



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

التقويم الوطني للبيئة المُمكّنة لمنظمات المجتمع المدني حالة لبنان

إعداد: شادن الضعيف

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

بيروت

أيلول 2014



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

دراسة حول التقويم الوطني للبيئة المُمكنة

لمنظمات المجتمع المدني

حالة لبنان

من إعداد: شادن الضعيف

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

أيلول 2014

"التقويم الوطني للبيئة المُمكنة" (The Enabling Environment National Assessments, EENA) عبارة عن جزء من "مبادرة الفضاء المدني" (Civic Space Initiative, CSPI) التي تنفذها منظمة "سيفيكوس" (CIVICUS) بالاشتراك مع "المركز الدولي للقانون غير الربحي" (International Center for Not-for-Profit Law) و (ARTICLE19) و "الحركة العالمية للديمقراطية" (World Movement for Democracy)، بدعم من الحكومة السويدية.



حظي هذا التقرير بدعم الحكومة السويدية، كلياً أو جزئياً. على أن الحكومة السويدية لا تتبنى الآراء الواردة فيه بالضرورة؛ حيث يتحمل واضعه وحده المسؤولية حيال مضمونه.



قائمة المختصرات

جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات	Association pour la Défense des Droits et des Libertés	ADDL
منظمة مجتمع مدني	Civil Society Organization	CSO
الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي	Civil Campaign for Electoral reform	CCER
تمكين بيئة التقويمات الوطنية	Enabling Environment National Assessment	EENA
دليل بيئة التمكين	Enabling Environment Index	EEI
حرية المعلومات	Freedom of Information	FOI
العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية	International Covenant on Civil and Political Rights	ICCPR
منظمة برلمانيون لبنانية ضد الفساد	Lebanese Parliamentarians Against Corruption organization	LebPAC
الجمعية اللبنانية للشفافية	Lebanese Transparency Association	LTA
وزارة البيئة	Ministry of Environment	MoE
وزارة الداخلية والبلديات	Ministry of Interior and Municipalities	MoIM
وزارة الشؤون الاجتماعية	Ministry of Social Affairs	MoSA
منظمة غير حكومية	Non-Governmental Organization	NGO
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان	Universal Declaration of Human Rights	UDHR
الضريبة على القيمة المضافة	Value-Added Tax	VAT

المحتويات

قائمة المختصرات

I. مُدخل

II. المنهجية

III. التأسيس

IV. العمل

V. الوصول إلى التمويل

VI. الحق في التعبير VII. التجمُّع السلمي

VIII. علاقات منظمات المجتمع المدني - الحكومة

IX. تعاون منظمات المجتمع المدني وائتلافها

X. الضرائب

XI. الوصول إلى المعلومات

XII. الاستنتاجات

المراجع

I. مُدْخَل

عرض للمجتمع المدني اللبناني: يتَّسم النظر في المجتمع المدني اللبناني بالأهمية، إذ يكشف قدرة منظمات هذا المجتمع على التكيف والعمل في بيئة غير مستقرة من حيث طبيعتها ومتغيّرة باستمرار. فقد تمكّن هذا المجتمع على امتداد السنين من أن يكون عاكسًا شفّافًا لمصالح المواطنين اللبنانيين.

ولبنان جمهورية ديمقراطية تضمن الحريات والحقوق المدنية؛ بالرغم من شيوع مستوى مخيف من الفساد¹ فيه. أضف إلى ذلك أنّ البلد يتأثر بنظام سياسي غير مستقر وبطائفية قوية يؤدّيان إلى انقسامات حادة تضرب المجتمع المدني (وقد بلغت ذروتها في عام 1975 مع اندلاع الحرب الأهلية التي امتدت حتى عام 1990).

ولعلّ أفضل وصف للوضع في لبنان ما أفاده خلدون أبو عاصي، المسؤول عن إجراء دراسة "دليل المجتمع المدني اللبناني": "إنّ الدولة اللبنانية هي بحق دولة أوليغارشية، تتَّسم غالبًا بتصافق تجاري سياسي عديم الضمير. ومن المفارقات أنه تولّد في أوقات السلم قدرٌ كبيرٌ من الحرية واحترام حكم القانون، مقارنةً بمعظم البلدان العربية والبلدان النامية. وفي الوقت نفسه، لم ينزع النظام اللبناني، بعد انهياره، إلى الدكتاتورية، بل غرق في فوضى مدنية إلى حين توليد توازنٍ جديدٍ يمكن فرضه"².

والواقع أنّ المجتمع المدني اللبناني كابد تطوراتٍ كبيرةً وتغيّراتٍ هائلةً. فمنظمات المجتمع المدني التي كرّست نفسها أساسًا للاضطلاع بمهام خدماتية وخيرية وإغاثية نتيجة الحرب، تعمل في الوقت الراهن في مجالات إضافية. فقد نالت الاعتراف بكونها منظمات شريكة بعد أن أحدثت نقلة في صنعها السياسات وفي مجال حقوق الإنسان. وقد انعكس ذلك في نشوء منظمات تُعنى بالتنمية والمدافعة.

على أنّ هامش المناورة المطلوب لتقديم الخدمات والقيام بالأعمال الخيرية يختلف كثيرًا عن مجالي العمل التنموي وصنع السياسة، كونه يتعاطى مع شؤون السياسة العامة التي تتطلب هامشًا أوسع نطاقًا. علاوةً على ذلك، فإنّ الوضع الراهن في لبنان لا يتحمّل النشاطية المدنية (civic activism) على نحو جيد. وبالفعل، لقد سجّل البلد تاريخًا على جبهة العمل الإنساني؛ إذ استقبل لبنان -مع الأخذ بعين الاعتبار عدد سكانه- أعدادًا كبيرة من اللاجئين في التاريخ البشري³. وهذا يؤثر بدوره على الاقتصاد، فضلًا عن أنه يحمل مخاطر أمنية لا تُخفى ولا يمكن تجاهلها. ومن ناحية أخرى، ترسم الأخبار المتواترة الآتية من لبنان لوحة مظلمة (من الانفجارات وانتهاكات حقوق المرأة وقمع الصحفيين والفساد المستشري، إلخ...)، بما قد يشكّل أحيانًا صعوبة بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني. ومع ذلك،

¹ احتل لبنان المرتبة 127 بين 177 بلدًا من حيث "دليل استشعار الفساد" (Transparency International Index) خلال عام 2013 (الدولية للشفافية). معانية بتاريخ 21 تموز (يوليو) 2014: <http://www.transparency.org/country#LBN>

² Abou Assi K. (2006). *CIVICUS civil society index for the Republic of Lebanon*. Beirut, p.27.

³ مع حلول نهاية عام 2014 قد يبلغ عدد اللاجئين السوريين 1,5 مليون نازح بحسب تقديرات مفوضية الأمم المتحدة للاجئين. لمزيد من التفاصيل: <http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html>

فقد كشف تدقيق النظر، أيضًا، عن منظمات بالغة النشاط، فضلًا عن عدد كبير من المنظمات غير الحكومية وتجمعات المواطنين. وبالتالي، يشكّل إجراء دراسة معمّقة عن التّأثر (interaction)، في ما بين منظمات المجتمع المدني وبيئتها الحاضنة، ضرورةً، أكثر من أيّ وقت مضى.

ونعني بالبيئة الممكنة الظروف التي تعمل في خضمّها منظمات المجتمع المدني. فهذا المشروع يرمي في الحقيقة إلى تقويم الأبعاد التي تؤثر في تحديد هذه البيئة وتُسهم فيها، من خلال تفحص دقيق للخلفية القانونية والتنظيمية والسياسية العائدة لظروف عمل منظمات المجتمع المدني. وسيسدّد هذا التقرير تسعة أبعاد⁴ يُعتقَد أنها تحدّد البيئة المُمكنة للمنظمات المذكورة وتؤثر فيها. وبأخذها جملةً، ستتيح نتائج الأبعاد المدروسة ومُخرجاتها رسم رؤية أوضح.

البنية: يُعتقَد أنّ أبعادًا خمسة، توصف بأنها تفويضية، تؤثر في بيئة منظمات المجتمع المدني المُمكنة في كل الدول. وسينظر القسم III في تأسيس منظمات المجتمع المدني، أي ما يتعلق بإطار عملها القانوني والإجراءات المطلوبة لإنشاء جمعية "قانونية". وما إن يتمّ ذلك، سيركّز التقرير في قسمه IV على عمل المنظمات المدنية، أي العوامل المُمكنة والمُعوّقة التي تؤثر في اضطلاعها بأنشطتها وتحقيقها أهدافها. أما القسم V فسينظر في قدرة منظمات المجتمع المدني على الوصول إلى الموارد (التمويل)؛ ذلك أنّ الموارد هي شرط لكفاءتها واستقلاليتها واستدامتها. أخيرًا، سيقوم القسمان VI وVII (على التوالي) حرية التعبير والحق في التجمع السلمي. ويُصَد بحرية التعبير إمكانية تعبير المجتمع المدني عن رأيه وتقويمه الأداء العام علنًا أمام عامّة الناس. وأمّا حق التجمع السلمي فهو المكوّن الرئيسي لحرية الاجتماع، ومن دونه تُحتزل إلى حدّ بعيد النشاطية المدنية في لبنان، باعتبار هذا الأخير بلدًا يشهد الاحتجاجات في كل أسبوع، بل في كل يوم.

ثمّة أربعة أبعاد إضافية انقعتها "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية" (ANND) ومسار الخبراء التشاوري "Expert Advisory Panel, EAP) الذي حدّد هدف هذا التقرير وأسدّى المساعد التوجيهية في مساق إعداده⁵.

تعاون منظمات المجتمع المدني-الدولة هو القسم الأول والأهم (القسم VIII). فمنظمات المجتمع المدني، في الوقت الراهن، تضطلع بدور مهم في الإسهام بتنمية شمولٍ تراعي مصالح الفقراء. وسيظل تفويض هذه المنظمات ناقصًا من دون بناء تعاون وتحالف في ما بينها يتّسمان بالقوة والفعالية (القسم IX). أضف إلى ذلك، يمكن للنظام الضريبي (القسم X) أن يسهّل عمل منظمات المجتمع المدني أو يعرقلها. وأخيرًا لا آخرًا، يمثّل الوصول إلى المعلومات (القسم XI) نقطة الانطلاق لكل أنشطة المدافعة وصنع السياسات. ومن المحوري، أيضًا، بالنسبة إلى الديمقراطية، إخضاع مسؤولي الحكومة والدولة للمساءلة، وذلك بنشر ثقافة تنوير المواطنين بالشأن العام.

⁴ تتضمّن منهجية التقويمات الوطنية للبيئة المُمكنة -التي طوّرتها منظمنا CIVICUS وICNL- عشرة أبعاد تتعلق بالبيئة القانونية والتنظيمية والسياسية للمجتمع المدني. وثمة منها أبعاد خمسة تفويضية (التشكّل، العمل، الوصول إلى الموارد، حرية التعبير، حرية التجمع السلمي)، فيما تتّسم الأبعاد الخمسة المتبقية بطبيعة اختيارية (حرية الإنترنت، علاقات منظمات المجتمع المدني-الحكومة، تعاون منظمات المجتمع المدني وتحالفها في ما بينها، الضريبة، الوصول إلى المعلومات)، وهذه اختيرت وفق السياق الوطني.

⁵ سبصار في القسم التالي (المنهجية) من هذا التقرير إلى تقديم أعضاء "مسار الخبراء التشاوري".

II. المنهجية

تشمل منهجية هذا التقرير بحثاً مكتوباً على الخط المباشر (الاطلاع على مقالات و منشورات أكاديمية وميدانية عملية، ومراجعات للقوانين وأطر العمل التنظيمي)، فضلاً عن مقابلات أُجريت مع المعنيين الرئيسيين ومع مجموعات من المناقشين. بالإضافة إلى ذلك، فقد شكّل "مسار الخبراء التشاوري" (Expert Advisory Panel, EAP) يتكوّن من خبراء ونشطاء في المجتمع المدني ومن مستشار لدى الأمم المتحدة ومن قانوني/أكاديمي وهم: السيدة ماري روز زلزل (خبيرة قانونية في مسائل قانون الجمعيات والاجتماع والجنوسة gender)، السيد أديب نعمه (مستشار إقليمي لدى "الإسكوا"-الأمم المتحدة في مجال أهداف التنمية الألفية والقضاء على الفقر، وهو خبير في شؤون المجتمع المدني)، السيد توفيق عسييران (ممثل عن المنظمات غير الحكومية المتعاقدة مع وزارة الشؤون الاجتماعية)، السيد كرم كرم (رئيس دائرة البحوث لدى منظمة المبادرة المشتركة لتبادل المعرفة وبناء التوافقات، وهو إلى ذلك عضو مؤسس في "الجمعية اللبنانية لديمقراطية الانتخابات" و"الأجندة القانونية")، والسيد زياد عبد الصمد (المدير التنفيذي لـ "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية"، ناشط وخبير مدني. وقد عقدت مجموعة "مسار الخبراء التشاوري" اجتماعاً لمناقشة النتائج والمخرجات الأولية⁶. وقد أتت المناقشات والتوصيات الصادرة عن المسار مفيدة، إذ أعطت المصادقية للمعلومات التي جمّعت في حينه. وقد أعطيت الأفضلية للمقاربة الكيفية على المقاربة الكمية لسببين: عامل الوقت المحدد، وحقيقة أنّ عددًا محدودًا من منظمات المجتمع المدني استجاب للاستبيانات.

1. البحث المُجرى على الخط المباشر: ركّز البحث المكتبي على تفاصيل كل بُعدٍ من الأبعاد التسعة، فتناول التطور التاريخي الذي مر به المجتمع المدني اللبناني والتطورات الأخيرة والتحسّات والتحديات ومواطن الضعف. كما أُجري فحص دقيق لإطاري العمل القانوني والتنظيمي في مستهلّ التقييم. وقد كانت المقالات والتقارير المجمعّة (أكانت محليةً أم إقليمية أم دولية) المتعلقة بالمجتمع المدني اللبناني مفيدة أيضاً. وقد أُجريَ البحث على الخط المباشر ليتناول مصادر باللغات العربية والإنكليزية والفرنسية. كما اطّلع بصورة مستمرة على شبكات ومدونات الصحافيين وناشطي المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والوزارات المعنية، فضلاً عن تلك الدولية والوطنية.

2. المقابلات: أُجريت هذه مع خبراء بالمجتمع المدني وناشطيّه، ومع محامين (معنيين به)، ومع مسؤولين حكوميين؛ وقد بلغ عددها 14 مقابلة كان معظمها وجاهياً، باستثناء مقابلة واحدة أُجريت من طريق التواصل البريدي الإلكتروني. وقد ركّزت المقابلات على الإدلاء بإجابات وخاضت في تفاصيل تنفيذ كلّ بُعدٍ. كما جرى التصدّي للممارسات والتحدّيات الراهنة التي يواجهها المجتمع المدني. بالإضافة إلى ذلك، انعقد نقاش لمجموعة تركيز بتاريخ 2 شباط (فبراير) 2014 في وزارة البيئة مع مسؤوليها وبمشاركة الممثل الدائم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لديها، حيث ركّز على العلاقة بين كلّ من منظمات المجتمع المدني والوزارة.

⁶ عُقد بتاريخ 20 آذار (مارس) 2014.

3. التشاور الوطني: نُظِمَ تشاورٌ وطنيٌّ⁷ بغية مناقشة النتائج التي خلصت إليها الدراسة (المضمّنة في التقرير الأولي/المسوّدة). وقد ضم التشاور ممثلي العديد من منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن الصحفيين وخبراء الأمم المتحدة والمنظمات الدولية. وقد أقرّ المجتمعون معظم النتائج والمُخرجات. كما ركّز المجتمعون، أيضاً، على البدائل بقصد معالجة العيوب والنواقص التي تعرقل فعالية المجتمع المدني اللبناني وأثره. فيما بعد، عقد اجتماع لتحديد خطة مدافعة (ووضع الأولويات)⁸.

تحليل البيانات: استُخدمت المعلومات المحصّلة من الطرائق المعتمدة لتقويم البيئة المُمكنة الموجودة التي تؤثر في المجتمع المدني اللبناني.

⁷ عُقد التشاور الوطني في 10 حزيران (يونيو) 2014.
⁸ انعقد هذا الاجتماع في 4 تموز (يوليو) وقد ضمّ بعض أعضاء مجلس "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية".

III. التأسيس

1.3. النتائج الرئيسية: لطالما كان المجتمع المدني اللبناني حيويًا على مدى تاريخه، إذ استجاب على نحو ناجح لحاجات المواطنين وسدَّ الثغرات الناجمة عن ضعف الدولة وتقصيرها. وقد نشأ طابعه النشط -جزئيًا- من النظام الليبرالي الذي يحكم تشكُّل الجمعيات. فبعكس البلدان المجاورة التي تفرض شروطًا قاسية على تشكيل الجمعيات، لا يشترط لبنان سوى إشعار الإدارة بعلم وخبر يفيدان بإنشاء جمعية ما.

بيد أن هذا النظام الليبرالي المطبَّق في مجال تشكيل منظمات المجتمع المدني عانى من تنفيذ بائس ومن انتهاكات عديدة؛ إلا أنه ما لبث أن استعاد كامل كفاءته؛ علمًا أنه يمكن العثور على بعض العيوب ومواطن الضعف في القانون الراعي لتأسيس الجمعيات.

2.3. نظام إشعاري: الواقع أنه ثمة نوعان من النظم القانونية لتأسيس منظمة ما؛ وهما نظام الإشعار ونظام التسجيل أو الترخيص. وقد تبنى لبنان، منذ أمد بعيد، نظام الإشعار الذي يُعرَفُ كذلك بنظام الإعلان أو نظام العلم والخبر.

وتُعَدُّ حرية الاجتماع حقًا دستوريًا في لبنان لا يمكن حُدُّها بتبنيِّ قانون أو أي شكل قانوني آخر؛ إذ يُشترط أن تحوز "الدستورية" (constitutional revision)⁹. ويكرِّس الدستور اللبناني لعام 1926¹⁰ حق الاجتماع في مادته الثالثة عشرة، ويعتبر أنه "حق يضمنه ضمن الحدود التي أقامها القانون"¹¹.

يضع الدستور الإطار والمبادئ العامة، أمَّا القوانين والمراسيم التطبيقية فهي التي تحدد صيغ تطبيقها وتنفيذها بالتفصيل؛ وإذن، يبقى قانون الجمعيات العثماني (الذي أُقرَّ في الثالث من آب/ أغسطس من عام 1909) القانون الرئيسي الذي يرفع منظمات المجتمع المدني في لبنان¹². والجدير ذكره أن القانون المذكور استوحى من قانون الجمعيات الفرنسي الصادر في عام 1901.

يحدِّد قانون عام 1909 الجمعية بأنها اتفاق بين عدد من أفراد معينين: "الجمعية هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعدتهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح"¹³.

وفي هذا الصدد، تنص المادة 2 على نظام العلم والخبر على النحو التالي: "إن تاليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر، ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها"¹⁴. وهكذا،

⁹ تتطلَّب الدستورية أغلبية ثلثي المجلس النيابي.

¹⁰ عدل في سنة 1989 في أعقاب الحرب الأهلية، حيث أضيفت إليه مقدمة جديدة أعلنت التزام لبنان بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

¹¹ المادة 13 من الدستور اللبناني الذي أقر في العام 1926.

¹² والجدير بالذكر أن هذا القانون لم يُعدَّل منذ إقراره في عام 1909. وفي بعض الفترات عمدت وزارة الداخلية إلى إصدار مراسيم تحدُّ من طابعه المنفتح والليبرالي.

¹³ المادة 1، قانون الجمعيات العثماني، 1909.

¹⁴ المصدر السابق، المادة 2.

فإنّ إعلام الإدارة المختصة، وهي وزارة الداخلية، هو مجرد إجراء طالما أن الجمعيات قد أنشئت بإرادة مؤسسيتها وتوافقهم على ذلك.

على أنّ هذا الإشعار ليس خياراً بل هو موجب¹⁵. ويحظر القانون اللبناني الجمعيات التي لم تتقدّم بالعلم والخبر، ممّا يعرّضها لإجراءات قانونية: "التي تتمتع الجمعيات بالقدرات القانونية، ينبغي لها أن تتقدم بطلب رسمي: هو علم وخبر تُشعُرُ به السلطات العامة"¹⁶.

ويحدّد قانون الجمعيات شكل العلم والخبر: إذ يطلب إلى المؤسسين إشعار الحكومة بتأسيسها وذلك بتقديمهم بياناً موقّعاً ومختوماً إلى وزارة الداخلية، إذا كانت مقيمة في بيروت، أو إلى من يمثل الوزارة في المناطق إذا كانت خارج بيروت¹⁷. ويجب أن يتضمّن البيان المعلومات التالية: عنوان الجمعية، بيان أهدافها، مقرها الرئيسي، أسماء من هم مسؤولون عن تسيير شؤونها وهوياتهم وعناوينهم. ويجب أن تقدم الجمعية بيانها على نسختين مع نظامها الأساسي (موقّعاً ومهوراً بخاتمها الرسمي).

عند تسلّم العلم والخبر يُعطى المؤسسون إيصالاً. وليس ثمة وقت محدد لتسليم الإيصالات، وهو واقع لطالما استغلته الوزارة جيداً (حتى العام 2005)، بوصفه أداة للحدّ من حرية الاجتماع، الأمر الذي سيُنَاقش بمزيد من التفصيل لاحقاً في هذا التقرير.

ولا يُشترط عند تأسيس جمعية ما توفّر عدد أدنى من المؤسسين¹⁸. ويجدر بالذكر أنّ الفرد وحده يتمتع بالقدرة على تأسيس جمعية ما، ذلك أنّ المنظمات (أو أي هيئة أو كيان قانوني آخر) تُمنعُ هذا الحق¹⁹. وعلى مؤسسي منظمة ما وأعضائها ألا يتجاوزوا العشرين من العمر وأن يتمتعوا بالحقوق المدنية والسياسية (أي ألا يكونوا مدانين بجرم). أما في ما يتعلق بناشطى المجتمع المدني وخبرائه فإن العمر الأدنى المشترط لتشكيل جمعية ما أو الانتظام فيها أعضاء، فيجب أن يُخفّض إلى سن الثامنة عشرة، بما يسمح للشباب من البالغين بالمشاركة في أنشطة منظمات المجتمع المدني والشؤون العامة²⁰.

¹⁵ في فرنسا يُعدّ الإشعار (العلم والخبر) شرطاً لاكتساب الجمعية شخصيتها القانونية، إلا أنه ليس موجّباً في حد ذاته.

¹⁶ Makary (M.), *Notification or registration? Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case studies of Lebanon and Jordan*. The International Journal for Not-for-profit-Law, Vol. 10, issue 1, Dec 2007, p.84.

¹⁷ تُقدّم هذه البيانات، واقفاً، إلى وزارة الداخلية.

¹⁸ يُشترط في بعض البلدان العربية توفر عدد كبير من المؤسسين؛ كما هو الحال في مصر والبحرين، إذ يُفترض أن يبلغ العدد عشرة مؤسسين، وفي الإمارات العربية وقطر 20 مؤسساً، وفي السودان 30 مؤسساً.

¹⁹ تصريح أدلى به ناشط المجتمع المدني أحمد مروة خلال التشاور الوطني المنعقد في 10 حزيران (يونيو) 2014 لمناقشة مسودة التقرير.

²⁰ تكرر هذا المطلب مرات عديدة خلال المقابلات المُجرّاة أثناء انعقاد التشاور الوطني لمناقشة مسودة التقرير، فضلاً عن وروده في الدراسات والتقارير التي تصدّت لشؤون المجتمع المدني اللبناني.

كما أنه لا يُشترط توفر حد أدنى من الرأسمال ليُصار إلى تسجيل جمعية ما. فالتكاليف الوحيدة المُضَمَّنة لا تعدو أن تكون تكاليف النشر في الجريدة الرسمية. وبحسب فاتن بو حسن (رئيسة دائرة العمل السياسي والانتخابي بوزارة الداخلية)، فإنَّ هذا الرسم لا يتجاوز 300 دولار أميركي، ويمليه الحجمُ الطباعي²¹.

أما في صدد هيئات الترخيص فيمكن تسجيل عدد من التعليقات. أولاً، تتَّسم الهيئات المذكورة بارتباطها كلياً بوزارة الداخلية والبلديات. وفي هذه الحال، يمكن وضع الشفافية تحت المساءلة بسهولة، ذلك أنَّ الهيئات المسؤولة عن الترخيص لا تشمل ممثلين عن المجتمع المدني. علاوة على ذلك، فإنَّ المخوَّل بتسليم العلم والخبر هي الوزارة وحدها، وهي لسوء الحظ تعاني من العجز، ولاسيما عندما يتعلق الأمر بالموارد البشرية التي تتلقى العلم والخبر وتتنظر فيه، وتتحكم بمنظمات المجتمع المدني لحظة تأسيسها (تسليم الوثائق الدورية والإشعارات المطلوبة التي ينص عليها القانون)²².

وبالرغم من بعض العيوب التي تعنور قانون الجمعيات، إلا أنه يبقى ليبرالياً بضمانه الحق في تشكيل الجمعيات على نحو كامل. الأحزاب السياسية في لبنان تستفيد من هذا النظام الليبرالي كونها تخضع لقانون عام 1909. ومن ناحية أخرى، يجدر بالذكر عند هذه النقطة أنه ليست كل منظمات المجتمع المدني خاضعة لهذا النظام، وأنَّ بعض فئات هذه المنظمات إستثنيت بصورة منتظمة من مجال قانون 1909. وهذه تُناقش هنا لتسليط الضوء على الخروق وعدم الانسجام في إطار عمل الدولة القانوني وسياساتها.

فئات منظمات المجتمع المدني غير الخاضعة لنظام العلم والخبر: برغم أنَّ قانون 1909 سنَّ أساساً ليرعى كل أنواع الجمعيات، إلا أنَّ العديد من فئاتها استثنيت من مجاله، بما حرمها، تالياً، من الاستفادة من نظام الإشعار (العلم والخبر) الليبرالي، وأخضعها لسلطة نظام الترخيص.

جمعيات الشباب والرياضة: تخضع لنظام خاص. ولهذا السبب يعتبر بعضهم أن هناك نظامين يرعيان منظمات المجتمع المدني في لبنان. فمن الناحية الفعلية -بحسب القانون رقم 16 الصادر بتاريخ 15 كانون الأول (ديسمبر) 1972- يتوجب على هذه المنظمات أن تحصل على ترخيص من وزارة الشباب والرياضة. ويُشترطُ توفرُ سبعة مؤسسين كحد أدنى لتأسيسها. ويجب أن يكون المؤسسون أو أعضاء هيئاتها الإدارية مواطنين لبنانيين تخطوا سن الثامنة عشرة، وغير محكومين بجرم أو جنائية. وعلى جمعيات الشباب والرياضة أن تقوم بالتالي:

- إبلاغ الوزارة بأنشطتها قبل شهر من تنفيذها؛
- إشعار الوزارة بأيّ تعديلات تُدخَل على قوانينها أو نظمها الأساسية قبل شهرين من إحداثها.

²¹ مقابلة مع فاتن بو حسن، رئيسة دائرة العمل السياسي والانتخابي بوزارة الداخلية، 19 شباط (فبراير) 2014.
²² سناقش هذه الشروط والمتطلبات بالتفصيل في القسم الرابع من هذا التقرير: العمل.

- تقديم إشعار عن أي انتخابات أو جمعيات عمومية مع قائمة بأسماء جميع المشاركين، وذلك قبل أسبوعين من إجرائها²³.

بالإضافة إلى ذلك، يضع القرار رقم 369 ل.ر. الصادر بتاريخ 21 كانون الأول (ديسمبر) 1939 الجمعيات الأجنبية تحت سلطة نظام الترخيص. فالمادة الأولى منه تحدد هذه الجمعيات وتشتت ترخيصها قبل تأسيسها الذي لا يصبح ساريًا إلا بعد إصدار مجلس الوزراء مرسومًا بذلك. وعلى إداري هذه الجمعيات طلب الإذن إذا أرادوا تعديل نظمها الأساسية ووضعها أو تأسيسها: "بعيدًا من العملية البيروقراطية، يعتبر بعض أعضاء الجمعيات الأجنبية وخبرائها أن جمعياتهم تقع -بسبب أجنبيته- تحت نظر السلطة التنفيذية، التي لا تملك معايير موضوعية وشفافة تتعلق بعملية الموافقة على الترخيص، الأمر الذي يؤدي إلى استتسابية في القرارات على خلفية الاعتبارات السياسية"²⁴.

وبالرغم من استثناء النقابات والاتحادات النقابية من هذه الدراسة، إلا أنه يجدر بالذكر أنها لا تخضع لقانون عام 1909، بل يرهاها نظام الترخيص الحازم الذي نص عليه قانون العمل الصادر في عام 1946. فعلى مؤسسها أن يحصلوا على موافقة وزارة العمل ليتمكنوا من إنشائها. وعلى وزارة العمل أن تستطلع رأي وزارة الداخلية بشأن ترخيص النقابة قبل إعطاء موافقتها على ترخيصها أو رفضه²⁵. وثمة إشراف ورقابة حازمان يعرقلان تأسيس النقابات تحت تأثير التدخلات السياسية التي تجعل من عملية تأسيس هذه الفئة من المنظمات عملية هشة تخضع للتأثيرات المذكورة²⁶.

جمعيات المثليين (ذكورًا وإناثًا) ومتحوّلي الجنس والمساءلة: تُعتبر جمعيات غير قانونية في لبنان. فالمادة 534 من قانون العقوبات تجرّم "كل مجامعة على خلاف الطبيعة". وتُستخدَم هذه المادة لمعاقبة المثليين ذكورًا وإناثًا (السحاق واللواط) ومتحوّلي الجنس ومنعهم من تطير أنفسهم وانضمامهم في جمعيات. وفي حكم قضائي تاريخي صدر مؤخرًا عن محكمة الجديدة الجنائية في بيروت ورد أنّ العلاقات المثلية "لا تتناقض قوانين الطبيعة"، وأنه لا يمكن بالتالي اعتبارها جريمة²⁷. ويمكن لهذا التطور أن يشكّل خطوة أولى نحو الاعتراف بحق المثليين في تنظيم أنفسهم ضمن جمعيات.

²³ المرسوم رقم 6997 الصادر بتاريخ 24 كانون الأول (ديسمبر) 2004.

²⁴ Joseph (C.), "The state of freedom of association in Lebanon: what prospects for the future", Lebanese Center for Human Rights, December 2010, p.27.

²⁵ المادة 87، قانون العمل اللبناني، أيلول (سبتمبر) 1946.

²⁶ مقابلة مع أحمد ديراني، مرصد العمل اللبناني، 27 شباط (فبراير) 2014.

²⁷ Dan Littauer (4 March 2014). "Lebanon: being gay is not a crime nor against nature" accessed on 21 July 2014 via http://www.huffingtonpost.co.uk/dan-littauer/lebanon-gay-rights_b_4896786.html

وهناك بعض الفئات من الناس الذين يُحرمون من الحق في تأسيس جمعيات. فالقضاة والموظفون في لبنان ممنوعون من الانتساب إلى أي تنظيمات مهنية أو نقابية²⁸.

ومن محرومي الحق في تأسيس الجمعيات، أيضاً، اللاجئون الفلسطينيون الموجودون في لبنان بعدد كبير، وهو واقع صادم²⁹.

من ناحية أخرى، ينص القانون العثماني على قائمة من القيود التي تشكل أسباباً لرفض الترخيص.

رفض ترخيص منظمة مجتمع مدني: من وجهة نظر قانونية، ثمة أساسان رئيسيان يمكّن وزارة الداخلية من رفض منح ترخيص لمنظمة ما:

- ألا يتضمّن البيان كل الوثائق المطلوبة (ملف غير مكتمل).

- أن تكون الجمعية "مستندة على أساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية أو على قصد الإخلال براحة المملكة وبملكية الدولة أو تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق السياسي بين مختلف المواطنين"³⁰.

وإذا رُفِضَ الترخيص من السلطات المولجة فمن الممكن للأطراف المعنيين استئناف القرار لدى مجلس شوري الدولة. وفي معظم الحالات يكون الرفض قراراً ضمنياً، أي أنّ السلطات المختصة تبقى صامتة³¹. في هذه الحال، ينبغي اتباع تدبير خاص: "يمكن العثور على حلّ لمواطن الضعف هذا في القانون الإداري اللبناني. فوزارة الداخلية التي ترفض إصدار إيصال بتبليغها طلب الترخيص، تكون قد أصدرت قراراً ضمنياً بالرفض في يوم تبليغها الطلب. ويمكن مواجهة هذا القرار الضمني أمام مجلس شوري الدولة ضمن فترة شهرين من تاريخ القرار الضمني"³². ولطالما كان هذا التدبير مفيداً وناجحاً في العديد من الحالات³³.

ينص قانون الجمعيات بوضوح على نظامٍ ليبرالي. ومع ذلك، فإنّ القانون المذكور شهد عند تأسيس جمعيات خلال الفترات الحاسمة (الحرّجة) من التاريخ اللبناني انتهاكات وتنفيذاً هشاً. والحقيقة أنّ الإدارة المعنية انتهكت القانون بانتظام وعن قصد، حيث حرّم بعض المواطنين من حقهم في تشكيل جمعياتهم.

²⁸ الموظفون العامون (المدنيون) المرسوم رقم 112 الصادر في عام 1959، وبالنسبة إلى القضاة المادة 132 من قانون القضاء الإداري.
²⁹ يعود وجود الفلسطينيين في لبنان إلى عام 1948 بعد احتلال الإسرائيليين فلسطين. ويعدّ الفلسطينيون، راهناً، 447,328 فلسطينياً مسجّلاً في لبنان بحسب بيانات الأنروا (وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين وتشغيلهم في الشرق الأدنى). متوفر على الرابط التالي:

<http://www.unrwa.org/where-we-work/lebanon>

³⁰ المادة 3 من قانون الجمعيات العثماني لعام 1909.

³¹ حينما تظل السلطات المختصة صامتة عن الإجابة بعد تقديم الأطراف المعنية شكاواها، يعتبر القانون الإداري اللبناني أن الرفض حاصل بعد مرور شهرين على الشكوى.

³² Makary (M.), *Notification or registration? Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case studies of Lebanon and Jordan*, The International Journal for Not-for-profit-Law, Vol. 10, issue 1, Dec 2007, p.86.

³³ *Ibid.*

ممارسات الإدارة المعنية (الداخلية): لا تتحدد البيئة المُمكّنة لمنظمات المجتمع المدني بإطار عمل قانوني، بل تعتمد إلى حدّ بعيد على ممارسات الإدارة المعنية في ما يعني تنفيذ إطار العمل المشار إليه. ولهذا السبب، فإنّ تأسيس منظمة مجتمع مدني في لبنان غالباً ما يتأرجح بين الحرية وبين التقييد. هذا، ويمكن استعراض مواقف السلطات المولجة بمرحلتها ما قبل عام 2005 وما بعده.

خلال الوصاية السورية على لبنان، حتى عام 2005، استُعيض عن نظام العلم والخبر بنظام الترخيص الذي وضع شروطاً على تأسيس الجمعيات بذريعة حصولها على إيصال. وكما يورد مكاري: "من المهم الملاحظة أنه خلال فترة ما بعد الحرب وتحت الاحتلال السوري للبنان، تبنّت الحكومة موقفاً قمعياً حيال منظمات المجتمع المدني"³⁴.

وبالفعل، كان على منظمات عدة أن تنتظر سنوات للحصول على الإيصال الذي كانت تعتبره السلطات البرهان القانوني الوحيد على التأسيس (وإلا أمكن اعتبارها جمعيات سرية، وبالتالي غير قانونية). وهناك إجراء تقييدي مستبد آخر شكّل شرطاً مسبقاً للحصول على الإيصال، ألا وهو إجراء عدد كبير من التحقيقات التي تنفذها السلطات المعنية، وبالتحديد وزارة الداخلية. وهذه التحقيقات تركّز على هويات المؤسسين وأهداف جمعياتهم، ولاسيما الجمعيات ذات المنحى السياسي، العاملة في مجال حقوق الإنسان³⁵.

ومع بداية عام 2005، صارت قبضة الوصاية السورية تتراخي، بما انعكس سهولة على المجتمع المدني لناحيته التأسيس والعمل. وهكذا، فقد ازدهرت، بالتالي، منظمات المجتمع المدني العاملة في مجالي حقوق الإنسان والتنمية. ففي عام 2006 أصدر وزير الداخلية أحمد فتفت المذكرة رقم 10 التي أعادت فعالية قانون عام 1909. وقد جرى تبنيّ المذكرة استناداً إلى قرار صادر عن مجلس شوري الدولة في عام 2003³⁶. وأوقفت كل التحقيقات التي تُجرى قبل التأسيس وأعيد إحياء نظام العلم والخبر. ويمكن تتبع التغيرات الحادثة في موقف الإدارة حيال المنظمات بسهولة بعد عام 2005. في الوقت الحالي ليس ثمة عقبات أو قيود جديدة تقف حجر عثرة في وجه تأسيس جمعية ما.

في الوقت الراهن يكشف مسؤولو الوزارة عن أنّ بعض التحقيقات المحدودة التي تطل هويات المؤسسين ما تزال تُجرى؛ وأنها ترمي فقط إلى التأكد من أنّهم ليسوا إرهابيين أو ضالعين مع مجموعات إرهابية. كما أنّ هذه التحقيقات لا تشترط الحصول على إيصال، وهي ترمي فقط إلى حماية الأمن الداخلي في الدولة³⁷. وبحسب دراسة أجراها فريق المهام المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في لبنان ورد أنّ "هناك فجوة كبيرة بين وزارة الداخلية

³⁴ Makary (M.), *Notification or registration? Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case studies of Lebanon and Jordan*, The International Journal for Not-for-profit-Law, Vol. 10, issue 1, Dec 2007, p.87.

³⁵ Joseph C. (December 2010). *The state of freedom of association in Lebanon: what prospects for the future.*, Lebanese Center for Human Rights, p.23.

³⁶ صدر هذا القرار عن مجلس الشوري وقد نص على إبطال بيان صادر عن مجلس الوزراء في عام 1996 يفقّد حرية الاجتماع وقانون عام 1909. وكان ذلك على أساس التماس قدّمته جمعية "ADDL" في عام 1996.

³⁷ مقابلة مع فاتن بو حسن، رئيسة دائرة العمل السياسي والانتخابي بوزارة الداخلية، 19 شباط (فبراير) 2014.

والبلديات وبين المنظمات غير المتوخية للربح، لأنه لا يوجد في أوساط هذه الأخيرة وعي معزّز في ما يتعلق بمخاطر الاستغلال الإرهاب. كما أنه ليس ثمة إجراءات لحماية القطاع من هذا الاستغلال. وليس هناك رقابة ومتابعة كفيّتان لدى المنظمات غير الربحية، فضلاً عن عدم وجود موجب يقضي بمسك السجلات³⁸.

في عام 2008 عُيّن زياد بارود (الناشط المدني البارز) وزيراً للداخلية. وفي عهده توقّفت كل الممارسات غير القانونية المتّبعة؛ ولكنّ مذكرة³⁹ صدرت في السنة نفسها قضت بإحلال إجراء جديد مفاده أنّ "على الوزارة توقيع العلم والخبر حال تلقّي البيان، إلا أنّ ملف الجمعية كان يُحوّل أيضاً إلى الأمن العام المكلف بإجراء تحقيق سريع يطال الأعضاء المؤسسين"⁴⁰. وتضمّنت هذه المذكرة دور الأمن العام ضمن النظام القانوني. "بحسب بعض المحامين والناشطين، فإنّ هذه المذكرة الجديدة ترمي إلى التصالح مع حرية الاجتماع بالتوازي مع المصالح الأمنية"⁴¹. والحقيقة أنّ تضمين إمكان إجراء تحقيقات تتناول المؤسسين في القانون (من خلال المرسوم) يحدّ من الحرية التي ضمنها قانون عام 1909.

3.3. مواطن الضعف والتحدّيات: في الاستنتاج، يمكن التأكيد أنه ليس هناك قيود أو عقبات جدية أمام تأسيس منظمة مجتمع مدني في لبنان. ولكن، ثمة بعض مواطن الضعف والتحدّيات تؤثر في هذه العملية أي في التأسيس:

- يجب أن يكون الحصول على الإيصال ضمن فترة زمنية محدّدة بغية الحؤول دون حصول انتهاكات أو فرض قيود.
- يجب أن يكون العمر الأدنى لعضوية منظمات مجتمع مدني 18 وليس 20 سنة.
- على السلطات المسؤولة عن ترخيص منظمات المجتمع المدني وعملها أن تُكوِّدَر وتُجَهَّز، أو أن يوجَد ترخيص مستقل لمنظمات المجتمع المدني، كما يوصي خبراء المجتمع المدني.
- يجب تعديل القانون ليشمل النقابات والاتحاد النقابية والجمعيات الأجنبية، فضلاً عن جمعيات الشباب والرياضة، وتوفير الحماية لها.

³⁸ Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENA FATF), "Mutual evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of terrorism", Lebanese Republic, November 2009, p.162.

³⁹ المذكرة رقم 15/م/2008، الصادرة عن وزير الداخلية.

⁴⁰ Camille J. (December 2010)?, *The state of freedom of association in Lebanon: what prospects for the future*, Lebanese Center for Human Rights, p.23.

⁴¹ *Ibid.*

IV. العمل

1.4. النتائج الرئيسية: ليس هناك موجبات وإجراءات قاسية أو معرّقة تفرض على منظمات المجتمع المدني؛ إذ يُطلب إليها تقديم الوثائق والمعلومات إلى الإدارة المعنية بصورة دورية. بيد أنه بالرغم من وضوح الأسس التي يجري حل منظمة ما استناداً إليه، فقد انتهكت الإدارة المعنية تلك البنود عدة مرات وتدخلت بصورة غير قانونية لعرقلة عمليات منظمات المجتمع المدني لسنوات. أما في الوقت الحالي، فإنّ عمليات هذه المنظمات تتمتع بهامش كبير من الحرية.

2.4. إطار العمل القانوني والتنفيذ: إنّ كفاءة منظمة ما في تحقيق أهدافها تتحدّد بسمات أبرزها اثنتان رئيسيتان تشمل ما يلي:

- العوامل الداخلية: وبكلام آخر قدراتها وكفاءتها ومواردها البشرية، إلخ...
- العوامل الخارجية: وهي تشمل البيئة المحيطة وتكييف عمليات منظمات المجتمع المدني. يتّسم ذلك بأهمية فائقة، فهوية أنشطة منظمات المجتمع المدني وطبيعتها عرفت تطوّراتٍ وتغيّراتٍ هائلة مع انتقالها من مجال الخيرية إلى مجال يشتمل على عمليات سياسية وتنموية. وها هو دور المجتمع المدني وتقويضه يتوسّعان بصورة مستمرة. وبالتالي، ينبغي لهامش مناوراتها وحقوقها وحرّياتها الممنوحة أن يتوسّع بدوره بما يثبت صورتها المستجدة.

وإذن، يجب أن يكون مفهومًا أنّ الإجراءات والموجبات المفروضة من الحكومة على الجمعيات تؤثر إلى حدّ بعيد في تحقيق أنشطتها ورسالاتها. والواقع أنّ الموجبات القاسية تعرقل قدرة منظمات المجتمع المدني على القيام بعملياتها وأنشطتها بحريّة.

ما إن تأسّس جمعية ما، في لبنان، يقع عليها واجب تقديم عدد من الوثائق والمعلومات. وسنحلّل هنا هذه الشروط والمتطلّبات، وسنبين أنها لا ترمي إلى عرقلة عمل منظمات المجتمع المدني أو تعسره. فبعد النظر في الموجبات، سيركّز هذا التقرير على وقف عملية منظمة ما: أي حلها.

موجبات منظمات المجتمع المدني: على كل منظمة أن تستوفي عدداً من الموجبات الإدارية. وقد حدّدت الموجبات، أساساً، في قانون عام 1909 وفي بعض المراسيم والمذكرات الأخرى⁴² الصادرة عن وزارة الداخلية والبلديات.

تنص المادة 6 من قانون الجمعيات على أنّه "... ويتحتّم على الجمعيات أن تعلم الحكومة في الحال بما يقع ومقامها وهذا التعديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها، وهذا التعديل والتبديل إنما ينفذ حكمه على شخص

⁴² المذكرة رقم 2006/10 ووزارة الداخلية، المرسوم رقم 10830 بتاريخ 1962/10/9.

ثالث من يوم إعلام الحكومة به. وينبغي أن يرقم في دفتر مخصوص وأي وقت طلبته الحكومة العدلية... ينبغي إبرازه لها". في هذه الحال، يتوجب على الجمعية فوراً إبلاغ الإدارة بالتغييرات الثلاثة المذكورة.

ومع أن الموجب الذي ينص عليه قانون عام 1909 لا يعدو أن يكون موجباً غير دوري مفروضاً على منظمة المجتمع المدني، فقد أصدرت وزارة الداخلية والبلديات إعلاناً يفرض مزيداً من الموجبات التقييدية⁴³. إذ طُلب إلى الجمعيات إبلاغ الوزارة بأيّ انتخاب سلفاً قبل إجرائه بشهر واحد، وذلك "بغية دراسة أوضاع الجمعيات وظروفها، والنظر في أسماء الأعضاء وتعيين موظف رسمي للإشراف على الانتخابات وفق اللائحة الانتخابية التي تقدمها الجمعية إلى الوزارة". وأصدر مجلس الوزراء قراراً بإلغاء هذا الإعلان في عام 2003 بناء على التماس قدّمته "جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات" (ADDL) في عام 1996⁴⁴.

استناداً إلى هذا القرار أصدرت وزارة الداخلية مذكرة في عام 2006⁴⁵ أُعلن فيها ما يلي: "ستنتج من الآتي أن جمعية ما تتمتع بكامل الحرية لانتخاب هيئتها الإدارية. وهذا الانتخاب لا يخضع لرقابة وزارة الداخلية والبلديات، ذلك أنه ليس هناك حاجة لحضور ممثلها في العملية الانتخابية، نظراً لانعدام نص قانوني يفيد بذلك". وقد أنهى هذا التعميم الممارسة المخزية التي انتهكت بشكل واضح الحق الدستوري في الاجتماع. ومنذ ذلك التاريخ لم تُحدّد أي إجراءات تقييدية.

التقارير الدورية: على كل منظمة واجب تقديم تقارير دورية للحكومة. ويورد المرسوم رقم 10830 بتاريخ 1962/10/9 في مادته رقم 7 الوثائق التالية:

- كشف بمدخول السنة المنصرمة؛
- قائمة بأسماء أعضاء الجمعية الذين سدّدوا اشتراكاتهم السنوية وفق سنة الجمعية المالية (على ثلاث نسخ موقّعة من رئيس الجمعية وأمينها العام، ومختومة بختمها)؛
- مسودة موازنة السنة الحالية (على ثلاث نسخ موقّعة من رئيس الجمعية وأمينها العام، ومختومة بختمها)؛

تُقرض غرامة إذا لم تقدّم التقارير الدورية في حينه⁴⁶. بيد أنه استناداً إلى عدة مقابلات أجريناها يمكن الاستنتاج أن هذه الوثائق المقدمة لا تخضع لمراجعة الإدارة المولجة. ففي إحدى المقابلات لاحظ مدير إحدى منظمات المجتمع المدني أنّه: "بالرغم من أن حساباتنا وموازناتنا تضمّنت أخطاءً فاضحة، إلا أنه لم تصدر عن الإدارة المولجة أي ملاحظات؛ الأمر الذي يثبت أنها لم تُقرأ". إذن، تظل الرقابة على التقارير الدورية أمراً شكلياً؛ ووحدها وزارة المالية

⁴³ الإعلان رقم 4/17، المتبني في 16 كانون الثاني (يناير) 1996.

⁴⁴ NGO Resource and Support Unit, UNDP/MOSA, "Internal governance for NGOs in Lebanon: Reference Book 2004", IEC Unit, Ministry of Social Affairs, Lebanon, 2004, p.27.

⁴⁵ المذكرة رقم 10/م/2006، وزارة الداخلية والبلديات، 5 أيار (مايو) 2006.

⁴⁶ المادة 8 من المرسوم رقم 10830 بتاريخ 1962/10/9. وفي قرار منفصل يحدد مجلس شوري الدولة على الوجه التالي: 50,000 ل.ل. عن كل فصل من التخلف، أي ما مجموعه 200,000 ل.ل. عن كل سنة.

تُبدى اهتمامها بمراقبة موازنات منظمات المجتمع المدني عند النظر فيها لتعيين ما إذا كانت مؤهلة لإعفاؤها من الضرائب. وهذا الوضع يؤكد الحاجة إلى إيجاد هيئة مستقلة مسؤولة عن التعامل مع منظمات المجتمع المدني.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تحفظ المنظمة ثلاثة دفاتر لحساباتها في كل الأوقات، حيث يجب تقديمها إلى كلتا السلطتين القضائية والحكومية متى طلبتا ذلك؛ وهي تشمل ما يلي⁴⁷:

- هويات أعضاء الجمعية وتواريخ انتسابهم إليها؛
- المقار الرئيسية والعلم والخبر؛
- نوع الإيصالات وكميتها.

التفتيشات التي يمكن أن تُجرى: للدولة الحق بإجراء التحقيقات والتفتيشات. ولكنها تُمارس فقط إذا ما بيّن المفوضون أن التحقيق يستند إلى حاجات واقعية. في هذه الحال يجب أن يبرزوا ورقة رسمية معطاة من قبل السلطات ذات الصلاحية، تُتضمن الأمر والمناسبة للذين دعيا إلى دخول الموقع⁴⁸.

الأسباب الداعية إلى إنهاء الجمعية أو حلها: إنَّ حلَّ الجمعية يمكن أن يحدث في الحالات التالية:

- حل الجمعية ذاتياً من قبل جمعيتها العمومية، وفق ما نص عليه نظامها الداخلي؛
 - حل الجمعية بناء للمحكمة الجنائية في حال انتهاكها المواد 336 أو 337 أو 338 من قانون العقوبات⁴⁹.
 - حل الجمعية من قبل السلطات. وهذا يتطلّب مرسومًا صادرًا عن مجلس الوزراء، ولا يحدث إلا في حالتين: انتهاك الجمعية الانتظام العام والآداب العامة؛ و/أو إقلاق سلك الدولة واستقرارها، و/أو محاولة تغيير شكل الحكومة القائمة.
- في حال نشوء الحل عن الإدارة، يحق لمؤسسي منظمة المجتمع المدني أو أعضائها تقديم شكوى أمام مجلس شورى الدولة. وهذا الأخير هو الجهة الصالحة للنظر في الدعوى لإبطال الحل على أسس الأعمال المتجاوزة للسلطات *ultra vires acts*⁵⁰ أو على أسس طلبات تقويم الشرعية في ما يتعلق بالمراسيم والتنظيمات ذات الطابع الإداري، أكانت متعلقة بالأفراد أم بالنظم.

في الماضي حدثت بعض عمليات الحل غير القانوني. إذ حُلَّت عدة جمعيات لأسباب غير منصوص عليها في القانون. وكانت "الأسباب" الكامنة وراء الحل مبهمة وغامضة؛ كأن يُقال إن الجمعية لم تُقد عن أنشطتها أمام وزارة الداخلية على مدى 10 سنوات، أو إنها أجرت أنشطة غير تلك المنصوص عليها في نظامها الداخلي. وفي المرسوم المشهور رقم 2231 بتاريخ 15 شباط (فبراير) 1992، حُلَّ 138 جمعية لأسباب مبهمة غير واضحة. وقد نص هذا

⁴⁷ المادة 7 من قانون الجمعيات العثمانية، 1909.

⁴⁸ المادة 8 من قانون الجمعيات العثمانية، 1909

⁴⁹ تجريم تأسيس الجمعيات السرية غير الشرعية.

⁵⁰ *ultra vires* اصطلاح لاتيني يعني حرفياً "ما يتجاوز السلطة".

المرسوم في مقدمته على ما يلي: "وبما أن بعض الجمعيات السياسية والاجتماعية والخيرية تمارس نشاطاتها بصورة سرية خلافا للتراخيص المعطاة لها ودون إعلام وزارة الداخلية عن أي من نشاطاتها خلال مدة تزيد على عشر سنوات، مخالفة بذلك القوانين والأنظمة التي ترعى إنشاء وسير نشاطات الجمعيات، ومبدأ الانتظام العام"⁵¹. ومنذ ذلك الوقت لم يرد أنه حدث حل غير قانوني لجمعية ما. في الوقت الراهن، "يندر حدوث حل لأسباب استثنائية أو سياسية"⁵².

الوضع الراهن: في الوقت الحاضر يمكن الملاحظة أنه ليس ثمة مراقبة حقيقية من جانب الحكومة على عمل الجمعيات. لسوء الحظ ينجم عن غياب رقابة الهيئات الحكومية هامش مفتوح يتسبب بانعدام الشفافية بين بعض منظمات المجتمع المدني⁵³. فالرقابة هنا في هذه الحال يجب أن توجه لمواجهة الفساد ومكافحته بما يقضي على الاحتيال الذي تمارسه بعض المنظمات، وبما لا يحد من الحقوق والحريات.

إذن، يجب أن تُحدّد معايير واضحة وشفافة تركز عليها الرقابة الحكومية. فالحرية الممنوحة للجمعيات يمكن التلاعب بها بما يُفضي إلى نتائج عكسية: فبدلاً من توسيع نطاق خيارات المواطنين فقد يؤدي ذلك إلى الحد منها⁵⁴. وبما أنه لا يمكن تحقيق الرقابة في مراحل التأسيس، يجب أن تحدث أثناء عمل الجمعية وقيامها بوظائفها؛ ذلك أنّ انعدامها (الرقابة) سيتسبب بنشوء جمعيات فاسدة وهمية خادعة.

في هامش مستقل، من المهم أن يُسلط الضوء على مواطن الضعف والنواقص التي تعتور سلوك منظمات المجتمع المدني وأنشطتها. على سبيل المثال، لا يوفر بعض المنظمات كل المعلومات التي تعكس أنشطتها. وبحسب كرم: "فهي تفتقر إلى الشفافية، وبذا تحدّ من إمكانات النظام على التطور"⁵⁵.

مواطن الضعف والتحديات: بالرغم من تمكّن لبنان من التغلّب على التحديات السابقة، تمكن الملاحظة أنّ حرية الجمعيات بدأت تُستعاد بالتدريج. والتحدي الأساسي الذي تواجهه يكمن في ضعف الدولة. فليس ثمة رقابة حقيقية تمارسها الحكومة على عمل منظمات المجتمع المدني، فيما يُعتبر مستوى الإشراف بالغ التدنّي حتى يكاد يكون غير موجود.

يؤشّر هذا التصريح عادةً إلى بيئة صحية؛ ولكن لسوء الحظ ليست الحال كذلك. فهذه التي تُسمّى الحرية المتوفرة لدى منظمات المجتمع المدني ليست ناشئة من اعتراف الدولة وإقرارها بدورها وقيمتها المُضافة، بل تنبع من الضعف الذي

⁵¹ Makary (M.), *Notification or registration? Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case studies of Lebanon and Jordan*, The International Journal for Not-for-profit-Law, Vol. 10, issue 1, Dec 2007, p.105.

⁵² USAID (2011). "2011 CSO sustainability index for the Middle East and North Africa", p.2.

⁵³ مع انعدام الحاكمية الرشيدة والشفافية في أوساط منظمات مجتمع مدني معينة، تتخذ هذه قرارات مرتبكة ومبهمة وتصبح نفقاتها غامضة.

⁵⁴ Expert Advisory Panel Meeting's Conclusion, March 20, 2014.

⁵⁵ مداخلة السيد كرم كرم: Expert Advisory Panel Meeting، 20 آذار (مارس) 2014.

يتلبّسها هي نفسها (أي الدولة) ومن سلوكها غير المتّسق حيال الجمعيات. لطالما كانت آليات تطبيق قانون الجمعيات في لبنان تعتمد على وزير الداخلية، ويكفي رحيل هذا الأخير حتى تتغير بتغيّر الوزير الجديد⁵⁶.

وبتوصية مختصرة، تجدر الملاحظة أن مراقبة أنشطة منظمات المجتمع المدني يجب أن تكون محدّدة بوضوح، مع عدم إغفال أنّ المرجع المسؤول عن الإشراف عليها قد يكون إمّا عامّاً أو غير عام. ويجب أن تُناقش صيغ الإشراف والمراقبة ومعاييرها مع أوساط المعنيين.

⁵⁶ Statement by Bassem Chit in Camille (J). “*The state of freedom of association in Lebanon: what prospects for the future*”, , Lebanese Center for Human Rights, December 2010, p.22.

V. الوصول إلى التمويل

1.5. **النتائج الرئيسية:** تتمتع منظمات المجتمع المدني بالوصول إلى طيفٍ واسعٍ النطاق من الموارد المتنوعة. فليس هناك قيود تعرقل الوصول إلى التمويل الأجنبي. وإنَّ معظم المنظمات يعتمد في وجوده واستدامته على الأموال التي يتلقاها من الحكومة أو من طريق التمويلات الدولية. وفي حين أنَّ الموارد المحلية متاحة لمنظمات المجتمع المدني في لبنان، إلا أنه ثمة زبائنيةٌ وفسادٌ في تخصيص الأموال وتنفيذ المشروعات، وذلك على نطاق واسع في البلد.

2.5. **نظرة عامة:** تعتبر منظمات المجتمع المدني منظمات لا تتوحى الربح، وهي تعتمد بالتالي على التمويل والتبرعات كي تقوم بعملها. والقدرة على الوصول إلى الموارد يؤثر في استدامة المجتمع المدني واستقلاليته. ومن ناحية أخرى، فهو يتطلب درجة عالية من الشفافية والمحاسبة كي يتمكن من الحفاظ على مصداقيته والثقة به وبصورته العامة.

في لبنان، ثمة بضع منظمات تتمتع بـ "حيوية طويلة الأمد، فيما يتَّسم معظمها بأمد قصير"⁵⁷. أضف إلى ذلك -كما سيصار إلى نقاشه أدناه- أنَّ الوصول إلى الموارد المحلية ليس بالأمر المنظم، فضلاً عن كونه يتأثر بانعدام الرقابة والإشراف اللذين يؤدِّيان إلى الفساد والزبائنية. ويرى السيد أديب نعمه أنَّ هذا البُعد مسؤول إلى حد بعيد عن الفساد المستشري في أوساط منظمات المجتمع المدني⁵⁸.

هذا، ولا يصف القانون أيَّ شيءٍ يتعلق بقدرة منظمات المجتمع المدني على الوصول إلى الموارد. فالمادة 8 من قانون عام 1909 تبنّت فقرة في صدد قدرة جمعية ما (مؤسسة قانونياً) على إدارة الموارد واستخدامها. ومع استثناء أي معونات أو مساعدات ضرورية من قبل الدولة، يمكن للجمعية أن: تُدير وتتصرف في ما عدا الإعانات التي تقع من قبل الدولة لدى الإيجاب، أولاً بالحصص النقدية التي تعطي من الأعضاء بشرط أن لا تتجاوز الحصة أربعة وعشرين ذهباً في السنة؛ ثانياً، بالمحل المخصص لإدارة الجمعية واجتماع أعضائها؛ ثالثاً، بالأموال غير المنقولة اللازمة لإجراء الغرض المقصود وذلك وفقاً لنظامها الخاص. ويمتنع على الجمعيات أن تتصرف في ما سوى ذلك من الأموال غير المنقولة"⁵⁹.

وفي الواقع، تتمتع منظمات المجتمع المدني في لبنان بالوصول إلى مصادر متنوعة للتمويل (التمويل الذاتي، التمويل الحكومي، التمويل الأجنبي). وبشكلٍ عامٍّ، فإنَّ التمويل الحكومي (التبرعات المحلية عموماً) يوجّه إلى المنظمات الرعائية والخيرية، ويركّز على الحالات الاجتماعية والإنسانية في قطاعات كالخدمات الصحية والتعليم والأشخاص

⁵⁷ USAID, "2011 CSO sustainability index for the Middle East and North Africa", p.33.

⁵⁸ مقابلة مع السيد أديب نعمه، المستشار الإقليمي لدى "إسكوا" وخبير في شؤون المجتمع المدني، 2 شباط (فبراير) 2013.

⁵⁹ المادة 8 من قانون الجمعيات العثمانية 1909.

ذوي الاحتياجات الخاصة. وإذن، يجب أن تعتمد منظمات حقوق الإنسان والمنظمات التنموية ومنظمات صنع السياسات على التمويل الدولي، كما تتمكّن من الاضطلاع بأعمالها وتحقيق أهدافها.

أمّا التمويل الذاتي - بما فيه التبرعات المحلية - فيضمن للمنظمة كمّاً محدوداً وحسب من الموارد المالية. وهذا النوع من التمويل (أو التمول) يمكن أن ينشأ من مصادر عدة⁶⁰. ذلك أن حملات جمع التبرعات تعتمد بصورة رئيسية على المتبرعين والأعضاء المحليين في المجتمع. أضف إلى ذلك أنّ الجمعية تلجأ إلى ممارسة أنشطة تدر أرباحاً (فتوزع العائدات على الناس المحتاجين في المجتمع المحلي) بالإضافة إلى جمع اشتراكات أعضائها السنوية. ويُسمح لمنظمات المجتمع المدني بالمشاركة في أنشطة مولّدة للدخل، ولكن لا يمكنها توزيع العائدات على أعضائها؛ بل ينبغي لها أن تستخدم مداخلها في تقديم خدماتها⁶¹.

التمويل الحكومي: ليس التمويل الآتي الدولة في لبنان مركزياً. الحقيقة أنّ كل وزارة تتبنّى شروطاً وإجراءات خاصة بها لتمويل منظمات المجتمع المدني. بيد أنّ الصيغة الرئيسية التي تحكم التمويل الحكومي في لبنان هي تعاقدية. فمختلف الوزارات توقّع عقوداً سنوية مع المنظمات. ولسوء الحظ، فإنّ هذه العقود لا تمت بصلة إلا إلى عدد محدود من المنظمات، فيما تُستثنى تلك التي تعمل في مجالات حقوق الإنسان والتنمية وصنع السياسات. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ ثمة مخاوف حيال الطريقة التي توزع بها الأموال الحكومية، وكذلك حيال المستفيدين منها⁶².

هذا، وتعتبر وزارة الشؤون الاجتماعية الهيئة الحكومية الرئيسية التي تتعامل مع منظمات المجتمع المدني في لبنان. فهي تتقدّم العديد من المشروعات بالتنسيق مع المجتمع المدني. ولتحقيق هذا الهدف، توقع الوزارة العقود مع المنظمات. والعقود تؤسس بدورها لمشروعات شراكة تمولّ من الوزارة بنسبة 70%، ليبقى 30% من قيمتها تغطيها المنظمات المتعاقدة. ولكل مشروع لجنة مشتركة تتكون من أربعة أعضاء (ممثلين عن الوزارة، وممثلين عن منظمة المجتمع المدني) تتابع عملية التنفيذ وتراقبها⁶³.

على أنّ هذه الشراكة بين الوزارة وبين منظمات المجتمع المدني تواجه عقبات عديدة. فالانتقال يظل عدم اتساق تخصيص الموارد استجابةً لحاجات مختلف المجموعات، وكذلك في ما يتعلق بالطابع المحدود للبرامج التنموية والتكيفية⁶⁴. علاوة على ذلك، ليست هناك معايير وشروط محدّدة لمنح المخصّصات المالية. ففي عام 2010

⁶⁰ NGO Resource and Support Unit, UNDP/MOSA, "Internal governance for NGOs in Lebanon: Reference Book 2004", IEC Unit, Ministry of Social Affairs, Lebanon, 2004, p.90.

⁶¹ سنرى ذلك بالتفصيل عند الكلام على الضرائب في القسم X.

⁶² تصريح لأحمد ديراني، وهو ناشط في حركة المجتمع المدني، خلال التشاور الوطني الذي انعقد في 10 حزيران (يونيو) 2014 لمناقشة مسودة تقرير "التقويمات الوطنية للبيئة الممكنة...".

⁶³ تجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك هيئة حوارية أو تعاونية دائمة وممأسسة بين وزارة الشؤون الاجتماعية وبين منظمات المجتمع المدني.

⁶⁴ يذهب معظم التمويل إلى الأنشطة والبرامج الخيرية والخدمية.

حاولت الوزارة تحديد شروطٍ ومعايير، إلا أنها ووجهت بمعارضة من جانب منظمات المجتمع المدني⁶⁵. ويبدو أن الجهتين، لهذا السبب أو ذاك، يحولان دون وضع تحديد لهذه المعايير.

وتوقَّع وزارة الصحة العامة كذلك العقود مع منظمات المجتمع المدني بما يسمح لهذه الأخيرة بالوصول إلى تمويل مخصص لمسائل الصحة. في هذا المجال تتعدم أيضاً المعايير المحددة ولا تتوفر الشفافية في منح الأموال. والحقيقة أنَّ الفساد والزبائنية، كما هو الوضع عموماً في لبنان، يؤثران في أداء هاتين الوزارتين، بالرغم من الجهود التي تثيرها المقتضيات الخارجية لمكافحة الفساد، وهي جهود مستجدة.

من ناحية أخرى، تبنَّت وزارة البيئة مقاربة حديثة في هذا المجال. ففي مرسوم صدر في عام 2005 حُدِّت الإجراءات (الشروط والمعايير) بصورة واضحة للتمويل البيئي في ما يتعلق بمنظمات المجتمع المدني⁶⁶. علاوة على ذلك، يؤسس المرسوم لصندوق خاص لتمويل منظمات المجتمع المدني بيئياً، إذ ينص على منح هذه المنظمات مبلغ 800,000 دولار أميركي سنوياً (أي ما يعادل 10% من موازنة الوزارة السنوية)⁶⁷. إلا أنَّ تطبيق المرسوم علَّق على مدى سنوات لاشتراطه إقراره في الموازنة العامة الجديدة⁶⁸. في هذه الأثناء يؤكد مسؤولو الوزارة أنها تبذل أفضل ما لديها لدعم منظمات المجتمع المدني وإشراكها في السياسات البيئية. فالوزارة، إذن، تنفذ مشروعات بيئية مع منظمات المجتمع المدني وتسهِّل لها مسائل التمويل وتمنحها كتب التوصية بما يسمح لها بالحصول على مساعدات مالية وتبرعات من مانحين أجانب أو من مصرف لبنان المركزي⁶⁹.

وثمة بعض المؤسسات العامة الأخرى (وزارة الثقافة، وزارة الشباب والرياضة، ...) تؤمن التمويل لمنظمات المجتمع المدني. *إنَّ الدولة تضخ نسبة كبيرة من مداخلها في أنشطة المجتمع المدني وعملياتها*⁷⁰. بيد أنَّ ذلك يُمارَس على أساس ذاتي؛ بما يجعله غير مستدام وغير فعال على المدى الطويل. ومن المحزن أنه لا توجد استراتيجيات وسياسات وبيانات في ما يتعلق بتمويل منظمات المجتمع المدني الحكومي. فهذه المنظمات التي تتعاقد مع الوزارات، أو تستفيد من التمويل العام، يجب أن تُخضع للمساءلة والمحاسبة العامتين⁷¹.

التمويل الدولي: إنَّ مجتمعاً مدنياً ممكناً هو وحده الذي يستطيع أن يفرض علاقات متكافئة ومتوازنة مع مانحيه. وقد سلَّط إعلان باريس في صدد فعالية المساعدات (2005)، وكذلك "أجندة آكرا" (2008)، الضوء على خمسة مبادئ

⁶⁵ شكَّل بعض الجمعيات المتعاقدة مع وزارة الشؤون الاجتماعية مجموعة ضغط لرفض تحديد الوزارة معايير واضحة. فالمنظمات المستفيدة هي بمعظمها منظمات طائفية مدعومة من مؤسسات طائفية تنتمي إليها.

⁶⁶ المرسوم رقم 14865 المقر في الأول من تموز (يوليو) 2005.

⁶⁷ مقابلة مع وزارة البيئة، 12 شباط (فبراير) 2014.

⁶⁸ آخر موازنة عامة أقرتها الحكومة اللبنانية كانت موازنة عام 2005. وحتى إقرار موازنة جديدة لا يمكن تطبيق المرسوم رقم 14865.

⁶⁹ مقابلة مع وزارة البيئة، 12 شباط (فبراير) 2014.

⁷⁰ مقابلة مع السيد كرم، 26 شباط (فبراير) 2014.

⁷¹ إحدى النتائج التي توصلت إليها المشاورة الوطنية في 10 حزيران (يونيو) 2014.

بغية تحسين نوعية المساعدات، وهي: الملكية الوطنية، الشراكة، التحالف والائتلاف، التعامل مع النتائج، المساءلة المشتركة.

في لبنان، ثمة بضع منظمات بلغت مستوى جيداً من الحاكمية، بما يسمح لها ببناء شراكات قوية مع المانحين الأجانب. وفي الوقت الراهن، تعتمد المنظمات العاملة في مجالي التنمية وصنع السياسات على التمويل الخارجي، واستمراريتها معلقة في الغالب عليه. وقد دفع السياق السياسي والصراعات التي تندلع في المنطقة المانحين الدوليين والإقليميين إلى تكريس نسبة جزيلة من مواردهم ومشروعاتهم لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهكذا، فقد ازداد تمويل منظمات المجتمع المدني اللبناني بدرجة كبيرة، ولاسيماً مع مانحين يتقنون بها أكثر ممّا يتقنون بالمؤسسات العامة في المنطقة. وهناك عدد متنوع من المانحين الخارجيين الناشطين في لبنان، ومنهم الحكومات والوكالات الدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية الدولية، ...

وقد أعاد النزاع الأخير المندلح في سورية توجيه انتباه المانحين إلى لبنان مجدّداً. بيد أنّ الوضع فاقم تحديين يواجههما المجتمع المدني أصلاً. فمن ناحية أولى، وجدت المنظمات الفاسدة والمنظمات الوهمية تربة خصبة للحصول على الأموال؛ ومن ناحية ثانية، جرى تخفيض تمويل منظمات المدافعة وحقوق الإنسان نتيجة الاهتمام المتنامي بتأمين الأموال لإنفاقها على مساعدة اللاجئين الإنسانية والإغاثية.

علاوة على ذلك، وفيما يراقب بعض المانحين عملية تنفيذ المشروعات التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية المحلية، يوجد مانحون لا يمارسون عليها أي رقابة أو إشراف؛ الأمر الذي سهّل انتهاز العديد من المنظمات الفرصة لحيازة الأموال⁷².

وهناك، فضلاً عن ذلك، سمتان أخريان ناجمتان عن التحدي المائل أمام منظمات المجتمع المدني، وهما: أجندة المانح وشروطه. فكل منظمة قادرة -نظرياً- على تجاوز مثل هذه العراقيل؛ غير أنّ أمور التمويل الضاغطة، والأكثر واقعية، تُحدث تغييراً في الأولويات: إذ تلجأ المنظمة غير الحكومية إلى تغيير رسالتها ورؤيتها فتكيفها كي تلائم رسالة المانح ورؤيته، وذلك بغية الوصول إلى التمويل⁷³. ولهذا السبب، فإنه لمن الضروري الإصرار على احترام المبادئ الخمسة الضامنة لفعالية المساعدات؛ واحترامها وكذلك تطبيقها من قبل المانحين. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ التنافس على الفوز بمنح التمويل الخارجي والوصول إليها يعيق المجتمع المدني اللبناني، بما يشكّل صراعاً يلجأ بعض المانحين إلى تأجيله وتعزيزه في أوساط المنظمات المذكورة⁷⁴.

⁷² اجتماع المسار التشاوري للخبراء، 20 آذار (مارس) 2014.
⁷³ خلال التشاور الوطني شدّد العديد من المداخلات على هذه النقطة أخذاً بعين الاعتبار أن أولويات المانح لا تلتقي بالضرورة مع الحاجات المحلية. وفي هذا الصدد قال السيد أحمد ديراني إن "المانح يفرض رؤيته وتصوراته على طرائق عمل منظمات المجتمع المدني اللبناني".
⁷⁴ مناقشات التشاور الوطني، 10 حزيران (يونيو) 2014.

3.5. مواطن الضعف والتحديات: من التحديات ارتباط منظمات المجتمع المدني بالتمويل الحكومي و/أو الخارجي. فالزبائية هي العقبة الرئيسية التي تواجه التمويل الحكومي، إذا أنها لا تتيح لمنظمات المجتمع المدني أن تتمتع بفرص متكافئة للوصول إلى التمويل. وفي هذا الصدد، تضطلع الاعتبارات السياسية والشخصية بدور كبير في إمكانية وصول جمعية ما إلى الموارد المالية. علاوة على ذلك، فإنّ غياب الرقابة على طريقة إنفاق منظمات المجتمع المدني الأموال يستجر الفساد. من ناحية أخرى، يتسبّب التمويل الخارجي بنشوء بعض التحديات بالنسبة إلى المجتمع المدني اللبناني من خلال النزوع نحو فرض أجندات المانحين عليه دون الأخذ في اعتبارهم الحاجات المحلية.

VI. حرية التعبير

1.6. النتائج الرئيسية: يعكس إطار العمل القانوني اللبناني الراعي لحرية التعبير نظاماً ليبرالياً ومتسامحاً، حيث يستفيد المواطنون من حق دستوري يقضي بالتعبير الحر المنفتح عن آرائهم. ولكن، بالرغم من أن لبنان يستمر في ضمان حرية التعبير لمواطنيه، فإنّ هذه شهدت تقويضاً بسبب التوترات السياسية وغيرها من العديد من العوامل الأخرى.

2.6. إطار العمل القانوني والتنفيذ: إنّ حرية التعبير هي أمر لازم بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني، كي تتمكن من تحقيق رسالتها. ولحسن الحظ، فإنّ هذه الحرية هي سمة رئيسية من سمات النظام اللبناني؛ ولبنان ميّز نفسه لعقود في هذا الصدد، مقارنةً بالبلدان المجاورة له.

وعلى لبنان واجب دولي يقوم في احترام حرية التعبير وتعزيزها. ومردّد ذلك إلى أنّه صدّق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)؛ غير أنه لم يبرم البروتوكول الملحق به، الذي ينبغي وفقه تشكيل لجنة خاصة مسؤولة عن تلقّي الشكاوى من الأفراد المتعلقة بانتهاكه والنظر فيها.

وعلى المستوى الوطني، يكفل الدستور في مقدمته على التزام لبنان بمبادئ "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" وقيمه، فينص في المادة 13 على "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون"⁷⁵.

وهكذا، ينجم أنّ احترام حرية التعبير، في لبنان، هي واجب دولي، وحق دستوري .

ولكن، وبما أنّ الهدف الرئيسي من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على التحديات التي تواجهها منظمات المجتمع المدني، فإنّ ما يلي سيناقش المحدّدات والقيود التي تعوّق حرية التعبير، فضلاً عن التحدّيات التي تواجهها حرية الصحافة و"الإنترنت" في ارتداداتها على عمل منظمات المجتمع المدني والأثر المحتمل عليها.

المحدّدات والقيود التي تعاني منها حرية التعبير: إنّ المواطنين اللبنانيين هم عموماً أحرار في التعبير عن آرائهم وفي انتقادهم كلا السلوك السياسي وأداء المؤسسات العامة. بيد أنّ بعض المحدّدات والقيود فُرض من عدة مصادر. على سبيل المثال، تجرّم المادة 386 من قانون العقوبات أيّ دَمّ يقع على رئيس الجمهورية⁷⁶ أو المحاكم أو الجيش

⁷⁵ المادة 13، الدستور اللبناني المُقرّ في 23 أيار (مايو) 1926.
⁷⁶ تتراوح عقوبة دم رئيس الجمهورية، وهي السجن، بين شهرين وستينين.

أو الإدارة العامة وغيرهم⁷⁷. غير أنّ المادة 387 تنص على ما يلي: "في ما خلا الذم الواقع على رئيس الجمهورية يُبْرَأُ الظنين إذا كان موضوع الذم عملاً ذا علاقة بالوظيفة وثبتت صحته".

في الممارسة، يستغل السياسيون والشخصيات العامة المادة الآنفة لمصلحتهم. وفي 26 شباط (فبراير) 2014 حكمت محكمة المطبوعات على الصحفي محمد نزال (مراسل لدى صحيفة "الأخبار") بغرامة بلغت 12 مليون ليرة لبنانية (ما يعادل 6800 يورو)، مع تغريم الصحيفة بالغرامة نفسها. بالإضافة إلى ذلك، فقد عُزِمَ كلٌّ من الطرفين، أيضاً، بعطل وضرر بلغ 15 مليون ليرة لبنانية⁷⁸. وقد جاء الحكم نتيجة لمقال نشره نزال عن الفساد في القضاء. ومع أنّ وزير العدل، آنذاك، شكيب قرطباوي فتح تحقيقاً لكشف سوء الإدارة ضد القاضي، بما أدى إلى تأخير تدرُّجه، فقد دين الصحفي وصحيفته بالذم. والقاضي هنا لم يُلقَ بالألّا إلى المادة 387 منتهكاً بذلك حرية التعبير.

وبالرغم من أنّ محكمة المطبوعات قد أُسِّت بدايةً لحل النزاعات المتعلقة بالقدح والذم، إلا أنها صارت تُستخدَمُ مؤخراً أداةً للحد من حرية التعبير. وفي آخر أحكامها أقرت معاقبة صحفيين وأفراد ومدوّنين بسبب انتقادهم علناً وبصراحة شخصيات عامة وسياسية. على سبيل المثال، فقد حكمت هذه المحكمة على اللواء مصطفى حمدان وعلى مريم البسام مديرة الأخبار في محطة "الجديد" التلفزيونية بقدح رئيس حزب القوات سمير جعجع وذمّه⁷⁹.

وثمة مثال آخر وقع على الصحفي رامي عيشة. إذ اعتُقل يوم 27 آب (أغسطس) 2012 وحكمت عليه المحكمة العسكرية في 9 أيلول (سبتمبر) 2013 بالسجن أسبوعين (بدلاً من ستة أشهر بموجب حكم غيابي صدر في حقه قبل شهر، أي في 11 كانون الأول 2013). وكان قد قبض عليه أثناء قيامه ببحث يتناول تهريب السلاح⁸⁰.

وهناك نقص إضافي يعنور النظام يكمن في التحديد الغامض المستخدم في تحديد تلك الجرائم؛ إذا يسود هامش كبير في تأويلها وتفسيرها. فقد حدّدت منظمة مقيمة في لندن، تُعنى بحقوق الإنسان وحماية حرية التعبير في المادة 19 أنّه: "يجب أن يستوفي القانون أو التشريع معايير الوضوح والتحديد على نحو يُمكن للناس من طريقه استشراف عواقب أعمالهم وممارساتهم. فالقرارات والموجبات المصاغة بإبهام التي تتسم بمدى غير واضح لا تكون مستوفية لهذا المعيار، وهي بالتالي ليست قانونية"⁸¹. وفي هذا الصدد، لا ينسجم القانون اللبناني مع المعايير الدولية المعتمدة،

⁷⁷ تصل العقوبة القصوى في هذه الحال إلى السجن لمدة سنة.

⁷⁸ Reporters without borders (20 March 2014). *Legal Harassment and Harsh Verdicts for Media and Information Providers*. Accessed on 22 July 2014 via:

<http://en.rsf.org/lebanon-legal-harassment-and-harsh-20-03-2014,46024.html>

⁷⁹ Ifex (9 June 2014). *Lebanon's Publications Court sentences several journalists on defamation charge*. Accessed on 22 July 2014 via:

http://www.ifex.org/lebanon/2014/06/09/defamation_publications_court/

⁸⁰ Ifex (6 December 2013). *Lebanese journalist Rami Aysha sentenced to six months in jail in absentia* Accessed on 22 July 2014 via:

http://www.ifex.org/lebanon/2013/12/06/aysha_convicted_in_absentia/

⁸¹ ARTICLE 19. *Limitations*, Accessed on 22 July 2014 via:

<http://www.article19.org/pages/en/limitations.html>

وهناك حاجة إلى تعزيز أسس حرية التعبير. فالزم يجب أن يُحصر بحماية السمعة، بحيث يمكن تكميته بالأضرار المالية»⁸².

في الوقت الراهن، تخفق السلطات اللبنانية في إقامة التوازن بين حرية التعبير من جهة، وبين الاعتبارات الشخصية والدينية من جهة أخرى. ويمكن ربط هذا بصورة مباشرة بالثغرة، المشار إليها آنفاً، التي تؤدي إلى تفسير أو تأويل خاطئين. «وما يجعل الحالة اللبنانية فريدة أن القيود في لبنان - خلافاً للبلدان العربية الأخرى، حيث يشكّل التدخل الحكومي العقبة الكبرى التي تفصل بين الصحفي وبين حريته بالإدلاء برأيه - تتبع من بناء الطائفية والسياسية»⁸³.

إنّ تقييد حرية التعبير والحد منها يحدث بأشكالٍ مختلفة، والمادة التالية تبيّن بعضاً منها: "مع أن المادة 13 تعلن الحريات المدنية وتحتفل بها، فقد أعطت الصياغات المبهمة الغامضة للمواد العقابية الخاصة بوسائل الإعلام والصحافة - الواردة في قانون العقوبات وقانون المطبوعات وقانون الإعلام المرئي والمسموع وقانون العدل العسكري - الرسميين هامشاً للتصرف بقساوة والدّوس على الحقوق الدستورية وكبح حريات القول والتعبير..."⁸⁴.

حرية الصحافة: في تصنيف "الدليل العالمي لحرية الصحافة" لعام 2013، احتل لبنان المرتبة 101 بين 179 بلداً⁸⁵. وهناك عوامل عديدة تتسبب باحتلال لبنان هذه المرتبة. ومن بينها أنّ الحرب الراهنة التي تدور رحاها في سورية شكّلت ضغطاً هائلاً على الصحفيين والناشطين اللبنانيين. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ قانون المطبوعات في حد ذاته ينتهك حرية التعبير في بنود عديدة منه؛ بل إنه يفرض عقوبة السجن على الصحفيين.

فهذا القانون يحظر نشر الأخبار التي تتناقض والآخلاق العامة، أو تُضرّ بالمشاعر الوطنية أو الدينية أو الوحدة الوطنية⁸⁶. والقيود المضمّنة في هذه المادة تشكّل أساساً "قانونياً" خصباً لتوقيع القمع. فليس ثمة تحديد واضح لـ "الأخلاق العامة" و "المشاعر الوطنية أو الدينية" و "الوحدة الوطنية" في القانون.

⁸¹ ARTICLE 19. *Defamation*. Accessed on 22 July 2014 via: <http://www.article19.org/pages/en/defamation-more.html>

⁸² ARTICLE 19. *Defamation*. Accessed on 22 July 2014 via: <http://www.article19.org/pages/en/defamation-more.html>

⁸³ Ifex (28 March 2014). *Lebanese government moves to control expression in the online realm* Accessed on 22 July 2014 via:

https://www.ifex.org/lebanon/2014/03/28/bloggers_facing_threats/

⁸⁴ Al-Akhbar (15 March 2014) *Lebanon in urgent need of new press law*. Accessed on 22 July 2014 via: <http://english.al-akhbar.com/node/19037>.

⁸⁵ Reporters without borders. *Press Freedom Index 2013*. Available at: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013.1054.html>

⁸⁶ Article 75, Lebanese Press Law, 1962

والمواقع أن المصطلحات الغامضة المستعملة في النص على تقييد حرية القول تشكل ثغرة يُسمح من خلالها للمؤسسات الدينية والطائفية والمنظمات السياسية الأحزاب والشخصيات السياسية المؤثرة، ممن ليس لديهم صلاحية الرقابة على المطبوعات، بأن تتدخل لتحمي مصالحها⁸⁷.

وقد أكد المجتمع المدني اللبناني والمنظمات الدولية (كمنظمة "مراسلون بلا حدود") في العديد من المناسبات على الحاجة إلى تبني قانون صحافة جديداً. فجمعية "مهارات" -وهي منظمة مجتمع مدني لبنانية تهدف إلى تحقيق صحافة أكثر حرية والدفاع عن حرية التعبير وتعزيزها⁸⁸- بذلت الجهود الرامية إلى وضع مشروع لتعديل كل البنود والفقرات القانونية التي تعيق حرية التعبير.

حرية "الإنترنت": بالرغم من أنه ليس ثمة قانون يرقى وسائل الإعلام على الإنترنت، إلا أن انتهاك حرية التعبير وتقييدها يحدثان. فالمحاكم تتعامل مع المعلومات المتبادلة عبر وسائل التواصل الاجتماعي بوصفها مطبوعات لا باعتبارها مراسلاً خاصاً⁸⁹.

بحسب "البنك الدولي" فإن 62% من سكان لبنان استخدموا "الإنترنت" خلال عام 2012⁹⁰. ولبنان لا يقيد الوصول إلى "الإنترنت". ومع "غياب القوانين الراعية لوسائل الإعلام والأنشطة على الخط المباشر، يقوم مكتب مكافحة الجرائم الإلكترونية وحماية الملكية الفكرية في قوى الأمن الداخلي وغيره من مؤسسات الدولة بدعوة عددٍ من الصحافيين والمدونين والناشطين للمثول أمامها لمساعتهم عن تغريداتهم وتعليقاتهم وآرائهم المدونة على تويتر وفيسبوك والمدونات بشأن انتقاد الشخصيات السياسية"⁹¹.

3.6. مواطن الضعف والتحديات: في لبنان توجد حرية التعبير؛ إلا أن حال القوانين المرعية الرهانة تُجيز توقيف الصحافيين واعتقال المدونين وإسكات الناشطين باسم العدالة القانونية.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه ثمة حاجة حقيقية إلى تعديل بعض القوانين المعمول بها (كقانون العقوبات وقانون المطبوعات)، وذلك بغية جعل القانون اللبناني مراعيًا للمعايير الدولية ولإنعاش حرية التعبير في البلد.

وإنه لمن المهم التأكيد على أنه وإن ضمن لبنان نوعية أفضل لحرية التعبير، مقارنةً بما هو سائد في البلدان العربية، فهو يظل بحاجة إلى تحسين كبير في أدائه ضماناً للحريات والحقوق الأساسية.

⁸⁷ Harbi (R.), "Lebanon in urgent need of new press law, March 15 2014, available at: <http://english.al-akhbar.com/node/19037>.

⁸⁸ لمزيد من المعلومات عن مؤسسة "مهارات" يرجى زيارة الموقع التالي:

http://maharatfoundation.org/?page_id=2

⁸⁹ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Lebanon 2013 human rights report* in: *Country report on human rights practices for 2014*, p.16.

⁹⁰ *Idem*, p. 15.

⁹¹ *Ibid*.

VII. التجمُّع السلمي

1.7. **النتائج الرئيسية:** تضمن حق الاجتماع السلمي في لبنان النصوص القانونية (بمصادرها الدولية والوطنية). فليس هناك قيود تعرقل ممارسة هذا الحق. بيد أنَّ ردة فعل القوى الأمنية حيال التجمعات السلمية في العديد من الحالات والمناسبات لا تتَّسم بالملاءمة، وتضرب عرض الحائط ببعض مبادئ حقوق الإنسان الأساسية. علاوة على ذلك، يُبالغُ بالمسؤولية القانونية الموقَّعة على منظمي التجمُّع.

2.7. **إطار العمل القانوني والتنفيذ:** إنَّ حماية هذا الحق تضطلع بدور كبير في تسهيل الحوار ضمن مختلف المعنيين وبخلق مجتمع منفتح ومتسامح تعيش فيه الفئات المختلفة بعضها مع بعض⁹².

وكما هو الحال بالنسبة إلى حرية الاجتماع والتعبير، فإنَّ الحق في التجمُّع السلمي هو حق دستوري. وعلى لبنان يقع واجب ضمان هذا الحق لمواطنيه والتمتع الكامل به، وفقاً لما نصت عليه المواثيق الدولية كـ "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" و"العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية والثقافية".

وعلى المستوى الوطني، تنص المادة 13 من الدستور على ان: "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون".

وقد أقرَّ الدستور هذا الحق بشكلٍ عام. وعندما يتعلق الأمر بتنفيذ الإجراءات، يطبَّق قانون التجمع السلمي العثماني لعام 1911 (المعروف بقانون الاجتماعات العامة). وهو يخضع لنظام العلم والخبر.

وتشترط المادة 1 من القانون العثماني ألا يكون هناك إذن مسبق (ترخيص) لعقد اجتماع أو تجمُّع؛ وما لم يكن المجتمعون مسلَّحين يُسمح باجتماعهم.

هذا، وتحظر الحكومة أي اجتماع تُظَم من دون علم وخبر، وتُخضع منظَّميه للسجن بما يتراوح بين أسبوع وشهر، أو لغرامة مالية⁹³. وإذن، يُعتبر العلم والخبر هذا واجباً وفق القانون اللبناني.

شروط إجرائية: تنص المادة 4 من القانون المذكور أعلاه على أنَّ الإشعار ("العلم والخبر") يجب أن يقدَّم إلى وزارة الداخلية والبلديات قبل 48 ساعة على الأقل من عقد التجمُّع. وإلى جانب العلم والخبر على منظمي التجمع أن يتقدَّموا بـ "بطلب مكتوب" يُحدِّد فيه سبب الفعالية والهدف المقصود منها، ومكان عقدها ويومه وساعته بالضبط⁹⁴. ويجب أن يكون الطلب موقَّعاً من شخصين على الأقل؛ مع تبيان مكان إقامتهما في المنطقة التي سيعقد فيها التجمع، مع تمتعهما بحقوقهما السياسية والمدنية؛ فضلاً عن إيراد اسمهما وعملهما ووضعهما الاجتماعي.

⁹² EMHRN (November 2013). *Freedom of Assembly in the Euro-Mediterranean region: Lebanon*, p.2.

⁹³ المادة 3 من قانون التجمُّع السلمي لعام 1911.

⁹⁴ المادة 2 من قانون التجمُّع السلمي لعام 1911.

العقوبات: يحدد القانون العقوبات إذا حدثت خلال الاجتماع أي خروقات. ويُعتبر منظومه مسؤولين عن ضمان طبيعته السلمية، وينبغي لهما أن يبذلا الجهود المناسبة الآيلة إلى تحقيق هذا الهدف. *تتحمل (المنظّمون) مسؤولية المحافظة على النظام، ومنع انتهاك القانون، وضمان عدم انحراف المشاركين عن العنوان المحدد في "الطلب المكتوب"، ومنع أيّ خطاب يتّسم بالإجحاف بحق الدولة والآداب العامة أو أي كلام آخر يدعو إلى ارتكاب جرم⁹⁵.* وتتصّ المادة 8 على لجنة (لجنة إدارية) مكوّنة من ثلاثة أشخاص على الأقل تتولّى إجراء الاجتماع. ويعتبر الموقعون على الطلب المكتوب مسؤولين أمام اللجنة المشكّلة.

ويمكن فرض غرامة مالية أو السجن لمدة تتراوح بين 24 ساعة وأسبوع⁹⁶ على كل من ينتهك نصوص هذا القانون.

وفي الصدد نفسه، يجرّم قانون العقوبات أعمال الشغب في مادته 345: "من كان في اجتماع ليس له طابع الاجتماع الخاص سواء من قبل غايته أو غرضه أو عدد المدعويين إليه أو الذين يتألف منهم أو من مكان انعقاده أو كان في مكان عام أو بمحل مباح للجمهور أو معرض لأنظاره فجمهور بصياح أو أناشيد الشغب أو أبرز شارة من الشارات في حالات يضطرب معها الأمن العام أو أقدم على أية تظاهرة شغب أخرى يعاقب عليها بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة من عشرين ألف ليرة إلى مائتي ألف ليرة".

المعالجات القانونية: من الممكن التقدم إلى مجلس شوري الدولة بالشكوى ضد أيّ قرار إداري. وقد ثبت أنّ إجراء الاعتراض الإداري عبارة عن معالجة فعالة ومُرْضية.

القيود على التجمع السلمي: وضع المشرّع اللبناني بعض القيود على هذا الحق. وهذه القيود ترمي إلى الموازنة بين هذا الحق المحدد من جهة وبين الأمن العام وحقوق الآخرين الشخصية من جهة ثانية. ومثل هذه القيود أمر ضروري للحؤول دون حدوث اضطراب أو اختلال عام. فالمادة 21 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والثقافية" ينص على أنّه "... لا يمكن فرض قيود على ممارسة حقي التجمع والاجتماع السلميين، غير تلك التي حددها القانون وتعتبر ضرورية في مجتمع ديمقراطي للحفاظ على الأمن الوطني والنظام العام وحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحقوقهم".

ينص قانون التجمعات العامة اللبناني على قيود واستثناءات تتعلق بهذا الحق. والواقع أن الحكومة اللبنانية يمكنها أن تمنع بقرار من مجلس الوزراء عقد أي اجتماع عام ترى فيه إخلالاً بالأمن العام أو الآداب العامة يمس الانتظام العام والمصلحة العامة⁹⁷. أضف إلى ذلك أنّ القيود المفروض على مكان التجمع هي محددة بدورها. فلا يمكن عقد احتجاج أو تجمع في الطرق العامة حيث تقطع أو تتسبّب بازدياد سير. وهذا القيد هو بالتحديد انتهاك لحق التجمع السلمي ويناقض أهدافه/ أي بلوغ المحتجين الرأي العام. والواقع أنّ التجمعات هي بشكل عام تتعدّد في الطرق العامة

⁹⁵ EMHRN (November 2013). *Freedom of Assembly in the Euro-Mediterranean region: Lebanon*, p.5.

⁹⁶ المادة 10 من قانون التجمع السلمي لعام 1911.

⁹⁷ المادة 3 من قانون التجمعات العامة لعام 1911، التي أضيفت إلى القانون المعدّل الصادر في 4 حزيران (يونيو) من عام 1931.

ما لم يكن هناك أسباب مُخلَّة بالأمن العام. علاوة على ذلك، لا يمكن تنظيم التجمعات العامة في أماكن مفتوحة تقع بالقرب من القصر الرئاسي أو مجلس النواب (ضمن منطقة 3 كلم)⁹⁸.

تبرز ردة فعل القوى الأمنية حيال تجمعات الاحتجاج السلمية بكونها غير مناسبة البتة في بعض الأحيان. فالواقع أنَّ السلطات اللبنانية كشفت عن عدم تسامح عند تعاطيها مع التظاهرات. فعلى سبيل المثال، نُظِّم احتجاج على التمديد للمجلس النيابي يوم 20 حزيران (يونيو) 2013 في وسط بيروت التجاري. وقد تخلَّته اشتباكات بين ناشطي المجتمع المدني من جهة وبين قوى الأمن مدعومة من شرطة مجلس النواب من جهة ثانية. "وقد استخدمت القوى الأمنية الهراوات لضرب المحتجين الذين كانوا يرمون الزجاجات ويحاولون اختراق صفوف القوى الأمنية للوصول إلى مبنى البرلمان"⁹⁹.

ومؤخراً، خلال اعتصام نظمه سكان الناعمة ضد "سوكلين" (شركة خاصة لجمع النفايات في لبنان)، عادت السلطة مجدداً إلى استخدام العنف ضد المحتجين. وقد أدَّى الاعتصام الذي امتد 3 أيام إلى إغلاق الطرق المؤدية إلى مكب النفايات الواقع بالقرب من البلدة، وإلى امتلاء شوارع بيروت وجبل لبنان بالنفايات غير المجمّعة. وقد أوقف الناطق بلسان "حملة إغلاق مكب النفايات في الناعمة" بتهمة تحريض المحتجين¹⁰⁰.

ويمكن إيراد الكثير من الأمثلة الأخرى على عدم أهلية القوى الأمنية اللبنانية في حماية التجمعات والاحتجاجات السلمية والتعامل معها. "يتوجب على المسؤولين عن تنفيذ القانون حماية التجمعات السلمية بنشاط عمومًا، وحمايتها من المندسين ومثيري الشغب الذين يهدفون إلى الإخلال بأمنها وتقريبها خصوصًا، ومن هؤلاء المتسلِّلون والمتظاهرون المضادون والمستقرِّون"¹⁰¹. فقوى الأمن لا تستوفي شروط وكالتها التفويضية القائمة بحماية المدنيين الذين يشاركون في التجمعات العامة؛ بل على العكس، فهي تكشف عن عدائية وعنف حيال هؤلاء المدنيين. علاوة على ذلك، ثمة القليل من المحاسبة إزاء أعمال العنف ضد المحتجين من جانب القوى الأمنية، ولاسيما ما كان يحدث خلال الوصاية السورية التي هيمنت على لبنان.

مواطن الضعف والتحديات: في هذا القسم يمكن إثبات ثلاثة مواطن للضعف في ما يتعلق بالتجمع السلمي وضرورة التصدي لها:

⁹⁸ المرجع نفسه، المادة 6.

⁹⁹ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *Lebanon 2013 human rights report* in: *Country report on human rights practices for 2014*, p.16.

¹⁰⁰ Naharnet (24 January 2014). *ISF scuffles with Naahmeh landfill protesters as they vow to goon with sit-in* Accessed on 22 July 2014 via:

<http://www.naharnet.com/stories/en/115492>.

¹⁰¹ EMHRN (November 2013). *Freedom of Assembly in the Euro-Mediterranean region*, p.6.

- بما أنه ليس ثمة حاجة إلى القيود في ما خصَّ المكان حيث يعقد التجمُّع، وعليه يجب تعديل القانون الراعي للتجمعات العامة لينسجم مع المعايير الدولية المعتمدة.
- يفرض القانون المذكور جملةً من المسؤوليات على منظمي التجمعات العامة. يجب تعديله لهذه الجهة بغية إقامة التوازن بين ضرورات الأمن وبين الحق في التجمع. ويجب أن تلغى كل المسؤوليات الجرمية (من عقوبات وغرامات) الواقعة على المنظمين.
- أخيراً، يلقي هذا القسم الضوء على سلوك قوى الأمن وافتقارها إلى اعتبار حقوق الإنسان. إذن، على السلطات أن تعمل على تقوية قدرات تنفيذ القانون لدى الرسميين في حقوق الإنسان عمومًا، وفي ما يتعلق بحماية حرية التجمع خصوصًا¹⁰².

¹⁰² *Idem.* P. 10.

VIII. علاقات منظمات المجتمع المدني - الحكومة

1.8. النتائج الرئيسية: في لبنان، لا تتحسّس السلطات العامة التعاون بينها وبين منظمات المجتمع المدني من المنظور نفسه. فليس هناك شراكة حقيقية بين الطرفين؛ كما أنه ليس هناك استراتيجيات وأهداف محدّدة تتعلق بتطور منظمات المجتمع المدني. والواقع أنّ موقف الحكومة يتّسم بالغموض وعدم الانسجام عند التعاطي مع هذه المنظمات.

بالرغم من ذلك، فقد شهدت السنوات الأخيرة تطورًا على جبهة التعاون والجهود المشتركة. غير أن مسرح التعاون الرئيسي، أي "المجلس الاقتصادي-الاجتماعي"، يظل، في الوقت الراهن، مشلولًا.

2.8. إطار العمل القانوني والتنفيذ: تساعد العلاقة في ما بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني على تحديد بيئة المجتمع المدني المُمكنة. ففي كل أنحاء العالم، تطورت علاقات التعاون بين الطرفين إلى حد بعيد خلال السنوات العشر الماضية، فيما تُواصل نموها واكتسابها أشكالًا جديدة تتناسب والحاجات المحلية¹⁰³. علاوة على ذلك، فقد بلغت العلاقات المذكورة ذروة أصبحت معها المأسسة أمرًا ضروريًا كيما تُضمّن استمراريتها واستدامتها.

والحقيقة أنّ منظمات المجتمع المدني تضطلع بدور حاسم ومهم. فمن خلالها ينظّم المواطنون أنفسهم ليعبروا عن مصالحهم المحقّة على نحو أفضل¹⁰⁴. أضف إلى ذلك أن التصاقها بالمواطنين يتيح لها وصولًا أفضل إلى حاجاتهم؛ بحيث تستجيب لهذه الحاجات وتتفاعل معها. علاوة على ذلك، يمثّل تخصص عمل منظمات المجتمع المدني وخبراتها قيمة مُضافة إلى الدولة التي يُعمل على أراضيها. ولتلك الأسباب وغيرها الكثير يصبح المطلوب من الحكومات بناء علاقات التعاون والشراكة مع منظمات المجتمع المدني.

لا تتحسّس السلطات العامة في لبنان مسألة التعاون بينها وبين منظمات المجتمع المدني من المنظور نفسه. وكما أشرنا سابقًا ليس ثمة شراكة حقيقية بين الطرفين، وموقف الحكومة يتّسم بالغموض في هذه المسألة وفيه الكثير من عدم الانسجام. فكل وزارة -وبالتحديد كل وزير على وجه التخصيص- تتبنّى في مجاله موقفًا مختلفًا حيال منظمات المجتمع المدني. ولسوء الحظ، فإنّ كل وزير يعيّن يحمل إلى وزارته رؤيته ومعتقداته، فليس هناك، ناليًا، استمرارية في سياسات الوزارات وفي علاقاتها بمنظمات المجتمع المدني. بالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى المركزية القوية التي تطبع النظام اللبناني ينعدم التّأثر (interaction) بين المجتمع المدني وبين السلطات المحلية. ولذا، فإنّ أيّ حوارٍ يجرى مع هذه السلطات يمكنه أن يسهم في تعزيز فعالية المجتمع المدني.

¹⁰³ USAID, ICNL and ECNL, "Models to promote cooperation between civil society and public authorities", 12 June 2013, p.1.

¹⁰⁴ *Ibid.*

من ناحية أخرى، فإنّ لمنظمات المجتمع المدني اللبنانية رأياً آخر في ما يتعلق بهذا الموضوع، وإن لبنان يشهد على امتداد العقد الفائت نقلة في أهداف المجتمع المدني وموقفه من مسألة تحقيقها. لقد أعلن المجتمع المدني اللبناني بوضوح في بيانه الصادر عن المؤتمر الوطني الأول لمنظمات المجتمع المدني، المنعقد في عام 1999، أنّ الشراكة عبارة عن وسيلة لتعزيز أوضاع مختلف القطاعات، ولا يُرى إليها باعتبارها توسّعاً لدور المنظمات المدنية على حساب دور الحكومة¹⁰⁵.

فأنشطة منظمات المجتمع المدني ترتبط بوجه عام بتقديم الخدمات والمساعدات الإنسانية وسياساتي التنمية والمدافعة. وقد أفلحت المنظمات الإنسانية في ملء الثغرة الناجمة عن ضعف الدولة أثناء الحرب الأهلية. والتعاون التاريخي والغني في ما بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني في تقديم الخدمات جعل الحكومة متنبّهة لحقيقة أنّ عمل المجتمع المدني هو عمل مكمل لجهود الدولة وليس بديلاً منها¹⁰⁶. والواقع أنه قبل الحرب، كان للوزارة [وزارة الشؤون الاجتماعية] شراكات قوية وناجحة جداً مع مجموعات المجتمع المدني، من خلال لجنة الإنعاش الاجتماعي¹⁰⁷. وعندما تتصل الأمور بحقوق الإنسان والمدافعة وصوغ السياسات، يصبح موقف الحكومة مختلفاً، إذ تنظر بعين الريبة والتنافس إلى المنظمات التي تحمل راية السياسة والمدافعة في هذا المجال¹⁰⁸.

ومع ذلك، فقد أعدت التطورات الأخيرة والعيوب الفاضحة في الممارسات الديمقراطية الجارية في لبنان الأساس لتدخل منظمات المجتمع المدني. والحقيقة أنّ وزنها تنامي خلال الفترة الماضية نظراً للأنشطة والمبادرات والضغوط المتعددة التي مارستها، وأوجبت تغطيتها من وسائل الإعلام. على أنه يُعمل على إقامة شراكة حقيقية بين الحكومة وبين المنظمات. وقد بدأ الموقف الحكومة من العمل المدني يتغيّر، مع الأمل بإحداث نقلة نوعية في المستقبل القريب.

بالإضافة إلى ذلك، اضطلع المانحون الدوليون (أكانوا منظماتٍ أو بلداناً أجنبية) بدور رئيسي في تحفيز التعاون والشراكة بين كل من الدولة ومنظمات المجتمع المدني. ومرد ذلك إلى أنّ بعض التبرعات والمساعدات التقنية الممنوحة للدولة من قبل المانحين يشترط مشاركة منظمات المجتمع المدني في تنفيذها¹⁰⁹؛ الأمر الذي ألزم الدولة بالسعي إلى التعاون معها.

دور منظمات المجتمع المدني وصوغ السياسات: حتى لحظة كتابة هذا التقرير، رُصدت حركة مكثفة واسعة النطاق يقوم بها المجتمع المدني اللبناني. على سبيل المثال، دعت منظمة "كفى" (وهي إحدى أكبر الجمعيات المتخصصة بمسائل التكافؤ الجنوسي وتمكين المرأة) إلى احتجاج تطالب فيه بسن قانون يحمي النساء من العنف المنزلي. وقد

¹⁰⁵ ANND (November 2005). *Partnership of civil society organizations for development, the Case of Lebanon*. Annual Report of the SHABAKA, p.19.

¹⁰⁶ على سبيل المثال، المجلس الوطني للأطفال واللجنة الوطنية لقضايا المرأة واللجنة الوطنية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

¹⁰⁷ ANND (November 2005). *Partnership of civil society organizations for development, the Case of Lebanon*. Annual Report of the SHABAKA, p.22.

¹⁰⁸ لا يعني ظهور أنساق وأدوار وأهداف جديدة لمنظمات المجتمع المدني أنّ الأنساق السابقة لم تعد موجودة.

¹⁰⁹ مقابلة مع كرم كرم، 26 شباط (فبراير) 2014.

تبنّى "الائتلاف الوطني لتشريع حماية النساء من العنف الأسري" مشروع القانون الذي أعدّه "كفى"¹¹⁰. وبعد أن تبنته الحكومة في عام 2010، أُحيل على مجلس النواب لإقراره. وقد أقرت اللجنة النيابية المشتركة القانون في 22 تموز (يوليو) 2013¹¹¹، ليقره مجلس النواب أخيراً في جلسة تشريعية، مع إدخال بعض التعديلات غير المرغوبة عليه، ولاسيماً أنّ العنف حُدّد بمعناه الضيق فأخفق في تجريم الاغتصاب الزوجي¹¹².

لم تكن هذه المرة الأولى التي تشارك فيها منظمات المجتمع المدني في وضع مشروع قانون. فقانون الوصول إلى المعلومات الذي أقرته "لجنة الإدارة والعدل النيابية" ويُنتظر إقراره في الجلسة العامة كانت قد أعدّ بجهود مشتركة من منظمات مدنية وبرلمانيين. وهناك تعاون آخر تجدر ملاحظته ألا وهو مشاركة جمعية "يازا" للتوعية الاجتماعية في وضع مشروع قانون جديد للسير ليحل محل القانون القديم الذي بلغ عمره 45 سنة. وقد صدّق مجلس النواب عليه في 24 تشرين الأول (أكتوبر) 2012. بالإضافة إلى ذلك، يُنشئ القانون "اللجنة الوطنية لسلامة السير" التي يرأسها وزير الداخلية وتضم أعضاء من مديريين عامين ومنظمات مجتمع مدني وأفراد يعملون في صناعة النقل¹¹³. يقول أمين سر "يازا": "إنّ حقيقة حيازتنا قانون سير جديدًا تشير إلى أن ذهنية السلطات قد تغيّرت"¹¹⁴.

في 25 تشرين الثاني 2013، أطلقت "كفى" حملة امتدت 16 يوماً تحت شعار "لدينا رسالة"، إنّا كنت مهددة لا تتري بالاتصال بـ 112"، وذلك بالشراكة مع المديرية العامة لقوى الأمن. وقد هدفت الحملة إلى إعادة بناء الثقة بين ضحايا العنف من الإناث وبين قوى الأمن، سعيًا إلى توفير هذه القوى الحماية للنساء. وكانت الحملة جزءًا من مشروع أكبر نقدته "كفى" وقوى الأمن الداخلي أطلق عليه: "دور قوى الأمن الداخلي في مكافحة العنف الأسري"¹¹⁵.

كل هذه الأمثلة تعكس المقاربة الجديدة التي اعتمدها منظمات المجتمع المدني في مجالي المدافعة وصنع السياسات. غير أن انخراط هذه المنظمات ليس حقيقة ثابتة، بل هو غالبًا ما يكون مشروطًا بقرار من السلطات العامة، أي أنه لم يبلغ بعد درجة المأسسة. ففي العديد من الحالات تُدعى المنظمات إلى جلسات استماع ومشاورات، ولكن رأبها ليس مُلزِمًا للسلطات العامة.

¹¹⁰ يتكون هذا الائتلاف من 41 منظمة تُعنى بحقوق الإنسان.
¹¹¹ القانون متوفر على الرابط التالي:

<http://www.kafa.org.lb/kafa-news/65/joint-committees-approve-the-law-to-protect-women>

¹¹² Human rights Watch (3 April 2014). *Lebanon: domestic violence law good, but incomplete*. Accessed on 22 July 2014 via:

<http://www.hrw.org/news/2014/04/03/lebanon-domestic-violence-law-good-incomplete>

¹¹³ Al-Shorfa (3 December 2012). *Lebanon enforces new traffic law*. Accessed on 22 July via:

http://al-shorfa.com/en_GB/articles/meii/features/2012/12/03/feature-01

¹¹⁴ Al-Shorfa (3 December 2012). *Lebanon enforces new traffic law*. Accessed on 22 July via Available at:

http://al-shorfa.com/en_GB/articles/meii/features/2012/12/03/feature-01

¹¹⁵ لمزيد من التفصيل راجع الرابط التالي:

<http://www.kafa.org.lb/kafa-news/68/launch-of-the-campaign-we-have-a-mission-if-youre>

وهكذا، فإنّ علاقة التعاون بين الدولة وبين منظمات المجتمع المدني ليست مستقرة، وهي موزّعة بين مختلف المؤسسات والدوائر؛ أي أنّ كل وزارة تحدّد سياستها واستراتيجيتها عندما يتصل الأمر بالمجتمع المدني؛ إذ ليس ثمة تجانس في أوساط مؤسسات الدولة في موقفها من مسألة مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسة أو القرار. في ما يلي أمثلة على التعاون تثبت تباين مواقف الوزارات حيال المجتمع المدني.

تعاون الحكومة-المجتمع المدني المُؤسّس: ثمة العديد من الأمثلة على هذا التعاون في لبنان:

- لعلّ المكوّن الرئيسي لهذا التعاون "المجلس الاقتصادي-الاجتماعي" الذي أُسس في عام 1995¹¹⁶، ويتكوّن من ممثلين عن القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. ولهذا المجلس صفة استشارية، وهو مسؤول عن صياغة الآراء والمشورات التي تساعد الدولة في سياساتها الاجتماعية والاقتصادية. وعلى ما يُظنّ، يجب أن يُؤسّس التعاون في مجلس تعاوني كهذا، إذ أن الاعتراف بانخراط المجتمع المدني في صنع السياسة هو أمر واجب. ولسوء الحظ، فقد انتهت صلاحيات المجلس في 2002 ولم يُصرّ إلى تعيين جمعيته العامة الجديدة بعد. فوجود المجلس وكفاءته بيدوان رهينة الاعتبارات السياسية، والواقع أنّ تعيين أعضائه الجدد ينتظر صدور مرسوم عن الحكومة. وبحسب روجيه نسناس، رئيس المجلس المؤقت، كان المجلس الاقتصادي-الاجتماعي "ضحية للعبة السياسية وحساباتها باعتبارها المكان الذي يُفترض أن تُحوّل فيه النزاعات إلى حوار"¹¹⁷.

- أُسّست وزارة الشؤون الاجتماعية بوصفها مؤسسة مستقلة في عام 1993¹¹⁸. وبحسب القانون 93/212 تقوم الوزارة بالوظائف التالي: إجراء الدراسات وتخطيط السياسات الاجتماعية، وتقديم الرعاية والخدمات والمساعدات الاجتماعية للفئات الاجتماعية المحرومة، إما بصورة مباشرة أو من خلال عقود مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وتعزيز التتميات المحلية عبر شبكة من مراكز التنمية الاجتماعية والمشروعات المشتركة مع منظمات المجتمع المدني والإدارات المحلية. ولتحقيق هذه الأهداف، كما أشير آنفاً، توقع الوزارة عقوداً مع منظمات المجتمع المدني. غير أنّ هذه العقود تعكس وعي الدولة الكلاسيكي المتقادم في ما يتعلق بالتعاون، حيث يبدو دور المنظمة وكفاءتها محدودين بتقديم الخدمات، وحيث لا توجد شراكة حقيقية بين الطرفين؛ فيما تغيب المسألة المشتركة. وينبغي إعادة تحديد موقف وزارة الشؤون الاجتماعية حيال منظمات المجتمع المدني بغية الإقرار الأفضل بقيمتها المُضافة والاستفادة الأكبر من خبراتها.

- أما في ما يتعلق بوزارة البيئة، فهي اعتمدت مقاربة شاملة في تعاونها مع منظمات المجتمع المدني. وإطار عمل الوزارة القانوني يمكّن منظمات المجتمع المدني المهتمة بالأمر البيئي من المشاركة في عمليات صنع القرار.

¹¹⁶ القانون 95/389 "تأسيس المجلس الاقتصادي-الاجتماعي"، 12 كانون الأول (ديسمبر) 1995. ¹¹⁷ هذه المقالة متوفرة بالعربية فقط على موقع "الكلمة" الإلكتروني (22 نيسان/ إبريل 2014). الدخول إلى الموقع كان بتاريخ 1 تموز (يوليو) 2014، وآخر تحقق منه كان في التاريخ المذكور:

<http://alkalimaonline.com/article.php?id=229138>

¹¹⁸ القانون رقم 212، "التنظيمات الإدارية لوزارة الشؤون الاجتماعية"، 2 نيسان (إبريل) 1993.

فالمادة 3 من القانون رقم 216¹¹⁹ تحدّد المجلس الوطني للبيئة المسؤول عن تقديم اقتراحاته وتوصياته لإقرار السياسات البيئية الكاملة وعلى النطاق الأوسع، واقتراح الخطط الملائمة لتنفيذها وتقديم التوصيات بشأنها. والمجلس ينقسم إلى نصفين متساويين بين القطاعين العام والخاص؛ فضلاً عن أن تمثّل المجتمع المدني فيه هو تمثّل دائم العضوية، ممّا يجعل التعاون بين الطرفين تعاوناً ممأسساً.

وقد دفعت وزارة البيئة التعاون مع المجتمع المدني إلى الأمام وسد الثغرة بين القطاعات. وصحيح أنّ السياسة ما زالت تؤثر في بعض قرارات الوزارة، إلا أنّ اهتمامات المنظمات البيئية واقتراحاتها تؤخذ في الحسبان.

ومن المهم هنا أن نؤكد على أنّ هذه الأمثلة لا يمكن أن تكون تعويضاً عن إهمال الدولة لمنظمات المجتمع المدني الذي يمتد عقوداً. والواقع أنّ أغلبية الحملات ومشروعات القوانين لم تحقق أهدافها المحددة¹²⁰. فما شهد في لبنان هو نمو الثقة بالمجتمع المدني؛ في الواقع، ان مصداقيته ازدادت نتيجةً لنضوجه المتنامي.

منظمات المجتمع المدني في العملية السياسية: كل ما يرتبط بالسياسة في لبنان ينبغي أن يُنظر فيه بعناية. ومن السمات التي تميّز المجتمع المدني عن الحكومة الحيادية؛ فإذا خسر هذا المجتمع حياديته فقد مصداقيته. فالمشهد السياسي منقسم بصورة حادة بين المجموعات الطائفية؛ والانتماء إلى مجموعة معينة إنما يكون لأسباب عاطفية أكثر منها موضوعية وعقلانية. ولهذا السبب وغيره، من الأفضل للمجتمع المدني ألاّ يتدخّل في هذا المجال لا بوصفه لاعباً فاعلاً، بل بوصفه مراقباً.

من هذا المنظور تشارك عدة منظمات من المجتمع المدني في العملية الانتخابية بدفاعها عن قانون الانتخابي جديد يبتعد من المعايير الطائفية ويأخذ في حسابه مبادئ أساسية، كالكوتا مثلاً، وسن الحد الأدنى الانتخابي (18 سنة وليس 20 سنة) وتثبيت الحد الأقصى للإنفاق على الحملات الانتخابية. بالإضافة إلى ذلك، نجحت منظمات المجتمع المدني المعنية بالانتخابات بمراقبتها بعد صراع طويل مع وزارة الداخلية. فمنظمة "تحو المواطنة" المدنية أطلقت حملة دعت إلى الاحتجاج بغية وقف الممارسات الطائفية في لبنان¹²¹.

وقبل إنهاء هذا القسم، يجدر بالذكر أن بعض منظمات المجتمع اللبناني تشكّل مظلات ولها انتماءات سياسية واضحة؛ والكثير منها يُستخدم أدواتٍ من قبل بعض المجموعات السياسية والطائفية لتحقيق أهدافها، ولكن بطريقة مغايرة.

مواطن الضعف والتحديات: في مسحٍ أجريّ تحت إشراف وزارة الشؤون الاجتماعية، سُئل نحو 3360 منظمة غير حكومية عن آرائها في ما يتعلق بعلاقة التعاون في ما بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية: 68% من المقابلات

¹¹⁹ القانون رقم 216، "إنشاء وزارة البيئة"، بتاريخ 1993/4/2.

¹²⁰ لعلّ جزءاً من ذلك ينبع من شلل المجلس النيابي الناجم عن النزاعات السياسية.

¹²¹ تتوزع مقاعد مجلس النواب اللبناني الـ 128 مناصفة بين المسيحيين والمسلمين.

اعتبرت أنّ ليس ثمة تعاون (محافظة لبنان الشمالي 92% لا يرون تعاون)¹²². هذه الأرقام تعكس انعدام الثقة بالمؤسسات العامة، وتثبت أنّ ثمة الكثير من الحاجات ما يزال غير مشبع.

في الوقت الحالي، يبدو أن المجتمع المدني المصر والمصمّ قادر على إحداث تغيّرات في لبنان، وما يغيب هو المجتمع المدني الأكثر تخصصًا وتنظيمًا. والتعاون الهش بين منظمات المجتمع المدني وبين الدولة لا ينبع من موقف الدولة من هذا المجتمع وحسب، بل من قدراته الضعيفة أيضًا. ولهذا السبب، فإنّ المطلوب من المنظمات، أكثر من أيّ وقت مضى، بناء قدراتها وتعزيز حاكميتها الداخلية وتقويتها.

ثمة تحسينات عدة ينبغي القيام بها. ولعلّ بيروقراطية المؤسسات العامة والفساد المستشري يمثّلان العقبتين الرئيسيتين. فالرسميون لا يقبلون تقاسم المسؤوليات ولا يرضون بمراقبتهم؛ ولذا فإنّ الانتقال إلى نموذج من التعاون والشراكة لن يكون عملية سريعة وسهلة.

¹²² Lebanese Ministry of Social Affairs (June 2008). *Evaluation of the Non-governmental Organizations national assessment*, prepared by Etudes et Consultations Economiques.

IX. تعاون منظمات المجتمع المدني وائتلافها

1.9. النتائج الرئيسية: تنمو في لبنان ثقافة التعاون والتشبيك بين منظمات المجتمع المدني (تضاعف عدد الحملات والائتلافات). ويتسم هذا التنسيق في معظم الحالات بطابعه المؤقت ومداه المحدود. والواقع أنه فيما تستمر الحملات المؤقتة بالتطور؛ تبقى بُنى التنسيق الدائمة وتبادل الخبرات محدودة. ولعلّ إعادة تقويم تعاون منظمات المجتمع المدني ونجاحاته وإخفاقاته هي الخطوة الأولى للتصدي لمواطن الضعف والتحديات التي تعرقل أنشطتها.

2.9. إطار العمل القانوني والتنفيذ: يكتسب التعاون بين منظمات المجتمع المدني أهمية كبيرة وينطوي على عدة ميزات وفوائد. فإتشاء الائتلافات وتقدم التنسيق في ما بينها يساعد على تجنب تكرار أداء الخدمات ويقدم تصوّرًا مشتركًا للتنمية.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يُسهم بناء الائتلافات والشبكات في لبنان في تلطيف أثر التفاوتات؛ ذلك أنّ الشبكات القوية التي يشكلها المجتمع المدني يمكنها أن تضطلع بدور كبير في تقوية المواطنة والحوار الوطني باعتبارهما وسيلة لمواجهة خطر الانقسامات الطائفية¹²³.

تاريخ التنسيق بين منظمات المجتمع المدني: تُلاحظ في تاريخ المجتمع المدني اللبناني عدة أمثلة للتنسيق. الواقع أنّ أحداث لبنان المأساوية (من الحرب الأهلية 1975-1990 إلى الاحتلال الإسرائيلي واعتداءاته...) دفعت منظمات المجتمع المدني المعنية بالعمل الخيري وتوفير الخدمات إلى تطوير قدراتها وتقويتها بنائها في ما بينها الائتلافات والشبكات. ومن خلال عملها التنسيق والتشبيكي تمكّنت من ملء الثغرات الناجمة عن غياب الدولة وضعف قدراتها. لقد أسهمت المنظمات غير الحكومية اللبنانية مساهمة جليّ بالرغم من محاولات تقويتها طائفيًا. فهي حافظت على مستوى معين من التواصل بين الفئات والمناطق الدينية الطائفية، وذلك من خلال أطر العمل التنسيق والتشبيكي¹²⁴.

ومع ذلك، ليست التحديات والمنطلقات هي نفسها في زمني الحرب والسلام. ففي العقود الماضية، توسع نطاق تفويض منظمات المجتمع المدني وتدخلاته، ولم تعد هذه مقتصرة على تقديم الخدمات والأعمال الخيرية؛ فباتت تسهم إلى حد بعيد في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

¹²³ ANND (November 2005). *Partnership of civil society organizations for development, the Case of Lebanon*. Annual Report of the SHABAKA, p.30.

¹²⁴ NGO Resource and Support Unit, UNDP/MOSA, "Internal governance for NGOs in Lebanon: Reference Book 2004", IEC Unit, Ministry of Social Affairs, Lebanon, 2004, p. 94.

هذا، وتُعنى منظمات المجتمع المدني اللبناني بحقوق الإنسان والتنمية والمدافعة، حيث بدأت هذه الاهتمامات تتبثق في منتصف التسعينيات. وقد لوحظ تضاعف وجود هذه المنظمات ابتداءً من عام 2005 بعد انسحاب القوات السورية من لبنان.

الوضع الراهن: بُنت منظمات المجتمع المدني في لبنان قدراتها على العمل وهامشاً واسعاً نسبياً من الحريات لتشكيل ائتلافات وتحالفات وإقامة شبكات واتحادات من الجمعيات لإطلاق حملات وطنية للضغط لإحداث إصلاحات في مجالات محددة¹²⁵. إذ ليس هناك شروط أو إجراءات قانونية إضافية مطلوبة إذا ما أرادت منظمات المجتمع المدني بناء تحالفات أو شبكات في ما بينها (غير احترام القانون والآداب العامة والانتظام العام). ومع ذلك، فإذا كان التعاون ذا طابع دائم، يصبح من الممكن والمفضل إنشاء منظمة (إذا يعطي ذلك التكتل الناشئ شخصية قانونية). في وضع كهذا، يبدو قانون الجمعيات (عام 1909) قابلاً للتطبيق¹²⁶.

وتأثراً بفترات الاضطراب واختلال الأمن، يظل التنسيق -القائم بين المنظمات التي تُعنى بمسائل حقوق الإنسان والمدافعة- ظاهرة مشهودة؛ ذلك أنها تستغرق وقتاً وتجربة لبناء تعاون فعال ومديد زمنياً. غير أنه يُلاحظ ازدياد العدد الإجمالي للحملات والتحالفات المشتركة في الوقت الحاضر. ومن المهم أن نلقي الضوء على طبيعة هذه المكونات وسماتها، التي يمكن فهمها على نحو أفضل في ظل النظام السياسي والطائفي اللبناني.

طبيعة التحالف والتعاون: يتَّسم التنسيق في ما بين منظمات المجتمع المدني في معظم الحالات بطابعه المؤقت ومداه المحدود. فما يظهر هو أنّ الحملات التي نشأت في صدد عدد محدود من المسائل ولفترة محدودة زمنياً تحمل أسباب نجاحها¹²⁷. وثمة العديد من الأمثلة يشهد على هذه الحقيقة، منها: "الشبكة الوطنية لحق الوصول إلى المعلومات"¹²⁸، و"الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي"¹²⁹ (CCER) و"الائتلاف الوطني لتشريع حماية النساء من العنف الأسري"، إلخ... وكما يتبين من أسمائها، فإنّ كلاً من هذه الحملات يتصدى لمسائل وقضايا محددة، في حين يصعب العثور على تعاون عابر للطوائف بين المنظمات اللبنانية.

¹²⁵ Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (28 December 2010). *Comparative analysis of civil society participation in public policy formulation in selected Arab countries*, p.15.

¹²⁶ وهذه هي حال الاتحاد الوطني للمنظمات المتعاقدة مع وزارة الشؤون الاجتماعية الذي سُجّل باعتباره جمعية وفق قانون 1909 العثماني.

¹²⁷ إذ تجعل المجتمع المدني يتغلب بصورة أسهل على العقبات السياسية والطائفية.

¹²⁸ الشبكة الوطنية لحق الوصول إلى المعلومات عبارة عن مجموعة متعددة الطوائف شكّلت في 11 نيسان (إبريل) 2008 بمبادرة من "برلمانيين ضد الفساد" (LebPac)، و"الجمعية اللبنانية للشفافية" (LTA) و"جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات" (ADDL)، بالتعاون والتنسيق مع جمعية "بار" الأميركية (ABA)، ومبادرة حكم القانون في لبنان.

¹²⁹ الحملة الوطنية للإصلاح الانتخابي عبارة عن تحالف عريض مكوّن من جمعيات مجتمع مدني. وكانت قد شكّلت في 6 حزيران (يونيو) 2006، وهي تضم الآن أكثر من 65 منظمة مجتمع مدني تغطي كل لبنان. للمزيد من المعلومات أنظر الرابط التالي:

<http://www.ccerlebanon.org/>

الحقيقة أنّ الطابع المؤقت لهذه التحالفات يخفّض من مخاطر الاستيلاء، فيما يخفّض المدى المحدود من عدد المعنيين الذين تهددهم الحملات¹³⁰. وإنّ الإخفاق في بناء تحالفات دائمة يمكن أن يُعزى، جزئياً، إلى البيئة السياسية والطائفية. وإذا ما أنشئ تحالف دائم، فإنّ كفاءته على المدى البعيد يمكن أن تصبح موضع تساؤل. والحقيقة أنّه سيصل بعد حين، على الأرجح، إلى نقطة سيفقد معها صدقيته وحياديته¹³¹.

من ناحية أخرى، يشارك بعض السياسيين والبرلمانيين في حملات المجتمع المدني. وإنّ مشاركة كهذه تقوّي الحملة من طرق عديدة، بحيث يصبح الوصول إلى البرلمان والمؤسسات الحكومية أسهل. إلا أنّ ذلك يثير "مسألة الحدود الفاصلة بين المجتمع المدني والمجال السياسي"¹³². مؤخراً، وفي تطور مفاجئ وصادم، أنشأت وزارة الداخلية والبلديات¹³³ في 22 آذار (مارس) 2014 منظمة غير متوخية للربح تهدف إلى "تحديث السجون اللبنانية"¹³⁴ (والجدير ذكره أن الوزارة لا تتمتع بالشخصية القانونية للقيام بذلك). وهذا الواقع يعكس، على نحو جيد، البلبلة واختلاط الأمور لدى المسؤولين الرسميين في ما يتعلق بتقويضهم، وبالطريقة التي يسعون من خلالها إلى تحقيقها، وبآرائهم حيال المجتمع المدني.

عيوب الحملات المشتركة: فيما تواصل الحملات المؤقتة تطورها ونموها على نحو مطرد، تبقى البنى الدائمة للتنسيق وتبادل الخبرات محدودة؛ ففي حين أصبح دور شبكات المنظمات غير الحكومية أقل أهمية من حيث كونها وسائل للعمل الجماعي، فقد باتت، بدلاً من ذلك، بصورة رئيسية، مجالاً للدعم المشترك وتبادل المعلومات في ما بين المنظمات غير الحكومية ذات الطابع المتشابه¹³⁵. وثمة حاجة إلى تعزيز الوكالة التفويضية للشبكات القائمة والتعلم من تجاربها وخبراتها¹³⁶.

من ناحية أخرى، ثمة بعض العيوب التي تؤثر في عمل الحملات المؤقتة. مثلاً، يقول روني الأسعد منسق "الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي": "في الحملات والتحالفات المشتركة تتسلّم منظمة واحدة المبادرة ومعظم العمل؛ وهي

¹³⁰ Hardig A. (2011). *The evolutionaries: transforming the political system and culture in Lebanon*. Thesis, Faculty of the School of International service of American university, Washington D.C., 2011, p.1.

¹³¹ في هذه الدراسة يفسّر "هارديغ" (Hardig) أنه بجعل التحالف مؤقتاً يخفّض الناشطون من خطر الاستيلاء عليه ويحدون من الاحتكاك والشرذمة ضمنه. ويتحدد مدى تحالف معيّن، أي تركيزه على هدف محدود ومحدّد، كأن يكون فقرة محددة من تشريع، يتمكن المعنيون، على نحو أفضل، من تشكيل تحالفات نخبوية محدودة يمكنها مواجهة المعنيين الذين يُعتقد أنهم قد يشكلون خطراً مباشراً عليها. هذه هي تكتيكات الناشطين المدنيين في لبنان المعتمدة التي تهدف إلى إحداث تغيير فعال يمكنه على المدى الطويل أن يقترّب من تشكيل كيان مدني مواطني مثالي على نحو وثيق.

¹³² Hardig A. (2011). *The evolutionaries: transforming the political system and culture in Lebanon*. Thesis, American university, Washington D.C., p. 205.

¹³³ أنشأت هذه المنظمة وزارة الداخلية والبلديات والأمانة العامة لمجلس الوزراء والمديرية العامة لقوى الأمن الداخلي والمديرية العامة للأمن العام.

¹³⁴ إيصال رقم 448، 2 شباط (فبراير) 2014.

¹³⁵ Hardig A. (2011). *The evolutionaries: transforming the political system and culture in Lebanon*. Thesis, American university, Washington D.C., p. 188.

¹³⁶ الاتحاد الوطني للمنظمات المتعاقدة مع وزارة الشؤون الاجتماعية، خطة عمل المنظمات غير الحكومية في صيدا، المجلس النسائي اللبناني، شبكة المنظمات غير الحكومية اللبنانية...

المنظمة الأوثق علاقة بالموضوع أو الأكثر تخصصاً¹³⁷. إذن، يجب تحسين تصور العمل المشترك في لبنان. وفي الصدد نفسه، ما تزال المنظمات في لبنان تفضّل العمل على نحو فردي.

في منحى آخر، تمكن الملاحظة أنّ المجتمع المدني بنى علاقات قوية مع وسائل الإعلام، التي تقوم بتسليط الضوء على المسائل والقضايا المحورية التي يعمل عليها المجتمع المدني في حملاته، الأمر الذي يسهم في رفع مستوى التوعية في ما يتصل بمسائل وأمور محددة، كالعنف المنزلي والإصلاح الانتخابي والعنف والتمييز الممارس ضد عمال المنازل المهاجرين في لبنان، إلخ... أضف إلى ذلك، ثمة تأثير متنامٍ بين منظمات المجتمع المدني والجامعات/مراكز البحوث، حيث تبدي هذه الأخيرة اهتماماً بما يقوم به المجتمع المدني¹³⁸. فهي، أي الجامعات، تسهم في رفع مستوى الوعي حيال العمل التطوعي والنشاطية المدنية.

3.9. مواطن الضعف والتحديات: إنّ ثقافة التشبيك والشراكة تتطوي على كُمون كبير في أوساط مجموعات المجتمع المدني اللبناني. بيد أنه ثمة حاجة لإجراء مراجعة لهذه الخبرات والتجارب والاستثمار في تعزيز تفاويضها وتوضيح مواطن ضعفها ومكامن قوتها¹³⁹.

وفي الوقت الذي يشهد فيه لبنان زيادة كبيرة في عدد الحملات المشتركة، إلا أنها ما تزال تتأثر ببعض مواطن الضعف. والواقع أنه خلال حملة عدد محدود من منظمات المجتمع المدني (كي لا نقول واحدة منها) تبذل كل الجهود، في حين أن الأخريات لا ترى ولا تثمن ضرورة بذل الجهود المشتركة؛ وينبغي أن يُرى إليها بوصفها مهمة تعنيها جميعاً. في هذا الصدد، ينبغي لمنظمات المجتمع المدني ألا تنسى أن التعاون وتشكيل التحالفات هما "وسيلة لتقوية استقلاليتها وأجنداتها وقدراتها وصوتها وأثرها ودورها الشامل في المجتمع. إنهما طريق إلى تقوية شراكاتها مع قطاعات أخرى؛ حيث تُبنى الشراكة على الاحترام وتبادل الخبرات والعلاقات المتوازنة واستقلالية الأطراف المشاركة"¹⁴⁰.

إنّ الفردية هي عقبة، ذلك أنّ التنسيق وبناء التحالفات يتطلبان وضع أولويات للمصلحة المشتركة. على أنه في لبنان تُحكّم المنظمات وتوجّه من قبل "تخبة حاكمة"؛ وهذه الأخيرة ينخفض سلطانها ودورها مع التشبيك. والواقع أن بعض منظمات المجتمع المدني يعاني من حاكمية ديمقراطية محدودة. فبحسب دراسة مشتركة أجرتها وزارة الشؤون

¹³⁷ مقابلة مع روني الأسعد، 30 نيسان (إبريل) 2014.

¹³⁸ تصريح لحسن كريم مستشار لدى الأمم المتحدة وخبير في شؤون المجتمع المدني خلال التشاور الوطني المنعقد في 10 حزيران (يونيو) 2014 لمناقشة مسودة تقرير تقويمات البيئة الممكنة للمجتمع المدني اللبناني.

¹³⁹ ANND (November 2005). *Partnership of civil society organizations for development, the Case of Lebanon*. Annual Report of the SHABAKA, p. 30-31.

¹⁴⁰ ANND, "Development reforms in Lebanon: Between concepts of sustainable development and the challenges of war and rehabilitation; A civil society perspective", 2008, p.90.

الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنَّ أغلبية المنظمات غير الحكومية يقودها فرد واحد، أو في أفضل الأحوال بضعة أفراد، يقبضون على زمام مفاصل المنظمة الرئيسية، بما في ذلك حاكميتها وبنى إدارتها ومالياتها¹⁴¹.

ويمثّل الوصول إلى الموارد تحدّيًا آخر بالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني، فيما التنافس عليه في ما بينها يعرقل بالتأكيد نهوضها وتشكيل أطرها التنظيمية الدائمة والمستقرة. إنّ عامل التنافس بين منظمات المجتمع المدني، الذي يتزايد بفعل القيود الموجودة على الأموال المتوفرة، يعرقل فرص التشبيك الناجح¹⁴².

¹⁴¹ MoSA and UNDP, “Assessment of capacity building needs of NGOs in Lebanon”, March 2009, p.15.

¹⁴² ANND (November 2005). *Partnership of civil society organizations for development, the Case of Lebanon*, Annual Report of the SHABAKA, , p. 31.

X. الضرائب

1.10. النتائج الرئيسية: تستفيد منظمات المجتمع المدني من الإعفاءات الضريبية، الأمر الذي يسهّل إلى درجة معيّنة عملها ويشجعها على إجراء أنشطة لا تتوخّى الربح. ومن ناحية أخرى، فإنّ الحوافز المتنبّاة لتشجيع القطاع الخاص على التبرع لمنظمات المجتمع المدني تبقى محدودة مع إمكان تحسينها.

2.10. إطار العمل القانوني والتنفيذ: ليست الضرائب واجباً على المواطنين ينبغي لهم استيفاؤه فحسب، بل هي مساهمة للدولة التي تمكنها من دعم الرعاية الصحية والدفاع الوطني والخدمات الاجتماعية. بيد أنّ بعض فئات الأنشطة يجب عدم إخضاعها لضرائب كبيرة، وبالتالي فمن الضروري خفض العبء الضريبي. وبما أنّ عمل منظمات المجتمع المدني وأنشطتها لا تتوخّى الربح (بل مساعدة المواطنين وإحداث التغييرات)، يجب جعلها تستفيد من الإعفاءات الضريبية. وبقيامها بذلك، تسهّل الحكومة مثل هذا النوع من الأعمال والأنشطة وتشجعه.

وقد أخذ المشرّع اللبناني بعين الاعتبار هذه الحقيقة، ولذا فإنّ المنظمات غير الربحية تستفيد من بعض الإعفاءات الضريبية.

وعند النظر في أيّ نظام ضريبي، يجدر التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. فالضرائب المباشرة تتبع أولاً من ضرائب الدخل. ومن ناحية أخرى، فإن الضريبة على القيمة المضافة تشكّل المصدر الرئيسي للضرائب غير المباشرة في لبنان.

ضرائب الدخل: تتسم ضرائب الدخل في لبنان بكونها ضرائب على الممتلكات بوجه عام: فالأرباح المحقّقة في لبنان والدخل الناجم عن إجراء الأنشطة تُخضع للضريبة. وهي تنقسم إلى ثلاث فئات:

- الضريبة العامة على الأرباح؛
- الضريبة على الأجور والرواتب؛
- الضريبة على جداول الرواتب وعلى الدخل الناجم عن الرأسمال المنقول.

تتكوّن الفئة الأولى من ضريبة الدخل من كل الأرباح التجارية والصناعية والعائدات المهنية التي تكسبها المؤسسات بعد حسم كل التكاليف الضرورية لإجراء الأعمال. وتعدّد المادة 5 من قانون الضرائب الإعفاءات، ولكنها لا تأتي على ذكر المنظمات غير الحكومية. غير أن المنظمات المذكورة تستفيد من الإعفاء من الضريبة على الأرباح باعتبارها لا تتصدّد تحقيق أرباح الناجمة عن إجراء أنشطة تجارية¹⁴³.

¹⁴³ International Management and Training Institute, "Financial measures' guide for civil organisations in Lebanon", 2005, p.82 (available in Arabic).

وبحسب مصادر موثوقة، وبحسب المبدأ، ينبغي توفر اجتماع ثلاثة شروط لفرض ضرائب عامة:

- ممارسة العمل أو المهنة على نحو مألوف اعتيادي متواصل؛

- أن يكون العمل مستقلاً؛

- النية في تكوين الأرباح وقسمتها (تحصيلها)¹⁴⁴.

تختص الفئة الثانية من ضريبة الدخل بالضرائب المفروضة على كل الأجور والرواتب وغيرها من المدفوعات المشابهة عن الخدمات في لبنان. وهي تخضع للحسومات والاقطاعات.

ونتيجة لإخضاع منظمات المجتمع المدني لهذه الفئة من الضرائب، فعلى كل منظمة أن تقوم بما يلي:

- اقتطاع ضرائب الدخل ودفعها لوزارة المالية (بحيث يكون الدفع فصلياً)؛

- تقديم إشعار بالدفع المسبق ضمن مهلة 15 يوماً تسبق الفصل المصرح به؛

- تقديم بيان (كشف) بضريبة الدخل على الرواتب في شباط (فبراير) من السنة التالية؛

- مسك دفتر كل موظف أو عامل.

وفي ملاحظة مستقلة، يجب اقتطاع الضرائب الخاصة بغير المقيمين العاملين في لبنان ودفعها لدائرة ضريبة الدخل في وزارة المالية¹⁴⁵.

والجدير ذكره أنّ عدداً كبيراً من منظمات المجتمع المدني في لبنان لا يُعلن عن موظفيها وعمالها¹⁴⁶ وتسجيلهم، الأمر الذي يُعتبر تهريباً من الضريبة.

بالإضافة إلى ذلك، تُخضع منظمات المجتمع المدني لضريبة الدخل على الرأسمال المنقول أيضاً. وهذا يشكّل الفئة الثالثة من ضريبة الدخل واقتطاعاتها الفصلية.

نظام الضريبة على القيمة المضافة ومنظمات المجتمع المدني: إنّ اعتماد قانون الضريبة على القيمة المضافة¹⁴⁷ (VAT) في لبنان هو أحد الإجراءات الرئيسية التي أجرتها وزارة المالية خلال العقد الأخير لتحديث عائدات الإدارة¹⁴⁸. هذا، وتطبّق هذه الضريبة على السلع والخدمات المستوردة والمنتجة في لبنان، بنسبة 10%. على أنّ ثمة سلعاً وخدماتٍ معفاةٍ منها. وتعدّد المادة 6 هذه السلع والخدمات في فقرتها الخامسة وتتص على أن الأنشطة المُجرّاة

¹⁴⁴ Moukhaiber G., "The organization of associations and their sources in Lebanese and International legislation", March 2009, p.55.

¹⁴⁵ NGO Resource and Support Unit, UNDP/MOSA (2004). *Internal governance for NGOs in Lebanon: Reference Book 2004*. IEC Unit, Ministry of Social Affairs, Lebanon, p.68.

¹⁴⁶ مقابلة مع راغد عدس، مدقق حسابات متخصص بمنظمات المجتمع المدني، 25 آذار (مارس) 2014.

¹⁴⁷ القانون رقم 379 بتاريخ 2001/12/14.

¹⁴⁸ Freifer (r.), AbouNasr (W.) and Daou (J.), "National report on the VAT system in Lebanon", 2011, p.1.

والتي لا تستهدف تحقيق أرباح تُعفى من دفع الضريبة على القيمة المُضافة، إلا عندما يَرَجَّح أن إعفاء مثل هذه الأنشطة المتكررة قد يشوّه التنافس مع الأعمال المحقّقة للضريبة.

وبالتالي، فإنّ الضريبة على القيمة المضافة المحققة على منظمات المجتمع المدني، في سياق إجرائها أنشطتها ضمن حدود أهدافها المصرّح بها، تُستزَدُّ بالكامل.

علاوة على ذلك، تُطبَّق إعفاءات منظمات المجتمع المدني من الضريبة على القيمة المضافة عن أنشطتها التي تُجرىها، حتى ولو لم تكن في سياق أهدافها المعلنة، طالما أنها تسعى إلى توفير الموارد المالية (بحيث يعفى نشاط واحد في السنة في هذه الحال، كتنظيم حفل عشاء بهدف جمع التبرعات لصالح الجمعية).

تسهيلات المنظمات ذات المنفعة العامة: تُعدّ المنظمات ذات المنفعة العامة فئة خاصة بين منظمات المجتمع المدني في لبنان. فهي معطّاة صفة "المنفعة العامة" وفق مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء¹⁴⁹. وعلى منظمة المجتمع المدني أن تستوفي عدة شروط لتحوز هذه الصفة¹⁵⁰. على سبيل المثال، يجب أن تقتصر أهداف المنظمة على مجالات العمل الاجتماعي أو الخدمة العامة حتى تتمكن من الاستفادة من تسهيلات إضافية.

والمرسوم الاشتراعي رقم 87 بتاريخ 30 حزيران (يونيو) 1977 هو الذي يرفع المنظمات ذات المنفعة العامة. فالإعفاءات عُدّت في مادته الخامسة: "أ) تتمتع المنظمات ذات المنفعة العامة بالفوائد التالية: 1. التبرعات والمنح الممنوحة من الحكومة والبلديات والمؤسسات العامة. 2. الإعفاء من الضرائب والرسوم المطبقة على المؤسسات العامة¹⁵¹. ب) التبرعات والمنح المعطاة لمنظمات المنفعة العامة من قبل المؤسسات والأفراد الخاضعين لضريبة الدخل تُعتبَر نفقات يمكن حسمها من الأرباح الخاضعة للضريبة، وفق ما نصت عليه المادة 7 الفقرة 9 من المرسوم الاشتراعي رقم 144 بتاريخ 12/6/1959... ج) التبرعات المعطاة للمنظمات ذات المنفعة العامة والوصايا الصادرة لمصلحتها معفاة من تكاليف النقل وأي ضريبة أخرى أو رسم آخر، بما في ذلك التكاليف البلدية"¹⁵².

بالمقابل، تُخضع المنظمات ذات المنفعة العامة لموجبات إضافية، إذ عليها أن تقدّم تقريراً إلى مجلس الرقابة (وقد أنشئ هذا الأخير للتعامل مع هذه الفئة من منظمات المجتمع المدني). ويجب أن تكون التقارير، من بين أمور أخرى، مشتملة على موازنتها السنوية، فضلاً عن مجالات إنفاق الموارد المخصصة لأهدافها وطرق تحصيلها. وإذا لم يُقدّم التقرير في حينه، فستعلّق الفوائد أو المنافع التي عدّها المرسوم آنف الذكر¹⁵³.

¹⁴⁹ المادة 3، المنظمات ذات المنفعة العامة، المرسوم الاشتراعي رقم 87، بتاريخ 1977/6/30.
¹⁵⁰ المادة 2 من المرسوم الاشتراعي 77/87 بتاريخ 1977/06/30. تعدد هذه المادة الشروط المتعددة المفروضة، وعلى رأسها أن تكون المنظمة غير متوخية للربح، وأن تكون أهدافها مقتصرة على مجالات العمل الاجتماعي والخدمة العامة، وأن تكون عاملة في مجالها مدة سنتين على الأقل،...

¹⁵¹ مثلاً: الضريبة على الأملاك.

¹⁵² المادة 5، المرسوم الاشتراعي 77/87، تاريخ 1977/06/30.

¹⁵³ Idem, Article 4.

الحوافز: إنّ المنح والمساعدات الممنوحة لمنظمة ما من قبل شركة قطاع خاص تُعفى جزئياً من دفع الضريبة. ويمكن أن يصل الإعفاء إلى نسبة 10% من الدخل السنوي إذا كانت الشركة تتبرع لمنظمة ذات منفعة عامة¹⁵⁴. وبالنسبة إلى منظمات المجتمع المدني العادية، فإنّ ما يُعفى هو في حدود 1000/1¹⁵⁵. ويمكن القول إنه لا حوافز ضريبية بالنسبة إلى القطاع الخاص للمشاركة في الأنشطة ذات المنفعة العامة¹⁵⁶.

3.10. مكان الضعف والتحدّيات: إنّ النظام الضريبي المطبّق على منظمات المجتمع المدني هو نظام مقبول عموماً، كونها تستفيد من إعفاءات كبيرة، كالضريبة على العائدات والضريبة على القيمة المضافة. ومع ذلك، فمن مكان ضعف النظام الضريبي ذاك المتعلق بالحوافز المتبناة بهدف تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في دعم أنشطة المجتمع المدني. وإنّ إعادة النظر في القانون تأخذ بعين اعتبارها هذه الحقيقة، ليتمكنها أن تخدم إلى حد بعيد عمل منظمات المجتمع المدني ووصولها إلى الموارد.

¹⁵⁴ المرسوم رقم 79/1785.

¹⁵⁵ المرسوم رقم 70/14973.

¹⁵⁶ USAID (2011). *2011 CSO sustainability index for the Middle East and North Africa*. p.32.

XI. الوصول إلى المعلومات

1.11. النتائج الرئيسية: إنَّ تبني الحق في الوصول إلى المعلومات محدّد بمرجعية غير مباشرة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والثقافية. وبالرغم من أنه غير محظّر صراحةً في لبنان، إلا أنه غير معترف به. وثمة أنواع من المعلومات التي لا يمكن وصول العامة إليها، وإنْ ظُلّت استثناءً. الواقع أنَّ العديد من فئات المعلومات يمكن حظرها ضمنياً على العامة، فيما تُعتبر فئات أخرى منها، ببساطة، بعيدة المنال. وهذا تحدُّ آخر يكمن في بيروقراطية المؤسسات العامة وفسادها. وما يزال مشروع قانون خاص بحرية المعلومات ينتظر إقراره في أدرج المجلس النيابي؛ وحتى ذلك الحين سيظل المواطنون اللبنانيون محرومين من حق أساسي في الوصول إلى المعلومات.

2.11. إطار العمل القانوني والتنفيذ: يُعتبر الحق في الوصول إلى المعلومات، أو حرية المعلومات، واحداً من المبادئ الأساسية لقانون حقوق الإنسان الدولي. ذلك أن العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية تضمنه.

يمكن تعريف "حرية المعلومات" بوصفها "حق كل فرد في المعرفة: في أن يمتلك الحق في الوصول إلى المعلومات التي يحتاجها ليحقّق خياراته بحرية وليعيش حياة مستقلة"¹⁵⁷. والحقيقة أنَّ المواطنين المبلّغين جيداً بسلوك الإدارة هم من يستطيعون الانخراط على نحو أفضل في السياسة العامة؛ وهذا يسهّل أمر مساءلتهم المسؤولين الحكوميين بشأن أدايتهم وقراراتهم.

هذا، وتنصُّ المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنَّه: لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية"¹⁵⁸. وهو ما نصَّ عليه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والثقافية أيضاً في مادته التاسعة عشرة. وقد تبني العديد من الاتفاقيات الدولية الأخرى أهمية حرية المعلومات وأكّد عليها، وذلك بغية خلق مواطنة جيدة التبليغ والنشاط. على سبيل المثال، فقد أعلنت المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان أن الحق في الوصول إلى المعلومات هو حق أساسي، والولايات مُلزّمة بضمانه¹⁵⁹. صدّق لبنان على "العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والثقافية" وانضم إلى "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

¹⁵⁷ Association for Civil Rights and ARTICLE 19 (July 2007). *Access to information: An instrument right to empower*. p.5.

¹⁵⁸ Article 19, Universal declaration of Human Rights, adopted on December 10th, 1948.

¹⁵⁹ Association for Civil Rights and ARTICLE 19 (July 2007) *Access to information: An instrument right to empower*, , p.5.

والدستور اللبناني، في مقدمته، يستند إلى هذه المواثيق¹⁶⁰، ممّا أنشأ، بالتالي، موجباً يُلزم لبنان بضمانه. بيد أنّ هذه المرجعية غير المباشرة لم تكمل بتبنيٍّ مباشرٍ لهذا الحق أو بتعبير مباشر عنه. والحقيقة أنه بالرغم من كون الحق في الوصول إلى المعلومات ليس حقاً محظراً في لبنان، إلا أنه ليس معترفاً به.

وفي دراسة أجرتها "الجمعية اللبنانية للشفافية"¹⁶¹ (LTA) في عام 2012 وتناولت الرأي العام وأوضاع الوصول إلى المعلومات في لبنان تبين أنّ أغلبية بلغت نسبتها 45% (من بين 1155 مُسْتَجَوِّباً) اعتبرت أنه يصعب جداً الوصول إلى المعلومات، فيما كان 19,7% منهم غير متأكدين من ذلك، في حين اعتبر 12,5% منهم أنّه من المستحيل الحصول على المعلومات اللازمة من الهيئات العامة. وما لوحظ في هذا الصدد هو عدم معرفة المستجوبين بـ "حرية المعلومات"؛ حيث وجب، نتيجة لذلك، تفسيرها لهم قبل استجوابهم.

الوصول إلى أنواع معيّنة من المعلومات: صدر قانون "حماية البيئة" في عام 2002 معبّراً ومعترفاً بالحق في الوصول إلى المعلومات البيئية. وفي تطبيق لهذا المبدأ التشاركي، أشارت المادة الرابعة منه إلى أنّه: "يكون لكل مواطن حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة، وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء". ومن القوانين الأخرى التي تحمي الحق في الوصول إلى المعلومات نذكر ما يلي: قانون تسجيل الأراضي الذي ينص على أنه لكل مواطن الحق في الوصول إلى المعلومات في ما يتعلق بتسجيل الملكية بعد دفع ما يتوجب¹⁶². علاوة على ذلك، يُضمن الحق في الوصول إلى المعلومات في قطاعي الكهرباء والمواصلات. وفي هذا المجال يمكن للمواطنين الوصول إلى كل السجلات والمعلومات المتاحة، ما لم يتسبب ذلك بالإضرار بالأسرار التجارية والتمتاع.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن بعض المعلومات الأخرى يمكن للعامة الوصول إليها؛ ومع ذلك تبقى حرية المعلومات في لبنان استثناء. ولسوء الحظ فإنّ هناك عقبات رئيسية تقف حائلاً دون التمتع بهذا الحق.

والحقيقة أنّ فئات عديدة من المعلومات تُحظَر ضمناً على العامة. فكل مداولات اللجان النيابية اللبنانية¹⁶³ ومجلس الوزراء¹⁶⁴، وحتى البلديات¹⁶⁵، تُعتبر سرية ما لم يُقرّر عكس ذلك من قبل المؤسسات المذكورة. وهذا الوضع يطرح تساؤلاً قللاً في ما يتعلق بقدرة المواطنين على مسائلة صنّاع القرار عن سلوكهم وممارساتهم وقراراتهم. علاوة على ذلك، فقد حظرت المادة 15 من قانون الموظفين على الموظفين من تعميم أو نشر أي مواد أو تصريحات أو معلومات رسمية أو كتب تتناول أي موضوع من دون الحصول على إذن مسبق من رؤساء إداراتهم، ما لم يكن ذلك

¹⁶⁰ وكانت المقدمة قد أضيفت بموجب وثيقة الوفاق الوطني (التي عُرفت بـ "اتفاق الطائف"؛ 5 تشرين الثاني 1989).

¹⁶¹ Lebanese Transparency Association (September 2012). *Survey report on access to information in Lebanon*.

¹⁶² أي من رسوم الاستخراج والنسخ.

¹⁶³ المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس النيابي، 18 تشرين الأول 1994.

¹⁶⁴ المادة 9 من المرسوم رقم 2552، 1 آب 1992.

¹⁶⁵ المادة 35 من قانون البلديات.

جزءاً من عملهم وموجباته. ويعتبر الموظفون الرسميون أنّ المادة 15 المشار إليها عقبة تقف في وجه حرية المعلومات¹⁶⁶.

أمّا البيروقراطية والفساد فهما التحديان الكبيران اللذان ينخران في المؤسسات العامة. فالبيروقراطية تُبطئ، بل تحبط كل إمكانات الوصول إلى المعلومات وتعرقها. أما بالنسبة إلى الرشوة فهي تعرق أداء تلك المؤسسات وصورتها.

ويجدر هنا بالذكر أنه في حالات عديدة تتباين صعوبات الوصول إلى المعلومات إلى حد بعيد، استناداً إلى الشخص الساعي إليها¹⁶⁷. فالوضع القائم يجعل من حرية المعلومات غير منصفة وذاتية؛ وهو ما يناقض سمات المؤسسات الديمقراطية. بالإضافة إلى ذلك، بعض أنواع المعلومات ليس مسجلاً، الأمر الذي يجعل الوصول إليها مستحيلاً بالنسبة إلى أيّ كان. وهذا يوجب إعادة النظر في تنظيم المؤسسات العامة وأدائها عن كثب.

وهكذا، يمكن إيجاز الوضع الراهن للوصول إلى المعلومات في لبنان على النحو التالي: *بعض المعلومات يُعتبر محظوراً وسرياً قانوناً، ولا يُسمح بنشره على العامة؛ وهذه المعلومات تشمل محاضرات اجتماعات اللجان النيابية، (...)* وثمة سبب آخر هو انعدام التوثيق؛ *على أنّ البيروقراطية والموظفين العامين لا يخضعون لموجب تصنيف المعلومات وأرشفتها، بالرغم من أنه ليس ثمة محددات أو قيود على هذه الفئة من المعلومات باعتبارها معلومات عامة (...)* وثمة سبب ثالث لاتعدام وجود المعلومات ألا وهو صعوبة الوصول إليها. وبالرغم من أنّ بعض المعلومات يمكن توثيقها، إلا أنها غالباً ما لا تكون ممرّكة بحيث يسهل الوصول إليها في موقعها¹⁶⁸.

في تطور حدث مؤخراً، اعترف مجلس شورى الدولة في قرار صادر عنه بتاريخ 4 آذار (مارس) 2014 بحق عائلات الأشخاص المخطوفين وأقاربهم في الوصول إلى المعلومات في صدد اختطافهم وتغييبهم. فقد أحجمت الحكومة في السابق عن منح وصول أهالي المخطوفين إلى ملفاتهم أو حتى الحصول على نسخة من التحقيقات التي أجرتها لجنة رسمية شكّلت للنظر في مصير جميع المخطوفين أو المفقودين في لبنان¹⁶⁹.

نحو الاعتراف بحرية المعلومات: منذ عام 2002 جرى تبني عدة مبادرات بغية التوصل إلى مزيد من الشفافية. وفي هذا الصدد، أنشأت وزارة الدولة لشؤون التنمية والإصلاح الإداري لجنة لوضع مشروع قانون يتعلق بالوصول إلى المعلومات (وقد ضمت قاضياً من مجلس شورى الدولة وثلاثة محامين). إلا أنّ مشروع القانون لم يُتبع بأيّ إجراءات تؤوّل إلى تبنّيه.

¹⁶⁶ Almadhoon S., *Right to access information in the MENA region*, August 2012, p. 19.

¹⁶⁷ مقابلة مع السيد أكرم حسن، 11 شباط (فبراير) 2014.

¹⁶⁸ Geha K. (June 2008). *Freedom of information: bridging the gap between the citizen and state.*, Thesis, p.113-114.

¹⁶⁹ The Legal Agenda (3 April 2014). *Lebanon's disappeared: Ruling consecrates right to the truth* Accessed on 22 July 2014 via:

<http://english.legal-agenda.com/document.php?id=5&folder=documents&lang=en#.U1ovKrU3D-Y>

مؤخرًا، أنشئت "الشبكة الوطنية لحق الوصول إلى المعلومات" من قبل "منظمة برلمانيين لبنانيين ضد الفساد" و"الجمعية اللبنانية للشفافية" و"جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات"، بالتنسيق مع "نقابة المحامين الأمريكية". ويقوم هدف هذه الشبكة في وضع مشروع قانون لهذا الشأن. وقد قُدم هذا المشروع، في الواقع، إلى البرلمان اللبناني في 9 نيسان (إبريل) 2009 من قبل أعضاء الشبكة المذكورة¹⁷⁰.

عرض عام لمشروع القانون: في تطور حدث مؤخرًا بدأت لجنة الإدارة والعدل النيابية دراسة مشروع القانون في خطوة أولى.

وبحسب هذا المشروع، فإن لكل شخص طبيعي أو قانوني الحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق الموجودة لدى الإدارة. وقد أثرت الشبكة تحديدًا كبيرًا لمصطلح "الإدارة"، كونها لا تشمل فقط الهيئات العامة، بل تعني أيضًا المؤسسات الخاصة والشركات المسؤولة عن المنفعة أو الملكية العامتين¹⁷¹.

وينص مشروع القانون على قائمة محدودة من الاستثناءات التي لا يشملها حق الوصول إلى المعلومات، كأسرار الدفاع الوطني والأمن الوطني والسلامة العامة أو الأسرار التي يحميها القانون¹⁷². وإن تبني هذا المشروع سيحوّل إمكان الوصول إلى بعض أنواع المعلومات إلى موجب يضمن الوصول إليها.

وبحسب هذه الوثيقة، يجب على الإدارة نشر بعض أنواع المعلومات، كالقرارات والتوجيهات والمذكرات والتعاميم. وعلى وجه العموم، فإن كل الوثائق ذات الطابع التنظيمي الذي يفسر أو يشرح القوانين أو التشريعات في التطبيق يجب أن تنشر.

وفي ما يتعلق بشكل الوصول إلى المعلومات، يجب التقدم بطلب مكتوب إلى الإدارة المعنية. ويجب تعيين كاتب في كل إدارة تقوم مهمته في النظر في طلبات كهذه والجواب عليها ضمن فترة 15 يومًا¹⁷³. وينبغي أن يكون الطلب واضحًا ومفصّلًا بما فيه الكفاية، ومفهومًا للكاتب المولج النظر فيه. ويجب على الإدارة أن تبرّر الأسباب الكامنة وراء رد الطلب. وإذا لم تفعل ذلك، حُقّ لمقدم الطلب الاستئناف ضد قرار الإدارة أمام لجنة إدارية مستقلة. وعلى هذه اللجنة أن تصدر قرارًا إداريًا ضمن فترة شهرين من تقديم الاستئناف، علمًا أن قراراتها تعتبر ملزمة للطرفين. وبالمقابل، يمكن تمييز قرارات اللجنة أمام مجلس شوري الدولة ضمن فترة شهرين.

¹⁷⁰ Now Lebanon (15 April 2009). *Freedom of information draft law announced*. Accessed on 22 July 2014 via: <http://www.nowlebanon.com/NewsArchiveDetails.aspx?ID=88860>

بالعربية:

http://www.a2ilebanon.org/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=20&format=raw

¹⁷¹ المادة 2، الفقرة 6، مشروع القانون المتعلق بالحق في الوصول إلى المعلومات.

¹⁷² Idem, Article 6.

¹⁷³ المرجع السابق، المادة 18، الفقرة "أ".

مكامن الضعف والتحديات: إنّ تبنيّ هذا القانون في البرلمان اللبناني سيسهم في تنمية الشفافية وفي مكافحة الفساد. وحتى ذلك الحين سيكون المواطنون اللبنانيون محرومين من حق أساسي في الوصول إلى المعلومات. ويبقى إقامة الدعوى أمام مجلس شورى الدولة الأداة الوحيدة المتاحة لهم.

إنّ انعدام حرية المعلومات التي تضخّمها البيروقراطية والفساد العام يوسّع الفجوة بين الدولة وبين المواطنين. وهكذا، ليس إقرار القانون بشأن الوصول إلى المعلومات إلا خطوة أولى نحو ضمان التمتع بهذا الحق. فتطبيقه سيكون ذا قيمة مكافئة من حيث أهميتها.

إنّ سنّ قانونٍ يضمن حرية المعلومات هو حق، بل ضرورة وطنية وحافز تنموي بالنسبة إلى لبنان. علاوة على ذلك، هو فرصة كبرى لإضعاف الطائفية، إذ أنّ الانتباه سيتحوّل نحو تقويم الأداء العام. وهذا التقويم سيستهدف أداء الجهة المعنية بغضّ النظر عن هويتها أو انتماءاتها السياسية أو الطائفية.

XII. الاستنتاجات

فيما يبقى المجتمع المدني في المنطقة العربية مقموماً ومراقباً من السلطات إلى حد بعيد، تميّز لبنان منذ عقود طويلة بنظام أكثر ليبرالية: يجيز إنشاء المنظمات الذي لا يشترط سوى توجيه علم وخبر إلى الإدارة المعنية المولجة. وفي الوقت الراهن، ليس ثمة أيُّ عراقيل () تقف حجر عثرة في وجه تأسيس المنظمات أو الجمعيات وعملها؛ إذ يُسجّل وجود 8000 منظمة مجتمع مدني (باستثناء جمعيات الشباب والرياضة)¹⁷⁴. ومع ذلك، يتأثر تحقيق أهداف منظمات المجتمع المدني، إلى حد بعيد، بالانقسامات السياسية والطائفية، التي تعرقله. ويتفاقم هذا الوضع بسبب الروتين الحكومي والفساد: عندما يتصل الأمر بتعاطي المسؤولين الحكوميين أو مؤسسات الدولة، حيث تبرز الزبائنية بوصفها المعيار المعمول به. وإن بيئة كهذه تجعل مناخ النشاط قاسياً بالنسبة إلى المجتمع المدني وتؤول إلى تحديات عميقة.

من ناحية أخرى، فقد بيّنت هذه الدراسة أنّ المجتمع المدني -من خلال محافظته على بقائه وإصراره ومهاراته- كان قادراً على متابعة الشؤون العامة وممارسة الضغط على صنّاع السياسة في البلد.

علاوة على ذلك، بيّنت الدراسة كذلك كيفية نجاح المجتمع المدني، في العديد من المناسبات، بتسليط الضوء على حاجات المواطنين وعلى الهموم التتموية، في وقت لم يكن السياسيون يلقون إليها أيّ بال. وفيما تؤثر العوامل السياسية والطائفية في خفض أثر المجتمع المدني، تزيد منظماته من انخراطها وفرض نفسها على المشهد العام بالتدريج. ومما يجدر ذكره أنّ وسائل الإعلام تضطلع بدور حاسم من خلال تسليطها الضوء على عمل المجتمع المدني وحملاته والتعرض لفصائح السياسيين وتغطية المسائل الاقتصادية-الاجتماعية¹⁷⁵.

بالإضافة إلى ذلك، أفضى تخصُّص بعض ناشطي المجتمع المدني، كامتداد لمنظمات المجتمع المدني، إلى إنشاء شراكات، وإن كانت محدودة، مع الدولة، فضلاً عن تعاونهم معها في مجالات متنوعة. وقد حظي هؤلاء بالاعتراف والتقدير لقيمتهم المضافة في العمل العام. وإن نشوء النزعات التشاركية في أوساط المجتمع المدني من ناحية، مع الدولة من ناحية ثانية، أدّى إلى إحداث إصلاحات في النظام القضائي.

ولكن، وبعيداً من الكمال، ما تزال مكامن الضعف والتحديات تؤثر في البيئة الممكنة لمنظمات المجتمع المدني في لبنان. والتحدي الرئيسي المائل أمام المجتمع المدني لا يكمن في قدرته على العمل أو بناء تحالفات وحملات مشتركة، بل في أثره، أي في قدرته على الانخراط في عمليات صنع السياسات والتأثير فيها. والواقع يوجزه القول التالي: "يمكن لأيّ كان أن يُنشئ منظمة في لبنان، ولكن لا يمكن لأيّ منظمة أن تُحدث تغييرات مجدية وملموسة".

¹⁷⁴ بالمقارنة مع عدد سكانه، يكشف هذا الرقم الدرجة العالية من المشاركة والنشاطية المدنية اللتين يتمتع بهما لبنان.
¹⁷⁵ من تغطيات الإعلام حملة حقوق النساء ومسألة تضخم الإجراءات والريوع والإصلاحات الانتخابية، من بين أمور أخرى، كما أشير سابقاً في هذا التقرير.

ومن بين هذه التحدّيات الموقف الحكومي المتقلت الذي لا يمكن توقُّعه، ويمكن الاستشهاد، بصورة رئيسية، بوزارة الداخلية والبلديات. فالمسألة يجب أن تكون عملية التسجيل والترخيص أكثر شفافية. ومن ناحية أخرى، يجب تعزيز العلاقة بين الحكومة وبين منظمات المجتمع المدني على مستويين: تحديد معايير ملموسة وواضحة لمنح الحكومة (عقود الوزارات مع منظمات المجتمع المدني)، ومن خلال الاعتراف بالدور التتموي لهذه المنظمات وأثرها (الاعتراف بقيمتها المضافة، ولاسيّما في عمليات صنع السياسات).

وفي ملاحظة أخرى، تحتاج منظمات المجتمع المدني في لبنان إلى أن تتمتع برؤية واضحة ومشاركة حيال دورها ورسالتها. ولذا، فإنّ تبني "إعلان مبادئ منظمات المجتمع المدني اللبناني" يمكن أن يحظى بأهمية كبرى؛ إذ يقدّم إطار عمل سيوجه كل عمل المجتمع المدني وجهوده في المستقبل.

Table of Contents

LIST OF ACRONYMS	1
I- INTRODUCTION	1
II- METHODOLOGY	3
III- FORMATION	5
IV-OPERATION	12
V- ACCESS TO RESOURCES	17
VI- FREEDOM OF EXPRESSION	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
VII- PEAUCEFUL ASSEMBLY	26
VIII. GOVERNMENT-CSO RELATIONS:	30
IX- CSOS COOPERATION AND COALITION	36
X- TAXATION	41
XI- ACCESS TO INFORMATION	45
XII- CONCLUSION	50
BIBLIOGRAPHY	53

المراجع

- Abou Assi (K.), “*CIVICUS civil society index for the Republic of Lebanon*”, Beirut, 2006.
- Almadhoon (S.), “*Right to access information in the MENA region*”, August 2012.
- Arab NGO Network for Development: <http://www.annd.org/english/index.php>
- ANND, “*Partnership of civil society organizations for development, the Case of Lebanon*”, Annual Report of the SHABAKA, November 2005.
- ANND, “*Development reforms in Lebanon: Between concepts of sustainable development and the challenges of war and rehabilitation; A civil society perspective*”.
- ARTICLE 19: <http://www.article19.org/>
- Association for Civil Rights and ARTICLE 19, “*Access to information: An instrument right to empower*”, July 2007.
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), “*Comparative analysis of civil society participation in public policy formulation in selected Arab countries*”, 28 December 2010.
- Civil Campaign for Electoral Reform: <http://www.ccerlebanon.org/en/Home>
- Dajani (N.), “*The myth of media freedom in Lebanon*”, Arab Media and Society, issue 18, Summer 2013.
- EMHRN2013, “*Freedom of Assembly in the Euro-Mediterranean region: Lebanon*”, November 2013.
- Ghassan Moukhaiber official page: <http://www.ghassanmoukheiber.com/>
- Geha (K.), “*Freedom of information: bridging the gap between the citizen and state*”, thesis, June 2008.
- Harbi (R.) “*Lebanon in urgent need of new press law*”, Al-Akhbar newspaper, March 15, 2014.
- Hardig (A.), “*The evolutionaries: transforming the political system and culture in Lebanon*”, Thesis, Faculty of the School of International service of American university, Washington D.C., 2011.
- Hiil, “*Rule of law quick scan: Lebanon*” April 2012.
- Human rights Watch: <http://www.hrw.org/middle-eastn-africa/lebanon>
- Ifex: <https://www.ifex.org/lebanon/>
- International Management and Training Institute, “*Financial measures’ guide for civil organisations in Lebanon*”, (available in Arabic).
- Joseph (C.), “*The state of freedom of association in Lebanon: what prospects for the future*”, Lebanese Center for Human Rights, December 2010.
- Kafa: <http://www.kafa.org.lb/>
- Lebanese Center for Human Rights, “*Civil and political rights in Lebanon in 2012*”.

Lebanese Ministry of Social Affairs, “*Evaluation of the Non-governmental Organizations national assessment*”, prepared by Etudes et Consultations Economiques, June 2008.

Lebanese Transparency Association, “*Survey report on access to information in Lebanon*”, September 2012.

Legal Agenda: <http://www.legal-agenda.com/>

Freifer (r.), AbouNasr (W.) and Daou (J.), “*National report on the VAT system in Lebanon*”.

Maharat Foundation: <http://maharatfoundation.org/>

Makary (M.), *Notification or registration? Guarantees of Freedom of Association in Non-Democratic Environments: Case studies of Lebanon and Jordan*, The International Journal for Not-for-profit-Law, Vol. 10, issue 1, Dec 2007.

Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENA FATF), “*Mutual evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of terrorism*”, Lebanese Republic, November 2009.

Ministry of Environment: <http://www.moe.gov.lb/home.aspx>

Ministry of Finance: <http://www.finance.gov.lb/ar-LB/taxation/Pages/default.aspx>

Ministry of information: <http://www.ministryinfo.gov.lb/en/main/main.aspx>

Ministry of Interior and Municipalities: <http://www.interior.gov.lb/>

Ministry of Social Affairs: <http://www.socialaffairs.gov.lb/>

Moukhaiber (G.), “*The organization of associations and their sources in Lebanese and International legislation*”, March 2009.

MoSA and UNDP, “*Assessment of capacity building needs of NGOs in Lebanon*”, March 2009.

NGO Resource and Support Unit, UNDP/MOSA, “*Internal governance for NGOs in Lebanon: Reference Book 2004*”, IEC Unit, Ministry of Social Affairs, Lebanon, 2004.

Reporters Without Borders: <http://en.rsf.org/>

Saghieh (N.), Saghieh (N.) and Geagea (N.), “*Censorship in Lebanon: Law and practice*”.

UNDP-Lebanese Parliament, “*Relation between civil society, parliament and government*”, September 2006.

UNHCR, the UN Refugee Agency: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>

USAID, “*2011 CSO sustainability index for the Middle East and North Africa*”.

USAID, ICNL and ECNL, “*Models to promote cooperation between civil society and public authorities*”.

United States Department of State, Bureau of Democracy, human Rights and labor, “*Lebanon 2013 human rights report*”, in “*Country report on human rights practices for 2014*”.