التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي

"دراسة مقارنة"

بحث مقدم الى مؤتمر

دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة
"رؤية مصر ٢٠٢٠ ـ ٢٠٣٠ "

٦ ـ ٧ مايو ٢٠٢٢ م
كلية الحقوق ـ جامعة المنصورة

إعداد

أ.د/ وليـد محمد الشنـاوى
وكيل كلية الحقوق للدراسات العليا والبحوث ـ جامعة المنصورة

المستشار د./مصطفى صلاح الدين هلال
نائب رئيس مجلس الدولة

ملخص

تعد الجمعيات، وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي، من أهم وجوه منظمات المجتمع المدني، تلك المنظمات التي تمثل واسطة العقد بين الفرد والدولة، بما تلعبه من دور في تلبية حاجة اجتماعية، ونظراً لذلك الموقع الذي تحتله، بات من اليقين أهمية الدور الذي يمكن أن تشارك به مع أجهزة ومؤسسات الدولة والقطاع الخاص في تحقيق ما تتبناه الدولة من تنمية مستدامة.

ونظراً لأن من أهم المحددات المؤثرة في القيام بهذا الدور إنما هو المناخ القانوني الذي يحكم تأسيس هذه الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي، وتنظيم آلية عملها، وما يفرض عليها من قيود ورقابة، وما يحكم علاقة هذه الجمعيات بجهة الإدارة، جاءت أهمية هذا البحث للوقوف على ملامح هذا التنظيم القانوني وما مر به من تطور.

مقدمة

تمهيد وتقسيم:

تم اختيار عنوان هذا البحث "التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي" اقتباساً من آخر محطة لتطور التنظيم التشريعي للمشرع المصري لهذا الموضوع، وذلك بوضعه لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩م[١]، والذي تضمن القواعد العامة في تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من الكيانات التي تمارس العمل الأهلي.

وتعد الجمعيات الأهلية إحدى وجوه منظمات المجتمع المدني، التي تتعدد صورها من جمعيات وأحزاب ونقابات مهنية وعمالية[٢]. ويمكن وصف الجمعيات الأهلية بأنها " أطر مؤسسية تطوعية إرادية معلنة لها شكل مؤسسي دائم، ينشئها أفراد طبيعيون أو اعتباريون تبعًا للنظام القانوني الداخلي للدول، لتحقيق أهداف عامة ولا تهدف لتحقيق الربح، ولا تعمل بالسياسة بمفهومها الحزبي. وتدار تلك المنظمات بما لديها من هياكل مستقرة وإجراءات ديمقراطية تتبعها في تنظيم وممارسة عملها"[٣].

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد ٣٣ مكرر (ب) في ١٩ أغسطس سنة ٢٠١٩.

(٢) أشير إلى هذا التعداد في حكم المحكمة الدستورية العليا بمصر، القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ ق.د.، جلسة ٣ يونيه ٢٠٠٠م.

(٣) د/ سالي محمود عاشور، قانون الجمعيات الأهلية الجديد رقم (١٤٩) لسنة ٢٠١٩ ومعالجة إشكاليات القانون (٧٠) لعام ٢٠١٧، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري عرف مصطلح (الجمعية) في البند (٢) من المادة (١) من =

ونظراً لأن الفكر التنموي الحديث يعول على دور فاعل للجمعيات الأهلية في التنمية في إطار شراكة مؤسسية مع الدولة والقطاع الخاص(١)، وفي ضوء أن من أهم المحددات المؤثرة في القيام بهذا الدور، إنما هو المناخ القانوني الذي يحكم تأسيس هذه الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي، وتنظيم آلية عملها، وما يفرض عليها من قيود ورقابة، وما يحكم علاقة هذه الجمعيات بجهة الإدارة، فقد جاءت أهمية هذا البحث للوقوف على ملامح هذا التنظيم القانوني وما مر به من تطور، ونعني بالتنظيم القانوني ذلك المفهوم الواسع، الذي يشمل التنظيم الدستوري وكذلك التشريعي.

وعلى المستوى الدستوري، فقد كرست الدساتير للحق في تكوين الجمعيات، مبينة لأهم ملامح هذا الحق، وما يرد من قيود بشأنه على السلطة التشريعية عند تنظيمه وعلى السلطة التنفيذية عند التعامل معه، بما يحفظ هذا الحق، ويمثل ضمانات دستورية لإنفاذه، وهو ما نخصص لتناوله (المبحث الأول) من هذا البحث. فضلاً عن ذلك فقد تناولت المواثيق الدولية هذا الحق بالتنظيم، وهو ما نخصص له (المبحث الثاني) من هذا البحث.

أما على المستوى التشريعي، فقد نظم المشرع المصري من وقت مبكر النشاط الأهلي معطياً الفرصة للجمعيات والمؤسسات الأهلية للإسهام في التنمية الاجتماعية

=

قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بأنها " كل جماعة ذات تنظيم، تهدف إلى المساهمة في تنمية الفرد والمجتمع وتحقيق متطلباته وتعظيم قدراته على المشاركة في الحياة العامة والتنمية المستدامة دون أن تهدف إلى الربح، ويتم تأسيسها وفقاً لأحكام هذا القانون، وتتألف بحد أدني من عشرة أشخاص طبيعيين أو اعتبارين أو منهما معاً ".

(١) د/ هويدا عدلي، واقع العمل الأهلي في مصر الفرص والتحديات، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg.

بما يكفل رعاية المواطنين في مختلف المجالات[1]، حيث كان مبتدأ ذلك، بصدور القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية، وقد مر التنظيم التشريعي بعدة تطورات، حتى وصلت أخيراً إلى صدور قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، ونتناول ذلك التطور التشريعي بمراحله المختلفة في (المبحث الثالث) من هذا البحث. وذلك على أن نخصص (المبحث الرابع) لبيان أهم الضوابط والقواعد التي اعتمدها المشرعون في القانون المقارن بشأن تمويل الجمعيات الأهلية باعتبارها من المسائل الهامة التي تؤثر في استدامة عملها وحجم نشاطها.

وبناءً على ما تقدم، نتناول هذا البحث في أربعة مباحث متتالية:

المبحث الأول: التكريس الدستوري للحق في تكوين الجمعيات.

المبحث الثاني: الحق في تكوين الجمعيات في المواثيق الدولية.

المبحث الثالث: تطور التنظيم التشريعي المصري للجمعيات الأهلية.

المبحث الرابع: تمويل الجمعيات الأهلية في القانون المقارن.

(١) طلعت عبد القوي، آليات عمل الجمعيات الأهلية في مصر، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg.

المبحث الأول

التكريس الدستوري للحق في تكوين الجمعيات

تمهيد وتقسيم:

تجدر الإشارة بادئ ذى بدء، إلى أنه إذا كانت أهمية التكريس الدستوري لأى حق من حقوق الإنسان ليست فى حاجة إلى بيان، من الناحية النظرية، إلا أنه ينبغي التنويه إلى أن وجود أو عدم وجود نص معين في دستور دولة معينة ليس في ذاته المحدد لقوة الحق، ففي بعض الدول، يمكن أن تتعرض النصوص الدستورية الصريحة للانتهاك، بينما يمكن أن تقوم المحاكم في بعض الدول التي تفتقد لنصوص دستورية مشابهة بتطبيق الحقوق الدستورية حتى مع غياب النص الدستوري الذي يُكرس هذا الحق(١).

ونستعرض فى هذا المبحث أولاً النصوص الدستورية التي كرست للحق في تكوين الجمعيات فى مختلف الدول (المطلب الأول)، ثم نعرض لموقف الدستور المصري من هذا الحق (المطلب الثاني)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: التكريس الدستوري للحق في تكوين الجمعيات فى القانون المقارن.

المطلب الثانى: موقف المشرع الدستوري المصري من الحق في تكوين الجمعيات.

---

(١) د/ وليد محمد الشناوى ود/ مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلال ،" الحماية الدستورية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية – دراسة مقارنة "، بحث قدم فى مؤتمر كلية الحقوق جامعة المنصورة – الخامس عشر - الذى نظمته يومى ٥ و٦ مايو ٢٠١٥ تحت عنوان " مصر وعالمنا العربى – التحديات القانونية والأبعاد الاقتصادية ، ص ٥.

المطلب الأول

التكريس الدستورى للحق في تكوين الجمعيات

فى القانون المقارن

نظرًا لأن الجمعيات تشكل، في بعض الأحيان، عوائق كبيرة بين سلطة الدولة والأفراد، فقد كانت أغلب الدول تبدى عداوة ظاهرة في الماضي لتجمع الأفراد. ولذلك، يمكن القول إن وجود حق عام في حرية تكوين الجمعيات يعد ظاهرة حديثة نسبيًا.

وتأكيدًا لما سبق، يلاحظ أن الحق في تكوين الجمعيات لم ترد الإشارة إليه في ميثاق الحقوق في الولايات المتحدة الأمريكية United States Bill of Rights، ولا في الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان الصادر في عام ١٧٨٩، وذلك على الرغم من أن كلى القانونين الدستوريين: الأمريكي(١) والفرنسي يعترفان في الوقت الحاضر بمثل هذا الحق العام في حرية تكوين الجمعيات.

وفى ضوء ما سبق، سنتناول في هذا المبحث تباعًا : التكريس للحق في تكوين الجمعيات في القانون الفرنسي (الفرع الأول)، والتكريس للحق في تكوين الجمعيات في القانون الألماني (الفرع الثاني).

---

(١) ميثاق حقوق الولايات المتحدة (بالإنجليزية: United States Bill of Rights) هو مصطلح يُقصد به التعديلات العشرة الأولى لدستور الولايات المتحدة. وقد قُدّم هذا الميثاق لتهدئة مخاوف رافضي الفيدرالية الذين عارضوا المصادقات الدستورية، هذه التعديلات تضمن عددًا من الحريات الشخصية، وتحد من نفوذ الحكومة في القضاء وفي إجراءات أخرى، وتبقي على بعض النفوذ للولايات وللعامة.

الفرع الأول

التكريس للحق في تكوين الجمعيات

في القانون الفرنسي

يكفل الدستور الفرنسي الحق في تكون الجمعيات والحق في الانضمام إلى الاتحادات التجارية. وقد اعتُرف بالحق في تكوين الجمعيات باعتباره أحد المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية الفرنسية. ومن ثم، يحظى هذا الحق بقيمة دستورية بموجب قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ١٦ يوليو ١٩٧١[١][٢]. وقد عاد المجلس الدستوري الفرنسي لتأكيد قيمة الحق في تكوين

(١) ويلاحظ أن الدستور الفرنسي (١٩٥٨) قد التزم الصمت إزاء الحقوق (المدنية) الأساسية، لكن المجلس الدستوري الفرنسي اختار مسلكًا مختلفًا. وتطبيقًا لذلك، خلُص المجلس في عام ١٩٧١ إلى أن حرية تكوين الجمعيات تشكل أحد حقوق الإنسان الجديرة بحماية دستورية باعتبارها مبدأ أساسيًا تعترف به قوانين الجمهورية (le Conseil constitutionnel a considéré que la liberté d'association était un principe fondamental reconnu par les lois de la République) . وبالمثل، اعترف المجلس الدستوري الفرنسي منذ عام ١٩٧١ بعدد من الحقوق باعتبارها "مبادئ أساسية"، ومن بين هذه الحقوق: الحق في الدفاع وحرية التعليم وحرية التعبير.

- Véronique Champeil-Desplats. Analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les droits fondamentaux. [not set], Jan 2008, Sendai, Japon.

(2) "En effet, par sa décision Liberté d'association du 16 juillet 197125, rendue au visa célèbre « Vu la Constitution et notamment son préambule », le Conseil constitutionnel reconnaît explicitement la valeur constitutionnelle du Préambule de la Constitution de 1958 et des textes auxquels il renvoie. En l'espèce, et pour la première fois, le Conseil applique le Préambule de la Constitution de 1946 en jugeant que la liberté d'association est un principe fondamental reconnu par les lois de la République*. Il en déduit que « la

=

الجمعيات باعتباره "مبدأ مكفولاً دستوريًا" في قراره الصادر في ٢٥ يوليو ١٩٨٤. وفيما يتعلق بحرية الانضمام إلى الاتحادات التجارية، فقد أعلنت في مقدمة دستور ١٩٤٦، وهي المقدمة التي أحالت لها مقدمة دستور الجمهورية الخامسة. وبموجب هذا الإعلان، "بمقدور أي شخص أن يدافع عن حقوقه ومصالحه من خلال أنشطة الاتحادات، وكذلك الانضمام إلى الاتحاد الذي يختاره".

ويقع على المشرع واجب تنظيم هذه الحريات حتى تكون ممارستها أكثر فعالية. وفي المقابل، لا يجوز للمشرع أن يقيد من نطاق هذه الحريات. ولذلك، نظرًا لأن حرية تكوين الجمعيات تعني أن الجمعيات يمكن تكوينها بطريقة حرة، فلا يجوز للمشرع أن يُخضع تكوين هذه الجمعيات لتقييم مسبق من جانب القضاء لتبين مدى اتساقها مع القانون، وإلا كان هذا الإخضاعُ المسبق مخالفًا للدستور.

وإذا كان المبدأ المكرس دستوريًا على النحو السابق هو حرية تكوين الجمعيات، فإن الحقوق المعترف بها لهذه الجمعيات تتفاوت تبعًا لشكلها القانوني. وتجدر الإشارة إلى أن القانون الفرنسي يميز بين الجمعيات غير المعلنة للسلطات وتلك المعلنة والجمعيات التي تستهدف المصلحة العامة. فالجمعيات غير المعلنة لا تتمتع بالشخصية القانونية. أما الجمعيات المعلنة للسلطات فتتمتع بالشخصية القانونية. ومن ثم، يمكنها

=

constitution d'associations, alors meme qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ». Il déclare donc inconstitutionnelle la loi qui institue un tel contrôle préalable. "Cons. const., décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

أن تشارك في الحياة المدنية، وأن تملك الأموال، وأن تقيم الدعاوى وتتخذ الإجراءات القانونية للدفاع عن حقوقها والمصالح التي تستهدف حمايتها. وأخيرًا، فإن الجمعيات التي تعمل في إطار المصالح العامة يُعترف لها بحقوق أكثر اتساعًا، وذلك بالنظر إلى تعلق نشاطها بتحقيق وظيفة عامة ·

الفرع الثانى

التكريس الدستوري للحق في تكوين الجمعيات

في القانون الألماني

يمكن القول إن المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني تكفل الحق في تكوين الجمعيات بصفة عامة. وتكفل الفقرة (٣) من ذات المادة الحق الخاص في تكوين الجمعيات في مجال علاقات العمل التجارية. وتنص الفقرتان (١)، (٢) من المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني- تحت عنوان- على ما يلي:

(١) لكافة الألمان الحق في تشكيل جمعيات أو روابط.

(٢) يتم حظر الجمعيات التي تتعارض أهدافها أو أفعالها مع أحكام القوانين الجزائية أو تتخذ موقفًا مضادًا للنظام الدستوري أو مضادًا لفكر التفاهم بين الشعوب.

ويلاحظ أن الحق العام في تكوين الجمعيات مقصور على المواطنين الألمان. ومع ذلك، نظرًا لقاعدة عدم التمييز التي يكرسها قانون الاتحاد الأوروبي، فإن الجمعيات المنشأة في ظل قانون الاتحاد الأوروبي تتمتع بهذا الحق الأساسي أيضًا.

وفوق ذلك، يتضمن القانون العادي النص على كفالة الحق لكل شخص في تكوين الجمعيات الخيرية، لاسيما المادة (٢١) وما بعدها من التقنين المدني الألماني،

وكذلك عددًا من القوانين الأخرى المتعلقة بالمشروعات المشتركة joint undertakings.

ومن منظور القانون الدستوري، فإن الأجانب بمقدورهم بطريقة ما الاعتماد على الحرية الشخصية العامة general personal freedom التي تكرسها الفقرة (١) من المادة (٢) من القانون الدستورية الألماني والتي تنص- تحت عنوان الحرية العامة في التصرف، الحرية الشخصية والحق في الحياة - على أنه: "لكل فرد الحق في حرية بلورة شخصيته، طالما أنه لن يمس بحقوق الآخرين ولا يخل بالأنظمة الدستورية أو ينتهك قوانين التقاليد والأعراف".

ولاشك أن حرية تكوين الجمعيات تبرز مبدأ التكوين الحر للمجموعات. ويكتسب هذا المبدأ أهمية من التطور الديمقراطي والرفاهية الاقتصادية.

وتجدر الإشارة إلى أن حرية تكوين الجمعيات تكفل، ليس فقط حق الفرد في تكوين الجمعيات وأن يكون عضوًا فيها، ولكن أيضًا حقه في المشاركة التي تتخذها. وتتسع هذه الحرية لتشمل الحق في عدم الانضمام إلى أي حد: تمكنها من عدم الاقتصار على تمثيل نفسها.

وتعني الجمعيات، من منظور الفقرة (١) من المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني كل المنظمات organizations، وذلك بغض النظر عن شكلها أو بنيانها القانوني. ويصح ذلك أيضًا على الجمعيات الخاضعة للأجانب، والشرط الوحيد لذلك أن يكون مقر الجمعية في ألمانيا، أو أن تكون إحدى الجمعيات الخاضعة لقانون الاتحاد الأوروبي.

وتجدر الإشارة إلى أن هيئات القانون العام، مثل غرف التجارة أو غرف المحامين، لا تدخل في نطاق الحماية التي تكفلها هذه الضمانة. ويمكن تبرير استبعاد

كيانات القانون العام في هذا الخصوص من منظور الحرية السلبية. ومن ثم، إذا اختار أحد المحامين رفض أن يكون عضوًا في غرفة المحامين، التي تعد إحدى كيانات القانون العام المصممة، ليس فقط لتمثيل المحامين، ولكن أيضًا لممارسة بعض الرقابة والإشراف عليهم، فإنه بمقدور هذا المحامي أن يعتمد على الحرية الشخصية العامة التي تكفلها الفقرة (١) من المادة (٢) من القانون الأساسي الألماني.

المطلب الثانى

موقف المشرع الدستورى المصرى من الحق في تكوين الجمعيات

بشكل عام، حرصت الدساتير المصرية المتعاقبة جميعها - منذ دستور سنة ١٩٢٣- على تقرير الحريات والحقوق العامة فى صلبها قصدًا من المشرع الدستورى أن يكون النص عليها فى الدستور قيدًا على المشرع العادى فيما يسنه من قواعد وأحكام وفى حدود ما أراده الدستور لكل منها، من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعيًا، فإذا خرج المشرع العادي فيما يقرره من تشريعات على هذا الضمان الدستورى ، بأن قيد حرية أو حقًا ورد فى الدستور مطلقًا أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستوريًا، وقع عمله التشريعى مشوبًا بعيب مخالفة الدستور[1].

(١) أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية في : الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ ق.د.، جلسة ١٩٩٠/٥/١٩م ، والدعوى رقم ٢٥ لسنة ٢٢ ق.د.، جلسة ٢٠٠١/٥/٥م ، والدعوى رقم ١٣ لسنة ٢٩ ق.د.، جلسة ٢٠١٧/٦/٣م ، والدعوى رقم ٢٤ لسنة ٣٧ ق.د.، جلسة ٢٠١٥/٣/٧م.

أما في خصوص الحق في تكوين الجمعيات، فتجدر الإشارة إلى أن معظم الدساتير المصرية المتعاقبة قد نصت على هذا الحق، حيث نصت المادة (٢١) من دستور سنة ١٩٢٣ على أن "للمصريين حق تكوين الجمعيات. وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون"[١]، كذلك، نصت المادة (٢١) من دستور سنة ١٩٣٠ على ذات الصياغة[٢]، أيضاً، نصت المادة (٤٧) من دستور الجمهورية المصرية لسنة ١٩٥٦ على أن "للمصريين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون"[٣]، وقد نصت المادة (٥٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على هذا الحق، مبينة أوجه أنشطة الجمعيات المحظور إنشاؤها، حيث نصت على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري"[٤]، وأخيراً، فقد نصت المادة (٧٥) من دستور جمهورية مصر العربية المعدل لسنة ٢٠١٤ على أن " للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطى، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل فى شئونها، أو حلها أو حل مجالس إداراتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائى. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكرى أو شبه عسكرى، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون"[٥]. وواضح من هذا النص الدستوري الأخير حرص المشرع الدستوري على وضع العديد

(١) الوقائع المصرية، العدد ٤٢ "غير اعتيادي"، في ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٣.
(٢) الوقائع المصرية، العدد ٩٨ "غير اعتيادي"، في ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٠.
(٣) الوقائع المصرية، العدد (٥ مكرر) "غير اعتيادي"، في ١٦ يناير سنة ١٩٥٦.
(٤) الجريدة الرسمية، العدد ٣٦ مكرر (أ)، في ١٢ سبتمبر ١٩٧١.
(٥) الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، في ١٨ يناير ٢٠١٤.

من القيود على السلطة التشريعية عند تنظيم هذا الحق تشريعياً، لصالح كفالة هذا الحق، من ذلك تحديده لآلية الاخطار في صلب الدستور لتقرير ميلاد الشخصية الاعتبارية للجمعية، وحظره على الجهات الإدارية حل الجمعيات أو حل مجالس إداراتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائى، فلا يستطيع المشرع العادي إزاء ذلك النص الدستوري أن يعطي مثل هذه السلطات لجهة الإدارة في مواجهة الجمعيات، وإلا عُد تشريعه غير دستوري.

أما الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨[١]، ودستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤، فلم ينصا على الحق في تكوين الجمعيات، وإن كان الأخير قد نص على الحق في الاجتماع[٢].

وفي الواقع، يتفرع الحق في تكوين الجمعيات عن حق الاجتماع[٣]، والذي يتداخل مع حق التعبير عن الرأي والحرية الشخصية، بشكل تكاملي، مكونين نسيجاً متكاملاً، يُعضد فيه كل منهم الآخر. وقد فصَّلت المحكمة الدستورية العليا المصرية هذه العلاقة في إطار نصوص الدستور المعدل لسنة ٢٠١٤، حيث جاء بقضائها "....وحيث إن من المقرر أن حق المواطنين فى تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من

(١) الجريدة الرسمية، العدد الأول، في ١٣ مارس ١٩٥٨.

(٢) نصت المادة (٣٧) من دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤على أن " للمصريين حق الاجتماع في هدوء، غير حاملين سلاحاً، ودون حاجة إلى إخطار سابق. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون". الجريدة الرسمية، العدد ٦٩ تابع (أ)، في ٢٤ مارس ١٩٦٤.

(٣) نصت المادة (٧٣) من دستور جمهورية مصر العربية المعدل لسنة ٢٠١٤ على أن " للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحًا من أى نوع، بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون. وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التنصت عليه".

حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض تصرفاً إرادياً حراً لا تتدخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول - ومن بينها جمهورية مصر العربية - قيمة دستورية فى ذاتها، لتكفل لكل ذى شأن حق الانضمام إلى الجمعية التى يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفى انتقاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات - حال تعددها - ليكون عضواً فيها، وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حريته الشخصية، التى أعلى الدستور قدرها، فاعتبرها - بنص المادة (٥٤) - من الحقوق الطبيعية، وكفل- أسوة بالدساتير المتقدمة - صونها وعدم المساس بها، ولم يجز الإخلال بها من خلال تنظيمها. وحيث إن ضمان الدستور- بنص المادة (٦٥) التى رددت ما اجتمعت عليه الدساتير المقارنة - لحرية التعبير عن الآراء، والتمكين من عرضها ونشرها سواء بالقول أو بالتصوير أو بطباعتها أو بتدوينها وغير ذلك من وسائل التعبير، قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التى لا يتم الحوار المفتوح إلا فى نطاقها، وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاها، ولا تكون لها من فائدة، وبها يكون الأفراد أحرارًا لا يتهيبون موقفاً، ولا يترددون وجلاً، ولا ينتصفون لغير الحق طريقاً، ذلك أن ما توخاه الدستور من خلال ضمان حرية التعبير - وعلى ما اطرد عليه قضاء هذه المحكمة - هو أن يكون التماس الآراء والأفكار وتلقيها عن الغير ونقلها إليه غير مقيد بالحدود الإقليمية على اختلافها ولا منحصراً فى مصادر بذواتها تعد من قنواتها، بل قصد أن تترامى آفاقها، وأن تتعدد مواردها وأدواتها، سعياً لتعدد الآراء، وابتغاء إرسائها على قاعدة من حيدة المعلومات ليكون ضوء الحقيقة منارا لكل عمل، ومحوراً لكل اتجاه بل إن حرية التعبير أبلغ ما تكون أثراً فى مجال اتصالها بالشئون العامة، وعرض أوضاعها تبياناً لنواحى التقصير فيها، فقد أراد الدستور بضمانها أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة فى أعماق منابتها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام ، وألا تكون معاييرها مرجعًا لتقييم

الآراء التي تتصل بتكوينه ولا عائقاً دون تدفقها. ومن المقرر كذلك أن حرية التعبير، وتفاعل الآراء التى تتولد عنها، لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها، سواء من ناحية فرض قيود مسبقة على نشرها أو من ناحية العقوبة اللاحقة التى تتوخى قمعها، إذ يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها - وعلانية - تلك الأفكار التى تجول فى عقولهم ويطرحونها عزماً - ولو عارضتها السلطة العامة - إحداثاً من جانبهم - وبالوسائل السلمية - لتغيير قد يكون مطلوباً، ومن ثم وجب القول بأن حرية التعبير التى كفلها الدستور هى القاعدة فى كل تنظيم ديمقراطى، فلا يقوم إلا بها، ولا ينهض مستوياً إلا عليها، وحيث إن حق الاجتماع - سواء كان حقاً أصيلاً أم بافتراض أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً أهم قنواتها، محققاً من خلاله أهدافها - أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما كوّن أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاهاً معيناً جمعية تحتويهم، يوظفون من خلالها خبراتهم ويطرحون آمالهم ويعرضون فيها كذلك مصاعبهم، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع المنظم نافذة يطلون منها على ما يعتمل فى نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعى. وكان الحق فى إنشاء الجمعيات - وسواء كان الغرض منها اقتصادياً أم ثقافياً أم اجتماعياً أم غير ذلك – لا يعدو أن يكون عملاً اختيارياً، يرمى بالوسائل السلمية إلى تكوين إطار يعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم، ومن ثم فإن حق الاجتماع يتداخل مع حرية التعبير، مكوناً لأحد عناصر الحرية الشخصية التى لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية والإجرائية التى يتطلبها الدستور أو يكفلها القانون، لازماً اقتضاء حتى لو لم يرد بشأنه نص فى الدستور، كافلاً للحقوق التى أحصاها ضماناتها، محققاً فعاليتها، سابقاً على وجود الدساتير ذاتها، مرتبطاً بالمدنية فى مختلف مراحل تطورها، كامناً في النفس البشرية تدعو إليه فطرتها، وهو فوق هذا من الحقوق التى لا يجوز تهميشها أو إجهاضها، بل إن حرية التعبير ذاتها تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلوذون بها

فى الاجتماع المنظم، وحجب بذلك تبادل الآراء فى دائرة أعرض بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها بعضاً، ويعطل تدفق الآراء التى تتصل باتخاذ القرار، ويعوق انسياب روافد تشكيل الشخصية الإنسانية التى لا يمكن تنميتها إلا فى شكل من أشكال الاجتماع، كذلك فإن هدم حرية الاجتماع إنما يقوّض الأسس التى لا يقوم بدونها نظام للحكم يكون مستنداً إلى الإرادة الشعبية، ومن ثم فقد صار لازماً - وعلى ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة - امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق أحكام الدستور والقانون، وفى الحدود التى تتسامح فيها النظم الديمقراطية، وترتضيها القيم التي تدعو إليها، ولا يجوز - بالتالى- أن تفرض السلطة التشريعية على حرية الاجتماع قيوداً من أجل تنظيمها، إلا إذا حملتها عليها خطورة المصالح التى وجهتها لتقريرها، وكان لها كذلك سند من ثقلها وضرورتها، وكان تدخلها - من خلال هذه القيود - بقدر حدة هذه المصالح ومداها، ولذلك حرص الدستور الحالى فى المادة (٩٢) منه على تحديد الإطار العام الحاكم لسلطة المشرع التقديرية فى مجال تنظيم الحقوق والحريات، بحيث لا يمس ما يسنه من تشريعات فى هذا النطاق تلك الحقوق والحريات فى أصلها وجوهرها، وإلا وقع فى حومة مخالفة أحكام الدستور. وحيث إنه متى كان ما تقدم، وكان حق المواطنين فى تكوين الجمعيات الأهلية، وما يرتبط به- لزوماً- على ما سلف بيانه من حقوقهم وحرياتهم العامة الأخرى، وهى جميعاً أصول دستورية ثابتة، يباشرها الفرد متآلفة فيما بينها، ومتداخلة مع بعضها البعض، تتساند معاً، ويعضد كل منها الآخر فى نسيج متكامل يحتل من الوثائق الدستورية مكاناً سابقاً،...."[1].

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، في الدعوى رقم ٨٤ لسنة ٣٩ ق.د.، جلسة ٢ / ٢ / ٢٠١٩م.

المبحث الثانى

الحق في تكوين الجمعيات في المواثيق الدولية

سنتناول فيما يلي تحليل الوثائق الدولية التي تكرس حرية الجمعيات، وكذلك أحكام القضاء التي تفسر هذه الوثائق، سواء تعلق الأمر بأحكام صادرة من المحاكم الوطنية أو المحاكم الدولية. ومن المسلم به أن الدول الأطراف في هذه الوثائق الدولية يقع على عاتقها مسئولية أساسية تتمثل في تعزيز وحماية وإنفاذ الحقوق المكرسة في هذه الوثائق الدولية.

ويحظى الحق في حرية تكوين الجمعيات بتكريس واسع في عدد من الوثائق الدولية والإقليمية والدساتير الوطنية. ومن ذلك، على سبيل المثال، ما تنص عليه الفقرة (١) من المادة (٢٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من أن : (لكلّ شخص حقّ في حرّية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية). كما ينص أيضًا في الفقرة (٢) على أنه: "لا يجوز إرغامُ أحدٍ على الانتماء إلى جمعية ما)[1].

وتنص الفقرة (١) من المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية[2][1] على أن: (لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه).

---

(1) Universal Declaration of Human Rights, G.A Res. 217 A (III), Art. 20 (Dec. 10, 1948), http://www. un.org/Overview/rights.html

(٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هو معاهدةٌ متعَدّدة الأطراف اعتمدتها الجمعيّة العامّة للأمم المتّحدة في القرار ٢٢٠٠ المؤرّخ ١٦ كانون الثاني/ديسمبر١٩٦٦، والذي دخَل حيّزَ النّفاذِ في ٢٣ مارس ١٩٧٦ وفقًا للمادة ٤٩ من العهدِ، والتي سَمحت للمعاهدة دخولَ حيّزَ النّفاذِ بعدَ ثلاثةِ أشهرٍ مِن تاريخ إيداع صكِّ التّصديق أو الانضمام رقمُ ٣٥. وتُلْزمُ المعاهدةُ =

وإذا كانت المواثيق الدولية تكفل حرية تكون الجمعيات على النحو السابق، فإنها تعترف أيضًا بأن هذا الحق ليس مطلقًا. ومن ثم، يمكن إخضاعه للتقييد في ظروف معينة وبضوابط محددة. وهذه الظروف وتلك الضوابط يبينها القانون بطريقة صارمة. فإذا لم تتوافر تلك الظرف والضوابط، فإن التدخل في هذا الحق أو تقييده يشكل انتهاكًا غير مسموح به قانونًا. ولذلك، تنص الفقرتان (٢) & (٣) من المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن: (٢. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق. ٣. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ

=

أطرافها باحترام الحقوق المدنيّة والسّياسيّة للأفرادِ. وهذه الحقوق تشمل: حقّ الحياة، حريّة الدّين والمُعْتقد، حريّة التّعبير عن الرأي، حريّة التّجمُّع، والحقوق الانتخابية، والحقّ في المحاكَمَةِ العادلةِ. صدّقت ١٦٨ دولة على المعاهدَةِ اعتبارًا من أبريل ٢٠١٤ ووقعَت عليها ٧٤ دولة من غير تصديق. هذا التعريف متاح على الموقع التالي:

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%87%D8%AF_%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8A_%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5_%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9_%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A9

(1) International Covenant on Civil and Political Rights, G.A Res 2200A (XXI) (Dec. 16, 1966), http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية).

حرية تكوين الجمعيات في قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان:

تنص المادة (١١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي: (١- لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه. ٢- لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الجماهير، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة لهذه الحقوق).

وفي ضوء هذه المادة، سنتناول النقاط التالية:

١- أهمية الحق في تكوين الجمعيات في مجتمع ديمقراطي:

أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في مناسبات عديدة، وجود علاقة مباشرة بين الديمقراطية والتعددية وحرية تكوين الجمعيات. ولاشك أن الطريقة التي تتبعها التشريعات الوطنية في تكريس هذه الحرية وكذلك، تطبيقها بواسطة السلطات المختصة في الواقع العملي، تكشف عن مدى وضع الديمقراطية في الدول ذات الصلة[1].

(1) Gorzelik and Others v. Poland [GC], 2004, § 88; Sidiropoulos and Others v. Greece, 1998, § 40.

وإذا كانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أشارت في سياق المادة (١١) إلى الدور الأساسي الذي تؤديه الأحزاب السياسية في ضمان التعددية والديمقراطية[١]، فإن الجمعيات التي يتم تكوينها لتحقيق أغراض عدة – منها حماية التراث الثقافي أو الروحي، السعي لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية متنوعة، إعلان أو تعليم الدين، السعي لتحقيق الهوية العرقية، أو تأكيد وعي الأقلية- تعد أيضًا بالغة الأهمية لضمان الممارسة السليمة للديمقراطية[٢].

ويلاحظ أن مشاركة المواطنين في العملية الديمقراطية يمكن أن يتحقق، إلى حد بعيد، من خلال الانتماء إلى الجمعيات، لأن هذه الأخيرة تمكنهم من التكامل مع بعضهم والسعي الجماعي لتحقيق أهداف مشتركة[٣].

وتكتسب حرية الجمعيات أهمية، بصفة خاصة، للأشخاص المنتمين لأقليات، بما في ذلك الأقليات الوطنية والعرقية. ولا ريب أن تكوين أقلية ما لإحدى الجمعيات يمكن أن يمثل أداة مساعدة لهذه الأقلية في التعبير عن هُويتها والمحافظة على حقوقها[٤].

وتجدر الإشارة إلى أن الجمعيات التي تنخرط في أنشطة مناقضة للقيم التي تكرسها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا يمكن أن تستفيد من الحماية التي تكفلها المادة (١١) من هذه الاتفاقية التي تكرس الحق في حرية تكوين الجمعيات. ويرجع ذلك إلى المادة (١٧) من ذات الاتفاقية التي تحظر استخدام الاتفاقية من أجل تدمير أو التقييد المفرط للحقوق المكرسة فيها. ومن أمثلة القضايا التي رسخت فيها المحكمة

(1) United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 1998, § 25.

(2) Gorzelik and Others v. Poland [GC], 2004, § 92; Association Rhino and Others v. Switzerland, 2011 § 61.

(3) Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, 2006, § 61.

(4) Gorzelik and Others v. Poland [GC], 2004, § 93.

المبادئ السابقة: قضية Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany المتعلقة بفرض حظر على أنشطة إحدى الجمعيات الإسلامية التي تؤيد استخدام العنف[١]؛ وقضية W.P. and Others v. Poland المتعلقة بحظر مفروض على تكوين إحدى الجمعيات التي تكشف وثيقة إنشائها عن معاداتها للسامية[٢]؛ وكذلك قضية Ayoub and Others v. France المتعلقة بحل جمعيتين من الجناح اليميني المتطرف[٣].

٢- الارتباط بين المادة (١١) التي تكفل الحق في حرية تكوين الجمعيات والمادتين (٩)، (١٠).

إذا كانت ممارسة حرية تكوين الجمعيات يمكن أن تنطوي على عدد آخر من الحقوق التي تكفلها الاتفاقية، فإن المادة (١١) تنطوي، بصفة خاصة، على ارتباط خاص بالمادتين (٩)، (١٠) من الاتفاقية.

وبيانًا لما سبق، فإن "حماية الآراء الشخصية" التي تكفلها المادتان (٩)، (١٠) من الاتفاقية المذكورة في شكل "حرية الفكر والضمير والدين وحرية التعبير" تعد أيضًا أحد أغراض حرية تكوين الجمعيات على نحو ما تكرسها المادة (١١) من الاتفاقية المذكورة[٤]. ومثل هذه الحرية لا يمكن أن تُكفل بطريقة فعالة إلا من خلال ضمان حق إيجابي وحق سلبي في حرية تكوين الجمعيات[٥].

(1) Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany (dec.), 2012, §§ 73-74.

(2) W.P. and Others v. Poland (dec.), 2004.

(3) Ayoub and Others v. France, 2020.

(4) Young, James and Webster v. the United Kingdom, 1981, § 57,Vörður Ólafsson v. Iceland, 2010, § 46.

(5) Sørensen and Rasmussen v. Denmark [GC], 2006, § 54.

واستثناءً مما سبق، يمكن القول إن المادة (١١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قابلة للتطبيق، ليس فقط على الأشخاص أو الجمعيات التي تكون آراؤها مرحبًا بها، أو الآراء التي تعتبر غير منطوية على إهانة أو عديمة الأهمية، ولكن أيضًا على الأشخاص والجمعيات التي تعد آراؤها مؤذية أو صادمة أو مزعجة[١].

ومع ذلك، يلاحظ أنه بينما تكفل المادة (١٠) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أنه حتى الأفكار المنحرفة عن النظام الديمقراطي يمكن التعبير عنها في سياق الجدل العام شريطة ألا تمثل هذه الأفكار حديثًا منطويًا على الكراهية أو حثًا للآخرين على استخدام العنف، فإن المادة (١١) لا تمنع الدول من اتخاذ إجراءات لضمان عدم قيام أي جمعية بالسعي لتحقيق أهداف سياسة مناقضة لقيم الديمقراطية التعددية وتنطوي على انتهاك للحقوق والحريات التي تكفلها الاتفاقية.

ومما لاشك فيه أن تطبيق مبدأ التعددية يغدو مستحيلاً من دون جمعيات قادرة على التعبير عن أفكارها وآرائها بحرية[٢]. وينطبق ذلك على حماية حرية الآراء والتعبير عنها، بدرجة أكبر، على الأحزاب السياسية، وذلك بالنظر إلى دورها الأساسي في ضمان التعددية والسير السليم للديمقراطية[٣].

(1) Redfearn v. the United Kingdom, 2012, § 56; Vona v. Hungary, 2013, § 57.

(2) Gorzelik and Others v. Poland [GC], 2004, § 91; Zhechev v. Bulgaria, 2007, § 36).

(3) Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey [GC], 1999, § 37.

٣- نطاق ومضمون الحق في حرية تكوين الجمعيات

أ - مفهوم الجمعية association:

يفترض مصطلح الجمعية association التجمع الطوعي من أجل تحقيق هدف مشترك(١). ومن ثم، فإن مفهوم حرية تكوين الجمعيات يتعلق بالحق في تكوين أو الانضمام أو الالتحاق بمجموعة أو منظمة تسعى إلى تحقيق أهداف معينة. ومعنى ذلك، أن هذه الحرية لا تشمل الحق في صحبة الآخرين أو المخالطة الاجتماعية للأفراد آخرين(٢).

ويلاحظ أنه حتى يمكن أن تتمتع الجمعية بالحماية التي تكفلها المادة (١١) من الاتفاقية، فيجب أن تكون هذه الجمعية لها طابع القانون الخاص to have a private-law character. ذلك، أن مصطلح الجمعية له معنى مستقل في القانون الوطني، كما أن التكييف في القانون الخاص ليس له سوى قيمة نسبية، ولا يشكل إلا نقطة بدء(٣).

وتجدر ملاحظة أنه إذا كانت الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بإمكانها أن تكيف جمعية ما – بناءً على سلطتها التقديرية- بأنها "عامة" أو شبه إدارية para-administrative، ومن ثم استبعادها من نطاق تطبيق المادة (١١) من الاتفاقية، فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى نتائج لا تتسق مع موضوع وغرض

---

(1) Young, James and Webster v. the United Kingdom, 1981, Commission's report, § 167.

(2) McFeeley v. the United Kingdom, Commission decision, 1980, § 114; Bollan v. the United Kingdom (dec.), 2000.

(3) Chassagnou and Others v. France [GC], 1999, § 100; Schneider v. Luxembourg, 2007, § 70).

الاتفاقية الذي يتمثل في حماية الحقوق التي لا تعد نظرية أو وهمية، ولكنها حماية عملية وفعالة.

واستقرار أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يكشف أن العناصر التي يمكن الاستناد إليها في تحديد ما إذا كانت الجمعية عامة أو خاصة تتمثل في: ما إذا كانت الجمعية قد أنشأها الأفراد أم المشرع؟ هل بقيت الجمعية مندمجة في بنيان أو هيكل الدولة، هل خُولت الجمعية سلطات إدارية أم قاعدية (لائحية) أم تأديبية، هل تسعى الجمعية إلى تحقيق هدف يتعلق بالمصلحة العامة؟[1].

وقد شكل دستور ٢٠١٤ نقلة نوعية نحو الارتقاء بأوضاع حقوق الإنسان في مصر، حيث جاء ليعكس إدراك الأمة لشمولية حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة، والاقتناع الكامل بضرورة المساواة بين جميع المواطنين، وضمان تكافؤ الفرص في التمتع بهذه الحقوق دون أي تمييز، بسبب الدين أو العقيدة أو الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي أو لأي سبب آخر. ويؤكد الدستور الحالي على أن النظام السياسي يقوم على احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. ويؤكد على حرية الرأي والتعبير والاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية والحصول على المعلومات. كما يؤكد على الحرية الشخصية وحرمة الحياة الخاصة، ويجعل الاعتداء عليها جريمة لا تسقط بالتقادم، ويحظر التعذيب بكافة صوره وأشكاله، ويجرم كل صور العبودية والاتجار في البشر، ويعتبر أن الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً، ولا يجوز لأي

(1) Mytilinaios and Kostakis v. Greece, 2015, § 35; Herrmann v. Germany, 2011, § 76; Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria (dec.), 2004.

قانون ينظمها أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها. ويؤكد على الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والأحزاب، وعلى حرية تكوين النقابات، ويكفل حق المواطن في المشاركة في إدارة الشئون العامة في البلاد. كما يكفل الحق في التقاضي، ويؤكد على استقلال القضاء، ويُلزم بتوفير الأمن والطمأنينة للمواطنين(١).

وتوجب المادة ١٥١ من الدستور المصري على السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية الالتزام بأحكام الاتفاقيات الدولية التي يتم التصديق عليها كالقوانين الداخلية، مما يعطى الحق لمن يتضرر من عدم تطبيقها في اللجوء إلى القضاء. بل أكثر من ذلك، يذهب دستور ٢٠١٤ مدًى أبعد من الدساتير السابقة من حيث إقرار المادة ٩٣ وضعًا خاصًا للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي يتم التصديق عليها ومنحها قوة القانون، مما يكفل للحقوق والحريات الأساسية، الواردة بتلك الاتفاقيات، الحماية المقررة للقاعدة الدستورية. وتعد المادة ١٢١ القوانين المنظمة للتمتع بالحقوق والحريات الواردة في الدستور ضمن القوانين المكملة له، ومن ثم تشترط لصدورها موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب. ومن ثم، أصبح لكل ذي مصلحة الحق في اللجوء للمحكمة الدستورية العليا للطعن بعدم دستورية النصوص التشريعية المخالفة(٢).

وبصفة عامة، يمكن القول إن المعايير المعترف بها دوليًا باعتبارها تشكل إطارًا مقبولاً لحماية وضمان حق الأفراد في تكوين وإنشاء الجمعيات تتمثل فيما يلي:

(١) التقرير الدوري الخامس المقدم من مصر بموجب المادة ٤٠ من العهد، الذي حل موعد تقديمه في عام ٢٠٠٤، تاريخ الاستلام: ١٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٩.

(٢) التقرير الدوري الخامس المقدم من مصر بموجب المادة ٤٠ من العهد، الذي حل موعد تقديمه في عام ٢٠٠٤ ، تاريخ الاستلام: ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩.

١- الحق في التجمع وتكوين الجمعيات The Right to associate and form associations

٢- الحق في الانضمام إلى الجمعيات أو عدم الانضمام إليها The Right to join or not join an association

٣- حق الجمعيات في أن تعمل بحرية لممارسة الأنشطة المسموح بها قانونًا The Right of associations to freely carry out their statutory activities

٤- حق الجمعيات في تلقي التمويل The Right of associations to raise funds

٥- حق الجمعيات في الاتحاد مع أو الارتباط بالمنظمات الوطنية والدولية The Right of associations to affiliate with national and international organizations

٦- حق الأفراد في عدم الخضوع للعقاب بسبب انضمامهم إلى إحدى الجمعيات The Right of individuals not to be penalized for belonging to an association

٧- الحق في عدم التمييز بين المواطنين وغير المواطنين The Right to non-discrimination between nationals and non-nationals

وتتضمن معايير اتفاقيات العمل الدولية The International Labor standards استثناءً محدودًا على الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها. ويتعلق

هذا الاستثناء بالقوات المسلحة ورجال الشرطة، وذلك في حالة ما إذا كان تكوين الجمعيات المهنية متعارضًا مع القانون الوطني.

وتتضمن لجنة حقوق الإنسان The Human Rights Committee على أن: "الالتزام في ظل العهد ليس مقصورًا على احترام حقوق الإنسان، ولكن الدول الأطراف تعهدت أيضًا بأن تكفل التمتع بهذه الحقوق لجميع الأفراد في نطاق أنظمتها القانونية. وهذا الجانب يستلزم أنشطة محددة من جانب الدول الأطراف لتمكين الأفراد من التمتع بهذه الحقوق"(١).

ومع ذلك، يلاحظ أن الحق في حرية تكوين الجمعيات ليس، بصفة عامة- حقًا غير قابل للتقييد non derogable في ظل القانون الدولي. فالقاعدة العامة هي أنه لا يجوز فرض قيود على هذه الحقوق إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني والأمن العام. ولذلك، فإن الحق في حرية تكوين الجمعيات يمكن تعليقه، على سبيل المثال، في أوقات الطوارئ العامة(٢).

(1) "…that States parties have also undertaken to ensure the enjoyment of these rights to all individuals under their jurisdiction. This aspect calls for specific activities by the States parties to enable individuals to enjoy their rights", Committee on Civil and Political Rights, cmt No. 3, (Art.2 Implementation at the national level), (Jul. 27, 1981) http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/c95ed1e8ef114cbec 12563ed00467eb5? Open document

(2) Committee on Civil and Political Rights, cmt.No 29 (Art. 4: Derogations during a state of emergency) (Jul. 24, 2001) http://unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.C.21.Rev.1.Add.13.En? Open document

وفي كل ما يصدر عن لجنة حقوق الإنسان [١]، يتم التأكيد على أنه وفقًا للفقرة (٢) من المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، فإن أي إجراءات أو قيود يجب أن تكون ضرورية: "لحماية الأمن الوطني والأمان، وأن يكون مقصودًا بهذه الإجراءات تحقيق الحماية في مواجهة خطر حقيقي"[٢].

كما تقرر اللجنة أيضًا: "إن وجود أي مبرر موضوعي ومعقول لتقييد حرية الجمعيات ليس كافيًا. حيث يجب على الدولة الطرف في العهد أن تثبت أن حظر التجمع والملاحقة الجنائية للأفراد بسبب عضويتهم في مثل هذه المنظمات ضروري في الواقع لتجنب خطر حقيقي، وليس مفترضًا، على الأمن الوطني أو النظام الديمقراطي، وأن الإجراءات الأقل تدخلاً ستكون غير كافية لتحقيق هذا الغرض"[٣].

---

(١) وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هي هيئة الخبراء المستقلين التي ترصد تنفيذ الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للالتزامات النابعة من هذا العهد. وجميع الدول الأطراف ملزمة بتقديم تقارير منتظمة إلى اللجنة عن كيفية إعمال الحقوق. ويجب على الدول أن تقدم تقريرًا أوليًا بعد سنة من انضمامها إلى العهد، ثم تقدم تقارير كلما طلبت اللجنة ذلك (كل أربع سنوات عادة). وتفحص اللجنة كل تقرير وتوافي الدولة الطرف ببواعث قلقها وتوصياتها في شكل "ملاحظات ختامية ." هذا التعريف متاح على الموقع التالي:

https://www.ohchr.org/AR/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIntro.aspx

(2) "to protect the national security and safety and that they are intended to protect against a real danger thereto", 1119/2002, Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea (Aug. 23, 2005) http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/385c2add1632f4a8c12565a9004dc311/a0b3e37471239a41c1257091002bc2ec?OpenDocument&Highlight=0, association at 7.2

(3) "the existence of any reasonable and objective justification for limiting the freedom of association is not sufficient. The State Party must further demonstrate that the prohibition of the association and the criminal prosecution of individuals for membership in such

=

المبحث الثالث

تطور التنظيم التشريعي المصري

للجمعيات الأهلية

يرى بعض الفقه- بحق- أن العمل الأهلي في مصر سبق التشريعات المنظمة له، حيث اتخذ شكله التنظيمي الحديث في أواسط القرن التاسع عشر(١)، حيث تعود بدايات ظهور المنظمات الأهلية في مصر إلى نشأة أول جمعية أهلية في مصر عام ١٨٢١ باسم الجمعية اليونانية بالإسكندرية، وبعدها توالي تأسيس الجمعيات، فهناك جمعيات ذات طابع ثقافي مثل جمعية مصر للبحث في تاريخ الحضارة المصرية عام ١٨٥٩، وجمعية المعارف عام ١٨٦٨ والجمعية الجغرافية عام ١٨٧٥، وهناك جمعيات ذات طابع ديني مثل الجمعية الخيرية الإسلامية عام ١٨٧٨ وجمعية المساعي الخيرية القبطية عام ١٨٨١(٢)، في حين كان القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بتنظيم

=

organizations are in fact necessary to avert a real, and not only hypothetical danger to the national security or democratic order and that less intrusive measures would be insufficient to achieve this purpose", Ibid.

(١) د/ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية، دراسة تطبيقية على النظام الدستوري، التعديلات الأخيرة وأفاق التنمية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٥٢.

(٢) منشور على الموقع الإلكتروني:

http://www.cairo.gov.eg/ar/Imp%20Information/Civil_Society/Pages/elgm3yat_w_elmoassat_elahlya_details.aspx?ID=3

الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية[1]، هو أول قانون ينظم هذا الأمر.

وفي الواقع، قبل صدور التقنين المدني الجديد عام ١٩٤٨، لم يكن منظماً في التقنين المدني القديم موضوع الشخصية المعنوية وما يتصل بها من تنظيم للجمعيات والمؤسسات، حيث أن هذا الموضوع يُعد من الموضوعات التي استحدثها القانون المدني الصادر بالقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨، إذ قبل هذا التنظيم كان نظام الوقف المعروف يؤدي بعض الأغراض التي وجدت المؤسسات من أجلها وبخاصة الوقف الخيري الذي يرصد مباشرة على جهات البر، ولكن نظام الوقف في كثير من الحالات كان يضيق عن الوفاء بأغراض المؤسسات، حتى أن كثيراً من المؤسسات الاجتماعية والخيرية في مصر لم يتسع لها هذا النظام، فاتخذ نظام جمعية عادية على ما في ذلك من ضيق وحرج، أو اتخذ بطريق مباشر شكل مؤسسة ولم يبال بانعدام النصوص القانونية التي تقرر أحكام المؤسسات[2].

وبعد صدور القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية، وما تضمنه القانون المدني الصادر بالقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ من مواد تنظم موضوع الجمعيات والمؤسسات، توالت التشريعات المنظمة لهذا الأمر، حتى انتهى الحال بصدور القانون الحالي، وهو قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩[3]. وللوقوف على

(١) الوقائع المصرية، العدد ١١٠، في ١٦ يوليو ١٩٤٥.

(٢) د/ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ص٣٣، ومن ص ٥٨ إلى ص٦٠.

(٣) الجريدة الرسمية، العدد ٣٣ مكرر (ب)، في ١٩ أغسطس ٢٠١٩.

ملامح هذا التطور التشريعي، نعرض أولاً لملامح التشريعات المنظمة للجمعيات الأهلية قبل القانون الحالي (المطلب الأول)، ثم نتلو ذلك بتناول ملامح القانون الحالي (المطلب الثاني)، وذلك على النحو التالى:

المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم التشريعي للجمعيات الأهلية.

المطلب الثانى: ملامح القانون الحالي المنظم للجمعيات الأهلية.

المطلب الأول

التطور التاريخي للتنظيم التشريعي للجمعيات الأهلية

من خلال التتبع التاريخي للحركة التشريعية المنظمة لعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر، يمكننا القول إنه قبل عام ١٩٥٦، تفرقت النصوص المنظمة لهذا الأمر وتعددت مواضعها، ففي عام ١٩٤٥ صدر القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية، بعد ذلك، صدر القانون المدني بالقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨[١] منظماً في المواد من المادة (٥٤) إلى (٦٨) الأحكام المتعلقة بالجمعيات، وفي المواد من (٦٩) إلى (٧٨) الأحكام المتعلقة بالمؤسسات، وفي المادتين (٧٩) و(٨٠) الأحكام المشتركة بين الجمعيات والمؤسسات، ثم صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١ في شأن الجمعيات[٢] والذي نص في المادة (١٨) منه على أنه " فيما عدا الأحكام الخاصة

(١) الوقائع المصرية، العدد (١٠٨ مكرر) ، عدد غير اعتيادي، في ٢٩ يوليو ١٩٤٨.
(٢) الوقائع المصرية، العدد (٣٦ مكرر) ، عدد غير اعتيادي، في ٢٨ أبريل ١٩٥١.

الواردة في هذا القانون تسري على الجمعيات القواعد المنصوص عليها في أحكام القانون المدني"، وبعد أقل من عام، صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٢ بشأن إجراء شهر الجمعيات والمؤسسات[١].

وفي عام ١٩٥٦، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة[٢]، بهدف جمع الأحكام المتعلقة بتنظيم الجمعيات والمؤسسات الأهلية في موضع واحد، حيث نص في المادة (١) منه على أن "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة"، كما نص في المادة (٦) منه على إلغاء ما سبقه من نصوص وأحكام متفرقة تنظم هذا الموضوع، وهي المواد من (٥٤) إلى (٨٠) من القانون المدني، والقوانين أرقام ٤٩ لسنة ١٩٤٥ و٦٦ لسنة ١٩٥١ و٤ لسنة ١٩٥٢.

ثم أعيد تنظيم الموضوع، بموجب قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة[٣] والذي ألغى القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ سالف الذكر.

وبعد حوالي خمسة وثلاثين عاماً، صدر قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩[٤]، والذي ألغى قانون القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة سالف الذكر، إلا أنه بتاريخ ٣ يونيو سنة ٢٠٠٠

(١) الوقائع المصرية، العدد (١٢)، في ١٩ يناير سنة ١٩٥٢.
(٢) الوقائع المصرية، العدد (٨٨ مكرر "ج")، غير اعتيادي، في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٦.
(٣) الجريدة الرسمية، العدد (٣٧)، في ١٢ فبراير سنة ١٩٦٤.
(٤) الجريدة الرسمية، العدد (٢١) تابع (ب) ، في ٢٧ مايو سنة ١٩٩٩.

قضت المحكمة الدستورية العليا بعد دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩[١].

ثم صدر قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢[٢]، والذي نص في المادة السابعة – من مواد الإصدار- على إلغاء كل من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، وقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩.

وبعد حوالي خمسة عشر عاماً، صدر قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧[٣]، والذي حل محل قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، ثم تم إلغاء العمل بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، ليحل محله القانون الحالي وهو قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩[٤].

ومن جماع ما تقدم، رأينا كيف كانت الأحكام والنصوص التي تنظم موضوع الجمعيات الأهلية متفرقة في مواضع شتى قبل عام ١٩٥٦، ثم تم توحيد موضع التنظيم في هذا العام بموجب القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، والذي تتابع بعدها تدخل المشرع عدة مرات معيداً تنظيم الموضوع بموجب قوانين، كان يلغى كل منهما الآخر ويحل محله، على النحو المشار إليه سلفاً، وفي ضوء ذلك، نعرض في (فرع أول) للتنظيم التشريعي للجمعيات والمؤسسات الأهلية قبل

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ ق.د.، جلسة ٢ / ٦ / ٢٠٠٠.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد (٢٢) مكرر (أ)، في ٥ يونيو سنة ٢٠٠٢.

(٣) الجريدة الرسمية، العدد (٢٠) مكرر (و)، في ٢٤ مايو لسنة ٢٠١٧.

(٤) الجريدة الرسمية، العدد (٣٣) مكرر (ب) ، في ١٩ أغسطس سنة ٢٠١٩.

عام ١٩٥٦، ثم نتلو ذلك بتناول القوانين المتتابعة التي نظمت هذا الموضوع كل في فرع مستقل، للوقوف على أهم ملامح كل منها، وبصفة خاصة وقت نشوء الشخصية الاعتبارية للجمعية والاعتراف بها، ومدى رقابة جهة الإدارة وسلطتها عليها، والسلطة التي تستطيع حل الجمعية، ومدى اشتمال العقوبات الواردة بالقانون على عقوبة الحبس، وغير ذلك من الأمور التي تبين مدى الحرية المكفولة في تكوين الجمعيات، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: التنظيم التشريعي للجمعيات والمؤسسات الأهلية قبل عام ١٩٥٦.

الفرع الثاني: قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

الفرع الثالث: قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

الفرع الرابع: قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩.

الفرع الخامس: قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

الفرع السادس: قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧.

الفرع الأول

التنظيم التشريعي للجمعيات والمؤسسات الأهلية

قبل عام ١٩٥٦

ألمحنا سابقاً إلى أنه قبل عام ١٩٥٦، تفرقت النصوص المنظمة للجمعيات والمؤسسات الأهلية، وتعددت مواضعها، فكان هناك القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية، والمواد المنظمة لهذا الموضوع في القانون المدني، والقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١ في شأن الجمعيات، والقانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٢ بشأن إجراء شهر الجمعيات والمؤسسات، ونتناول كل من هذه القوانين كما يلي :

أولاً- القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية:

صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٤٥/٧/١٢، وعُدلت بعض أحكامه بموجب المرسوم بقانون رقم ٣٥٧ لسنة ١٩٥٢[(١)]، وقد عرَّف في المادة (١) منه (الجمعية الخيرية) مبيناً أنها " كل جماعة من الأفراد تسعى إلى تحقيق غرض من أغراض البر سواء أكان ذلك عن طريق المعاونة المادية أم المعنوية"، كما عرَّف (المؤسسة الاجتماعية) بأنها " كل مؤسسة تنشأ بمال يجمع كله أو بعضه من الجمهور لمدة معينة أو غير معينة سواء أكانت هذه المؤسسة تقوم بأداء خدمة إنسانية دينية أو علمية أو فنية أو صناعية أو زراعية أو رياضية أم بأي غرض آخر من أغراض البر أو النفع العام"، وبين أنه يشترط سواء في الجمعية الخيرية أم في المؤسسة الاجتماعية

(١) الوقائع المصرية، العدد (١٦٣ مكرر)، غير اعتيادي، في ٢٥ ديسمبر ١٩٥٢.

ألا تستهدف الربح المادي لأعضائها، وألا تكون أغراضها أو وسائل تحقيق أغراضها مخالفة للنظام العام أو الأمن العام أو الآداب العامة.

وفيما يتعلق باكتساب الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية للشخصية المعنوية، فقد بين القانون أن ذلك يتم بالتسجيل لدى وزارة الشئون الاجتماعية[1]، عن طريق طلب يقدم إليها مرفقاً به ما اشترطه القانون من مستندات، وبين القانون أنه إذا ما انقضت مدة ستين يوماً من تاريخ تلقي الوزارة الطلب دون أن تبت فيه، وقع التسجيل بحكم القانون، أما في حالة إذا ما رفضت الوزارة التسجيل، فقد أعطى القانون لطالبي التسجيل أو من يمثلهم الحق في الطعن قضاءً على قرار رفض التسجيل.

أما بشأن مدى خضوع الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية لرقابة جهة الإدارة، فقد حظر القانون على هذه الكيانات جمع التبرعات إلا بعد الحصول على ترخيص سابق من وزارة الشئون الاجتماعية، كما أعطى القانون لهذه الوزارة الحق في الإشراف المالي والتفتيش على هذه الكيانات للتثبت من أن غلة أموالها وما تجمعه من اشتراكات وتبرعات يصرف في أوجه البر أو في الأغراض الاجتماعية المحددة في لائحة نظامها الأساسي، كما أوجب على هذه الكيانات إخطار الوزارة مسبقاً قبل إجراء انتخابات مجالس إدارتها أو هيئاتها التنفيذية، حيث أعطى الحق لجهة الإدارة في

(١) جاء بقضاء محكمة القضاء الإداري أن "....المادة الثانية من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية قد نصت على أنه لا تثبت الشخصية المعنوية للجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية القائمة عند صدور هذا القانون أو التي تنشأ بعد صدوره إلا إذا شكلت وسجلت طبقًا لأحكام هذا القانون، والثابت من المستندات المقدمة من المدعى أن اتحاد المأذونين قد أسس في سنة ١٩٤٤ وأن وزارة الشئون الاجتماعية قد وافقت بعد صدور القانون سالف الذكر على نظامه ولائحته الداخلية وسجلته في ٣١ من مايو سنة ١٩٤٦ باعتباره مؤسسة اجتماعية وبذلك يكون قد اكتسب الشخصية المعنوية التي تجعله أهلا للتقاضي...."، (حكم محكمة القضاء الإداري، في الدعوى رقم ٣٠٩ لسنة ٢ ق، جلسة ١٩٤٨/١١/١٦، مكتب فني ٣ ، ج ١، ص ٣٩.

حضور هذه الانتخابات للتحقق من جريانها طبقاً للنظام الأساسي لهذه الكيانات.

وبشأن حل هذه الجمعيات الخيرية أو المؤسسات الاجتماعية، ففضلاً عما نصت عليه المادة (١٢)[١] من هذا القانون من طريق للحل الاختياري (الإرادي) لهذه الكيانات، فقد اعتمد القانون الحل القضائي لها، حيث أعطى القانون لوزير الشئون الاجتماعية الحق في أن يقدم طلباً بذلك إلى رئيس المحكمة الابتدائية الواقع بدائرتها مركز الجمعية أو المؤسسة، وذلك في أحوال عددتها المادة (١١) من القانون، ومنها إذا رفضت الجمعية أو المؤسسة التفتيش عليها أو وقع منها ما يخالف الآداب أو النظام العام في أعمالها ومظاهر نشاطها[٢].

ثانيًا- النصوص المنظمة للجمعيات والمؤسسات بالقانوني المدني:

سبق وأن أشرنا إلى أن القانون المدني الصادر بالقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨، نظم في المواد من المادة (٥٤) إلى (٦٨) الأحكام المتعلقة بالجمعيات، وفي

(١) نصت الفقرة الأولى من المادة (١٢) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية على أن " إذا رأى القائمون على شؤون الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية حلها وجب أن يصدر بذلك قرار من الجمعية العمومية على الوجه المبين في نظامها الأساسي. ويشترط صدور قرار الحل بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العمومية الحاضرين على الأقل".

(٢) جاء بقضاء محكمة القضاء الإداري أن " ..... يبين من الإطلاع على القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الخاص بالجمعيات الخيرية أن الجمعية متى تم تسجيلها طبقا لأحكام هذا القانون لا يجوز حلها إلا بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة ١١ منه التي تقضي بأن طلب الحل يقدم من وزارة الشئون الاجتماعية إلى رئيس المحكمة الابتدائية المختصة ويجوز للجمعية المعارضة في أمر الحل الذي يصدر من رئيس المحكمة أمام إحدى دوائر المحكمة وهذا ما اتبعته الوزارة في شأن اتحاد النقل المشترك عندما تجمع لديها من الأدلة على أنه قد انحرف عن أغراضه الخيرية التي أسس لتحقيقها وأنه قد اشتغل بالتجارة لإدارة خط الأوتوبيس بين بور سعيد ودمياط ..." (حكم محكمة القضاء الإداري، في الدعوى رقم ٥٥ لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٥٤/٦/١٧، مكتب فني ٨ ،ج ٣ ،ص ١٥٥٢).

المواد من (٦٩) إلى (٧٨) الأحكام المتعلقة بالمؤسسات، وفي المادتين (٧٩) و(٨٠) الأحكام المشتركة بين الجمعيات والمؤسسات.

ويُلاحظ من خلال استقراء النصوص المنظمة للجمعيات بالقانون المدني، أنه وضع تنظيماً ضَمِنَ به أبعد مدى لممارسة الحق في تكوين الجمعيات، متخففاً من أي قيود يمكن أن تقيد من هذا الحق، فهو أولاً عرَّف (الجمعية) بأنها " جماعة ذات صفة دائمة مكوّنة من عدة أشخاص طبيعية أو اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادي"، وهو في ذلك لم يشترط عدداً معين من الأشخاص لتكوين الجمعية، أيضاً، أبان أن الشخصية الاعتبارية تثبت للجمعية بمجرد إنشائها، وإن كان اشترط شهرها للاحتجاج بشخصيتها الاعتبارية قبل الغير، ومع ذلك، نجده يعود فينص على أن إهمال الشهر أو التهرب بأية وسيلة أخرى من إثبات وجود الجمعية رسمياً، لا يمنع الغير من التمسك ضد الجمعية بالآثار المترتبة على الشخصية الاعتبارية، كما نص على أن كل جمعية غير مشهرة، أو غير منشأة إنشاءً صحيحاً، أو مكوّنة بطريقة سرية، تلتزم، مع ذلك، بما تعهد به مديروها أو العاملون لحسابها. ويجوز تنفيذ هذه التعهدّات على مال الجمعية، سواء أكان ناتجاً من اشتراكات أعضائها أم كان من أي مورد آخر.

أيضاً، لم يرد بالنصوص المنظمة للجمعيات بالقانون المدني تقعيد لسلطة أو رقابة تُذكر لجهة الإدارة قبل الجمعيات، بل جعل الأمر كله بيد القضاء، فنص على أن كل قرار تصدره الجمعية العمومية للجمعية مخالف للقانون أو لنظام الجمعية، يجوز إبطاله بحكم من المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرتها مركز الجمعية، واشترط رفع دعوى البطلان المشار إليها من أحد الأعضاء، أو من شخص آخر ذي مصلحة، أو من النيابة العامة.

وبشأن حل الجمعية، وتحديد من له ذلك، نجد أن القانون المدني – فضلاً عن

نصه على الحل الاختياري الذي يتم بقرار من الجمعية العمومية للجمعية – اعتمد الحل القضائي، والذي يتم بحكم من المحكمة سالفة الذكر، بناء على طلب أحد الأعضاء، أو من شخص آخر ذي مصلحة، أو من النيابة العامة، وذلك متى أصبحت الجمعية عاجزة عن الوفاء بتعهداتها، أو متى خصصت أموالها أو أرباح أموالها لأغراض غير التي أنشئت من أجلها أو متى ارتكبت مخالفة جسيمة لنظامها أو للقانون أو للنظام العام. ويلاحظ هنا أن القانون المدني لم يذكر جهة الإدارة –صراحة - من بين الجهات التي يمكن لها أن تطلب حل الجمعية.

أما (المؤسسة)، فقد عرَّفها القانون المدني بأنها " شخص اعتباري ينشأ بتخصيص مال مدة غير معينة، لعمل ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لأي عمل آخر من أعمال البر أو النفع العام، دون قصد إلى أي ربح مادي"، وجعل إنشائها بسند رسمي أو بوصية، وأخضعها لإجراءات الشهر، ونص على أن للدولة حق الرقابة على المؤسسات، حيث أوجب على مديري المؤسسة موافاة جهة الرقابة بميزانية المؤسسة وحسابها السنوي مع المستندات المؤيدة لهما، وتقديم أية معلومات أو بيانات أخرى تطلبها هذه الجهة. كما أجاز للمحكمة الابتدائية التابع لها مركز المؤسسة أن تقضي، بناء على طلب جهة الرقابة، بعزل المدير أو تعديل نظام إدارة المؤسسة، أو بإلغاء المؤسسة، أو بإبطال التصرفات التي قام بها المديرون، وذلك في الأحوال التي بينها القانون.

ثالثاً- القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١ في شأن الجمعيات:

صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٥١/٤/١٦، متضمناً تنظيماً للجمعيات، ناصاً في المادة (١٨) منه على أنه " فيما عدا الأحكام الخاصة الواردة في هذا القانون تسري على الجمعيات القواعد المنصوص عليها في أحكام القانون المدني"، ومن خلال

استقراء الأحكام الواردة به يمكن القول أنه وضع من القيود، والأحكام التي تُخضع الجمعيات لرقابة جهة الإدارة، والعقوبات التي تصل إلى الحبس على مخالفة الأحكام الواردة به، بما اختلف عن النهج الذي اتبعته نصوص القانون المدني بصورة عامة.

فنجده يُعدد في المادة (٣) منه الأشخاص الذين لا يجوز لهم أن يشتركوا في تأسيس الجمعية أو أن ينضموا إلى عضويتها[١]، ومنهم المتشردون أو المشتبه فيهم[٢]. كما نجده يوجب على الأعضاء المؤسسين للجمعية أن يقوموا بالإخطار عن

(١) نصت المادة (٣) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١ في شأن الجمعيات على أن " لا يجوز أن يشترك في تأسيس الجمعية أو ينضم إلى عضويتها الأشخاص الآتي بيانهم:
(١) المحكوم عليهم بعقوبة جناية.
(٢) المحكوم عليهم في سرقة أو اختلاس أموال عامة أو إخفاء أشياء مسروقة أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو نصب أو خيانة أمانة أو تفالس بالتدليس أو إخفاء مجرمين أو أية جريمة أخرى مخلة بالشرف أو الآداب أو شروع معاقب عليه قانوناً في ارتكاب إحدى هذه الجرائم.
(٣) المحكوم عليهم في الجرائم المنصوص عليها في قانون المخدرات.
(٤) المتشردون أو المشتبه فيهم.
(٥) الموظفون العموميون والمستخدمون الذين لم تمض خمس سنوات على فصلهم تأديبياً من وظائفهم بفعل من الأفعال الماسة بالنزاهة أو المخلة بالشرف أو الآداب.
(٦) القصر".

(٢) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ٣ لسنة ١٠ ق. د.، بجلسة ٢ يناير ١٩٩٣، والذي قضت فيها بعدم دستورية نص المادة (٥) من المرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٥ بشأن المتشردين والمشتبه فيهم وبسقوط أحكام المواد المرتبطة بها، وهي المواد (٦)، (١٣)،(١٥) منه : وقد جاء في هذا الحكم كيف أن اعتبار الشخص مشتبهاً فيه إذا اشتهر عنه أنه إعتاد ارتكاب بعض الجرائم أو الأفعال التي حددتها المادة (٥) حصرا، وكان الاشتباه بهذا المعني - وطبقا لما جري عليه القضاء في مجال تطبيقه - ليس وصفا دائما أو مؤبدا، ولا يعتبر في مبناه مرتبطا بفعل يحس به في الخارج، ولا هو واقعة مادية تمثل سلوكا محددا أتاه الجاني، ودفعها إلي الوجود، لتقام عليه الدعوي الجنائية من أجل ارتكابها، وإنما قوامه حالة خطرة كامنه فيه مرجعها إلي شيوع أمره بين الناس باعتباره من الذين اعتادوا مقارفة جرائم وأفعال مما عينته المادة(٥) المطعون عليها، وهي حالة رتب المشرع علي تحقيقها بالنسبة إليه محاسبته =

الجمعية أو فروعها خلال ثلاثين يوماً من إنشائها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول يرسل إلى المحافظة أو المديرية التابع لها مركز إدارة الجمعية، ويُعطي الحق للمحافظ أو المدير في أن يعارض بقرار مسبب في إنشاء الجمعية خلال الثلاثين يوماً التالية لوصول الإخطار، في حالة عدم توافر حكم من أحكام القانون، بحيث إذا لم تحصل المعارضة جاز للجمعية مباشرة نشاطها، كذلك، أجاز القانون لوزير الداخلية بأن يقدم طلباً – في حالات حددها القانون- إلى رئيس المحكمة الابتدائية الواقع في دائرتها مركز الجمعية، يطلب فيه حل الجمعية أو فرعها أو إبطال الإجراء المخالف.

وقد قرر هذا القانون من ضمن العقوبات المقررة لمخالفة أحكامه، عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر، وذلك عن عدة مخالفات منها تقديم إخطار أو أوراق مما نص عليه في القانون تشتمل على بيانات لا تكون مطابقة للحقيقة مع علمه بذلك، ومباشرة نشاط للجمعية قبل الاخطار عنها أو رغم المعارضة في الإخطار من المحافظ أو المدير.

=

وعقابه، وأجاز التدليل عليها بالأقوال أو السوابق أو التقارير الأمنية بعد أن قدر أن جميعها تعتبر كاشفة عن الصلة بين حاضره وماضيه، وقاطعة في توكيد خطورته، متي كان ذلك، وكان هذا الاتجاه التشريعي يقوم علي افتراض لا محل له، ويناهض نصوص الدستور التي تعتد بالأفعال وحدودها باعتبارها مناط التأثم وعلته، ولأنها دون غيرها هي التي يجوز إثباتها ونفيها، وهي التي يتصور أن تكون محل تقدير محكمة الموضوع، وأن تكون عقيدتها بالبناء عليها، وكان لا شبهة في أن الأقوال التي تتردد في شأن شخص معين وكذلك السوابق أو التقارير أيا كان وزنها لا تنزل منزلة الأفعال التي يجوز إسنادها إلي مقارفها، ولا هي قاطعة في اتجاه إرادته وانصرافها إلي ارتكابها، وقد تنقصها الدقة أو تفتقر إلي الموضوعية، وكان من المقرر أنه لا يجوز- في أيه حال- أن تكون مصائر الناس معلقة علي غير أفعالهم، أما أقوال الآخرين في حقهم فلا يملكون لها دفعاً، ولا سبيل لهم عليها، لتعليقها بما شاع عنهم، وقد تحيط بهم زوراً وبهتاناً.

رابعاً- القانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٢ بشأن إجراء شهر الجمعيات والمؤسسات:

نص القانون المدني على أن يتم شهر الجمعيات والمؤسسات بالطريقة التي يقررها القانون(١)، وعليه، صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٢ منظماً إجراء شهر الجمعيات والمؤسسات.

وقد نص هذا القانون على أن تُشهر نظم الجمعيات والمؤسسات، وكل تعديل في هذه النظم، بالقيد في سجل يُعدّ لذلك في وزارة الشئون الاجتماعية، ما لم يكن الشهر قد نظم بقانون خاص، على أن تُعيّن بقرار من وزير الشئون الاجتماعية الشروط والأوضاع الخاصة بهذا السجل.

كما بين القانون أن هذا القيد يتم بناء على طلب يقدم من ممثل الجمعية أو المؤسسة، ويرافق الطلب إذا كان خاصاً بشهر النظام نسختان منه موقعتان من مؤسس الجمعية أو منشئ المؤسسة، أما إذا كان الطلب خاصاً بشهر تعديل النظام رافقه نسختان من التعديل موقعتان من ممثل الجمعية أو المؤسسة ونسخة من محضر جلسة الهيئة التي تم فيها التعديل.

وأوجب القانون إجراء القيد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، بحيث يسلّم لذي الشأن شهادة بالقيد وإحدى نسختي النظام أو التعديل مؤشراً عليها بحصوله، أما إذا كان طلب القيد غير مستكمل لشروطه أعيد خلال المدة السابقة إلى ذي الشأن بكتاب موصى عليه يبيّن فيه أوجه النقص.

---

(١) راجع البند (١) من المادة (٥٩)، والبند (٣) من المادة (٧٣) من القانون المدني الصادر بالقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨.

الفرع الثاني

قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦

بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

سبق وأن أشرنا إلى أنه في عام ١٩٥٦، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، بهدف جمع الأحكام المتعلقة بتنظيم الجمعيات والمؤسسات الأهلية في موضع واحد، حيث نص في المادة (١) منه على أن "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة"، كما نص في المادة (٦) منه على إلغاء ما سبقه من نصوص وأحكام متفرقة تنظم هذا الموضوع، وهي المواد من (٥٤) إلى (٨٠) من القانون المدني، والقوانين أرقام ٤٩ لسنة ١٩٤٥ و٦٦ لسنة ١٩٥١ و٤ لسنة ١٩٥٢.

لذا، نجد هذا القانون قد احتوى – فضلاً عن مواد الإصدار- على (٧٥) مادة، قسمت على ثلاثة كتب، جاء الأول منها منظماً للأحكام المتعلقة بالجمعيات بصفة عامة، والجمعيات ذات النفع العام، والجمعيات الخيرية والجمعيات الثقافية، أما الكتاب الثاني فنظم الأحكام المتعلقة بالمؤسسات الخاصة، وبين الكتاب الثالث الجرائم والعقوبات المقررة لها في إطار هذا القانون.

وقد عرَّف هذا القانون (الجمعية) بأنها " كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعية أو اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادي"، وأبان أن كل جمعية تنشأ لسبب أو لغرض غير مشروع أو مخالفة للقوانين أو للآداب أو يكون الغرض منها المساس بسلامة الجمهورية أو بشكل

الحكومة الجمهوري تكون باطلة لا أثر لها[1]، واشترط لإنشاء الجمعية أن يوضع لها نظام مكتوب موقع من المؤسسين، وأوجب ألا يشترك في تأسيسها أو ينضم إلى عضويتها أي من الأشخاص المحرومين من مباشرة الحقوق السياسية، وأجاز للجمعيات أن تُكوِّن اتحادات فيما بينها على أن تحتفظ كل منها بنشاطها وشخصيتها الاعتبارية.

وفيما يتعلق بثبوت الشخصية الاعتبارية للجمعية، فقد بين القانون أن ذلك يتم بشهر نظامها، حيث نصت المادة (٧) منه على أن "لا تُثبَت الشخصية الاعتبارية للجمعية إلا إذا شُهِرَ نظامها وفقاً لأحكام هذا القانون"، حيث بين القانون أن شهر نظام الجمعية يتم بالقيد في السجل المعد لذلك[2]. وفي هذا اختلف القانون عما ذهب إليه من قبل القانون المدني – كما أشرنا سلفاً- من ثبوت هذه الشخصية للجمعية بمجرد إنشائها.

وباستقراء نصوص القانون، يتبين أنه فرض على الجمعيات من القيود المالية والإدارية، ما يعزز من رقابة جهة الإدارة عليها، من هذه القيود، أنه حظر على

(١) المادة (٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

(٢) جاء بقضاء محكمة النقض أن " القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات و المؤسسات الخاصة يقضي فى مادته السابعة بأن الشخصية الاعتبارية للجمعية لا تثبت إلا إذا شهر نظامها، كما يقضي في مادته التاسعة بأن شهر نظام الجمعية يكون بقيده في السجل المعد لذلك وينشر ملخص القيد في الجريدة الرسمية، و من ثم فإن اندماج جمعية ذات شخصية اعتبارية فى جمعية جديدة لا يثبت به زوال الشخصية الاعتبارية عن الجمعية المندمجة و خلافة الجمعية الدامجة لها فى شخصيتها إلا بشهر نظام هذه الجمعية الأخيرة بوصفها خلفا للجمعية الأولى ، وإلى أن يتم الشهر لا يثبت الاستخلاف بين الجمعيتين فى الشخصية الاعتبارية وتبقى هذه الشخصية لاصقة بالجمعية التى كانت لها أصلا" (نقض مدني، الطعن رقم ٣٠٤ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٦٤/٥/١٤، مكتب فني ١٥، ج ٢، ص ٦٨٨.

الجمعية أن تحتفظ برصيد نقدي يزيد على ثلاثة أمثال المصروفات السنوية للإدارة إلا بإذن من الجهة الإدارية المختصة، وأوجب على الجمعية أن تودع أموالها النقدية باسمها الذي شُهرت به لدى مصرف أو في جهة أخرى تأذن بها جهة الإدارة المختصة، وحظر على الجمعية أن تتسلم أو تحصل على أموال أو مبالغ من أي نوع من شخص أو جمعية أو هيئة أو ناد خارج الجمهورية المصرية، ولا أن ترسل شيئاً مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات في الخارج إلا بإذن من الجهة الإدارية المختصة وذلك فيما عدا المبالغ الخاصة بثمن الكتب والمجلات العلمية والفنية، كما أوجب على الجمعية بأن تحتفظ في مركز إدارتها بالوثائق والمكاتبات والسجلات الخاصة بها، وأن تدون حساباتها في دفاتر تبين مصروفاتها وإيراداتها، وأعطى للجهة الإدارية المختصة حق الاطلاع على هذه السجلات والوثائق. وأعطى للجهة الإدارية المختصة في حالة الاستعجال سلطة وقف العمل بأي قرار يصدر من مجلس إدارة الجمعية أو جمعيتها العمومية أو من مديرها إذا رأت أنه مخالف للقانون أو للنظام العام أو للآداب، ونص على اعتبار قرار الوقف كأن لم يكن إذا لم ترفع دعوى البطلان خلال الثلاثين يوماً التالية لصدور قرار الوقف.

وفي خصوص حل الجمعية، والسلطة التي تملك ذلك، فمع أن القانون اعتمد الحل القضائي للجمعيات - حيث أجاز بموجب المادة (٣٦) منه حل الجمعية بحكم من المحكمة الابتدائية التابع لها مركز الجمعية بناءً على طلب أحد الأعضاء أو أي شخص آخر ذي مصلحة أو النيابة العامة متى أصبحت الجمعية عاجزة عن الوفاء بتعهداتها أو متى خصصت أموالها أو أرباح أموالها لأغراض غير التي أنشئت من أجلها أو متى ارتكبت مخالفة جسيمة لنظامها أو أية مخالفة للقانون أو للنظام العام أو للآداب - نجد أن المادة (٢) من مواد إصدار القانون أجازت الحل الإداري للجمعيات، إذ نصت على سريان أحكام القانون على الجمعيات والمؤسسات الخاصة القائمة وقت العمل بهذا

القانون وأوجبت عليها تعديل نظامها وطلب شهرها بالتطبيق لأحكامه خلال سنة من تاريخ العمل به، وإلا جاز حلّها بقرار من الوزير المختص.

ونظم القانون في الباب الثاني من الكتاب الأول منه، الأحكام المتعلقة بالجمعيات ذات النفع العام، حيث عرَّفها بأنها "كل جمعية يُقصد بها تحقيق مصلحة عامة يصدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها كذلك"، ونص على أنه يعين بقرار من رئيس الجمهورية ما تتمتع به هذه الجمعيات من اختصاصات السلطة العامة كعدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضها، وقد أخضع القانون هذه الجمعيات لرقابة الجهة الإدارية المختصة، بحيث تتناول هذه الرقابة فحص أعمال الجمعية والتحقق من مطابقتها للقوانين ونظام الجمعية وقرارات الجمعية العمومية، وأعطى القانون لجهة الإدارة في رقابتها على هذه الجمعيات سلطات واسعة، فجعل لها سلطة أن تستبعد في هذه الجمعيات من ترى استبعاده من المرشحين لانتخابات هيئاتها التنفيذية[1]، كما أجاز لها أن تندب من يحضر الانتخاب للتحقق من أنه يجرى طبقاً لنظام الجمعية، وجعل لها إلغاء الانتخاب بقرار مسبب وذلك خلال خمسة عشر يوماً من إجرائه إذا تبيّن أنه وقع مخالفاً لذلك النظام أو القانون.

كما بين الباب الثالث من الكتاب الأول الأحكام الخاصة ببعض الجمعيات، وهي الجمعيات الخيرية والجمعيات الثقافية، حيث عرَّف (الجمعية الخيرية) بأنها " كل جمعية تتكون لتحقيق غرض أو أكثر من أغراض البر أو الرعاية الاجتماعية قصر

(١) جاء بقضاء محكمة القضاء الإداري في معرض بيان سلطة جهة الإدارة في استبعاد المرشحين للانتخابات في الجمعيات ذات النفع العام، تطبيقاً للمادة (٤٧) سالفة الذكر، أنه " ويبين من ذلك أن للجهة الإدارية سلطة تقديرية مطلقة في استبعاد من ترى استبعاده من المرشحين لعضوية الهيئات التنفيذية للجمعيات ذات النفع العام – ومن ثم فإن قرارها في ذلك يكون سليما ما دام أنه غير مشوب بسوء استعمال السلطة" (حكم محكمة القضاء الإداري، في الدعوى رقم ٤١٨ لسنة ١٣ ق، جلسة ١٩٦٠/١/١٩، مكتب فني ١٤ ،ج ١ ،ص ٢٠٨).

نفعها على أعضائها أو لم يقصر عليهم"، وأوجب القانون على مجلس إدارة الجمعية الخيرية أن يضع تقريراً سنوياً عن أعماله ونشاطه، وأن يوافي الجهة الإدارية المختصة بميزانية الجمعية وحسابها الختامي وأية معلومات أو بيانات أخرى تطلبها. كما عرَّف القانون (الجمعية الثقافية) بأنها " كل جمعية يكون الغرض من تكوينها النهوض بالعلوم أو الفنون أو الآداب"، وأوجب – أيضاً – على مجلس إدارتها موافاة الجهة الإدارية المختصة سنوياً بتقرير عن نشاطها، فضلاً عن المستندات والبيانات المنصوص عليها بالنسبة إلى سائر الجمعيات. وذلك كله بالطبع لفرض رقابة جهة الإدارة على الجمعيات الواردة بهذا الباب.

أما الكتاب الثاني من هذا القانون، فقد نظم الأحكام المتعلقة بالمؤسسات الخاصة، حيث بين أنها تنشأ بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو رياضية أو لأي عمل آخر من أعمال البر أو الرعاية الاجتماعية أو النفع العام، دون قصد إلى ربح مادي. كما بين أنه لا تثبت الشخصية الاعتبارية للمؤسسة الخاصة إلا إذا شُهِرَ نظامها طبقاً لأحكام هذا القانون، وأعطى للجهة الإدارية المختصة سلطة الاعتراض على إنشاء المؤسسات والرقابة عليها وتعديل نظمها بما يحقق الغرض من إنشائها، كما أعطى لجهة الإدارة الحق في إبطال التصرفات التي قام بها مدير المؤسسة متى كانت مخالفه للقانون أو للنظام العام، أو مجاوزه لحدود اختصاصه المنصوص عليه في نظام المؤسسة.

وأخيراً، بين الكتاب الثالث من هذا القانون العقوبات المقررة على مخالفة أحكامه، وأورد من بين تلك العقوبات عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر، والتي توقع على بعض المخالفات الواردة لأحكام هذا القانون، ومنها على سبيل المثال، تحرير أو تقديم أو إمساك محرراً أو سجلاً مما يلزم القانون بتقديمه أو إمساكه يشتمل على بيانات كاذبة مع العلم بذلك، وكذلك مباشرة نشاطاً للجمعية أو المؤسسة قبل شهرها طبقاً لأحكام هذا القانون.

الفرع الثالث

قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤

بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

هذا القانون ألغى القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦- سالف الذكر- وحل محله. وهذا القانون إن كان- من ناحية- قد نظم الأحكام المتعلقة بالجمعيات عموماً والجمعيات ذات المنفعة العامة والمؤسسات الخاصة، بحيث جاءت الكثير من أحكامه تكراراً لما كان موجوداً في القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ سالف الذكر، إلا أنه في الواقع جاء بأحكام جديدة شكلت قيوداً على الحق في تكوين الجمعيات ونشاطها، وأعطت لجهة الإدارة سلطة أكبر في رقابتها للجمعيات ، بل نجد من هذه السلطات ما وصل لحد التدخل في إدارة الجمعية، فضلاً عن أن هذا القانون اعتمد الحل الإداري للجمعيات بالمخالفة لما سبقه من تشريعات اعتمدت الحل القضائي لتلك الجمعيات، كما فصَّلناه في مواضعه. كما عالج هذا القانون موضوعاً جديداً، وهو ما أسماه بـ (الاتحادات).

وفيما يتعلق بالقيود الجديدة الواردة على الجمعيات، نجد القانون قد اشترط ألا يقل عدد الأشخاص الطبيعيين الذين تتألف منهم الجمعية عن عشرة أشخاص[1]، أيضاً، حظر على الجمعية أن تعمل في أكثر من ميدان واحد من الميادين التي تحددها اللائحة التنفيذية إلا بعد أخذ رأي الاتحادات المختصة وموافقة الجهة الإدارية المختصة، كما

(١) ينتقد البعض هذا الشرط في ضوء أن القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ لم يشترط من قبل مثل هذا الشرط، ويرى أنه شرط يخلو من الحكمة، ولا يؤدي إلا إلى الحد من إنشاء الجمعيات، راجع في ذلك: د/ محمد إبراهيم خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي الجمعيات الأهلية، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص١٤٧.

حظر على الجمعيات الاحتفاظ برصيد نقدي خارج المصرف أو صندوق التوفير يزيد عن مصروفات شهر واحد.

وفيما يتعلق بالسلطات التي أعطاها القانون لجهة الإدارة، نجد أنه أعطى جهة الإدارة الحق- بعد أخذ رأي الاتحاد المختص - في رفض شهر نظام الجمعية تأسيساً على أن البيئة ليست في حاجة إلى خدمات هذه الجمعية. كما أعطى الحق لوزير الشئون الاجتماعية في أن يعين بقرار مسبب ولمدة محددة مديراً أو مجلس إدارة مؤقت للجمعية يتولى الاختصاصات المخولة في نظامها لمجلس إدارتها وذلك في حالات حددها القانون منها حالة ما إذا ارتكبت الجمعية من المخالفات ما يستوجب هذا الإجراء ولم تر جهة الإدارة حلها، وجعل القانون لوزير الشئون الاجتماعية أن يمد المدة المحددة لهذا المدير أو المجلس المؤقت إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك لمدة تصل إلى ثلاث سنوات. بل أعطى القانون لجهة الإدارة المختصة السلطة في أن تقرر إدماج أكثر من جمعية تعمل لتحقيق غرض متماثل أو توحيد إدارتها أو تعديل أغراضها تبعاً لاحتياجات البيئة أو لتحقيق التناسق بين الخدمات التي تؤديها أو لغير ذلك من الأسباب التي تراها كفيلة بحسن تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله. كما أعطى القانون لوزير الشئون الاجتماعية الحق في أن يُعين ممثلاً للوزارة وممثلاً لكل هيئة من الهيئات الإدارية المعنية، أعضاءً في مجلس إدارة الجمعية، بحيث لا يزيد عددهم عن نصف مجموع أعضاء المجلس، أيضاً، أعطى القانون لجهة الإدارة المختصة الحق في أن تطلب عقد مجلس إدارة الجمعية إذا دعت الضرورة إلى ذلك، بل وأن تحدد جهة الإدارة الموضوعات التي ترى عرضها على المجلس.

أما فيما يتعلق بحل الجمعيات، فقد اعتمد القانون الحل الإداري للجمعيات، حيث أجاز حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشئون الاجتماعية بعد أخذ رأي الاتحاد المختص في الأحوال التي عددتها المادة (٥٧) من القانون، وهي إذا ما ثبت عجز

الجمعية عن تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها، أو إذا تصرفت في أموالها في غير الأوجه المحددة لها طبقاً لأغراضها، أو إذا تعذر انعقاد جمعيتها العمومية عامين متتاليين، أو إذا ارتكبت مخالفة جسيمة للقانون أو إذا خالفت النظام العام أو الآداب، وأجازت المادة للجمعية ولكل ذي شأن أن يطعن في قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري وأوجب القانون على المحكمة أن تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون أورد عقوبة الحبس، من ضمن العقوبات التي قررها جزاء مخالفة بعض أحكامه على النحو الذي فصَّلته المادة (٩٢) منه.

وأخيراً، فقد عالج القانون موضوعاً جديداً، وهو ما أسماه بـ (الاتحادات)، حيث أعطى للجهة الإدارية المختصة الحق في أن تُنشئ اتحادات نوعية أو إقليمية بين الجمعيات والمؤسسات الخاصة تكون لها الشخصية الاعتبارية وتتألف الجمعية العمومية للاتحادات من ممثلي هذه الهيئات. كما يتألف مجلس إدارة الاتحاد من ممثلين لتلك الجمعيات والمؤسسات وممثلين للجهات الإدارية المختصة وغيرهم من المهتمين بالمسائل الاجتماعية. كما نصت المادة (٥٨) من القانون على أن يُنشَأ اتحاد عام للجمعيات والمؤسسات الخاصة تكون له الشخصية الاعتبارية ويشكل مجلس إدارته بقرار من رئيس الجمهورية.

الفرع الرابع

قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر

بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩

وهذا القانون صدر بتاريخ ٢٧ مايو ١٩٩٩، وبعد حوالي سنة من تاريخ صدوره قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته ككل، وعليه، نعرض لأهم

ملامح هذا القانون (أولاً)، ثم نستعرض حكم المحكمة الدستورية العليا بشأنه (ثانياً)، وذلك كما يلي:

أولاً- أهم ملامح هذا القانون:

صدر قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، وألغى قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، وحل محله.

وقد أجاز هذا القانون للمنظمات الأجنبية غير الحكومية بأن تمارس أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية الخاضعة لأحكام هذا القانون، وفقاً للقواعد المقررة فيه، وذلك بتصريح لها من وزارة الشئون الاجتماعية بناء على الاتفاق الذي تبرمه وزارة الخارجية مع هذه المنظمات.

وفيما يتعلق بوقت ثبوت الشخصية الاعتبارية للجمعية، فقد نص هذا القانون على ثبوت الشخصية الاعتبارية للجمعية بقيدها في السجل المعد لذلك لدى جهة الإدارة بناء على طلب مقدم من ممثل الجمعية أو بمضي ستين يوماً من تاريخ تقديم هذا الطب.

وفي خصوص فض المنازعات بين الجمعية وجهة الإدارة، فقد بين القانون أن المحكمة المختصة بذلك هي المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مركز إدارة الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو الاتحاد العام أو النوعي أو الإقليمي بحسب الأحوال، كما نص – في المادة (٧) منه - على أن تنشأ بدائرة اختصاص كل محكمة ابتدائية لجنة أو أكثر يصدر بتشكيلها سنوياً قرار من وزير العدل برئاسة مستشار - على الأقل - بمحاكم الاستئناف ترشحه الجمعية العمومية للمحكمة، وعضوية ممثل للجهة الإدارية يرشحه وزير الشئون الاجتماعية، وممثل للاتحاد الإقليمي يرشحه مجلس إدارة الاتحاد العام للجمعيات ويضم إلى عضوية اللجنة ممثل للجمعية المعنية الطرف في المنازعة

ترشحه جمعيتها العمومية أو مجلس إداراتها، وتختص اللجنة بنظر المنازعات التي قد تنشأ بين الجمعية والجهة الإدارية، ولا تقبل الدعوى بشأن النزاع لدى المحكمة المختصة، إلا بعد صدور قرار فيه من اللجنة. وسنرى لاحقاً كيف أن تحديد هذا القانون للمحكمة المختصة في إطاره على النحو سالف الذكر، كان سبباً لطرح المنازعة الدستورية بشأنه أمام المحكمة الدستورية العليا، بناء على إحالة من محكمة القضاء الإداري بطنطا، لما ارتأته في ذلك من النيل من الولاية العامة لقضاء مجلس الدولة في الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك بالمخالفة للمادة (١٧٢) من دستور سنة ١٩٧١.

ومن أهم ما ميز هذا القانون، اهتمامه بالجانب الاقتصادي للجمعيات، وذلك بإجازته لها صراحة في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية ، بأن تقيم المشروعات الخدمية والإنتاجية والحفلات والأسواق الخيرية والمعارض والمباريات الرياضية[1].

وبصورة عامة، نستطيع القول بأن هذا القانون جاء متوازناً بشكل أفضل، فيما منحه لجهة الإدارة من سلطات، قبل الجمعيات، مقارنة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ على النحو الذي بيناه سلفاً، فلم يرد به تلك السلطات التي كانت تعطي لجهة الإدارة – في ظل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤- الحق في رفض شهر نظام الجمعية تأسيساً على أن البيئة ليست في حاجة إلى خدمات هذه الجمعية، والحق في تعيين مديراً أو مجلس إدارة مؤقت للجمعية في حالات محددة، والحق في إدماج أكثر من جمعية تعمل لتحقيق غرض متماثل أو توحيد إدارتها أو تعديل أغراضها تبعاً لاحتياجات البيئة ،والحق في

(١) د/ محمد إبراهيم خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي الجمعيات الأهلية، (م.س)، ص ٢٠٨.

تعيين ممثلاً للوزارة وممثلاً لكل هيئة من الهيئات الإدارية المعنية، أعضاءً في مجلس إدارة الجمعية.

أيضاً، نجد مثالاً على هذا التوازن، فيما يتعلق بآلية تعامل جهة الإدارة مع القرار المخالف الصادر عن أجهزة الجمعية، فبينما كان القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ يعطي للجهة الإدارية المختصة السلطة في وقف تنفيذ أي قرار يصدر من الأجهزة القائمة على شئون الجمعية يكون مخالفاً للقانون أو لنظام الجمعية أو للنظام العام أو الآداب، بحيث يكون للجمعية أن تطعن في قرار الوقف أمام محكمة القضاء الإداري، نجد المادة (٢٣) من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ تنص على أنه " في الأحوال التي تصدر فيها الجمعية قراراً ترى الجهة الإدارية أنه مخالف للقانون أو لنظامها الأساسي يكون لهذه الجهة أن تطلب من الجمعية بكتاب موصى عليه بعلم الوصول سحب القرار، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ إفادتها به وفقا للفقرة الثالثة من المادة (٣٨) من هذا القانون، فإذا لم تقم الجمعية بسحبه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطارها، كان للجهة الإدارية أن تعرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القانون، ويكون لكل ذي شأن الطعن في القرار الصادر من اللجنة أمام المحكمة المختصة".

أما فيما يتعلق بحل الجمعيات، وتحديد من له ذلك، نجد أن هذا القانون- فضلاً عن نصه على الحل الاختياري الذي يتم بقرار من الجمعية العمومية غير العادية للجمعية- اعتمد الحل القضائي، والذي يتم بحكم من المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى، وذلك في الأحوال التي عددتها المادة (٤٢) من القانون، وهو في ذلك قد خالف القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ الذي أخذ بالحل الإداري للجمعيات كما بينا سلفاً.

بقي أن نشير إلى أن هذا القانون أورد عقوبة الحبس، من ضمن العقوبات التي قررها جزاء مخالفة بعض أحكامه على النحو الذي فصَّلته المادة (٧٥) منه.

ثانياً- قضاء المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا القانون كليًّا:

قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا القانون[١]، تأسيساً على عيب شكلي بالقانون، يتمثل في عدم عرضه – إبان أن كان مشروع قانون – على مجلس الشورى بالمخالفة للمادة (١٩٥)[٢] من الدستور، التي توجب أخذ رأي مجلس الشورى في مشروعات القوانين المكملة للدستور، حيث انتهت المحكمة الدستورية إلى أن هذا القانون من الطائفة المشار إليها، وحيث ثبت لديها عدم أخذ رأي مجلس الشورى بشأنه، الأمر الذي قضت معه المحكمة بعدم دستوريته، حيث جاء بقضائها في خصوص ذلك أنه "....وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن ثمة شرطين يتعين اجتماعهما معاً لاعتبار مشروع قانون معين مكملاً للدستور: (أولهما) أن يكون الدستور ابتداءً قد نص صراحة فى مسألة بعينها على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لقانون أو فى الحدود التى يبينها القانون أو طبقاً للأوضاع التى يقررها، فإن هو فعل، دل ذلك على أن هذا التنظيم بلغ فى تقديره درجة من الأهمية والثقل لايجوز معها أن

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ ق.د.، جلسة ٣ يونيه سنة ٢٠٠٠.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن المادة (١٩٥) المشار إليها، وردت ضمن الباب السابع " أحكام جديدة" المُضاف إلى دستور سنة ١٩٧١، بموجب المادة الثانية من تعديل دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٨٠، حيث وردت بالفصل الأول (مجلس الشورى) من الباب المشار إليه، وكانت تنص هذه المادة على أن " يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي: ١-.....٢-مشروعات القوانين المكملة للدستور. ٣-......"، كما تجدر الإشارة إلى أن هذه المادة تم تعديلها ضمن التعديلات التي وردت على بعض مواد ذلك الدستور سنة ٢٠٠٨. ولكن لاحظ أن حكم المحكمة الدستورية العليا – المشار إليه أعلاه – صدر عام ٢٠٠٠، أي تأسيساً على نص المادة (١٩٥) قبل تعديلها.

يُعهد به إلى أداة أدنى . (ثانيهما) أن يكون هذا التنظيم متصلاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها تحت نصوصها، وتلك هى القواعد الدستورية بطبيعتها التى لا تخلو منها فى الأعم أية وثيقة دستورية،..... وحيث إنه يبين من جميع ما تقدم أن حق المواطنين فى تأليف الجمعيات الأهلية، وما يستصحبه - لزوماً- مما سلف بيانه من حقوقهم وحرياتهم العامة الأخرى، هى جميعاً أصول دستورية ثابتة، يباشرها الفرد متآلفة فيما بينها، ومتداخلة مع بعضها البعض، تتساند معاً، ويعضد كل منها الآخر فى نسيج متكامل يحتل من الوثائق الدستورية مكاناً سامقاً. وحيث إنه إذ كان ذلك، وكان الدستور قد عهد - بنص المادة (٥٥) - إلى القانون بتنظيم الحق فى تكوين الجمعيات، ووضع قواعد ممارسته، وكان القانون الطعين قد احتوى تنظيماً شاملاً للجمعيات والمؤسسات الأهلية، رسم المشرع من خلاله لحق الأفراد فى إنشائها وإدارة وتصريف شئونها وإنقضائها وتصفية أموالها، أطره وأحكام مباشرته، وكان هذا التنظيم قد عرض- بالضرورة- لما يرتبط ويتصل بهذا الحق من حقوقهم العامة فى الاجتماع والحرية الشخصية وحرية التعبير عن الرأى، فإن التنظيم الوارد بالقانون المشار إليه يكون متصلاً- من ثم- فى جوانبه تلك بهذه الأصول التى ما فتئت الوثائق الدستورية تحرص على إدراج قواعدها الكلية ضمن نصوصها، بما يضفى عليها الطبيعة الدستورية الخالصة؛ فضلاً عما هو مقرر من أن تنظيم ولاية القضاء- والتى تناولها القانون المذكور ببعض نصوصه- تدخل ضمن المسائل التى تتصف بهذه الطبيعة أيضاً؛ متى كان ذلك، فإن القانون المطعون فيه يكون قد توافر فى شأنه العنصران الشكلي والموضوعي- المتقدم بيانهما- اللازمان لارتقائه إلى مصاف القوانين المكملة للدستور؛ وإذ كان البين من كتاب أمين عام مجلس الشورى رقم ٨٣ بتاريخ ١٩٩٩/١١/٧ المرفق بالأوراق أن هذا القانون- بوصفه كذلك- لم يعرض مشروعه على مجلس الشورى لأخذ رأيه فيه، فإنه يكون مشوباً بمخالفة نص المادة

(١٩٥) من الدستور. وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكان العيب الدستوري المشار إليه قد شمل قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بتمامه، فإن القضاء بعدم دستوريته برمته يكون متعيناً، وذلك دون حاجة إلى الخوض فيما اتصل ببعض نصوصه من عوار دستوري موضوعي باستلابه الأنزعة الإدارية الناشئة عنه من مجلس الدولة الذي اختصه الدستور بولاية الفصل فيها باعتباره قاضيها الطبيعى".

ومن الجدير بالذكر، أن الإشارة الأخيرة بأسباب حكم المحكمة الدستورية العليا إلى عدم الحاجة إلى الخوض فيما اتصل ببعض نصوص القانون من عوار دستوري موضوعي باستلابه الأنزعة الإدارية الناشئة عنه من مجلس الدولة الذى اختصه الدستور بولاية الفصل فيها باعتباره قاضيها الطبيعى، سببها أن طريق عرض هذه الدعوى الدستورية على المحكمة الدستورية العليا، جاء نتيجة إحالة ملف الدعوى رقم ٤٤٦٨ لسنة ٦ ق[١] إليها، من محكمة القضاء الإداري بطنطا، بعد أن قضت بوقف الدعوى وإحالتها للمحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص المادة الثانية[٢]

(١) كانت الدعوى رقم ٤٤٦٨ لسنة ٦ ق، قد أقيمت أمام محكمة القضاء الإداري بطنطا، وطالب فيها المدعون بوقف تنفيذ وإلغاء قرار مديرية الشئون الاجتماعية بطنطا باستبعادهم من الترشيح لعضوية مجلس إدارة الجمعية الشرعية بقرية أبو مشهور مركز بركة السبع، وما يترتب على ذلك من آثار، تأسيساً على أن اعتراض جهة الأمن- الذى قام عليه قرار الاستبعاد- قد خلا من وقائع محددة بعينها منسوب إليهم ارتكابها، مما يفقد القرار المطعون فيه سببه الصحيح، ويجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

(٢) نصت المادة الثانية من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أن" مع عدم الإخلال بأحكام القرار بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٧١، يقصد بالجهة الإدارية في تطبيق أحكام القانون المرافق وزارة الشئون الاجتماعية، كما يقصد بالمحكمة المختصة، المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مركز إدارة الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو الاتحاد العام أو النوعي أو الإقليمي بحسب الأحوال".

من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ، وذلك لما تراءى لمحكمة القضاء الاداري من أن نص هذه المادة إذ اختص المحكمة الابتدائية بنظر المنازعات الناشئة عن هذا القانون بين الجهة الإدارية والجمعيات والمؤسسات الأهلية - مع أنها أنزعة إدارية - يكون قد استلب الاختصاص المعقود لمجلس الدولة فى شأنها، بحسبانه صاحب الولاية العامة فى المنازعات الإدارية على اختلاف صورها، وقاضيها الطبيعي، مما يقيم شبهة مخالفته لأحكام المادتين (٨٦[١]، ١٧٢[٢]) من الدستور.

ولا شك في وجاهة المطعن الدستوري- سالف الذكر- الذي أثارته محكمة القضاء الإداري بطنطا، خاصة وأننا سنرى- في هذا البحث - كيف أن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢- بعد حكم المحكمة الدستورية سالف الذكر- قد تلافى هذه الشبهة الدستورية، عندما نص في المادة الثانية من مواد إصداره على أن ".... يقصد بالمحكمة المختصة محكمة القضاء الإداري الواقع في دائرة اختصاصها مركز إدارة الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو الاتحاد العام أو النوعي أو الإقليمي بحسب الأحوال"، وكذلك فعل القانون الحالي، وهو قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، إذ نص في المادة (١)

(١) نصت المادة (٨٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور".

(٢) نصت المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

منه على أن المحكمة المختصة هي محكمة القضاء الإداري التي يقع مركز إدارة الجمعية في دائرة اختصاصها.

ومن نافلة القول، الإشارة- في مجال التطبيق الدستوري لمبدأ الولاية العامة لمجلس الدولة بالفصل في كافة المنازعات الإدارية- إلى حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر- حديثاً- بجلسة ٦ نوفمبر سنة ٢٠٢١م(١)، والذي قضت فيه بعدم دستورية المادة (٣٥) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء البيطريين، فيما نصت عليه من أن "لخمسين عضواً على الأقل ممن حضروا الجمعية العمومية الطعن في صحة انعقادها أو في تشكيل مجلس النقابة بتقرير موقع عليه منهم يقدم إلى قلم كتاب محكمة النقض بشرط التصديق على التوقيعات من الجهة المختصة"، "وتفصل محكمة النقض في الطعن بجلسة سرية"، وسقوط باقي أحكام تلك المادة. وكان من بين ما أسست عليه المحكمة الدستورية العليا قضاءها هذا، هو أن هذا النص فيما عهد به من الاختصاص بالفصل في الطعن في صحة انعقاد الجمعية العمومية لنقابة الأطباء البيطريين وتشكيل مجلس النقابة، إلى محكمة النقض – بناء على تقرير يقدم إلى قلم كتاب تلك المحكمة- على الرغم من أن هذه المنازعة تدخل في عداد المنازعات الإدارية بطبيعتها، لتعلقها بمرفق عام مهني يتمتع بقدر من السلطة العامة، فإن مسلك المشرع على هذا النحو يكون مصادماً لحكم الدستور، الذي أضحى بمقتضاه مجلس الدولة، دون غيره، هو صاحب الولاية في المنازعات الإدارية، وقاضيها الطبيعي، ومن ثم يمثل هذا النص اعتداءً على استقلال القضاء، وانتقاصاً من اختصاص مجلس الدولة.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ١٣٣ لسنة ٣٧ ق.د.، جلسة ٦ /٢٠٢١/١١، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٤٥ تابع (أ)، في ٢٠٢١/١١/١١.

الفرع الخامس

قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢

بعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، على النحو الموضح سلفاً، صدر قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، لتنظيم الأحكام المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الأهلية، وقد نص في المادة السابعة من مواد الإصدار على إلغاء كل من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، وقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩.

وقد جاءت معظم أحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ مأخوذة من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، لدرجة وجود تطابق بين كثير من مواد القانونين ترقيماً ومتناً، ومع ذلك عُدلت بعض الأحكام بهذا القانون عما كانت عليه بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، والذي يهمنا هو تناول أبرز التعديلات الجوهرية التي اختلف فيها هذا القانون عن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ (أولاً)، كما أنه من الجدير بالذكر أن للمحكمة الدستورية العليا قضاء متعلق بعدم الدستورية في المادة (٤٢) من هذا القانون، وهو ما سنتناوله بالتفصيل (ثانياً)، وذلك كما يلي:

أولاً- أبرز الاختلافات الجوهرية التي اختلف فيها القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ عن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩.

تعددت الاختلافات بين القانونين، إلا أن أبرز التعديلات الجوهرية التي اختلف فيها القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ عن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، هو ما تعلق

بتحديد المحكمة المختصة، وكذلك بسعة السلطات الممنوحة لجهة الإدارة، وما اعتمد من طريق لحل الجمعيات، وما تعلق كذلك بتنظيم موضوع الإيواء.

فبالنسبة للمحكمة المختصة، نجد أن القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بين في المادة الثانية من مواد الإصدار أنه يقصد بالمحكمة المختصة- في إطار هذا القانون- محكمة القضاء الإداري الواقع في دائرة اختصاصها مركز إدارة الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو الاتحاد العام أو النوعي أو الإقليمي بحسب الأحوال، وهو في ذلك قد اختلف عما بيناه سابقاً من أن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ جعل المحكمة المختصة هي المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مركز إدارة الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو الاتحاد العام أو النوعي أو الإقليمي بحسب الأحوال، ولعل السبب في هذا التعديل هو ما أثارته محكمة القضاء الإداري بطنطا من شبهة دستورية في القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن تحديده للمحكمة المختصة، لما ارتأته في ذلك من النيل من الولاية العامة لقضاء مجلس الدولة في الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك بالمخالفة للمادة (١٧٢) من دستور سنة ١٩٧١، وذلك على النحو الذي فصَّلناه سلفاً.

أما بالنسبة لما اعتمده القانون من طريق لحل الجمعيات[1]، فقد أخذ القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بطريق الحل الإداري للجمعيات، حيث جعل ذلك بقرار مسبب يصدر

(١) نصت المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ على أن " يكون حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشئون الاجتماعية، بعد أخذ رأي الاتحاد العام وبعد دعوة الجمعية لسماع أقوالها، في الأحوال الآتية:
١- التصرف في أموالها أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.
٢- الحصول على أموال من جهة خارجية أو إرسال أموال إلى جهة خارجة بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة (١٧) من هذا القانون.
٣- ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون أو النظام العام أو الآداب.
٤- الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى نادٍ أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية =

من وزير الشئون الاجتماعية، بعد أخذ رأي الاتحاد العام. ولا شك في أن القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ قد خالف في ذلك القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ الذي اعتمد الحل القضائي للجمعيات كما بينا سابقاً.

أما فيما يتعلق بسعة السلطات الممنوحة لجهة الإدارة قبل الجمعيات، فنلاحظ أن القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ أعطى جهة الإدارة سلطات واسعة – وذلك مقارنة بما اتسم به القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ من توازن في ذلك على النحو الذي أشرنا إليه سلفاً – حيث نجد أن القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ أعطى في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة (٤٢) منه، لوزير الشئون الاجتماعية السلطة في ان يصدر قراراً بإلغاء

=

مصر العربية بالمخالفة لحكم المادة (١٦) من هذا القانون.

٥- ثبوت أن حقيقة أغراضها استهداف أو ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة (١١) من هذا القانون.

٦- القيام بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الأولى من المادة (١٧) من هذا القانون.

ويتعين أن يتضمن قرار الحل تعيين مصفٍ أو أكثر لمدة وبمقابل يحددهما.

ولوزير الشئون الاجتماعية أن يصدر قراراً بإلغاء التصرف المخالف أو بإزالة سبب المخالفة أو بعزل مجلس الإدارة أو بوقف نشاط الجمعية، وذلك في أي من الحالتين الآتيتين:

١- عدم انعقاد الجمعية العمومية عامين متتاليين أو عدم انعقادها بناء على الدعوة لانعقادها تنفيذا لحكم الفقرة الثانية من المادة (٤٠) من هذا القانون.

٢- عدم تعديل الجمعية نظامها وتوفيق أوضاعها وفقا لأحكام هذا القانون.

كما يجوز لوزير الشئون الاجتماعية الاكتفاء بإصدار أي من القرارات المذكورة في الفقرة السابقة في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى، وذلك بدلا من حل الجمعية.

ولكل ذي شأن الطعن على القرار الذي يصدره وزير الشئون الاجتماعية أمام محكمة القضاء الإداري وفقا للإجراءات والمواعيد المحددة لذلك، ودون التقيد بأحكام المادة (٧) من هذا القانون، وعلى المحكمة أن تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات.

ويعتبر من ذوي الشأن في خصوص الطعن أي من أعضاء الجمعية التي صدر في شأنها القرار".

التصرف المخالف للجمعية أو بإزالة سبب المخالفة أو بعزل مجلس الإدارة أو بوقف نشاط الجمعية، وذلك في الأحوال الي حددها القانون.

وفيما يخص تنظيم موضوع الإيواء، فقد نظمه القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ في مادة وحيدة هي المادة (٥٤) التي انطوى عليها الفصل السادس من الباب الأول، والتي تنص على أن "لا يجوز للجمعيات أو لغيرها تخصيص أماكن لإيواء الأطفال والمسنين والمرضى بأمراض مزمنة وغيرهم من المحتاجين إلى الرعاية الاجتماعية وذوي الاحتياجات الخاصة، إلا بترخيص من الجهة الإدارية. ويجوز للجهة الإدارية إلغاء الترخيص عند مخالفة الجمعية لشروطه. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد وإجراءات منح الترخيص وإلغائه"، وقد خلا القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ من هذا تنظيم هذا الأمر، وإن كان القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ قد تضمن تنظيماً له[1].

ثانياً- قضاء المحكمة الدستورية العليا المتعلق بعدم الدستورية في المادة (٤٢) من هذا القانون:

قضت المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢ /٦/ ٢٠١٨- في الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ ق.د- بعدم دستورية نص المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فيما تضمنه من تخويل وزير الشئون

(١) نصت المادة (٦٧) من قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة على أنه" لا يجوز تخصيص مكان لإيواء الأحداث أو المسنين أو الناقهين أو غيرهم من المحتاجين إلى الرعاية الاجتماعية إلا بعد الحصول على ترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة، وتتضمن اللائحة التنفيذية شروط الترخيص وإجراءاته بحيث تكفل رفع مستوى الإدارة وضمان الرعاية الاجتماعية والصحية والنفسية والتعليمية للنزلاء ".

الاجتماعية سلطة عزل مجالس إدارة الجمعيات الأهلية، وبسقوط نصوص المواد أرقام (٩٢ حتى ٩٦) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون. كما قضت المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢ /٢/ ٢٠١٩- في الدعوى رقم ٨٤ لسنة ٣٩ ق.د.- بعدم دستورية نص المادة (٤٢)- سالف الذكر- فيما تضمنه من تخويل وزير الشئون الاجتماعية سلطة حل الجمعيات الأهلية.

وبادئ ذي بدء، نوضح أن كلا الحكمين المشار إليهما فحصا مدى دستورية نص المادة (٤٢) المشار إليه في ضوء الدستور القائم وقت صدور الحكمين[1]، وهو دستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤، حيث جاء بقضاء المحكمة الدستورية العليا أنه " وحيث إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التى تضمنها الدستور، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم دون غيره، إذ إن هذه الرقابة تستهدف أصلاً صون الدستور القائم، وحمايته من الخروج على أحكامه التى تمثل دائمًا القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التى يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الآمرة، وكان النص المحال قد استمر العمل بأحكامه بعد صدور الدستور الحالي حتى يوم الرابع والعشرين من شهر مايو سنة ٢٠١٧ تاريخ نشر قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة فى

(١) لاحظ أن الفقه الدستوري انقسم بشأن تحديده للدستور محل الحماية، عند إعمال الرقابة على دستورية القوانين، وهل هو الدستور النافذ وقت صدور القانون، أم هو الدستور القائم وقت فحص مدى دستورية النص القانوني، في تفصيل عرض هذا الخلاف الفقهي، والمبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا المصرية في هذه المسألة، راجع : د/ أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، بحث بعنوان" إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير"، منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد (٣١)، الجزء الثالث، ٢٠١٦، من ص ١٢٥٤ إلى ص ١٢٨١.

مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ بالجريدة الرسمية، والذى ألغى بموجب نص المادة السابعة منه قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، ومن ثم فإن حسم أمر دستورية النص المحال سوف يتم فى ضوء أحكام الدستور القائم. وحيث إن الدستور قد عُنى فى المادة (٧٥) منه بكفالة حرية المواطنين فى تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطى، ومنح الجمعية أو المؤسسة الأهلية الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وحظر على الجهات الإدارية التدخل فى شئونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها، إلا بحكم قضائى، وحظر إنشاء أو استمرار الجمعيات أو المؤسسات التى يكون نشاطها سريًا أو ذات طابع عسكرى أو شبه عسكرى...."[١].

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (٧٥) من دستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤ تنص على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل فى شئونها، أو حلها أو حل مجالس إداراتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون"[٢].

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ ق.د، جلسة ٢ /٦/ ٢٠١٨، وحكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ٨٤ لسنة ٣٩ ق.د، جلسة ٢ /٢/ ٢٠١٩.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، في ١٨ يناير ٢٠١٤.

ونعرض لكل من الحكمين سالفي الذكر بشئ من التفصيل، كما يلي:

أ- حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ ق.د.:

تخلص وقائع هذه الدعوى في أن رئيس مجلس إدارة جمعية أهل الخير الإسلامية كان قد أقام الدعوى رقم ١٢٦٦٩ لسنة ٦٨ قضائية، أمام محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية، ضد وزير التضامن الاجتماعي ومحافظ الإسكندرية وآخرين، طالبًا الحكم بوقف تنفيذ قرار محافظ الإسكندرية رقم ٣١٢ لسنة ٢٠١٤ بعزل مجلس إدارة الجمعية وتعيين مدير مفوض بإدارة الجمعية لمدة تسعين يوماً، لحين دعوة الجمعية العمومية وانتخاب مجلس إدارة جديد، وفى الموضوع بإلغاء ذلك القرار. وذلك على سند من مخالفة ذلك القرار للقانون والدستور، وارتأت محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية عدم دستورية نص المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فيما تضمنه من منح الجهة الإدارية المختصة سلطة عزل مجلس إدارة الجمعية لمخالفتها حكم المادة (٧٥) من الدستور القائم، فحكمت بجلسة ٢٠١٤/١٢/٢٨ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه رقم ٣١٢ لسنة ٢٠١٤، وقبل الفصل فى الموضوع بوقف نظر الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية ذلك النص.

وبالفعل قضت المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢ / ٦ / ٢٠١٨ بعدم دستورية نص المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فيما تضمنه من تخويل وزير الشئون الاجتماعية سلطة عزل مجالس إدارة الجمعيات الأهلية[1]، وبسقوط نصوص المواد أرقام (٩٢ حتى ٩٦) من اللائحة

(١) نصت المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ على أن " يكون حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشئون الاجتماعية، بعد أخذ رأي =

التنفيذية لهذا القانون. وقد جاء بأسباب حكم المحكمة الدستورية العليا أنه " .....حرص الدستور فى المادة (٧٥) منه على كفالة الاستقلال للجمعيات الأهلية وأجهزتها القائمة على شئونها، تمكينًا لها من أداء دورها وممارسة نشاطها بحرية، تحقيقًا لأهدافها، فحظر على الجهات الإدارية التدخل فى شئون الجمعيات أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائى يقى تلك الجمعيات تدخل جهة الإدارة فى شئونها بأدواتها المختلفة، أيًا كان مسماها، سواء بحل مجالس إدارتها أو عزلها، بغية تنحيتها عن أداء دورها فى خدمة أعضاء هذه الجمعيات، والمجتمع ككل، فمن ثم يغدو ما قرره النص المحال من تخويل وزير الشئون الاجتماعية- وزير التضامن الاجتماعي حاليًا- أو من يقوم مقامه سلطة عزل مجالس إدارة الجمعيات- والذى يدخل فى نطاق الحظر الذى قرره الدستور بشأن عدم جواز عزل مجالس إدارة هذه الجمعيات إلا بحكم قضائي ويأخذ حكمه- مخالفًا لأحكام الدستور.وحيث إن المواد من (٩٢ حتى ٩٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المشار إليه، ترتبط بالنص

=

الاتحاد العام وبعد دعوة الجمعية لسماع أقوالها، في الأحوال الآتية:

١- التصرف في أموالها أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.

٢- .....٣-.....٤-.....٥-.....٦-.....

ويتعين أن يتضمن قرار الحل تعيين مصفٍ أو أكثر لمدة وبمقابل يحددهما.

ولوزير الشئون الاجتماعية أن يصدر قراراً بإلغاء التصرف المخالف أو بإزالة سبب المخالفة أو بعزل مجلس الإدارة أو بوقف نشاط الجمعية، وذلك في أي من الحالتين الآتيتين:

١- عدم انعقاد الجمعية العمومية عامين متتاليين أو عدم انعقادها بناء على الدعوة لانعقادها تنفيذا لحكم الفقرة الثانية من المادة (٤٠) من هذا القانون.

٢- عدم تعديل الجمعية نظامها وتوفيق أوضاعها وفقا لأحكام هذا القانون.

كما يجوز لوزير الشئون الاجتماعية الاكتفاء بإصدار أي من القرارات المذكورة في الفقرة السابقة في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى، وذلك بدلا من حل الجمعية.....".

المحال ارتباط الفرع بالأصل، ومن ثم فإن القضاء بعدم دستورية النص المحال يستلزم القضاء بسقوط تلك المواد"[1].

ب- حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في الدعوى رقم ٨٤ لسنة ٣٩ ق.د.

تخلص وقائع هذا الحكم في أن الممثل القانونى لنقابة مصممى الفنون التطبيقية كان قد أقام الدعوى رقم ١٩٧٢٦ لسنة ٧٠ قضائية، أمام محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة، ضد وزير التضامن الاجتماعي ومحافظ القاهرة، طالبًا الحكم بوقف تنفيذ قرار محافظ القاهرة رقم ٩٠٣١ لسنة ٢٠١٥ بحل جمعية خريجى كليات الفنون التطبيقية المقيدة برقم ٧٤٨ لسنة ١٩٦٧ بإدارة غرب القاهرة الاجتماعية، وتعيين مصف لها، وفى الموضوع: بإلغاء ذلك القرار. وذلك على سند من مخالفة القرار المذكور للقانون، لارتكانه إلى أسباب غير صحيحة لا تصلح سندًا لحل الجمعية. وقد ارتأت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة عدم دستورية نص المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فيما تضمنه من منح الجهة الإدارية المختصة سلطة حل الجمعيات المنشأة طبقًا لأحكام ذلك القانون، لمخالفتها حكم المادة (٧٥) من الدستور، فقضت بجلسة ٢٠١٦/٧/٣٠ بوقف الدعوى، وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية ذلك النص.

وبالفعل قضت المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢ /٢ /٢٠١٩ بعدم دستورية نص المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ فيما تضمنه من تخويل وزير الشئون الاجتماعية سلطة حل الجمعيات الأهلية. وقد جاء بأسباب حكم المحكمة الدستورية العليا أنه " .....حرص الدستور فى

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ ق.د، جلسة ٢ /٦/ ٢٠١٨.

المادة (٧٥) منه على كفالة الاستقلال للجمعيات الأهلية وأجهزتها القائمة على شئونها، تمكينًا لها من أداء دورها وممارسة نشاطها بحرية، تحقيقاً لأهدافها، فحظر على الجهات الإدارية التدخل فى شئون الجمعيات أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائى يقى تلك الجمعيات تدخل جهة الإدارة فى شئونها بأدواتها المختلفة، أيًا كان مسماها، سواء بحل مجالس إدارتها أو عزلها، بغية تنحيتها عن أداء دورها فى خدمة أعضاء هذه الجمعيات، والمجتمع ككل، فمن ثم يغدو ما قرره النص المحال من تخويل وزير الشئون الاجتماعية- وزير التضامن الاجتماعي حاليًا- أو من يقوم مقامه سلطة حل الجمعيات مخالفًا لأحكام الدستور، وحيث إن المواد من (٩٢ حتى ٩٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المشار إليه الصادرة بقرار وزير التأمينات والشئون الاجتماعية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢، والتى ترتبط بالنص المحال ارتباط الفرع بالأصل، قد سبق القضاء بسقوطها برمتها بحكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة ٢٠١٨/٦/٢، فى الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، ونُشر هذا الحكم فى الجريدة الرسمية بالعدد رقم (٢٢ مكرراً ط) بتاريخ ٢٠١٨/٦/٦، وهو قضاء يحوز الحجية المطلقة المقررة للأحكام والقرارات الصادرة من هذه المحكمة، بمقتضى نص المادة (١٩٥) من الدستور، والمادتين (٤٨، ٤٩) من قانونها الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، وذلك فى مواجهة الكافة، وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة، بما فيها السلطة القضائية، وتكون ملزمة لهم، وهى حجية تحول بذاتها دون المجادلة فيها أو إعادة طرح هذه المسألة على المحكمة من جديد لمراجعتها"[١].

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم ٨٤ لسنة ٣٩ ق.د.، جلسة ٢ /٢/ ٢٠١٩ .

ومن نافلة القول، الإشارة إلى أن بعض الفقه قد رأى – قبل صدور دستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤ وقبل صدور حكم المحكمة الدستورية العليا سالف الذكر- أن في نص المادة (٤٢) سالف الذكر، شبهة عدم دستورية، في ظل ما أعطاه لجهة الإدارة من سلطة الحل الإداري للجمعيات، للعديد من الأسباب، والتي يأتي على رأسها ما رآه في ذلك من إهدار لحرية التجمع وتكوين التجمعات المختلفة وحرية الرأي والتعبير[١].

الفرع السادس

قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧

صدر قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧[٢]، حيث لغى بموجب المادة السابعة من مواد إصداره قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، وحل محله.

وأوجب هذا القانون على جميع الكيانات التي تمارس العمل الأهلي، أياً كان مسماها أو شكلها القانوني، أن تقوم بتوفيق أوضاعها وفقاً لأحكامه، وذلك خلال سنة من تاريخ العمل به، وإلا قضت المحكمة المختصة بحلها. ويلاحظ على هذا القانون، غموض ما اعتمده من تعريف – في المادة (١) منه – لمصطلح (المحكمة المختصة) ، حيث عرفها بأنها " المحكمة المختصة التي يقع مركز إدارة الجمعية أو المنظمة أو

(١) د/ محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، من ص ١٥٢ إلى ص ١٨٤.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد "٢٠ مكرراً (و)"، في ٢٤ /٢٠١٧/٥.

الكيان في دائرة اختصاصها"، دون أن يبين ما إذا كانت هذه المحكمة هي محكمة القضاء الإداري أم المحكمة الابتدائية، وإن كنا نجده قد نص في المادة (٤٤) منه على أن "تفصل المحكمة المختصة في الدعاوى المقامة في الأحوال المنصوص عليها في المادتين (٤٢، ٤٣) من هذا القانون على وجه السرعة، وبحسب الأحوال دون العرض على هيئة مفوضي الدولة"، وهو ما يفهم منه أن المحكمة المختصة هي محكمة القضاء الإداري، إذ أن هيئة مفوضي الدولة هي جزء من تشكيل مجلس الدولة.

وبالنسبة لاكتساب الجمعية للشخصية الاعتبارية، فقد نص هذا القانون على أن تأسيس الجمعية يكون بموجب إخطار يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة، بحيث تكون للجمعية الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار.

ومن الجديد الذي أتى به هذا القانون، هو إنشاؤه لجهاز قومي، يُسمى (الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية)، ويتبع رئيس مجلس الوزراء، ويختص بالبت في كل ما يتعلق بتأسيس وعمل ونشاط المنظمات الأجنبية غير الحكومية في مصر، وكافة صور تعاونها مع المؤسسات والجهات الحكومية وغير الحكومية داخل البلاد، والتمويل الأجنبي للجمعيات والمؤسسات الأهلية المصرية.

كما أنشأ هذا القانون صندوق، أسماه (صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية)، يهدف إلى توفير الدعم المالي لاستمرارية الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات المنشأة وفقاً لأحكام هذا القانون، بحيث يتولى الصندوق تقديم الدعم للجمعيات والمؤسسات الأهلية والنهوض بمستواها وتقديم المعونة الفنية والمالية والإدارية لها.

وفيما يتعلق بآلية حل الجمعيات، ففضلاً عن إجازة هذا القانون لحل الجمعية اختيارياً بقرار من الجمعية العمومية غير العادية وفقاً للقواعد المقررة في نظامها

الأساسي، نجده قد أخذ بالحل القضائي للجمعيات، حيث عددت المادة (٤٣) منه، الأحوال التي تقضي فيها المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة بحل الجمعية، ومن الجدير بالذكر أن هذا القانون قد جعل عزل مجلس إدارة الجمعية بيد القضاء، حيث عددت المادة (٤٢) منه، الأحوال التي تقضي فيها المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة بعزل مجلس إدارة الجمعية، ونرى أن اعتماد هذا القانون لطريق القضاء كطريق لحل الجمعيات ولعزل مجلس إدارتها، يكون متوافقاً مع أحكام دستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤ ، ومتلافياً لمواطن عدم الدستورية التي قضت المحكمة الدستورية العليا بوجودها في نص المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، على النحو المفصَّل سلفاً.

أما فيما يتعلق بالعقوبات التي قررها القانون لما يرتكب من جرائم بالمخالفة لأحكامه، فتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون- كغيره من العديد مما سبقه من قوانين تنظم العمل الأهلي- اعتمد فيما قرره من عقوبات، عقوبة الحبس بجانب الغرامة، حيث نجده يعاقب في المادة (٨٧) منه، بالحبس الذي لا تقل مدته عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تزيد على مليون جنيه، على ما عددته هذه المادة من جرائم، ولاحظ هنا أن الحبس قد أتى وجوبي وليس تخييري مع الغرامة، أيضاً، نجده يعاقب في المادة (٨٨) منه، بالحبس الذي لا تزيد مدته على سنة، أو بالغرامة التي لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تزيد على خمسمائة ألف جنيه، على ما عددته هذه المادة من جرائم.

المطلب الثاني

ملامح القانون الحالي المنظم للجمعيات الأهلية

القانون الحالي المنظم للعمل الأهلي، هو قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩[١]، وقد ألغت المادة الثامنة من مواد إصداره قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، وحل محله.

وتأتى أهمية هذا القانون، فيما اعتمده من فلسفة عكست تطوراً في رؤية الدولة للقطاع الأهلي باعتباره شريكاً أساسياً في عملية التنمية بمختلف مراحلها، وفي مراعاته للمرجعية الدستورية والمواثيق الدولية التي تكفل حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية للمواطنين باعتباره حقاً أصيلاً من حقوق الإنسان، وفيما أتى به القانون من جملة من التيسيرات، هدفت إلى توفير البيئة الصالحة لقطاع أهلي صحي قادر على أداء أدوار الشراكة[٢].

حيث أبرز هذا القانون دور الجمعيات في تنمية الفرد والمجتمع وتعظيم قدراته على المشاركة في الحياة العامة والتنمية المستدامة، وذلك في تعريفه لمصطلح (الجمعية) في المادة (١) منه[٣]، وهو ما لم تهتم به القوانين السابقة في تعريفها لمصطلح (الجمعية).

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد (٣٣) مكرر (ب)، في ١٩ أغسطس ٢٠١٩.

(٢) د/ حسن سلامة، قراءة في نصوص قانون تنظيم العمل الأهلي الجديد، منشور على الموقع الإلكتروني:

https://hrightsstudies.sis.gov.eg.

(٣) عرَّفت المادة (١) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ مصطلح (الجمعية) بأنها " كل جماعة ذات تنظيم تهدف إلى المساهمة في تنمية الفرد والمجتمع =

وبالنسبة لاكتساب الجمعية للشخصية الاعتبارية، فقد نص هذا القانون على أن تأسيس الجمعية يكون بموجب إخطار يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة، بحيث تكون للجمعية الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وهو في ذلك يتسق مع نص المادة (٧٥) من دستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤، التي نصت على أن " للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار....."[1].

وحدد هذا القانون (المحكمة المختصة) – في إطار أحكامه، على نحو واضح - بأنها " محكمة القضاء الإداري التي يقع مركز إدارة الجمعية في دائرة اختصاصها"، وهو بذلك قد تلافى الغموض الذي أشرنا إليه في صياغة القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ في هذا الخصوص.

وأوجب هذا القانون على جميع الجمعيات وغيرها من الكيانات التي تمارس العمل الأهلي ، أن تقوم بتوفيق أوضاعها وفقاً لأحكامه خلال سنة من تاريخ العمل بلائحته التنفيذية، وإلا قضت المحكمة المختصة بحلها، ويلاحظ هنا التيسير على هذه الكيانات في منحها مهلة أطول لتوفيق أوضاعها بالمقارنة بالمدة المحددة لتوفيق الأوضاع في القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، حيث كانت تبدأ مدة السنة الخاصة بتوفيق الأوضاع من تاريخ العمل بالقانون، أم هنا فقد جعلها القانون تبدأ من تاريخ العمل بلائحته التنفيذية.

=

وتحقيق متطلباته وتعظيم قدراته على المشاركة في الحياة العامة والتنمية المستدامة دون أن تهدف إلى الربح، ويتم تأسيسها وفقاً لأحكام هذا القانون، وتتألف بحد أدنى من عشرة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معا ".

(١) د/ حسن سلامة، قراءة في نصوص قانون تنظيم العمل الأهلي الجديد، (م.س)، ص ٦.

ولم تقف التيسيرات التي أتى بها هذا القانون في مجال العمل الأهلي عند ذلك فقط، وإنما تضمن هذا القانون العديد من التيسيرات في أحكامه، بالمقارنة بما تضمنه القانون السابق عليه من أحكام – وهو القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧- ومن ذلك ما يلي:

- جعل هذا القانون الحد الأدنى للمال الذي تُنشأ المؤسسة الأهلية بتخصيصه لأغراض العمل الأهلي (عشرون ألف جنيه) في حين كان الحد الأدنى لذلك في القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ (خمسون ألف جنيه)، ولا شك في أن النزول بالحد الأدنى على هذا الوجه يساعد على توسيع نطاق العمل الأهلي ، كما أن من شأنه التشجيع عليه.
- جعل هذا القانون الحد الأقصى للرسم المفروض مقابل قيد نظام الجمعية في السجل الخاص بالجهة الإدارية (خمسة آلاف جنيه)، بعد أن كان الحد الأقصى لهذا الرسم في القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ (عشرة آلاف جنيه).
- أجاز هذا القانون للجمعيات فتح مكاتب تابعة لها تخضع لإشرافها المباشر في أي من محافظات الجمهورية لمباشرة أنشطتها المختلفة وتنفيذها، بخلاف مقرها الرئيس، وذلك بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة، في حين كان المشرع في القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ يحظر على الجمعيات ذلك، إلا بعد موافقة كتابية من الوزير المختص أو من يفوضه.
- جعل هذا القانون الحد الأقصى للرسم الذي تؤديه المنظمة الأجنبية غير الحكومية، عند طلبها التصريح بممارسة نشاط من أنشطة الجمعيات في مصر، مبلغ مقداره (خمسين ألف جنيه)، بعد أن كان الحد الأقصى لهذا لرسم، طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، مقداره (ثلاثمائة ألف جنيه).

- ومن أهم ما أتى به هذا القانون، هو ما أتى به من تنظيم للعقوبات المقررة لمخالفة أحكامه، حيث نجد هذا القانون قد خلا من عقوبة الحبس، وذلك بالمخالفة لما سبقه من العديد من القوانين التي تنظم العمل الأهلي كما رأينا. ولا شك أن إلغاء هذا القانون لعقوبة الحبس واكتفاءه بالغرامات المالية من شأنه أن يفتح الباب للتشجيع على القيام بالمبادرات الأهلية وإنشاء الجمعيات والمؤسسات، في ضوء أن الاعتراض الأساسي- في ظل ما سبقه من قوانين – كان حول كيفية توقيع عقوبة الحبس على عمل تطوعي بالأساس وهو ما يُمثل تطوراً وتقدماً على سائر القوانين السابقة التي نظمت العمل الأهلي[١]، خاصة وأن قائمة الدول التي تضم دولاً تستخدم العقوبات السالبة للحرية بحق العاملين في المجتمع المدني هي قائمة لا تحظى بصورة جيدة في المجتمع الدولي[٢].

وُيعد من أهم ما يميز هذا القانون عن سابقه، استهدافه لتوسيع دائرة العمل الأهلي لأبعد مدى، ونشره لثقافة التطوع، وفيما يخص توسيع دائرة العمل الأهلي، نجد المادة (١٣) منه تجيز للأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية المصرية أو كليهما معاً إطلاق أو تنفيذ مبادرة أو حملة لتنفيذ نشاط معين من أنشطة العمل الأهلي المصرح للجمعيات بتنفيذها، وذلك بموجب تصريح يصدر من الجهة الإدارية وفقا لأحكام هذا القانون، أما فيما يخص نشره لثقافة التطوع، فنجده قد عرَّف (العمل التطوعي) و(جهات التطوع)، بل وأفرد (الباب التاسع) منه لتنظيم موضوع التطوع[٣].

(١) د/ حسن سلامة، قراءة في نصوص قانون تنظيم العمل الأهلي الجديد، (م.س)، ص ٤.

(٢) د/ مروة أحمد نظير، القانون الجديد لتنظيم ممارسة العمل الأهلي في مصر: قراءة في ضوء بعض قوانين الدول الأخرى، ص ٤، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .

(٣) تضمن الباب التاسع (التطوع) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ مادة وحيدة، هي المادة (٩٢)، ونصت على أن " يهدف تنظيم العمل التطوعي إلى =

أيضاً تميز هذا القانون باهتمامه بالجانب الاقتصادي للجمعيات، وذلك بإجازته لها تأسيس أو المساهمة في تأسيس شركات وصناديق استثمار خيرية ترتبط بأنشطتها على أن توزع الأرباح والعوائد الناتجة عن استثماراتها على الإنفاق على الأغراض الاجتماعية أو الخيرية من خلال الجمعيات، وذلك بعد موافقة الوزير المختص، ودون الإخلال بالالتزامات المفروضة على مؤسسي تلك الشركات أو الصناديق في أي قانون آخر. وهو ما لم يكن موجوداً في القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧.

كما اهتم هذا القانون بدعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية، فأنشأ (صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية)، والذي يهدف إلى توفير الدعم المالي لاستمرارية الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات المنشأة وفقا لأحكام هذا القانون، بحيث يتولى تقديم الدعم للجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات والنهوض بمستواها وتقديم المعونة الفنية والمالية والإدارية لها، ونص القانون على أن تؤول إلى هذا الصندوق جميع حقوق صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية المنشأ بموجب قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ وأن يتحمل بالتزاماته.

وفي مجال الإشراف على الكيانات التي تعمل في مجال العمل الأهلي، يمكن القول إن هذا القانون قد وحد الجهات المنوط بها الإشراف على هذه الكيانات في جهة

=

تشجيع روح المبادرة لدى أفراد المجتمع ومشاركتهم الإيجابية في الأنشطة المختلفة ذات النفع العام واستثمار أوقات الفراغ لديهم من خلال العمل التطوعي، مع وضع الضوابط التي تكفل حماية المتطوعين والفئات المستفيدة من العمل التطوعي. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون شروط التطوع وقواعد حماية المتطوعين وضوابطها والمزايا التي يحصلون عليها والفئات المستفيدة من العمل التطوعي".

واحدة، لتتولى تنظيم ممارسة العمل الأهلي في مصر بشكل شامل[1]، وهو ما يحسب له. وقد رأينا من قبل، كيف أن القانون السابق على هذا القانون، وهو القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ كان قد أنشأ جهة مستقلة تختص بالبت في كل ما يتعلق بتأسيس وعمل ونشاط المنظمات الأجنبية غير الحكومية في مصر وهو (الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية)، والذي لم يعد موجوداً في القانون الحالي بعد توحيد الجهات المنوط بها الإشراف على العمل الأهلي في مصر، كما ذكرنا.

وفيما يتعلق بآلية حل الجمعيات، ففضلاً عن إجازة هذا القانون لحل الجمعية اختيارياً بقرار من الجمعية العمومية غير العادية وفقاً للقواعد المقررة في نظامها الأساسي، نجده قد أخذ بالحل القضائي للجمعيات، حيث عددت المادة (٤٨) منه، الأحوال التي تقضي فيها المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة بحل الجمعية، ومن الجدير بالذكر أن هذا القانون قد جعل حل مجلس إدارة الجمعية بيد القضاء، حيث عددت المادة (٤٧) منه، الأحوال التي تقضي فيها المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة بحل مجلس إدارة الجمعية، ونرى أن اعتماد هذا القانون لطريق القضاء كطريق لحل الجمعيات ولحل مجلس إدارتها، يكون متوافقاً مع أحكام دستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤ ، ومتلافياً لمواطن عدم الدستورية التي قضت المحكمة الدستورية العليا بوجودها في نص المادة (٤٢) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، على النحو المفصَّل سلفاً.

(١) د/ مروة أحمد نظير، القانون الجديد لتنظيم ممارسة العمل الأهلي في مصر: قراءة في ضوء بعض قوانين الدول الأخرى، (م.س)، ص ٤.

ومن خلال ما تقدم من عرض لأهم ملامح القانون الحالي، يمكن القول أن فلسفة هذا القانون جاءت لتعكس تبني الدولة لفلسفة تقوم على تشجيع تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والاتحادات والمنظمات الإقليمية والأجنبية غير الحكومية المصرح لها بالعمل في مصر، وتعزيز دورها في خدمة الصالح العام، وذلك باعتبارها شريك أساسي للدولة في تحقيق خطط وأهداف التنمية المستدامة[1].

(١) د/ هدى الشاهد، قانون الجمعيات الأهلية لعام ٢٠١٩: خطوة على طريق تحرير العمل الأهلي، ص ٢، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .

المبحث الرابع

تمويل الجمعيات الأهلية في القانون المقارن

تقدم القول أن الحق في تكوين الجمعيات يعد من بين أهم دعائم الديمقراطية، وذلك لأنه يوفر فرصة كبيرة لتحقيق عدد من الغايات والأهداف، من بينها تدعيم حق الأفراد في التعبير عن رأيهم السياسي والانخراط في المجالات الأدبية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية واعتناق المعتقدات الدينية والقيام بالشعائر وتشكيل النقابات والتعاونيات والانضمام إليها وانتخاب القادة الذين يمثلونهم وإخضاعهم للمساءلة، كما يمثل الحق في التنظيم وتكوين الجمعيات أيضًا السبيل لممارسة مبادئ الديمقراطية التشاركية[1][2].

(١) ميثاق حقوق الولايات المتحدة (بالإنجليزية: United States Bill of Rights) هو مصطلح يُقصد به التعديلات العشرة الأولى لدستور الولايات المتحدة. وقد قُدّم هذا الميثاق لتهدئة مخاوف رافضي الفيدرالية الذين عارضوا المصادقات الدستورية، هذه التعديلات تضمن عددًا من الحريات الشخصية، وتحد من نفوذ الحكومة في القضاء وفي إجراءات أخرى، وتبقي على بعض النفوذ للولايات وللعامة.

(٢) د. أحمد عبد الحميد الهندي، حدود الحق في تكوين الجمعيات في القانون الدولي لحقوق الإنسان، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٢، كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٦٨٧.

المطلب الأول

تمويل الجمعيات في القانون الفرنسي

في ظل المادة (١) من قانون ١ يوليو ١٩٠١ بشأن عقد الجمعية، تُعرف الجمعية بأنها "اتفاق يقوم بموجبه شخصان أو أكثر بتنسيق معرفتهم أو أنشطتهم لتحقيق غرض غير ربحي"[١]. وفي ظل هذا القانون، يمكن تكوين الجمعيات بحرية دون التزام بالحصول على ترخيص معين أو حتى الحاجة إلى تقديم إخطار مسبق[٢]. ومن ثم، فإن الإخطار أو الإعلان المسبق لا يكون ضروريًا إلا إذا كانت الجمعية تريد التمتع بالأهلية القانونية أو الشخصية المعنوية[٣]. ذلك، أن الشخصية المعنوية (الأهلية القانونية) تعطى للجمعية، دون الحاجة إلى الحصول على أي ترخيص مسبق، ما يلي من الحقوق[٤].

١. رفع الدعاوى أمام المحاكم.

٢. تلقي الهبات من الأفراد، وكذلك المساعدات من الدولة.

٣. أماكن تمثل مقرات لإدارة شئون الجمعية واجتماعات أعضائها.

---

(1) Loi du 1 juillet 1901 relative au contrat d'association [Law of 1 July 1901 on the Contract of Association], JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE [J.O.] [OFFICIAL GAZETTE OF FRANCE], July 1, 1901, art. 1.

(2) Id. at art. 2.

(3) Id. at art. 5.

(4) Id. at art. 6.

٤. الملكية العقارية المرتبطة ارتباطًا وثيقًا بتحقيق الجمعية لأهدافها.

ويمكن النظر إلى حق الجمعية في القانون الفرنسي في تلقي التمويل- سواء أكان من مصادر وطنية أم أجنبية- باعتباره أحد المكونات الأساسية لتمتعها بالشخصية المعنوية أو الأهلية القانونية. أما الجمعيات غير المعلَنة أو التي لم تقدم إخطارًا مسبقًا فيمكنها تلقي وإدارة المساهمات المقدمة من أعضائها، حتى ولو كانت لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد انتهى في عام ١٩٥٦، في قضية Amicale des Annamites de Paris[١]، إلى أن حرية تكوين الجمعيات تشكل "مبدأ أساسيًا معترفًا به بواسطة قوانين الجمهورية" Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République[٢]. وفي ظل القانون الفرنسي، تتمتع مثل هذه المبادئ بذات الوزن أو القيمة التي تتمتع بها نصوص الدستور، كما اعترف بهذه القيمة المجلس الدستوري الفرنسي في عام ١٩٧١ في قراره بشأن حرية تكوين الجمعيات[٣].

(1) The Conseil d'Etat is the highest administrative court in France.

(2) C. Denizeau, Associations – Associations de droit commun – Associations para-administratives, 170 JCL ADMINISTRATIF § 6 (citing Conseil d'Etat [CE Ass.] [Court of State] July 11, 1956, Rec. Lebon 317); L. FAVOREU ET AL., DROIT DES LIBERTÉS FONDAMENTALES 229 (4th ed. 2007) (same).

(3) Conseil Constitutionnel [CC] [Constitutional Court], Decision No. 71-44DC, July 16, 1971, Rec. 29; see also Conseil Constitutionnel [CC] [Constitutional Court], Decision No. 2000-434DC, July 20, 2000, Rec. 107.

تمويل الجمعيات في فرنسا:

تعامل فرنسا الوصول إلى مصادر التمويل- بما في ذلك مصادر التمويل الأجنبية- من جانب الجمعيات الفرنسية [1]، باعتبارها جزءًا من الحق الأساسي في حرية تكوين الجمعيات. ولذلك، لا يفرض القانون الفرنسي أي قيود على تلقي الجمعيات لتمويل من الخارج. وقد تأكد حق الجمعيات في هذا الخصوص بموجب قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ٢٥ يوليو ١٩٨٤، الذي قضى بأن حرية الجمعيات تسمح لهذه الأخيرة بأن تؤمن مصادر التمويل الضرورية لتحقيق أهدافها، بما في ذلك حقها في ممارسة أنشطة ربحية [2].

ومؤدى ما تقدم أن القانون الفرنسي يعالج حق الجمعيات في الوصول إلى مصادر التمويل- بما في ذلك مصادر التمويل الأجنبي- باعتباره حقًا أساسيًا دون فرض أي قيود على هذا الحق ذات صلة بمصادر التمويل.

---

(1) In France, 98% of the NGOs/civil society groups have the status of "associations." See B. Poitevin, ONG et Associations, JURISEXPERT, (Sept. 29, 2011), http://www. jurisexpert.net/ong-et-associations/. Consequently, the scope of this section is limited to the set of rules applicable to associations.

(2) Conseil Constitutionnel [CC] [Constitutional Court] Decision No. 84-176 DC, July 25, 1984, Cons. 6. In the French legal system, the Conseil Constitutionnel has exclusive jurisdiction to rule on the conformity with the Constitution of (i) a proposed legal provision before it is enacted and (ii) an enacted provision if, during proceedings in progress before a court of law, it is asserted that such provision infringes the rights and freedoms guaranteed by the Constitution (1958 CONST. art. 61, 61-1.).

في ظل القانون الفرنسي، على الرغم من أن الأنواع المختلفة من التمويل تخضع لقواعد مختلفة، فإن مصدر مثل هذا التمويل ليس مهمًا. ووفقًا لقانون ١٩٠١، فإن أنواعًا أربعة من التمويل متاحة للجمعيات المعلنة associations déclarées، حيث تنص المادة السادسة من قانون ١٩٠١ على أن أي جمعية معلنة بمقدورها، دون حاجة إلى أي ترخيص سابق، أن تتلقى هبات أو مساعدات... وأن تستهلك وتدير اشتراكات الأعضاء[١]. وأيضًا، وفقًا للمادة (١١) من القانون المذكور، فإن الجمعيات بإمكانها أن تتلقى التبرعات والوصايا[٢].

ويمكن القول إن الفقه والقضاء الفرنسيين متفقان على أن قائمة مصادر التمويل المنصوص عليها في قانون ١٩٠١ ليست قائمة حصرية. ومن ثم، فإنه لا يوجد نوع من أنواع التمويل يعد محظورًا بذاته[٣]. والمنطق الذي تستند عليه هذه النتيجة يكمن في أن حرية الجمعيات تنطوي على الحق في تلقي التمويل[٤]. ومن ذلك، على سبيل المثال، أن المجلس الدستوري الفرنسي قرر، في عام ١٩٨٤م، أن حرية الجمعيات تشمل الحق في الحصول على التمويل الضروري لتحقيق أهداف الجمعية، بما في ذلك الحق في ممارسة الأنشطة الربحية[٥]. ومن ثم، فقد ذهب بعض الكتاب إلى

(1) Loi du 1 juillet 1901 relative au contrat d'association [Law of 1 July 1901 on the Contract of Association], JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE [J.O.] [OFFICIAL GAZETTE OF FRANCE], July 1, 1901, art. 6.

(2) Id. art. 11.

(3) G. SOUSI, Y. MAYAUD, & R. BOCTI, LAMY ASSOCIATIONS §§ 258-2, 260-2 (1992).

(4) S. Rabiller, Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme, 26 JCL ADMINISTRATIF § 122.

(5) Conseil Constitutionnel [CC] [Constitutional Court] decision No. 84-176DC, July 25, 1984, Rec. 29.

أن مشروع القانون المعدِل لقانون ٢٩ يوليو ١٩٨٢، بشأن الاتصال السمعي والبصري، ينطوي على انتهاك للدستور، لأن محطات الإذاعة المنظمة باعتبارها جمعيات- والتي مُنحت ترخيصًا باستخدام الترددات الإذاعية على الأراضي الفرنسية- كان مسموحًا لها بأن تحصل على التمويل وتقوم بأنشطة الإعلام. وهذا الحق كان يُعتقد أنه يمثل انتهاكًا لمبدأ النشاط غير الربحي للجمعيات الذي رأى بعض الكتاب أنه يمثل أحد منطلقات قانون ١٩٠١ وقد أعلن المجلس الدستوري الفرنسي أن الجمعيات ليس محظورًا عليها ممارسة الأنشطة الربحية لتحقيق أهدافها، ومن ثم قرر المجلس دستورية مشروع القانون المشار إليه(١). ومع ذلك، فإن ثمة أنواعًا من التمويل يمكن أن لا تكون متاحة لبعض أنواع الجمعيات، وذلك مع التمييز بين التمويل الذي تحصل عليه الجمعيات من الداخل والتمويل الذي تحصل عليه من الخارج.

وبناءً على ما سبق، فإن هناك أنواعًا مختلفة من التمويل الداخلي متاحة للجمعيات المعلنة وتتمثل هذه الأنواع من التمويل فيما يلي:

١. المساهمات أو التبرعات النقدية أو العينية من مؤسسيها(٢).

٢. الاشتراكات والرسوم التي يدفعها الأعضاء للانضمام للجمعية إذا كانت مواد تأسيس الجمعية تسمح بذلك(٣).

---

(1) Id.

(2) SOUSI, MAYAUD, & BOCTI, supra note 82 § 117-3; FRANCIS LEFEBVRE, MEMENTO PRATIQUE-ASSOCIATIONS-2012-2013 §§ 8080, 8095 (2012); C. Laronde-Clérac, Associations-Constitution-Capacité, 174-20 JCL SOCIÉTÉS TRAITÉ § 28.

(3) SOUSI, MAYAUD, & BOCTI, supra note 82 §§ 258-3, 258-8; FRANCIS LEFEBVRE, supra note 86 § 8200.

٣. بيع السلع والخدمات[١].

٤. إصدار السندات إذا كانت الجمعية تقوم بنشاط اقتصادي، وذلك إذا كانت مسجلة في سجل الشركات وكانت مواد تأسيس الجمعية تسمح بذلك[٢].

أما مصادر التمويل الأجنبي المتاحة للجمعيات فتتمثل في:

(١) الهبات الفردية التي يمكن تلقيها من جانب الجمعيات المعلنة، حيث لا تخضع هذه الهبات لأي متطلب رسمي إذا كانت الجمعية قد طلبت هذه الهبات الفردية[٣]. وتقوم محكمة الحسابات[٤] برقابة مثل هذه الأنشطة التي تستهدف الحصول على التمويل[٥]:

(1) SOUSI, MAYAUD, & BOCTI, supra note 82 §§ 258-36–40.

(2) Id. § 258-15.

(3) Id. § 260-3; FRANCIS LEFEBVRE, supra note 86 § 8400.

(4) The Cour des Comptes is a financial administrative body, the mission of which is to monitor the use of public funds and inform the citizens about the results of its activities. The Court monitors the propriety of the use of public funds and assesses the proportionality and efficacy of the uses. The Court assists the Parliament in its control of governmental actions; it also assists the Parliament and the Government in their control of the execution of financing actions and social security financing actions and in their evaluation of public policies. All of its reports are public.

(5) Laronde-Clérac, supra note 86 § 167; FRANCIS LEFEBVRE, supra note 86 § 8462.

١- التبرعات[١]، ويمكن الحصول عليها من جانب الجمعيات المعترف بها باعتبارها من جمعيات النفع العام[٢]، وبعض الجمعيات المعلنة التي تقدم المساعدة والخدمات الخيرية أو الخبرة في مجال البحث العلمي أو الطبي[٣].

٢- مساعدات الدولة، ويمكن الحصول عليها من جانب الجمعيات المعلنة[٤].

٣- الجمعيات غير المعلنة لا يمكن أن تتلقى أي تبرعات.

المطلب الثاني

تمويل الجمعيات في القانون الألماني

من المعلوم أن القانون الأساسي الألماني، الذي دخل حيز النفاذ في عام ١٩٤٩، يعد الدستور الفعلي لألمانيا منذ ذلك التاريخ. وحتى توحيد شطري ألمانيا في عام ١٩٩٠، كان القانون الأساسي مطبقًا على ألمانيا الغربية فقط. ورغم وجود نصوص في القانون الأساسي تدعو إلى ضرورة وضع دستور كامل، لكن لم يتم يتحقق هذا الهدف في الواقع لأسباب عديدة. وقد خضع القانون الأساسي الألماني للتعديل حديثًا في عام ٢٠١٢.

(1) Under French law, donations must be recorded in a deed prepared by a notary. This legal requirement is applicable in all cases, no matter who makes or receives the donation.

(2) SOUSI, MAYAUD, & BOCTI, supra note 82 § 260-41.

(3) Laronde-Clérac, supra note 86 § 165.

(4) SOUSI, MAYAUD, & BOCTI, supra note 82 § 260-17.

- الحق الأساسي في تكوين الجمعيات يشمل الحق في الحصول على التمويل:

يجد الحق في تكوين الجمعيات تكريسًا له في المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني. ويتمتع هذا الحق بطابع الحقوق الأساسية Grundrechte المنصوص عليها في هذه المادة. وبصفة عامة، يُعرف الحق في تكوين الجمعيات بأنه حق كل المواطنين الألمان في التجمع مع أشخاص آخرين أو كيانات أخرى لبلوغ مصلحة مشتركة(١).

وتنص الفقرة (١) من المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني على حماية حق الجمعيات في أن تقرر الأنشطة التي تمارسها دون تدخل من السلطات الحكومية(٢). وينظر الفقه والقضاء الألمانيان إلى الفقرة (١) من المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني باعتبارها تكرس حقًا أساسيًا مزدوجًا Doppelgrundrecht يكفل الحماية للأفراد في حريتهم في تكوين الجمعيات، وكذلك حق الجمعيات ذاتها في أن تعمل متحررة من القيود الحكومية (أي الحق الفردي والجماعي في التمتع بالحماية في ظل الحق الأساسي)(٣)، وذلك ما لم ينص قانون آخر على هذه القيود. ويتضمن حق

(1) GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND [GRUNDGESETZ] [GG] [BASIC LAW], May 23, 1949, BGBl. I, art. 9, § I.1.a.

(2) Id. at art. 9, § I.2.a–b.

(3) Id. at art. 9, § I.3.a; Bundesverfassungsgericht [BverfG] [Federal Constitutional Court] Jan. 3, 1979, NEUE JURISTISCHE WOCHENSCHRIFT [NJW] 699, 1979; VOLKER EPPING & CHRISTIAN HILLGRUBER, BECK'SCHER ONLINE-KOMMENTAR GRUNDGESETZ (19th ed. 2013).

الجمعيات في ممارسة أنشطتها دون تدخل من السلطات الحكومية حقها في الوصول إلى مصادر التمويل الملائمة.

- القيود الدستورية وغيرها على الحق في تكوين الجمعيات:

تتضمن الفقرة (٢) من المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني تقييدًا دستوريًا لصيقًا على الحق في تكوين الجمعيات، وذلك من خلال النص على أن الجمعية يمكن حظرها كليًا[١]. وتورد هذه الفقرة تعددًا حصريًا للأسباب التي يمكن الاستناد إليها لتقرير مثل هذا الحظر أو الحل الإجباري[٢].

وتتمثل هذه الأسباب فيما يأتي:

١- إذا كانت أغراض أو أنشطة الجمعية تشكل مخالفة للقانون الجنائي[٣].

٢- إذا كانت الجمعية لا تتسق مع النظام الدستوري[٤].

---

(1) Bundesverfassungsgericht [BverfG] [Federal Constitutional Court] June 15, 1989, NEUE JURISTISCHE WOCHENSCHRIFT [NJW] 37, 1990.

(2) GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND [GRUNDGESETZ] [GG] [BASIC LAW], May 23, 1949, BGBl. I, art. 9, § 122.

(3) It is, however, required that the applicable criminal law provision does not specifically address associations, but penalizes certain activities in general. See KLAUS HÜMMERICH, WINFRIED BOECKEN & JOSEF DÜWELL, NOMOSKOMMENTAR ARBEITSRECHT art. 9, at 28 (2d 2010); HANS D. JARASS & BODO PIEROTH, GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND art. 9, at 18 (2006).

(4) E.g., Bundesverwaltungsgericht [BverwG] [Federal Administrative Court] Nov. 27, 2002, NEUE ZEITSCHRIFT FÜR VERWALTUNGSRECHT [NVWZ] 986, 2003.

٣- إذا كانت الجمعية تعمل أو تستهدف العمل على نحو مخالف لقواعد القانون الدولي[١]، وينطبق هذا بصفة خاصة، إذا كانت الجمعية تقدم تمويلاً لمجموعات تشجع العنف بين الأمم[٢].

وفيما عدا الأسباب السابقة، فإن إيراد أي حظر على تكوين الجمعيات ليس جائزًا دستوريًّا[٣]. ومع ذلك، تجب الإشارة إلى أنه لكي تتمكن الجمعية من الانخراط بصورة مشروعة في أنشطة وتعاملات اقتصادية، فإنه يجب عليها أن تنشأ وفق المتطلبات التي تقررها النصوص التشريعية الأدنى مرتبة من الدستور[٤]. ومعنى ذلك، أنه يمكن أن تكون هناك بعض القيود المفروضة على الحق في تكوين الجمعيات واردة في تشريعات أدنى من الدستور subconstitutional law[٥].

وتجدر الإشارة إلى أن كل القيود المفروضة بواسطة تشريعات أدنى من الدستور تجد سندًا في نصوص الدستور، وذلك باعتبارها تشكل النظام الدستوري للحق

(1) HÜMMERICH, BOECKEN & DÜWELL, supra note 102 at art. 9, at 30; JARASS & PIEROTH, supra note 102 at art. 9, at 20; THEODOR MAUNZ & GÜNTER DÜRIG (eds.), GRUNDGESETZ-KOMMENTA art. 9, at 131 (2013).

(2) Bundesverwaltungsgericht [BverwG] [Federal Administrative Court] Dec. 2, 2004, NEUE ZEITSCHRIFT FÜR VERWALTUNGSRECHT [NVWZ] 1435, 2005.

(3) Bundesverfassungsgericht [BverfG] [Federal Constitutional Court] June 15, 1989, ENTSCHEIDUNGEN DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS [BVERFGE] 80, 244, 1990.

(4) Bundesverfassungsgericht [BverfG][Federal Constitutional Court] March 1, 1979, NEUE JURISTISCHE WOCHENSCHRIFT [NJW] 699, 1979; EPPING & HILLGRUBER, supra note 99 at art. 9, at 18.

(5) EPPING & HILLGRUBER, supra note 99 at art. 9, at 18.

في تكوين الجمعيات على نحو يتسق مع الفقرة (٢) من المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني. ويورد تقنين الجمعيات الألماني Vereinsgesetz تفاصيل القيود المفروضة على الجمعيات بما يتسق مع الفقرة (٢) من المادة (٩) المذكورة.

القيود التشريعية على الحق في تكوين الجمعيات والوصول إلى التمويل في القانون الألماني:

تقدم القول أن حق الجمعيات الأهلية أو المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل يجب أن يكون متسقًا مع الفقرة الأولى من المادة التاسعة من القانون الأساسي الألماني. وعندما تكون هذه القيود مفروضة، فإنها لا تقتصر على الجمعيات الأهلية فقط، ولكن تشمل أيضًا الشركات التجارية والهيئات والأشخاص الخاصة على حد سواء[1].

وفوق ذلك، يجب ملاحظة أن القيود القانونية المفروضة على تكوين الجمعيات وعلى الوصول إلى التمويل يجب صياغتها بطريقة ضيقة لكي تتسق مع الأهداف المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة التاسعة من القانون الأساسي.

ولمزيد من التحديد لأسس حظر الجمعيات المشار إليها في الفقرة (٢) من المادة (٩) المذكورة، فإن القسم الثالث من تقنين الجمعيات يتضمن عددًا من التفاصيل

(1) For example: The "first amendment of the Association Code of 7 December 2002 to restrict extremist associations of foreign nationals in Germany" shows the narrow tailoring of restrictions on Art. 9.I Basic Law. GESETZ ZUR REGELUNG DES ÖFFENTLICHEN VEREINSRECHTS [ASSOCIATION CODE] August 5, 1964, BUNDESGESETZBLATT, Teil 1 [BGBL. I] 593, as amended.

بشأن إجراءات الحظر[1]. ويلاحظ أن أوجه الحظر القابلة للفرض في هذا السياق تشمل الجمعيات الألمانية والأجنبية على حد سواء. ويسمح القانون بالمصادرة لأموال الجمعية التي تتوافر فيها أحد أسباب الحظر طبقًا للفقرة ٢ من المادة التاسعة والقسم الثالث من تقنين الجمعيات. ووفقًا لتقنين الجمعيات، فإن الأسس التي يستند عليها الحل الإجباري لإحدى الجمعيات- سواء أكانت الجمعيات وطنية أو أجنبية- لا تقتصر على أسباب التقييد المنصوص عليها في الفقرة (٢) من المادة (٩) من القانون الأساسي الألماني، ولكن تشمل أيضًا وبصفة خاصة الوقاية من الإرهاب. ويلاحظ أن مثل هذه الأسباب يمكن أن تشتق أيضًا من قانون ذي مرتبة أدنى من الدستور في بعض الحالات ما لم يكن أعضاء ورؤساء مثل هذه الجمعية الأجنبية من جنسية ألمانية أو من إحدى جنسيات دول الاتحاد الأوروبي. ويبدو واضحًا أن السبب في معاملة الجمعيات الأجنبية بطريقة مختلفة عن الجمعيات المحلية يكمن في الفقرة الأولى من المادة التاسعة من القانون الأساسي التي تقرر حقًا أساسيًا غير قابل للتطبيق بصفة عامة إلا على المواطنين الألمان والجمعيات التي تتخذ من ألمانيا مقرًا لها. أما الجمعيات الأجنبية والجمعيات التي تتكون في أغلبها من مواطنين أجانب لا تحظى إلا بحماية الحرية العامة للحق في مباشرة الأنشطة وفقًا للفقرة (١) من المادة (٢) للقانون الأساسي الألماني.

(1) Id. §§ 3–9.

الخاتمة

إن المتتبع لتطور التنظيم التشريعي للجمعيات الأهلية والحق في تكوينها في مصر، يلاحظ أن منهجية المشرع العادي لم تكن واحدة خلال مراحل التطور المشار إليه، حيث نجده أحياناً يوسع من دائرة هذا الحق، وأحياناً أخرى يضيق منها، بما يفرضه من قيود، وما يعطيه من سلطات لجهة الإدارة وصلت أحياناً إلى إعطائها الحق في حل الجمعيات بالطريق الإداري، وهو ما كان معه المشرع الدستوري المصري حصيفاً، حيث نجده بعد أن كان يترك مساحة واسعة للمشرع العادي في تنظيم هذا الحق، بما نص عليه في الدساتير السابقة لدستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤، على كفالة هذا الحق على الوجه الذي يبينه القانون، نجد المشرع الدستوري في دستور مصر المعدل لسنة ٢٠١٤ لم يتبع ذات السبيل، حيث فرض على المشرع العادي عند تنظيمه لهذا الحق عدة قيود بحسب ما قرره في المادة (٧٥) منه ، والتي منها أن الشخصية الاعتبارية للجمعيات تثبت بالاخطار، وأنه لا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي.

وقد رأينا كيف أن القانون الحالي- وهو قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩- قد التزم بالضوابط الدستورية سالفة الذكر، حيث نص على ثبوت الشخصية الاعتبارية للجمعيات بالاخطار، كما جعل حل مجالس إدارة الجمعيات وكذلك حل الجمعيات لا تكون إلا بحكم قضائي.

كما لاحظنا كيف أن القانون الحالي، سالف الذكر، قد اعتمد فلسفة عكست تطوراً في رؤية الدولة للقطاع الأهلي باعتباره شريكاً أساسياً في عملية التنمية بمختلف مراحلها، وفي مراعاته للمرجعية الدستورية والمواثيق الدولية التي تكفل حق

تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية للمواطنين باعتباره حقاً أصيلاً من حقوق الإنسان، وذلك فيما أتى به القانون من جملة من التيسيرات، هدفت إلى توفير البيئة الصالحة لقطاع أهلي صحي قادر على أداء أدوار الشراكة، بالإضافة إلى تكريسه لثقافة التطوع، وما حققه من تقدم على ما سبقه من قوانين نظمت العمل الأهلي، بتخليه عن الأخذ بعقوبة الحبس ضمن العقوبات المقررة على مخالفة أحكامه، وهو ما سيكون له من عظيم الأثر على التشجيع على الانخراط في العمل الأهلي، وتوسيع المشاركة فيه، بما يخدم في النهاية المجتمع.

كذلك، برز من خلال تتبع تطور التنظيم التشريعي للعمل الأهلي في مصر، الدور الهام الذي لعبه القضاء الدستوري المصري، من خلال ما صدر من أحكام للمحكمة الدستورية العليا، والتي عرضنا لها بالتفصيل والتحليل، في حماية الحق في تكوين الجمعيات.

كما لاحظنا من خلال عرض أحكام المحكمة الدستورية العليا – الثلاثة – الصادرة في مجال حماية وكفالة الحق في تكوين الجمعيات، ذلك الدور الهام الذي لعبه القاضي الإداري المصري في هذا المجال، حيث كانت الأحكام الدستورية الثلاثة الصادرة، نتيجة لوقف دعاوى أصلية مرفوعة أمام دوائر بمحكمة القضاء الإداري، أحال فيها القاضي الإداري الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا لما إرتآه من شُبه دستورية في التنظيم التشريعي المطروح أمامه للتطبيق على هذه الدعوى.

النتائج:

١- إن أحد الشروط الأكثر أهمية لوجود المجتمع الديمقراطي هو احترام حقوق الإنسان وحريات الأساسية المكرسة في الدساتير الوطنية. وليس من قبيل المبالغة القول بأنه حرية تكوين الجمعيات تشكل حجر الزاوية في نظام عمل

الديمقراطية.

٢- يمكن القول إن منظمات المجتمع المدني أو الجمعيات الأهلية تعد- سواء على المستوى الوطني أو الدولي- مكونًا ضروريًا لا غنى عنه لعمل الدولة الديمقراطية، والتعزيز الفعال لحقوق الإنسان والترسيخ لمبدأي حكم القانون والحوكمة الجيدة.

٣- إن الحق في تكوين الجمعيات من أجل التنظيم والتجمع والاجتماع المشترك، بهدف معالجة المسائل ذات الاهتمام المشترك، يعد أحد حقوق الإنسان. ولا غرو في ذلك، لأن القدرة على التنظيم والتجمع تعد إحدى الوسائل الأكثر أهمية التي يتمكن من خلالها المواطنون من ممارسة التأثير.

٤- يلاحظ أن الحق في حرية تكوين الجمعيات لا يُطبق فقط على الأفراد الذين يتمنون تكوين جمعيات، ولكن أيضًا يكفل للجمعيات المشكلة سابقًا الحق في العمل بحرية ودون تدخل. ولذلك، يبدو مهمًا جدًا أن تكفل الحكومات بيئة مواتية تسمح للجمعيات بالعمل والازدهار، وليس تبني قوانين تعرقل عمل هذه الجمعيات وتفرض عليها قيودًا غير ضرورية تحول دون تمتعها بالحرية المكفولة لها دستوريًا.

قائمة المراجع

أولا: المراجع العربية:

- د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، بحث بعنوان" إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير"، منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد (٣١)، الجزء الثالث، ٢٠١٦.
- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية، دراسة تطبيقية على النظام الدستوري، التعديلات الأخيرة وأفاق التنمية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
- د/ حسن سلامة، قراءة في نصوص قانون تنظيم العمل الأهلي الجديد، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg
- د. سالي محمود عاشور، قانون الجمعيات الأهلية الجديد رقم (١٤٩) لسنة ٢٠١٩ ومعالجة إشكاليات القانون (٧٠) لعام ٢٠١٧، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .
- طلعت عبد القوي، آليات عمل الجمعيات الأهلية في مصر، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .
- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان.

- د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي الجمعيات الأهلية، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.
- د. محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- د. مروة أحمد نظير، القانون الجديد لتنظيم ممارسة العمل الأهلي في مصر: قراءة في ضوء بعض قوانين الدول الأخرى، ص٤، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .
- د. هدى الشاهد، قانون الجمعيات الأهلية لعام ٢٠١٩: خطوة على طريق تحرير العمل الأهلي، ص٢، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .
- د.هويدا عدلي، واقع العمل الأهلي في مصر الفرص والتحديات، منشور على الموقع الإلكتروني: https://hrightsstudies.sis.gov.eg .
- د. وليد محمد الشناوى & المستشار الدكتور مصطفى صلاح الدين هلال، " الحماية الدستورية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- دراسة مقارنة "، بحث قدم فى مؤتمر كلية الحقوق جامعة المنصورة- الخامس عشر- الذى نظمته يومى ٥ و٦ مايو ٢٠١٥ تحت عنوان "مصر وعالمنا العربى- التحديات القانونية والأبعاد الاقتصادية".