

www.alkottob.com

**نحو قانون ديمقراطي لتحرير العمل الأهلي  
دراسة قانونية وميدانية**

الكتاب: نحو قانون ديمقراطي لتحرير العمل الأهلي  
دراسة قانونية وميدانية  
إعداد/ عصام الدين محمد حسن (وآخرون)

سلسلة: قضايا الإصلاح (٢١)  
الناشر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان  
٩ ش رستم، جاردن سيتي، القاهرة  
ت: ٢٧٩٥١١١٢ (٢٠٢٤) فاكس: ٢٧٩٢١٩١٣ (٢٠٢٤)  
العنوان البريدي: ص.ب: ١١٧ مجلس الشعب، القاهرة  
البريد الإلكتروني: info@cihrs.org  
الموقع الإلكتروني: www.cihrs.org

المراجعة اللغوية: عثمان الدلنجايوي  
إخراج فني وغلاف: هشام أحمد السيد

رقم الإيداع بدار الكتب:  
الترقيم الدولي:

### بطاقة فهرسة

فهرسة أثناء النشر إعداد الهيئة العامة لدار الكتب المصرية  
إدارة الشؤون الفنية

ط١- القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٩.  
١٢٥ ص؛ ٢٠ سم- (سلسلة قضايا الإصلاح؛ ٢١)  
عصام الدين محمد حسن.. وآخرون (إعداد)  
العنوان: نحو قانون ديمقراطي لتحرير العمل الأهلي  
دراسة قانونية وميدانية

هذه الدراسة أعدت ونُشرت  
بدعم من المفوضية الأوروبية



مركز الأبحاث لدراسات حقوق الإنسان

سلسلة قضايا الإصلاح  
(٢١)

## نحو قانون ديمقراطي لتحرير العمل الأهلي دراسة قانونية وميدانية

---

الباحث الرئيسي  
عصام الدين محمد حسن

شارك في الإعداد

تيبو جوييه

رجب سعد طه

ظاهر أبو النصر



## مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان هو منظمة غير حكومية إقليمية مستقلة تأسست عام ١٩٩٣، تهدف إلى دعم احترام مبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية، وتحليل صعوبات تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان، ونشر ثقافة حقوق الإنسان في العالم العربي، وتعزيز الحوار بين الثقافات في إطار الاتفاقيات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف يعمل المركز على اقتراح والدعوة إلى سياسات وتشريعات وتعديلات دستورية تعزز من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، والقيام بأنشطة بحثية، ودعوية عبر توظيف مختلف الآليات الوطنية والإقليمية والدولية، وتعليم حقوق الإنسان مع التركيز بشكل خاص على الشباب، وبناء القدرات المهنية للمدافعين عن حقوق الإنسان. ومنذ تأسيسه يقوم المركز بشكل منتظم بنشر كتب و دوريات تتناول قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية في العالم العربي.

يسعى مركز القاهرة إلى المساهمة في إلقاء الضوء على أبرز المشكلات والقضايا الحقوقية الملحة في الدول العربية، والتنسيق مع مختلف الأطراف المعنية والمنظمات غير الحكومية في المنطقة، والعمل سوياً من أجل رفع الوعي العام بهذه القضايا ومحاولة التوصل إلى حلول وبدائل تتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

يتمتع المركز بوضع استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، وصفة المراقب في اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. المركز عضو في الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، والشبكة الدولية لتبادل المعلومات حول حرية الرأي والتعبير (إيفكس). المركز مسجك في القاهرة وباريس وجنيف. وحاصل على جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٧.

المدير العام

**بهي الدين حسن**

المدير التنفيذي

**معتز الفجيري**

رئيس مجلس الإدارة

**كمال جندوبي**

المستشار الأكاديمي

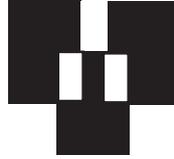
**د. محمد السيد سعيد**

## فهرس

- تقديم: ٧
- القسم الأول: ١١  
تشريعات العمل الأهلي في ضوء الضمانات الدستورية لحرية التنظيم
- القسم الثاني: ٢١  
أين نحن من الممارسات الجيدة دوليا وعربيا؟
- القسم الثالث: ٤٧  
الممارسة أكثر تعسفا من القانون
- القسم الرابع: ٧٧  
تعديل القانون لن يكون خطوة للأمام
- القسم الخامس: ٨٧  
نحو قانون ديمقراطي يعيد الاعتبار لحرية واستقلال العمل الأهلي
- مشروع قانون الجمعيات «المنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الأهلية :  
(مشروع مشترك بين مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان) ٩٧
- هوامش الدراسة ١١٣
- ملحق وثائقي: ١١٥  
(نماذج لتعليمات الجهة الإدارية المناهية للقانون)

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)





## تقديم

تستهدف هذه الدراسة رصد المشكلات التي تعاني منها الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية، في ظل قانون الجمعيات الحالي رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، والذي أعاد استنساخ القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بكل ما يتيحه من صلاحيات تركز مختلف أشكال الهيمنة والوصاية الحكومية على العمل الأهلي.

وتكتسب هذه الدراسة أهميتها في ضوء التوجهات الحكومية التي ترمي إلى إحداث بعض التعديلات على القانون الحالي، والتي سوف تتجه -على الأرجح- إلى

فرض مزيد من القيود التي تكبل العمل الأهلي، خاصة إذا ما أخذ في الاعتبار أن التوجهات الرسمية لتعديل القانون تأتي في لحظة خاصة، تشهد فيها البلاد هجمة تشريعية واسعة على الحريات، ونزوعا متزايدا لقمع حريات التعبير والتنظيم ومختلف أشكال الحراك السياسي والاجتماعي. ولا يخلو من دلالة في هذا السياق، أن الحديث عن تعديل القانون قد اقترن - لأول مرة منذ نشأة منظمات حقوق الإنسان- بإغلاق اثنتين من المنظمات الحقوقية.

وفضلا على ذلك فإن الدراسة تنطلق من النظر إلى أن أية مساعٍ لتحرير العمل الأهلي، محكوم عليها بالفشل إذا ما انطلقت من نصوص القانون الحالي، الذي يتعين إلغاؤه كليا. واتساقا مع هذا التوجه فإن مركز القاهرة تبنى الدعوة إلى طرح مشروع قانون بديل، يستند إلى المعايير الدولية التي تحمي حق التنظيم وينحاز إلى المبادئ العامة التي تتبناها قطاعات متزايدة من المنظمات غير الحكومية، لضمان حرية واستقلالية العمل الأهلي.

ومن هذا المنطلق فإن هذه الدراسة - التي تجمع بين التحليل القانوني والرصد الميداني لمشكلات تطبيق القانون - تنقسم إلى خمسة أقسام؛ يتناول القسم الأول منها تشريعات العمل الأهلي في ضوء الضمانات الدستورية التي تحمي حرية التنظيم.

بينما يتناول القسم الثاني - من خلال دراسة مقارنة - مدى اتساق القانون المصري مع المعايير الدولية التي تحمي حرية التنظيم، ومكانته بين التشريعات العربية المماثلة المنظمة للحق في تكوين الجمعيات.

وتفرد الدراسة قسمها الثالث للرصد الميداني لأبرز المشكلات التي تواجه العمل الأهلي من خلال التطبيقات الفعلية للقانون، وقد استند هذا القسم إلى مقابلات تم ترتيبها مع الجمعيات الأهلية في سبع محافظات، فضلا على القاهرة الكبرى، علاوة على أحكام القضاء الإداري في المنازعات القضائية ذات الصلة بتطبيق القانون.

وفي القسم الرابع تعالج الدراسة التوجهات الحكومية لتعديل القانون، وما يمكن أن تتمخض عنه.

وتخصص الدراسة القسم الخامس والأخير ل طرح مشروع قانون بديل، يهدف إلى تحرير العمل الأهلي والمنظمات غير الحكومية من مختلف أشكال الهيمنة الحكومية، ويتأسس على المعايير الدولية التي تحمي حق التنظيم المستقل للمنظمات غير الحكومية.

ونأمل أن يساعد نشر هذه الدراسة في الدفع باتجاه حوار مجتمعي، يحفز ويعضد الجهود الرامية لتحرير العمل الأهلي من مختلف القيود التي تكبله.

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)



القسم الأول

تشريعات العمل الأهلي في ضوء  
الضمانات الدستورية لحرية التنظيم

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

يستمد حقق الأفراد في إقامة تنظيماها المستقلة - سواء كانت أحزابا أو جمعيات أو نقابات أو تعاونيات أو اتحادات أو شبكات - مشروعيته باعتباره واحدا من الحقوق الطبيعية للإنسان؛ حيث يشكل الحق في التجمع شرطا جوهريا من شروط العيش في جماعة إنسانية، وحيث يتاح من خلال تجمعات البشر أن تتضافر جهودهم من أجل الوصول إلى حياة أفضل، ومعالجة المشكلات - كبريها وصغيرها - التي تعترض طريق تطورهم وتحقيق مطالبهم.

كما أن حرية التنظيم ترتبط كذلك ارتباطا وثيقا بالحق الأصيل للإنسان في اعتناق الآراء المختلفة والتعبير والدفاع عنها، وتعد أشكال التنظيم المختلفة منابر تعبر من خلالها الجماعة عن أفكارها أو برامجها، أو حتى تضامنها مع أعضائها أو مع أعضاء في جماعات مماثلة.

والأصل أن يتمتع العمل الأهلي من خلال الجمعيات أو المؤسسات الأهلية أو المنظمات غير الحكومية والشبكات والاتحادات بحقه في الوجود والمبادرة والإبداع والتنظيم المستقل عن سطوة الدولة، كضرورة لازمة لنمو وتطوير العمل الأهلي. وقد نشطت حركة العمل الأهلي واستطاعت أن تحتفظ بهامش واسع من الحرية والاستقلال عن قبضة الدولة، خاصة في تلك الفترة التي كان فيها القانون المدني هو الإطار التشريعي المنظم والضامن لنشاط الجمعيات الأهلية.

غير أن العمل الأهلي تعرض خلال الحقبة الناصرية -مثل غيره من أشكال حراك المجتمع المدني والسياسي- للسيطرة المطلقة من جانب الدولة، وارتبطت هذه الحقبة بالنظر إلى العمل الأهلي باعتباره امتداداً لأجهزة الدولة ومنفذاً لسياساتها؛ ومن ثم فقد مالت التوجهات التشريعية للدولة في الحقبة الناصرية إلى اعتبار جميع المبادرات الشعبية للتنظيم والتجمع فاقدة الأهلية، ويتعين وضعها تحت الوصاية والإشراف الإداري الكامل، وهو ما وجد تجسيده على وجه الخصوص في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالجمعيات الأهلية.

وعلى الرغم من أن العقود الأربعة الأخيرة شهدت تطورات دولية وإقليمية ومحلية، تدفع باتجاه إحداث قطيعة حقيقية مع فلسفة الوصاية والهيمنة من قبل الدولة على

مؤسسات المجتمع المدني، وبخاصة منظماته الأهلية، فقد بقى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ ساري المفعول حتى عام ٢٠٠٢. ورغم اعتراف الحكومة بأنه لم يعد صالحا لمواكبة التطورات التي شهدها المجتمع المصري ومواكبة المفاهيم الخاصة بالمجتمع المدني، فقد جرت محاولة استنساخه مرة أخرى عبر القانون الحالي رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٤.

ولم يغير من فلسفة القانون انتهاء الحقبة الناصرية، واتجاه مصر إلى تبني سياسات تنزع إلى الحرية الاقتصادية وتفسح مجالاً للانفتاح السياسي والقبول بالتعددية الحزبية المحكومة من أعلى، وفقاً لقيود بالغة الصرامة، مثلما لم يغير من فلسفة القانون انضمام مصر إلى الاتفاقيات الدولية التي تحمي حق التنظيم، وبروز دور منظمات حقوق الإنسان، سواء على المستوى الدولي أو المحلي، والاتجاه المتزايد من جانب أجهزة الأمم المتحدة لإدماج منظمات المجتمع المدني في الفعاليات الدولية. والأهم أن التوجهات إلى الهيمنة على أدوار المجتمع الأهلي استمرت تكريسها، رغماً عن الإدراك المتزايد لأهمية المشاركة المجتمعية ولتفعيل دور المنظمات الأهلية في مواجهة الفقر والبطالة وتفشي الأمية وتدني مؤشرات الرفاهية في مجتمعات شهدت انسحاباً هائلاً، من جانب أجهزة الدولة وتخليها عن تأمين أدنى متطلبات العيش لأقسام واسعة من السكان.

وعلى الرغم مما عرفته حقبة التسعينيات من القرن العشرين من تنامي الضغوط من جانب منظمات المجتمع المدني، وخاصة الحقوقية منها، وتزايد الضغوط الدولية من أجل تحرير العمل الأهلي، فقد كانت مؤسسات الحكم قادرة على امتصاص هذه الضغوط والتحايل عليها، وهو ما أفضى في لحظة الذروة في تصاعد هذه الضغوط إلى صدور القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، الذي احتفظ بالأدوات المعتمدة ذاتها في القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤، لتأمين الهيمنة الحكومية على العمل الأهلي، وإن كانت السلطات في ذلك الوقت حريصة على إدارة مسرحية هزلية، توحى بأن صناعة القانون البديل تجري في إطار الشراكة مع المجتمع المدني، وهو ما افتضح أمره في نهاية المطاف بتمرير مشروع يختلف تماما عن مسودات المشروع، التي كان يتم تسريبها لمنظمات المجتمع المدني، لإبداء وجهة نظرهم فيها.

لكن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ لم يصمد سوى بضعة أشهر، ليعاد العمل مجدداً بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا ببطلان القانون برمته لعدم عرضه للمناقشة بمجلس الشورى، باعتباره أحد القوانين المكتملة للدستور.

ومع أن المحكمة قد أبطلت القانون بسبب العوار في إجراءات إصداره، أن هذا الحكم اكتسب أهمية خاصة

بتأصيله لحرية التنظيم والحق في تكوين الجمعيات على وجه الخصوص، دون أي تدخل أو وصاية حكومية، وهو ما ينبغي أن يشكل سندا دستوريا في الدفاع عن هذا الحق وفي النضال من أجل قانون ديمقراطي، يضع حدا نهائيا لوصاية الدولة على حرية تكوين الجمعيات التي كفلتها المادة ٥٥ من الدستور، ولم تفرض حظرا إلا على الجمعيات التي يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع أو سريرا أو ذا طابع عسكري.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا ”أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية، هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض تصرفا إراديا حرا لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها“. وتضيف المحكمة إن حرية تكوين الجمعيات تشكل قيمة دستورية في ذاتها، لنكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حرته الشخصية التي أعلى الدستور قدرها، فاعتبرها - بنص المادة ٤١ - من الحقوق الطبيعية.

وتؤكد المحكمة الدستورية في حكمها المذكور على الترابط الوثيق بين حرية تكوين الجمعيات والحق في الاجتماع وحرية التعبير، مشيرة إلى أن الحق في إنشاء الجمعيات، سواء كان غرضها اقتصاديا أو ثقافيا أو اجتماعيا لا يعدو

أن يكون عملاً اختيارياً، يرمي بالوسائل السلمية إلى تكوين أطر يعبر من خلالها الأشخاص عن مواقفهم وتوجهاتهم. مضيئة في ذلك أن حق الاجتماع يتداخل مع حرية التعبير مكوناً أحد عناصر الحرية الشخصية التي لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية والإجرائية التي يتطلبها الدستور أو يفرضها القانون، وهو من الحقوق التي لا يجوز تهملها أو إجهادها؛ ومن ثم فقد صار لازماً حسبما أكدت المحكمة امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون، وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية وترتضيها القيم التي تدعو إليها<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك فإن القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ضرب بعرض الحائط الأسس الدستورية لحرية تكوين الجمعيات، بعد ما كرس للجهة الإدارية الحق في التدخل بصورة تعسفية في جميع جوانب العمل الأهلي، ليس فقط من خلال صلاحيات جهة الإدارة في منح أو حجب الترخيص عن أية جمعية، بل في سلب اختصاصات أعضاء الجمعية وصلاحيات مؤسسيها وهيئاتها المنتخبة، سواء في وضع نظامها الأساسي أو تعديله أو في طرائق إدارة عملها اليومي، ونظام عقد اجتماعات هيئاتها القيادية وقواعد انتخاب تلك الهيئات، وحق الجمعية العمومية في اختيار ما تراه مناسباً لعضوية هذه الهيئات.

كما تمتد صلاحيات جهة الإدارة لتشمل التدخل في أحد الحقوق الأصيلة لأي جمعية، وهو ما يتعلق بانخراطها الطوعي في ائتلافات أو اتحادات أو شبكات، يستوي ذلك إن كان على المستوى الوطني أو الإقليمي أو الدولي. فضلاً على تحكم جهة الإدارة في الترخيص لهذه الجمعيات في جمع التبرعات أو الحصول على منح خارجية تدعم مشروعاتها وأنشطتها، ناهيك عن إطلاق يد جهة الإدارة في حل أي جمعية أو حل مجلس إدارتها أو تجميد بعض أنشطتها، دون أن تتيح الفرصة لأعضاء الجمعية في تصحيح الأوضاع التي تدفع بجهة الإدارة إلى مثل هذه التدخلات الفجة التي تفضي إلى الحكم بالموت على الجمعية، بما ينطوي عليه مثل ذلك الإجراء من عقاب جماعي لأعضاء الجمعية، وكل المستفيدين من رسالتها، حتى لو كانت المخالفات المرتكبة تنحصر في المسؤولين عنها في الهيئات القيادية للجمعية أو بعض أعضاء هذه الهيئات.

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)



القسم الثاني

أين نحن من الممارسات الجيدة  
دوليا وعربيا؟

كرس القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ النهج ذاته الذي سار عليه القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ في تقييد حق المواطنين في إنشاء الجمعيات، ولم يترك مساحة للقائمين على أية جمعية في أن يعملوا بصورة مستقلة عن الجهة الإدارية التي ينبغي أخذ موافقتها في كل تصرف يمكن أن تقدم عليه الجمعية، وجعل من الرقابة المسبقة على تأسيس الجمعية، وعلى ممارساتها لمجمل أنشطتها شرطا يصعب الفكك منه.

ويتبدى أبرز مظاهر التقييد على التنظيم الأهلي وأشكال الهيمنة التي يكرسها القانون لصالح جهة الإدارة على النحو التالي:

**أولاً:** إغلاق الطريق أمام أشكال التنظيم الأهلي التي لا ترغب في اكتساب الصفة القانونية، والعمل في ظل هذا القانون؛ حيث يلزم القانون كل جماعة تمارس نشاطا من

أنشطة الجمعيات بأن تسجل نفسها وفقا لأحكامه، حتى لو كانت تتخذ أشكالاً قانونية أخرى، وإلا اعتبرت منحلة بحكم القانون، وتسري بحق القائمين عليها عقوبات تصل إلى الحبس لمدة ستة أشهر وفقا للمادة ٧٦ من القانون.

وينافي هذا القيد الأساس الرئيسي الذي تقوم عليه حرية تكوين الجمعيات دون الحاجة إلى الحصول على ترخيص أو تصريح إداري مسبق من السلطات، وفي الدول الديمقراطية، مثل فنلندا فإن مؤسسي الجمعيات لهم الحرية في تسجيل الجمعية أو عدم تسجيلها، وفي إنجلترا يعد عدم الحاجة إلى القيام بإجراءات قانونية أو بتسجيل قانوني مبدأ من مبادئ القانون العام، وفي الدانمارك ينص القانون صراحة على أن المواطن له مطلق الحرية في تأسيس الجمعيات من أجل أي غرض قانوني مشروع، وذلك دون الحاجة إلى الحصول على إذن مسبق. وطبقا لقانون ١٩٠١ في فرنسا فإن تأسيس الجمعيات لا يحتاج إلى تصريح مسبق، ولا إلى الإعلان عنها. وغالبا ما يرتهن التسجيل للجمعيات في إطار قانون بعينه بالمزايا التي يمكن أن تتمتع بها الجمعية إذا ما اكتسبت الصفة القانونية وفق هذا القانون<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: شروط التأسيس:

أهدر القانون المصري تماماً حرية الأشخاص في تأسيس الجمعيات التي يفترض أن تكون تعبيراً عن اختيار حر

طوعي، ينبغي ألا يخضع لتدخل مسبق من السلطات؛ لإسباغ المشروعية عليه؛ حيث اعتمد القانون من الناحية الفعلية مبدأ الترخيص المسبق، وألزم طالبي التأسيس في المادة السادسة بالتقدم لجهة الإدارة بطلبهم مستوفيا البيانات الأساسية والنظام الأساسي للجمعية. واعتبر القانون أن الشخصية الاعتبارية لا تثبت للجمعية إلا بإجراء القيد من قبل جهة الإدارة أو بمضي ٦٠ يوما من تاريخ تقديم طلب القيد، دون اعتراض الجهة الإدارية.

والواقع أن هذا القيد يضع التشريع المصري في مواقع أكثر تسلطا، إذا ما قورن ببعض قوانين الجمعيات في المنطقة العربية، ولا نقول الديمقراطيات الغربية! ففي لبنان لا يتطلب تأسيس الجمعية الحصول على ترخيص مسبق، ويكتفي القانون بإلزام مؤسسي الجمعية بإعلام السلطات بعد تأسيسها<sup>(٣)</sup>.

ويمنح قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية حق تأسيس الجمعيات دون الحاجة إلى ترخيص مسبق، وإن كان لا يسمح للجمعية بممارسة أية أنشطة قبل صدور قرار من وزير الداخلية بالموافقة على تسجيل الجمعية في غضون شهرين من تقديم طلب التسجيل<sup>(٤)</sup>.

ووفقا للمادة الثانية من قانون الجمعيات في المغرب

الصادر في عام ٢٠٠٢، يجوز تأسيس الجمعيات بكل حرية ودون سابق إذن، ويكتفي القانون في المادة الخامسة منه بأن تتقدم الجمعية بتصريح إلى مقر السلطة الإدارية المحلية الكائن بها مقر الجمعية، مقابل تسليم إيصال مؤقت مختوم ومؤرخ في الحال. وعلى السلطة المحلية أن ترسل نسخة من الإيصال المؤقت للنياحة العامة، ونسخ من وثائق تأسيس الجمعية ليتسنى للنياحة أن تبدي رأيها في الطلب، إذا ما اقتضى الأمر ذلك، على أن يسلم الإيصال النهائي وجوبا في غضون شهرين. وفي حال عدم تسليمه خلال هذا الأجل جاز للجمعية أن تمارس نشاطها وفقا للأهداف المحددة في نظامها الأساسي.

ومع ذلك فإن المنظمات والجمعيات المغربية تسعى إلى إعادة النظر في إجراءات التأسيس، وعلى الأخص فيما يتعلق بصيغة الإيصال المؤقت التي تعتبرها معيقة فعليا لعملية التأسيس، وتؤخر إمكانية مباشرة أنشطتها، وتدعو إلى ضرورة النص صراحة في القانون على إلزامية تسليم الإيصال بمجرد إيداع التصريح<sup>(٥)</sup>.

وعلى حين يفرض القانون المصري قيودا على حرية التأسيس للجمعيات باشتراط أن تتألف من أشخاص - طبيعيين أو اعتباريين - لا يقل عددهم عن عشرة، فإن القانون الغربي يكتفي بتعريف الجمعية بأنها "اتفاق بين شخصين أو أكثر"، وهو أيضا ما تأخذ به تشريعات

الجمعيات الأهلية في لبنان وموريتانيا، بل حتى في سوريا وتونس التي تنتهج السلطات فيهما ممارسات بالغة التعسف تجاه الحريات ومؤسسات المجتمع المدني بصفة عامة، أما في الأراضي الفلسطينية فإن التشريع لا يتطلب أكثر من اتفاق بين سبعة أشخاص<sup>(٦)</sup>.

وإذا انتقلنا إلى البلدان الديمقراطية، ففي فرنسا يعتبر أي تجمع عقدا ميرما بين اثنين من المواطنين أو الأجانب، سواء كانا شخصين طبيعيين أو اعتباريين. وفي ألمانيا يعتبر أي تجمع من التجمعات منظمة قائمة بذاتها يؤسسها ما لا يقل عن عضوين (في حالة التجمعات غير الراغبة في التسجيل القانوني) أو سبعة أعضاء (في حالة التجمعات المسجلة قانونا)، سواء أكان هؤلاء مواطنين أم أجانب، ممن يختارون الاجتماع من أجل السعي لتحقيق أغراض مشتركة فيما بينهم. وفي الولايات المتحدة فإن الوضع قد يختلف من ولاية لأخرى. ففي بعض الولايات يكتفي بشخصين لإقامة أي تجمع، وفي ولايات أخرى قد يتطلب الأمر الاتفاق بين ثلاثة أو خمسة أشخاص<sup>(٧)</sup>.

**ثالثا: تحكم السلطة التنفيذية في تحديد مجالات النشاط وميادين عمل الجمعيات الأهلية**

فرض القانون المصري وصاية الجهة الإدارية على

المنظمات الأهلية في اختيار ميادين عملها التي تخدم أغراضها، وألزماً بموجب المادة ١١ إذا ما أرادت أن تعمل في أكثر من ميدان أن تحصل على موافقة جهة الإدارة، فضلاً على أخذ رأي الاتحادات المختصة؛ ومن ثم يسمح هذا القيد بتحكم السلطة التنفيذية في ميادين وأنشطة الجمعيات، وهو القيد الذي تخلو منه تشريعات الديمقراطيات الغربية، بل أيضاً العديد من التشريعات في المنطقة العربية، وعلى الأخص في لبنان والمغرب وفلسطين والجزائر<sup>(٨)</sup>.

#### رابعاً: اتساع دائرة المحظورات:

توسع قانون الجمعيات المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ في القيود التي يجوز بموجبها حظر الترخيص للجمعيات، أو تستوجب وقف نشاط الجمعية أو حلها، متجاوزاً بذلك أحكام المادة ٥٥ من الدستور التي حظرت فقط إنشاء الجمعية، إذا كان نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري. فقد أطلق القانون يد جهة الإدارة في الاعتراض على تأسيس الجمعيات من خلال ما تضمنته المادة الحادية عشرة من القانون من قيود تستعصي على الضبط القانوني، ويسهل تأويلها لعرقلة حرية تأسيس الجمعيات، من قبيل حظر إنشاء الجمعيات التي تمثل أغراضها أو تشكل أنشطتها تهديداً للوحدة الوطنية أو مخالفة للنظام العام أو الآداب أو

الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة، أو تمارس أي نشاط سياسي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية، وفقا لقانون الأحزاب أو أي نشاط نقابي تقتصر ممارسته على النقابات وفقا لقوانين النقابات.

وعلى حين حاولت اللائحة التنفيذية للقانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ في مادتها الخامسة والعشرين تحديد النشاط السياسي الذي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية في أمور محددة، تشمل القيام بالدعاية الحزبية أو الترويج لبرنامج حزب من الأحزاب، أو الإسهام في حملات انتخابية لتأييد مرشحين في الانتخابات التمثيلية، أو إنفاق أي مال من أموال الجمعية في تأييد نشاط حزب من الأحزاب أو الدعاية لمرشحيه، أو تقديم مرشحين باسم الجمعية لخوض انتخابات التمثيل النيابي، فإن هذه المحاولة لا تمنع من احتمالات توظيف القانون لحظر أنشطة الجمعيات، إذا ما استهدفت -على سبيل المثال- دراسة مدى تمثيل برامج الأحزاب المختلفة لقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، أو إذا ما نسقت بعض الجمعيات برامج مشتركة مع الأحزاب، تلبى تطلعات مشتركة. وإذا كان من المقبول أن تحدد اللائحة التنفيذية في تعريفها للنشاط النقابي الذي ينبغي أن يكون مقصورا على النقابات، منح الشهادات أو التراخيص اللازمة لمزاولة مهنة من المهن، فإنها أضافت لذلك المطالبة بحقوق

أصحاب مهنة معينة في مواجهة أصحاب الأعمال؛ ومن ثم لا يوجد ما يمنع قانوناً من توظيف هذا النص في حظر أو حل الجمعيات، إذا ما أقدمت على تبني فعاليات تضامنية لدعم الحقوق المشروعة لفئات معينة في مواجهة استغلال أصحاب الأعمال والإدارات الحكومية لمستخدميها.

والواقع أن المعايير الدولية لحرية تأسيس الجمعيات، سواء تلك التي تأسست على أحكام العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، أو وفقاً لأحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، تقر بأن ممارسة هذه الحرية يمكن أن تكون عرضة للتقييد بشكل استثنائي، إذا ما كانت تستهدف في مجتمع ديمقراطي صيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. غير أن الحكومات ليست مطلقة اليد في توظيف هذه الاعتبارات لفرض ما تراه من قيود. وقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن الدول لا تتمتع سوى بهامش تقدير محدود، وأن وضع قيود على حرية تكوين الجمعيات لا يجوز إلا إذا كانت هناك أسباب مقنعة وقوية تبرره.

وفي فنلندا فإن أي قيود تفرض على حرية الجمعيات يجب أن تكون معتمدة بموجب قانون، كما يشترط أن يكون القيد محددًا بشكل صارم وبلغته قانونية واضحة، بحيث لا يساء تأويلها وعلاوة على ذلك فإن القيود التي يتم تبنيها

يفترض أن تكون متناسبة مع الأغراض المرجوة؛ ومن ثم فإن القيود لا تصبح سوى ملجأً أخيراً لا يجوز اللجوء إليه، إذا ما توافرت لدى المشرع بدائل تسمح بحماية الاعتبارات المرعية بموجب القانون الدولي.

وفي فرنسا تنص المادة ٣ من القانون ١٩٠١ على أنه: ”يعتبر أي تجمع مؤسسي بسبب أو غرض مناف للقوانين أو الأخلاق، أو يستهدف التعدي على الوحدة القومية للبلد والشكل الجمهوري للدولة، لاغياً ولا تأثير له. وفي الدانمرك فإن الجمعيات التي تحظر أو تخضع لإجراءات الحل وفقاً للمادة ٧٨ / ٢ من القانون الدستوري لسنة ٥٣ تنحصر في الجمعيات التي تستخدم العنف أو تهدف إلى تحقيق أغراضها من خلال سبل العنف أو بالتحريض عليه“<sup>(٩)</sup>.

وفي المجر تستطيع الجمعيات على اختلاف أنماطها القانونية تبني أية أغراض، طالما لا تمس بالنظام الديمقراطي أو النظام العام، أو لا تلجأ للعنف أو تتبنى دعوات عنصرية.

وفي البرازيل فإن القانون يقر بحرية تأسيس الجمعيات وحقها في اختيار أهدافها، شريطة ألا تنافي الضوابط القانونية أو الأخلاقية أو تتعارض مع النظام العام أو النظام الاجتماعي.

وعلى الرغم من أن مجمل التشريعات العربية ينتزع إلى

التقييد الواسع، فإن هذه النزعة للتقييد والحظر تبدو أقل نسبيًا في عدد من البلدان العربية، إذا ما قورنت بمحظورات قانون الجمعيات المصري، وعلى سبيل المثال فإن المادة ١٤ من القانون اليمني لا تجيز تأسيس الجمعية في حالة ما إذا كانت أهدافها تخالف الدستور والقوانين والتشريعات النافذة. بينما يعتبر القانون المغربي أن كل جمعية تؤسس لغاية أو هدف غير مشروع قانونًا أو مناف للآداب العامة أو يمس الدين الإسلامي أو وحدة التراب الوطني والنظام الملكي أو تدعو إلى التمييز تعتبر باطلة. وحتى في سوريا فإن المادة ٢ من قانون الجمعيات يحظر تأسيس الجمعية إذا كانت مؤسسة لغرض غير مشروع أو مخالف للقوانين والآداب، أو يكون الغرض منها المساس بسلامة الجمهورية أو بشكل الحكم الجمهوري. بينما يكتفي القانون اللبناني برفض التسجيل في الحالات التي يكون فيها النظام الأساسي للجمعية متناقضًا مع نصوص القانون العام، أو يمس النظام العام أو الأخلاق الحميدة.

#### **خامسًا: التدخل التعسفي واسع النطاق في الإدارة الداخلية للمنظمة؛**

إن حرية تكوين الجمعيات تشمل حرية المؤسسين والأعضاء في تنظيم الإدارة الداخلية للجمعية أو المنظمة

غير الحكومية، باعتبارها كيانات مستقلة ذات إدارة ذاتية، والأصل أن تتمتع المنظمات غير الحكومية بسلطة واسعة في تنظيم هيكلها الداخلية وإجراءات عملها، من دون تدخل الحكومة.

ومع ذلك فإن القانون المصري قد فرض قيوداً تحكومية، وكرس سلطات هائلة تعصف بحق الأعضاء في أي منظمة غير حكومية في اختيار الطريق الأمثل لبناء هيكلها الداخلية، وفي اختيار ممثليهم داخل الهيئات القيادية للمنظمة<sup>(١٠)</sup>.

فقد منح القانون لجهة الإدارة في المادة الثامنة الحق في الاعتراض على أسماء مؤسسي الجمعية، وألزم الجمعية في المادة ٣٤ بإخطار جهة الإدارة بقائمة المرشحين لعضوية مجلس إدارتها ومنح جهة الإدارة صلاحية أن تطلب استبعاد من تراه من المرشحين؛ بدعوى عدم استيفاء شروط الترشيح. وقد برهنت الممارسة على أن الاستبعاد، سواء للمؤسسين أو المرشحين غالباً ما يتم نزولاً على تعليمات أجهزة الأمن، وليس لأسباب تتعلق بأحقية الأشخاص في الترشيح أو حتى لأسباب تتعلق بأن المرشحين أو المؤسسين الذين تتحفظ عليهم جهة الإدارة ممن أدينوا بجرائم ماسة بالشرف أو النزاهة.

وفضلاً على ذلك فإن القانون لم يكتفِ بإلزام الجمعيات

بوضع القواعد التي تكفل التداول داخل الهيئات القيادية على أسس ديمقراطية، بل فرض بصورة تحكّمية نظاما خاصا لانتخاب مجلس إدارة الجمعية وعدد أعضائه، وقواعد انعقاد جمعياته العمومية، هي أمور يفترض أن تكون من صميم سلطات الجمعية العمومية ذاتها. فقد فرضت المادة ٣٢ من القانون أن يكون لكل جمعية مجلس إدارة يتكون من عدد فردي من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على ١٥، تنتخبهم الجمعية العمومية لدورة مدتها ست سنوات، على أن يجري تجديد انتخاب ثلث أعضاء المجلس بدلا ممن تنتهي عضويتهم بطريق القرعة كل سنتين.

وبدلا من أن يترك للجمعيات العمومية أن تقرر النظام الملائم لدورية اجتماعات مجلس الإدارة وطريقة اتخاذ القرار فيه، فإن المادة ٣٨ من القانون تكفلت بتنظيم هذا الشأن الداخلي، وعلاوة على ذلك فقد أجاز القانون في المادة ٤٠ لوزير التضامن الاجتماعي في الحالات التي يكون فيها عدد أعضاء مجلس الإدارة لا يكفي لانعقاده صحيحا، أن يعين بقرار مسبب مفوضا من بين الأعضاء الباقين أو حتى من غيرهم تكون له اختصاصات مجلس الإدارة إلى حين انعقاد الجمعية العمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد.

والواقع أن هذا التدخل الواسع غير المبرر الذي يغتصب

سلطات المؤسسين وأعضاء الجمعية العمومية في وضع نظمها الأساسية وإدارة هيكلها الداخلية، تخلوه من بالطبع قوانين الديمقراطية الغربية، بل إن قوانين الجمعيات في العالم العربي لم تذهب إلى هذا المستوى من التدخل في عديد من البلدان.

ففي لبنان لم يضع التشريع اللبناني الصادر قبل قرن مضى أية قيود ذات شأن للحد من حرية أعضاء الجمعية في تشكيل مجلس الإدارة أو في نظام انعقاد جمعياتها العمومية وقوامها.

وفي فلسطين أيضاً لم يتدخل المشرع في تشكيل مجالس الإدارات، حيث ترك القانون في المادة ١٦ للنظام الأساسي الذي يتفق عليه الأعضاء أن يحدد طريقة تشكيل مجلس الإدارة ومعايير اختيار أعضائه، وقواعد إنهاء عضويتهم. كما تركت المادة ١٩ من القانون للنظام الأساسي واللوائح الداخلية مهمة تحديد اختصاصات أعضاء مجلس الإدارة.

وفي التوجه ذاته فإن القانون المغربي لا يتضمن أية نصوص تنطوي على التدخل الحكومي في تشكيل هيئات الجمعية، ويكتفي فقط في المادة الخامسة بالزام الجمعية بالإعلان عن أي تغيير يطرأ على القوانين الأساسية للجمعية أو على هيكلها الإدارية.

## سادسا: الصلاحيات الواسعة للتحكم في أنشطة الجمعية ومصادر تمويلها:

منح القانون المصري صلاحيات واسعة لجهة الإدارة للتحكم في أنشطة الجمعية، وذلك من خلال النصوص التي لا تجيز للجمعية الانضمام أو الانتساب إلى جمعيات أو هيئات أو منظمات، مقرها خارج مصر، إلا بعد إخطار الجهة الإدارية، ومضي ستين يوما دون اعتراض منها (المادة ١٦). كما فرض في المادة ١٧ حظرا على الجمعيات في تلقي أو جمع التبرعات، سواء من الأشخاص الطبيعيين أو غير الطبيعيين، إلا بموافقة الجهة الإدارية.

كما حظر القانون في المادة ١٧ أيضا أن تتلقى الجمعية أية أموال من الخارج، سواء من مصريين أو من شخصيات أو هيئات أجنبية، إلا بموافقة وزير التضامن الاجتماعي.

وأجاز القانون لجهة الإدارة في المادة ٢٣ أن تطلب من الجمعية سحب أي قرار ترى فيه جهة الإدارة إنه مخالف للقانون أو للنظام الأساسي. ويلزم القانون في هذا السياق مجلس الإدارة إفادة الجهة الإدارية بجميع القرارات التي تصدر عنه أو عن الجمعية العمومية (مادة ٣٨).

وتسمح هذه الصلاحيات بإحكام الخناق على الجمعية ماليا، وحرمانها بالتالي من الانخراط في الأنشطة والفعاليات، التي لا تروق لجهة الإدارة، فضلا على أن

صلاحيات جهة الإدارة في إلزام الجمعية بالعدول عن بعض قراراتها تنطوي على التدخل الصريح في الأنشطة التي قد تدرجها هيئات الجمعية في خطط عملها.

وتكتسي القيود على التمويل المحلي والأجنبي مزيداً من الأهمية؛ خاصة إذا ما أخذ في الاعتبار أن التشريع المصري، يمنح جهة الإدارة الحق في حل الجمعية، إذا ما خالفت هذه القيود.

وإذا كان المشرع المصري قد أخذ بمبدأ التسجيل الإلزامي للجمعيات، وفقاً لأحكام القانون، فإن التسجيل في حد ذاته يعني أن هذه الجمعيات جديرة بتلقي التبرعات والمنح المالية، طالما تلتزم بقواعد الشفافية والمحاسبية، ومن ثم تنتفي أية مبررات للقيود على جمع التبرعات وتلقي الأموال، من قبل الجمعيات المسجلة وفقاً لأحكامه.

وفي الدول الديمقراطية يسمح للجمعيات بتلقي أموال من الخارج، من دون الحصول على موافقة مسبقة من السلطات، بل لا يشترط أيضاً تسجيل هذه المنح. وتخلو التشريعات في ألمانيا وفرنسا والدنمارك والولايات المتحدة من أية نصوص أو قواعد منظمة لتلقي المنح الخارجية، وتعامل هذه المنح معاملة التمويل الداخلي. وبالمثل لا توجد في منطقة وسط وشرق أوروبا قواعد خاصة فيما يتعلق بتلقي المنظمات المحلية منحا خارجية، بل إن الأطر القانونية

في مجمل هذه المنطقة تسعى لتسهيل عملية الحصول على المنح الخارجية، وليس فرض أعباء عليها<sup>(١١)</sup>.

وعلى العكس تماما من القانون المصري، فإن قانون الجمعيات اللبناني لا يضع أية قيود على حق الجمعيات في تلقي الأموال، بما في ذلك التمويل الأجنبي.

وفي فلسطين أيضا نأى المشرع عن وضع أي قيود على تلقي الأموال، وأباحت المادة ٣٢ من القانون للجمعيات تلقي أية مساعدات غير مشروطة لخدمة أهدافها، وتسمح المادة ٣٣ للجمعيات بجمع التبرعات من الجمهور، ومن خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية، أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال، شريطة إشعار الوزارة المختصة.

ومنح قانون الجمعيات المغربي في مادته السادسة الحق في تلقي المساعدات من جهات أجنبية أو منظمات دولية، ويتعين على الجمعيات التي تتلقى مساعدات أجنبية بمقتضى المادة ٣٢ أن تصرح بذلك للأمانة العامة للحكومة، وتحدد المبالغ المتحصل عليها، ومصادرها خلال شهر من تلقيها لهذه المساعدات، ومن ثم فقد اكتفى المشرع المغربي بالإخطار عن قيمة مصادر التمويل، دون أن يمنح أية جهة حكومية صلاحيات التدخل في هذا الشأن<sup>(١٢)</sup>.

وعلى عكس ما ذهب إليه المشرع المصري في تقييد حق الجمعيات في الانضمام إلى التحالفات والشبكات الدولية،

فإن القانون المغربي جاء خلوا من أي نص يحظر على المنظمات الأهلية إنشاء أو الانضمام للتحالفات والشبكات الدولية والإقليمية، وهو النهج ذاته الذي يمكن أن نلاحظه في القانون اللبناني.

وفي فلسطين فإن الانضمام لمثل هذه التحالفات ليس رهنا بموافقة جهة الإدارة، وإنما يكفي فقط بإعلام الوزارة المختصة بالجمعيات، وفق ما تقضي به المادة ٢٨ من القانون الفلسطيني.

#### سابعا: إعاقة حق الجمعيات في اللجوء المباشر للقضاء؛

فقد استحدث القانون في المادة السابعة منه لجانا خاصة في كل محافظة، ينشئها وزير العدل بقرار منه، لفحص المنازعات التي تنشأ بين الجهة الإدارية والجمعية لتسويتها بالطرق الودية، ومن ثم لا يجوز بموجب هذه المادة لمحاكم القضاء الإداري قبول أي دعوى تتعلق بنزاع بين الجمعية والجهة الإدارية، إلا بعد صدور قرار من هذه اللجنة أو انقضاء ستين يوما من عرض النزاع عليها. وقد كفل القانون تشكيل هذه اللجان بصورة غير حيادية، ترجح فيها كفة جهة الإدارة؛ حيث نصت هذه المادة على أن تتشكل اللجنة برئاسة أحد مستشاري محاكم الاستئناف، وتضم في عضويتها ممثلا للجهة الإدارية، يرشحه وزير

التضامن الاجتماعي، وممثلاً للجمعية، فضلاً على ممثل للاتحاد الإقليمي الذي تتبعه الجمعية، ويرشحه مجلس إدارة الاتحاد العام للجمعيات وهو الاتحاد الذي يتحكم رئيس الجمهورية في تعيين رئيسه وثلاث أعضائه.

**ثامناً: مخالفة الضمانات الدستورية التي توجب إنشاء الاتحادات على أساس ديمقراطي:**

فضلاً على مخالفة المعايير الدولية التي تقر بحق الجمعيات في إنشاء الشبكات والاتحادات فيما بينها، على أساس طوعي، فقد أفرد القانون المواد من ٦٥ - ٦٨، ليحدد من خلالها قواعد تشكيل الاتحادات الإقليمية والنوعية، بدلاً من أن يترك للجمعيات مهمة وضع هذه القواعد فيما بينها إذا ما رغبت في تشكيل اتحاد ما أو شبكة محلية، بل إن المشرع حدد المهام المناطة بهذه الاتحادات، وحظر إنشاء أكثر من اتحاد إقليمي واحد.

وإمعاناً في التدخل في تنظيم العمل الأهلي، فرض القانون في مادتيه ٦٩، ٧٠ إنشاء اتحاد عام للجمعيات يضم الاتحادات النوعية والإقليمية، ومنح رئيس الجمهورية الحق في تعيين رئيسه وعشرة من أعضاء مجلس إدارته المكون من ثلاثين عضواً، وحدد اختصاصاته بشكل فوقي.

وشتان الفارق هنا بين التنظيم الفوقي المفصل للاتحادات الذي اتبعه المشرع وغيره من التشريعات. ففي المغرب اكتفى المشرع بمادة واحدة (مادة ١٤)، التي تقر بحق الجمعيات في تأسيس الاتحادات بالإجراءات ذاتها التي يتم بها تأسيس الجمعيات. وجاء القانون خلوا من أية نصوص تقيد حرية الجمعيات في إنشاء التحالفات والشبكات فيما بينها. وفي فلسطين أجاز المشرع الحق لثلاث جمعيات أو أكثر في أن تكون فيما بينها اتحاداً، كما أجاز للاتحادات أن تشكل فيما بينها اتحاداً على أن يكون الانضمام إليه طوعياً<sup>(١٣)</sup>.

#### تاسعا: مجالات واسعة للتدخل الإداري لحل الجمعية:

أجاز القانون في المادة ٤٢ لوزير التضامن الاجتماعي أن يصدر قرارا بحل الجمعية في الحالات التالية:

- ١- تصرف الجمعية في أموالها أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.
- ٢- تلقي الأموال من جهة خارجية أو إرسالها إلى جهة خارجية، من دون موافقة جهة الإدارة.
- ٣- ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون أو النظام العام أو الآداب.

٤- الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى نادٍ أو جمعية أو هيئة.

٥- جمع التبرعات من دون الحصول على موافقة مسبقة من جهة الإدارة.

٦- إذا ثبت ممارسة الجمعية أيًا من الأنشطة المحظورة بموجب المادة ١١ من القانون.

ويلاحظ هنا أن مقتضيات حل الجمعية تقوم على مخالفة القيود المغالى فيها على عمل الجمعية، سواء فيما يتعلق بالتمويل أو التبرعات أو إقامة علاقات مؤسسية مع هيئات أجنبية. كما أن بعضها ينطوي على طبيعة تقديرية من قبيل القول بوقوع مخالفات جسيمة للقانون، دونما تحديد للمخالفات التي يمكن اعتبارها جسيمة. وفي كل الأحوال، فإن هذه النصوص غير المنضبطة تقود في النهاية إلى الحكم بالموت على الجمعية، وتخطي أو تجاهل اختصاص الجمعية العمومية الأصيل في مراقبة ومحاسبة مجلس إدارة الجمعية، وسحب الثقة منه، أو من بعض أعضائه، إذا ما ثبت تجاوزه للنظام الأساسي للجمعية، وللأهداف التي ارتضاها أعضاؤها ومؤسسوها. ومن ثم يشكل حل الجمعية عبر هذه الصلاحيات التي تتمتع بها جهة الإدارة -دون إتاحة الفرصة للتصحيح ومعالجة المخالفات من قبل أعضاء الجمعية- بمثابة عقابا جماعيا

لأعضائها ولكل المستفيدين من نشاطها.

ومع أن القانون قد أتاح للجمعية الطعن على قرار حلها أمام محاكم القضاء الإداري، فإن التعديل الذي طرأ على اللائحة التنفيذية في عام ٢٠٠٧، سمح للجهة الإدارية بالمضي في إجراءات حل الجمعية وتصفيتها، دون انتظار ما يمكن أن تسفر عنه قرارات محاكم القضاء الإداري بشأن مشروعية قرار الحل.

والواقع أن هذه النصوص تجافي المعايير الدولية، ففي معظم بلدان أوروبا لا يجوز حل الجمعيات قسراً، إلا عن طريق القضاء. وفي الدنمارك ينص الدستور على أنه لا يمكن حل أي جمعية من خلال أي إجراء حكومي؛ ومن ثم فإن المحاكم وحدها هي التي تملك سلطة حل أي جمعية، إذا ما انتهكت القوانين المنظمة للجمعيات. وقد أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في عديد من أحكامها أن حل أي جمعية يتطلب توافر أسباب جدية تبرره، ولا يسمح به سوى في الحالات شديدة الخطورة، وأن الحكومات لا تتمتع سوى بهامش محدود في تقدير الأسباب التي توجب الحل.<sup>(١٤)</sup>

وإذا انتقلنا إلى التشريعات العربية نلاحظ أن قانون الجمعيات المغربي بعد تعديله عام ٢٠٠٢، قطع الطريق على صلاحيات الجهة الإدارية في إصدار قرار بحل الجمعية، وأصبح حل الجمعية مرهوناً بأحكام القضاء. وفي فلسطين

حدد القانون في المادة ٣٧ قواعد لحل الجمعية إدارياً، في الحالات التي لا تباشر فيها الجمعية أعمالاً فعلية خلال عام من تسجيلها، ما لم يكن التوقف عن النشاط لأسباب خارجة عن إرادة الجمعية. وفي هذه الحالة يلغى تسجيل الجمعية، بعد إنذارها خطياً. لكن القانون اعتبر مخالفة الجمعية لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، يتعين معها حل الجمعية، إذا لم تصحح أوضاعها خلال ثلاثة أشهر من إنذارها خطياً. ويتميز القانون الفلسطيني عن نظيره المصري، في أنه يسمح للجمعية بمواصلة عملها لحين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها.

وفي اليمن فإن جهة الإدارة لا تمكك صلاحية إصدار قرار إداري بحل الجمعية، إذا ما ارتكبت مخالفات جسيمة للقانون، بل يتعين عليها رفع دعوى أمام القضاء للمطالبة بحل الجمعية، ولا يجوز لجهة الإدارة الإقدام على تحريك مثل هذه الدعوى، إلا بعد أن تكون قد أخطرت الجمعية ثلاث مرات خلال مهلة زمنية قدرها ستة أشهر، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة المخالفات المنسوبة للجمعية، وفي جميع الأحوال فإن قرارات حل الجمعيات لا يجوز تنفيذها إلا بموجب حكم قضائي نهائي وبات من المحكمة المختصة<sup>(١٥)</sup>.

## عاشرا: الإفراط في التجريم والعقاب:

فقد حاصر القانون المشتغلين بالعمل الأهلي بالعقوبات الجنائية التي تجعل من المشاركة الطوعية في أنشطة العمل الأهلي مخاطرة غير مأمونة العواقب، بالمخالفة للاتجاهات الحديثة التي تترك للقانون العام تحديد الجرائم وعقوباتها. وتشمل العقوبات بموجب قانون الجمعيات في مصر، وفقا للمادة ٧٦ من القانون:

• عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على سنة، وبغرامة لا تزيد على ١٠ آلاف جنيه، لكل من أنشأ جمعية سرية أو باشر نشاطا من الأنشطة التي تحظرها المادة ١١ من القانون.

• عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على ألفي جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، في حالة إنشاء كيانات تمارس أنشطة الجمعيات، دون استيفاء إجراءات تسجيلها وفقا للقانون، وكذلك في الحالات التي تمارس فيها الجمعية نشاطها، رغما عن صدور حكم قضائي بوقف نشاطها أو حلها، وكذلك في حالات تلقي الأموال أو جمع التبرعات بدون موافقة الجهة الإدارية، أو إنفاق أموال الجمعية في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.

• عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تزيد على ألف جنيه أو بإحدى العقوبتين، في حالات مباشرة نشاط الجمعية من قبل إتمام قيدها، وفي حالات

الانتساب أو الانضمام إلى شبكات وتحالفات خارج البلاد، من دون إخطار الجهة الإدارية أو رغماً عن اعتراضها. كما تسري هذه العقوبة بحق كل مصفٍ قام بتوزيع أموال الجمعية بالمخالفة لأحكام القانون، وكل عضو من أعضاء مجلس إدارة جمعية ذات نفع عام، ساهم في إدماج الجمعية في أخرى، دون موافقة الجهة الإدارية.

وعلى النقيض من التشريع المصري، فقد جاء التشريع الفلسطيني خلواً من أية عقوبات جنائية أو سالبة للحرية، بينما اكتفى القانون المغربي بعقوبات مالية بحق الأشخاص الذين يخالفون إجراءات التأسيس والتسجيل، ولم يلجأ القانون للعقوبات السالبة للحرية إلا بحق الأشخاص الذين تمادوا في ممارسة أعمال للجمعية، أو إعادة تأسيسها بصفة غير قانونية، بعد صدور حكم بحلها، أو يساهمون في عقد اجتماع لأعضاء جمعية محكوم بحلها، حيث قضت المادة الثانية من القانون بمعاينة مرتكبي هذه الأعمال بالحبس لمدة تتراوح بين شهر واحد وستة أشهر، أو بغرامة مالية أو بإحدى هاتين العقوبتين.

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)



القسم الثالث  
الممارسة أكثر تعسفاً من القانون

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

أظهرت هذه الدراسة بشكل جلي ما وفره القانون من  
صلاحيات تعصف بحرية تكوين الجمعيات وتحول دون  
ممارسة الجمعيات القائمة لأنشطتها بمنأى عن أي تدخل  
إداري يكرسه القانون، وأظهرت الهوة الواسعة التي تفصل  
بين التشريع المصري والمعايير الدولية لحرية التنظيم،  
وكشفت أيضا مدى تخلف التشريع المصري عن غيره من  
التشريعات العربية ذات الصلة، والتي بدأ بعضها -رغم  
أية تحفظات على التطبيق العملي لها- أكثر استنهاضا  
لفاعليات حرية التنظيم، وأقل تقييدا من التشريع المصري،  
وبخاصة في لبنان والمغرب وفلسطين.

ومع ذلك نستطيع القول إن تعسف جهة الإدارة في  
استخدام الصلاحيات التي يمنحها لها القانون تجاوز إلى  
حد بعيد أحكام القانون ذاته. وباتت جهة الإدارة من الناحية

العملية تنتهج ممارسات مباشرة، تخرق أحكام القانون سواء لحساب جهات الأمن، التي باتت صاحبة الكلمة العليا في تسيير الجمعيات، رغما عن أن القانون لا يمنحها أية صلاحية للتدخل رسميا في العمل الأهلي، أو لحساب الفكر والفلسفة المهيمنة داخل أروقة الجهة الإدارية والقائمة على أن منظمات العمل الأهلي ليست سوى أدوات ملحقة بالسلطة التنفيذية تآتمر بأوامرها، ومن غير المسموح لها بأن تتحرك خطوة واحدة من دون الرجوع إلى جهة الإدارة وأخذ موافقتها، حتى في أمور لم ينص القانون صراحة على حق جهة الإدارة في التدخل فيها. ويظهر ذلك بشكل جلي في التوجيهات والتعليمات التي تصدرها وزارة التضامن الاجتماعي أو المديريات التابعة لها، وتنطوي على تدخل هائل في أمور لم يتطرق لها القانون، وتخرق بشكل تعسفي فج حقا يقرّبها الدستور ولا يؤثمها القانون، بما في ذلك الحق في السفر والتنقل وتداول المعلومات والأفكار، فضلا على خرقها لحق الجمعيات في التواصل مع محيطها المحلي والإقليمي الدولي.

نقول ذلك من خلال الدراسة الميدانية التي قام بها مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، مستهدفا رصد المشكلات الكبرى التي يثيرها تطبيق قانون الجمعيات.

وقد اعتمدت هذه الدراسة على ما يلي:

١- تحقيقات ميدانية شملت تنظيم مقابلات مع ٦٠ جمعية ومؤسسة أهلية تعمل في سبع محافظات وهي: أسوان والمنيا وبني سويف والفيوم وبورسعيد والإسماعيلية والإسكندرية، فضلا على القاهرة الكبرى. وقد روعي في اختيار هذه المؤسسات تنوع مجالات عملها، سواء في مجالات مختلفة للتنمية وتمكين الفئات المهمشة، أو تلك التي تعمل في مجالات الدفاع عن حقوق الإنسان وحقوق المرأة وحقوق الطفل.

٢- قراءة في نتائج المنازعات القضائية التي نظرتها محاكم القضاء الإداري منذ اعتماد القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

٣- النتائج المستخلصة من الرصد الميداني الذي تقوم به بعض المنظمات، وعلى الأخص التقريرين، الصادرين عن حملة المنظمات غير الحكومية دفاعا عن حرية التنظيم.

ويلفت النظر في هذا الإطار أن أكثر من ٩٠٪ من المؤسسات التي استهدفتها الدراسة الميدانية بالبحث رفضت -من حيث المبدأ- أن تتضمن الدراسة الإشارة إلى اسم الجمعية أو المؤسسة، رغم تعاونها في طرح المشكلات التي تعترضها في الممارسة. ويعد هذا التحفظ شبه الجماعي في حد ذاته مؤشرا بالغ الدلالة على المدى الذي تذهب إليه ممارسات مديريات التضامن الاجتماعي

في ترهيب الجمعيات، وهو الأمر الذي نستطيع أن نتفهمه في ظل ما تتمتع به جهة الإدارة من صلاحيات تتيح -إذا ما أسئ استخدامها- الاستنزاف الهائل لطاقات الجمعيات، ووضعها تحت ضغوط لا تنتهي.

كما نستطيع أن نتفهم في هذا الإطار امتناع مؤسسات أخرى عن تقديم أية معلومات، تتعلق بمشاكلها مع جهات الإدارة، حتى على الرغم من تعهد المركز باحترام حقها في عدم ذكر أسماء مؤسساتها.

واستطرادا لذلك أيضا نستطيع أن نتفهم أن غالبية المنازعات مع الجهة الإدارية التي تجد طريقها إلى القضاء الإداري، هي تلك المتعلقة بالتعننت من جهة الإدارة في إجراءات التأسيس، أو فيما يتعلق بالإجراءات التعسفية لحل بعض الجمعيات، ومن ثم فإن الجمعيات على الأرجح لا تلجأ للقضاء، إلا عندما يتعلق الأمر بميلادها أو موتها بصورة نهائية، في حين تفضل الجمعيات تفادي اللجوء للقضاء في جميع المنغصات التي تتعرض لها في عملها اليومي، بما في ذلك التعسف من الجهة الإدارية في القيود على تمويل أنشطة الجمعيات، والتي تؤدي إلى عجز الجمعيات عن الوفاء بالتزاماتها تجاه المشروعات الممولة، إما لتأخر موافقة الجهة الإدارية أو لرفضها تمويل هذه المشروعات، أخذاً في الاعتبار أن الدخول في منازعة قضائية مع جهة

الإدارة قد يفضي عمليا إلى مزيد من الضغوط الإدارية التي قد لا تستطيع الجمعية تحملها.

نتائج الدراسة الميدانية:

**أولا؛ مشاكل التأسيس وحجب المشروعية القانونية؛**

يلزم القانون في المادة السادسة الجهة الإدارية تقييد ملخص النظام الأساسي للجمعية في السجل الخاص المعد لذلك خلال ستين يوما من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين، بتقديم طلب القيد مصحوبا بالمستندات المطلوبة قانونا، فإذا مضت الستون يوما، دون إتمام القيد، اعتبر القيد واقعا بحكم القانون وتثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية، بإجراء هذا القيد أو بمضي ستين يوما من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مستوفيا، أيهما أقرب. ومع ذلك فإن عدداً غير قليل من الجمعيات التي استهدفتها الدراسة واجه صعوبات شديدة في الأشهر، بحيث لم تتمكن هذه الجمعيات من الحصول على المشروعية القانونية، إلا بعد شهور طويلة وأحيانا سنوات، واضطر بعضها إلى تحريك دعاوى قضائية، وأخفق بعضها حتى الآن في التسجيل تحت مظلة هذا القانون.

ووفقا لما قدمته بعض الجمعيات من معلومات، فإن مشاكل التأسيس تمثلت في:

١- تمسك جهة الإدارة بأن يكون النظام الأساسي للجمعية مطابقاً للنموذج الذي تقوم الإدارة بتوزيعه على الجمعيات، لمساعدة طالبى التأسيس في إعداد نظامهم الأساسي، لا أن يكون على عاتق الجمعية الالتزام المطلق بهذا النموذج.

٢- الاعتراض على أشخاص المؤسسين، وكان على الجمعيات، إما أن تدعن لهذا الاعتراض لكي تنفادى التأخير في إجراءات التأسيس، أو تطعن عليه أمام القضاء.

ووفقاً للأحكام التي شملتها هذه الدراسة فقد أيد القضاء الإداري حق الطاعنين في إلغاء القرارات التعسفية باستبعاد بعض المؤسسين، والتي أظهرت الأحكام أنها قد استندت بالأساس إلى تحريات أجهزة الأمن، وافتقرت إلى أي سند مقبول قانوناً للاستبعاد، وترد بين هذه المؤسسات التي حصل مؤسسوها على أحكام لصالحهم جمعية الرعاية المتكاملة لطلاب غرب مدينة نصر؛ حيث قضت محكمة القضاء الإداري- الدائرة الثانية بالقاهرة بإلغاء قرار الجهة الإدارية، مشيرة إلى أن القرار قد استند إلى تعليمات الجهات الأمنية، وأن الأوراق خلت من أية أسباب تفصح عنها جهة الإدارة للرفض، ولا يستند إلى أية وقائع مادية محددة يمكن أن تسوغ هذا الاعتراض<sup>(١٦)</sup>. كما ترد بين هذه المؤسسات التي حصلت على أحكام مماثلة

لصالحها جمعياً المرصد المدني لحقوق الإنسان، ومؤسسة طوان لتنمية المجتمع.

٣- التعسف في رفض التأسيس لبعض الجمعيات، والذي استند أيضاً في عديد من الحالات إلى اعتراض الجهات الأمنية، وهو ما تعرضت له مؤسسة المرأة الجديدة، وجمعية الجنوب للتنمية وحقوق الإنسان، ومؤسسة أولاد الأرض لحقوق الإنسان، ودار الخدمات النقابية والعمالية، وجمعية حماية التراث القانوني والدستوري، وجمعية مركز سواسية لحقوق الإنسان ومناهضة التمييز، وجمعية تنوير العقول، ومؤسسة الكلمة لحقوق الإنسان. وقد حصلت هذه المؤسسات على أحكام لصالحها ألغيت بموجبها قرارات الاعتراض على تأسيسها.

ويلفت النظر في هذا السياق أن جهة الإدارة ماطلت قرابة ثلاثة أشهر في تنفيذ حكم القضاء الإداري، الذي يلزم الجهة الإدارية بإشهار دار الخدمات النقابية والعمالية. وأعاقت جهة الإدارة في حالات أخرى تسجيل العديد من الجمعيات استناداً إلى أنها تتبنى أهدافاً في النظام الأساسي لها تتعارض مع القانون.

وربما كان أبرز الأمثلة على ذلك الجمعية المصرية لمناهضة التعذيب، التي تقدمت بطلب التأسيس منذ منتصف عام ٢٠٠٣، وتلقت في نهاية المطاف خطاباً من

جهة الإدارة في ٢٤ / ٩ / ٢٠٠٣، اعتبرت فيه الجهة الإدارية أن أهداف الجمعية مخالفة لصحيح القانون، وروحا ونصا، وهو ما دلت عليه الجهة الإدارية من أن الجمعية تضع بين أهدافها "العمل على تعديل القوانين المصرية، بما يتفق مع اتفاقيات حقوق الإنسان"!! أو أنها ستسعى من أجل "انضمام مصر للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، التي لم تنضم إليها بعد"، أو أنها تسعى "لتشكيل جماعات ضغط على متخذي القرار للقيام بحملات ضد جريمة التعذيب.

وتساءل خطاب جهة الإدارة بطريقة استنكارية عما إذا كان الدستور ينص على أن الجمعيات الأهلية ضمن الجهات المعنية بالتشريع وسن القوانين وتعديلها؟! وهل نص الدستور أو القانون على تشكيل جماعات ضغط أو المشاركة في شبكات دولية وعربية؟!

واعتبرت الجهة الإدارية في خطابها أن الانضمام إلى شبكات دولية تحت أي مسمى وتشكيل جمعيات للضغط على متخذي القرار يعد مخالفا للنظام العام وللقانون أيضا!!، وذلك على الرغم من أن المادة ١١ المتعلقة بالمحظورات لا تتضمن حظرا لتأسيس الجمعيات، إذا ما تبنت تلك الأهداف تحديدا.

كما أن المركز المصري لحقوق السكن جرى الاعتراض على تأسيسه؛ لأسباب مماثلة عام ٢٠٠٣، وإن كان قد

تمكن من الحصول على حكم لصالحه في الدعوى القضائية  
رقم ١٧٩٧ لسنة ٥٨ قضائية.

وخلال عام ٢٠٠٨ تم رفض إشهار مؤسسة ”مصريون  
ضد التمييز في وطن واحد“، بدعوى أن أهدافها تتعارض  
مع أحكام المادة ١١ من القانون، التي تحظر أن يكون من  
بين أغراض الجمعية ما من شأنه أن يشكل تهديدا للوحدة  
الوطنية، أو يدعو للتمييز بين المواطنين، على الرغم من أن  
المؤسسة تستهدف مناهضة التمييز لا التحريض عليه.

ويتبدى جانب آخر من أسباب الاعتراض على تأسيس  
بعض الجمعيات، فيما يمنحه القانون من سلطة تقديرية  
للجهة الإدارية، فيما يتعلق بمدى ملاءمة مقر الجمعية  
لطبيعة عملها. فعلى سبيل المثال فإن جمعية ”مساواة  
لحقوق الإنسان“، التي تأسست في بورسعيد عام ٢٠٠٤،  
تعرضت حسبما أفاد به مسئولوها، لمضايقات تعسفية من  
قبل مديرية التضامن الاجتماعي بالمحافظة عند تقديمها  
بأوراق التأسيس، حيث امتنعت جهة الإدارة عن تسليم  
الأوراق في بادئ الأمر، واضطر المؤسسون إلى تسليمها  
بإنداز على يد محضر، ورغم تطوع وكيل المؤسسين  
بجزء من مكتبه الخاص، ليكون مقرا مؤقتا للجمعية،  
فقد أخطرت جهة الإدارة المؤسسين باعتراضها على مقر  
الجمعية، باعتباره مقرا غير مستقل وغير ملائم لأنشطة

الجمعية، مستندة في ذلك إلى ما أشارت إليه من تعليمات واردة من وزارة التضامن الاجتماعي، وذلك على الرغم من أن القانون ولائحته التنفيذية لا يستوجب أن يكون مقر الجمعية عقارا منفصلا، ويلزم الجمعية فقط بتقديم سند شغل مقر الجمعية، سواء أكان تملكا أم إيجارا أو انتفاعا أو تخصيصا. ولا تزال الجمعية تسعى لنيل الاعتراف القانوني بها، من خلال القضاء، حيث تنظر المحكمة الإدارية العليا حاليا الطعن على حكم القضاء الإداري، الذي كان قد رفض طعن المؤسسين على قرار جهة الإدارة برفض تسجيلها بدعوى عدم توافر مقر مستقل لها.

وهي المشكلات ذاتها التي سبق أن تعرضت لها مؤسسة المساعدة القانونية لحقوق الإنسان بأسوان وجمعية الخدمات القانونية للمرأة والطفل. كما تعرضت مؤسسات أخرى تحفظت على ذكر اسمها لعراقيل أخرى في مرحلة التأسيس، بسبب تحفظ جهة الإدارة على النظام الأساسي، لأنه يتضمن العمل في أكثر من مجال، وطلبت جهة الإدارة من هذه المؤسسات الاقتصار على مجال أو اثنين، بدعوى أنه لا يجوز الدخول في مجالات أكثر، إلا بعد مرور سنة من التأسيس، وإقرار أول ميزانية للمؤسسة.

وبالطبع فإن إدراج مجالات جديدة لعمل المؤسسة يقتضي منها المضي في إجراءات أكثر تعقيدا لتعديل النظم

الأساسي، ثم أخذ موافقة الجهة الإدارية على هذا التعديل. وتجاوفي هذه القيود التحكمية القانون ولأحتته التنفيذية اللذين لا يتضمنان نصوصا محددة تحظر عمل المؤسسات التي تأسست بموجبه في أكثر من مجالين؛ ومن ثم فإن هذه القيود التحكمية تطبق بشكل انتقائي، وفقا لما يراه مديرو إدارات الجمعيات بمديريات التضامن الاجتماعي في محافظات مختلفة، بل وربما في المحافظة نفسها.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن العراقيل الإدارية في تأسيس الجمعيات، وما قد يقترن بها من منازعات قضائية، تستمر شهورا طويلة وربما سنوات، تفضي إلى أعباء إضافية على مؤسسي هذه الجمعيات، الذين يتعين عليهم أن يتحملوا طوال هذه الفترة نفقات فترة ما قبل التأسيس من إيجارات ومصاريف كهرباء أو مياه خاصة بالمقر، في الوقت الذي يتعذر عليهم بموجب القانون الحصول على منح وأموال خارجية أو جمع التبرعات.

## ثانيا: المنظمات الدولية لحقوق الإنسان

غير مرحب بها؛

أجاز قانون الجمعيات في المادة الأولى من مواد الإصدار للمنظمات الأجنبية غير الحكومية، الحق في ممارسة عملها داخل مصر في المجالات والأنشطة التي تخضع لأحكام هذا

القانون، شريطة الحصول على تصريح من وزارة التضامن الاجتماعي، بناءً على اتفاق تبرمه وزارة الخارجية مع هذه المنظمات. ومع أن اللائحة التنفيذية، قد قصرت الإجراءات التنفيذية للحصول على هذا التصريح وفقا للمادة الثالثة منها في نقاط محددة تتضمن:

- التقدم بطلب إلى وزارة الخارجية موضحا نوع النشاط الذي تطلب المنظمة الأجنبية التصريح بممارسته في مصر، والنطاق الجغرافي لمباشرة هذا النشاط والمدة التي يستغرقها.

- الاعتمادات المقترحة تخصيصها لممارسة هذا النشاط ووسائل تمويله.

- يرفق بالطلب صورة معتمدة من النظام الأساسي للمنظمة الأجنبية وصورة معتمدة من قرار السلطة المختصة بالمنظمة لممارسة النشاط المقترح في مصر، بما يتطلبه ذلك من اتخاذ مقر لها فيه.

ويستتبع ذلك طبقا للمادة الرابعة من اللائحة التنفيذية أن تخاطب الإدارة المختصة بوزارة الخارجية ووزارة التضامن الاجتماعي، بفحوى طلب المنظمة الأجنبية. ويتعين على وزارة التضامن إفادة الخارجية برأيها خلال ١٥ يوما. وبناء على ذلك تقوم وزارة الخارجية، وفقا للمادة الخامسة بعقد الاتفاق مع المنظمة الأجنبية،

وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، مستوفياً البيانات والمستندات المطلوبة. فإذا ما تم إبرام الاتفاق مع وزارة الخارجية تتولى وزارة التضامن الاجتماعي بمزاولة النشاط للمنظمة الأجنبية في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها صورة من الاتفاق.

ومع ذلك فإن هذه الإجراءات التي يفترض أن تتم في يسر في غضون ثلاثة أشهر، وفق ما يقضي به القانون ولائحته التنفيذية، تترجم إلى عقبات فعلية تحول دون التصريح للمنظمات الأجنبية -إقليمية كانت أو دولية- من العمل داخل مصر بصفة قانونية، وهو ما يظهر على وجه الخصوص في رفض السلطات المصرية التصريح لآية منظمة دولية لحقوق الإنسان، بفتح مكاتب لها في مصرن وهو ما سعت إليه عبر محاولات لأكثر من عامين منظمة مراقبة حقوق الإنسان «هيومان رايتس ووتش»، وكذلك الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان.

وقد سبق للسلطات المصرية أن علقت أنشطة المعهد الجمهوري في مصر خلال عام ٢٠٠٦ -وهو منظمة أمريكية غير حكومية لا تهدف للربح تتبنى برامج تدريبية في مجال الترويج للديمقراطية وتعزيز المشاركة السياسية- بدعوى عدم تحصل المعهد على تصريح لمزاولة نشاطه. وكانت إدارة المعهد قد أعلنت أنها قد تقدمت بالأوراق

اللازمة للتسجيل القانوني، لكن الحكومة طلبت مزيداً من الأوراق، وأكدت مديرة المعهد أن الاتفاقات الموقعة بين مصر والوكالة الأمريكية للتنمية تسمح لها بالعمل في مصر، دون الحصول على هذا التصريح، وهو ما رفضته الحكومة<sup>(١٧)</sup>.

وإذا كان من الواضح أن الممارسة تظهر أن المنظمات الأجنبية، وبشكل خاص العاملة في مجال حقوق الإنسان، ونشر الديمقراطية غير مرحب بها داخل مصر، فإن هذا التوجه يؤكد كذلك، رفض التصريح للمكتب الإقليمي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في شمال أفريقيا<sup>(١٨)</sup>.

### ثالثاً: تدخلات صارخة في العمل اليومي

#### لا نجد سنداً من القانون:

لا تقف تدخلات الجهة الإدارية في تفاصيل العمل اليومي للجمعية عند الحدود التي رسمها القانون، على اتساع هذه الحدود التي تسمح لجهة الإدارة بالاعتراض على أي قرار يصدر من هيئات الجمعية، أو تتيح لها الوصاية على إجراءات الترشيح والانتخاب للهيئات القيادية، وعلى إجراءات عقد الجمعيات العمومية، أو حتى الصلاحيات التي تسمح لجهة الإدارة بالاعتراض على المنح الخارجية

التي تلبي الاحتياجات المادية لمشروعات الجمعية، أو التي تتيح لها باسم المحاسبية إجراء تفتيش مالي وإداري على كل مستندات الجمعية وحساباتها.

فالواقع أن التدخلات تتجاوز -إلى حد بعيد- حدود القانون، بل لا تجد على الأرجح سندا لها حتى من أي قانون آخر، فمن واقع المعلومات التي تم الحصول عليها من عدد واسع من الجمعيات، والتعليمات الإدارية، تمكنا من توثيقها في إطار هذه الدراسة، تظهر أشكالا فجة للتدخل الذي يتجاوز حدود القانون. وتبرز في هذا الإطار دلالات مهمة:

١- إن الممارسة تظهر أن الجمعيات التي يفترض أن تتمتع بالاستقلال في إدارة عملها، ينظر إليها عمليا باعتبارها مكاتب أو أجهزة ملحقة بمديريات التضامن الاجتماعي، حتى فيما يتعلق بقواعد التوظيف داخل الجمعية، ففي بعض المحافظات تلقت الجمعيات تعليمات في يناير ٢٠٠٧، تلزم الجمعية عند عقد لجان التوظيف للمشروعات الممولة أن تقوم بإخطار الجهة الإدارية، قبل الإعلان عن تلك الوظائف بخمسة أيام على الأقل، حتى يتسنى للإدارة مراجعة تلك الإجراءات، ومتابعة أعمال تلك اللجان والإشراف عليها؛ بدعوى تحقيق تكافؤ الفرص بين المتقدمين (انظر في ذلك الملحق رقم ١).

كما أفادت بعض الجمعيات أن موظفي الجهة الإدارية يصرون على الاطلاع على سجلات الحضور والانصراف للعاملين بالجمعية، وغالبا ما تتلقى الهيئات المديرة للجمعيات العديد من الملاحظات، التي يتعين الرد عليها، سواء فيما يتعلق بهيكل المرتبات أو المكافآت التي تمنح للعاملين في بعض المناسبات.

٢- يبدو واضحا أن إلغاء القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ لم يمنع من الإبقاء على عشرات من اللوائح والقرارات والتعليمات الوزارية التي صدرت في ظله، بحيث يمكن توظيفها عند اللزوم في مواجهة العمل الأهلي.

ويبرز في هذا السياق أن الجمعيات الأهلية في مصر الجديدة قد وزعت عليها في عام ٢٠٠٥ تعليمات من الإدارة العامة للجمعيات، تذكر بتعليمات سابقة مستندة للقرار الوزاري رقم ٧٥٤ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم سفر أعضاء مجالس إدارة الجمعيات لتمثيل الجمعيات بالمؤتمرات الدولية.

ومع أن قانون الجمعيات يخلو من أية قواعد تنظم تمثيل الجمعيات في مؤتمرات بالخارج، فضلا على أن هذه القواعد يفترض أن تضعها هيئات الجمعية فيما بينها، فإن القرار الوزاري الذي جرى تعميمه مجددا على الجمعيات، لا ينطوي على تدخل فظ في شؤون هيئات الجمعية وحسب،

بل يشكل في حد ذاته خرقاً للضمانات الدستورية للحق في السفر والتنقل. حيث يشترط القرار أن تتقدم الجمعية بطلب لجهة الإدارة للحصول على الموافقة من المحافظ المختص بالنسبة للجمعيات الإقليمية، ولإدارة العامة للجمعيات بالنسبة للجمعيات المركزية، وذلك قبيل موعد السفر بشهر على الأقل. ويحظر القرار دون سند من أي قانون ترشيح أي عضو للسفر بالخارج، إلا بعد مرور سنتين على آخر إفاد له. كما يلزم الجمعية بأن تقدم إلى جهة الإدارة تقريراً عن أعمال المؤتمر ومدى الإفادة التي تعود على الجمعية منه (انظر ملحق رقم ٢).

كما يبدو جلياً استدعاء لوائح عفا عليها الزمن، ولم تعد تلائم التطورات الاقتصادية التي شهدتها البلاد في إطار تحرير السوق، إذ أفادت بعض الجمعيات التي تعمل في أنشطة مدرة للدخل للنساء محدودي الدخل، بتحفظات من جهة الإدارة على الأسعار التي تبيع به مشغولاتها اليدوية الجاذبة للأجانب والشرائح الاجتماعية العليا، باعتبار أنها تحقق أرباحاً تفوق كثيراً ما كانت تقضي به اللوائح من السبعينيات، من أن نسبة الربح لا ينبغي أن تتجاوز ٣٪. وذلك على الرغم من أن هذه الأرباح تسهم في تطوير الموارد الذاتية للجمعية، وتحث من اعتمادها على المنح الخارجية. فضلاً عما تدره من دخل للنساء الفقيرات أو المعيلات

لأسرهن، ناهيك عن أن هذه القيود التحكّمية تتنافى مع إلغاء التسعيرة الجبرية، حتى في أدق احتياجات المواطنين الأساسية، بما في ذلك رغيف الخبز.

#### رابعاً: التواصل وتداول المعلومات وعقد الاجتماعات محظور!

تلقت الجمعيات في بعض المحافظات تعليمات في فبراير ٢٠٠٧ تشكل خرقاً لحقوق المواطنين والجمعيات، سواء في تداول المعلومات، أو في عقد الاجتماعات، حيث تلزم هذه التعليمات الجمعيات بعدم تقديم أية بيانات أو معلومات إلى أي جهة إلا بعد الرجوع لجهة الإدارة للتنسيق، ويلاحظ هنا أن الحظر لا يقصد به جهات خارجية مثلاً، وإنما مختلف الجهات، وفضلاً على ذلك تضمنت التعليمات إلزام الجمعيات بعدم تلبية أي دعوة أو عقد اجتماعات مع الجمعيات مهما كان الغرض من الاجتماع، إلا بعد الرجوع للإدارة. ويحذر هذا التعميم الذي لا يجد سندا من أي قانون، الجمعية من التبعات القانونية، إذا ما خالفت هذه التعليمات.

وقد يجوز القول إن مثل هذه التعليمات تعبر عن العقلية السائدة لدى بعض المسؤولين في مديريات التضامن

الاجتماعي وليست توجها رسميا من وزارة التضامن الاجتماعي، بيد أن الواقع أن هذه التعليمات قد صدرت بناء على توجيهات صادرة من مكتب وزير التضامن الاجتماعي مباشرة. وإن كنا نعتقد أنها -على الأرجح- قد أُمليت على الوزارة من قبل أجهزة الأمن التي تمارس أدوارا -مباشرة أو غير مباشرة- في التدخل في أدق خصوصيات العمل الأهلي تحت مظلة الجهة الإدارية وباسمها (انظر الملحق رقم ٣).

ويعزز هذا الاعتقاد أن الجهة الإدارية في بعض المحافظات قد بعثت بتعميم آخر على الجمعيات التابعة لها، في أغسطس ٢٠٠٨، يحذر الجمعيات من دعوة وفود أجنبية أو عربية، أو قبول دعوات من جهات أجنبية أو عربية، من دون الحصول على الموافقة الأمنية، ومن ثم يتعين على الجمعية حسبما جاء بهذا الخطاب ”استطلاع رأي هيئة الأمن القومي قبل توجيه أو قبول مثل تلك الدعوات، أيا كان الغرض منها، ومع أن هذا التعميم صادر رسميا عن إحدى مديريات التضامن الاجتماعي إلا أن اللغة التهديدية المستخدمة توحى بصدوره مباشرة من جهات أمنية؛ حيث اختتم التعميم بالتهديد بأن أي تقصير في هذا الشأن سيقابل بمنتهى الحزم والشدة<sup>(١٩)</sup>.

## خامسا: القيود على التمويل تتجاوز القانون ذاته!

رغم أن القانون لا يرد به أي نص يتطلب موافقة أجهزة الأمن على التمويل الخارجي، فقد أفاد ممثلو الجمعيات التي استهدفتها الدراسة بأن موافقة وزارة التضامن على المنح الخارجية للجمعيات، لا تتم قبل الحصول على تأشيرة من الجهات الأمنية، وأضاف العديد منهم أن إجراءات التقدم لطلب الحصول على موافقة الجهة الإدارية على أية منحة خارجية غالبا ما تقترن باتصالات مباشرة، أو ترتيب مقابلات مع مسؤولي أمن الجمعيات بالمحافظات المختلفة، بناء على طلب مسؤولي الأمن مباشرة. ويسود الاعتقاد لدى الكثير من الجمعيات بأن الموافقة الأمنية هي بمثابة ضوء أخضر لمنح الموافقة الرسمية من جهة الإدارة.

ويلفت النظر أيضا ما لاحظته الجمعيات أن تحفظ دوائر الأمن في بعض الوزارات على مشروعات بعض الجمعيات، يجعل من موافقة دوائر الأمن في وزارة التضامن الاجتماعي غير سارية المفعول.

وتظهر الدراسة الميدانية أن جهة الإدارة تمارس خرقا واضحا لنصوص القانون ذات الصلة بمباشرة بالتمويل. فحسبما أفادت الجمعيات أن طلبات التمويل المقدمة منها قد يستغرق البت فيها شهورا طويلة، قد تصل أحيانا إلى ثمانية أشهر، وربما تتجاوز في أحيان أخرى عاما كاملا،

برغم أن القانون يلزم جهة الإدارة بالرد على الطلب المقدم إليها في غضون شهرين فقط، حيث غالبا ما يرتهن البت في الطلب بانتهاء جهة الإدارة من مراجعة تسويات منح سابقة، أو ربط ذلك في كل مرة بإجراء تفتيش مالي أو إداري على الجمعية.

كما أن جهة الإدارة تصر على اتباع الإجراءات ذاتها في الحصول على الموافقة على التمويل، حتى لو كان التمويل من جهات خارجية لها مكاتب تمثيلية داخل مصر يرتبط نشاطها ووجودها باتفاقيات مبرمة مع الحكومة المصرية، وحتى لو جاء هذا التمويل أيضا عبر مؤسسات مصرية وسيطة، مثل المجلس القومي للمرأة، أو المجلس القومي للأمومة والطفولة، أو الصندوق الاجتماعي.

ويلفت النظر هنا أن إلزام الجمعيات بالحصول على موافقة الوزارة بالطريق ذاته المتبع في تلقي أموال من الخارج، يتعارض مع النص الصريح للمادة ٥٦ من اللائحة التنفيذية للقانون، والتي كفلت للجمعيات الحق في تلقي التبرعات من المنظمات أو الهيئات الأجنبية المصرح لها بمباشرة نشاطها في مصر، وفقا للاتفاقيات المبرمة مع وزارة الخارجية. ويكتفي في هذه الحالة طبقا لهذه المادة من اللائحة بقيام الجمعية بإخطار الجهة الإدارية فقط بقيمة التبرع والجهة المتبرعة.

كما أن هذه المادة يفترض أن تسري كذلك فيما يتعلق بالتبرعات التي تتلقاها الجمعية من أشخاص طبيعيين مصريين أو أجانب، أو من أشخاص اعتبارية مصرية أي كانت طبيعة المال المتبرع به، وفق ما نصت عليه هذه المادة.

وفي الحالات التي تعتمد فيها مؤسسات تمويلية خارجية، سياسة تمويل برامج وأنشطة لعدد من المنظمات من خلال جمعية أو مؤسسة أهلية منسقة، فإن هذه المنظمات لا تستطيع الحصول على التمويل بمجرد حصول المنظمة المنسقة على موافقة جهة الإدارة على المنحة الكلية، بل يتعين أيضا على كل منظمة أن تتقدم على حدة بطلب لجهة الإدارة للحصول على موافقتها، فيما يخص نصيبها من المنحة الكلية.

ويرتب على ذلك إضاعة أشهر طويلة قبل نيل موافقة جهة الإدارة، وهو ما يؤدي عمليا إلى الإخلال بالالتزامات والتوقيعات الزمنية المحددة سلفا، لالتهاء من المشروعات المبرمة مع الجهات الممولة، وتضطر المنظمات نتيجة لذلك، إما أن تطلب مد أجل المشروع مع الجهة المانحة، أو تغامر بالإلفاق عليه بصفة مؤقتة من موارد أخرى، دون انتظار الموافقة الرسمية، وهو ما قد يعرضها إلى عقوبات وخيمة، قد تصل إلى حل الجمعية، مثلما حدث مع جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان.

ويفانم من مشكلات الحصول على المنح الخارجية، أن جهة الإدارة، تغالي بشكل هائل فيما يتعين توفيره من بيانات ومستندات وتقارير تثقل كاهل الجمعية، وتستنزف طاقاتها في كل مرة تضطر فيها الجمعية إلى التقدم بطلب للحصول على منحة خارجية؛ حيث تشمل المستندات المطلوبة من الجمعية أموراً جاء القانون ولائحته التنفيذية خلوا منها. وتتضمن هذه المستندات:

- محضر مجلس الإدارة المتضمن قبول المنحة من الجمعية وقيمتها والجهة المانحة والمشروع ومدته (أصل وصورتين).

- بياناً بأسماء أعضاء مجلس الإدارة، يشمل الاسم والوظيفة بالمجلس، وخارج المجلس (أصل وصورتين)؛ رغم أن هذا البيان يفترض أنه متوفر لدى جهة الإدارة بحكم نصوص القانون التي تلزم الجمعية بإحاطة جهة الإدارة بأسماء المرشحين لمجلس الإدارة ووظائفهم، وما تنتهي إليه انتخابات الجمعية العمومية في هذا الشأن.

- الحساب الختامي لآخر عام مالي (أصل وصورتين).

- ملخص المشروع وأهدافه ونطاقه وأعداد المستفيدين (أصل وصورتين).

- دراسة جدوى عن المشروع معتمدة من الجمعية (أصل وصورتين)، وتتولى جهة الإدارة التي تتبعها الجمعية

أن ترسل إلى الوزارة مع هذه المستندات تقريراً مالياً واجتماعياً واستمارة متابعة للمنح السابقة، التي حصلت عليها الجمعية وأوجه إنفاقها (ملحق رقم ٤).

### **سادساً: الكلمة العليا للأمن في تشكيل الهيئات القيادية للجمعيات:**

مثلاً يظهر الدور الطائفي للأمن في الترخيص لتأسيس الجمعيات، أو في استبعاد بعض المؤسسين، أو في الترخيص للجمعيات بتلقي التمويل، أو في خضوع نشاط الجمعية وتواصلها مع محيطها الوطني والإقليمي والدولي لرقابة أمنية مسبقة، فإن دور الأمن يظهر جلياً وبالمخالفة لنصوص القانون أيضاً في التدخل باستبعاد المرشحين لعضوية مجالس إدارة الجمعيات، وهو ما تظهره أحكام القضاء الإداري في عدد غير قليل من القضايا المنظورة أمامه، والتي أظهرت أن الجهة الإدارية أصدرت قراراتها الرسمية ذات الصلة باستبعاد المرشحين، استناداً إلى تعليمات أو تقارير أو تحريات أمنية.

وقد شملت تدخلات الأمن باستبعاد المرشحين، حسب الأحكام القضائية التي تم التحصل عليها عدداً كبيراً من الجمعيات، من بينها الجمعية الشرعية بامبابة، وجمعية الرعاية المتكاملة لطلاب غرب مدينة نصر وجمعية تنمية المجتمع المحلي بناهيا، وجمعية تيسير الحج والزيارة

بناهيا، وجمعية أنصار السنة المحمدية بالقاهرة، وجمعية نور الهدى الإسلامية بالحوامدية، والجمعية الطبية البيطرية المصرية بالقاهرة، وجمعية البر والخيرات بأوسيم.

وفي جميع هذه الحالات انتهت محاكم القضاء الإداري إلى إلغاء قرارات الجهة الإدارية بالاستبعاد، مؤكدة في أحكامها على أن قرارات الاستبعاد من الترشيح أو من عضوية مجلس الإدارة اعتمدت على أقوال مرسلة لا يعتد بها، حتى وإن كانت صادرة عن أجهزة الأمن.

ووفقا للتقرير الثاني لحملة المنظمات غير الحكومية دفاعا عن حرية التنظيم، فقد طلبت جهة الإدارة من جمعية "الحرية لتنمية المجتمع" بإحدى قرى الدقهلية باستبعاد رئيس مجلس إدارة الجمعية، استنادا إلى تعليمات أمنية، وذلك بعد أشهر قليلة من إشهار الجمعية، وقد اضطر رئيس مجلس الإدارة إلى التقدم باستقالته فعليا، حسبما أشار التقرير بعد تعرضه لضغوط شديدة، وصلت حد التهديد بتلفيق قضايا ضده.

**سابعاً: التعسف في إجراءات حل وإغلاق المنظمات غير الحكومية**

سبقت الإشارة إلى التعديلات الخطيرة التي أدخلت على المادة ٩٧ من اللائحة التنفيذية، وبموجبها أظقت يد جهة الإدارة في حل الجمعيات، واتخاذ الإجراءات

التنفيذية لتصفيتها، دون انتظار لأن بيت القضاء المختص بمشروعية قرارات الحل والتصفية.

وقد استهدف هذا التعديل بعد أيام قلائل من صدوره جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، التي كانت قد تأسست كشركة مدنية عام ١٩٩٤، وأعدت توفيق أوضاعها في إطار قانون الجمعيات منذ عام ١٩٩٩. حيث تقرر حلها في سبتمبر ٢٠٠٧، وأقدمت جهة الإدارة على تصفية الجمعية والاستيلاء على جميع أوراقها وأموالها وممتلكاتها، في الوقت الذي كان طعن الجمعية على القرار التعسفي بحلها منظورا أمام القضاء الإداري. وقد استند قرار الحل إلى مخالفات مالية نسبت للجمعية، بدعوى حصولها على منح خارجية خلال عامي ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، من دون الحصول على موافقة جهة الإدارة، وذلك على الرغم من أن الجمعية تقدمت في حينه بطلبات للحصول على الموافقة طبقا للقانون، ولم يصلها رد الجهة الإدارية، خلال مهلة الشهرين اللذين حددهما القانون. ويلاحظ أن القانون لم يفصح عما إذا كان عدم الرد خلال هذه المهلة يعني الموافقة أو الرفض. كما يلفت النظر أيضا أن هذه المخالفات - بفرض التسليم بصحتها - يسأل عنها مجلس إدارة سابق، وليس المجلس الذي صدر قرار الحل في مواجهته.

وقد جاء حكم محكمة القضاء الإداري في أكتوبر ٢٠٠٨ لصالح الجمعية، كاشفا عن طبيعة الإجراءات التعسفية

التي تظهر تربيص جهة الإدارة بالجمعية الناشطة بشكل خاص في التصدي لجرائم التعذيب وتجاوزات الشرطة. حيث أكد الحكم أن المخالفات التي تم الاستناد إليها في قرار الحل، هي مخالفات قديمة، وبفرض صحتها، فقد كان من المفترض أن تتخذ الجهة الإدارية إجراءاتها ضد الجمعية في حينها.

وأكد الحكم أن جهة الإدارة كان يتعين عليه التدرج في العقوبة وليس إصدار قرار مباشر بالحل، مشيراً في ذلك أيضاً إلى أن القرار صدر معيباً، حيث لم يتم عرضه على الاتحاد العام للجمعيات، حسبما ينص القانون، وحيث لا تتوفر دلائل على وجود مخالفات توجب الحل. ومن ثم فإن قرار الجهة الإدارية بحل الجمعية - حسبما أكد الحكم - يكون قد صدر بغير سند من الواقع والقانون<sup>(٢٠)</sup>.

ومن خلال أحكام القضاء الإداري التي تم الاطلاع عليها، فقد صدر عديد من الأحكام القضائية التي أظهرت - على النحو الذي كشفت عنه قضية جمعية المساعدة - تعسف جهة الإدارة في استخدام الصلاحيات الواسعة التي تتيح لها الحق في حل الجمعيات، وقضت محاكم القضاء الإداري في هذا الصدد بإلغاء القرارات الدارية بحل عدد من الجمعيات، من بينها جمعية تنمية المجتمع المحلي بحي وسط الإسكندرية (في مايو ٢٠٠٣)، وجمعية أهل القرآن والسنة.

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)



القسم الرابع

تعديل القانون لن يكون خطوة للأمام

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

في ضوء ما سبق فإن مختلف نصوص القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، فضلا على تطبيقاته بالغة التعسف، تكشف بما لا يدع مجالاً للشك عن أن فرص تحرير العمل الأهلي تقتضي إحداث قطيعة مع فلسفة الهيمنة والوصاية، التي تحفل بها مجمل نصوصه. ومن ثم فإن النوايا الحكومية المعلنة لتعديل القانون، لا تبعث على التفاؤل والادعاء بأن ثمة فرصة للتخفف -ولو جزئياً- من القيود الهائلة التي يحفل بها القانون. والأرجح أن النية مبيتة لإحكام الخناق على مساحات الحرية المحدودة، التي تتحرك من خلالها الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية.

نقول ذلك ليس فقط من خلال المعلومات المحدودة التي تتسرب حول التعديلات المقترحة، وليس فقط لأن الحكومة قد ارتأت هذه المرة أن تتحرر تماماً من ذلك السيناريو

الهزلي، الذي أدارت به مسرحية الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني في إعداد قانونها رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، واكتفت في هذه المرة بانتقاء بعضا من كوادر مؤسسات المجتمع المدني، لتضمهم إلى ما يسمى بلجنة الحكماء.

فالأهم من ذلك أن المشروع في تعديل القانون يأتي وسط أجواء لم يعد خافيا فيها على أحد، أن الحكومة تتجه وبصورة حازمة نحو الإجهاز بصورة كلية على مختلف أشكال الحراك السياسي والمجتمعي، مدعومة في ذلك باستمرار الاختلال الفادح في موازين القوى لصالحها في الداخل في مواجهة القوى المتطلعة للديمقراطية والحرية والإصلاح، من جانب، ويقترن بذلك من جانب آخر التراجع الشديد للضغوط الخارجية التي انطلقت بدعاوى مقرطة العالم العربي وباسم محاربة الإرهاب.

وقد وجدت هذه الإرادة السياسية للانقضاض على مساحات الحرية تجسيدها خلال العامين الأخيرين، بالصدام مع الجماعة القضائية وناديهم، والتوسع في استخدام قانون الطوارئ وقانون الأحكام العسكرية في ملاحقة الخصوم، وتقديمهم للقضاء العسكري الاستثنائي، وفي الإجهاز على الضمانات الدستورية للحرية والأمان الشخصي، والضمانات التي تحمي حرمة المنازل والحياة الخاصة، وضمانات المحاكمة العادلة والمثل أمام القضاء الطبيعي، عبر التعديلات الدستورية الأخيرة باسم مكافحة

الإرهاب، وفي التنكيل بالصحافة الحزبية والخاصة عبر سلسلة متلاحقة من أحكام الحبس، لم تعرفها مصر من قبل، واستهدفت في الآونة الأخيرة خمسة من رؤساء تحرير تلك الصحف والعديد من الصحفيين، فضلا على رئيس حزب معارض بسبب ما نشرته صحيفته.

وفي الوقت ذاته أقدمت الحكومة - ولأول مرة منذ نشأة منظمات حقوق الإنسان في مصر - على إغلاق مؤسستين حقوقيتين بارزتين، وهما دار الخدمات النقابية والعمالية، التي تأسست قبل نحو ١٧ عاما، وجمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان التي تأسست منذ عام ١٩٩٤.

ولا يخلو من مغزى في هذا السياق أن إجراءات حل جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، قد استندت إلى إدخال تعديل جوهري على المادة ٩٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الصادرة عن وزارة التضامن الاجتماعي، وبمقتضى هذا التعديل الخطير، فإن القرارات التي تتخذها الوزارة بحل أي جمعية وتصفيتها يمكن أن تتخذ صبغة التنفيذ الفوري - وهو ما تم مع جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان - دونما انتظار لأن يبت القضاء الإداري المختص في مشروعية قرار الحل. في حين أن نص هذه المادة قبل تعديلها كان يستوجب إيقاف أية إجراءات لتصفية الجمعية، في حال الطعن على قرار حلها خلال المهلة التي حددها القانون.

ونتيجة لذلك التعديل فقد انتهت جهة الإدارة من حل الجمعية ومصادرة أموالها وممتلكاتها وأيلولتها لجمعيات أخرى، من قبل أن يصدر حكم القضاء بعد أكثر من عام من صدور قرار الحل، متضمنا إلغاء القرار التعسفي بحل الجمعية. وقد بدا واضحا أن التدخل التشريعي بتعديل اللائحة على هذا النحو استهدف خصيصا هذه الجمعية الناشطة في فضح جرائم التعذيب؛ حيث صدر قرار حلها بعد أربعة أيام فقط من نشر تعديل اللائحة التنفيذية بالجريدة الرسمية في ٢٩ / ٨ / ٢٠٠٧<sup>(٢١)</sup>.

كما يلفت النظر أيضا أن الحديث عن تعديل قانون الجمعيات يأتي أيضا في سياق هجمة تشريعية تنحو إلى فرض مزيد من القيود على الحريات، فقد واكب ذلك إصدار قانون يعاقب بالسجن على التظاهر أمام ساحات دور العبادة، ومن الواضح أن مشروع قانون مكافحة الإرهاب يستهدف أن تطال إجراءاته الاستثنائية الخصوم السياسيين ونشطاء حقوق الإنسان والمجتمع المدني، وهو ما يتبدى في بعض نصوصه التي تعاقب بالسجن كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة يكون الغرض منها الدعوة بأية وسيلة إلى تعطيل أحكام الدستور أو القوانين أو منع إحدى مؤسسات الدولة أو إحدى السلطات العامة من ممارسة أعمالها أو الإضرار بالوحدة الوطنية. ومن ثم فهو لا يشترط في التجريم أو العقاب،

توفر أحد أركان العنف المسلح، أو حتى غير المسلح! ومن ثم يسهل تأويله لتجريم مختلف أشكال التنظيم، وتعقب الجماعات السياسية، والحركات الاجتماعية والمنظمات الحقوقية. إذا ما ارتأى من منظور أجهزة الأمن أن المطالبة بالإصلاحات الدستورية والتشريعية، بمثابة دعوة إلى تعطيل أحكام الدستور والقانون، أو إذا ما اعتبرت أجهزة الأمن أن مناهضة أشكال التمييز على أساس الدين أو المعتقد، يمكن أن تشكل أضراراً بالوحدة الوطنية<sup>(٢٠)</sup>.

وسط هذا المناخ المعادي للحريات عموماً يصعب تخيل إحداث أي تحسين على بنية القانون من خلال التعديلات، التي تزعم الحكومة إجرائها. ويعزز من ذلك المعلومات المحددة، التي توفرت قرب نهاية العام الماضي (٢٠٠٧)، حول المقترحات الحكومية للتعديل، حيث تحافظ هذه المقترحات بصورة تكاد تكون كاملة على مختلف النصوص، التي تكرر الهيمنة الحكومية على مقادير العمل الأهلي، وهي تضيف إلى ذلك نزعة أكثر تشدداً تجاه العمل الأهلي وهو ما يتبدى على وجه الخصوص في:

١- تتجه التعديلات المقترحة إلى تبني نزعة أكثر تشدداً تجاه أشكال التنظيم القانوني للمنظمات غير الحكومية، التي تنشأ خارج إطار قانون الجمعيات، ويقصد في هذا الإطار تحديداً المنظمات التي تنشأ في إطار القانون المدني

كشركات غير هادفة للربح. حيث تتجه النية في التعديلات المقترحة ليس فقط بإلزام أي جماعة يدخل في أغراضها نشاط الجمعيات - وفق ما يقضي به القانون الحالي - بتوفيق أوضاعها طبقا للقانون، حتى لو اتخذت شكلا قانونيا آخر، وإلا اعتبرت منحلة بموجب القانون، بل إن التعديلات المقترحة تضيف في هذا الإطار إلى ذلك أنه ”يُمتنع على أي جهة تسجيل هذا الكيان ويتعين عليها حل المسجل منها. ومن ثم فإن التعديل هنا يلزم مكاتب تسجيل وشهر الشركات، أن تمتنع تماما عن إشهار شركة يمكن أن تعمل في مجالات العمل الأهلي، ويلزمها أيضا بمراجعة مواقف الشركات المسجلة واتخاذ إجراءات بحل الشركات، التي تعمل بالفعل في غرض من أغراض العمل الأهلي.

٢- الاتجاه لتقليص حق الجمعية في اختيار مجالات عملها، وحصرها في ثلاثة ميادين فقط. ووضع قيود على المؤسسات الأهلية، بموجبها لا يجوز للمؤسسة الأهلية أن تدرج في نظامها الأساسي أنشطة محددة، إلا إذا كان حجم المال المخصص لهذه المؤسسة يتناسب مع حجم النشاط الذي تسعى المؤسسة لتحقيقه.

٣- تميل التعديلات المقترحة إلى منح الاتحاد العام للجمعيات صلاحيات إضافية، تكاد تحوله لأن يكون رأس حربة لجهة الإدارة في العديد من الإجراءات، التي

يتعين بموجب التعديلات المقترحة أخذ رأي الاتحاد العام فيها، بل وتلزم التعديلات المقترحة الجمعيات بأن تخطر الاتحاد بالقرارات الصادرة عن مجلس إدارة الجمعية أو الجمعية العمومية. مع العلم أن الاتحاد العام للجمعيات ليس مؤسسة تنشأ بإرادة طوعية من الجمعيات، بل هو اتحاد فرضه القانون ويتشكل مجلس إدارته وفق القانون الحالي من ٣١ عضواً يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس مجلس الإدارة وثلاث أعضاء المجلس!!

٤- تفتح التعديلات المقترحة باباً واسعاً لاختراق الجمعيات وإغراقها بعضويات يمكن أن تلعب دوراً مناوئاً لرسالة الجمعية أو لصالح أجهزة الأمن، وذلك من خلال ما تدعوه التعديلات من حظر الأخذ بنظام العضوية المغلقة في أي جمعية. الأمر الذي لو تم، من شأنه أن يحاكي في مصر خبرات الحكومة التونسية في شق المنظمات غير الحكومية من داخلها.

٥- تستحدث التعديلات المقترحة مداخل أكثر تنوعاً لمحاصرة الجمعية بعقوبات إضافية من جانب جهة الإدارة، وتصل هذه العقوبات إلى إيقاف النشاط أو حرمان أعضاء مجلس الإدارة من الترشيح لدورتين متتاليتين، وذلك إذا ما امتنعت الجمعية عن قيام جهة الإدارة بمراجعتها، أو إذا انتقلت الجمعية إلى مقر جديد، من دون أن تخطر جهة الإدارة<sup>(٢١)</sup>.

وخلاصة القول إن فرص درء المخاطر المحدقة بالعمل الأهلي تقتضي التمسك الصارم بالأسس والمبادئ التي تكفل حرية العمل الأهلي واستقلاليته والتمسك بالمعايير الدولية المتعارف عليها في المجتمعات الديمقراطية، لضمان حرية تكوين الجمعيات، وهو ما يقتضي بالدرجة الأولى فضح الفلسفة والأسس التي يقوم عليها القانون برمته، انطلاقاً من إدراكنا أن أي محاولة لتعديل القانون لا يمكن أن تخرج به من أسرفلسفة الهيمنة والوصاية التي تتنافى مع مبادئ العمل الأهلي، وضمانات استقلاله وفقاً للمعايير الدولية ذات الصلة.

واتساقاً مع هذا التوجه تأتي مبادرة مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، لتبني مشروع قانون بديل ينحاز إلى المعايير الدولية التي تحمي حرية التنظيم الأهلي واستقلاليته.



القسم الخامس  
نحو قانون ديمقراطي  
يعيد الاعتبار لحرية واستقلال العمل الأهلي

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)



انحيازاً لحرية التنظيم وحق المنظمات الأهلية غير الحكومية في ممارسة العمل الأهلي بحرية واستقلال عن جميع أشكال الهيمنة والوصاية الحكومية، وانطلاقاً من إدراكنا أن أية محاولة لتعديل القانون الحالي -حتى لو حسنت النوايا الحكومية- لا يمكن أن تتحرر من فلسفة الهيمنة والإلحاق التي تكبل وتحاصر العمل الأهلي عبر مجمل نصوص القانون الحالي.

وإسهاماً منا في النقاش الدائر حول قانون الجمعيات وآفاق تحرير العمل الأهلي، فقد تبنى مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بالتعاون مع المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، مبادرة مشتركة لصياغة مشروع قانون بديل في مواجهة القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

وقد حظى هذا المشروع بدعم ومساندة عدد واسع

من المنظمات الحقوقية والمنظمات العضوة بحملة حرية التنظيم، وأعضاء التحالف المصري لحرية تكوين جمعيات، الذي تأسس بمبادرة من المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

وننوه إلى أن هذا المشروع المشترك قد جاء تعبيراً عن الرغبة في التوافق وتوحيد الجهود التي كانت قد انطلقت في وقت سابق من أطراف عدة انخرط كل منها على حدة في إعداد مشاريع قوانين، سواء لتعديل القانون الحالي أو لبلورة قوانين بديلة.

ومن ثم فإن المشروع الحالي قد سعى إلى التوفيق بين مسودات مشروع سابق كان قد أعده مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ومشروع مماثل كانت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان قد بادرت بدورها في طرحه.

وقد شرف مركز القاهرة في هذا الإطار بالمساهمة القيمة في إعداد المسودات الأولى لمشروعه من جانب القاضي البارزونائب رئيس محكمة النقض المستشار هشام البسطاويسي. وشكلت مساهمته منطلقاً لتطوير مسودة المشروع والدمج بينها وبين مشروع المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، وقد عكف على تطوير هذا المشروع في مراحلها الأخيرة لجنة صياغة من باحثي مركز القاهرة والمنظمة المصرية، إلى جانب الناشط الحقوقي والخبير

القانوني المعروف نجاد البرعي.

كما أخذت المسودة النهائية لهذا المشروع المشترك بعين الاعتبار ملاحظات واقتراحات العديد من المنظمات الحقوقية، التي ساندت المشروع في صيغته النهائية.

### الملاح الأساسية لمشروع القانون:

ينطلق المشروع من التمسك إلى حد بعيد بالمعايير الدولية المعمول بها لضمان حرية التنظيم في المجتمعات الديمقراطية، ومبادئ حرية واستقلال العمل الأهلي التي تتطلع المنظمات غير الحكومية لتكريسها في أي تشريع وطني، لتنظيم العمل الأهلي.

ويمكن القول إن أبرز الملاح الأساسية للمشروع تتبدى على النحو التالي:

أولاً: تسجيل الجمعية وفقاً لهذا المشروع هو إجراء اختياري وليس إلزامياً، ومن ثم لا ينبغي تأثيم الجمعيات أو المنظمات غير الحكومية، وغير المسجلة رسمياً، استناداً فقط إلى عدم اكتسابها الصفة القانونية، ويسري هذا المبدأ أيضاً فيما يتعلق بإنشاء الشبكات والاتحادات والتحالفات بين أي عدد من الجمعيات.

ثانياً: تذييل القيود غير المبررة على تسجيل الجمعيات الرغبة في التمتع بالصفة القانونية، ويظهر ذلك في النص

على أن الجمعية تنشأ من أشخاص طبيعيين أو معنويين، لا يقل عددهم عن شخصين ولا تستهدف تحقيق الربح المادي لها أو لمؤسسيها وأعضائها (مادة ١). ويحظر المشروع فقط أن يكون بين أغراض الجمعية ما يتعارض مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والدستور (مادة ٣).

ويتبنى المشروع حق تأسيس الجمعيات بمجرد الإخطار. ويستحدث في هذا السياق سجلاً خاصاً ينشأ في مقر كل محكمة ابتدائية، لتسجيل الجمعيات وإتمام إجراءات إشهارها. ويفرض بموجب المادة السابعة الرقابة القبلية على تسجيل الجمعية وإشهارها، واتساقاً مع ذلك فقد انجاز المشروع لأن تكون وزارة العدل هي الجهة الإدارية المختصة.

ثالثاً: إن الجهة الإدارية وفق هذا المشروع لا تملك أية صلاحيات تجيز لها الرقابة المسبقة على إشهار الجمعيات، أو على مختلف أوجه عمل الجمعية، التي تخضع في مختلف شؤونها لسلطة جمعيتها العمومية، فضلاً على المراقبة اللاحقة عبر القضاء المختص، وهو المحاكم الابتدائية.

ومن ثم فإن الجهة الإدارية هي أقرب لأن تكون ذاكرة مؤسسية تنساب إليها عبر الجمعيات المشهورة النظم الأساسية واللوائح الداخلية للجمعيات والتطورات التي تطرأ عليها، والميزانيات والحسابات الختامية للجمعيات،

وتشكيلات الهيئات القيادية للجمعيات، وما يطرأ عليها من تطورات.

ولا يمنع ذلك من حق الجهة الإدارية - وكل ذي مصلحة - في اللجوء للقضاء سواء للاعتراض على إشهار الجمعية، أو للاعتراض على أي من قرارات جمعياتها العمومية أو مجلس إدارتها أو أي من أنشطتها (المواد ٧، ١١، ١٥، ٣٠).

رابعاً: ينحاز مشروع القانون إلى أن مؤسسي الجمعية وأعضاءها لهم الحق الأصيل في وضع النظام الأساسي للجمعية، وما يتضمنه من قواعد تنظيم حقوق الأعضاء وواجباتهم ونظام عقد جمعياتهم العمومية، وقواعد تشكيل الهيئات القيادية (مادة ٩).

خامساً: يقر مشروع القانون بحق الجمعية في القيام بكل الأنشطة المدرة للأموال، ويجمع التبرعات مع الاكتفاء بإخطار جهة الإدارة (مادة ١٧). كما يقر بحق الجمعية في عقد الاجتماعات العامة داخل وخارج مقرها، وحقها في إصدار النشرات والمجلات الدورية، وحقها في إنشاء فروع ومكاتب لها في أنحاء الجمهورية. كما يكفل حق الجمعية في الانضمام إلى شبكات أو هيئات خارج مصر، مع الالتزام في هذا بإخطار الجهة الإدارية (مادة ٢٠).

سادساً: يقر المشروع بحق الجمعيات المتمتعة بالصفة القانونية في التيسيرات والإعفاءات الضريبية والجمركية

(المادتان ١٨، ١٩).

سابعاً: حرصاً على تأكيد ضمانات النزهة والشفافية والمساءلة والمحاسبية وتفادي تضارب المصالح، فإن مشروع القانون يتضمن:

- يحظر أن يشارك في إدارة الجمعية أشخاص أدينوا بموجب أحكام نهائية في جرائم مخرلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليهم اعتبارهم (مادة ٤).

- يحظر النص في النظام الأساسي للجمعية على أن تؤول أموالها عند الحل إلى الأعضاء أو ورثتهم (مادة ٦).

- عدم جواز الجمع بين عضوية الهيئات المنتخبة والعمل بأجر لدى الجمعية (مادة ١٤).

- إلزام الجمعية بتدوين حساباتها في سجلات خاصة، وتعيين مراقب حسابات خارجي، إذا ما تجاوزت ميزانيتها ربع مليون جنيه مصري (مادة ١٥).

- يحق لكل شخص أو جهة الاطلاع على كل ما يتصل بنشاط الجمعية، من خلال جهة الإدارة المودع لديها مختلف وثائق الجمعية، والتي يتعين عليها أن تضع القواعد والسبل المناسبة لضمان حق الاطلاع (مادة ١٦).

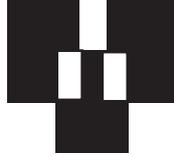
- وفضلاً على ذلك، وكما سبق الإشارة فإن مواد المشروع تتيح لجهة الإدارة، ولكل ذي مصلحة استخدام

الحق في التقاضي للاعتراض أو الطعن على أية إجراءات أو قرارات تتخذها الجمعية، بما في ذلك حق الجهة الإدارية في الاعتراض عبر القضاء على جمع التبرعات.

ثامنا: انطلاقاً من أن المؤسسات الأهلية تنشأ على أساس تخصيص الأموال، فقد ارتأى المشروع لضمان الجدية، ألا يقل رأس المال المخصص عن ٥٠ ألف جنيه، واستثنى من ذلك المؤسسات المشهورة من قبل (مادة ٢١). وقد أخذ المشروع بعين الاعتبار في هذا السياق، أن أعداداً غير قليلة من المنظمات غير الحكومية كانت قد اختارت لنفسها صيغة المؤسسة الأهلية، باعتبار هذه الصيغة تتفادى بعضاً من القيود الإضافية على الجمعيات الأهلية في القانون الحالي.

تاسعاً: لا يتضمن المشروع أية عقوبات جنائية، ويشدد على أن العقوبات التي يمكن أن توقع على الجمعية، تتسم بالتدرج وتستند إلى أحكام قضائية، وتشمل الإنذار أو إلغاء القرار أو النشاط محل الاعتراض، أو تجميد نشاط العضو المخالف أو تجميد عضويته بمجلس الإدارة، أو العزل الكلي أو الجزئي لأعضاء المجلس، أو تجميد نشاط الجمعية لفترة مؤقتة. وتضمن هذه العقوبات المتفاوتة في مستواها الأضرار الجمعية أو المستفيدين منها نتيجة لبعض المخالفات، التي يمكن تصحيحها أو نتيجة لأخطاء أو انحرافات يفترض أن يتحمل مسؤوليتها من أقدموا

عليها، بحيث يصبح قرار حل الجمعية هو الاختيار الأخير،  
ولا يجوز تنفيذه إلا بموجب حكم قضائي نهائي (المواد  
٣٠ - ٣٣).



## مشروع قانون الجمعيات (المنظمات غير الحكومية) والمؤسسات الأهلية

مشروع مشترك بين  
مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان  
والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان<sup>(١)</sup>

(١) يدعم هذا المشروع عدد من المنظمات الحقوقية، وهي: أعضاء حملة حرية التنظيم، أعضاء التحالف المصري لحرية الجمعيات الأهلية، جماعة تنمية الديمقراطية، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، مجموعة المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية، جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، دار الخدمات النقابية والعمالية، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، مؤسسة المرأة الجديدة، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، مركز الأرض لحقوق الإنسان، المركز المصري لحقوق المرأة، مركز أندلس لدراسات التسامح ومناهضة العنف، المنظمة العربية للإصلاح الجنائي.

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه:

مادة (١) مع عدم الإخلال بنظم الجمعيات المنشأة استناداً إلى اتفاقيات دولية، يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ويستثنى من ذلك:

١- الجمعيات التي يصدر بتشكيلها أو اعتماد نظمها قرارات خاصة من السلطة التنفيذية أو تخضع لرقابتها أو إشرافها.

٢- الجمعيات والمؤسسات التي تستهدف الحصول على ربح مادي لأعضائها أو العاملين فيها.

٣- الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية والاتحادات الطلابية.

٤- الشركات التجارية والشركات المنشأة وفقاً لأحكام المواد ٥٠٥ وما بعدها من القانون المدني.

ويجوز التصريح للمنظمات الأجنبية غير الحكومية، بأن تمارس أنشطة الجمعيات (المنظمات غير الحكومية) والمؤسسات الأهلية الخاضعة لأحكام هذا القانون، وفقاً للقواعد المقررة فيه، وتنظم اللائحة التنفيذية للقانون الإجراءات الميسرة لذلك.

مادة (٢) تعتبر الجمعيات والمؤسسات الأهلية القائمة وقت نفاذ هذا القانون والمسجلة وفقاً للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ مسجلة رسمياً، ويجب عليها تعديل نظامها الأساسي وطلب شهرها بالتطبيق لأحكامه خلال عام من تاريخ العمل به، إذا ما أرادت التمتع بالشخصية القانونية.

مادة (٣) يجب على كل جمعية أو مؤسسة أهلية أعيد شهر نظامها الأساسي بالتطبيق لأحكام هذا القانون أن تعيد تشكيل مجلس إدارتها وفقاً لنظامها الأساسي المعاد شهره وذلك خلال ستة أشهر من إتمام شهرها.

على أن تستمر الهياكل التنفيذية والإدارية للجمعيات والمؤسسات الخاصة القائمة وقت العمل بهذا القانون في مباشرة أعمالها إلى أن يتم إعادة تشكيلها وفقاً للقواعد المنصوص عليها في هذا القانون.

مادة (٤) يقصد بالجهة الإدارية في تطبيق أحكام القانون المرفق وزارة العدل.

مادة (٥) يلغى قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، كما يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون.

مادة (٦) ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها.

صدر برئاسة الجمهورية في  
سنة  
الموافق

## الفصل الأول فى شأن الجمعيات

مادة (١) يقصد بالجمعية فى تطبيق أحكام هذا القانون، كل منظمة غير حكومية ذات صفة دائمة أو غير دائمة ترغب فى التمتع بشخصية قانونية، وينشئها أشخاص طبيعىون أو معنويون لا يقل عددهم عن شخصين، ولا تستهدف تحقيق ربح مادى لها أو لمؤسسيها أو لأعضائها.

مادة (٢) تضع الجمعية نظاماً أساسياً يوقع عليه الأعضاء المؤسسون، يشتمل على البيانات الآتية:

١. اسم الجمعية والغرض منها وعنوان مقرها.
٢. اسم كل من الأعضاء المؤسسين، ولقبه وجنسيته ومهنته وموطنه.
٣. شروط قبول الأعضاء، وأحوال إسقاط عضويتهم.
٤. حقوق الأعضاء وواجباتهم.
٥. الهيئات التى تمثل الجمعية، واختصاصات كل منها، وطرق اختيار أعضائها، وطرق عزلهم أو إسقاط أو إبطال عضويتهم.
٦. شروط صحة انعقاد الجمعية العمومية العادية وغير العادية.
٧. موارد الجمعية وطرق الرقابة المالية.

٨. القواعد التي تتبع في تعديل النظام الأساسي.

٩. قواعد حل الجمعية والجهة التي توّول إليها أموالها.

مادة (٣) لا يجوز أن يكون غرض الجمعية متعارضاً مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والدستور.

مادة (٤) لا يجوز أن يشارك في إدارة الجمعية المحكوم عليهم بأحكام نهائية في جرائم مخلة بالشرف أو الاعتبار، ما لم يكن قد رد إليهم اعتبارهم.

مادة (٥) تخضع الجمعية في كل شئونها لجمعيتها العمومية وحدها دون غيرها، وفي الحالات التي يقل فيها عدد الأعضاء العاملين في الجمعية عن عشرة أشخاص توّول صلاحيات الجمعية العمومية إلى مجلس الإدارة، ولا يجوز فرض الحراسة على الجمعية أو على أموالها من أي جهة قضائية أو غير قضائية إلا في الأحوال المنصوص عليها حصراً في هذا القانون، أو في النظام الأساسي للجمعية.

مادة (٦) لا يجوز أن يُنص في النظام الأساسي للجمعية على أن توّول أموالها عند الحل إلى الأعضاء أو ورثتهم أو أسرهم.

مادة (٧) تخطر الجمعية جهة الإدارة بخطاب مسجل بعلم الوصول بإنشاء الجمعية، مرفقاً به نسخة معتمدة من نظامها الأساسي، وينشأ في مقر كل محكمة ابتدائية سجل

خاص يسمى «سجل الجمعيات والمؤسسات الأهلية»، تسجل فيه الجمعية، وتعطى رقما مسلسلا بمجرد إيداع نسخة من النظام الأساسي للجمعية معتمدة من مجلس الإدارة، ولا يجوز رفض إشهار الجمعية تحت أي اعتبار.

مادة (٨) يتم شهر الجمعية بنشر اسمها ورقم تسجيلها والمحكمة التي تم تسجيل الجمعية في سجلها الخاص والغرض من إنشائها وأسماء الأعضاء المؤسسين وملخص واف لنظامها الأساسي في إحدى الصحف. ويقوم بإجراءات الشهر موظف مختص من موظفي «سجل الجمعيات والمؤسسات الأهلية» خلال شهر من تاريخ إيداع وثائق الجمعية، وإلا جاز للممثل القانوني للجمعية القيام بها على نفقة السجل.

مادة (٩) تثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية، بمجرد توقيع الأعضاء المؤسسين على نظامها الأساسي وإخطارها جهة الإدارة والمحكمة الابتدائية المختصة، ولا يحتج بها على الغير إلا من تاريخ شهر النظام الأساسي للجمعية.

مادة (١٠) يصدر «سجل الجمعيات والمؤسسات الأهلية» شهادة للجمعية تتضمن اسمها والغرض منها ورقم وجهة تسجيلها وتاريخ شهرها. وتلتزم الجمعية بتسجيل وشهر كل تعديل يطرأ على نظامها الأساسي بذات الإجراءات الواردة في المواد السابقة، ولا ينفذ التعديل بالنسبة إلى

الغير إلا من تاريخ الشهر.

مادة (١١) للجهة الإدارية الاعتراض علي إنشاء الجمعية بعد إتمام شهرها، أو على تعديل نظامها الأساسي، بعريضة تشتمل على أسباب الاعتراض ترفع إلى قاضي الأمور الوقتية في المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها مقر الجمعية، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الشهر، ليأمر بعد سماع أقوال الجهة الإدارية والممثل القانوني للجمعية بتأييد اعتراض الجهة الإدارية أو رفضه.

ويجوز الطعن في الأمر الصادر من قاضي الأمور الوقتية خلال ثلاثين يوماً وفقاً للقواعد المقررة في قانون المرافعات.

مادة (١٢) تلتزم الجمعية بما تعهد به مديروها أو العاملون لحسابها منذ تأسيسها، ويجوز تنفيذ هذه التعهدات على مالها، ولا يحتج على الغير بتراخي إجراءات التسجيل والشهر.

مادة (١٣) حق الانضمام الطوعي إلى الجمعية أو الانسحاب منها مكفول.

مادة (١٤) لا يجوز الجمع بين عضوية الهيئات المنتخبة للجمعية والعمل بأجر لدى الجمعية.

مادة (١٥) تقوم الجمعية بما يلي:

١. تحتفظ في مقرها بالوثائق والمكاتبات والسجلات.
٢. تقيّد في سجل خاص البيانات الخاصة بكل عضو.
٣. تدون بسجلات خاصة محاضر جلسات الجمعية العمومية والهيئات المنتخبة للجمعية وقراراتها.
٤. تدون حساباتها في دفاتر يبين فيها الإيرادات ومصادرها، والمصروفات وأوجه إنفاقها.
٥. تعين مراقب حسابات خارجيا إذا كانت ميزانيتها تتجاوز ربع مليون جنيه مصري.

٦. تسلم الجمعية إلى الجهة الإدارية المختصة نسخة من حسابها الختامي السنوي معتمدة من الجمعية العمومية، ومراقب الحسابات الخارجي، وكذلك قرارات الجمعية العمومية ومجلس الإدارة، كما تخطر بها بمصادر تمويلها.

مادة (١٦) يجوز لكل شخص أو جهة أو مؤسسة الاطلاع على كل ما يتصل بنشاط الجمعية، وذلك بعد تقديم طلب بذلك إلى جهة الإدارة المودع لديها هذه الوثائق، وتضع جهة الإدارة القواعد المنظمة لضمان حق الاطلاع من خلالها.

مادة (١٧) يجوز للجمعية أن تقوم بكل الأنشطة المدرة للأموال بعد إخطار جهة الإدارة، بما في ذلك جمع التبرعات من الهيئات والمؤسسات والجمهور، وذلك عن طريق

كل الوسائل المتاحة بما في ذلك الحملات التليفزيونية والحفلات الخيرية والمراسلات البريدية، مع إعفائها من جميع الرسوم والضرائب المقررة للانتفاع بتلك الخدمات، ويجوز للجهة الإدارية الاعتراض على جمع التبرعات خلال شهر من إخطارها بذلك، من خلال عريضة تشتمل على أسباب الاعتراض، وترفع إلى قاضي الأمور الوقفية بالمحكمة الابتدائية المختصة.

كما يجوز للجمعية المشاركة في الأنشطة الاقتصادية التي تساعد على تحقيق أهدافها، على أن تخصص أرباح تلك الأنشطة لأغراض الجمعية.

مادة (١٨) تعفى أموال الجمعية من جميع أنواع الرسوم والضرائب والجمارك بكل مسمياتها.

مادة (١٩) تخصم المبالغ التي يتبرع بها الأفراد والمؤسسات والشركات إلى الجمعيات من الوعاء الضريبي للمتبرع.

مادة (٢٠)

١. يحق للجمعية عقد الاجتماعات العامة سواء بمقرها أو في أي قاعات خارجية.

٢. يحق للجمعية إصدار نشرات أو مجلات ذات طبيعة دورية من دون الخضوع للقيود الواردة في قانون تنظيم الصحافة.

٣. يجوز للجمعية الانتساب أو الاشتراك أو الانضمام إلى أي جمعية أو هيئة مقرها خارج مصر وفقاً للقواعد التي يحددها النظام الأساسي أو مجلس الإدارة، ويلتزم مجلس الإدارة بإخطار الجهة الإدارية بذلك.

٤. يحق للجمعية إنشاء فروع ومكاتب لها في محافظات الجمهورية والمدن وفقاً للقواعد التي يحددها النظام الأساسي.

## الفصل الثاني

### في شأن المؤسسات الأهلية

مادة (٢١) يقصد بالمؤسسة، في أحكام هذا القانون، كل شخص اعتباري ينشأ بتخصيص مال لا يقل عن خمسين ألف جنيه مصري مدة محددة أو غير محددة، لغرض لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، ويستثنى من ذلك المؤسسات المنشأة والمشهرة قبل صدور هذا القانون ما لم ترغب في التحول إلى جمعية.

مادة (٢٢) يكون إنشاء المؤسسة بسند رسمي أو بوصية، ويعتبر هذا السند أو هذه الوصية النظام الأساسي للمؤسسة، ويجب أن يشتمل على البيانات الآتية:

١. اسم المؤسسة وميدان نشاطها ونطاق عملها ومركز إدارتها.

٢. الغرض الذي أنشئت المؤسسة لتحقيقه.

٣. بيان دقيق للأموال المخصصة لهذا العمل.

٤. تنظيم إدارة المؤسسة وطريقة اختيار أعضاء مجلس إدارتها وعزلهم واستبدالهم.

مادة (٢٣) يعتبر إنشاء المؤسسة بالنسبة إلى دائني المنشئ وورثته بمثابة هبة أو وصية، فإذا كانت المؤسسة قد أنشئت إضراراً بحقوقهم، جاز لهم مباشرة الدعاوى التي يقررها القانون في مثل هذه الحالة بالنسبة إلى الهبات والوصايا.

مادة (٢٤) متى كان إنشاء المؤسسة بسند رسمي جاز لمن أنشأها أن يعدل عنها بسند رسمي آخر، وذلك إلى أن يتم شهرها وفقاً للأحكام الواردة في هذا القانون.

مادة (٢٥) يتم إشهار المؤسسة بناء على طلب منشئها، أو أول مدير لها وفقاً للإجراءات المقررة لشهر الجمعيات في هذا القانون.

مادة (٢٦) تسري في شأن المؤسسات الخاضعة لأحكام هذا القانون كل ما هو مقرر فيه من أحكام خاصة بالجمعيات ما لم ينص على خلاف ذلك في القانون أو في سند إنشائها، فيما عدا الأحكام ذات الطبيعة الخاصة بالجمعيات.

## الفصل الثالث

### الحق في تكوين الشبكات

#### والتحالفات والاتحادات النوعية والإقليمية

مادة (٢٧) يحق للجمعيات تأسيس أو الانضمام إلى الشبكات أو التحالفات المحلية التي تساعد في تنسيق أنشطتها وتدعم غاياتها المشتركة.

مادة (٢٨) يحق لأي عدد من الجمعيات أن تنشئ فيما بينها اتحادا نوعيا أو إقليميا لمدة محددة أو غير محددة، ويحدد اتفاق الإنشاء النظام الأساسي لهذا الاتحاد، ولوائحه ومؤسساته، وطريقة ممارسة اختصاصاته، وطرق تمويله وطرق حله وإنهاء نشاطه. ويجب الإخطار بإنشاء هذا الاتحاد بالطريقة ذاتها المنصوص عليها بالنسبة للإخطار بالجمعيات في هذا القانون، إذا رغب مؤسسوه في التمتع بشخصية قانونية.

مادة (٢٩) يجب على مجلس إدارة الاتحاد إخطار الجهة الإدارية بكل تطور يجري على تكوين الاتحاد أو اختصاصاته، وكذلك بالأعضاء الجدد الذين انضموا إليه أو الأعضاء القدامى الذين انسحبوا منه.

## الفصل الرابع أحكام ختامية

مادة (٣٠) يجوز لجهة الإدارة ولكل ذي مصلحة الحق في اللجوء إلى القضاء للاعتراض على أي من قرارات الجمعية العمومية أو مجلس إدارة الجمعية أو أي من أنشطتها، ويكون للمحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها مقر الجمعية بعد النظر في الطلب والاستماع إلى دفاع الجمعية المشفوع بمستنداتها أن تأمر برفض الطلب أو قبوله بما قد يرتبه ذلك من جزاءات. ويجوز للمحكمة أن تشمل حكمها نفاذاً معجلاً إلا في حالة الحكم بحل الجمعية أو تصفية أموالها، فلا ينفذ الحكم إلا بعد صيرورته نهائياً.

مادة (٣١) تشمل الجزاءات التي يمكن توقيعها على الجمعية بموجب حكم قضائي في حال ثبوت مخالفتها للنظام الأساسي والقواعد المقررة بموجب هذا القانون:

١. إنذار الجمعية بتصحيح المخالفة المثبتة.
  ٢. إلغاء القرار أو وقف النشاط المعترض عليه.
  ٣. تجميد نشاط العضو المخالف أو تجميد عضويته بمجلس الإدارة.
  ٤. العزل الكلي لمجلس الإدارة أو لبعض أعضائه.
  ٥. تجميد نشاط الجمعية لمدة محددة.
  ٦. حل الجمعية وتصفية أموالها.
- مادة (٣٢) يجب على المحكمة، في حالة الحكم بحل

مجلس إدارة الجمعية المنتخب، أن تضمن حكمها تعيين أحد أعضاء الجمعية العمومية من غير أعضاء مجلس الإدارة المنحل كحارس قضائي، وفي حال كانت الجمعية العمومية هي نفسها مجلس الإدارة تعين المحكمة حارساً من خارج الجمعية. تكون مهمته إجراء انتخابات جديدة وفقاً للنظام الأساسي للجمعية خلال فترة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم الصادر بتعيينه نهائياً، وتكون له صلاحيات رئيس مجلس إدارتها في الحفاظ على حقوقها، على أن يعرض تقريراً وافياً بأعماله على أول جمعية عمومية لإقراره.

مادة (٣٣) إذا حلت الجمعية عين لها مصفٍ أو أكثر، ويقوم بهذا التعيين الجمعية العمومية إذا كان الحل اختيارياً، أو المحكمة إذا كان الحل قضائياً، وفي جميع الأحوال يجري اتباع القواعد المنصوص عليها في النظام الأساسي للجمعية فيما يتعلق بنتائج التصفية، فإذا تعذر ذلك، وجب أن يتضمن قرار تعيين المصفي تكليفه بتحويل أموال الجمعية المنحلة إلى الجمعية التي يكون غرضها هو الأقرب إلى غرض هذه الجمعية.

مادة (٣٤) يحق للجمعية الطعن على أي قرار إداري في مواجهتها، وأن تعرض أسباب اعتراضها على محكمة القضاء الإداري الكائن في دائرتها مقر الجمعية، ويكون للمحكمة بعد النظر في الطعن والاستماع إلى دفاع الجمعية وجهة الإدارة أن تأمر بإلغاء القرار الإداري أو رفض الطعن المقدم من الجمعية.

## الهوامش

١. انظر في ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٣٥ لسنة ٢١، بجلسة ٣/٦/٢٠٠٠.
٢. تيبو جوييه، الممارسات الأفضل لحرية التنظيم خارج العالم العربي، ورقة عمل مقدمة خلال الندوة التي نظمها مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في ٢٥ مايو ٢٠٠٨، تحت عنوان "نحو تعزيز حرية واستقلال المنظمات غير الحكومية".
٣. غسان مخيبر، تنظيم الجمعيات في لبنان بين الحرية والقانون والممارسة:  
<http://www.spoli.net/civilsociety/info/lowassinfo.htm>
٤. الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تأسيس الجمعيات في المنطقة الأوروبية، ديسمبر ٢٠٠٧.
٥. تقرير حرية تأسيس الجمعيات في المنطقة الأوروبية، الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاجن، ٢٠٠٧، ص ٦٣.
- مذكرة مطلّبية بشأن تعديل قانون الجمعيات والتجمعات بالمغرب، المرصد الغربي للحرريات العامة.
٦. عبد الله خليل، "الدليل التشريعي العربي للمنظمات الأهلية"، القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، ٢٠٠٦، ص ٨٧.
٧. تيبو جوييه، مرجع سبق ذكره.

٨. عبد الله خليل، مرجع سبق ذكره، ص ٨٨
٩. تيبو جوييه ، مرجع سبق ذكره.
١٠. الحركة العالمية من أجل الديمقراطية، الدفاع عن المجتمع المدني، تقرير الحركة العمالية من أجل الديمقراطية، يناير ٢٠٠٨، ص ٣١.
١١. تيبو جوييه، مرجع سبق ذكره.
١٢. راجع في ذلك: تقرير حرية تأسيس الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢، ٥٤، ٨١.
١٣. عبد الله خليل، مرجع سبق ذكره ص ص ١٠٤، ١٠٥.
١٤. تيبو جوييه، مرجع سبق ذكره.
١٥. عبد الله خليل، مرجع سبق ذكره ص ص ١٠٩-١١١.
١٦. انظر في ذلك: مجلس الدولة- محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثانية أفراد، الحكم في الدعوى رقم ٢١١١٧ لسنة ٥٨، جلسة ٢٤ / ٢ / ٢٠٠٨.
١٧. اطلع معدو هذا التقرير على فحوى هذا الخطاب، من خلال إحدى الجمعيات، لكنها تحفظت على تصويره كمستند في هذه الدراسة، خشية الكشف عن اسمها من خلال التوقيع على استلام الخطاب!
١٨. جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، عود على بدء.. بعد الحكم بوقف تنفيذ قرار اغتيال جمعية المساعدة، بيان صحفي في ٢٧/١٠/٢٠٠٨.
- [www.anhri.net/egypt/ahrla/2008/pr1027.shtml](http://www.anhri.net/egypt/ahrla/2008/pr1027.shtml)
١٩. نقلا عن مذكرة دفاع جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان إلى محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، طعنا على القرار الإداري بحل الجمعية والصادر في ٤ / ٩ / ٢٠٠٧.
٢٠. حول نصوص مشروع قانون مكافحة الإرهاب، انظر صحيفة المصري اليوم بتاريخ ٢٠ / ٢ / ٢٠٠٨.
٢١. انظر حول هذه التعديلات: عصام الدين محمد حسن "فلتتناغم الجهود في مواجهة المخطط الحكومي لخنق المجتمع المدني- ورقة موقف باسم مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان : [www.cihrs.org](http://www.cihrs.org)



## ملحق وثائقي

(نماذج لتعليمات الجهة الإدارية المنافية للقانون)

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

ملحق رقم (١)

www.alkottob.com

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

ملحق رقم (٢)

www.alkottob.com

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

ملحق رقم (۳)

www.alkottob.com

[www.alkottob.com](http://www.alkottob.com)

ملحق رقم (٤)

www.alkottob.com