الضمانات القانونية لاستقلال منظمات المجتمع المدني

إعداد
أ.م.د. فراس عبد المنعم عبد الله
كلية القانون - جامعة بغداد
جمهورية العراق

الضمانات القانونية
لاستقلال منظمات المجتمع المدني

—

المقدمة:

يتناول البحث بالدراسة البيئة القانونية لمنظمات المجتمع المدني وضمانات استقلالية هذه المنظمات التي تمثل المفترض الأولى قبل الحديث عن أي دور يمكن أن تمارسه هذه المنظمات في الشأن العام. فالمجتمع المدني كمفهوم إنما يتجسد على ارض الواقع من خلال هذه المنظمات. ولعل في البعد القانوني لهذا الموضوع أهمية خاصة كونه (المجتمع المدني ومنظماته) لا يمكن أن يتأسس ويستمر ويحقق أهدافه إلا بوجود إطار قانوني سليم يسعى إلى إقامة علاقة تكاملية بين الطبقة السياسية الحاكمة وبين المجتمع المدني، علاقة تقوم على الاعتراف المتبادل وتكامل الأدوار ، الدور التوحيدي للمجتمع الذي تمارسه الدولة ودور منظمات المجتمع المدني في تلبية احتياجات قد تعجز الدولة عن إشباعها أو لا تتمكن من الوصول إليها في الوقت المناسب.

فالقانون هو الضامن لحقوق الأفراد والمحور لواجباتهم وعماد فلسفة المجتمع المدني الذي يمثل حلقة الوصل بين الفرد (المواطن) وبين السلطة ومن هنا تبرز أهمية عنصر الاستقلالية الذي يجب أن يتوفر لهذه المنظمات وبدون ذلك ستتحول هذه المنظمات إلى وسيلة بيد الطبقة الحاكمة لاستكمال سيطرتها على المجتمع من خلال الهيمنة الأيديولوجية والثقافية حيث لا تسعفها إليه القمع بدلا من أن تكون هذه المنظمات وسيلة الطبقات المحكومة لتوسيع نطاق تأثيرها في المجتمع وزيادة هامش الحرية المتاح لها .

أن في مقدمة الأدوات التي تضمن هذه الاستقلالية يأتي الإطار القانوني المنظم لعمل هذه المنظمات من حيث إجراءات ومتطلبات تسجيلها ، وجهة الرقابة والإشراف عليها، وشروط العضوية فيها، والجزاءات القانونية المترتبة على المخالفات التي قد ترتكبها هذه المنظمات .... وغيرها من القواعد التنظيمية. أن كل ذلك يقدم صورة عن مساحة الحرية الواقعية الممنوحة للمجتمع المدني في تنظيم نفسه ومدى جدية الدولة في السماح بدور حقيقي لتلك المنظمات أو محاولة إفراغها من مضمونها وجعلها مجرد امتداد للمؤسسات السلطوية (النقابات المهنية ، الروابط والاتحادات الطلابية والتسوية في العهد السابق على سبيل المثال عندما كانت مرتبطة مباشرة بالهيكل التنظيمي للحزب الحاكم).

إن كل الدساتير تكفل حرية تأسيس الجمعيات ومنها الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ولكنها تترك مسألة تنظيم ممارسة هذه الحرية للقانون وهذه التفاصيل القانونية هي التي تشكل الفارق بين إيمان السلطة بأهمية الشراكة مع المجتمع المدني وبين محاولة السيطرة والإلحاق لهذا المجتمع ومنظماته بالمؤسسات الرسمية .

يتكون هذا البحث من:

تمهيد عن مفهوم المجتمع المدني، تعريفه وأدواته ووظائفه،

ثم مبحث عن ضمانات استقلالية هذه المنظمات في القانون والقضاء الدوليين،

ثـم مبحـث ثـان تناولنـا فيـه موقـف الدسـاتير والقوانين العراقية وصولا إلى تقييم هذه القوانين وتوصياتنا بهذا الخصوص.

تمهيد
المجتمع المدني- التعريف
- الوظائف- الوسائل

أولاً- تعريف المجتمع المدني:

لـيس مـن السـهل تحديـد مفهـوم[1] محـدد للمقصـود بـالمجتمع المـدني ولهـذا فقـد تعـددت التعريفـات المعطـاة لهـذا المفهـوم ولكـن يمكـن تأشير عناصر أساسية تجمع بين تلك التعريفات وهو مـا يتمثـل بالطـابع التطـوعي لنشـاطات هذا المجتمـع، والصـفة غيـر الرسـمية لـه، وتنـوع مجالات الاهتمام والعمل والوسائل التي يستعين المجتمع المدني بها في تحقيق أهدافه. هذا فضلاً عـن الطـابع الحـداثوي لهـذا المفهـوم والانتشـار الواسـع والاهتمـام المتزايـد بـه فـي السـنوات الأخيرة. وهو مـا يمكـن ملاحظتـه فـي التعـاريف الآتية:

(يشير مفهوم المجتمـع المـدني إلـى مختلـف المؤسسات التطوعية ومؤسسات المجتمع المحلي ومؤسسات البحث والمؤسسات الثقافية فضلاً عن هيئات القطاع الخاص ورجال الأعمال حيث يقع اجتمـاع كـل هـذه المؤسسـات فـي إطـار الدولـة، ويوحدها جميعاً الثقافة والقيم المشتركة والرغبة للعمل معاً للصالح العام[2].

- تستند فكر المجتمع المدني إلـى القناعـة بـأن القوة الحقيقيـة والحاكمـة مصـدرها الأسـاس هـو الشـعب وأن مـا نحصـل عليـه مـن مؤسسـات ومـن نظـام قـانوني إنمـا هـو مـا نسمح نحن بوجوده واستمراره. وان الشعب ليس مجرد تجمع لا حول لـه ولا قوة، بل هـو أفـراد يتحملـون المسـؤولية لـذا فـإن التحـدث عـن الجـرائم والانتهاكـات التـي ترتكـب باسـم الشـعب يتحمـل ذلـك الشـعب السـاكت عنهـا جـزءً مـن مسـؤوليتها، فالمجتمع ممثلاً بمنظماته المدنية بإمكانه أن يمـارس دوره فـي الرقابـة والنقـد بوسـائل متعددة مثل تشجيع الحوار حول المسائل العامـة، التوعيـة، اسـتخدام وسـائل الإعـلام وأدوات الضـغط غيـر الرسـمية والرسـمية مثـل النظـام القضـائي وإخضـاع قـرارات الحكومـة للمراجعـة القضـائية. فـالمجتمع

[1] يـرى برهـان غليـون أن أي مفهـوم مـرتبط بتـاريخ نشأته، أي بالمشكلات التي كانت مطروحة وقت نشوئه، كما هو مرتبط بنوعية المناظرة الفكرية التي دارت من حـول المشـاكل المطروحـة والطريقـة التـي حـاول أن يواجهها بها المثقفون، فهو بالضرورة ابن بيئة تاريخية اجتماعية محددة وهو ابن فكر محدد أيضاً.
ثم إن المفاهيم لا تولد في النظرية فقط وعبر التفكير بل إن ظهورها وتطورها يرتبطان بالصراع الاجتماعي، أي بنـوع مـن الاسـتخدام الاسـتراتيجي، ولـيس هنـاك مفهـوم تنطبق عليه هذه العوامل الثلاث أكثر من مفهوم المجتمع المدني.
برهان غليون، نشأة المجتمع المدني وتطوره من المفهوم المجدد إلى المنظومة الاجتماعية الدولية، محاضرة ألقيت فـي جامعـة قطـر، مـايو 2001، شـبكة مفهـوم: www.mafhoum.com

[2] كامـل صـالح أبـو جـابر، مـدخل إلـى بعـض مفـاهيم المجتمع المدني- حالة الأردن، مجلة قضايا إستراتيجية، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، عمان، العدد 1، س2000، ص74-75. وللتفصيل حول التطور التـاريخي للمجتمـع المـدني ينظـر: توفيـق المـديني، المجتمـع المـدني والدولـة السياسـية فـي الـوطن العربـي، منشـورات اتحـاد الكتّـاب العـرب، دمشـق، ط1، 1997، وناصـر محمـود رشيد شيخ علي، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2008، ص11.

المدني هو الرأي العام غير الرسمي، أي الذي لا يخضع لسلطة الدولة. [3]

- وفي تعريف أخر فإن المجتمع المدني هو عبارة عن الأفراد والهيئات غير الرسمية بصفتها عناصر فاعلة في معظم المجالات التربوية والاقتصادية والعائلية والصحية والثقافية والخيرية وغيرها فهو نسيج متشابك من العلاقات التي تقوم بين أفراده من جهة وبين الدولة من جهة أخرى وهو أيضاً (تنظيمات تطوعية تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح شرائح اجتماعية معينة أو أهداف عامة محددة، وذلك في إطار القانون والمبادئ الإنسانية المتفق عليها).[(4)].

وفي تقديرنا فإن المجتمع المدني ومنظماته يتجسد في تلك الروابط الاجتماعية التي تقوم على الاختيار الفردي الطوعي وترتبط حتماً بوصول المجتمع إلى درجة معينة من التقدم تسمح له بابتداع أشكال جديدة للتنظيم الاجتماعي غير مرتبطة بالسلطة السياسية وتتجاوز في نفس الوقت أو تسمو عن الروابط الأولية التي تسود في المجتمعات التقليدية فهي بهذا المعنى روابط منظمة وغير رسمية يمارس الأفراد من خلالها حقوقهم الأساسية التي كفلها الدستور والقوانين لهم في حرية التعبير، والتثقيف، والعمل الاجتماعي غير الربحي وكافة صور المساهمة في الشأن العام بطريقة غير رسمية. وهو ما يتطلب حتماً وصول المجتمع إلى درجة من النضج الاجتماعي والسياسي وقدر معقول من الكفاية الاقتصادية وهي العوامل اللازمة لتبلور وعي جمعي بالقدرة على التغيير من خارج إطار المؤسسات الرسمية.

إن التعريف السابق يستبعد من إطار المجتمع المدني الروابط الاجتماعية الأولية مثل الأسرة والعشيرة وما قد ينبثق عنها من منظمات أو مؤسسات، وكذلك المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية وتلك الخاضعة إلى الإشراف المباشر أو الخفي من قبل الجهات الرسمية أو شبه الرسمية أو التي تتلقى تمويلاً مشروطاً منها.

كما يربط التعريف السابق بين الوجود (الحقيقي) للمجتمع المدني وبين تحقيق المجتمع لدرجة معقولة من التقدم والوعي والكفاية الاقتصادية وهي عناصر نراها لازمة لتبلور الوعي بالمشاكل الاجتماعية التي تستنهض الجهد الجماعي لأفراد المجتمع دون انتظار تدخل الجهات الرسمية إذ تشكل العوامل السابقة المتطلبات الموضوعية للبيئة التي تسمح بتبلور مجتمع مدني[(5)].

لذلك فإن القول بوجود مجتمع مدني وما يستتبع ذلك من منظمات يتطلب توافر جملة من الشروط أهمها الآتي:

- حرية العقيدة والرأي والتعبير.
- الوعي بالمسؤولية الشخصية والاجتماعية.

---

[3] - انظر في تفصيل ذلك د. سليمان الغويل، حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة، رسالة دكتوراه, كلية الحقوق جامعة الإسكندرية 1996,ص41.

[(4)] محمد الفاتح عبد الوهاب العنزي، (منظمات المجتمع المدني النشأة والآليات وأدوات العمل وتحقيق الأهداف)، مجلة الحوار المتمدن، العدد 2724، 2009.

[(5)] ويلاحظ الارتباط بين ولادة تصور جديد للدولة وبين ولادة المجتمع المدني. ولعل أبرز ملامح هذا التصور الجديد هو الفصل بين السلطة (سياسية أو دينية) وبين القداسة، وتبلور مفهوم جديد للنظام الاجتماعي يرفض التمايز الطبقي ويؤكد على المصلحة العامة والرابطة الاجتماعية.
ينظر: سعيد بن سعيد العلوي، المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية- نشأة وتطور مفهوم المجتمع المدني في الفكر الغربي الحديث، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 1992، ص64-65.

- وضع اقتصادي معقول.
- تعليم حقيقي يؤمن بأهمية التنمية البشرية والاستثمار في الفرد ولا يكون مجرد موضوع لمؤسسات التطويع والقولبة التي تعيد إنتاج التخلف.

ثانياً- وظائف المجتمع المدني:

إن المجتمع المدني من حيث كونه ظاهرة اجتماعية إنما يمثل استجابة وإفراز لواقع اجتماعي معين له خصوصيته وبالتالي فإن شيوع هذه الظاهرة في كل المجتمعات لا ينفي التنوع في أولوية الأهداف التي تسعى منظمات المجتمع المدني إلى تحقيقها بحسب الواقع الخاص لكل مجتمع.

ومن ثم فإن وظائف المجتمع المدني في بلد ما لابد وأن تعكس حاجات ذلك المجتمع، هذا فضلاً عن أن تحديد تلك الحاجات لابد وأن يرتبط بدرجة الوعي المجتمعي بضرورة التدخل من خارج القنوات الرسمية وأخذ الأفراد لزمام المبادرة في إصلاح أوضاعهم. فبينما تكون الأولوية في الأهداف في مجتمعات مستقرة سياسياً واجتماعياً ومكتفية اقتصادية إلى مجالات العمل التطوعي الخيري وجماعات الضغط السياسي ومجموعات الدعم المتبادل بين الأفراد الذين يعانون من مشاكل اجتماعية أو صحية، يتغير الحال في المجتمعات النامية التي تعاني من مشاكل بنيوية في التركيبة الاجتماعية والنظام السياسي والاقتصادي، إذ يتركز الاهتمام على المشاكل ذات الطابع القومي مثل مشاكل الهوية الوطنية، وحفظ السلم الاجتماعي، ومحاولات التخفيف من حدة التفاوت الطبقي والضغط باتجاه نظام سياسي واقتصادي أكثر عدالة، ولعل الأمر يبدو أكثر تعقيداً أن يضاف إلى ما سبق الحالة التي يكون المجتمع فيها في حالة من عدم الاستقرار الناتج عن تحولات سياسية كبرى أو الانقسامات الاجتماعية الحادة - العراق أنموذجاً - مما يجعل من مهمة ووظائف المجتمع المدني أكثر صعوبة واتساعاً وعندها تكون الأولوية القصوى هي بلورة منظومة قيمية جديدة تشكل الإطار الذي يوجه الحركة العامة للمجتمع من خلال استشراف أهداف مشتركة لكافة شرائح المجتمع تتجاوز المنافع الآنية والفئوية وتؤكد على أهمية قيم التعاون، والتسامح والترابط الاجتماعي، وتبرز بوضوح الكلفة العالية للاختلاف والصراع الاجتماعي، فالمسألة هنا تتجاوز الأهداف التقليدية للمجتمع المدني في الدول المستقرة والمتمثلة بالتنشئة الاجتماعية والمساهمة في العمل السياسي وتطوير آليات للتعاون والدعم الاقتصادي لتكون إعادة تقييم شاملة لكافة المنظومة الاجتماعية بل وإعادة بنائها من جديد.

أدوات منظمات المجتمع المدني:

يتمتع المجتمع المدني بقدر لا بأس به من الحرية في اختيار الوسائل أو الأدوات المحققة لأهدافه وذلك بسبب الطبيعة الخاصة لهذه المنظمات من حيث كونها عبارة عن تجمع لأفراد دافعهم الوحيد هو الإحساس بالمسؤولية الاجتماعية وأهمية المساهمة الطوعية في إيجاد الحلول للمشكلات العامة.

لهذا فإن هناك حزمة من الأدوات التي يمكن أن يستعين بها ناشطو المجتمع المدني نذكر منها الآتي:

1- أساليب الاتصال المباشر (العلاقات الشخصية) لنشر الوعي والتماس الحلول لوضع معين أو تحشيد الرأي العام باتجاه ما ومن ثم الضغط على صانع القرار، كما قد يستفيد ناشطو المجتمع المدني من علاقاتهم الشخصية ببعض أصحاب القرار لتحقيق الأهداف التي يسعون إليها.

2- الإعلام: إن لوسائل الإعلام في عصرنا الحديث على اختلاف أنواعها- (تلفاز- إذاعة- صحف- انترنت... الخ)- دوراً مهماً في التواصل غير المباشر مع طرفي المعادلة وهما الناس وصانع القرار، إذ أصبحت المعلومة في الوقت الحاضر من أكثر وسائل التأثير خطورةً وأكثر أدوات الاتصال فعالية.

3- القضاء: إن للأحكام القضائية سلطة لا يستهان بها وهي سلطة تتجلى في جانبين، أولهما تنبيه الرأي العام إلى وجود الحق وأن هذا الحق معترف به إذا ما تم تدعيمه بقرار قضائي، وثانيهما يتعلق بالسلطة السياسية التي تفقد كثيراً من شرعيتها وقدرتها على مقاومة الضغوط في الأحوال التي يكون فيها القضاء في الصف المقابل لها ولعل في القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العراقية العليا والمرفوعة من قبل منظمات المجتمع المدني وحصول تلك المنظمات على أحكام تدعم رأيها دليل واضح على أهمية القضاء كأداة في متناول المجتمع المدني- نذكر أيضاً القرارات التي أصدرتها محكمة حقوق الإنسان الأوربية في مناسبات عديدة، والقرارات المنفردة لقضاة مميزين استجابوا فيها لدعاوى رفعت من قبل منظمات المجتمع المدني[6].

4- محاولة بناء علاقة شراكة حقيقية مع الدولة ومؤسساتها المختلفة وتقديم منظمات المجتمع المدني نفسها باعتبارها شريك داعم لمؤسسات الدولة في السعي نحو أهداف مشتركة وليس باعتبارها خصماً يتربص كل منهما بالآخر، مع ملاحظة أن علاقة من هذا النوع تتطلب وعياً من طرفي العلاقة وإيماناً من قبل مؤسسات الدولة بأهمية دور المجتمع المدني في تحمل قدر من مسؤولية العبء العام.

*****

المبحث الأول
الضمانات في إطار القانون الدولي

لقد تناولت العديد من العهود والاتفاقيات الحق في تأسيس منظمات المجتمع وتوفير الضمانات اللازمة لنجاح عملها، وهو ما سنتناوله على المستويات الدولية والإقليمية والقضاء الدولي.

المطلب الأول
في المواثيق والعهود الدولية

إن أهمية الوثائق الدولية في ضمان حق المجتمع المدني في تأسيس منظماته الخاصة تكمن في حقيقة أن النصوص الدولية لها الأعلوية على النصوص الداخلية (حتى الدستورية منها) في حالة التعارض بين الاثنتين وذلك بشرط أن تكون الدولة قد صادقت على الوثيقة الدولية المعنية، لذلك فإن العديد من الدساتير تنص على أن تفسير نصوصها يجب أن لا يتم بالمخالفة للاتفاقيات والعهود الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. هذا إذا لم تكن تلك المبادئ الدولية قد تم دمجها بنصوص صريحة في التشريعات الداخلية التي يكون الدستور في قمة الهرم منها.

ويلاحظ في هذا الصدد أن الاتفاقيات والعهود الدولية لا تقف عند حد تقرير هذه الحقوق والاعتراف بها صراحةً وإنما ذهبت إلى أبعد من ذلك كونها تفرض التزاماً على الدول

[6] ستتم الإشارة إلى هذه القرارات تفصيلاً في موضع لاحق من هذا البحث.

التي صادقت عليها بأن توجد الأدوات القانونية التي تضمن حماية وتقدير هذه الحقوق. وهو ما يعكس فلسفة هذه الاتفاقيات والعهود الدولية- فيما يخص مفهوم المجتمع المدني، من حيث النظر إليه باعتباره مجالاً (Space) أكثر من كونه نسقاً لنشاطات ذات طابع خاص وهذا ما يجب أن يكون له صدى في القوانين الداخلية ذات العلاقة بمنظمات المجتمع المدني، بحيث تتحول مهمة القانون من الغرض التنظيمي البحت إلى غرض أكثر شمولية هو الحماية والتعزيز وليس مجرد التنظيم.

يضاف إلى ما سبق أن الاتفاقيات والعهود الدولية بل والقرارات الدولية بهذا الشأن الصادرة من المنظمات الدولية والإقليمية تنظر إلى المجتمع المدني بكونه شريكاً على قدم المساواة في تحقيق الأهداف المشتركة التي يسعى الطرفان (المجتمع الدولي ومنظماته والمجتمع المدني ومنظماته) إلى تحقيقها.

وهو ما يتجلى بوضوح في أهم الوثائق الدولية وهي ميثاق الأمم المتحدة التي تتعامل مع منظمات المجتمع المدني باعتباره شريكاً كامل الشراكة وليس مجرد مشارك مع ملاحظة الفارق الجديد بين مفهوم الشراكة ومفهوم الاشتراك، إذ تنص المادة 71 من الميثاق على انه (يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي عمل الترتيبات والتدابير المناسبة للتشاور مع المنظمات غير الحكومية (NGO) المهتمة بالأمور والقضايا التي تقع ضمن اختصاصه).

كما تنص المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 ICCPR والمصادق عليها من قبل 140 دولة على حق التجمع السلمي، وتمنح المادة 42 الحق للأفراد في تكوين الجمعيات والانضمام إليها.

هذا فضلاً عن قرارات مهمة صدرت عن مجلس الأمن ساهمت في تعزيز دور المجتمع المدني ومنظماته، نذكر منها:-

- قرار مجلس الأمن الدولي المرقم 1325 لعام 2001 الذي دعا بشكل واضح وصريح إلى دعم مبادرات السلام النسائية المحلية ومبادرات حل الصراعات.
- وقرار مجلس الأمن المرقم 1366 لعام 2001 الذي أشار إلى الدور الذي يمكن للمجتمع المدني أن يمارسه في منع الصراعات على المستوى الوطني.

والواقع فإن هذه القرارات تمثل اعترافاً من أهم الهيئات الدولية المعنية بالسلم والأمن الدولي وهو مجلس الأمن الدولي بعد النجاح الذي حققته العديد من منظمات المجتمع المدني المحلية منها وغير المحلية في تخفيف حدّة الصراعات في العديد من مناطق العالم والتوصل إلى حلول غير عنفية لمشاكل معقدة لعل من أبرزها الدور الذي لعبه المجتمع المدني في جنوب أفريقيا في تأمين انتقال سلس من نظام عنصري إلى نظام ديمقراطي وفي مجتمع يمثل أنموذجاً للمجتمعات التعددية التي تعاني من انقسامات حادة[7].

المطلب الثاني
على المستوى الإقليمي
–

تعد الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي دخلت حيز النفاذ عام 1953 من أهم الوثائق الإقليمية بهذا الصدد

[7] ينظر في تفاصيل هذا الدور: سوزان كولن ماركس، مراقبة الريح, حل النزاعات خلال انتقال جنوب أفريقيا إلى الديمقراطية، ترجمة: فؤاد سروجي، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ط2، 2008.

كونها تجمع بين دول قطعت شوطاً كبيراً في مجالات التقدم الاجتماعي والسياسي والاقتصادي هذا فضلاً عن الآليات العملية التي تكفل وضع قواعد هذه الاتفاقية موضع التنفيذ والمتمثلة بالمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان (ECHR).

فقد نصت هذه الاتفاقية في المادة 10 منها على حرية التعبير، وفي المادة 11 على حرية التجمع السلمي وإنشاء الجمعيات والروابط. أما المادة 25 فقد حددت الإجراءات التي يستطيع بموجبها أي شخص، أو منظمة غير حكومية، أو مجموعة من الأفراد التظلم من أية انتهاكات تعرضوا لها بمناسبة ممارستهم لهذه الحقوق، كما ألزمت المادة 1 من هذه الاتفاقية كل الدول الأعضاء بأن تضمن للمواطنين الخاضعين لاختصاصها القضائي الحقوق والحريات المعرّفة في هذه الاتفاقية.

وفي هذا السياق فإن المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان وفي قرارات حديثة لها قد بيّنت صراحةً أن هذه الحقوق محمية بموجب القانون الدولي وأن المنظمات غير الحكومية (NGO) يجب أن تكون بالكامل من التدخل والقيود التي قد تعترضها القوانين الداخلية عليها، وأن التصرف بالمخالفة لذلك يعد انتهاكاً لحق الأفراد في تكوين الروابط والجمعيات[8].

ففي قضية Sidiropoulus and Communist Party أكدت المحكمة على أن مبررات فرض القيود على تكوين المنظمات غير الحكومية يجب أن تكون مبررة من الناحية القانونية وهو ما يتحقق عندما تتوافر أدلة مباشرة وكافية لتقدير الموقف بطريقة موضوعية.
(Decisions based on an acceptable assessment on the relevant facts، before restriction can be justified)

كما جاء في قرار المحكمة أيضاً (أن حرية إنشاء المنظمات والجمعيات لن تكون سوى وهم وحبر على ورق إذا ما اقتصرت على مجرد الحق في إنشاء المنظمة مادامت الحكومة تستطيع في أي وقت إنهاء وجودها بقرار صادر من السلطة التنفيذية وان الاعتراف بهذا الحق وممارسته من قبل الدولة لا يكون إلا إذا استمرت هذه الحماية طيلة فترة حياة المنظمة ما لم تتوافر إحدى مبررات الحل أو التقييد الواردة في المادة 11 من الاتفاقية.

وقد تلقى حق الأفراد في تكوين الجمعيات دعماً قوياً بعد صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن حق ومسؤولية الأفراد والجماعات ومؤسسات المجتمع في العمل على نشر وحماية حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً.

Declaration on the rights and responsibility of individuals، groups and organs of society to promote and protect universally recognized human rights and fundamental freedoms. G.A.res_ 53/144، annex/153، ungaor supp.un.doc.un/a/res/53<144-1999

وتكمن أهمية هذه القرارات في كونها قرارات نهائية وغير قابلة للطعن وأنها تقدم سوابق يمكن الاستناد إليها في تطوير نصوص

---

(8) Sidiropoulos and Others V. Greece-1998, United Communist Party of Turkey V. Turkey, and Freedom and Democracy Party (OZDEP) V. Turkey.
قضية الحزب الشيوعي التركي الموحد وآخرين أمام المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان _ ستراسبورغ 30 -1-1998.ينظر للمزيد من التفاصيل حول هذه القرارات:
- http://www.icnl.org/info/summs.html

مواد الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان التي بلغ عدد الدول المصادقة عليها 140دولة. - ومن ضوابط تقييد حرية إنشاء الجمعيات بموجب الاتفاقيتين الأوربية والدولية لحقوق الإنسان نذكر:-

1) إذا شكلت المنظمة تهديداً للأمن الوطني أو السلامة العامة.
2) إذا كان من شأن تقييد هذا الحق منع الجريمة والنظام العام.
3) لحماية الصحة والأخلاق.
4) حماية حريات الآخرين.

وبصفة عامة فإن القيود على إنشاء المنظمات يجب أن تكون محددة بدقة في القوانين الداخلية وفي إطار الضوابط السابقة وهو ما يجسده نص المادة 11/2 من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان التي ورد فيها (يجب أن لا تفرض أية قيود على ممارسة هذه الحقوق في غير الحالات الموصوفة قانوناً والتي تبررها منطلقات حماية الديمقراطية والأمن الوطني أو السلامة العامة أو منع الجريمة وحماية الصحة العامة والأخلاق أو حماية حريات باقي فئات المجتمع).

ومن جانب آخر فقد نصت المادة 20 من بروتوكول تأسيس مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي على تشجيع المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المحلي ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى وخصوصاً المؤسسات النسائية على المشاركة بشكل فعّال في الجهود التي تهدف إلى تقوية السلام والأمن في أفريقيا.

كما قامت منظمة الدول الأمريكية OAS مؤخراً وبموجب قرار دائم صادر عن مجلس هذه المنظمة بإنشاء صندوق لدعم مشاركة مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في نشاطات ومؤتمرات منظمة الدول الأمريكية.

إن هذا التحول في وجهة النظر له أهميته في المجتمعات التقليدية أو شبه التقليدية وهي مجتمعات تمر بمرحلة انتقالية لا يمثل القانون سوى أحد المحددات والقيود على نشاط المجتمع المدني. فالدين والتقاليد في أغلب هذه المجتمعات تطرح تحديات أمام ممارسة هذا الحق لا تقل أهمية وخطورة عن تلك المتعلقة بالإطار القانوني المنظم لهذه الحقوق وعلى سبيل المثال فإن الطابع الأبوي الغالب في هذه المجتمعات وتهميش دور المرأة وسيادة التصور القدري للتاريخ تمثل في حقيقة الأمر معوقات كبرى أمام وجود مجتمع مدني فعّال وهنا يبرز الدعم الذي قد يقدمه الإطار القانوني في تغيير قناعات الناس وتحويل الاعتراف القانوني بهذه المنظمات إلى اعتراف شعبي يمنحها فاعلية حقيقية، فالمجتمع المدني ومنظماته لا يمكن أن تعيش في عزلة عن مكونات المجتمع الأخرى.

المبحث الثاني
الضمانات في الدساتير العراقية

يتضمن هذا المبحث مطلبين سنخصص أولهما لاستعراض موقف الدساتير العراقية السابقة على صدور دستور 2005 والمطلب الثاني سنتناول فيه بالتقييم الدستور العراقي النافذ.

المطلب الأول
موقف الدساتير العراقية السابقة

لقد تباينت الدساتير العراقية السابقة في موقفها من الأخذ أو الاعتراف بالحق في إقامة منظمات المجتمع المدني بين من اعترف بهذا الحق وكفله بالنص عليه ضمن نطاق الحقوق والحريات وبين من تغافل أو لم يعترف بهذا الحق لذلك نجده قد خلى من النص عليه وبين من نص على هذا الحق إلا انه عاد وقيده ضمن نص لاحق بعبارات مطاطية ليحصر ممارسة هذا الحق ضمن الإطار الذي يحدده هذا الدستور وبما يتلاءم مع النظام القائم آنذاك وعليه سنقوم بتحديد موقف كل دستور من هذه الدساتير من الحق في تكوين منظمات المجتمع المدني وعلى النحو الآتي:-

1- القانون الأساسي العراقي لعام 1925:

لقد نص هذا الدستور على هذا الحق في المادة 12 منه بالقول ("للعراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام إليها ضمن حدود القانون...).

إذاً فقد جاء هذا النص على حرية تكوين الجمعيات ولم ينص على شروط أو قيود سوى إيراد عبارة ضمن حدود القانون، أي انه ترك للقانون المختص مهمة تحديد الشروط لإنشاء هذه المنظمات أو الجمعيات.

2- دستور العراق المؤقت لعام 1958:

مع إن هذا الدستور قد اعترف بحرية الاعتقاد والتعبير استناداً للمادة 10 منه إلا انه لم يشر نهائياً إلى الحق في إقامة الجمعيات أو أي شكل من أشكال منظمات المجتمع المدني وبذلك قد خلى هذا الدستور من الإشارة إلى هذا الحق على العكس من دستور 1925 وبذلك يكون الدستور السابق أكثر تقدماً من دستور عام 1958 في معالجته لهذا الموضوع.

3- دستور العراق المؤقت 1964:

لقد نص دستور العراق المؤقت لعام 1964 في عدة مواد منه على تشجيع إنشاء المنظمات التعاونية بمختلف صورها في المادة 14 منه وعلى أن الدولة تكفل حرية الرأي وحق الإنسان في التعبير عن رأيه وفي حدود القانون، كما جاءت المادة 31 لتنص على حرية تكوين الجمعيات والنقابات فنصت هذه المادة على "حرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة على أسس وطنية مكفولة في حدود القانون".

ويلاحظ أن هذا النص قد أضاف إلى شرط الالتزام بحدود القانون شرطاً آخر وهو أن يكون إنشاء هذه الجمعية أو النقابة قد قام على أسس وطنية ولم يحدد ماهية هذه الأسس الوطنية أو حتى يعرفها.

4- دستور العراق المؤقت لعام 1968:

لقد أورد هذا الدستور كسابقه المؤقت لعام 1964 النص على حرية تكوين الجمعيات والنقابات ضمن المادة 33 منه بالقول "حرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة وعلى أسس وطنية وعلنية مكفولة في حدود القانون".

أي أن هذا الدستور أو هذا النص أضاف شرطاً جديداً وهو أن يتم إنشاء هذه الجمعيات أو النقابات بالإضافة إلى الأسس الوطنية وحدود القانون أن تكون بصورة علنية.

5- الدستور المؤقت لعام 1970:

نجد أن دستور العراق المؤقت لعام 1970 جاء مواكباً لما سار عليه الدستوران المؤقتان السابقان إلا انه أضاف شروطاً وقيوداً جديدة

على حق الأفراد في تكوين منظمات المجتمع المدني بعبارات مطاطية وقيود كثيرة نجدها متمثلة بنص المادتين 26 و36 من الدستور وعلى النحو التالي م26 "يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق أغراض الدستور وفي حدود القانون وتعمل

من العبارات الغامضة التي يمكن تأويلها لتشمل أي نشاط مهما كان بريئا. ويبدو أن تلك النصوص لم يكن المقصود منها تنظيم ممارسة هذا الحق بقدر منع ممارسته وتعزيز المفهوم الشمولي للدولة والمجتمع الذي جاءت به تلك الأنظمة.

الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة هذه الحريات التي تنسجم مع خط الثورة القومي التقدمي".

أما المادة 36 فقد جاءت لتحظر أي نشاط قد يتعارض مع أهداف الشعب وتفتيت الوحدة الوطنية وغيرها من الأهداف، فذكرت "يحظر كل نشاط يتعارض مع أهداف الشعب المحددة في هذا الدستور وكل عمل أو تصرف يستهدف تفتيت الوحدة الوطنية لجماهير الشعب أو إثارة النعرات العنصرية أو الطائفية أو الإقليمية بين صفوفها أو العدوان على مكاسبها أو منجزاتها التقدمية".

يتضح مما سبق أن الدساتير العراقية في تلك الفترة إنما تعكس وجهة النظر الأيديولوجية التي تميز الأنظمة السياسية الحاكمة ، فمن العهد الملكي ذو الطابع الليبرالي الذي سمح بممارسة هذا الحق بدرجة معقولة من الحرية وبما يتناسب مع درجة تطور مفهوم المجتمع المدني ومنظماته في تلك المرحلة المبكرة ، انتقلنا إلى مرحلة مثلت إنكارا ضمنيا لهذا الحق في العهد الجمهوري وخاصة في الجمهورية العراقية الثانية في دستور 1964اذ بدأت القيود والاشتراطات تتزايد وتم النص عليها في صلب الدستور مثل شرط الالتزام بالأهداف الوطنية، أو أهداف الثورة ، أو الخط القومي التقدمي وغيرها

المطلب الثاني
موقف الدستور العراقي
النافذ لعام 2005

لقد جاء هذا الدستور ليكفل حق إنشاء منظمات المجتمع المدني دون أن يشترط من القيود التي تنظم عمل هذه المنظمات سوى الإطار الذي يحدده القانون الخاص بها، وقد تمت معالجة الحق في إنشاء هذه المنظمات ضمن الباب الثاني عنوان الحقوق والحريات والذي كفل مجموعة من الحقوق والحريات للأفراد وعلى النحو التالي:-

م22/ف3

"تكفل الدول حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليهما، وينظم ذلك بقانون".

كما نصت المادة 39 على:

"أولاً- حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليهما مكفولة وينظم ذلك بقانون.

ثانياً- لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيهما".

كما جاء في المادة 45 منه تقرير إلزام الدولة على العمل لتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها واستقلاليتها بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون".

بالقول "تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون".

وأخيراً فقد اختتمت المادة 46 الواردة ضمن هذا الباب بالنص على الآتي "لا يمكن تقييد ممارسة أي من الحقوق الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية".

تعكس النصوص السابقة تطورا مهما في النظرة دور المجتمع المدني ومنظماته (على الأقل في مستوى النص الدستوري) ويمكن إرجاع أسباب ذلك إلى تبلور هذا المفهوم والاهتمام العالمي به، هذا فضلا عن التغيير في أسس النظام السياسي بعد 2003. ولعل أكثر ما يحسب لهذا الدستور هو المبدأ الدستوري الذي قررته المادة 46 الذي قرر ضمانة إضافية تتمثل في إلزام المشرع بأن لا تتحول عملية التنظيم القانوني لهذا الحق إلى إفراغ لهذا الحق من محتواه. وهذه مسألة شديدة الأهمية فالنصوص الدستورية تقرر المبدأ في صياغة عامة وتترك للقانون مهمة التنظيم التفصيلي لممارسة أي حق أو التمتع بأية حرية مما يؤدي في أحيان كثيرة إلى انحراف القانون المعني عن هذه المهمة (مهمة التنظيم) إلى مهمة أخرى مختلفة تماما إلا وهي التقييد والسيطرة . يضاف إلى ما سبق تقرير التزام الدولة بدعم هذه المنظمات والحفاظ على استقلاليتها م 45 من الدستور.

المبحث الثالث
موقف القوانين العراقية

يمكن التمييز في هذا الصدد بين مرحلتين أولاهما- المرحلة السابقة على التغيير الذي حصل بعد4/ 2003/9، وثانيهما، المرحلة التالية لذلك التغيير. لذلك فإننا سنعتمد هذا التقسيم الزمني في تناول موقف القوانين العراقية بهذا الصدد وذلك في مطلبين وكما يلي:

المطلب الأول
موقف القوانين العراقية قبل 2003/4/9

لقد شهد النظام القانوني العراقي محاولات متعددة من أجل صياغة إطار قانوني يحكم عمل المنظمات غير الحكومية. ويلاحظ في هذا الصدد أن للواقع السياسي والاجتماعي السائد في كل مرحلة أثرت على توجهات المشرع ونظرته نحو تلك المنظمات (أو الجمعيات) فقد حصلت تغيرات عديدة بين العهد الملكي والجمهوريات المختلفة التي قامت بعد 1958 وهو ما وجد له صدى في محتوى القوانين التي تناولت هذا الموضوع، لذلك فإن التمييز بين المرحلتين أمر مطلوب.

أولاً- في العهد الملكي:

تعود بداية التنظيم القانوني لعمل الجمعيات غير الحكومية في العراق إلى عام 1955 عندما صدر قانون الجمعيات رقم 63 لسنة 1955[9]،

الذي أخذ بالمعنى العام للجمعيات أو المنظمات غير الحكومية والذي يجعل من الأحزاب السياسية صورة من صور المنظمات أو الجمعيات غير الحكومية وهو ما نصت عليه المادة الثانية/ب من القانون بقولها (تنقسم الجمعيات إلى جمعيات سياسية وغير سياسية) وهو ما يعني أن هذا القانون كان قانوناً للجمعيات والأحزاب في نفس الوقت، وقد اقتصر حق تكوين الجمعيات في هذا القانون على العراقيين فقط (المادة 3) من القانون. كما تبنى هذا القانون نظام التسجيل التقليدي للجمعيات عن طريق طلب يقدم إلى السلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية (المادة 7) الذي يملك حق الموافقة على إنشاء الجمعية من عدمها، كما أن له (الوزير) تعيين موظفين مهمتهم المراقبة والتفتيش وتلتزم الجمعية بتمكينهم من أداء أعمالهم (المادة 16 من القانون) كما ويملك وزير الداخلية حق حل الجمعية في الحالات المبينة في المادة (18) من القانون التي جاءت بصياغة واسعة أطلقت فيها يد الوزير في ممارسة هذه السلطة. ويلاحظ كذلك غياب الإشراف القضائي عن قرارات وزير الداخلية بهذا الشأن إذ أن تمييز قرارات الوزير لا يكون أمام القضاء وإنما أمام السلطة التنفيذية ذاتها ممثلة بمجلس الوزراء الذي يكون قراره قطعياً (المادة 20).

يتضح مما سبق أن هذا القانون قد جاء للتحكم بنشاطات الجمعية غير الحكومية ووضعها تحت السيطرة المباشرة للسلطة التنفيذية، فلم يكن المقصود منه تنفيذ عمل هذه الجمعيات وتوفير البيئة القانونية المناسبة لازدهار نشاطاتها وهو المنهج الذي استلهمته القوانين اللاحقة مع بعض الاختلافات الجزئية، وقد استمر هذا القانون نافذاً إلا أن تم إلغاؤه بصدور قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 1960.

ثانياً- في العهد الجمهوري:

لقد شهد هذا العهد تغيرات جديدة على كافة المستويات بدأت بثورة 1958 وما تلاها من

[9] نشر هذا القانون في الوقائع العراقية، العدد 3640 في 1955/6/13.

انقلابات عسكرية استمرت إلى 2003/4/9 وسنحاول فيما يلي إلقاء الضوء على القوانين ذات الصلة في حدوث هذه المرحلة التي استمرت ما يقارب النصف قرن من الزمن.

1) قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 المعدل[10]:

يعكس هذا القانون تقدماً ملحوظا في النظرة إلى أهمية الجمعيات غير الحكومية وتطورا في العلاقة بينها وبين الدولة وتغييرا في دور هذه الأخيرة من التحكم والرقابة إلى التنظيم وتوفير البيئة القانونية المناسبة. وهو ما يتجلى في العديد من نصوص هذا القانون. فقد تم تحديد نطاق عمل الجمعيات ووصف الأغراض الممنوعة بشكل محدد ودقيق (المادة 4). كما استبدل نظام التسجيل والسلطة المطلقة للسلطة التنفيذية في الموافقة على إنشاء الجمعيات من عدمها بنظام (الأخبار) وهو ما يمثل خطوة متقدمة جداً قياساً بتلك المرحلة، فقد جاء في المادة (5) من هذا القانون الفقرة (1) على الآتي (تنشأ الجمعية بمضي ثلاثين يوماً على تقديم مؤسسيها أخباراً موقعاً من قبلهم إلى وزارة الداخلية...). هذا فضلاً عن تقرير حق اللجوء إلى القضاء في حل النزاعات بين الجمعية والسلطة التنفيذية ممثلة بأعلى سلطة قضائية وهي محكمة التمييز التي يكون قرارها باتاً بهذا الصدد (فق3-م5)[11]، كما أن قرار الحل لم يعد بيد السلطة التنفيذية وإنما بيد القضاء وإن كان ذلك مرتبطاً بطلب من وزير الداخلية. مع ملاحظة رقابة محكمة التمييز على كل ما سبق. المواد 26 و27 من القانون.

2) قانون الجمعيات رقم 13 لسنة 2000:

اشتمل هذا القانون على 48 مادة[12]- ويمثل صدوره انتكاسة كبرى في البيئة القانونية لعمل منظمات المجتمع المدني ومحاولة لسلب استقلالية هذه المنظمات وإخضاعها بصورة كاملة لسيطرة الدولة وهو ما يتضح بجلاء من خلال حصر أهداف الجمعيات والمنظمات بما يتلاءم وأهداف النظام القائم والأيديولوجية السائدة، إذ نصت المادة (2) من هذا القانون بصراحة على أن هذا القانون يهدف إلى تنظيم الجمعيات في العراق وفق أهداف (ثورة) 17 تموز- وهو ما أكدته الفقرة أولاً من المادة الرابعة من هذا القانون التي اشترطت في أهداف

---

[10] نشر هذا القانون في الوقائع العراقية، العدد 283 بتاريخ 1960/2/1.

[11] يلاحظ التراجع الكبير عن هذه المكتسبات بعد تعديل هذا القانون من قبل مجلس قيادة الثورة المنحل بقراره المرقم 14 في 1994/1/1 الذي استبدل أسلوب الأخبار بنظام التسجيل التقليدي وأعاد السلطة المطلقة لوزير الداخلية بهذا الشأن- وكذلك إلغاء المادة 43 من القانون التي تناولت العقوبات المترتبة على مخالفة هذا القانون والتي كانت لا تتعدى الغرامة المالية واستبدالها بعقوبات شديدة هي الحبس الذي لا تقل مدته عن ثلاث سنوات. ومن الطريف أن هذه العقوبة تشمل الأشخاص الذين يقتصر دورهم عن مجرد حضور اجتماعات الجمعية: (يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات كل من كان عضواً في جمعية أنشئت خلافاً لأحكام هذا القانون أو مارس نشاطاً في جمعية رد طلب إنشائها وكذلك من حضر اجتماعاتها...).
كما صدر في نفس المرحلة قانون تأسيس الجمعيات ذات العلاقة بالأجانب رقم 34 لسنة 1962. الوقائع العراقية، العدد 693 في 1962/7/18.
وهو قانون خاص بجمعيات الصداقة بين الدول وهي جمعيات ذات طابع شبه رسمي وتخضع للإشراف المباشر من قبل الحكومة ومازال هذا القانون نافذاً لغاية الآن.

[12] نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد 3813 بتاريخ 2000/2/24.

الجمعيــة أن لا تكــون متعارضــة مــع مبــادئ (الثـورة) وهـو مـا يمثـل اختـزالاً وإلغـاءً لأيـة محاولة تهدف إلى وجود مجتمع مدني حقيقي كما ويمثل هذا القانون تراجعاً عن النظرة المتقدمة التي جاء بها قانون 1960، إذ تمت العودة إلى نظام التسجيل والصلاحية المطلقة لوزير الداخلية في قبول أو رفض طلب التأسيس للجمعية مع إعطاء الحق بتمييز قرار الوزير لدى محكمة القضاء الإداري خلال مدة 30 يوماً من تاريخ التبلغ بقرار الرفض (المادة 9 من القانون)، هذا فضلاً عن التزام الجمعية بأن تقدم بياناً خلال شهر كانون الثاني من كل سنة يتضمن معلومات كاملة عن أعضاء الجمعية ومن غادروها المادة (28) وهو ما أكدته المادة (30) التي منحت الوزير حق الإشراف العام والرقابة على الجمعيات، وتخويل الوزير صلاحية حل الجمعية مع حرمانها من حق اللجوء إلى القضاء والعودة إلى ما كان معمولاً به في قانون الجمعيات لعام 1955 الذي جعل مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتمييز قرارات الوزير ويكون قرار المجلس بهذا الصدد م(33) باتاً. كما ويملك وزير الداخلية صلاحية إلغاء انتخابات الجمعية المادة (43)، وأن يعين بقرار مسبب رئيساً أو هيئة إدارية مؤقتة للجمعية تتولى الاختصاصات المخولة في نظامها للهيئة الإدارية، وهو ما يمثل أقصى درجات نزع الاستقلالية عن هذه الجمعيات وتحويلها إلى مجرد فروع منزوعة الصلاحيات لمؤسسات الحزب الحاكم.

يتضح وبجلاء أن الهدف من هذا القانون هو السيطرة على منظمات المجتمع المدني التي هي أهم أداة من أدوات المجتمع المدني وصولاً إلى منع وجود مثل هذا المجتمع أصلاً.

3) قانون المنظمات الكردستانية غير الحكومية في إقليم كردستان رقم 15 لسنة 2001[13]:

نتيجة للوضع الخاص لإقليم كردستان بعد عام 1991 فقد تمتع هذا الإقليم بقدر كبير من الاستقلالية في كافة المجالات وأهمها المجال التشريعي لذلك فقد صدر هذا القانون لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية في محافظات هذا الإقليم الثلاث. وقد تضمن هذا القانون 28 مادة، ولعل أبرز ملامح هذا القانون تتمثل في تحديد أهداف المنظمات غير الحكومية المنصوص عليها في المادة (8) التي ركزت على مجالات الإغاثة والنشاطات الإنسانية والتعاون مع المنظمات الأجنبية العاملة في الإقليم في نفس الإطار. ويلاحظ على هذا القانون أن السلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية مازالت هي صاحبة القول الفصل في السماح أو عدم السماح بإنشاء المنظمات مع إقرار حق تمييز قرار الوزير أمام محكمة تمييز الإقليم (المادة 5-الفقرة 2). كما يملك الوزير صلاحية طلب حل المنظمة بطلب يقدم إلى محكمة بداءة المنظمة (المادة 16) مع خضوع قرارات محكمة البداءة للتمييز أمام محكمة تمييز الإقليم (المادة 18).

يلاحظ مما سبق الطابع الموجز لهذا القانون، وتركيز واضعيه على المنظمات ذات الطابع الإنساني والاغاثي مع الإبقاء على اليد العليا للسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية في كل ما يتعلق بإنشاء ومراقبة وحل تلك المنظمات. وعموماً فإن هذا القانون لا يرتقي إلى مستوى المعايير الدولية التي تحكم العلاقة بين الدولة وبين المنظمات غير الحكومية.

المطلب الثاني
القوانين العراقية بعد 2003/4/9

بعد هذا التاريخ حصل تغيير كبير في النظام السياسي تمثل في زوال حكم نظام الحزب

---

[13] نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد 22 في 2001/11/8.

الواحد وحصول ثورة في نشاطات المجتمع المدني وانفتاح العراق على الخارج بعد عقود من الانغلاق وسيطرة أجهزة الدولة البوليسية، الأمر الذي كان لابد أن يترك أثره على الإطار القانوني المنظم لنشاطات المجتمع المدني وأداته الرئيسة المتمثلة في منظمات المجتمع المدني. ويمكن تأشير مرحلتين في هذا الصدد- أولاهما المرحلة السابقة على صدور قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010 والممتدة من 2003/9/4 إلى 2010 وثانيهما ما بعد صدور القانون سالف الذكر.

أولاً- مرحلة 2003 إلى 2010:

اتسمت هذه المرحلة بخضوع المنظمات غير الحكومية إلى أوامر سلطة الإدارة المدنية للائتلاف ممثلة برئيسها السفير بول بريمر، فقد صدر في هذه الفترة، أمر سلطة الائتلاف رقم 45 لسنة 2003[14]. ولعل أبرز ملامح هذا الأمر تتمثل في نقل سلطة الترخيص والإشراف لهذه المنظمات من وزارة الداخلية إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي وتحديداً مكتب

مساعدة المنظمات غير الحكومية في الوزارة، ويحق لهذا المكتب رفض طلب التسجيل أو قبوله خلال مدة 45 يوماً من تاريخ تقديم الطلب م3-1- من القانون، كما خولت المادة 6 المدير الإداري لسلطة الائتلاف صلاحية توقيف عمليات أية منظمة غير حكومية لا تتوقف عن تنفيذ برامجها بعد تعليق تسجيلها أو إلغائه إذا أراد ذلك كما يجوز له مصادرة ممتلكات هذه المنظمة وإغلاق مكاتبها. صدر بعد ذلك الأمر رقم 16 في 2005/10/1 الذي قد فك ارتباط مكتب مساعدة المنظمات الحكومية من وزارة التخطيط وربطه بالأمانة العامة لمجلس الوزراء على أن يكون وزير الدولة لشؤون المجتمع المدني المشرف على المكتب.

ثانياً- قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010:

بصدور هذا القانون اعتبرت جميع القوانين السابقة ملغاة إذ تسري أحكام هذا القانون على كافة المنظمات غير الحكومية باستثناء الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والاتحادات والجمعيات المؤسسة بموجب قوانين خاصة (الفقرة ثالثاً من المادة 33).

ويمكن تسجيل بعض الملاحظات على هذا القانون يمكن إجمالها بالآتي:-

1) لم يأت هذا القانون بجديد فيما يتعلق باستمرار هيمنة السلطة التنفيذية على تسجيل ونشاط واستمرار عمل المنظمات غير الحكومية، فقد تم ربط هذه المنظمات بالسلطة التنفيذية وتحديداً مكتب رئيس الوزراء من خلال دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وهو ما يقابل ربط هذه المنظمات بوزارة الداخلية في القوانين السالفة (المادة الأولى-خامساً). كما خول القانون مجلس الوزراء صلاحية منح المنظمة صفة النفع العام أو سحبها لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الأمين العام لمجلس الوزراء (المادة 17).

2) لقد تبنى هذا القانون رغم حداثة صدوره نظام التسجيل التقليدي بدلاً من نظام الأخطار الذي ينسجم مع المعايير الدولية بهذا الصدد.

[14] الوقائع العراقية، العدد 3980 في 2003/10/27.

3) استبدل القانون محكمة التمييز كجهة الطعن في قرار رفض طلب التأسيس بمحكمة الاستئناف وهو ما يمثل تراجعاً عن قانون الجمعيات لعام 1960.

4) لم يبين القانون الفارق بين (الأغراض غير الربحية) ومفهوم (النفع العام).

5) فيما يخص العقوبات فقد نص القانون على عقوبتين هما التعليق والحل ولكنه لم يكن موفقاً في تخويل سلطة تقدير التعليق برئيس الدائرة (دائرة المنظمات) رغم إن هذه القرارات هي من اختصاص القضاء فقد كان من الواجب تخويل رئيس الدائرة صلاحية طلب التعليق عن طريق تحريك دعوى أمام المحكمة المختصة وذلك بحسب طبيعة المخالفة الصادرة من المنظمة (إدارية كانت أو جزائية) لا أن يتم اعتبار هذه العقوبة قراراً إدارياً بحتاً

وهو ما يؤكده تقرير القانون. إمكانية التظلم من القرار أمام الأمين العام لمجلس الوزراء خلال 10 أيام من تاريخ تبلغها به، وهو ما يفصح عن تصور المشرع للطابع الإداري لهذا القرار وهذا مما لا يجوز ثم جاء هذا القانون بحكم يخالف القواعد العامة في الاختصاص عندما جعل قرار الأمين العام لمجلس الوزراء قابلاً للتمييز أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية على الرغم من كونه قراراً إدارياً.

أما بالنسبة لقرار الحل وهو ما يقابل الحكم بالإعدام بالنسبة للأشخاص الطبيعيين فإن القانون اشترط أن يكون ذلك بناء على طلب من رئيس الدائرة في حكم يشبه الوضع في المادة 136-ب أصولية التي تشترط موافقة الوزير المختص على إحالة موظف تابع له إلى المحكمة المختصة.

إن كل ما سبق يشير إلى أن واضع هذا القانون إنما كان يقصد وضع هذه المنظمات تحت السيطرة المباشرة للسلطة التنفيذية ممثلة بالأمانة العامة لمجلس الوزراء بعد أن كانت في القوانين السابقة تحت سيطرة فرع آخر من السلطة التنفيذية وهو وزارة الداخلية. والواقع فإن هذا القانون لا يعكس فحوى النص الدستوري (المادة 45 أولاً) من دستور 2005 المتمثلة في تعزيز استقلال المنظمات غير الحكومية وتوفير البيئة القانونية التي تسمح بازدهار هذه المنظمات.

الخاتمة

يمر المجتمع العراقي حاليا بمرحلة انتقالية من مجتمع تقليدي هيمنت علية الأنظمة الشمولية التي هي امتداد للمؤسسة العشائرية والدينية إلى مجتمع يتلمس أولى خطواته على طريق الحداثة ومن هنا تبرز أهمية تفعيل دور المجتمع المدني ومؤسساته وأهمية دور القانون باعتباره عماد أي مجتمع مدني متحضر. ذلك أن للقانون في المفهوم المعاصر دورا يتجاوز التنظيم والحماية للحقوق والمصالح إلى دور آخر هو التوجيه والدفع باتجاهات تحقق المصلحة العامة قد لا يكون المجتمع مدركا لها بالقدر الكافي، وهو الوضع فيما يخص فكرة المجتمع المدني ومنظماته وهنا يبرز التساؤل حول مدى نجاح القانون العراقي في توفير البيئة القانونية المناسبة لازدهار واستقلال المجتمع المدني ؟ ويبدو لنا من خلال ما سبق أن القانون العراقي لم يكن موفقا في إرساء مفهوم جديد يتجاوز النظرة التقليدية ويستلهم مفهوم المشاركة بين المجتمع المدني والسلطة إذ استمرت الرغبة في السيطرة والاحتواء في تحريك المشرع بدلا عن التنظيم والحماية والتطوير والدعم وهي أهداف نص الدستور الحالي وألزم المشرع بتضمينها في القانون .

استنادا إلى ما سبق يمكن تسجيل الملاحظات والتوصيات الآتية:-

1- اعتبار المنظمة قائمة بمجرد الأخبار والتخلي عن إجراءات التسجيل المطولة.
2- تجريد السلطة التنفيذية من صلاحية الموافقة من عدمها على إنشاء المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وحصر هذا الأمر بيد السلطة القضائية وذلك تحقيقا لمبدأ الولاية العامة للقضاء والفصل بين السلطات على أن يبقى للسلطة التنفيذية حق تحريك الدعوى لطلب الإيقاف أو الحل للمنظمة المخالفة للقانون وأن لا يكون هذا القرار من اختصاص الإدارة كما هو الحال في ظل القانون الحالي.
3- تفعيل دور وزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني في مجالات التدريب والتطوير وعدم ترك هذه المهمة إلى المنظمات الدولية لما يشكله هذا الأمر من خطورة على الأمن الوطني والاجتماعي.
4- تشجيع المنظمات ذات الطابع التنموي التي تهدف إلى توفير عناصر القوة الاقتصادية للفئات الأكثر ضعفا في المجتمع مثل الأيتام والأرامل والعاطلين عن العمل.
5- الربط بين استحقاق المنظمة للدعم وبين وجود فعالية المنظمة ونسبة تحقيقها لأهدافها.

مصادر البحث

أولا:- الكتب والبحوث

1 - برهان غليون، نشأة المجتمع المدني وتطوره من المفهوم المجدد إلى المنظومة الاجتماعية الدولية، محاضرة ألقيت في جامعة قطر، مايو 2001، شبكة مفهوم: www.mafhoum.com –.

2- توفيق المديني، المجتمع المدني والدولة السياسية في الوطن العربي، منشورات اتحاد الكتّاب العرب، دمشق، ط1، 1997،

3– سعيد بن سعيد العلوي، المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية- نشأة وتطور مفهوم المجتمع المدني في الفكر الغربي الحديث، مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،ط1، 1992،

4 د. سليمان الغويل، حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية 1996،

5- سوزان كولن ماركس، مراقبة الريح- حل النزاعات خلال انتقال جنوب أفريقيا إلى الديمقراطية، ترجمة: فؤاد سروجي، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ط2، 2008.

6- كامل صالح أبو جابر، مدخل إلى بعض مفاهيم المجتمع المدني- حالة الأردن، مجلة قضايا إستراتيجية، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، عمان، العدد 1، س.2000

7- محمد الفاتح عبد الوهاب العنزي، (منظمات المجتمع المدني النشأة والآليات وأدوات العمل وتحقيق الأهداف)، مجلة الحوار المتمدن، العدد 2724، 2009.

8- ناصر محمود رشيد شيخ علي، دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين،رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا،2008.

ثانيا :- الدساتير والقوانين:

1- القانون الأساسي العراقي لعام 1925.

2- دستور العراق المؤقت لعام 1958.

3- دستور العراق المؤقت 1964 .

4- دستور العراق المؤقت لعام 1968 .

5- الدستور المؤقت لعام 1970 .

6- الدستور العراقي النافذ لعام 2005 .

7- قانون الجمعيات رقم 63 لسنة 1955 .

8- قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 1960 المعدل.

9- قانون الجمعيات رقم 13 لسنة 2000 .

10- قانون المنظمات الكردستانية غير الحكومية في إقليم كردستان رقم 15 لسنة 2001.

المراجـع

-

- Cybercriminals Reinvent Methods of Malicious Attacks, by Trend Micro Incorporated, July 11, 2008,

http://www.crime-research.org/analytics/3451/

- Cyber-crimes - Analytical data compiled, by Vladimir Golubev, published on Computer Crime Research Center,

http://www.crime-research.org/analytics/cyber_crimes0108/

- Crime on The Net,

http://rogerdarlington.me.uk/crimeonthenet.html#

Hacking

- What is Cyber-terrorism, by Serge Krasavin Ph.D. MBAv, published by Computer crime research center (CCRC) http://www.crime-research.org/library/Cyber-terrorism.htm

- How Computer Viruses Work, by Marshall Brain

http://computer.howstuffworks.com/virus2.htm

- How Hackers Work, Microsoft,

http://technet.microsoft.com/en-us/library/cc505928.aspx

- Convention on Cybercrime, Budapest, 23.XI.2001

- Additional Protocol to the Convention on Cybercrime - Explanatory Report.

- Additional Protocol to the Convention on Cybercrime Concerning the Criminalization of Acts of a Racist and Xenophobic Nature Committed Through Computer Systems (released 7 November 2002)

- European Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography.

- European Council Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet, Official Journal L 138 , 09/06/2000 P. 0001 – 0004

- Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems

- Recommendation No. R (89) 9 Of the Committee of Ministers to Member States on Computer-related crime

- Fraud in the Internet, by Computer Crime Research Center, April 11, 2005

http://www.crime-research.org/articles/Internet_fraud_0405/

- COMPUTER-RELATED OFFENCES. A presentation at the Octopus Interface 2004 - Conference on the Challenge of Cybercrime, 15-17 September 2004, Council of Europe, Strasbourg, France.

http://www.cybercrimelaw.net/documents/Strasbourg.

pdf

- Recommendation No. R (89) 9 Of the Committee of Ministers to Member States on Computer-related crime and final Report of the European Committee on Crime Problems.

http://www.oas.org/juridico/english/89-9&final%20

Report.pdf

- Cyber Crime has Surpassed Illegal Drug Trafficking as a Criminal Moneymaker1; 1 in 5 will become a Victim2; http://www.symantec.com/about/news/release/article. jsp?prid= 20090910_01

- Internet Gambling: Overview of federal criminal law; http://books.google.com.lb/

- The Myth of Cyberterrorism: There are many ways terrorists can kill you-computers aren't one of them.

Joshua Green, The Washington Quartlerly Online http:// www.washingtonmonthly.com/features/ 2001/

- Cybershock: Surviving Hackers, Phreakers, Identity Thieves, Internet Terrorists and Weapons of Mass Disruption, Winn Schwartau, John Draper, January 2010.

-Prosecuting Computer Crimes Manual, publishedFebruary, 2007.

http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/ccmanual/index.html

- Fighting cyber terrorism, by Carol Ko, June 17, 2008, Source: Computerworld.com.my

http://www.crime-research.org/ news/17.06.2008/3416/

- Organized crime: from trafficking to terrorism, By FrankShanty

http://books.google.com.lb

- Intellectual Property crimes: are proceeds from counterfeited goods funding terrorism? Hearing before

the committee on International relations House of Representatives, July 16, 2003, Serial No. 108–48

http://www.foreignaffairs.house.gov/archives/108/ 88392.pdf

- Prosecuting Intellectual Property Crimes manual,Third Edition September 2006, CCIPS Criminal Division http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/ipmanual/ index.html