رؤية تحليلية للقانون المقترح من وزارة الشئون الاجتماعية حول تنظيم عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية

منظمات المجتمع المدني - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي الكفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد بصفته القاعدة السياسية في بناء المجتمع، وذلك عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من الحوار الحر البناء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معا، والعمل بكل الوسائل المشروعة لضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية على أداء افضل للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها، وعلى ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة. وبكل أولئك، تذيع المصداقية، وتتحدد المسئولية بكل صورها فلا تشيع ولا تتماع، ويتحقق العدل والنصفة وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به ألي ذرى التقدم.

المحكمة الدستورية العليا – الطعن رقم 153 لسنة 21 قضائية - جلسة 2000/6/3 - مكتب فنى 9

مقدمة:

"أنت لا تفعل أي شئ إلا بعد الحصول على إذني، فأنا من أنشأ لك الجمعية وأنا الذي بيدي حلها"

لم نجد أبلغ من هذه الكلمات لوصف جوهر القانون المقترح من وزارة الشئون الاجتماعية لتنظيم العمل الأهلي -والذي يعتبر نسخة أشد قمعًا من القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002- تلك الكلمات التي أنهى بها موظف بإحدى الإدارات التابعة لوزارة الشئون الاجتماعية حواره مع أحد باحثي هذا التقرير، وذلك حينما اعترض الباحث على الإجراءات غير القانونية التي اتخذتها وزارة الشئون الاجتماعية في مواجهة واحدة من الجمعيات الأهلية عام 2010.

دأبت الحكومات المصرية المتعاقبة على سن تشريعات من شأنها أن تجعل ممارسة حرية التنظيم والحق في تكوين الجمعيات أمرًا مستحيلاً، فقد حرصت تلك القوانين بدءً من القانون 32 لسنة 1964 وانتهاءً بالقانون الحالي رقم 84 لسنة 2002، على إعطاء جهة الإدارة الحق في التدخل في كافة تفاصيل عمل الجمعية الأهلية. ويعتبر مشروع القانون المقترح من وزارة الشئون الاجتماعية مؤخرًا بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية بمثابة حلقة جديدة في مسلسل التضييق على عمل المنظمات الأهلية، فالقانون يعيد العمل الأهلي نحو خمسين عامًا للخلف، ويتعامل مع الجمعيات والمؤسسات الأهلية بشكل تسلطي فج يجعلها تتلقى الأوامر فقط من الجهة الإدارية والسلطات الامنية وما عليها سوى التنفيذ.

يحمل مشروع القانون مجموعة من المساوئ القانونية التي اعتقدنا أنها ستنتهي للأبد بعد سقوط حكم الرئيس المخلوع حسني مبارك، إلا أن السلطات الحاكمة فاجئتنا بأن الممارسات والقوانين القمعية لازال لها مكان بعد الثورة، ولم تكتف بذلك فحسب، بل إنها أعادت تقديم مشروع القانون الخاص بالجمعيات والمؤسسات الأهلية الذى سبق وتم طرحه في مارس 2010 ووصفته عشرات منظمات حقوق الانسان المصرية آنذاك بأنه استهداف لعسكرة العمل الأهلي بواسطة قانون فاشي[1].

القيود الواردة في هذا القانون أخلت بالمعايير الدولية والممارسات الجيدة في الدول الديمقراطية، فقد حصر القانون عمل الجمعيات في ميادين محددة، **بل وألزم الجمعية بعدم الجمع بين أكثر من ميدان عمل إلا بموافقة الجهة الإدارية. كما استبعد القانون مجال العمل الحقوقي من أنشطة الجمعيات، و قصر عملها على (الرعاية الاجتماعية، التنمية، تنوير المجتمع) بما يحول دون الدفاع عن حقوق المصابين والمعذبين والشهداء الذين سقطوا طيلة حكم مبارك وأثناء الثورة المصرية.**

مشروع القانون أيضًا يعطي لوزير الشئون الاجتماعية الحق في إصدار قرار بحل أي كيان اعتبارى –حتى وإن كان قانوني– إذا تبين له أنه يمارس نشاط يندرج ضمن أنشطة الجمعيات، بما يضاعف من سلطة الوزير القمعية ويعطيه الرخصة لمزيد من الإجراءات التعسفية.

[1] إحياء مشروع قديم للجمعيات الأهلية يعيد السيطرة لجهاز أمن الدولة على المجتمع المدني – بيان مشترك بين عدد من المنظمات الحقوقية: http ://www.cihrs.org/?p=1009

انفرد مشروع القانون المقترح بوضع عراقيل إضافية على عملية منح التراخيص للجمعيات، **حيث خول للاتحاد الإقليمي وحده الحق في إرسال أوراق الجمعية للجهة الإدارية بعد أن يتبين استيفاء وصحة الأوراق والإجـراءات**، الأمر الذي ضاعف من بيروقراطية عملية الإشهار وأفسح المجال أمام الاتحاد الإقليمي لعرقلة إشهار الجمعية وعدم وصول أوراقها للجهة الإدارية.

أجبر مشروع القانون أيضًا الجمعيات الأهلية على العضوية في الاتحاد الإقليمي وبالتبعية عـضوية الاتحـاد العـام للجمعيات والمؤسسات الأهلية بما يعد تدخلاً سافرًا في استقلالية هذه الجمعيات وحريتها في الانـضمام لمثـل هـذه الاتحادات، وفي المقابل لم يعط القانون الحق للجمعيات بإنشاء اتحادات مستقلة أو الانتساب لمنظمة أو اتحاد أوهيئة مقرها خارج مصر.

هذه القيود القانونية التعسفية والمقترحة من أجل تكتيف المجتمع المدني جاءت ردًا على مـساعي متكـررة للمنظمـات والمؤسسات الأهلية من أجل مناخ عمل ديمقراطي حر، هذه المحاولات التى كان أبرزها مشروع قـانون تقـدمت بـه الجمعيات الأهلية من أجل تحرير العمل الأهلي[2] أرسلته لحكومة عصام شرف ومن بعدها حكومـة الجنـزورى وكـذا للمجلس الاستشارى وأعضاءه، فما كان من رد سوى مضاعفة القيود وزيادة القمع في مشروع قانون جديد يغل أيـدي الناشطين ويكمم أفواه المنظمات الحقوقية.

تتضمن هذه الورقة تحليل لمشروع القانون المطروح من الحكومة، مقارنته بالمعايير الدولية لحرية التنظـيم، وأحكـام المحكمة الدستورية العليا المصرية، وذلك بالتوازي مع إلقاء الضوء على كل من مشروع قانون تحرير العمل الأهلـي الذي قدمته عدد من المنظمات الحقوقية والتنموية، وقانون الجمعيات التونسي.

نحن نطرح هذه الورقة على الرأي العام وعلى مجلس الشعب الذي انتخبه المواطنون؛ من أجل تحقيق أهداف الثورة في الكرامة والحرية والعدالة الاجتماعية والتحول الديمقراطي، على أمل أن تعود الثورة إلى مسارها الصحيح.

[2] تسع وثلاثون منظمة حقوقية وتنموية تطرح مشروع قانون بديل للجمعيات والمؤساسات الأهلية http ://www.cihrs.org/?p=236

تتناول الورقة تحليل لمشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية من خلال عدة نقاط يمكن استعراضها على النحو التالي:

أولا: شبهة عدم دستورية المادة 9 من مشروع قانون الجمعيات الأهلية المقترح المتعلقة بميادين عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

ثانيًا: سلطة وزير الشئون الإجتماعية في حل الكيانات الإعتبارية التى تمارس نشاطًا من أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

ثالثًا: تدخل الجهة الإدارية والاتحادات الإقليمية في عملية إشهار الجمعيات، ووضع عراقيل إضافية عليه.

رابعًا: استمرار تدخل الجهة الإدارية في عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

خامسًا: العضوية الجبرية في الاتحاد العام والاتحادات الإقليمية وتعدد الجهات الرقابية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

سادسًا: حل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

سابعًا: العقوبات

الخاتمة

أولاً: شبهة عدم دستورية المادة 9 من مشروع قانون الجمعيات الأهلية المقترح والمتعلقة بميادين عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

الحق في تكوين الجمعيات هو حق نصَّت عليه الدساتير المصرية المتعاقبة، إبتداء من دستور 1923 وانتهاء بالإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011[3]. فالمادة 4 من الإعلان الدستوري حرصت على تنظيم الحق في تكوين الجمعيات بقولها أن *"للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين في القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا أو ذا طابع عسكرى".*

وكما هو واضح من هذه المادة أن الاعلان الدستوري أعطى للمواطنين حق تكوين الجمعيات, واضعاً قيود على هذا الحق تتمثل في أن يكون نشاط الجمعيات (معاديًا للنظام العام, سريًا, ذا طابع عسكري). فهذه القيود التى أتى بها الإعلان الدستورى قد جاءت على سبيل الحصر, ومن ثم لا يجوز للمشرع العادى التوسع فيها أو القياس عليها.

الإعلان الدستوري عندما نص على حق تكوين الجمعيات, أحال تنظيمها إلى القانون العادي, فهي من الحقوق التي يجوز تنظيمها في ضوء ما قرره الإعلان الدستورى من قيود، لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها من قبل القانون العادى؛ حيث أن الأصل في سلطة القانون -في مجال تنظيم الحقوق- أنها سلطة تقديرية ما لم يُقيد الدستور ممارستها بضوابط وقيود تحد من تلك السلطة التقديرية، وتحظر عليه تخطيها. فعندما يعهد النص الدستوري إلى القانون بتنظيم موضوع أو حق معين فلا يجوز للقانون أن يأتي على هذا الحق بقيودًا من شأنها أن تنتقص منه أو تُقيده.

فالمادة 4 من الإعلان الدستوري قد نصت صراحةً على حق تكوين الجمعيات وتركت للقانون أمر تنظيم هذا الحق، إلا أن الفقرة الثانية من هذه المادة عادت ووضعت قيودًا محددة على سبيل الحصر على حق تنظيم الجمعيات وهي أن لا تنشئ "*جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أوسريًا أو ذا طابع عسكري*".

إن تحديد مشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية لميادين عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية ما هو إلا إرث لفلسفة تأميم العمل الأهلي الذي أتى به القانون 32 لسنة 1964 وسار على نهجة القانون 84 لسنة 2002 ويتبناها مشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية.

وفي حقيقة الأمر أن هذا الحظر الذي ورد في الإعلان الدستوري ليس قيدًا فقط على الجمعيات بل أنه في حقيقته قيدًا على المُشرِع العادي المنوط به تنظيم هذا الحق، بأن لا يتوسع في وضع القيود على إنشاء الجمعيات خلافًا على القيود التي وردت على سبيل الحصر في الإعلان الدستوري.

وهذا ما ذهب إليه قضاء المحكمة الدستورية العليا "بما مؤداه أن تباشر السلطة التشريعية اختصاصاتها التقديرية – فيما خلا من القيود التى يفرضها الدستور عليها- بعيدًا عن الرقابة القضائية التى تمارسها المحكمة الدستورية العليا, فلا يجوز لها أن تزن بمعاييرها الذاتية – السياسة التى انتهجها المُشرِع في موضوع معين, ولا أن تناقشها, أو أن تخوض

[3] الجريدة الرسمية العدد 12 مكرر (ب) بتاريخ 2011/3/30.

في ملائمة تطبيقها عملاً، ولا أن تنتحل للنص المطعون فيه أهدافًا غير التي رمى المُشرِع إلى بلوغهـــا، ولا أن تُقـــيّم خياراتها محل عمل السلطة التشريعية"[4]

فبخلاف القيد الذي ورد في المادة 2/4 من الإعلان الدستوري، زاد مشروع القانون قيودًا أخرى حينما قـــصر ميـــادين عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية على ميادين محددة وهى "الرعاية الإجتماعية، التنمية، تنوير المجتمع" (مادة 9 فقرة أولى من مشروع القانون)[5].

وبذلك يكون مشروع القانون قد ذهب عكس إرادة الإعلان الدستوري وانتقص من الحق الـــوارد فيـــه -حـــق تكـــوين الجمعيات– عندما قصر مشروع القانون عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية على ميادين محددة.

<u>لذلك نرى أن:</u> واضعي مشروع القانون استخدموا سلطاتهم التقديرية في غير محلها, حيث جاء بتحديد ميـــادين عمـــل الجمعيات, وذلك بالمخالفة لحكم المادة 2/4 من الإعلان الدستورى, والتى قيدت حرية إنشاء الجمعيات إذا كان نـــشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا أو ذا طابع عسكري. وفي رأينا أن تنظيم المُشرِع العادى لهذه الحرية بهذا الـــشكل يُعـــد خروجًا على المُشرِع الدستوري, ويهدد بالطعن بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة 9 من المشروع المقترح.

[4] المحكمة الدستورية العليا (الطعن رقم 16 لسنة 15 ق – جلسة 1995/1/14- مكتب فني 6 – ج 1 – ص 494)

[5] تنص المادة 9 من مشروع القانون "تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها في ميادين الرعاية الاجتماعية والتنمية وتنوير المجتمع، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المجالات المختلفة لهذه الميادين. ولا يجوز للجمعية أن تعمل في أكثر من ميدانين إلا بعد موافقة الاتحاد الإقليمي وإخطار الجهة الإدارية.
ويحظر إنشاء الجمعيات السرية، كما يحظر أن يكون من بين أغراض الجمعية أن تمارس نشاطًا مما يأتي:

- § تكوين السرايا أو التشكيلات ذات الطابع العسكري
- § تهديد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام أو الآداب أو الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة.
- § أى نشاط سياسى تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية وفقا لقانون الأحزاب، وأى نشاط نقابى تقتصر ممارسته على النقابات وفقا لقوانين النقابات.
- § استهداف تحقيق ربح لأعضاء الجمعية أو ممارسة نشاط ينصرف إلى ذلك، ولايعد اتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق أغراض الجمعية نشاطًا مخالفًا وتحدد اللائحة التنفيذية هذه الضوابط".

ثانيًا: سلطة وزير الشئون الاجتماعية في حل الكيانات الاعتبارية التى تمارس نشاطًا من أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

يرتبط بمبدأ حرية التنظيم بحق المنظمات في أن تتخذ الشكل القانوني الذي يتناسب مع طبيعة نشاطها، سواء كان هـذا الشكل، جمعية أهلية أو شركة مدنية، وإجبار منظمات المجتمع المدني على شكل واحد فقط دون سواه يعتبر تدخل سافر في إرادة مؤسسي المنظمة. ومن جانب أخر تلجأ العديد من المنظمات إلى التسجيل كشركات لا تهدف للربح، حتى تكون بعيدة عن تسلط وزارة الشئون الاجتماعية، والتي تتدخل في كل أعمال المنظمات بشكل يعوق عملها.

وفي مشروع القانون الذي نحن بصدده حظرت المادة 3 من مواد الإصدار *"على أي جهة خاصة أن تمارس أي نـشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات والمؤسسات الأهلية دون أن تتخذ شكل جمعية أو مؤسسة أهلية وفقاً لأحكام هذا القانون المرفق, ولوزير الشئون الاجتماعية أو من يفوضه أن يصدر قرارًا بوقف هذا النشاط واتخاذ الإجراءات اللازمة تجـاه هذه الجهة وفقاً لأحكام القانون المرفق"*. كما حظرت *"على أي جهة غير الجهة المختصة وفقًا لأحكام القانون المرفق أن تسمح بأي شكل وتحت أي مسمى بالترخيص في مزاولة أي نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات والمؤسسات الأهلية, ويكون هذا الترخيص منعدمًا منذ صدوره ولا يرتب أي أثر"*.

ومن هذا النص نجد أنه لم يتم فقط منع أي شكل قانوني أخر كالشركات المدنية من ممارسة أنشطة يعتبرهـا مـشروع القانون ضمن أنشطة الجمعيات الأهلية، بل أنه أعطى لوزير الشئون الاجتماعية سلطة غير مبررة لحل هذا الكيان أيـاً كان الإطار القانوني الذي ينظمه، بل تم فرض عقوبة الغرامة على من أنشأ هذا الكيان[6]، ونحن هنا في هذا الأمر بصدد توغل وسيطرة وزير الشئون الاجتماعية ليس فقط على الجمعيات والمؤسسات الأهلية. بل أيضًا على أي كيـان أخـر ضمن اختصاصه.

ومن هنا تثور تساؤلات هامة عن مدى سلطة وزير الشئون الاجتماعية في حل لجان الحريـات الموجـودة بـبعض النقابات المهنية، والتي تمارس نشاطًا يقترب من أنشطة الجمعيات والمؤسسات التي تعمل في مجـال الـدفاع عـن الحريات، فهل ستمتد سلطته إلى تلك اللجان؟!!

[6] أنظر سابقًا: العقوبات صفحة 22 من هذه الورقة

ثالثًا: تدخل الجهة الإدارية والاتحادات الإقليمية فى عملية إشهار الجمعيات، ووضع عراقيل إضافية عليها.

وضع مشروع القانون العديد من العراقيل على حق المواطنين في تكوين الجمعيات عن طريق السماح للجهات الإدارية بالترخيص المسبق للجمعية أو المؤسسة قبل مزاولة نشاطها، كما أضاف عائق أخر لم يكن موجودًا في القانون الحالي وهو أن تُقدم الجمعية طلب التأسيس للاتحاد الإقليمي ويقوم الاتحاد الإقليمي بمراجعته ويقرر ما إذا كان الطلب مستوفي أم لا، كما ضاعف مشروع القانون الحد الأدنى لعدد الأشخاص المؤسسون للجمعية، وزاد من الأعباء المالية على المؤسسات الأهلية بأن ضاعف رأس المال اللازم لتأسيس المؤسسة الأهلية إلى عشرة أضعاف ما كانت عليه في القانون الحالي.

ومما لاشك فيه أن هذه الشروط المجحفة تتنافي مع المعايير الدولية لحرية التنظيم التي تقضي بأن تكون إجراءات التأسيس واضحة وغير معقدة وغير باهظة[7].

وسوف نعرض هنا لبعض المعوقات التي وضعها مشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

1. إشهار الجمعيات والمؤسسات يتم بالترخيص المسبق من الجهة الإدارية

وفقًا للقواعد المستقرة في أغلب الدول الديمقراطية يتم إشهار الجمعيات وغيرها من الأشكال الأخرى للتنظيمات غير الحكومية بمجرد إخطار المؤسسين للجهة الإدارية، وهذا أمر منطقي ومفهوم حيث أن إشهار الجمعية ما هو إلا التقاء لإرادة مؤسسيها ولا شأن للجهة الإدارية بهذا سوى أنها تقوم فقط بتوثيقه وإثباته، ويعتبر تدخل الجهة الإدارية بالموافقة أو الرفض على إشهار الجمعية أو المؤسسة بمثابة تسلط على إرادة الأفراد، ولا نجد مثل هذا التدخل إلا في الدول التسلطية التي تُخضع مواطنيها إلى الرقابة الدائمة من قِبل الأجهزة الإدارية والأمنية.

ولا يصح القول أن إشهار الجمعيات بالإخطار يجعلها خارج نطاق رقابة القانون لأعمالها، لأن في الدول الديمقراطية الذي يراقب عمل الجمعيات هم أعضائها والقضاء. وإشهار الجمعية بالإخطار في هذه الحالة لا يسلب الجهة الإدارية حق اللجوء إلى القضاء من أجل طلب حل الجمعية لمخالفتها نصوص القانون.

> ***للجهة الإدارية الاعتراض على إنشاء الجمعية بعد إتمام إشهارها، أو على تعديل نظامها الأساسي، بعريضة تشتمل على أسباب اعتراض تُرفع إلى قاضي الأمور الوقتية في المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها مقر الجمعية، خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإشهار، ليأمر بعد سماع أقوال الجهة الإدارية والممثل القانوني للجمعية بتأييد إعتراض الجهة الإدارية أو رفضه.***
>
> ***ويجوز الطعن على الأمر الصادر من قاضي الأمور الوقتية خلال ثلاثين يومًا وفقًا للقواعد المقررة في قانون المرافعات".***
>
> **مادة(11) من مشروع القانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقدم من 39 منظمة تنموية وحقوقية**

[7] UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, July 2011(P: 46)

وفي مشروع القانون الذي نحن بصدده، لم يتم التخلي عن حق الجهة الإدارية متمثلة في وزارة الشئون الاجتماعية في رفض تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية بقرار إداري، فقد نصت المادة 6 الفقرة الثالثة من المشروع "*..... فإذا تبين للجهة الإدارية خلال الثلاثين يوما المشار إليها أن من بين أغراض الجمعية نشاطًا مما تحظره المادة (9) من هذا القانون، وجب عليها رفض طلب القيد بقرار مسبب يخطر به الاتحاد الإقليمي وممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول*".

وفي هذه المادة تم النص صراحةً على عدم إشهار الجمعية أو المؤسسة الأهلية إلا بعد موافقة وزارة الشئون الاجتماعية أو بعد مرور ثلاثون يومًا من تاريخ تقديم ملف الإشهار، كما أعطى للجهة الإدارية حق تقييم أهداف وأغراض الجمعية, وما إذا كان من بين أنشطتها ما تحظره المادة 9 من القانون.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنه وفقًا لتطبيقات قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الحالي، تأكد أساءة الجهة الإدراية إستخدام هذا الحق, إذ قامت برفض العديد من الجمعيات والمؤسسات الأهلية بحجة مخالفتها للنظام والأداب العامة، أو لاعتراض الجهات الأمنية[8]، وحصلت تلك الجمعيات على حكم الإشهار من محكمة القضاء الإداري، مما يعني عدم قانونية الحجج التي كانت تسوقها الجهة الإدارية لرفض تأسيس تلك الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وأن الرفض كان في حقيقته تعطيل للجمعية أو المؤسسة عن أداء عملها.

2. <u>إشراف الاتحاد الإقليمي على عمل الجمعيات والمؤساسات الأهلية:</u>

أضاف مشروع القانون عبء إضافي على عملية تسجيل الجمعيات، حيث أشترط المشروع في مادته الخامسة أن تتقدم الجمعية أو المؤسسة الأهلية إلى الاتحاد الإقليمي بطلب التأسيس، والذي يتولى بدوره فحص هذه الأوراق والتأكد من استيفائها.

> ***"يقصد بالجمعية في تطبيق أحكام هذا القانون، كل منظمة غير حكومية ذات صفة دائمة أو غير دائمة ترغب في التمتع بشخصية قانونية، وينشئها أشخاص طبيعيون أو معنويون لا يقل عددهم عن شخصين، ولا تستهدف تحقيق ربح مادي لها أو لمؤسسيها أو لأعضائها".***
> **<u>مادة(1) من مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقدم من 39 منظمة تنموية وحقوقية</u>**

ونرى أن هذا قد يجعل عملية تأسيس الجمعية أو المؤسسة الأهلية معقدة وضائعة في إجراءات بيروقراطية بين الجهة الإدارية والاتحاد الإقليمي، حيث أن ما يفهم من نص المادة الخامسة[9] من مشروع القانون، أن الاتحاد الإقليمي له أن يرفض استلام الأوراق إذا رأى أنها غير مستوفاة، مما يُعرض عملية تأسيس الجمعيات والمؤساسات الأهلية – بخلاف الجهة الإدارية– لأهواء الاتحادات الإقليمية، لاسيما أن الجهة الإدارية تتدخل في تعيين بعض أعضاء مجلس إدارة الاتحادات الإقليمية، ولا يوجد مبرر واحد يجيز هذا التدخل الذي يُعد خرق

[8] حيث ورد في مذكرة دفاع وزارة الشئون الاجتماعية أمام الدائرة الثالثة بمحكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 23480 لسنة 57 قضائية " *84* *2002* "

[9] تنص المادة الخامسة من مشروع القانون المقدم من وزراة الشئون الاجتماعية بأن"

.".....

للأعراف الدولية والقانونية المتعارف عليها.

3. المغالاة في شروط إنشاء الجمعيات والمؤسسات الأهلية

جاء هذا المشروع بإضافة أعباء بشأن تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية, وسوف نوردها بشيء من التفصيل:

Ø زيادة عدد المؤسسين للجمعية الأهلية:

طبقًا لنص المادة 1/1 من المشروع فقد عرفت الجمعية الأهلية بأنها *"كل جماعة ذات تنظيم قانوني مستمر تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص إعتبارية, أو منهما معًا, لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرين, وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادى لأعضائها"*[10].

فعلى خلاف القانون الحالي للجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 والذي نص على ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن عشرة أعضاء، رفع مشروع القانون المقدم من الوزارة عدد الأعضاء المؤسسين إلى عشرين عضوًا، وهي زيادة غير مبررة لعدد الأعضاء المؤسسين.

ذهب قانون الجمعيات التونسي الجديد في، باب المبادئ العامة في الفصل 2 بقوله *"الجمعية اتفاقية بين شخصين أو أكثر يعملون بمقتضاها وبصفة دائمة على تحقيق أهداف باستثناء الربح"*

والواقع أن هذا القيد يجعل مشروع القانون المقترح مقيد لحرية التنظيم، حيث أنه يكفي أن تؤسس الجمعية الأهلية بشخصين كحد أدنى على غرار شروط تأسيس الشركات كنوع من التشجيع للمواطنين على العمل الأهلي.

Ø زيادة المال المخصص لتأسيس المؤسسات الأهلية:

عرفت المادة 4/1 المؤسسة الأهلية بأنها *"شخص اعتبارى ينشأ بتخصيص شخص أو أكثر من الأشخاص الطبيعين أو الاعتبارية أو منهما معاً, مالاً لا يقل عن مائة ألف جنيه عند التأسيس لتحقيق غرض غير الحصول على ربح".*

لقد اشترطت اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الحالي أن يكون رأس المال المخصص لتحقيق أغراض المؤسسة 10000(عشرة آلاف جنيه)، بينما رفع المشروع المقترح رأس مال المؤسسة إلى مبلغ 100000 (مائة ألف جنيهًا). هذا المبلغ الضخم يشكل عائقًا ليس فقط أمام المؤسسات الأهلية الجديدة، بل أمام **العشرات من المؤسسات الأهلية المسجلة بالفعل، والتى سيتعين عليها إذا ما تم تمرير هذا المشروع أن تعيد توفيق أوضاعها في ظله وترفع رأس مالها إلى مبلغ مائة ألف جنيه أو تتوقف عن النشاط.**

[10] المادة 1/1 من المشروع.

رابعاً: إستمرار تدخل الجهة الإدارية في عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

أعطى مشروع القانون للجهة الإدارية سلطات مطلقة للتدخل في عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية بما يمثل إعاقة لعملها وينتهك معايير حرية التنظيم بشكل صريح، حيث أن مشروع القانون اشترط الموافقة المسبقة لبعض الأنشطة التي تقوم بها الجمعية من أجل تنمية مواردها المالية كجمع تبرعات من الجمهور، أو الحصول على تمويل أجنبي أو أن تتعاون مع إحدى المؤسسات أو الجهات الأجنبية في نشاط معين من ضمن أغراض الجمعية، كما أنه سمح للجهة الإدارية بالتدخل والاعتراض على بعض الأمور الداخلية للجمعية والتي تُعد من الأمور التنظيمية الخاصة بها، **كحق الجهة الإدارية في الاعتراض على قرارات الجمعية، او أن تقف ضد إرادة أعضاء الجمعية وتعترض على مرشح أو أكثر من مرشحين انتخابات مجلس إدارة الجمعية.**

حرية التنظيم وتكوين الجمعيات لا تعني فقط عدم تدخل الجهة الإدارية في عملية تأسيس الجمعيات، بل تشتمل أيضاً ضمان عدم التدخل التعسفي في أنشطة الجمعية أو شئونها الداخلية، ذلك لكون الجمعيات كيانات مستقلة ذات إدارة ذاتية

كل هذه السلطات والصلاحيات المخولة للجهة الإدارية تتعارض مع ما ذهبت إليه **المحكمة الدستورية العليا في إحدى أحكامها حينما قالت** ***"من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمحض تصرفًا إراديًا حرًا لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول -ومن بينها جمهورية مصر العربية - قيمة دستورية في ذاتها، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلى الجمعية التي يرأى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفي انتفاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات -حال تعددها - ليكون عنصرًا فيها، وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حريته الشخصية، التي أعلى الدستور قدرها، فاعتبرها - بنص المادة 41 -من الحقوق الطبيعية، وكفل - أسوة بالدساتير المتقدمة - صونها وعدم المساس بها، ولم يجز الإخلال بها من خلال تنظيمه***[11].

وعدم تدخل الجهة الإدارية ليس مؤداه انعدام الرقابة والمحاسبة على عمل وأنشطة الجمعيات الأهلية فهي تقوم بعملها في إطار القوانين ورقابة القضاء، ورفضنا لتدخل الجهة الإدارية في أعمال الجمعية مؤداه ضمان عدم التدخل التعسفي للجهات الإدارية والأمنية في عملها، وهذا ما أكد عليه مشروع قانون تحرير العمل الأهلي المطروح من 39 منظمة حقوقية وتنموية في المادة 30 حينما نصت صراحةً على حق الجهة الإدارية ولكل ذي مصلحة في اللجوء إلى القضاء للاعتراض على قرارات الجمعية العمومية أو مجلس إدارة الجمعية أو أي من أنشطتها[12].

---

[11] المحكمة الدستورية العليا – الطعن رقم 153 لسنة 21 قضائية - جلسة 2000/6/3- مكتب فنى 9

[12] مادة (30) من مشروع قانون تحرير العمل الأهلي " Ö¨ γ ¨ " Ö¨ ÿðÿÞÿÝ ÿÝÜ ¦Ý ÿ ü¤ ¨ ÿ Fÿ Ø Ø ÿÖ ¨ ÿ Ý Ý ü¤ ÝÜ Ý Ä ÿ ¦Ý ÿ ù¤ ü Ö ¨ ÿ Fă FÿÖÝ .

."

وسنتعرض هنا لبعض أوجه تدخل الجهة الإدارية في عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية وفقًا لما جاء في مشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية.

1. التدخل التعسفي للجهة الإدارية في مصادر التمويل والأنشطة التي تنمي الموارد المالية للجمعيات والمؤسسات الأهلية:

1.1. الحصول على تمويل من الخارج:

حصول الجمعيات والمؤسسات الأهلية على تمويل من الخارج يُعد من العناصر الهامة لاستمرار عملها، فمع ضعف معدلات النمو الاقتصادي في مصر وضعف إمكانيات تمويل الجمعيات والمؤسسات الأهلية محليًا يتم اللجوء إلى التمويل الخارجي.

تُمثل الموافقة المسبقة على الحصول على أموال من الخارج، عائقاً أمام الجمعيات والمؤسسات الأهلية لممارسة دورها في المجتمع، ويؤدي حتماً إلى تعطيل أنشطتها لفترات طويلة بسبب الإجراءات البيروقراطية المتبعة، مما يجعل الجمعية والمؤسسة منشغلة عن أداء دورها التنموى وتهتم أكثر بأمور إجراءية وتلبية طلبات موظفي الشئون الاجتماعية.

وفي حقيقة الأمر مسألة التمويل الأجنبي لمنظمات المجتمع المدني ومنها الجمعيات والمؤسسات الأهلية ليست مقصورة على المنظمات المصرية فقط، بل أن كثير من منظمات المجتمع المدني الأوربية تتلقى تمويلات من منظمات أخرى أمريكية والعكس. إلا أن واقع الحال في مصر يصنع من موضوع التمويلات الأجنبية ضجيجًا صخبًا وتحاول الدولة منعه أو تقييده بشتى السبل، خصوصاً عندما يتعلق التمويل بنشاط متعلق باحترام مبادئ حقوق الانسان وتعزيز فرص التحول الديمقراطي، بينما يخفت هذا الضجيج أو ينعدم إذا كان التمويل يأتي لجمعيات تنموية أو مؤسسات حكومية أو مجالس قومية قد تتجنب توجيه انتقادات بسبب أوضاع حقوق الانسان.

لم يختلف مشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية عن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الحالي، فقد حرصت المادة 2/13 الفقرة الثانية من المشروع على رقابة كافة أنواع التمويل الأجنبي للجمعيات والمؤسسات, وألا يتم ذلك إلا بعد موافقة الوزير فقد نصت على أنه: *"وفي جميع الأحوال لايجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج سواء من شخص مصرى أو أجنبى أو من جهة أجنبية أو من يمثلها في الداخل، ولا أن ترسل أموالاً إلى أشخاص أو منظمات في الخارج إلا بعد الحصول على إذن بذلك من الوزير المختص أو مرور ثلاثين يوما دون إعتراض كتابى منه، وذلك فيما عدا الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية ورسوم الإشتراكات"*.

ونرى أن الموافقة المسبقة لوزير الشئون الاجتماعية على حصول الجمعية أو المؤسسة على أموال من الخارج هي بمثابة أحد الأسلحة لمحاربة المنظمات التي توجه انتقادات للحكومة وخصوصاً المنظمات التي تنتقد أوضاع حقوق الإنسان في مصر. وحتى لا تكون هذه الموافقة أداة للبطش بجمعيات حقوق الانسان وغيرها، كما أن مدة الثلاثين يوم التي منحها القانون للجهة الإدارية للتصريح بالحصول على تمويل، تعد مدة طويلة ولا تتناسب مع أنشطة العديد من الجمعيات لا سيما التي تعمل في ميدان الرعاية الصحية وتقديم المساعدات الاجتماعية، والتي تحتاج إلى مرونة كبيرة لضمان استمرارية تقديم الخدمة لجمهور المستفيدين.

فيجب أن يكون للجمعيات والمؤسسات الأهلية الحق في الحصول على تمويل أجنبي وتقوم فقط بإخطار وزارة الشئون الاجتماعية دون الانتظار للحصول على موافقتها، مع إعطاء الجهة الإدارية الحق في الاعتراض على التمويل خلال شهر من تاريخ الإخطار وأن تقوم برفع أسباب اعتراضها للقضاء. وبذلك يكون التمويل التي تحصل عليه الجمعيات والمؤسسات الأهلية تحت رقابة القضاء وليس الحكومة والجهات الأمنية، وهذا ما أكد عليه مشروع قانون تحرير العمل الأهلي المقدم من المنظمات الحقوقية والتنموية في مادته17[13].

"يحجر على الجمعيات قبول مساعدات أو تبرعات أو هبات صادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات دبلوماسية، أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلك الدول"

هذا هو القيد الوحيد الذي أورده القانون التونسي رقم 88 لسنة 2011 في مسألة التمويل أو جمع التبرعات (الفصل 35 من القانون)

1.2 العوائق أمام الجمعيات والمؤسسات الأهلية في جمع التبرعات من الجمهور.

لم يختلف موقف مشروع القانون الخاص بالجمعيات والمؤسسات الأهلية المُقدم من وزارة الشئون الإجتماعية فيما يخص جمع التبرعات من الجمهور عن موقفه من الحصول على أموال من الخارج، حيث اشترط حصول الجمعية على تصريح مسبق من الجهة الإدارية لجمع التبرعات..

حيث نصت المادة 14 من مشروع القانون على أنه: *"يجوز للجمعية في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية جمع التبرعات متى صرحت لها الجهة الإدارية بذلك، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون الإجراءات والشروط المتطلبة للتصريح بجمع التبرعات، وتُحدد هذه الشروط لكل حالة على حدة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك".*

ونعتقد أن شرط موافقة الجهة الإدارية السابق على جمع التبرعات من الجمهور هو امتداد للقانون الحالي رقم 84 لسنة 2002, ومحاولته محاصرة الجمعيات والمؤسسات الأهلية والسيطرة على كافة سبل تنمية مواردها المالية.

2. مشروع القانون يسمح للجهة الإدارية بالتدخل في القرارات التي تتخذها الجمعيات:

على غرار القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002 أعطى مشروع القانون،الحق للجهة الإدارية في طلب سحب قرار أصدرته الجمعية متى رأت فيه مخالفة للقانون أو للنظام الأساسي للجمعية (مادة 19 من مشروع القانون)، كما أعطاها الحق أيضًا – باتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف تنفيذ هذا القرار وذلك بعد إخطار الاتحاد الإقليمي (ذات المادة).

"يحجر على السلطات العمومية عرقلة نشاط الجمعيات أو تعطيلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة"

الفصل 6 من القانون التونسي بشأن تنظيم الجمعيات رقم 88 لسنة 2011

[13] مادة 17 من مشروع قانون تحرير العمل الأهلي "

."

وفي الحقيقة أن هذه المادة تعد تدخلاً سافرًا في شئون الجمعية الداخلية والتدخل في القرارات التي تتخذها من أجل تحقيق أغراضها، فإذا كان طلب الجهة الإدارية لسحب قرار أصدرته الجمعية لمخالفة للقانون يعد مفهومًا، إلا أن طلبها لسحب قرار لمخالفته للنظام الأساسي الخاص بالجمعية يعد إفتئاتًا على دور الجمعية العمومية للجمعية و المنوط بها مراقبة أداء مجلس الإدارة، كما أن صلاحيات جهة الإدارة في إلزام الجمعية بالعدول عن بعض قراراتها تنطوي على التدخل الصريح في الأنشطة التي قد تدرجها الجمعية في خطط عملها[14].

3. <u>التدخل في إنتخاب مجلس الإدارة:</u>

يسير مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية على درب القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002 من حيث إعطاءه للجهة الإدارية حق الاعتراض وشطب المرشحين لانتخابات مجلس إدارة الجمعية أو المؤسسة، بل أنه زاد عن القانون الحالي في أنه أعطى حق غير مبرر وغير مفهوم للإتحادات الإقليمية في الاعتراض على من يرون استبعاده من المرشحين "*وللإتحاد الإقليمي والجهة الإدارية ولكل ذى شأن إخطار الجمعية خلال السبعة الأيام التالية لعرض القائمة أو الإخطار بها، بحسب الأحوال، بمن يرى استبعاده لعدم توافر شروط الترشيح فيه*" (مادة 30 من مشروع القانون الفقرة الثانية).

كما أن المشروع المقترح أعطى للجهة الإدارية حق إستبعاد المرشح الذي لم تتوافر فيه شروط الترشيح بقرار إداري، وذلك خلافًا لما كان معمولاً به في القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002، حيث أن القانون الحالي لم يعطي للجهة الإدارية حق استبعاد أحد من الترشيح بقرار إداري يصدر منها، بل أرغمها على أنه في حالة اعتراضها أن تعرض الأمر على لجنة خاصة بفض المنازعات - مادة 34 من القانون 84 لسنة 2002، كما أن مشروع القانون جعل للمُستبعَد من الترشيح حق اللجوء للقضاء الإداري للطعن على قرار استبعاده , *ويكون للمستبعد وكل ذي شأن أن يرفع دعوى إلى المحكمة المختصة خلال السبعة الأيام التالية لصدور هذا القرار، وتفصل المحكمة في الدعوى قبل الموعد المحدد لإجراء الانتخابات*" (مادة 30 من مشروع القانون الفقرة الثانية)، **بينما نرى نحن أنه لا مجال لاعتراض الجهة الإدارية أو الاتحاد الإقليمي من الأساس على ترشيح أحد لعضوية مجلس إدارة جمعية أو مؤسسة أهلية خصوصًا أن هذا يُعد تدخلاً سافرًا في شأن داخلي للمؤسسة، بل هذا الحق يكون فقط لذوي الشأن سواء مرشحين منافسين أو أعضاء الجمعية العمومية للجمعية ومثل هذا التدخل كان يفتح مجالات عدة أمام الجهات الأمنية للاعتراض على مرشحين بأعينهم في ظل القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002 وهو ما أكدت عليه العديد من أحكام محكمة القضاء الإداري**[15].

إن تدخل الجهة الإدارية والإتحادات الإقليمية في إنتخابات مجلس إدارة الجمعيات والمؤسسات الأهلية، هو تدخل غير مفهوم وغير مبرر، ولا شك أن مثل هذه التدخلات ستكون بمثابة إستمرار للإعتراضات الأمنية على أسماء المرشحين لإنتخابات مجالس الإدارات. كما أن كل هذه الجهات التي لها حق الإعتراض على المرشحين ستجعل إنتخابات مجلس إدارة الجمعية أو المؤسسة تتم بشكل صوري وتنتهي بالتزكية، كما يحدث الأن في ظل القانون 84 لسنة 2002.

[14] نحو قانون ديمقراطي لتحرير العمل الأهلي – دراسة ميدانية وقانونية – مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان - اعداد، عصام الدين حسن وأخرون

[15] "المحكمة ترى أن استبعاد المدعيين من الترشيح يبج أن يكون مسبباً وأنه لا يكفي ما جاء في صدر الخطاب السالف الذكر عبارة "ورد إلينا ما يفيد استبعاد كل من" لأن الاستبعاد من الترشح و الانتخاب هو بمثابة عقوبة تنطوي على الحرمان من ممارسة الحق وهذا الحرمان لا يكون إلا بنصصريح يكشف وقائع محددة ثبتة في حق صاحب الشأن، ولا يشفع ما ذكرته هيئة قضايا الدولة في مذكرتها في **أن الاستبعاد جاء نتيجة تحريات أجرتها الجهات الأمنية أسفرت على عدم موافقتها على ترشيح المدعيين**"

معوقات التعاون مع جمعيات أو هيئات أجنبية وإلغاء الانتساب والاشتراك بتلك الهيئات.

أشترطت المادة 12 من مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقترح، وجوب "إخطار" الجهة الإدارية بأي تعاون مع جمعية أو هيئة أو منظمة أجنبية، ثم ألزمت الجمعية أو المؤسسة الأهلية بعدم مزاولة النشاط المشترك مع الهيئة الأجنبية إلا بعد مرور ثلاثين يوم من تاريخ الإخطار دون أعتراض من الجهة الإدارية.

"3. 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".

مادة (20 بند 3) من مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقدم من 39 منظمة تنموية وحقوقية

فمن واقع نص المادة 12 من مشروع الجمعيات أن الإخطار المنصوص عليه ليس في حقيقته إخطارًا بل هو موافقة مسبقة يجب أن تصدر في مدة محددة، وإن لم تصدر في المدة المحددة أصبحت الموافقة حكمية.

كما أننا نستطيع أن نخرج من حكم المادة 12 أن مشروع القانون سمح فقط بالتعاون في حدود نشاط لا يتنافي مع أغراض الجمعية، وهو بذلك قد ألغى ميزة منقوصة كان يتيحها القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002 في المادة 16 منه، والتي تسمح للجمعية أن تنضم أو تشترك أو تنتسب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية وتمارس نشاطًا لا يتنافي مع أغراضها.

من العرض السابق لأبرز صور تدخل الجهة الإدارية في عمل الجمعيات الأهلية نجد أن هذا التدخل فيه إخلال واضح بالمعايير الدولية لحرية التنظيم وحق تكوين الجمعيات، حيث أن مبدأي حرية التنظيم وتكوين الجمعيات اللذان نصت عليهما المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية يتضمنان أبعاد أخرى متعددة بخلاف مجرد إنشاء أو تأسيس الجمعية، حيث أن هذين المبدأين يشملان مجموعة من الحقوق للجمعيات المنشأة بالفعل من أجل أن تمارس أنشطتها وفقاً لرؤية أعضائها، وتلتزم الدول أطراف العهد الدولى ألا تتدخل في أنشطتها بشكل تعسفي[16].

التأكيد على عدم تدخل الجهة الإدارية في عمل الجمعيات هو مسلك كل القوانين التى تحترم الحق في التنظيم مثل مرسوم القانون التونسي الجديد بشأن تنظيم الجمعيات رقم 88 لسنة 2011 في المادة 6 حينما منعت صراحةً الجهات الحكومية من *"عرقلة نشاط الجمعيات أو تعطيلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة"*

[16] Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, p 498, 2nd revised edition (N P Engel 2005)

خامسًا: العضوية الجبرية في الاتحاد العام والاتحادات الإقليمية وتعدد الجهات الرقابية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

إن فلسفة العمل الأهلي تقوم على فكرة التطوع، وعدم الإجبار، **وقد نص القانون على أن الإنضمام الجبري للجمعيات والمؤسسات الأهلية يتعارض مع فلسفة الحق في التنظيم وحرية تكوين الجمعيات، هذا الحق الذي يشمل أيضاً الحق في إختيار المنظمة التي يرغب في الإنضمام إليها بحرية**[17].

فقد ورد بمشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية مواد من شأنها تقييد حرية التنظيم, وذلك بإلزام الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالإنضمام إلى الاتحادات الواردة بالباب الخامس منه – الاتحاد الإقليمي[18]، الاتحاد النوعي[19]، الاتحاد العام[20].

1. **الاتحادات الإقليمية.**

1.1 الانضمام الجبري للاتحاد الإقليمي:

ألزمت المادة 5 فقرة أولى من مشروع القانون المقترح الجمعية عند قيد ملخص نظامها الأساسى أن تقدم طلب الإنضمام إلى الاتحاد الإقليمى، إذ نصت على أنه: *"يجب أن يكون طلب قيد ملخص النظام الأساسى للجمعية محررًا على النموذج المعد لذلك ويقدمه إلى الاتحاد الإقليمي المُنشأ وفقًا لأحكام هذا القانون ممثل جماعة المؤسسين مصحوبًا بالمستندات الآتية:*

1. .....
2. .....
3. .....
4. *طلب الإنضمام إلى عضوية الاتحاد الإقليمى".*

كما نصت المادة 57 الفقرة الثانية من المشروع على *أن: "ويجب على كل جمعية أو مؤسسة أهلية تنطبق عليها أحكام هذا القانون أن تنضم خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من ثبوت شخصيتها الاعتبارية إلى عضوية الاتحاد الإقليمى بحسب نطاقها الجغرافي".*

وهذه المادة من مشروع القانون جاءت على خلاف ما نصت عليه المادة 65 من القانون رقم 84 لسنة 2002 والتى جعلت مسألة الانتساب للإتحاد الإقليمي اختيارية للجمعية أو المؤسسة تتم بطلب بعد موافقة مجلس الأدارة أو مجلس الأمناء.

---

[17] Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, p 500, 2nd revised edition (N P Engel 2005)

[18] إتحاد تنشئه فيما بينها عشر على الأقل من الجمعيات أو المؤسسات الأهلية أو منهما معاً تقع في نطاق محافظة واحدة أياً كان نشاطها, وتكون له الشخصية الإعتبارية (مادة 6/4).

[19] إتحاد مركزى تنشئه فيما بينها على الأقل من الجمعيات أو المؤسسات الأهلية أو منهما معاً تباشر أو تمول نشاطاً مشتركاً في مجال معين, على مستوى الجمهورية, ويتمتع بالشخصية الإعتبارية (مادة 7/4).

[20] إتحاد عام يشكل من أعضاء منتخبين في مجالس إدارات الإتحادات الإقليمية والنوعية وآخرين يعينهم رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام هذا القانون, ويتولى الإشراف على النشاط الأهلى الذى تمارسه الجمعيات والمؤسسات والمنظمات والإتحادات الإقليمية والنوعية المنشأة وفقاً لأحكام هذا القانون, ويتمتع بالشخصية الإعتبارية, ويكون مقره مدينة القاهرة (مادة 8/4).

1.2 حظر تكوين أكثر من أتحاد إقليمي واحد في المحافظة الواحدة.

فضلاً عن مخالفة المعايير الدولية التي تقر حق الجمعيات في إنشاء الشبكات والاتحادات فيما بينها، على أسس طوعية، دون حظر أو منع، فقد سار مشروع القانون على نهج القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002، في أنه منع تمامًا إنشاء أكثر من اتحاد إقليمي بالمحافظة الواحدة، حيث أن المادة 58 فقرة أولى من مشروع القانون وضعت قيدًا أخر على حرية التنظيم عندما حظرت إنشاء أية إتحادات بخلاف الاتحاد الإقليمى, بقولها: "*يعمل الاتحاد الإقليمى على مستوى المحافظة, ولا يجوز إنشاء أكثر من إتحاد إقليمى واحد في المحافظة الواحدة*".

" 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 (28) من مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقدم من 39 منظمة تنموية وحقوقية

ومثل هذا القيد لا نجده في تشريعات أخرى تُعلي من قيمة العمل الأهلي وتعطيه الحرية الكاملة في تكوين شبكات أو اتحادات بحرية فالقانون التونسي رقم 88 لسنة 2011 على سبيل المثال نص في مادته رقم 26 "لأي جمعيتين أو أكثر تأسيس شبكة جمعيات"، وكذلك الحال في مشروع قانون تحرير العمل الأهلي المقدم من 39 منظمة حقوقية وتنموية في مادته رقم 28 حينما حرصت على إزالة كل العوائق أمام حرية تكوين اتحادات إقليمية ونوعية أو شبكات، وجعلتها بالإخطار في حال رغبة الاتحاد في التمتع بالشخصية القانونية.

1.3 تدخل وزير الشئون الاجتماعية ورئيس الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية في تشكيل مجلس إدارة الاتحادات الإقليمية:

على خلاف القانون الحالي, وعلى خلاف القواعد الدنيا لحرية التنظيم، يضرب مشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية مثالاً أخر في محاولة السيطرة على العمل الأهلي في مصر من خلال تكوين الاتحادات الإقليمية على مستوى المحافظات، فطبقًا للمادة 59 منه يتكون مجلس إدارة الاتحاد من 15 عضوًا لدورة مدتها ثلاث سنوات يشكلون كالتالي:

- تنتخب الجمعية العمومية للإتحاد الإقليمي من بين أعضائها عشرة.
- يعين الوزير المختص بالتنسيق مع رئيس الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية الأعضاء الخمسة الآخرين من الشخصيات العامة.

2. الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية وسلطة رئيس الجمهورية في تعيين 10 من بينهم رئيس الاتحاد في عضويته:

لم يختلف مشروع القانون من حيث تشكيل الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية عما جاء به القانون الحالي سوى في إضافة عضو واحد ليصبح –طبقاً للمشروع– عدد مجلس إدارة الاتحاد 31 عضوًا. وحافظ المشروع على طريقة

تشكيل مجلس الإدارة. ووفقاً لنص المادة 65 الفقرة الأولى من المشروع يشكل مجلس إدارة الاتحاد من 31 عضوًا يتم اختيارهم كالتالي:

- يقوم رئيس الجمهورية بتعيين 10 أعضاء من بينهم رئيس مجلس الإدارة من المهتمين بالمسائل الاجتماعية.
- ينتخب الباقون من بين أعضاء مجالس إدارات الاتحادات الإقليمية والنوعية المنتخبين، من خلال الجمعية العمومية للاتحاد العام.

ونحن نرى في هذا الخصوص أن هذا المشروع يقدم صورة غير مسبوقة للغلو في التسلط على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وتعدد درجات الرقابة والاشراف عليها بصورة تُعيد العمل الأهلي خمسون عامًا إلى الوراء، حيث التسلط الحكومي وتأميم النشاط السياسى والحزبي والنقابي والأهلي, وذلك من خلال اتحاد عام يتولى الإشراف على مجمل النشاط الأهلي للجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات الإقليمية والنوعية, أي على نمط الاتحاد العام لنقابات عمال مصر الذى جرى تأميمه منذ يوليو 1952، والتى كانت مهمته السيطرة على نشاط العمال وخنق منظماتهم النقابية, الأمر الذى أدى إلى إضعاف الحركة العمالية المصرية.

سادساً: حل الجمعيات والمؤسسات.

حرص مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية على احتفاظ الجهة الإدارية بحق وقف أنشطة الجمعية أو المؤسسة الأهلية بقرار إداري –بعد موافقة الاتحاد العام- وليس بحكم قضائي. حيث نصت المادة 35 من مشروع القانون على أن: *"للجهة الإدارية أن تصدر قرارًا بإيقاف النشاط المخالف أو بإزالة سبب المخالفة، بعد سماع أقوال الجمعية، وموافقة الاتحاد العام، وذلك في الأحوال الآتية:*

1. *تصرف الجمعية في أموالها أو تخصيصها في غير الأغراض التى أُنشئت من أجلها.*
2. *حصول الجمعية على أموال من جهة خارجية أو إرسال أموال إلى جهة خارجية بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة (13) من هذا القانون.*
3. *ارتكاب الجمعية مخالفة جسيمة للقانون كتبديد مال أو اختلاس أو إهدار المال العام أو مخالفة للنظام العام أو الآداب أو غير ذلك.*
4. *انضمام الجمعية أو اشتراكها أو انتسابها إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية بالمخالفة لحكم المادة (12) من هذا القانون.*
5. *ثبوت أن حقيقة أغراض الجمعية استهداف أو ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة (9) من هذا القانون.*
6. *قيام الجمعية بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الأولى من المادة (14) من هذا القانون.*

بمطالعة المادة 35 من مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية نجد أن المقصود بالوقف في هذه المادة هو حل الجمعية أو المؤسسة الأهلية. ولكن يعيب هذه المادة أن للجهة الإدارية الحق في حل الجمعية دون اللجوء إلى القضاء، وللجمعية أن تتظلم من قرار الحل أمام محكمة القضاء الإدارى التى يقع في دائرتها الجمعية. كون إتخاذ الجهة الإدارية لهذا القرار الذى من شأنه وقف نشاط الجمعية لحين الفصل في الطعن المقدم منها يضير الجمعية بالغ الضرر.

7. عدم انعقاد الجمعية العمومية عامين متتاليين.

8. عدم تمكين الجهة الإدارية من متابعة أعمالها أو الانتقال إلى مقر جديد دون إخطار الجهة الإدارية".

وبمطالعة المادة 35 من مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المُقدم من وزارة الشئون الاجتماعية نجد أن المقصود بالوقف في هذه المادة هو حل الجمعية أو المؤسسة الأهلية وذلك دون اللجوء إلى القضاء، وللجمعية أن تتظلم من قرار الحل أمام محكمة القضاء الإدارى التى يقع في دائرتها الجمعية. كون إتخاذ الجهة الإدارية لهذا القرار الذى من شأنه وقف نشاط الجمعية لحين الفصل في الطعن المقدم منها يضير الجمعية بالغ الضرر.

وانفراد الجهة الإدارية والاتحاد العام للجمعيات الأهلية بقرار إيقاف نشاط الجمعية يتعارض مع المعايير الدولية لحرية التنظيم والتي تضع ضوابط شديدة على مثل هذا القرار الذي يعتبر بمثابة حكم بإعدام الجمعية، فيجب أن يصدر مثل هذا القرار من القضاء، وأن يتم اللجوء لقرار حل الجمعية في أضيق الحدود وفي المخالفات الجسيمة فقط، وهذا ما ذهب إليه مشروع قانون تحرير العمل الأهلي الصادر من منظمات حقوقية وتنموية، في المواد 30 و 31 منه.

ولم يكتفي مشروع القانون فقط بإيقاف النشاط المخالف أو إزالة السبب المخالف، بل ذهب إلى أبعد من ذلك إذا أستمرت الجمعية أو المؤسسة في أرتكاب المخالفات الموضحة اعلاه، بأن تقوم الجهة الإدارية– بعد موافقة الاتحاد العام – بعزل مجلس إدارة الجمعية، وتعيين مجلس مؤقت *"ويجوز للجهة الإدارية إذا استمرت الجمعية في ارتكاب أي من المخالفات المنصوص عليها في الفقرة السابقة أن تصدر بناء على موافقة الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية قرارا بعزل مجلس إدارة الجمعية وتعيين مجلس مؤقت من أعضائها يباشر أعمال الجمعية لحين دعوة جمعيتها العمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد وفقا لأحكام هذا القانون في مدة أقصاها تسعون يوما من تاريخ إصدار قرار العزل".* (مادة 35 الفقرة الثانية), وبخلاف عزل مجلس الإدارة وتدخل الجهة الإدارية الفج في تعيين مجلس إدارة بمعرفتها، ذهب مشروع القانون إلى حد معاقبة عضو مجلس الإدارة المعزول الذي تسبب في وقوع المخالفات التي أدت إلى عزل المجلس من الترشيح لأول انتخابات بعد العزل (مادة 35 الفقرة الثانية). وهو ما يعكس حالة من الإفراط في العقاب حيث ان مشروع القانون عاد وفرض عقوبة الغرامة مرة أخرى على الشخص المتسبب في عزل مجلس الإدارة في المادة 72 [21].

تنظيم مسألة حل الجمعيات في القانون التونسي: *"يتم حل الجمعية بحكم صادر عن المحكمة الإبتدائية بتونس بطلب من الكاتب العام للحكومة أو ممن له مصلحة وذلك في إحدى الحالات الآتية:*

خرق أحكام الفصل 4 من هذا المرسوم

خرق أحكام الفصل 35 أو الفصل 41 من هذا المرسوم

الإستمرار في المخالفة رغم التنبيه عليها وتعليق عملها واستنفاد طرق الطعن في شأن قرار التعليق".

الفصل (45) من الباب الثامن المتعلق بالعقوبات بمرسوم قانون رقم 88 لسنة 2011 بشأن الجمعيات (القانون التونسي لتنظيم الجمعيات)

إمكانية حل الجمعية الأهلية إذا ثبت للجهة الإدراية أن الجمعية عاجزة عن تحقيق أغراضها!

[21] أنظر سابعاً العقوبات صفحة 26 من هذه الورقة.

إلا أنه وبخلاف الأسباب الواردة لإيقاف نشاط الجمعية أو حلها، فإن مشروع القانون أتى بسبب أخر لإيقاف نشاط الجمعية تمهيدًا لحلها, وهو ما ورد بنص المادة 35 الفقرة الثالثة "*وفي جميع الأحوال، إذا ثبت للجهة الإدارية عجز الجمعية عن تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها ..... بعد موافقة الاتحاد العام للجمعيات إيقاف أنشطتها ورفع الأمر إلى القضاء الإداري للفصل في حل الجمعية وتعيين مصف لأموالها*".

ويُعد هذا السبب"- عجز *الجمعية عن تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها* - **سبب غريب وغير مفهوم، حيث أن هذا السبب سيجعل للجهة الإدارية حق تقييم الجمعية الأهلية بإستمرار وما إذا كانت قادرة أم عاجزة عن تحقيق أغراضها، والأصل أن الجهتين اللتين لهما حق تقييم أداء الجمعية وما إذا كانت قادرة على تحقيق أغراضها من عدمه هما جمعيتها العمومية، وجمهور المستفيدين من خدماتها**.

ولا شك أن مثل هذا النص يتعارض مع القيد الوارد في المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية "*لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق* –حق تكوين الجمعيات- *إلا تلك التى ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية, في مجتمع ديمقراطى, لصيانة الأمن القومى....*"، حيث أننا نرى أن فشل الجمعية عن تحقيق أغراضها لا يمثل أي تهديد مباشر أو غير مباشر على الأمن القومي أو النظام العام.

سابعاً: العقوبات.

عرفت مصر أول مرة إقحام نصوص جنائية عقابية تقضي بالحبس والغرامة على ممارسة العمل الأهلي على خلاف أحكام القوانين في القانون رقم 384 لسنة 1956 الذي يعتبر أول قانون ينظم الجمعيات الأهلية بعد يوليو 1952، فكان يُعمل بهذا القانون بجانب المواد من 54 إلى 80 من القانون المدني رقم 131 لسنة 1984.

ونحن نرى أنه لا حاجة لنصوص جنائية خاصة بأي قانون ينظم العمل الأهلي في مصر، خصوصًا أن النشاط الذي تقوم به الجمعيات والمؤسسات الأهلية هو نشاط ذو طبيعة مدنية، وفي حال ارتكاب الجمعية أو المؤسسة لجريمة جنائية، فقانون العقوبات المصري به العديد من النصوص الكفيلة بتوقيع عقوبات عليها. أما المخالفات التي ترتكبها الجمعيات فنرى أنه يتم الاكتفاء بإزالة المخالفة بموجب حكم قضائي، أو أن توقع على الجمعية أو المؤسسة الأهلية مخالفات مدنية، كالحرمان من بعض المزايات والاعفاءات.

العقوبات القاضية بالحبس والغرامة

من قراءة النصوص العقابية في المشروع نجد أنه سار على نهج القانون 84 لسنة 2002 في المعاقبة بالحبس مدة لا تزيد عن سنة وبغرامة لا تزيد عن 10,000 جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل من أنشأ جمعية ثبت أن حقيقة أغراضها تكوين سرايا أو تشكيلات ذات طابع عسكري. أو أنشأ جمعية تهدد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام أو الأداب أو الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة. (مادة 72 بند أولاً)

ويثور في هذه الشأن تساؤل حول تعريف تهديد الوحدة الوطنية و النظام العام أو الأداب العامة؟ فلا شك أن النصوص العقابية يجب أن تكون مبسطة وذات دلالة واحدة مصاغة وفقًا لقواعد اللغة العربية ومعانيها، ذلك أن الصياغة المبهمة للنصوص تحتمل اكثر من تفسير، مما يُصعّب تطبيقها أو يجعلها تُطبق بطرق متباينة وتصدر بشأنها أحكامًا متباينة وتصبح وسيلة للتمييز بين الناس دون سبب مشروع[22].

لفت نظرنا إلى أن تجريم الاشتراك في كيانات غير مسجلة، يتعارض مع الحق في تكوين الجمعيات و يخرق العديد من مواثيق حقوق الانسان الدولية.
توقيع عقوبات جنائية على أنشطة غير مسجلة عادةً ما تتفاقم من اجراءات تسجيل طويلة غير واضحة ومعقدة.
تقرير المبعوثية الخاصة بالمدافعين عن حقوق الانسان الصادر في يوليو 2011

وقد اعتبرت المحكمة الدستورية العليا في مصر أن إبهام النص أو غموضه – خاصة في القوانين الجنائية – إنما هو مخالف لمبدأي المحاكمة العادلة وشرعية الجرائم والعقوبات فقضت بأن "*عدم انضباط نصوص التجريم إنما يتعارض مع مقتضيات مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات والذي يقرره دستور جمهورية مصر العربية حيث تقرر المادة 66 منه أن " العقوبة شخصية ولا جريمة ولا*

[22] نجاد البرعي – مدخل إلى فهم النظم الانتخابيى - محاضرات ألقيت علي طلبة دبلوم الدراسات البرلمانية كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - الأعوام الجامعية من 2002 الي 2005

عقوبة إلا بناء على قانون". و أن هذا المبدأ لا يعنى ضرورة وجود تشريع بالتجريم والعقاب سابق على ارتكاب الفعل المجَرم وحسب، ولكن يعنى أيضا وضوح النصوص الخاصة بالتجريم كي لا تتضمن عبارات إنشائية غير محددة المعنى أو المضمون من الناحية القانوني فيجب أن تكون النصوص العقابية محددة بصورة يقينية لا التباس فيها[23]"

المعاقبة بالغرامة على كل من أنشأ كياناً يقوم بعمل الجمعيات والمؤساسات الأهلية ولو كان قانونياً.

نصت الفقرة ثانيًا من المادة 72 من مشروع القانون على أن: "*يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تزيد على عشرين ألف جنيه كل من:*

(أ) *أنشأ كيانًا تحت أى مسمى وبأي شكل ــ ولو كان قانونيًا ــ غير شكل الجمعيات والمؤسسات الأهلية المنشأة وفقًا لأحكام هذا القانون يقوم بنشاط من أنشطة هذه الجمعيات والمؤسسات دون أن يتبع الأحكام المقررة فيه، ويعتبر هذا الكيان منحلاً بحكم القانون وتسري عليه أحكام الفصل الرابع من الباب الأول من هذا القانون".*

ولا شك أن هذا البند غريب من الناحية القانونية، حيث أن العقوبات عادةً ما تكون مقررة على أفعال بها خرق للقوانين المعمول بها، إلا أن هذا البند هنا قرر أن يعاقب بالغرامة على أي كيان تحت أي مسمى وبأي شكل حتى لو كان قانونيًا!!، وهنا يثور تساؤل هام، لما يتم إيقاع عقوبة على كيان يتخذ شكلاً قانونيًا؟!

الغرامة لكل من تسبب في حل أو عزل مجلس إدارة الجمعية.

استحدث مشروع القانون عقوبة أخرى لم تكن موجودة بالقانون الحالي بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002، هي عقوبة الغرامة التي لا تقل عن 1000 جنية ولا تزيد على 5000 جنيه لكل عضو مجلس إدارة جمعية أو مؤسسة أو اتحاد تسبب في وقوع مخالفات أدت إلى عزل المجلس أو حل الجمعية. (مادة72 بند رابعًا من مشروع القانون).

الجدير بالذكر أن مشروع القانون قد نص في المادة 35 على حرمان الشخص المتسبب في عزل مجلس الإدارة من الترشح لعضوية المجلس بعد قرار العزل ففي هذا الحالة نجد أن مشروع القانون قد عاقب **أولاً** الجمعية بعزل مجلس الإدارة (مادة 35 من مشروع القانون) ثم **ثانيًا** حرم العضو المتسبب في عزل مجلس إدارة الجمعية من الترشح لأول انتخابات بعد صدور قرار العزل (مادة 35 من مشروع القانون)، **وثالثًا** وأخيرًا، عاقب مشروع القانون الشخص نفسه بغرامة لا تقل عن 1000 جنيه ولا تزيد عن 5000 (مادة 72 بند رابعًا).

وفي الحقيقة نحن لا نرى سببًا في أن يفرض مشروع القانون عقوبة الغرامة على الشخص المتسبب في عزل المجلس، حيث أن هذا يعتبر شأن الأشخاص المتضررين فقط من قرار العزل، وهم وحدهم أصحاب الحق في الرجوع عليه بالتعويض، وفقًا لقواعد التعويض عن الضرر المنصوص عليها في القانون المدني. وفي تقديرنا أن حرص واضعي هذا

[23] حكم (للمحكمة الدستورية العليا) بتاريخ 15 يونيو 1996في الطعن رقم 49لسنة17 قضائية

المشروع على محاصرة العمل الأهلي وتهديده دائمًا بالعديد من العقوبات والقيود، جعلهم يضحون بالقواعد القانونية التي تحمي حقوق الانسان وتتوافق مع مبادئ العدالة الجنائية.

الخاتمة

إن مشروع القانون المقدم من وزارة الشئون الاجتماعية يبعد كل البعد عن أبسط مفاهيم وقواعد عمل المجتمع المدني، ويبذل جهد ملحوظ لضمان السيطرة الكاملة لوزارة الشئون الاجتماعية والجهات الأمنية على عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وسد المتنفسات الضيقة جدًا في القانون الحالي رقم 84 لسنة 2002، فمشروع القانون هذا في حقيقة الأمر يقع في منطقة وسط بين القانون 32 لسنة 1964 الذي أمم العمل الأهلي بالكامل وجعله تحت السيطرة المطلقة للدولة وبين القانون الحالي 84 لسنة 2002، الذي سمح للجهة الإدارية بالتسلط على الجمعيات الأهلية.

فلسفة مشروع هذا القانون تقوم على فكرة مؤداها أن الجمعيات الأهلية ما هي إلا مجرد وحدات إدارية تتبع الجهاز البيروقراطي للدولة، فتستطيع الحكومة أن تحاسبها إن قصرت في أداء مهماتها، وتستطيع أيضًا أن ترسم لها رؤيتها واستراتيجيتها في العمل، وتحدد لها مع من تعمل ومع من لا تعمل معه، ولا شك أن هذه الفلسفة تتعارض كليًا مع أبسط قواعد عمل منظمات المجتمع المدني، ولا شك أن هذه الفلسفة قد أختفت من معظم دول العالم إلا في القليل من الدول التي تتمتع بسمعة سيئة فيما يخص احترامها لحقوق وحريات الأفراد، ككوريا الشمالية و إيران وأثيوبيا على سبيل المثال. وكنا نعتقد أنه بعد ثورة 25 يناير أننا قد خرجنا من مصاف تلك الدول القمعية، إلا أنه واقع الحال يدل أننا ما زالنا ننزح تحت نيرها.

دراستنا لمشروع هذا القانون جعلنا نتخيل رؤية واضعيه وفيما يفكرون، جعلنا نعتقد أن المشاركين في اقتراح أفكاره وصياغة نصوصه وكتابته، يبعدون كل البعد عن التفكير التنموي، ويقتربون بشدة من التفكير الأمني، وكيفية إخضاع كل كبيرة وصغيرة في عمل الجمعيات لسيطرتهم.

لا يصح أن يُفهم من انتقادنا لهذا القانون أننا نُنادي بأن تعمل منظمات المجتمع المدني بدون رقابة من أي نوع، بل أننا مؤمنون جداً بأن شفافية وتطبيق مبادئ الحكم الداخلي الرشيد في منظمات المجتمع المدني لا يقل أهمية عن مبدأ حرية عمل تلك المنظمات، وهذا ما أكدنا عليه في مشروع قانون تحرير العمل الأهلي المرفق و المقدم من منظمات حقوقية وتنموية بأن تكون الجهتين المناط بهما مراقبة عمل الجمعيات الأهلية، هما الجمعية العمومية لكل جمعية أو مؤسسة، والقضاء.

المراجع

- **عصام الدين محمد حسن وأخرون، نحو قانون ديمقراطي لتحرير العمل الأهلي الناشـــر: مركـــز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة 2009**

- **نجاد البرعي وأخرون، المقصلة والتنور حرية التعبير فـــي مـــصر 2002 - 2003 المـــشكلات والحلول، الناشر: المجموعة المتحدة، محامون ومستشارون قانونيون**

- **Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary 2nd revised edition (N.P. Engel 2005)**

- **UN Office of the High Commissioner for Human Rights,** *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, **July 2011**