" تعزيز حرية تكوين الجمعيات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"
"حرية الجمعيات في لبنان
التنظيم القانوني وأبرز التحديات"

إعداد
د. خلود الخطيب

عُقد في بيروت إجتماع استشارة إقليمية ضمّ عدداً من المشاركين/ات المهتمين/ات بالمسائل المتعلقة بحرية الجمعيات من محامين وباحثين ومدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني. ويتمثل الهدف الرئيسي من وراء الإستشارة عرض نتائج الدراسة وتحليلها على أن تشكل في مرحلة لاحقة مادة يمكن اعتمادها في حملات المناصرة والترافع أو في القيام بدورات تكوينية.
عُقد اجتماع الاستشارة الاقليمية في بيروت بالتعاون مع منظمة " Article 19 " هي منظمة دولية غير حكومية تعمل منذ 1987 من أجل الدفاع عن حرية التعبير والنفاذ إلى المعلومات . وهي موجودة في تونس منذ سنة 2012 .تستمد تسميتها من المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية."
وهذا المشروع هو"نشاط إقليمي متعلّق بحرية الجمعيات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا" يهدف إلى تعزيز حرية تكوين الجمعيات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خلال تسليط الضوء على الحواجز القانونية والعملية التي تحول دون ممارسة حرية الجمعيات ونشر التوصيات فعالة غرض حماية هذه الحرية.

المشاركين/ات:
عقد الاجتماع في بيروت في مكتب منظمة بسمة الدولية، وضم مجموعة من المحامين والباحثين والمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني: (مرفق ربطا صورة عن لائحة الحضور)

1	Riad Issa	متطوعون بلا حدود
2	Souad Alsayegh	طاولة حوار المجتمع المدني
3	Aida abi Alamah Flaihan	هيئة تفعيل دور المرأة في القرار الوطني
4	Rimy Yehya	جمعية عطر الارز

5	Fares Kattan	محامي
6	Jad Tohme	محامي، مركز ريستارت
7	Al-Sherif Slaiman	محامي- الشعب يقاوم الفساد- نائب رئيس اتحاد لجان الأهل
8	Khouloud Alkhatib	المنظمة اللبنانية للدفاع عن الحقوق LOUDER
9	Randa Yassir	SMART CENTER
10	Wafeek hawary	صحافي
11	Ziad Khaled	محامي- مركز بيروت للتنمية وحقوق الإنسان
12	Ahmad saif Aldeen	مركز بيروت للتنمية وحقوق الإنسان
13	Ousama Ghanem	
14	Gulshen	منظمة بسمة الدولية - طاولة حوار المجتمع المدني
15	Kawsar Chaya	جمعية عطر الارز

تناقش الحاضرون في التحديات الأساسية لحرية الرأي والتعبير وخاصة تلك التي تواجهها الجمعيات في لبنان.

لا يمكن للجمعيات أن تؤدي وظائفها ولا يمكن أن تكون فعّالة إلا إذا توفرت لها أجواء من الحرية، إن في إطار تأسيسها أو في إطار إدارتها. وقد ورد في مقدمة الدستور اللبناني على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز او تفضيل. وتعتبر حرية تأسيس الجمعيات في لبنان مبدأ أساسياً من المبادئ التي نص عليها الدستور، خاصة وأن الإطار القانوني لتأسيس الجمعيات في القانون اللبناني هو إطار ليبرالي يعتمد على المرتكزات الأساسية لصيانة حرية الجمعيات التي كفلها الدستور والمعاهدات الدولية.

سيعرض هذا التقرير التحديات الأساسية لحرية الرأي والتعبير في لبنان سواء على الإطار الشخصي للمدافعين عن حقوق الإنسان والناشطين والصحفيين، أو التحديات الأساسية للجمعيات من ناحية الإجراءات العمليّة للتأسيس والتطبيق العملي.

المحاور الأساسية للتقرير:

أولاً الإطار العام- التحديات العامة لحرية الرأي والتعبير وعمل الجمعيات

ثانياً: الإطار القانوني للحق في حرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات (البنية التشريعية)

ثالثاً: الأحكام القانونية التي ترعى تأسيس الجمعيات بحسب أحكام القانون

1. كيفية تأسيس الجمعيات

رابعاً: واقع التعامل الإداري في تأسيس الجمعيات

1. مخالفة المفهوم القانوني لإيصال 'العلم والخبر' وتحويله الى ترخيص مسبق
2. التحقيقات التي تطلبها الإدارة من الأجهزة الأمنية وطلبات إبداء الرأي من بعض الإدارات الأخرى
3. رفض الإدارة استلام أوراق أنواعا معينة من الجمعيات بحجة موضوعها
4. محاولة الإدارة فرض أنظمة تأسيسية معينة على الجمعيات التي تتقدم منها لإعطاء البيان المنصوص عنه قانوناً.

خامساً: نتائج التأسيس

1. الشخصية المعنوية للجمعية
2. نتائج اكتساب الجمعية للشخصية المعنوية

2.1 فتح الحسابات لدى المصارف

2.2 إجراء المعاملات باسم الجمعية أمام الكاتب العدل

سادساً: إدارة الجمعيات

1. حرية الانتساب

سابعاً: زوال الشخصية المعنوية للجمعية

ثامناً: التحديات الأساسية في الممارسة العملية

تاسعا: مبادرات بعض الجمعيات

عاشراً: توصيات

أولاً الإطار العام- التحديات العامة لحرية الرأي والتعبير وعمل الجمعيات

الحرية هي فكرة راسخة في الوجدان وفي تاريخ لبنان العريق، ولكن هل هذه الحرية محفوظة ومحّمية كما جاءت في إطار الدستور والقوانين النافذة؟

إن المناخ السياسي والاجتماعي والثقافي في لبنان يفتقر الى قيم الحداثة والديمقراطية وخاصة في ظل التوترات التي نشهدها والتي تحول دون تكريس قيام دولة مدنية تعزّزالمواطنة وحقوق الإنسان وسيادة القانون مقابل انتشار الدولة الطائفية التي يعتريها الفساد وغياب الشفافية والمحاسبة. ولا شك أن المتغيرات السياسية والاجتماعية والتكنولوجية المتسارعة تؤثّر على عمل الجمعيات التي ترتبط بالعديد من القضايا العملية. فإن كنا نتحدث عن بيئة تمكينية لعمل الجمعيات يعني توفر مجموعة من الشروط المترابطة مثلا البيئة القانونية والتنظيمية والمالية والمعلوماتية والسياسية والثقافية التي تؤثر على قدرة الجمعيات في الدفاع عن حقوق الإنسان وتحقيق تنمية مستدامة وفعالة. كما ان عملية التمكين ترتبط بقدرة الجمعيات على تمكين قدراتها والتكيّف مع المتغيرات والمستجدات ومواجهة التحديات والصعوبات خاصة في ظل المتغيرات التي نشهدها في لبنان اليوم.

لقد تأثرت الجمعيات بالواقع الطائفي والحرب الأهلية اللبنانية التي استمرت منذ العام 1975 وحتى عام 1990 مع العلم ان الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني انخرطت بشكل أساسي في إعادة الإعمار وتقديم مهام خدماتية وخيرية ثم استطاعت أن تعمل بشكل فعّال خاصة وإن البيئة القانونية في لبنان توفّر مساحة ملائمة لأنشطة ومجتمعات المجتمع المدني في لبنان. وقد استطاعت الجمعيات في لبنان أن تتكيف وتعمل في بيئة غير مستقرة من حيث طبيعتها، خاصة وأن لبنان تميّز منذ عقود طويلة بنظم أكثر ليبرالية من العالم العربي، إذ إن الجمعيات لا تشترط في تأسيسها سوى توجيه علم وخبر الى وزارة الداخلية ومع أنه لا توجد عراقيل الاساسية في وجه تأسيس الجمعيات إلا أنها تتأثر بالانقسام السياسي والطائفي وبنسبة الفساد المستشري في لبنان مما يجعل البيئة التي تمارس فيها الجمعيات عملها في لبنان محكومة بتحديات عميقة .

ثانياً: الإطار القانوني للحق في حرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات (البنية التشريعية)

تعدّ الجمعيات إحدى ركائز تطور الحياة الديمقراطية في أي بلد، وبالإمكان القول بأن وضع حرية الجمعيات هو أحد أهم المعايير لتقييم مجمل حقوق الإنسان. وقد تم تكريس هذه الحرية في لبنان من خلال المادة 13 من الدستور وقانون الجمعيات الصادر سنة 1909 بالإضافة إلى المعاهدات والمواثيق الدولية (المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).

عرف القانون الجمعيات كالآتي: "الجمعيات هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح".(المادة الأولى من قانون الجمعيات الصادر عام 1909).

نصت المادة 13 من الدستور اللبناني على أن **"حرية إبداء الرأي قولا وكتابة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون"**. وباعتبار حرية الجمعيات من عداد الحريات الأساسية الدستورية، يعني أنه لا يحق لأي سلطة سوى السلطة الاشتراعية وبموجب قوانين الحد من تلك الحرية ضمن إطار ضيق نسبيا حددته المادة 22 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" الذي أبرمه لبنان بالقانون المنفذ بمرسوم رقم 3855 بتاريخ 1 أيلول 1972. فبعد ان أكدت الفقرة الأولى من هذه المادة على مبدأ حرية الجمعيات، نصت الفقرة 2 على ما يلي: "لا يجوز تقييد استعمال هذا الحق بأية قيود غير التي يقررها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديموقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم. ولا تتضمن هذه المادة أي حكم يحول دون فرض القيود القانونية اللازمة على أفراد القوات المسلحة والشرطة في استعمالهم لهذا الحق".

وقد راعى القانون اللبناني مبدأ حرية التأسيس والإنشاء للجمعيات فاعتمد نظام الإشعار الذي يعرف بنظام الإعلان أو **"نظام العلم والخبر"** دون حاجة إلى ترخيص من السلطات الإدارية وهذا يعد أحد الضمانات التي وضعها القانون للحؤول دون تدخل الإدارة في تأسيس الجمعيات وتأثيرها على ممارستها.

ثالثاً: الأحكام القانونية التي ترعى تأسيس الجمعيات بحسب أحكام القانون

1- كيفية تأسيس الجمعيات

المبدأ القانوني الأساسي الذي ترتكز عليه حرية الجمعيات، هو التأسيس دون الحاجة الى ترخيص بمجرد إعطاء المؤسسين للإدارة بيان الاعلام أو "العلم والخبر".

نصت المادة 2 من قانون الجمعيات على ما حرفيته: "ان تأليف الجمعية لا يحتاج الى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها". أي إن الجمعيات لا تحتاج الى ترخيص من أية إدارة عامة. وتنشأ الجمعية بمجرد التقاء مشيئة مؤسسيها وتوقيعهم على أنظمتها العامة والداخلية. وذلك لكي لا تعتبر من الجمعيات السرية ولتكتسب الشخصية المعنوية تجاه الغير. ومقابل إيداع هذا الإعلام، على الادارة- التي تأخذ علما وخبرا بتأسيس الجمعية- عليها أن تسلّم المؤسسين ايصالا بالمستندات، يطلق عليه القانون **اسم "العلم والخبر"**؛ وابتداءا من تاريخ إيداع الأوراق، تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية الاعتبارية تجاه الغير، فيحق لها إجراء كافة الأعمال بالإدعاء والدفاع في

المحاكم، وفتح الحسابات المصرفية باسمها ... الخ.[1] مقابل استلام الإدارة البيان المحدد قانونا، ويجب أن يتم استلام 'إيصال العلم والخبر' فـور تقديم البيان القانوني.

ملاحظة: (يرد في كل من "قرارات العلم والخبر" التي تنشر في الجريدة الرسمية، والتي فيها خطأ العبارة التالية: "**يعطى العلم والخبر للجمعية** "المسماة الخ..."، في حين أن النص ينبغي أن يكون: **أخــذت الإدارة علما وخبرا بتأسيس الجمعية**. إن استعمال عبارة **إعطــاء** بدل **الأخذ** يوهم الناس خطأ، بأن "العلم والخبر" هو ترخيص، فيقال عامة "أخذت الجمعية ترخيص"، في حين لا يحتاج تأسيس الجمعية الى ترخيص.

فإن تأليف الجمعية **لا يحتاج إلى الرخصة** في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة **إعلام** الحكومة بها بعد تأسيسها. يتبين من هذا النص أن الجمعية تنشأ بمجرد التقاء مشيئة مؤسسيها دون حاجة لأي ترخيص من السلطات الإدارية، بحيث يكون كل ما يتوجب على الجمعية القيام به بعد التأسيس، إعلام الإدارة بذلك.

وهذا ما أكده اجتهاد مجلس شورى الدولة مرارا لجهة أن تأسيس الجمعيات لا يحتاج إلى أي ترخيص بل يكتفي بإعلام الإدارة بهذا تأسيس بعد حصوله. وقد ورد هذا الاجتهاد في قرار حديث[2] لمجلس شورى الدولة قضى ب "أن الجمعية تؤسس بإرادة مؤسسيها عبر اتفاق يضعون بموجبه معارفهم ونشاطهم المشترك بشكل دائم ومستمر تحقيقا لغايات وأهداف محددة وأن دور الإدارة يقتصر ما دامت الجمعية مجرد إتفاق، على قبول البيان الذي يقترحه القانون وإعطاء أصحاب الشأن علما وخبرا وإيصالاً يثبت إتمام المعاملات المقررة بالقانون وتضمينه بيانا بالمستندات المقدمة بعد أن تقوم بالتحقيق لكشف حقيقة الجمعية وأهدافها ووسائل العمل التي تستخدمها وذلك لا يعدو كونه تصريحا أو إفادة من وزارة الداخلية بأنها أصدرت علما وخبرا بتأسيسها الجمعية التي تؤسس بإرادة مؤسسيها لا بموجب ترخيص.

رابعاً: واقع التعامل الإداري في تأسيس الجمعيات

تتولى الإدارة مراقبة عمل الجمعيات وفق الصلاحيات التي أولاها القانون لوزارة الداخلية، مع مراعاة مبدأ حرية التجمع واستقلال الجمعية. وعمليا، قد لا تكون الممارسة الإدارية مطابقة دائما للدستور والقانون. فالإدارة تجنح غالبا نحو المزيد من بسط سلطتها عبر تفريغ مبدأ حرية الجمعيات من مضمونه وفرض قيود غير قانونية. ويشكل التعامل الإداري مع مسألة تأسيس الجمعيات، مخالفة صريحة لبعض المبادئ القانونية المتعلقة بالموضوع، ويمكن تصنيفها ضمن أربعة فئات:[3]

---

[1] ولا يقبل هذا المبدأ المطلق سوى بعض الاستثناءات المحددة حصرا في قوانين خاصة. فهناك جمعيات معينة أخضعها القانون لموجب ترخيص الإدارة المسبق وهي التالية على سبيل المثال: الجمعيات الأجنبية (مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)، جمعيات الشباب والرياضة (ترخيص المديرية العامة للشباب والرياضة)، الجمعيات التعاونية (ترخيص من وزير الإسكان والتعاونيات).

[2] مجلس شورى الدولة، قرار رقم 2016/231-2017 تاريخ 15/12/2016، "حكم جمعية الطبيعة الأم" الموقع الإلكتروني لجمعية المفكرة القانونية.

[3] تنظيم الجمعيات في لبنان:بين الحرية والقانون والممارسة: مبدأ حرية الجمعيات ومصادره في القانون اللبناني:

5. مخالفة المفهوم القانوني لإيصال 'العلم والخبر' وتحويله الى ترخيص مسبق
6. التحقيقات التي تطلبها الإدارة من الأجهزة الأمنية وطلبات إبداء الرأي من بعض الإدارات الأخرى
7. رفض الإدارة استلام أوراق أنواعا معينة من الجمعيات بحجة موضوعها
8. محاولة الإدارة فرض أنظمة تأسيسية معينة على الجمعيات التي تتقدم منها لإعطاء البيان المنصوص عنه قانوناً.

1- مخالفة المفهوم القانوني لإيصال 'العلم والخبر' وتحويله الى ترخيص مسبق

تطلق الإدارة تسمية 'طلب' على البيان الذي يقدمه المؤسسون عملا بأحكام المادة 6 من قانون الجمعيات في حين أنه في الحقيقة يقتصر على إعلام للإدارة بإنشاء الجمعية ولا يتضمن أي طلب موجه اليها اذ لا ينتظر المؤسسون أي إجراء إيجابي من قبل الإدارة التي يقتصر دورها على استلام الأوراق المقدمة إليها وإعطاء الإيصال بذلك. مع الإشارة الى أن التأخر في العلم والخبر يعرقل عمل الجمعيات إذ لا تستطيع القيام بأي معاملة قانونية دون الاستحصال على إفادة من وزارة الداخلية تفيد وتؤّكد التأسيس.

2- التحقيقات التي تطلبها الإدارة من الأجهزة الأمنية وطلبات إبداء الرأي من بعض الإدارات الأخرى

درج التعامل الإداري على أن تحال بيانات العلم والخبر المقدمة إلى وزارة الداخلية، التي تطلب من عدد من الأجهزة كالأمن العام وجهاز أمن الدولة والمخاتير الخ... القيام باستقصاءات حول مؤسسي الجمعية الذين يتم استدعاؤهم الى التحقيق في بعض الأحيان، كما ترسل الأوراق أحيانا الى بعض الوزارات التي هي على صلة بموضوع الجمعية "لإبداء الرأي' حول تأسيسها. وغالبا ما تعلق وزارة الداخلية تسليم إيصال العلم والخبر الى المؤسسين لحين انتهاء هذه التحقيقات والاستقصاءات واقتراناً بنتيجة إيجابية،

3- رفض الإدارة استلام أوراق أنواعا معينة من الجمعيات بحجة موضوعها

من أمثلة التعامل الإداري المخالفة للقانون كذلك، رفض وزارة الداخلية استلام الأوراق المتعلقة بفئات معينة من الجمعيات تطلق عليها الإدارة وصف 'الجمعيات السياسية' وقد شمل هذا الوصف مجموعة كبيرة من الجمعيات تتراوح بين جمعيات حقوق الإنسان وجمعيات متخصصة 'كالجمعية اللبنانية من أجل ديموقراطية الانتخابات والحجة في هذا المجال غالبا ما تكون التذرع بقرار مجهول صادر عن مجلس الوزراء بمنع تأسيس الجمعيات السياسية إلا بقرار آخر صادر عن هذا المجلس. علما ان هكذا قرار لم ينشر ولم يطلع أحد عليه بعد.

---

http://www.mohamoon-montada.com/default.aspx?action=Display&id=1910

4- محاولة الإدارة فرض أنظمة تأسيسية معينة على الجمعيات التي تتقدم منها لإعطاء البيان المنصوص عنه قانوناً.

إن قانون الجمعيات لم يتضمن سوى إطارا عاما للنظام التأسيسي للجمعية، فنص على وجوب تحرير نظام أساسي للجمعية يتضمن اسمها وموضوعها وهيئتها الاثنتين: الهيئة العمومية والهيئة الإدارية.

أما واقع التعامل الإداري مختلف كليا عن المبادئ القانونية المستقرة، إذ تعمد الإدارة إلى فرض استعمال نماذج خاصة من الأنظمة التأسيسية للجمعيات وترفض في بعض الأحيان استلام أية أنظمة أخرى. كما تفرض أحيانا أخرى إدخال تعديلات جوهرية على الأنظمة المقدمة إليها من قبل المؤسسين بما فيها الاسم والموضوع في بعض الحالات. كما وتفرض الإدارة أنظمة نموذجية للجمعيات Statuts-types واستمارات مالية (مرفقة ربطاً).

<u>خامساً: نتائج التأسيس</u>

1- الشخصية المعنوية للجمعية

إن قيام المؤسسين بإنفاذ موجب الإعلام عن إنشاء الجمعية يؤدي الى نتيجة قانونية أساسية، وهي نشوء الشخصية المعنوية للجمعية وبالتالي تتمتع الجمعية بجميع الحقوق المتلازمة بتلك الشخصية الاعتبارية، فيكون لها مثلا: حق التقدم الى المحاكم بصفة مدع او مدعى عليه، حق إدارة أموالها أو التصرف بها، الحق لها بالاسم وبحمايته، حق قبول الهبات، والتعاقد مع مدراء وإجراء وغيرها من الأعمال التي لا تحصى والتي يحق لأي شخص معنوي القيام بها.

وقد أقر مجلس شورى الدولة في قراره الصادر في 18-11-2003 أن "الجمعية تتمتع بأهلية التقاضي بمجرد تسليمها بيان تأسيسها المذكور في المادة السادسة المذكورة من قانون الجمعيات وبحكم القانون إلى وزارة الداخلية، الملزمة في المقابل تسليم العلم والخبر من دون إبطاء، ولا تتمتع في ذلك بأي سلطة استنسابية، ذلك أن الجمعية تؤسس بإرادة مؤسسيها (...) وإن دور الإدارة يقتصر ما دامت الجمعية مجرد اتفاق، على قبول البيان الذي يقترحه القانون وإعطاء أصحاب الشأن علماً وخبراً وإيصالاً يثبت المعاملات المقررة بالقانون".
في 2008، صدر تعميم آخر عن وزير الداخلية آنذاك زياد بارود أكد توقيع العلم والخبر من الوزير فور استلام بيان المؤسسين، على أن يرسل الملف الى الأمن العام قبل تسليمه لهؤلاء.

2- نتائج اكتساب الجمعية للشخصية المعنوية

2.1 فتح الحسابات لدى المصارف

2.2 إجراء المعاملات باسم الجمعية أمام الكاتب العدل

2.1 فتح الحسابات لدى المصارف

وبالتالي فان أي اثبات رسمي آخر قد يقدم للمصرف ويتبين منه حصول هذا التبليغ وإيداع الأوراق المطلوبة للإدارة، يقتضي ان يكون كافيا من اجل تأكّد المصرف من تنفيذ الجمعية لموجباتها واكتسابها للشخصية المعنوية وبالتالي يمكن عندها فتح الحساب المصرفي باسم هذه الجمعية. ويمكن أن يتم هذا الاثبات عن طريق قيام الجمعية بتسجيل نظامها الأساسي والداخلي لدى الكاتب العدل الذي يصادق على تواقيع المؤسسين، ويتّم ابلاغها الى الإدارة بواسطة مباشر تابع لوزارة العدل، كما يحصل عمليا في بعض الحالات التي اشرنا اليها سابقا. ففي مثل هذه الحالة، وفي حال ابرز للمصرف اشعار التبليغ الحاصل للوزارة مع قائمة المستندات المبلغة، يمكن لهذا المصرف التأكد من إتمام المعاملات القانونية لتأسيس الجمعية وفتح الحساب المصرفي باسم الجمعية.

ولكن تواجه الجمعيات في لبنان تواجه صعوبات إجرائية في فتح حسابات مالية في البنوك نتيجة للإجراءات المعقّدة التي يفرضها البنك المركزي في إطار جهود مكافحة عمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. وقد أصدر مصرف لبنان تعميم رقم 83 للمصارف والمؤسسات المالية والذي وضع تنفيذًا لأحكام القانون رقم 318 تاريخ 20/4/2001 المتعلق بمكافحة تبييض الأموال، والذي فرض على المصارف إجراء رقابة على العمليات التي تجريها مع عمالئها لتلافي تورطها في عمليات تبييض أموال أو تمويل إرهاب. وتنص المادة 3 من هذا التعميم أن يشمل كل شخص معنوي سواء كان(شركة أو مؤسسة مهما كان نوعها، أو هيئة أو منظمة أو جمعية لا تتوخى الربح ، صناديق التعاضد، التعاونيات، دور الرعاية الاجتماعية، الجمعيات الخيرية، الأندية، إلخ...). فعلى المصارف، أن تعتمد إجراءات واضحة لفتح الحسابات، وأن تطبّق إجراءات العناية الواجبة والتي تشمل التحقق من هوية كل من عملائها الدائمين والعابرين، المقيمين وغير المقيمين وتحديد الغرض من التعامل أو من فتح الحساب ونوع أي منهما وصاحب الحق الاقتصادي ومصدر الأموال ومراقبة العمليات بشكل مستمر، وخاصة فتح الحسابات على أنواعها ب وعند اجراء عمليات تحويل الأموال بالوسائل الاكترونية، او عند اجراء عمليات تبلغ أو تفوق قيمتها10 .000 د.أ. أو ما يعادلها في أية عملة أخرى. وهذه العمليات تجريها منظمات المجتمع المدني في سياق تلقيها للتمويل الخارجي.

<u>سادساً: إدارة الجمعيات</u>

لم يتضمّن القانون اللبناني أية أحكام تجيز الرقابة أو التدخل المسبق في نشوء الجمعية عن طريق 'الترخيص'،أي لا تخضع أي من أعمال الجمعية ونشاطاتها الى موافقة مسبقة من أي جهاز من أجهزة الدولة، ويجيز فقط الزام الجمعية بتقديم أو توفير مجموعة من المستندات والمعلومات الى الإدارات المختصة، لكي تتمكن من إجراء الرقابة اللاحقة اللازمة وفق ما ورد في نصوص قانونية صريحة.

وبالتالي، يعود للجمعية وحدها ان تختار الانشطة التي ترغب في ممارستها، بشرط أن تتوافق هذه الانشطة مع الأحكام الإلزامية الواردة بصراحة نص القانون والإنتظام العام.

حرية الانتساب

وتعني انه يحق، في المبدأ، لاي كان أن ينتسب أو لا ينتسب الى الجمعية. ولكن القانون وضع قيودا لهذا المبدأ تتعلّق بالسن وبالأهلية: فمنع انتساب من هو دون العشرين سنة من العمر وكذلك حظر انتساب المحكوم عليه بجناية أو المحروم من حقوقه المدنية. (من المفروض أن يكون سن الانتساب من 18 سنة) بمجرد وبموازاة حق الانتساب، أكّد القانون على حق الانفصال عن الجمعية، حيث ورد في المادة العاشرة من قانون الجمعيات : 'يمكن لعضو الجمعية أن ينفصل عنها في أي وقت أراد ولو اشترط في نظامها الأساسي عكس ذلك، ولكن بعد أن يؤدّي الحصة النقدية العائدة الى السنة الحالية...'

<u>سابعاً: زوال الشخصية المعنوية للجمعية</u>

يمكن أن تنشأ الجمعيات لمدة محددة أو غير محددة، وبالتالي تحل الجمعية بلوغها اهدافها او بحلول أجلها، أو بقرار بالحل يصدر عن الجمعية العمومية.

وتجدر الإشارة ألى أنه صدر عن وزير الداخلية والبلديات التعميم رقم 24/إ.م/2018 وهو يتعلق بمراقبة الجمعيات من قبل الوزارة وفق آلية جديدة. وقد جاء في التعميم أن امتناع الجمعيات عن إبلاغ الحكومة بالسجلات الواجب على الهيئة الإدارية للجمعية أن تمسكها وفق أحكام القانون يجعل منها سرية. ومن أبرز هذه السجلات، لائحة تتضمن أسماء أعضاء الجمعية ونسخة من موازنتها السنوية ومن حسابها القطعي السابق، فضلا عن إعلام الحكومة بما يقع من تعديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها أو مقامها. وقد أضاف التعميم أن القانون أتاح للوزارة توفير مندوبين للإشراف على انتخابات الجمعيات ومراقبة ميزانياتها والتأكد من هوية المنتسبين إليها.

ويستدعي التعميم الجديد الملاحظات الآتية:

جمعية سرية بموجب تعميم؟

عملا بالمادة 6 من قانون الجمعيات، يتوجب على الجمعيات إعلام وزارة الداخلية عن واقعة تأسيسها تحت طائلة إعتبارها من الجمعيات السرية. ومن مراجعة نص المادتين 6 من قانون الجمعيات و337 من قانون العقوبات، يتبين بأن الجمعية تكون سرية عند توفر عنصرين:

1. أن يكون غرض الجمعية منافيا للقانون،

2. أن تكون الجمعية لم تعلم السلطة بأنظمتها وهوية أعضائها وذلك بالرغم من طلب الإدارة ذلك منها أو تزويدها بمعلومات كاذبة.

والخطير في التعميم أنه اعتبر الجمعية سرية لمجرد عدم إبلاغ الوزارة بموازنتها وأسماء أعضائها والتعديلات على نظامها، علما أن عقوبة الجمعية السرية هي حلها ومصادرة أموالها بحسب المادة 338 من قانون العقوبات. وما ورد في تعميم الداخلية يوحي للقارئ أن جزاء عدم احترام الجمعية لموجباتها هو اعتبارها سرية وبالتالي حلها ومصادرة أموالها.

[4]وهذا الأمر يتعارض مع اجتهاد مجلس شورى الدولة مستقر بعدم جواز حل الجمعية إلا بنص قانوني، حيث قضى "بما أن حرية الإجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها ضمن دائرة القانون في المادة الثالثة عشرة منه، ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيس وإجازة حلها إلا بنص قانوني... وبما أن سلطة الإدارة في سحب العلم والخبر من الجمعيات المرخص لها مقيدة بأصول وإجراءات معينة وتقتصر على ثبوت انحراف الجمعية عن الغايات التي أجيزت من أجلها وخروجها في أعمالها عن أهدافها المشروعة بغية حظر قيام الجمعيات السرية التي انحرفت عن أهدافها بعد ثبوت عدم مشروعية نشاطها."

ورغم أن التعميم رقم 24/إ.م/2018 يؤكد حرص الوزارة على توفير المناخ الديمقراطي والقانوني للجمعيات، يعود من جهة أخرى ليورد "...لذلك، فإن المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين، وحرصا منها على المصلحة العامة، عليها التشدد في الرقابة على الجمعيات..."

كيف يمكن فهم هذا التشدد في الرقابة على الجمعيات؟ وهل يكون التشدد بمخالفة الدستور والمعاهدات الدولية والقانون وإجتهاد مجلس شورى الدولة؟

فالجمعية كشخص معنوي مستقل يترتب عليها المسؤولية الجزائية والمدنية في حال إرتكاب ما يخالف القانون، ويجدر بوزارة الداخلية ممارسة صلاحياتها كما وردت في القانون. ومن المؤكد أنه لا يمكن لتعميم وزاري أن يخالف أحكام الدستور والقانون سندا لمبدأ الشرعية بإستحداث قيود لم يرد بشأنها نص تشريعي صريح. وطالما أن القانون لا يعطي وزارة الداخلية صلاحية إعتبار الجمعية سرية وسحب العلم والخبر بمجرد عدم تقيد الجمعية بموجباتها، ولا صلاحية الإشراف على الإنتخابات، فيكون منح الوزارة نفسها مثل هذه الصلاحيات هو من قبيل تجاوز حد السلطة.

[4] توجه نحو تضييق حرية الجمعيات في لبنان؟ الداخلية تصدر تعميماً مخالفاً للدستور وقانون الجمعيات https://www.legal-agenda.com/article.php?id=5113#_ftn4

ثامناً: التحديات الأساسية في الممارسة العملية

إن مبررات وجود الجمعيات الحقوقية هي نفس الأسباب التي تعرقل وجودها، فلبنان يفتقد اليوم إلى أسس الديمقراطية وسيادة القانون ومبادئ المواطنة والفصل الحقيقي بين السلطات. عرض في الاجتماع أبرز عدة تحديات تواجه اليوم الجمعيات:

- فضاء عام يؤثر بالتراجع في عمل الجمعيات وحرية التكوين - الازمة في لبنان ليست ازمة النصوص وإنما المناخ العام الذي تمارس في إطاره الجمعيات عملها وخاصة عندما نتحدث عن انتقال سياسي اليوم يشمل تحولات ديمقراطية.
- خلق بيئة تمكينية للجمعيات يعتمد على مناخ تشريعي وقضائي وإداري يمكّن الجمعيات من تمكين المقدرات الذاتية لها.
- غياب المراسيم التطبيقية للقوانين النافذة والتي تؤثّر على عمل الجمعيات ومثال على ذلك حق الوصول إلى المعلومات الذي أُقّر عام 2017.
- عراقيل في تسجيل الجمعيات وخاصة التأخير في المعاملات الادارية وغلبة العلاقات الشخصية "والواسطة" على حساب الآليات القانونية.
- غلبة الأمن على حساب الحريات خاصة وأن القضاء لا يؤدّي دوره في تعزيز وحماية هذه الحريات. وقد تقدّم مع مجموعة من الناشطين بدعوى "التحريض على خطاب الكراهية" ضد عدد من السياسيين، لكن حتى الآن لم يتم قبول هذه الدعاوى القضائية.
- تضييق مساحات الحرية التي تطال الجمعيات والناشطين بسبب غلبة سلطات سياسية محلّية ترتكز على الانتماء الطائفي.
- ارتباط كفاءة الجمعيات في تحقيق أهدافها ببعض العوامل الداخلية التي تتمثل بقدرتها وكفاءتها ومواردها البشرية والعوامل الخارجية والتي تشمل البيئة المحيطة بعمل الجمعيات.
- الإجراءات والموجبات المفروضة من الحكومة على الجمعيات تؤثر على تحقيق أنشطتها وممارستها وتعيق احيانا قدرتها على القيام بأعمالها وأنشطتها بحرية.
- إطار حماية هذه الحريات يحتاج إلى مؤازرة ومساندة من القضاء، فالنصوص المتوفرة لا تكفل وحدها توفير الحماية القانونية لأن المشكلة في التطبيق الفعلي خاصة وأن القضاء يفتقد ‘لر الإستقلالية.
- عائق التمويل وعدم وجود ديمومة للتمويل يعرقل تمكين الإدارة الذاتية للجمعيات.
- حريه الراي والتعبير ليست الفوضى وإنما تفترض المسؤولية في التعبير لمواجهة محاولة "شيطنة الناشطين والمدافعين"
- أن البيئة التشريعية الحالية كافية لحماية وتعزيز هذه الحريات، أما المشكلة فتكمن في التطبيق، ويتحمّل المسؤولون والقضاة والمواطنون أنفسهم المسؤولية في تراجع دور الحريات. فالزعيم السياسي عندما ينتقل ليكون جزءاً من السلطة يتحوّل أداؤه من مدافع عن حرية إلى مقيّد لها.

- النظام الطائفي في لبنان يشكّل عائقا اساسيا امام تفعيل دور المؤسسات السياسية والدستورية والإدارات العامة.
- نقص في المعلومات القانونية عند الأفراد وفي كيفية ترسيخ ثقافة كيفية ممارسة هذه الحرية. والانتباه إلى أن من ينادي بالحرية لا يمكن أن يحولّها إلى فوضى وعنف غير مبرر ولا يمكن ايضا ان يقيدّها بقيود اجتماعية وتحديات نتيجة غلبة الوضع الطائفي في لبنان.
- تراجع مستوى الوعي في ممارسة هذه الحرية ، ذلك لا بد من نشر الوعي حول حدود هذه الحرية وكيفية ممارستها والقيود التي يمكن أن تقيدّها.
- تحديات الخروج الجماعي عن القانون خاصة وأن المصارف اليوم تعيش "العربدة القانونية" وتنتهك قانون النقد والتسليف وهذا ما يؤثر على أموال المودعين في المصارف ومن ضمنها الجمعيات.
- وسائل الإعلام تلعب دورا مهماً في حماية حرية الرأي والتعبير وخاصة التجمع السلمي، ولكن للأسف بعض وسائل الإعلام تابعة للسلطة نتيجة الكوتا الحزبية التي سمحت بهذه التراخيص.
- التحول من جمعيات حقوقية دفاعية الى منظمات إغاثية أو خيرية..
- خاصة وأن العديد من الناشطين يُلزمون بالتوقيع على تعهّد الصمت نتيجه كتاباتهم على الفيسبوك.
- تراجع في حرية المواطنين والناشطين في التعبير عن آرائهم الخاصة لا سيما عبر مواقع التواصل الاجتماعي.
- التهديدات التي يواجهها العديد من الصحفيين اليوم بسبب تحقيقات استقصائية يقومون بها، مثال ضغوط لسحب مقالاتهم وإفشاء مصادر معلوماتهم، اضافة الى انتهاك خصوصية مراسلاتهم.
- وقد سُجلّت عدة حالات استدعاء لصحافيين أمام المحكمة العسكرية وتم التحقيق مع بعضهم أمام الأجهزة الأمنية المختلفة وإصدار أحكام تقضي بعقوبة الحبس، بالاضافة الى حجب تطبيقات ومواقع الكترونية خلافًا لأحكام القانون.
- تعرّض ناشطين في وسائل التواصل الاجتماعي لإجراءات تعسفية من احتجاز حرية وضغوط لحذف منشوراتهم وتوقيع تعهدات بالصمت من قبل أجهزة أمنية مختلفة، بما فيها مكتب مكافحة جرائم المعلوماتية ومخابرات الجيش وشعبة المعلومات والأمن العام ومفارز أمنية أخرى.
- السلطات القضائية المولجة حماية الحريات العامة وتطبيق احكام القانون، وتحديداً النيابات العامة المختلفة لم تبذل أي جهد للحد من هذه الانتهاكات واتخاذ موقف واضح منها واحالة المسؤولين عن هذه الانتهاكات للمحاسبة. وهذه التقييدات تتم بموجب قرار قضائي وهو ما يشكل تحدي أساسي لحرية الرأي والتعبير.

<u>تاسعا: مبادرات بعض الجمعيات</u>

عرضت عدة تجارب لعمل الجمعيات:

- أُطلق منذ سبع سنوات تقريباً **"الحق في التجمع والتنظيم"** وتم على أثرها إنشاء شبكة انقسمت إلى ثلاث مجموعات (الأحزاب- النقابات - والجمعيات).لكن هناك عقبات أساسية نتيجة الواقع الحالي في لبنان، والذي نتج عنه تقييد للحريات بما يطرح السؤال ان كنا بحاجة الى تشريعات جديدة أم أن هناك الحاجة إلى آليات لتنفيذ ولتطبيق القوانين.
- مبادرات نُفذّت على مدى ثلاث سنوات حول **مناظرات طلابية** تمحورت حول الحق في حرية الرأي والتعبير ودور الشباب في صناعة القرار والمشاركة في الشؤون العامة وكانت الحاجة إلى تفعيل دور الشباب على منابر مختلفة والتأكيد على حرية الرأي والتعبير هناك محاولة في تونس ولبنان والمغرب
- الدور الذي لعبته الجمعيات في **المراقبة والمساءلة والمحاسبة** والضغط على صناع القرار من أجل الإصلاحات في مجالات متعدّدة ارتبطت بمكافحة الفساد وتعزيز الحريات وحقوق الإنسان والضغط باتجاه إقرار قوانين أساسية منها قانون العنف الأسري وقانون حق الوصول إلى المعلومات.
- دور **لجنة المحامين في الدفاع عن حقوق المتظاهرين** والتي شكلت "رافعة" للحقوق الأساسية ولعبت اللجنة دوراً في نشر التوعية حول حقوق الموقوفين. خاصة وأن معظم الناس الذين كان لديهم نقص في المعلومات كانوا يراجعون أعضاء اللجنة، التي توضّح لهم حدود السلطة، مما أعطاهم إحساساً بالأمان طالما أن هناك مجموعات قانونية تدافع عنهم.
- تجربة المحامين التي تقدّم بها نقيب المحامين الجديد الاستاذ ملحم خلف في تفعيل المادة47 والتي تتعلق بحقوق الموقوفين لدى الضابطة العدلية. وشدد الأستاذ جاد على الحاجة إلى نشر الوعي لدى الأفراد في المجتمع والحاجة للبحث على كيفية التواصل بين النخبة الفكرية والمدافعين عن حقوق الإنسان والمحامين و بين الافراد الذين يمكن أن يلعبوا دوراً في التغييير.

<u>عاشراً: توصيات</u>

- التقاضي الاستراتيجي عند انتهاك حقوق الأفراد والجمعيات وتقييد أعمالهم مثال الطعن أمام مجلس شورى الدولة في حال صدور أي قرارات تقيّد عمل الجمعيات (حين تتوفر الاختصاص).
- الالتزام بتفعيل آليات المحاسبة والحماية الوطنية والدولية.
- نشر الوعي حول الحقوق والقانون حول حرية الرأي والتعبير و مجال حمايتها.
- ورش عمل لشرح وتفسير النصوص القانونية لتفعيل عمل الجمعيات.
- تنظيم حملات مناصرة ومدافعة لتعزيز وحماية الرأي والتعبير والتجمع السلمي وخاصة في هذه الفترة في لبنان.
- ورش عمل للمحامين والمدافعين لتوصيل معلومة قانونية تساهم في التغيير وصون الحريات.

بيروت 26-12-2019