

# قوانين الجمعيات والاحزاب والنقابات العمالية في الأردن وسوريا وفلسطين ولبنان ومصر

## دراسة مقارنة

الدكتور عصام سليمان

المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

ترتبط حرية التجمع السلمي وإنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات بحرية التعبير وإبداء الرأي، وهي من الحريات الأساسية، فالأفكار والآراء لا بد لها من ان تجد تعبيراً عنها في الواقع لتستطيع ان تفعل فيه، وتطوره، وهذا لن يتحقق إلا من خلال أنشطة يقوم بها المواطنون، ولها غايات محددة، ومنظمة بهدف تحقيق هذه الغايات. فالجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، وعلى الرغم من الاختلاف في طبيعة أنشطتها وتنوع أهدافها نشأت في هذا السياق، الذي أدى اليه التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، تحت تأثير معطيات اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية متنوعة.

لقد أبدت السلطة الحاكمة، منذ القدم، معارضة لحرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات، وعندما اعترفت بها في دساتيرها وقوانينها، بدى لديها ميل لممارسة رقابة عليها وتقييدها. فحرية التجمع في اطار هيئات، لها كياناتها وامكانياتها، يقلق السلطة. فالتجمعات، وبغض النظر عن اهدافها، تميل لأن تشكل اجساماً وسيطة بين المواطن وسلطة الدولة، تمارس نوعاً من النفوذ، لا يساعد في احيان كثيرة على تحقيق السياسات التي تضعها الحكومات انما يتعارض معها ويصب في اتجاه تعديلها او تغييرها بما يتلاءم مع أهداف هذه التجمعات. فإذا كانت غاية التجمع سياسية تخشى السلطة من ان يجري الاعتراض عليها والتشكيك في ادائها. واذا كانت غاية التجمع القيام بأنشطة اجتماعية او خدمانية، تخشى الحكومة من ان ينال ذلك من دور مؤسسات القطاع العام التابع لها. واذا كانت غاية التجمع الدفاع عن مصالح فئة معينة من المواطنين تخشى الحكومة ان يأتي ذلك على حساب فئات اخرى منهم. فأسباب تقييد حرية التجمع، وإنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات، متعددة ومعقدة، ومعالجتها بهدف ازالة هذه القيود او الحد منها، تتطلب ديمقراطية فعلية، وعدم تشدد في مركزية السلطة، وحرص على احترام

ان دراسة قوانين الجمعيات والاحزاب والنقابات العمالية في الدول الخمس المعنية، بهدف معرفة مدى احترام هذه القوانين حرية تكوين الجمعيات والاحزاب والنقابات ، تتطلب العودة الى المعايير الدولية واستخدامها وسيلة قياس، وبخاصة لجهة التأسيس، وحل الجمعية او الحزب او النقابة، والعضوية، والتنظيم الداخلي، والامور المالية، والعقوبات التي قد تفرض على الاعضاء.

## 1- المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات والاحزاب والنقابات

### 1.1. في الإعلان العالمي والاتفاقات الدولية:

لقد نص الإعلان العالمي لحقوق الانسان في المادة العشرين منه على انه "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. ولا يجوز ارغام احد على الانضمام الى جمعية ما". كما نص في المادة الثالثة والعشرين على ان "لكل شخص الحق في ان ينشئ وينضم الى نقابات حماية لمصلحته".

وجاء في الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، في المادة الواحد والعشرين ما يلي: "يعترف بالحق في التجمع السلمي ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير ما يفرض منها تمشياً مع القانون، والتي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصلحة الامن الوطني او السلامة العامة او النظام العام او حماية الصحة العامة او الاخلاق او حماية حقوق الآخرين وحياتهم".

كما ان الاتفاقية نفسها نصت في المادة الثانية والعشرين على انه "لكل فرد الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك حق تشكيل النقابات او الانضمام اليها لحماية مصالحه. ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في القانون، والتي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصالح الامن الوطني او السلامة العامة او النظام العام او حماية الصحة العامة او الاخلاق او حماية حقوق الآخرين وحياتهم ... وليس في هذه المادة ما يخول الدول الاطراف في "اتفاق منظمة العمل الدولية العام 1948 بشأن حرية المشاركة وحماية الحق في التنظيم" اتخاذ الإجراءات التشريعية التي من شأنها الإضرار بالضمانات المنصوص عليها في ذلك الاتفاق أو تطبيق القانون بشكل يؤدي الى الاضرار بتلك الضمانات".

أما في ما يختص بالأحزاب السياسية والحق بإنشائها والانضمام إليها، فيمكن العودة إلى نص المادة الخامسة والعشرين من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، التي جاء فيها أنه "لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز ودون قيود غير معقولة في:

أ- أن يشارك في سير الحياة العامة إما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية.

ب- أن يُنتخب وأن يُنتخب في انتخابات دورية أصلية وعامة على أساس من المساواة على أن تتم الانتخابات بطريق الاقتراع السري وان تضمن التعبير الحرّ عن إرادة الناخبين".

وهذا يعني الحق بتكوين أحزاب سياسية تساعد المواطنين على المشاركة في الحياة العامة من خلال الانتخابات التي تمكنهم من المشاركة بالسلطة، وإدارة الشأن العام، واتخاذ القرار على المستوى الرسمي.

من ناحية ثانية، نصت الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في المادة الثامنة منها على ما يلي: "تتعهد الدول الاطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل:

أ- حق كل فرد بتشكيل النقابات والانضمام الى ما يختار منها في حدود وما تفرضه قواعد التنظيم المعني، وذلك من اجل تعزيز وحماية مصالحه الاقتصادية والاجتماعية. ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق سوى ما ينص عليه في القانون مما يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لصالح الامن الوطني او النظام العام او من اجل حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم.

ب- حق النقابات في تشكيل اتحادات وطنية او تعاهديات وحق هذه الاخيرة بتكوين منظمات نقابية دولية او الانضمام اليها.

ت- حق النقابات في العمل بحرية دون ان تخضع لأية قيود سوى ما ينص عليه في القانون مما يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لصالح الامن الوطني او النظام العام او من اجل حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم.

ث- الحق في الاضراب على ان يمارس طبقاً لقوانين القطر المختص.

- لا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على ممارسة هذه الحقوق بواسطة اعضاء القوات المسلحة او الشرطة او الادارة الحكومية.

- ليس في هذه المادة ما يخول الدول الاطراف في اتفاق منظمة العمل الدولية لعام 1948 الخاص بحرية المشاركة وحماية الحق في التنظيم، اتخاذ الاجراءات التشريعية التي من شأنها الاضرار بالضمانات المنصوص عليها في ذلك الاتفاق او تطبيق القانون بشكل يؤدي الى الاضرار بتلك الضمانات".

إضافة إلى ذلك نصت الاتفاقية الدولية رقم 87 لسنة 1948 بشأن الحرية النقابية وحق التنظيم على ان تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تسري عليها هذه الاتفاقية بإنفاذ الاحكام التالية:

- للعمال ولأصحاب العمل، دون تمييز، الحق، دون ترخيص سابق، في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام اليها، بشرط التقيد بلوائح هذه المنظمات (المادة 2).
- لمنظمات العمل ولمنظمات أصحاب العمل الحق في وضع دساتيرها ولوائحها الادارية، وفي انتخاب ممثليها بحرية كاملة، وفي تنظيم ادارتها ونشاطها، وفي اعداد برامج عملها". تمتع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه ان يقيد هذا الحق وان يعوق ممارسته المشروعة (المادة 3).
- لا يجوز للسلطة الادارية حل منظمات العمال ومنظمات الصحاب العمل او وقف نشاطها (المادة 4).
- لمنظمات العمال ولمنظمات اصحاب العمل الحق في تكوين اتحادات واتحادات عامة وفي الانضمام اليها، ولأي من هذه المنظمات او الاتحادات او الاتحادات العامة الحق في الانضمام الى منظمات دولية للعمال ولأصحاب العمل (المادة 5).
- لا يخضع اكتساب منظمات العمل ومنظمات اصحاب العمل واتحاداتهم العامة الشخصية الاعتبارية لشروط من شأنها ان تقيد تطبيق احكام المواد 2 و3 و4 من هذه الاتفاقية.
- يحترم العمال واصحاب العمل ومنظمات كل منهم قانون البلد، ولا يجوز ان ينطوي هذا القانون في حد ذاته على مساس بالضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، او ان يطبق بطريقة فيها مساس بهذه الضمانات (المادة 8).
- تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تسري فيها هذه الاتفاقية باتخاذ كل التدابير اللازمة والمناسبة لضمان ممارسة العمال واصحاب العمل حقهم في التنظيم بحرية (المادة 11).

## 1,2. في الاتفاقيات الإقليمية

هذا وقد تناولت الاتفاقيات الإقليمية حرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات ، وفي طليعة هذه الاتفاقيات الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فجاء في المادة الحادية عشرة منها ان "لكل شخص الحق في حرية المشاركة في الاجتماعات السلمية، وفي حرية تكوين الجمعيات. ويشمل هذا الحق حرية انشاء النقابات مع الآخرين، والانضمام اليها للدفاع عن مصالحه. ولا يجوز اخضاع ممارسة هذا الحق الال للقيود التي يحددها القانون والتي تعد في مجتمع ديمقراطي تدابير ضرورية لحفظ سلامة الوطن وارضيه، والامن العام وحماية النظام، ومنع الجريمة، وحماية الصحة والاخلاق، وحماية حقوق الآخرين وحياتهم. لا تمنع هذه المادة فرض قيود قانونية على ممارسة افراد القوات المسلحة او الشرطة او ادارة الدولة لهذه الحقوق.

وعلى الصعيد العربي، نصت الاتفاقية العربية رقم 8 لسنة 1977 بشأن الحريات والحقوق النقابية على انه لكل من العمال واصحاب الاعمال ان يكونوا، دون اذن مسبق، فيما بينهم منظمات، او ان ينضموا اليها، لترعى مصالحهم، وتدافع عن حقوقهم وتعمل على تحسين حالتهم المادية والاجتماعية، وتمثلهم امام الجهات المختلفة، وتسهم في رفع الكفاية الانتاجية. وفي تحقيق الخطط التي تهدف الى التقدم الاقتصادي والاجتماعي (المادة 1). ويجب مساواة العمال العرب الذين يعملون في دولة عربية، غير تلك التي ينتمون اليها بجنسياتهم، بالعمال الوطنيين في الانتماء الى عضوية منظمات العمال تمتعهم بكافة الحقوق النقابية (المادة 2). تقتصر اجراءات تكوين منظمة العمال او منظمة اصحاب الاعمال، على ايداع اوراق تكوينها لدى الجهة المختصة، ويحدد القانون الجهة المختصة، وطريقة الايداع، بما لا يتضمن اية معوقات (المادة 3). تمارس منظمات العمل ومنظمات اصحاب الاعمال نشاطها بمجرد ايداع اوراق تكوينها (المادة 4).

للجهة الإدارية المختصة، ولكل من الاتحاد العام لمنظمات العمال او منظمات اصحاب الاعمال، كل في اطار منظمته، حق الطعن في صحة تكوين منظمات العمال او منظمات اصحاب الاعمال. وذلك لمخالفة القانون او النظام الاساسي للمنظمة. ويختص القضاء وحده بالفصل في هذا الطعن دون ان يؤثر ذلك في قيام المنظمة او مباشرة نشاطها، وذلك لحين الفصل نهائياً في هذا الطعن (المادة 5). يضع كل من العمال واصحاب الاعمال المؤسسين للمنظمة نظامها الاساسي

لكل من منظمات العمال ومنظمات اصحاب الاعمال الحق في ان تكون فيما بينها وفي مجال عملها نقابات عامة او اتحادات، ولها الحق في تكوين اتحاد عام واحد على المستوى القطري، ولهذا الاخير الحق في الانضمام للاتحادات او المنظمات العربية او الاشتراك في تأسيسها، وله الحق في الانضمام او الاشتراك في تأسيس الاتحادات الاقليمية والدولية. كما يكون للاتحادات النوعية وللنقابات العامة نفس الحقوق بعد موافقة الاتحاد العام (المادة 8).

تكفل الدولة قيام منظمات العمال ومنظمات اصحاب الاعمال بعملها وممارسة كافة اوجه نشاطها في حرية كاملة. وتضمن حمايتها من التدخل في شؤونها والتأثير عليها (المادة 9).

يكفل التشريع في كل دولة لمنظمات العمال ومنظمات اصحاب الاعمال حرية الاجتماع دون اذن مسبق (المادة 10)، ويكفل حق المفاوضة الجماعية وابرار عقود العمل المشتركة (المادة 11). وللعمال حق الاضراب للدفاع عن مصالحهم بعد استنفاد طرق التفاوض (المادة 12).

يكفل تشريع كل دولة حرية العامل في الانضمام او عدم الانضمام الى النقابة وحرية في الانسحاب منها (المادة 13). ويحظر القانون نقل او فصل او الاضرار بالعضو النقابي بسبب انتمائه او ممارسته لنشاطه النقابي (المادة 18).

لا يجوز للجهة الادارية وقف او حل منظمة العمال او منظمة اصحاب الاعمال، او احدى تشكيلاتها التنفيذية الا بحكم قضائي. وذلك لمخالفة القانون او النظام الاساسي للمنظمة. ويكون من حق المنظمة ممارسة نشاطها الى حين صدور حكم القضاء بصفة نهائية (المادة 21).

### 1,3. المعايير الدولية وإشكالياتها

من هذه النصوص نستنتج المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات وهي الآتية:

- للمواطنين حق انشاء الجمعيات والاحزاب السياسية والنقابات، دون قيود تحول دون ممارسة هذا الحق، بما في ذلك الترخيص المسبق او الاذن. واذا كان هناك اشكال في هذا الخصوص ينبغي بنه عن طريق القضاء وليس عن طريق السلطة الادارية.
- اكتساب الشخصية الاعتبارية بمجرد اعلام الادارة المختصة بالامر وتقديم الاوراق والمستندات المطلوبة والتي ينبغي ان تقتصر على النظام الذي يحكم عمل الجمعية أو الحزب أو النقابة، ويمكن الاسترشاد بنماذج تضعها السلطة الإدارية.
- حق التنظيم بوضع نظامه مع مراعاة ما تطلبه الديمقراطية والشفافية والنظام العام والسلامة العامة، وحقه بتعديل نظامه دون تدخل السلطة الادارية.
- الحق بإنشاء الاتحادات النقابية والاتحادات العامة وانشاء المنظمات الاقليمية والدولية والانضمام اليها.
- حرية الانضمام الى التنظيم شرط التقيد بنظامه، وحرية الانسحاب منه.
- عدم تدخل السلطة الادارية في تسيير شؤون التنظيم وترك الامر لأعضائه في اطار المسؤوليات والصلاحيات المحددة في نظام الجمعية او الحزب او النقابة.
- حل التنظيم بإرادة اعضاءه ووفق ما نص عليه نظامه، او بقرار من القضاء، في حالات يجب ان يحددها القانون حصراً ويستمر التنظيم بنشاطاته إلى ان يصدر قرار نهائي عن القضاء بحله، ولا يجوز اعطاء حق الحل للسلطة الإدارية.
- حق النقابات بالمفاوضة الجماعية وإبرام عقود العمل المشتركة، والحق بالإضراب بعد استنفاد طرق التفاوض.

اضافة الى هذه المعايير التي تكفل حرية التجمع، هناك معايير اخرى ينبغي على التجمع (الجمعيات والاحزاب والنقابات) التقيد بها لجهة ادارة شؤونه، وهي تتلخص باعتماد المبادئ والقواعد الديمقراطية في ضمان حقوق الاعضاء، وتوزيع المسؤوليات، وانتخاب المسؤولين، والمراقبة والمساءلة والمحاسبة، والشفافية المالية بنوع خاص. ولا بد من الاشارة الى وثيقة "اعلان مبادئ ومعايير بشأن حرية الجمعيات في الدول العربية" التي وضعها خبراء في القانون وناشطون في مجال العمل المدني العربي في ورشة عمل عن "الاطار التنظيمي للجمعيات في العالم العربي" عقدت في عمان يومي 9 و10 ايار (مايو) 1999، وقد بذل جهد كبير في وضع هذه الوثيقة فالمبادئ والمعايير الواردة فيها تشكل ضمانة اكيدة لحرية الجمعيات اذا ما جرى التقيد بها واحترامها من قبل السلطة الادارية. كما ينبغي الاشارة الى الجهود المبذولة من قبل هيئات

ان حرية التجمع تعترضها اشكاليات تطرحها الوثائق الدولية نفسها، فالقول في هذه الوثائق بأنه لا يجوز وضع القيود على ممارسة الحق في التجمع السلمي، غير ما يفرض منها تمشياً مع القانون، والتي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصلحة الامن الوطني او السلامة العامة او النظام العام او حماية الصحة العامة او الاخلاق او حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. هذا القول يفسح في المجال امام الكثير من التأويل، نظراً لامكانية تشويه المفاهيم، بهدف تقييد حرية التجمع من قبل السلطة الادارية او السياسية. فربط الامن الوطني والسلامة العامة والنظام العام والامور الاخرى الواردة في النص، بما فيها حقوق الآخرين وحررياتهم بما يتطلبه المجتمع الديمقراطي، لا يشكل ضماناً اكيده لعدم التضحية بحرية التجمع. فغالباً ما يجري التذرع بضرورة استتباب الامن الوطني والحفاظ على النظام العام، من اجل تقييد حرية التجمع دون ان يكون هناك مبرر فعلي لاستخدام هذه القيود. وفي اوقات كثيرة تتضمن القوانين التي تنظم حرية التجمع مثل هذه القيود غير المبررة.

فالاشكالية في العلاقة بين الحريات العامة بما فيها حرية التجمع، والامن والنظام العام، تتطلب توضيح المفاهيم والعلاقة في آن معاً بحيث لا يضحى بالحريات العامة لحساب الامن والنظام العام، ولا يضحى بالامن والنظام العام لحساب الحريات العامة، خاصة انه لا يمكن الكلام على الحريات العامة في ظل الفوضى وفقدان الامن.

## 2. قوانين الجمعيات في الدول المعنية:

### 1.2. الأردن:

نص الدستور الأردني الصادر في العام 1952 في المادة 16 على انه للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون، ولهم حق تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظام لا تخالف أحكام الدستور. وينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب ومراقبة مواردها.

القانون الذي يحكم عمل الجمعيات هو القانون رقم 33 لسنة 1966 وتعديلاته. وقد عرف الجمعية الخيرية والهيئة الاجتماعية، وجاء في التعريف انها مؤلفة من سبعة أشخاص أو أكثر ولا تبتغي جني الربح. وحدد أغراضها الأساسية. وقد اخضع القانون الجمعيات لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية ما عدا الجمعيات ذات الطابع الثقافي والأدبي والفني التي ربطها بوزير الثقافة والشباب، والجمعيات ذات الطابع الصحي التي ربطت بوزير الصحة.

وبموجب هذا القانون لا تصبح للجمعية شخصية قانونية الا بعد التسجيل، الذي لا يتم الا بترخيص خطي من الوزير المختص. وللوزير ان يستأنس برأي المحافظ قبل تسجيل الجمعية. وحظر القانون انشاء أي جمعية ماسونية، واشترط على كل جمعية تتقدم بطلب التسجيل للوزارة ان ترفق مع الطلب نظامها الأساسي. وورد في القانون ما يجب ان يتضمنه النظام الأساسي. اذا جاء قرار الوزير بالرفض يحق لمقدمي طلب التسجيل الطعن بهذا القرار بموجب القانون رقم 12 لسنة 1992، لدى محكمة العدل العليا التي أصبح من اختصاصها النظر في الدعاوى المقدمة للطعن في أي قرار اداري نهائي، حتى ولو كان محضاً بالقانون الصادر بمقتضاه.

لا يكون أي تعديل يطرأ على النظام الاساسي نافذاً الا بعد موافقة الوزير الخطية. ولا يكون أي تغيير في الهيئة الادارية نافذاً الا بعد موافقة الوزير الخطية، وبعد الاستئناس برأي المحافظ او المتصرف.

للوزير، بعد أن يستأنس برأي الاتحاد المختص، الحق بأن يحل اية جمعية او هيئة اجتماعية او اتحاد، اذا اقتنع انها خالفت نظامها الاساسي او لم تنفذ غاياتها المنصوص عليها في نظامها الاساسي، او توقفت عن العمل لمدة ستة اشهر، او قصرت في القيام بها، او تصرفت

وقد اعطى القانون الوزير الحق بأن يعين بقرار هيئة ادارية جديدة لأي جمعية اذا اصبح عدد اعضاء الهيئة الادارية لا يكفي لانعقادها بنصاب قانوني.

## 2.2. سوريا:

جاء في المادة 39 من الدستور السوري ان للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً في اطار مبادئ الدستور وينظم القانون هذا الحق. كما جاء في المادة 48 انه للقطاعات الجماهيرية حق اقامة تنظيمات نقابية او اجتماعية او مهنية او جمعيات تعاونية للانتاج او الخدمات، وتحدد القوانين اطار التنظيمات وعلاقاتها وحدود عملها.

القانون الذي يحكم الجمعيات في سوريا هو القانون رقم 384 لسنة 1956 وتعديلاته. وقد عرف الجمعية، وربط هذا التعريف بتحقيق غرض مشروع وغير الحصول على الربح المادي. ويفترض في انشاء الجمعية ان يوضع نظام مكتوب موقع من المؤسسين. ونص القانون على ما يجب ان يتضمنه هذا النظام. لا تثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية الا اذا شهر نظامها وفقاً لأحكام هذا القانون. وتقوم الجهة الادارية المختصة بإجراء الشهر خلال ستين يوماً من تاريخ طلبه فإذا مضت الستون يوماً دون اتمامه اعتبر الشهر واقعاً بحكم القانون.

لدوي الشأن التظلم الى الجهة الادارية المختصة من القرار الصادر برفض اجراء الشهر خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغهم قرار الرفض ويجب البت في هذا التظلم بقرار مسبب خلال ستين يوماً والا اعتبر قرار الرفض كأنه لم يكن.

يجب إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بكل اجتماع للهيئة العامة قبل انعقاده بخمسة عشر يوماً على الأقل وبالمسائل الواردة في جدول الاعمال ولهذه الجهة ان تتدب من يحضر الاجتماع

للجهة الإدارية المختصة أن تعين بقرار منها عضواً أو أكثر في مجلس ادارة الجمعية وتحدد صلاحياته وتعويضاته في قرار التعيين على ان يكون العضو المعين من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

للجهة الإدارية المختصة أن تحدد بقرار منها الحدين الأدنى والاعلى لعدد اعضاء مجلس الادارة والمدة القصوى التي يجوز لعضو مجلس الادارة تجديد عضويته خلالها.

يجوز بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل حل الجمعية في احدى الحالات التي حددها القانون. ويعتبر قرار حل الجمعية قطعياً ولا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

### **3.2. فلسطين:**

جاء في المادة 26 من القانون الاساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية ان "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية افراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والاندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون".

وقد جاء في القانون رقم 1 لسنة 2000، وهو قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية، ان "الجمعية او الهيئة هي شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة اشخاص لتحقيق اهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف الربح المالي بهدف اقتسامه بين الاعضاء او لتحقيق منفعة شخصية".

تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل.

على مؤسسي الجمعية او الهيئة تقديم طلب خطي مستوفٍ الشروط إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية، وعلى الوزير ان يصدر قراره خلال مدة لا تزيد عن شهرين، واذا انقضت مدة الشهرين دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية والهيئة مسجلة بحكم القانون. وفي حال صدور قرار من الوزير برفض التسجيل يجب ان يكون القرار مسبباً ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه امام المحكمة المختصة.

وللوزير صلاحية إلغاء تسجيل أية جمعية أو هيئة بقرار مسبب خطياً اذا ما ثبت مخالفتها لنظامها الاساسي مخالفة جوهرية ولم تصح اوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من تاريخ انذارها خطياً بذلك من قبل الوزير او الدائرة. ويحق للجمعية او الهيئة الطعن في قرار الحل امام المحكمة المختصة، ويجوز لها مواصلة عملها لحين صدور قرار قضائي مؤقت او نهائي بتوقيفها عن عملها او حلها.

وقد جعل المشروع الرقابة على الجمعيات والهيئات من قبل الجهات الرسمية، رقابة لاحقة وليست سابقة وهذا ما يجعلها حرة في ممارسة نشاطاتها ومسؤولة عنها لاحقاً. فجاء في القانون انه على كل جمعية او هيئة ايداع بيان بكل تعديل او تغيير يطرأ على مركزها او نظامها او اهدافها او اغراضها و أي تغيير في مجلس ادارتها كله او بعضه لدى "الدائرة المختصة" وذلك خلال مدة اقصاها شهر واحد من تاريخ اجراء التغيير او التعديل. كما نص القانون على ان تقدم الجمعية او الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى اربعة اشهر في نهاية السنة المالية تقريرين من الجمعية العمومية:

- سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية او الهيئة خلال العام المنصرم.
  - مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي كامل ايرادات ومصروفات الجمعية او الهيئة حسب الاصول المحاسبية المعمول بها.
- هذا وقد تضمن القانون نصوصاً تحدد صلاحيات مجلس الادارة والجمعية العمومية وآليات عملها.

## 4.2. لبنان

نص الدستور اللبناني، منذ العام 1926، في المادة 13 منه، على ان "حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة، وحرية الطباعة، وحرية الاجتماع، وحرية تأليف الجمعيات، كلها مكفولة ضمن دائرة القانون". وقد اضيف للدستور مقدمة في العام 1990 اكدت على الالتزام بالاعلان العالمي لحقوق الانسان، ما يعني ان الاعلان اصبح ملزماً للبنان من الناحية القانونية وليس من الناحية الادبية وحسب.

تخضع الجمعيات في لبنان لقانون الجمعيات الصادر في العام 1909 في عهد السلطنة العثمانية، وهو مستمد من القانون الفرنسي الصادر في العام 1901.

نصت المادة 2 من قانون الجمعيات على "ان تأليف الجمعية لا يحتاج الى الرخصة في اول الامر ولكنه يلزم في كل حال اعلام الحكومة بها بعد تأسيسها". وفرض على المؤسسين تقديم بياناً الى وزارة الداخلية يتضمن اهداف الجمعية ومركز ادارتها واسماء المكلفين بأمر الادارة وصفاتهم ومقامهم ويربط بالبيان نسختان من نظام الجمعية الاساسي. ويعطي للمؤسسين مقابل ذلك "العلم والخبر" ويصار الى اعلانه. ويجب على الجمعية ان تعلم الحكومة في الحال بما يطرأ من تعديل او تبديل على نظامها الاساسي او في هيئة ادارتها ومقامها، وان تسجله في دفتر خاص خاضع لرقابة السلطتين الادارية والقضائية.

منع القانون تأليف جمعيات سياسية اساسها او عنوانها القومية والجنسية، كما منع تأليف الجمعيات السرية، وادخال وحفظ الاسلحة النارية والجارحة الى اماكن اجتماعها. وقد نصت المادة 3 المعدلة وفقاً للقانون الصادر بتاريخ 1928/5/26 على ان "لا يجوز تأليف جمعية مستندة على اساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية او على قصد الاخلال براحة المملكة وبكامل ملكية الدولة او تغيير شكل الحكومة الحاضرة او التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة ويرفض اعطاء العلم والخبر وتحل بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء".

ونص القانون الصادر بالمرسوم رقم 10830 تاريخ 1962/10/9 على انه "لا يجوز ان يرخص مجدداً الا بموجب قانون بقيام جمعية حلت ..."

اشترط القانون على ان لا يكون سن العضو دون العشرين وان لا يكون محكوماً عليه بجناية او محروماً من الحقوق المدنية.

هذا وقد نص القانون الصادر بتاريخ 1962/10/9 على انه "في الشهر الاول من كل سنة على كل جمعية مجازة ان تتقدم من وزارة الداخلية بلائحة تتضمن اسماء اعضائها ونسخة من موازنتها ومن حسابها القطعي السابق. ويخضع هذا الحساب لمراقبة الوزارة المختصة".

ونص القانون على عقوبات تنزل بحق مؤسسي الجمعية او هيئة ادارتها ومالك محل اجتماعها او مستأجره، اذا لم يعلنوا عن الجمعية وينبئوا الحكومة بها، او ابقوا عليها رغم منعها من الحكومة. كما يعاقب مؤسسو الجمعية وهيئة ادارتها اذا تألفت لغرض من الاغراض المضرة والممنوعة. ويعاقب بالحبس وبغرامة مالية كل من يشترك في جمعية ترمي الى عرقلة المصالح العامة.

والجدير بالاشارة الى ان عدة نصوص قانونية وقرارات ألحقت بقانون الجمعيات لعام 1909 بغية وضع قيود على الجمعيات.

## **5.2 مصر:**

نص الدستور المصري في المادة 55 على ان "للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام التجمع او سرياً ذا طابع عسكري".

وقد جاء في المادة السادسة من القانون رقم 84 لسنة 2002 (قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية) لجهة تأسيس الجمعية ما يلي: تلتزم الجهة الادارية بقيد ملخص النظام الاساسي للجمعية في السجل الخاص خلال الستين يوماً من تاريخ تقديم طلب القيد مصحوباً بالمستندات المشار اليها في القانون، فإذا مضت الستون يوماً دون اتمامه اعتبر القيد واقعاً بحكم القانون. وتثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإجراء هذا القيد او بمضي الستين يوماً.

إذا تبين للجهة الادارية خلال الستين يوماً ان من بين اغراض الجمعية نشاطاً مما تحظره المادة 11 من هذا القانون وجب عليها رفض طلب القيد بقرار مسبب يخطر به ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول وذلك خلال الستين يوماً المشار إليها. ويكون لممثل جماعة المؤسسين الطعن بهذا القرار امام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ أخطاره، غير أن القانون قيد حق لجوء المؤسسين الى القضاء، فقد نص في المادة السابعة على انشاء لجنة تختص بالمنازعات التي تنشأ بين الجهة الادارية والجمعيات، في كل محافظة، بقرار من وزير العدل، وهذه اللجنة طابعها حكومي ولا تقبل الدعوى بشأن النزاع لدى المحكمة المختصة الا بعد صدور قرار في النزاع المعروض على اللجنة وغير مقبول من المؤسسين. ويكون رفع الدعوى خلال الستين يوماً من تاريخ صدور القرار.

أما المادة 11 فقد توسعت في تحديد المحظورات، ولم تكتف بما حظره الدستور في المادة 55، فجاء فيها ما يلي: يحظر إنشاء الجمعيات السرية كما يحظر ان يكون من بين اغراض الجمعية ان تمارس نشاطاً مما يأتي: تكون السرايا او التشكيلات العسكرية ذات الطابع العسكري، تهديد الوحدة الوطنية او مخالفة النظام العام او الآداب او الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس او الاصل او اللون او الدين او العقيدة، أي نشاط سياسي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية وفقاً لقانون الاحزاب واي نشاط نقابي تقتصر ممارسته على النقابات وفقاً لقوانين النقابات، استهداف تحقيق ربح او ممارسة نشاط ينصرف الى ذلك ولا يعد اتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق اغراض الجمعية نشاطاً مخالفاً. وهذه الامور قابلة للكثير من التأويل.

اما حل الجمعية فيكون بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية بعد اخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الاهلية وبعد دعوة الجمعية لسماع اقوالها في الاحوال الآتية:

- التصرف في اموالها او تخصيصها في غير الاغراض التي انشئت من اجلها.
- الحصول على اموال من جهة خارجية او ارسال اموال الى جهة خارجية بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة 17 من هذا القانون (نصت الفقرة المذكورة على انه لا ترسل اموال الى جهة خارجية الا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية).
- ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون او النظام العام او الآداب.

- الانضمام او الاشتراك او الانتساب الى ناد او جمعية او هيئة او منظومة مقرها خارج جمهورية مصر العربية دون اخطار الجهة الادارية بذلك، او دون اخذ اعتراض الجهة الادارية بعد اخطارها بالاعتبار.
- ممارسة نشاط من الانشطة المحظورة في المادة 11 من هذا القانون.
- القيام بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الاولى من المادة 17 (وقد نصت هذه الفقرة على موافقة الجهة الادارية).

- ولوزير الشؤون الاجتماعية ان يصدر قراراً بإلغاء التصرف المخالف او بإزالة سبب المخالفة او بعزل مجلس الادارة او بوقف نشاط الجمعية وذلك في الحالتين الآتيتين:
- عدم انعقاد الجمعية العمومية عامين متتاليتين او عدم انعقادها بناء على الدعوة لانعقادها لانتخاب مجلس ادارة جديد.
  - عدم تعديل الجمعية نظامها وتوقيف اوضاعها وفقاً لأحكام هذا القانون.

لكل ذي شأن الطعن بقرار وزير الشؤون الاجتماعية امام محكمة القضاء الاداري، وعلى المحكمة ان تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات.

وقد منح القانون وزير الشؤون الاجتماعية حق التدخل في شؤون الجمعيات فنص في المادة 40 على انه اذا اصبح عدد اعضاء مجلس الادارة لا يكفي لانعقاده صحيحاً جاز لوزير الشؤون الاجتماعية عند الضرورة بعد اخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الاهلية ان يعين بقرار مسبب مفوضاً من بين الاعضاء الباقين او من غيرهم تكون له اختصاصات مجلس الادارة. وعلى المفوض دعوة الجمعية العمومية خلال ستين يوماً لانتخاب مجلس ادارة جديد والا اعتبرت مدعوة بحكم القانون. وتنتهي مهمة المفوض بانتخاب مجلس الادارة الجديد.

### 3. قوانين الأحزاب السياسية في الدول المعنية:

#### 1.3. الاردن:

نص الدستور الأردني على حق الاردنيين في تأليف الاحزاب السياسية على ان تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظام لا يخالف احكام الدستور، وينظم القانون طريقة تأليف الاحزاب السياسية ومراقبة مواردها.

القانون الذي ينظم الاحزاب السياسية في الاردن هو القانون رقم 32 تاريخ 1992/8/23 وقد عرف الحزب بأنه "كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الاردنيين وفقاً للدستور واحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق اهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية" (المادة 3).

واشترط القانون أن لا يقل عدد الاعضاء المؤسسين عن خمسين شخصاً ممن اكملوا الخامسة والعشرين من اعمارهم، وان لا يكونوا اعضاء في أي حزب آخر، وان لا يكونوا من المنتسبين للقوات المسلحة او اجهزة الامن او الدفاع المدني الو السلك القضائي. ام اعضاء الحزب فيجب ان يكونوا قد اكملوا الثامنة عشرة من اعمارهم (المادة 16).

ونصت المادة 7 على ان يقدم مؤسسو الحزب طلباً موقعاً منهم لوزير الداخلية مشتملاً على البيانات التالية الخاصة بهم: اسمائهم من اربعة مقاطع، اعمارهم، شهادة عدم محكومية لكل منهم، شهادة من خمسة من المؤسسين بصحة توافيق المؤسسين والبيانات المقدمة عنهم. وجاء في المادة 10 انه اذا كان طلب التأسيس مستوفياً الشروط يعلن وزير الداخلية عن تأسيس الحزب خلال سبعة ايان بعد انقضاء ستين يوماً على تسلم طلب التأسيس وينشر الاعلان في الجريدة الرسمية، واذا امتنع الوزير عن تأسيس الحزب خلال المدة المذكورة فعليه ان يبين اسباب ذلك، وان يبلغها الى المؤسسين، ولا يجوز للوزير ان يورد اسباباً اخرى امام المحكمة المختصة وهي محكمة العدل العليا. واكدت المادة 11 ان على المؤسسين حق الطعن لدى المحكمة في قرار الوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ هذا القرار، فإذا قررت المحكمة الغاء قرار الوزير توجب عليه ان يعلن عن تأسيس الحزب من تاريخ صدور قرار المحكمة، وان ينشر القرار في الجريدة الرسمية. وجاء في المادة 12 انه اذا نقص عدد المؤسسين عن خمسين عضواً، قبل الاعلان عن تأسيس الحزب، اعتبر طلب التأسيس ملغى.

ولا يجوز للحزب أن يعلن عن نفسه أو يمارس نشاطه إلا بعد صدور قرار الوزير بالموافقة على التأسيس أو صدور قرار المحكمة بإلغاء قرار الوزير برفض التأسيس (المادة 13).

يتمتع الحزب بعد اعلان تأسيسه بالشخصية الاعتبارية ولا يجوز حله أو حل قيادته إلا وفق احكام نظامه الاساسي او بقرار من المحكمة بناءً على دعوى يقدمها وزير الداخلية اذا خالف الحزب احكام الفقرتين 2 و3 من المادة 16 من الدستور، او اخل بأي حكم جوهري من احكام قانون الاحزاب السياسية. ويجوز للمحكمة ان تصدر قراراً بإيقاف الحزب عن العمل بناء على طلب يقدمه الوزير اليها ويعتبر قرار وقف عمل الحزب ملغى اذا لم يقدم الوزير دعوى طلب حل الحزب خلال مدة ثمانية ايام من تاريخ تبليغه ذلك القرار (المادة 25).

واشترطت المادة 21 على الحزب ان يتقيد في ممارسة اعماله بالمبادئ والقواعد التالية التي يجب ان ينص عليها بشكل واضح نظامه الاساسي:

- الالتزام بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون
- الالتزام بمبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم
- الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وامنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع اشكاله وعدم التمييز بين المواطنين.
- الالتزام بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية او المشاركة فيها.
- الالتزام بعدم الارتباط التنظيمي او المالي بأية جهة غير اردنية او توجيه النشاط الحزبي بناء على اوامر او توجيهات من اية دولة او جهة خارجية.
- الامتناع عن التنظيم والاستقطاب الحزبي في صفوف القوات المسلحة واجهزة الامن والدفاع المدني والقضاء او اقامة تنظيمات عسكرية او شبه عسكرية بأية صورة من الصور.
- عدم استخدام مؤسسات الدولة او المؤسسات العامة وجميع مؤسسات التعليم للتنظيم الحزبي والمحافظة على حياد هذه المؤسسات تجاه كافة في اداء مهامها.

وقد تضمنت المادة 24 عقوبات لكل من يخالف احكام هذا القانون، ترواحت بين الحبس لمدة لا تزيد على سنتين او غرامات تفاوتت ما بين 200 و2000 دينار او بالجمع بين الحبس والغرامة.

وللحزب إصدار مطبوعة دورية او اكثر للتعبير عن مبادئه وارائه وذلك وفقاً للشروط المنصوص عليها في قانون المطبوعات والنشر.

## 2.2. فلسطين:

ينظم الأحزاب السياسية في فلسطين القانون الصادر بتاريخ 1998/01/01 وقد جاء في المادة 2 منه ان النظام السياسي في فلسطين يستند الى مبدأ التعددية السياسية وحرية تشكيل الاحزاب والمشاركة في المؤسسات السياسية ومبدأ الانتخابات العامة والمباشرة والحرية وحرية التعبير والتنظيم والتجمع في اطار القانون.

وعرّف الحزب على انه "تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الفلسطينيين وفقاً لأحكام هذا القانون بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق اهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية بهدف تداول السلطة " (المادة 3).

يمنع على موظفي الدولة المشاركة في النشاط الحزبي، باستثناء الحالات التي ينص عليها القانون، ويحظر على العاملين في القوات المسلحة واجهزة الامن المختلفة العضوية في الحزب السياسي (المادة 7).

الحزب الذي يهدف الى قلب الحكم الدستوري ويهدد استقلال البلاد ووحدتها، ويدعو الى الحرب والعنف الداخلي ويعرض الحياة السياسية الديمقراطية للخطر، والوحدة الاقليمية ووحدة المجتمع غير مسموح به (المادة 8).

يتم تسجيل الحزب في وزارة العدل وبعد عقد الجمعية العمومية بشهر يتوجب على الحزب تسليم وزارة العدل الوثائق التالية: طلب تسجيل موقع من رئيس الجمعية، عدد اعضاء

تقرر وزارة العدل تسجيل الحزب خلال شهر من تاريخ تسليم الحزب الوثائق المطلوبة للوزارة. تقرر دائرة تسجيل الحزب في وزارة العدل، بعد مناقشة الوثائق التعريفية، اما تسجيل الحزب وإما رفض الحزب. ولا يسجل الحزب اذا كان نظامه الاساسي او وثائقه تتعارض مع القانون الاساسي للسلطة الوطنية او لأحكام هذا القانون.

في حالة الرفض، فإن دائرة التسجيل ملزمة بإبلاغ الهيئة طالبة التسجيل خطياً بالرفض في غضون سبعة ايام مع ايضاح الاسباب الموجبة الرفض (المادة 16).

يستطيع الحزب أن يطعن في قرار الرفض امام القضاء على ان يتم ذلك خلال شهر من صدور الرفض. اذا لم يتم ابلاغ الحزب بقرار التسجيل او الرفض في الفترة المحددة، فإن الحزب يعتبر مسجلاً. يمكن ايقاف نشاط الحزب فقط من خلال قرار محكمة العدل العليا، وطبقاً لهذا القانون (المادة 24). وربما تقوم محكمة العدل العليا بمنع نشاط أي حزب يستهدف تغيير النظام الدستوري واستبدال الحكومة الشرعية بالعنف او يهدد الوحدة الاقليمية للبلاد او يحرض على العنف في البلاد، او ينشئ تشكيلات مسلحة، او يثير النعرات الطائفية او الاقليمية او العنف الاجتماعي او المدني (المادة 25).

كما ورد في القانون نصوص تناولت مالية الحزب وضرورة ادارة المالية الحزبية طبقاً للتشريعات والقوانين المعمول بها محاسبياً في فلسطين (المادة 23).

### **3.2. لبنان:**

ليس في لبنان قانون خاص بالاحزاب السياسية، وهي لا تزال تخضع لقانون الجمعيات الصادر في 1909/9/3. ولم يعرف هذا القانون الحزبي السياسي انما اكتفى بتعريف الجمعية.

بموجب هذا القانون لا يحتاج الحزب الى ترخيص مسبق، ويجب اعلام الحكومة بتأسيسه، من خلال تقديم بيان الى وزارة الداخلية يتضمن اهداف الحزب ومركز ادارته واسماء المؤسسين المكلفين بأمر الادارة وصفتهم ومقامهم، ويربط بالبيان نسختان من نظام الحزب الاساسي. ويعطى للمؤسسين مقابل ذلك "العلم والخبر" ويصار الى اعلانه.

ما يسري على الجمعيات في هذا القانون يسري على الاحزاب لكونها جمعيات سياسية. وعلى الرغم من ان القانون لا ينص على الترخيص، فإن مجلس الوزراء اتخذ قراراً في العام 1993، هو القرار رقم 93/60 فرض بموجبه موافقته المسبقة قبل حصول أي جمعية سياسية على "العلم والخبر" غير انه عاد وألغى القرار في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/8/8.

قانون الجمعيات للعام 1909 يعتمد الاسس والمبادئ الليبرالية في تنظيم الجمعيات، غير انه لم يميز بين الجمعيات والاحزاب السياسية مع العلم ان طبيعة النشاط الحزبي والاهداف التي يسعى اليها الحزب، وهي الوصول الى السلطة على اساس برنامج يضعه موضع التنفيذ، تتطلب وضع قانون خاص للاحزاب يختلف عن قانون الجمعيات، وان كان هناك مبادئ وقواعد ينبغي الالتزام بها في كل قانون له علاقة بالحريات العامة او الاساسية ومن بينها حرية تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية.

ان القانون المذكور اعلاه مقتضب وفيه الكثير من التعميم وهو غير ملائم للاحزاب السياسية ولا تتوافر فيه المعايير الحديثة لتنظيم الحياة الحزبية. لذلك يجب وضع قانون حديث للاحزاب السياسية في لبنان.

#### 4.2. مصر:

القانون الذي ينظم الاحزاب في مصر هو القانون رقم 40 لسنة 1977 المعدل بالقانون رقم 177 لسنة 2005.

لقد اشترط القانون لتأسيس حزب سياسي ما يلي:

أولاً: عدم تعارض مقومات الحزب او مبادئه او اهدافه او برامجه او سياساته او اساليبه ممارسة نشاطه مع:

مبادئ الشريعة الاسلامية ومبادئ ثورتي 23 يوليو 1952 و 15 مايو 1971، والحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

ثانياً: تميز برنامج الحزب وسياساته او اساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الاحزاب الاخرى.

ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه او برامجه او في مباشرة نشاطه او اختيار قياداته او اعضائه على اساس يتعارض مع احكام القانون رقم 23 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، او على اساس طبقي او طائفي او فئوي او جغرافي او على اساس التفرقة بسبب الجنس او الاصل او الدين او العقيدة.

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على اقامة تشكيلات عسكرية وشبه عسكرية.

خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب او تنظيم سياسي في الخارج وعدم ارتباط الحزب مع اية احزاب او تنظيمات او جماعات او قوى سياسية تقوم على معاداة او مناهضة المبادئ او القواعد او الاحكام المنصوص عليها في البند التالي.

سادساً: عدم انتماء أي من مؤسسي الحزب او قيادات الحزب او ارتباطه او تعاونه مع احزاب او تنظيمات او جماعات معادية او مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في البند الاول من هذه المادة او في المادة 3 من هذا القانون او في المادة الاولى من القانون رقم 33 لسنة 1978 او للمبادئ التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ 20 ابريل سنة 1979.

**سابعاً:** الا يكون من بين مؤسسي الحزب او قياداته من تقوم ادلة جديّة على قيامه او تحبيذه لمبادئ او اعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند السابق.

كما اشترط القانون لتأسيس الحزب تقديم اخطار كتابي الى رئيس لجنة شؤون الاحزاب السياسية عن تأسيس الحزب موقع عليه بموجب القانون رقم 40 لسنة 1977 من 50 عضواً من اعضائه المؤسسين نصفهم على الاقل من العمال والفلاحين وقد رفع القانون رقم 177 لسنة 2005 هذا العدد الى الف عضو على الاقل من اعضائه المؤسسين مصدقاً على توقيعاتهم. واشترط علاوة على ذلك ان يكونوا من عشر محافظات على الاقل وبما لا يقل عن خمسين عضواً من كل محافظة، وترفق بهذا الاخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب، وبصفة خاصة نظامه الاساسي ولائحته الداخلية واسماء المؤسسين وبيان الاموال التي تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها.

وللجنة شؤون الأحزاب صلاحية الموافقة او الاعتراض على تأسيس الحزب، وهي مشكلة وفقاً للقانون من رئيس مجلس الشورى (رئيس اللجنة) ووزير الداخلية ووزير الدولة لشؤون مجلس الشعب، وثلاثة من بين الرؤساء السابقين للهيئات القضائية ونوابهم من غير المنتمين الى أي حزب سياسي، وثلاثة من الشخصيات العامة غير المنتمين الى أي حزب سياسي. وتمتلك هذه اللجنة سلطة فحص ودراسة اخطارات التأسيس واجراء التحقيق للتوصل الى معرفة حقيقة ما هو معروض عليها. كما تقوم اللجنة باخطار رئيس مجلس الشعب والشورى والمدعي العام الاشتراكي بأسماء المؤسسين ليتولى نشر الاسماء في ثلاثة جرائد قومية ليتقدم كل من يرى الاعتراض على أي من الاسماء الى رئيس اللجنة بالمستندات اللازمة. كما يمكن لرئيس اللجنة ان يطلب من المحكمة الادارية العليا حل الحزب اذا رأت لجنة شؤون الاحزاب ان احد الاحزاب المعترف بها خرق واحداً من المبادئ المنصوص عليها في القانون، وتصفية امواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها.

#### 4- قوانين النقابات العمالية في الدول المعنية

#### 1.4.الأردن

نصت المادة 22 من الدستور الأردني على "السماح بتشكيل نقابات عمالية ضمن حدود القانون. وقد تضمن قانون العمل الأردني، وهو القانون رقم 8 لعام 1996، نصوصاً تنظم نقابات العمال ونقابات أصحاب العمل. وقد جاء في القانون ما يلي:

يقدم طلب تأسيس أي نقابة للعمال أو نقابة أصحاب العمل موقِعاً من قبل المؤسسين إلى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل في الوزارة مرفقاً بالمستندات، ولمسجل النقابات طلب تفاصيل إضافية. ويترتب على مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل ن يصدر قراره بشأن طلب التسجيل خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، فإذا وافق أصدر شهادة بتسجيل النقابة، تنشر في الجريدة الرسمية. وإذا رفض الطلب فللمؤسسين الطعن في قراره لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار. ويجوز للأشخاص الذين تضرروا من تسجيل أي نقابة أو نقابة أصحاب العمل الطعن في قرار تسجيلها لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية.

تكتسب النقابة الشخصية الاعتبارية من تاريخ نشر قرار التسجيل في الجريدة الرسمية، أو صدور قرار محكمة العدل العليا بإلغاء قرار رفض التسجيل، أو انقضاء مدة الطعن.

ويشترط في المؤسس لأي نقابة وفي طالب الانتساب إليها أن يكون أردني الجنسية، وأن لا يقل عمر المؤسس عن 25 سنة وعمر طالب الانتساب عن 18 سنة، وأن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والآداب العامة.

وبموجب المادة 98 من القانون يجب أن لا يقل عدد المؤسسين عن خمسين شخصاً من العاملين في المهنة الواحدة أو المهن المتماثلة أو المرتبط بعضها ببعض في إنتاج واحد. وللوزير أن يصدر قراراً بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابة لهم وذلك بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال.

إذا خالفت النقابة أحكام نظامها الداخلي فعليها تصويب الوضع خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر اما بنفسها أو بطلب من الوزارة أو الاتحاد العام لنقابات العمال فإذا لم تقم بتصويب الوضع خلال المدة المقررة، تحال من قبل الوزير إلى محكمة البداية المختصة لمحاكمتها من أجل تلك المخالفة وللمحكمة أن توقف النقابة أو الجمعية عن العمل لحين صدور قرارها في الدعوى.

وجاء في المادة 110 أن النقابات العمالية تشكل الاتحاد العام لنقابات العمال وتكون له شخصية اعتبارية، ويتمتع بجميع الحقوق التي تتمتع بها النقابة، ويحق لنقابتين أو أكثر بموافقة

## 2.4. سوريا

نُظِم العمل النقابي في سوريا بموجب المرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1968/8/26 وتعديلاته. وقد ركزت الأسباب الموجبة على مبدأ الديمقراطية الشعبية، ودور الطبقة العاملة وحركتها النقابية في قيادة معركة التحويل الإشتراكي وحماية إنجازات الثورة ومكاسبها، كما ركزت على الدور التاريخي للطبقة العاملة في تفجير الثورة الاشتراكية وحمايتها، وتنفيذ مقررات مؤتمرات حزب البعث العربي الاشتراكي التي أكدت على حرية المنظمات الشعبية ضمن الخط القومي الاشتراكي وتعميق الحريات الديمقراطية لهذه المنظمات، وخاصة منظمات العمال والفلاحين، وعلى حماية العمل النقابي وحرية وديمقراطيته وضمان تحقيق ديمقراطيته في التنظيم النقابي من القاعدة حتى القمة.

هذا وقد جرى في هذا المرسوم التشريعي إلغاء مبدأ التعيين كلياً واتخاذ مبدأ الانتخاب أساساً في جميع مستويات التنظيم النقابي.

ونصت المادة الثانية على انه يجوز لكل تجمع عمالي تشكيل لجنة نقابية. ووضع القانون أسس واضحة لتشكيل اللجان النقابية بحيث تشكل اللجنة النقابية أينما وجد التجمع العمالي، وقد أعتبر هذا الأسلوب الأنجع في تمثيل العمال. وجاء في القانون انه يحق للجان النقابية في كل مهنة، تشكيل نقابة لها في المحافظة الواحدة تتمتع بالشخصية الاعتبارية (المادة 3). ويحق للنقابات العمالية في محافظة واحدة تشكيل اتحاد لها يسمى اتحاد عمال المحافظة (المادة 5). ويحق للنقابات العمالية في المهنة الواحدة أو مجموعة المهن، تشكيل اتحاد مهني لها (المادة 6). ويحق لاتحادات عمال المحافظات وللإتحادات المهنية تشكيل الاتحاد العام لنقابات العمال في القطر يكون مركزه مدينة دمشق (المادة 7). وقد منح القانون مجلس الاتحاد العام لنقابات العمال حق إصدار جداول المهن والأنظمة الداخلية والتعليمات الانتخابية بعد أن كان ذلك كله من حق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

وقد منح القانون المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمل صلاحية تنبيه وإنذار مكاتب المستويات الأدنى لتلافي النواقص والمخالفات المنسوبة إليها، وصلاحية حل هذه المكاتب في حال عدم استجابتها لتلافي المخالفة، وفي جميع الأحوال يبقى مؤتمر المنظمة السلطة العليا في هذا

مكاتب المنظمات النقابية هي صاحبة الحق ومرجع الطعن الوحيد في كل ما يتعلق بانتساب العامل إلى النقابة أو فصله منها بعد أن كان القضاء هو مرجع الطعن في هذه الأمور. العامل العربي حر في الانتساب إلى نقابة المهنة التي يمارسها شريطة أن يكون قد أتم السنة الخامسة عشرة من العمر. ويحق للعمال الأجانب من غير العرب الانتساب إلى نقابة المهنة. تكتسب النقابة شخصيتها الاعتبارية بتسجيلها في مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل وفقاً للأصول التي يقرها مجلس الاتحاد العام ويجب أن تتضمن هذه الأصول القواعد الواجب اتباعها لتشكيل كل من اللجان النقابية والنقابة والمصادقة على النظام الداخلي بما لا يخالف أحكام المرسوم التشريعي. ومن أجل حماية أموال النقابات فقد أعطى المرسوم التشريعي حق المراقبة على أموال النقابات للاتحاد العام لنقابات العمال وإلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

#### **3.4. فلسطين**

نص قانون النقابات العمالية ان للعمال ولأصحاب العمل المشتغلين في مهنة أو صناعة واحدة، أو بمهن وصناعات متماثلة أو مترابطة أو متكاملة أن يكونوا فيما بينهم نقابة، ويجري تصنيف المهن بقرار من وزير العمل بالتنسيق مع الاتحاد العام للنقابات. وتؤسس نقابة العمال من قبل مؤسسين لا يقل عددهم عن مائة عامل، ويقدم طلب الإيداع للإدارة المختصة بشؤون النقابات في وزارة العمل مع الوثائق المطلوبة التي حددها القانون. وتقوم الإدارة المختصة بإجراء القيد خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون إتمامه أو رفضه، اعتبر القيد قائماً (المادة 27). ويحق للإدارة المختصة رفض قيد طلب إيداع النقابة لأي سبب من الأسباب التالية: إذا رأت ان مقدمي طلب الإيداع غير مصرح لهم قانوناً بتقديمه، ان هدف النقابة غير مشروع، ان شروط وإجراءات تشكيل النقابة مخالفة لأحكام هذا القانون (المادة 28). لكل من تضرر من قيد إيداع أي نقابة الطعن في قرار القيد لدى المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية (المادة 29). تكتسب النقابة الشخصية الاعتبارية وتمارس الأعمال والنشاطات المسموح لها بممارستها اعتباراً من تاريخ صدور قرار بقيد طلب الإيداع، أو صدور قرار المحكمة المختصة بإلغاء قرار

للإدارة المختصة إلغاء قيد النقابة في الحالات التالية:

حل النقابة اختيارياً بقرار من هيئتها العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين. أو صدور قرار من وزير العمل بحل النقابة في أي من الحالات التالية: إذا ارتكبت مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تنزل المخالفة خلال مدة الإنذار الذي يوجهه لها وزير العمل. إذا قدمت بيانات ومستندات غير صحيحة أو رفضت إطلاع موظفي الإدارة على سجلاتها ووثائقها. إذا زاولت نشاطاً غير مشروع. إذا ارتكبت مخالفة جوهرية لأحكام نظامها الداخلي. ويكون قرار الوزير قابلاً للطعن أمام المحكمة المختصة (المادة 39).

لا يجوز رفض طلب الانتساب لعضوية النقابة أو الانسحاب منها، ولا يجوز فصل أي عضو من النقابة إلا بعد كفالة حقه في الدفاع عن نفسه أمام جهة يحددها النظام الداخلي للنقابة. ويجوز لمن رفض طلب انتسابه لعضوية نقابة، أو لمن فصل منها الاعتراض لدى الوزير (المواد 14 و15 و16).

#### **4.4. لبنان**

نص قانون العمل اللبناني الصادر في 1946/9/23، من الباب الرابع المتعلق بالنقابات، وفي المادة 83 على انه في كل فئة من فئات المهن، يحق لأرباب العمل وللأجراء، أن يؤلف كل منهم نقابة خاصة لها الشخصية المعنوية وحق التقاضي.

وقد حصر القانون غاية النقابة في الأمور التي من شأنها حماية المهنة وتشجيعها ورفع مستواها والدفاع عن مصالحها والعمل على تقدمها، وحظر على النقابات الاشتغال بالسياسة والاشتراك في اجتماعات وتظاهرات لها صبغة سياسية.

وجاء في المادة 86 ما يلي: لا تنشأ نقابة لأرباب العمل أو للأجراء إلا بعد ترخيص من وزير العمل. تنتظر وزارة العمل بطلب الترخيص، وتستطلع رأي وزارة الداخلية، وتتخذ بعد ذلك قرارها بالرفض أو بالقبول. ولا تعتبر النقابة شرعية إلا بعد نشر القرار في الجريدة الرسمية. إنشاء النقابات التي نص عليها قانون العمل يشمل فقط العاملين في القطاع الخاص. فقد حظرت المادة 15 من نظام الموظفين العام على الموظفين الانضمام إلى النقابات المهنية بصورة عامة وبدون أي تمييز بين نقابة وأخرى.

الانتساب إلى النقابة حر، فكل من رب العمل والأجير حر في أن ينتسب إلى النقابة أو لا ينتسب. ويشترط في من يريد الانتساب أن يكون من الجنسية اللبنانية ومتمتعاً بحقوقه المدنية، وأن يمارس المهنة، وأن يكون قد أتم الثامنة عشرة من العمر، وأن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جريمة شائنة. ويجوز للأجانب أن ينتسبوا إلى النقابة إذا استوفوا الشروط المبينة وكان مصرحاً لهم بالعمل في لبنان، على انه لا يحق للأعضاء الأجانب أن ينتخبوا وينتخبوا وإنما يحق لهم أن ينتدبوا أحدهم لكي يمثلهم ويدافع عنهم لدى مجلس النقابة.

ينظر مجلس النقابة بطلبات الانتساب، ويتخذ قراره بالقبول أو الرفض بواسطة الاقتراع السري في مدة خمسة عشر يوماً. ويحق للطالب أن يعترض على قرار الرفض أمام مصلحة النقابات في وزارة العمل فتتخذ بشأنه القرار اللازم.

يدير شؤون النقابة مجلس مؤلف من أربعة على الأقل واثني عشر على الأكثر. وينتخب

أعضاء المجلس لمدة أربع سنوات بالاقتراع السري، ويخرج نصفهم بالقرعة بعد سنتين الأوليين، وينتخب بدلاً عنهم، ويجوز إعادة انتخاب الأعضاء الذين انتهت مدتهم. وينتخب أعضاء المجلس من بينهم في أول اجتماع يعقدونه رئيساً وأميناً للسر وأميناً للصندوق. رئيس المجلس هو رئيس النقابة. ويحدد النظام الداخلي صلاحيات المجلس والرئيس وأميني السر والصندوق (المواد من 99 إلى 102). أما صلاحية النظر في صحة انتخابات النقابات والجمعيات فتعود، وفق الاجتهاد، إلى القضاء العدلي.

إذا أخل مجلس النقابة بالواجبات المفروضة عليه أو أتى عملاً لا يدخل في اختصاصه، حق

للحكومة أن تحل هذا المجلس على أن يجري انتخاب المجلس الجديد في مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الحل. وإذا قام بهذه الأمور أحد أفراد المجلس فللحكومة أن تطلب استبداله وأن تلاحقه أمام القضاء عند الاقتضاء (المادة 105).

للنقابات أن تتحد لتنظيم العلاقات بينها تحت اسم اتحاد النقابات على أن يرخص لها من وزارة

العمل وتخضع للشروط المفروضة لتأسيس النقابات (المادة 106)

#### **5.4. مصر**

القانون الذي ينظم النقابات العمالية في مصر هو القانون رقم 35 لسنة 1976 والمعدل

بالقانون رقم 35 لسنة 1995.

وقد ورد في المادة الثانية ان أحكام هذا القانون تسري على:

- العاملين المدنيين في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنات خاصة.
- العاملين بشركات القطاع العام.
- العاملين بشركات قطاع الأعمال العام والعاملين بالأنشطة الاقتصادية التي يتم إنشاؤها بقانون.
- العاملين بالقطاع الخاص.
- العاملين بالقطاع التعاوني.
- العاملين بالقطاع الاستثماري والقطاع المشترك.
- عمال الزراعة.
- عمال الخدمات المنزلية.

فقد شمل حق تكوين النقابات العاملين في مختلف الميادين دون استثناء. فللعامل حرية الانضمام إلى المنظمة النقابية أو الانسحاب منها، ويحد النظام الأساسي قواعد وإجراءات الانضمام والانسحاب (المادة 3).

تثبت الشخصية الاعتبارية للمنظمة النقابية من تاريخ إيداع الأوراق المنصوص عليها في المادة 63 من هذا القانون، وللمنظمة النقابية أن تباشر نشاطها اعتباراً من هذا التاريخ. وجاء في المادة السابعة ان المنظمات النقابية هي:

- اللجنة النقابية
  - النقابة العامة
  - الاتحاد العام لنقابات العمال
- ويقوم البنيان النقابي على شكل هرمي قاعدته "اللجنة النقابية" وقمته "الاتحاد العام لنقابات العمال".

أما بالنسبة لتكوين المنظمة النقابية فقد نصت المادة 63 على ان من تختاره هيئة مكتب المنظمة النقابية، من يودع، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب الهيئة التأسيسية، الجهة الإدارية المختصة والاتحاد العام لنقابات العمال ثلاث نسخ من الأوراق التي حددها القانون. ويجوز للجهة الإدارية المختصة أو الاتحاد العام لنقابات العمال الاعتراض على إجراءات تكوين المنظمة النقابية إذا كانت مخالفة للقانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع الأوراق المنصوص عليها في المادة 63. فإذا لم تقم المنظمة النقابية بتصحيح الإجراءات محل الاعتراض، خلال

- تمارس وزارة القوى العاملة والتدريب الرقابة المالية على المنظمات النقابية. ويباشر الاتحاد العام لنقابات العمال الرقابة على كافة جوانب نشاط هذه المنظمات (المادة 65).
- يشترط فيمن يكون عضواً بالمنظمة النقابية ما يلي:
- ألا يقل عمره عن خمس عشرة سنة.
  - ألا يكون محجوراً.
  - ألا يكون صاحب عمل. وبالنسبة لعضوية المنظمة النقابية الزراعية المهنية، فيعتبر في حكم صاحب العمل من يكون مالكاً أو حائزاً لأكثر من ثلاثة أفدنة.
  - ألا يكون عاملاً مشغلاً بإحدى المهن أو الأعمال الداخلة في التصنيف النقابي الذي تضمنه النقابة العامة.
  - ألا يكون منضماً إلى نقابة عامة أخرى ولو كان يمارس أكثر من مهنة (المادة 19).
- يحفظ العامل المتعطل بعضويته في النقابة العامة إذا كانت قد انقضت عليه سنة على الأقل في عضوية النقابة العامة بشرط سداد اشتراك النقابة.
- ويجوز للعامل الذي أحيل للتقاعد بسبب العجز أو الإحالة إلى المعاش لبلوغ السن القانونية، الاحتفاظ بعضويته في النقابة العامة بشرط سداد إشتراك النقابة.
- ويجوز لمن أحيل إلى المعاش لبلوغ السن القانونية والتحق بعمل داخل التصنيف النقابي الذي تضمنه النقابة العامة دون فاصل زمني، الحق في الانتخاب أو الترشيح للمنظمات النقابية.
- الجمعية العمومية للنقابة العامة أو الاتحاد العام، حسب الأحوال، هي السلطة العليا التي ترسم سياساتها وتشرف على كافة شؤونها طبقاً للقواعد والأحكام التي يحددها النظام الأساسي لكل منها بما يلي:
- اعتماد لائحة النظام الأساسي وميثاق الشرف الأخلاقي.
  - اعتماد النظام المالي واللوائح الإدارية.
  - اعتماد الموازنة والحساب الختامي.
  - إصدار قرارات بشأن أعضاء مجلس الإدارة الموقوفين عن مباشرة النشاط النقابي.

## **5.1. استنتاج**

إن مقارنة قوانين الجمعيات والأحزاب والنقابات، في الدول الخمس المعنية، بالمعايير الدولية لحرية التجمع تبين الأمور الآتية:

#### **1.4. حرية التأسيس:**

في الدول الخمس يخضع تأسيس الجمعيات والأحزاب والنقابات لترخيص مسبق. وفي لبنان، وعلى الرغم من إن القانون لم ينص على ترخيص مسبق، فقد جرى تقييد حرية إنشاء الجمعيات والأحزاب بقيود شبيهة بالترخيص المسبق. والجدير بالملاحظة أن إنشاء النقابات العمالية في سوريا حر وليس عليه قيود وان المجلس التنفيذي لاتحاد النقابات العمالية يتمتع بصلاحيات واسعة بعد أن أنيطت به الصلاحيات التي كانت منطاة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. لا تكتسب الجمعية أو الحزب أو النقابة في الدول الخمس الشخصية الاعتبارية إلا بعد تسجيلها رسمياً، ما عدا سوريا بالنسبة للنقابات العمالية ومصر بعد تعديل قانون النقابات العمالية في العام 1995، حيث تثبت الشخصية المعنوية من تاريخ إيداع أوراق التشكيل، ولا يمكن بطلان المنظمة النقابية إلا بقرار من القضاء.

هذه الإجراءات التي يتطلبها التأسيس واكتساب الشخصية الاعتبارية يتعارض مع المعايير الدولية، فالوثائق الدولية كفلت حرية إنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات دون قيود بما فيها الترخيص المسبق أو الإذن، واكتساب الشخصية الاعتبارية بمجرد إعلام السلطة الإدارية بالتأسيس. وإذا كان بالإمكان مراجعة القضاء المختص والطعن بقرار السلطة الإدارية القاضي برفض التأسيس، فإن ذلك لا يشكل ضماناً أكيدة، لأن القوانين أجازت للسلطة الإدارية رفض التأسيس لأسباب متعددة نصت عليها. وهذه الأسباب لا تتفق وحرية التجمع التي كفلتها الاتفاقيات الدولية.

ومن الملفت ان بعض الدول الخمس ومنها مصر قيدت تأليف الأحزاب بشروط كثيرة وصعبة.

#### **2.5. حل التنظيم**

حل الجمعية أو الحزب أو النقابة لا يكون إلا بقرار من الجمعية العمومية وفق ما نص عليه نظامه الأساسي، أو بقرار من القضاء المختص، ولا يجوز أن يجري الحل بقرار صادر عن السلطة الإدارية أو السياسية.

في الدول الخمس تتمتع السلطة الإدارية بصلاحيات حل الجمعية، لأسباب حددها القانون ويمكن التوسع جداً في تأويلها، غير انه يمكن في الدول المعنية الطعن بقرار الحل أمام القضاء المختص، ما عدا سوريا حيث نص القانون على ان قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل بحل الجمعية لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.

أما الحزب فيأتي حله أو إيقافه بقرار من القضاء بناءً على دعوى يقدمها الوزير المختص (الأردن وفلسطين). وفي مصر فلرئيس لجنة شؤون الحزب الطلب من القضاء المختص حل الحزب.

أما موضوع حل النقابة بغير قرار منها، فيختلف من دولة إلى أخرى، ففي فلسطين لوزير العمل صلاحية حل النقابة بقرار منه في حالات حددها القانون، وفي الأردن تحال النقابة إلى المحكمة بطلب من الوزير، وفي لبنان للحكومة أن تحل مجلس النقابة إذا أحل بواجباته.

### **3.5- حرية الإنضمام والإسحاب**

الإنضمام إلى الجمعية أو الحزب أو النقابة والإسحاب منها حر من الناحية المبدئية، أما بالنسبة للنقابات العمالية فهناك شروط لا تتعلق فقط بتصنيف المهنة إنما أيضاً بحرمان بعض الفئات في معظم الدول الخمس من تكوين نقابات تدافع عن مصالحهم، ويأتي في طليعة هؤلاء الموظفون في القطاع العام. والجدير بالذكر ان تعديل قانون النقابات العمالية في مصر في العام 1995، قضى بمنح حق تكوين النقابات والانتساب إليها لجميع العاملين في مختلف القطاعات دون استثناء، ما يشكل خطوة إيجابية في مجال حرية العمل النقابي.

إضافة إلى ذلك هناك شرط الجنسية في بعض من الدول الخمس ومنها لبنان والأردن، في حين ان سوريا لم تضع قيوداً على العمال الأجانب لجهة الانتساب إلى النقابات العمالية. ووفق المعايير الدولية الانضمام إلى التنظيم حر شرط التقيد بنظامه.

### **4.5- حق التنظيم بوضع نظامه**

من المعايير الدولية لحرية التجمع حق التنظيم بوضع نظامه مع مراعاة ما تتطلبه الديمقراطية والشفافية والنظام العام والسلامة العامة، وحقه بتعديل نظامه دون تدخل السلطة الإدارية. وبالعودة إلى القوانين في الدول الخمس نرى ان معظم هذه القوانين فرضت على الجمعيات والأحزاب والنقابات وضع الكثير من التفاصيل في أنظمتها، وبخاصة بالنسبة للشؤون المالية، ونصت على

## 5.5- التدخل في شؤون التنظيم

من المعايير الدولية لحرية التجمع عدم تدخل السلطة الإدارية أو السلطة السياسية في شؤون التنظيم، وترك ذلك لهيئته الإدارية ولجمعياته العمومية وفق ما نص عليه نظامه. غير ان مراجعة القوانين في الدول الخمس تبيّن ان هناك إمكانية للتدخل في شؤون التنظيم تتفاوت درجته من دولة إلى أخرى. ففي سوريا، على سبيل المثال، للجهة الإدارية المختصة أن تعين بقرار منها عضواً أو أكثر، من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، في مجلس إدارة الجمعية. ويجب إبلاغ الجهة الإدارية المختص بكل اجتماع للهيئة العامة قبل انعقاده بخمسة عشر يوماً وبالمسائل الواردة في جدول الأعمال. ولهذه الجهة أن تنتدب من يحضر الاجتماع. ويجب إبلاغ الجهة الإدارية بصور من محضر اجتماع الهيئة.

وفي الأردن أعطى القانون الوزير المختص الحق بأن يعين هيئة إدارية لأي جمعية إذ أصبح عدد أعضاء الهيئة الإدارية لا يكفي لانعقادها بنصاب قانوني.

وفي فلسطين نص القانون على تقديم تقريرين سنوياً للوزارة المختصة بأنشطة الجمعية، وبيانات الجمعية ومصروفاتها.

إن إصلاح قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، بما يضمن حريتها وفقاً للمعايير الدولية، يفترض تغيير نظرة السلطات السياسية، في الدول المعنية، إليها، واعتبارها مؤسسات تتكامل أدوارها ومهامها مع مهام وأدوار المؤسسات الرسمية، لجهة تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، بأبعادها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية. ولجهة تطوير المجتمع ووضعه في مسار التحول الديمقراطي، وتحقيق المشاركة في تحمل مسؤوليات النهوض بالمجتمع والدولة. فالترقي الاجتماع لا يمكن أن يتحقق إلا بالمشاركة الفعلية لهيئات المجتمع المدني، وبتفعيل أداء هذه الهيئات. وهذا يتطلب أمور عدة يأتي في طليعتها الإطار القانوني الذي ينبغي أن لا يقيد تأسيس هذه الهيئات وأنشطتها، مع ضرورة إلزام أعضاء هذه الهيئات، في أنظمتها الأساسية وفي أدائها، بمعايير الديمقراطية والشفافية.

مع التأكيد ان على هذه الدول الالتزام بمضمون الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها رسمياً، والتي ضمننت حرية التجمع وإنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات. والالتزام بما نصت عليه دساتيرها بهذا الشأن، واحترام ضرورة أن تأتي القوانين متطابقة مع نصوص الدستور والاتفاقيات الدولية. وهذا يتطلب تفعيل دور القضاء الدستوري والمجالس الدستورية وإيجاد محاكم دستورية أو مجالس دستورية في الدول التي لا تزال تفتقر إليها.