

مذكرة ايضاحية بشأن مشروع قانون الجمعيات

أولاً:

مقدمة

1. تثار اليوم أكثر من أي وقت مضى الحاجة الملحة لتشريع ينظم المجتمع المدني ويدفع به قدماً. فبعد صدور الإعلان الدستوري 2011، واستناداً للمادة 15 منه والتي تقضي بأن "تكفل الدولة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني، ويصدر قانوناً بتنظيمها..."، فإن الدولة ملزمة بكفالة المجتمع المدني وحرية تشكيله وكذلك تنظيمه. وهو ما يعني التزام الدولة بإصدار التشريعات اللازمة بالخصوص.

2. وفي أواخر عام 2011، شكلت وزارة الثقافة والمجتمع المدني لجنة لإعداد مشروع قانون للمجتمع المدني، إلا أن اللجنة ومن بداية اجتماعاتها قررت أنه من الأنسب حصر اختصاصها في وضع مشروع لقانون الجمعيات على اعتبار أن تعبير "المجتمع المدني" مصطلح فضفاض يجمع العديد من القوى السياسية والأهلية بل والمهنية والنقابية، والتي لكل منها نظامها القانوني الخاص، وبما قد يكون من المتعذر جمعها كلها في قانون واحد ينظم شؤونها. ومن هنا فإن هذا القانون معني بالجمعيات دون غيرها.

كما وأن اللجنة رأت منذ البداية النأي بالجمعيات -حفاظاً على استقلاليتها- عن السلطة التنفيذية تنظيمها وترخيصها، وبما يكفل لهذه الجمعيات قدراً من الحرية مع قبول بعض الضوابط المتعارف عليها دولياً.

DAAM

3. وقررت اللجنة في اول اجتماع لها في شهر ديسمبر 2011، أن تعتمد طريقة مشاركة كل أطراف الشعب اثناء وضع القانون وبعده. حيث قامت اللجنة بإنشاء صفحة على موقع التواصل الاجتماعي (الفايس بوك) بعنوان "يد بيد... نبني مجتمع مدني بجد"، وقامت اللجنة بوضع مواد القانون على الصفحة واستقبال التعليقات والرد على بعضها. ثم تم نشر المشروع الأولي للقانون بأكمله على هذه الصفحة. وتبين للجنة أن جل الملاحظات الواردة تركزت في منح الجمعيات أكبر قدر من الاستقلالية، وفي التأكيد على عدم تبعيتها للسلطة التنفيذية، ومسألة التمويل بما في ذلك التمويل الأجنبي، وفروع الجمعيات الأجنبية، وإجراءات منح التراخيص والمطالبة بسلاستها وسهولتها. كما وان هذه الصفحة اتاحت فتح باب النقاش وطرح الاسئلة والاستفسارات وتلقي الإجابات عنها سواء من أعضاء اللجنة أو من الجمهور. والإضافة إلى استعانة اللجنة بعدد القوانين ذات العلاقة بالجمعيات لعدة دول، فإنها استعانت كذلك بمكتب الامم المتحدة الانمائي في ليبيا والذي زودها بأراء بعض الخبراء المتخصصين في المجتمع المدني وملاحظاتهم حول مشروع قانون الجمعيات كما أجرت ورشتي عمل في كل من طرابلس وبنغازي استمعت فيها لأراء الجمعيات والمختصين والمهتمين بالمجتمع المدني. وقد وجد القانون طريقه إلى العديد من الجمعيات والمؤسسات والتي أبدت ملاحظاتها بل واستعانت بملاحظات وآراء متخصصين أحواله على اللجنة في حينه.

4. إلا أنه ورغم الجهود المبذولة، وقيام اللجنة المذكورة بتقديم مشروع القانون ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني فيه، فإن السلطة التشريعية لم تصدره رغم إحواله اليها من وزارة الثقافة والمجتمع المدني. الأمر الذي أثر سلبا على مؤسسات المجتمع المدني ونخص هنا "الجمعيات" بل وقوضها ومنع ازدهارها. كما أن غيبة تشريع ينظم "الجمعيات" جعل منها محل شكوك ولغط، بل وذهب الأمر بالبعض بما في ذلك إدارات من الدولة بالعودة إلى القانون رقم 19 لسنة 2001 بشأن إعادة تنظيم الجمعيات الأهلية، وهو قانون نعت آنذاك بالقانون "سيء السمعة" بسبب القيود التي فرضها على الجمعيات بالمخالفة لقواعد ومبادئ حقوق الإنسان، بل هو قانون ملغي بالإعلان الدستوري لأنه يتناقض مع نصوصه وأهمها نص المادة 15 منه.

وهذه الردة، إن جاز التعبير، ماهي إلا بسبب غياب التشريع المنظم لعمل الجمعيات والضامن لحريتها وحسن عملها، والناجم عن عدم تبني السلطة التشريعية لمشروع القانون المرفق.

5. وفي مايو 2016، أعيد طرح مشروع القانون على ورشة عمل تحت عنوان " نحو قانون منظم لمنظمات المجتمع المدني في ليبيا"، التي نظمت برعاية شبكة مدافع لحقوق الإنسان، ومركز دعم للتحول الديمقراطي وحقوق الإنسان، وبحضور لفيف من الناشطين من المجتمع المدني والمتخصصين وممثل عن مفوضية دعم مؤسسات المجتمع المدني، حيث أبديت العديد من الملاحظات مما أدى إلى إجراء المزيد من التنقيح على مشروع القانون.

6. كما وتبين أثناء هذه الورشة الخطورة التي تهدد كيان المجتمع المدني الليبي في غياب تشريع ينظمه، مما قد يؤدي إلى تراجع نشاطه أو تخبطه، أو العودة إلى تشريعات سابقة صدرت أثناء النظام السابق بما يخالف مبادئ حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. لذا، فإنه يمكن القول إن هذا المشروع ليس نتاج عمل دؤوب للخبراء فحسب بل هو نتاج ديناميكية ومشاركة المجتمع المدني الذي اشترك في وضعه بشكل مباشر وفي أجواء اتسمت بالتوافق والانسجام، وهو ما يجعله من مشاريع القوانين النادرة التي لم تضع السلطات الرسمية أية يد فيها بل أنها من صنع أصحاب الشأن أنفسهم مما يضفي عليه مزيدا من المشروعية
إن الوقت قد حان وبشكل ملح على إصدار قانون للجمعيات لاستعادة الجمعيات لعافيتها وتنشيطها وتنظيمها.

DAAM

مشروع القانون

ثانياً:

تتكون النسخة النهائية للمشروع من اثنتين وعشرين مادة، وضع لكل مادة عنوانا خاصا بها. ويمكن القول بان أهم ملامح مشروع قانون الجمعيات يتمثل في التالي:

1. إنه مشروع قانون يقطع بالكامل علاقة الجمعيات بالقانون السابق للجمعيات الاهلية (قانون رقم 19 لسنة 2011) موضوعيا وإجرائيا.

2. إنه مشروع قانون يواكب روح العصر وتطور الجمعيات، ويستند إلى مبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية والشفافية والحكم الرشيد، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من القانون. ولكي تنعم الجمعيات بمحيط من الحرية يكفل ازدهارها وانتعاشها وتطورها فإن عليها مسؤولية أن تتبنى هي ذاتها مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان ومكافحة الفساد، سواء في تشكيلها أو في إدارتها.

3. لأن ليبيا قد انضمت إلى اغلب الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بحقوق الإنسان، فقد رأينا من المناسب في ظل تأخر منظومة القوانين الوطنية ان يستند مشروع القانون إلى هذه الاتفاقيات ذات العلاقة، بهدف الرفع من مستوى تشريعاتنا الوطنية لتواكب التشريعات الدولية من جهة، ولكي تمتزج التشريعات الوطنية بالدولية وتطرح الاخيرة أمام القضاء الوطني بغرض النهوض به.

4. تسهيل اجراءات تسجيل الجمعيات مع الاحتفاظ بضرورة تقديم البيانات عن الجمعية وأعضائها وتوثيق اتفاق بين اعضائها لدى موثق عقود رسمي، إضافة إلى ما يتوجب أن يشتمل عليه النظام الأساسي للجمعية. أي انه يتوجب أن يكون للجمعية وثيقتان اساسيتان هما: اتفاق رسمي مبرم بين أعضائها، إضافة إلى نظامها الاساسي.

5. تشجيع القصر (ممن لا تقل أعمارهم عن 15 سنة) بتمكينهم من الانضمام إلى الجمعيات رفقة راشدين وفي جمعيات تلائم اهدافها قدراتهم وطموحاتهم دون الحاجة لإذن قضائي مسبق، أخذاً في الاعتبار ان هذا ما يجري على أرض الواقع وبالتالي رأينا ان من الافضل استيعابهم وتشجيعهم باكرا على خوض العمل الأهلي، بدلا من اقصائهم وهم يمثلون أكبر نسبة من عدد السكان وقد خبروا العمل الأهلي منذ قيام الثورة من خلال جمعيات ومؤسسات (المادة الثانية).

6. وضع محظورات على الجمعية من منطلق القيم الاخلاقية والظروف الخاصة التي تمر بها ليبيا، إضافة إلى الشرط العام وهو عدم قيام الجمعية بممارسة الأعمال التجارية بغرض التربح وتقسيم الأرباح فيما بين أعضائها (المادة الخامسة).

7. اختارت اللجنة طريق الإخطار بالتأسيس لاكتساب الجمعية الشخصية الاعتبارية بإشهارها خلال عشرة ايام من تقديم ذلك الإخطار، وليس بطريق الطلب والإذن، مهتدية بذلك بالمبادئ والمعايير الدولية لتأسيس الجمعيات بما في ذلك ما تبناه الخبراء والنشطاء العرب وما انعكس في تشريعات تنظيم الجمعيات في الدول الديمقراطية، على اعتبار ان الأصل في تأسيس الجمعيات هو مبدأ حرية التجمع السلمي والاجتماع وحرية التعبير، بل وفي التشريعات الجديدة المستلهمة للربيع العربي مثل قانون الجمعيات التونسي الجديد. وبذا لم يعد إنشاء الجمعيات مرهونا بمزاج الجهة التي لها صلاحية منح الإذن (أو الإشهار)، بل بشكل يجبر هذه الجهة بالقيام بالإشهار أو اللجوء للقضاء للحيلولة دون ذلك ضمانا لوجاهة اسبابها.

8. نصت (المادة السابعة) من المشروع على حقوق الجمعيات، بهدف ضمان أن تمارس الجمعيات دورها لخلق التوازن فيما بينها وبين مؤسسات الدولة الرسمية ولكي تكون ذات فعالية من جهة، وأن تكون هذه الحقوق مضمونة بالقانون من جهة أخرى. ولضمان عمل الجمعيات وفعاليتها نصت هذه المادة على أن تلتزم مؤسسات الدولة بالامتناع عن عرقلة نشاط الجمعيات أو أن تعطله إلا بموجب أمر قضائي مسبب.

9. نصت (المادة العاشرة) من المشروع على ان للجمعية مصادر تمويل شتى، وأن لها أن تقبل الهبات أو التبرعات أو الوصايا غير المشروطة، وأنه يجوز أن تقترن هذه الموارد بشروط تتعلق بحسن أداء الجمعية

لعملها أو لغرض أن تصرف هذه الموارد في إطار تحقيق اهدافها، تأسيسا على مبدأ الحكم الرشيد ومكافحة الفساد. علما بأن عديد المنظمات المانحة تشترط صرف منحها في أغراض معينة ولأهداف محددة خشية من أن تصرف في غير مبتهاها. كما وأن هذه المادة أشارت إلى أنه يقع على عاتق الدولة أن تخصص موارد مالية للجمعيات، وتخضع الجمعيات في هذه الجزئية المتعلقة بالمال العام المخصص لها لرقابة ديوان المحاسبة.

10. نص مشروع القانون في (المادة التاسعة) منه على الالتزام بمبدأ عدم تعارض المصالح. كما نص المشروع في (المادة الثالثة عشرة) منه على التزام الجمعية بالاحتفاظ بوثائقها وسجلاتها المالية لمدة عشر سنوات بهدف إعمال مبدأي الحكم الرشيد ومكافحة الفساد والشفافية المشار اليهما في المادة الأولى من القانون.

11. اختصت (المادة الثانية عشرة) بالتزام الجمعيات بالإفصاح عن مواردها المالية من الهبات والتبرعات والوصايا غير المشروطة فاشتترطت إرسال تسخ رسمية من مستنداتها إلى الإدارة المختصة خلال اسبوعين من قبولها كما ألزمت في فقرتها الثانية الجمعية باشر تقارير نشاطها وتقاريرها المالية السنويين وتسليم نسخ منها للإدارة على أن تقوم الإدارة بنشرها أيضا خلال شهر من استلامها.

12. سوى مشروع القانون - من حيث المبدأ - بين الجمعيات الوطنية والأجنبية الا أنه أحال تنظيم آلية قيد وإشهار فروع الجمعيات الاجنبية على لائحة تصدر لهذا الغرض تراعي روح ونص هذا القانون (المادة الرابعة عشرة) الا انها أجازت لتلك الجمعيات مباشرة عملها لمدة شهر بإذن خاص مؤقت يصدر في الحالات العاجلة والكوارث وليس بخاف على أحد مدى اهمية تواجد فروع الجمعيات الأجنبية في ليبيا خاصة في مجال حقوق الإنسان والديمقراطية ومكافحة الفساد وغيرها. ذلك أن ليبيا في حاجة إلى خبرة هذه الجمعيات وإلى ربط الجمعيات

الليبية بها. كما وأنه من المهم بيان مدى أهمية تقارير منظمات حقوق الإنسان غير الوطنية في انتهاكات حقوق الإنسان التي تجري في ليبيا، ودورها الذي تلعبه في الكشف والحد منها. لذا فإن تواجدها الذي هو قائم اليوم هو تواجدهم مهم وينبغي تشجيعه وتنظيمه في إطار هذا القانون.

13. ولعل من اللازم الإشارة إلى نص (المادة الخامسة عشرة) وهو نص مهم أعطى للجمعيات المصلحة والصفة بالطعن أمام المحاكم في أي تشريع أو قرار يتعلق بأهدافها ضمانا لدورها في مراقبة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

14. وتضمن مشروع القانون مسألة في غاية الأهمية تتعلق بإقحام الأفراد والجمعيات في المشاركة في صنع القرار بطريق العرائض الشعبية، والمشاركة في صناعة التشريعات بطريق الطلبات التشريعية. وهو أمر يؤكد على ترسيخ المبادئ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية (المادة السادسة عشرة).

15. ثم تتوالى بقية النصوص ذات العلاقة بالدمج والحل والتصفية، وائتلاف الجمعيات.

16. اشارت المادة التاسعة عشر إلى اللائحة التنفيذية للقانون، وإلى إرفاقها بنماذج استرشادية. وترى اللجنة في ظل الظروف الناشئة للجمعيات في ليبيا رغم تطورها السريع وتحسن ادائها لحد التأثير (ولعل فيما لعبته من دور في قانون انتخابات المؤتمر الوطني العام وغيره من القرارات ما يؤكد ذلك)، فإنه بلا شك بحاجة إلى لوائح وضوابط استرشادية (غير ملزمة) من حين لآخر وهو دور يمكن أن تلعبه الإدارة في مجال دعمها للمجتمع المدني ككل.

17. راعت المادة الحادية والعشرين تدرج العقوبات التي يمكن توقيعها على الجمعيات التي تخالف أحكام هذا القانون. وقد تعمدت اللجنة عدم الإشارة إلى قانون العقوبات بشكل خاص لأنه قانون مليء بالنصوص التي تتعارض مع مبدأ حرية التجمع وحرية الاجتماع والتعبير والرأي. وفرق هذا النص بين العقوبات التي تدرجت بين التنبيه ولفت النظر، ثم تعليق نشاط الجمعية لمدة محددة، ثم حلها. وجعل النص العقوبات الثالثة والرابعة بموجب أمر قضائي لحماية الجمعيات من التسلط غير المبرر الذي قد تمارسه السلطات في تعاملها

مع الجمعيات، وبالتالي قد تفقد الجمعيات أساس من اسس استقلاليتها. كل ذلك مع المحافظة على مكنة اتخاذ إجراءات عادلة ضد الجمعيات المخالفة.

18. إن الوقت قد حان والحاجة ملحة لضبط عمل الجمعيات المنتشرة على الساحة، وفي ذات الوقت المحافظة على استقلاليتها والمبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان التي تقوم عليها الجمعيات. إن ليبيا التي عرفت انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وقمع لحرياته الأساسية وأهمها الحق في تأسيس الجمعيات والحق في التجمع السلمي والتظاهر والحق في التعبير وحرية الرأي وكان نكرانها سببا في قيام ثورة أطاحت بالظلم والغبن والدكتاتورية، وهي بالتأكيد بحاجة ماسة اليوم للتهيئة تشريعا وتنفيذا وقضائيا لقيام مجتمع مدني قوي يكفل تأسيس المؤسسات وقيام دولة القانون والتأثير الإيجابي في ترسيخ دعائم الديمقراطية ومبادئ حقوق الإنسان والشفافية والحكم الرشيد، وهو الهدف الأساسي لمشروع قانون الجمعيات المرفق.

هذا ما كان من أمر المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الجمعيات، الذي نأمل ان يكون عوناً للجمعيات الليبية ودافعا لها لمستقبل أفضل.

لجنة إعداد مشروع قانون الجمعيات

عزة كامل المقهور: رئيس اللجنة

محدثة وفقا لآخر مراجعة من الخبراء والناشطين والمشاركين في المائدة المستديرة بعنوان: نحو قانون لمنظمات المجتمع المدني في ليبيا، والتي انعقدت في تونس في الفترة من 17-20 مايو 2016.

28. مايو. 2016

DAAM