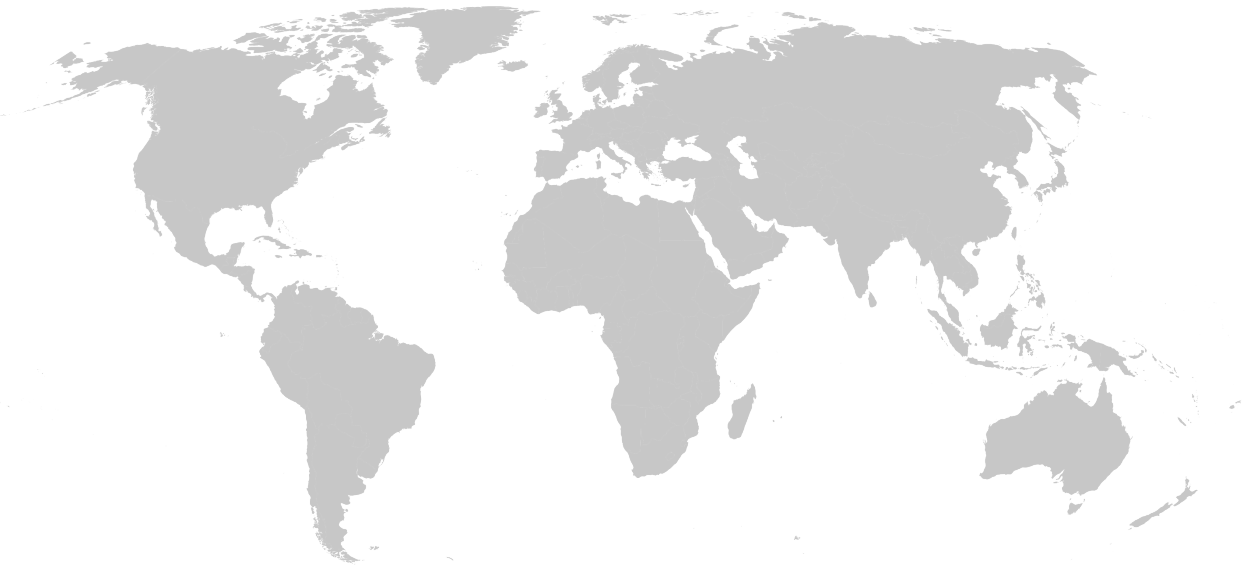

مُتنازَع بشأنها وعُرضة للضغوط :

لمحة عن البيئــة المُمَكِّنة للمجتمع المدني في إثنين وعشرين بلداً

التقييمات الوطنية للبيئة المُمَكِّنة لمنظمات المجتمع المدني :

تقريـــــــر تأليـفـــــــي

CIVICUS

شهر فبراير ٢٠١٧

تأليف: Andrew Firmin

تحرير: Ine Van Severen

CIVICUS

من نحن

سيفيكوس : التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين" هو تحالف دولي لمنظمات ونشطاء المجتمع المدني مُكرَّس لتعزيز عمل المواطنين والمجتمع المدني في جميع أنحاء العالم. وقد أُنشِئ هذا التحالف عام 1993، وهو يسعى لدعم الأصوات المهمّشة، خصوصا في بلدان الجنوب العالمي، وله أعضاء في مختلف دول العال.

.تأليف : أندرو فيرمن, تحرير : أين فان سيفيرن

نودّ أن نعرب عن خالص شكرنا "للمركز الدولي للقانون غير الربحي" وللشركاء الوطنيين من المجتمع المدني في الاثنين وعشرين (22) بلدا التي شملها التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة.

أعدت هذا التقرير منظمة "سيفيكوس : التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين" ضمن "مبادرة الفضاء المدني" التي يتمّ تنفيذها في شراكة مع "المادة 19 " و"المركز الدولي للقانون
غير الربحي" و"الحركة العالمية من أجل الديمقراطية"، وبدعم من الحكومة السويدية.

المحتوى

الملخص التنفيذي..... 4

المقدمة والمنهجية..... 8

لمحة عامة..... 9

المحاور الستة الكبرى..... 11

أ - تكوين الجمعيات..... 11

ب - تسيير الجمعيات..... 19

ج - حرية التجمّع..... 24

د - حرية التعبير..... 28

هـ - الوصول إلى الموارد..... 35

و - العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة..... 46

خاتمة عامة..... 53

الملحق 1..... 55

الملخص التنفيذي

المقدمة والمنهجية

خلال الفترة الممتدّة من 2013 إلى 2016، قام المجتمع المدني في إثنين وعشرين (22) بلدا بتقييم وطني للبيئة المُمَكِّنة (EENA). هذا التقييم يهتمّ بتحليل مدى توفّر ظروف التمكين الوطنية لعمل المجتمع المدني، ويركّز بوجه خاص على كيفية تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية على أرض الواقع، ومدى تأثيرها على المجتمع المدني. وقد اعتمدت التقييمات التي قام بها شركاء وطنيون من المجتمع المدني منهجية مشتركة تشتمل على مقابلات مع الجهات المعنية الرئيسية واستشارات وحلقات نقاش وبحوث مكتبية. وقد تمّ في كل بلد تقييم ستة محاور أساسية، وهي: تأسيس الجمعيات، وتسيير الجمعيات، وحرية التجمع السلمي، وحرية التعبير، والوصول على الموارد، والعلاقة بين المجتمع المدني والحكومات.

أهم النتائج والاستنتاجات

ينبغي أن يكون بالإمكان تأسيس منظمات المجتمع المدني وأن يكون بإمكان هذه المنظمات أن تعمل باستقلالية، دون الحاجة إلى الحصول على ترخيص من مؤسسات الدولة أو إلى إخطارها بذلك. ويجب أن يتمّ اعتبار ذلك من أفضل الممارسات الدولية. غير أنه في الاثنين وعشرين بلدا التي شملها التقييم، تخضع منظمات المجتمع المدني، باختلاف أنواعها، لإجراء التسجيل أو الإخطار لدى السلطات عند التأسيس، كما يجب أن يكون لها وجود قانوني. بعض الدول تعتمد "نظام الإخطار" الذي يُمْكن بموجبه تكوين الجمعيات وتسييرها وتنظيم الأحداث والأنشطة وإرسال وتلقي الموارد دون الحاجة إلى الحصول على إذن مُسبق من أجهزة الدولة. ورغم أن هذا النظام لا يرقى إلى مستوى أفضل الممارسات، إلا أنه يُعتَبر أكثر تمكيناً من "نظام الموافقة"، والذي يَفرض على الجمعيات الحصول على ترخيص مُسبق للقيام بهذه الأنشطة الأساسية.

وتُظهِر عمليات التقييم أنه في عديد الحالات، لا يمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بأي نشاط دون إذن من الدولة. وينطبق ذلك على عديد البلدان التي لا يوجد بها نظام الإخطار إلاّ على الورق ولا يتم تطبيقه في الواقع، بما أنّ أجهزة الدولة ومسؤوليها وقوات الأمن تفترض أنّها تملك سلطة الاعتراض على أنشطة الجمعيات. مثل هذه القيود من شأنها استنزاف طاقات المجتمع المدني وموارده، وتقليص قدرته على الاستجابة بشكل خلاّق للتحديات القائمة.

وحسب ما ورد في التقييمات التي أجراها المجتمع المدني في مختلف البلدان التي شملتها هذه العملية، فإن القوانين والقواعد التنظيمية المتعلقة بالمجتمع المدني لا تُوفِّر في الغالب بيئة تمكينية. فهي كثيرا ما تقوّض أحكاما دستورية تقرّ نظريا بأهمية مشاركة المواطنين. وفي بعض البلدان، تمّ في السنوات الأخيرة سنّ قوانين زادت في تردي البيئة التي يعمل فيها المجتمع المدني، من خلال تقييد الحقوق الأساسية في تكوين الجمعيات وفي التجمّع السلمي والتعبير. وغالبا ما يتم فرض القيود لاعتبارات تتعلق بحماية الأمن القومي وحفظ النظام العام ومنع الإرهاب. إلاّ أن هذه القيود تزيد من صعوبة تأسيس الجمعيات وتمكينها من النشاط. وفي الاثنين وعشرين بلدا التي شملها التقييم، يفوق عدد القوانين المُكبِّلة التي وقع سنُّها في السنوات الأخيرة بكثير عدد القوانين المُمَكِّنة.

كما تنشأ تحديات أخرى بسبب وجود أطر تنظيمية وقانونية غير ملائمة وغير متّسقة لم تساير التطوّر الذي يشهده حالياً المجتمع المدني. فالقوانين والقواعد التنظيمية تُعتَبَر غير مُمَكِّنة إنْ هي تركت المجال للتأويل المُسيّس والانتقائي لها، ولممارسة السلطة التقديرية من قِبل القادة السياسيين والمسؤولين الحكوميين.

والبيئة الوطنية ليست ذاتها بالنسبة لجميع منظمات المجتمع المدني، فالمنظمات تتعرض إلى قيود وتضييقات أكثر عندما تثير مسائل لا تتفق معها الحكومات، أو عندما تهتمّ بقضايا هي موضع

خلاف وجدل، أو عندما تطالب بالديمقراطية والحوكمة الرشيدة واحترام حقوق الانسان، على عكس المنظمات التي تركّز على العمل الخيري وأنشطة الرعاية الاجتماعية. كما تتعرض المنظمات لمزيد القيود عندما تنخرط في أنشطة الدعوة، أو تعبّر عن وجهات نظر معارضة، أو تحاول ممارسة المساءلة، بالمقارنة مع المنظمات التي تكتفي بتقديم الخدمات. وفي أسوأ الحالات، يعكس تقييد البيئة التي يعمل فيها المجتمع المدني محاولات متعمَّدة من قبل الحكومات للحدّ من الدور الذي يمكن أن تلعبه المنظمات والقضايا التي يمكن أن تتناولها، وكذلك للنيل من استقلاليتها وإعاقة فعاليّة عملها.

لا تريد منظمات المجتمع المدني بيئة خالية من القوانين والقواعد تنظيمية، بل تريد قوانين وقواعد تعترف باستقلاليتها وبالدور الهام الذي تضطلع به في المجتمع، وتُمكّنها من إثبات شرعيتها ومن العمل بقدر أكبر من النجاعة. تريد المنظمات قوانين وقواعد مرنة وشفافة ومستقرّة وخالية من أي تدخل سياسي. يحتاج المجتمع المدني إلى بيئة قانونية تمكينية تضمن قيامه بمجموعة واسعة من الأدوار والمهام، بما في ذلك الدخول في شراكة مع الحكومات ومع أطراف أخرى للسير قُدما على درب التغيير الاجتماعي.

نتائج التقييم بشأن المحاور الستة الكبرى

تكوين الجمعيات : كثيرا ما تكون القوانين والقواعد التنظيمية المتعلقة بتكوين وتسجيل الجمعيات معقَّدة وصعبة التطبيق ومُكلفة وفي بعض الأحيان بالية، خاصة بالنسبة للجمعيات الصغيرة والجمعيات في المناطق الريفية وتلك الأقل اتّساما بالطابع الرسمي. وفي البلدان التي تفرض على منظمات المجتمع المدني التسجيل، توجد عديد الشواغل بشأن إجراءات التسجيل، خصوصا فيما يتعلق بوضوحها وحياديتها وإمكانية تسييسها ضد المنظمات المعنية بمسائل هي محلّ خلاف. كما أنّ افتقار المؤسسات الحكومية المعنية بتنظيم المجتمع المدني إلى القدرات يمثل تحدّيا إضافيا.

تسيير الجمعيات : تسعى الحكومات في بعض البلدان إلى أن يكون عمل منظمات المجتمع المدني في اتّساق مع أولوياتها وبرامجها، وفي ذلك تقويض لاستقلالية المجتمع المدني. كما يوجد قلق بشأن الاشتراطات التي يتعيّن بموجبها على المنظمات تقديم التقارير للسلطات، والتي يمكن أن تكون مفرطة ومُسيّسة، وكذلك بشأن عمليات الرقابة وإلغاء التسجيل والحلّ، والتي يمكن أن تتمّ بشكل انتقائي ولغايات سياسية. كما يمكن أن تكون للجمعيات قدرة محدودة على الاستجابة لمقتضيات تقديم التقارير.

حرية التجمّع : حتى في السياقات التي يُفتَرض أن تتمتع فيها منظمات المجتمع المدني بحريّة عقد تجمّعات سلمية، كثيرا ما تتجاوز أجهزة الدولة وقوات الأمن سلطاتها وتتدخل لمنع التجمّعات أو عرقلتها. ويُمْكن أن يتمّ اتخاذ القرارات المتعلقة بعقد التجمعات استنادا إلى اعتبارات سياسية، كما يمكن أن يتعرّض منظمو التجمعات إلى عقوبات مفرطة. وفي عديد البلدان، لوحظ وجود توجّه نحو تشديد القوانين بحيث يكون من الصعب على المواطنين القيام باحتجاجات في الفضاء العام.

حرية التعبير : كثيرا ما يتمّ تقويض الضمانات الدستورية المتعلقة بِحريّة التعبير، بما في ذلك من خلال قوانين مكافحة الإرهاب التي تم سَنُّها مؤخرا في عديد البلدان. كما تفرض قوانين التشهير والقذف والقدح عقوبات ثقيلة، ويمكن كذلك أن تكون محلّ استغلال سياسي. ويُمْكن لأطراف غير حكومية، ومنها المجموعات المتطرفة والإجرامية وكذلك الشركات الكبرى، أن تُشكّل تهديدا لحرية التعبير، في حين أنّ تَركُّز ملكية وسائل الإعلام وتدخل الدولة في الإعلام تفرزان تحديات إضافية. وقد مكّنت شبكة الأنترنات ووسائل التواصل الاجتماعي المجتمع المدني من تعزيز قدرته على تبليغ وجهات نظره، إلا أنّ حرية الأنترنات أصبحت بدورها أمرا مثيرا للخلاف على نحو متزايد، وصارت تخضع لتشريعات جديدة غالبا ما لا تكون مُمَكِّنة.

الوصول إلى الموارد : تَعتبر منظمات المجتمع المدني في عديد البلدان أن بيئة الموارد تشهد تراجعا وصعوبات، خصوصا في ظل محدودية الموارد الأساسية. وقد انجرّ عن انسحاب المانحين الثنائيين

في عديد البلدان صعوبات للمنظمات، وبالخصوص تلك التي تعتمد بشكل كبير على ما يوفره هؤلاء المانحون من موارد. وفي الآن ذاته، ينتاب المجتمع المدني قلق بشأن التأثير الكبير لسياسات الجهات المانحة، وهو ما من شأنه أن يساهم في خلق بيئة إقصائية وغير تمكينية. وفي بعض البلدان، فرضت الحكومات قيودا حول تلقي التمويل الدولي. كما توجد في عديد السياقات احتمالات ضئيلة لحصول الجمعيات على موارد داخلية من الدولة، وحتى في حالة توفّر مثل هذه التمويلات العمومية، توجد هواجس حول إمكانية حصول انتقائية ومحاباة في منحها وحول مدى شفافية عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتمويل. كما أشارت التقارير التقييمية إلى ضآلة التبرعات الخيرية المحلية والدعم الذي تقدمه الشركات، واعتبرت أنّ الأنظمة القانونية والضريبية لا تشجع في كثير من الأحيان على تقديم التبرعات.

العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة : يتبين من خلال التقييمات الوطنية وجود بعض الأمثلة الإيجابية للتعاون بين منظمات المجتمع المدني والحكومات، وكذلك وجود حالات تتّسم فيها العلاقة بالعدائية، خصوصا فيما يتعلق بالمسائل والأنشطة التي تكون موضع خلاف. وفي أغلب الحالات، يوجد عدد ضئيل من هياكل المشاركة الدائمة، وغالبا ما لا يتسم عملها بقدر كبير من النجاعة. كثيرا ما تكون العلاقات بين المجتمع المدني والحكومات غير منتظمة ومرتبطة بظروف معنية، مع وجود أنماط متباينة من المشاركة في مجالات ومستويات حكومية مختلفة، وهو ما يثير تساؤلات حول شفافية الحوار، وحول مدى توفر فرص الحوار لمجموعة واسعة من منظمات المجتمع المدني.

توصيات

يُظهِر التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة رغبة المجتمع المدني في كل أنحاء العالم في الانخراط بفعالية في الجهود الرامية لتحسين ظروف مشاركة المواطنين. كما يشير التقييم إلى أنّه رغم اختلاف السياقات، تواجه المجتمع المدني قضايا متشابهة، وبالتالي توجد إمكانية لتكثيف العمل المشترك بين منظمات المجتمع المدني ولتبادل الممارسات الجيدة من أجل مواجهة التحديات المشتركة. وانطلاقا من هذه التقييمات، نقترح التوصيات التالية كأساس لأنشطة الدعوة في المستقبل :

- اعتماد أفضل الممارسات الدولية من خلال إزالة الشرط الإلزامي الذي يتعيّن بموجبه على منظمات المجتمع المدني التسجيل حتى تتمكن من القيام بأنشطتها. وإذا اختارت المنظمات التسجيل من أجل الحصول على الشخصية القانونية، يجب إرساء نظام الإخطار، وليس نظام الموافقة المُسبقة؛

- ةجلحلا نود ةيرحبِ ةطشنلاأو تاءاعتجلا مريظنت في نيدملا عمتجملا تامظنم قح ديكأت تاجاجتحا وأ تارهاظم تامظنملا مرظّنُت امدنعو .قبسمُ صيخرتلىع لوصحلا وأ راعشلإا نيدملا عمتجملا دكؤي ام وهو ،ةقفاوملا مراظنس يلو راطخلإا مراظنا دامتعا يغبني ،ةماع ةملاعلا ةملاسلا ينمأت لىوتتس؛ نونانقلا ذافنإ ةزهجأ نأب

- الدعوة من أجل إدماج الفاعلين في المجتمع المدني ضمن الهيئات المسؤولة عن تسجيل المنظمات وتنظيمها؛

- المطالبة بقدر أكبر من المساءلة حول دور قوات الأمن، بما في ذلك في التعامل مع التجمّعات وفي ممارسة حرية التعبير، وتشجيع تبادل الممارسات الجيدة في هذا الشأن؛

- تأكيد حق منظمات المجتمع المدني في الحصول على الموارد، بما في ذلك تلك المتأتية من مصادر دولية، كجزء لا يتجزأ من حرية تأسيس الجمعيات؛

- دعم تطوير بيئات تمكينية للتبرّعات المحلية لفائدة المجتمع المدني، بما في ذلك من خلال أنظمة وسياسات ضريبة مواتية تشجع مساهمات الأفراد والمؤسسات؛

تشجيع خلق فضاءات للمشاركة تكون منظّمة ومنتظمة وشفافة وواسعة

- النطاق بين الحكومات والمجتمع المدني، ويشمل ذلك التواصل المستمر بين الطرفين، وتوثيق وتبادل المعلومات بشأن تأثير المشاركة الفاعلة والمتميزة على حياة المواطنين.

المقدمة والمنهجية

يَعْرِضُ هذا التقرير أهمّ النتائج والاستنتاجات التي تمخّضت عنها عمليات "التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة" (EENA) والتي تمّ إجراءها في اثنين وعشرين (22) بلدا في الفترة الممتدة بين 2013 و 2016.

ويندرج "التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة" ضمن "مبادرة الفضاء المدني" (CSpI) التي تنفذّها منظمة "سيفيكوس : التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين" (CIVICUS)، بدعم تقني من المركز الدولي للقانون غير الربحي (ICNL)، وفي شراكة مع "المادة 19" و "الحركة العالمية من أجل الديمقراطية"، وبدعم من الحكومة السويدية. ويهدف "التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة" إلى تمكين المجتمع المدني من تقييم مدى توفر الشروط والظروف الوطنية التي تسمح لمنظمات المجتمع المدني بالوجود والتحرك والفعل. ويتمّ التركيز تحديدا على تقييم البيئة القانونية والتنظيمية والسياسية للمجتمع المدني على المستوى الوطني.

وقد تـمّ في كل بلد إجراء تقييم ذاتي مُنظّم استنادا إلى منهجية مشتركة، وذلك بهدف رسم صورة تعكس البيئة القانونية والتنظيمية والسياسية التي يعمل ضمنها المجتمع المدني. وتـمّ التركيز في إطار هذا التقييم على ستة (6) محاور أساسية تتعلق بالقدرة على تكوين الجمعيات وتسييرها والوصول إلى الموارد وممارسة حرية التجمع السلمي وحرية التعبير والعلاقة بين المجتمع المدني والحكومات. وقد اشتمل البحث الذي أشرف عليه فريق استشاري وطني للخبراء على استعراضات مكتبية للقوانين والقواعد التنظيمية التي تؤثر في عمل الجمعيات، بالإضافة إلى مقابلات مع جهات معنيّة رئيسية وحلقات نقاش واستشارات وطنية في نهاية عملية البحث. وحسب السياق الخاص بكل بلد، يضمّ المشاركون أشخاصا لهم مواقع رئيسية في المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية وكذلك، متى كان ذلك متاحا، مسؤولين حكوميين.

تمّ إجراء عمليات التقييم في البلدان الآتي ذكرها: البينين، بوليفيا، البرازيل، بوركينا فاسو، كامبوديا، الكاميرون، كولومبيا، الهندوراس، الهند، الأردن، لبنان، المكسيك، الموزمبيق، النيبال، نيجيريا، بنما، الفلبين، جنوب إفريقيا، طاجاكستان، تونس، أوغندا، وزامبيا. وبذلك يكون البحث قد غطّى مناطق جغرافية متنوعة وعددا من السياقات شهدت فيها العلاقة بين المجتمع المدني والحكومات تحوّلات، وواجهت فيها منظمات المجتمع المدني تحديات جديدة في السنوات الأخيرة.

ومع اعتبار أنّ لكل بلد خصوصياته، بما في ذلك تركيبة المجتمع المدني ومجموعة القوانين والقواعد التنظيمية التي تؤثر في أنواع مختلفة من المنظمات، ركّز هذا التقرير على أوجه المقارنة ونقاط التقاطع بين مختلف السياقات، وهو بذلك يسعى إلى تقديم صورة إجمالية على البيئة التي يعمل ضمنها المجتمع المدني، والتوجهات الحالية فيما يتعلق بقدرة المجتمع المدني على التمتّع بحقوقه الأساسية في تكوين الجمعيات والتجمع السلمي والتعبير. وتصاحب هذا التقرير ورقة حول استجابات المجتمع المدني تُقدّم دراسات حالات عن عمل المجتمع المدني في مواجهة التحديات القائمة في البيئة التمكينية، وذلك بهدف مساعدته على متابعة ما ستفرزه التقييمات الوطنية للبيئة المُمَكِّنة من نتائج واستنتاجات.

لمحة عامة

إجمالا، ترسُم التقييمات الوطنية للبيئة المُمَكِّنة صورة عن البيئة المحيطة بالمجتمع المدني بأنها تتسم بالتقلّب والتنازع والضغط، مع وجود بعض السياقات التي تبعث على التفاؤل مع وجود إمكانية لإحراز تقدّم.

في عديد البلدان، مثل بوليفيا وكامبوديا والهند وأوغندا وزامبيا، تشير التقييمات إلى أنّ الفضاء المدني يشهد عديد القيود، وإلى وجود عديد الدوافع وراء فرضِها. ففي كمبوديا مثلا، يَعتبِر المجتمع المدني أنّ القانون التقييدي حول الجمعيات والمنظمات غير الحكومية الذي تمّ سنّه في 2015 هو بمثابة الاستجابة والاعتراف الضمني بالقدرة المتزايدة للمجتمع المدني على تعبئة المواطنين. وفي أوغندا، يتم تقييد عمل المجتمع المدني بالتوازي مع تركّز السلطة الرئاسية. أما في الأردن، فيُنظَر للحكومة على أنها تقيّد حرية التجمّع بالأخص، ويُفهَم ذلك على أنه يندرج ضمن سياسة لقمع أيّة احتجاجات محتمَلة على إثر عمليات التعبئة الجماهيرية، والتي كثيرا ما يشار لها "بالربيع العربي"، التي شهدها الأردن ودول أخرى في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال عامي 2010 و 2011. في عديد السياقات، يُنظَر للمجتمع المدني على أنه منافس للحكومات في ما يتعلق بالموارد الدولية.

وقانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية الذي صدر في كمبوديا عام 2015 هو واحد من القوانين التي تمّ سنّها مؤخرا والتي تفرض قيودا على المجتمع المدني. ويمكن، في ذات السياق، الإشارة إلى القانون الصادر في بوليفيا سنة 2013 والمتعلق بمنح الشخصية القانونية، والقانون الصادر في أوغندا سنة 2016 حول المنظمات غير الحكومية ، والقانون الصادر في زامبيا سنة 2016 الخاص كذلك بالمنظمات غير الحكومية، ولو أنّ هذا الأخير تمّ تعليقه بفضل أنشطة الدعوة التي قام بها المجتمع المدني، في انتظار مزيد الحوار بين الحكومة والمجتمع المدني حول إمكانية مراجعته. وفي سياقات أخرى، ومنها البينين والهند والأردن والنيبال ونيجيريا، تشير التقارير التقييمية إلى أنه يجري حاليا مراجعة القوانين القائمة أو مناقشة إمكانية إصدار قوانين جديدة قد تحْمل في طياتها قيودا إضافية في البيئة القانونية للمجتمع المدني. ومن الشكاوى المتكررة أنّ القوانين الجديدة تَصدُر دون مشاورات كافية مع المجتمع المدني. وقد صدرت هذه الانتقادات مثلا عن المجتمع المدني في كمبوديا في علاقة بالقانون الخاص بالجمعيات ومنظمات المجتمع المدني.

وفي سياقات أخرى، لا يتعلق الإشكال بوضع قوانين جديدة بقدر ما يتعلق بتواصل العمل بقوانين بالية تعود في بعض الأحيان إلى زمن الحكم الاستعماري في بلدان مثل البينين والهند ولبنان وزامبيا. في بعض البلدان ومنها الهند وزامبيا، تمّ سنّ مثل هذه القوانين بِنِيَّة فرض رقابة على المجتمع المدني عندما كان يُنظَر إليه على أنّه يُمثّل تحديا للسلطة الاستعمارية. هذه القوانين لا تعترف بالمساهمات التي يمكن للمجتمع المدني أن يقدمها للمجتمع باعتباره شريكا، ولا تقرّ بأهمية استقلالية منظمات المجتمع المدني. ويمكن للبيئة القانونية، كما هو الشأن في الكاميرون وزامبيا، أن تتّسم بالتعقيد والتجزئة ، وقد نَمَتْ هذه البيئة بمرور الوقت وهي تشكو ثغرات وتباينات كثيرة في كيفية التعامل مع أنواع مختلفة من الجمعيات المسجلة والتي تنظّمها قوانين مختلفة.

وفي سياقات أخرى، يتمثل التحدي في أنّ الدستور والقوانين تسمح نظريا بعمل المجتمع المدني، إلا أنّ القوانين لا يتمّ تطبيقها بالشكل الجيد، أو أنّ تأويلها يتمّ بشكل انتقائي أو مُسيّس، أيْ بطريقة لا تُنشئ بيئة تمكينية. وهو الحال في بوليفيا وجنوب إفريقيا على سبيل المثال . وفي البلدان الكبيرة، توجد تحديات تتعلق أساسا بكيفية تنفيذ القوانين على المستوى المحلي، إذ يُمْكن للقوانين الوطنية المتعلقة بالمجتمع المدني أن تكون تمكينية إلى حدّ ما، إلا أنه على المستوى دون الوطني قد توجد بيئة قانونية وتنظيمية غير ملائمة تتسم بالثغرات والتناقضات وبامتلاك المسؤولين المحليين لسلطة تقديرية واسعة. وهو الشأن، حسب ما ورد في التقارير، في كمبوديا والمكسيك والموزمبيق وغيرها من البلدان.

والتوجه في حقيقة الأمر ليس كليّا نحو التقييد، فمثال زامبيا يُظهر أنه بإمكان المجتمع المدني الوقوف

أمام القوانين غير المُمَكِّنة وإيجاد فرص جديدة للحوار. وفي المكسيك، تمّ الإقرار بأن القانون الفدرالي لسنة 2004 حول تعزيز أنشطة منظمات المجتمع المدني قد خلق بيئة أكثر تمكينا للمجتمع المدني، وهو ما ساعد على زيادة أعداد الجمعيات وتعزيز أدوارها. فقد منح هذا القانون للمنظمات حقّ المشاركة في السياسات العامة وأنشأ هيئات جديدة لتنسيق هذه المشاركة. وفي البرازيل، أرست اتفاقية الشراكة والتعاون التي صدرت سنة 2014 ودخلت حيز التنفيذ انطلاقا من سنة 2016، إطارا للتعاون المستمر بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات التي تتلقى تمويلا من الدولة. وتُعتَبر هذه الاتفاقية خطوة هامة من شأنها تعميق العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة. أمّا في تونس، فإنّ الجمعيات، والتي لعبت دورا بارزا في الدفاع عن الديمقراطية وفي منع العودة إلى حالة الصراع وكذلك في وضع الدستور الجديد للبلاد، يحدوها عموما تفاؤل بشأن آفاق خلق بيئة تمكينية في ظل الدستور الجديد وكذلك المرسوم الصادر سنة 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات.

وفي النيبال، ترى منظمات المجتمع المدني عموما أن الدستور الجديد الصادر سنة 2015 يتيح مجالات وفرصا جديدة للمجتمع المدني، على عكس السياق الصعب لحالة الصراع التي كانت سائدة في السابق. ويعود ذلك في جانب منه إلى المشاورات المكثفة التي انخرط فيها المجتمع المدني عند وضع الدستور الجديد. ومع ذلك يوجد مشروع قانون حول الجمعيات والمنظمات مازال قيد المناقشة قد يحمل في طياته شروطا جديدة تتعلق بالتسجيل وتقديم التقارير، وهو ما يؤكد أنّ المشاركة المتواصلة ضرورية لتهيئة البيئة التمكينية للمجتمع المدني.

المشاركة المتواصلة ضرورية لتهيئة البيئة التمكينية للمجتمع المدني.

المحاور الستة الكبرى

أ - تكوين الجمعيات

يهتم المحور الأول للتقييم بمدى سهولة اجراءات تأسيس منظمات المجتمع المدني وتسجيلها وجعلها جاهزة للبدء في القيام بأنشطتها. ويعتبر ذلك جزءاً أساسيا من حرية تكوين الجمعيات. ويسلّط هذا المحور الضوء بالخصوص على آليات التسجيل التي تُنشِئها وتُسيّرها الحكومات.

في أغلب السياقات التي شملها التقييم، توجد ضمانات دستورية لحرية تكوين الجمعيات. ويكون ذلك عادة مصحوبا بجملة من الاشتراطات التي يتعيّن بموجبها على منظمات المجتمع المدني أن لا تعمل ضد المصلحة الوطنية والنظام العام والوحدة الوطنية والآداب العامة، أو أن تكون لها أهداف من شأنها انتهاك حقوق المواطنين الآخرين أو المجموعات الأخرى. إلاّ أن هذه القيود لا يتم دائما تعريفها بقدر كبير من الدقة. وفي بعض الأحيان، يتمّ تعليق بعض الضمانات الدستورية عند فرض حالة الطوارئ ، مثلما حدث في تونس.

يتـمّ عموما تفصيل الأحكام الدستورية عبر قوانين تنظّم تسجيل الجمعيات وعملَها، إلا أنّ هذه القوانين ذاتها يمكن أن تقوّض هذه الأحكام. ففي معظم البلدان التي شملها التقييم، توجد قوانين متنوعة لأصناف مختلفة من منظمات المجتمع المدني، كما توجد أجهزة مختلفة معنيّة بتسجيل وتنظيم عمل هذه الأنواع المختلفة من المنظمات. فعلى سبيل المثال، توجد قوانين مختلفة خاصة بالتعاونيات والهيئات الدينية والشركات غير الربحية والنقابات والشباب والجمعيات الرياضية، وكذلك منظمات المجتمع المدني المصنّفة كمنظمات غير حكومية، وهو وضع خاص في بعض السياقات. ويشمل هذا التحليل أصنافا متنوعة من مكوّنات المجتمع المدني كالجمعيات والمؤسسات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات التطوعية، وهذه الأصناف تمثّل معظم مكونات المجتمع المدني العاملة في مجالات التنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان، وهي التي من الأرجح أن تُواجِه أكثر من غيرها قيودا، حسب ما تُظهِره البحوث السابقة لمنظمة سيفيكوس (CIVICUS).

تباينات في مستلزمات التسجيل

في البداية، من المهمّ الإشارة بوضوح إلى أنه في عديد السياقات، وانسجاما مع أفضل الممارسات الدولية، لا ينطبق شرط التسجيل على كل أنواع منظمات المجتمع المدني. ففي عديد البلدان، تصبح المنظمة مُطالَبة بالتسجيل فقط عندما تسعى للارتقاء إلى مستوى ما من الرّسمية، أو عندما تريد الحصول على الشخصية القانونية. فمثلا، قد تحتاج المنظمة للحصول على موارد من مانحين دوليين أو من حكومات وطنية، أو إبرام عقود، أو الحصول على امتيازات ضريبية، أو فتح حسابات مصرفية. وهو الشأن في عديد البلدان، ومنها بوليفيا ونيجيريا والفيليبين وجنوب إفريقيا، والتي لها عدد كبير من الجمعيات الصغيرة غير المسجلة.

وفي بعض السياقات ومنها البينين وبوركينا فاسو والكاميرون والموزمبيق، يتعيّن على المنظمات أن تكون مسجّلة ضمن صنف الجمعيات العاملة للمنفعة العامة حتى تكون مؤهّلة للحصول على التمويل العمومي. وفي بعض البلدان مثل البينين والكاميرون، يرتبط الأمر بالحصول على صفة المنظمة غير الحكومية، وهو الشرط للحصول على التمويل أو فرص الشراكة، ويكون ذلك مصحوبا برقابة حكومية مكثفة. وفي الكاميرون، لا يمكن سوى للمنظمات المسجلة كمنظمات غير حكومية أو جمعيات عاملة للمنفعة العامة أن تتحصل قانونيا على موارد في شكل هبات أو تبرعات أو وصايا.

التسجيل طوعي في الهند وفي جنوب إفريقيا. وفي المقابل، يتعيّن في أوغندا حتى على المنظمات المجتمعية التسجيل لدى السلطات المحلية. وتوجد في طاجاكستان أنظمة تسجيل مختلفة للجمعيات على مستويات عدّة : الجمعيات الصغيرة المحلية يتعين عليها فقط إبلاغ السلطات

المحلية بوجودها، في حين أن الأصناف الأخرى من مكونات المجتمع المدني مطالَبة بالتسجيل على المستوى الوطني. إلاّ أنّ بعض المجموعات الدينية غير مطالبة بالتسجيل. وفي الكاميرون، لا ينطبق شرط التسجيل على كل أصناف المنظمات، غير أنّ جميع المنظمات التي تريد الحصول على الشخصية القانونية عليها أن "تُصرّح" بوجودها على المستوى الحكومي دون الوطني. وجود إمكانية للعمل دون تسجيل هو أمر مفيد للجمعيات الصغيرة في الكاميرون، إلا أنه يجعل من الصعب تحديد منظمات المجتمع المدني الشرعية.

أما في السياقات التي يكون فيها تسجيل المنظمات إجباريا، أو في الحالات التي يتعين فيها على المنظمات التسجيل لتتمكن من العمل على مستوى رسمي، يكون التمييز هنا بين الدول التي تتأسس فيها المنظمات وتتحصل على الشخصية القانونية وتشرع في القيام بأنشطتها من خلال عملية إخطار للسلطات (نظام الإخطار)، والدول حيث يتعين الحصول على ترخيص من السلطات من أجل تكوين جمعية بشكل قانوني (نظام الموافقة). خمس دول على الأقل من بين تلك التي شملها التقييم ، وهي البينين وبوركينا فاسو والكاميرون ولبنان وتونس، لها نظام إخطار أو تصريح بالنسبة للجمعيات العادية. إلا أنه، وكما سيتمّ مناقشته لاحقا، في بعض البلدان التي لا يوجد بها نظام الإخطار إلاّ على الورق، قد يتصرّف المسؤولون بطريقة يبدون من خلالها وكأنّ لهم سلطة قبول التسجيل أو رفضه.

بعض البلدان لها نظام إخطار بالنسبة للجمعيات المحلية ولها نظام مغاير يفرض شروطا محدّدة عندما يتعلق الأمر بمنظمات المجتمع المدني الدولية التي تريد أن تُنشِئ لها وجودا على المستوى المحلي. ففي الكاميرون ولبنان وتونس على سبيل المثال، تخضع منظمات المجتمع المدني الدولية إلى نظام الموافقة، في حين ينطبق نظام الإخطار على الجمعيات المحلية. وفي بوليفيا، يتعيّن على المنظمات الدولية إبرام اتفاق إطاري مع وزارة الشؤون الخارجية. وفي أوغندا، لا يمكن للمنظمات الدولية التسجيل إلا إذا كان لها مشروع اتفاق مع واحدة من الوزارات الحكومية على الأقل. وفي كمبوديا، يتطلب تسجيل منظمات المجتمع المدني الدولية تقديم عدد من الوثائق أكثَرَ مما يتطلّبه تسجيل الجمعيات المحلية.

القواعد التنظيمية الخاصة بالأعضاء المؤسسين

تفرض شروط التسجيل في العديد من البلدان عددا أدنى من الأشخاص لتأسيس جمعية. أمّا في بوليفيا ولبنان، فلا يوجد هذا الشرط. ويوجد تفاوت كبير بين البلدان فيما يتعلق بهذا الشرط : ففي المكسيك ونيجيريا، تفرض القواعد التنظيمية المتعلقة بالتسجيل عضوا مؤسسا واحدا على الأقل، وفي الأردن والنيبال سبع أعضاء مؤسسين، وكذلك الشأن في الهندوراس والهند بالنسبة لعديد الأصناف من الجمعيات. أما في الموزمبيق وزامبيا، فيتعيّن وجود عشرة أعضاء مؤسسين وهو شرط يبدو فيه شيء من الإفراط بالمقارنة مع ما هو معمول به في بلدان أخرى. مثل هذه الشروط يمكن أن تشكّل حجر عثرة أمام تأسيس الجمعيات الصغيرة، بالنظر لما يترتّب عن ذلك من تحديات على المستوى العمَلي إذ يتعيّن على مجموعة من الأشخاص تقديم كل الوثائق المطلوبة والقيام بكل الإجراءات اللازمة.

وفي بعض السياقات ومنها النيبال وبنما، مع بعض الاستثناءات في ما يتعلق ببنما، لا يُسمَح لغير المواطنين أن يكونوا أعضاء مؤسسين لجمعية. وفي الأردن، يتعيّن على غير المواطنين الحصول على موافقة خاصة من الوزارة الأولى حتى يكونوا أعضاء مؤسسيّن. وفي لبنان، تفرض القواعد التنظيمية شرط الإقامة، وهو ما يعني أن العدد الكبير من اللاجئين الفلسطينيين لا يمكنهم تأسيس جمعيات، مما يساهم في مزيد الاستبعاد السياسي لهذا الجزء من السكان. وفي الفلبين، يتطلب تأسيس جمعية من الصنف الأكثر شيوعا أغلبية من المقيمين. أمّا في سياقات أخرى مثل بوليفيا وطاجاكستان وتونس، فلا توجد قيود تمنع الأجانب من أن يكونوا أعضاء مؤسسين لجمعيات، بشرط أن يكونوا مقيمين بشكل قانوني.

تحدّد القواعد التنظيمية غالبا السن الدنيا للعضو المؤسس للجمعية، وهي عادة ما تكون سن الرشد المحدّدة على النطاق الوطني. فالأشخاص غير الراشدين في الأردن ولبنان والمكسيك والموزمبيق

ونيجيريا وطاجاكستان مثلا لا يمكنهم تأسيس جمعية، غير أنه في بوليفيا، يمكن للشبان تأسيس جمعيات شبابية بموجب قانون منفصل. وعلى النقيض من ذلك، لا يُسمح للأشخاص دون سن الثامنة عشرة في الموزمبيق حتى بتكوين جمعيات شبابية. التحدي هنا يتمثل في أنّ الشباب لا تتوفر له في مرحلة مبكرة من عمره فرص للانخراط ضمن فضاءات المشاركة المدنية.

ومن الشروط التي تفرضها عديد البلدان أن لا يكون العضو المؤسس قد صدرت ضده إدانة جنائية. وهو الحال مثلا في لبنان والموزمبيق ونيجيريا وجنوب إفريقيا وزامبيا. كما يُمنَع الأشخاص المفلسون الذين لم تبرأ ذممهم من أن يكونوا أعضاء مؤسسين لجمعية في نيجيريا وزامبيا. وفي تونس، لا يُسمَح للأشخاص الذين يضطلعون بمسؤوليّات ضمن الهياكل المركزيّة المسيّرة للأحزاب السّياسيّة بتأسيس الجمعيات، وذلك بهدف فصل السياسات الحزبية عن العمل الجمعياتي. وفي بعض الحالات، تكون الرقابة الحكومية على الأعضاء المؤسسين مفرطة. ففي زامبيا، يمكن للسلطات رفض الأعضاء المؤسسين المقترَحين وقد حصل ذلك فعلا في عديد الحالات. وفي الهند، توجد أمثلة لمسؤولين يطلبون معلومات حول الخلفية العرقية والطائفية للأعضاء المؤسسين. وفي لبنان، يتمّ التحقيق بشأن أعضاء مؤسسين لجمعيات وذلك بذريعة مكافحة الإرهاب.

من ناحية أخرى، نادرا ما يُفرَض على منظمات المجتمع المدني أن يكون لها حدّ أدنى من رأس المال. يوجد مثل هذا الشرط في القانون المدني لكمبوديا، إلا أنّه يتبين من التقييم أنّ الوعي بهذا الأمر محدود، لذلك من غير الواضح مدى تطبيق هذا الشرط.

التحديات المتعلقة بعملية التسجيل

من الشائع أن توجد قوانين مختلفة لأصناف مختلفة من منظمات المجتمع المدني، إلاّ أن بعض إجراءات التسجيل والتنظيم تتسم بالتعقيد. ففي الهند، الوضعية معقدة لأن مفهوم المجتمع المدني ليس معرّفا بدقة، وعديد المؤسسات الأخرى مثل المستشفيات والمدارس الخاصة مسجّلة بموجب نفس القانون الذي ينطبق على منظمات المجتمع المدني. وفي كولومبيا أين يحدّد القانون واحدا وعشرين (21) صنفا من منظمات المجتمع المدني، تُسجَّل بعض المنظمات بموجب نفس النظام الخاص بالمؤسسات الربحية. وفي الفلبين، تتولى تسجيل الجمعيات من الصنف الشائع نفس الوكالة الحكومية التي تسجل الشركات الربحية. وفي زامبيا، يتم تسجيل بعض أصناف منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية بموجب نفس القوانين. كما يتبين من التقييم أن هذا المزيج من القوانين التي يتم بموجبها تسجيل الجمعيات يجعل الأمر في غاية التعقيد في الكاميرون، وهي التي لها نظامان قانونيان أحدهما مستمَدّ من القانون الإنجليزي والآخر من القانون الفرنسي. هذا النظام المزدوج يتيح مجالا واسعا للتأويل التقديري للقوانين، ويجعل النظام القانوني غامضا وليس باستطاعة الكثيرين فهمه.

أما في الموزمبيق، فتُعتبر البيئة القانونية متخلّفة، فهي لا تقدّر تنوع منظمات المجتمع المدني، لذلك اعتمدت نظاما عاما تخضع بموجبه مختلف أنواع المنظمات إلى نفس الشروط. وفي زامبيا كذلك، يتبين من التقييم أنّ القوانين تقييدية ومستندة لتعريفات ضيّقة للمجتمع المدني.

وفي سياقات أخرى، ثمة قلق إزاء تشتت أنظمة التسجيل وعدم اتساقها، مع وجود تضارب بين مختلف القوانين والقواعد التنظيمية ذات الصلة. وينطبق ذلك على حالة الهندوراس وبنما أين يوجد نظام مجزّأ يُنظَر إليه على أنه يشكل عائقا أمام تسجيل المنظمات. من جهتها تفتقر البرازيل إلى نظام سجلات موحّد. وفي زامبيا، يُمكن للسلطات تغيير الشروط والأحكام المتعلقة بتسجيل الجمعيات في وقت التسجيل، بمعنى أنه يمكن تسجيل جمعيات مختلفة وفق شروط وأحكام مختلفة وفي ظروف مختلفة.

وتوجد في بعض الحالات مستويات مختلفة من التسجيل التي ينبغي المرور بها. ففي الفلبين مثلا، يتعين على الجمعيات، بعد التسجيل، أن تبدأ جولة ثانية من طلب التراخيص لدى السلطات المحلية والسلطات الضريبية وغيرها من الأجهزة الحكومية التي لها علاقة بمجال عمل الجمعية. كما يتعيّن

على الجمعيات الحصول على اعتماد إضافي من وزارة الرعاية الاجتماعية والتنمية في حالة قيامها بأنشطة ذات علاقة بالتنمية والرعاية الاجتماعية مثلا، ويمكن أن تستغرق إجراءات الحصول على مثل هذا الاعتماد وقتا طويلا. وفي أوغندا، عديد الهيئات معنيّة بعملية التسجيل، في حين أنه في النيبال يتعين على الجمعيات الانتساب إلى عدد من الهيئات المحلية والوطنية كجزء من عملية التسجيل.

حين تكون الإجراءات معقدة، تجد منظمات المجتمع المدني نفسها أمام عديد التحديات، ذلك أن تعقّد الإجراءات يُنهِك قدرات هذه المنظمات ويؤدي إلى تأخير عملية التسجيل وإلى جهود ونفقات إضافية. ومن الانتقادات المتكررة الواردة في التقارير التقييمية أنّ إجراءات التسجيل تُثقل كاهل الجمعيات بلا مبرر. كما أنّ الإجراءات المعقدة تفسح المجال للمسؤولين لممارسة السلطة التقديرية ولرفض طلبات التسجيل.

وعموما، ينبغي أن يحتوي ملف طلب التسجيل على جملة من الوثائق، وهي القانون الداخلي للجمعية مع بيان برسالتها وأهدافها وقائمة بالأعضاء المؤسسين ومحضر اجتماع الجمعية التأسيسية وخطة العمل. وفي الهند، يتبين من التقييم أنّ عدد الوثائق المطلوبة مرتفع، ونفس الأمر ينطبق على الهندوراس والنيبال وأوغندا حيث تثقل الوثائق اللازمة لإعداد ملف التسجيل كاهل الجمعيات. وفي الكاميرون، يختلف الوضع باختلاف الجهات، وفي بعض الأحيان يتمّ طلب وثائق لم ترد أصلا في القانون المنظم لعملية التسجيل.

وفي الهندوراس، يتعيّن على المنظمات أن تقدّم الوثائق العشر المطلوبة بعد أن تكون قد أثبتت صحتها قانونيا، وهو ما يزيد في تكاليف التسجيل ويقف عائقا أمام تأسيس الجمعيات الصغيرة. وفي بنما، يُشتَرط أن يتم إيداع ملف طلب التسجيل بواسطة محامي، وهو ما يشكّل عقبة إضافية. كما يتبين من التقييم الخاص بالأردن والمكسيك أنّ المصاريف القانونية تمثّل أحد التحديات المتعلقة بالتسجيل. أمّا في نيجيريا، وبما أن إجراءات التسجيل معقدّة وعُرضة للفساد، تكون المساعدة القانونية ضرورية لإعداد ملف طلب التسجيل. كما أن المساعدة القانونية ضرورية في البرازيل لفهم إجراءات التسجيل. ومن حسن الحظ أنه توجد في البرازيل مكاتب محاماة تقدّم المساعدة القانونية للجمعيات دون مقابل. كما توجد ترتيبات بين الحكومات دون الوطنية ومكاتب المحاماة في المكسيك لتوفير خدمات المساعدة القانونية مقابل رسوم مخفّضة.

ومن بين الصعوبات التي تكرر ذكرها تلك المتعلقة بغياب أو عدم كفاية المعلومات المتوفرة حول إجراءات التسجيل. وقد تمت الإشارة إلى وجود هذا الإشكال في بعض الأجزاء من الهند. كما أن المعلومات يكتنفها بعض الغموض في جنوب إفريقيا. وفيما يخصّ المكسيك، يشير التقرير إلى أنّ عديد المنظمات تسعى جاهدة لتطوير قوانينها الداخلية، لكنها غير واعية بوجود نماذج للقوانين الداخلية متاحة على شبكة الأنترنات والتي يمكن لهم الاستئناس بها. وعلى المستوى المحلي في الموزمبيق، تجد المنظمات صعوبة للنفاذ لوثائق التسجيل، وقد يشكّل المسؤولون المحليون ذاتهم عقبة عندما لا يسعون لتيسير الوصول إلى المعلومات المطلوبة. كما يتبين من التقييمات أنّ المسؤولين في بوليفيا لا يقدّمون سوى القليل من النصائح المفيدة للمنظمات التي تطلب التسجيل، وأنّ المسؤولين في المكسيك لا يقدّمون دعما كافيا.

وفي بعض الأحيان تكون اللغة المستعملة في المعلومات المتاحة عائقا في حدّ ذاتها. في بوركينا فاسو، يشير التقييم إلى أنّ إجراءات التسجيل مفتوحة وسلِسة إلى حدّ كبير، إلاّ أنّ اللغة المستعملة والقدرة على القراءة والكتابة تمثّلان عائقا إضافيا، خاصة وأن إجراءات التسجيل ليس بإمكان العديد من المواطنين فهمها نظرا لأنها متاحة باللغة الفرنسية فقط. ونفس التحديات المتعلقة بغياب الترجمة للغات المحلية مطروحة في الهند وأوغندا. وفي كامبوديا، تطرح المصطلحات القانونية إشكالا إضافيا، فاللغة المستعملة في القانون المدني ليس من السهل فهمها، ورغم أن أحكام هذا القانون هي ذات أهمية بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني، إلا أنها تمثّل جزءا من نص قانوني أوسع لا يتعلق مباشرة بالمجتمع المدني، وهو ما يجعل من الصعب التعامل مع هذا القانون. كما أن الاستخدام غير المتّسق للمصطلحات من قبل المسؤولين يزيد من درجة التعقيد.

يؤدي عدم توفر المعلومات الصحيحة والكافية ، بالإضافة إلى العدد الكبير من الوثائق المطلوب

تقديمها، إلى أن تكون ملفات التسجيل غير مستجيبة للشروط المطلوبة. فعلى سبيل المثال، في غياب إرشادات واضحة حول إجراءات تقديم طلب التسجيل في بنما، كثيرا ما يتمّ إرجاع الوثائق للجمعيات من أجل إدخال الإصلاحات اللازمة. في الهند كذلك، يتسبّب طلب الحصول على مزيد المعلومات في تأخير النظر في طلبات التسجيل. وفي جنوب إفريقيا، يتعين إعادة تقديم الملفات التي لا تحتوى على كل الوثائق المطلوبة من جديد. أما في تونس، فيشير التقرير إلى أنّ ما يقرب عن 95 في المائة من الملفات المقدَّمة لا تستجيب للشروط فيما يتعلق بالوثائق المطلوبة، ولا يحدد القانون الإجراءات الواجب اتباعها في هذه الحالة.

نقص الدعم وشح المعلومات يعودان، في جانب من الأمر، إلى أنّ الهيئات الحكومية المعنيّة بتسجيل المنظمات وتنظيم عملها كثيرا ما تفتقر إلى القدرات والامكانيات اللازمة. وهو ما يشكّل تحديا في الكاميرون والهندوراس ولبنان والنيبال والفلبين وجنوب إفريقيا وأوغندا على سبيل المثال، وكذلك في بوليفيا حيث ينضاف سوء التنظيم إلى مشكل نقص القدرات لدى المسؤولين. ويعني الافتقار للقدرات أنّه في بعض البلدان، ومنها البينين وتونس، لا يمكن للسلطات حتى تقدير عدد منظمات المجتمع المدني الموجودة في البلاد. وفي التقرير الخاص بالموزمبيق، تمت الإشارة إلى غياب هيئة حكومية لها ولاية واضحة للتعامل مع الجمعيات. وفي كل الحالات تقريبا، يوجد نقص في تمثيل خبراء المجتمع المدني صلب الهيئات الحكومية المعنية بتسجيل الجمعيات وتنظيم عملها.

وفي تونس يتولى تسجيل الجمعيات هيكل حكومي يسمى "إدارة الجمعيات" والتي تمّ إحداثها سنة 2012، ويعكس ذلك تغيرا في الطريقة التي تَنظُر بها الدولة لمنظمات المجتمع المدني منذ ثورة 2011. وقد أدى التحوّل من نظام الموافقة المسبقة إلى نظام الإخطار بعد الثورة إلى ارتفاع ملحوظ في عدد الجمعيات المسجّلة، إلا أنّ التقرير أشار إلى افتقار إدارة الجمعيات إلى الموارد والموظفين والتدريب بشكل كافٍ. وهو ما أنشأ تحديات خصوصا عندما لا تتسلم الجمعية إقرارا باستلام طلب التسجيل، مما يعيق قدرتها على النشاط. وفي الكاميرون، يعيق نقص القدرة منح صفة المنظمة غير الحكومية للجمعيات التي تقدّم طلبا في ذلك. وتُمنح هذه الصفة بموجب قرار صادر عن لجنة المنظمات غير الحكومية، إلا أن هذه اللجنة لا تجتمع بطريقة منتظمة وذلك لافتقارها للموارد، وهي نادرا ما تمنح صفة المنظمة غير الحكومية. وفي نيجيريا، يشير التقييم إلى أن موظفي هيئات التسجيل لا يفهمون دائما أهداف بعض المنظمات، لذلك فَهُمْ يطلبون معلومات إضافية، وهو ما يسبّب تأخيرا في التسجيل. وفي المقابل، يشير التقرير الخاص ببوركينا فاسو إلى أنّ هيئة التسجيل لها العدد الكافي من الموظفين الذين يتوفرون على مستوى جيد من الخبرة.

وبالإضافة إلى نقص الإمكانيات في هيئات التسجيل، توجد مشاكل أخرى ذات صلة بالمعوقات السياسية والفساد. ففي الهند، يمكن للمسؤولين المحليين أن يكونوا أنفسهم مصدر عقبات، وفي أوغندا يُنظَر للمسؤولين على أنهم يتمتعون بصلاحيات مفرطة تجاه الجمعيات المحلية الصغيرة. وفي تونس، توجد حالات لتجاوز السلطة من قبل مسؤولين يعتبرون أنّ التسجيل يتوقف على موافقتهم، في ظل ما يُفتَرَضُ أن يكون نظام إخطار. وبعض المسؤولين يطلبون من الجمعيات إدخال تعديلات على الأهداف أو النظام الأساسي لإتمام عملية التسجيل. وهو ما يدفع بعض الجمعيات، أمام هذه العقبات، إلى التراجع عن طلب التسجيل. كما توجد حالات تأخير متعمّد في نشر الإعلان المتعلق بتكوين الجمعية في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، وهو أمر لم يتوقعه المرسوم المتعلق بالجمعيات، ولم يحدد بالتالي طرق الاعتراض في هذه الحالة.

وفي الموزمبيق، يشير التقرير إلى أنّ المسؤولين يتمتعون بصلاحيات تقديرية واسعة في ممارسة سلطاتهم. وعلى المستوى المحلي، يصرّ بعض المسؤولين على أنه يتعين على المنظمات تجديد التسجيل بشكل دوري حتى وإن لم يكن ذلك منصوصا عليه في القانون. وفي الهندوراس، يطلب بعض المسؤولين إدخال تعديلات في القوانين الداخلية، مثل مدّة الولاية للهيئات التسييرية للمنظمة، قبل القيام بالتسجيل، رغم أن القانون لا يمنحهم سلطة القيام بذلك. كما تبيّن التقييمات المتعلقة بالكاميرون وكمبوديا وزامبيا أنّ القوانين المتعلقة بالمجتمع المدني تحتوي على أحكام فضفاضة ومُبْهمة، وبالتالي تترك سلطات تقديرية واسعة للوزراء والمسؤولين، وهو ما يمثل تحدّيا إضافيا. ففي كمبوديا، جعل القانون الجديد المتعلق بالجمعيات ومنظمات المجتمع المدني شروط التسجيل في غاية التعقيد، ومنَح سلطات واسعة للمسؤولين الحكوميين على المستويين المحلي والوطني، كما

يتمتع الوزراء في زامبيا بصلاحيات تقديرية واسعة. وينطبق الأمر ذاته على الأردن إذ يشير التقييم إلى أن المسؤولين يتمتعون بسلطات تقديرية كبيرة.

وفي الكاميرون، تُمنَح صفة الجمعية العاملة للمنفعة العامة، والتي بدونها لا يمكن الحصول على التمويل العمومي، بموجب أمر رئاسي، إلاّ أنّ إجراءات التطبيق تبقى غير واضحة وليست محدَّدة في نصوص قانونية، وخاضعة إلى حدّ كبير للسلطة التقديرية الرسمية. ويشير التقرير إلى أنه منذ عام 1990، لم تُمنَح صفة الجمعية العاملة للمنفعة العامة إلا لعدد صغير من الجمعيات. ولحسن الحظ، يوجد على المستوى الإداري شيء من المرونة يسمح للجمعيات بالحصول على تمويل دون أن تكون لها هذه الصفة.

من جهة أخرى، أشارت عديد التقارير التقييمية إلى مشكلة الفساد. فعلى سبيل المثال، توجد محاباة وفساد بين المسؤولين في كلّ من الكاميرون والنيبال. وفي الهندوراس، يجب أحيانا دفع رشوة للمسؤولين حتى يتمّ النظر في طلب التسجيل بسرعة. وفي كمبوديا كذلك، يجب في الكثير من الأحيان دفع رشوة للمسؤولين تُقدَّر بحوالي 300 دولار أمريكي للحصول على الأختام الرسمية على الوثائق. وتبعا لذلك، تعمل بعض المنظمات مع وكلاء يفرضون رسوما مقابل القيام بالإجراءات المطلوبة. وعدم دفع هذه الرسوم غير الرسمية قد يؤدي بالمسؤولين إلى تعمّد تعطيل عملية التسجيل. وفي كمبوديا، كثيرا ما يتوقف الأمر على وجود علاقات شخصية مع المسؤولون المعنيين. وفي الهند كذلك، يتطلب تسجيل الجمعيات في بعض الأحيان دفع رشاوى للمسؤولين.

وإلى جانب التحديات المتعلقة بالمسؤولين، توجد عقبات أخرى يمكن أن تفرضها الحكومات. ففي أوغندا، يتيح الشرط بأن يحتوي ملف طلب التسجيل على رسالة توصية من هيئة حكومية مجالا واسعا لتدخل الدولة. وقد أدّى ذلك إلى حالات يَطلُب فيها المسؤولون الحكوميون من المنظمات تغيير الرؤية والرسالة والأهداف، وهو ما تمت الإشارة إليه كذلك في التقرير الخاص بكمبوديا. وفي زامبيا، ينصّ القانون الخاص بالمنظمات غير الحكومية على شرط الحصول على رسالة توصية من وكالة حكومية، وقبل أن يتمّ تعليق العمل بهذا القانون، كان للدولة بموجب هذا الشرط سلطة الاعتراض على التسجيل، ذلك أنّ المنظمات التي تسعى إلى مساءلة الحكومة ليس لها حظ في الحصول على مثل هذه الرسالة. وفي النيبال، قد يكون من الضروري الحصول على توصية من المكتب الإداري المحلي، ويتوقف ذلك على أهداف الجمعية، إلاّ أنّ هذا الأمر ظلّ دون تحديد.

وفي نيجيريا، تحدّد الهيئة المعنية بالمجتمع المدني الأهداف التي يمكن للمنظمة الراغبة في التسجيل أن تعمل من أجلها. وفي الأوقات التي اتّسم فيها الحكم بغياب الديمقراطية، تمّ رفض مطالب التسجيل لأنها تركّز على مسائل حقوق الإنسان والديمقراطية. وحتّى في الوقت الحاضر، فإنّ قائمة المسائل المسموح بها محدودة. فعلى سبيل المثال، لا يندرج تعزيز الديمقراطية أو حقوق الإنسان ضمن الأهداف المقبولة للجمعيات التي تسعى للتسجيل. وفي أوغندا، لا يعترف القانون بالدعوة كهدف مشروع للجمعية. أمّا في بوليفيا، فيعتبر القانون منظمات المجتمع المدني مؤسسات منخرطة في أنشطة تنموية وخيرية، وهو ما يعني ضمنيا إمكانية تدخل الحكومة للحدّ من أهدافها ومجالات نشاطها. وفي الأردن، لا يُسمح للجمعيات التي تسعى للتسجيل كمؤسسات غير ربحية أن تعمل إلا في عدد محدود من مجالات النشاط.

وإلى جانب ما هو منصوص عليه في القوانين والقواعد التنظيمية، يمكن أن تكون الاعتبارات السياسية سببا في تعطيل التسجيل. فعلى سبيل المثال، يتبين من خلال التقييم أنّ لبنان له نظام تسجيل تحرري نسبيا، ومع ذلك يمكن أن يصبح مسيّسا في الأوقات التي تشهد تجاذبات سياسية. وفي بعض الأجزاء من الهند، هناك شعور بأن عملية التسجيل أصبحت تخضع لرقابة شديدة في ظل تدهور العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة.

ويمكن للمعوقات السياسية أن تصل إلى حدّ سدّ الطريق أمام الجمعيات المعنية بقضايا هي موضع خلاف. وكمثال على ذلك، تصارع المنظمات المعنية بالمثليّات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين من أجل التمكّن من التسجيل في عديد البلدان. في بنماء انتظرت جمعية من هذا الصنف تسع سنوات والتجأت في الأخير للمحكمة العليا قبل أن يتم

في نهاية الأمر تسجيلها. وفي الموزمبيق، سعت منظمة من هذا الصنف تسمى « Lambda » جاهدة لكي يتمّ قبول طلب التسجيل الذي قدمته منذ 2007. وفي نيجيريا، تم منع تسجيل هذا الصنف من الجمعيات منذ 2014. أما في لبنان، يُفترض أنّ يكون هذا الصنف من المنظمات غير قانوني، رغم أن حكما قضائيا صدر عام 2014 يمكن أن يفسح المجال أمام هذه المنظمات لاكتساب الاعتراف القانوني.

عقبة أخرى تعترض عملية التسجيل وتجعلها أكثر صعوبةً وبطئاً وكلفةً تتمثل في أنّ عملية التسجيل، في بعض السياقات، مُركّزة في العواصم. ففي المكسيك، يتبين من التقرير أن التسجيل يكون أكثر صعوبة للجمعيات في المناطق الريفية بالمقارنة مع مثيلاتها في المناطق الحضرية. وفي الموزمبيق وبنما، يكون التسجيل أصعب بالنسبة إلى المنظمات الشعبية. كما أن إجراءات التسجيل شديدة المركزيّة في الهندوراس وبنما وتونس. ففي بنما مثلا، يتطلب إيداع شهادة شخصية قانونية لدى مكتب السجل العام التحوّل إلى العاصمة. كما يتطلب الأمر في الفلبين تقديم الوثائق يدا بيد، ومع ذلك لا يوجد إلا عدد محدود من المكاتب الميدانية أين يمكن القيام بذلك. كما أنّ أغلب البلدان التي شملها التقييم لا تملك أنظمة تسجيل الكترونية، وتمت الإشارة في التقارير إلى صعوبة العمل بهذه الأنظمة في السياقات التي توجد بها. فعلى سبيل المثال، بسبب عدم نجاعة عملية إيداع طلبات التسجيل عبر الأنترنات في جنوب إفريقيا، تُضطَر المنظمات إلى الذهاب إلى العاصمة للقيام بالإجراءات. وينجرّ عن ذلك مصاريف إضافية وأعباء سفر تشكل عائقا أمام الجمعيات الصغيرة والجمعيات في المناطق الريفية على وجه الخصوص.

وتوجد كذلك أمثلة عن أنظمة لامركزية حيث يتولى التسجيل مسؤولون موجودون في مناطق خارج العواصم. وهو ما من شأنه أن يساعد الجمعيات الصغيرة والجمعيات في المناطق الريفية، ومع ذلك ينبغي التحذير من أنّ الإجراءات والعمليات على المستوى المحلي يمكن أن تنطوي على تحديات تتعلق باختلاف القواعد وبالفساد، مثلما تمت الإشارة إليه آنفا. كما تمت ملاحظة وجود عمليات تسجيل لامركزية في الكاميرون ولبنان والموزمبيق والنيبال ونيجيريا وطاجاكستان على سبيل المثال. أما في الهند والمكسيك، وكلاهما دولتان فدراليتان، فتوجد قوانين وإجراءات على المستوى دون الوطني، مما ينجرّ عنه وجود شروط متباينة. وقد اتخذت بوليفيا في هذا الإطار خطوة تراجعية، ففي السابق كانت الهيئات التي تمنح الصفة القانونية للمنظمات لامركزية إلى حدّ ما، إلا أنه بعد صدور دستور سنة 2009، تم منح الحكومة المركزية صلاحيات كاملة على منظمات المجتمع المدني التي تعمل في أكثر من مقاطعة على الصعيد دون الوطني.

وتوجد صعوبات أخرى تواجه الجمعيات الصغيرة والجمعيات في المناطق الريفية للقيام بعملية التسجيل. ففي الموزمبيق على سبيل المثال، يكافح مؤسسو الجمعيات في المناطق الريفية للحصول على وثيقة تثبت خلو سجلهم من السوابق الجنائية، وهي وثيقة ضرورية في ملف طلب التسجيل. ونفس الإشكالات مطروحة كذلك في الأردن وزامبيا.

فيما يتعلق بتكاليف التسجيل، تعتبر هذه التكاليف مرتفعة في بوليفيا والهندوراس والموزمبيق وبنما وزامبيا، وهو ما يمثل عائقا خصوصا بالنسبة للجمعيات الصغيرة والجمعيات في المناطق الريفية. ويبين التقييم أن تكاليف تسجيل "المنظمات المِظلَّة" مرتفعة بشكل خاص في بوليفيا. وفي بعض الأجزاء من الهند، لوحظ ارتفاع تكاليف التسجيل بشكل كبير خلال السنوات الأخيرة. وبسبب هذه التكاليف، يشير التقرير الخاص بالموزمبيق إلى أنّ بعض الجمعيات تبدأ إجراءات التسجيل ولكنها لا تكملها. وفي المقابل، يتبين من التقييمات أنّ تكاليف التسجيل منخفضة في بوركينا فاسو وضئيلة جدا في تونس. وفي جنوب إفريقيا، يتمّ تسجيل الجمعيات كمنظمات غير ربحية مجّاناً. وفي كولومبيا، يوجد نظامان للتسجيل حسب نوع الجمعية، ويكون التسجيل دون رسوم في أحد النظامين، وبكلفة عالية في النظام الآخر.

ونتيجةً لمختلف هذه التحديات، يمكن أن يستغرق اتخاذ قرار التسجيل وقتا طويلا. وقد لوحظ وجود تأخير كبير في الهند وجنوب إفريقيا، كما أن الآجال المحدّدة لا تُحتَرَم في الكاميرون والموزمبيق. ومن التحديات في الكاميرون أنّ الجمعية الراغبة في التسجيل تواجه صعوبات للحصول على معلومات بشأن مدى التقدم في فحص ملفّها. وفي لبنان، يمكن أن تتباين المدة اللازمة لإصدار إيصال

التسجيل. أما في نيجيريا وأوغندا، فلا يوجد أجل محدد لإنهاء عملية التسجيل. وفي بنما كذلك، تواجه المنظمات مشكل التباين الكبير في الآجال، وهو ما يعني ضمنيا أنّ طلبات التسجيل تُفحَص ببطء عندما تقدّمها منظمات يُنظَر إليها على أنها تطرح مسائل فيها الكثير من التحدي، وتُفحَص بسرعة عندما تقدّمها منظمات يُنظَر إليها على أنها مقرّبة من السلطة أو داعمة لها. وفي مقابل التحديات التي تواجه الجمعيات في عملية التسجيل، لوحظ وجود سهولة نسبية في تسجيل الشركات الربحية في بنما والنيبال. كما تبيّن من التقييم أنّ عملية التسجيل سريعة في بوركينا فاسو. وفضلا عن كونها مُحبِطة وتعيق المنظمات عن الشروع في القيام بأنشطتها، يؤدي التأخير في التسجيل إلى حرمان المنظمة من التمويل، بما أنّ التسجيل في كثير من الأحيان شرط أساسي للحصول على التمويل.

رفض التسجيل والتجديد والطعون

رفض التسجيل في بعض السياقات أمر نادر. فعلى سبيل المثال، يخلو التقييم الخاص بالمكسيك من أيّة حالات تمّ فيها رفض التسجيل. وفي المقابل، توجد سياقات أخرى يكون فيها رفض التسجيل أكثر شيوعا، مثل الأردن حيث يشير التقرير إلى وجود حالات متكررة لرفض منح الترخيص. كما يتمّ رفض طلبات تسجيل النقابات بشكل مستمر في الأردن، وهو ما ترك النقابات المستقلة في فراغ قانوني تكون فيه عرضة للقيود. ويُنظَر إلى هذا الأمر على أنه يندرج ضمن مناخ عام يتّسم بمشاعر الارتياب التي تحملها الحكومة تجاه المجتمع المدني.

توجد عادة طرق للطعن في قرارات رفض التسجيل. في جنوب إفريقيا مثلا، يتعيّن على السلطات توضيح الأسباب وراء رفض التسجيل، وتوجد كذلك اجراءات واضحة للطعن. وهو الحال كذلك في طاجاكستان. وفي المقابل، توجد حالات لا يتم فيها بيان أسباب الرفض، مما يجعل من الصعب تقديم الطعون. وفي الأردن، لا يتوجّب تبرير الرفض. أما في أوغندا، فلا توجد مقاييس واضحة حول الطريقة التي يتم بها اتخاذ القرارات. كما يصعب الطعن في قرار الرفض إذا كانت للمسؤولين صلاحيات تقديرية واسعة، مثلما هو الشأن في كمبوديا وهندوراس وبنما. وفي نيجيريا، تتمتع اللجنة التي تفحص طلبات التسجيل بسلطات تقديرية واسعة لرفض أي طلب، دون أن تكون مقاييس القبول أو الرفض واضحة. ومن المصاعب الأخرى التي تمّت ملاحظتها في بوليفيا والكاميرون ونيجيريا غياب الوضوح والمعلومات حول إجراءات الطعن. كما لا توجد آلية واضحة للطعن في كمبوديا، لذلك خلا التقرير التقييمي من أية أمثلة لطعون تم تقديمها.

من ناحية أخرى، نادرا ما توجد حالات يتعين فيها على منظمات المجتمع المدني المسجّلة أن تجدّد دوريا هذا التسجيل. فشرط التجديد الدوري لم يرد في التقارير الخاصة بالبرازيل وكمبوديا والمكسيك والموزمبيق وبنما وجنوب إفريقيا وطاجاكستان وتونس وغيرها من البلدان. وفي المقابل، ينصّ القانون المتعلق بالمنظمات غير الحكومية في زامبيا على إجبارية إعادة التسجيل كل خمس سنوات. وحسب القواعد التنظيمية السارية في النيبال، يتعيّن على المنظمات المسجَّلة بموجب قانون عام 1977 المتعلق بتسجيل الجمعيات أن تجدّد التسجيل سنويا، وهو ما يفرض عبئا متواصلا على هذه الجمعيات. وفي الهند، توجد بعض الاختلافات على المستوى الحكومي دون الوطني فيما يتعلق بالتجديد الدوري للتسجيل. أمّا في كمبوديا، فيتعين على منظمات المجتمع المدني الدولية تجديد مذكرة التفاهم مع الحكومة كل ثلاث سنوات. وفي أوغندا، تستغرق إجراءات تجديد التسجيل وقتا طويلا. كما أشار التقرير الخاص ببوليفيا إلى أنّ عملية تجديد التسجيل يشوبها التسييس والمحاباة.

خاتمة

رغم احتواء الدساتير على أحكام تصون حرية تكوين الجمعيات، فإن القوانين والإجراءات المتعلقة بالتسجيل لا ترق إلى المستوى المطلوب ولا تزال بعيدة عن تحقيق هذا الهدف. ونادرا ما توجد سياقات يمكن فيها لمنظمات المجتمع المدني أن تنشأ وتعمل دون الحاجة إلى إخطار أجهزة الدولة أو الحصول على موافقتها. ولا تزال توجد أنظمة موافقة مُسبَقة في عدد كبير من السياقات، كما

توجد سياقات أخرى بها أنظمة إخطار تعمل وكأنها أنظمة موافقة، نظرا للعوائق التي يمكن أن تعترض المنظمات. تتّسم إجراءات التسجيل في الكثير من الأحيان بالتعقيد والبيروقراطية وعدم الاتساق. وتتّسم الأحكام القانونية بالغموض وتمنح المسؤولين صلاحيات واسعة بشكل مفرط، وهو ما يجعل مصير طلبات التسجيل غير قابل للتنبؤ به. عملية التسجيل غالبا ما تكون بطيئة ومُكلفة ومرهقة، وفي الآن ذاته تفتقر الهيئات الحكومية إلى الإمكانيات والقدرات الكافية، وتفتح الإجراءات المجال أمام الفساد والتسييس. والصعوبات والعوائق المتعلقة بالتسجيل تمسُّ بالأخص الجمعيات الصغيرة والجمعيات في المناطق الريفية لأسباب ذات علاقة بالكلفة والبعد عن العواصم والصلاحيات التي تمّ منحها للمسؤولين المحليين. وفي بعض السياقات، لا يكون من غير المألوف رفض طلبات التسجيل دون أن تكون هناك طرق وإجراءات واضحة للطعن في قرارات الرفض.

ومن بين النقاط المقترحة التي يمكن التركيز عليها في أنشطة الدعوة في المستقبل الحث من أجل مزيد اعتماد أفضل الممارسات الدولية بحيث لا تحتاج منظمات المجتمع المدني إلى إخطار السلطات أو الحصول على موافقتها عند التأسيس؛ والانتقال من نظام الموافقة المُسبقة إلى نظام الإخطار بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني التي تريد الحصول على الشخصية القانونية؛ والسعي من أجل إدماج ممثلي وخبراء المجتمع المدني ضمن الهيئات المُكَلّفة بالتسجيل.

ب - تسيير الجمعيات

بعد تخطّي العقبات التي تعترضها في مرحلة التسجيل، من المفروض أن تكون المنظمة حرّة في العمل باستقلالية وِفق رسالتها وأهدافها، ومستجيبة لاحتياجات الجمهور الذي تسعى لخدمته. ولكن الأمر ليس كذلك في أغلب الأحيان. وفي هذا السياق، يتناول هذا الجزء من التقرير ثلاث مسائل متعلقة بحرية تأسيس الجمعيات، وهي : مدى تمكّن منظمات المجتمع المدني من خدمة أهدافها بِحريّة وباستقلالية عن تدخل الحكومات؛ ومدى مراقبة الحكومات لعمل هذه المنظمات؛ والعقوبات الحكومية ضد المنظمات في حالة المخالفة.

تسيير الجمعيات هو مجال يتمّ بشأنه في الوقت الحاضر إعداد تشريعات جديدة في عديد البلدان قد تحمل في طياتها قيودا جديدة. ففي الهند مثلا، سيزيد القانون المقترح حول تسجيل الجمعيات سلطات الحكومة لمنع المنظمات من النشاط في انتظار تسجيلها. كما يمنح هذا القانون، في جملة أحكام أخرى، صلاحيات جديدة للحكومة للقيام بتحقيقات بشأن منظمات وحتى لحلّها. كما تجري حاليا مراجعة القوانين في الأردن في خطوة قد تنشأ عنها قيود تتعلق بعدد المشاريع التي يمكن للجمعية تسييرها، ضمن قيود أخرى. وفي النيبال، من المنتظر أن يزيد مشروع القانون المتعلق بالجمعيات والمنظمات، وهو قيد المناقشة حاليا، من الشروط المتعلقة بتقديم التقارير.

المواءمة

يوجد في عديد السياقات مستوى ما من التوقّع بأن يكون عمل منظمات المجتمع المدني متوائما مع المخططات والأولويات التي تحدّدها الحكومة. في بوليفيا مثلا، وبموجب قانون عام 2013 المتعلق بالشخصية القانونية، يُتوقّع أن تُواءِم منظمات المجتمع المدني عملها مع مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وأن تعدّل أنظمتها الأساسية بطريقة تعكس هذا التوجّه، وعدم قيام المنظمة بذلك يعطي سببا لإلغاء تسجيلها وحلّها. وهو ما يمثّل تقويضا صريحا لاستقلالية المجتمع المدني ويزيد من حدّة الأخطار المحتملة التي تواجهه. شرط المواءمة يَرِدُ بشكل أكثر إحكاما بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني الدولية التي لها وجود في بوليفيا. وفي سياقات أخرى، تكون توقعات المواءمة أقلّ شدّة ولكنها مع ذلك تبقى موجودة. ففي الموزمبيق مثلا، لا يوجد شرط قانوني يفرض على الجمعيات المواءمة مع توجهات الحكومة، إلا أنه في بعض الحالات يوجد توقع

كبير من قبل المسؤولين الحكوميين بأن المنظمات ستسير في هذا الاتجاه.

أما بخصوص النيبال، فقد أشار التقرير إلى أنّ الجمعيات عليها أن تولي أولوية للمشاريع التي تتلاءم مع أولويات الهيئات الحكومية المحلية. وفي أوغندا، يتعيّن على عديد المنظمات التي تنشط على المستوى المحلي أن تُوقّع مذكرات تفاهم مع السلطات المحلية، رغم أنه في الواقع لا يتمّ دائما تنفيذ هذا الشرط. وقد يكون من اللازم على المنظمات التي تنشط في أكثر من جهة أن تُوقّع مجموعة من هذه الاتفاقيات، مما يزيد من الأعباء الإدارية التي تتحملها المنظمات. وقبل أن يتمّ تعليق العمل به، يفرض القانون المتعلق بالمنظمات غير الحكومية في زامبيا على الجمعيات المسجلة بموجبه أن تواءم نشاطها مع البرامج الحكومية، ومنَح الدولة سلطة الموافقة على أنشطة الجمعيات والمناطق الجغرافية التي تركّز فيها عملها، وأن ترفضها إن هي اعتبرت أنها لا تخدم المصلحة العامة، وهي عبارة تُرِكتْ دون تعريف.

أما في بوركينافاسو ونيجيريا، فرغم عدم وجود شرط يفرض المواءمة مع الأولويات الحكومية، إلاّ أنّ المواءمة هي في الكثير من الأحيان شرط للحصول على تمويل من المانحين الدوليين. وفي سياقات أخرى مثل المكسيك، ينبغي إظهار المواءمة من أجل التمتّع بامتيازات ضريبية.

ويبدو أن هناك توجّها نحو اشتراط مواءمة أوثق مع برامج وأولويات الحكومات. ففي نيجيريا، تجري مناقشة مشروعي قانونين يتعلّقان بالمساهمات الخارجية والهيئات التنظيمية للمنظمات غير الحكومية. هذان المشروعان قد يفرضان على الجمعيات المواءمة مع المخططات الحكومية والحصول على موافقة الحكومة قبل تنفيذ المشاريع، رغم أنه إلى حدّ الآن لم يُحرز تقدّم يذكر فيما يتعلق بهاذين المشروعين. وفي أوغندا، يوجد مقترح لتعديل القانون المتعلق بالمنظمات غير الحكومية، من شأنه توسيع صلاحيات الحكومة لتشمل الموافقة على أنشطة المنظمات واستعمال الموارد واستخدام الموظفين.

وبالإضافة إلى هذه الاشتراطات، للحكومة في بعض السياقات سلطة منع أنشطة الجمعيات استباقيا. فعلى سبيل المثال، توجد في أوغندا قواعد صارمة بشأن إلزامية توجيه إشعار مسبق حول الأنشطة المزمع القيام بها، وهناك أمثلة في الموزمبيق عن أنشطة للمجتمع المدني تمّ منعها، وهذه الأنشطة تتعلق مثلا بمراقبة التصرف في الموارد الطبيعية والدفاع عن حقوق الجماعات. وفي النيبال، يتعيّن على الجمعيات الحصول على إذن مُسبق إذا ما أرادت توسيع نطاق نشاطها ليشمل مناطق أخرى.

تقديم التقارير والرقابة

يوجد صنفان من البلدان : بلدان يتعيّن فيها على منظمات المجتمع المدني تقديم التقارير إلى الحكومة بصورة منتظمة، وأخرى لا يُطلب فيها من المنظمات تقديم تقارير.

في نيجيريا والفلبين وزامبيا، يتعين على المنظمات تقديم تقارير سنوية. وفي النيبال، ينبغي على المنظمات تقديم تقارير سنوية للهيئات الحكومية المحلية، ويُشكّل عدم تقديم التقرير سببا يمكن على أساسه عدم تجديد التسجيل. وفي بنما، تقوم الحكومة سنويا بعمليات رقابة وتدقيق. وفي جنوب إفريقيا، يتعيّن على منظمات المجتمع المدني المسجّلة كمنظمات غير ربحية تقديم تقارير سنوية وبيانات مالية مدقّقة. وفي طاجاكستان، يتعين على منظمات المجتمع المدني المسجلة كجمعيات عامة أن تُعدّ تقارير سنوية. وفي الكاميرون، تُطالَب منظمات المجتمع المدني المسجّلة كمنظمات غير حكومية بتقديم تقارير سنوية مُدقّقة. تقديم التقارير السنوية إجباري كذلك في البرازيل بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني المسجلة كمؤسسات، مع وجود اشتراطات أقلّ صرامة فيما يتعلق بتقديم التقارير بالنسبة لأصناف أخرى من الجمعيات. وفي المكسيك، يتعيّن على المنظمات المسجلة لدى مكتب السجلات الفيدرالي، وهو غير إلزامي، أن تقدّم تقريرا سنويا. كما تُطالَب المنظمات المسجلة كمؤسسات للمساعدة الخاصة بتقديم تقارير دورية للهيئات الحكومية المحلية، في حين لا يُطلَب ذلك من الأصناف أخرى من الجمعيات.

في بوليفيا، يتعيّن على المنظمات تقديم تقارير كل ثلاث سنوات، مصحوبة بخطة عمل للسنوات الثلاث القادمة. كما يتم تقييم منظمات المجتمع المدني الدولية في بوليفيا حسب مدى احترامها للاتفاقية الإطارية للتعاون مع الحكومة.

ومن الاشتراطات الموجودة مثلا في البرازيل والهند والمكسيك ونيجيريا أن تقدّم المنظمة إقرارا ضريبيا سنويا. وفي الهند، تقدّم المنظمات بالإضافة إلى الإقرار الضريبي حسابات مدققة. وفي تونس، يتعيّن على كلّ جمعيّة تتجاوز مواردها السّنويّة عتبةً معينةً تعيين مُراقب لحساباتها ونشر بياناتها المالية. وفي بنما، تُطالب الجمعيات بنشر المعلومات المالية الخاصة بها على موقعها الالكتروني، وهو ما يفرض تكاليف إضافية على الجمعيات الصغيرة. أمّا في لبنان، فتراقب وزارة المالية الموازنات السنوية للجمعيات للتأكّد من كونها مؤهلة للانتفاع بالإعفاءات الضريبية.

وبموجب قانون منع غسل الأموال، يتعيّن على منظمات المجتمع المدني في نيجيريا تقديم تقرير بكل أموال تتلقاها يفوق مبلغها ألف (1000) دولار أمريكي. وينطبق ذات الأمر على المنظمات في الهندوراس في حال تلقي تبرعات تفوق قيمتها (2000) ألفي دولار أمريكي. وفي تونس، يتعين على الجمعيات إعلام الحكومة بأية أموال تتلقاها من مصادر دولية. وفي بنما، تُطالَب المنظمات التي تتلقى تبرعات قابلة للخصم من الضرائب بتقديم تقارير عن هذه الدفوعات إلى وزارة الاقتصاد والمالية. وتوجد اشتراطات مماثلة في بوليفيا والمكسيك بتقديم تقارير سنوية عن التبرعات والمصاريف.

وفي نيجيريا، ثمة توجّه جديد من قبل دائرة الإيرادات والمصارف لطلب شهادات تسديد الضرائب من أمناء منظمات المجتمع المدني. كما يفرض قانون محاربة الفساد في كمبوديا على رؤساء المنظمات الإفصاح عن ممتلكاتهم، رغم أن هذا الإجراء لم يدخل بَعْدُ حيّز النفاذ.

وفي الهندوراس، يتم إجراء عمليات تفتيش عشوائية على منظمات المجتمع المدني، في حين أنّ الدولة في لبنان يُمْكنها أن تقوم بعملية تفتيش على منظمة إذا كانت تعتقد أنها تخرق القوانين والضوابط. كما يمكن أن تخضع المنظمات في نيجيريا لعمليات تدقيق إذا كانت السلطات تعتقد أنها لا تعمل وفق أهدافها المُعلنة. وتوجد أحكام تتعلق بالتفتيش في زامبيا، إلا أن عمليات التفتيش نادرا ما تحدث نظرا لضعف القدرات البشرية للوكالات الحكومية المعنية. كما أنّ عمليات التفتيش على الجمعيات نادرة الحدوث في طاجاكستان.

من ناحية أخرى، يتعيّن على منظمات المجتمع المدني في عديد السياقات تقديم تقارير حول اجتماعاتها، وفي ذلك مساس بحرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات. في الأردن مثلا، تُطالَب الجمعيات بإرسال نسخ من القرارات الصادرة عن اجتماعاتها العامة إلى الحكومة في غضون أسبوعين. وفي نيجيريا، تُطالَب الجمعيات كذلك بإرسال محاضر اجتماعاتها إلى الحكومة. وفي المكسيك يتعيّن أن تكون هذه المحاضر مُصدَّقة عليها قانونيا قبل إرسالها للسلطات.

ومن الشائع أن تُطالَب منظمات المجتمع المدني بإبلاغ السلطات بأي تغيير في الاسم أو النظام الأساسي أو المقرّ. كما أنّ موافقة الحكومة ضرورية في الأردن لإدخال تغييرات على القوانين الداخلية للجمعيات.

التحديات المتعلقة بتقديم التقارير والرقابة

يكون الامتثال للشروط المتعلقة بتقديم التقارير والرقابة أكثر صعوبة بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني، ويستغرق وقتا أطول عندما تكون هذه الشروط تقديرية وعشوائية وغير مستقرة. فعلى سبيل المثال، تنشأ التحديات في جنوب إفريقيا جرّاء التغييرات العشوائية لنظام تقديم التقارير وعدم إبلاغ المعنيين بهذه التغييرات. وفي كولومبيا، تمّ تفويض عملية الرقابة إلى مجموعة واسعة من الهيئات الوطنية ودون الوطنية، مما انجرّ عنه غياب طريقة رقابة موحدة، وثغرات في المهارات.

من ناحية أخرى، توجد مسائل أوسع تتعلق بتسييس عمليات تقديم التقارير والرقابة. فعلى سبيل المثال، يتبيّن من التقييم أنّ نظام الرقابة غير صارم في بنما، إلا أنه يبقى عرضة للتسييس، بمعنى

أنّ الرقابة تزيد عندما يُنظَر للمنظمة على أنها معادية للحكومة. والتسييس في بنما يعني كذلك أن المعلومات التي يتمّ جمعها من خلال تقديم التقارير يمكن نشرها لأغراض سياسية واستخدامها كمنطلق لمهاجمة الجمعيات. وفي الهند، ثمة قلق مماثل، إذ أنه لا توجد عموما رقابة كبرى على منظمات المجتمع المدني، إلا أن الجمعيات الناشطة في مجال الحقوق والدعوة والعاملة في المناطق التي تشهد تطرّفا يتم استهدافها وإفرادها بعمليات الرقابة. وتصبح الرقابة مفرطة عندما تنطوي على طلبات غير رسمية لتقديم تقارير متواترة. ويشير التقييم المتعلق بالموزمبيق إلى أن الرقابة على عمل المنظمات تزيد خلال أوقات الضغط السياسي. وفي بوليفيا، يوجد شعور بأن الرقابة تزداد خاصة بالنسبة للمنظمات التي تتخذ مواقف بشأن قضايا لا تتفق معها الحكومة. وفي أوغندا، يشير التقييم إلى أن الهيئة المعنية بالمنظمات غير الحكومية تتمتع بسلطات رقابية واسعة.

كما لوحظ في كمبوديا غياب الاتساق في تطبيق القوانين المتعلقة بالرقابة، وهو ما يؤدي إلى العشوائية وعدم القدرة على التنبؤ، خصوصا في الطريقة التي يتمّ بها تأويل القوانين على المستوى المحلي. فيمكن أن يُخضِع المسؤولون المحليون منظمات حقوق الإنسان إلى رقابة خاصة، وتوجد حالات أمَر فيها المسؤولين المنظمات بإيقاف أنشطتها. كما يوجد تطبيق متباين للشرط الذي يتعيّن بموجبه على المنظمات إبلاغ السلطات المحلية إذا كانت تعمل في منطقة غير تلك التي سُجِّلَتْ بها، إذ في بعض الأحيان يتم غضّ النظر عن هذا الشرط، وفي أحيان أخرى يصل المسؤولون المحليون بتأويلهم لهذا الشرط إلى اعتباره يمنحهم سلطة الموافقة المُسبقة على أنشطة المنظمات. كما يوجد تباين كبير بين مختلف الجهات. وفي الموزمبيق، رغم أن تقديم التقارير لا يفرضه القانون، يصرّ بعض المسؤولين المحليين على إلزام الجمعيات بتقديم التقارير بشكل منتظم وعلى ممارسة الرقابة. وتوجد حالات طلب فيها المسؤولون المحليون من الجمعيات التوقف عن ممارسة أنشطتها بدعوى أنه ليست لديهم المعلومات الكافية عن هذه الأنشطة.

امتثال الجمعيات للقوانين والقواعد التنظيمية

في بعض الحالات، تثير قدرة الجمعيات أو عدم قدرتها على الامتثال للشروط الخاصة بتقديم التقارير والرقابة بعض الانشغال.

يشير التقييم الخاص بكمبوديا إلى عدم توفر المعلومات على نطاق واسع بشأن الشروط المتعلقة بتقديم التقارير. ورغم وجود دليل إرشادي حول كيفية تقديم التقارير، إلا أنه غير موزّع على نطاق واسع أو لا علم للمنظمات بوجوده. وهذا يعني أن المنظمات لا تفهم في غالب الأحيان الإطار التنظيمي، ونتيجةً لذلك لا تقدّم في الكثير من الأحيان التقارير المطلوبة. وفي طاجاكستان، تُعتبر مدى قدرة المنظمات على الامتثال لشرط تقديم التقارير إشكالا في حدّ ذاته، إذ أنها تجد صعوبة في توفير كل الوثائق المطلوبة وهي تفتقر إلى حدّ كبير إلى دراية بالمسائل القانونية. والأمر ذاته ينطبق على الكاميرون حيث تفتقر بعض الجمعيات إلى المعرفة بالقواعد التنظيمية. وفي الهندوراس، قد تحتاج المنظمات إلى تكبّد عناء التنقل إلى العاصمة لتقديم التقارير السنوية. وفي الفلبين، تجد الجمعيات صعوبة في تقديم التقارير نظرا لعدم قدرتها على الوصول للمكاتب بما أنّ كل التقارير يجب أن تُسلَّم يداً بيدٍ. كما تلاقي الجمعيات الصغيرة صعوبات في إعداد الوثائق الخاصة بالتقارير. وفي بنما وزامبيا، يتبين من التقييم أنّ إعداد التقارير عملية مُكلفة جداً ورسوم التدقيق مرتفعة. كما توجد في الهندوراس ازدواجية في الإجراءات المتعلقة بتقديم التقارير والرقابة.

ومن الشواغل الأخرى التي تهم عديد السياقات، ومنها كمبوديا ولبنان والفلبين، أنّ التقارير السنوية التي يتمّ تقديمها إلى الحكومة لا تُقرأ ولا يتمّ الاطلاع عليها واستعراضها، ممّا يجعل العملية بأسرها مجرّد إجراء شكلي. وهذا يعني أن كلّ الجهود التي تقوم بها المنظمات قد تذهب سُدًى، وتفقد بذلك المنظمات امكانية استعمال التقارير كنقطة انطلاق للتأثير على الحكومة.

وفي الفلبين، دفع غيابُ الاستجابة عديدَ المنظمات إلى عدم الامتثال لشرط تقديم التقارير. وفي أوغندا كذلك يوجد عزوف من قبل الجمعيات على تقديم التقارير اللازمة، وهو ما يثير قلقا بشأن إمكانية تعرضها لتدخلات لاحقة. وفي زامبيا، يؤدي ضعف الإمكانيات بالجمعيات إلى تجاوز آجال

تقديم التقارير.

ومن الإشكالات المطروحة في لبنان أنّ الرقابة غير الصارمة قد تجعل كيانات مشبوهة ومتطرفة تنتحل صفة الجمعية، وقد تشجّع الجمعيات على ممارسة الفساد. ويتبين من التقييم أن غياب نظام رقابة صارم لا يعكس ثقةً في الجمعيات، بل يعود إلى وجود جوانب ضعف في الحكومة، ويرتبط الأمر إلى حد بعيد بشخصية الوزير المعني بالعلاقة مع المجتمع المدني.

وفي الهند، ثمّة قلق من أنّ الإطار القانوني لمنظمات المجتمع المدني المسجّلة كمؤسسات ائتمانية غير ملائم، إذ توجد بعض الكيانات التي لا تُعتَبر من مكونات المجتمع المدني تعمل كمؤسسات ائتمانية، وبعضها يسعى بوضوح لغايات ربحية. وهو ما يثير تساؤلات حول شرعية منظمات المجتمع المدني الحقيقية. وكما هو الشأن في لبنان، تُفضّل المنظمات الحقيقية وجود نظام واضح ويستند إلى جملة من القواعد يُمَكّنها من إثبات شرعيتها.

ومن الإشكالات المطروحة في تونس مدى قدرة الهياكل القائمة، ومنها هياكل التدقيق، على مسايرة تزايد أعداد الجمعيات وتدفّق الموارد لفائدة المجتمع المدني بعد ثورة 2011. وهو ما يثير مخاوف من أن يؤدي ضعف الإمكانيات الرقابية للدولة إلى تنامي الجمعيات المزيّفة. لذلك يوجد شعور بالحاجة إلى هياكل رقابية جديدة، وإلى أن تكون طرق المحاسبة وشروط تقديم التقارير موحَّدة وناجعة، دون أن يؤدي ذلك إلى تدخل مفرط في النشاط المشروع للمجتمع المدني.

العقوبات وإلغاء التسجيل والحلّ

توجد في معظم السياقات أنظمة لمعاقبة منظمات المجتمع المدني التي لا تمتثل للقوانين والقواعد التنظيمية. وعموما هناك تدرّج في العقوبات التي تبدأ بالغرامات ثمّ التعليق لتصل بعد ذلك إلى حدّ إلغاء التسجيل والحلّ، مع وجود مستوى ما من الرقابة القضائية وبعض وسائل الطعن، ممّا يوفر شيئا من الحماية للمنظمات. والحلّ، وهي العقوبة القصوى، يُمْكن أن يكون لأسباب تتعلق عموما بخرق القوانين وتهديد السلم والأمن والسلامة العامة أو غياب النشاط لمدة طويلة. وتشكل الأحكام القانونية الفضفاضة المتعلقة بالعقوبات وإمكانية تسييسها مبعث قلق في عديد السياقات.

وفي بوليفيا، يُعتبر الانحراف عن الأنشطة المنسجمة من الأهداف المعلَنة للمنظمة سببا يمكن على أساسه حلُّها، وهو أمر يثير الانشغال نظرا لكون هذا الشرط فضفاضا ولا يتماشى مع الطبيعة الديناميكية والمتطورة للمجتمع المدني. كما يوجد قلق من أنّ البيئة الحالية التي تتّسم بعلاقات متدهورة قد تزيد في قرارات الحلّ القسري، خاصة وأن القانون يمنح الحكومة صلاحيات واسعة في هذا المجال. في بوركينا فاسو، تمّ تهديد عديد الجمعيات بسحب الامتيازات الضريبية، وهي أساسا الجمعيات التي يُنظَر إليها على أنها تُسبّب صعوبات للحكومة.

وفي بنما، يحدد القانون أسبابا عديدة يمكن على أساسها حلّ المنظمات. ورغم أنّ الحكومة لا تقوم في الواقع بحلّ المنظمات فعلاً، إلاّ أنّ مجرد وجود القانون يظل يشكّل تهديدا محتملا للمنظمات في المستقبل. وفي لبنان، تمّ حلّ بعض الجمعيات بطريقة غير قانونية في خضمّ منازعات سياسية خلال فترات سابقة، إلا أنّ حلّ الجمعيات أمر نادر في الوقت الحاضر. وفي الكاميرون، تتمتع الدولة بصلاحيات واسعة لتعليق نشاط الجمعيّات وحلّها.

وفي الأردن، يمكن للحكومة أن تَحلّ مجلس إدارة منظمة من المجتمع المدني وأن تُعيّن مجلس إدارة جديد، وقد حصل ذلك بالفعل في عديد الحالات، كما يمكنها فرض غرامات على المنظمات وحلّها. ومما يثير الانشغال كذلك غياب الرقابة القضائية على هذه الأحكام. أما في كمبوديا، فلا توجد آليات للطعن في قرارات إلغاء التسجيل أو تعليق النشاط أو الحلّ، كما تنصّ القوانين على أسباب مُبهمة يمكن على أساسها وضع حدّ لنشاط منظمات المجتمع المدني الدولية. وفي زامبيا، تُعتَبر الأسباب التي يمكن على أساسها إلغاء تسجيل الجمعيات فضفاضة ولا توجد ضمانات للنظر في الطعون.

ومما يدعو كذلك للانشغال وجود أشكال عقوبات مفرطة. فالجمعيات في أوغندا تُعتَبر مسؤولة

عن أي أفعال يقترفها موظفوها أو أعضاءها. وتوجد في كمبوديا وزامبيا عقوبات جنائية في حالة عدم الامتثال للقوانين والقواعد التنظيمية. وفي زامبيا، يواجِه مسؤولو المنظمات إمكانية التعرض إلى عقوبات جنائية في الوقت الذي توفر فيه القوانين الحماية للمسؤولين الحكوميين، ممّا يكرس علاقة غير متساوية. وفي الهندوراس، توجد درجة وعي متدنية لدى الجمعيات بما يمكن أن تفرضه الحكومات من غرامات وعقوبات تصل إلى حدّ تعليق النشاط والحلّ، وبالصلاحيات التقديرية الواسعة التي يملكها المسؤولون لتطبيق هذه العقوبات.

وفي تونس، تمّ غلق عدد من الجمعيات على أساس وجود اعتقاد بأنها تدعم الإرهاب، إلاّ أنّ غلق هذه الجمعيات جاء بسبب انتهاكات للقانون، من بينها عدم الالتزام بتقديم التقارير، وهو ما لا يشكل عادة سببا يتمّ على أساسه حلّ الجمعية. ولئن كان من المهم التمييز بين الجمعيات الحقيقية والجمعيات الوهمية التي تعمل كواجهة للإرهاب، من الضروري مع ذلك ضمان أن لا يُصبح عدم احترام إجراءات الحلّ التي حدّدها القانون أمراً شائعا. في زامبيا على سبيل المثال، تم إلغاء تسجيل عدد من الجمعيات التي أُعتُبِرت أنها تُمثّل تهديدا لأمن الدولة في الوقت الذي يعتقد الكثيرون أن السبب الحقيقي هو أنّ هذه الجمعيات اتخذت مواقف تتعارض مع مواقف الحكومة. وفي الهندوراس، يحتوي قانون مكافحة تمويل الإرهاب أحكاما صارمة لحلّ الجمعيات تحْمل في طياتها إمكانية سوء استخدامها.

خاتمة

كثيرا ما تُقوض القوانين المتعلقة بالتسيير حرية تكوين الجمعيات. وثمّة في بعض السياقات انشغال بشأن وجود أحكام تطلب من منظمات المجتمع المدني أن تتواءم مع أولويات الحكومة وبرامجها، مع توجّه واضح نحو فرض مزيد من المواءمة. كما توجد تحديات تتعلق بأنظمة الرقابة، بما في ذلك الاشتراطات المفرطة بشأن تقديم التقارير والتسييس الذي قد يطال هذه المسألة. وتوجد كذلك صعوبات تتعلق بقدرة المنظمات على الامتثال لهذه الاشتراطات، وما ينجرّ عن ذلك من جودة متدنية للتقارير المقدَّمة. والعقوبات المفروضة في حالة عدم الامتثال قد تكون مفرطة وفضفاضة وقد تطبَّق لأسباب سياسية. تُمارَس الرقابة بطريقة أشدّ على المنظمات المنخرطة في أنشطة الدعوة والمساءلة والمنظمات العاملة في مجالات حقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة والديمقراطية.

ومن النقاط التي نقترح التركيز عليها في أنشطة الدعوة المستقبلية، إعادة التأكيد على استقلالية المجتمع المدني في ما يقوم به من أدوار ومساهمات؛ واستبدال الأنظمة التي تنصّ على إلزامية تقديم التقارير بحوارات بناءة وذات معنى ومتكافئة بين المجتمع المدني والحكومات.

ج - حرية التجمّع

وإلى جانب حرية تكوين الجمعيات، تنص الدساتير في معظم البلدان على ضمان الحق في حرية التجمع السلمي. وهنا كذلك تضع الدساتير قيودا تتعلق عادةً بحماية أمن الدولة والنظام العام والآداب العامة. وهنا كذلك توجد فجوة واسعة بين أحكام الدستور والقانون من جهة، وما تعيشه منظمات المجتمع المدني على أرض الواقع من جهة أخرى.

على مستوى القوانين، ينبغي التمييز بين البلدان التي يتعين فيها على منظمات المجتمع المدني الحصول على ترخيص مسبق لتنظيم تجمّع، والبلدان التي يُطلب فيها من الجمعيات فقط إشعار السلطات بأن تجمّعا سيتم تنظيمه.

بوركينا فاسو والأردن ولبنان وبنما وجنوب إفريقيا من البلدان التي لها نظام إشعار. وتختلف الفترة

اللازمة لإشعار السلطات المحلية أو الأمنية من بلد إلى آخر : قبل سبعة أيام في جنوب إفريقيا، وقبل ثلاثة أيام في بوركينا فاسو، وقبل يومين في الأردن ولبنان، وقبل يوم واحد في بنما. وعموما ينبغي أن يتضمن الإشعار تفاصيل حول تاريخ التجمع وتوقيته ومكانه ومساره (بالنسبة للمسيرات) ومحتواه ومنظّميه. وفي النيبال، يُسمح بالتجمّعات العفوية دون إشعار، والثقافة السائدة بشأن المظاهرات والاحتجاجات، حسب تقييم المجتمع المدني، تميل نسبيا نحو الإباحة.

وفي المقابل، يتعين على الجمعيات في طاجاكستان طلب موافقة السلطات المحلية التي يمكنها أن تُغيّر تاريخ التجمّع وتوقيته ومكانه. وفي أوغندا، يتعين الحصول على موافقة السلطات الأمنية. وفي الهندوراس كذلك، ينبغي الحصول على ترخيص مسبق. وفي الهند، يتسم نظام الموافقة، حسب ما ورد في التقييم، بالصعوبة، وعادة ما يتعيّن الحصول على ترخيص لتنظيم الاجتماعات العامة والتجمّعات والمظاهرات واجتماعات منظمات المجتمع المدني الدولية. ويمكن للقضاة منع التجمعات التي تضم أكثر من عشرة أشخاص، وتوجد عديد الحالات التي تم فيها رفض منح الترخيص لأسباب تتعلق في أغلب الأحيان باحتمال الإخلال بالسلم. وفي الهند كذلك، يُعتَبَر شرط إبلاغ السلطات بالاجتماعات التي تضمّ الجماهير أو مسؤولي الدولة أو مشاركين دوليين شكلا من الرقابة المفرطة، إلى حدّ أنه أصبح الآن من الصعب، حسب ما ورد في التقييم، تنظيم تجمّعات دولية. وفي تونس، قد يكون من الصعب الحصول على ترخيص، ومع ذلك يتمّ عقد عديد التجمعات غير المرخص لها، ويكون ذلك أحيانا وسط حضور أمني.

وفي بعض الأحيان، يصرّ المسؤولون الحكوميون على أن تتمّ دعوتهم لحضور اجتماعات منظمات المجتمع المدني، وهو ما قد يكون له تأثير مثبط على النقاش داخل المنظمة. وفي الأردن، يتعيّن على منظمات المجتمع المدني المسجلة كجمعيات إبلاغ السلطات قبل أسبوعين بتواريخ اجتماعاتها العامة، والسماح لممثلي الدولة حضور هذه الاجتماعات. وفي طاجاكستان، يُسمح للمسؤولين الحكوميين حضور أية أنشطة عامة تنظمها منظمات المجتمع المدني المسجّلة كجمعيات عامة.

وفي سياقات عديدة، يوجد توجّه في السنوات الأخيرة نحو تعديل القوانين ذات الصلة بِحريّة التجمع، بالنظر إلى عديد التحولات والتحديات. في كولومبيا مثلا، تجري حاليا مناقشة مقترح لتعديل "قانون الشرطة" يحمل في طياته مزيدا من القيود. بموجب هذا القانون المُعدّل، سيطالَب منظمو المظاهرات بتقديم طلب قبل خمسة أيام إلى رئيس البلدية الذي بإمكانه رفض الطلب في غضون ثلاثة أيام. كما سيمنح الشرطة صلاحيات واسعة لرفض تنظيم تجمّع أو فضّه. أما في تونس، ونظرا لما عرفته البلاد من تحوّلات منذ الثورة، توجد حاليا فجوة بين أحكام الدستور الجديد الذي ينص صراحة على ضرورة حماية حرية التجمع، والقوانين التي سبقت إصدار الدستور الجديد والتي تحتوي على عديد الأحكام التقييدية. ورغم أنه تمّ إعداد مشروع قانون يهدف إلى مزيد مواءمة القوانين المتعلقة بالتجمّع مع المعايير الدولية، إلا أنّ اعتماد هذا القانون لم يوضع ضمن الأولويات، وهو ما ترك المجتمع المدني في وضع يتسّم بالتذبذب وعدم اليقين.

وفي سياق أكثر إيجابية، ينصّ قانون النظام العام في نيجيريا على إلزامية الحصول على ترخيص لتنظيم تجمّع، إلا أن هذا الإجراء تمّ الطعن فيه لدى المحاكم التي حكمت سنة 2007 بعدم دستوريته. ومنذ ذلك الحين، لا يقدِّم منظمو التجمعات إشعارا للسلطات إلا إذا كانوا في حاجة إلى حماية أمنية، إلاّ أن سلطة المسؤولين المحليين لتحديد مسار المظاهرة وتوقيتها بقيت جزءا نافذا من القانون.

بعض القيود التي تم إدراجها مؤخرا تزيد من صعوبة تنظيم الاحتجاجات التي ينجرّ عنها احتلال فضاءات عامة، وهو أسلوب ناجح للاحتجاج تمّ اتباعه في أنحاء كثيرة من العالم خلال السنوات الأخيرة. في كولومبيا، تُمنَع المظاهرات التي تتسبب في إغلاق الطرق أو تمنع الوصول إلى المرافق الأساسية. وفي طاجاكستان، تمّ في 2014 سنّ قانون يتعلق بالاجتماعات والتجمّعات والمظاهرات

والمسيرات في الشوارع. ويمنع هذا القانون ارتداء الأقنعة ووضع عقبات أو عوائق من شأنها تعطيل حركة السير. كما يحتوي القانون على قيود فضفاضة ومُبهمة حول محتوى اللافتات والشعارات التي تُرفَع خلال الاحتجاجات. وكذلك في النيبال وبنما، يُمنَع غلق الطرق، إلا أنه في المكسيك، حيث توجد ثقافة احتجاج قوية خاصة في مدينة مكسيكو، لا تُطَّبق البنود المتعلقة بمنع إغلاق الشوارع.

كما تهتمّ القوانين والقواعد التنظيمية بشكل خاص بمكان تنظيم التجمّعات. ففي الفلبين، لا يكون الحصول على الترخيص إجباريا إلا عندما يكون تنظيم التجمّع في مكان عام. كما حدّد القانون ما يُسمَى "فضاءات الحرية" حيث يمكن عقد التجمعات بكل حرية. وفي بوركينا فاسو ولبنان، توجد أماكن محدَّدة لا يمكن تنظيم الاحتجاجات فيها، مثل الفضاء المحيط بالبرلمان والقصر الرئاسي في لبنان. ويمكن للجمعيات، أمام صرامة القواعد التنظيمية، أن تغيّر أماكن التجمّعات : في الأردن وزامبيا، كثيرا ما يتم تنظيم الاجتماعات في أماكن خاصة تجنّبا للفت انتباه الشرطة.

ولئن كان البون واضحا بين أنظمة الإخطار وأنظمة الموافقة، ألا أنّ الواقع في بعض السياقات يُظهِر أنّ أجهزة الدولة تتدخل بشكل مفرط، وقد تمنع عقد التجمعات رغم إخطارها المُسبق بها. في جنوب إفريقيا مثلا، حوّلت بعض السلطات المحلية ما يُفتَرض أن يكون نظام إخطار إلى نظام موافقة، إذ أنها كثيرا ما تطلب مدّها بوثائق إضافية لم ترِد في القانون. وهو ما يزيد من صعوبة تنظيم احتجاج قانوني، ويدفع المنظمات نحو تنظيم هذه الاحتجاجات دون الحصول على موافقة، ممّا قد يؤدي إلى مواجهتها بالعنف. وفي زامبيا، يمكن للشرطة أن تفرض شروطا تتعلق بتاريخ التجمّع وتوقيته ومكانه ومدته وطريقة تنظيمه. وإذا قدّرت الشرطة أنّ هذه الشروط لم يقع التقيّد بها، يمكن لها أن تُوقِف التجمع، وهو ما يعطي للشرطة في واقع الأمر سلطة الاعتراض على عقد التجمعات. وفي بوركينا فاسو، يمكن للسلطات أن تصدر قواعد تنظيمية إضافية تمنع عقد التجمعات، وتوجد حالات تمّ فيها غلق الفضاءات التي تتمّ فيها التجمعات. وفي الكاميرون، يشير التقييم إلى أن البيئة تتسم بتزايد التضييقات على حريّة التجمع.

أما في كمبوديا، فيُطالَب منظّمو التجمّع بإخطار السلطات المحلية قبل خمسة أيام على الأقل، إلاّ أنّ الأمر في الواقع لا يختلف شيئا عن نظام الموافقة إذ في بعض الأحيان ترفض السلطات منح الترخيص. وفي كمبوديا وجنوب إفريقيا، ترى منظمات المجتمع المدني أنّ الأسباب التي تمّ على أساسها رفض منح الترخيص تبدو أحيانا مُختـلَقـة، وأنّ الدافع الحقيقي هو منع التعبير عن الرأي المخالف.

في الهندوراس والأردن وطاجاكستان، تُنتَقد الشرطة لكونها تتمتع بسلطات واسعة لفضّ التجمعات. وفي بعض السياقات، ومنها جنوب إفريقيا وزامبيا، تشير التقييمات إلى أن قوات الأمن تتجاوز أحيانا حدود صلاحياتها، وتصل إلى حدّ منع أو قمع الاجتماعات العامة. وفي الموزمبيق، ورغم عدم الاعتماد رسميا على نظام الموافقة، إلاّ أنّه يتمّ إيقاف عديد المظاهرات السلمية وفضها باستعمال العنف. وفي أوغندا، يوجد مشكل متفاقم يتعلق بتدخل الشرطة وعرقلة التجمعات بطريقة غير قانونية مع اعتقال المشاركين والمنظمين واحتجازهم. وفي كمبوديا، تتدخل الشرطة بشكل مفرط، بما في ذلك في تحديد حجم المظاهرة ومكانها ومسارها.

ويقترن التدخل الأمني المفرط بالعنف. فقد أشارت التقييمات إلى حدوث عنف بين قوات الأمن ومحتجين في بوليفيا والبرازيل ولبنان وجنوب إفريقيا وتونس، وضد تجمعات غير مرخّص لها في الأردن وموزمبيق. وفي بعض أنحاء المكسيك، يُسمَح للشرطة باستعمال الأسلحة النارية لفضّ المظاهرات. وفي الهندوراس، كثيرا ما تقترن المظاهرات بحضور قوي لقوات الأمن المسلّحة بهدف التخويف، وما يستتبع ذلك من اعتداءات.

وفي بوركينا فاسو، اتهمت منظمات المجتمع المدني السلطات بالقيام بأفعال استفزازية بهدف توليد العنف الذي يتم استغلاله كمبرر لقمع الاحتجاجات. وفي نيجيريا، يشير التقرير إلى وجود حالات

استعمال عنف بتحريض من أشخاص دفعت لهم الدولة أموالا للقيام بذلك، وفي نفس الوقت تسحب الشرطة الحماية لتترك المجال لوقوع أحداث عنف. كما تمّ اتهام قوات الأمن في كمبوديا باستعمال العنف ضد المظاهرات رغم عدم وجود أية استفزازات. وتوجد في لبنان ونيجيريا وزامبيا حالات لمظاهرات سلمية تمّ اعتبارها خطأً غير سلمية وتمّ بالتالي التعامل معها بالعنف والاعتقالات. ومما يثير الانشغال في كمبوديا وتونس وأوغندا أنّ الشكاوى التي تُقدَّم ضد الاستعمال المفرط للقوة من قبل قوات الأمن كثيرا ما لا يتمّ التحقيق في شأنها بشكل متعمق وشفاف.

أغلب البلدان التي شملها التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة تفرض غرامات وأحكاما بالسجن للسلوكيات الاحتجاجية التي تعتبرها مخالفة للقانون. ومن الانتقادات الشائعة في عديد السياقات، ومنها الكاميرون والهندوراس والهند والأردن وزامبيا، أن العقوبات التي يتعرض لها المنظمون والمشاركون في الاحتجاجات قاسية وتستند إلى أحكام فضفاضة. وفي بوركينا فاسو والأردن وجنوب إفريقيا، تَعتبِر القوانين منظمي التجمعات مسؤولين عن أيّة أفعال إجرامية قد تحصل خلال المظاهرات أو الاحتجاجات. وفي بعض السياقات، ومنها كمبوديا ولبنان، يتعيّن على منظمي التجمعات أن تكون هوياتهم محدَّدة بشكل فردي، وهو ما يجعلهم يشعرون بأنهم معرّضون في كلّ وقت للتحقيق والاعتقال. كما يشير التقييم المتعلق بجنوب إفريقيا أنّ مثل هذه الأحكام والإجراءات لها تأثير مثبط على التجمّعات.

وفي المقابل، يمنع القانون في الفلبين قوات الأمن من التدخل في التجمعات، إلا في حالة عقد تجمّع دون ترخيص عندما يكون الترخيص إلزاميا، أو عند وقوع أحداث عنف. وقد أيّدت المحكمة العليا الفلبينية سياسة "الحد الأقصى من التسامح" فيما يتعلق بحفظ الأمن والنظام خلال التجمّعات. وتبعا لذاك، تنامى وعي أفراد الشرطة بحقوق الإنسان وبالطرق الملائمة لحفظ الأمن والنظام في التجمعات. ومع ذلك، تحصل من حين لآخر بعض أحداث العنف.

وكما هو الشأن بالنسبة للحقوق الأساسية الأخرى للمجتمع المدني، يتمّ في بعض الأحيان تكريس الحقّ في حرية التجمع أو إنكاره بطريقة انتقائية، ويتوقف ذلك على طبيعة القضية المطروحة. في بوركينا فاسو والكاميرون وجنوب إفريقيا وزامبيا، تشير التقييمات إلى أن المنظمات التي تتبنى مواقف داعمة للحكومة لا تتعرض لعوائق كبيرة تحدّ من ممارستها لحرية التجمع، على عكس المنظمات التي تعبّر عن مواقف نقديّة تجاه للحكومة. وفي كمبوديا، يُمْكن للسلطات أن ترفض منح الترخيص إنْ هي اعتبرت أن موضوع التجمع ينطوي على حساسية سياسية. وفي أوغندا، تمّ منع تجمّعات تطالب باحترام حقوق الإنسان وتُوجِّهُ الاهتمام إلى الانتهاكات، وتمّ التعامل معها بعدائية وعنف وبيروقراطية.

وفي إفريقيا جنوب الصحراء، تواجِهُ التجمعات التي تنظمها الجمعيات المعنيّة بالمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين تحديّا خاصا. في أوغندا، وقع فضّ هذه التجمعات باستعمال القوة. وفي نيجيريا، تمّ منذ 2014 منع اجتماعات النوادي والجمعيات المعنيّة بهذه الشريحة من الناس. وفي زامبيا، تبقى وضعية التجمّعات التي تنظمها هذه الجمعيات غير واضحة، إذ أنه من غير المرجّح أن تقوم فئة من الناس وقع تجريمها بإشعار السلطات بِنِيّتها عقد اجتماع.

ولوحظ في بنما وجنوب إفريقيا وجود بُعدٍ طبقي في الطريقة التي يتمّ التعامل بها مع المشاركين في التجمعات، إذ تكون المظاهرات أكثر عُرضة للتضييقات ولعنف قوات الأمن إذا كانت تضمّ مشاركين من الطبقات الفقيرة. وفي الأردن، لا يُعامِل القانون الجميع على قدم المساواة، فالأشخاص غير المواطنين والأشخاص الذين لهم إدانات جنائية سابقة يتمّ استبعادهم من المشاركة في المظاهرات والاحتجاجات ومن تنظيمها.

كما يعتبر عدم النفاذ إلى المعلومات حول الحقّ في حرية التجمّع والقوانين المتعلقة به وعدم فهم

هذا الحق وهذه القوانين عائقا أمام تعبئة الفقراء والأشخاص المستبعَدين في جنوب إفريقيا. فلا يكون دائما مفهوما أو مقبولا أنّ للمواطن حق الاحتجاج، وهذا ينطبق حتى في سياقات ديمقراطية أين توجد وسائل رسمية للمشاركة السياسية. في جنوب إفريقيا، لا تعترف السلطات كثيرا بهذا الحق، وتؤدي ردّة الفعل القاسية لقوات الأمن إلى مزيد من العنف، لذلك تَعْمَدُ السلطات إلى اعتبار المجتمع المدني كمصدر للعنف وتستغل ذلك لضرب المجتمع المدني عموما. وفي الأردن أين يوجد نظام إخطار في علاقة بالتجمّعات، من الصعب تنظيم مظاهرات عفوية، والتي يُنظَر لها على أنها غير قانونية، رغم أنّ مثل هذه الاحتجاجات تمثل إحدى أهمّ طرق التعبير عن الاختلاف والمعارضة. وفي البرازيل، تفتقر الجمعيات إلى الموارد المالية للتعبئة للاجتماعات والمناسبات بشكل ملائم ، وهو ما يشكل تحدّيا إضافيا.

وحتى داخل البلد الواحد، لا يتمتع الجميع بالحق في حرية التجمع على قدم المساواة. في الهندوراس مثلا، توجد مناطق تشهد قدرا كبيرا من عدم الاستقرار ويتمّ فيها فرض حظر التجوال، مما يزيد في تقييد حرية التجمع. كما أن التحديات تكون أكبر خارج العاصمة في المكسيك والموزمبيق وفي بعض الأنحاء من الكاميرون. وفي النيبال، يمكن للمسؤولين الإداريين المحليين أحيانا فرض قيود على التجمعات. وفي الفلبين، تتعارض التحديات التي قد تواجه الجمعيات بسبب المسؤولين الحكوميين المحليين أو أصحاب المصالح السياسية وأصحاب المال والأعمال مع النهج المتساهل عموما الذي تتبعه الحكومة الوطنية. ومما يثير الانشغال هنا عدم وجود وعي كاف بالقوانين التي تصدر على المستوى المحلي، وكذلك غياب الإرادة لدى المسؤولين السياسيين المحليين لتطبيقها. وفي تونس، يتمثل أحد التحديات أنّ حقوقا أساسية مثل حرية التجمع يتمّ تعليقها عند فرض حالة الطوارئ.

خاتمة

لا تتبنى الدول التي شمِلها التقييم إلى حدّ كبير أفضل الممارسات الدولية التي تتمتع فيها منظمات المجتمع المدني بحريّة تنظيم الاجتماعات والتجمعات دون الحاجة إلى إخطار السلطات أو طلب موافقتها. وهنا كذلك يبرز الفرق بين نظام الإخطار ونظام الموافقة المُسبقة. وحتى في السياقات التي تعتمد نظام الإخطار، تكون الأمور في واقع الأمر أكثر تعقيدا، مع وجود حالات لتجاوز السلطة من قبل المسؤولين الحكوميين وقوات الأمن. وفي أغلب الأحيان، تستند القرارات المتعلقة بمن يُسمَحُ له بعقد تجمّع عام أو ما هي أنواع التجمعات المسموح بها إلى اعتبارات مسيّسة. ويمكن أن يتعرض منظمو التجمعات والمشاركون فيها إلى عقوبات بما في ذلك غرامات وأحكام بالسجن، وهذه العقوبات غالبا ما تكون واسعة النطاق ومفرطة وقائمة على سلطة تقديرية. ولا يوجد قدر كبير من التسامح مع المظاهرات العفوية في عديد السياقات.

ومن النقاط التي نقترح التركيز عليها في أنشطة الدعوة المستقبلية، التحوّل من نظام الموافقة المسبقة إلى نظام الإخطار؛ والحث على مزيد المساءلة بشأن تصرّفات قوات الأمن؛ وتوفير تدريب أفضل لقوات الأمن فيما يتعلق بحفظ الأمن والنظام خلال التجمّعات.

د - حرية التعبير

وكما هو الشأن بالنسبة لحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمّع، توجد عموما ضمانات دستورية قوية لحرية التعبير تقترن بقيودٍ تُفرَض لاعتبارات تتعلق بحماية الأمن القومي والنظام العام والآداب العامة، وضمان حقوق الآخرين وسمعتهم. إلاّ أنه في عديد السياقات، توجد هنا كذلك فجوة بين ما

يرد في الدساتير والقوانين من أحكام، وما يحدث على مستوى الممارسة، كما توجد قوانين، مثل تلك المتعلقة بالسرية والتشهير والقذف والقدح، من شأنها تقويض حرية التعبير.

وفي المقابل، توجد أمثلة لممارسات أفضل. ففي الفلبين، تم تثبيت أحكام دستورية قويّة تتعلق بحرية التعبير من خلال عدد من القرارات الصادرة عن المحكمة العليا. وبالرغم من وجود تحديات على المستوى المحلي، والتي ستتم مناقشتها لاحقا، تُفهَم حرية التعبير بوصفها تُطبَّقُ في معناها الواسع وتشمل عديد الوسائل وارتداء ما يرمز للاحتجاج. وعموما يشير التقييم إلى أنّ منظمات المجتمع المدني تشعر بأن لها حرية توجيه نقد علني للحكومة.

وفي تونس، كان إنكار الحقوق الأساسية ومنها حرية التعبير من العوامل التي أشعلت فتيل الثورة، وهو ما انعكس في الدستور الجديد للبلاد الذي ينصّ على أنه لا يجوز ممارسة رقابة مسبقة على حرية التعبير والرأي والإعلام بشرط أن لا تمس هذه الحرية من حقوق الآخرين، هذا فضلا عن المحاذير المعتادة التي تمت الإشارة إليها آنفا. وينصّ الدستور كذلك على أنّ أي قيود تُفرَض لا بد أن تكون متناسبة وأن لا تمسّ من جوهر الحقوق. وقد تمّ سنة 2011 سنّ قانون يمنع الرقابة المسبقة، وهو ما يمنعه كذلك الدستور في المكسيك، بشرط أن لا تمسّ حرية التعبير من الخصوصية والآداب العامة والسلم العام.

وفي سياقات أخرى، يتمثل أحد التحديات في أنّ الأحكام الدستورية المتعلقة بحرية التعبير يتم تقويضها إلى حدّ بعيد. فعلى سبيل المثال، يضمن الدستور الجديد للنيبال حرية التعبير، إلاّ أنّ سلطة الدولة للحدّ من هذه الحريّة، مثلما ورد في الدستور، واسعة جدا، وهو ما يمثل مصدر انشغال للمجتمع المدني، وتقييد هذه الحرية قد يستند إلى عديد الاعتبارات، منها الانتقاص من سيادة النيبال وتهديد انسجام العلاقات المجتمعية ومخالفة قواعد السلوك العام وانتهاك حرمة الآداب العامة. كما يسمح الدستور للرئيس بتعليق حرية التعبير عند فرض حالة الطوارئ. ومن التحديات الأخرى التي تواجه المجتمع المدني أنّ الدستور يمنح حرية التعبير للأشخاص فقط ولا يمنحها للمنظمات. ولئن كانت المنظمات تعتبر أن الثقافة السياسية تميل إلى حدّ بعيد نحو الإباحة، مما مكّنهم من التعبير عن آرائهم دون قيود أو معوقات، فإن التحدي يكمن في أنّ الدستور قد لا يوفّر حماية كافية للمنظمات في حالة اتخذت السياسة منحى تراجعيا، بالنظر إلى التضييقات التي كانت تُفرَض على حرية التعبير تحت أنظمة سابقة.

وفي الأردن وطاجاكستان وزامبيا، تضمن الدساتير حرية التعبير، إلاّ أنّ هذه الحرية يمكن تقييدها لاعتبارات عديدة، بما في ذلك تلك الواردة في قوانين أخرى. وفي الهندوراس، توجد أحكام دستورية تضمن حرية التعبير وقانون يتعلق بحرية الرأي، إلاّ أن هذه الضمانات تقوّضها قوانين أخرى، ومنها قانونين صدرا عام 2013، وهما قانون الاتصالات وقانون تصنيف الوثائق العمومية المتعلقة بالأمن والدفاع القومي. وهذان القانونان، حسب ما ورد في التقييم، يعزّزان الرقابة على وسائل الإعلام. وفي الهند، تتعارض بعض بنود القانون الجنائي الذي تمّ سنّه خلال الحكم الاستعماري البريطاني، ويسبق الدستور الجمهوري للهند بتسعين سنة، مع الأحكام الخاصة بحرية التعبير. وفي سياقات أخرى، يمنح استعمال مصطلحات غير دقيقة مجالا واسعا للمسؤولين لفرض قيود إضافية. مثال ذلك الأحكام المُبهمة الواردة في القوانين اللبنانية بشأن القيود المتعلقة بالأخلاق العامة والمشاعر الدينية والوحدة الوطنية. كما أن قوانين الصحافة في كمبوديا تفتقر إلى الوضوح ولا يتمّ تطبيقها على نحو متّسق.

وفي بعض السياقات، تفرض القوانين التي تمّ سَنُّها مؤخرا قيودا جديدة على حرية التعبير، ومنها القوانين المتعلقة بمحاربة الإرهاب. في الأردن، يتيح قانون منع الإرهاب الصادر عام 2006 المجال لتقييد حرية التعبير. كما أنّ قانون مكافحة الإرهاب في تونس الصادر سنة 2015 يحتوي على أحكام فضفاضة، وتمّ بموجب هذا القانون اتهام بعض الصحفيين بالضلوع في الترويج للإرهاب. وفي

الكاميرون، توجد تحديّات مماثلة، إذ بموجب قانون مكافحة الإرهاب الصادر سنة 2014، يمكن محاكمة المدنيين في محاكم عسكرية، ويتعين على الصحفيين الحصول على إذن مسبق من الحكومة قبل نشر مقالاتهم. ومنذ صدور هذا القانون، تم احتجاز عديد الصحفيين بِتُهم ذات صلة بالإرهاب وتقديمهم لمحاكمات عسكرية.

وفي بوليفيا، وجّه عدد من منظمات المجتمع المدني انتقادات لقانون 2010 المتعلق بمناهضة التمييز والعنصرية على اعتبار أنه يمنح الدولة مجالا واسعا للحدّ من حرية التعبير، بما في ذلك سلطة غلق وسائل الإعلام وفرض عقوبات جنائية على الصحفيين. وفي جنوب إفريقيا، يساور المجتمع المدني قلق إزاء محاولات الحكومة سنّ قانون جديد يتعلق بالسرية (مشروع قانون حول حماية المعلومات الخاصة بالدولة)، والذي يتضمن أحكاما تتعارض مع حرية التعبير. ويعطي هذا القانون تعريفا فضفاضا لما يُسمَّى "الأمن القومي". هذا الأمر مازال محلّ خلاف عميق بين الحكومة والمجتمع المدني .

كما أشارت التقارير التقييمية إلى مشكل آخر وهو غياب القوانين والإجراءات المتعلقة بِحريّة تدفق المعلومات. وينطبق ذلك على كمبوديا والفلبين، رغم الجهود وأنشطة الدعوة المكثفة التي يقوم بها المجتمع المدني. وفي أوغندا، يوجد قانون حول النفاذ إلى المعلومات، إلا أنه ينصّ على عديد الاستثناءات، كما أنّ أجهزة الدولة تفتقر إلى الإرشاد بشأن كيفية تطبيقه، والإجراءات مُكلفة وموغلة في البيروقراطية. وكذلك الأمر في جنوب إفريقيا حيث يشير التقييم إلى وجود عوائق تضعها الدولة ضد استخدام الأحكام المتعلقة بحرية تدفق المعلومات، وهو ما يساهم في عدم استعمالها بالقدر الكافي من قبل المجتمع المدني. وفي المقابل، يوجد حاليا في الهند تشريع واضح المعالم حول حرية تدفق المعلومات، رغم أنه يمنع الكشف عن بعض الوثائق بموجب قانون الأسرار الرسمية.

ويمكن أن يكون للعقوبات الشديدة على ما يُرتكب من مخالفات تأثير مثبط على حرية التعبير. على سبيل المثال، يجيز قانون الصحافة في لبنان الصادر عام 1962 فرض أحكام بالسجن عن المخالفات المرتكبة من قبل صحفيين. وفي كمبوديا، يتمّ باستمرار استعمال أحكام القانون الجنائي المتعلقة بالتحريض على ارتكاب الجرائم لتحريك الدعاوى ضد منظمات المجتمع المدني والناشطين الذين يوجهون انتقادات للحكومة. وفي لبنان كذلك، تُستعمَل المنظومة القانونية لمعاقبة الصحفيين والنشطاء والمواطنين الذين ينتقدون الشخصيات السياسية أو يكشفون أوجه القصور في الحكم. وفي الهندوراس، يشير المجتمع المدني في تقريره إلى أنه تعرّض لتهديدات بتكثيف الرقابة وتسليط الغرامات وحتى إمكانية إلغاء التسجيل إن هو انتقد سياسات الحكومة في وسائل الإعلام.

من ناحية أخرى، أشارت عديد التقييمات إلى الأثر التقييدي للأحكام المتعلقة بالتشهير والقذف والقدح. ولوحظ أن مثل هذه الأحكام تحدّ من حرية التعبير في الكاميرون والموزمبيق وزامبيا. وتوجد عديد الحالات في زامبيا لشخصيات حكومية يستعملون قوانين التشهير لإسكات أصوات المنتقدين. وفي تونس، توجد قوانين قديمة حول التشهير والقذف والقدح تتعارض مع ضمانات حرية التعبير الواردة في الدستور الجديد، وهو ما فسح المجال لاستعمال دعاوى قضائية ذات دوافع سياسية في محاولة لإسكات صوت الإعلاميين ووسائل الإعلام المستقلة. وفي الأردن، يُعتبر التشهير وانتقاد الملك والمسّ من سمعة المسؤولين الحكوميين والتحريض على الفتنة الطائفية من الأفعال المجرمة. وفي لبنان وزامبيا، تَعتبر القوانين الجنائية التشهير بالرئيس فعلا إجراميا. وفي البينين، ينصّ قانون الإعلام والاتصال الصادر سنة 2015 على فرض غرامات كبيرة عند التشهير بالرئيس ورؤساء دول أو وزراء خارجية الدول الأجنبية. كما تتسم عقوبة التشهير بالشدّة في كمبوديا والكاميرون ولبنان. وقد تم تسليط غرامات كبيرة في لبنان على صحفيين استقصائيين كشفوا حالات فساد. كما توجد عقوبات جنائية للتشهير في نيجيريا وبنما، وقد شهدت بنما رفع عديد قضايا التشهير في السنوات الأخيرة. كما أشار التقييم الخاص بجنوب إفريقيا إلى عدم توفر الآليات القانونية الكافية لتمكين الصحفيين من حماية مصادرهم ، وكذلك إلى التحديات التي يطرحها تأويل القوانين المتعلقة بمنع خطاب الكراهية.

وحتى مجرد إمكانية التعرّض للمحاكمة، وما ينجرّ عن ذلك من نفقات ومتاعب، يمكن أن يكون له تأثير مثبط على حرية التعبير.

ومثلما هو الشأن بالنسبة لحرية التجمّع، يمكن أن تتجاوز الشرطة وقوات الأمن سلطاتها لتقييد حرية التعبير، بما في ذلك عن طريق استعمال القوة. في أوغندا، يتعرض الصحفيون لاعتداءات ومضايقات من قبل الشرطة. وفي جنوب إفريقيا كذلك، ترتكب الشرطة تجاوزات. وفي زامبيا، تستغل الشرطة في بعض الأحيان أحكام القانون البالي الخاص بالنظام العام والمتعلقة بنشر معلومات زائفة، لفرض قيود على حرية التعبير. وفي جنوب إفريقيا، تفرض القوانين التي تعود إلى عهد نظام الفصل العنصري والتي لا تزال نافذة، قيودا على حرية تدفق المعلومات، ومنها تلك المتعلقة بالأماكن الذي يُنظَر إليها على أنها ذات صلة بالأمن القومي.

وفي بعض الأحيان، تتعرض منظمات المجتمع المدني إلى التقييد من حرية التعبير لأنها تهتم بمسائل هي موضع خلاف. في بوليفيا مثلا، يشير التقرير إلى أنّ المنظمات التي تتعرض أكثر من غيرها للقيود والمضايقات هي تلك التي تسعى لحماية حقوق السكان الأصليين، وتلك التي سعت للوقوف ضد مشروع كبير لتطوير الطرقات، وتلك التي تنشط في مجال الاتصال والصحافة. كما يتعرّض منظمو حملات الدفاع عن حقوق ملكية الأراضي إلى قيود واعتداءات في جنوب إفريقيا. وفي الأردن، تتعرض المنظمات التابعة "للإخوان المسلمين" والتي تثير تساؤلات حول النظام الملكي بالخصوص إلى تقييدات في حرية التعبير. كما تتعرض الجمعيات والمنظمات المعنيّة بالمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين إلى تقييدات على نشاطها. ونفس القيود تُفرَض على المجموعات المعنية بهذه الشريحة من المجتمع في الهند. أما في النيبال، فقد تدخلت الشرطة لقمع تحركات تتعلق بقضايا تهمّ حقوق هذه الفئة من السكان، وتهمّ كذلك وضع اللاجئين من التبت.

وفي عديد السياقات، يتعرض الصحفيون والنشطاء الذين يتمسكون بممارسة حقّهم في حرية التعبير إلى المضايقة والعنف. في بعض الأنحاء من المكسيك، وبِسبب تفشي الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة، يرتفع منسوب العنف، وترتفع كذلك معدلات الإفلات من العقاب، وهو ما من شأنه أن يقوّض الأحكام الدستورية التي تضمن حرية التعبير. وفي كولومبيا، تشهد بعض المناطق اعتداءات متكررة ضد الصحفيين، في ظلّ ارتفاع مستوى الإفلات من العقاب. فنُظم الحماية التابعة للدولة والتي يُفترَض أن توفّر الحماية للأشخاص المعرّضين للاعتداءات تُوجَّه لها انتقادات بكونها ضعيفة وغير منظَّمة. كما أنّ النشطاء والصحفيين في البرازيل يتعرضون لاعتداءات تتراوح بين التهديد بالقتل إلى القتل فعلا، وهو ما يزيد في تقييد حرية التعبير.

وفي الفلبين، ورغم وجود أحكام دستورية قويّة تضمن حرية التعبير، شهدت البلاد سلسلة من عمليات القتل خارج نطاق القضاء تعرّض لها نشطاء وإعلاميون. كما أن ثقافة الإفلات من العقاب تمثّل خطرا مستحكما يتهدّد حرية التعبير. من جهتها، تُشكّل الشركات الكبرى والأمن التابع لها تهديدا خاصا. وقد قال الرئيس الحالي الذي تولّى مهامه سنة 2016 أن قتل الصحفيين "الفاسدين" أمر مبرَّر.

وفي بعض الأنحاء من الهند، يؤثر التطرّف على ممارسة حرية التعبير، خصوصا عندما تخلِط قوات الأمن بين منظمات المجتمع المدني والقوى المتطرفة، وتقيّد ممارستهم لحرية التعبير في إطار إجراءات محاربة التطرّف. وفي تونس، ورغم وجود أحكام دستوريّة قويّة، تعرّض نشطاء وإعلاميون إلى اعتداءات من قبل قوى رجعية متطرفة، وتزامن ذلك مع هجمات من قبل الحكومة على وسائل الإعلام التي تنتقدها . وقد أشارت النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين إلى الاعتداءات المتكررة على حرية الصحافة، مع ازدياد عدد الإعلاميين الذين يتعرضون للمحاكمة والسجن.

وفي نيجيريا، يشير التقرير إلى تعرّض منظمات المجتمع المدني إلى مضايقات من قبل المسؤولين في الدولة تمسّ من حرية التعبير. وفي بنما، تتعرض المنظمات إلى حملات تشويه. وفي الموزمبيق، تتلقى

المنظمات والصحفيون تهديدات من مصادر حكومية ومصادر تابعة للقطاع الخاص. وقد وصلت التهديدات ذروتها سنة 2014، وهي سنة انتخابات، والتي شهدت استقطابا سياسيا متناميا. وتزيد التهديدات خصوصا عندما يُوجِّه المجتمع المدني والإعلام انتقادات لشخصيات سياسة بارزة أو يثير مسائل حساسة.

ويمكن للهجمات التي تستهدف منظمات المجتمع المدني أن يكون لها تأثير غير مباشر على ممارسة حرية التعبير، إذ أنها تؤدي بهذه المنظمات إلى ممارسة الرقابة الذاتية تجنّبا لهجمات أخرى. وهو الحال في بوليفيا حيث يشير التقرير إلى أنّ الموقف العدائي للدولة تجاه المجتمع المدني يخلق مناخا من الترهيب يدفع نحو الرقابة الذاتية. وترى بعض المنظمات أن الحكومة لا تقبل النقد مطلقا. وفي الهندوراس كذلك، يظلّ المجتمع المدني في حالة تيقّظ، مستحضرا ما تعرّض له من هجمات عقب الانقلاب الذي شهدته البلاد سنة 2009، ومتوخّيا الحذر حتى لا يُنظَر إليه على أنه يهاجم الحكومة بشكل مباشر. وفي كمبوديا، أصبحت منظمات المجتمع المدني تميّز بين الانتقادات المسموح بها والانتقادات غير المقبولة، وتميل نحو تجنّب توجيه انتقادات لمسؤولين حكوميين بِعيْنِهم. أما في جنوب إفريقيا، فتقوم المنظمات باختيارات تكتيكية حول ما يمكن انتقاده وما ينبغي الامتناع عن انتقاده.

وفي بنما، يشير التقييم إلى عدم التقدير لثقافة الاختلاف والمعارضة، فضلا عن الفهم الشعبي المحدود لحرية التعبير ولحرية تدفق المعلومات وغياب التوعية بأهميتهما. كما يمكن لعوامل ثقافية، مثل العلاقات الأبوية في جنوب إفريقيا ومفهوم احترام كبار السن في زامبيا، أن تَحُول دون الممارسة المتكافئة لحرية التعبير.

وفي الفلبين، ثمّة قلق من أنّ قدرة المجتمع المدني على ممارسة حرية التعبير على المستوى الوطني ليس لها انعكاس على المستوى المحلي أين يُمكِن للنخب ذات النفوذ أن تهيمن على الإدارة المحلية. وهو الحال كذلك في الكاميرون وكولومبيا، إذ تشير التقييمات إلى أنّ الهجمات على الإعلام والمجتمع المدني تتركّز في مواقع بِعينها. وفي جنوب إفريقيا، يشير التقييم إلى أن الظروف الاجتماعية تؤثر في قدرة المواطنين على ممارسة حرية التعبير، فالفقراء الذين يعيشون في ضواحي المدن لهم قدرة أقلّ على ممارسة هذا الحق، لأن هياكل السلطة المحلية تمنع ذلك. ففي الواقع، قد توجد مجموعات تعيش في مناطق لا يصل إليها الدستور والقوانين. وفي الأردن، يشير التقييم إلى أنّ المنتسبين للطبقات الوسطى هم أكثر قدرة على ممارسة حرية التعبير. أما في زامبيا، فيتجنب العاملون في منظمات المجتمع المدني الأجنبية التعبير عن آرائهم خشية أن يتمّ ترحيلهم.

وسائل الإعلام التقليدية

في بعض البلدان، توفر وسائل الإعلام المكتوبة والإذاعية والتلفزيونية الناشطة والمستقلة فضاءات للنقاش والاختلاف، إلاّ أنها تواجه بعض العراقيل من قبل الدولة. في الكاميرون، يوجد عدد كبير من الصحف المملوكة للقطاع الخاص والتي كثيرا ما توجِّه انتقادات للحكومة، رغم أنه تمّ اعتقالُ عدد من الصحفيين المستقلين وحظرُ عدد من وسائل الإعلام. وفي أوغندا، يَعتبِر المجتمع المدني أنّ الإعلام مازال قطاعا حديث العهد نسبيا ويشهد نموا مطردا، مع وجود ثقافة ديناميكية للصحف والإذاعات المملوكة للقطاع الخاص. ومع ذلك يوجد قلق في أوساط المجتمع المدني إزاء التدخل الحكومي المتنامي في وسائل الإعلام لاعتبارات غير مؤكدة تتعلق بالأمن القومي. وفي أوغندا، توجد تغطية محدودة للمجتمع المدني وأنشطته. وفي البينين، يشير التقييم إلى أنّ وسائل الإعلام تتسّم بالاستقلالية والتعدّدية، إلا أنها تواجه عراقيل بسبب التدخلات المُسيّسة من قبل الجهة الرقابية التابعة للدولة.

كما أن مواقف وسائل الإعلام تجاه المجتمع المدني قد تزيد من صعوبة ممارسة المجتمع المدني لحرية التعبير. فقد تنشر وسائل الإعلام مقالات تنطوي على مواقف عدائية تجاه المجتمع المدني، أو تروّج معلومات مغلوطة عنه، أو لا تمنح المجتمع المدني الفرصة للحضور في فضاءاتها. على سبيل المثال، قد تنشر وسائل الإعلام مقالات تصف فيها منظمات المجتمع المدني بأنها غير ناجعة وضالعة في الفساد وتابعة للأحزاب. وفي البرازيل، يشير التقييم، استنادا إلى رصد لوسائل الإعلام، إلى أن خطاب الإعلام هو في العموم إيجابيّ عندما يتعلق الأمر بالمجتمع المدني ككلّ، وسلبيّ عندما يتناول منظمات من المجتمع المدني بشكل خاص.

وقد يعود ضعف نفاذ المجتمع المدني لوسائل الإعلام إلى محدودية قدراتها، وكذلك إلى أنماط تركّز ملكية وسائل الإعلام. ففي كمبوديا، لا تملك وسائل الإعلام المحليّة القدرات اللازمة لتغطية أنشطة المجتمع المدني بلغة الخمير الرسمية. ومن المسائل ذات الصلة نقص التدريب وتوقّع دفع أموال مقابل تغطية الأنشطة. وهو ما يؤدي إلى غياب الموضوعية في التعاطي الإعلامي مع المجتمع المدني. وفي أوغندا، يُعتَبر نقص المهارات الصحفية من التحديات القائمة.

في بنما، تواجه منظمات المجتمع المدني صعوبات لتبليغ رسائلها عبر وسائل الإعلام التي يسيطر عليها أصحاب النفوذ الاقتصادي والسياسي. وفي المكسيك، تتركّز ملكية وسائل الإعلام بيد قلّة حاكمة، مما يجعل من الصعب على المجتمع المدني إيصال صوته. وفي بوليفيا وكمبوديا، تهيمن الدولة والحزب الحاكم على ملكية وسائل الإعلام. وفي بوليفيا، تودي هيمنة الحكومة إلى أن تكون وسائل الإعلام طيّعة وفي حالة خوف. وفي كمبوديا، قليلة هي المحطات الإذاعية والصحف التي لا تسيّرها الأحزاب السياسيّة والسياسيون، وقد تدخلت الدولة لمنع بث بعض البرامج الإذاعية المستقلة. وفي زامبيا كذلك، تدخّلت الحكومة للحدّ من قدرة المحطات الإذاعية الناقدة على البث، وهدّدتها بسحب التراخيص، وهو ما من شأنه أن يقلّص من إمكانية أن تمرّر المحطات الإذاعية أصواتا من المجتمع المدني ناقدة للحكومة.

وفي أوغندا، توجد أسباب كثيرة يمكن على أساسها للسلطات أن ترفض منح تراخيص لوسائل الإعلام. كما يمكن للحكومة الأوغندية أن تفرض توقيت بعض البرامج الإذاعية ومدّتها. وفي 2014، أصدرت الحكومة قرارا يتعين بمقتضاه على جميع المحطات الإذاعية أن تخصّص ساعتين أسبوعيا لبث برامج حكومية. من جهة أخرى، لا يُسمَح بنشر الصحف إلا بعد الحصول على ترخيص من المجلس القانوني المعني بالإعلام. كما ينصّ قانون عام 1995 المتعلق بالصحافة والصحفيين والذي تمّ تعديله سنة 2010، على عقوبات قاسية بغرامات وبالسجن في حالة النشر دون ترخيص أو نشر مواد محظورة، وهذه المواد تمّ تعريفها بشكل فضفاض. من الواضح إذن أن بعض الأحكام التي تُقدَّم على أنها تهدف إلى حماية الأمن القومي يتمّ في حقيقة الأمر تطبيقها لإسكات كل صوت معارض.

مثل هذه التحديات من شأنها أن تؤدي بمنظمات المجتمع المدني إلى فقدان الثقة بوسائل الإعلام واعتبار أنها لا تمثل فضاء مناسبا للمشاركة.

الأنترنات ووسائل التواصل الاجتماعي

وبالنظر إلى التحديات التي يطرحها التعامل مع وسائل الإعلام التقليدية، توجّهت عديد منظمات المجتمع المدني إلى ما يمكن أن توفّره وسائل التواصل الاجتماعي على شبكة الانترنات من فرص وإمكانيات.

في عديد السياقات ومنها بوليفيا وبنما، لم تساير التشريعات التطوّرات الحاصلة على مستوى النفاذ إلى شبكة الأنترنات. ويمكن لغياب القواعد التنظيمية أن يكون في صالح المجتمع المدني، مثلما هو

الشأن في كمبوديا مثلا، إذ على عكس القيود الكبيرة المفروضة على وسائل الإعلام التقليدية، توجد حرية نسبية في مجال الأنترنات، ويُعتَقَد أن منظمات المجتمع المدني قد استفادت من ذلك. غير أن غياب القوانين يمكن أن يشكّل تحديا للمجتمع المدني. ففي لبنان، وفي غياب القوانين ذات الصلة، يلاحظ أن المحاكم تميل نحو تصنيف المعلومات المتبادلة على شبكة الأنترنات كمنشورات وليس كمراسلات خاصة، وهو ما يعني فرض عقوبات أكثر شدّة. وفي طاجاكستان، يشير التقييم إلى أنّ تطوّر النفاذ إلى شبكة الانترنات قد تجاوز وتيرة وضع القانون، ومن هنا جاءت الحاجة إلى قوانين موحّدة تتعلق الأنترنات وبِحرية تدفّق المعلومات.

ويوجد حاليا اهتمام متزايد بالرقابة على الانترنات ووسائط التواصل الاجتماعي، وهو ما لوحِظ على سبيل المثال في الهندوراس والمكسيك. في الهندوراس، وفّر تطور وسائل التواصل الاجتماعي للمواطنين مجالا جديدا للتعبير عن آرائهم، إلا أنّ التقييم أشار إلى وجود حالات لغلق صفحات تواصل اجتماعي دون تقديم أي تفسير. وفي الفلبين، ثمة استعمال متزايد، في قضايا التشهير، لأحكام قانون عام 2012 المتعلق بمنع الجرائم السيبرانية، وذلك لقمع عمل المجتمع المدني الساعي لفضح التجاوزات والآثار السلبية للشركات الكبرى. وفي أوغندا، يوجد قلق بشأن إمكانية تطبيق قانون مراقبة الاتصالات الصادر سنة 2010، وقانون إساءة استعمال الحاسوب الصادر سنة 2011. وفي النيبال، يُعتَبر نشر مواد مخالفة للقانون على شبكة الانترنات فعلا إجراميا. وفي الأردن، أُدخِلت سنة 2012 تعديلات على القانون تَفرِض الحصول على إذن مُسبق لنشر منشورات إلكترونية، وفي ذلك توسيع لنطاق تدخّل الحكومة. أمّا في نيجيريا، يُزعَم أنه توجد رقابة واسعة النطاق على الأنترنات تقوم بها شركة خاصة متعاقدة مع الحكومة، وأنّ مقترحات جديدة تمّ تقديمها لمراقبة الاتصالات.

ويظلّ تنظيم استخدام شبكة الانترنات ووسائل التواصل الاجتماعي من المجالات الحديثة التي تعرِف تطورا مطّردا. وقد قدّمت الحكومة في كمبوديا مشروع قانون لتنظيم استخدام الأنترنات ومنع الجرائم السيبرانية، وهو ما يبعث على القلق بشأن إمكانية فرض قيود جديدة. ويشير التقرير إلى أنّ هذا المشروع هو حاليا قيْد المراجعة. كما عبّر رئيس بوليفيا عن رغبته في وضع قواعد تنظيمية لوسائل التواصل الاجتماعي تكون أكثر صرامة. وفي سياق أكثر إيجابية، تمّ في سنة 2014 سنّ قانون جديد في البرازيل (إطار الحقوق المدنية للأنترنات) بعد أن قام المجتمع المدني بأنشطة دعوة مكثفة، ويتضمن هذا القانون أحكاما تحمي حرية التعبير على شبكة الأنترنات. وفي المكسيك، تمّ مؤخرا إشراك المجتمع المدني في مشاورات حول الإصلاح التنظيمي في مجال الاتصالات، رغم أن تأثيرات هذا الإصلاح لا تزال بحاجة إلى مزيد التعمّق في دراستها.

وعموما، من التحدّيات التي تواجهها منظمات المجتمع المدني عموما كيفية إيصال صوتها في الفضاء المزدحم لوسائط التواصل الاجتماعي، وكذلك محدودية قدراتها للتعامل مع وسائط التواصل الاجتماعي ومع وسائل الإعلام بصفة عامة.

خاتمة

حرية التعبير هي موضع جدل في عديد السياقات. ورغم وجود الضمانات الدستورية، إلا أنها كثيرا ما يتمّ الانتقاص منها من خلال الاستثناءات والقوانين الأخرى. في بعض السياقات، يوجد تدخّل سياسي في وسائل الإعلام، بما في ذلك رقابة الدولة. ويتعرض نشطاء المجتمع المدني والصحفيون للمضايقات والاعتداءات والتجريم من قبل قوى تابعة للدولة وأخرى غير تابعة لها، عندما يمارسون حرية التعبير ويعبّرون عن أراء معارضة ويثيرون مسائل حسّاسة. مثل هذه التصرّفات من شأنها الدفع نحو ممارسة الرقابة الذاتية. كما أن بِنيَة وسائل الإعلام التقليدية وملكيّتها لا تُمكّن دائما المجتمع المدني من النفاذ لها. وهنا توفّر وسائل التواصل الاجتماعي بديلا، إلاّ أنّ هذا الفضاء صار بدوره موضع جدل متزايد ويخضع لقواعد تنظيمية أكثر صرامة.

ومن النقاط التي نقترح التركيز عليها في أنشطة الدعوة، دعم شبكات الصحفيين المستقلين؛ وربط الصلات بين هؤلاء الصحفيين ومنظمات المجتمع المدني؛ وإبراز أهمية التعددية فيما يتعلق بملكية وسائل الإعلام والنفاذ الحر لشبكة الانترنات.

هـ - الوصول إلى الموارد

يعتبر "التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنَة" الوصول إلى الموارد عاملا أساسيا من عوامل التمكين للمجتمع المدني، ذلك أنه في غياب الموارد، لا يمكن لمعظم منظمات المجتمع المدني أن تستمرّ في تنفيذ أنشطتها. وقد ركّزت التقييمات على مدى قدرة المنظمات على الحصول على تمويل من المانحين الدوليين والحكومات الوطنية والتبرعات الخيرية المحليّة وقطاع الشركات.

تشير التقييمات إلى أنّ منظمات المجتمع المدني في أغلب السياقات تكافح باستمرار من أجل الوصول للموارد. ويعود ذلك، في جانب منه، إلى القيود المفروضة على المجتمع المدني والتي تزيد من صعوبة الحصول على الموارد، فضلا عن تغيّر أولويات المانحين. في الهندوراس، يشير التقييم إلى تراجع الدعم المحلي والدولي. وفي عديد السياقات الأخرى ومنها جنوب إفريقيا وزامبيا، تشير التقارير إلى تناقص التمويل المقدَّم للمجتمع المدني. وفي بنما، أدّى نقص التمويل بعديد المنظمات العريقة إلى الإغلاق، في حين تعيش الجمعيات في الكاميرون على أساس شهر بشهر.

يخضع الدعم الأساسي على وجه الخصوص إلى ضغوط شديدة. فعلى سبيل المثال، تشير التقييمات الخاصة بكمبوديا والفلبين وزامبيا إلى غياب الدعم للمهام الإدارية وتكاليف الموظفين في منظمات المجتمع المدني. وفي الهند والفلبين، تشير التقارير إلى تراجع التمويلات المرِنة، ومعظم المنح التي تحصُل عليها المنظمات صارت قصيرة المدى وخاصة بمشاريع محدّدة. وفي بوركينا فاسو، يشير التقييم إلى أنّ تركيز التمويل على مشاريع محدّدة لا يؤدي على المدى البعيد إلى تطوير المجتمع المدني والشأن العام.

ومع ذلك فليست كل التوجّهات سلبية. في البرازيل والمكسيك مثلا، تشير التقييمات إلى تحسّن ظروف دعم الدولة الداخلي لمنظمات المجتمع المدني في السنوات الأخيرة، ولو أنّ هذه البلدان شهدت في نفس الوقت تراجعا على مستوى موارد التمويل الدولي.

الموارد الدولية

في أغلب السياقات، تكون أبرزُ العلاقات التمويلية لمنظمات المجتمع المدني التي شاركت في إعداد التقييمات مع ممولين دوليين، وتحديدا مع جهات مانحة ثنائية ومتعددة الأطراف. ويكتسي المانحون الدوليون أهمية بالغة لدرجةِ أنه يمكن في عديد البلدان وصف العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والجهات المانحة بأنها علاقة تبعيّة. فعلى سبيل المثال، يشير التقييم الخاص بكمبوديا إلى أنّ 06 بالمائة من التمويلات التي يتلقاها المجتمع المدني متأتية من مانحين دوليين. كذلك يُعتبَر المانحون الدوليون أهمَّ مصدر لتمويل المجتمع المدني في الكاميرون والهندوراس والنيبال والفلبين وطاجاكستان وتونس وزامبيا. كما يشير التقرير إلى أنّ منظمات المجتمع المدني في لبنان تعتمد إلى حدّ كبير على التمويل القادم من الاتحاد الأوروبي، وتعتمد في الموزمبيق على التمويل القادم من منظمات المجتمع المدني الدولية ومن الجهات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف.

هذا التعويل على التمويل الأجنبي يقابله في عديد السياقات انسحاب المانحين من البلدان التي رُفِعت عنها صفة البلدان الأقل نمواً، وذلك تماشيا مع التوجّه العام الذي تمّت الإشارة إليه في ، ومُفاده أنّ الدعم المقدّم من المانحين اتخذ بُعداً (CIVICUS)بحث تقييمي سابق لسيفيوكس أكثر استراتيجيا، وصار مُرَكّزا على عدد أقل من البلدان.[1] وقد لوحظ ذلك في سياقات مختلفة ومنها بوليفيا وكمبوديا وكولومبيا والهند وبنما. وفي الفلبين، يشير التقرير إلى تراجع التمويل في العقد الماضي بالمقارنة مع ما كان عليه في عقود سابقة، عندما وضع المانحون استعادة الديمقراطية كأولوية لتقديم دعمهم. ونفس الأمر ينطبق على البرازيل. ويأتي انسحاب المانحين الدوليين حتّى عندما تكون الزيادة في التمويل الداخلي ضئيلة جدا ولا يمكن أن تحلّ محلّ الموارد الدولية، مثلما هو الشأن في جنوب إفريقيا وزامبيا. وفي لبنان، حصل مؤخرا تحوّل من دعم منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان والدعوة والمساءلة إلى الدعم الإنساني للاجئين القادمين من سوريا. وفي بوليفيا، يشير التقرير إلى أنّ التدخل المتنامي للدولة في عمل منظمات المجتمع المدني قد يُثْنِـي المانحين عن مواصلة تقديم دعمهم.

وفي الفلبين، لوحظ وجود نقص في التمويل بصفة عامة، ومع ذلك توجد تمويلات من جهات مانحة خاصة ببعض المسائل مثل الحدّ من مخاطر الكوارث وإدارتها. إلاّ أنّ التحدي يكمُن في أنّ أغلب المنظمات ليست لها القدرات اللازمة لتنفيذ مشاريع ناجحة، وهو ما يعكس وجود عدم تلاؤم بين أولويات الجهات المانحة وإمكانيات المجتمع المدني. وقد أدّى توفّر التمويل من الجهات المانحة بخصوص مسائل معيّنة إلى تراجع عمل المنظمات في مجالات أخرى ذات أهمية، مثل التنظيم المجتمعي، نظرا لغياب التمويل، والتركيز في المقابل على الأنشطة التي يتوفر بشأنها التمويل. مثل هذه التغييرات من شأنها إضعاف قدرة المنظمات على القيام بأنشطة الدعوة لفائدة المجتمعات المحلية، وتقويض الشرعية التي تتمتّع بها منظمات المجتمع المدني لدى المواطنين.

ويُبرِز مثال الفلبين الخطر الذي ينطوي عليه التعويل الكبير لمنظمات المجتمع المدني على التمويل الدولي، إذْ أنّه يمكن أن يجعل هذه المنظمات تبدو كأنها مُوجَّهة من قبل الجهات المانحة بما أن المنظمات تحوّل طبيعة نشاطها ليتلاءم مع أولويات المانحين ومتطلباتهم، أو كأنها متعاقدة مع الجهات المانحة لتنفيذ مهام محدَّدة لفائدتها. هذا الإشكال مطروح في كمبوديا وزامبيا، وكذلك في لبنان حيث يتبيّن من التقرير أنّ الجمعيات الأهلية ليست لها تأثير يُذكَر على برنامج الموارد الخاصة بالمجتمع المدني والذي يحدّده إلى حدّ كبير المموّلون الدوليون. نفس الإشكال مطروح في تونس التي شهدت عَقِب ثورة 2011 تدفقا للتمويلات من الجهات المانحة، وقد أشار التقرير إلى إمكانية فرض المانحين لتغييرات في طبيعة أنشطة الجمعيات وأهدافها كشرط لتوفير التمويل. وفي النيبال، يُشكّل فرض الجهات المانحة لأجنداتها مبعث قلق لمنظمات المجتمع المدني بما أنّه يُقوِّض استقلاليتها.

وإذا كان عمل المجتمع المدني يتأثّر إلى حدّ كبير بسياسات الجهات المانحة، فذلك لا يُمكن إلاّ أن يثير تساؤلات حول مدى استقلاليتها ومدى قدرتها على أن تركّز نشاطها على خدمة مجتمعاتها. كما يمكن أن يوفّر ذلك أساسا للانتقادات التي تُوجَّهُ للمنظمات، وخاصة من قبل الحكومات، بأن أجندات المجتمع المدني تتأثر كثيرا بالحكومات الأجنبية، وأنّ منظمات المجتمع المدني هي في الواقع تعمل لصالح قوى أجنبية ولا تخدم برامج وطنية. مثل هذه الانتقادات من شأنها أن تهزّ ثقة الجمهور في منظمات المجتمع المدني، وأن تُقوّض بالتالي شرعيّتها. هذا الإشكال مطروح في أوغندا أين توجد منظمات تتلقى دعما كبيرا من المانحين إلا أنّ قواعدها الاجتماعية ضعيفة. كما يمكن أن يؤدي تلقي التمويل من المانحين بالمنظمات إلى ممارسة رقابة ذاتية حتى لا تعكّر صفو علاقاتها بالجهات المانحة، وهو الحال في جنوب إفريقيا على سبيل المثال.

وفي السنوات الأخيرة، تمت إثارة تساؤلات كبيرة في الهند بشأن مسألة تلقي التمويل الدولي. وقد اقترن العداء المتنامي للحكومة تجاه أنشطة المجتمع المدني في مجال الدعوة والمساءلة بانسحاب

---

1 سوكيفيس ةمظنم ريرقت (CIVICUS) عمتجملا ةلاح نع ةنسلينيدملا 2015.
: يلاتلا طابرلا ىلع حاتم
http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2015/summaries/SOCS2015CIVICUSEssay.pdf

بعض الجهات المانحة، مما زاد في صعوبة وصول المنظمات للموارد. وقد جاء قانون عام 2010 المتعلق بتنظيم المساهمات الأجنبية لتشديد الرقابة من خلال حظر تلقّي منظمات المجتمع المدني للتمويلات الأجنبية إذا كانت مخصّصة لأنشطة تُعتبَر ذات طبيعة سياسية أو ضد المصلحة العامة. كما يتضمن القانون تعابير غير دقيقة مثل "الأمن والمصلحة العلمية والاقتصادية والاستراتيجية للدولة" والتي يمكن بسهولة التذرّع بها لمنع التمويل عن المنظمات التي تكشف مستويات عالية من الفساد أو انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان. كل هذه المصطلحات الواردة في القانون تحتاج إلى تعريف محدّد. كما ينصّ نفس القانون على أنه يتعيّن على المنظمات أن تجدّد التسجيل كل خمس سنوات حتى تتمكن من مواصلة تلقي المساهمات، ويمنح القانون مجالا واسعا للسلطات لرفض طلبات التسجيل. ومنذ صدور هذا القانون، تمّ سحب تسجيل عديد المنظمات، وهو ما منعهم من تلقي التمويل الدولي. وفي الهند، اضطرت عديد المنظمات، بسبب التأخير الذي سبّبته إجراءات الحصول على التمويل الدولي، إلى تعليق عملها أو إلغاء عدد من الأنشطة المُبرمجة. كما قامت الدولة بتتبّعات قضائية ضد فرع منظمة "ecaepneerG" لتجميد حساباتها المصرفية، وتحاول وضع حدّ لنشاطها في الهند.

والهند ليست البلد الوحيد الذي يفرض قيودا على حصول منظمات المجتمع المدني على التمويل الدولي. في الأردن كذلك، يتعين على الجمعيات الحصول على موافقة حكومية مُسبقة لتلقي تمويل من مصادر دولية. وكذلك الشأن في النيبال حيث يتعين الحصول على موافقة مجلس الرعاية الاجتماعية لكل اتفاق تمويل بين المجتمع المدني والمانحين تفوق قيمته ألفي (2000) دولار أمريكي تقريبا، ما عدا التمويلات المتعلقة بالإغاثة العاجلة. وفي زامبيا يُفترَض أن تحصل المنظمات على موافقة رئاسية من أجل تلقي تمويل من حكومة أجنبية، رغم أنه على مستوى الممارسة، لا يتم التقيّد بهذا الشرط على نحو صارم.

من ناحية أخرى، وتماشيا مع التأكيد المتنامي على مواءمة عمل منظمات المجتمع المدني مع أولويات وسياسات الحكومات، وهو ما تمّ التعرض له آنفا، تقتضي "سياسة التعاون من أجل التنمية" في النيبال الصادرة سنة 2014 أن تكون المشاريع التي تتلقى التمويلات متوائمة مع الأولويات الإنمائية الوطنية، وأن يتمّ اقتراح المشاريع بالتنسيق مع الوزارات الحكومية المعنية، وأن تتولى الحكومة تحديد كيفية تنفيذ المشروع. كما أن الانخراط في مجلس الرعاية الاجتماعية إجباريّ لكلّ المنظمات التي تتلقى تمويلات خارجية من مصادر دولية أو داخلية من الدولة، ويمكن رفض طلبات الحصول على الترخيص إذا تمّ اعتبار أنها ضد المصلحة الوطنية، وهي عبارة تبقى في حاجة إلى تعريف دقيق. مِثل هذه الاشتراطات تقوّض استقلالية عمل المجتمع المدني وتنجرّ عنها عواقب على المستوى العملي، فالإجراءات المطولة للحصول على الموافقة تعطّل تلقي المنظمات لتمويلات سريعة وقصيرة المدى. وفي الأردن كذلك، يتم منح الترخيص بتأخير، وفي بعض الأحيان يُقابَل طلب الحصول على الترخيص بالرفض، وهو ما يجعل من الصعب على منظمات المجتمع المدني أن تحافظ على علاقاتها مع الجهات المانحة وأن تطوّرها، وقد أدى ذلك بالفعل إلى خسارة عدد من مصادر التمويل.

وفي تونس، يحدّد المرسوم المتعلق بالجمعيات والصادر سنة 2011 مصادر التمويل المسموح بها للجمعيات المسجّلة بموجب هذا المرسوم. وتتمثل هذه المصادر في اشتراكات الأعضاء ودعم الدولة والمداخيل المتأتية من الأنشطة والتبرعات الداخلية والخارجية. ولا يمكن للجمعيات المسجّلة بموجب هذا المرسوم أن تتلقى تمويلات من دول ليست لها علاقات ديبلوماسية مع تونس أو من منظمات مرتبطة بهذه الدول.

ويوجد حاليا أمام البرلمان النيجيري مشروع قانون متعلق بالمساهمات الأجنبية سيتعيّن بموجبه على منظمات المجتمع المدني أن تكون مسجلة وأن تحصل على موافقة مُسبقة لتلقي تمويلات دولية. ومن الأحكام الواردة في هذا المشروع أنّ كلّ المشاريع المموَّلة ينبغي أن تخضع لموافقة الحكومة. كما ينص مشروع القانون على بعث وكالة حكومية جديدة لمراقبة كيفية صرف المنظمات للتمويلات التي تتلقاها من الجهات المانحة. وقد ساهمت أنشطة الدعوة التي قام بها المجتمع المدني في تخفيض نسق التقدم نحو اعتماد هذا القانون الذي سيحُدُّ كثيرا من قدرة المجتمع المدني على الوصول إلى الموارد.

وفي المقابل، لم تُشِر التقارير التقييمية إلى أيّة قيود قانونية مفروضة على تلقي التمويلات في لبنان والمكسيك والموزمبيق وبنما والفلبين وجنوب إفريقيا وطاجاكستان. الإجراء المعتمد عادة، مثلما هو الشأن في بنما وطاجاكستان، هو أن يكون للمنظمة دفتر تُدرَج فيه التمويلات التي تمّ تلقيها وأن تقدم المنظمة للسلطات تقارير دورية عنها. وفي بوليفيا، لا توجد قيود مفروضة على تلقي التمويلات، إلا أن الاشتراطات أكثر صرامة إذ يتعين تقديم تقارير فصلية عن أوجه صرف كل التبّرعات وتكون التقارير مُرفَقة بالوثائق الداعمة.

وفي تونس، ورغم بعض القيود التي تمّت الإشارة إليها سابقا، توجد في المرسوم الخاص بالجمعيات جوانب أخرى أكثر تمكينا تتعلق بتمويل الجمعيات. فبموجب هذا المرسوم ، لا يمكن تجميد الحسابات المصرفية للجمعيات إلا بقرار قضائي مُسبق. وبَدَلَ طلب الترخيص، يتعيّن على الجمعيات فقط أن تُمسك دفترا تُدرج فيه الموارد التي تمّ تلقيها وأن تنشر في وسيلة إعلام مكتوبة تفاصيل التمويل الأجنبي الذي حصلت عليه. ومع ذلك لا يتقيد بهذه الشروط إلا عدد قليل جداً من الجمعيات، وهو ما يثير إشكالا خاصا بهذا السياق يتعلق بشرعية الجمعيات. فمن شواغل المجتمع المدني التونسي وجود جمعيات مزيّفة تُشكّل واجهة للفساد أو لتمويل الأحزاب السياسية أو لتمويل الإرهاب. وكما تمت الإشارة إليه آنفا في الجزء الخاص بمحور تسيير الجمعيات، تحرص الجمعيات المشروعة في تونس على مزيد تفعيل ضمانات الحوكمة الرشيدة، حتى يتم التمييز بين الجمعيات المشروعة والجمعيات غير المشروعة على الأقل في أعين المواطنين الذين أصبحت تساورهم شكوك متزايدة حول المجتمع المدني. وهنا يتمثل أحد التحديات في أنّ القوانين المتعلقة بمنع الإرهاب وغسل الأموال تتداخل مع القوانين المتعلقة بتنظيم عمل المجتمع المدني، وتمت صياغتها بطريقة مُبهمة، ممّا أدى إلى تأويلات مختلفة ومتناقضة.

وفي لبنان، ثمّة قلق من أنّ توفّر التمويل الدولي أدّى إلى تفشّي الفساد في أوساط المجتمع المدني. وفي سياقات أخرى، كان للقوانين المتعلقة بمنع غسل الأموال وبتمويل الإرهاب تأثيرها على المجتمع المدني. في أوغندا مثلا، تحتوي قوانين منع غسل الأموال على أحكام تزيد في صعوبة تلقي التمويلات إذ أنّها تنصّ على اشتراطات أكثر صرامة بشأن توثيق مصادر التمويلات و أوجُهِ صرفها. كما تمّ سنّ قانون لمنع غسل الأموال في المكسيك، ولم تَبرُز بَعْدُ انعكاسات هذا القانون على المجتمع المدني، إلا أنّ ذلك يبقى أمرا هاما جديرا بالرصد والمتابعة.

وفي الهندوراس، رغم أن منظمات المجتمع المدني لا تحتاج للحصول على إذن مُسبق لتلقي التمويلات، إلا أنّ التشريعات التي تمّ سنّها لمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب فرضت سياسات أكثر تقييدا. فالمانحون الدوليون لا يمكنهم تقديم الدعم إلا للمنظمات التي تعتبرها الحكومة مُمتَثِلة لمعاييرها، وهو ما يمنح الدولة سلطة تحديد المنظمات التي يمكنها الحصول على التمويل الدولي والاعتراض على أخرى. ويشير التقرير التقييمي الخاص بالهندوراس إلى أنّ هذه التقييمات قد دفعت المانحين إلى تخفيض أو سحب ما يقدمونه من دعم لمنظمات المجتمع المدني.

من ناحية أخرى، قد تساهم الجهات المانحة من غير قصد في تكريس القوانين والإجراءات التقييدية. ففي زامبيا على سبيل المثال، يُصرّ المانحون على وجوب أن تكون كل منظمة يدعمونها مُسجّلة بموجب نظام التسجيل القائم هناك، وهو ما كان له تأثير معرقل على الحملة التي أطلقها المجتمع المدني لمقاطعة التسجيل تحت القانون التقييدي المتعلق بالمنظمات غير الحكومية. مِثل هذه السياسات لا تكترث كثيرا بنوعية نظام التسجيل. كما أنّ الحكومة في زامبيا تمارس ضغوطا على المانحين لكي لا تدعم إلا المنظمات المسجلة تحت هذا القانون قبل أن يتم تعليقه، وفي ذلك تقويض لاستقلالية المجتمع المدني وكذلك الجهات المانحة، من خلال تحديد قائمة المنظمات التي يُسمَح لها بالحصول على التمويل.

كما توجد مسائل أوسع نطاقا ذات صلة بالتسجيل والحصول على التمويل. في بنما، يُعتبر التسجيل شرطا أساسيا لحصول المنظمة على التمويل، إلا أنه بسبب الصعوبات المتعلقة بالتسجيل، والتي تمّ التعرض لها آنفا، تكون النتيجة استبعاد عديد الجمعيات الصغيرة أو المحلية أو الناشئة من الأهلية للحصول على التمويل. وتوجد في الهندوراس والموزمبيق تحديّات مماثلة. وسيؤدي ذلك في واقع الأمر إلى بقاء هذه الجمعيات محرومة من التمويل الذي سيساعدها على التطوّر. كما تواجه

الجمعيات غير المسجّلة هذا التحدي في كمبوديا وأوغندا، إلا أنّه في هذين السياقين، غالبا ما تتمكن الجمعيات من الالتفاف على هذا الإشكال من خلال الدخول في شراكة مع منظمات مسجلة.

من ناحية أخرى، تشير التقييمات إلى أنّه في عديد السياقات، لا تكون السياسات التي تتّبعها الجهات المانحة في صالح الجمعيات الصغيرة أو حديثة العهد. ففي المكسيك على سبيل المثال، يميل المانحون نحو عدم دعم الجمعيات المؤسَّسَة حديثا بسبب وجود شرط يَفرض أن تكون الجمعية قيْد الوجود منذ عدد أدنى من السنوات. وفي الموزمبيق، لا يُمنح الدعم للجمعيات التي ليست لها سجل يمكن إثباته. وفي النيبال كذلك، يشير التقرير إلى أن الجمعيات حديثة العهد تجد صعوبة في ربط علاقات مع المانحين الذين يميلون نحو دعم مجموعة صغيرة من المنظمات راسخة الوجود ومنظمات المجتمع المدني الدولية التي لها وجود في النيبال.

وفي الفلبين، يشير التقرير إلى أنّ التمويل الذي يوفره المانحون يَمنح أفضلية للمنظمات الكبرى ولاتحادات المنظمات على حساب الجمعيات الصغرى، وأنّ هذا التمويل يدفع المنظمات إلى التنافس فيما بينها من أجل الحصول عليه. كما لوحظ وجود هذا التنافس غير المتكافئ للحصول على الموارد بين المنظمات الصغرى والمنظمات الكبرى في الكاميرون وجنوب إفريقيا وزامبيا، أين تتمتع منظمات المجتمع المدني الدولية المسجلة محليا بأفضلية على حساب الجمعيات الأهلية. وبخصوص بوركينا فاسو، يشير التقرير إلى أنّ الكثير من التمويلات الدولية، وخاصة تلك المتأتية من الاتحاد الأوروبي، تذهب في جانب كبير منها لدعم منظمات المجتمع المدني الدولية التي لها وجود في البلاد وليس لدعم الجمعيات المحلية. كما أنّ سياسات الجهات المانحة التي تؤكد على ضرورة توفير جزء من التمويل من مصادر بديلة تزيد في تعميق عدم المساواة بين المنظمات. وفي الموزمبيق، أدى توجّه المانحين نحو تقديم التمويل لاتحادات المنظمات وتوجيه التمويلات عن طريق وسطاء (منظمات مجتمع مدني دولية أو شركات استشارية خاصة تحتفظ بجزء من الموارد) إلى تراجع حجم التمويل الذي تتحصل عليه عديد المنظمات. وفي أوغندا، أدّى التحول نحو التمويل المشترك والتعامل أكثر مع اتحادات المنظمات إلى انخفاض فرص التمويل المتاحة للجمعيات. لذلك تسعى الجمعيات الصغيرة في أوغندا جاهدة لتطوير أنظمة الإدارة التي تريدها الجهات المانحة.

ومن الإشكاليات التي تمّ التعرّض لها في التقارير الخاصة ببوليفيا وكمبوديا والموزمبيق ونيجيريا وجنوب إفريقيا وأوغندا القدرة المحدودة للجمعيات، وخصوصا الصغيرة منها، على تقديم مقترحات للجهات المانحة. وتُشكّل اللغة تحديا في طاجاكستان بما أنّ أغلب المانحين يستعملون الإنجليزية. كما أنّ ضعفَ القدرة على تنفيذ المشاريع المموَّلة من قبل المانحين ونقصَ المعلومات بشأن فرص التمويل المتاحة من الإشكاليات المطروحة في الموزمبيق.

كما يوجد قلق في الموزمبيق وطاجاكستان بشأن غياب الشفافية حول كيفية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتمويل، وكذلك غياب ردود الفعل من الجهات المانحة التي تشجع على معرفة طريقة الحصول على التمويل. في الموزمبيق، تتمتع المنظمات التي لها علاقات شخصية بالمانحين بفرص تمويل أكبر. وفي النيبال، ثمّة قلق إزاء طول الإجراءات المطلوب اتّباعها للحصول على تمويل من الجهات المانحة.

من ناحية أخرى، لوحظ وجود ديناميكية أخرى في بلدان الجنوب العالمي التي أصبحت تساهم في المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA). وبما أن حكومات البرازيل والهند تقدّم في الوقت الحاضر مساعدات إنمائية رسمية، فسيكون من الصعب على منظمات المجتمع المدني في هذين البلدين إرسال أموال للخارج أو أنْ تُنشِئ لها وجودا في بلدان أجنبية. وهو ما يجعل من الصعب على المنظمات أن تدخل في شراكة مع حكوماتها لتنفيذ أنشطة دولية. وفيما يتعلق بالهند، يشير التقرير إلى أنّ المنظمات لديها فرص ضئيلة للتأثير على القرارات الحكومية المتعلقة بالمساعدات الإنمائية الرسمية، تلك القرارات التي يُنظَر إليها على أنها مُبهمة وغير متّسقة.

الموارد الداخلية المتأتية من الدولة

يوجد عموما عدد قليل من البلدان، من بين تلك التي شملها التقييم، التي لها ما يمكن أن يُعتَبر بيئة

تمكينية من حيث توفر الموارد المتأتية من الدولة. في عديد السياقات، لا يوجد تمويل من الدولة لمنظمات المجتمع المدني، أو أنّ حَجْمَهُ محدود جداً. وفي السياقات الأخرى التي يتوفر فيها التمويل، يكون في غالب الأحيان مرتبطا بأنشطة في مجالات ضيقة تتعلق بالرعاية الاجتماعية وتقديم الخدمات والعمل الإنساني، ويكون في شكل عقود لتقديم خدمات لمشاريع تحدّدها الدولة على نحو مُحْكَمٍ.

في نيجيريا، لا يتوفر تمويل حكومي لمنظمات المجتمع المدني. وفي الموزمبيق، لا يوجد هيكل معني بتوفير الدعم العمومي، والدعم الضئيل الذي توفره الدولة يُوَجّهُ إلى بعض المجالات المحدّدة، مثل مقاومة الإيدز. كما تفتقر زامبيا إلى سياسة إطارية تتعلق بدعم الدولة لموارد الجمعيات. وفي طاجاكستان، مازال دعم الدولة للمجتمع المدني مجالا حديث العهد، ومازالت هناك حاجة إلى تطوير إطار قانوني موحّد في هذا المجال. وفي كمبوديا، لا يوجد هيكل معني بتطوير الشراكة والتعاون في مجال التمويل بين المجتمع المدني والدولة، بالمقارنة مع هياكل أخرى للتعاون بين الحكومة والقطاع الخاص والجهات المانحة. وتوجد مع ذلك في كمبوديا بعض التمويلات الدولية الموجَّهة عن طريق الحكومة لفائدة منظمات المجتمع المدني. ويشير التقييم إلى وضوح الإجراءات المتعلقة بالحصول على هذه التمويلات، إلاّ أنّها مازالت تتسّم بقدر من البيروقراطية، ممّا يعيق عديد المنظمات عن الوصول لها.

في بوركينا فاسو، تكون التمويلات التي توفرها الدولة ضئيلة ومرتبطة بمحاور إنمائية محدّدة. وفي أوغندا، توفّر الحكومة تمويلات فرعية محدودة في مجال تقديم الخدمات، إلا أن هذه التمويلات لا تعزز تطوّر المجتمع المدني حسب ما ورد في التقييم.

توفر الدولة بعض التمويل في الكاميرون والهند ولبنان وبنما، ولكنّ هذا الدعم لا يشمل منظمات المجتمع المدني العاملة من أجل تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية والشفافية والمسائلة وتطوير السياسات ومقاومة الفساد.

وفي بوليفيا، يوجد مصدر تمويل واحد من الدولة وهو "صندوق السكان الأصليين" والذي يُعاب عليه سوء الإدارة والفساد. كما توجد عمليات تقديم عطاءات تنافسية خاصة بالبرامج التنموية المموّلة من قبل جهات مانحة دولية، ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تشارك فيها. ولكن نظرا للعلاقة المتوترة بين عديد المنظمات والحكومة، ثمّة قلق بشأن مدى محافظة المنظمات على استقلاليتها إنْ هي قبلت التمويل الحكومي.

وفي الواقع، تمثّل استقلالية المجتمع المدني مصدر انشغال في عديد السياقات. ففي الموزمبيق مثلا، يتعيّن على المنظمات أن تكون مسجلة في صنف الجمعيات العاملة من أجل المنفعة العامة حتى تكون مؤهلة للحصول على تمويل من الدولة. وهذا يعني التصريح بأنها تعمل من أجل المصلحة الوطنية وأنّها تتعاون مع الإدارة العمومية. مثل هذا التصريح قد يشكل عائقا أمام المنظمات، إذ يمكن أن يُنظَر إليها على أنها صارت تابعة للدولة. كما تنشأ تحديات أخرى عندما تدخل منظمات المجتمع المدني في شراكة مع الحكومة وتتلقى تمويلا عموميا، عادةً من أجل تقديم خدمات. إلاّ أن هذه الشراكة نادرا ما تكون متكافئة، ومكمن الخطر هنا هو أنّ المنظمات التي تتلقى تمويلا عموميا يمكن أن يُنظَر إليها على أنها صارت إحدى أذرع الحكومة وأنها تخلّت عن شيء من استقلاليتها. فعلى سبيل المثال، في الهند وجنوب إفريقيا، لا تنظر الدولة لمنظمات المجتمع المدني التي تدعمها وتعمل معها على أنها شريك، وإنما على أنها متعاقدة معها من الباطن. وفي المكسيك كذلك، ثمّة قلق إزاء استغلال منظمات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلات عمومية. وفي كولومبيا، تندرج هذه المسألة في صميم هواجس المجتمع المدني، خصوصا بالنظر إلى الإجراءات التعاقدية الجديدة المقترحة فيما يتعلق بالتعاون بين الدولة والمجتمع المدني. وعندما تتحوّل المنظمات إلى متعاقد من الباطن، فلا يمكن لذلك إلاّ أن يقوّض استقلاليتها وقيمتها كمصدر للحلول والبدائل.

ومن الإشكاليات التي أشارت لها التقييمات غياب الشفافية في القرارات الحكومية المتعلقة بإسناد

التمويل العمومي وما تنطوي عليه تلك القرارات من إمكانية وجود محاباة وفساد. في تونس، يمكن للجمعيات أن تشارك في المناقصات التي تطرحها الدولة، وعموما تَعتبر الجمعيات أن قرارات التمويل تُتَّخَذ بطريقة محايدة سياسيا، إلاّ أنّ المقاييس تظلّ غير واضحة. كما يوجد قلق إزاء غياب تمثيل واضح للمجتمع المدني في الهيكل المعني باتخاذ القرارات المتعلقة بالتمويل العمومي، وإزاء دور بعض مسؤولي الدولة الذين لهم مسؤوليات داخل الجمعيات، مما قد يوحي بوجود شيء من المحاباة. ويشير التقييم كذلك إلى أنّ الإجراءات المتعلقة بالحصول على التمويل العمومي معقّدة، كما لا يتم الإعلام بفرص التمويل بالشكل الكافي، ويتمّ في كثير من الأحيان إضافة شرط عدم الحصول سابقا على تمويل عموميّ حتى لا يُمنح الدعم والامتيازات بطريقة انتقائية. كما ورد في التقرير أنّ التمويل الذي توفره الدولة قد ارتفع منذ الثورة في 2011، إلا أنّه لا توجد معلومات واضحة حول حجم التمويل العمومي الموجَّه للجمعيات وحول عدد الجمعيات التي تتلقى هذا التمويل. ويعود ذلك، في جانب منه، إلى تأخر بعض الجمعيات في تقديم التقارير المالية الخاصة بها. ومما يدعو للانشغال أنه بسبب غياب الشفافية، يتمّ توجيه جزء هام من التمويل العمومي لجمعيات تضمّ مسؤولين حكوميين.

كما يُطرح إشكال المحاباة في الكاميرون والموزمبيق، حيث لا يتلقى التمويلات العمومية إلا عدد قليل من الجمعيات التي تتمتع بامتيازات خاصة. وفي بوركينا فاسو، توجد جمعيات يترأسها أشخاص مقرّبون من الحكومة ولهم بالتالي حظوظ أكبر من غيرهم للحصول على التمويل. وفي الهند، يُزعَم أن المسؤولين الحكوميين أسسوا جمعيات مزيفة بهدف الحصول على التمويلات العمومية. وفي الأردن، يشير التقييم إلى أنّ الجمعيات المرتبطة بالعائلة الحاكمة لها حظوظ أكبر للحصول على التمويل، وتتمتع بأكثر حرية إزاء الضوابط والاشتراطات. وفي جنوب إفريقيا والأردن، ثمّة قلق من إمكانية ممارسة الجمعيات للرقابة الذاتية عندما تكون لها علاقات تمويلية مع الدولة.

وفي النيبال وجنوب إفريقيا، ثمّة انتقادات إزاء طريقة توزيع التمويل العمومي التي توصف بأنها غير شفافة وغير واضحة وتتسم بالمحاباة، ولا ينتفع به إلا عدد قليل من الجمعيات. وفي بنما كذلك، توجد هواجس بشأن شفافية عملية إسناد التمويل العمومي. وفي لبنان، يغذّي غياب الشفافية المزاعم بشأن وجود محاباة وفساد، مما يعني ضمناً أنّ الوصول إلى الموارد يرتبط بالعلاقات الشخصية والاعتبارات السياسية. وفي الهند، ثمة انتقادات بأن إجراءات تقديم الطلبات غير واضحة ومطوّلة، ويستتبع ذلك اتهامات بالانتقائية والمحاباة في ظل وجود مشكل الإفراط في البيروقراطية. ويوجد في كولومبيا كذلك قلق إزاء وجود امتيازات في الوصول إلى الموارد مما يؤدي إلى الفساد. وفي الهندوراس، يشير التقييم إلى أنّ الوصول إلى التمويلات العمومية غير مُمْكن بالنسبة لأغلبية الجمعيات، بما أنها غير قادرة على القيام بالإجراءات المطولة والمعقدة المتعلقة بتقديم الطلبات، وبالتالي لا يمكن إلا للمنظمات الكبيرة التي لها علاقات سياسية جيّدة أن تنتفع بالتمويل.

وفي الأردن، يتمثل أحد التحديات الكبرى في أنّ إجراءات الوصول للمصدر الوحيد المتوفر للتمويل العمومي تتغير باستمرار، مما يجعل القرارات غير قابلة للتنبؤ بها. وفي كولومبيا وبنما، ازدادت إجراءات الحصول على عقود تعقيدا من خلال منافسة الشركات التي تبدو الأقدر وفي وضع أفضل للفوز بهذه الصفقات. وفي كولومبيا، يشير التقييم إلى أن القطاع الخاص له قدرة أكبر من المجتمع المدني على الحصول على تمويلات حكومية.

وفي الفلبين، ينصّ الدستور على إمكانية حصول منظمات المجتمع المدني على تمويلات حكومية، بشرط أن تخضع لعمليات التدقيق الرسمية. إلاّ أنّ معظم المنظمات مازالت تعوّل على التمويلات غير الحكومية. ويُعزَى هذا الأمر في جزء منه إلى أنّ الحصول على التمويلات الحكومية يتطلب إجراءات معقدة ويخضع لشروط صارمة. وعلى إثر فضيحة فساد تورطت فيها جمعيات مزيفة، تمّ اعتماد قواعد جديدة يتعيّن بموجبها على الجمعيات أن تخضع لعملية اعتماد قبل أن تتلقى أي تمويلات عمومية، وهي إجراءات بيروقراطية ومُطوّلة، وعديد الجمعيات ليست لها دراية بكيفية القيام بهذه

الإجراءات. وبسبب هذه العوائق والصعوبات، تمّ تعليق عديد المشاريع الحكومية التي تتطلب إقامة شراكات مع المجتمع المدني نظرا للإقبال الضعيف من قِبل الجمعيات.

ومع ذلك، تشير التقارير التقييمية إلى وجود تجارب حديثة أكثر إيجابية فيما يتعلق بوصول منظمات المجتمع المدني للتمويلات التي توفرها الدولة. في البرازيل مثلا، أدّى نموّ التعاون بين المجتمع المدني والحكومة، والذي سمح للمنظمات بالوصول إلى التمويل العمومي، إلى سنّ قانون جديد سنة 2014 يتعلق باتفاقات التعاون والشراكة، وهو قانون ينظّم العلاقة بين المنظمات والحكومة بما يخلق بنية تمكينية أفضل للمجتمع المدني. يحدّد القانون الجديد بوضوح قواعد تنظيمية لعلاقات الشراكة التمويلية بين الحكومة والمجتمع المدني، ويسمح للمنظمات باقتراح مشاريع تموّلها الدولة، وكذلك بالمشاركة في المناقصات للحصول على تمويل لتنفيذ مشاريع حكومية. وعموما، تَحمِل منظمات المجتمع المدني نظرة إيجابية تجاه هذا القانون الجديد، وأبدت التزامها بتفعيله. ومع ذلك أقرّت المنظمات بالحاجة إلى إيجاد مصادر تمويل أخرى علاوةً على التمويلات التي توفرها الدولة. كما تمت الإشارة إلى أنّه تاريخياً، تُعتبَر نسبة التمويلات العمومية المُوجَّهة للمجتمع المدني منخفضة بالمقارنة مع الهياكل الحكومية المحلية.

وفيما يتعلق بالمكسيك، يشير التقرير إلى أنّ منظمات المجتمع المدني تتلقى تمويلات من الحكومة الفدرالية، مع وجود توجّه عام نحو زيادة الدعم. إلاّ أنّ الأمر لا يخلو من تحديات. فإجراءات الحصول على التمويل مضنية، ومبالغ التمويل غير كافية في أغلب الأحيان، إذ أنّ الطموحات التي تنطوي عليها أنظمة التمويل لا تتلاءم مع الموارد المُتاحة. من ناحية أخرى، يؤدي التأخير في صرف التمويلات وإجبارية إنفاقها في نفس السنة المالية إلى تقليص نجاعة عمل المجتمع المدني وفاعليته. وفي الهند كذلك، يُشكّل التأخير في تلقي التمويلات التي التزمت بها الدولة تحدّيا بالنسبة للمجتمع المدني.

وفي النيبال، يتمثل أحد التحديات في ضعف مستوى التمويل الذي توفره الحكومة. ولئن كان الإطار القانوني القائم حاليا لا يضع عوائق أمام دعم الدولة لمنظمات المجتمع المدني ويسمح القانون للمنظمات بتلقّي موارد لتنفيذ خدمات عندما يكون عملها في هذا المجال أكثر نجاعة من عمل الحكومة، إلا أنه لا توجد إلى حدّ الآن ثقافة راسخة بشأن تمويل الحكومة لعمل المجتمع المدني. ويشير التقرير في هذا السياق إلى غياب سياسة لاستعمال خدمات المجتمع المدني لتحقيق النجاعة، مع الاعتماد بدلاً عن ذلك على خدمات الشركات الاستشارية المحترفة ذات التكاليف المرتفعة. ومع ذلك، يوجد في النيبال ما يدعو إلى التفاؤل حول التحسّن التدريجي للعلاقات التمويلية، انسجاما مع التطوّر في علاقات التعاون عموما بين المجتمع المدني والحكومة وهو ما سيتم مزيد مناقشته لاحقا.

كما تشير التقييمات الخاصة بالبرازيل والمكسيك إلى وجود بيئة تمويلية أقل تمكينا، مع حجم تمويل أقلّ بكثير على مستوى الحكومات دون الوطنية.

التبرعات الخيرية وتوليد الدخل

بالنظر إلى التحديات التي ترافق عملية الحصول على التمويل الدولي والتمويل العمومي الداخلي، غالبا ما تُدعَى منظمات المجتمع المدني إلى تنويع قاعدتها التمويلية والحصول على الدعم من مصادر أخرى غير حكومية، ويشمل ذلك التبرعات الخيرية والمسؤولية الاجتماعية للشركات (CSR)، علاوة على توليد دخلها الخاص. ومع ذلك ثمة قلق مشترك تمت الإشارة إليه في مختلف السياقات بشأن ضعف المساهمات المقدَّمة للمجتمع المدني من قبل الأفراد والشركات.

على سبيل المثال، تشير التقييمات الخاصة ببوليفيا والكاميرون وبنما وزامبيا إلى عدم وجود راسخ

لثقافة التبرّع لفائدة الجمعيات. والأمر ذاته ينطبق على المكسيك أين تُوجَّه أغلب التبرعات الفردية إلى أفراد آخرين في شكل عمل خيري. وفي طاجاكستان، ترتبط التبرعات الخيرية بالدين. أما في كمبوديا، فتتوجّه التبرعات أساسا للقضايا الدينية أو الأحزاب السياسية، وليس لمنظمات المجتمع المدني. وفي نيجيريا، توجد تبرعات خيرية، إلاّ أنها في الغالب تُوجَّه لمجالات الرياضة والصحة والتعليم. وفي أوغندا، لا يُعتبر العمل الخيري أمراً واقعياً بالنظر للأوضاع الاقتصادية الصعبة وضعف الدخل، إلى جانب الممارسات القائمة حاليا والمتمثلة في التبرع لفائدة المنظمات الدينية. وفي بوركينا فاسو، يتمثل أحد التحديات في إمكانية ممارسة مسؤولي الدولة لضغوط على مانحين محتملين لِثَنْيِهم عن التبرّع للجمعيات التي تختلف معها الحكومة.

في الموزمبيق، ثمة إقرار تدريجي بالحاجة إلى أن تولِّد منظمات المجتمع المدني الكثير من دخلها بذاتها، كما توجد بعض المحاولات المحدودة في أوغندا، بما في ذلك عبر تقديم خدمات استشارية. وقد تمكّنت بعض المنظمات الأوغندية العاملة في مجالات الفلاحة والمحافظة على الموارد والسياحة من توليد دخلها، إلا أنه إجمالا، لا تُمثّل الأموال المولّدة ذاتيا سوى جزء صغير من موارد المنظمات. وفي زامبيا، تولّد بعض الجمعيات دخلها عبر رسوم الخدمات وتقديم الاستشارات، رغم وجود تحديات تتعلق ببناء القدرات في هذا المجال. وفي كمبوديا، عرف المجتمع المدني تطوراً على مستوى توليد الدخل، مع تحوّل بعض الجمعيات إلى مؤسسات اجتماعية.

وإذا كان على منظمات المجتمع المدني السعي للحصول على تبرعات من الأفراد والشركات وتوليد جزء هام من دخلها، فإنها تحتاج كذلك إلى نظام ضريبي ملائم. إلا أنّه في أغلب الأحيان، لا تشجع البيئة الضريبة كثيرا على تقديم التبرعات للمجتمع المدني ولا تمنح المنظمات إعفاءات ضريبية عن مداخيلها ونفقاتها. في المكسيك وبنما والنيبال، تتوفر بعض الامتيازات الضريبية. وفي طاجاكستان، تتمتع التبرعات الفردية بإعفاء ضريبي، كما تتمتع منظمات المجتمع المدني بإعفاءات ضريبة، إلا إذا كانت تحصل على أرباح متأتية من نشاط تجاري. غير أنّ الإعفاء الضريبي له حدود في عديد السياقات. في النيبال مثلا، يغطي الإعفاء الضريبي للتبرعات المقدَّمة لجمعية من المجتمع المدني مبلغا لا يزيد عن الألف (1000) دولار أمريكي. وفي المكسيك وبنما، يتعيّن على المنظمات تقديم مجموعة من الوثائق الإضافية حتى تكون مؤهلة للانتفاع بالإعفاء الضريبي.

وتوجد تحديات أخرى في النيبال، فلئن كانت منظمات المجتمع المدني معفاة عموما من الضريبة على القيمة المضافة، إلاّ أن الوصول للتمويل العمومي يتطلب وجود رقم التسجيل الخاص بهذه الضريبة، وهو ما يمثل عبئا إضافيا على كاهل المنظمات. من ناحية أخرى، تخضع أنشطة التمويل الصغير إلى الضرائب، ويوجد خلاف حول وضع الإعفاء الضريبي لمنظمات المجتمع المدني المسجّلة كشركات غير ربحية. ويشير التقرير الخاص بالنيبال أن الأنظمة الضريبية المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني تنقصها التفاصيل، ويُعتبر تقديم طلب للحصول على وضع الإعفاء الضريبي أمرا مرهقا. أما في الهندوراس، فرغم أن منظمات المجتمع المدني تتمتع بالإعفاء الضريبي، إلا أنّ الإجراءات الواجب اتباعها لتكون المنظمة مؤهلة للتمتع بالإعفاء، مثلها مثل جميع إجراءات التسجيل، تتسم بضعف التنسيق وازدواج عمل عديد الأجهزة الحكومية، كما أنّ هذه الإجراءات مُكلفة ومطوّلة وتتيح مجالا واسعا لممارسة الحكومة لسلطة تقديرية. وهو ما يعني أنّ عديد المنظمات تختار عدم القيام بإجراءات الحصول على وضع الإعفاء الضريبي. وفي كثير من الأحيان، لا يُمنَح الإعفاء الضريبي للتبرعات التي يُعتَقَد أنها لا تتلاءم مع أهداف المنظمة. في الهند، يعتبر النظام الضريبي معقدا ولا يوفر بيئة تمكينية. وفي تونس، يشير التقرير إلى أنّ القوانين المتعلقة بالإعفاء الضريبي تتّسم بعدم الوضوح، وأغلب الجمعيات ليست لها القدرة على فهمها وتطبيقها.

سياقات أخرى تفتقر إلى حدّ كبير إلى إعفاءات وامتيازات ضريبية لتشجيع التبرّعات. يوجد البعض منها في بوليفيا، إلا أنها، وحسب ما ورد في التقييم، لم توضع لتشجيع التبرّع للجمعيات. وفي البرازيل، لا توجد مثل هذه الإعفاءات والامتيازات إلا في الحدّ الأدنى. وفيما يتعلق بالكاميرون ونيجيريا، لم تُشر التقارير إلى وجود امتيازات ضريبية لتشجيع التبرعات الفردية. أما في زامبيا، فقد تمّ سنة 2013 إلغاء تقريبا جميع الإعفاءات الضريبية الخاصة بمنظمات المجتمع المدني. وفي كمبوديا، جاء الإصلاح الضريبي الأخير ليخفّض من نسبة التبرعات المعفاة من الضرائب، وبالتالي صارت البيئة الضريبية أقل

تمكينا بالنسبة للتبرعات الخيرية.

بالإضافة إلى هذه النواقص، توجد في بعض السياقات قوانين خاصة تزيد في صعوبة حصول المنظمات على المداخيل وتوليدها. في الهند على سبيل المثال، يُخضِع القانون حتى أنشطة جمع الأموال على نطاق ضيق إلى الضرائب، كما يفرض القانون حدّا زمنيا مدته خمس سنوات لامتلاك المنظمات لفائض الدخل، وهو ما يجعل من الصعب عليها تكوين احتياطي تستطيع به تغطية تكاليفها الأساسية والربط بين الفترات التي لها فيها تمويل للمشاريع. وفي بوليفيا، يمنع القانون منظمات المجتمع المدني من تحقيق أرباح على أنشطتها، وتتعرض المنظمة في حالة المخالفة إلى الإخراج من وضع الإعفاء الضريبي. وفي الأردن، يوجد قانون يضع مزيدا من العراقيل، إذ بِموجِبِهِ يتعيّن على الجمعيات أن تتحصل على موافقة مسبقة من الحكومة قبل شهر على الأقل للقيام بحملة داخلية لجمع الأموال، ولا يمكن لجمعية أن تقوم بأكثر من حملتين لجمع الأموال في السنة الواحدة بالنسبة لنفس المشروع. وفي زامبيا، يؤكد القانون على أنّ منظمات المجتمع المدني لا ينبغي أن تكون لها أهداف ربحية، وهو ما من شأنه أن يُثْنِي المنظمات على السعي لإيجاد مصادر تمويل بديلة. وفي جنوب إفريقيا، ثمّة قلق إزاء القواعد التنظيمية الجديدة حول التسويق المباشر وهي حاليا قيد النفاذ، والتي يمكن أن تزيد في صعوبة حصول المنظمات على تبرعات.

هذه التحديات المتعلقة بتوليد الدخل تُقابِلها وضعية مغايرة في سياقات أخرى. ففي النيبال، وما عدى القيود التي تخضع لها منظمات المجتمع المدني المسجّلة كشركات غير ربحية، لا توجد قيود مفروضة على حصول المنظمات على المداخيل أو الأرباح، أو توزيعها لها، ولا قيود كذلك على اكتساب الدخل من خلال رسوم العضوية والتبرعات من قبل أفراد من عامة الناس. وفي تونس كذلك، يمكن للجمعيات جمع الأموال من خلال التصرف في ممتلكاتها.

وفي البرازيل، تمّ إحداث "الصندوق الوطني للطفولة والمراهقين" كنظام بديل يُوجِّه تبرعات المواطنين المقدَّمة كجزء من ضريبة الدخل، ويمكن لمنظمات المجتمع المدني الانتفاع بها. وتجري حاليا مناقشات من أجل إنشاء المزيد من هذه الصناديق. إلاّ أنّ التحدي هنا يَكمُن في أنّ المواطنين يريدون أن يعرفوا تحديداً أَوجُه صرف تبرّعاتهم. ومن العقبات التي تعترض التبرعات الخيرية في نيجيريا وجود هواجس بشأن سوء استعمال الأموال والشفافية والمساءلة، ورغبة المتبرّع في أن يرى أثرا واضحا لما تبرّع به. ويكون من الصعب خاصة للمنظمات العاملة من أجل الدفاع عن حقوق الإنسان والنهوض بالديمقراطية وتعزيز المساءلة والمحاسبة أن تستجيب لهذه الشواغل بالمقارنة مع المنظمات التي تقدم الخدمات أو الناشطة في مجال العمل الخيري.

في الفلبين، كانت طريقة الاستجابة لهذه التحديات من خلال اعتماد نظام الإشهاد الذاتي لمنظمات المجتمع المدني، والذي يهدف إلى إظهار أنّ المنظمة تستجيب لمعايير الحوكمة الرشيدة ومؤهلة للحصول على التبرّعات. غير أن عديد المنظمات ترى أن انخراطها في هذا النظام لم يؤدي إلى زيادة في التبرعات. وكنتيجة لذلك، نحو 20 في المائة من المنظمات المنضوية تحت هذا النظام تسمح بانقضاء عضويتها. هذا النظام لوحده لم يكن كافيا لتمكين الجمعيات التي لم تتلقى تبرعات خيرية في السابق من الحصول عليها.

المسؤولية الاجتماعية للشركات

تشير التقييمات إلى أنّ المسؤولية الاجتماعية للشركات محدودة في عديد السياقات، مع وجود تنافس في الكثير من الأحيان بين منظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص.

وحسب التقارير الخاصة ببوليفيا وبوركينا فاسو، مازالت درجة الوعي بالمسؤولية الاجتماعية للشركات محدودة. في بوليفيا، قليلة هي الشركات التي لها الحجم الكافي الذي يمكّنها من العطاء على نطاق واسع. وفي المقابل، توجد في الموزمبيق إمكانيات أكبر في ظل وجود شركات كبرى متعددة الجنسيات، إلاّ أن إجراءات الأهلية للحصول على تبرعات الشركات معقدة ولا تساعد عديد الجمعيات. كما يوجد نقص في المعلومات بشأن الفرص المتاحة.

وبالتأكيد توجد شكوك بأنّ المِنح المقدّمة في إطار المسؤولية الاجتماعية للشركات تهدف في المقام الأول إلى تحسين الصورة العامة للشركات. وقد تمّ التعبير عن هذه الشكوك في بنما على سبيل المثال. وفي البرازيل وزامبيا، ثمة قلق بشأن كيفية ارتباط المسؤولية الاجتماعية للشركات بالنهوض بالمؤسسات وبإمكانية سعي المؤسسات في البرازيل إلى استغلال الجمعيات التي تمنحها تبرعات.

وفي الهند، كان من المتوقع أن يوفّر قانون يتعيّن بموجبه على الشركات الكبرى منح 2 بالمائة من معدل أرباحها للمسؤولية الاجتماعية للشركات مداخيل جديدة لمنظمات المجتمع المدني، ذلك أن المستويات العليا للنمو الاقتصادي أدّت، خلال السنوات الأخيرة، إلى تنامي الاهتمام بالتبرعات على مستوى الأفراد والشركات. إلا أن هذا القانون، والذي تمّ إعداده بمساهمة ضئيلة من المجتمع المدني، لم يجلب منافع مادية للمنظمات العاملة في مجالات تتعلق بحقوق الإنسان والحوكمة والمساءلة، أو التي لها أنشطة دعوة. وفي أغلب الأحيان، كانت النتيجة أن الشركات الكبرى أنشأت مؤسسات خاصة عِوض أن توجه الموارد من خلال المجتمع المدني، والأنشطة التي تموّلها هذه المؤسسات غالبا ما تكون ذات منحى خيري أو اجتماعي، ولا تشمل الأنشطة المتعلقة بإعمال الحقوق. وتمّ توجيه جزء هام من الموارد نحو القضايا ذات البعد الديني أو قضايا النخب السياسية. كما تمت الإشارة إلى غياب التلاؤم، على مستوى القيم والرؤى، بين المنظمات المعنيّة بالحقوق وعديد الشركات الكبرى، خاصة العاملة في مجال الصناعات الاستخراجية. فالمنظمات التي تسعى لمساءلة الشركات الكبرى ولكشف انتهاكاتها لحقوق الإنسان وممارساتها المتّسمة بسوء الحوكمة وغياب المساءلة ليست لها حظوظ كبيرة لتكون شريكة مع هذه الشركات، أو أن تحصل على موارد منها. هذا العزوف من قِبل الشركات على دعم المنظمات المعنيّة بحقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة تمّت ملاحظته في سياقات أخرى منها البرازيل وبنما.

وكان من نتائج القانون الجديد في الهند تنامي الانقسامات في صفوف المجتمع المدني بين المنظمات التي تقبل التمويل من الشركات ذات السمعة السيئة أو تحاول أن تعمل مع مؤسسات خاصة، والمنظمات التي تعارض ذلك. كما أن بعض موظفي المنظمات تحوّلوا للعمل لدى المؤسسات الخاصة التي لها إمكانيات أكبر لخلاص الموظفين.

هذا التنافس بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة تمت ملاحظته في سياقات أخرى. في البرازيل مثلا، تميل الشركات الكبرى نحو بعث مؤسسات خاصة تُنافِس المنظمات على مستوى الحضور البارز والاعتراف. وتشير التقديرات إلى أنّ أكثر من ثلثيْ الموارد المتأتية من المسؤولية الاجتماعية للشركات في البرازيل تُوجَّهُ نحو المشاريع التي تديرها الشركات. وحتى التمويل المحدود الذي توفّره الشركات لمنظمات المجتمع المدني، بالمقارنة مع حجم الدّعم المقدّم للمؤسسات الخاصة التابعة لها، يُوجَّهُ نحو مجالات نشاط محددة مثل التصدي للكوارث والتعليم. وفي الهندوراس، يشير التقييم إلى أن الإطار القانوني يشجّع الشركات على إنشاء مؤسسات خاصة عوض التبرع لمنظمات المجتمع المدني.

خاتمة

تشير التقييمات الوطنية للبيئة المُمَكِّنة إلى وجود تحديات متعلّقة بالقيود المفروضة على تلقي التمويل الدولي، بما في ذلك قيود تمّ فرضها حديثا من قبل الحكومات، وتفاقم الأمر بانسحاب المانحين الدوليين من بعض السياقات. أما التمويل الداخلي الذي توفره الدولة فهو محدود وغير متاح بالشكل الكافي، خاصة بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني العاملة في مجالات حقوق الإنسان والحوكمة. كما أن الإجراءات الواجب اتباعها للحصول على التمويل العمومي غالبا ما تكون غير شفافة وغير واضحة، وتشوبها هواجس الفساد والمحاباة. وتظل التبرعات الخيريّة في البيئات الداخلية ضئيلة، في ظل وجودٍ محدود لثقافة التبرّع وللامتيازات الضريبية، وكذلك وجود بعض التنافس بين منظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص. وعموما، تواجه الجمعيات الصغرى والجمعيات حديثة العهد مشاكل خاصة في الوصول للتمويل.

ومن النقاط التي نقترح التركيز عليها في أنشطة الدعوة المستقبلية وضع معايير أكثر تمكينا للحصول على التمويل الدولي، وتطوير قوانين أكثر تمكينا بشأن الضرائب والعمل الخيري لتشجيع تقديم تبرعات أكثر لمنظمات المجتمع المدني.

و- العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة

يتبيّن من التحليل الوارد أعلاه أن قدرة منظمات المجتمع المدني على ممارسة حقوقها الأساسية وعلى الوصول إلى الموارد تتوقف إلى حدّ كبير على طبيعة العلاقة القائمة بين الحكومات والمجتمع المدني. وفي هذا السياق، ترسم التقييمات صورة مختلطة عن هذه العلاقة، في ظلّ وجود عداء متنامي في بعض السياقات، وتفاؤل حذر في سياقات أخرى. وقد تمّ في بعض البلدان تطوير هياكل جديدة للتعاون، وهي خطوات واعدة إلا أنها لا تخلو بدورها من التحديات.

المشاركة السياسية

من الجوانب التي يتناولها التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة مدى قدرة منظمات المجتمع المدني على المشاركة في المسارات السياسية بهدف تحقيق مهامها. ويشمل ذلك القيام بأنشطة الدعوة، وهو أمر مُتاح إلى حدّ ما في جميع البلدان التي شملها التقييم. وترتبط إمكانية نجاح أنشطة الدعوة بنوعيّة العلاقات القائمة وكذلك بمدى توفّر هياكل للحوار وانفتاحها وطبيعة جهود الدعوة وقدرة المجتمع المدني على المشاركة، وكلّ هذه المسائل سيتم التعرّض لها لاحقا. مسألة أخرى تمّت الإشارة إليها وهي مدى قدرة منظمات المجتمع المدني على المشاركة في المسارات الانتخابية، بما في ذلك مراقبة الانتخابات والترويج لمرشحين يشاطرون مواقف المنظمات. وعموما، يمكن تقسيم البلدان إلى صنفين : البلدان التي يُسمح فيها بقدر معيّن من النشاط السياسي، والبلدان التي يُمنع فيها ذلك منعاً مطلقا.

وكما تمت الإشارة إليه آنفا في الجزء المتعلق بالتسجيل، تُسجَّل الأحزاب السياسية في زامبيا بموجب نفس القانون الذي ينطبق على بعض أصناف منظمات المجتمع المدني، وهو أمر يشوبه الغموض، في حين تشارك أصناف أخرى من المنظمات في مراقبة الانتخابات وفي الأنشطة الأخرى المتعلقة بالانتخابات. وفي بوركينا فاسو، تنشط جمعيات من المجتمع المدني في الحقل السياسي، وذلك بتوفير التدريب حول المشاركة في الانتخابات والقيام بأنشطة الدعوة من أجل ضمان حصص الأشخاص المنتمين على مجموعات مستبعَدة في تولّي المناصب العامة، والعمل من أجل دعم مرشحين مستقلين.

وفي الفلبين، يُسمَح لمنظمات المجتمع المدني بدعم المرشحين في الانتخابات، ولو أنها عندما تقوم بذلك، تواجه تحديات لإثبات طبيعتها غير المتحزّبة. وفي الهندوراس، لا توجد قوانين محدَّدة تُنظّم مشاركة المجتمع المدني في العملية الانتخابية، ويُسمَح للمنظمات بتعيين مرشّحين للمناصب السياسية. ومع ذلك، يفرض القانون على منظمات المجتمع المدني أن تكون غير متحزّبة.

وفي تونس، يُمْكِن للجمعيات أن تعبّر بِحريّة عن آرائها خلال الحملات الانتخابية، إلاّ أنه يوجد فصل واضح بين المجتمع المدني والأحزاب السياسية. ورغبةً في القطع مع ما كان سائدا قبل الثورة من أنّ الجمعيات المُقرّبة من النظام الحاكم يُسمَح لها بالنشاط في حين تُفرض قيود على الجمعيات الأخرى، يَمنع القانون في تونس الأشخاص الذين لهم مسؤوليات قيادية في الأحزاب السياسية من تأسيس أو إدارة الجمعيات. كما يمنع القانون الجمعيات من تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، ولكنه لا يمنع تقديم أشكال أخرى من الدعم. وفي الانتخابات التي تمّ تنظيمها بعد الثورة، انظمّ عدد من نشطاء المجتمع المدني إلى العمل السياسي وتحصلوا على مناصب سياسية عن طريق الانتخاب، أما فيما عدا ذلك، فيتمسك المجتمع المدني بشدّة بالحياد السياسي. وفي النيبال، لا توجد أحكام صريحة تمنع المشاركة السياسية لمنظمات المجتمع المدني، إلا أنّ الثقافة السائدة في أوساط

المجتمع المدني تميل نحو الحياد السياسي، وهو ما يقع عادة التنصيص عليه في الأنظمة الأساسية للمنظمات. كما تسود في أوساط المجتمع المدني في بنما ثقافة عدم التحزّب، بالرغم من وجود بعض الهيئات غير المستقلة التي تموقع نفسها كجزءٍ من المجتمع المدني إلا أنها تدعم الأحزاب السياسية والسياسيين، وهو ما من شأنه أن يضرّ بمصداقية منظمات المجتمع المدني المشروعة. وفي لبنان، تدعو بعض الجمعيات إلى تحسين العملية الانتخابية، لكنها تميل نحو البقاء خارج السياسة.

وفي بوليفيا، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تشارك في مراقبة الانتخابات، إلا أنها لا تساند الأحزاب السياسية أو المرشحين وهو شرط من شروط الأهلية للحصول على التمويل الدولي. المكسيك، من جهتها، اتخذت خطوة أكثر حزماً، إذ يُمنَع على المنظمات المسجَّلة بالسّجل الفدرالي لمنظمات المجتمع المدني بموجب "القانون الفدرالي لتعزيز أنشطة منظمات المجتمع المدني" الصادر سنة 2004 أو المخوّلة لتلقي تبرّعات قابلة للخصم من الضرائب أن تشارك في الانتخابات وفي الحياة السياسية عموما. ولا ينطبق هذا الحظر على غيرها من المنظمات.

وفي نيجيريا، وفيما عدا مراقبة الانتخابات، ليس لمنظمات المجتمع المدني أيّ دور في العملية السياسية، ويُمنَع على المنظمات تقديم هبات أو تبرعات للأحزاب السياسية أو لأغراض سياسية، كما يُمنع عليها مساندة أيّ مرشح أو معارضته. وفي البنين كذلك، لا يُسمَح لمنظمات المجتمع المدني المسجّلة كمنظمات غير حكومية القيام بأي نشاط حزبي سياسي. كما أنّ المنظمات التي وقّعت "ميثاق البنين للمجتمع المدني"، وهي مبادرة طوعية قام بها المجتمع المدني لتعزيز معايير الحوكمة الرشيدة، تلتزم بأن يقدّم رؤساءها تقارير سنوية عن أي انتماءات سياسية لهم، وأن يستقيل رؤساء المنظمات إذا تقلّدوا مناصب سياسية. ومن الشواغل في الأردن أنّ الأحكام التي تحظر على الجمعيات المشاركة في الأنشطة السياسية فضفاضة وغير محدّدة بدقة، وهو ما يمنح صلاحيات تقديرية واسعة للمسؤولين.

إجمالا، تختلف القوانين من سياق إلى آخر، وحتى في السياقات التي يُسمَحُ فيها للمجتمع المدني بالمشاركة السياسية، تبدو المنظمات حذرة من الانغماس في الحقل السياسي وتتمسك عموما بالأنشطة غير المتحزبة.

علاقات مبنية على انعدام الثقة

في عديد السياقات ومنها بوليفيا والهندوراس والهند وجنوب إفريقيا، تشير التقييمات إلى وجود حالة من عداء الحكومة تجاه المجتمع المدني، وكذلك حالة من انعدام الثقة المتبادل. في الأردن، يساور الجمعيات شعور بالريبة وانعدام الثقة إزاء نوعية فرص المشاركة المتاحة. وفي الهندوراس، لا تعتقد منظمات المجتمع المدني كثيرا بأنّ آراءها سيتم أخذها بعين الاعتبار. وفي بنما، ترى المنظمات أنه لا مصلحة حقيقية للحكومة في الانفتاح على آراء الجمهور ومساهماتهم، وعلى مشاركة المجتمع المدني بشكل خاص. وفي أوغندا، يشير التقييم إلى تدهور العلاقة بين الطرفين. وفي زامبيا، ازدادت العلاقة سوءاً خلال عملية وضع الدستور الجديد، وهو ما زاد في تأجيج الاستقطاب. وفي الهند، تمّ التهجم على المجتمع المدني في الخطابات السياسية، وكثيرا ما تثير الحكومة شكوكا وتساؤلات حول الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني، وهو ما أثّر في قدرة المنظمات على القيام بنشاطها. وقد كانت اتهامات الحكومة للمجتمع المدني بأنّ له تأثيرا سلبيا على التنمية والاقتصاد مصحوبةً بإجراءات تقييدية متنامية تستهدف منظمات المجتمع المدني الدولية في الهند، وتُضعِف قدرة الجمعيات الأهلية على الوصول للتمويل الدولي، مثلما تمت مناقشته آنفا.

وفي بوليفيا، وفي سياق يتّسم بالاستقطاب السياسي ويشهد انقساما بين المنظمات المرتبطة بالحكومة والمنظمات غير المرتبطة بها، تَعتبر الحكومة المنظمات التي ترفض أن تصطفّ في صفّها والتي تدافع على حقوق الإنسان بمثابة الأعداء. في جنوب إفريقيا كذلك، تتّسم العلاقات إما بالخضوع أو بالعداء. كما أنّ الطبقة والمكانة الاجتماعية تُعتبَران من العوامل المؤثرة في جنوب إفريقيا، إذ أنّ منظمات الحملات الشعبية ومنظمات المثقفين من الطبقة الوسطى يُنظَر إليها أكثر من غيرها بعين العداء، لأنها تتحدى الخطاب الرسمي للحكومة. وفي كمبوديا، ولأن عددا قليلا من المنظمات انحاز

للمعارضة السياسية، تميل الحكومة حاليا نحو اتهام جميع المنظمات التي لا تتفق معها بأنها داعمة للمعارضة. وفي الأردن وجنوب إفريقيا، تشير التقييمات إلى أن الاحتجاجات الشعبية على سوء الإدارة والخدمات دفعت حكومتيْ البلدين إلى أن تكونا أكثر ارتياباً في منظمات المجتمع المدني.

وعموما، تختلف العلاقة باختلاف المهام التي تقوم به المنظمات وكيفية تحقيقها لأهدافها. وكما تمت الإشارة إليه آنفا في الجزء المتعلق بتسيير منظمات المجتمع المدني، يتمثل التوجه السائد في أنّ الحكومة تسمح بل وتُرحّب بعمل المنظمات التي تقدّم الخدمات وتدعم المشاريع الإنمائية وتشارك في أنشطة الرعاية الاجتماعية والأعمال الخيرية، إلاّ أنّ موقف الحكومة يصبح عدائيا عندما يتعلق الأمر بالمنظمات العاملة من أجل الدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيز الحوكمة الرشيدة والمساءلة والمنظمات التي تقوم بأنشطة الدعوة، وهو ما تمّت ملاحظته مثلا في كمبوديا والهند والموزمبيق ونيجيريا وبنما وجنوب إفريقيا وأوغندا وزامبيا. وفي بعض السياقات، ومنها الهند والأردن وجنوب إفريقيا وأوغندا وزامبيا، يدفع عداء الحكومة تجاه بعض المنظمات التي تعمل في مجال المساءلة وأنشطة الدعوة والتي تتلقى تمويلات دولية لدعم هذا العمل إلى وصفها بأنها عميلة لقوى الأجنبية.

وعندما تقسّم الحكومات المجتمع المدني وتُقيّده بهذه الطريقة، فهي بذلك تطرح تحدّيا حول مدى استقلاليته، إذ يمكن أن يُنظَر للمجتمع المدني على أنه يعمل فقط لملء فراغ ما أو كمجرّد متعاقد من الباطن، وليس كشريك متكافئ يضطلع بمجموعة من الأدوار المشروعة. الخطر يكمُن في أنّ قدرة المجتمع المدني على الاضطلاع بمجموعة كاملة من الأدوار هي الآن محل تساؤل. فتقديم الخدمات للفقراء والمستبعَدين تُعتبر من المهام السامية للمجتمع المدني، خصوصا وأنّ الجمعيات بإمكانها الوصول إلى شرائح من السكان لا يمكن للحكومات الوصول إليها. إلاّ أن تركيز العمل على السكان الذين يعانون من الفقر والاستبعاد سيؤدي بطبيعة الحال بالمجتمع المدني إلى المطالبة بتغيير السياسات وبتشديد المساءلة وإعادة توازن القوى، ويُعتبَر ذلك من الأدوار المشروعة للمجتمع المدني. غير أنه توجد في عديد السياقات محاولات لتحجيم دور المجتمع المدني. وكما تمت مناقشته آنفا، تنشأ التحديات أساسا عندما تدخل منظمات المجتمع المدني في شراكات تمويلية مع الحكومات.

وفي لبنان، يوجد موقف عدائي ومحاولات لتقويض استقلالية منظمات المجتمع المدني، رغم ما تمت ملاحظته من بعض تحوّل إيجابي تدريجي في العلاقات التي مازالت لم ترتقِ إلى مستوى الشراكة الحقيقية. وقد كان للمانحين الدوليين دور في حصول هذا التحول الإيجابي. وهذا يحيلنا إلى إشكال تمّت إثارته في نيجيريا حول تحديد نطاق المشاركة من قبل المانحين، إذ عندما تكون العلاقات الجيّدة مرتبطة بتدخلات المانحين، فهذا يثير تساؤلات مُحيّرة حول مدى استقلالية المجتمع المدني ومدى استدامة مجال المشاركة.

الهوة بين السياسة والممارسة

في بعض الأحيان لا تجد التصريحات الإيجابية حول دور المجتمع المدني انعكاسا لها في السياسات المتعلقة بالمشاركة، وغالبا ما توجد هُوّة بين ما تقوله السياسات حول المشاركة وبين واقع الأشياء على مستوى الممارسة. وفي هذا السياق، يتمثل أحد الهواجس الكبرى في أنّ مجالات المشاركة لا توفّر فرصا حقيقية للتأثير، ويمكن أن يتمّ استعمالها لإضفاء الشرعية على مسارات خاطئة، فضلا عن شواغل أخرى تتعلق بغياب فرص منظَّمة ومتواصلة للمشاركة، ومراقبة الحكومة لعمليات المشاركة، مما أدّى إلى اتهامات بالانتقائية والمحاباة والرعاية.

في الأردن على سبيل المثال، يمكن أن تصف الحكومة في خطابها الرسمي المجتمع المدني بالشريك، ومع ذلك تلقّت بعض الجمعيات والنشطاء تهديدات من أجهزة أمن الدولة. وفي الهندوراس كذلك، يتعارض خطاب الحكومة بشأن دور المجتمع المدني كشريك مع سلوكها المتسلّط على نحو متزايد. ولئن خلقت الحكومة في الهندوراس بعض فضاءات الحوار، إلا أنّه في كل مرة يحاول فيها المجتمع المدني استعمال هذه الفضاءات لإثارة شواغل تتعلق بقضايا أساسية مثل حقوق الإنسان والحوكمة، تقوم الحكومة بتجاهل هذه القضايا وتستبعدها من جدول الأعمال. وفي المكسيك، ورغم تنامي فرص المشاركة، لا تزال شكوك كبيرة تساور المجتمع المدني حول إمكانية أن تؤثّر المشاورات فعلا

في القرارات.

وفي جنوب إفريقيا، يبدو الإطار القانوني ملائما للمشاركة، ولكن تشوبه سوء العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة، فالمنظمات ترى أنها مهمَّشة إلى حد كبير في عمليات صنع القرار، وأنّ المشاورات ليست إلا عملية شكلية. وفي كمبوديا، تمّ تصميم المخططات الحالية للتعاون بصورة فوقية لا تأخذ بعين الاعتبار الدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني كشريك، كما توجد هواجس حول الانتقائية والوعود الجوفاء وانعدام الثقة ومحدودية مجال وزمن المشاركة. ومن التحديات المطروحة في الكاميرون الانتقائية وغياب الانفتاح في بعض العمليات، وهو ما قد يعكس انعدام ثقة الحكومة في منظمات المجتمع المدني، بمعنى أن المنظمات التي تثير تساؤلات حول طريقة إدارة الحكم يُنظَر إليها على أنها غير داعمة للحكومة. وفي بوركينا فاسو كذلك، يتبيّن من التقييم أنّ المشاركة في واقع الأمر أضعف بكثير مما تبدو عليه على الورق.

وفي الأردن لا توجد سياسة عامة للحوار، والآلية المؤسسية الوحيدة للحوار وهي "المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني" مُعيّنة من قبل الحكومة، وغير مستغلة بالشكل الكافي وليس لها تأثير يُذكَر. كما يتبين من خلال التقييم غياب العمليات المؤسسية في نيجيريا، ولا توجد في أفضل الحالات إلاّ بعض الفرص الجوفاء. تشارك بعض المنظمات في لجان حكومية مُعيّنة، إلاّ أنّ هذه المشاركة تكون بِناءً على طلب الحكومة وتفتقر إلى المصداقية، في حين أن المشاركة في اللقاءات والمناسبات التي تنظمها الحكومة تبقى غير منتظمة. وفي الموزمبيق، لا يوجد إطار عام لتنظيم المشاركة، ويتبين من التقييم أن الحكومة غير راغبة في تبادل معلومات من شأنها المساعدة على المشاركة، وذلك وسط مناخ يتميّز بانعدام ثقة الدولة في عديد المنظمات. وفي لبنان، يمكن أن تتمّ دعوة المجتمع المدني إلى دوائر صنع السياسات، إلاّ أنّ ذلك لا يحصل بصفة منتظمة، فضلا عن أنه ليس ثمّة ما يُلزِم أخْذ آراء المجتمع المدني بعين الاعتبار.

وفي كمبوديا، لا توجد آليات فاعلة للحوار، فالهياكل القائمة لا تجتمع بشكل منتظم، بما في ذلك الهياكل التي تُعتَبَر أكثر انفتاحا على مساهمات المجتمع المدني، في حين أن مجموعات العمل التقنية عادة ما تقتصر على ممثل وحيد للمجتمع المدني. وفي الموزمبيق، لا تُعقَد دورات المرصد الإنمائي، والذي من المُفترَض أن يعزز المشاركة، إلا عندما تريد الحكومة ذلك، وغالبا ما يتمّ تأجيل هذه الاجتماعات أو إلغاؤها. وفي بنما وكولومبيا، يوجد عدد من الآليات غير المُفَعَّلة، ويتبين من التقييم أنّ الحوار مُجزَّأ وعديد الآليات المنصوص عليها في الدستور غير مُفعَّلة وذلك لانعدام الثقة والفهم المحدود لهذه الفرص من جانب الحكومة والمجتمع المدني. وفي لبنان، لم يقع تفعيل الآلية التي تمّ إنشاؤها وهي المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وفي زامبيا توجد بعض عمليات الحوار، إلاّ أنها تدور في مناخ من انعدام الثقة بين المجتمع المدني والحكومة. وحتى في النيبال وتونس، حيث شهدت العلاقة تحسّنا في السنوات الأخيرة، يشير التقييم إلى غياب إطار مؤسسي للحوار. في النيبال، يسير الحوار عادةً وفق جدول أعمال تحدّده الحكومة دون أي ضمان بأنّ الحكومة ستأخذ مساهمات المجتمع المدني بعين الاعتبار. أمّا في تونس، فتكون المشاركة في أغلب الأحيان بناءً على طلب المجتمع المدني، وليس استناد إلى قرار واع من الحكومة بضرورة إشراك المجتمع المدني. وفي بوركينا فاسو، يشير التقييم إلى تحسين تدريجي في علاقات التعاون، مع استمرار التردّد لدى المسؤولين الحكوميين بشأن إشراك المجتمع المدني.

وفي بوليفيا، يحتوي الدستور الجديد وقانون عام 2013 المتعلق بالمشاركة والإدارة الاجتماعية على أحكام تتيح مشاركة المجتمع المدني في وضع القوانين ورسم السياسات، وتمنح المنظمات الحق في اقتراح القوانين والسياسات. ويترتب عن ذلك إنشاء هياكل جديدة للمشاركة. إلاّ أن مبدأ المواءمة، والذي تمت مناقشته آنفا، يقوّض كلّ ذلك، إذ أنّ هذا المبدأ يسعى إلى حَصْر مجال تحرّك المنظمات في الإطار الذي تحدّده مخططات الحكومة وسياساتها ونُظمُها. من ناحية أخرى، يتبين من التقييم أنّ المشاركة لم تؤدّ إلى التأثير المنشود، ولم يُسجَّل مستوى عالٍ من الاستجابة للمقترحات المقدَّمة من قبل المجتمع المدني. وإلى حدّ الآن، تمحورت المشاورات حول قوانين تمّ إعدادها بَعْدُ، ممّا يدلّ على أنها مشاورات شكلية وغير معمّقة. كما تتسم المشاركة بالانتقائية، إذ لا تتمّ دعوة إلا المنظمات الداعمة لسياسات الحكومة. وفي كولومبيا لا يمكن الحديث عن تأثير كبير بما أن مساهمات وآراء

المجتمع المدني يُنظَر إليها على أنها ذات طابع استشاري صِرف، ولا شيء يُلزِم أخذها بعين الاعتبار.

وفي أوغندا، توجد سياسة وطنية خاصة بالمنظمات غير الحكومية تحدّد الآليات التي يمكن من خلالها للمجتمع المدني تقديم آرائه ومساهماته بشأن المخططات الإنمائية الوطنية وبرامج أخرى، إلاّ أنّ الدعوات لحضور الاجتماعات، حسب ما ورد في التقرير، تصل متأخرة وبالتالي لا تجد المنظمات مُتسعًا من الوقت لإعداد مساهماتها. وغالبا ما تُتَّخذ القرارات الهامة قبل استشارة المجتمع المدني، أي بطريقة فوقيّة. وهو ما يثير اتهامات بأنّ عملية المشاركة عملية جوفاء، فضلا عن وجود علاقات رعاية مع منظمات بِعينِها. إرسال دعوات المشاركة قبل فترة وجيزة من تاريخ الاجتماع وعدم توفر الوقت الكافي لإعداد مساهمات المجتمع المدني هي إشكالات مطروحة كذلك في زامبيا.

وفي كمبوديا، تبدو الانعكاسات العمَليّة لغياب الحوار على بيئة المجتمع المدني مفهومة تماما : بِما أنّ الحكومة ليست معرّضة بشكل مباشر لانتقادات المجتمع المدني، يكون من السهل عليها تمرير قوانين سيئة أو غير مدروسة تنعكس سلبا على بيئة المجتمع المدني. وقد تمّ استعمال منظمات مزيفة أنشأتها الحكومة في كمبوديا لإضفاء نوعٍ من الشرعية الظاهرية و"لمزاحمة" منظمات المجتمع المدني الشرعية في المشاورات المتعلقة بقانونَ الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.

العلاقات غير الرسمية والعلاقات في مستويات مختلفة

في الأردن، دَفَعَ غياب آليات منظّمة لمشاركة المجتمع المدني الجمعيات للتعويل على العلاقات الشخصية غير الرسمية مع المسؤولين وصناع القرار لخدمة أهدافها. ولئن عَكَسَ ذلك قدرةَ المجتمع المدني ومرونته في التعامل مع الظروف الصعبة، إلاّ أنّ هذه الطرق غير الرسمية تفتقر إلى الشفافية وإلى مقاييس واضحة، وتُضيع فرصَ تعاون من قِبل المجتمع المدني كان يمكن أن تكون أكبر لو وُجِدت عمليات مشاركة أكثر تنظيما.

وفي الفلبين، يتبين من التقييم أنّ مستوى التعاون غالبا ما يرتبط بميولات المسؤولين الرئيسين، الذين هم بمثابة الحراس لهذه العمليات. وما يبعث على الانشغال المتواصل هو أن فرص المجتمع المدني تبقى رهينة التغيّرات في أصحاب المناصب السياسية. ولا يختلف الأمر في الهند ولبنان والنيبال حيث ترتبط فرص المشاركة للمجتمع المدني بمواقف الوزراء والمسؤولين، خاصة وأنّ بعضهم له مواقف أكثر إيجابية من المجتمع المدني مقارنةً بمواقف مسؤولين آخرين.

وفي الفلبين، يَصعُب على الجمعيات المشاركة على مستوى الحكومة المحلية حيث لا يتمّ غالبا تنفيذ السياسات الواضحة حول مشاركة المجتمع المدني على النحو الملائم من قبل المسؤولين المحليين الذين قد يَعْمَدوا إلى الحدّ من المشاركة وممارسة المحاباة أو إشراك المنظمات على أساس وعود جوفاء، إلى درجة أنّ بعض الجمعيات أبدت قلقها من أن يتمّ استغلالها لإضفاء الشرعية على عمليات معيبة. وفي تونس كذلك، يتبيّن من التقييم أنّ المشاركة تكون أكثر صعوبة على المستوى المحلي، حيث غالبا ما تكون المشاركة شكلية وتشوبها المحاباة. كما أنّ الجمعيات، في مواجهتها لهذه التحديات، تعوقها قلة درايتها بإجراءات تسوية الخلافات. وتشير التقييمات الخاصة بلبنان ونيجيريا إلى ضعف التفاعل على المستوى المحلي. وفي أوغندا، يوجد ارتياب كبير في منظمات المجتمع المدني وتدخّل أكبر على المستوى الحكومي المحلي. أمّا في طاجاكستان، فثمّة حاجة لتوطيد العلاقات على المستوى المحلي.

وفي كمبوديا، تتميز العلاقات في أغلب الأحيان بالعداء على المستوى الوطني، إلا أنّ منظمات المجتمع المدني تجد علاقات عمل أكثر إيجابية على المستوى الحكومي دون الوطني وكذلك مع وزراء تتعامل معهم المنظمات في إطار عملها. وفي زامبيا كذلك، يتبين من التقييم أن الشراكات تكون أقوى على المستوى المحلي، مع وجود توجُّهٍ في السنوات الأخيرة لبعث لجان تنسيق على المستوى دون الوطني.

كما يوجد مجال للمشاركة مع البرلمانات أكثر مما هو متاح مع السلطة التنفيذية، وهو الحال في

الموزمبيق حسب ما ورد في التقييم. وفي المقابل ترى المنظمات في أوغندا أن مجال المشاركة مع البرلمان محدود.

أمثلة أكثر إيجابية

توجد مع ذلك أمثلة أكثر إيجابية برزت في السنوات الأخيرة حول تطوير علاقات تعاون منظّمة بين المجتمع المدني والحكومة، رغم أن الأمر لا يخلو من التحديات. أحد هذه الأمثلة يأتي من البرازيل أين تمّ عقد اتفاق تعاون وشراكة، وقد تمّ التعرّض لذلك في الجزء الخاص بالوصول إلى الموارد. هذا الاتفاق من شأنه أن يشجّع المسؤولين الحكوميين على التعامل مع منظمات المجتمع المدني باعتبارها شريكا كاملا، ويسمح للمجتمع المدني بتقديم مقترحات للحكومة. ويأتي هذا الاتفاق تأسيساً على تقاليد وممارسات تعاون ترسّخت على مدى العقود الأخيرة، ولعب فيها المجتمع المدني دورا في اقتراح القوانين والترويج لها. وقد انطوت العملية على بناء تدريجي للثقة، مع احترام الإسهامات المستقلّة للمجتمع المدني. وكانت النية تتجه نحو إضفاء طابع رسمي على هذه الطريقة في العمل القائمة على الشراكة، وذلك من خلال "السياسة الوطنية للمشاركة الاجتماعية" و"المنظومة الوطنية للمشاركة"، إلا أنّ الاستقطاب السياسي الذي تشهده البرازيل اليوم أدّى إلى تعطّل كلّ هذه الخطوات الأخيرة. ورغم ما تم إحرازه من تقدّم، لا تزال ثمة بعض الانتقادات بأنّ آليات المشاركة تركّز على النقاش أكثر ممّا تركّز على الفعل، وأن الأمر يرتبط، في جانب كبير منه، بمواقف المسؤولين والهياكل الحكومية في مستويات مختلفة.

وفي النيبال، يتبين من التقييم الذي أجراه المجتمع المدني أنّ الدستور الجديد الصادر سنة 2015 يُمكِن أن يقطع بشكل حاسم مع تاريخ الصراعات الأهلية للبلاد، وأن يوفّر فرصا جديدة للتعاون ولتحسين العلاقات. واليوم تشارك منظمات المجتمع المدني في عديد اللجان الحكومية وفي هياكل أخرى ضمن عديد المؤسسات الحكومية المحلية. على سبيل المثال، أنشأت وزارة المرأة والطفولة والرعاية الاجتماعية فريقا جديدا معنيّا بالمجتمع المدني، فضلا عن المكاتب الخاصة بالمجتمع المدني التي تمّ إحداثها في عديد المؤسسات الحكومية المحلية. كما أنّ القانون الجديد المتعلق بالحكم المحلي يفرض على الهيئات الحكومية المحلية العمل مع منظمات المجتمع المدني وتشجيعها وتقديم المساعدة لها. وترى المنظمات في النيبال أنّ الفضل يعود لها في المساعدة على إحداث تغييرات في السياسات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية. كما أن العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة توطّدت من خلال التعاون الفعلي في مواجهة الزلزال الذي ضرب البلاد خلال شهر أبريل 2015.

وفي تونس، انتقل المجتمع المدني بعد الثورة من وضع الاحتجاج إلى وضع المشاركة، وتغيّرت العلاقة مع الحكومة من الاستقطاب والعداء إلى التعاون الإيجابي. وقد تمّ الإقرار بالدور الأساسي الذي لعبه المجتمع المدني في أعقاب الثورة، وذلك من خلال السعي نحو إرساء الهدوء النسبي في البلاد وتركيز ديمقراطية فاعلة ووضع دستور جديد يقوم أكثر من أي وقت مضى على مبدأ التعددية ويجعل من تونس جمهورية ديمقراطية تشاركية يتم فيها الاعتراف بدور المجتمع المدني. وقد تحقق ذلك جزئيا من خلال إحداث وزارة جديدة معنية بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان.

كما شارك المجتمع المدني التونسي في حوار ثلاثي مع الحكومة وممثلي الاتحاد الأوروبي، واعتبر أنّ مشاركته مكّنته من التأثير على الحكومة، مثلا في ما يتعلق بصياغة مشروع قانون للقضاء على العنف ضد المرأة، والتأثير كذلك على علاقات الاتحاد الأوروبي بتونس. وفي إطار المناخ الديمقراطي السائد في البلاد، يقوم المجتمع المدني باقتراح مشاريع قوانين للجان البرلمانية ويشارك في جلسات استماع بمجلس النواب. وقد طورت الجمعيات في تونس قدرتها على تقديم توصيات عمليّة لصناع القرار في إطار أحكام الدستور والالتزامات الدولية لتونس. ويرى المجتمع المدني أن مشاركته كان لها تأثير على بعض القوانين. كما أظهرت الحكومة بوادر اعتراف بأن اتخاذ إجراءات جديدة يكون أسهل عندما تكون مدعومة في ذلك من قبل المجتمع المدني.

وفي المقابل، يتمّ في بعض الأحيان في تونس رفض إسهامات ذات قيمة وذلك إما لأسباب سياسية أو لأسباب لا يتم تفسيرها بوضوح، في الوقت الذي لا تُفضي فيه بعض الحوارات إلى أية نتائج. كما توجد انتقادات إزاء قلّة المعلومات المتوفرة حول التشريعات جديدة وحول فرص إسهام المجتمع المدني في تطويرها. ويساور المجتمع المدني حاليا قلق من أنه بعد فترة اتسمت بالإيجابية، بدأت العلاقات تسوء وبدأ مجال النقاش يضيق. وهو ما يذكّرنا بأن العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة هي علاقة ديناميكية وخاضعة لجملة من التأثيرات، وتحتاج لأن تكون باستمرار محلّ رصد ورعاية.

وفي الفلبين، يتبين من التقييم أن العلاقة تطورت من العدائية في السابق إلى علاقة قائمة حاليا على المشاركة النقديّة والتعاون وحتى الشراكة في بعض الأحيان. كما صار المسؤولون أكثر انفتاحا لإشراك المجتمع المدني في تنفيذ المشاريع الحكومية وفي عملية صنع القرار. ويأتي هذا في إطار تفعيل تدريجي لأحكام دستورية تقرّ بحقّ المجتمع المدني في المشاركة في صنع القرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وتُلزم الدولة بإحداث آليات للتشاور. وفي المكسيك كذلك، تتوفر للمجتمع المدني وللمواطنين على نحو تدريجي فرص لاقتراح التشريعات والترويج لها.

وفي الفلبين، توجد آليات منظّمة للتعاون، على غرار "اللجنة الوطنية لمحاربة الفقر"، والتي يعمل فيها ممثلو الحكومة وممثلو المجتمع المدني جنبا إلى جنب. كما كان للمنظمات مساهمة هامة في إعداد المخطط التنموي في الفلبين، وهو دور جاء نتيجة أنشطة الدعوة التي قام بها المجتمع المدني. كما أن مبادرة الحكومة حول إعداد الميزانية بعملية تنطلق من القاعدة إلى القمة مَنَحَت المجتمع المدني فرصا للمشاركة في إعداد الميزانية ومراقبة تنفيذها. كذلك يتعين على الوكالات الوطنية التشاور مع المجتمع المدني في مجمل المسائل المتعلقة بالفلاحة والبيئة، وتضمّ عديد الهيئات العمومية أعضاء من المجتمع المدني، وخاصة الهيئات المعنية بالفلاحة والبيئة والتخطيط.

ومع ذلك، شهدت العلاقة في الفلبين بعض التوتر جراء الصعوبات التي يواجهها المجتمع المدني حاليا للحصول على التمويل من الدولة بموجب القوانين الجديدة، والشبهات التي بدأت تحوم حول المجتمع المدني على إثر فضيحة الفساد التي تورطت فيها منظمة مزيفة، وقد تمت الإشارة إلى ذلك آنفا.

ودائما في الفلبين، ثمة انشغال بشأن قدرة المجتمع المدني على التعاون، إذ قد تفتقر المنظمات إلى المهارات والمعارف اللازمة، مثل الخبرة القانونية والدراية بالإجراءات الحكومية المحلية، للقيام بهذا الدور على النحو المطلوب. والتمويل المتوفر لتطوير هذه القدرات ضئيل جدا. كما تشير التقييمات المتعلقة بكولومبيا ولبنان والموزمبيق ونيجيريا وأوغندا وبدرجة أقل كمبوديا إلى ضعف قدرة منظمات المجتمع المدني على الاضطلاع بأنشطة على غرار المشاركة والرصد.

خاتمة

تتباين الآراء بشأن العلاقة بين المجتمع المدني والحكومة. توجد بعض الأمثلة الجيدة لتعاون متزايد، ويوجد في المقابل عداء سياسي من قبل بعض الحكومات تجاه المجتمع المدني. وعموما، تصبح الحكومات أقلّ تحمّلا للمجتمع المدني عندما يكون هدفه تعزيز حقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة أو يقوم بأنشطة ذات صلة بالدعوة والمساءلة. حتى وإن توفّرت هياكل صلبة للحوار، توجد باستمرار هواجس حول مدى انفتاح هذه الهياكل وشفافيتها وشموليتها وجديّتها. كما يطرح غياب هياكل مؤسسية دائمة إشكالا في سياقات أخرى. وأحيانا تختلف العلاقات باختلاف الوزراء والمسؤولين، في ظلّ غياب توجُّهٍ ثابت لدى الحكومات عموما للشراكة مع المجتمع المدني. ومن الشواغل كذلك كيفية المحافظة على استقلالية المجتمع المدني عندما يدخل في شراكة مع الحكومات.

ومن النقاط المقترحة التي يمكن التركيز عليها في أنشطة الدعوة المستقبلية البحث في نماذج ناجحة للمشاركة وتوثيقها ونشرها والتعريف بها وبفوائد المشاركة القوية للمجتمع المدني على الحكومات والمواطنين، وكذلك التشجيع على اتباع الممارسات الجيدة بدرجة أكبر.

خاتمة عامة

تُظهِر الصورة العامة التي رسمتها التقييمات الوطنية للبيئة المُمَكِّنة وجود عديد الفجوات: فجوات بين أفضل الممارسات الدولية التي تقرّ باستقلالية المجتمع المدني، والقوانين والقواعد التنظيمية التي تُقوّض هذه الاستقلالية؛ فجوات بين اللغة المُمَكِّنة المستعمَلة في الدساتير التي تتضمن أحكاما تضمن الحقوق الأساسية للمجتمع المدني وحرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي والتعبير، والقوانين والقواعد التنظيمية التي تنال من هذه الحقوق والحريات وتفرض قيودا مفرطة على ممارستها؛ فجوات بين الهدف المُعلَن للقوانين والكيفية التي تُطبَّق بها هذه القوانين في الواقع، مع احتواءها لأحكام فضفاضة ومُبهمة غالبا ما تمنح الحكومات والمسؤولين مجالا واسعا لممارسة السلطة التقديرية؛ فجوات بين السياسات على المستوى الوطني والممارسات على المستوى المحلي والتي غالبا ما تكون أقل تمكينا في بعض الجهات من البلدان. كما أن السياسات والممارسات معرّضة لأن يشوبها التمييز والتسييس والفساد.

وفي عديد المحاور الأساسية التي تمّ تقييمها في إطار هذه الدراسة، يوجد تمييز واضح بين نظام الإخطار ونظام الموافقة. ورغم أنّ نظام الإخطار لا يحترم استقلالية المجتمع المدني بالقدر الكافي، إلا أنه يتيح المجال لتكوين المنظمات وتسييرها وللحصول على الموارد ولتنظيم الأحداث والأنشطة وللتعبير عن وجهات نظرها. وفي المقابل، يفرض نظام الموافقة وجود الدولة كمراقب في كلّ خطوة، وتمنح الحكومة سلطة التدخل في أنشطة المجتمع المدني وتغييرها وحتى إيقافها، مما يؤثر سلباً على ديناميكية المجتمع المدني وطاقاته الخلاّقة. وفي السياقات التي تعتمد نظام الإخطار، ينبغي أن يُطبّق هذا النظام على مستوى الممارسة وليس فقط على المستوى النظري، إذ أنه حتى في ظل هذا النظام، تملك الحكومات والمسؤولون عادة صلاحيات لتأويل شرط الإخطار على أنه طلب للحصول على موافقة.

لا تتأثر جميع منظمات المجتمع المدني على نحو متساو، فالمنظمات التي تتخذ مواقف لا تتفق معها الحكومة تواجه هذه التحديات عموما أكثر من المنظمات التي تحمل مواقف داعمة للحكومة. والمنظمات العاملة في مجالات حقوق الإنسان والديمقراطية والحوكمة الرشيدة تكون أسوأ حظاً من المنظمات التي تقدم خدمات اجتماعية أو تنموية. وقد يكون للمنظمات الكبرى والمنظمات في المناطق الحضرية امتيازات تُمكّنها من تجاوز العقبات وتغطية التكاليف وربط العلاقات في بيئات تنظيمية صعبة. أما الجمعيات الصغرى وحديثة العهد والجمعيات في المناطق الريفية، فتكون أسوأ حالا في بيئات غير مُمَكِّنة.

وإجمالا، لا يريد المجتمع المدني بيئة خالية تماما من الضوابط. فوجود قواعد تنظيمية مُمَكِّنة في إطار بيئة تمكينية أوسع من شأنه مساعدة منظمات المجتمع المدني على إثبات أنّ وجودها شرعي وأنها تنفق الأموال بحِكمة وأنها تخدم جمهورها. القواعد التنظيمية المُمَكِّنة يمكن أن تكون نقطة الانطلاق نحو علاقات أعمق وأكثر إيجابية بين المجتمع المدني والحكومة، تؤدي إلى إقامة شراكات قوية. كما أن القواعد المُمَكِّنة تساعد المنظمات على أن تميّز نفسها عن الكيانات التي تفتقر إلى الشرعية، أو تلك الضالعة في الفساد أو التي توقّف نشاطها. غير أنّ ما تكشفه التقييمات الوطنية هو أن الضوابط والقواعد التنظيمية المتعلقة بالمجتمع المدني لا تُوفّر في أغلب الأحيان بيئة تمكينية. فعِوض أن تكون شفافة وجامعة ومستقرّة ، كثيرا ما تتّسم هذه الضوابط والقواعد بعدم الشفافية وعدم الاتساق والانتقائية. والدافع وراء وضعها هو في الكثير من الأحيان السعي إلى مراقبة المجتمع المدني وتقييد عمله، وليس الرغبة في تمكينه. وعندما لا تكون البيئة مُمَكِّنة، تواجه المنظمات تحديات متزايدة تتعلق بالتكاليف والوقت والطاقة، ويتوسع المجال أمام ممارسة السلطة التقديرية والمحاباة والفساد على المستوى الحكومي، وفي ذلك تقويض لمبدأ سيادة القانون.

لقد كشفت التقييمات الوطنية للبيئة المُمَكِّنة وجود أوجه شبه لافتة في التحديات التي تواجه المجتمع المدني رغم اختلاف السياقات والبلدان. الجانب الإيجابي في ذلك هو أنّ طرق استجابة المجتمع المدني للظروف غير المُمَكِّنة التي تكون ناجحة في سياقٍ ما يُمكِن أَقْلَمَتها وتكرارها في سياقات أخرى.

وكما يبرز بوضوح في الورقة المصاحبة لهذا التقرير حول استراتيجيات استجابة المجتمع المدني، مازال المجتمع المدني يكافح ويعمل بشكل جماعي ويحقق بعض المكاسب الهامة. فَهْمُ هذه المكاسب ينبغي أن يُشكّل أساسا للعمل المستقبلي، حتى تكون البيئة التي يعمل ضمنها المجتمع المدني أكثر استقراراً وفعاليةً وتمكيناً.

الملحق 1 : الشركاء الوطنيون في "التقييم الوطني للبيئة المُمَكِّنة"

البلد	الشريك الوطني	السنوات المعنيّة بالتقييم
البنين	Groupe d'Action pour le Progrès et la Paix (GAPP)	2015-2016
بوليفيا	Fundación Construir	2013-2014
البرازيل	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)	2014-2015
بوركينا فاسو	Réseau des Organisations de la Société Civile pour le Développement (RESOCIDE)	2013-2014
كمبوديا	Cooperation Committee for Cambodia (CCC)	2013-2014
الكاميرون	Collectif des ONG pour la Sécurité Alimentaire et Le Développement Rural (COSADER)	2014-2015
كولومبيا	Confederación Colombiana de ONG (CCONG)	2015-2016
الهندوراس	Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)	2015-2016
الهند	Voluntary Action Network India (VANI)	2013-2014
الأردن	مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية	2014-2015
لبنان	شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)	2013-2014
المكسيك	Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)	2013-2014
الموزمبيق	JOINT - Liga de ONGs em Mocambique	2014-2015
النيبال	NGO Federation of Nepal (NPN)	2014-2015
نيجيريا	Nigeria Network of NGOs (NNNGO)	2014-2015
بنما	Alianza Ciudadana Pro Justicia	2014-2015
الفلبين	Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO)	2015-2016
جنوب افريقيا	Human Rights Institute of South Africa (HURISA)	2014-2015
طاجاكستان	Tajikistan National NGO Association	2015-2016
تونس	مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية	2015-2016
أوغندا	Uganda National NGO Forum (UNNGOF)	2013-2014
زامبيا	Zambia Council for Social Development (ZCSD)	2013-2014

CONTACT US

civicus.org

info@civicus.org

/CIVICUS

@CIVICUSalliance

SOUTH AFRICA

CIVICUS House
25 Owl Street
6th Floor
Johannesburg, 2092
Tel: +27 (0)11 833 5959

SWITZERLAND

11 Avenue de la Paix
CH- 1202
Geneva
Tel: +41 (0)22 733 3435

UNITED STATES

355 Lexington Ave
New York
NY 10017
United States

UNITED KINGDOM

Unit 60
Eurolink Business Centre
49 Effra Road
London SW2 1BZ
Tel: +44 (0)20 7733 9696