المجتمع المدني في العراق

نشأته وإطاره القانوني والتنظيمي

تم تأليف هذه الدراسة من قبل:

منظمة السلام والحرية

الموقع الإلكتروني: https://www.pfo-ku.org

منظمة أفق للتنمية البشرية

الموقع الإلكتروني: https://www.ufuqorg.org/en

منظمة (جسر الى) الايطالية

الموقع الإلكتروني: https://www.unponteper.it/en

تم إعداد هذه الدراسة بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. ويقع محتواه تحت المسؤولية الكاملة للمؤلفين، ولا يعكس بالضرورة وجهات نظر الاتحاد الأوروبي.

المجتمع المدني في العراق
نشأته، وإطاره القانوني والتنظيمي

الملخص

يُعتبر المجتمع المدني عنصرًا أساسيًا في بناء حياة ديمقراطية ودولة مدنية، حيث يساهم في الحفاظ على التوازن بين السلطة والمكونات المختلفة داخل الحكم،

تلعب منظمات المجتمع المدني في العراق دورًا حيويًا في تعزيز المشاركة الديمقراطية، التماسك الاجتماعي، والدفاع عن حقوق الإنسان. تعمل هذه المنظمات كحلقة وصل بين المجتمعات المحلية والسلطات، مما يسهم في تسهيل مشاركة الجمهور في عمليات السلام والانتقال. تساهم منظمات المجتمع المدني بشكل كبير في مختلف جوانب التنمية المجتمعية، المشاركة المجتمعية، والتنوع الثقافي. بالإضافة إلى ذلك، تقوم بدور مهم في تعزيز الشفافية والمساءلة، التعليم والتوعية، التضامن الاجتماعي، وتقديم الخدمات، فضلاً عن دورها في الإنذار المبكر والوساطة. إضافة لدورها في تعزيز سيادة القانون والحياة المؤسسية.
ورغم أن مفهوم المجتمع المدني له جذور تاريخية قديمة، فإنه اليوم يعيد تحديد دوره كعنصر رئيسي بين الدولة والمجتمع.

يستند الإطار القانوني والتنظيمي لعمل المجتمع المدني إلى مستويين: الدولي والوطني. على المستوى الدولي، تعتمد منظمات المجتمع المدني على مجموعة من الوثائق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تؤكد حق تشكيل الجمعيات والمشاركة في التجمعات السلمية، مثال ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

أما على المستوى الوطني، فيدعم دستور العراق لعام 2005 والتشريعات الوطنية، والتشريعات المحلية في إقليم كردستان تأسيس وعمل منظمات المجتمع المدني. إذ يضمن الدستور العراقي في مواده حرية التأسيس والانضمام إلى الجمعيات والأحزاب السياسية، بالإضافة إلى حرية التعبير والاجتماع. ينظم قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010 إطار عمل هذه المنظمات، بما في ذلك متطلبات التسجيل، التمويل، وإجراءات التقارير، مما يؤكد على أهميتها في تعزيز المجتمع المدني ويحدد شروط عملها وإشرافها.

هذا الدراسة تهدف إلى تسليط الضوء على أهم ملامح المجتمع المدني في العراق وإقليم كردستان، من خلال استعراض مجموعة من المحاور. وهي على جزئين: جزء يتناول المستوى الوطني، وجزء يتناول إقليم كردستان.

تقسّم الدراسة لأقسام، تناول القسم الأول المقدمة، الأهداف، والمنهجية المتبعة في جمع وتحليل البيانات، حيث تم استخدام منهجية المقابلات الجماعية المركّزة كأداة أساسية في هذا السياق. يستعرض القسم الثاني الإطار النظري لمفهوم المجتمع المدني، موضحًا أهميته وأهدافه، بالإضافة إلى الإطار القانوني الدولي الذي ينظم عمله. يناقش القسم الثالث الإطار القانوني الدستوري والقوانين الوطنية التي تنظم عمل المجتمع المدني، مع تقديم تحليل للنتائج الرئيسية المستخلصة من البيانات والمقابلات الجماعية.

تقدم الدراسة في ختامها مجموعة من التوصيات والمقترحات لتعزيز دور منظمات المجتمع المدني، منها السماح للأفراد والجماعات بالتحالف والتعاون دون قيود، بغض النظر عن انتماءاتهم، لتمكينهم من تشكيل الجمعيات وممارسة حق التجمع بحرية، مما يعزز من قدرة المجتمع المدني على تحقيق أهدافه في دعم الديمقراطية والتنمية المستدامة. كما توصي بإعادة النظر في شرط الحصول على الأمر الإداري وتجديده لتسهيل عمل المنظمات غير الحكومية وزيادة فعاليتها، خاصة أن هذا الشرط لم يُذكر بوضوح في قانون المنظمات غير الحكومية لإقليم كردستان.

النتائج:

- تلعب منظمات المجتمع المدني في العراق دوراً حيوياً في تعزيز الديمقراطية، وحماية حقوق الإنسان، وتقديم الخدمات للمجتمع، خاصة للفئات الضعيفة.
- هناك إطار قانوني دولي ومحلي يدعم عمل هذه المنظمات، ولكنه يعاني من بعض التحديات في التطبيق.
- تواجه المنظمات عراقيل عدة مثل القيود المالية والإدارية والتدخلات السياسية.
- الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني أمر ضروري لتحقيق التنمية المستدامة.

التوصيات الرئيسية:

- إصلاحات قانونية:
  - مراجعة وتحديث القوانين واللوائح التي تنظم عمل المنظمات، على المستوى الوطني، وفي إقليم كردستان.
  - إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على عمل المنظمات.
  - تبسيط الإجراءات الإدارية وتوفير خدمات إلكترونية.
  - إزالة قيود التسجيل المفروضة على عمل الفرق التطوعية.
- دعم مالي وفني:
  - زيادة الدعم المالي والتقني للمنظمات.
  - تسهيل الحصول على التمويل.
  - تعزيز الشفافية والمساءلة داخل المنظمات.
- تعزيز التعاون:
  - توحيد إجراءات التسجيل على مستوى العراق.
  - إنشاء آلية فعّالة لحل المشاكل والنزاعات قانونياً.
- حقوق العمال:
  - ضمان حقوق العمال الأجانب في تنظيم أنفسهم وتمثيلهم.

- تشجيع إنشاء اتحادات عمالية.

أهمية هذه التوصيات:

إن تطبيق هذه التوصيات سيساهم في:

- تمكين منظمات المجتمع المدني من القيام بدورها على أكمل وجه.
- تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان في العراق.
- تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.
- بناء مجتمع أكثر عدالة ومساواة.

المحتويات

1. المقدمة.....1

1.1 تمهيد.....1

1.2 خلفيةالدراسة.....2

1.3 هدف الدراسة.....2

1.4 منهجية الدراسة.....3

1.5 نشأة المجتمع المدني في العراق.....3

2. الإطارالنظري.....9

2.1 تعريف المجتمع المدني.....9

2.2 تعريف الجمعيات (المنظمات غير الحكومية).....12

2.3 أهمية تكوين الجمعيات.....13

3. الإطارالقانوني والتنظيم.....17

3.1 الإطار القانوني الدولي.....17

3.2 الإطار الدستوري الوطني.....19

3.3 الإطار القانوني الوطني.....20

3.4 الإطار التنظيمي.....24

3.5 الإطار القانوني والتنظيمي في إقليم كردستان.....25

3.6 تأسيس النقابات في العراق الاتحادي وإقليم كردستان.....28

التوصيات.....29

المصادر.....31

1. المقدمة

1.1 تمهيد

لم تكن ولادة منظمات المجتمع المدني العراقي ولادة سهلة رغم تاريخ نشأتها الذي يعود الى بدايات القرن الماضي .وقد شهد العراق خلال العقود الأخيرة تحولات سياسية واجتماعية عميقة أثرت بشكل مباشر على بنية المجتمع المدني ودوره في العملية التنموية والديمقراطية. يعكس المجتمع المدني في العراق تعقيدات الواقع الاجتماعي والسياسي للبلاد، حيث يواجه تحديات فريدة تتعلق بالاستقرار السياسي، والبيئة القانونية، والقدرات المؤسسية، إلى جانب الفرص التي تتيحها الحركات الاجتماعية المتنوعة.

تعود جذور المجتمع المدني العراقي إلى فترات تاريخية مختلفة، وقد مر بمراحل متعددة من التأسيس والتطور. خصوصا في فترة ما بعد 2003، حيث شهد العراق طفرة في اعداد المنظمات غير الحكومية والجمعيات، التي استطاعت لعب دور مهم وأساسي في تقديم ونشر مبادئ السلام والتعايش السلمي وتمكين المرأة ونشر وتعزيز ثقافة حقوق الانسان، وتحقيق التنمية المستدامة، ودعم الديمقراطية. رغم التحديات الكبيرة، مثل النزاعات المسلحة والفساد الإداري، ورغم الأدوار المهمة التي لعبتها فقد واجهت ولازالت تواجه منظمات المجتمع المدني العراقي العديد من التحديات والمصاعب. ولكن، بالرغم من ذلك، تظل هذه المنظمات قوة دافعة في مواجهة الأزمات المتعددة.

سنتناول في هذه الدراسة تمهيداً تأريخياً عن المجتمع المدني في العراق، نشأته وتطوره، والمراحل التي مرّ بها في مختلف الظروف السياسية. سنتحدث أيضاً عن الإطار القانوني والتنظيمي للمجتمع المدني في العراق.

اعتمدنا في هذه الدراسة على عدّة أدوات ومنهجيات، للوصول لمقاربة لفهم الإطار التنظيمي للمجتمع المدني العراقي، حيث عقدنا لقاءات مع ممثلي منظمات في مختلف أنحاء العراق، وطالعنا قوانين ومدونات ودراسات وتقارير تتناول مختلف المواضيع، مرتبطة بموضوع دراستنا.

1.2 خلفية الدراسة

شهد المجتمع المدني في العراق تحولًا ملحوظًا في أهميته، خاصة بعد التغييرات السياسية والاجتماعية التي أعقبت سقوط النظام السابق في عام 2003. لعب المجتمع المدني دورًا محوريًا في دعم التحول الديمقراطي وتعزيز جهود التعافي من النزاعات والحروب، بالإضافة إلى المساهمة في بناء السلام وتعزيز العيش المشترك بين مختلف مكونات المجتمع العراقي.

في ظل التحديات المعقدة التي واجهها العراق، برزت منظمات المجتمع المدني كمحركات للتغيير الإيجابي، حيث عملت على تعزيز الحوار الوطني، وتطوير البرامج التي تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة، والدفاع عن حقوق الإنسان. كما قامت هذه المنظمات بتوفير الدعم النفسي والاجتماعي للمجتمعات المتأثرة بالنزاعات، وسعت إلى تمكين الفئات المهمشة والضعيفة في المجتمع.

تأتي هذه الدراسة كمساهمة في الجهود المستمرة للتعريف بأهمية المجتمع المدني ودوره الحيوي في العراق. تهدف إلى استكشاف مساحته وتأثيره في الساحة الوطنية، بالإضافة إلى تحليل الإطار القانوني الذي ينظم عمله.

1.3 هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم مادة إرشادية شاملة ومتعمقة حول المجتمع المدني العراقي، موضحة أدواره المتعددة وتأثيره الإيجابي في تطوير المجتمع. نطمح من خلال هذا العمل إلى تزويد الباحثين والممارسين وصناع القرار والمهتمين بالمجتمع المدني بمصدر موثوق ومفصل يساعدهم في فهم الأطر التنظيمية والقانونية التي تحكم عمل المجتمع المدني في العراق. بالإضافة إلى ذلك، تسعى الدراسة إلى استكشاف التحديات والفرص التي تواجه المجتمع المدني، مع تقديم استراتيجيات فعالة لتعزيز دوره في تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز السلام الاجتماعي. إننا نأمل في أن تسهم هذه الدراسة في زيادة الوعي العام بأهمية المجتمع المدني ودوره الحيوي في بناء مجتمع عراقي أكثر تماسكًا وازدهارًا.

1.4 منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة على منهجية بحثية متعددة الأبعاد، تهدف إلى تحقيق فهم متكامل وعميق للمجتمع المدني العراقي. تم استخدام المقابلات مع مجموعات بؤرية تتضمن ممثلين عن منظمات المجتمع المدني والخبراء والممارسين في هذا المجال. وذلك لجمع رؤى وآراء متنوعة تستند إلى الخبرة العملية والمعرفة المباشرة. بالإضافة إلى ذلك، تم الاستناد إلى مجموعة واسعة من الوثائق الرسمية والدراسات الأكاديمية السابقة لتوفير قاعدة علمية ومعرفية قوية تدعم التحليل وتساعد في صياغة التوصيات المستندة إلى الأدلة.

اعتمدت الدراسة أيضًا على تحليل السياسات والممارسات الحالية في مجال المجتمع المدني، بالإضافة إلى دراسة الأطر القانونية والتنظيمية التي تؤثر على عمله.

1.5 نشأة المجتمع المدني في العراق

لم تكن ولادة منظمات المجتمع المدني العراقي، ولادة طبيعية وسهلة رغم تاريخ نشأة هذه المنظمات (الجمعيات) الذي يعود لبدايات القرن الماضي . لقد شهدت الفترة التي أعقبت احداث عام 2003 تأسيس المئات من منظمات المجتمع المدني في عموم العراق . وخلال فترة زمنية قصيرة، استطاعت منظمات المجتمع المدني من لعب أدورا مهمة وأساسية، شملت تقديم المساعدات الإنسانية لضحايا الحرب واعمال العنف وتوفير الدعم القانوني للفئات الهشة والمستضعفة، ونشر وترسيخ مبادئ السلام والتعايش السلمي وثقافة حقوق الإنسان والعدالة، وتمكين المرأة ومكافحة الفساد ومراقبة الانتخابات البرلمانية ومجالس الحافظات، وغيرها الكثير من المواضيع. لكن ورغم هذه الأدوار المهمة واجهت العديد من منظمات المجتمع المدني العراقي الكثير من المشاكل والتحديات والمصاعب نتيجة للوضع السياسي والأمني الذي تمر به البلاد وانحسار مصادر التمويل النزيه الذي يشكل عصب الحياة لهذه المنظمات، والفساد المالي الذي نخر مصداقية بعضها. تقوم الكثير من المنظمات غير الحكومية بأداء هذه النشاطات، مستخدمة الأبحاث لتطوير البرامج ودعم جهود المناصرة والتأييد.

والحديث عن عمل منظمات المجتمع المدني في العراق لا يمكن اختزاله بالتحول السياسي الذي حدث بعد 2003 ، حيث يعتبر العراق من أوائل الدول التي اهتمت بتنظيم المجتمع المدني منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921، إذ صدر أول تشريع خاص بمنظمات المجتمع المدني في السنة الثانية من تأسيس الدولة العراقية، إذ كانت سنة صدور أول تشريع ينظم عمل المجتمع المدني سنة 1925، سمي بقانون تأليف الجمعيات حيث بقي سارياً لغاية عام 1954.

استوعب خلال هذه الفترة العديد من الحركات النقابية والتجمعات الشبابية والطلابية والفعاليات الاجتماعية، وقد شهدت هذه الفترة ظهور عدد كبير من الجمعيات النوعية التي استفادت من الدعم الدستوري الذي تضمنه النص الاساسي القانوني لعام 1925، الذي نص على ((للعراقيين حق حرية التعبير والمنشورات وتشكيل الجمعيات في إطار القانون)) يقابله دعم الطبقة السياسية لهكذا توجه مما ساعد على نشوء عدد من الجمعيات والنقابات أبرزها:

الاسم	التأسيس	العمل
جمعية اصحاب الصنايع	1922	تأسست من قبل الحرفيين ثم انضم اليها عمال السكك الحديدية، واتخذت المجال السياسي لاحقاً.
جمعية المعارف الكردية كومه لي ى زانستي كوردان	1926	قدمت الكثير من النشاطات الثقافية والاجتماعية وانخرط في عضويتها نخبة المجتمع، واتخذت من مدينة السليمانية مركزا لها
جمعية حماية الاطفال	1928	تهدف الى تقليل نسبة وفيات الأطفال والسعي الى تربيتهم بصورة صحيحة، وكان لها 19 فرع متوزعين على انحاء العراق .
جماعة الاهالي	1931	منظمة سياسية قامت على نهج اشتراكي واهتمت بالتعليم وخلق نظام اقتصادي صلب

جمعية الهلال الاحمر العراقي	1932	تقديم مساعدات عاجلة الى المتضررين من الكوارث الطبيعية والحروب وتقديم خدمات عامة اخرى كالتأهيل والدعم النفسي
جمعية الطيران العراقي	1933	تأسست من اجل نقل البريد داخل العراق، بالإضافة الى تدريب الشباب على الطيران بأسعار رمزية .
جمعية الاتحاد النسائي العراقي	1934	اهتمت بأوضاع المرأة وتحسين واقعها الاجتماعي والاقتصادي
جمعية الاصلاح الشعبي	1934	نادت بتحقيق اصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية وتأميم بعض المرافق الحكومية واستصلاح الاراضي الزراعية وتوزيعها على الفلاحين .
جمعية بيوت الامة	1935	كانت داراً لإيواء الفتيات الايتام والمشردات وتعليمهن فنون الخياطة والتطريز .
نادي المثنى الاجتماعي	1935	اهتم بنشر الوعي القومي والعشائري والتراث الشعبي .

لم يستمر حال منظمات المجتمع المدني بهذه الوتيرة حيث انتكست هذه الكيانات بقرار حكومة نوري السعيد مرسوم رقم 19 الذي ألغى فيه جميع الجمعيات والاندية الاجتماعية ذات التمثيل الرسمي آنذاك، بحجة ان هذه الجمعيات تنادي بمبادئ خارجة عن القانون وتهدد النظام العام، وقد بلغ عدد الجمعيات والاندية الملغاة بموجب هذا المرسوم الذي صدر عام 1954، هي 468 جمعية ونادي . وقد اربك هذا المرسوم المجتمع المدني العراقي مما دفع حكومة السعيد الى اصدار قانون الجمعيات رقم 63 لسنة 1955 ، ورغم الفسحة التي حصلت بعض الجمعيات المجتمعية الا ان الادارة البريطانية التي كانت تتمتع بعلاقات جيدة مع السلطة آنذاك قد عطلت دور منظمات المجتمع المدني واعطت هذا الدور الى المؤسسات العشائرية

والقبلية لقناعتها ان المؤسسات القبلية والطائفية هي اكثر تأثيراً وخطراً على اي سياسة داخل العراق، ومن المهم استيعابها وتفضيلها على الجمعيات والنقابات، وقد تجسد ذلك من خلال ما يدعى اسلوب (ساندمان)* ومع قيام الجمهورية العراقية عام 1958 بعد الانقلاب العسكري على الملكية في العراق حيث تعطلت الحياة الدستورية وانعدمت فرص بناء المجتمع المدني باستثناء بعض المنظمات المهنية، حيث بقيت 143 جمعية فقط في بغداد 80 منها مهتمة بالنشاط الثقافي والاجتماعي والديني والخيري والمهني و57 نادي ترفيهي، وفي البصرة كان هناك 16 جمعية و27 نادي ترفيهي، اما الموصل فكان هناك 6 جمعيات و20 نادياً ترفيهاً مع شبه انعدام تواجد الجمعيات في المحافظات الاخرى والاقضية والنواحي، وهذا مؤشر على التفاوت بين الريف والمدينة في هذا الجانب.[1]

هذا وقد شهدت هذه الفترة اصدار اول قانون لمنظمات المجتمع المدني في العصر الجمهوري عام 1960 والذي يحمل اسم " قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 1960، اعقبه قانون تأسيس الجمعيات ذات العلاقة بالأجانب رقم 34 لسنة 1962، وتدريجياً وبعد اتجاه الدولة نحو الاحتكار اضمحل دور المنظمات خاصة بعد تصاعد العمل النقابي مما ادى الى شلل شبه تام لعمل المنظمات والذي وصل ذروته بعد سيطرة حزب البعث على مقاليد الحكم عام 1968، حيث استمرت ظاهرة التراجع في دور ونشاط منظمات المجتمع المدني، حيث كان يعتبر اي تجمع هو تهديد للنظام السياسي في العراق مما جعل استحالة عمل المنظمات، باستثناء الاتحاد العام لنساء العراق والذي كان يعتبر احد اذرع النظام وانتهى بنهاية النظام، اما النقابات والمؤسسات الاقتصادية والشبابية والطلابية، فلقد تحولت الى واجهات اجتماعية للنظام البعثي تعمل بأمرته وتطبق اجندته ولم يصدر اي قانون يخص المنظمات طيلة فترة حكم حزب البعث من

* روبرت ساندمان : الذي اتبع طريقة توحيد العشائر بدلا من تشتيتها وتنظيم قوتها والسيطرة عليها وقد تم تنفيذ هذا الاسلوب في بلوشستان عام 1875، وقد طبق الانكليز في العراق كنوع من انواع استيعاب العشائر والاعتراف الرسمي بالعشائر واعرافها.

[1] أ.م.د. علي خيري مطرود، مرسوم الجمعيات العراقي ذو الرقم (19) لعام 1954 وموقف القوى الوطنية منه، كلية التربية، جامعة بغداد، 2020.

1968 الى 2003 الا قانون الجمعيات رقم 13 لسنة 2000 وهو قانون مشوه تم تقسيم الجمعيات فيه الى سياسية وغير سياسية .

ولعل العمل الحقيقي للمنظمات العراقية قد تجسد بعد تغيير النظام الديكتاتوري عام 2003 وبداية عهد جديد لهذه المنظمات والجمعيات والنقابات ، فكان بثلاث مراحل للعمل القانوني لتلك المنظمات حيث اصدرت سلطة الاحتلال الامريكي ومن مكتب خاص في المنطقة الخضراء، اجازات ترخيص وفق الامر 45 لسنة 2004 واستمر لمدة سنة واحدة عند انتقال السلطة الى مجلس الحكم المؤقت , ثم المرحلة الثانية والذي تكفلت فيه وزارة التخطيط والتعاون الانمائي بإصدار اجازات تسجيل للمنظمات استمر نفاذها لغاية 2007 حيث تم الغاء جميع الاجازات في هذا العام، ثم احيلت مهمة مساعدة المنظمات غير الحكومية الى مكتب مساعدة المنظمات غير الحكومية الذي حدد ارتباطه بالأمانة العامة لمجلس الوزراء وأوكل الاشراف عليه لوزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني وهذا المكتب تغير اسمه لاحقاً الى دائرة منظمات المجتمع المدني حيث اصبحت هذه الدائرة المسؤولة المباشرة عن عمل وتنظيم وتسجيل المنظمات غير الحكومية ، كما اصدر مجلس النواب العراقي قانون رقم 12 لسنة 2010 والذي يعتبر القانون والمرجع النافذ الى الان لعمل تلك المنظمات والتي تجاوز عددها 6150 منظمة مسجلة في بغداد وبحدود 5000 منظمة مسجلة في اقليم كوردستان العراق .

في اقليم كوردستان العراق بعد انتفاضة سنة 1991 ونشوء المنطقة الامنة وتشكيل حكومة وبرلمان اقليم كوردستان سنة 1992 تم تشريع اول قانون للمنظمات في سنة 1993 وبعدها صدر قانون اخر للجمعيات والاتحادات وتم العمل عليها لحد سنة 2010 حيث تم تشريع قانون منظمات غير الحكومية الى جانب ذلك لحد الان هناك قانون اخر للاتحادات والجمعيات.

تعتبر منظمات المجتمع المدني في العراق حديثة العهد (حسب المفهوم المؤسسي الحديث) من حيث التأسيس والممارسات في اغلبها، لذلك سبب غموض التوصيفات والتأويلات للمجتمع المدني ومرجعياته القانونية، تحدياً واضحاً أنتج من خلاله علاقة

قلقة في التعامل مع المجتمع ذاته ومن قبل السلطات الثلاث والاعلام والفعاليات الاجتماعية الاخرى، ويمكن تعريف المجتمع المدني على أنه مجموعة من الفعاليات والمبادرات التي تعمل على تحسين المجتمع. وهذه الفعاليات تأخذ اشكالاً وانماطاً متعددة ويمكن أن تكون ذات طبيعة اجتماعية، أو اقتصادية، أو بيئية، أو ثقافية، أو غيرها.

2. الإطار النظري

2.1 تعريف المجتمع المدني

يستخدم مصطلح المجتمع المدني لوصف مجموعة واسعة من المنظمات والشبكات والجمعيات والمجموعات والحركات التي تعمل بشكل مستقل عن الحكومة، والتي تضافر جهودها أحياناً لتعزيز مصالحها المشتركة من خلال العمل الجماعي. تقليدياً، يشمل المجتمع المدني جميع المنظمات التي تحتل "الفضاء الاجتماعي" بين الأسرة والدولة، باستثناء الأحزاب والشركات السياسية. وتتضمن بعض تعريفات المجتمع المدني أيضاً شركات معيّنة، مثل وسائل الإعلام والمدارس الخاصة والجمعيات الربحية، فيما يستثني البعض الآخر هذه الجهات من تعريف المجتمع المدني.

وتحفل المراجع بعشرات التعاريف للمجتمع المدني، فكل تعريف اخذ زاوية نظر معينة ابتنى على أساسها ذلك التعريف، فمن الكتّاب من نَظر إلى زاوية التكوين ومنهم إلى العمل، وبعضها انعكاس لاختلافات في الرؤية لطبيعة مفهوم المجتمع المدني والدور المنوط به تحديدا؛ فهناك من طرح المجتمع المدني بديلا للدولة وهناك من طرحه كمكمل لدور الدولة، وهناك من يطرحه كمعارض للدولة وللسياسات الدولية السائدة، أو كممثل لفئات الشعب المختلفة التي تتأثر بهذه السياسات.

تبلور مفهوم المجتمع المدني في سياق نظرية التعاقد الاجتماعي بما يقابل المجتمع السياسي، أي المجتمع المؤسس على التعاقد الاجتماعي، فالغاية من اتحاد الناس في المجتمع المدني، إضافة إلى تحقيق الأمن والسلام، هي المحافظة على ممتلكات الأفراد، كما يقول لوك. وهكذا، فحيث يؤلف عدد من الناس جماعة واحدة ، ويتخلى كلّ منهم عن سلطة تنفيذ السنّة الطبيعية التي تخصه لصالح المجتمع، ينشأ عندنا حينذاك فقط مجتمع سياسي أو مدني.

برزت نظرية العقد الاجتماعي، التي ساهم روسو في ترسيخها بالضد من نظرية الحق الإلهي. من هنا اقترنت فكرة المجتمع المدني بالميدان الليبرالي السياسي، نقيضاً للفكر القروسطي، وهي جزء من مفهوم الدولة الحديثة، والدولة هي آلة تتجه لضبط سلوك الأفراد وحماية أمنهم وسلامتهم وملكيتهم، حسب توماس هوبز ، الذي كان يعطي

مفهوم الدولة بعداً أرضياً بإنزال مفاهيم السماء إلى الواقع، عبر الحق الإلهي. أما جان جاك روسو فقد دعا إلى عقد اجتماع بين الأفراد داخل المجتمع، لتنظيم حياة الناس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، في حين أن جون لوك، اعتبر الغرض من العقد الاجتماعي هو الحفاظ على حق الأفراد في الملكية بوجود سلطة تنظم «الحق» في استخدام «العنف»، لمعاقبة من ينحرف عن ذلك، لكنه اعتبر الملكية المطلقة» لا تتفق مع طبيعة المجتمع المدني.[1]

لعل أوضح واشمل تعريف للمجتمع المدني الذي عد (المجتمع المدنيّ فضاءً عموميّا للاجتماع الإنسانيّ، القائم على غير الإكراه، والواقع في حيّز يتوسّط الدولة والأفراد، والحاضن لعدد من المواطنين الذين يتعهّدون بالقيام بأعمال جماعيّة، تجري إلى تحقيق أهداف تنطوي على قيم ومعايير، ويتحقّق فيها قدر من الاستقلال عن الدولة والسوق).

ونجد لمفهوم المجتمع المدني تجارب في المجتمعات الإسلامية مثل نظام الوقف الإسلامي والاخويات والمجالس العرفية وغيرها من التجارب التي ظهرت في البيئة الإسلامية وكان لها أثرها الكبير.

تاريخياً، لم تكن فكرة المجتمع المدني متبلورة بالشكل الواضح كما هو الان، بل كانت مظاهر التكافل الاجتماعي هي السائدة ولم تأخذ فكرة التنظيم شكالها الحالي الا في القرن السابع عشر والثامن عشر في بدايات تكوين الدول القومية الحديثة.

على الرغم من تداول المفهوم من قبل توماس هوبز وجون لوك وهيغل وآنجلز، إلا أن أنطونيو غرامشي الذي يعد من أهم المفكرين اليساريين، تناول مفهوم المجتمع المدني بشكل واضح، حيث يقول في أحد النصوص المهمة من دفاتر السجن: " ما نستطيع أن نفعله حتى هذه اللحظة، هو تثبيت مستويين فوقيين أساسيين، الأول يمكن أن يدعى المجتمع المدني، الذي هو مجموع التنظيمات التي تسمى (خاصة)، والثاني هو المجتمع السياسي أو الدولة.

[1] د. عبد الحسين شعبان، المجتمع المدني، دار أطلس للنشر، القاهرة، 2012، ص97

يجدر الإشارة إلى تعريف الأمم المتحدة للمجتمع المدني الذي نصّ على: "المجتمع المدني: يشير إلى الجمعيات التي ينضم إليها المواطنون (خارج أسرهم وأصدقائهم وشركاتهم) طواعية لتعزيز مصالحهم وأفكارهم وأيديولوجياتهم. ولا يشمل المصطلح الأنشطة التي تهدف إلى تحقيق الربح (القطاع الخاص) أو الحكم (القطاع العام)."[1]

اخيراً ،كان للبنك الدولي تعريفه للمجتمع المدني الذي اعتُمد بشكل كبير: (يضم المجتمع المدني مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجودٌ في الحياة العامة وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية، ومن ثم يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى جمعيات ينشئها أشخاص تعمل لنصرة قضية مشتركة، وهي تشمل المنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنية، ومؤسسات العمل الخيري) .[2]

[1] A/58/817 (11 June 2004): We the peoples: civil society, the United Nations and global governance ; Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations (Glossary, page 13)

[2] جميل الأسدي، منظمات المجتمع المدني، مجلة الأيام، لعدد 8527، 2012

2.2 تعريف الجمعيات (المنظمات غير الحكومية)

عرّفت الأمم المتحدة المجتمع المدني على أنّه " هيئة الأمم المتحدة باعتبارها ذلك التنسيق المنظم من الهيئات والمؤسسات والبرامج التي تهدف إلى دعم، أو تحسين الظروف الاقتصادية ،أو الصحية، أو القدرات الشخصية المتبادلة لمجموع السكان".[1]

وعرّف المشرّع العراقي، منظمات المجتمع المدني بصنوفها في المادة الأولى من قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010:

" اولا- المنظمة غير الحكومية هي مجموعة من الاشخاص الطبيعية او المعنوية سجلت واكتسبت الشخصية المعنوية وفقا لأحكام هذا القانون ، تسعى لتحقيق اغراض غير ربحية.

ثانيا- المنظمة غير الحكومية الاجنبية : وهي فرع منظمة غير حكومية مؤسسة بموجب قانون دولة اخرى .

ثالثا- شبكة المنظمات غير الحكومية: هي منظمة غير حكومية مسجلة بموجب احكام هذا القانون وتتألف من عدد من المنظمات غير الحكومية وتتمتع كل منها بالشخصية المعنوية".

ومن التعريفات الأخرى، بأنها تجمع لأشخاص ينشئون جمعيات تعمل لنصرة قضية مشتركة، وهي تشمل المنظمات غير الحكومية والمنظمات الأهلية، والتي يرمز كل منها إلى شكل محدد من أشكال المنظمات في المجتمع المدني، أما الميزة -الخاصية المشتركة- التي تجمع بين منظمات المجتمع المدني كافة على تنوعها الشديد فهي تتمثل باستقلالها عن الحكومة، والقطاع الخاص كذلك من حيث المبدأ، وهو ما يسمح لها بأن تعمل على الميدان وتضطلع بدور هام في أي نظام ديمقراطي. وأن نشاطها يرتكز على العمل التطوعي الذي لا يستهدف الربح، ولا تستند فيه العضوية على عوامل وروابط الدم والوراثة مثل الأسرة والعشيرة والقبيلة.[2]

---

[1] تقرير التنمية البشرية لعام 1993 ، منشور لحساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سنة 1993، ص 184

[2] مصطلحات المشاركة المدنية: دليل المصطلحات والعبارات الشائعة، مركز المنشورات العربية للمعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية، ،2009، ص 10.

عرّف لاري دايموند منظمات المجتمع المدني "بأنها الحياة الاجتماعية المنظمة التي تكون طوعية وذاتية التمويل ومستقلة عن الدولة ومتماسكة بمجموعة من اللوائح والقيم المشتركة، وهي تختلف عن المجتمع في أن الأفراد في مؤسسات العمل الأهلي يعملون بصورة جماعية ليعبروا عن أفكارهم ومصالحهم من خلال تبادلهم الرأي والمشورة كما أنهم يطالبون الدولة بحقوقهم ويحاسبون الدولة على أعمالها.[1]

ويمكن إجمال خصائص منظمات المجتمع المدني بالأربع نقاط التالية[2]:

أولاً: الإرادة الطوعية بالانتساب أو إنشاء المنظمات

ثانياً: الاستقلال المالي والإداري والتنظيمي

ثالثاً: تنوع مجالات العمل والاهتمامات

رابعاً: انتهاج الأساليب القانونية لتحقيق الأهداف

2.3 أهمية تكوين الجمعيات

تعمل الجمعيات وغيرها من مجموعات المصالح العامة كوسائط للتعبير المدني والسياسي، وتقوم بدور حلقة وصل بين المجتمعات المحلية والسلطات. ويسر هذان الحقان إشراك السكان عامة في عمليات السلام وعمليات الانتقال. وقد شدد مجلس حقوق الإنسان على أن احترام الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات يسهم في التصدي للتحديات والمشاكل التي تهم المجتمع وفي حلها، بما في ذلك تحقيق التنمية المستدامة، وتمكين المرأة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإعمال جميع حقوق الإنسان.[3]

وتلعب منظمات المجتمع المدني دورًا حيويًا في تعزيز الديمقراطية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. تسهم هذه المنظمات في مختلف القطاعات، بدءًا من حقوق

---

[1] Larry Diamond, rethinking civil society toward democratic consolidation, Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, Volume 5, Number 3, July 1994, p5

[2] حنان حيلة، منظمات المجتمع المدني ودورها في حماية الحقوق والحريات، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أحمد دراية، 2022، ص24

[3] قراري مجلس حقوق الانسان 5/24، الفقرة 5 و16/21، الفقرة 4.

الإنسان والمشاركة السياسية إلى التنمية المستدامة والتنوع الثقافي. إليك تفصيل لأدوارها:

- **تعزيز حقوق الإنسان**

تعمل منظمات المجتمع المدني على حماية وتعزيز حقوق الإنسان من خلال رصد الانتهاكات والدفاع عن حقوق الأفراد، خاصة الفئات المهمشة والمحرومة. توفر هذه المنظمات منصة للمتضررين للإبلاغ عن الانتهاكات وتقديم الدعم القانوني والنفسي لهم، كما تضغط على الحكومات لاحترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

- **المشاركة المجتمعية**

تعزز منظمات المجتمع المدني المشاركة السياسية بتشجيع المواطنين على الانخراط في العملية الديمقراطية وتنظيم حملات توعوية لزيادة الوعي بالحقوق السياسية. تسهم هذه الجهود في المساءلة الديمقراطية وتحفز الحكومات على تحسين السياسات العامة.

- **التنمية الاقتصادية والاجتماعية**

تسهم منظمات المجتمع المدني في تعزيز التنمية المستدامة عبر برامج تهدف إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية. تنفذ هذه المنظمات مشاريع تعليمية وتدريبية لتمكين الأفراد وتزويدهم بالمهارات اللازمة لسوق العمل، مما يساعد في تقليل معدلات الفقر والبطالة.

- **الرقابة والمساءلة**

تلعب منظمات المجتمع المدني دورًا حيويًا في مراقبة أداء الحكومة والمؤسسات العامة لضمان الشفافية والمساءلة. من خلال الأبحاث المستقلة والتقارير الإعلامية، تكشف هذه المنظمات الفساد وسوء الإدارة، مما يؤدي إلى تحسين الخدمات العامة وتعزيز ثقة المواطنين في الحكومات.

- **التعليم والتوعية**

توفر منظمات المجتمع المدني برامج تعليمية وتوعوية في مجالات مثل الصحة والبيئة والتعليم وحقوق الإنسان. تسهم هذه البرامج في بناء مجتمع واعٍ ومثقف قادر على التعامل مع التحديات المختلفة وتحقيق التنمية المستدامة.

- **التضامن الاجتماعي**

تساهم منظمات المجتمع المدني في تعزيز التضامن الاجتماعي من خلال تقديم الدعم والمساعدة للمحتاجين والمتضررين من الأزمات والكوارث. تقدم هذه المنظمات الإغاثة الإنسانية والإمدادات الضرورية في حالات الطوارئ، مما يسهم في تخفيف المعاناة الإنسانية وبناء مجتمعات أكثر تماسكًا.

- **التنوع الثقافي**

تسعى منظمات المجتمع المدني للحفاظ على التراث الثقافي وتعزيز التفاهم بين الثقافات المختلفة. تنظم هذه المنظمات الفعاليات الثقافية والفنية والتعليمية التي تدعم التنوع الثقافي وتعزز التعايش السلمي بين مختلف الأعراق والأديان.

- **الحماية وتقديم الخدمات**

تقدم منظمات المجتمع المدني خدمات أساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم والمأوى للنازحين واللاجئين والفئات الضعيفة في المجتمع. تسهم هذه المنظمات في توفير بيئة آمنة وداعمة للأفراد والمجتمعات، مما يساعد في تعزيز الاستقرار الاجتماعي.

- **الرصد والإنذار المبكر**

تقوم منظمات المجتمع المدني برصد التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتقديم إنذارات مبكرة حول الأزمات المحتملة مثل النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية. تساعد هذه الجهود في الاستعداد واتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من تأثير الأزمات.

- **الوساطة والتفاوض**

تلعب منظمات المجتمع المدني دورًا في الوساطة والتفاوض لحل النزاعات بين المجتمعات أو بين الأفراد والدول. تساهم هذه المنظمات في تعزيز الحوار وبناء الثقة بين الأطراف المتنازعة، مما يساعد في الوصول إلى حلول سلمية ومستدامة للنزاعات.

3. الإطار القانوني والتنظيمي

3.1 الإطار القانوني الدولي

أطّر القانون الدولي، عملَ المجتمع المدني ومنظماته بكافةِ أشكالها، بإطار لحمايتها. آخذاً بنظر الاعتبار أن المجتمع المدني على الدوام، هدفٌ سهل للسلطات وجهاتٍ أخرى مختلفة لاعتبارات عدّة تنظيمية، ومالية. هذه الطبيعة الهشّة لمؤسسات المجتمع المدني جعلته عرضة للتفكيك والملاحقة في أحيان كثيرة، لذلك ولأهميته البالغة كما أسلفنا، كان لا بدّ من حماية دولية لوجوده ونشاطه.

ضمنَ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات. وهذان الحقان يتيحان وجود المجتمع المدني في حد ذاته، ويسمحان بتعددية التعبير في الأنظمة السياسية، ويوفران إمكانية الاختيار في التمثيل الشعبي.[1]

- تعتبر المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان والتي نصت على:(لكلِّ شخص حقٌّ في حرّية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية)، أساساً لكثير من النصوص التي وردت في الصكوك والمعاهدات الدولية اللاحقة، أهمها بالتأكيد ما ورد في العهدين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية ،والاجتماعية، والثقافية.
- نصّت المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على (لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه). صدر هذا العهد في عام 1966، والذي أنظم له العراق وصادق عليه عام 1971. فاصبحَ من الوثائق الأساسية التي تحمي وجود المجتمع المدني، على الرغم من أن المؤسسات الرسمية لم تلتزم بهِ في وقتها، ولم توفّق بينه وبين التشريعات التي قيّدت أو حتى منعت وجود مؤسسات المجتمع المدني.
- كذلك المادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي نصت على: تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

[1] اللجنة المعنية بحقوق الانسان، التعليق رقم 37 (2020)، الفقرتان 9 و100.

(أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفى الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دون ما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم،

(ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها.

(ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دون ما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

- في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979، ورد في المادة السابعة التي نصّت على: " تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في: (ج) : "المشاركة في أية منظمات وجمعيات غير حكومية تهتم بالحياة العامة والسياسية للبلد".

- في الاتفاقية (رقم 87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في المادة الثانية نصّت على : "للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق".

- كما أشار الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها 144/53 في المادة الخامسة إلى: "لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكون لكل شخص الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، على الصعيدين الوطني والدولي، في:

(أ) الالتقاء أو التجمع سلمياً

(ب) تشكيل منظمات غير حكومية أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها

(ج) الاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية"

- أمّا ما يخصّ الاتفاقيات والعهود الإقليمية، فالميثاق العربي لحقوق الإنسان في المادة 24، نصّ على حق كل مواطن في " 5- حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها". فضلاً عن نصّ المادة الخامسة والثلاثين: " 1- لكل شخص الحق في حرية تكوين الجمعيات أو النقابات المهنية والانضمام إليها وحرية ممارسة العمل النقابي من أجل حماية مصالحه."

3.2 الإطار الدستوري الوطني

كفل دستور جمهورية العراق (2005) الحق في تكوين الجمعيات والمنظمات غير الحكومية بنصّ المادة 39، أولاً: " حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية، أو الانضمام اليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون ." ومادة أخرى مرتبطة بالحق في تكوين الجمعيات فيي المادة 38، والتي نصّت في الفقرة أولاً على ضمان حرية التعبير، وفي الفقرة ثالثاً على ضمان حق الاجتماع. وكلا الحقّين مرتبطان بالحق في تكوين الجمعيات.

يشير دستور جمهورية العراق لعام 2005 إلى أهمية منظمات المجتمع المدني من خلال تأكيده على مجموعة من الحقوق التي تساهم في تعزيز دور هذه المنظمات. ويوفر الدستور بيئة قانونية تتيح للأفراد حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، مما يشير إلى اعتراف الدولة بأهمية هذه المنظمات كجزء لا يتجزأ من العملية الديمقراطية.

يؤكد الدستور كذلك على حرية التعبير وحق الاجتماع. وهما من الحقوق الأساسية التي تدعم نشاط منظمات المجتمع المدني والحق في تكوين الجمعيات. من خلال ضمان هذه الحقوق، يُمكّن الدستور المنظمات من القيام بدورها في تعزيز الحوار المجتمعي، والمشاركة في تشكيل السياسات العامة، ومراقبة الأداء الحكومي.

يُظهر الدستور العراقي لعام 2005 رؤية شاملة لدور منظمات المجتمع المدني كوسيلة لتعزيز المشاركة الشعبية وتوسيع نطاق الحريات العامة. بذلك، يُعتبر الدستور ركيزة أساسية لضمان التعددية والمشاركة الفعالة في الحياة العامة، مما يسهم في تعزيز عملية التحول الديمقراطي في العراق.

3.3 الإطار القانوني الوطني

شرع مجلس النواب عبر لجنة مؤسسات المجتمع المدني -التي دمجت لاحقا مع لجنة التطوير البرلماني في الدورة النيابية الرابعة ومن ثم دمجت مع لجنة العمل في الدورة النيابية الخامسة- قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12) لسنة (2010). الذي ينظم عمل المنظمات غير الحكومية، والذي تَضمّن اسساً استمدها من النص الدستوري أهمها:

1. حرية المواطنين بتأسيس وادارة المنظمات غير الحكومية او الانضمام لها او الخروج منها.
2. تعزيز مفهوم المجتمع المدني في النظام الجديد، وتعزيز دور المنظمات وعدم التدخل بعملها من أي سلطة الا بموجب الدستور والقانون.
3. حدد الآلية التي بموجبها يتم منح المنظمات الصفة الرسمية ومتطلبات وشروط الصفة الرسمية والتي تعتمد مفهوم الاجازة المسبقة -وليس العلم والخبر الذي تطبقه بعض الدول- وكذلك حدد شروط المؤسسين والأعضاء.
4. حدد دور الإدارة التنفيذية – دائرة المنظمات غير الحكومية – في عملية منح الاجازة وسهّل عديد من الإجراءات التي كانت مستندة للمشيئة الذاتية وحددها بالقانون ومنح الحق للمنظمات بالتشكي والتظلم واللجوء للقضاء في حال مخالفة القانون.
5. حدد حل المنظمات بالحل القضائي عبر شروط وإجراءات تحد من سلطة الإدارة في حال لجئت للتعسف باستخدام الحق.
6. منح الحق للمنظمات بالتمويل الداخلي والخارجي مع شرط فتح حساب مصرفي لدى مصرف يخضع لرقابة البنك المركزي العراقي.

7. حضر على المنظمة غير الحكومية ان تتبنى اهدافاً وتقوم بأنشطة تخالف الدستور والقوانين العراقية النافذة او ممارسة اعمال تجارية يعود ريعها للأعضاء او جمع الأموال للمرشحين للمناصب العامة او تقديم الدعم المادي لهم.

8. حدد عضوية الأجانب بنسب معينة ومنع ان يكون شخص واحد يترأس أكثر من منظمة في الوقت ذاته وحدد مسؤولية الأعضاء عن التزامات المنظمة القانونية مبينا شخصيتها المعنوية المستقلة واوجب الكشف والتجنب عن تضارب المصالح المحتمل.

9. منح الحق للمنظمات بالتملك -بما فيها العقار – وكذلك الحق بالمشاركة في العطاءات التي تعلنها السلطات العامة ضمن اختصاصها وحق فتح الفروع وحق الاندماج مع منظمات أخرى او الحل الاختياري او تأسيس والانضمام لشبكات من المنظمات.

10. اوجب على المنظمات ان تقدم تقريرا سنويا يتضمن المعاملات المالية له وانشطتها وكذلك اوجب عليها مسك مجموعة من السجلات الضرورية وان تجري عملياتها المالية من خلال حسابها المصرفي.

3.3.1 دور قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010 في دعم الحق في تكوين الجمعيات

يعد قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12) لسنة (2010) من أهم التشريعات التي أسست لمرحلة جديدة من العمل المدني المنظم في العراق. وقد جاء هذا القانون استجابة لحاجة ملحة لتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني بعد سنوات من الاضطرابات والتغيير السياسي. يهدف القانون إلى دعم وتطوير المجتمع المدني، من خلال وضع إطار قانوني يضمن حقوق المواطنين، في تأسيس وإدارة المنظمات غير الحكومية، وكذلك الانضمام إليها، ما يعزز دور المجتمع المدني في النظام السياسي والاجتماعي الجديد للعراق.

- **الحقوق والحريات الأساسية**

ينص القانون على حق المواطنين في تأسيس المنظمات غير الحكومية والانضمام إليها أو الخروج منها، مما يعزز من حرية التجمع والتنظيم، وهي حقوق

يكفلها الدستور العراقي. هذه الحرية تعتبر أساساً لنمو مجتمع مدني فعال وقادر على التأثير الإيجابي في المجتمع. من خلال هذا القانون، تم تأكيد أن أي تدخل من قبل السلطات في عمل المنظمات، يجب أن يكون مبرراً دستورياً وقانونياً، ما يعزز من استقلالية هذه المنظمات وقدرتها على العمل بحرية وبدون خوف من التضييق أو التدخل غير المبرر.

- **الآليات التنظيمية والصفة الرسمية**

حدد القانون بوضوح الآليات التي يتم من خلالها منح المنظمات غير الحكومية الصفة الرسمية، بما في ذلك شروط التأسيس ومتطلبات الأعضاء. على خلاف بعض الدول التي تعتمد على نظام "العلم والخبر"، اعتمد العراق في هذا القانون على مبدأ "الإجازة المسبقة"، حيث يجب على المنظمات التقدم بطلبات رسمية للحصول على الإجازة القانونية للعمل.

- **الإدارة التنفيذية وحماية الحقوق**

دور الإدارة التنفيذية، ممثلة بدائرة المنظمات غير الحكومية، يعد محورياً في تطبيق القانون. فقد منح القانون الدائرة صلاحيات واسعة في منح الإجازات وتسجيل المنظمات، مع تسهيل العديد من الإجراءات التي كانت في الماضي تتسم بالبيروقراطية والتعقيد. إضافة إلى ذلك، يوفر القانون للمنظمات حق التظلم واللجوء إلى القضاء في حال تعرضها لأي تجاوز أو مخالفة قانونية من قبل السلطات، مما يعزز من حماية حقوق هذه المنظمات ويضمن لها فرصة عادلة للدفاع عن مصالحها.

- **تمويل المنظمات واستقلاليتها**

يعد تمويل المنظمات غير الحكومية أحد العناصر الأساسية التي تناولها القانون. فقد تم منح المنظمات الحق في الحصول على التمويل الداخلي والخارجي، شريطة فتح حسابات مصرفية لدى بنوك تخضع لرقابة البنك المركزي العراقي. هذا النص يهدف إلى تعزيز الشفافية في التعاملات المالية للمنظمات، مع التأكيد على استقلاليتها المالية، ما يمكنها من تنفيذ مشاريعها وبرامجها دون قيود مالية تعيق عملها.

- **الإشراف والرقابة**

إلى جانب تحديد دور الإدارة في منح الإجازة، وضع القانون أيضاً ضوابط للإشراف والرقابة على عمل المنظمات. فمثلاً، يمنع القانون أن تتبنى المنظمات أهدافاً أو تقوم بأنشطة تخالف الدستور أو القوانين العراقية النافذة. كما يحدد نسبة معينة لمشاركة الأجانب في عضوية المنظمات، ويمنع تولي شخص واحد رئاسة أكثر من منظمة في الوقت ذاته. هذه الإجراءات تهدف إلى حماية المنظمات من استغلالها لأغراض غير مشروعة وضمان أن تعمل في إطار القوانين والأهداف المحددة.

- **الشفافية والمسؤولية**

أوجب القانون على المنظمات تقديم تقارير سنوية تتضمن المعاملات المالية وأنشطتها، كما ألزمها بمسك مجموعة من السجلات الضرورية وإجراء عملياتها المالية من خلال حساباتها المصرفية. هذه المتطلبات تعزز من شفافية المنظمات ومسؤوليتها تجاه المجتمع والجهات الرقابية، مما يسهم في بناء الثقة بينها وبين الجمهور والسلطات.

3.4 الإطار التنظيمي

ينظم عمل منظمات المجتمع المدني مجموعة من الضوابط والإجراءات المختلفة، تتعلّق بأنشطة المنظمات المرتبطة بمؤسسات الدولة، وفضاء عملها، وإجراءات وضوابط تتعلق بالوضع المالي الخاص بالمنظمة. أهم هذه الأنظمة والضوابط:

- استناداً إلى أحكام المادة (١٠) الفقرة (رابعاً) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩ لسنة ٢٠١٥)، أصدرت الضوابط: رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣، ضوابط العناية الواجبة تجاه أصحاب المناصب العليا ذوي المخاطر للمؤسسات المالية والاعمال والمهن غير المالية المحددة.

والتي شملت في المادة (3) في الفقرة (ل): رؤساء ووكلاء ومدراء المؤسسات والجمعيات الخيرية والمنظمات غير الحكومية وأعضاء مجلس ادارتهم ومن بدرجتهم.

- تلتزم منظمات المجتمع المدني بالقوانين والأنظمة العراقية سارية المفعول، كقانون العقوبات العراقي ، وقانون مكافحة الإرهاب، وقانون التقاعد، والضمان الاجتماعي للعمال، وقانون ضريبة الدخل، وغيرها من القوانين، والأنظمة، والتعليمات، واللوائح.
- العمل مع الوزارات العراقية، والهيئات والمؤسسات الرسمية، يستوجب التسجيل ضمن قاعدة بيانات المؤسسات المذكورة. في الغالب يستلزم التسجيل شهادة التسجيل الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء/دائرة المنظمات غير الحكومية، نظام المنظمة الداخلي، بالإضافة لهيكلية المنظمة وتقارير الأنشطة والتقارير المالية.
- المنظمات غير الحكومية ملزمة بتعليمات البنك المركزي العراقي، والتي تطبّق عبر المصارف العراقية الأهلية والحكومية. والتي تستلزم وثائق عدّة عند فتح الحساب المصرفي، ووثائق تجدد بشكلٍ دوري.
- في بعض المحافظات العراقية، يستلزم إقامة الأنشطة وحجز القاعات لهذا الغرض الحصول على موافقات أمنية.

3.5 الإطار القانوني والتنظيمي في إقليم كردستان

في إقليم كردستان، ينظم قانون المنظمات غير الحكومية (القانون رقم 1 لعام 2011) العمل المدني. وينفذ مكتب المنظمات غير الحكومية التابع لحكومة إقليم كردستان هذا القانون ويشرف على عمل المنظمات غير الحكومية.

على الرغم من أن الهدف من هذا القانون هو تنظيم ودعم أنشطة المنظمات غير الحكومية، إلا أن القانون يحتوي على ثغرات وفرص قد تكون غير ملائمة، لكن هناك شعوراً من قبل المشاركين في جلسات الاستماع التي نظمناها أن بعض البنود تعيق حرية تشكيل المنظمات. يطلب القانون من المنظمات غير الحكومية في الاقليم العراقية والأجنبية تقديم سجل دقيق، وتقديم وثائق شاملة (المادة 10). بعض المتطلبات قد تكون صارمة وقد تجعل الأفراد يترددون في تشكيل منظمات غير حكومية بسبب البيروقراطية التي تجعل العملية معقدة وطويلة، مما يسبب إرهاقاً إدارياً للمواطنين. خاصة وأن طريقة التقديم لا تزال تقليدية وورقية وليست منظمة عبر الوسائل الرقمية والإنترنت. من ناحية أخرى، شعر المشاركون أن القانون يمنح السلطة الرقابية لهيئة المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك سلطة الموافقة أو رفض طلبات التسجيل، ومراقبة الأنشطة، وتدقيق السجلات المالية. على الرغم من أن تدقيق الأصول المالية لم يذكر في قانون المنظمات غير الحكومية، إلا أن قانون النزاهة وديوان الرقابة المالية يشير إلى تدقيق الأصول المالية للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية (المواد 11، 14).

يمكن للهيئة رفض طلبات التسجيل إذا لم يتم استيفاء الشروط القانونية (المادة 11)، ويمكن حل المنظمات غير الحكومية بأمر من المحكمة بسبب انتهاك دستوري أو قانوني (المادة 16)، وهذا في الوقت الذي توفر فيه النصوص القانونية تعريفات واسعة تتيح تفسيرات متباينة ومتنوعة. وهذا يشكل تهديداً لاستقلالية المنظمات غير الحكومية.

تواجه المنظمات غير الحكومية الأجنبية متطلبات إضافية لتقديم الوثائق باللغة الكردية والعربية، مما قد يحد من خبرتها ودعمها الدولي (المادة 10). تتضمن العقوبات على المخالفات التحذير، وإيقاف الأنشطة، والحل (المادة 15)، مع وجود عملية استئناف محدودة قد لا تحمي من القرارات التعسفية. المنظمات غير الحكومية لديها

فقط 10 أيام للاستئناف على قرارات الإيقاف و30 يوماً للحل (المادة 15). في الوقت الذي تكون فيه شفافية الأصول المالية مهمة، فإن التقارير المالية التفصيلية وسجلات جميع الممتلكات والإيرادات (المواد 12، 14) تفرض عبئاً كبيراً، خاصة على المنظمات الصغيرة ذات الموارد المحدودة.

إن تلك المنظمات غير الحكومية المسجلة في دائرة المنظمات غير الحكومية الفيدرالية في بغداد، يتعين عليها تسجيل نفسها في دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة لحكومة إقليم كردستان لكي تتمكن من العمل في الإقليم، والعكس صحيح بالنسبة للمنظمات غير الحكومية المسجلة في إقليم كردستان والتي تعمل خارج حكومة الإقليم. صحيح أن هذا الإجراء مذكور في القانون نفسه، لكن إعادة تقديم الوثائق والمعلومات هو نوع من إعادة تسجيل المنظمة في إقليم كردستان.

مشاكل التنسيق بين دائرتي المنظمات غير الحكومية في بغداد وحكومة الإقليم تجعل عملية تسجيل تلك المنظمات التي ترغب في العمل في كلا المنطقتين أكثر تعقيدًا. رغم أن المنظمات غير الحكومية المسجلة في بغداد من الناحية النظرية يجب أن تكون معترفًا بها في جميع أنحاء العراق، إلا أنه في إقليم كردستان يجب إخطار الدائرة وإعادة تسجيلها في دائرة المنظمات غير الحكومية التابعة لحكومة الإقليم، وغالبًا ما يؤدي ذلك إلى تأخير ومزيد من التحقيق من قبل السلطات والجهات المعنية المحلية. كما أن المنظمات في إقليم كردستان يجب أيضًا أن تسجل نفسها في دائرة المنظمات غير الحكومية في بغداد، وهذا يمثل تحديًا إضافيًا لمنظمات إقليم كردستان.

يجب على المنظمات تجديد أوامرها الإدارية سنويا من أجل العمل. هذه الخطوة غير مذكورة في القانون وهي إجراء إضافي تمت إضافته إلى الإجراءات المفروضة على منظمات المجتمع المدني.

يجب أن يتم التحقق في عملية المصادقة بسبب أن اسم المنظمة لا ينبغي أن يكون مشابهًا لأي منظمة مسجلة أخرى. هذه العملية تتطلب وقتًا طويلًا. يجب على المنظمات غير الحكومية تقديم ثلاثة أسماء للموافقة، وإذا تم رفضها، يجب تقديم ثلاثة أسماء

جديدة. يواجه المؤسسون عقبات عندما يستخدمون مصطلحات أخرى مثل "جمعية" أو "مؤسسة" رغم أن هذا يهدف إلى تمييز المنظمة عن النقابات والجمعيات.

أشار المبحوثون إلى أن دائرة المنظمات غير الحكومية في إقليم كردستان لا ترفض رسميًا أي طلب تسجيل، لكنه بطيء وغير نشط في تقديم وثيقة تمكن المتقدمين من متابعة طلباتهم. وفقًا للقانون، يجب الموافقة على الطلبات في غضون 30 يومًا من تقديمها، لكن بما أن المتقدم ليس لديه أي دليل على تاريخ تقديم طلبه، لا يمكنه التأكد من أن فترة التقديم قد انتهت، وفي الوقت نفسه لا تُمنح وثيقة تسجيل للمنظمة. على الرغم من أن قانون المنظمات غير الحكومية في الإقليم ينص على أن عدم الرد على الطلب بعد انتهاء المدة المحددة يعتبر تسجيلًا للمنظمة. (المادة 11 الفقرة 3) في العديد من المحافظات، لا يوجد مكتب للمنظمات غير الحكومية، لذلك غالبًا ما تضطر المنظمات إلى السفر إلى مدينة أخرى لاستلام بريدها. هذا يشكل عائقًا، خاصة في حالات الطوارئ حيث يتطلب الرد في غضون 10 أيام. غالبًا ما تنتهي فترة العشرة أيام قبل أن تتمكن المنظمات غير الحكومية من حل المشكلة التي قد تؤدي إلى إصدار أمر تقييد.

أشار المشاركون إلى أن في العراق ومناطق إقليم كردستان، تطالب القوات الأمنية المنظمات غير الحكومية بإبلاغها بجميع أنشطتها، وتوجيه أصحاب الأماكن بعدم تأجيرها للمنظمات دون تصريح أمني. هذا العائق يؤثر على حق المنظمات غير الحكومية في العمل بعيدًا عن تدخل الدولة أو التدخل في أعمالها.

في أحد الاجتماعات، أُشير إلى أن منظمات المجتمع المدني واجهت عقبات بسبب عملها على رفع الوعي والاستفسار عن إنقاذ ضحايا العنف الأسري. يُنظر إليها على أنها تشجيع على تفكيك الأسرة ومعارضة التعليم الديني، مما يعزز استمرار الصور النمطية الأبوية ضد المنظمات غير الحكومية.

3.6 تأسيس النقابات في العراق الاتحادي و إقليم كردستان

يعترف القانون العراقي رقم 37 لسنة 2015 بحرية تكوين النقابات وحرية تكوين الجمعيات معها، على الرغم من وجود قوانين في العراق وإقليم كردستان تحظر تعدد النقابات، بما في ذلك القانون رقم 71 لعام 1987 وقانون تنظيم النقابات العمالية رقم 52 لعام 1987.

يوجد حاليا أكثر من 10 نقابات عمالية في العراق وإقليم كردستان، لكن لم تتم الموافقة عليها رسميا من قبل وزارة العمل العراقية. تتعامل الحكومة في بغداد وأربيل فقط مع نقابتين لهما في وقت واحد ممثلون في صندوق الضمان الاجتماعي ولجان تفتيش العمل. لا تمنح هذه الحقوق للآخرين.

هناك الآلاف من العمال الأجانب في العراق وإقليم كردستان الذين يعملون في قطاعات مختلفة. لكن لا يوجد حتى الآن قانون محدد في العراق يسمح لهم بإنشاء نقاباتهم الخاصة أو السماح لهم بالانضمام إلى النقابات الوطنية العراقية.

التوصيات

بناءً على استعراض النص القانوني، يمكن تقديم التوصيات التالية، لتحسين الإطار القانوني، ولتعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العراق:

- تعزيز التعاون بين المنظمات غير الحكومية والسلطات الحكومية: ينبغي تعزيز الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والسلطات الحكومية لضمان تحقيق أهداف مشتركة تدعم التنمية المستدامة وحقوق الإنسان في العراق.
- تطوير البنية التحتية القانونية والتنظيمية: من الضروري مراجعة وتطوير القوانين واللوائح المتعلقة بعمل المنظمات غير الحكومية، بالشراكة مع أصحاب المصلحة من المنظمات والعاملين فيها، لضمان مرونة أكبر ودعم أكثر فعالية لمبادرات المجتمع المدني.
- توفير دعم مالي وتقني: يجب تقديم المزيد من الدعم المالي والتقني للمنظمات غير الحكومية، بما في ذلك تسهيل الوصول إلى التمويل الداخلي والخارجي، مع ضمان الامتثال للقوانين العراقية.
- تعزيز الشفافية والمساءلة: من المهم تعزيز ممارسات الشفافية والمساءلة داخل المنظمات غير الحكومية لضمان استخدام الموارد بشكل فعال وتحقيق أقصى استفادة للمجتمع.
- إنشاء هيئة مستقلة لتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني: يُوصى بأن تكون الجهة التي تنظّم عمل منظمات المجتمع المدني هيئة مستقلة، على غرار المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي تنظم عمل الأحزاب في العراق. هذا سيسهم في ضمان حيادية وفعالية أكبر في دعم وتوجيه منظمات المجتمع المدني.
- الاعتماد على الأنظمة الإلكترونية في العمليات التنظيمية: يُوصى باعتماد الأنظمة الإلكترونية في عمليات التسجيل، المتابعة، رفع التقارير، والإخطارات. هذا سيعزز الكفاءة والشفافية في عمل المنظمات غير الحكومية ويسهل عملية الرقابة والتواصل بين الجهات المعنية.

- تعزيز الشراكة مع المؤسسات الرسمية: تعزيز الشراكة بين مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية، والمشاركة في صياغة الرؤى والسياسات وإدارة الحوار المجتمعي حول التشريعات وإستراتيجيات التنمية.
- تعزيز دور الفرق التطوعية: إزالة القيود عن عمل الفرق التطوعية، وضمان وجودها دون الحاجة للتسجيل الرسمي، والذي يتعارض مع كونها فرقاً تطوعية ولا تنطبق عليها الشروط والأعباء المؤسسية.

المصادر العربية

- تعليق على الإعلان الخاص بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميًا، الصادر عن المقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عه حقوق الإنسان.
- أ.م.د. علي خيري مطرود، مرسوم الجمعيات العراقي ذو الرقم (19) لعام 1954 وموقف القوى الوطنية منه، كلية التربية، جامعة بغداد، 2020.
- د. عبد الحسين شعبان، المجتمع المدني، دار أطلس للنشر، القاهرة،
- جميل الأسدي، منظمات المجتمع المدني، مجلة الأيام، العدد 8527
- تقرير التنمية البشرية لعام 1993 ، منشور لحساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سنة 1993
- مصطلحات المشاركة المدنية: دليل المصطلحات والعبارات الشائعة، مركز المنشورات العربية للمعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية، ،2009
- حنان حيلة، منظمات المجتمع المدني ودورها في حماية الحقوق والحريات، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أحمد دراية، 2022
- قراري مجلس حقوق الانسان 5/24، الفقرة 5 و16/21، الفقرة 4
- اللجنة المعنية بحقوق الانسان، التعليق رقم 37 (2020)، الفقرتان 9 و100

المصادر الأجنبية

- A/58/817 (11 June 2004): We the peoples: civil society, the United Nations and global governance; Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations
- Larry Diamond, rethinking civil society toward democratic consolidation, Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, Volume 5, Number 3, July 1994

يستند الإطار القانوني والتنظيمي لعمل المجتمع المدني إلى مستويين: الدولي والوطني. على المستوى الدولي، تعتمد منظمات المجتمع المدني على مجموعة من الوثائق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تؤكد حق تشكيل الجمعيات والمشاركة في التجمعات السلمية، مثال ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

أما على المستوى الوطني، فيدعم دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والتشريعات الوطنية، والتشريعات المحلية في إقليم كردستان تأسيس وعمل منظمات المجتمع المدني. إذ يضمن الدستور العراقي في مواده حرية التأسيس والانضمام إلى الجمعيات والأحزاب السياسية، بالإضافة إلى حرية التعبير والاجتماع. ينظم قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ إطار عمل هذه المنظمات، بما في ذلك متطلبات التسجيل، التمويل، وإجراءات التقارير، مما يؤكد على أهميتها في تعزيز المجتمع المدني ويحدد شروط عملها وإشرافها.

٢٠٢٤