المنهجية الجديدة للعمل الأهلي في مصر
"دراسة تحليلية في إطار القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي"

إعداد

د/ نورا عيسى زكريا
مدرس بقسم القانون العام
كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الملخص

الحق في تكوين الجمعيات الأهلية هو حق دستوري معترف به في الدول الديمقراطية، كما تنص عليه مختلف المواثيق الدولية. ويكفل الدستور المصري الحالي، في المادة ٧٥ منه، حق المواطنين في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية. فالجمعيات الأهلية تعتبر إحدى القنوات الشرعية التي يتحقق عن طريقها تطور المجتمع وتعزيز حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وقد مر العمل الأهلي في مصر بمراحل مختلفة، اتسمت في مجملها بالتنظيم التشريعي المقِيد للجمعيات والمؤسسات الأهلية. وبصدور قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، بدأت مصر مرحلة جديدة تهدف إلى تعزيز منظومة العمل الأهلي، وبناء شراكة مستدامة بين الدولة المصرية والقطاع الأهلي. فقد خفف المشرع في القانون الجديد من القيود المفروضة على تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية، علاوة على تسهيل الإجراءات الإدارية التي كانت تمثل عائق في سبيل اضطلاع هذه الكيانات بالدور المرجو منها.

وسوف يتناول هذا البحث دراسة وتحليل المنهجية الجديدة التي اتبعها قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، باعتباره نقطة تحول في سياسة العمل الأهلي في مصر.

Abstract

The right of formation of non-governmental organizations (NGOs) and civil associations is a constitutional right, recognized in democratic states and stipulated by various international conventions. By virtue of article 75 of the current Egyptian Constitution, citizens have the right to form NGOs and civil associations. These organizations are one of the legitimate channels that aims to promote the rule of law, and to enhance the economic and social development of the society.

The civil society in Egypt has gone through various stages, characterized in its entirety by the restricted legislative organization. By the promulgation of the law no. 149 of 2019, regulating the practice of NGOs, Egypt has begun a new phase, aiming at strengthening the civil society and building a sustainable partnership between the Egyptian state and the civil sector. The new law sets some provisions that reduces unnecessary bureaucracy and administrative complexity facing NGOs.

The purpose of this research is to examine and analyze the new methodology adopted by the law no. 149 of 2019, as a turning point in the Egyptian policy regarding the civil society.

مقدمة

يحظى العمل الأهلي بأهمية كبيرة في مجتمعنا المعاصر، ليس فقط في الدول المتقدمة، ولكن أيضا من قِبل حكومات الدول النامية[١]. ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[٢] (UNDP) على الدور التنموي الذي تضطلع به منظمات المجتمع المدني[٣]. فيشير البرنامج إلى مساهمة منظمات المجتمع المدني في تحسين الخدمات الأساسية، مثل التعليم والرعاية الصحية والمياه النظيفة والصرف الصحي، وكذلك تسهيل مشاركة المحليات في عملية التخطيط ووضع الميزانيات المحلية. ومن جهة أخرى يؤكد البرنامج على الدور الفعال الذي تلعبه الجمعيات الأهلية في الدفاع عن حقوق الأفراد والاهتمام بالفئات المهمشة في المجتمع من خلال تقديم خدمات الإرشاد والدعم.

وقد لعبت الجمعيات الأهلية دورا رعائيا هاما منذ نشأتها في مصر. وقد شهدت السنوات الأخيرة تطور هائل في نمو الجمعيات الأهلية في مصر، حيث بلغ عددها المسجل في وزارة التضامن الاجتماعي في عام ٢٠١٢ حوالي ثلاثة آلاف وخمسمائة

---

(1) Sujit Lahiry, "Civil Society Redefined", The Indian Journal of Political Science, Jan.-March, 2005, Vol. 66, No. 1 (Jan.- March, 2005), pp. 29-50.

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هو برنامج تابع لمنظمة الأمم المتحدة يهدف لمساعدة البلدان على تطوير سياساتها وقدراتها المؤسسية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. انظر الموقع الرسمي للمنظمة:https://www.undp.org

(3) Maureen Penjueli, "Civil Society and the Political Legitimacy of Regional Institution: An NGO perspective", The New Pacific Diplomacy, ANU press, 2021, pp. 66 – 67.

جمعية، وارتفع هذا العدد ليصل في عام ٢٠١٩ إلى حوالي خمسة آلاف وخمسمائة جمعية[١].

ونشير إلى أن هذا النمو الكمي في الجمعيات الأهلية قد حدث في ظل قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢[٢] وقانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧[٣]، واللذان كانا محل انتقاد من قبل القائمين على العمل الأهلي بمصر لما يحوياه من مواد مقيدة للجمعيات الأهلية. ويتضح من ذلك تأصل فكرة العمل الأهلي في مصر واستمراره في النمو في ظل الأطر القانونية المختلفة.

ومما لا شك فيه أن وجود نظام قانوني مرن يعزز الدور الفاعل للجمعيات الأهلية في المجتمع المصري يعد من الموضوعات التي تحظى بأهمية كبيرة من جانب الحكومة المصرية في الوقت الحالي. وسوف تتجه هذه الدراسة إلى تحليل الوضع التشريعي للعمل الأهلي في ظل قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، ومدى تلبيته لمتطلبات تفعيل الدور التنموي للجمعيات الأهلية في المجتمع، وما يثيره من إشكاليات وتحديات في الواقع العملي.

وللإجابة على التساؤلات السابقة، يجب في البداية إلقاء الضوء على المدلول العام للعمل الأهلي وأساسه الدستوري والدولي وتطوره التاريخي في مصر، ثم تحليل

---

(١) د/ هويدا عدلي، "واقع العمل الأهلي في مصر الفرص والتحديات"، دراسات في حقوق الإنسان: https://hrightsstudies.sis.gov.eg/دراسات-وتقارير/دراسات/واقع-العمل-الأهلي-في-مصر-الفرص-والتحديات/ .

(٢) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

(٣) القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ بشأن إصدار قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي.

الأسس الجديدة التي تبناها قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الجديد الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩. لذلك سوف يتم تقسيم هذا البحث كالآتي:

الفصل الأول: المدلول العام للعمل الأهلي

المبحث الأول: مفهوم العمل الأهلي وأساسه الدستوري والدولي

المبحث الثاني: التطور التاريخي للعمل الأهلي في مصر

الفصل الثاني: أسس جديدة للعمل الأهلي في مصر في إطار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩

المبحث الأول: الفلسفة الجديدة للعمل الأهلي في ظل قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩

المبحث الثاني: انقضاء الجمعيات الأهلية بحلها والأنشطة المحظورة عليها

الفصل الأول

المدلول العام للعمل الأهلي

إن حق المواطنين في تأليف الجمعيات الأهلية وما يصحبه من حقوق وحريات أخرى، تعد جميعاً أصول دستورية ثابتة، يمارسها الفرد متآلفة فيما بينها، ومتداخلة مع بعضها البعض. لذلك سوف نلقي الضوء على مفهوم العمل الأهلي وأساسه الدستوري والدولي من جانب (المبحث الأول)، ونشأة العمل الأهلي وما طرأ عليه من تطورات في المجتمع المصري، من جانب آخر (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم العمل الأهلي وأساسه الدستوري والدولي

تمثل المنظمات الأهلية ركن أساسي من أركان التنمية الاجتماعية والنهوض بمستوى الحياة الاجتماعية للأفراد. فالعمل الأهلي يلعب دور أساسي في مجالات الرعاية الاجتماعية، حيث تساعد المنظمات الأهلية في تقديم الخدمات المختلفة للمواطنين في هذا الميدان.

وسوف نخصص هذا المبحث للتعريف بمفهوم الجمعيات والمؤسسات الأهلية (المطلب الأول)، ثم نبين الأساس القانوني لها في الدساتير المصرية والمواثيق الدولية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف العمل الأهلي

العمل الأهلي له جذور طويلة ومعقدة، فبالنسبة للمفكرين الأوائل خلال القرنين السابع عشر والتاسع عشر، كان مفهوم العمل الأهلي يعني كافة أشكال الحياة الاجتماعية خارج مؤسسات الدولة[١]. وبمعنى آخر كان مصطلح العمل الأهلي يعبر عن المؤسسات والجماعات والأنشطة التي كانت مستقلة عن تنظيم الدولة. فقد كانت العلاقات التجارية، على سبيل المثال، تدخل في المفهوم التقليدي للعمل الأهلي.[٢]

ولقد تطورت النظرة إلى المجتمع المدني في عصرنا الحديث، حيث تُعرفه الدول المتقدمة على أنه مجموعة من المصالح غير الحكومية، تتجمع وتتحد بوسائل متفرقة وتضع قيودًا على الحكومة. ومع ذلك، لا يوجد إجماع على تعريف مصطلح "المجتمع المدني" الذي ظهر حديثا للتعبير عن العمل الأهلي.

أولا: تعريف العمل الأهلي

اجتهد بعض الفقهاء لتوضيح المعالم الرئيسية لمصطلح "المجتمع المدني". فنجد أن الفقيه وودز (Dwayne Woods)[٣]، على سبيل المثال، أقام مقارنة بين

(1) Keane,J., "Civil Society and the State", New York: Verso Press,1988.

(2) Ernesto Verdeja, " Unchopping a Tree - Civil Society and Reconciliation", Temple University Press. (2009).

(3) Dwayne Woods, "Civil Society in Europe and Africa: Limiting State Power Through a Public Sphere", 1992, African Studies Review 35(2): 77–100, Criticisms of aspects of Woods' analysis by Nelson Kasfir are discussed later =

المجتمع المدني في أوروبا وأفريقيا. فقد استُخدِم نظام المجتمع المدني بطرق مختلفة في أفريقيا، ولكنه كان يشير عادة إلى ظهور أنماط جديدة من المشاركة السياسية خارج منظمات الدولة الرسمية وأنظمة الحزب الواحد. وبسبب ضعف مؤسسات الدولة في هذه الفترة، بدأ الاهتمام ينتقل من النخبة الحاكمة نحو الجهات الاجتماعية الفاعلة التي وضعت استراتيجيات مختلفة من أجل الابقاء على أركان الدولة في ظل الأزمات، بالإضافة إلى الاهتمام بالعمل والتنمية الاقتصادية، ومحاولة تعزيز مبدأ الشرعية السياسية. فالمجتمع المدني في افريقيا، هو مصطلح شامل يشير إلى الظواهر الاجتماعية التي من المفترض أنها تتجاوز هياكل الدولة الرسمية، ولكنها ليست بالضرورة خالية من كل اتصال بالدولة.

ويحمل مصطلح المجتمع المدني معه بعض الدلالات التاريخية، فيذهب الفقيه ستار (S. F. Star) - في محاولة لدراسة تطور المجتمع المدني في الاتحاد السوفيتي - إلى أن هذا المبدأ نابع من مبادئ أخرى مثل المواطنة وحرية التعبير والصحافة والتجمع والعبادة وحماية حقوق الأقليات في ظل حكم الأغلبية. فالمجتمع المدني كما يشير ستار، يمثل الفضاء الاجتماعي الذي يعتبر متميز عن الحكومة، وتلك الأخيرة ليست سوى واحدة من عدة مؤسسات تتعايش في نسيج اجتماعي تعددي. ومع ذلك، فإن ستار كان يبالغ في إضفاء الطابع المثالي على المجتمع المدني في أوروبا الغربية، حيث يجب النظر إلى تطور العمل الأهلي من منظور نقدي لتكوين صورة موضوعية عن الدور الذي يضطلع به[1].

=

(Kasfir, N. 1998. Civil Society, the State and Democracy in Africa. Commonwealth and Comparative Politics 36(2).

(١) انظر ذات المرجع السابق.

ومن جانب آخر، فقد ساعدت الصالونات الفكرية والأدبية والعلمية في فرنسا في ظهور مجتمع مدني ذو طابع حديث في أوروبا الغربية في كثير من الأحيان. حيث أدت المناقشات والتفاعلات المجتمعية والسياسية داخل هذه الصالونات إلى تطور العديد من المفاهيم المجردة حول التغيير الاجتماعي والسياسي بعد الثورة الفرنسية. واكتسب الأفراد معظم مفاهيمهم الأساسية حول كيفية تحويل الدولة داخل الصالونات الأدبية والفلسفية في باريس في ثمانينيات القرن التاسع عشر(١).

ففي أوروبا الغربية، يرتبط مفهوم المجتمع المدني ارتباطا مباشرا بظهور البرجوازية والجهود اللاحقة التي بذلتها هذه الطبقة لفصل المجالات الخاصة عن عمل الدولة. كما برز المجتمع المدني كثقل موازن للمؤسسات الملكية التي استمرت في التعامل مع الساحة السياسية باعتبارها المجال الخاص للملك. ومع التطور السياسي أدى الفصل بين القطاعين العام والخاص إلى تقويض الحكم القائم على الإرث في أوروبا الغربية في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر. وبدأت فكرة التمايز بين المصالح العامة والخاصة في الظهور، مما أدى إلى تقييد المؤسسات الملكية وشبه الإقطاعية تدريجياً في التعامل مع الساحتين السياسية والحكومية كمجالات خاصة(٢).

ومع تضاؤل القاعدة الوراثية، ظهر مبدأ مسئولية السلطات السياسية أمام الجمهور. وتبلورت أهمية مشاركة الأفراد في المجال العام من خلال المجموعات التي

(1) James Smith Allen, "A civil Society: Conclusion Civic Morality in Modern France - The Public Space of Freemason Women in France, 1744-1944", University of Nebraska Press, 2021, p. 170.

(2) Dwayne Woods, "Civil Society in Europe and Africa: Limiting State Power Through a Public Sphere", p. 79.

يمكن أن تعتمد على قيادة مستنيرة لتشكيل الرأي العام. وبدأ المجتمع المدني في المشاركة في وضع المعايير التي تؤثر على طريقة عمل الدولة، والمساهمة في تكوين مجموعات تساعد الأفراد العاديون على التدخل في النقاش العام وتشكيل قيم ومعايير السلوك العام في المجتمع. لذلك، نجد أنه غالبًا ما يرتبط الالتزام بالمعايير الديمقراطية والقيود التي تحد من الفساد في البلدان الصناعية، بمدى تطور المجتمع المدني داخل هذه البلدان[١].

أما في إفريقيا، فالدور الذي لعبه المجتمع المدني تمثل في الاضطرابات الاجتماعية الحضرية، التي ساهمت في سقوط أو زعزعة استقرار بعض أنظمة الحزب الواحد منذ أواخر الثمانينيات. وقد حققت بعض منظمات المجتمع المدني غير الحكومية مكانة بارزة في بعض الدول الإفريقية في السنوات الأخيرة، حيث يُنظر إليها باعتبارها المدافع عن الحقوق الأساسية والديمقراطية[٢].

وتميل العديد من المنظمات والجهات الدولية المراقبة لدول ما بعد الاستعمار في إفريقيا وجهات أخرى، إلى الاعتقاد بأن تشجيع المنظمات غير الحكومية على المستوى المحلي يساعد في تحسين عمل السلطة التنفيذية، بل وقد يساهم أيضًا في الحفاظ على أركان المجتمع ونظامه الأساسي في الدول النامية[٣].

---

(1) Poggi, G., "The Development of the Modern State", Stanford, CA: Stanford University Press, 1978, p.79.

(2) Maureen Penjueli, "Civil Society and the Political Legitimacy of Regional Institution: An NGO perspective", pp. 66 – 67.

(3) International Center For Not – For – Profit Law and United Nations Development Programme, "The Role Of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer", ICNL, 2009, pp. 48 -50.

ويفترض الفقيه ستار في تحليله لفكرة المجتمع المدني في أفريقيا، إلى أنه نشأ على غرار نموذج المجتمع المدني في أوروبا الغربية. إلا أن آراء ستار قد تم انتقادها. فيشير الرأي المخالف له إلى أن معظم مفاهيم المجتمع المدني في إفريقيا تستند إلى حد كبير على التجربة الغربية المثالية، ولا تتضمن الكثير من التأثيرات الغنية للنشاط السياسي في إفريقيا. وبذلك فهي لا تعكس المشكلات الواقعية التي تسهم في تطوير منظمات المجتمع المدني إلى الحد الذي تكون فيه قوية بما يكفي لتكون بمثابة قيود على الدولة. ويذهب الرأي الأخير إلى أنه لا يمكن استبعاد الجمعيات العرقية أو الدينية من المجتمع المدني، فمثل هذه الجمعيات، إذا كانت قوية وذات قاعدة ديمقراطية، يمكنها في الواقع إضعاف الدولة وتقويض قدرتها على التوفيق بين المصالح المتضاربة في المجتمع(١).

فإذا كان للمجتمع المدني أن يصبح أكثر أهمية في إفريقيا، فإن عوامل مثل الانقسامات العرقية، والقاعدة الاقتصادية المحدودة، لها تأثير كبير في تشكيل المجتمع المدني في هذه المنطقة، مما يجعله متمايز تمامًا عن المجتمع المدني في أوروبا الغربية. فالمجتمع المدني في إفريقيا قد لا يحد بالضرورة من سلطة الدولة بعكس نموذج المجتمع المدني في العالم المتقدم(٢).

فالخلاصة أن مصطلح المجتمع المدني يشير إلى العلاقات الاجتماعية المستقلة عن الدولة التي تتجسد في انشاء بعض الجماعات أو الحركات لتحالفات تعزز مصالحها

(1) Dwayne Woods, "Civil Society in Europe and Africa: Limiting State Power Through a Public Sphere", p. 78.

(2) Anthony J. Regan, "Passage of Change - Constitutions as limits on the State in Melanesia : Comparative perspective on Constitutionalism, Participation and Civil Society", ANU Press, p. 319.

ووجهات نظرها، وتنخرط مع بعضها البعض لتشكيل الرأي العام بهدف التأثير على سياسة الدولة والخطاب العام. فهناك علاقة وثيقة بين الجمعيات الأهلية والتنشئة السياسية. وقد ذهب جيفري ألكسندر (Jeffrey Alexander) إلى أنه بينما لا يمارس الفاعلون في المجتمع المدني سلطة رسمية، إلا أنهم يمكنهم ومع ذلك، حشد الجمهور والتأثير في نهاية المطاف على السياسة الاجتماعية.(١)

فالمجتمع المدني يُنظر له باعتباره حركات اجتماعية شعبية تقف في مواجهة الدولة كما أنها لا تهدف عادة إلى الربح، انما تتبنى أهدافا ثقافية واجتماعية واقتصادية. فيتبلور الدور الأساسي له في مواجهة القوة القسرية للدولة، حيث يخلق مجالًا للعمل بشكل جماعي يؤدي إلى تعزيز التضامن الاجتماعي ودعم المفاهيم التي تصب في الصالح العام.

فنجد أن الدور الذي يلعبه المجتمع المدني يساعد في دفع المجتمع لخلق مساحة خالية من القمع الحكومي وتقييد سلطة الدولة حتى لا تجاوز مجالها الشرعي، بالإضافة إلى الدور التنموي الذي يشكل جوهر فكرة العمل الأهلي.

وبالنسبة للقانون المصري، نجد أن المشرع قد تبنى معيار ثابت لتعريف العمل الأهلي في القوانين المختلفة المنظمة له. فقد عرفت المادة الأولى من قانون تنظيم المؤسسات والجمعيات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤(٢) الجمعية بأنها " كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين، لا يقل عددهم عن عشرة، أو من أشخاص اعتبارية، لغرض غير الحصول على ربح

(1) Ernesto Verdeja, " Unchopping a Tree - Civil Society and Reconciliation", p. 138.

(٢) القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون تنظيم المؤسسات والجمعيات الخاصة.

مادي". كما نص كلا من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩[١] وقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢[٢] على ذات التعريف للجمعية، إلا أنهم أضافوا حالة تشكيل الجمعية من أشخاص طبيعيين وأشخاص اعتبارية معاً.

كذلك نصت المادة ٥٥ من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ والمادة ٥٦ من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ على أن "تنشأ المؤسسة الأهلية بتخصيص مال لمدة معينة أو غير معينة لتحقيق غرض غير الربح المادي".

ويتضح من النصوص السابقة أن المشرع فرق في التشريعات المختلفة بين مفهوم الجمعية والمؤسسة الأهلية. فالجمعية عبارة عن تجمع مستمر من مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو الأشخاص الاعتبارية أو كلاهما معا، يهدف إلى تحقيق غرض غير مادي. أما المؤسسة فهي تخصيص مال لمدة محددة أو غير محددة لتحقيق هدف غير الربح المادي.

وبالنسبة لموقف المشرع في القانون الحالي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، فقد عرف الجمعية 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 وفقا لأحكام القانون وتتألف بحد أدنى من عشرة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معا...."[٣].

(١) القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

(٢) قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) نص المادة ١ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

وقد فرق القانون الأخير أيضا بين الجمعية الأهلية والمؤسسة الأهلية، فعرف المؤسسة بأنها شخص اعتباري، ينشأ بتخصيص شخص أو أكثر من الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية أو منهما معا، مبلغ لا يقل عن عشرين ألف جنيه عند التأسيس لتحقيق غرض أو أكثر من أغراض العمل الأهلي دون استهداف الحصول على ربح أو منفعة.

وفي ضوء ما تقدم يمكن استخلاص السمات الأساسية المميزة للجمعيات والمؤسسات الأهلية:

١- استمرارية التجمع:

تتميز الجمعية الأهلية باعتبارها تجمع ارادي لمجموعة من الأشخاص المكونة لها. كما يجب أن يتوافر في هذا التجمع شرط الاستمرارية لمدة معينة أو غير معينة، فالتجمع العارض لا يعد جمعية. فالاستمرارية هي التي تميز بين الجمعية الأهلية والحق في حرية التجمع بهدف تبادل الأفكار والآراء. وينطبق ذات الشيء على المؤسسات الأهلية مع اختلاف طريقة تكوينها، حيث تعتمد على تخصيص رأس المال لغرض معين(١).

ويؤكد ذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٩ يونيو ٢٠٠١(٢) والذي أقرت فيه "أن الأصل في التجمع المدني الاداري هو قيامه على إرادات حرة

(١) د/ محمد عبد الله مغازي "الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية"، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥، ص ٢١-٢٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٤٣ لسنة ٤٤ ق جلسة ٩ يونيو ٢٠٠١، وجيز مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا في العام القضائي ٢٠٠٠/ ٢٠٠٠١.

تلاقت لقيامه في إطار من الحق المقرر دستوريا للمواطنين في تكوين الجمعيات الخاصة على نحو ما هو منصوص عليه بالمادة ٥٥ من الدستور".

وفي حكم آخر لها، أكدت المحكمة الدستورية العليا[١] أنه "من المقرر ان حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض تصرفا إراديا حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول ومن بينها - جمهورية مصر العربية – قيمة دستورية في ذاتها".

وبذلك يكون الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذو طبيعة دستورية خالصة.

٢- الجمعيات والمؤسسات الأهلية هيئات وسيطة ذات أغراض غير ربحية:

تعد الجمعيات والمؤسسات الاهلية منظمات وسيطة بين المواطنين والحكومات، تهدف لتحقيق مصالح مشتركة في إطار قانوني[٢]. ولم يحدد المشرع المصري أغراض معينة للجمعيات والمؤسسات الأهلية، فيجوز للجمعية القيام باي نشاط من شأنه تحقيق تنمية المجتمع في المجالات الصحية والثقافية والاجتماعية والتعليمية وغيرها من المجالات التي تساعد على تحسين أحوال المواطنين. فالأصل في التشريع المصري هو جواز إنشاء الجمعيات أيا كان الغرض منها، الا ان المشرع

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ ق.، جلسة ٣/ ٦/ ٢٠٠٠، انظر مكتبة حقوق الإنسان، المحكمة الدستورية العليا: http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-153-Y21.html.

(٢) د/ يوسف إلياس، "التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون"، سلسلة الدراسات الاجتماعية، العدد ٧٤، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٢٦.

اشترط أن يكون هذا الغرض غير ربحي. ويعتبر هذا الشرط منطقي، حيث يتماشى مع الدور التنموي الذي تهدف إليه الجمعيات الأهلية بصفة عامة. فعامل الربح يتنافى مع الدور التضامني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في المجتمع.

٣- الطبيعة الخاصة للجمعية أو المؤسسة:

تعتبر الجمعيات والمؤسسات الأهلية من أشخاص القانون الخاص، فقد أكد حكم المحكمة الدستورية العليا[١] على أن "المشرع تقديرا منه لأهمية دور الهيئات الخاصة لرعاية الشباب والرياضة في مجال رعاية النشء وتنمية ملكاته وتأهيله للنهوض بمسئولياته، وتحمل تبعاتها في سبيل الارتقاء بالأمة ودعم مكانتها في أكثر الميادين أهمية، قد خلع على هذه الهيئات وصف الهيئات ذات النفع العام وخولها تمكينا لها من مباشرة أغراضها في هذا النطاق جانبا من خصائص السلطة العامة، هي تلك التي نص عليها في المادة ١٥ من قانونها، وكان تمتعها بامتيازات السلطة العامة على هذا النحو لا يجعلها جزء منها أو جزء من تنظيماتها، وكان الأصل في هذه الهيئة أنها تباشر نشاطها بوصفها من أشخاص القانون الخاص، ملتزمة في ذلك وسائل هذا القانون ومقيدة بنظمها والأغراض التي تتوخاها ...".

ثانيا: أنواع الكيانات التي تمارس العمل الأهلي في مصر

حدد قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ - بشكل تفصيلي - كافة الكيانات التي تشارك بشكل مباشر أو غير مباشر في

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢ لسنة ١٤ ق، جلسة ٣/ ٤/ ١٩٩٣، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com. وقد صدر هذا الحكم بمناسبة تصدي المحكمة الدستورية العليا لمدى دستورية بعض الأحكام المتعلقة بالهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والواردة في المادة ١٥ من القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٥.

العمل الأهلي. كذلك حرص المشرع على تعريف هذه الكيانات وتوضيح العلاقة بينها. فتنص المادة الأولى على أن الكيان هو "أي شخص طبيعي أو اعتباري يمارس العمل الأهلي أيا كان شكله القانوني أو مسماه دون اتخاذ شكل من الاشكال القانونية المشار اليها في هذا القانون"، ونعرض فيما يلي لأنواع تلك الكيانات كما ورد في القانون[١]:

- الجمعيات ذات النفع العام، التي تهدف إلى تحقيق منفعة عامة عند تأسيسها او بعد تأسيسها ويكون نشاطها موجه لخدمة المجتمع وغير قاصر على خدمة أعضائها فقط، ويصدر بإضفاء صفة النفع العام عليها قرار من رئيس مجلس الوزراء او من يفوضه.
- المنظمات الأجنبية غير الحكومية، ويقصد بها أي شخص اعتباري أجنبي لا يهدف إلى الربح، ويقع مركز إدارته الرئيسي في مصر أو خارجها، ويصرح له بممارسة نشاط أو أكثر من أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية الخاضعة لأحكام هذا القانون ووفقا للقواعد المقررة فيه.
- الجمعيات المركزية، والمقصود بها كل جمعية يصدر بشهرها قرار من الوزير المختص أو من يفوضه، ويتضمن نظامها الأساسي العمل على مستوى الجمهورية وإنشاء فرع أو أكثر في محافظة أو أكثر.
- الاتحادات الإقليمية التي تنشأ من خمسة عشر على الأقل من الجمعيات أو المؤسسات الأهلية أو منهما معا، أيا كان نشاطها على مستوى المحافظة، ويكون لها الشخصية الاعتبارية.

(١) راجع المادة الأولى من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

- الاتحادات النوعية، وهي التي يكون لها شخصية اعتبارية وتنشأ من خمسة عشر على الأقل من الجمعيات أو المؤسسات الأهلية أو منهما معا، التي تباشر أو تمول نشاطا متشابها على مستوى الجمهورية.
- الاتحادات العامة، وهي الأشخاص الاعتبارية التي تضم رؤساء مجالس إدارات الاتحادات الإقليمية والنوعية، وتتولى دعم ومعاونة العمل الأهلي، ويكون مقارها عاصمة جمهورية مصر العربية.
- المنظمات الإقليمية، وهي الجمعيات أو المؤسسات الأهلية المصرية القائمة التي يصرح لها بفتح فروع في دولة أو أكثر لممارسة العمل الأهلي.
- مؤسسات المجتمع الأهلي، وهي الأشخاص الاعتبارية التي لا تهدف لتحقيق الربح وتمارس نشاطها بغرض تنمية المجتمع في أحد المجالات المحددة في نظامها الأساسي وتتمثل في الجمعيات، والجمعيات ذات صفة النفع العام، والمؤسسات الأهلية، والاتحادات، والمنظمات الإقليمية، والمنظمات الأجنبية غير الحكومية المصرح لها بالعمل في مصر.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري والدولي للحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية

ورد النص على الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في الدساتير المصرية. كما حرصت المحكمة الدستورية العليا[١] على اعتبار حرية التعبير، الأساس الذي يرتكز عليه كل تنظيم ديمقراطي. وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في ٨ أبريل ١٩٩٥[٢]، على مجموعة من المبادئ الدستورية الهامة التي تحكم عمل الجمعيات الأهلية. فقد أوضحت المحكمة أن حق الفرد في تكوين الجمعيات تكفله العديد من المواثيق الدولية، حيث نصت عليه المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨، والمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما حظرت المادة الأخيرة أن يتم فرض قيود على ممارسة هذا الحق، إلا تلك التي ينص عليها القانون والتي تشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحفظ الأمن القومي أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

كما عُنيت الدساتير المقارنة بالنص على الحق في تكوين الجمعيات في وثائقها. فقد تضمن التعديل الأول لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي تم في ١٥ / ١٢ /

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوة رقم ١٨ لسنة ١٦ ق، جلسة ١٩٩٥/٤/٨، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٣ لسنة ٢١ دستورية، جلسة ١٤/ ٥/ ٢٠٢٠، مجلة المحاماة عام ٢٠٢٠ العدد الأول.

١٧٩١ إقرار الحق في الاجتماع، وكذلك نصت عليه صراحة دساتير معظم الدول. وجرت كذلك الدساتير المصرية المتعاقبة – ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣، ومرورا بدستور ١٩٧١ – على كفالة الحق في تكوين الجمعيات.

كذلك أكدت المحكمة على أن دستور ١٩٧١ حرص على فرض مجموعة من القيود على السلطتين التشريعية والتنفيذية التي من شأنها أن تحفظ الحقوق والحريات العامة - وأولها الحق في حرية الاجتماع – بالشكل الذي يحول دون التدخل فيها بطريقة تمنع ممارستها بشكل فعال.

وتؤكد المحكمة أنه لما كان تطوير الحقوق والحريات العامة وإنماؤها لا يأتي إلا من خلال بذل الجهود الساعية لإرساء مفاهيمها الدولية بين الأمم المتحضرة، وحيث إن من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية يشكل جزء أساسي من حرية الاجتماع، فيجب النظر لهذا الحق بوصفه تصرفاً إرادياً لا تتداخل فيه الجهات الإدارية، بل يستقل عنها. وفي هذا الإطار يكفل الدستور المصري لكل شخص حق الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه ليكون عضواً فيها. حيث ينص الدستور في المادة ٤١ على اعتبار تكوين الجمعيات من الحقوق الطبيعية، وكفل صونها وعدم المساس بها.

وأكدت المحكمة الدستورية العليا كذلك على الدور الأساسي للجمعيات الأهلية في مجال إشباع المصالح الحيوية للمجتمع،حيث اقرت المحكمة أن منظمات المجتمع المدني واسطة العقد بين الفرد والدولة، فهي التي تسعى للارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق نشر الوعي والمعرفة والثقافة العامة، ومن ثم ترسيخ ثقافة الديمقراطية في ذهن المواطنين.

ومن المبادئ الأخرى التي تحدثت عنها المحكمة الدستورية العليا في الحكم السابق، مبدأ حرية التعبير. حيث يتماشى نص المادة ٤٧ من دستور عام ١٩٧١ مع ما استقرت عليه الدساتير المقارنة من كفالة حرية التعبير عن الآراء للكافة، وتمكينهم من عرضها ونشرها.

ومن ثم فإن الحق في التجمع سواء اتخذ شكل الحق في تكوين الجمعيات أم الحق في الاجتماع العام أو الخاص، فهذه الحقوق تتعلق جميعها بحرية التعبير، وبالتالي فهي جميعا تعد حقوق دستورية أصيلة.

كذلك حرصت المواثيق الدولية على النص على حرية الرأي وما يرتبط بها من حريات، كما نصت صراحة على الحق في تكوين الجمعيات بوصفه مرتبط ارتباط وثيق بالحق في حرية التعبير.

أولاً: الأساس الدستوري للحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية

نصت الدساتير المصرية المتعاقبة على الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية. وقد كان دستور عام ١٩٢٣ أول دستور مصري ينص على حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية(١).

كذلك أقر دستور مصر الصادر عام ١٩٧١ هذا الحق، فتنص المادة ٥٥ منه على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع أو سريا أو ذا طابع عسكري".

وبالنسبة لدستور مصر الحالي الصادر عام ٢٠١٤ فتنص المادة ٧٥ منه على أن " للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي،

(١) المادة ٣٠ من دستور مصر الصادر عام ١٩٢٣.

وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في 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 ".

ويتضح من نص المادة ٧٥ من الدستور الحالي، أن المشرع الدستوري قد اضفى الطبيعة الدستورية الخالصة على الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية أسوة بالدساتير المقارنة. كذلك حرص الدستور الحالي على وضع ضمانات كافية، يجب أن يتقيد بها أي تنظيم تشريعي للحق المشار اليه، فلا يتجاوزها أو يهدرها إعلاءاً لقيمة هذا الحق وتأكيدا لدور العمل الأهلي في المجتمع.

ثانيا :المواثيق الدولية المنظمة للحق في تكوين الجمعيات الأهلية

حرصت الإعلانات والمواثيق الدولية على النص على الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات باعتباره مرتبط بالحق في حرية الرأي والتعبير. فقد نصت المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن:

" ١. لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.

٢. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما".

ويعتبر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من أهم الوثائق الدولية الملزمة لمصر، والتي نظمت الحق في تكوين الجمعيات. فتنص المادة ٢٢ منه على أن:

" ١. لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع أخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

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

وتتبلور أهمية المواثيق الدولية في هذا الصدد في وضع معيار لتقييم التشريعات الداخلية ومدى ضمانها لحماية هذا الحق. كذلك تعد المواثيق الدولية المرجعية الأساسية للدول في وضع المعايير الموضوعية لفرض القيود الضرورية على الحقوق والحريات في إطار حماية الأمن القومي والصالح العام.

المبحث الثاني

التطور التاريخي للعمل الأهلي في مصر

بدأت الجمعيات الأهلية في الظهور منذ بداية القرن التاسع عشر، وكان لها دور هام في الارتقاء بالخدمات الاجتماعية والثقافية والإنسانية على مستوى العالم. وتعددت فروع هذه الجمعيات في معظم دول العالم، ومن بينها على سبيل المثال الاتحاد الدولي للطباعة الذي أنشئ عام ١٨٥٢، والمنظمة العالمية للصليب الأحمر التي أنشئت عام ١٨٦٣، وكذلك المجلس العالمي للمرأة الذي أنشئ عام ١٨٨٨، والذي أصبح بعد ذلك المنظمة العالمية للمرأة من أجل السلام والحرية [١]. وقد هدفت هذه الجمعيات إلى الارتقاء بالحياة الاجتماعية للأفراد وتعزيز الحقوق الإنسانية ومساندة السلام.

وقد بدأ الاعتراف بالحق في تكوين الجمعيات الأهلية واصباغ الحماية عليها بموجب المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة[٢] والتي تنص على أن " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه. وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية، كما أنه قد يجريها إذا رأى ذلك ملائماً مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو "الأمم المتحدة" ذي الشأن"[٣].

---

(١) د/ فاطمة محمد الرزاز، "التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر (وفقا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢)"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥.

(٢) ميثاق الأمم المتحدة: https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text

(٣) انظر ميثاق الأمم المتحدة: https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text

وترجع بدايات ظهور الجمعيات الأهلية في مصر إلى ذات القرن، حيث يعود تاريخ نشأة أول جمعية أهلية في مصر إلى عام ١٨٢١، والتي عرفت بالجمعية اليونانية بمدينة الإسكندرية. وقد قام بتأسيس هذه الجمعية مجموعة من اليونانيين الذين عاشوا في مصر في هذه الحقبة وأثروا في اقتصادها، وعلى رأسهم ميشيل توتسايتس(١) وجورج أفيروف(٢).

وكان الهدف من انشاء الجمعية اليونانية يتمثل في النهوض بأفراد الطائفة اليونانية ورعاية مصالحها، وكذلك خدمة المجتمع المصري عن طريق العمل المنتج، وتأييد القضية الوطنية المصرية في شتى المجالات. ومن أمثلة المساهمات التي قدمتها تلك الجمعية وفروعها للمجتمع المصري، انشاء أكثر من ثمانين مدرسة وعشر مستشفيات كبرى ونحو ٥٥ كنيسة.

وبعد ذلك توالي تأسيس الجمعيات الأهلية واتسع نطاق عملها ليشمل المجال الثقافي، مثل جمعية مصر للبحث في تاريخ الحضارة المصرية التي تم تأسيسها عام ١٨٥٩، وجمعية المعارف التي أسست عام ١٨٦٨، والجمعية الجغرافية التي أسست عام ١٨٧٥. كذلك نشأت الجمعيات ذات الطابع الديني مثل الجمعية الخيرية الإسلامية التي أسست عام ١٨٧٨، وجمعية المساعي الخيرية القبطية التي يرجع تاريخ انشائها لعام ١٨٨١(٣).

(١) أول عميد للجالية اليونانية في الاسكندرية- والذي أنشأ من ماله الخاص مدرسة ومستشفى وكنيسة. انظر الجمعيات الأهلية في مصر: www.cairo.gov.eg

(٢) جمع في مصر مالاً طائلاً، ثم أقبل يوزعه على أعمال الخير في اليونان ومصر على حد سواء. انظر الجمعيات الأهلية في مصر: www.cairo.gov.eg

(٣) جورج إسحاق، "العمل الأهلي والتنمية"، بوابة الشروق: www.shorouknews.com

وفي هذه المرحلة لم يكن هناك نظام قانوني يحكم عمل الجمعيات الأهلية حتى صدور دستور عام ١٩٢٣[١]، حيث كفلت المادة ٢١ منه للمصريين حق تكوين الجمعيات. وصدر القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ الذي يعد أول تشريع مصري ينظم عمل الجمعيات الخيرية والمنظمات الاجتماعية[٢].

ومع تحول السياسة المصرية في بداية الستينات بعد ثورة ١٩٥٢، حاولت الحكومة تقييد العمل الأهلي عن طريق وضع قانون سنة ١٩٥٢، إلا أن الأحزاب السياسية اعترضت عليه بشدة، مما أدى إلى عدول الحكومة عن نشره في الجريدة الرسمية. وبدأت انتكاسة العمل الأهلي خاصة بعد صدور القرار الجمهوري عام ١٩٥٦ بحل جميع التنظيمات الأهلية وتعديل نصوصها، وبدأت الدولة في إحكام قبضتها على الحياة العامة[٣].

ثم جاء قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، ليقنن سيطرة الدولة على المجتمع المدني. وقد تضمن هذا القانون عدة نصوص تصادر على حرية العمل الأهلي فيما يتعلق بحرية التقديم وحرية النشاط والاحتكام للقضاء في الغاء الجمعية ومصادرة اموالها أو تعطيل مجلس ادارتها عن العمل، والذي لابد ان يكون أساسه حكم قضائي وليس قرار اداري مثل ما ورد

---

(1) Hamdy A. Hassan, "Civil Society in Egypt under the Mubarak Regime", January 2011, Afro Asian Journal of Social Sciences Volume 2, No. 2.2 Quarter II 2011.

(٢) محمد أبو حامد، "عن قانون الجمعيات الجديد"، ٢٠١٦: https://www.mobtada.com/details/536802

(٣) أماني قنديل، سارة بن نفيسة، "الجمعيات الاهلية في مصر"، الاهرام، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ١٩٩٤.

بالقانون. كما كان هذا القانون يمثل عقبة أمام حصول الجمعية على التمويل المناسب لإدارة نشاطها.

ونتيجة لما اتسم به القانون الأخير من مسالب، أعدت الحكومة مشروع القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، والذي كان يهدف إلى تنظيم العمل الأهلي بشكل أكثر مرونة. وتناولت أحكام هذا القانون إنشاء المؤسسات الأهلية وأساليب إدارتها، وحالات حلها وتصفيتها. وبموجب القانون المشار اليه تم انشاء لجنة يتم تشكيلها بشكل سنوي بقرار من وزير العدل بدائرة اختصاص كل محكمة ابتدائية. وقد نص القانون على أن يكون اللجوء إلى هذه اللجنة ابتداءا شرطاً لقبول الدعوى أمام المحكمة المختصة، وذلك بشأن المنازعات التي تنشأ عن تطبيق أحكامه بين الجمعية والجهة الإدارية. وعيّن القانون الأغراض الواجب أن تعمل الجمعية على تحقيقها، وما هو محظور عليها، وحدد حقوقها والتزاماتها، وحدد لها أيضا الهيئات التي تتولى إدارة شئونها، كما اشتمل القانون على القواعد التي تنظم حل الجمعيات وتصفية أموالها. كما نص على الحالات التي يمتنع فيها على الأفراد المشاركة في تأسيس الجمعيات، والبيانات التي يجب أن يشتمل عليها نظامها الأساسي، والذي تَثْبُت للجمعية – بإجراء قيد ملخصه في السجل المعد لذلك لدى الجهة الإدارية المختصة – شخصيتها الاعتبارية. كما أفرد القانون أحكاماً خاصة للجمعيات ذات النفع العام تمنحها بعض امتيازات السلطة العامة. وتضمن كذلك القواعد التي تحكم الاتحادات الاقليمية والنوعية التي تقوم الجمعيات والمؤسسات الأهلية بإنشائها فيما بينها. وخوّل القانون للجهة الإدارية المختصة حق الإشراف والرقابة على هذه الجمعيات، وسمح لها بالاعتراض على ما هو مخالف لأحكامه من قراراتها، وذلك وفقاً للقواعد وطبقاً للإجراءات المبينة فيه. بالإضافة إلى ذلك فقد عني المشرع بالنص على الجرائم الناشئة عن مخالفة أحكامه وتحديد عقوباتها.

وتم عرض مشروع القانون على مجلس الشعب الذي أقره، وكان من المقرر أن يحال إلى مجلس الشورى لمناقشته إعمالا لحكم المادة ١٩٥ من الدستور باعتباره من القوانين المكملة للدستور، إلا أنه لم يُعرض على مجلس الشورى.

وقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكما بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بطنطا بجلسة ٢٧ / ٧ / ١٩٩٩، بوقف الدعوى رقم ٤٤٦٨ لسنة ٦ قضائية، المنظورة أمامها، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادة الثانية من القانون المشار اليه[١].

وقد طلب المدعون في الدعوى المذكورة الحكم 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 – الذي 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. وبناءا على ذلك فقد قررت محكمة القضاء الاداري بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٧ يوليو ١٩٩٩ وقف الدعوى وإحالتها للمحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادة الثانية من القانون المذكور، وذلك لما تراءى لها من أن "نص هذه المادة إذ اختص المحكمة الابتدائية بنظر المنازعات الناشئة عن هذا القانون بين الجهة الإدارية والجمعيات والمؤسسات الأهلية – مع أنها أنزعه إدارية – يكون قد استلب الاختصاص المعقود لمجلس الدولة في شأنها، بحسبانه

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٣ لسنة ٢١ دستورية، جلسة ١٤/ ٥/ ٢٠٢٠، مجلة المحاماة عام ٢٠٢٠ العدد الأول.

صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية على اختلاف صورها، وقاضيها الطبيعي، مما يقيم شبهة مخالفته لأحكام المادتين ٨٦ و١٧٢ من الدستور".[١]

وقضت المحكمة الدستورية العليا بأنه " وحيث إنه من المقرر – وعلى ما اطرد عليه قضاء هذه المحكمة – أن التحقق من استيفاء النصوص القانونية لأوضاعها الشكلية يعتبر أمراً سابقاً بالضرورة على الخوض في عيوبها الموضوعية، ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية هي من مقوماتها، لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنيانها أصلاً في غيابها، وبالتالي تفقد بتخلفها وجودها كقاعدة قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام؛ ولا كذلك عيوبها الموضوعية، إذ يفترض بحثها – ومناطها مخالفة النصوص القانونية المطعون عليها لقاعدة في الدستور من زاوية محتواها أو مضمونها – أن تكون هذه النصوص مستوفية لأوضاعها الشكلية . ذلك أن المطاعن الشكلية – وبالنظر إلى طبيعتها – لا يتصور أن يكون تحريها وقوفاً على حقيقتها، تالياً للنظر في المطاعن الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ويتعين على المحكمة الدستورية العليا أن تتقصاها – من تلقاء نفسها – بلوغاً لغاية الأمر فيها..... وحيث إن المادة ١٩٥ من الدستور تنص على أن: يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلي:

١- .....

٢ – مشروعات القوانين المكملة للدستور ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب. ومؤدى ذلك – وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة – أن عرض مشروعات هذه القوانين على مجلس الشورى ليقول

(١) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا السابق.

كلمته فيها لا يكون إلا وجوبياً، فلا فكاك منه ولا محيص عنه، ولا يسوغ التفريط فيه أو إغفاله، وإلا تَقوّض بنيان القانون برمته من أساسه، فإذا تحققت المحكمة من تخلف هذا الإجراء، تعيّن إسقاط القانون المشوب بذلك العوار الشكلي بكامل النصوص التي تضمنها، ولبات لغواً – بعدئذ – التعرض لبحث اتفاق بعضها مع الأحكام الموضوعية للدستور أو منافاتها لها."

وانتهت المحكمة الدستورية العليا إلى الحكم بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ في جلستها بتاريخ ٣ يونيو ٢٠٠٠، الأمر الذي ترتب عليه اعتبار القانون المشار إليه ملغيا.

وبعد إلغاء القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بادرت الحكومة بتقديم مشروع القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ لتنظيم الجمعيات المؤسسات الأهلية، والذي صدر وتم نشره في الجريدة الرسمية في ٥ يونيو ٢٠٠٢. وقد انتهج هذا القانون الأخير ذات الاتجاه المقيد للعمل الأهلي الذي كانت عليه القوانين السابقة.

لعب القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ دورًا هاما في خلق مناخ من عدم الثقة بين الجمعيات والمؤسسات الأهلية والدولة. حيث قامت فلسفته في المجمل – مثله مثل القوانين المنظمة للعمل الأهلي السابقة عليه - على إحكام القبضة الأمنية على تلك المؤسسات واعتبارها مصدر لتهديد أمن الدولة. فقد جاءت بنود هذا القانون مقيدة لاستقلالية المنظمات الأهلية وتحوي الكثير من المعوقات التي تمنع عملها بحرية.

ونشير في هذا الصدد إلى أن القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ دعم من إحكام قبضة الجهات الإدارية على العمل الأهلي في مصر، حيث جاء حاملاً في مضمونه العديد من الإجراءات التي من شأنها أن تعزز من قدرة الجهة الإدارية على التدخل في تحديد الأنشطة المسموح بها للجمعيات الأهلية. فكان تأسيس الجمعية، على سبيل

المثال، مقيد بترخيص الجهة الإدارية للأعضاء بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها في القانون ولائحته التنفيذية. كذلك جعل القانون النظام الأساسي الذي تضعه الوزارة إلزامياً على الجمعيات الأهلية.

ونظير الانتقادات الشديدة التي وجهت من المجلس القومي لحقوق الإنسان والعديد من المنظمات والجهات المعنية بحقوق الإنسان، على المستويين المحلي والدولي، للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، بادرت الحكومة بتقديم مشروع القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ للبرلمان، إلا أن القانون الأخير قد صدر ايضا متضمنا الكثير من القيود، خاصة فيما يتعلق بالتمويل الخارجي للجمعيات. وقد تعرض هذا القانون لهجوما كبيرا من كافة الأوساط الدولية والمحلية ذات الصلة، كما لاقى استياء من جانب الجهات المعنية، وتم انتقاده على نطاق واسع. وقد حدا ذلك برئيس الجمهورية إلى عدم التصديق عليه وإعادته إلى مجلس النواب لوضع قانون متوازن يحفز العمل الأهلي في مصر. وقد استجابت الحكومة بشكل فوري لتوجيه السيد رئيس الجمهورية بتعديل القانون الملغي رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، وتلافى الانتقادات التي وُجهت له، وإشراك كافة الجهات المعنية بالقانون ولائحته التنفيذية في عملية الصياغة من خلال إجراء حوار مجتمعي موسع شارك فيه نحو ١٣٠٠ جمعية أهلية، تُمثل أقاليم مصر المختلفة. كما تقدمت ١١٦٤ جمعية منها بأوراق مكتوبة، تم أخذها جميعًا بعين الاعتبار[١].

انتهجت الحكومة المصرية في الوقت الحالي منهجا جديدا يتمثل في تشجيع العمل الأهلي ووضع الضمانات القانونية التي تساهم في تيسير ممارسة الجمعيات

(١)انظر تصريحات المتحدث الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء: أحمد عيسى، "الحكومة تقر اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي"، أخبار اليوم، ٢٦ نوفمبر ٢٠٢٠: https://m.akhbarelyom.com

الأهلية لنشاطها. وتبلور هذا النهج الجديد في إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩. وقد حرص المشرع في إعداده للقانون الجديد ولائحته التنفيذية، على كفالة الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية. وجاء ذلك في إطار وجود إرادة سياسية قوية لتعزيز العمل الأهلي وتذليل المعوقات التي تحول دون قيامه بدوره المرجو منه.

وقد لاقي القانون فور صدوره ترحيب من غالبية الجهات المعنية بالعمل الأهلي على المستوى الدولي والداخلي، بحيث اعتبره البعض ملبيا لطموحات المجتمع. كذلك أشاد به القائم بأعمال السفارة الأمريكية في القاهرة "توماس جولدبيرجر" خلال لقاءه مع عدد من الصحفيين في مقر السفارة في ١٧ يوليو ٢٠١٩، ووصف القانون بأنه "خطوة في الاتجاه الصحيح نحو تمكين المجتمع المدني ليلعب دورًا فاعلا في المجتمع" مؤكدا علي حق الدولة في وضع الأطر والآليات الخاصة بها لتقنين عمل الجمعيات الأهلية(١).

كما أشادت بالقانون الجديد عدد من الجهات والحكومات ووكالات الأنباء محليا وإقليميا ودوليا، منها الحكومة الكندية التي رحبت بصدوره ووصفته بخطوة اتخذتها مصر في سبيل تخفيف القيود التي فرضت على المجتمع المدني بموجب القانون الملغي(٢). وأشارت هذه الجهات إلى ما تضمنه القانون الجديد من مميزات، منها السماح بتأسيس الجمعيات الأهلية بمجرد الإخطار، والسماح للأجانب بعضوية الجمعيات الأهلية المصرية بنسبة ٢٥٪ من مجموع أعضائها، والسماح للمنظمات

(١) انجي مجدي، "القائم بأعمال السفارة الأمريكية : قانون الجمعيات الأهلية خطوة في الاتجاه الصحيح"، جريدة اليوم السابع، ١٧ يوليو ٢٠١٩: https://www.youm7.com

(٢) الموقع الرسمي للحكومة الكندية:

https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/upr-epu/egypt-egypte.aspx?lang=eng

الحقوقية بتلقي المنح من الخارج بشروط وضوابط محددة، وإلغاء العقوبات السالبة للحرية، وإلغاء التدخل الأمني في آلية الإشراف على عمل المنظمات الأجنبية، وعيرها من التعديلات التي خففت من قيودًا تأسيس الجمعيات الأهلية.

الفصل الثاني

أسس جديدة للعمل الأهلي في مصر

في إطار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر

بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩

بصدور قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي، بدأت مصر مرحلة جديدة تهدف إلى بناء شراكة مستدامة بين الدولة المصرية والقطاع الأهلي. وقد أصدر السيد رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ١١ يناير ٢٠٢١ القرار رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٢١ باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، إيذانا ببدء التنفيذ الفعلي لأحكام القانون. ويمثل القانون ولائحته التنفيذية نقلة نوعية في تاريخ العمل الأهلي في مصر. فقد جاء القانون نتاج حوار مجتمعي تشاركي أسهم فيه كافة الأطراف المعنية، واعتمد المشرع في صياغته على أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال.

وقد أثار القانون الجديد جدلا داخل مصر وخارجها، فبينما اعتبرته بعض الجهات من مؤيديه ضروريا لتنظيم وتعزيز العمل الأهلي ولمحاصرة نشاط المنظمات الداعمة للإرهاب، وصفته جهات آخري أنه لا يحقق الضمانات الكافية لممارسة منظمات المجتمع المدني لأنشطتها بحرية، استنادا على حظر القانون أي عمل ذو طبيعة سياسية على الجمعيات، وفرض ضرورة تحديث بياناتها حول أنشطتها شهريا.

وفي هذا الصدد نشير - على سبيل المثال - إلى التقرير الصادر عن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) بشأن القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩[١]. ففي غضون شهر ديسمبر ٢٠٢٠ نشرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) تقرير مفصل يتناول تحليل موقف قطاع منظمات المجتمع المدني في ثمان دول في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال عام ٢٠١٩ على رأسهم مصر، وذلك عن طريق قياس مستويات التقدم والتراجع وفقاً لسبع مؤشرات حددها التقرير من واقع الدراسات الميدانية واستطلاعات الرأي والتحليلات الدقيقة. وفيما يلي نعرض لأهم النتائج التي انتهى إليها التقرير بشأن قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩[٢]:

- أشاد التقرير بالقانون الجديد، مؤكدا تأثيره المباشر ودوره الإيجابي في نشأة علاقة تعاونية مثمرة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، بإزالته العديد من القيود التي كانت مفروضة على منظمات المجتمع المدني وتوافقها مع استيراتيجية الحكومة المصرية في العديد من المجالات مثل البيئة، وحقوق ذوي الاحتياجات الخاصة، وتمكين المرأة.

---

(1) United States Agency for International Development Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Center of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance, " 2019 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa", 8th Edition, December 2020 : https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-csosi-mena-2019-report.pdf

(٢) انظر المرجع السابق.

ـ رصد التقرير إسهام القانون الجديد في تحسين الصورة العامة لمنظمات المجتمع المدني وتفاعل الحكومة المصرية والجمهور بشكل إيجابي مع المنظمات ايمانا بتأثيرها في المجتمع ودورها البارز، واصفا عام ٢٠١٩ بأنه الأكثر إيجابية لمنظمات المجتمع المدني في مصر، لتنامي قدراتها في المجتمع وتمكنها من تحقيق أهدافها، وتنفيذ نشاطاتها.

ـ رصد التقرير أيضا العلاقة الوثيقة بين صدور القانون الجديد، وتيسير الإجراءات الإدارية الحاكمة لتأسيس المنظمات والجمعيات، نظرا لاعتماد القانون الجديد على تأسيس الجمعيات الأهلية بمجرد الإخطار، كما أبرز السهولة الملحوظة في عملية تسجيل منظمات المجتمع المدني بفضل القانون الجديد، وأثر ذلك في تنامي عدد منظمات المجتمع المدني المُسجلة.

ـ كذلك أشاد التقرير بالتعديلات التي أدخلها القانون الجديد فيما يتعلق بتلقي منظمات المجتمع المدني للأموال والمنح والهبات وتسهيل وصول الموارد المالية إليها. وأشاد باعتبار التبرعات التي تقدم للمنظمات تكليفاً على دخل المتبرع بما لا يزيد على نسبة ١٠ % من صافي دخله وفق ما نصت عليه المادة ١٧ من القانون[١]. كما وصف سماح القانون لمنظمات المجتمع المدني بتأسيس الشركات وصناديق الاستثمار وإتاحة استثمار تلك الأرباح أو عوائدها في أهداف المنظمة الاجتماعية أو الخيرية، بالتطور الإيجابي[٢].

---

(١) تنص المادة ١٧ (٢) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على " اعتبار التبرعات التى تقدم للجمعيات تكليفًا على دخل المتبرع بما لا يزيد على (١٠٪) من صافي دخله".

(٢) تنص المادة ٣٣ من القانون ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على أنه " .. ولها أن تستثمر فائض إيراداتها على نحو يضمن لها الحصول على مورد مالى ملائم .."

- أشاد التقرير بدور القانون في إزالة القيود السابق فرضها على منظمات المجتمع المدني، والتي من أهمها إلغاء العقوبات السالبة للحرية، وتشجيع العمل التطوعي[١]، والسماح لغير المصريين ممن لهم إقامة قانونية في مصر بالاشتراك في عضوية الجمعية أو مجلس إدارتها بما لا يتعدى نسبة ٢٥ ٪ من عدد أعضاءها[٢].

- كما رصد التقرير استعانة الحكومة المصرية بمنظمات المجتمع المدني في الجلسات العامة للمناقشة حول قضايا التنمية خلال عام ٢٠١٩، وقيام المجتمع المدني بمهام وأهداف أكثر وضوحا، مما مكن الحكومة المصرية من إرساء خطط استراتيجية وسياسات تتماشى مع أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة ورؤية مصر ٢٠٣٠.

- أبرز التقرير ما نفذته الحكومة بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني من مبادرات عديدة خلال عام ٢٠١٩، وإسهام الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية وعدد من منظمات المجتمع المدني النشطة بالحوارات المجتمعية التي أجرتها الحكومة وقيامها بدور فعال خلال عملية صياغة قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

---

(١) تنص المادة ٩٢ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على أن " يهدف تنظيم العمل التطوعي إلى 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".

(٢) تنص المادة ٤ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على أنه " يجوز لغير المصريين ممن لهم إقامة قانونية دائمة أو مؤقتة في مصر الاشتراك في عضوية الجمعية أو مجلس إدارتها بما لا يجاوز نسبة (٢٥ ٪) من عدد الأعضاء ..."

ـ كذلك أبرز التقرير تطور الأسس الداعمة لقطاع منظمات المجتمع المدني من تأثير الشراكة بينها وبين الحكومة، ودعم الحكومة العديد من منظمات المجتمع المدني في تنفيذ برامجها، وتأثير ذلك في تنامي عدد تلك البرامج المنفذة خلال عام ٢٠١٩، والتي منها افتتاح أحد عشر بنكاً لعدد من المراكز لمساعدة المشروعات الصغيرة والمتوسطة، متضمنة مشروعات منظمات المجتمع المدني باعتبارها جزء من مشروع رواد النيل الذي يغطي خمسة عشر محافظة.

ـ وأخيرا فقد سلط التقرير الضوء على اطر الشفافية التي وفرها القانون الجديد بشأن عمل المنظمات، وبمنظومة التحول الرقمي، ونشر قواعد بيانات حول أنشطتها مما أتاح للجمهور ووسائل الإعلام بالتعرف على تلك الأنشطة.

وسوف نعرض فيما يلي - بشيء من التفصيل - الفلسفة الجديدة التي انتهجها قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ (المبحث الأول)، ثم نعرض أسباب انقضاء الجمعيات والمؤسسات الأهلية والأنشطة المحظورة عليها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الفلسفة الجديدة للعمل الأهلي

في ظل قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر

بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩

بعد صدور قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الجديد الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، بدأت مصر في وضع استراتيجية جديدة للتعامل مع العمل الأهلي. فالقانون الجديد يستهدف بصفة أساسية زيادة التنسيق والتعاون بين الحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والجهات المانحة. كذلك يستهدف تعزيز التواصل بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان، ونشر ثقافة المشاركة المجتمعية والعمل التطوعي، بالإضافة إلى تعزيز وتنمية القدرات المؤسسية للجمعيات والمؤسسات الأهلية[١].

ومن جانب آخر، يلزم القانون الجمعيات الأهلية باتباع مبدأ الشفافية، كما يلزمها باتباع قواعد الحوكمة والإدارة الرشيدة. ووضعت اللائحة التنفيذية للقانون[٢] أحكام تفصيلية لضمان تنفيذ هذه القواعد، حيث تنص على احتفاظ المنظمات الأهلية في مراكز إدارتها بالوثائق والمكاتبات والسجلات المتضمنة

(١) اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان (الأمانة الفنية)، "قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلية ولائحته التنفيذية: الملامح الرئيسية"، تقرير متخصص عن حقوق الإنسان، أغسطس ٢٠٢١: https://sschr.gov.eg/media/1pflybij/thr-4-2021-ar.pdf .

(٢) انظر المادة ٦٦ من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٢١ الصادرة بتاريخ ٢٠٢١/١/١١.

لائحة النظام الأساسي، وسجلات العضوية والاشتراكات، واجتماعات الجمعيات العمومية ومجالس الإدارة، والإيرادات والمصروفات، والأرصدة المصرفية، وأرصدة الصندوق والعهدة، والممتلكات العقارية والمنقولة، وسجلات التبرعات العينية، والتمويل الأجنبي، وتمكين من يطلب من أعضاء الجمعيات من الاطلاع عليها، مع إلزام الجمعيات بتسجيل البيانات على قاعدة بياناتها وتحديثها شهريا، والالتزام بالإدارة الرشيدة للموارد المتاحة سواء موارد بشرية أو مالية أو غيرها.

فالقانون الجديد ولائحته التنفيذية يعكسان الالتزام الدستوري للدولة المصرية بدعم العمل الأهلي عن طريق توفير ضمانات التمتع بالحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وتعزيز القدرات المالية والتنظيمية لهذا القطاع، إلى جانب منحه العديد من المزايا والتسهيلات في التعاملات المالية التي تمكنه من الوفاء بدوره على النحو المرجو(١).

ونعرض فيما يلي لأبرز ملامح الفلسفة الجديدة التي تبناها قانون العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩:

أولا: توفيق الأوضاع

يستهدف قانون تنظيم العمل الأهلى الجديد وضع ضوابط لشكل وأنشطة المنظمات الأهلية المختلفة. وقد نص القانون منذ صدوره، على وجوب قيام جميع الجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات والمنظمات الإقليمية والأجنبية غير الحكومية والكيانات التى تمارس العمل الأهلى، بتوفيق أوضاعها وفقًا لأحكامه خلال

(١) اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان (الأمانة الفنية)، "قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلية ولائحته التنفيذية: الملامح الرئيسية"، مرجع سابق.

سنة من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية له. ويترتب على عدم التزام هذه الهيئات بالإطار الزمني المحدد، أن تقضي المحكمة المختصة بحلها وتؤول أموالها إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الاهلية.

ويتم توفيق الأوضاع عن طريق قيام الجمعيه أو المؤسسة بإخطار الوزارة المختصة بجميع بياناتها وأنشطتها ومصادر تمويلها وبرامجها وبروتوكولات ومذكرات التفاهم، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض، وأن تقوم كذلك بتعديل نظامها بما يضمن أن تتوافق مع أحكام القانون الجديد.

وقد أكد القانون، على أنه فى جميع الأحوال يحظر توفيق أوضاع الجمعيات والمؤسسات الأهلية والكيانات التى صدر قرار بإدراجها على قوائم الكيانات الإرهابية طوال مدة ادراجها. كذلك يحظر توفيق أوضاع الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي حكم باشتراكها في إحدى جرائم الإرهاب. وينص القانون على أن تتولى جمعية أخرى تحددها الوزارة المختصة بشئون الجمعيات والعمل الأهلي الإشراف على أنشطة هذه الجمعيات بما يتفق مع أحكام القانون الجديد. وتؤول أموال الجمعيات والمؤسسات الأهلية والكيانات المدرجة على قوائم الكيانات الإرهابية إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية، في حاله صدور حكم نهائي بإدانتها بإحدى جرائم الإرهاب.

فوفقا لنص القانون سوف تصبح كافة المؤسسات الأهلية - بعد مرور عام على صدور اللائحة التنفيذية - خاضعة لنفس القواعد، سواء المؤسسات الجديدة، أو التي تم توفيق أوضاعها .

ثانيا: تأسيس الجمعيات الأهلية

تعتبر حرية تأسيس الجمعيات الأهلية من أهم الضمانات لتحرير العمل الأهلي. فبخلاف القوانين السابقة[١]، ينص قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على أن يكون تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية بمجرد إخطار الجهة الإدارية، ودون حاجة إلى ترخيص مسبق. كذلك يعطى القانون الحق للمؤسسين في اختيار الصيغة التنظيمية المناسبة للنظام الأساسي للجمعية أو المؤسسة وفقا لنشاطها. كما ينص على إكساب الجمعية الأهلية الشخصية الاعتبارية بمجرد إخطار الجهة الإدارية، لتبدأ نشاطها فورا دون الانتظار لقرارت إدارية لاحقة، وبذلك يكون المشرع قدد بدد مخاوف بعض المراقبين الدوليين من تحول عملية الإخطار إلى ترخيص.

فمن الجلي أن المشرع قد خفف من القيود المفروضة على تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية، علاوة على تسهيل بعض الإجراءات الإدارية المتعلقة بإدارة تلك المنظمات وعلاقتها بجهة الإدارة[٢].

---

(١) فنجد على سبيل المثال أن المادة ٨ من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، قد ربط اكتساب الجمعيات الأهلية للشخصية الاعتبارية بشهر نظامها الأساسي. وقد نصت المادة ١٢ من ذات القانون على حق الجهة الإدارية في رفض شهر نظام الجمعية في بعض الحالات. كذلك يلزم قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٠ في المادة ٥ منه، بإجراء قيد ملخص النظام الأساسي للجمعية لاكتساب الشخصية الاعتبارية، ومنح القانون للجهة الإدارية حق رفض هذا القيد بقرار مسبب اذا تبين لها أن من بين أغراض الجمعية نشاطا مما تحظره المادة ١١ من القانون.

(٢) د/ هدى الشاهد، "قانون الجمعيات الأهلية لعام ٢٠١٩: خطوة على طريق تحرير العمل الأهلي"، دراسات في حقوق الإنسان: https://hrightsstudies.sis.gov.eg/دراسات-وتقارير/دراسات/قانون-الجمعيات-الأهلية-لعام-٢٠١٩-خطوة-على-طريق-تحرير-العمل-الأهلي/ .

وإذا كان القانون قد أعطى أثر فوري للإخطار بحيث يصبح ساريا بمجرد تسلمه من جانب الجهة الإدارية، إلا أن من حق هذه الأخيرة - ولمدة ستون يوم فقط - أن توقف النشاط أو القيد المخالف إن وجدت بين أغراض الجمعية نشاطا مخالفا للدستور أو محظور وفقا لقانون العقوبات أو أي قانون أخر، أو إن وجدت بيانات وملحقات الإخطار غير مستوفاة أو غير صحيحة، وذلك بقرار مسبب يُخطر به ممثل جماعة المؤسسين.

ويعطي القانون لممثل جماعة المؤسسين الحق في تصويب الخطأ، أو استيفاء البيانات، أو الطعن على القرار بوقف النشاط أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوم عمل من تاريخ الإخطار به.

كذلك يجيز القانون للجمعيات الأهلية أن تفتح فروع لها داخل وخارج الدولة. فتنص المادة ٣٣ من اللائحة التنفيذية للقانون الجديد على أنه " يجوز للجمعيات المقيدة طبقا لأحكام القانون فتح فروع لها خارج مصر على أن تتقدم بطلب للوحدة متضمنا البيانات والمستندات الآتية:

١- قرار قيد الجمعية أو المؤسسة الأهلية،

٢- لائحة النظام الأساسي،

٣- ميزانية معتمدة من محاسب قانوني عن أخر سنة مالية،

٤- بيانا بالأنشطة التي ستقوم بممارستها بالخارج والتي يجب أن تتفق مع الأنشطة الواردة بنظامها الأساسي،

٥- بيانا بالموازنة المخصصة من المركز الرئيسي لفرع الجمعية بالخارج،

٦- بيانات عن ممثلي الجمعية المسئولين عن مباشرة النشاط في الخارج،

٧- أية بيانات أخرى تطلبها الوحدة.

وفي جميع الأحوال لا يجوز للجمعية، فتح الفرع المشار إليه قبل الحصول على ترخيص من الوزير المختص في ضوء تقرير من الوحدة أو الوحدة الفرعية التابعة لها الجمعية، بحسب الأحوال، يتضمن سلامة وضعها المالي والإداري وبعد موافقة الجهات المعنية. ويتعين موافاة الوحدة بالسند القانوني لعملها في الخارج وفقا لقانون الدولة التي أنشئ فيها الفرع خلال ستين يوما من تاريخ مباشرة نشاطها، على أن يكون مصدقا عليه من وزارة الخارجية المصرية. وتخطر الوحدة وزارة الخارجية لإخطار السفارة المصرية أو من يمثلها في البلد المعني".

واعمالا لرؤية التطوير المؤسسي التي تنتهجها الحكومة لتدعيم منظومة العمل الأهلي، وتيسير الإجراءات الادارية، يقضي القانون الجديد بأن تنشأ بالوزارة المختصة وحدة ذات طابع خاص تسمى "الوحدة المركزية للجمعيات والعمل الأهلي". وتضم الوحدة المركزية والوحدات الفرعية كفاءات وطنية ذات خبرات واسعة في مجال العمل الأهلي. وتختص الوحدة بمتابعة إجراءات تطبيق أحكام القانون ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذا لهما دون التدخل في عمل الجمعيات والاتحادات والمؤسسات الأهلية والمنظمات الأجنبية غير الحكومية. وتتولى الوحدة إنشاء سجل وأرشيف إلكتروني لكل مستندات الجمعيات والاتحادات والمؤسسات الأهلية والمنظمات الأجنبية غير الحكومية.

كذلك تلزم المادة ٧٥ من اللائحة التنفيذية، الجهة الإدارية أن تراعي عند دخول مقار الجمعيات والمؤسسات الأهلية مجموعة ضوابط منها:

- أن يكون الموظف حاملا بطاقة تعريف خاصة تصدر عن الجهة الإدارية وتسمح له بدخول مقار الجمعيات،
- أن يحمل الموظف خط سير معتمد من جهة عمله وموضح به اسم المؤسسة أو الجمعية والغرض من الزيارة ومدتها.
- ويجب أن يوقع الموظف في سجل الزيارات المعد لذلك بمقر الجمعية بما يفيد تاريخ الزيارة،
- ويجب أن يتم التنسيق المسبق مع الجمعية أو المؤسسة لتحديد موعد المراجعة، والالتزام بمدونة السلوك الوظيفي والضوابط المهنية السليمة خلال الزيارة.

ثالثا: نطاق نشاط الجمعيات الأهلية

يحدد قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ ولائحته التنفيذية، نطاق عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مجالات التنمية المجتمعية بما يتماشى مع الخطط التنموية للدولة واحتياجات المجتمع، وبما يتوافق مع الأغراض المنصوص عليها في نظامها الأساسي. فالقانون الجديد يشجع على توسيع نطاق نشاط الجمعيات الأهلية ويسمح لها بالتعاون والتنسيق مع الجمعيات الأخرى المحلية والأجنبية.

وعلى عكس القانون الملغى، يسمح القانون الجديد للجمعيات والمؤسسات الأهلية بفتح مكاتب تابعة لها وخاضعة لإشرافها في أي من

محافظات الجمهورية[١]، بخلاف مقرها الرئيسي، وذلك بعد أن يتم إخطار الجهة الإدارية المختصة، حيث لم يكن قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي القديم الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ يجيز فتح مقرات أو مكاتب تابعة للجمعية إلا بعد موافقة كتابية مسبقة من الوزير المختص أو من يفوضه.

كما يجيز القانون الجديد للجمعيات الأهلية أن تفتح فروعا لها خارج جمهورية مصر العربية، ولكن بشرط الحصول أولا على ترخيص من الوزير المختص[٢]. وتتولى الجهة الإدارية إخطار وزارة الخارجية للقيام بما يلزم لتسهيل ذلك. وقد كان القانون الملغى المشار اليه يشترط الحصول على تصريح من الوزير المختص بعد موافقة الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية - الذي تم إلغائه.

كذلك يسمح قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ ولائحته التنفيذية، أن تنضم أو تنتسب أو تشارك أو تتعامل مع جمعيات أو هيئات أو منظمات أجنبية لممارسة نشاط أهلي لا يتنافى مع أغراضها، وذلك بعد الحصول على موافقة جمعيتها العمومية[٣].

وعلى خلاف قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، لم يقصر القانون الجديد -

(١) راجع المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٢) المادة ٢٠ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٣) المادة ١٩ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩. وانظر كذلك المادة ٣١ من اللائحة التنفيذية.

بشكل قطعي - نطاق عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية على الأهداف التنموية دون الدفاعية. فقد أجاز القانون لهذه المؤسسات المشاركة في ممارسة الأنشطة الأهلية المختلفة مادامت لا تتنافى مع أغراض الجمعية؛ وذلك شريطة الحصول على موافقة من الجهة الإدارية(١).

فيتضح مما سبق أن هناك اتجاه واضح من جانب المشرع بالسماح للمنظمات الأهلية بالتوسع نوعيا وجغرافيا في نطاق نشاطها.

رابعا: نطاق عمل المنظمات الأهلية الأجنبية

يحدد قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ النطاق الإجرائي الذي يجب على المنظمات الأجنبية غير الحكومية التي ترغب في العمل داخل مصر اتباعه للحصول على تصريح بذلك، حيث دعاها إلى تقديم طلب للحصول على تصريح من وزارة الخارجية مرفقا به البيانات والمستندات. ويتم تقديم طلب تعديل الترخيص أو تجديده أو إلغائه إلى الوحدة المركزية للجمعيات الأهلية بالوزارة المختصة. وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون الجديد الإجراءات والمستندات المطلوب إرفاقها بطلب التصريح بالعمل للمنظمات الأجنبية داخل مصر.

وفي هذا الصدد تنص اللائحة التنفيذية للقانون على أن يتم إصدار التصريح من جانب الوزير المختص بعد ورود الطلب مستوفيا من وزارة الخارجية خلال مدة زمنية لا تجاوز خمسة عشر يوما. وللوزير بعد موافقة الجهات المعنية - وفي ضوء التقارير الفنية والمالية - أن يصدر قرار بتجديد التصريح الخاص

(١) د/ هدى الشاهد، "قانون الجمعيات الأهلية لعام ٢٠١٩: خطوة على طريق تحرير العمل الأهلي"، مرجع سابق.

بالمنظمة خلال تسعين يوم عمل من تاريخ تقديمها طلبا بذلك، على أن يقدم هذا الطلب إلى الوحدة المركزية قبل انتهاء مدة التصريح الصادر بستين يوم عمل.

خامسا: تمويل الجمعيات الأهلية

يحرص القانون الجديد ولائحته التنفيذية على تسهيل التعاملات المالية للجمعيات الأهلية بما يواكب نشاطها ويسهل عليها تنفيذ أغراضها. حيث يمنح القانون الجديد هذه الجمعيات الحق في تلقي الأموال النقدية من الداخل والخارج[١]، ولكن مع اشتراط إخطار السلطات، وعدم انتهاك أيا من القوانين المصرية القائمة. وتخضع الجمعيات الأهلية لرقابة متوازنة على التمويل الأجنبي من جانب الجهات الإدارية المختصة.

فمن مزايا القانون الجديد أنه يسمح للجمعيات الأهلية أن تتلقي الأموال النقدية من داخل مصر من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية، أو منظمات أجنبية غير حكومية مصرح لها بالعمل داخل جمهورية مصر العربية. كما يجيز القانون للجمعيات الأهلية أن تقبل المنح والأموال والهبات، وأن تتلقاها من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية من داخل البلاد، أو من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية من خارج البلاد[٢].

وتسمح أيضا اللائحة التنفيذية للجمعيات الأهلية أن تقبل أموال عينية من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية من داخل أو خارج مصر.

---

(١) المادة ٢٤ من القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٢) اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان (الأمانة الفنية)، "قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلية ولائحته التنفيذية: الملامح الرئيسية"، مرجع سابق.

كما تحدد اللائحة التنفيذية المدة الزمنية لرد الأموال للجهات المانحة بعشرة أيام عمل كحد اقصى، من بينها خمسة أيام تقوم الجمعية خلالها بمخاطبة البنك المودع لديه المنحة لاتخاذ إجراءات رد الأموال، وخمسة أيام لقيام البنك برد هذه الأموال للجهة المانحة.

كذلك يتيح القانون ولائحته التنفيذية للجمعيات والمؤسسات الأهلية القيام بالعديد من الأنشطة التي تعزز مواردها المالية، نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

- السماح للجمعيات الأهلية بتأسيس أو المساهمة في تأسيس شركات وصناديق استثمار خيرية ترتبط بأنشطتها، بشرط موافقة الوزير المختص، على أن توزع الأرباح والعوائد الناتجة عن استثماراتها على الإنفاق على الأغراض الاجتماعية أو الخيرية من خلال مؤسسات المجتمع الأهلي(١).
- السماح للجمعيات الأهلية بمزاولة مجموعة من الأنشطة المالية غير المصرفية اللازمة لممارسة نشاطها بعد الحصول على ترخيص من الهيئة العامة للرقابة المالية، وإخطار الجهة الإدارية بذلك.
- السماح للجمعيات الأهلية بإقامة المشروعات الإنتاجية والخدمية والحفلات، وذلك بالإضافة إلى المعارض والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية في جميع الألعاب والأنشطة الرياضية.
- السماح للجمعيات الأهلية بإعادة استثمار عوائد أنشطتها أو فائض إيراداتها العادية في مجالات تمكنها من الحصول على مورد مناسب، مثل أذون

(١) المادة ٧٦ من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٢١ الصادرة بتاريخ ٢٠٢١/١/١١.

الخزانة، الودائع، السندات الحكومية أو ما تصدره أو تضمنه البنوك المعتمدة من شهادات الاستثمار أو السندات أو الإيداع أو ما تقبله من ودائع.

وقد أضاف المشرع في القانون الجديد مادة جديدة تمنح الجمعيات الأهلية الحق في جمع التبرعات من داخل مصر بعد الحصول على تصريح مسبق بجمعها. ولم يلزم المشرع هذه الجمعيات بضرورة الحصول على موافقة مسبقة على كل تبرع كما كان الوضع في القانون الملغي[١].

وعلى عكس القانون السابق - الذي كان يقصر جمع التبرعات على الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية المصرية فقط، يجيز القانون الجديد للجمعيات الأهلية جمع التبرعات من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية مرخص لها بالعمل داخل مصر، وذلك بعد الترخيص لها من الوحدة المركزية

(١) فقد كانت المادة ٢٣ من قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، تنص على أنه "المادة ٢٣ مع عدم الإخلال بأحكام قوانين مكافحة الإرهاب وغسل الأموال، للجمعية، في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية، حق تلقي الأموال النقدية أو جمع التبرعات من داخل الجمهورية من أشخاص طبيعيين أو اعتبارية مصرية، على أن تودع تلك الأموال في حسابها البنكي دون غيره، والتأشير في سجلاتها بذلك، وأن تقوم الجمعية بتخصيص وإنفاق تلك الأموال فيما جمعت من أجله مع تقديم كشوف حساب دورية. ويجب إخطار الجهة الإدارية بتلقي الأموال في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية. كما يجب الحصول على موافقة الجهة الإدارية قبل جمع التبرعات بثلاثين يوم عمل، وتلتزم الجهة الإدارية بإخطار الجهاز بذلك.....". كذلك نصت المادة ٢٤ من ذات القانون على أنه "مع عدم الإخلال بأحكام قوانين مكافحة الإرهاب وغسل الأموال، يجوز للجمعية أن تقبل وتتلقى الأموال والمنح والهبات من أشخاص طبيعيين أو اعتبارية مصرية أو أجانب من خارج البلاد، أو من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أجانب من داخل البلاد، على أن تودع تلك الأموال في حسابها البنكي دون غيره والتأشير في سجلاتها بذلك، وإخطار الجهاز خلال ثلاثين يوم عمل من تلقي الأموال ودخولها الحساب الخاص بالجمعية، وللجهاز حق الاعتراض خلال ستين يوم عمل تالية لتاريخ الإخطار بقبول أو تلقي الأموال".

للجمعيات والعمل الأهلي. كذلك يسمح القانون للجمعيات والمؤسسات الأهلية أن تتلقى الأموال والهبات والمنح من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية من خارج البلاد .

وبموجب قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ ولائحته التنفيذية، تم تخفيض المدة اللازمة للحصول على موافقة الجهة الإدارية على تلقي المنظمات الأهلية التمويل من تسعين يوم إلى ستين يوم، بحيث يعتبر عدم رد الجهة الإدارية على الجمعية أو المؤسسة الأهلية بعد انقضاء تلك المدة بمثابة موافقة، وذلك على خلاف ما كان ينص عليه القانون الملغي من اعتبار عدم الرد بمثابة رفض لطلب التمويل.

ومن جانب آخر، لم يضع القانون الجديد حدا أقصى لقبول التمويل النقدي، مثلما كان ينص القانون الملغي. واكتفت اللائحة التنفيذية بالنص على أن يكون التمويل متناسب مع حجم ونشاط الجمعية.

وتوضح اللائحة التنفيذية أن الترخيص بجمع الأموال يكون في حدود ترخيص واحد في السنة ولمدة أقصاها سنة. ويجوز استثناءاً أن تمنح الوحدة المركزية للجمعيات والعمل الأهلي أو الوحدة الفرعية المختصة - بحسب الأحوال - للجمعية ترخيص أخر خلال المدة ذاتها إذا كان الترخيص لسوق خيري أو لحفل.

وقد ألغى القانون الحالي خضوع الجمعيات والمؤسسات الأهلية إلى رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات. كما حذف القانون النص الذي كان يخصص نسبة من

المنح التي تحصل عليها المنظمات لدعم صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية[١].

وعلاوة على ذلك، يوفر القانون الجديد للجمعيات الأهلية مصدرا للعون المالي من خلال صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية التابع لوزارة التضامن؛ بهدف توفير الدعم المالي لضمان استمرار نشاط هذه الجمعيات، وإلزام الحكومة بإدراج مبالغ مالية بموازنتها العامة لدعم الجمعيات.

وفيما يتعلق بسرية حسابات الجمعيات الأهلية، لم يمنح القانون للجهة الإدارية الحق في الكشف عنها، وإنما أجاز لها تقديم طلب بذلك للنائب العام الذي يحق له رفض أو قبول ذلك الطلب وفقا للمبررات المقدمة له، ويعد هذا الإجراء ضمانة هامة لسرية حسابات الجمعيات.

ومن أبرز التعديلات التي جاء بها القانون الجديد ما منحه للجمعيات والمؤسسات الأهلية من مزايا تمكنها من القيام بأنشطتها على النحو الأمثل، ونذكر منها[٢] :

- "الإعفاء من رسوم التسجيل والقيد التي يقع عبء أدائها على الجمعية في جميع أنواع العقود التي تكون طرفا فيها كعقود الملكية أو الرهن أو الحقوق العينية الأخرى، وكذلك من رسوم التصديق على التوقيعات.

(١) تنص المادة ٨٠ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على أن "تتكون موارد الصندوق على الأخص مما يأتي:..... (ز) ما يعادل نسبة ١ ٪ من صافي حصيلة تراخيص جمع المال الصادر للجمعية، ومن قيمة كل منحة مصرح لها بالحصول عليها.

(٢) المادة ١٧ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

- الإعفاء من ضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حاليا والتي تفرض مستقبلاً على جميع العقود والتوكيلات والمحررات والأوراق المطبوعة والسجلات وغيرها والتي يقع عبئها على الجمعية.
- إعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية.
- الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من عدد وآلات وأجهزة ولوازم إنتاج وسيارات، وكذا ما تتلقاه من هدايا ومعونات من الخارج، وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وعرض وزير المالية، وبشرط أن تكون هذه الأشياء لازمة لنشاطها الأساسي.
- أن تعامل بشأن استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي معاملة الاستهلاك المنزلي بشرط استصدار شهادة من الوزارة المختصة بعدم ممارسة نشاط تجارى.
- ويلزم القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ الجمعيات بفتح حساب بنكي في أحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي، وبالالتزام بالشفافية والإفصاح في الإعلان عن مصادر تمويلها، واتباع قواعد الحوكمة في إنفاقها في الأغراض المخصصة لها.

سادسا: التفويض التشريعي

جاء قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بالعديد من الضمانات والأحكام التي تكفل عمل الجمعيات الأهلية بحرية، مما يساعد على تحقيق أغراضها التنموية التي تصب في صالح المجتمع. وإذا كان القانون الجديد ينتهج فلسفة جديدة مشجعة للعمل الأهلي وداعمة له، إلا أن المشرع قد بالغ في تفويض السلطة التنفيذية في وضع ضوابط بعض المسائل الأساسية والتي تدخل في اختصاصه الأصيل.

فينص القانون الجديد – على سبيل المثال - في المادة ١٤ منه على أن "تعمل الجمعيات في مجالات تنمية المجتمع المحددة في نظامها الأساسي دون غيرها، وذلك مع مراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع.

ويجب على الجمعيات في حال رغبتها في ممارسة أنشطة بالمناطق الحدودية التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء، الحصول على ترخيص بتنفيذ تلك الأعمال من الجهة الإدارية بعد أخذ رأي المحافظ المختص وموافقة الجهات المعنية على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية لهذا القانون" .

فعلى الرغم من أن الدستور قد ساوى بين جميع محافظات الجمهورية، ومنح المواطنين جميعاً حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، إلا أن نص المادة السابقة يضع قيداً على ممارسة ذلك العمل في المحافظات والمناطق الحدودية. فقد اشترط القانون ضرورة الحصول على ترخيص بتنفيذ تلك الأعمال من الجهة الإدارية وبعد أخذ رأي المحافظ وموافقة الجهات المعنية على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية.

ومن غير الخفي أن الاعتبارات الأمنية للمناطق الحدودية، خاصة في ظل العمليات الإرهابية التي تستهدف البلاد منذ ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣، تبرر تطبيق بعض الاستثناءات على هذه المناطق. إلا أن النص الحالي يعكس تخلي المشرع عن الولاية التشريعية بطريق التفويض للسلطة التنفيذية. فمن ناحية، لم يضع القانون تعريف للمناطق الحدودية، كما انه لم يضع أي ضوابط لتحديد المقصود بها، وإنما ترك الأمر بأكمله للسلطة التنفيذية.

ومن ناحية أخرى، اشترط القانون موافقة الجهات المعنية للترخيص بممارسة العمل الأهلي داخل تلك المناطق دون تحديد المقصود بتلك الجهات المعنية، وبالتالي

أطلق يد السلطة التنفيذية في تحديد الجهات التي تراها مناسبة للموافقة على الترخيص.

وقد جاءت المادة ٢٨ من اللائحة التنفيذية لتنص على أنه "يجوز للجمعيات التقدم بطلب إلى الوحدة أو الوحدة الفرعية المختصة، بحسب الأحوال، على النموذج المعد لذلك لممارسة أي أنشطة بالمناطق الحدودية التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء على أن يستوفي الطلب البيانات والمستندات الآتية:

أ- النشاط المطلوب ممارسته والمستهدف منه،

ب- مدة تنفيذ النشاط،

ج- مقر النشاط،

د- صحيفة الحالة الجنائية للقائمين على تنفيذ النشاط،

ه- مصادر وقيمة التمويل المخصص للنشاط،

و- الجهات الشريكة (إن وجدت).

ويصدر رئيس الوحدة الترخيص - بعد أخذ رأي المحافظ المختص وموافقة الجهات المعنية - خلال ستين يوم عمل من تاريخ تقديم الطلب مستوفيا البيانات والمستندات المشار إليها، ويتضمن الترخيص النشاط المصرح به ومدة ممارسة النشاط وقيمة التمويل ومصادره والجهات الشريكة (إن وجدت)".

يتضح من المادة السابقة أن التفويض التشريعي للمشرع اللائحي جاء بلا ضابط محدد. كما أن اللائحة التنفيذية لم تحدد بدورها المقصود بالمناطق الحدودية أو الجهات المعنية المنوط بها الموافقة على التصريح.

كما نصت المادة ٢٤ على أنه " مع عدم الإخلال بأحكام قوانين مكافحة الإرهاب وغسل الأموال، يكون للجمعية في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية، حق تلقى الأموال النقدية من داخل الجمهورية من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو منظمات أجنبية غير حكومية مصرح لها بالعمل داخل مصر وفقا لأحكام هذا القانون، على أن تودع تلك الأموال في حسابها البنكي والتأشير في سجلاتها بذلك، وأن تقوم الجمعية بتخصيص تلك الأموال وإنفاقها فيما وردت من أجله مع تقديم كشوف حساب دورية وتقرير فني يستوفي أوجه الإنفاق والنشاط. ويجب إخطار الجهة الإدارية بتلقي الأموال في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، كما تبين هذه اللائحة ضوابط وإجراءات تلقي الأموال العينية، والحد الأقصى لقيمة تلقي الأموال النقدية" .

فمن المقرر على المستويين الدولي والمحلي أن الجمعيات والمؤسسات الأهلية تتمع بالحق في تلقي المنح والتبرعات. ويجوز للمشرع أن يضع بعض الضوابط لضمان عدم اتخاذ تلك الوسيلة سبيل للإخلال بالنظام العام أو الأمن القومي للدولة. وقد وضعت المادة السابقة ضمانات عديدة للتأكد من حسن استغلال تلك الأموال وعدم استخدامها في غير الأغراض المخصصة لها.

وتنطوي فكرة وضع حد أقصى لتلقي الأموال والتبرعات على انتقاص من الحق الدستوري للجمعيات الأهلية في ممارسة نشاطها. فكان يجب على المشرع أن يكتفي بالأحكام والشروط الواردة بقوانين مكافحة الإرهاب وغسل الأموال والتي نص القانون على انطباقها على عمليات تلقي الجمعيات لأية أموال نقدية، فإن ثبت وقوعها تحت طائلته، فسيتم معاقبتها بالجزاءات المقررة به، مما يضمن شرعية مصدر تلك الأموال من ناحية، وعدم إنفاقها في أنشطة غير قانونية، من ناحية أخرى.

وفي هذا الصدد، يحمد للمشرع اللائحي أنه لم يضع حدا أقصى لقبول الجمعيات والمؤسسات الأهلية أموال نقدية، بعكس ما كان منصوص عليه في القانون الملغى رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، بينما اكتفت اللائحة التنفيذية بالنص على التناسب بين حجم التمويل وحجم ونشاط الجمعية .

خالف المشرع أيضا قواعد التفويض التشريعي في المادة ٧٤ من القانون الجديد، حيث تنص على أنه "في حالة مخالفة المنظمة الأجنبية غير الحكومية لأي من أحكام هذا القانون أو قواعد ممارسة النشاط المصرح به، يكون للوزير المختص إصدار قرار مسبب بإيقاف النشاط المخالف أو بإلغاء تصريح ممارسة النشاط، على أن تقوم الوحدة المنصوص عليها في المادة ٧٦ من هذا القانون بإبلاغ المنظمة بالقرار.

وفي جميع الأحوال، يجوز إلغاء التصريح لأسباب تتعلق بتهديد الأمن القومي أو السلامة العامة، أو الإخلال بالنظام العام أو طبقا لمبدأ المعاملة بالمثل.

وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الأحوال الأخرى التي يتم فيها تجديد تصريح المنظمة الأجنبية أو تعديله أو إلغائه، والإجراءات الواجب اتباعها في حالة إلغاء التصريح وكيفية التصرف فيما تتركه من أموال أيا كانت طبيعتها ".

ويتضح من المادة السابقة أن المشرع قد تخطى حدود التفويض التشريعي الذي أجازه الدستور والغرض منه، والمتمثل في بيان ما تضمنه النص القانوني. فلا يجوز للمشرع اللائحي أن ينشئ حق معين. فعندما يقوم المشرع بتفويض السلطة التنفيذية في تحديد الأحوال الأخرى التي يتم فيها تجديد تصريح المنظمة الأجنبية أو تعديله أو إلغائه، والإجراءات الواجب اتباعها في حالة إلغاء التصريح وكيفية التصرف فيما تتركه من أموال أيا كانت طبيعتها، يعد ذلك تفريطا من المشرع في اختصاصه الأصيل، مما يجعل النص معيب بشبهة عدم الدستورية.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع اللائحي لم يخرج في تنظيمه لهذه المسألة عن الإطار الذي وضعه القانون. فقد حددت اللائحة سلطات الجهة المختصة بوقف نشاط المنظمة أو إلغاء تصريحها في حالة مخالفتها لأحكام القانون او اللائحة أو التصريح الصادر لها، وذلك بعد اخطارها بإزالة أسباب المخالفة خلال مهلة محددة(١).

ومن المواد الأخرى التي اعملت التفويض التشريعي بشكل يتخطى الحدود الدستورية، المادة ٧٦ التي تنص على أن " تنشأ بالوزارة المختصة وحدة ذات طابع خاص تسمى «الوحدة المركزية للجمعيات والعمل الأهلي»، تتبع الوزير المختص، وتحل محل الإدارة المركزية للجمعيات والاتحادات ..... ويصدر بتشكيل الوحدة وتعيين رئيسها قرار من الوزير المختص، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون علاقتها بأجهزة الدولة وهيكلها الإداري والمالي ونظم العمل والعاملين بها وأجورهم دون التقيد بالنظم الحكومية المعمول بها".

فقد ترك النص للائحة التنفيذية تحديد أجور العاملين بالوحدات الجديدة، وذلك بالمخالفة لما نصت عليه المادة ١٢٨ من الدستور، التي أوجبت أن يبين القانون قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والمكافآت، ثم يحيل إلى اللائحة التنفيذية لبيان التفاصيل.

وقد وضعت اللائحة التنفيذية القواعد المنظمة لأجور العاملين بالوحدة المشار اليها، حيث تنص في المادة ١٤٣ من اللائحة على أنه "مع مراعاة الحد الأقصى للدخول المقرر قانونا، يطبق على الموظفين بالوحدة الأجر الوظيفي الوارد بالجداول المرافقة لقانون الخدمة المدنية المشار إليه، ويحدد الأجر المكمل لرئيس الوحدة بقرار من الوزير المختص على ألا يجاوز ٧٥٪ من الحد الأقصى للدخول المقرر قانونا،

(١) انظر المادة ١١٥ من اللائحة التنفيذية السابق الإشارة اليها.

ويحدد الأجر المكمل لسائر موظفي الوحدة بقرار من الوزير المختص، بعد موافقة وزير المالية، في ضوء معدلات أدائهم ومستوى وحجم إنجازهم في العمل ويحدد القرار القواعد المنظمة لصرف هذا الأجر.

ويستحق الموظف عند التعيين أو التعاقد الأجر المقرر لدرجة الوظيفة التي يشغلها اعتبارا من تاريخ تسلمه العمل، ما لم يكن مستبقى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ التعيين. ويحدد في عقود الوظائف القيادية المكافأة المقطوعة التي يتقاضاها شاغلو الوظيفة بما لا يجاوز الحد الأقصى للأجر المقرر للموظف من ذات المستوى الوظيفي".

فالخلاصة أنه بالرجوع للمبادئ الدستورية المستقرة في مسألة التفويض التشريعي، نجد أن المحكمة الدستورية العليا قد أكدت في حكمها[1] الصادر في ٢ فبراير ٢٠١٩ على أنه "إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها، وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها في ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بالعمل في إطارها، فاذا ما خرج المشرع على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية تنظيم الحق من أساسه، كان متخلياً عن اختصاصه الأصيل المقرر بالمادة ٨٦ من الدستور، ساقطاً - بالتالي - في هوة المخالفة الدستورية".

فلا يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية أن تتولى إبتداءا تنظيم الأمور التي خلا القانون من وضع الإطار العام الذي يحكمها، والا كان ذلك – وفقا لما جاء بحكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٦ فبراير ٢٠١٦ - بمثابة خلق لأحكام جديدة لا

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٨٤ لسنة ٣٩ ق. دستورية، جلسة ٢/٢/ ٢٠١٩، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com

تستند إلى ظهير تشريعي، وليست تفصيلاً لأحكام أوردها المشرع في القانون إجمالا، بما يخرج اللائحة – في هذه الحالة –عن الحدود التي عينها الدستور(١) .

وقد أصدر قسم التشريع بمجلس الدولة عدة فتاوى في ذات المعنى، منها ما يقرر أن " إحالة مشروع القانون في الكثير من مواده إلى اللائحة التنفيذية، دون أن يتضمن الضوابط العامة والأسس التي تلتزم بها اللائحة التنفيذية عند تنظيمها للمسائل محل الإحالة، يعد تخلياً من السلطة التشريعية عن دورها المنوط بها دستورياً بالمخالفة لأحكام الدستور "(٢).

كذلك قرر قسم التشريع في فتوى أخرى له أنه " لا يجوز للمشرع أن يتسلب من اختصاص عهد به الدستور إليه ويوكله إلى سلطة أخرى مهما علا شأنها، وإلا أضحى هذا التفويض مشوباً بعدم الدستورية "(٣).

ومما لا شك فيه أن قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ هو محض عمل بشري لا يخلو من العيوب، على الرغم من محاولة صياغته بطريقة تتلافى مسالب القوانين السابقة. ولكن تجدر الإشارة إلى أن الانتقادات التي تم توجيها للمواد السابقة قد تم تداركها بشكل كبير في نصوص اللائحة التنفيذية. وبالتالي فإن ما عرضناه من صور للإفراط في التفويض التشريعي لا تؤثر بشكل جوهري على تحقيق القانون المشار اليه للغاية المرجوة منه في تعزيز وكفالة ضمانات ممارسة العمل الأهلي في مصر.

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٧٦ لسنة ٣٢ ق، جلسة ٢/٦/ ٢٠١٦، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com.

(٢) مبدأ ١/ب، مشروع قانون الوظائف المدنية، ملف ٤٤ لسنة ٢٠٠٦.

(٣) مبدأ ٢٠، مشروع قانون تعديل أحكام قانون دخول وإقامة الأجانب ملف ٢٢ لسنة ٢٠١٦.

سابعاً: العقوبات المقررة لمخالفة أحكام قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩

ضيق القانون الجديد من نطاق المخالفات التي يؤدي ارتكابها إلى وقف الجمعية وغلق مقارها، بالمقارنة بقانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي القديم الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧. ويعد إلغاء عقوبة الحبس والعقوبات السالبة للحرية عند مخالفة نصوص قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، وإقرار عقوبة الغرامة كبديل لها، من أهم التعديلات التي أدخلها القانون الجديد. وقد كان بقانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي القديم الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ الملغي يتضمن عقوبات سالبة للحرية، تتمثل في السجن لمدد تتراوح بين عام وخمسة أعوام، مقرونة بغرامات مالية حدها الأدنى خمسون ألف جنيه، وحدها الأقصى مليون جنيه مصري، وذلك بالمخالفة للقواعد والأعراف الدستورية والدولية.

وقد حصر المشرع في القانون الجديد المخالفات المعاقب عليها في الآتي:

- **عدم تعاون الجمعية أو المؤسسة في تمكين الجهات الإدارية من فحص ومتابعة أعمالها،**
- **نقل المقر دون إخطار الجهة الإدارية،**
- **إنفاق أموال الجمعية أو المؤسسة في غير أغراض النشاط الذي تم تخصيصه له،**
- **التصرف في أموال الجمعية أو المؤسسة الصادر حكم بحلها وتصفيتها دون الحصول على إذن.**

ويرى جانب من الفقه أن الغرامات الواردة قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، تتسم بنوع من المبالغة، حيث لا يتناسب حدها الأدنى مع بعض المخالفات البسيطة. ولكن ذلك مردود عليه بأن الغرض من رفع مقدار الغرامات قد يكون تحقيق مبدأ الردع بعد إلغاء العقوبات السالبة للحرية[١]. وفي جميع الأحوال فإن الوضع الحالي يعد أفضل من إقرار عقوبات سالبة للحرية.

والخلاصة أن نص قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على قيمة مرتفعة للغرامات المالية لبعض المخالفات البسيطة، لا ينال من كونه خطوة محورية نحو تحرير العمل الأهلي في مصر، وتوفير ضمانات التمتع بالحق في تكوين الجمعيات الأهلية وتعزيز قدراتها التنظيمية والمالية، والسماح لها بالعمل في مختلف الأنشطة في إطار من الضمانات مما يسمح بتحقيق العمل الأهلي لأغراضه التنموية بحُرية.

(١) د/ هدى الشاهد، "قانون الجمعيات الأهلية لعام ٢٠١٩: خطوة على طريق تحرير العمل الأهلي"، مرجع سابق.

المبحث الثاني

انقضاء الجمعيات الأهلية بحلها والأنشطة المحظورة عليها

يقصد بانقضاء الجمعيات الأهلية انتهاء شخصيتها الاعتبارية. وتنقضي الجمعيات الأهلية بالأسباب العامة التي ينقضي بها أي شخص اعتباري، كانقضاء أجلها، أو تحقق الغرض منها، أو استحالة تحقق هذا الغرض، أو وفاة جميع أعضائها، أو بحلها. وقد حظر القانون الجديد على الجمعيات والمؤسسات الأهلية ممارسة بعض الأنشطة، ورتب على مخالفة ذلك وقف نشاطها. كما نص القانون على حل الجمعية إذا تمادت في ارتكاب أي من المخالفات التي تؤدي إلى وقف نشاطها. وقد جاء قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الجديد بأحكام تفصيلية بشأن حل الجمعيات والمؤسسات الأهلية. لذلك سوف نتناول في هذا المبحث أحكام حل الجمعيات والمؤسسات الأهلية (المطلب الأول) والأنشطة المحظور عليها ممارستها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حل الجمعيات والمؤسسات الأهلية

ينص القانون الجديد على ألا يتم حل الجمعيات الأهلية إلا بموجب حكم قضائي، مع عدم جواز تنفيذه قبل صدوره، حتى فيما اعتبره القانون مخالفات تستوجب وقف النشاط. ويحدد قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ الحالات التي يتم فيها حل الجمعيات الأهلية.

أولا: أنواع وحالات حل الجمعيات الأهلية

قد يكون حل الجمعيات الاهلية اختياريا وقد يكون إجباريا(١). ويكون حل الجمعية اختياريا إذا تم بموجب قرار من الجمعية العمومية. فوفقا للقانون الجديد ولائحته التنفيذية، يجوز أن يتم حل الجمعية بقرار من الجمعية العمومية غير العادية، وفقا للقواعد المقررة في نظامها الأساسي. ويجب أن يتضمن قرار الحل تعيين مصف أو أكثر من المكاتب المحاسبية المعتمدة، كما يجب تحديد الأجر المحدد له والمدة التي تلزم للإنتهاء من إجراءات التصفية، مع الإلتزام بإخطار الجهة الإدارية بذلك(٢).

أما الحل الإجباري للجمعيات الأهلية، فيكون بحكم يصدر من المحكمة المختصة بناء على طلب يقد من الجهة الإدارية أو من كل ذي صفة. وقد حدد القانون على سبيل الحصر الحالات التي يجوز فيها حل الجمعيات الأهلية. وفي هذا الصدد يفرق القانون بين وقف نشاط الجمعية وحل مجلس إدارتها وحلها. ونعرض فيما يلي للأسباب المؤدية إلى كل حالة من الحالات الثلاث المشار اليها:

١ـ وقف نشاط الجمعية الأهلية:

نص المشرع على جواز صدور قرار مؤقت من الوزير المختص بوقف نشاط الجمعية الأهلية وغلق مقارها لمدة لا تجاوز سنة، وذلك إذا توافرت حالة من الحالات الآتية(٣):

ـ إذا خالفت بيانات تأسيس الجمعية البيانات الحقيقية.

---

(١) د/ فاطمة محمد الرزاز، "التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر (وفقا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢)"، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٢) المادة ٤٦ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٣) المادة ٤٥ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

- إذا مارست الجمعية أنشطة مخالفة لتلك الواردة في نظامها الأساسي أو أنشطة لم يتم التصريح لها بممارساتها.
- إذا تصرف مجلس إدارة الجمعية في أموالها، أو خصصها في أغراض غير تلك التي أنشئت من أجلها.
- إذا تم نقل مقر الجمعية إلى مقر جديد دون إخطار الجهة الإدارية بسند قانوني لشغل هذا المقر خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ الانتقال.
- في حالة مخالفة أحكام المواد ١٠، ١٣، ١٤، ١٥، ٢٠، ٢١، ٢٢، ٢٣، ٢٨ من القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

ففي حالة حدوث مخالفات - بخلاف المخالفات ذات الصلة بتلقي الأموال النقدية وجمع التبرعات وقبول التمويل الأجنبي - يجيز القانون الجديد للوزير المختص أن يصدر قرار موقت بوقف نشاط الجمعية وغلق مقارها. ويلزم القانون الجهة الإدارية أن تقدم طلب للمحكمة المختصة خلال سبعة أيام عمل من تاريخ صدور قرار الوقف لتأييد هذا القرار. وإذا لم تتقدم الجهة الإدارية خلال المدة المقررة بالطلب إلى المحكمة، يعتبر قرار الوقف أو الغلق كأن لم يكن بقوة القانون، وبالتالي فإن القرار الإداري في هذا الصدد يعد قرارا موقتًا، فيجوز تأييده أو إلغائه بواسطة المحكمة المختصة .

أما بالنسبة للمخالفات المتعلقة بتلقي الأموال النقدية وجمع التبرعات وقبول التمويل الأجنبي، فيجوز للوزير المختص - بعد توجيه الإنذار اللازم بإزالة المخالفة - أن يقوم بوقف نشاط الجمعية لمدة لا تجاوز سنة. وفي هذه الحالة يكون للجهة الإدارية أن تطلب من المحكمة المختصة عزل مجلس إدارة أو مجلس أمناء الجمعية أو حلها.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز للقائمين على إدارة الجمعية التعامل على أموالها خلال مدة الوقف. وتتولى الجهة الإدارية تعيين من يسير أعمال الجمعية خلال مدة الوقف.

٢- حل مجلس إدارة الجمعية الأهلية:

تحدد المادة ٤٧ من القانون الجديد عدة أسباب للحكم بحل مجلس إدارة الجمعية الأهلية، تتمثل في الآتي:

- إذا حصلت الجمعية على أموال من جهة أجنبية أو أرسلت أموال إلى جهة أجنبية بالمخالفة لحكم المادة ٢٧ من القانون.
- إذا ارتكب مجلس إدارة الجمعية جريمة تبديد أموال الجمعية، أو إذا ارتكب إحدى الجرائم الواردة بالباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات.
- إذا قامت الجمعية بجمع تبرعات أو حصلت على أموال بالمخالفة لحكم المادتين ٢٤ و٢٥ من القانون المشار إليه.
- إذا لم تنعقد الجمعية العمومية لعامين متتاليين لأسباب ترجع لمجلس الإدارة.
- إذا لم تتمكن الجهة الإدارية من متابعة أعمالها وفحصها.
- إذا أبرمت الجمعية اتفاق تعاون مع منظمة أجنبية - أيا كانت صيغته – أو قامت بتعديله، دون حصولها على موافقة من الوزير المختص.
- إذا لم تقم الجمعية بأعمال أو برامج جدية لمدة عام من تاريخ تأسيسها أو من تاريخ آخر عمل قامت به.
- إذا عاودت الجمعية أو المؤسسة ارتكاب أي من المخالفات التي تؤدي إلى وقف نشاطها.

ويلزم القانون الجهة الإدارية، في حالة حل مجلس إدارة الجمعية، أن تقوم بتعيين مجلس إدارة مؤقت ليتولى اتخاذ إجراءات الدعوة لجمعية عمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد.

٣- حل الجمعيات الأهلية:

ينص المشرع في المادة ٤٨ من القانون الجديد على أحوال حل الجمعيات الأهلية. وقد جاء نص المادة محددا لأسباب حل الجمعية على سبيل الحصر، بحيث إذا لم تتوافر إحداها يكون الحل باطلا، وتتمثل هذه الأسباب في الآتي:

- إذا لم تستوف الجمعية اجراءات توفيق الأوضاع بالمخالفة لأحكام القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
- إذا ثبت للمحكمة أن الأغراض الحقيقية للجمعية تستهدف ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة بموجب القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
- إذا تمادت الجمعية في ارتكاب أي من المخالفات التي تؤدي إلى وقف نشاطها أو حل مجلس ادارتها، وكذلك امتنعت عن تصويب الملاحظات.
- إذا تلقت الجمعية تمويل أجنبي دون حصولها على تصريح بذلك وشروعها في إنفاقه بالمخالفة لأحكام القانون.
- إذا خالفت الجمعية الأحكام المقررة لتلقي الأموال أو لجمع التبرعات من داخل مصر.
- إذا انضمت الجمعية أو اشتركت أو انتسبت إلى جمعية أو منظمة أجنبية أو هيئة أو جماعة بالمخالفة لأحكام القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز لمن يثبت مسئوليته الشخصية – بموجب حكم قضائي - عن وقوع المخالفات المؤدية لحل مجلس إدارة الجمعية، أو حل الجمعية - من أعضاء مجلس إدارة الجمعية المعزولين أو التي قضى بحلها - ترشيح نفسه لعضوية مجلس إدارة جمعية أو اتحاد أو تعيينه عضوا بمجلس أمناء أي منظمة أهلية لمدة أربع سنوات من تاريخ صدور الحكم النهائي البات بالحل.

ثانيا: الآثار المترتبة على حل الجمعيات الأهلية

يلتزم القائمين على إدارة الجمعية الصادر قرار بحلها من الجمعية العمومية أو بموجب حكم قضائي، بالمبادرة إلى تسليم أموال الجمعية وجميع مستنداتها وسجلاتها والأوراق الخاصة بها إلى المصفى فور طلبها. ويحظر القانون على القائمين على إدارة الجمعية المنحلة وعلى الجهة المودع لديها أموال الجمعية وكذلك المدينين لها، التصرف في أي من شئونها أو حقوقها أو أموالها إلا بأمر كتابي يصدر من المصفى[١].

وفي الحالات التي تقضي فيها المحكمة المختصة بحل مجلس إدارة الجمعية، تلتزم الوحدة المركزية للجمعيات والعمل الأهلي أو الوحدة الفرعية المختصة، بتعيين مجلس مؤقت من بين أعضاء الجمعية العمومية أو من غيرهم، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور الحكم، وذلك بعد إخطار الجهات المعنية. ويكون للمجلس المعين كافة اختصاصات مجلس الإدارة بما في ذلك الدعوة لجمعية عمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد[٢].

(١) المادة ٥٠ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٢) المادة ٨١ من اللائحة التنفيذية قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، الصادرة بالقرار رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/١/١١.

وتجيز اللائحة التنفيذية للوزير المختص عزل المجلس المؤقت وتعيين مجلس إدارة مؤقت جديد، بناء على عرض الوحدة المركزية أو الوحدة الفرعية المختصة، في حالة "مخالفته أحكام القانون أو لائحة التنفيذية أو ورود اعتراض على أي من أعضائه من أي من الجهات المعنية، أو عدم اتخاذه إجراءات دعوة الجمعية العمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد، أو عدم إمكانية قيامه بمهامه لأي سبب من الأسباب"(١).

وتلتزم الوحدة المركزية والوحدات الفرعية بالتأشير بسجل قيد الجمعيات بتاريخ ومضمون القرار الصادر بوقف نشاطها، كما تلتزم بالتأشير في السجل بالحكم الصادر بحل الجمعية أو بعزل مجلس ادارتها(٢).

وينص القانون على أنه في الحالات التي تقضي فيها المحكمة بحل الجمعية وتعيين مصفي، يتعين على الوحدة المركزية أو الوحدة الفرعية المختصة تعيين مصفي خلال خمسة عشر يوما، وتحديد مدة التصفية بما لا يجاوز ستة أشهر، بالإضافة إلى تحديد أتعاب المصفي في ضوء حجم أعمال التصفية والوضع المالي للجمعية. وفي حالة عدم وجود أموال لدى الجمعية يلتزم صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية بسداد أتعاب المصفي(٣).

ويتعين على المصفي فور الانتهاء من أعمال التصفية أو انتهاء مدتها - أيهما أقرب - رفع تقريره للوحدة المركزية أو الوحدة الفرعية المختصة. وفي حالة عدم

---

(١) المادة ٨١ من اللائحة التنفيذية قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٢) المادة ٨٤ من اللائحة التنفيذية قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٣) المادة ٨٥ من اللائحة التنفيذية قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

إتمام أعمال التصفية يجب أن يتضمن تقرير المصفي الأسباب المؤدية لذلك، وفي هذه الحالة يكون للوحدة المركزية أو الوحدة الفرعية المختصة أن تجدد مدة التصفية لفترة مماثلة مرة واحدة أو تعين مصفي آخر[١].

المطلب الثاني

الأنشطة المحظورة على الجمعيات الأهلية

حدد القانون الجديد الأنشطة المحظور على الجمعيات الأهلية القيام بها على سبيل الحصر، ويأتي ذلك في إطار التأكيد على التزام المشرع بقاعدة الإباحة، المنصوص عليها في الدستور والمواثيق الدولية. ونشير إلى أن نص القانون الجديد بشأن إمكانية تقييد بعض الأنشطة التي تمارسها الجمعيات جاء متسقا مع نص الفقرة الثانية من المادة ٢٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والذي يسمح لأي دولة بفرض قيود على ممارسة هذا الحق طالما أنها منظمة بنص قانوني، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلام العام أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم .

(١) المادة ٨٦ من اللائحة التنفيذية قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

ويمكن تقسيم الأنشطة المحظورة بموجب نص المادة ١٥ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ إلى ثلاث فئات رئيسية:

١- الفئة الأولى:

تتمثل في الأنشطة التي تشكل جرائم منصوص عليها في القوانين العقابية الوطنية، على سبيل المثال الدعوة إلى أو تأييد أو تمويل العنف أو التنظيمات الإرهابية، أو تكوين الجمعيات السرية، أو التشكيلات ذات الطابع السري أو العسكري أو شبه العسكري، أو ممارسة أنشطة من شأنها الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة أو الوحدة الوطنية أو الأمن القومي، أو الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة، أو اللون أو اللغة أو أي نشاط يدعو إلى العنصرية أو الحض على الكراهية[١].

٢- الفئة الثانية:

تتمثل هذه الفئة في الأنشطة التي تخالف الغرض الأساسي من ممارسة النشاط الأهلي، ولا تتصل به من أي من جوانبه، وذلك مثل ممارسة الأنشطة السياسية أو الحزبية أو النقابية، أو استخدام مقرات الجمعية في تلك الأنشطة[٢].

(١) المادة ١٥ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
(٢) انظر الفقرة ب من ذات المادة السابقة.

٣- الفئة الثالثة:

يدخل في إطار هذه الفئة تلك الأنشطة التي تمثل خروجًا على القوانين الوطنية السارية بشكل عام، كمنح شهادات علمية أو مهنية دون تصريح من جهة الإدارة أو الجهات المعنية، أو ممارسة أي أنشطة تتطلب تراخيصا من جهة حكومية، دون الحصول على تلك التراخيص[١].

وإذا كان القانون الجديد يحظر على الجمعيات الأهلية - شأنه شأن القوانين السابقة - ممارسة أنشطة سياسية، أو حزبية أو نقابية، أو المشاركة في تمويل أو دعم أو ترويج الأحزاب والحملات الانتخابية لأي مرشح في الانتخابات والاستفتاءات العامة، إلا أنه قد تخلى في القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ عما جاء بالقانون السابق[٢] من حظر الأنشطة التي تتصل بالعمل في مجالات تدخل ضمن نطاق عمل النقابات المهنية أو العمالية، وهو الأمر الذي يؤكد اتجاه المشرع نحو تخفيف القيود على الجمعيات الأهلية.

(١) انظر الفقرة ز والفقرة ح من المادة ١٥ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

(٢) انظر الفقرة الثالثة من المادة ١٣ من قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، والتي تنص على "...وفي جميع الأحوال، لا يجوز للجمعيات وغيرها من الكيانات الخاضعة لأحكام هذا القانون العمل في مجال أو ممارسة نشاط يدخل في نطاق عمل الأحزاب أو النقابات المهنية أو العمالية أو ذي طابع سياسي أو يضر بالأمن القومي للبلاد أو النظام العام أو الآداب".

خاتمة

ينص الدستور المصري الحالي في المادة ٥٧ منه على حق المواطنين في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، ومنحها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، كما يحظر تدخل الجهات الإدارية في عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية، أو حلها، أو حل مجالس إدارتها، أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي.

ويقدم قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، رؤية شاملة ومتطورة للعمل التطوعي في مصر. فقد حرص المشرع على كفالة الضمانات المشجعة على العمل الأهلي، وفي الوقت ذاته وضع القواعد التي تساعد على تنظيم هذا القطاع بما يفيد المجتمع ويحافظ على الأمن القومي ويضمن بلوغ هذه الهيئات والمؤسسات أهدافها المثلى.

فالقانون الجديد جاء استجابة للاستحقاق الدستوري بالحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية والانضمام إليها، وكذلك تماشيا مع التزامات مصر بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. كما جاء تلبية للاحتياج الوطني المتزايد لتعزيز دور المجتمع المدني في المناحي التنموية بمفهومها الشامل.

وقد تبنى المشرع في القانون الجديد فلسفة قائمة علي الشراكة والتعاون والتكامل بين مؤسسات الدولة والجمعيات والمؤسسات الأهلية، واعتبار تلك المنظمات مكون رئيسي في استراتيجيات وخطط التنمية متوسطة وطويلة الأجل، وإزالة العوائق التي تحول دون تحرير العمل الأهلي – بعكس الحال في القوانين السابقة الملغية -، علاوة على حوكمة العمل الداخلي بما يحقق أهداف التنمية المستدامة والقضاء علي

الفقر ومشاركة الفئات المهمشة وتمكين المرأة في كل مناحي التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

وانتهج القانون معيار موضوعي معترف به في المواثيق الدولية الملزمة لمصر، حيث ينظر للحق الدستوري في تكوين الجمعيات الأهلية بوصفه حقا غير مطلق بل مقيد بمحددات الأمن القومي، والتي تطبق وفقا لمعايير التناسب والضرورة في المجتمع الديمقراطي. كما يحقق هذا المعيار التوازن بين حرية العمل الأهلي من جهة ومقتضيات أمن المجتمع والأخطار المحلية والإقليمية التي تحيط بالدولة المصرية من جهة أخرى.

ومن جانب آخر، حرص المشرع على إعلاء قيم الشفافية والإفصاح في العلاقة بين المنظمات ومؤسسات الدولة، بناءا للثقة وتفعيلا للمسائلة وتحقيقا لحكم القانون. كما تضمن القانون النص على استقلالية المنظمات الأهلية وتشجيعها علي المشاركة الفعالة في المجتمع، وضمان حقها في تحديد مجال الأنشطة التي تباشرها نوعيا وجغرافيا، وحق المواطنين في الانضمام إليها وكذا حقها في تلقي التمويل المحلي والأجنبي وفقا للضوابط التي حددها القانون.

ومن الجلي أن القانون قد دعم فرص استثمار مقدرات الجمعيات والمؤسسات الأهلية من خلال دعم عمليات التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. كما أعتمد على منظومة الكترونية استغلالا لتكنولوجيا المعلومات المتطورة، وتيسيرا على الجمعيات الأهلية وإتاحة للمعلومات بما يضمن كفاءة وشفافية المنظمات وتطورها، بما يعبر عن جدية الدولة المصرية في التعامل معها كشريك حقيقي وفعال.

وبذلك يضحى قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، خطوة إيجابية على طريق تفعيل الشراكة البناءة بين الدولة المصرية ومنظمات المجتمع المدني، ومن المأمول أن يعكس التنفيذ العملي لأحكام القانون ما ابتغاه المشرع من تطور في مجال ممارسة العمل الأهلي في مصر.

قائمة المراجع

أولا: المراجع العربية

المؤلفات الخاصة:

- أماني قنديل، سارة بن نفيسة، "الجمعيات الاهلية في مصر"، الاهرام، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ١٩٩٤.
- د/ فاطمة محمد الرزاز، "التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر (وفقا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢)"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤
- د/ محمد عبد الله مغازي "الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية"، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥.

الأبحاث والمقالات:

- د/ هدى الشاهد، "قانون الجمعيات الأهلية لعام ٢٠١٩: خطوة على طريق تحرير العمل الأهلي"، دراسات في حقوق الإنسان: https://hrightsstudies.sis.gov.eg/دراسات-وتقارير/دراسات/قانون-الجمعيات-الأهلية-لعام-٢٠١٩-خطوة-على-طريق-تحرير-العمل-الأهلى/
- د/ هويدا عدلي، "واقع العمل الأهلي في مصر الفرص والتحديات"، دراسات في حقوق الإنسان: https://hrightsstudies.sis.gov.eg/دراسات-وتقارير/دراسات/واقع-العمل-الأهلى-فى-مصر-الفرص-والتحديات/.

- د/ يوسف إلياس، "التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون"، سلسلة الدراسات الاجتماعية، العدد ٧٤، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.

الأحكام القضائية:

- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢ لسنة ١٤ ق، جلسة ٣/ ٤/ ١٩٩٣، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com
- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوة رقم ١٨ لسنة ١٦ ق، جلسة ١٩٩٥/٤/٨، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ ق.، جلسة ٣/ ٢٠٠٠/٦، انظر مكتبة حقوق الإنسان، المحكمة الدستورية العليا: http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-153-Y21.html.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٤٣ لسنة ٤٤ ق جلسة ٩ يونيو ٢٠٠١، وجيز مبادئ أحكام المحكمة الإدارية العليا في العام القضائي ٢٠٠٠/ ٢٠٠٠١.
- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٧٦ لسنة ٣٢ ق، جلسة ٢/٦/ ٢٠١٦، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com

- حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٨٤ لسنة ٣٩ ق. دستورية، جلسة ٢/٢/ ٢٠١٩، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية، شبكة قوانين الشرق: https://www.eastlaws.com
- حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٣ لسنة ٢١ دستورية، جلسة ١٤/ ٥/ ٢٠٢٠، مجلة المحاماة عام ٢٠٢٠ العدد الأول.

التشريعات المصرية:

- قانون تنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥.
- قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤.
- قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩.
- قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.
- قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧.
- قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
- اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٢١ الصادرة بتاريخ ٢٠٢١/١/١١.

الاتفاقيات والمعاهدات الدولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨: https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/

- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ١٩٧٦، https://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/ccpr.aspx
- ميثاق الأمم المتحدة: https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text .

المواقع الرسمية:

- الموقع الرسمي للحكومة الكندية: https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/upr-epu/egypt-egypte.aspx?lang=eng
- الموقع الرسمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: https://www.undp.org

التقارير الرسمية والوثائق الأخرى:

- اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان (الأمانة الفنية)، "قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلية ولائحته التنفيذية: الملامح الرئيسية"، تقرير متخصص عن حقوق الإنسان، أغسطس ٢٠٢١: https://sschr.gov.eg/media/1pflybij/thr-4-2021-ar.pdf .
- المبدأ رقم ١/ب من فتاوى قسم التشريع بمجلس الدولة بشأن مشروع قانون الوظائف المدنية، ملف ٤٤ لسنة ٢٠٠٦.

- المبدأ رقم ٢٠ من فتاوى قسم التشريع بمجلس الدولة بشأن مشروع قانون تعديل أحكام قانون دخول وإقامة الأجانب ملف ٢٢ لسنة ٢٠١٦.

المقالات الصحفية:

- أحمد عيسى، "الحكومة تقر اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي"، أخبار اليوم، ٢٦ نوفمبر ٢٠٢٠: https://m.akhbarelyom.com
- انجي مجدي، "القائم بأعمال السفارة الأمريكية : قانون الجمعيات الأهلية خطوة في الاتجاه الصحيح"، جريدة اليوم السابع، ١٧ يوليو ٢٠١٩: https://www.youm7.com
- جورج إسحاق، "العمل الأهلي والتنمية"، بوابة الشروق: www.shorouknews.com

ثانيا: المراجع الأجنبية:

المؤلفات الخاصة:

- **Ernesto Verdeja, " Unchopping a Tree - Civil Society and Reconciliation", Temple University Press. (2009).**
- **James Smith Allen, "A civil Society: Conclusion Civic Morality in Modern France - The Public Space of Freemason Women in France, 1744-1944", University of Nebraska Press, 2021.**

- **Maureen Penjueli, "Civil Society and the Political Legitimacy of Regional Institution: An NGO perspective", The New Pacific Diplomacy, ANU press, 2021.**
- **Poggi, G., "The Development of the Modern State", Stanford, CA: Stanford University Press, 1978.**

- **الأبحاث والمقالات:**

- **Anthony J. Regan, "Passage of Change - Constitutions as limits on the State in Melanesia: Comparative perspective on Constitutionalism, Participation and Civil Society", ANU Press, p. 319**
- **Dwayne Woods, "Civil Society in Europe and Africa: Limiting State Power Through a Public Sphere", 1992, African Studies Review 35(2): 77–100, Criticisms of aspects of Woods' analysis by Nelson Kasfir are discussed later (Kasfir, N. 1998. Civil Society, the State and Democracy in Africa. Commonwealth and Comparative Politics 36(2).**
- **Hamdy A. Hassan, "Civil Society in Egypt under the Mubarak Regime", January 2011, Afro Asian Journal of Social Sciences Volume 2, No. 2.2 Quarter II 2011.**
- **Keane,J., "Civil Society and the State", New York: Verso Press,1988.**

- **Sujit Lahiry, "Civil Society Redefined", The Indian Journal of Political Science, Jan.-March, 2005, Vol. 66, No. 1 (Jan.-March, 2005), pp. 29-50.**

- **التقارير الدولية والوثائق:**

- **International Center For Not – For – Profit Law and United Nations Development Programme, "The Role Of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer", ICNL, 2009, pp. 48 -50.**

- **United States Agency for International Development Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance Center of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance, " 2019 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa", 8th Edition, December 2020 : https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-csosi-mena-2019-report.pdf**