تأسيس الجمعيات في لبنان

ترخيص تحت مسمّى " علم وخبر"

دكتورة فلورانس سمير محسن

يرى المفكر الفرنسي "Alexis de Tocqueville" أنّ حرية الجمعيات هي أمّ كلّ الحريات. وفي الحقيقة، لم يلد هذا القول من العدم ولم يكن أبدًا من المسلّمات في الأزمنة الغابرة حتّى وقت قريب، بل كان ثمرة نضالات طويلة خاضتها الشعوب في وجه الأنظمة الدكتاتورية، وبذلت من أجل تكريسه كل نفيسٍ وغالٍ. إلى هذا، يعدّ وجود جمعيات فاعلة في أيّ مجتمع من المؤشرات ذات الدلالة على درجة ديمقراطيته ورقيّه وحيويّته، والعكس يجلب العكس بطبيعة الحال. ومن المؤكّد أنّ الفضل في ذلك يعود للثورة الفرنسية التي وضعت أساسات هذا الحق وكان من نتائجها إستصدار قانون في ١٧٩٠/٨/٢١ إعترف بحق المواطنين في التجمّع بحرية وتأليف جمعيات مستقلّة في ما بينهم شرط إحترام القوانين المرعية الإجراء.

فممّا لا نقاش فيه أنّ الدول الديكتوتارية الإستبدادية تعارض بشدّة الحق في حرية التجمّع وتنظر إليه كخطر وجوديّ يهدّد كينونيتها، ذلك أنّ من شأن الجمعيات توحيد المساعي، مراكمة الجهود وتقوية المواقف بما يجعلها قوة ضاغطة في المجتمع تمتلك ما يلزم لإحداث التغيير فيه.

فالجمعيات هي العمود الفقري للمجتمع المدني في جميع الدول الديمقراطية، وهي تساهم في لعب أدوار "محورية بالتكامل مع مؤسسات الدولة وسلطاتها المختلفة، في عدد كبير من الوظائف والميادين، أبرزها: التطور والتنمية البشرية المستدامة، تنمية إهتمام المواطن بالشأن العام، تفعيل طاقة أفرادها وصقلها وتوجيهها، تأمين الديمومة المؤسساتية لها وإستقلالها، وتعزيز الديمقراطية وثقافتها وتقوية المجتمع المدني" **(مقتطف من الفقرة "أ" من "إعلان مبادئ ومعايير بشأن حرية الجمعيات في الدول العربية" الصادر في عمان بتاريخ ١٠ أيار ١٩٩٩ بنتيجة مبادرة من جمعية "عدل" عن عدد من القانونيين والمتخصصين في قانون الجمعيات من تسع دول عربية).**

وفي هذا السياق، صدر بتاريخ ١٩٠٩/٨/٣ قانون الجمعيات في لبنان المعروف بقانون "مدحت باشا" وهو يعتبر النص الأساسي الذي ينظّم شؤون الجمعيات ويرعى أوضاعها. في الواقع، إستلهم هذا القانون مواده إلى حدّ الإقتباس من قانون الجمعيات الفرنسي الصادر عام ١٩٠١. والحق يقال، يبقى قانون الجمعيات اللبناني، على الرغم من قدم عهده وتخلفه عن مجاراة التطور المجتمعي،

قانونًا ترفع له القبعة لناحية إعترافه بالحق في حرية تأليف الجمعيات على إطلاقه وتبنيه لنظام العلم والخبر بدلًا من نظام الترخيص.

وبالتوازي، كفل الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦ حرية تأليف الجمعيات حيث نصّت المادة ١٣ منه صراحةً على أنّ حرية تأسيس الجمعيات مكفولة ضمن دائرة القانون.

من ناحية أخرى، تنصّ المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنّه "لكلّ شخص حق في حرية الإشتراك في الإجتماعات والجمعيات السلمية. لا يجوز إرغام أحد على الإنتماء إلى جمعية ما". وفي هذا الإطار، تهمّ الإشارة إلى أنّ هذا الإعلان بما تضمّنه من موادّ يشكّل جزءًا من الكتلة الدّستورية اللّبنانية بفعل ما نصّت عليه الفقرة (ب) من مقدّمة الدّستور: "لبنان... ملتزم... الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان. وتجسّد الدّولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون إستثناء".

في المقابل، يلاحظ أن الكثير من الجمعيات حادت عن الأهداف التي من أجلها أنشئت وباتت تهدّد الأمن القومي للدولة بأبعاده المختلفة، وأصبحت أشبه بواجهات وهمية، تلبس لباس الدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته، من أجل إخفاء وتمويه مشاريعها المشبوهة المتصلة بعمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والجريمة المنظمة، أو على الأقلّ، تهدف إلى تحقيق الأرباح المادية لأعضائها بما يخالف شروط تأسيسها.

وهنا تطرح الإشكالية المتعلقة بمدى إمكانية التوفيق بين إحترام حرية تأسيس الجمعيات المكفولة قانونًا وبين مقتضيات الحفاظ على الأمن الوطني التي تتطلب تقييد هذه الحرية لناحية التأسيس والنشاط والإدارة.

بعد صياغة الإشكالية المركزية التي يتمحور حولها موضوع البحث، من المهم طرح عدد من التساؤلات المتفرّعة عنها: ما هي الحاجة الأكثر أهمية: الأمن أو الحرية؟ وهل بالإمكان أن يستتب الأمن ضمن مساحة واسعة من الحريات؟ وهل من المقبول في بلد تتعاظم فيه مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب أن نحدّ من الحريات الممنوحة للجمعيات في سبيل حفظ وجود الدولة وكينونتها؟

يوجد حتمًا صراع بين هذه القيم المتناقضة والمترابطة في آن. الإشكالية المثارة في هذا الإطار هي: أي من القيمتين أجدر بتغليبها على الأخرى؟ بالطبع، لا يوجد حلّ بسيط، الإجابة تتخطّى "النعم" أو "الكلا"، أو "هذا" أو "ذاك".

وعليه، ومن أجل إحاطة الموضوع من كافة جوانبه وإيضاح الإشكاليّة المطروحة أعلاه وما يتفرّع عنها من تساؤلات، سنعرّف في فصل أول الجمعية ونحدّد عناصرها كما وأنواعها والتشريعات الخاضعة لها، على أن نفرد فصلًا ثانيًا نستعرض فيه ماهية نظام العلم والخبر في ضوء نصوص قانون الجمعيات والقوانين المكمّلة له، وفي ضوء المبادئ الدّستوريّة والمعاهدات الدوليّة ذات الصّلة، كما سنعرّج على الممارسات العمليّة المطبّقة من قبل وزارة الداخلية والبلديات في هذا الإطار.

الفصل الأول: ماهية الجمعية وأنواعها

قبل الخوض في الإجابة عن الإشكالية المثارة في مقدمة البحث والمتعلقة بمدى إمكانية التوفيق بين إحترام حرية تأسيس الجمعيات المكفولة قانونًا تحت ما يسمّى نظام العلم والخبر وبين مقتضيات الأمن الوطني التي تستدعي إجراء رقابة فعالة على نشاط الجمعيات بما يحدّ من حريتها ويجعل من إجراءات تأسيسها أقرب إلى الترخيص، من المهم أن يصار أوّلًا إلى تعريف الجمعية وتحديد عناصرها تلافيًا للخلط بينها وبين كيانات أخرى تتشابه معها في بعض الأوجه (الفرع الأول)، كما وتحديد أنواعها والتشريعات الخاضعة لها (الفرع الثاني) وهو ما من شأنه أن يوجّه إلى الوصول إلى أرضية معرفية مشتركة تتيح بلوغ حلول مستدامة وناجعة.

الفرع الأول: تعريف الجمعية وعناصرها

عرّفت المادة الأولى من قانون الجمعيات الصادر بتاريخ ١٩٠٩/٨/٣ الجمعية بأنّها مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به إقتسام الربح.

وفي الواقع، فإن هذا التعريف مأخوذ من القانون الفرنسي المتعلّق بالجمعيات الصادر بتاريخ ١٩٠١/٧/١ مع بعض الفروقات الطفيفة. ووفقًا للمادة الأولى منه، تعرّف الجمعية بما يلي:

"L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices."

ومن خلال المقارنة بين التعريفين المبسوطين أعلاه، يلاحظ أنّ المشرّع اللبناني لم يعرّف الجمعية بأنها إتفاق أو عقد وإنما عرّفها بأنّها مجموعة من الأشخاص، وهذا الأمر لا ينزع عنها صفة الإتفاق

أو العقد. وقد أكّد مجلس شورى الدولة هذا الأمر حيث قضي بأنّ "الجمعية هي كلّ إتفاق يضع بموجبه شخصان أو أكثر معلوماتهم ومعارفهم أو مساعيهم ونشاطاتهم المشتركة بشكل دائم ومستمر تحقيقًا لغايات وأهداف لا تتّصل بتوخي وجني الأرباح عن أعمالهم" **(شورى لبنان، قرار رقم ١٢٧١ تاريخ ١٩٦٢/١٢/١٧، كعدي وأبو حيدر/الدولة م.ق.إ. ١٩٦٣ ص ٣٣).**

وبالتالي، تتميّز كلّ جمعية بثلاثة عناصر يقتضي توافرها مجتمعة وهي تتيح التمييز بينها وبين سائر الكيانات الأخرى. وهي على التوالي:

- وجود أهداف مشتركة بين الأعضاء
- الديمومة
- عدم توخي الربح المادي للأعضاء

يتيح العنصر الأول المتمثل في وحدة الأهداف أو المشروع التمييز بين الجمعية وبين غيرها من التجمعات التي تضم مجموعة من أشخاص متواجدين في مكان معيّن في وقت محدّد بالصدفة. ووفقًا للعالم الإجتماعي الفرنسي "غوستاف لوبون"، إنّ ظاهرة تواجد عدد من الأفراد متجمعون إلى جانب بعضهم البعض عن طريق المصادفة لا تخلع عليهم خصائص الجمهور المنظّم. فألف فرد مجتمعون بالمصادفة في ساحة عامة بدون أيّ هدف محدّد لا يشكّلون إطلاقًا جمهورًا نفسيًّا **(لوبون، الطبعة الأولى ١٩٩١، صفحة ٥٣)**، بمعنى الجمهور الذي يتمتّع بوحدة ذهنية أو أهداف مشتركة.

وأمّا العنصر الثاني وهو عنصر الديمومة أو الإستمرارية، فيتيح التمييز بين الجمعية وبين غيرها من التجمعات الهادفة إلى تحقيق أهداف مشتركة، من قبيل التظاهرات الشعبية أو الجماهيرية الهادفة إلى تحقيق مطالب أو تحصيل حقوق وأيضًا من قبيل الإجتماعات بين أشخاص محددين من أجل حلّ مشكلة معيّنة حتّى ولو كانت هذه الأخيرة منظّمة ومخطّط لها مسبقًا. والمراد بمصطلح الديمومة المستخدم في هذا الإطار ليس الإستمرار إلى الأبد، بل لفترة معيّنة طويلة نسبيًّا من الممكن أن تنتهي لدى بلوغ الأهداف التي من أجلها أنشئت الجمعية أو بحلّ الجمعية إداريًّا أو قضائيًّا أو بإتفاق الأعضاء أو حتّى بإنقضاء المدّة المحدّدة لها سلفًا في أنظمتها. يشترك في هذا الشرط كلّ من الشركة والجمعية اللتين تتمايزان عن بعضهما بالعنصر الثالث والأخير وهو إقتسام الأرباح.

فبحسب المادة ٨٤٤ من قانون الموجبات والعقود اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٣٢/٣/٩، الشركة عقد متبادل بمقتضاه يشترك شخصان أو عدّة أشخاص في شيء بقصد أن يقتسموا ما ينتج عنه من الرّبح. والأرباح، المقصودة في هذا الإطار، هي الدّخل المادي أو النقدي الذي من شأنه أن يرفع

ويزيد من ثروة أعضاء الجمعية، إلّا أنّ عدم توزيع هذه الأرباح هو ما يميّز طابع عدم توخي الربح للجمعيات ويرتّب على ذلك أنّه إذا كان من المحظّر توزيع الأرباح إلّا أنّه ليس ممنوعًا تحقيقها **(أيوب، الجمعيات في لبنان – بين التشريع والإجتهاد – دراسة قانونية مقارنة، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ٢٩)**.

فالقانون لا يحظّر على الجمعيات التي تمارس نشاطًا إقتصاديًا أن تحقّق أرباحًا، وبالتالي، فإنّ مجرّد ممارسة أنشطة تدرّ ريعًا خاضعًا للتكليف الضريبي، ليس من شأنها أن تغيّر في الطبيعة القانونية للجمعية **(محكمة التمييز المدنية الفرنسية ١٩٩٦/١١/١٢، Bull.civ، V، رقم ٣٧٣)** شرط ألّا يجري توزيع الأرباح الناتجة عنها للأعضاء **(محكمة التمييز المدنية الفرنسية ١٩٩٠/٦/٢٧، Bull.civ، V، رقم ٣٢١)**.

الفرع الثاني: أنواع الجمعيات في لبنان والتشريعات الخاضعة لها

تشكّل الجمعية شخصًا من أشخاص القانون الخاص، وإنّ التشريع الذي يرعاها يشكّل أحد فروع القانون الخاص الذي يرعاه القانون المدني في فرنسا وقانون الموجبات والعقود في لبنان، وكذلك القانون الخاص بالجمعيات في كلّ من فرنسا ولبنان الذي ينظّم تأليفها وعملها.

تصنّف الجمعيات في لبنان وفقًا لمعيار التشريع الخاضعة له إلى ثلاث فئات:

١- الجمعيات الخاضعة حصرًا لقانون الجمعيات العام الصادر بتاريخ ١٩٠٩/٨/٣ وتشمل الجمعيات الخيرية والثقافية والعلمية والتربوية والأدبية والسياسية والدينية وغيرها.

٢- الجمعيات التي تخضع حصرًا لتشريع خاص ومن ضمنها النقابات والإتحادات المهنية والعمالية **(قانون العمل الصادر في ١٩٤٦/٩/٢٣)**، الجمعيات الرياضية والكشفية والشبابية وإتحادتها **(القانون رقم ٦٢٩ تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٠ والمرسوم النافذ حكمًا رقم ٢١٣ تاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٧ وتعديلاته المتعلق بتنظيم الحركة الرياضية والشبابية والكشفية)**، الجمعيات الأجنبية **(القرار رقم ٣٦٩/ل.ر. تاريخ ١٩٣٩/١٢/٢١ الصادر عن المفوض السامي الفرنسي)**، الجمعيات التعاونية وإتحاداتها **(المرسوم رقم ١٧١٩٩ تاريخ ١٩٦٤/٨/١٨)**، وجمعيات المالكين **(المرسوم الإشتراعي رقم ٨٨ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦)**...

٣- الجمعيات الخاضعة لقانون خاص بها ولقانون الجمعيات في كلّ ما لا يتعارض وأحكامها الخاصة ومن ضمنها الجمعيات الإغترابية **(المرسوم رقم ٤٨٥٩ تاريخ ١٩٩٤/٣/١٠)**، جمعيات المستهلك **(قانون حماية المستهلك رقم ٦٥٩ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤)**، الجمعيات ذات المنفعة العامة **(المرسوم الإشتراعي رقم ٨٧ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠)**، غرف التجارة والصناعة والزراعة **(المرسوم الإشتراعي رقم ٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥)**، جمعيات إدارة الملكية الفنية والأدبية **(القانون رقم ٧٥ تاريخ ١٩٩٩/٤/٣)**...

وهنا تجدر الإشارة إلى أنّه لدى وجود تنازع بين نصوص القانون العام للجمعيات الصادر سنة ١٩٠٩ وبين النصوص الخاصة التي ترعي أنواع محدّدة من الجمعيات، فإنّه يطبّق في هذه الحالة النصّ الخاص دون العام. وهذا الأمر هو من الأمور المسلّم بها فقهًا وإجتهادًا حيث قُضِيَ بأن القانون الخاصّ يلغي القانون العام في الأمور المشتركة بينهما، كما قُضِيَ بأن القانون الخاصّ لا يُلغى إلّا بقانون خاصّ، والقانون العام اللاحق لا يلغيه إلّا إذا نصّ على ذلك صراحة أو كانت أحكامه غير متوافقة مع أحكامه **(محكمة التمييز الجزائيّة اللبنانيّة، قرار رقم ٤٨٥ تاريخ**

١٩٥٧/١٢/٢١ ورقم ٥٧ تاريخ ١٩٥٠/١١/٢٠، موسوعة عالية رقم ٦٧٧ و٦٧٨ ص ١٨٠-١٨١).

فالتشريع الجزائيّ الساري ينقضي إذا أعقبه تشريع جديد لاحق عليه يلغيه. والإلغاء نوعان: صريح وضمني. والإلغاء الضمني، فيكون في حالة تعارض تشريع جديد مع تشريع قديم، أو في حالة صدور تشريع جديد يعيد تنظيم موضوع التشريع السابق على نحو مغاير، حيث يستفاد الإلغاء من تعارض النصوص اللاحقة مع النصوص السابقة ووجوب ترجيح الجديدة على القديمة **(عاليه و عاليه، الطبعة الأولى ٢٠١٠، الصفحات ١٠٦-١٠٧)**. وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة العسكرية في لبنان بأنّ "القوانين الجزائيّة تلغى إمّا صراحةً وإمّا ضمنًا. فالإلغاء الصريح يتم عندما يصدر القانون الجديد مشتملًا على نصّ صريح بإلغاء القانون السابق، والإلغاء الضمني يتم عندما يأتي القانون الجديد بنصوص تتعارض ولا تأتلف مع النصوص القديمة فتعتبر النصوص القديمة ملغاة" **(قرار رقم ٣١٠ تاريخ ١٩٥٧/٤/٣٠، النّشرة القضائيّة ١٩٥٨ ص ٦٥٨)**.

في المقابل، يصبح القانون العام للجمعيات واجب التطبيق عندما يحيل التشريع الخاص صراحةً إلى أحكامه أو عند سكوت النصّ الخاص، إذ إن المسائل المطروحة يمكن إيجاد حلّ لها في القانون العام للجمعيات أو بالإقتباس من أحكامه في كلّ ما لا يتعارض وأحكام التشريع الخاص وروحيته **(أيوب، الجمعيات في لبنان – بين التشريع والإجتهاد – دراسة قانونية مقارنة، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ٥٧)**.

الفصل الثاني: تأسيس الجمعيات في لبنان بين الحرية النظرية والإستنسابية الفعلية

تصنّف حرية تأسيس الجمعيات في خانة الحريات العامة التي كفلها الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦ صراحةً في المادة ١٣ منه حيث نصّت على أنّ حرية تأسيس الجمعيات مكفولة ضمن دائرة القانون، وهو ما كرّسه إجتهاد مجلس شورى الدولة بصورة مستمرة ومستقرّة. وفي هذا الإطار، أكّد قانون الجمعيات العام الصادر في ١٩٠٩/٨/٣ على هذه الحرية حيث نصّت المادة الثانية منه على أنّ "تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كلّ حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بعد تأسيسها". وبالتالي، تتأسس الجمعيات في لبنان بشكل عام بمجرد إتفاق إرادة المؤسسين ولا يمكن إخضاع هذا التأسيس لأيّ تدخل مسبق من السلطتين الإدارية والقضائية.

في المقابل، وعلى الرغم من تبنّي القانون اللبناني لنظام العلم والخبر من أجل تكريس مبدأ حرية تأسيس الجمعيات ووضعه موضع التنفيذ (الفرع الأول) إلّا أنّ الممارسة العملية نحت منحًى آخرًا جاعلةً منه أقرب إلى الترخيص الذي يمنح بصورة إستنسابية، مع الإشارة إلى وجود بعض الإعتبارات الجديرة بالأخذ بعين الإعتبار لتبرير هذه الممارسة، وهو ما يستدعي تدخّلًا تشريعيًا من شأنه التوفيق بين حرية تأسيس الجمعيات وبين مقتضيات الأمن الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ حرية تأسيس الجمعيات (نظام العلم والخبر)

بالإضافة إلى المادة ١٣ من الدستور والمادة ٢٠ من شرعة حقوق الإنسان، جاء أيضًا في المادة ٢٢ من العهد الدولي المتعلّق بالحقوق المدنية والسياسية، الموقّع في نيويورك بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٦ والذي أبرمه لبنان بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٨٥٥ تاريخ ١٩٧٢/٩/١، أنّه لكلّ إنسان الحقّ في حريّة تكوين الجمعيات مع الغير والإنتماء إليها والحقّ في تكوين النقابات والإنتماء إليها لحماية مصالحه.

في الحقيقة، يُعتبر نظام العلم والخبر الذي أقرّه قانون الجمعيات اللبناني الإسقاط العملي لمبدأ حرية تأسيس الجمعيات المكفول في الدستور، ومن دون النص عليه وتعيين أطره لا قيمة فعلية للحق المجرّد.

فالفكرة الرّئيسية هي أنّ القانون، وهو التّعبير عن الإرادة العامّة، عمل سلطة أساسيّة، عمل مطلق غير مشروط يحتلّ في هرميّة القواعد القانونيّة الدّرجة الأعلى، على إعتبار أنّ تفوّق الدّستور على القانون العاديّ هو نظريّ بحت **(فوديل و دلفولفيه، الطبعة الأولى ٢٠٠٨، صفحة ٢٧)**. ومن هذا المنطلق، وعلى الرّغم من أنّ الدّستور اللبنانيّ كرّس حرية تأسيس الجمعيات كما سلف بيانه أعلاه، إلّا أنّ الضمانة الحقيقيّة، التي تكفل التمتّع بهذا الحقّ، تكمن في إقرار قانون يحدّد أطر حماية هذا الحقّ وشروط التعرّض له. فالدستور هو نصّ نظري، ساكن غير متحرك، لا يحتوي على آليات تطبيقية، ولذلك هو بحاجة الى قانون آخر يكمّله وينقله من حالته النظرية الساكنة الى حالة الحركة، إلى التطبيق العملي، وهذا القانون هو قانون الجمعيات الآنف ذكره وأيضًا النصوص القانونية والتنظيمية الأخرى المتعلقة بعمل الجمعيات.

ووفقًا للمادة الثانية من قانون الجمعيات الصادر في العام ١٩٠٩، لا يحتاج تأسيس الجمعية إلى الرخصة في أول الأمر، ولكنه يلزم في كلّ حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بعد تأسيسها.

بمعنى آخر، إنّ حرية تأسيس الجمعيات مكفولة حيث تولد وتنشأ الجمعية بإرادة مؤسسيها إعتبارًا من تاريخ الإتفاق في ما بينهم على بنود عقد الجمعية دون الحاجة إلى ترخيص مسبق من أيّ مرجع رسمي، بيد أنّها لا تكتسب الأهلية القانونية إلّا من تاريخ إتمامها موجبي إعلام الإدارة المختصّة والإعلان عنها بواسطة النشر في الجريدة الرسمية وفقًا لأحكام المادة الخامسة من هذا القانون.

وبالفعل، أكّد هذا الأمر التعميم رقم ١٠ /إم/٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٠٥/١٩ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات والمتعلّق بتحديد آلية جديدة في أخذ وزارة الداخلية والبلديات العلم والخبر بتأسيس الجمعيات في لبنان وتسهيل هذا الأمر تطبيقًا لأحكام قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠٩ وتعديلاته.

وبحسب التعميم المذكور، يكفي عند تأسيس جمعية معينة (إجتماعية، ثقافية، سياسية وسواها..) أن يتقدّم مؤسّسوها لدى وزارة الداخلية والبلديات ببيان علم وخبر يتضمّن المستندات التالية:

- إسم الجمعية وعنوانها
- ثلاث نسخ عن أنظمة الجمعية موقعة من قبل المؤسسين
- إخراجات قيد للمؤسسين
- سجلات عدلية شرط أن لا يكون قد مضى عليها أكثر من ثلاثة أشهر.

ومن ثمّ، تتولّى وزارة الداخلية والبلديات التدقيق في هذه المستندات وبناءً عليه يعطى المؤسسون بيانًا يشير إلى أنّ الوزارة أخذت علمًا بتأسيس الجمعية وذلك دون إحالة العلم والخبر لأيّ مرجع للإستفسار أو للإستقصاء على أن يصار إلى تبليغ البيان بأخذ الوزارة بالعلم والخبر إلى المراجع المعنية فيه (وزارات، إدارات، نقابات).

ويضيف التعميم أنّه لوزارة الداخلية والبلديات الحق في رفض تسليم البيان المشار إليه أعلاه في الحالتين التاليتين:

١- إذا كان البيان لا يشمل المعلومات المفروضة قانونًا.
٢- إذا كان موضوع الجمعية مستندًا إلى أساس غير مشروع، مخالفًا لأحكام القوانين والأنظمة والآداب العمومية.

أمّا في حال رفض تسليم العلم والخبر للأسباب المبيّنة أعلاه، فتحلّ الجمعية بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء. وفي هذه الحالة، يحال بيان العلم والخبر فور توقيعه إلى المديرية العامة للأمن العام

لإجراء التحقيقات اللازمة والإستعلام عن كافة نشاطات الجمعية ومؤسّسيها، يصار بعدها إلى إفادة المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين مباشرة عن نتيجة هذه التحقيقات وبالسّرعة الممكنة، بحيث يمكن للمديرية العامة للأمن العام والمديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين إقتراح رفض تسليم العلم والخبر وحلّ الجمعية إذا تبيّن وجود أي مانع يحول دون إستمرارها على أساس مخالف لأحكام المادة الثالثة من قانون الجمعيات، بحيث يصار بعدها إلى رفع الأمر من قبل الوزير إلى مقام مجلس الوزراء لإقرار اللازم.

وبالتالي، فإنّ الجمعية، وفقًا للنص القانوني ولروحيته، تولد بمجرد الإتفاق بين المؤسسين ويكون لها وجود فعلي وواقعي إعتبارًا من لحظة الإتفاق، إلّا أنّ هذه الجمعية، غير المعلن عنها وفقًا للأصول، لا تتمتّع بالأهلية القانونية أو تتمتّع بأهلية قانونية محدودة جدًا. وبالمحصّلة، ليس لها حقّ التقاضي أو التعاقد بإسمها أو حتّى حماية إسمها وقبول الهبات والوصايا وفتح حساب بنكي كما وأنّه لا يسعها تملّك الأموال المنقولة أو غير المنقولة بل تدخل ضمن الذمة المالية المشتركة للأعضاء، كما ويتحمّل أعضاؤها المسؤولية المدنية والجزائية بصورة شخصية بالنسبة للأعمال التي يقومون بها بإسمها.

وبالفعل، أيّد مجلس شورى الدولة هذا الإتجاه من الرأي معتبرًا أنّ الجمعية تؤسّس بإرادة مؤسسيها عبر إتفاق يضعون بموجبه معارفهم ونشاطهم المشترك بشكل دائم ومستمر تحقيقًا لغايات وأهداف محدّدة، على أن يقتصر دور الإدارة، ما دامت الجمعية مجرّد إتفاق، على قبول البيان الذي يقترحه ويحدّده القانون وإعطاء أصحاب الشأن علمًا وخبرًا بها **(شورى لبنان، قرار رقم ١٣٥ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٨ ص ٢٧١).**

من ناحية أخرى، وبحسب المادتين الثالثة والرابعة من قانون الجمعيات، لا يجوز تأليف جمعيات مستندة على أساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية أو على قصد الإخلال براحة الملكية وبكمال ملكية الدولة أو تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة ويرفض إعطاء العلم والخبر لها وتحلّ بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء. وأيضًا، من الممنوع تأليف جمعيات سياسية أساسها أو عنوانها القومية والجنسية.

تثير المادتان السابق عرضهما مسألتين. تتعلّق الأولى بالمصطلحات المستخدمة. وهنا، تجدر الإشارة إلى أنّه ليس من المستغرب أن تكون العبارات الواردة في قانون الجمعيات غريبة عن قاموس المصطلحات القانونية في لبنان لعلّة أن هذا القانون العثماني والمعروف بقانون "مدحت باشا" يعود تاريخه إلى العام ١٩٠٩، أي في ظلّ الحكم العثماني، وبالتالي كان يرمي إلى حماية أمن السلطنة

العثمانية. ووفقًا لرأي صادر عن هيئة التشريع والإستشارات، فإنّ عبارة "الإخلال براحة المملكة" التي كان معمولًا بها في العهد العثماني توازي اليوم الإخلال بالمصلحة العامة، وهذه العبارة هي من الشمول بحيث يقصد بها اليوم الإخلال بالمصلحة العامة بأوجهها كافة، السياسية منها والعسكرية والإقتصادية والمالية والثقافية والتعداد هو على سبيل المثال، وهو ما يوازي بالمفاهيم الفقهية الحديثة الآن النظام العام أو الإنتظام العام **(إستشارة رقم ٨٥ تاريخ ١٩٨٠/٦/٢٣، موسوعة إجتهادات هيئة التشريع والإستشارات، عدد ٧ ص ٧١٦٩)**.

وأمّا المسألة الثانية، فتتعلّق بالقانون ذاته وجوهره إذ أنّه على الرغم من قدم عهده، إلّا أنّه يعتبر من القوانين التقدمية، حتّى بالمقارنة مع قوانين صادرة حديثًا وتعنى بأوضاع الجمعيات، حيث إعترف بحرية تأسيس الجمعيات على إطلاقها معتبرًا أن الجمعية تتأسس بمجرد الإتفاق بين مؤسسيها دون الحاجة إلى رخصة حتى في الحال التي تكون فيه مستندة على أساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية أو على قصد الإخلال براحة الملكية وبكمال ملكية الدولة أو تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة، حيث يصار، والحالة هذه، إلى حلّها بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء. وبطبيعة الحال، فإنّ قرار الحلّ يفيد الإعتراف ضمنيًا بالإنشاء، وهو، بحسب المنطق الطبيعي للأمور، يكون موجّهًا ضدّ شيء موجود.

من ناحية أخرى، لا يزال قانون الجمعيات الصادر في العام ١٩٠٩ معمولًا به حتى تاريخه في لبنان ولا يزال المصدر التشريعي الأهم الذي يرعى شؤون الجمعيات فيه. وبالتالي، فإنّه يجب، والحالة هذه، تفسيره في ضوء المبادئ القانونية العامة السارية في وقتنا الراهن وبما ينسجم مع القوانين النافذة وإلّا أضحى كجزيرة معزولة عن النظام التشريعي اللبناني. وبالتالي، على وزارة الداخلية والبلديات أن ترفض إعطاء العلم والخبر لكلّ جمعية يكون موضوعها أو هدفها مخالفًا للأحكام القانونية الإلزامية أو غير مراعٍ لمقتضيات النظام العام والآداب العامة، أو يمس بالأحكام الواردة في مقدمة الدستور اللبناني لا سيّما لجهة الإخلال بميثاق العيش المشترك مع الإشارة إلى أنّ الموضوع أو الهدف يكون مشروعًا إذا كان يرمي إلى تعديل القوانين النافذة بالطرق المشروعة.

وفي هذا الإطار، من المهم الإشارة، إلى أنّ النظام العام أو "الإنتظام العام" ليس له مفهوم محدّد، إنما إعتمد من قبل القضاء الإداري والقضاء الدستوري من دون أن يعطى تعريفًا واضحًا، وكأنّه معروف من الجميع بدون أن يكون بحاجة إلى التعريف، وهو يشمل الحفاظ على الأمن والإستقرار في المجتمع، وتسيير مرافق الدولة، وكرامة الإنسان والمصلحة العامة (سليمان، ٢٠١٣ المجلد ٧، صفحة ١٠٢).

وبالفعل، قُضِي في فرنسا ببطلان جمعية تهدف إلى حماية صيد الترغل وتنظيمه في شهر نيسان في حين أن القانون يحظّر بالمطلق في هذه الفترة من السنة **(محكمة التمييز المدنية الفرنسية ٢٠٠١/١٠/١٦، JCP، ٢٠٠٢، 2، ١٠٠٢٢، مشار إليه في زياد أيوب، مرجع سابق، صفحة ٦٩)**.

أمّا بالنسبة للجمعيات الأجنبية العاملة في لبنان، فنظّم الأحكام التي ترعاها القرار رقم ٣٦٩/ل.ر. تاريخ ١٩٣٩/١٢/٢١ الصادر عن المفوض السامي الفرنسي غابريال بيو Gabriel PUAUX، ومن الملاحظ أنّ المشرّع أخضع هذه الجمعيات، على خلاف الجمعيات الوطنية، لرقابة مشدّدة تلافيًا لإمكانية مساسها بالأمن القومي للدولة نظرًا لإرتباطاتها الخارجية. وبالفعل، ووفقًا للمادة الأولى من القرار المذكور، لا يجوز أن تنشأ أيّة جمعية أجنبية ولا أن تقوم بعملها في لبنان ما لم تحصل على ترخيص مسبق. من الناحية العملية، يقدّم طلب الترخيص، إلى وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين – التي ترفعه إلى مجلس الوزراء تمهيدًا لإستصدار مرسوم بهذا الشأن.

أمّا لناحية التعريف، ووفقًا للمادة الرابعة من القرار عينه، تُعتبر أجنبية الجمعية:

- التي يكون مركزها الأساسي في الخارج
- التي يكون مركزها الأساسي في لبنان وإنما تدار فعليًا من قبل أجانب أو جهات أجنبية
- التي يكون مركزها الأساسي في لبنان وأعضاء إدارتها من الأجانب
- التي يكون مركزها الأساسي في لبنان وربع أعضائها على الأقل من الأجانب

بالإضافة إلى ذلك، تعتبر شبيهة بالجمعيات الأجنبية الجمعيات اللبنانية التي ترمي إلى غاية سياسية تتجاوز النطاق اللبناني وتكون مرتبطة بعناصر أجنبية.

أمّا في ما يتعلّق بالحقّ في تأسيس النقابات، فلم يبرم لبنان حتى تاريخه الإتفاقية رقم ٨٧ للعام ١٩٤٨ الصّادرة عن منظمة العمل الدولية والمتعلّقة بالحرية النقابية وحماية حقّ التنظيم. كما تجدر الإشارة إلى أنّ كثيرًا من أحكام قانون العمل اللبناني الناظمة لأصول وشروط تأسيس وإدارة النقابات، مخالفة للدستور اللبناني ولسائر المعايير الدولية ذات الصلة، لاسيّما لناحية خضوع تأسيس النقابات لنظام الترخيص الإداري المسبق بدل نظام "العلم والخبر" وتدخل الإدارة في مجالات مختلفة تتعلّق بأنظمة النقابات وإدارتها، بدل ترك أمر التنظيم والإدارة بالكامل للنقابات بالذات. أضف إلى ذلك، تمّ عزل العمال الأجانب من هذا الحقّ الأساسي، وهم ممنوعون من إنشاء نقابات، كما وأنهم مستثنون

من قانون العمل وينظم أحوالهم نظام الكفالة الذي يمنعهم من إنشاء النقابات والإنضمام إليها(**لجنة التنسيق المنوط بها الإشراف على تقييم وتطوير الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، المسودة الجديدة الأولى للخطة الوطنية لحقوق الإنسان، ص٢٤).**

أمّا بالنسبة لمفهوم السرية في الجمعيات اللبنانية، فبحسب المادة السادسة من قانون الجمعيات الصادر في ١٩٠٩/٨/٣، يمنع منعًا قطعيًا تأليف الجمعيات السرية، ويجب حالًا عند تأليف الجمعية أن يعطي مؤسّسوها إلى نظارة الداخلية إذا كان مركزها في دار السعادة وإلى أكبر مأموري الملكية في المحلّ إذا كان مركزها في الخارج بيانًا ممضيًّا ومختومًا منهم يحتوي على عنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز إدارتها وأسماء المكلّفين بأمور الإدارة وصفتهم ومقامهم ويعطى لهم مقابلة لذلك علم وخبر ويربط بهذا البيان نسختان من نظام الجمعية الأساسي مصادق عليهما بخاتم الجمعية الرسمي.

وبعد أخذ العلم والخبر تعلن الكيفية من قبل المؤسسين. ويتحتم على الجمعيات أن تعلم الحكومة في الحال بما يقع من التعديل والتبديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها. وهذا التعديل والتبديل إنما ينفّذ حكمه على شخص ثالث من يوم إعلام الحكومة به. وينبغي أن يرقّم في دفتر مخصوص وأيّ وقت طلبته الحكومة العدلية أو الحكومة الملكية ينبغي إبرازه لها.

وفي هذا الإطار، خلصت هيئة التشريع والإستشارات في رأي لها إلى ما يلي:

" إذ يستفاد من قانون الجمعيات، أنّ تأليف الجمعيات السرية ممنوع وتترتّب عليه جزاءات، وأنه يكفي حتى لا تكون الجمعية سرية أن يبادر مؤسّسوها إلى التصريح عنها، فلا يترتب عليهم أو عليها كما لا يترتب على شرعية نشاطهم أو نشاطها أن يحصلوا على التصريح، بل يترتّب على وزارة الداخلية أن تعطيهم الإيصال بالتصريح أي العلم والخبر، وإن القول بغير ذلك يعني أنّ الحرية في تأليف الجمعيات المكفولة بهذا القانون، فضلًا عن الدستور، تكون إسمًا بلا مسمى" (**إستشارة رقم ٥٦٧ تاريخ ١٩٦٢/١٠/١٧، موسوعة إجتهادات هيئة التشريع والإستشارات، عدد ٧ ص ٧٠٠٨).**

وعليه، يفهم ممّا تقدّم بأنّه يوجد علاقة وثيقة بين الجمعيات العاملة في لبنان وبين الأمن القومي والوطني، فإشتراط تسليم وزارة الداخلية والبلديات مؤسسي الجمعية العلم والخبر وفق أحكام المادتين الثانية والسادسة من قانون الجمعيات، يهدف إلى منع تكوين جمعيات سرية أو جمعيات ترمي إلى غايات غير مشروعة وإلى التثبت من أنّ الجمعية التي قامت بإرادة مؤسسيها لا تستهدف غايات

سرية أو غير مشروعة تهدّد السلامة العامة والأمن في البلاد، وذلك بعد تحقيق مسبق يستهدف الكشف عن حقيقة الجمعية وأهدافها ووسائل العمل التي تستخدمها **(شورى لبنان، قرار رقم ١٣٥ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/ الدولة، مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٨ ص ٢٧١)** .

وفي الإطار عينه، قضي بأنّه يعتبر بمثابة جمعيات سرية، الجمعيات التي تنحرف عن أهدافها **(شورى لبنان، قرار رقم ٢٩٨ تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٤، جمعية لجنة مهرجانات صور الدولية/ الدولة).**

أمّا من الناحية الجزائية، فوفقًا للمادة ٣٣٧ من قانون العقوبات اللبناني، تعدّ سرية كلّ جمعية أو جماعة لها في الواقع صفة الجمعية إذا كان غرضها منافيًا للقانون وكانت تقوم بأعمالها أو بالبعض منها سرًا. وكذلك تعدّ سرية الجمعيات والجماعات نفسها التي ثبت أنّ غرضها منافٍ للقانون ولم تعلم السلطة، بعد أن طلب إليها ذلك، بأنظمتها الأساسية وبأسماء أعضائها ووظائفهم وبموضوع إجتماعاتهم وبيان أملاكها ومصدر مواردها أو أعطت عن هذه الأمور معلومات كاذبة أو ناقصة.

وبحسب المادة ٣٣٨ من القانون عينه، تحلّ كلّ جمعية سرية وتصادر أموالها، أمّا من كان متولّيًا فيها وظيفة إدارية أو تنفيذية فيعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبالغرامة من مئة ألف إلى مليون ليرة.

بل أكثر من ذلك، ورد في المادة ٣٣٩ من نفس القانون أنّه إذا إقترف عضو في جمعية سرية جريمة تنفيذًا لغرض هذه الجمعية فالعضو الذي حضر الإجتماع حيث تقرّرت الجريمة يعدّ محرّضًا ويعاقب العقوبة المقرّرة للمحرّض. أمّا العضو الذي وجد في مكان الجريمة حين إقترافها فيكون في حكم المتدخل ويعاقب عقوبته.

وبالتالي، فإنّه يفهم من ذلك، أنّ مفهوم السرية المومى إليه في قانون العقوبات مغاير عن ذلك المراد به في قانون الجمعيات، فبحسب هذا الأخير تعتبر الجمعية سرية في حال لم تنبئ السلطة عن تأسيسها بغضّ النّظر عمّا إذا كان غرضها منافيًا للقانون أو ترمي إلى تحقيق أهداف غير قانونية، في حين أنّ قانون العقوبات يشترط شرطين مجتمعين لإسباغ صفة السرية على الجمعيات وإدخالها إلى النطاق الجزائي المعاقب عليه، وهما: أولًا، أن يكون غرضها منافيًا للقانون، وثانيًا، أن تقوم بأعمالها أو بالبعض منها سرًّا.

إلى هذا، ورد في التعميم رقم ٢٤/إم/٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/١١/٨ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات أنّ إمتناع الجمعية عن إبلاغ الحكومة بما هو مطلوب منها يعتبر بمثابة تحويلها إلى جمعية سرية تخفي المعلومات المطلوب تقديمها إلى الوزارة **(يتعلق بمراقبة الجمعيات من قبل وزارة الداخلية والبلديات وفق آلية جديدة تحددها المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين تطبيقًا لأحكام قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠٩)**. وفي الحقيقة تشوب هذا التعميم مخالفات قانونية جسيمة لن نخوض فيها لخروجها عن نطاق البحث الراهن.

الفرع الثاني: الممارسة الواقعية الإستنسابية في تأسيس الجمعيات

بحسب المادة ٢١ من المرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٤ (تنظيم وزارة الداخلية والبلديات)، تتولّى دائرة الشؤون السياسية والأحزاب والجمعيات في المديرية العامة للشؤون السياسية واللاجئين المهام التالية:

- تحضير النصوص اللازمة لإعطاء التراخيص بتأليف الجمعيات والأحزاب والأندية .
- مراقبة الجمعيات والأحزاب والأندية المرخّص لها والتأكّد من أنّ نشاطاتها لا تخالف الغاية التي من أجلها أنشئت وإعداد تقارير دورية سنوية حول هذا الموضوع ورفعه إلى المراجع المختصّة .
- السّهر على تنفيذ أحكام قانون الجمعيات.

وبالتالي، يكون القانون قد منح الإدارة الصفة الرعائية الحريصة على ممارسة الجمعيات لنشاطها في حدود القوانين والأنظمة والسّهر على تنفيذ الأحكام المتعلّقة بالجمعيات **(تعميم رقم ٢٤/إم/٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/١١/٨ صادر عن وزير الداخلية والبلديات ١٩٠٩)**. لكن هذه الرعاية تقف عند حدود القوانين التي ترعى عمل الجمعيات ولا يجوز تجاوزها بما يفرغ هذه الأخيرة من مضمونها.

وفي الحقيقة، تواجه الجمعيات في لبنان وضع قانوني مؤسف حيث أمست ممارسات الإدارة العامة، قصة مخالفة متمادية مؤسفة للقانون الصريح ولمبادئ حرية الجمعيات والنصوص القانونية الواضحة، بحيث تحوّل التأسيس الحرّ إلى شبه ترخيص، وحرية الإدارة إلى تدخل يتّخذ أشكال مختلفة، وفي كلتي الحالتين خروج غير جائز عن مبدأ دولة القانون **(لجنة التنسيق المنوط بها الإشراف على تقييم وتطوير الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، المسودة الجديدة الأولى للخطة الوطنية لحقوق الإنسان، ص ١٩و٢٠)** لاسيّما من خلال:

- تأخير تسليم العلم والخبر لفترات طويلة متفاوتة من حالة إلى أخرى، لكن في جميع الأحوال ليس بمقابل تسليم المؤسسين بيان الإعلام إلى وزارة الداخلية والبلديات؛ وهناك عدد من الحالات التي لا يصدر فيها العلم والخبر دون أن تتوفر في هذه الحالات الشروط التي حدّدها القانون.

- توزيع بيان الإعلام التأسيسي إلى عدد من الإدارات المسماة "المختصّة" لأخذ رأيها بها، لاسيّما إلى المديرية العامة للأمن العام، التي غالبًا ما تجري مقابلات مع المؤسسين؛ والبعض من الوزارات تستشار فتبدي توصيات يلزم المؤسسون بإتباعها **(لجنة التنسيق المنوط بها الإشراف على تقييم وتطوير الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، المسودة الجديدة الأولى للخطة الوطنية لحقوق الإنسان، ص ٢٤)**.

فمن الناحية الإجرائية، وقبل الشروع في إعطاء العلم والخبر، تعمد وزارة الداخلية والبلديات إلى إجراء تحقيق أمني عن الأشخاص وعن الجمعية المنوي تأسيسها بشكل سرّي بالتعاون مع المراجع الأمنية اللبنانية (الأمن العام دائمًا – أحيانًا قوى الأمن الداخلي عندما تتعلق أهداف الجمعية بالسجون ومعالجة المدمنين أو إيواء اللقطاء)، وترسل ملفات الجمعيات إلى الوزارات المختصّة وفقًا لأهدافها وغاياتها لأخذ رأيها قبل إعطاء بيان العلم والخبر. وبعد أخذ الموافقة، بين قوسين، كما تسميها دوائر وزارة الداخلية والبلديات من المراجع الأمنية والوزارات المختصّة، يتم إعداد العلم والخبر كي يصار إلى توقيعه من قبل وزير الداخلية والبلديات عليه، ومن ثمّ ترقّم الجمعية ويتم نشر العلم والخبر في الجريدة الرسمية.

وممّا لا شكّ فيه أنّ هذا المسار من الممارسة يخالف قانون الجمعيات نصًّا وروحًا كما وما إستقرّ عليه رأي مجلس شورى الدولة، حيث قضي ما يلي: "إنّ حرية الإجتماع وتأليف الجمعيات هي من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور اللبناني ووضعها في دائرة القانون في المادة ١٣ منه. ولا يجوز بالتالي وضع قيود على تأسيسها وإجازة حلّها إلّا بنص قانوني، ولا يجوز إخضاعها لجهة صحة تكوينها لأيّ تدخل مسبق من جانب الإدارة ولا حتى من جانب القضاء" **(شورى لبنان، قرار رقم ١٣٥ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/ الدولة، مجلة القضاء الإداري، ٢٠٠٨)**.

في المقابل، وحيث أنّه لا يمكن لأيّ جهة إدارية أن تشدّد الرقابة على الجمعيات دون قانون، وحيث أن القاعدة هي الإباحة والتقييد هو الإستثناء، ولا يمكن فرض هذا الأخير إلّا بموجب نصّ تشريعي يصدر عن مجلس النواب الذي يعتبر الجهة المعنية بالعمل على تطوير الإطار التشريعي المتعلّق بحرية الجمعيات، مع الإشارة إلى أنّ أيّ قانون يقلّص من نطاق حرية الجمعيات يمكن أن يكون

عرضة للطعن به أمام المجلس الدستوري لمخالفته المادة ١٣ من الدستور، وعلى الرّغم من أهمية الحرية بالنسبة لعمل الجمعيات وإعتبارها كشرط لازم من أجل تطورها وإزدهارها، إلّا أنّه تُطرح بجديّة الإشكاليّة المتعلّقة بمدى إمكانيّة التوفيق بين الأمن الوطني من جهة و حريّة الجمعيات من جهة أخرى. وهو سؤال جدّي حيث أنّه لا يخفى على أحد أن الكثير من الجمعيات تعتبر واجهات وهمية لأعمال غير شرعية.

فلبنان وقّع، كعضو مؤسّس في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENAFATF، على مذكّرة تفاهم بتاريخ ٢٠٠٤/١١/٣٠ والتي تتضمّن مجموعة من التوصيات، ومن ضمنها التوصية رقم ٨ الرامية إلى تقييم الإلتزام الفنيّ بتوصيات مجموعة العمل المالي وفعالية نظم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وبالفعل، تمّ إعداد مشروع مرسوم من قبل هيئة التحقيق الخاصة – مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في مصرف لبنان يتعلّق بوضع آلية لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب داخل الجمعيات تطبيقًا لقانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٢٠١٥/٤٤ وللتوصية رقم ٨ الصادرة عن مجموعة العمل المالي **FATF**.

وبعد الإطلاع على مشروع المرسوم، نرى بأنّه كما هو معروض سوف يفسّر على أنّه إفراط في التدخل في شؤون الجمعيات، ونقترح إستصدار قانون جديد في مجلس النواب يرعى عمل الجمعيات وينظم أطر وحدود مراقبتها.

فمشروع المرسوم يفرض على الجمعيات (الحائزة على علم وخبر) جملة من الموجبات المعقدة التي تتطلّب لإتمامها وجود هيكلية إدارية مكتملة وقدرات لوجستية معتبرة، وهو بهذا المعنى لا يتلاءم مع مفهوم وطبيعة الجمعيات التي تخضع للأحكام الواردة في القانون العام للجمعيات الصادر بتاريخ ١٩٠٩/٨/٣ وهي ذات أهداف متنوعة (فنية، ترفيهية، رياضية، علمية، سياسية، عائلية، خيرية...)، ومن ضمن هذه الموجبات مسك سجل خاص لأصحاب الحقوق الإقتصادية وسجل خاص لتدوين الإشتراكات المحصلة من الأعضاء ومسك سجل للمشاريع الممولة والتأكد من أن أعضاء الجمعية أو المتبرعين لها أو المستفيدين من أنشطتها ليسوا من الأشخاص موضوع القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة وكذلك عدم السماح بإدارة حسابات الجمعية المالية إلا بتوقيع شخصين مخولين من أعضائها وغيرها الكثير من الموجبات.

من ناحية أخرى، أشارت التوصية رقم ٨ من توصيات فاتف المتعلقة بالإلتزام الفني إلى أنّه ينبغي على الدول أن تراجع مدى ملاءمة القوانين واللوائح التي تتعلّق بالمنظمات غير الهادفة للربح التي حدّدت الدولة أنها عرضة للاستغلال لغايات تمويل الإرهاب. وبالتالي، لا يتوجب تطبيق معايير المنظمة على كافة الجمعيات دون تمييز بينها وإنّما وفقاً لمعيار قابليتها للتعرض للإستغلال. وبالعودة إلى مشروع المرسوم، فيلاحظ أنّه لم يقم أي تمييز في ما بين الجمعيات التي ستكون بغالبيتها عاجزة عن الإلتزام بالموجبات المفروضة عليها. لذلك، نقترح تحديد الجمعيات الواجب إخضاعها للأحكام الواردة في مشروع المرسوم وفقاً لمعيار محدّد يتعلّق بمدى قابليّتها للتعرض للإستغلال في سبيل تسهيل جريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. وبرأينا، من ضمن الجمعيات التي ينطبق عليها هذا المعيار الجمعيات ذات المنفعة العامة، الجمعيات الأجنبية، الجمعيات التي تفوق وارداتها السنوية قيمة معينة، الجمعيات السياسية...

وعليه، فإننا نقترح تعديل قانون الجمعيات لعام ١٩٠٩ وإقرار النص التشريعي التالي كحلّ توفيقي بين مبدأ حرية تأسيس الجمعيات وبين مقتضيات الحفاظ على الأمن ومتطلبات مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب:

" إن حرية تأسيس الجمعيات مكفولة حيث تولد وتنشأ الجمعية بإرادة مؤسسيها إعتبارًا من تاريخ الإتفاق في ما بينهم على بنود عقد الجمعية دون الحاجة إلى ترخيص مسبق من أي مرجع رسمي، بيد أنّها لا تكتسب الأهلية القانونية إلا من تاريخ إتمامها موجبي إعلام الإدارة المختصّة والإعلان عنها بواسطة النشر في الجريدة الرسمية وفقًا لأحكام المادة الخامسة من هذا القانون.

على الجمعية الراغبة في إكتساب الأهلية القانونية أن تتقدم من وزارة الداخلية والبلديات بإعلام مختوم بخاتمها الرسمي وموقع من الشخص المفوض بالتوقيع بإسمها ومن أعضاء الهيئة التأسيسية يتضمن إسمها، مركزها، أهدافها وأسماء المكلفين بإدارتها. يرفق ربطًا بهذا البيان المستندات التالية:

- ثلاث نسخ عن النظامين الأساسي والداخلي
- سجل عدلي للمؤسسين
- إخراج قيد إفرادي للمؤسسين
- لائحة بأسماء الأعضاء المؤسسين (العناوين وأرقام الهاتف والمستوى العلمي والتواقيع)
- محضر تعيين او إنتخاب أول هيئة إدارية للجمعية
- إفادة بمركز الجمعية الرئيس ومراكز فروعها

يعطى أصحاب العلاقة إيصالًا مؤقتًا يفيد إستلام المعاملة من قبل الإدارة .

تدقق دائرة الشؤون السياسية والأحزاب والجمعيات في المستندات والوثائق المودعة وتطلب إستكمالها لدى وجود نواقص فيها خلال مهلة خمسة أيام عمل كحد أقصى.

على أثر تدقيق المستندات، وفي الحالة التي يتبيّن فيها عدم وجود نواقص يعطى صاحب العلاقة إيصالًا نهائيًا يفيد إستلام ملف مكتمل للجمعية من قبل الإدارة المختصة في وزارة الداخلية والبلديات، أما في الحال التي يتبين فيها وجود نواقص، فيعطى صاحب العلاقة الإيصال النهائي لدى إستكمال الملف.

على وزارة الداخلية والبلديات، خلال مهلة أقصاها شهرين تبتدئ من يوم تسلّم أصحاب العلاقة الإيصال النهائي للجمعية أن تعطي أصحاب العلاقة علما وخبرًا بتأسيس الجمعية.

لوزارة الداخلية، في الحالة التي يتبيّن لها فيها أن الجمعية ترمي إلى تحقيق هدف من الأهداف الغير مشروعة المبينة في المادة السابقة، أن تتّخذ قرارًا برفض تسليمها العلم والخبر يبلّغ إلى أصحاب العلاقة وإلى الجريدة الرسمية وأن تعمل على حلّها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

للجمعية أن تطعن بهذا القرار وبمرسوم الحل أمام مجلس شورى الدولة.

في حال إنصرام مهلة الشهرين المذكورة دون أن تتخذ وزارة الداخلية والبلديات أي قرار سواء بتسليم العلم والخبر أو برفض تسليمه، إعتبر سكوتها بمثابة قرار ضمني بالرفض يخوّل صاحب العلاقة حق الطعن به أمام مجلس شورى الدولة. "

الخاتمة

هدفت الدّراسة الرّاهنة إلى معالجة الإشكاليّة المتعلّقة بمدى إمكانية التوفيق بين إحترام حرية تأسيس الجمعيات المكفولة قانونًا وبين مقتضيات الحفاظ على الأمن الوطني التي تتطلب تقييد هذه الحرية لناحية التأسيس والنشاط والإدارة. وبالفعل، وبعد بسط النّصوص القانونية ذات الصّلة مع موضوع البحث، وبنتيجة المقارنة فيما بينها وعطفها على بعضها، وفي ضوء مجمل القرارات القضائيّة وما تمخّض عنها من آراء ودراسات وتعليقات فقهيّة، يتعيّن القول أنّه لدى معالجة الإشكاليّة الجدليّة المطروحة، سنصطدم حكمًا، أقلّه ظاهريًّا، بإستحالة التّوفيق بين موجب إحترام حرية تأسيس وعمل الجمعيات من جهة، وبين مقتضيات الحفاظ على الأمن الوطني من جهة أخرى. وهو أمر طبيعيّ مردّه إلى أنّ المحافظة على حريّة الجمعيات، والتي هي قيمة إجتماعيّة مطلقة، تقتضي بطبيعة الحال مكافحة الجريمة التي تهدّدها، حيث أن تحقيق هذا الهدف الأخير يحتّم على قوات إنفاذ القانون أن تتّخذ تدابير، من قبيل تشديد المراقبة والإستعلام الأمني، من شأنها أن تهدر بعضًا من هذه القيم والحقوق.

وفي سياق متّصل، تصدّت هذه الدّراسة لجملة من النقاط القانونيّة مسلّطةً الضّوء على الممارسات العمليّة والإدارية المطبقة، كما إستخلصت منها النّتائج وخلصت إلى مجموعة من التّوصيات والإقتراحات القيّمة التي من شأنها، في حال الأخذ بها وتبنّيها، أن تساهم في تحصين حرية تأسيس الجمعيات دون تهديد الأمن القومي والوطني للدولة بنتيجة إستغلال الجمعيات لإخفاء وتمويه مشاريع مشبوهة متصلة بعمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والجريمة المنظمة.

أضف إلى ذلك، خلصت هذه الدراسة إلى أنه، على الرغم من تبنّي القانون اللبناني لنظام العلم والخبر من أجل تكريس مبدأ حرية تأسيس الجمعيات ووضعه موضع التنفيذ، إلّا أنّ الممارسة العملية سلكت مسلكًا آخرًا جاعلةً منه أقرب إلى الترخيص الذي يمنح بصورة إستنسابية حيث يصار إلى تأخير منح العلم والخبر لفترات طويلة وأخذ رأي مديريات أمنية وجهات إدارية ونقابية في عملية التأسيس، مع الإشارة إلى أن هذا الرأي غير المطلوب قانونًا وغير الملزم بداهةً إنما يعامل معاملة الموافقة المسبقة، ولكن في المقابل، يجب أن لا نقلّل من أهمية بعض الإعتبارات الأمنية الجديرة بالأخذ بعين الإعتبار التي تبرر هذه الممارسة، وهو ما يستدعي تدخلًا تشريعيًا من شأنه التوفيق بين حرية تأسيس الجمعيات وبين مقتضيات الأمن الوطني.

وبالفعل، إقترحنا أن يصار إلى إقرار قانون عصري للجمعيات يواكب التطور المجتمعي الحاصل ويراعي الخصوصية التشريعية للمنظومة القانونية اللبنانية دون أن يلمس جوهر القانون القديم المتحصّل في إعتماد نظام العلم والخبر من أجل تأسيس الجمعيات وليس نظام الترخيص.

كما إقترحنا أن يصار إلى تعديل قانون الجمعيات لعام ١٩٠٩ وإعتماد نص تشريعي مقترح من قبلنا كحلّ توفيقي بين مبدأ حرية تأسيس الجمعيات وبين مقتضيات الحفاظ على الأمن ومتطلبات مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

قائمة المراجع

- جورج فوديل، و بيار دلفولفيه. (الطبعة الأولى ٢٠٠٨). القانون الإداري (الجزء الأول). لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

- زياد أيوب. (الطبعة الأولى ٢٠١٥). الجمعيات في لبنان – بين التشريع والإجتهاد – دراسة قانونية مقارنة. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.

- سمير عاليه، و هيثم سمير عاليه. (الطبعة الأولى ٢٠١٠). الوسيط في شرح قانون العقوبات – القسم العام. بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

- عصام سليمان. (٢٠١٣ المجلد ٧). دور القضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات. الكتاب السنوي الصلدر عن المجلس الدستوري، الصفحات ٩١-١١٠.

- غوستاف لوبون. (الطبعة الأولى ١٩٩١). سيكوليجية الجماهير. بيروت: دار الساقي.