

## ملاحظات على تعديل قانون الشركات رقم (35) لسنة 2010

في الوقت الذي تسعى فيه الدولة الأردنية إلى تعزيز وتوفير مساحة كافية لمنظمات المجتمع المدني لممارسة عملها ضمن الأطر القانونية الدولية والمحلية لكونها متطلبًا رئيسيًا لتعزيز حالة حقوق الإنسان، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، وتعزيز مبادئ سيادة القانون والوصول للعدالة الشاملة، وافق مجلس النواب الحالي على إضافة مادة في قانون الشركات فيما يتعلق بقرار الحصول على تمويل أجنبي للشركات غير الربحية والتي تضمنت ما يلي: "أنه في حال مرور 30 يومًا من تاريخ التقدم بالطلب ولم يصدر قرار يعتبر التمويل مرفوضًا حكمًا".

وحيث إن الشركات التي لا تهدف لتحقيق الربح هي جزء لا يتجزأ من منظمات المجتمع المدني ونتاج قانون الجمعيات سابقًا قبل تعديله، والتي تمثلت بالجمعيات الخاصة وفقًا لقانون الجمعيات، نرى أن هذا التعديل المقترح مخالف قانونيًا، وذلك على مستوى التشريعات المحلية والقانون الدولي لحقوق الإنسان معًا، إذ يخالف الحريات المنصوص عليها في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ويقيدّها، وذلك للأسباب التالية:

1. يتضمن النص المعدل: "أنه في حال عدم رد الوزير خلال 30 يومًا فإنه لا يجوز للجهة التي

تطلب التمويل الخارجي الحصول على التمويل وعلى المتضرر اللجوء إلى القضاء"،

يتمحور السؤال الذي تطرحه الجهة طالبة التمويل حول سبب لجوئها إلى القضاء والأسباب التي سوف تستند إليها، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، يعني تقديم طلب التمويل إلى جهة رسمية حكومية مع مرور 30 يومًا دون صدور قرار بالموافقة أو الرفض أن هذا الطلب مرفوض ضمناً ودون بيان الأسباب، ويعد هذا قرارًا إداريًا لصدوره عن جهة رسمية الأمر الذي يعني قبوله الطعن أمام المحكمة الإدارية. ولكن، ما الأسباب التي سوف يتم اللجوء إليها وإثارته أمام القضاء في حال الطعن؟

كما أن هذا النص المقترح لم يضيف شيئاً فيما يتعلق بامتناع الإدارة عن اتخاذ القرار الذي يطلب الأفراد اتخاذه (أي القرار الضمني)، وذلك من حيث إمكانية الطعن فيه ورقابة القضاء الإداري على مشروعياته، حيث جاء في نص المادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداري رقم 2017/27 ما نصه: "في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار".

وعليه، وفي حال إحاطة امتناع الإدارة عن إصدار القرار الذي يطلب المستدعي اتخاذه بضمانة إمكانية الطعن فيه سنداً لقانون القضاء الإداري، فما فائدة إدراجه ضمن تعديل قانون الشركات بهذه الصيغة المقررة أصلاً بموجب قانون القضاء الإداري المشار إليه؟

مما لا شك فيه أن إدراج القانون بهذه الصيغة يعطي للوزير الحق بتجاهل أي طلب يقدم إليه ودون إبداء الأسباب، وهذا بخلاف الأصل الذي يقضي بوجوب الرد على الطلبات التي تقدم إلى الإدارة، والذي يعتبر من صميم اختصاص الإدارة الموكلة إليها مهمة الإشراف على تطبيق القوانين والأنظمة التي وضعت لخدمة المجتمع بكل مكوناته، ولا يصح أن يُترك الأصل ويُصار إلى الاستثناء.

فالأصل أن ترد الإدارة لا أن تسكت. وإن النص الذي وضعه قانون القضاء الإداري وابتدعته اجتهادات القضاء الإداري عالمياً، والذي يقضي باعتبار السكوت عن الرد على طلبات الأفراد بمثابة قرار ضمني بالرفض، قد جاء لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة حيال تجاهل طلباتهم وذلك من خلال اعتبار القرار الضمني بمثابة إفصاح حقيقي عن إرادة الإدارة في رفض القرار بما يخالف الأصل. وبالتالي، فإن خضوع القرارات الضمنية للطعن هو ضمانة من ضمانات المشروعية وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة، إلا أن هذا لا يجعل القرارات الضمنية بالرفض أصلاً عامّاً ولا يصح أن تشرعن بقوالب قانونية (كما هو حال نص قانون الشركات المقترح).

وكان من الواجب اعتبار السكوت عن الرد بمثابة موافقة على طلب التمويل لا العكس، لاسيما وأن قبول التمويل ليس سوى مرحلة أولى ضمن مراحل عديدة ومعقدة يمر بها التمويل حتى يصل إلى مستحقيه، وتخضع هذه المراحل جميعها لإشراف جهات عديدة (أمنية وإدارية)، ولا يعتبر قرار قبول التمويل سواء أكان قرارًا عاديًا أم ضمنيًا أم حتى توكيديًا سوى بداية لهذه المراحل وباكورة لها.

وغني عن القول ارتباط الأسباب الموجبة لرفض التمويل عادة بمصالح عليا للبلاد، وباعتبارات أمنية وسياسية ذات قيمة وأهمية لا بد من كونها ملحة كي توجب رفض طلب تمويل خارجي يحقق نفعًا للبلاد وللعباد. وهنا نتساءل: ما السبب الموجب لمنح الوزير الحق بتجاهل طلب تمويل من شأنه أن يخل بهذه المصالح والاعتبارات؟ ففي حال كان طلب التمويل موافقًا للقانون دون المساس بما سبق، كان من واجب الوزير في هذه الحالة تيسيره وتسهيله وتمكين الجهة الطالبة من الحصول عليه. أما إن كان مخاللاً بهذه المصالح والاعتبارات، فإن من واجب الوزير أيضًا حماية هذه المصالح والاعتبارات العليا من خلال الرفض الصريح لمرور هذه التمويلات أو إعاقه قبولها، عدا عن تسبيب القرار المتخذ بالرفض بما يعززه لتمكين القضاء لاحقًا من بسط رقابته على مشروعيته ومصادقته. وبالتالي نعزز من خلال هذا الإجراء مقتضيات استقرار المراكز القانونية ووجوب اضطلاع الإدارة بواجباتها الأساسية والتي يقع على عاتقها تحقيق التنمية السياسية، والقانونية، والاجتماعية وعلى كافة الصعد الأخرى والتي تعتبر الشركات والجمعيات الخاصة وتحديدًا تلك التي لا تستهدف الربح شريكًا أساسيًا وفاعلًا في تحقيقها جنبًا إلى جنب مع الإدارة بكل مكوناتها.

وهذا ما أكده جلالة الملك عبدالله الثاني في العديد من لقاءاته وتصريحاته ضمن رؤيته السامية للتنمية المستدامة والتي نادى من خلالها بتعزيز دور القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في المساهمة في العملية التنموية.

2. يعد النص المعدل مخالفاً لاجتهادات المحكمة الإدارية العليا إذن إن الأصل في الأشياء الإباحة. ويعد هذا من أساسيات القرار الإداري، أي أن كون القرار مسبباً على الدوام يعد ركناً رئيساً من أركان القرار الإداري. وعليه، فإن بناء القرار على سبب غير صحيح يجعل منه قراراً غير موافق للقانون وفاقداً للمشروعية وهذا ما استقرت عليه اجتهادات المحكمة الإدارية العليا (العدل العليا سابقاً) في العديد من قراراتها ومنها القرار رقم 2009/125.

وبالتالي، لا بد أن يكون القرار الإداري مسبباً ما لم يكن القرار متعلقاً بأعمال السيادة، ولا يعد الحصول على التمويل من أعمالها، حيث استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال أو الإجراءات التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارية، فالأعمال الصادرة بناءً على وظيفة السلطة التنفيذية الحكومية هي الأعمال الحكومية التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري، أما الأعمال الصادرة بناءً على الوظيفة الإدارية، فهي تلك التي تصدر عنها تطبيقاً للقوانين، والأنظمة، والتعليمات، وتصريف شؤون الجمهور والمواطنين، وإذن فهي عمل إداري خاضع للرقابة القضائية، وليست من أعمال السيادة (المحكمة الإدارية العليا قرار رقم 2019/294).

ومن المعروف مدى اعتماد منظمات المجتمع المدني بشكل رئيس على التمويل، وهي لا تعمل لتحقيق أهداف ربحية بل تسعى لتحقيق أهداف تنموية وحقوقية في مختلف المستويات. ومن خلال التمويل، فإنها تسعى لتحقيق هذه الأهداف من خلال مشاريع وبرامج تشرف الوزارات المعنية في الدولة على تنفيذها وبالتالي فإنها تخضع لأوجه رقابية مختلفة من حيث ضمان أوجه إنفاق التمويل على المستوى المحلي ورقابة الجهات الممولة كذلك لضمان تنفيذ إنفاق التمويل وأوجهه كما هو مخصص له. وبالتالي، فإن أي خطأ أو استغلال لأي تمويل يترتب عليه المساءلة القانونية وفقاً لأحكام القانون، هذا فضلاً عن الرقابة المسبقة على التمويل وشروط الموافقة عليه من قبل مجلس الوزراء، والوزارات المعنية، والبنوك والبنك المركزي. وبالتالي، لا يوجد سند قانوني وأسباب موجبة لمثل هذا النص، وذلك للاعتبارات التالية:

1. يخالف النص المقترح أحكام الدستور الأردني، ويمس حرية الشخص في تشكيل الجمعيات ضمن الأطر القانونية الواردة في المادة 16 منه، والتي جاء فيها:
  1. للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.
  2. للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية، وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.
  3. ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات، والنقابات، والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها.

وبالتالي، يعتبر النص مخالفًا للدستور مع عدم جواز تطبيقه، حيث إن من واجب التشريعات التي تأتي في مرتبة أدنى من الدستور تنظيم الحقوق المثبتة فيه كحقوق أساسية لا يجوز المساس بها أو الانتقاص منها، لا تقييدها أو الحد منها سوى فيما يتعلق بمصالح المجتمع العليا التي نظمها الدستور الأردني أيضًا ورسم خطوطها العامة. ولا بدّ من أن يكون من شأن التشريعات النازمة لممارسة الأردنيين لهذه الحقوق تمكينهم من ممارستها وحماية الحق في هذه الممارسة الفعالة لا وضع عقبات تحول دون تمتعهم بهذه الممارسة، إذ يعد ذلك تعديًا على الدستور وإهدارًا لمبادئه وأهدافه، ويقع كل تشريع مهما كانت مرتبته مخالفًا لأحكام الدستور ما لم يعزز الحقوق الواردة فيه ويضمن سموه وسيادته.

2. يعتبر هذا التعديل مخالفًا للإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة 1/20 والتي جاء فيها: "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية". ويخالف النص أيضًا نص المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي جاء فيها:
  1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.
  2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

وعليه، تود منظمات المجتمع المدني الموقعة على هذا البيان، أن تعرب عن قلقها جراء طرح هذه التعديلات غير السلمية، والهجوم المستمر على حقوقها، والتي تعد بذاتها أحد أوجه ضمانات الحقوق والحرية العامة في الدولة، ويؤدي تقييد حصولها على التمويل وتعقيده إلى إضعاف وضعها المادي وقدرتها على الاستدامة، الأمر الذي سينعكس تاليًا بالسلب على مستويات الحرية والحقوق العامة في الدولة ككل، ومشاركتها بأوجه مختلفة.

ويشكل هذا الأمر أيضًا مخالفة لقرار مجلس حقوق الإنسان في القرارين رقم 24/21 و 27/31 بشأن الحيز المتاح للمجتمع المدني، والمقرر بـ"الأهمية الحاسمة للمشاركة النشطة للمجتمع المدني، على جميع المستويات، في عمليات الحوكمة وفي تعزيز الحكم الرشيد، بطرق من بينها تحقيق الشفافية والمساءلة على جميع الصعد، وهو أمر لا غنى عنه لبناء مجتمعات تنعم بالسلم والرخاء والديمقراطية".

3. إن من واجب الدولة بناء جسور الثقة بينها وبين منظمات المجتمع المدني وبالعكس، وأن تضع الإستراتيجيات الفعلية لدعمها ورفع كفاءتها، إذ أثبتت التجربة العملية كونها رديفًا حقيقيًا للدولة في إطار السعي الدائم للتنمية المستدامة، وهذا لا يتأتى سوى من خلال سن تشريعات تعطي لهذه الهيئات والجمعيات والمنظمات مساحة حرة في ممارسة عملها ضمن إطار القانون وتزامنًا مع رقابة هادفة وبناءة وشفافة. وينبغي أن يكون الخطاب الرسمي موحدًا، وخصوصًا فيما يتعلق بدور القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع في عملية التنمية، وأن يتم ترشيح القوانين والأنظمة والتعليمات لتجاوز أي تعقيدات وإجراءات روتينية أو بيروقراطية من شأنها إعاقة عمل هذه المؤسسات.

وعليه وبناء على ما سبق، ومع تأكيد حرصنا على تعزيز سيادة القانون، فإننا نطلب الرجوع عن التعديل المقترح فيما يتعلق بـ "أنه في حال عدم رد الوزير خلال 30 يومًا فإنه لا يجوز للجهة التي تطلب التمويل الخارجي الحصول على التمويل وعلى المتضرر اللجوء إلى القضاء"، وتعديل النص بما يتلاءم مع جميع الأسباب والمبررات المذكورة من خلال اعتبار عدم الرد من قبل الوزير على طلب التمويل بمثابة موافقة ضمنية عليه، أو الإبقاء عليه، على الأقل، كما هو منصوص عليه في قانون الجمعيات، مع تعزيز أدوات الحصول على التمويل الأجنبي وآلياته وفقًا للقانون وأسس منهجية عملية تساهم من حيث الرقابة على مصادر التمويل من جهة، وضمان استمرارية عمل منظمات المجتمع المدني واستدامتها وعلاقتها مع الجهات الممولة الدولية من جهة أخرى، مع السعي في ذات الوقت لتعزيز جهود محلية العمل الإنساني وذلك وفق مخرجات قمة إسطنبول العالمية للعمل الإنساني 2016، وقرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة رقم (61/134)، وإعطاء دور أكبر وأساسي للمنظمات المحلية من حيث البحث، والتخطيط، والتطوير وتعزيز الجهود.

#### اللجنة التنسيقية لتحالف جونا ف:

- النهضة العربية للديمقراطية و التنمية (أرض).
- شركة درة المنال للتنمية والتدريب.
- تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

#### أعضاء التحالف:

- الإغاثة الطبية العربية- عمان.
- معهد العناية بصحة الأسرة- عمان.
- جمعية العون الصحي الأردنية الدولية- عمان.
- الهيئة الخيرية الاردنية الهاشمية للإغاثة والتنمية والتعاون العربي والاسلامي - عمان.
- الاتحاد النسائي الأردني العام / فرع محافظة العاصمة- عمان.
- أنا إنسان لحقوق الاشخاص ذوي الاعاقة- عمان.



# Jonaf جوناڤ

- جمعية سنابل الخير للتنمية الاجتماعية- عمان.
- مركز الشرق و الغرب للتنمية المستدامة- عمان.
- الجمعية الأردنية للإسعاف- عمان.
- جمعية حماية ضحايا العنف الأسري- عمان.
- شبكة المرأة لدعم المرأة- عمان.
- جمعية قرية الأردنيات- البلقاء.
- جمعية الأمل للتنمية الاجتماعية- مخيم البقعة .
- ملتقى مادبا الثقافي للطفولة- مادبا.
- جمعية سيدات عجلون الخيرية- عجلون.
- جمعية خولة بنت الأزور- الزرقاء.
- جمعية خطوة امل الخيرية- اربد.
- جمعية سيدات الرفيد الزراعية- اربد.
- جمعية تمكين المرأة- اربد.
- جمعية شباب بلا حدود الخيرية- الرمثا.
- جمعية رعاية الطفل الخيرية- المفرق.
- جمعية الكرام للأسر العفيفة والأيتام- المفرق.
- جمعية اليسر الخيرية- المفرق.
- مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب- الكرك.
- جمعية سيدات غور الحديثة الخيرية- الكرك.
- سيدات أهل الهمة- الطفيلة.
- جمعية سيدات الطفيلة الخيرية- الطفيلة.
- جمعية الجوهرة الخيرية- معان.
- جمعية سيدات قرى حوض الديسي- معان.
- جمعية سيدات العقبة- العقبة.
- جمعية النوايا الخيرية- العقبة.