org.
٦. جميل عودة، تراجع دور المنظمات غير الحكومية في العراق، دراسة منشورة في شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني www.annabaa.org.
٧. حميد طارش الساعدي، مؤسسات المجتمع المدني: حق دستوري ينظم بقانون، مقال منشور في شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني: www.marafea.org.
٨. سالم روضان الموسوي، الرقابة القضائية على اعمال مؤسسات المجتمع المدني، بحث منشور في شبكة الانترنت على الموقع الإلكتروني www.ahewar.org.
٩. صالح ياسر، المجتمع المدني والديمقراطية، دراسة منشورة على شبكة الانترنت في الموقع الإلكتروني www.academy.org.
١٠. ضرغام خالد عبد الوهاب ابو كلل، مفهوم مشاكل المجتمع واسبابها محاضرات أقيمت على طلبية المرحلة الثالثة / قسم المجتمع المدني / كلية الاداب / جامعة الكوفة، منشورة على موقع الكلية الإلكتروني على العنوان arts.kufauniv.com.

١١. عبد الله خبابة، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي والشخص الطبيعي، بحث منشور في شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني www.khababa-lawyeri.com .
١٢. محمد عبد الزغير، دراسة حول منظمات المجتمع المدني المعنية بالطفولة في الشرط الاوسط وشمال افريقيا، سبتمبر ٢٠٠٥، دراسة منشورة على شبكة الانترنت في موقع منتدى المجتمع المدني العربي للطفولة على العنوان الالكتروني: www.megdafa.org
١٣. نادية ابو زاهر، غموض مفهوم المجتمع المدني ونظرة سريعة حول زئيقته، دراسة منشورة على شبكة الانترنت في الموقع الالكتروني www.ahewar.org/debat
١٤. وسام نعمت السعدي، مستقبل المجتمع المدني في العراق . دراسة قانونية في اطار حركة المجتمع المدني العراقي . ، بحث منشور على شبكة الانترنت في موقع المنظمة الاسلامية لحقوق الانسان على العنوان الالكتروني www.iohr.net/studies

ثانياً : المصادر باللغة الاجنبية :

1. Bady Bertrand, sociologie politique, presses universitaires de France, Paris, 1997.
2. Fowler, A., NGDOs as a Moment in History: Beyond Aid to Social Entrepreneurship or Civic Innovation?, Third World Quarterly, vol 21, no4 , 2000.
3. Korten, D., Third generations, NGOs Strategies: A key to people – centered development, world development, no. 15, 1987.
4. Liiv, D., Guidelines for preparation of compacts, International Journal of non-for-profit Law, vol. 3, issue 4, June 2007.
5. Micheal Ignatieff, The Right Suff, New York Review of books, June 2002.