الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة العمل الأهلي

Constitutional and legal controls for the practice of civil work

إعداد

د./ محمد فتحي محمد إبراهيم

دكتوراه القانون العام

كلية الحقوق – جامعة المنصورة

D.R / Muhammad Fathi Muhammad Ibrahim

PhD in Public Law

Faculty of Law – Mansoura University

الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة العمل الأهلي

مقدمة

تلعب منظمات المجتمع المدني دورًا محوريًا، سواء أكانت جمعيات أهلية أم اتحادات أو نقابات أو منظمات غير حكومية، حيث تعتبر هذه المنظمات شريكًا أساسيًا في عملية التنمية المستدامة، من خلال الدور البارز الذي تمارسه في تحقيق مساعدة حقيقية لمؤسسات الدولة الحكومية في العديد من المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتعد منظمات المجتمع المدني هي الأداة المناسبة لمشاركة الأفراد في عملية التنمية، والتي تعتبر بمثابة الطريق السليم لتحقيق الديمقراطية والتنمية.

ومن الملاحظ أن الأنشطة التي تمارسها منظمات المجتمع المدني المصري ليست حديثة النشأة، بل لها بصمات واضحة منذ أكثر من قرن من الزمان، حيث ساهمت في تحقيق تقدم ملموس في مجال التعليم والصحة وحماية البيئة، وتدعيم مبدأ المساواة، والقضاء على الفقر والجوع، وحماية المرأة.

غير أن عمل هذه المنظمات ينبغي أن يتم في إطار دستوري وقانوني يهيئ مناخ قانوني يحكم أنشطة هذه المنظمات، بما يضمن مساهمة حقيقية من منظمات المجتمع في تحقيق عملية التنمية، وتدعيم ثقافة التطوع، وبما يضمن أيضًا عدم خروج هذه المنظمات عن الأهداف التي يقرها المشرع.

كما إن تكوين منظمات المجتمع المدني أمر له أهمية كبيرة، فهو يجمع الجهود المتضافرة لأعضاء هذه المنظمات، بهدف تحقيق أغراض غير متعلقة بتحقيق الربح المادي، مما يساعد على تدعيم جهودهم ويضمن لهم الاستمرار بأعلى قدر ممكن، مما يعود عليهم بالخير والنفع العام.

أولاً: موضوع البحث وأهميته:

سوف يتركز هذا البحث في دراسة الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة العمل الأهلي في القانون المقارن، فيتناول الآلية التي تبنتها الدساتير والتشريعات في التعامل مع الجمعيات الأهلية، والقيود الدستورية والتشريعية - التي يقررها المشرع - على هذه المنظمات.

وتبدو أهمية هذا البحث في أن منظمات المجتمع المدني بصفة عامة والجمعيات والمؤسسات الأهلية بصفة خاصة تلعب دورًا بارزًا في مجال التنمية داخل المجتمعات، وأن دور هذه المنظمات آخذ في التقدم؛ نظرًا لتدخلها في العديد من المجالات، وهذا يحمل في طياته مسائل قانونية وإشكالات عديدة مستحدثة. ويثير موضوع الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة العمل الأهلي العديد من التحديات التي تقتضي سن التشريعات المناسبة، لضمان تمكنها من ممارسة أعمالها بمسؤولية ومحاسبة وفاعلية.

ثانيًا: أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى توفير نظرة عامة حول الإطار الدستوري والتشريعي للجمعيات والمؤسسات الأهلية في القانون المقارن، وتحديد الآليات التشريعية لممارسة العمل الأهلي، فضلاً عن موقف القضاءين الدستوري والإداري من التنظيم التشريعي والتطبيق العملي لممارسة العمل الأهلي.

كما تهدف الدراسة إلى مراجعة الآليات التي تعمل عليها الدول المتقدمة في هذا المجال، ومحاولة الوصول إلى أفضل القواعد القانونية التي تنظم عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية بطريقة أكثر فعالية لتحقيق أفضل النتائج المرجوة من إنشائها،

وعرض المقترحات التي تساهم في خلق الوعي حول تأثير الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مجال التنمية ومكافحة الفساد الإداري.

ثالثًا : إشكالية الدراسة

تثير دراسة الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة العمل الأهلي في مجال القانون العام العديد من التساؤلات والتي تتمثل فيما يلي:

١. هل وضعت الدساتير العالمية المبادئ والقواعد الدستورية التي تضمن الممارسة الفعالة والآمنة لممارسة العمل الأهلي.
٢. ما هو دور المشرع في تنظيم ممارسة العمل الأهلي، وفرض الضوابط التشريعية التي تحمي المجتمع من الأضرار المتحملة من بعض الأنشطة التي تمارسها بعض الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وتوفير آلية منضبطة لممارسة هذه المنظمات ومشاركتها في تحقيق تنمية المجتمع.
٣. ما هي الآلية التي يتم من خلالها تنظيم ممارسة أعمال الجمعيات والمؤسسات الأهلية، ومدى تأثير هذا التنظيم على حرية تلك المنظمات في إنجاز أعمالها.
٤. ما هو موقف القضاء الدستوري والإداري من تكوين الجمعيات الأهلية وممارسة أنشطتها.

رابعًا: منهج البحث:

يتبنى الباحث، منهجًا استقرائيًا؛ لأن موضوع الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة العمل الأهلي في القانون المقارن محل البحث يحتاج إلى استقراء النصوص الدستورية المتعلقة به، والقوانين التي تنظم عمل الجمعيات، ومحاولة تفسير النصوص والآراء ومناقشتها، بهدف الوصول إلى الآلية الفعالة التي يمكن من خلالها تحقيق الجمعيات لأهدافها. وهو منهجًا مقارنًا؛ لأن المقارنة تقوم في العلوم النظرية مقام

التجربة في العلوم العلمية، وما يترتب على ذلك من وضع آلية مناسبة لعمل هذه الجمعيات بشكل فعال.

خامسًا: خطة الدراسة:

الفصل الأول: الإطار الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الأول: التكريس الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الثاني: موقف القضاء الدستوري المقارن من الحق في ممارسة العمل الأهلي.

الفصل الثاني: الضوابط التشريعية المقارنة للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الأول: الحظر التشريعي المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري المقارن من الحق في ممارسة العمل الأهلي.

ويلي هذا الفصل الخاتمة، والنتائج التي أمكن استخلاصها من الدراسة، ثم التوصيات، وأخيرًا قائمة المراجع، والفهرس.

فصل تمهيدي
ماهية منظمات المجتمع المدني

تمهيد:

تعد حرية تكوين الجمعيات من أوائل الحريات التي عرفتها الإنسانية، فيمارس الأفراد من خلالها حريتهم بالتعاون والتكافل لتحقيق الكمال البشري وتلبية جميع متطلبات الأفراد لتحقيق الخير لهم وللأفراد الآخرين في مجتمعاتهم، مما يعود بالنفع على الوطن بأكمله، وتعددت مجالات العمل الاجتماعي التطوعي الذي تمارسه الجمعيات، ليغطي العديد من متطلبات المجتمع.

وقد حدثت ثورات قديمًا وحديثًا، نتيجة إهدار الحقوق والحريات وانتهاكها، لذلك اهتمت المواثيق والمعاهدات الدولية بالحقوق والحريات الإنسانية، ومن بين هذه الحريات حرية تشكيل الجمعيات، فقد أقرت غالبية دساتير العالم حرية تكوين الجمعيات، سواء في صلب الدستور ذاته أو في مقدمته أو ديباجته.

ونشير أولاً إلى أن دراسة الجمعيات الأهلية باعتبارها حرية نصت عليها الدساتير والتزمت بها، فهذا يعد تنظيم عام ينطوي على كل أشكال وصور الجمعيات، فتختلف الجمعيات باختلاف التنظيم التشريعي الذي ينظمها، فإلى جانب الجمعيات الأهلية توجد الجمعيات التعاونية بأنواعها المختلفة، وكذلك جمعيات رجال الأعمال ألخ، وعلى ذلك، فإن هذه الدراسة ستتركز في التنظيم التشريعي للجمعيات الأهلية، باعتبار أن القانون المنظم لها هو القانون العام، فهو الأصل العام الذي يشار إليه ما دام لا يوجد

تنظيم خاص، أو إذا كان هناك مثل هذا التنظيم، إلا أنه غير مكتمل، فإنه يشير إلى أحكام هذا القانون العام.

وعلى ذلك، سوف نتناول في هذا الفصل تعريف الجمعيات الأهلية وخصائصها، وبيان موقف المواثيق الدولية من الجمعيات الأهلية، وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: تعريف الجمعيات الأهلية وخصائصها.

المبحث الثاني: موقف المواثيق الدولية من الجمعيات الأهلية.

المبحث الأول

تعريف الجمعيات الأهلية وخصائصها

تواتر النقاش حول المجتمع المدني ودوره، سواء على المستوى الداخلي للدول أو على مستوى العالم، نتيجة النمو الملحوظ لمؤسسات المجتمع المدني، والتوسع في أنشطتها وفعاليتها في سياق البحث عن الآليات التي قد تساهم في التغلب على الأزمات التي يواجهها المجتمع بشكل عام، والمساهمة في دفع عملية التنمية في كافة المجالات، وتظهر الحاجة الملحة للتوسع في مهام هذه المنظمات، في إطار الاستجابة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والاحتياجات المحلية الملحة، بالإضافة إلى التأثيرات الإقليمية والدولية لتوسيع أدوار مؤسسات المجتمع المدني([1]).

وعرف البنك الدولي منظمات المجتمع المدني بأنها: "تلك المجموعة الكبيرة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تهدف إلى الربح، وتمارس نشاطها في الحياة العامة، وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، ويشير مفهوم منظمات المجتمع المدني، حسب هذا الأخير إلى مجموعة كبيرة من المنظمات تضم: جمعيات المجتمعات المحلية، المنظمات غير الحكومية، النقابات العمالية، الجمعيات الخيرية، والمؤسسات" ([2]).

١- د. مروة محمد عبد المنعم بكر، دور منظمات المجتمع المدني في التحول الديمقراطيّ في مصر ١٩٩٥ - ٢٠٠٧، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة أسيوط، ٢٠١١، ص ١٨١.

٢- د. نفين زكريا أبو الذهب، دور المنظمات غير الحكومية في المجتمع الخليجي، مجلة دراسات، العدد ٣٧، ٢٠٠٣، ص ٢٨.

وفي هذا السياق، سوف يقتصر الحديث على تعريف الجمعيات الأهلية، وبيان خصائصها التي تميزها عن غيرها من منظمات المجتمع. وعلى ذلك، سوف ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف الجمعيات الأهلية.

المطلب الثاني: خصائص الجمعيات الأهلية.

المطلب الأول

تعريف الجمعيات الأهلية

اشتملت معظم القوانين التي تنظم عمل الأنشطة الأهلية على تعريف الجمعيات، فقد عرفت المادة الأولى من القانون الفرنسي الصادر في أول يوليو ١٩٠١ الجمعية بأنها: "اتفاق يكون بمقتضاه لشخصين أو أكثر الحق في أن يجتمعوا بصفه دائمة ويعرضوا أنشطتهم ومعلوماتهم من أجل هدف، دون الرغبة في تحقيق أو الاشتراك في تحقيق فوائد مادية بحته، ويحكمها المبادئ العامة في القانون" ([1]).

كما أشار المشرع المصري لتعريف الجمعية في التشريعات المتعاقبة والتي تشير إلى مضمون واحد لا يختلف كثيرًا عن بعضها البعض، فقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم ٤٩ لسنه ١٩٤٥ الصادر فى ١٢ يوليه ١٩٤٥ الخاص بالجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية (الملغي) الجمعية بأنها:

1- Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

"تعد جمعية خيرية كل جماعة من الأفراد تسعى إلى تحقيق غرض من أغراض البر سواء أكان ذلك عن طريق المعاونة المادية أم المعنوية. وتعد مؤسسة اجتماعية كل مؤسسة تنشأ بمال يجمع كله أو بعضه من الجمهور لمدة معينة أو غير معينة، سواء أكانت هذه المؤسسة تقوم بأداء خدمة إنسانية دينية أو علمية أو فنية أو صناعية أو زراعية أو رياضية أم بأي غرض آخر من أغراض البر أو النفع العام. ويشترط فى جميع الأحوال ألا يقصد إلى ربح مادى للأعضاء وألا تكون أغراض الجمعية الخيرية أو المؤسسة الاجتماعية ووسائلها فى تحقيق هذه الأغراض مخالفة للنظام العام أو الأمن العام أو الآداب العامة" ([1]).

وعرفتها المادة ٥٤ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨بأنها: "جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعية أو اعتبارية بغرض غير الحصول على ربح مادي" ([2]).

ثم بعد ذلك صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة (الملغي) والذي عرف بدوره الجمعية في المادة الأولى التي كانت تنص على أن "تعتبر جمعية في تطبيق أحكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص

١- محيط الشرائع - ١٨٥٦ - ١٩٥٢ – د. أنطون صفير بك، المجلد الثاني (من ث إلى ش) - صـ ١٤٥٤، والمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وكذلك القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وهو ذات التعريف التي الذي ذكره القانون رقم ٨٤ لسنه ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

٢- ألغيت هذه المادة بالقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة بتاريخ ٢٩ أكتوبر ١٩٥٦.

اعتبارية أو منهما معًا، لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي" ([1]).

ويلاحظ أن المشرع قد جمع في هذا القانون كل الأحكام الخاصة بالجمعيات، بالإضافة إلى أحكام المؤسسات الخاصة، وألغى بذلك نصوص القانون المدني المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخيرية ([2]).

ثم صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة (الملغي) ([3]) الذي عرف الجمعية في المادة الأولى بأنها: "تعتبر جمعية فى تطبيق أحكام هذا القانون، 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 مادى" ([4]).

ثم بعد صدر القانون ١٥٣ لسنه ١٩٩٩ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية (الملغي) الذي عرف الجمعية بأنها: "كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتبارية أو منهما معًا، لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي". وهو ذات التعريف التي الذي ذكره القانون رقم ٨٤ لسنه ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية (الملغي) ([5]).

١- الوقائع المصرية فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٦ – العدد ٨٨ مكرر (ج).

٢- د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، ١٩٨٤، ص ٦٧٩ وما بعدها.

٣- ألغى هذا القرار بقانون العمل بالقرار بقانون رقم ٣٨٤ لسنه ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

٤- الجريدة الرسمية فى ١٢ فبراير سنة ١٩٦٤ – العدد ٣٧.

٥- الجريدة الرسمية - العدد ٢٢ مكرر (أ) في ٢٠٠٢/٦/٥.

أما بالنسبة للقانون المصري الحالي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي، فقد عرفت المادة الأولى منه 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 وفقًا لأحكام هذا القانون، وتتألف بحد أدني من ١٠ أشخاص طبيعيين أو اعتبارين أو منهما معًا" ([1]).

ولم تختلف التعريفات التي أوردتها القوانين العربية للجمعيات الأهلية عن هذا المعنى، فقانون الجمعيات اللبناني الصادر في ٣ أغسطس ١٩٠٩ قد أخذ إلى حد بعيد بالمفهوم الفرنسي للجمعية إذ ورد في مادته الأولى "الجمعية هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الأرباح" ([2]).

كما وضع بعض الفقهاء ([3]) تعريفات مختلفة للجمعية، وكلها تدور حول ذات المعنى القانوني للجمعيات. فعرفها بعض الفقهاء بأنها "شخص معنوي خاص يستهدف

١- الجريدة الرسمية - العدد ٣٣ مكرر (ب) - السنة الثانية والستون ١٨ ذى الحجة سنة ١٤٤٠هـ، الموافق ١٩ أغسطس سنة ٢٠١٩م.

٢- د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، الجزء الثاني، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بدون سنة نشر، ص ٨١.

٣- د. فاطمة محمد الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر وفقًا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مجلة مصر المعاصرة، السنة ٩٣، العدد ٤٦٧- ٤٦٧، يوليو – أكتوبر، ٢٠٠٢، ص ١٩٥ وما بعدها؛ د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات في انجلترا وفرنسا ومصر، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد ١ – ٢، ١٩٥١، ص ١٠٠ وما بعدها؛ د. بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، المجلد ٦، العدد ٢، ١٩٦٢، ص ٩؛ د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٩٩، ص =

تحقيق هدف مشروع غير الربح المادي. قد يكون هذا الهدف خيريًا أو دينيًا أو علميًا أو ثقافيًا أو سياسيًا وفي هذه الحالة الأخيرة تأخذ الجمعية عادة صورة الحزب السياسي وتخضع لأحكام قانون الأحزاب السياسية" (١).

وقرر البعض بأن الجمعية "تعبير سياسي اجتماعي يطلق عامة على تجمع عدة أشخاص للدفاع عن مصالحهم المشتركة أو تحقيق فكرة مشتركة ضمن حدود معينة وواضحة" (٢). كما عرفها بعض الفقهاء بأنها "كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين لا يقل عددهم عن ١٠ أو من أشخاص اعتبارين بغرض غير الحصول على ربح مادي" (٣).

فإن كان لا يوجد اتفاق حول تعريف الجمعيات الأهلية فإن أكثر تعريفاتها شيوعًا يشير إلى التجمعات المنظمة التطوعية غير الهادفة للربح التي تعمل في مجالات الرعاية الاجتماعية أو المؤسسات التي تنشأ بتخصيص مال لمدة معينة أو غير معينة لتحقيق غرض غير الربح المادي. والأصل في هذه الجمعيات أنها هيئات "نفع عام" أي لا تهدف للربح وإنما تسعى للنهوض بمستوى المجتمع في مجال نشاطها سواء أكان اجتماعيًا أم ثقافيًا أم اقتصاديًا، وفقًا لرؤية مؤسسيها وأعضائها (٤).

=

٤٧٢؛ د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، ١٩٧٤، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٦٨٠؛ د. على الدين هلال، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل، ١٩٨١ -٢٠١٠، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة ٢٠١٠، سلسلة العلوم الاجتماعية، ص ٤١٢.

١- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٧، ص ٤٧٤.

٢- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، ١٩٨١، ٤٧٢.

٣- د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، ١٩٧٤، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٦٨٠.

٤- د. على الدين هلال، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل، ١٩٨١ -٢٠١٠، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة ٢٠١٠، سلسلة العلوم الاجتماعية، ص ٤١٢.

ومن جماع ما سبق يمكن تعريف الجمعية بأنها: تنظيم قانوني يتمتع بالاستقرار النسبي ويكتسب الشخصية الاعتبارية المستقلة، ينشأ بموجب الاتفاق بين شخصين أو أكثر لمدة محددة أو غير محددة بهدف تحقيق متطلبات مشروعة يحتاج إليها المجتمع في كافة المجالات، دون استهداف الأرباح المالية.

ومن الجدير بالذكر أن مصطلح "منظمات المجتمع المدني" يتضمن جميع الأنشطة المشروعة التي تمارسها الجمعيات، والأحزاب والنقابات المهنية أو العمالية وغيرها التي تعمل في المجال التطوعي (١).

وعلى ذلك، يمكن القول بأن مصطلح المجتمع المدني يشمل المؤسسات الأهلية والاقتصادية والثقافية التي تعمل بحرية عن سلطات الدولة، وتقوم بأنشطة شعبية منظمة من خلال تكوين الجمعيات التي تهدف إلى تحقيق النفع العام والنقابات الأحزاب، وغيرها من المنظمات والتجمعات التي تمارس أنشطة مرتبطة بمصالح المواطنين بعيدًا عن تدخل السلطة التنفيذية (٢).

واعتبر بعض الكتاب أن المؤسسات الحكومية هي جزء من مؤسسات المجتمع المدني باعتبار أن المجتمع الديمقراطي يستوعب جميع الطبقات والاتجاهات الفئوية والقطاعية للجهات الإنسانية والأسرية (٣).

١- د. سالم روضان الموسوي، الرقابة القضائية على أعمال مؤسسات المجتمع المدني، مجلة النبأ، العدد ٨٠، بغداد، ٢٠٠٦. ص ٢٨؛ د. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول في الوطن العربي، دار قباء، ٢٠٠٠، ص ٥٧ وما بعدها.

٢- د. عبد المالك التميمي، مجتمع الكويت المدني – انتشار أم انحسار، مجلة العربي الكويتية، العدد ٤٦٥، أغسطس، ١٩٧٧، ص ٤٠.

٣- د. سالم روضان الموسوي، الرقابة القضائية على أعمال مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص ٥٩.

وتختلف فعاليات المجتمع المدني باختلاف الأنظمة السياسية التي يعمل في إطارها، حيث يبدو هذا الدور بجدية في الدول الديمقراطية في ظل وجود مؤسسات متبلوره. وتقوم ببعض الوظائف التي لا تتمكن الدولة من أدائها بسبب تزايد الأعباء الملقاة على عاتقها.

ويستخدم مصطلح المجتمع الأهلي - أحيانًا - كمرادف لمصطلح المجتمع المدني، غير أن المصطلح الأول يشير إلى شكل من العلاقات الأولية تنجم عنها ترتيبات جامدة، على عكس مصطلح المجتمع المدني الذي يستند إلى المواطنة وتتحدد الأوضاع الاجتماعية فيه وفق معيار الانجاز والمهارة في هذا الإنجاز.

ويقصد بالمجتمع المدني، الأفراد والهيئات غير الرسمية باعتبارها عناصر فعالة في المجالات التربوية والاقتصادية والأسرية والصحية والثقافية والخيرية وغيرها. ويتشكل المجتمع المدني من المؤسسات الثانوية مثل: الجمعيات الأهلية والنقابات العمالية والمهنية والغرف التجارية وما يماثلها من المؤسسات التطوعية.

ويقصد بتمكين المجتمع المدني، إعطاء الفرصة للمؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية التي يقوم نشاطها على العمل التطوعي، لكي تتحمل المسئولية في إدارة شئون المجتمع حتى يمكن توفير متطلبات هذا المجتمع ذاتيًا. وعلى ذلك، يستبعد المؤسسات التي تمارس الأنشطة السياسية والمؤسسات الحكومية.

وعرف بعض الفقهاء المجتمع المدني بأنه: "مجموعة التنظيمات التي تنشأ بالإرادة الحرة لأعضائها والتي تملأ المجال العام بين الأسرة والسوق والدولة، بهدف خدمة مصلحة أو قضية أو التعبير عن مشاعر مشتركة بشكل سلمي يحترم حق الآخرين في أن يفعلوا نفس الشيء" (١).

١- د. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول في الوطن العربي، دار قباء، ٢٠٠٠، ص ٥٧ وما بعدها.

ويبرز هذا التعريف أن المجتمع المدني يتمتع بمقومات ثلاثة تتمثل في أنه تعبير عن فعل إرادي، ويتشكل من الهيئات والمنظمات، كما يقوم على مفهوم التنوع والاختلاف والاعتراف بوجود الآخر.

وتشمل مؤسسات المجتمع المدني، النقابات المهنية والعمالية والاتحادات العمالية والجمعيات الأهلية والأندية والمنظمات غير الحكومية والغرف التجارية. فالمجتمع المدني هو جزء من المجتمع العام الذي يتكون من الأسرة ومؤسسات المجتمع المدني والحكومة. وبمعنى آخر أن المجتمع المدني هو مصطلح شامل يضم كافة الجمعيات التي بدورها تشمل المنظمات غير الحكومية.

المطلب الثاني

خصائص الجمعيات الأهلية

تتميز الجمعيات الأهلية ببعض الخصائص التي تميزها عن غيرها من المصطلحات المتشابهة معها والتي تتمثل فيما يلي:

أولاً: الاستقرار النسبي:

تتميز الجمعيات بأنها تنظيم مستمر لمدة محددة أو غير محددة، ويقصد بالاستقرار هنا الاستمرار والدوام فهي ليست اجتماعات عارضة؛ لأن الاجتماعات العارضة لا تكتسب الشخصية الاعتبارية، كما أن الاستمرار هنا لا يعني التأبيد، فقد

أشار المشرع إلى أن الجمعيات تستمر لوقت محدد، ويمكن أن ينتهي كيانها بعد مدة محددة أو بعد تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله (١).

ثانيًا: الجمعيات تنتمي إلى مجموعة الشخصيات الاعتبارية الخاصة:

تعد الجمعيات شخص اعتباري من أشخاص القانون الخاص ولا تعد من أشخاص القانون العام، كما أنها لا تنتمي إلى مجموعه الأموال، وأكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا فيما قضت به: "لما كان ذلك وكان القرار الطعين صادرًا من جمعية المحاربين القدماء المنشأة وفقًا لأحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وهي بذلك لا تعد من أشخاص القانون العام، وإنما هي من أشخاص القانون الخاص، ومن ثَمّ، فإن ما يصدر عنها من تصرفات لا يعد قرارًا إداريًا بالمفهوم الذي استقر عليه قضاء مجلس الدولة، وتخرج المنازعات بشأنه من ثَمّ عن الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة، وينعقد الفصل فيها لجهة القضاء العادي ممثلة في خصوصية الطعن الماثل في المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرتها الجمعية" (٢).

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذات المعني فيما قررته من أن "القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة - المنازعة المتعلقة بعضوية الأعضاء المكونين للجمعية العمومية الأهلية لا تعد من قبيل

١- ويؤكد على ذلك ما قرره المشرع في المادة ٥٤ من القانون المدني (ملغاة) من أن "الجمعية جماعة ذات صفة دائمة".

٢- الطعنان رقما ٥٧٧٩، ٥٨١٩ لسنة ٤٦ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٣، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى - الجزء الأول (الفترة من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٦ حتى إبريل سنة ٢٠٠٧، القاعدة رقم ٢٩، ص ٢٤٢.

المنازعات الإدارية وينحسر اختصاص مجلس الدولة عن نظرها وينعقد الفصل فيها لجهة القضاء العادي".

وعلى ذلك قضت المحكمة بأنه: "ومن حيث إنه لا خلاف فى أن جمعية الشبان المسلمين بطنطا من أشخاص القانون الخاص الخاضعة لأحكام كل من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ ولائحته التنفيذية ولائحة نظامها الأساسي، فتكون المنازعة بشأن صحة عضوية الأعضاء المكونين لجمعيتها العمومية مما لا يعد من قبيل المنازعات الإدارية بمعناها الاصطلاحي التي اختص الدستور مجلس الدولة، بهيئة قضاء إداري، وحده بنظرها حين اعتبره صاحب الولاية العامة والقاضي الطبيعي المختص بنظرها وأمور الجمعيات الخاصة، التي هي من الأشخاص الفاعلة فى مجال المجتمع المدني، مردها أساساً إلى إرادتهم الحرة، فلا يكون تدخل الجهة الإدارية -التي ينيط بها القانون الإشراف على شئونها - إلا تدخلاً هوناً، فلا ترهق الجمعية عنتاً أو تتدخل فى شئونها افتئاتًا، فكل ذلك مما يتعارض مع الحق المقرر بالدستور للمواطنين فى تكوين الجمعيات، بما يشمل لزامًا الحق فى الإدارة والانضمام إليها أو الانسلاخ منها، فكل ذلك أمور مردها النظم الأساسية للجمعية الخاصة، حسبما يؤدى إليه الفهم القانوني الصحيح لأحكام المادة (٥٥) من الدستور، وعلى ضوء القضاء الهادي للمحكمة الدستورية العليا، وعلى الأخص الصادر بجلسة ٣ من يونيه سنة ٢٠٠٠ فى القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية دستورية، وعلى ما تواتر عليه قضاء مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري. وعلى ذلك فإن الفصل فى المنازعة التي هي فى حقيقتها المجادلة فى صحة عضوية بعض الأشخاص مع ما يترتب على ذلك من قيدهم فى سجلات العضوية، فكل ذلك ، مما يخرج عن الاختصاص الولائى لمجلس الدولة، وينعقد الفصل فيها لجهة القضاء العادي ممثلة

فى خصوصية الطعن الماثل فى محكمة طنطا الابتدائية، الأمر الذى تقضى به المحكمة من تلقاء نفسها، باعتبار أن الاختصاص الولائى يتعلق بالنظام العام" ([1]).

ويترتب على ذلك أن ما يصدر عن الجمعيات من تصرفات لا تعد قرارات إدارية، ولا ينعقد الاختصاص بالفصل في المنازعات المتعلقة بشأنها إلى محاكم مجلس الدولة، وإنما ينعقد الاختصاص فيها إلى القضاء العادي وليس القضاء الإداري، وفق أحكام القانون الساري في هذا التوقيت، فلا يعني ذلك الالتزام بذات الأحكام إذا أحدث المشرع تغييرًا على النصوص التي تم تطبيق هذه الأحكام على أساسها.

ثالثًا: لا تهدف الجمعيات الأهلية إلى تحقيق الربح المادي:

تتكون الجمعيات من أجل تحقيق المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة لأعضاء الجمعية، ويستوي أن تكون المصالح التي تهدف إلى تحقيقها اقتصادية أو اجتماعية أو خدميه، طالمًا أن الغرض الأساسي تطوعي وليس الربح المادي، ويترتب على ذلك عدم جواز انتماء المؤسسات والشركات التجارية أن تشترك في تأسيس الجمعيات وغيرها من منظمات المجتمع المدني ([2]).

١- الطعن رقم ٤٥٨١ لسنة ٤٣ ق. عليا، جلسة ٢٠٠١/٦/١٦، مجلس الدولة - المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون - الجزء الثالث (من يونيه سنة ٢٠٠١ إلى آخر سبتمبر ٢٠٠١)، القاعدة رقم ٢٥٣، صـ ٢١٤٩.

٢- د. فاطمة محمد الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر وفقًا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٤٦٧- ٤٦٧، يوليو – أكتوبر، ٢٠٠٢، السنة الثالثة والتسعون، ص ٢٠٠ وما بعدها.

المبحث الثاني

موقف المواثيق والقضاء الدوليين من ممارسة العمل الأهلي

تناولت مجموعة من الوثائق الدولية والإقليمية الحق في حرية تكوين الجمعيات، وأكدت على أهمية هذا الحق، بالإضافة إلى إقرار القضاء الدولي للحق في حرية تكوين الجمعيات. وسوف نوضح ذلك من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: موقف المواثيق الدولية من ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الثاني: موقف القضاء الدولي من ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الأول

موقف المواثيق الدولية من ممارسة العمل الأهلي

يكرس العديد من الوثائق الدولية والإقليمية - على نطاق واسع - للحق في حرية تكوين الجمعيات. ومن أهم الأمثلة على ذلك، ما نصت عليه الفقرة المادة ١/٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه: " لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية"، ونصت الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه: " لا يجوز إجبار أحد على الانتماء إلى جمعية ما" ([1]).

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

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

وبينما تضمن المواثيق الدولية حرية تكوين الجمعيات كما أقرته النصوص سالفة الذكر، فإنها أيضًا تقر بأن هذا الحق لا يتم ممارسته بشكل مطلق. لذلك، قد يخضع لبعض القيود في ظل ظروف خاصة ومع اشتراط ضوابط معينة، وهذه الشروط والضوابط محددة بموجب القانون بشكل قاطع، وإذا لم تتوفر هذه الظروف والضوابط، فإن تقييد أو حظر هذا الحق يعتبر انتهاكًا مخل بالضمانات المنصوص عليها في القوانين ([2]).

ويؤكد على ذلك ما نصت عليه المادة ٢/٢٢، ٣ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه: "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

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

٢- د. وليد محمد الشناوي ود. مصطفى صلاح الدين هلال، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي، المؤتمر الدولي السنوي الحادي والعشرون لكلية الحقوق جامعة المنصورة بعنوان: "دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة" – رؤية مصر ٢٠٢٠ – ٢٠٣٠، المنعقد بكلية الحقوق – جامعة المنصورة، الفترة من ٦-٧ مارس ٢٠٢٢ م، ص ١٣.

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".

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

المطلب الثاني

موقف القضاء الدولي من ممارسة العمل الأهلي

أوضحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أهمية مساهمة الحق في تكوين الجمعيات في مجتمع ديمقراطي، فقد أشارت في العديد من الموضوعات المطروحة أمامها إلى وجود علاقة مباشرة بين النظام الديمقراطي والتعددية وحرية تكوين الجمعيات، ومن المؤكد أن أسلوب التكريس لحرية تكوين الجمعيات في التشريع

الوطني، وأيضًا، آلية التطبيق العملي من قبل السلطة المختصة عند ممارسة هذه الحرية، يظهران حالة الديمقراطية في البلدان المعنية ([1]).

كما يعد تكوين الجمعيات التي تهدف إلى تحقيق أغراض مختلفة - بما في ذلك الدفاع عن التراث الثقافي أو الروحي ، والعمل على تحقيق الأهداف المتعددة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية، ونشر القيم الدينية والأخلاقية، والاهتمام بتثبيت الهوية العرقية أو تأكيد وعي الأقليات، فحماية حرية تكوين هذه الجمعيات ضروري لضمان ممارسة الديمقراطية ([2]).

وذلك على النحو الذي أشارت إليه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في سياق المادة ١١، بخصوص الدور الجوهري الذي تلعبه الأحزاب السياسية في كفالة تطبيق الديمقراطية والتعددية ([3]).

ومن الجدير بالذكر أن المواطنين يمكنهم المشاركة في العملية الديمقراطية - إلى حد كبير – عن طريق الاشتراك في إحدى الجمعيات، حيث تمنحهم الفرصة المناسبة للتكامل والاندماج مع بعضهم البعض، وتوحيد الجهود الفردية بهدف تحقيق أهدافهم المشتركة ([4]).

ويلاحظ أن حرية تكوين الجمعيات تزداد أهميتها - بشكل خاص- للأفراد المنتمين إلى الأقليات، سواء أكانت أقليات وطنية أم عرقية. ولا شك أن تشكيل أقلية

1- Gorzelik and Others v. Poland [GC], 2004, $88; Sidiropoulos and Others v. Greece, 1998, p. 40.

2- Gorzelik and Others v. Poland [GC], 2004, § 92: Association Rhino and Others v. Switzerland, 2011 § 61.

3- United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 1998, p. 25.

4- Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, 2006. § 61.

معينة لجمعية خاصة بهم، يمكن أن يساعدهم في إظهار هويتهم والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المشروعة ([1]).

ومن الجدير بالذكر أن الجمعيات التي تمارس أنشطة تتعارض مع القيم المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا يمكنها الاستفادة من الحماية التي تضمنتها المادة (١١) من هذه الاتفاقية، التي أسست الحق في حرية تكوين الجمعيات. وهذا ما نصت عليه المادة (١٧) من هذه الاتفاقية، التي تمنع استخدام الاتفاقية لغرض تدمير أو تقييد الحقوق المنصوص عليها فيها بشكل مفرط ([2]).

ولقد أرست المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المبادي السالف ذكرها في العديد من الدعاوى، ومنها: الدعوى الخاصة بفرض حظر على أنشطة إحدى الجمعيات الإسلامية التي تشجع استخدام العنف" ([3]). والدعوى الخاصة بحظر تكوين إحدى الجمعيات التي يتضح معاداتها للسامية وفقًا لما هو ثابت في وثيقة إنشائها ([4]). وأيضًا الدعوى المتعلقة بحل جمعيتين تنتميان إلى الجناح اليميني المتطرف ([5]).

ومن الملاحظ وجود ارتباط وثيق بين المادة (١١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تضمن الحق في حرية تكوين الجمعيات والمادتين (٩)، (١٠) من ذات الاتفاقية، ففي حين أن ممارسة حرية تكوين الجمعيات قد تشمل عددًا من

5- Gorzelik and Others v. Poland [GC], 2004. § 93.

٢- د. وليد محمد الشناوي ود. مصطفى صلاح الدين هلال، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي، مرجع سابق، ص ١٥.

2- Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany (dec.), 2012, 88 73-74.

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

4- Ayoub and Others v. France, 2020.

الحقوق الأخرى التي تضمنها الاتفاقية، فإن المادة (١١) لها، على وجه الخصوص، صلة خاصة بالمادتين (٩) و (١٠) من ذات الاتفاقية ([1]).

وهذا يعني أن "حماية الآراء الشخصية" التي تضمنها المادتان ٩ و ١٠ من هذه الاتفاقية في شكل "حرية الفكر والوجدان والدين وحرية التعبير" هي أيضًا أحد أهداف حرية تكوين الجمعيات. ووفقًا للمادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ([2]). لا يمكن ضمان هذه الحرية بشكل فعال إلا بضمان الحق الإيجابي والحق السلبي في حرية تكوين الجمعيات ([3]).

ومن الجدير بالذكر أنه يمكن الإقرار بأن المادة (١١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا تنطبق فقط على الأشخاص أو الجمعيات التي يتم الترحيب بآرائها، أو التي تتبنى آراء غير لائقة أو غير ذات قيمة، ولكنها أيضًا قابلة للتطبيق على الأفراد والجمعيات التي تسعى لنشر أفكار وآراء مضرة أو مفزعة أو مقلقة ([4]).

كما تجدر الإشارة إلى أنه بينما تتضمن المادة (١٠) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الحماية القانونية للأفكار الخارجة عن أحكام الديمقراطية، وتسمح بالتعبير عنها في النقاش العام، بشرط ألا تمثل هذه الأفكار خطاب كراهية أو تحرض الآخرين على استخدام الشدة والعنف. إذ لا تحظر المادة (١١) من ذات الاتفاقية الدول

١- د. وليد محمد الشناوي ود. مصطفى صلاح الدين هلال، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي، مرجع سابق، ص ١٦.

6- Young. James and Webster v. the United Kingdom, 1981, § 57, Vörður Ólafsson v Iceland, 2010. § 46.

7- Sørensen and Rasmussen v. Denmark [GC], 2006, § 54.

8- Redfearn v. the United Kingdom, 2012, § 56; Vona v. Hungary, 2013, § 57.

من اتخاذ التدابير اللازمة لضمان عدم شروع أية جمعية في تحقيق أهداف سياسية تتعارض مع ضوابط الديمقراطية التعددية والتي تشتمل على انتهاك للحقوق والحريات التي تضمنها الاتفاقية ([1]).

ولا ريب في أن تطبيق مبدأ التعددية يصبح مستحيلاً بدون ضمان الحق في حرية تكوين جمعيات تستطيع التعبير عن آرائها وأفكارها بدون قيود ([2]).

وينطبق هذا على حماية حرية الرأي والتعبير، إلى حد كبير، على الأحزاب السياسية، بالنظر إلى دورها الأساسي في ضمان التعددية وحسن سير الديمقراطية ([3]).

ومن الجدير بالذكر أن مصطلح الجمعية يشير إلى تجمع طوعي لمجموعة من الأشخاص بهدف تحقيق غرض مشترك ([4]).

وعلى ذلك، فإن مضمون الحق في حرية تكوين الجمعيات ينطوي على الحق في التكوين أو الانضمام أو الاشتراك في منظمة أو مجموعة ترغب في تحقيق أهداف محددة، فلا يندرج تحت هذه الحرية الحق في المخالطة الاجتماعية لأفراد آخرين أو الحق في مصاحبتهم ([5]).

١- د. وليد محمد الشناوي ود. مصطفى صلاح الدين هلال، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي، مرجع سابق، ص ١٦ وما بعدها.

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

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

4- Young. James and Webster v. the United Kingdom. 1981, Commission's report, § 167.

5- McFeeley v. the United Kingdom, Commission decision, 1980, $ 114; Bollan v. the United Kingdom (dec.), 2000.

وينبغي لكي تتمتع الجمعيات بالحماية المكفولة بنص المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، أن يكون لهذه الجمعيات طابع القانون الخاص، حيث إن مصطلح "جمعية" له معنى مستقل في إطار القانون الوطني، بالإضافة إلى أن التكييف في التشريع الخاص لا يمتع إلا بقيمة نسيبة ([1]).

ومن الجدير بالإشارة أن الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تستطيع من خلال سلطتها التقديرية أن تكيف أية جمعية بأنها عامة أو شبه إدارية، ويترتب على ذلك أنه يمكن استبعادها من نطاق الحماية المكفولة بنص المادة ١١ من ذات الاتفاقية، بما قد يؤدي إلى إهدار الحماية العملية والفعالة، التي لا تتفق مع موضوع والأهداف التي شرعت الاتفاقية من أجلها ([2]).

وتشير المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من خلال أحكامها إلى العناصر التي يتم الاستناد إليها - في غالب الأحيان – في بيان ما إذا كانت الجمعية عامة أو خاصة، وتتمثل هذه العناصر فيما يلي:

١- بيان هل تم تأسيس الجمعية من قبل الأفراد أم من قبل المشرع؟.
٢- هل الجمعية منخرطة في هيكل أو مؤسسات الدولة؟.
٣- هل تم منح الجمعية سلطات إدارية أو لائحية (تنظيمية) أو تأديبية؟.

6- Chassagnou and Others v. France [GC], 1999, § 100; Schneider v. Luxembourg, 2007 §, 70.

٢- د. وليد محمد الشناوي ود. مصطفى صلاح الدين هلال، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي، مرجع سابق، ص ١٧.

٤- هل تستهدف الجمعية تحقيق غرض متعلق بالصالح العام؟ ([1]).

وعلى ذلك، يمكن القول بأن الجمعية عامة أو خاصة بناءً على مدى توافر هذه الضوابط سالفة الذكر من عدمها، فإن كان الجمعية مندمجة في الهيكل الإداري للدولة فتكون جمعية عامة والعكس صحيح.

ويلاحظ أن المادة ١٥١ من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ تلزم السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية باحترام الأحكام التي تقرها الاتفاقيات الدولية التي صدقت عليها جمهورية مصر العربية، مثل القوانين الداخلية، وبذلك يحق اللجوء إلى القضاء لمن يتضرر من عدم تطبيق أحكام هذه الاتفاقيات. بل إن الدستور الحالي تميز بما قرره في نص المادة ٩٣ حيث يتبنى نظامًا خاصًا بالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي تم التصديق عليها، ومنحها قوة القانون الوطني، الأمر الذي يترتب عليه كفالة الحقوق والحريات المقررة في هذه الاتفاقيات بالحماية المكفولة للقواعد الدستورية ([2]).

وتجدر ملاحظة أن المادة ١٢١ من دستور ٢٠١٤ تعتبر القوانين التي تنظم الحقوق والحريات الواردة في الدستور من بين القوانين المكملة، وبالتالي تتطلب موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب لإصدارها. الأمر الذي يترتب عليه أحقية كل صاحب

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

٢- التقرير الدوري الخامس المقدم من مصر بموجب المادة ٤٠ من العهد، الذي حل موعد تقديمه في عام ٢٠٠٤. تاريخ الاستلام: ١٧ نوفمبر ٢٠١٩.

مصلحة في الطعن بعدم دستورية النصوص القانونية المخالفة للأحكام الواردة في هذه القوانين أو الاتفاقيات التي تم التصديق عليها أمام المحكمة الدستورية العليا ([1]).

وتأسيسًا على ما سبق، يمكن القول بأن المقاييس المسلم بها دوليًا والتي تعتبر نطاقًا مقبولاً لكفالة وضمان حق الأشخاص في تكوين الجمعيات وتأسيسها، والتي يمكن أن تنحصر في الحقوق التالية:

١- الحق في الاجتماع وتكوين الجمعيات.

٢- الحق في الانضمام أو عدم الانضمام إلى الجمعيات.

٣- حق الجمعيات في العمل بحرية لممارسة الأنشطة التي يصرح بها القانون.

٤- حق الجمعيات في الحصول على التمويل.

٥- حق الجمعيات في الاتحاد أو الارتباط بمنظمات وطنية ودولية.

٦- حق الأفراد في عدم معاقبتهم لانضمامهم إلى جمعية ما.

٧- الحق في عدم التمييز بين المواطنين وغير المواطنين.

ومن الملاحظ وجود استثناء محدود للحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها ضمن معايير اتفاقيات العمل الدولية. وينحصر هذا الاستثناء فيما يتعلق بالقوات المسلحة والشرطة ، إذا كان تشكيل الجمعيات يتعارض مع القانون الوطني ([2]).

١- التقرير الدوري الخامس المقدم من مصر بموجب المادة ٤٠ من العهد، سالف الذكر.

٢- د. وليد محمد الشناوي ود. د. مصطفى صلاح الدين هلال، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي، مرجع سابق، ص ١٩.

وأشارت لجنة حقوق الإنسان إلى أن الدول الأطراف بالإضافة إلى التزامها باحترام حقوق الانسان، قد تعهدت أيضًا بضمان التمتع بهذه الحقوق لجميع الأفراد الخاضعين لولايتها. ويستدعي هذا الجانب قيام الدول الأطراف بأنشطة محددة لتمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم المكفولة في إطار العهد ([1]).

وتجدر الإشارة إلى أن الحق في حرية تكوين الجمعيات لا يعتبر - بشكل عام - حقًا غير قابل للانتقاص بموجب أحكام القانون الدولي. حيث إن القاعدة العامة هي عدم جواز فرض القيود على هذه الحقوق إلا لأسباب تتعلق بأمن الدولة أو الأمن العام، وبالتالي يمكن تعليق الحق في حرية تكوين الجمعيات، عند إعلان حالة الطوارئ أو في الظروف الاستثنائية بصفة عامة ([2]).

ويشار إلى أن كل ما تصدره اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ([3]). ينبغي أن يكون مطابقًا لنص المادة ٢/٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

2- Committee on Civil and Political Rights, cmt No. 3, (Art.2 Implementation at the national level), (Jul. 27, 1981) http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/c95ed1e8ef114cbec 12563ed00467eb57 Open document.

3- Committee on Civil and Political Rights, cmt. No 29 (Art. 4: Derogations during a state of emergency) (Jul. 24, 2001) http://nhshr.sbbs/ds.us/285ymbol% 29/CCPR C.21 Rev. Add 13.En? Open document.

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

فجميع الإجراءات أو القيود يلزم أن تكون ضرورية لحماية الأمن القومي والأمن والسلامة العامة، وأن هذه الإجراءات تهدف إلى توفير الحماية في مواجهة خطر حقيقي ([1]).

وتؤكد اللجنة أيضًا أنه لا يكفي وجود أي مبرر معقول وموضوعي لتقييد حرية تكوين الجمعيات. بل يجب على الدول الأطراف أن تثبت كذلك أن حظر تكوين الجمعيات والملاحقة الجنائية للأفراد بسبب عضويتهم في هذه المنظمات ضروريان في الواقع لتفادي خطر حقيقي، ولا يفترض فقط أنهما يشكلان تهديداً للأمن القومي أو النظام الديمقراطي، وأن التدابير الأقل تدخلاً لن تكون كافية لتحقيق هذا الهدف ([2]).

1- "to protect the national security and safety and that they are intended to protect against a real danger thereto, 1119/2002, Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea (Aug. 23, 2005) - http://www.unhchr.ch/ths/doc.nsf/385c2add163214a8c12565a9004dc311/063374712 39a41c1257091002bc2ec OpenDocument&Highlight, association at 7.2.

2- Ibid.

الفصل الأول

الإطار الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي

تمهيد:

يقرر بعض الكتاب أن حرية الجمعيات تعد إحدى الحريات الأساسية، فمن خلال تكوين والاشتراك في المنظمات غير الحكومية، يتمكن الأفراد من تعزيز جهودهم نحو توفير المتطلبات وتحقيق الأهداف التنموية بجميع فروعها داخل المجتمع، بطريقة أكثر فعالية ([1])، حيث إن دعم هذه المنظمات والجمعيات، وأيضًا فكرة أن التجمع يعطي قوة ويضاعف الأثر، كما يعمل على الحد من المخاوف المتوقعة، ومن خلال تكوين الجمعيات يكون الأفراد أكثر قدرة على القيام بدور فعال في المشاكل التي تؤثر عليهم ([2]).

ويتضح من ذلك أنه في حالة الاشتراك مع بعض الأفراد في إحدى الجمعيات، فإن ذلك يجعل لهؤلاء الأشخاص كلمة مؤثرة في هذه المسائل؛ نظرًا إلى أن تجمع الأفراد الذين يتحدثون بصوت واحد في موضوع معين، يجعلهم أكثر فعالية نحو تحقيق أهدافهم المشروعة. كما تسمح هذه الجمعيات بقيام اقتصاديات واسعة الحجم والنطاق؛ حيث يمكن توزيع عبء التكلفة المالية والفنية، وتكلفة العمل على أعضاء هذه

1- See, e.g., NAACP v. Alabama ex rel. Patterson, 357 U.S. 449, 460 (1958) ("Effective advocacy of both public and private points of view, particularly controversial ones, is undeniably enhanced by group association....").

٢- د. وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية للحقوق البيئية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، العدد ٥٢، أكتوبر ٢٠١٢، ص ١٦٩.

التجمعات، بما يمكنهم من المشاركة، بشكل جماعي، لاسيما في الحالات التي يصعب فيها على الفرد إقامة هذا النوع من الاقتصاديات بسبب ارتفاع تكلفته. كما يمكن للجمعيات - عن طريق أعضائها - أن تركز على مسألة معينة وأن تثير الاهتمام بها، بما يكفل تحقيق المصالح الفردية التي يصعب على الأفراد تحقيقها بمفردهم.

ومن الملاحظ أن بعض الدول الأفريقية تكفل الحق في تكوين الجمعيات من أجل تعزيز الأعمال، وغيرها من المصالح الأخرى. وينص عدد قليل من بنود دساتير الدول الأفريقية، على أن الحق في تكوين الجمعيات يمكن قصره على الاتحادات المهنية أو التجارية. غير أن هذا المنهج ليس هو المتبع في غالبية الدساتير الأفريقية ([1]).

أما بخصوص مدى أهمية الحق الدستوري وقوته في تكوين الجمعيات، فإن ذلك متوقف على الشروط التي تفرضها القوانين الوطنية لتنظيم ممارسة هذا الحق. ومن الملاحظ أن نسبة كبيرة من النصوص الدستورية المانحة لهذا الحق نجدها تخضعه للشروط والضوابط التي ينص عليها القانون أو أي شرط آخر من الشروط المقيدة، وقد سميت بذلك، لأنها تقيد عدد من الحقوق المكفولة دستوريًا.

ومن الجدير بالذكر أنه يوجد مجموعة كبيرة من النصوص المقيدة في دساتير البلاد التي تأخذ بنظام القانون المدني. فضلاً عن أن هذه النصوص المقيدة قد تضعف مكنة التمتع بحرية الجمعيات؛ لأنها تمنح المشرع العادي، سلطة فرض القيود على ممارسة هذا الحق، ويظهر التطبيق العملي أن هذا النوع من النصوص، في أغلب

١- د. وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية للحقوق البيئية، المرجع السابق، ص ١٧٠.

الأحيان، لا تمثل سوى أنها من القيود الطبيعية الواردة في الأنواع الأخرى من النصوص ([1]).

ويرى بعض الفقهاء أنه بالرغم من الاعتراف بقيمة الجمعيات ومدى أهمية الحاجة إلى حماية الحق في تكوينها، فإن العديد من الجمعيات، في غالبية الدول الأفريقية، تمارس أنشطتها، وهي تحترس أو تترقب حلها أو إلغاء تسجيلها، إذا ما قامت بتقديم لوم إلى الحكومة. ومن أهم الأمثلة على ذلك، أن قانون المنظمات الطوعية الخاصة، يمنح وزير الخدمة العامة والعمل والرفاه الاجتماعي سلطة تعليق المجلس التنفيذي للمنظمة غير الحكومية دون إبداء أسباب، وأحقيته في تعيين مجلس تنفيذي جديد حتى موعد الانتخابات القادمة ([2]).

وبناءً على ذلك، علق الوزير، في عام ١٩٩٥، عضوية Sekai Holland- رئيس منظمة الأندية النسوية Association of Women's Club ، بالإضافة إلى أحد عشر عضوًا من أعضاء الجمعية. وقد لجأ المجلس التنفيذي لهذه المنظمة إلى القضاء ودفع بأن القسم operative section (...) من قانون المنظمات الطوعية الخاصة مشوب دستوريًا، ومن ثم فهو غير مشروع، ودفع المجلس التنفيذي للمنظمة، بصفة خاصة، بأن هذا القانون يعد انتهاكًا لحقوقهم المدنية، وعدم تمكينهم من الحق

1- Cf. Globe Newspaper Co. v. Superior Court, 457 U.S. 596, 607 n.17 (1982) (suggesting that reasonable "limitations on the right of access [to information] that resemble [permitted] "time, place, and manner' restrictions on protected speech" might be constitutional).

٢- د. وليد محمد الشناوي ود. مصطفى صلاح الدين هلال، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي، مرجع سابق، ص ١٩.

في الاستماع العادل ([1])؛ تأسيسًا على أن هذا القانون يتضمن انتهاك غير دستوري لحرية التعبير ([2]). كما ينطوي على انتهاك غير دستوري لحقهم في التجمع بحرية والاجتماع مع الآخرين ([3]).

وقد اقتنعت المحكمة العليا، في زيمبابوي، بهذه الدفوع، وقضت بأن القسم (٢١) من قانون الجمعيات الطوعية الخاصة غير دستوري. وبناءً على ذلك، أعيد المجلس التنفيذي الذي علق الوزير عضوية أعضائه ([4]).

وتجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى النصوص الصريحة التي تضمن الحق في تكوين الجمعيات، فإن بعض المحاكم قد استنتجت ضمنيًا حرية تكوين الجمعيات من حرية التعبير والتجمع السلمي باعتبارهما من الحقوق الدستورية. ومن أهم الأمثلة

3- Article 18 of the Constitution of Zimbabwe states: "Subject to the provisions of this Constitution, every person is entitled to be afforded a fair hearing within a reasonable time by an independent and impartial court or other adjudicating authority established by law in the determination of the existence or extent of his civil rights or obligations." Zimb. Const, art 18(9).

"4- No person shall be hindered in the enjoyment of his freedom of expression ... ." Id. art. 20(1).

"5- No person shall be hindered in his freedom of assembly and association ..." Id.. alt 21(1).

1- Reported in Simeon Mawanza, "Supreme Court Saves Zimbabwean NGOs," Network of Southern African Legal Aid & Legal Advice NGOs Newsletter (May 1997).

على ذلك أن، التعديل الأول لدستور الولايات المتحدة الأمريكية يضمن حريات غير المشروطة للحق في التجمع والكلام والصحافة ([1]).

وتطبيقًا لذلك، قضت المحكمة العليا الأمريكية بأن حرية التجمع مكفولة دستوريًا، اعتمادًا على حرية التعبير والتجمع السلمي. وقد أقرت المحكمة بهذه الحماية الدستورية، لاسيما في الحالات التي تتبنى فيها مجموعة من الأفراد أفكارًا غير شعبية، وحيث قد تثبط القيود الحكومية من حرية ممارسة الحق في تكوين الجمعيات. فعلى سبيل المثال، لا يشترط الكشف عن قوائم عضوية مجموعات الحقوق المدنية؛ نظرًا إلى أن هذا قد يقيد بشكل كبير ممارسة الأعضاء لحقهم في حرية التجمع ([2]).

كما منحت المحاكم أيضًا الحماية، بناءً على التعديل الأول لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، للمنظمات التي تمارس الحق في التقاضي بشأن المسائل السياسية وغير السياسية ([3]).

ويعد النص في صلب الدستور من أهم الضمانات التي يكفلها المشرع الدستوري لحماية الحقوق والحريات الفردية، ثم تأتي الرقابة القضائية كأحد أهم

١- ينص التعديل الأول للدستور الأمريكي على أنه: "يُحظر على مجلس الكونغرس تشريع أي قانون يؤدي إلى دعم ممارسة أي دين، أو تشريع أي قانون يؤدي إلى منع ممارسة أي دين؛ أو تشريع أي قانون يؤدي إلى تعطيل حرية الكلام أو النشر الصحفي أو حق الناس في إقامة تجمعات سلمية أو إرسالهم عرائض إلى الحكومة تطالبها برفع الظلم".

3- E.g., NAACP v. Alabama ex rel. Patterson, supra note 144, 357 U.S. at 462 (holding that "privacy in group association may in many circumstances be indispensable to preservation of freedom of association, narticularlv where a eroun esnouses dissident beliefs").

4- E.g., NAACP v. Button, 371 U.S. 415, 428-29, 437-38 (1963) (discussed infra Section IV.D); Brotherhood of R.R. Trainmen v. Virginia, 377 U.S. 1,8(1964).

الضمانات التي يتم من خلالها تطبيق الحماية الدستورية في الواقع. وعلى ذلك، سوف ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: التكريس الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الثاني: موقف القضاء الدستوري المقارن من الحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الأول

التكريس الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي

بداية نشير إلى أن الإعلانات العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان أقرت الحق في حرية تكوين الجمعيات، وقد اشتملت غالبية مقدمات الدساتير على التزام الدول بما جاء بهذه الإعلانات، مما يمثل اعترافًا دستوريًا بهذه الحرية، ويؤكد ذلك ما تضمنه الدستور اللبناني بعد تعديله في عام ١٩٩٠ وبعض الدساتير الأوروبية، والدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٤، على التزام الدولة بالأحكام الواردة في المواثيق الدولية والإقليمية بمجرد الموافقة على عليها.

ونصت غالبية دساتير دول العالم المعاصرة والقديمة على الحق في حرية تكوين الجمعيات، باعتبارها أحد أهم الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد، ويلاحظ أن بعض الدساتير حظرت تكوين بعض الجمعيات التي تهدد كيان المجتمع، وعلى ذلك سوف ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الإقرار الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الثاني: الحظر الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الأول

الإقرار الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي

نصت غالبية دساتير دول العالم على حرية ممارسة العمل الأهلي من خلال الإقرار بالحق في حرية تكوين الجمعيات، باعتبارها أحد أهم الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد، غير إن الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ لم ينص صراحة على حرية تكوين الجمعيات، ولم تكن ضمن الحريات الواردة بإعلان حقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩، ولم تكن كذلك مكفولة بمقدمة دستور ١٩٤٦، وإنما كانت هذه الحرية مكفولة بقانون أول يوليو ١٩٠١.

ويندرج الحق في تكوين المنظمات ضمن الحق في الاجتماع الذي تضمنه التعديل الأول للدستور الأمريكي الذي ينص على أنه: "لا يصدر الكونغرس أي قانون خاص بإقامة دين من الأديان أو يمنع حرية ممارسته، أو يحد من حرية الكلام أو الصحافة، أو من حق الناس في الاجتماع سلميًا".

كما نصت المادة ١٩ من الدستور الهندي الصادر عام ١٩٤٩ على أن "يكفل لجميع المواطنين الحق في.... تكوين الجمعيات والاتحادات". ونصت المادة ١٢ من الدستور الألماني الصادر عام ١٩٤٩ المعدل في ١٩٦١/١٢/٢ على أن "جميع المواطنين لهم حق تكوين جماعات، بشرط ألا تتعارض أهدافها مع أحكام قانون العقوبات".

وتنص المادة ١٨ من الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ على أن "للمواطنين الحرية في تأليف جمعيات لأغراض لا يحظرها القانون الجنائي على الأفراد، وذلك دون حاجة لإذن، والجمعيات السرية محظورة، وكذلك الجمعيات التي

تسعى ولو بطريقة غير مباشرة إلى أهداف سياسية عن طريق تشكيلات ذات طابع عسكري".

أما بالنسبة للدساتير المصرية المتعاقبة فقد اعترفت بحريه تكوين الجمعيات، فقد نصت المادة ٢١ من دستور عام ١٩٢٣ (الملغي) على أن "للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية هذا الحق يبينها القانون". غير أن هذا الدستور لم يتضمن سوى تقرير الحق في تكوين الجمعيات، وأسند سلطة تنظيم مباشرة هذا الحق إلى السلطة التشريعية دون قيد أو شرط.

ويقابل تلك المادة، ما نصت عليه المادة ٢١ من دستور عام ١٩٣٠ الذي استمر العمل به لفترة وجيزة وتم العودة إلى تطبيق أحكام دستور عام ١٩٢٣. كما نصت المادة ٤٧ من الدستور المصري الصادر في ١٦ يناير ١٩٥٦ (الملغي) على أن "للمصريين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون"، وأكد أيضًا الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر في مارس سنة ١٩٥٨ (الملغي) على الحق في تكوين الجمعيات، والذي نص على أن "الحريات العامة مكفولة في حدود القانون".

وقررت المادة ٥٥ من دستور عام ١٩٧١ (الملغي) كفالة الحق في تكوين الجمعيات، والتي نصت على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سري أو ذا طابع عسكري".

ويلاحظ أن دستور عام ١٩٧١، قد أضاف هذه الفقرة الأخيرة التي لم تنص عليها الدساتير السابقة، فقد فرضت هذه المادة حظر تكوين الجمعيات التي تمارس

أنشطة معادية للنظام العام داخل المجتمع المصري، والجمعيات السرية، والتي تمارس أنشطة ذات طابع عسكري.

ثم بعد إلغاء دستور عام ١٩٧١ نصت المادة ٤ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والأحزاب، وذلك على الوجه المبين في القانون". ويتضح أن هذه المادة ضمت حرية تكوين الجمعيات والنقابات والأحزاب في مادة واحدة، على عكس ما نصت عليه المادة ٥٥ من دستور عام ١٩٧١ التي أفردت لكل حق من هذه الحقوق الثلاثة نصًا مستقلاً عن غيره من الحقوق. وهذا المنهج اتبعته بعض دساتير الدول العربية ([1]).

١- فنجد أن دستور دولة الكويت الصادر عام ١٩٩٢ نص في المادة ٤٣ على أن "حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية وبوسائل سلمية مكفولة وفقًا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة". كما نصت المادة ١٦ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٥٢، المعدل في عام ١٩٨٤، على أنه: "٢- للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. ٣- ينظم القانون حرية تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية".

وفي هذا الاتجاه نصت المادة ٣٧ من الدستور العراقي على أنه: "أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك القانون. كما نصت المادة ٥٧ من دستور دولة اليمن على أن: "للمواطنين في عموم الجمهورية بما لا يتعارض مع نصوص الدستور الحق في تنظيم أنفسهم سياسيًا ومهنيًا ونقابيًا والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور". وانتهج الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٠ ذات الأسلوب، فقد نصت المادة ٤٨ على أن "للقطاعات الجماهيرية حق إقامة تنظيمات نقابية أو اجتماعية أو مهنية أو جمعيات تعاونية للإنتاج أو الخدمات وتحدد القوانين إطار التنظيمات وعلاقاتها وحدود عملها". كما نصت المادة ٤٩ على أن "تشارك التنظيمات الجماهيرية مشاركة فعالة في مختلف القطاعات والمجالات المحددة في تحقيق الأمور التالية:

١-بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه.

٢-تخطيط وقيادة الاقتصاد الاشتراكي.

٣-تطوير شروط العمل والوقاية الصحية والثقافية وجميع الشؤون الأخرى المرتبطة بحياة أفرادها.

٤-تحقيق التقدم العلمي والتقني وتطوير أساليب الإنتاج.

=

أما بالنسبة لدستور عام ٢٠١٢ (الملغي)، فقد نصت المادة ٤٩ على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات والأحزاب بمجرد الإخطار، وتمارس نشاطها بحرية وتكون لها الشخصية الاعتبارية، ولا يجوز للسلطات حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي؛ وذلك على الوجه المبين بالقانون". ويلاحظ أن هذا الدستور استحدث نظام الإخطار في تأسيس الجمعيات، وأسلوب الحل القضائي للجمعيات. كما نص الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١٣/٧/٨ (الملغي) في المادة ١٠ على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب".

واستقر الدستور المصري الحالي الصادر عام ٢٠١٤ على ما نصت عليه المادة ٧٥ من أنه: "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية. ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، وحلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي".

=

٥- الرقابة الشعبية على أجهزه الحكم".

وقد نصت المادة ٢٧ من الدستور البحريني الصادر عام ٢٠٠١ على أن "حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية. ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية مكفولة وفقًا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، بشرط عدم المساس بأسس الدين والنظام العام. ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة أو الاستمرار فيها".

أما دستور الجمهورية اللبنانية الصادر عام ١٩٢٦، فقد نصت المادة ١٣ على أن "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحريات الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون".

ونصت المادة ٤١ من الدستور الجزائر على أن "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن".

كما أقر الدستور المغربي الحالي الصادر عام ٢٠١١ ـ الفصل الثاني عشر ـ بالحق في حرية تكوين الجمعيات فنص على أن: "١ـ تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وتمارس أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون. ٢ـ لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية إلا بمقتضى مقرر قضائي".

ومن الجدير بالذكر أن بعض الدساتير أفردت نصًا خاصًا بالحق تكوين الجمعيات كما فعل المشرع الدستوري المصري ([1])، غير أن بعض الدساتير التي لا تنص صراحة على الحق في تكوين الجمعيات، ولكنها مكفولة بموجب نصوص دستورية أخرى، بالإضافة إلى النصوص التشريعية التي تنظم الحق في تكوين الجمعيات، ومنها القانون الأساسي للمملكة العربية السعودية، فقد نصت المادة ٢٧ منه على أن "تكفل الدولة حق المواطن وأسرته في حالة الطوارئ والمرض والعجز والشيخوخة، وتدعم نظام الضمان الاجتماعي وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية".

ومما سبق، يتضح أن غالبية الدساتير كلفت حرية ممارسة العمل الأهلي، من خلال النص على الحق في حرية تكوين الجمعيات سواء أكان في صلب الدستور ذاته أم في مقدمته، وسواء أكان في نص خاص بها أم مع بعض التنظيمات المتشابهة معها،

١ـ ومنها ما نصت عليه المادة ٣٣ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ وتعديلاته في عام ١٩٩٦ بأن "حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون". وعلى ذات المنهج نصت المادة ٣٣ من النظام الأساسي لسلطنة عمان ـ دستور ٦ نوفمبر ١٩٩٦ ـ على أن "حرية تكوين الجمعيات على أسس وطنية مشروعة وبوسائل سلمية وبما لا يتعارض مع نصوص وأهداف هذا النظام الأساسي مكفولة ووفقًا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون"، كما نصت المادة ٤٥ من الدستور القطري الصادر عام ١٩٧٢ على أن "حرية تكوين الجمعيات مكفولة وفقًا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

فضلاً عن أن الدستور السوري منح الجمعيات الأهلية سلطة الرقابة على أجهزة الحكم، على عكس الدساتير المصرية التي لم تتعرض لهذا الاختصاص.

كما أن الدستور المصري الحالي قد نص على ضمانات عديدة أهمها: ما ورد بالمادة ١٢١ التي اشترطت موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التشريعات المتعلقة بتنظيم الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، واعتبارها قوانين مكملة للدستور، ومنها التشريعات التي تنظم ممارسة العمل الأهلي. كما أنه منح الجمعيات الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، ولم يسمح للجهات الإدارية التدخل في شئونها، ولا يكون حلها إلا بموجب حكم قضائي. ويرى الباحث أن المشرع الدستوري قد وفق في هذا النص؛ لأنه فرض حماية إجرائية دستورية للحق في حرية تكوين الجمعيات باعتبارها أحد الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها بالمادة ٧٥ منه ([1]).

وتجدر الإشارة إلى أن دستور ٢٠١٤ يعد تحول ملحوظ نحو تحسين أوضاع حقوق الإنسان في مصر، حيث إنه يعكس الوعي الوطني بشمولية حقوق الإنسان، وأنها غير قابلة للتجزئة، كما يعكس القناعة الكاملة بضرورة المساواة بين كافة المواطنين، وضمان تكافؤ الفرص في التمتع بهذه الحقوق دون أي تمييز على أساس الدين أو المعتقد أو الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي أو لأي سبب آخر.

كما يؤكد الدستور الحالي أن النظام السياسي يقوم على أساس احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ويؤكد على حرية الرأي والتعبير والمعتقد وممارسة الشعائر الدينية والوصول إلى المعلومات. كما يؤكد على الحرية الفردية وحرمة

1- الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، السنة السابعة والخمسون ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م.

الخصوصية، ويجعل المساس بها جريمة لا تسقط بالتقادم، ويحظر التعذيب بجميع أشكاله، ويجرم جميع أشكال الرق والاتجار بالبشر.

ويقر بأن الحقوق والحريات المتعلقة بشخص المواطن لا يمكن أن تكون موضع أي إزعاج أو تقييد، ولا يجوز لأي قانون ينظمها أن يقيدها بطريقة تقوض أصلها وجوهرها. ويؤكد الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والأحزاب وحرية تكوين النقابات. كما يضمن حق التقاضي، ويؤكد على استقلال القضاء (١).

المطلب الثاني

الحظر الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي

تعني حرية تكوين الجمعيات، حرية الفرد في إنشاء وتشكيل جمعيات منظمة ومستمرة، أيًا كان النشاط الذي تمارسه سواء أكان مهنيًا أم علميًا أم اجتماعيًا، ومن متطلبات هذه الحرية أحقية الأفراد في الانضمام إلى الجمعيات أو الانسحاب منها دون قيد أو شرط، ومن الملاحظ أن غالبية الدول الديمقراطية تكفل الحق في حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها دون قيد أو شرط (٢).

١- فقد أشار دستور ٢٠١٤ إلى هذه المجموعة من الحقوق والحريات في ديباجته، وكذلك في نصوص المواد ٥، ٢٤، ٩١، ٩٣، ٩٩، ٢٠٦، ٢١٤.

٢- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٧٥.

ومن البديهي أن كل إنسان له الحق في حرية تكوين الجمعيات التي تهدف إلى ممارسة الأنشطة المتعددة. وفي هذا السياق قررت المحكمة الدستورية العليا بأن: "الحق في تكوين الجمعيات الأهلية "تصرف حر" - حرية الاجتماع "قيمة دستورية" - حرية شخصية. حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية فرع من حرية الاجتماع - من المتعين أن يتمحض هذا الحق تصرفاً إرادياً حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية - حرية الاجتماع لها قيمة دستورية في ذاتها - حق الفرد في الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه جزء من حريته الشخصية - الحرية الشخصية من الحقوق الطبيعية التي كفل الدستور عدم المساس به".

كما قررت ذات المحكمة أن: "حق الاجتماع أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها، كلما كون أشخاص جمعية تحتويهم ليكون هذا التجمع المنظم صورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي، الحق في إنشاء الجمعيات - أياً كان غرضها - لا يعدو أن يكون عملاً اختيارياً يرمى بالوسائل السلمية إلى تكوين إطار يعبر المواطنون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم" ([1]).

غير أن بعض الدساتير تسمح بفرض بعض القيود على ممارسة هذه الحرية، فهناك بعض الجمعيات التي يحظرها المشرع الدستوري التي تتمثل في الجمعيات ذات الأنشطة المعادية لنظام المجتمع، والجمعيات ذات الأنشطة السرية، وأيضًا الجمعيات ذات الطابع العسكري ([2]).

١- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٥٣ لسنه ٢١ ق. دستورية، جلسة ٣ يونيو سنة ٢٠٠٠، القاعدة ١٧، أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء التاسع من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١ - صـ ٥٨٢.

٢- د. مصطفى أبو زيد فهمي، في الحرية والاشتراكية والوحدة، دار المعارف، ص ٦٤.

ويعد الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ (الملغي) هو أول دستور تضمن النص صراحة على حظر تكوين بعض الجمعيات، فقد نصت المادة ٥٥ على أن "يحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا أو ذا طابع عسكري". كما قررت المادة الرابعة من الإعلان الدستوري الصادر في شهر مارس عام ٢٠١١ (الملغي) الحظر المنصوص عليه في دستور عام ١٩٧١.

أما بالنسبة لدستور عام ٢٠١٢ (الملغي) فلم يتضمن في المادة ٥١ هذا الحظر الذي كان مقررًا في دستور عام ١٩٧١ والإعلان الدستوري الصادر عام ٢٠١١، مما كان يفتح الباب واسعًا أمام تكوين الجمعيات التي تمارس أنشطة تضر بالمصالح العليا للمجتمع المصري، التي كان قد حظرها دستور ١٩٧١.

ولقد راعي الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ هذا الحظر فيما أورده بالمادة ٧٥ التي نصت على أن "يحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سريًا أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون".

ويلاحظ أن دستور عام ١٩٧١ (الملغي) تضمن حظر "إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا أو ذا طابع عسكري"، أما الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ فقد حظر "إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سريًا أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري". ويعني ذلك أن المشرع الدستوري الحالي قد وسع من نطاق الحظر ليشمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية القائمة بالفعل قبل صدور الدستور، والتي يكون لها أنشطة سرية أو ذات طابع عسكري أو شبه عسكري.

وعلى ذات المنهج نصت المادة ٣٣ من النظام الأساسي لسلطنة عمان - دستور ٦ نوفمبر ١٩٩٦ - على أن "يحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا أو ذا طابع عسكري".

ويفهم من ذلك أيضًا أن المشرع الدستوري يهدف إلى حل هذه الجمعيات، لما تمثله من خطورة على المصالح العليا للبلاد، وعلى المجتمع بصفه عامة. لذلك، فإن هذه الجمعيات لا تتمتع بأية حصانة في مواجهة الإدارة، فتملك حلها في أي وقت سواء في ظل الظروف العادية أم الاستثنائية دون نص تشريعي أو حكم محكمة؛ نظرًا إلى أن هذا الحظر ورد بصلب الدستور ذاته، والحظر الدستوري يعني أن المشرع العادي لا يجوز له إباحته ولو بترخيص ([1]).

ومما لا شك فيه أن الأصل العام هو حرية المواطنين في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وتمارس الأنشطة المختلفة بحرية دون تدخل من الجهات الإدارية، وهو ما أكدت عليه النصوص الدستورية سالفة الذكر، ولا يتدخل المشرع العادي إلا بهدف تنظيم ممارسة أعمالها، فلا يحق له حل الجمعيات أو حل مجالس إدارتها ([2]).

ويتضح مما سبق أن المشرع الدستوري فرض بعض القيود على الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، التي تتمثل فيما يلي:

١- د. عبد الحفيظ الشيمي، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٣٦١.

٢- د. أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٢٢٦؛ د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون دار نشر، ١٩٨٨، ص ٤٣١؛ د. يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ١٤٥.

أولاً: الجمعيات ذات الأنشطة المعادية لنظام المجتمع:

يقصد بها الجمعيات الخارجة على النظام العام للمجتمع، وفقًا لما ينص عليه الدستور والقانون، وما يحدده القضاء، وهذا النوع من الحظر نص عليه دستور ١٩٧١ (الملغي)، والإعلان الدستوري الصادر في عام ٢٠١١ (الملغي)، أما دستور ٢٠١٤ الحالي لم يتناول هذا النوع من الحظر ([1]).

ويرى بعض الكتاب أن هذا الحظر كان له ما يبرره، فلا يعقل أن يصرح الدستور بإنشاء جمعيات تهدف إلى هدم النظام العام للمجتمع المقرر دستوريًا ([2]).

كما أن الدستور منح السلطة القضائية سلطة الفصل في المنازعات المتعلقة بمدى مساس هذه الجمعيات بالنظام العام للمجتمع، فالقضاء هو الذي يحدد ما إذا كان نشاط الجمعية المختلف عليه مخالفًا للنظام العام للمجتمع من عدمه، ومن أمثلة هذه الأنشطة أن تهدف بعض الجمعيات إلى تخريب القطاع العام أو تهدف إلى فرض حكم القانون على فئات معينة دون غيرها بدون مبرر مشروع ([3]).

ونص المشرع المصري العادي على حظر بعض الجمعيات، وهو ما قرره في المادة ٩٧ من قانون العقوبات بأن "كل من دعا آخر إلى الانضمام إلى اتفاق يكون الغرض منه ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ٨٧، ٨٩، ٩٠، ٩٠ مكرر، ٩١، ٩٢، ٩٣، ٩٤ من هذا القانون بالحبس إذا لم تقبل دعوته".

١- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٣١.

٢- د. عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ٢٠١٤، ص ١٥٨.

٣- د. أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، مرجع سابق، ص ٢٢٧؛ يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٤٥.

وتنص المادة ٩٨/ أ من قانون العقوبات ([1]) على أنه: "يعاقب بالسجن المشدد ([2]) مدة لا تزيد على عشر سنين وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه، ولا تجاوز ألف جنيه كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار جمعيات أو هيئات أو منظمات ترمى إلى سيطرة طبقة اجتماعية على غيرها من الطبقات أو إلى القضاء على طبقة اجتماعية أو إلى قلب نظم الدولة الأساسية الاجتماعية أو الاقتصادية أو إلى هدم أي نظام من النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية أو تحبيذ شيء مما تقدم أو الترويج له متى كان استعمال القوة أو الإرهاب أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة ملحوظًا فى ذلك. ويعاقب بنفس العقوبات كل أجنبي يقيم فى مصر وكل مصري ولو كان مقيمًا فى الخارج إذا أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار فرعًا فى الخارج لإحدى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات المذكورة، وكذلك كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار فى مصر فروعًا لمثل إحدى هذه الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات ولو كان مقرها فى الخارج، ويعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن خمسين جنيهًا ولا تزيد على مائتي جنيه كل من انضم إلى إحدى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الفروع المذكورة فى الفقرتين السابقتين أو اشترك فيها بأية صورة، ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنين كل من اتصل بالذات أو بالواسطة بالجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الفروع المتقدم ذكرها لأغراض غير مشروعة أو شجع غيره على ذلك أو سهله له".

وتنص المادة ٩٨/ أ مكرر من قانون العقوبات ([3]) على أنه: "يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه كل من أنشأ أو نظم أو أدار جمعية

١- معدلة بالقانون رقم ٦٣٥ لسنة ١٩٥٤ - الوقائع المصرية العدد ١٤ مكرر - الصادر في ٢٥ نوفمبر ١٩٥٤.

٢- مستبدلة بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣.

٣- مضافة بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٠ الجريدة الرسمية - العدد ٢٢ الصادر فى ٢٨ مايو ١٩٧٠.

أو هيئة أو منظمة أو جماعة يكون الغرض منها الدعوة بأية وسيلة إلى مناهضة المبادئ الأساسية التى يقوم عليها نظام الحكم الاشتراكي فى الدولة أو الحض على كراهيتها أو الازدراء بها أو الدعوة ضد تحالف قوى الشعب العاملة، أو التحريض على مقاومة السلطات العامة أو ترويج أو تحبيذ شيء من ذلك. وتكون العقوبة السجن المشدد ([1]) وغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز ألفى جنيه، إذا كان استعمال القوة أو العنف أو الإرهاب ملحوظًا فى ذلك. ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات وغرامة لا تقل عن خمسين جنيهًا ولا تجاوز خمسمائة جنيه كل من انضم إلى إحدى هذه الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الجماعات مع علمه بالغرض الذى تدعو إليه أو اشتراك فيها بأية صورة" ([2]).

ويهدف المشرع من وراء هذه التجريم الوارد في المادتين ٩٨/أ، ٩٨/أ مكرر، إلى حماية الكيان الداخلي والمصالح الأساسية التي تقوم عليها السيادة الداخلية للدولة من خطر التنظيمات الهدامة أو المروجة له، التي تهدف إلى التشكيك في المبادئ الأساسية التي يقوم عليها كيان الدولة ([3]).

١- مستبدلة بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣.

٢- الفقرة الرابعة من المادة ٩٨ (أ) مكرراً ملغاة بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٦ - وكان نصها قبل الإلغاء: "ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها فى الفقرة السابقة كل من روج بأية طريقة لمناهضة المبادئ الأساسية التى يقوم عليها نظام الحكم الاشتراكى فى الدولة، أو حرض على كراهية هذه المبادئ أو الازدراء بها، أو حبذ الدعوة ضد تحالف قوى الشعب العاملة أو حرض على مقاومة السلطات العامة، وكذلك كل من حاز بالذات أو بالوساطة أو أحرز محررات أو مطبوعات تتضمن ترويجًا أو تحبيذًا لشيء مما تقدم إذا كانت معدة للتوزيع أو لاطلاع الغير عليها وكل من حاز أو أحرز أية وسيلة من وسائل الطبع أو التسجيل أو العلانية مخصصة ولو بصفة وقتية لطبع أو تسجيل أو إذاعة شيء مما ذكر". (قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، الوقائع المصرية - العدد ٧١ الصادر فى ٥ أغسطس ١٩٣٧).

٣- د. عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص ١٥٠.

ومن الجدير بالذكر أن صور الأعمال التي تمثل الركن المادي لهذه الجريمة تتمثل في تأليف وإدارة التنظيمات المناهضة لنظام الدولة، أو الاشتراك في التنظيمات المناهضة للدولة، أو الترويج للأفكار المناهضة للدولة، أو حيازة وسائل التعبير عن الأفكار المناهضة للدولة ([1]).

وفي هذا السياق قضت محكمه النقض بأنه: "إذا لم يستظهر الحكم أن الالتجاء إلى القوة أو الإرهاب أو إلى أي وسيلة أخرى غير مشروعة كان ملحوظًا في تحقيقها فإنه لا يغير من الأمر ما ذهب إليه الحكم من نسبتهما الشرعية إلى المتهم؛ لأن فكرة هذا المصطلح الذي لم تتضمنه نصوص القانون ولم تتعرض له تعريفًا لا يغني عن بيان العناصر التي تتألف منها الجرائم التي استند إليها الحكم" ([2]).

أما المشرع الفرنسي فقد حظر بعض الجمعيات، وهو ما قرره في المادة ٢٦٥ من قانون العقوبات الفرنسي على أنه: "تعد جناية ضد الأمن العام تأليف جمعية - أيًا كانت مدتها أو مهما كان عدد أعضائها - أو عقد اتفاق يكون الغرض منه تحضير ارتكاب جنايات ضد الأشخاص أو الأملاك".

غير أن هذا النص كان يعاقب فقط على الجمعيات الجنائية التي تتضمن معاني التنظيم والتبعية والاستمرار، ولم يتمكن القضاء من خلاله فرض العقوبات على الجمعيات الفوضوية التي انتشرت منذ عام ١٨٨٥؛ نظرًا إلى أن هذه الجمعيات لم تتضمن معاني التنظيم والتبعية والاستمرار، والمبادئ الفوضوية لا تسلم بأفكار الرئاسة أو التبعية أو التنظيم ([3]).

١- د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات – القسم الخاص- دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ٨٥.

٢- حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٣٥٠٩ لسنة ٥٦ قضائية، ١٩٦١/٢/٢٦.

٣- د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد ١ – ٢، ١٩٥١، ص ٩٩ حتى ١٦٠، ص ١١٩.

وبناءً على ذلك، صدر قانون ١٨ ديسمبر سنة ١٨٩٣ ليوسع من نطاق نص المادة ٢٦٥، والذي فرض العقوبة على الاتفاق الجنائي سواء اتخذ شكل جمعية بالمعنى القديم أم كان مجرد انعقاد النية أو توافق الإرادة بين شخص أو أكثر ([1]).

وقد أقر المشرع الفرنسي إعفاء كل من أخبر من الجناة السلطات المختصة بوجود الاتفاق أو الجمعية قبل البدء في اتخاذ الاجراءات، فيشترط للإعفاء أن يخبر الجاني السلطات المختصة بوجود الاتفاق أو الجمعية، ولا يتطلب النص الإخبار عن أسماء أعضاء الاتفاق أو الجمعية، ويشترط أيضًا أن يتم الإخبار قبل البدء في البحث والتفتيش بمعرفة السلطات المختصة ([2]).

كما أن المادتين ٨٧، ٩١ عقوبات فرنسي تعاقبان على المحاولات الجنائية التي يقصد بها هدم نظام الحكم أو تعديله أو حض المواطنين والأهالي على رفع السلاح في وجه الحكومة أو إثارة الحرب الأهلية أو القيام بأعمال التخريب والغصب والاعتداء في البلاد.

كما قررت المادة ٨٩ عقوبات السجن لكل من يشترك في اتفاق جنائي خاص، وإذا ألحقه بارتكاب فعل أو البدء في فعل بقصد وضعه موضع التنفيذ فتشدد العقوبة إلى النفي. أما من يدعو إلى اتفاق خاص وترفض دعوته فيعاقب بالحبس مدة تتراوح من سنة إلى خمس سنوات.

3- Emile Garçon, Code pénal annoté, nouvelle édition refondue et mise à jour par Marcel Rousselet, Maurice Patin et Marc Ancel (tome I : art. 1 à 294), Revue internationale de droit comparé Année 1953 5-1 pp. 210-211., p 635.

٢- د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص ١٢٠.

وأعفت المادة ١٠٥ من العقاب بقوة القانون أول من يبادر من الجناة إلى إخبار السلطات الإدارية أو القضائية بالاتفاقات الجنائية الخاصة، بشرط أن يتم الإخبار قبل تنفيذها أو الشروع فيها، أما المادتان ١٠٦، ١٠٧ فيجعلان الإعفاء اختياراً للقاضي في فرضين: أولهما إذا تراخى الإخبار إلى ما بعد تنفيذ الاتفاق أو الشروع فيه ولكنه يتم قبل البدء في اتخاذ الاجراءات، والثاني إذا تراخى الإخبار إلى ما بعد البدء في الإجراءات لكنه يوصل إلى القبض على الفاعلين أو الشركاء في الاتفاق أو في جرائم أخرى تماثلها في الطبيعة والخطورة.

ثانيًا: الجمعيات التي يكون نشاطها سريًا: استقرت غالبية الدساتير المصرية على حظر الجمعيات ذات النشاط السري، التي افترض المشرع الدستوري أنها تمارس أنشطة مخالفة للدستور. فسرية الجمعيات أو نشاطها دليل على مخالفته للدستور والقانون. فالأصل العام هو الإفصاح عن تكوين الجمعيات والأنشطة التي تمارسها داخل المجتمع، لكي تتمكن الدولة من فرض الرقابة القانونية على تكوين الجمعيات والأنشطة التي تمارسها داخل الدولة ([1]).

وقد نصت غالبية التشريعات على حظر تكوين الجمعيات السرية، واشترطت أن يخطر المؤسسون الجهة الإدارية بعنوان الجمعية وأهدافها، والجمعيات السرية هي مجموعات مؤلفة من عدة أشخاص وليس لها ترخيص من قبل الدولة، وتعمل في الخفاء من أجل تحقيق أهدافها وإقامة مبادئها. وقد أوجبت غالبية التشريعات على حظر تكوين الجمعيات السرية، واشترطت إعلام السلطات المختصة بذلك، وأن يخطر

١- د. نورمان كنزي، الجمعيات السرية، ترجمة إبراهيم محمد إبراهيم، دار الشروق، ١٩٩٩؛ د. أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، مرجع سابق، ص ٢٢٧؛ د. محمد عبد الله عنان، تاريخ الجمعيات السرية والحركات الهدامة في المشرق، دار أم البنين للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.، ص ٨.

المؤسسون الجهة المختصة بعنوان الجمعية وأهدافها ومركز إدارتها، وإعداد النظام الأساسي للجمعية مصدق عليه بختم الجمعية الرسمي ثم يتم منحها ما يفيد العلم والخبر، ممارسة أنشطتها فورًا ([1]).

وعلى ذلك، فإنه يلزم أن يتم إنشاء الجمعيات بشكلي علني ووفقًا للضوابط التي يرسمها الدستور والقانون، وأن تخضع لرقابتها، بهدف حماية المجتمع من الأنشطة التي تمارسها هذا النوع من الجمعيات.

ثالثًا: الجمعيات ذات الطابع العسكري أو شبه العسكري:

من البديهي أن مهمة الدفاع عن الدولة اختصاص أصيل للقوات المسلحة بها، ومن الطبيعي أن يحظر الدستور تكوين الجمعيات التي تسمح بإنشاء تنظيمات مسلحة؛ لأنها تهدد كيان الدولة ذاتها ([2]).

ومن المسلم به أن الدولة هي أعلى سلطة داخل المجتمع، ويلزم أن يخضع لها جميع أفراد المجتمع، ولها وحدها دون غيرها حق إنشاء الوحدات ذات الطابع العسكري سواء أكانت قوات الشرطة أم القوات المسلحة؛ لأنها المسؤولة عن حماية النظام العام داخل المجتمع، وحمايته ضد العدوان الخارجي، ولا تسمح الدولة لأية جماعة أو حزب أو جمعية أو منظمة بحيازة أية قوة عسكرية أو شبه عسكرية؛ نظرًا لما تمثله هذه الجمعيات والتنظيمات من خطورة قصوى على كيان الدولة وأمن المجتمع ([3]).

١- د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، مرجع سابق، ص ٧٩.

٢- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٣١.

٣- د. أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

وقد حظر المشرع المصري هذه الجمعيات بموجب النصوص الدستورية سالفة الذكر، كما نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٣٨ بشأن حظر بعض الجمعيات أو الجماعات، على أن "تحظر الجمعيات أو الجماعات دائمة كانت أم مؤقتة التي يكون لها سواء من حيث تأليفها أو عملها أو من حيث تدريب أعضائها أو نظامهم أو زيهم أو تجهيزهم صورة التشكيلات شبه العسكرية خدمة لحزب أو مذهب سياسي معين".

وفرضت المادة الثانية من ذات المرسوم العقوبة المقررة في حالة ارتكاب المخالفة وخرق الحظر، وأكد هذا الحظر دستور عام ١٩٧١ في المادة ٥٥ منه.

كما أصدر المشرع الفرنسي قانون ١٠ يناير عام ١٩٣٦ بشأن الجماعات المسلحة والقوات الخاصة، الذي أجاز بموجب المادة الأولى من هذا القانون أن تحل بمرسوم الجمعيات والجماعات التي تحرض على القيام بمظاهرات مسلحة أو شبه عسكرية بمظاهرات مسلحة في الطرقات أو التي تكون لها صورة التشكيلات شبه العسكرية أو القوات الخاصة، مع استثناء الجمعيات التي تسمح لها الحكومة بتجهيز الأفراد للخدمة العسكرية، والجمعيات التي تمارس الأنشطة الرياضة والتربية البدنية أو التي يكون الغرض منها المساس بوحدة البلاد أو تهديد نظام الحكم الجمهوري ([1]).

وتوجب المادة الثانية مصادرة ما يكون في حوزة الجمعيات المذكورة من ملابس وشعارات وشارات وأسلحة، سواء استعملت أو كانت معدة للاستعمال.

ويؤيد الباحث الرأي الذي يرى أن المشرع الدستوري المصري لم يكن موفقًا حين أغفل إدراج هذا الحظر ضمن نص المادة ٥١ من دستور عام ٢٠١٢؛ نظرًا

١- د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص ١١٧ وما بعدها.

لخطورة مثل هذا النوع من الجمعيات. بعدما شهدته مصر من انفلات أمني عقب ثوره ٢٥ يناير ٢٠١١، وكان يجب عليه أن يقتدي بدستور عام ١٩٧١ وما استقرت عليه الديمقراطيات الحديثة ([1]).

1- د. عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها.

المبحث الثاني

موقف القضاء الدستوري المقارن من الحق

في ممارسة العمل الأهلي

قام المجلس الدستوري الفرنسي بدور هام في مجال حماية حرية ممارسة العمل الأهلي، فقد أصدر بعض القرارات الهامة في مجال حماية هذا الحق. كما أن المحكمة الدستورية العليا المصرية أرست العديد من المبادئ والأحكام التي تؤكد على كفالة الحق في حرية تكوين الجمعيات الأهلية.

وعلى ذلك، سوف ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: موقف المجلس الدستوري الفرنسي من الحق في ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الثاني: موقف المحكمة الدستورية العليا من الحق في ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الأول

موقف المجلس الدستوري الفرنسي من الحق في ممارسة العمل الأهلي

أصدر المجلس الدستوري قراره في الطعن المقدم من رئيس مجلس الشيوخ بعدم دستورية القانون المعدل للقانون الصادر في أول يوليو عام ١٩٠١ بشأن

الجمعيات، وقد أصدر المجلس الدستوري قراره بعدم دستورية المادة الثالثة من القانون المطعون فيه تأسيسًا على مخالفتها لمبدأ حرية تكوين الجمعيات، والمكفول بموجب مقدمه الدستور ([1]).

ويتضح أن المجلس الدستوري أكد على ضرورة أن تتوافق القوانين مع المبادئ المنصوص عليها في مقدمة الدستور ([2])، وهي المبادئ الواردة في ديباجة الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ ([3])، وقد أصبح للحقوق والحريات في القانون الفرنسي أساس دستوري، بموجب هذا القرار الصادر في ١٦ يوليو ١٩٧١ مما أدى إلى إمكانية حمايتها من القيود التي قد يفرضها المشرع العادي أو الانتهاكات التي قد تصدر من جهة الإدارة ([4]).

ومن الجدير بالذكر أن أساس تعديل قانون الجمعيات الفرنسي هو أن المحكمة الإدارية بباريس كانت قد قضت بإلغاء القرار الصادر برفض تسليم الإيصال إلى جمعية "أصدقاء صالح الشعب"، استنادًا على تجاوز السلطة، وكان قرار الرفض قائمًا على

1- C. C., Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, liberte d, Association, Journal officiel du 18 juillet 1971, page 7114. Recueil, p. 29.

2- L. Favoreu et L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionne, Revue internationale de droit comparé. Vol. 27, N°4, Octobre-décembre 1975, p. 980.

3- C.e. le 12 ferr. 1960, set sky j.c.p. 1960, 11. 10629 bis-note vedel. Duieze J.l. "le partage des competen cesentrc la loi erle reglement en matiere financlere L.G.D.J. 1974, p. 7.

٤- د. عبد الحفيظ على الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ١٣٩، د. طعيمه الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطور النظام السياسي والدستوري في مصر المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ١٥٧.

أساس أن هذه الجمعية متهمة بأنها تعد تشكيل جديد لجمعية تم حلها، ومن خلال هذا الحكم، تقدمت الحكومة بمشروع تعديل قانون أول يوليو عام ١٩٠١ بشأن الجمعيات، وكان من أهم أهدافه منح المحافظ سلطة رفع دعوى إلى قاضي الأمور المستعجلة خلال ١٨ يوم لإصدار حكم بوقف تنفيذ تحرير الإيصال، وذلك عندما توجد شواهد على عدم شرعية أهداف إحدى الجمعيات ([1]).

وبذلك يتضح أن الحكومة كانت تهدف من وراء هذا التعديل إلى منح جهة الإدارة سلطة الاعتراض على إنشاء الجمعيات أو إعادة تكوين الجمعيات التي تم حلها، فقد كانت تنص المادة الثالثة من مشروع تعديل قانون أول يوليو عام ١٩٠١ بشأن الجمعيات على أنه "في حالة الإعلان عن جمعية من الجمعيات كان موضوعها قائم على أساس غير مشروع أو مخالف للقوانين أو يتعارض مع الآداب العامة أو يحمل مساسًا باستقلال الإقليم أو يتعارض مع نظام الجمهورية يكون للنيابة العامة التي بوشر في دائرتها الإعلان عن الجمعية، وبناءً على طلب رئيس الجهة الإدارية أن يحيل الإعلان إلى رئيس المحكمة الابتدائية قبل انتهاء خمسة عشر يومًا من الإعلان، ويحكم القاضي باعتباره قاضي الأمور المستعجلة. وفي هذه الحالة يلزم أن يكون قرارها خلال ثمانية أيام، كما له الحق في منح أو عدم منح الإيصال بوجود الجمعية، أما إذا ما أحيلت الدعوى إلى قاضى الموضوع خلال الثمانية أيام فيتعين على قاضي الموضوع أن يفصل فيها خلال شهرين من تاريخ وصول الدعوى إليه من قاضي الأمور المستعجلة، وفي

١- د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الاداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، بدون سنة نشر، ص ١٠٠٠ وما بعدها.

حاله عدم احترام مدة الثمانية أيام من قاضي الأمور المستعجلة أو مدة الشهرين من جانب قاضي الموضوع فإنه يجب تسليم الإيصال إلى الجمعية مباشرة" ([1]).

واشتملت المادة الثالثة من مشروع القانون المقدم إلى الجمعية الوطنية في ٢٥ يوليو ١٩٧١ على خضوع تكوين الجمعيات لقيد الترخيص السابق، وجعلت هذا الترخيص من اختصاص السلطة القضائية دون الجهة الإدارية، بهدف تفادي تجاوز السلطة الذي قد يحدث من جهة الإدارة.

واعترض مجلس الشيوخ على تعديل المادة الثالثة ورأى عدم دستورية هذا النص استنادًا إلى نص المادة الرابعة من الدستور والتي تكفل حرية تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية، وليس على أساس قانون ١٩٠١ باعتباره المنظم لحرية تكوين الجمعيات، وبالرغم من اعتراض مجلس الشيوخ على النص، إلا أن الجمعية الوطنية قد اعتمدته، مما دفع رئيس مجلس الشيوخ إلى طلب فحص دستوريته من المجلس الدستوري ([2]).

وفي هذا الخصوص قرر المجلس الدستوري عدم دستورية المادة الثالثة استنادًا إلى نظرية المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية. وبذلك فإن المجلس الدستوري قرر فرض الحماية الدستورية لحرية تكوين الجمعيات بناءً على هذه المبادئ، وليس استنادًا إلى نص المادة الرابعة من الدستور، المتعلقة بالجمعيات

١- د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٣، ص ٤٧.

٢- د. عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٢٨.

التي تمارس أنشطة سياسية، حيث إن العديد من الجمعيات لا تمارس الأنشطة السياسية، ولا تعتبر هدفًا أساسيًا لإنشاء الجمعيات الأهلية ([1]).

ومن أهم القواعد المترتبة على قرار المجلس الدستوري، أنه وضع قيمة دستورية لحرية تكوين الجمعيات لأول مرة استنادًا إلى مقدمة دستور ١٩٥٨، فضلاً عن رفض مبدأ خضوع تكوين الجمعيات إلى نظام الترخيص، حتى وإن تم منح سلطة إعطاء الترخيص إلى السلطة القضائية، باعتبار أن حرية تكوين الجمعيات من الحريات الأساسية التي لا يجوز المساس بها، وبذلك يحق للجمعيات أن تتكون وتمارس أنشطتها بحرية، ولكي تتمتع بالشخصية الاعتبارية يكفي الإعلان السابق عن وجودها ([2]).

ولا يعني عدم إعلان الجمعيات عن وجودها أنها غير قائمة، ولكنها فقط لا تكتسب الشخصية القانونية، بالإضافة إلى عدم تمتعها بذات الحماية المقررة للجمعيات المعلنة عن وجودها في مواجهة الإدارة، لاسيما في فترات الأزمات ([3]).

ومن الملاحظ أن حرية تكوين الجمعيات لم تكن مكرسة في نصوص الدستور، ولم تكن من الحريات الواردة بإعلان ١٧٨٩، كما أنها لم تكن منصوص عليها في مقدمة دستور ١٩٤٦، ولكنها كانت منظمة بقانون أول يوليو ١٩٠١، وفي هذا الخصوص قرر بعض الفقهاء أن المادة ٦٦ من الدستور تنص على أن السلطة القضائية هي الحامية للحقوق والحريات الفردية، ولا يمكن أن تكون هي ذاتها المقيدة

١- د. عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص ١٤٦.

٢- د. عبد الحفيظ على الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ١٤١.

3- Dominique Turpin, Les libertés publiques. 5ème édition, Gualino Editeur, 2000, p. 303.

لممارسة هذه الحرية. غير أن البعض الآخر قرر أن حرية الجمعيات تعد من الحريات التي تخرج عن نطاق تطبيق المادة ٦٦ من الدستور ([1]).

وبذلك يتضح أن قرار المجلس الدستوري سالف الذكر كان محلاً لنقاش واسع من جمهور فقه القانون الفرنسي، من حيث مدى أثره على تطور أداء المجلس بصفة عامة. وعلى موقفه من حماية الحقوق والحريات الفردية بصفة خاصة ([2]).

المطلب الثاني

موقف المحكمة الدستورية العليا من الحق في ممارسة العمل الأهلي

أدت المحكمة الدستورية العليا دورًا بارزًا في مجال حماية الحق في تكوين الجمعيات، فقد قضت بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن المدعيين أقاموا الدعوى رقم ٤٤٦٨ لسنة ق. أمام محكمه القضاء الاداري بطنطا، بطلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار الصادر من مديرية الشئون الاجتماعية بطنطا باستبعادهم من الترشح لعضوية مجلس إدارة الجمعية الشرعية بإحدى القرى، استنادًا إلى قرار الاستبعاد المؤسس على اعتراض

١- د. عبد الحفيظ على الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ١٤١.

2- Francois Luchaire; La protection constitutionnelle des Droits et des Libertés, Economica, Paris, 1987, , p. 11 et s.; Jean Rivero; Constitutionnel et les libertés , Économica ,2 éd., 1997, p. 11 et s.

جهة الأمن الذي لم يشير إلى وقائع محددة بعينها منسوب ارتكابها إلى المدعين، مما يفقد القرار المطعون فيه سببه الصحيح، ويجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وقد تراءى لمحكمة القضاء الإداري إحالة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية نص المادة الثانية من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية؛ 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 ـ مع أنها أنزعه إدارية ـ يكون قد سلب الاختصاص المنعقد لقضاء مجلس الدولة بشأنها، باعتباره القاضي الطبيعي، وصاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية بكافة صورها، مما يقيم شبهة مخالفتها لنص المادتين ٦٨، ١٧٢ من دستور عام ١٩٧١.

وعلى ذلك قضت المحكمة الدستورية بأنه: "وحيث إنه يبين من جميع ما تقدم أن حق المواطنين في تأليف الجمعيات الأهلية، وما يستصحبه ـلزوماً ـ مما سلف بيانه من حقوقهم وحرياتهم العامة الأخرى، هي جميعاً أصول دستورية ثابتة، يباشرها الفرد متآلفة فيما بينها، ومتداخلة مع بعضها البعض، تتساند معاً، ويعضد كل منها الآخر في نسيج متكامل يحتل من الوثائق الدستورية مكاناً ساميًا.

وقد ذكرت المحكمة في حيثياتها بأنه: "وحيث إنه إذ كان ذلك، وكان الدستور وقد عهد ـ بنص المادة ٥٥ ـ إلى القانون بتنظيم الحق في تكوين الجمعيات، ووضع قواعد ممارسته، وكان القانون الطعين قد احتوى تنظيمًا شاملاً للجمعيات والمؤسسات الأهلية، رسم المشرع من خلاله لحق الأفراد في إنشائها وإدارة وتصريف شئونها وانقضائها وتصفية أموالها، أطره وأحكام مباشرته، وكان هذا التنظيم قد عرض ـ بالضرورة ـ لما يرتبط ويتصل بهذا الحق من حقوقهم العامة في الاجتماع والحرية الشخصية وحرية التعبير عن الرأي، فإن التنظيم الوارد بالقانون المشار إليه يكون

متصلاً - من ثم - في جوانبه تلك بهذه الأصول التي ما فتئت الوثائق الدستورية تحرص على إدراج قواعدها الكلية ضمن نصوصها، بما يضفي عليها الطبيعة الدستورية الخالصة،.... متى كان ذلك، فإن القانون المطعون فيه يكون قد توافر في شأنه العنصران الشكلي والموضوعي - المتقدم بيانهما - اللازمان لارتقائه إلى مصاف القوانين المكملة للدستور، وإذ كان البين من كتاب أمين عام مجلس الشورى رقم ٨٣ بتاريخ ١٩٩٩/١١/٧ المرفق بالأوراق أن هذا القانون - بوصفه كذلك - لم يعرض مشروعه على مجلس الشورى لأخذ رأيه فيه، فإنه يكون مشوباً بمخالفة نص المادة ١٩٥ من الدستور. وحيث إنه كان ما تقدم، وكان العيب الدستوري المشار إليه قد شمل قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادرة بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بتمامه، فإن القضاء بعدم دستوريته برمته يكون متعيناً، وذلك دون حاجة إلى الخوض فيما اتصل ببعض نصوصه من عوار دستوري موضوعي باستلابه الأنزعة الإدارية الناشئة عنه من مجلس الدولة الذي اختصه الدستور بولاية الفصل فيها باعتباره قاضيها الطبيعي" ([1]).

ولقد أكد هذا الحكم على مجموعة من المبادئ التي تتمثل فيما يلي:

١- لا يجوز وضع أية قيود على ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات.

٢- حرص الدستور المصري على تقييد السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يكفل صون حرية تكوين الجمعيات، كي لا تقتحم إحداهما هذه الحرية، مما يحول دون ممارستها بطريقة أكثر فعالية ([2]).

١- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية "دستورية"، جلسة ٣ يونيو سنة ٢٠٠٠، قاعدة رقم (٧٠)، أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء التاسع من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١ - ص ٥٨٢.

٢- د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الاداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، بدون سنة نشر، ص ١١١٨ وما بعدها.

وفي هذا السياق قررت المحكمة الدستورية العليا أن الحق في تكوين الجمعيات الأهلية فرع من حرية الاجتماع التي تتمتع بقيمة دستورية مكفولة، مما يتعين أن يكون هذا الحق تصرفًا إراديًا حرًا لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، كما أن حق الفرد في الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه جزء من حريته الشخصية التي تعد من الحقوق الطبيعية التي كفلها الدستور ([1]).

ويلاحظ أن المحكمة الدستورية العليا المصرية اعتبرت أن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية - باعتباره ينظم الحقوق والحريات المنصوص عليها في المادة ٥٥ من الدستور- ضمن القوانين المكملة للدستور، وكان يجب عرضه مجلس الشورى طبقًا للمادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١، مما أدى إلى القضاء بعدم دستورية هذا القانون بأكمله.

فقد كانت تنص المادة (١٩٤) من دستور ١٩٧١ (الملغي) ([2])، على أن "يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة. وتجب موافقة المجلس على ما يلى:

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، على أن تسرى على مناقشة التعديل والموافقة عليه بالمجلس الأحكام المنصوص عليها في المادة ١٨٩.

١- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٥٣ لسنه ٢١ ق. دستورية، جلسة ٣ يونيو سنة ٢٠٠٠، القاعدة ١٧، أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء التاسع من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١ - صـ ٥٨٢.

٢- الجريدة الرسمية فى ١٢ سبتمبر سنة ١٩٧١ - العدد ٣٦ مكرر (أ).

٢- مشروعات القوانين المكملة للدستور التي نصت عليها المواد ٥ و٦ و٤٨ و٦٢ و٧٦ و٨٥ و٨٧ و٨٨ و٨٩ و٩١ و١٦٠ و١٦٣ و١٦٧ و١٦٨ و١٧٠ و١٧١ و١٧٢ و١٧٣ و١٧٥ و١٧٦ و١٧٧ و١٧٨ و١٧٩ و١٨٣ و١٩٦ و١٩٧ و١٩٨ و٢٠٦ و٢٠٧ و٢٠٨ و٢٠٩ و٢١٠ و٢١١ من الدستور....." [١].

وفي ذات السياق كانت تنص المادة ١٧٧ من دستور ٢٠١٢ [٢]، على أن "يعرض رئيس الجمهورية أو مجلس النواب مشروعات القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور. وتصدر قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة وأربعين يومًا من تاريخ عرض الأمر عليها؛ وإلا عُد عدم إصدارها للقرار إجازة للنصوص المقترحة، فإذا قررت المحكمة عدم مطابقة نص أو أكثر لأحكام الدستور وجب إعمال مقتضى قرارها. ولا تخضع القوانين المشار إليها فى الفقرة الأولى للرقابة اللاحقة المنصوص عليها فى المادة (١٧٥) من الدستور".

فهذا النص أقر الرقابة السابقة على مشروعات القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، وضرورة عرضها على المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ولا تخضع هذه القوانين للرقابة اللاحقة.

١- اعتبرت المحكمة الدستورية أن قانون الجمعيات - باعتباره ضمن القوانين التي تنظم ممارسة الحقوق والحريات المنصوص عليها في المادة ٥٥ من الدستور- من القوانين المكملة للدستور، وكان يجب عرضه على مجلس الشورى طبقًا لحكم المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١.

٢- الجريدة الرسمية - العدد ٥١ مكرر (ب)- السنة الخامسة والخمسون- ١٢ صفر سنة ١٤٣٤هـ، الموافق ٢٥ ديسمبر سنة ٢٠١٢م.

ومن الملاحظ أن النص الدستوري لم يمنح التشريعات المنظمة للحقوق والحريات (ومن ضمنها حرية تكوين الجمعيات) أية ضمانة دستورية، تكفل حمايتها من الانتهاك الذي قد يصدر من السلطة التشريعية عند تنظميها لممارسة هذه الحقوق والحريات، على عكس ما كان منصوص عليه في دستور ١٩٧١ على النحو سالف الذكر.

أما بخصوص المادة ١٢١ من دستور ٢٠١٤ ([1])، فتنص على أنه: "كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة فى الدستور، مكملة له".

ويلاحظ أن المشرع الدستوري الحالي قد منح القوانين المكملة للدستور ضمانة دستورية، التي تتمثل في ضرورة موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب على القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة فى الدستور، غير أنه أغفل النص على وجوب موافقة مجلس الشيوخ على هذه القوانين مثلما فعل دستور ١٩٧١ (الملغي)، حيث إن ذلك يعد ضمانة في غاية الأهمية لحماية الحقوق والحريات على الوجه الأمثل.

١- الجريدة الرسمية - العدد ٣ مكرر (أ) - السنة السابعة والخمسون- ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م.

ويؤكد على عدم وجوب موافقة مجلس الشيوخ على هذه القوانين ما نصت عليه المادة ٧، ٨ من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ ([1])، فتنص المادة (٧) على أن: "يختص مجلس الشيوخ بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديمقراطي، وتوسيع مجالاته".

وتنص المادة (٨): على أن "يؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يأتي:

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

٢- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٣- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة.

٤- مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب. ٥- ..... ويجب على مجلس الشيوخ أن يبلغ رئيس الجمهورية ومجلس النواب برأيه في هذه الأمور على النحو الذي تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس".

كما قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن ضمانات ديمقراطية التنظيمات النقابية المهنية المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥، وذلك لعدم عرضه على مجلس الشورى، باعتبار أن هذا القانون من القوانين المكملة للدستور، والذي كان يلزم أخذ رأي مجلس الشورى قبل إصداره، طبقًا لنص المادة ١٩٥ قبل تعديلها من دستور ١٩٧١ (الملغي) ([2]).

١- الجريدة الرسمية، العدد ٢٦ مكرر (ك)، في أول يوليه سنة ٢٠٢٠.

٢- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٩٨ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يناير سنة ٢٠١١، الجريدة الرسمية - العدد الأول (مكرر) - السنة الرابعة والخمسون، ٤ صفر سنة ١٤٣٢ هـ، الموافق ٨ يناير سنة ٢٠١١.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الدستورية من وجوب أخذ رأى مجلس الشورى باعتبارها شكلية جوهرية لا يجوز إهمالها أو التجاوز عنها فى كل مشروعات القوانين المكملة للدستور، وأن اتخاذ قرار فيها دون أن يدلي مجلس الشورى برأيه فيها أمر يرجح أن يصدر هذا القرار مبتسرًا ([1]).

كما ينبغي على المشرع الدستوري أن يلزم بأخذ رأي مجلس الشيوخ في القوانين المكملة للدستور، باعتبارها أحد الضمانات الدستورية الهامة، من أجل ضمان بحث ودراسة هذه التشريعات بمعرفة الخبراء والمتخصصين، مما يوفر حماية أكبر للحقوق والحريات بصفة عامة، والحق في تكوين الجمعيات الأهلية بصفة خاصة، أسوة بما كان منصوص عليه في المادة (١٩٤) من دستور عام ١٩٧١ (الملغي).

وعلى ذلك، يمكن القول بوجود ضمانة قانونية، وهي ضرورة عرض القوانين المنظمة للحقوق والحريات- ومنها قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الذي ينظم تكوين الجمعيات الأهلية- على مجلس الشيوخ لدراستها وإبداء الراي فيها. غير أنه كان ينبغي على المشرع الدستوري الحالي النص على ضرورة عرض هذه التشريعات وتعديلاتها على مجلس الشيوخ، بحيث لا يتم سن تشريع أو إجراء تعديلات تشريعية على هذه القوانين إلا بعد إبداء مجلس الشيوخ برأيه في هذه التعديلات، كحد أدنى من الضمانات القانونية لحرية تكوين الجمعيات.

١- حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٧ لسنة ٨ قضائية "دستورية"، جلسة ١٥ مايو سنة ١٩٩٣، قاعدة رقم (٢٢)، (المجلد الثاني)، أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الخامس من أول يوليو ١٩٩٢ حتى آخر يونيو ١٩٩٣ - صـ ٢٦٠.

الفصل الثاني

الضوابط التشريعية المقارنة للحق في ممارسة العمل الأهلي

يختص المشرع العادي بتنظيم ممارسة العمل الأهلي، عن طريق وضع القواعد والضوابط القانونية التي يتم من خلالها ممارسة هذا الحق، مع الالتزام بالإطار الدستوري المسموح به لهذا التنظيم. كما يختص القضاء الإداري بفرض الرقابة على القرارات والتصرفات التي تصدر من الجهات الإدارية بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وتتم هذه الرقابة عن طريق القضاء بإلغاء القرارات التي تنتهك الحقوق والحريات المكفولة، والتعويض عن الأضرار في الحالات التي تستدعي ذلك. وعلى ذلك، سوف ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الحظر التشريعي المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري المقارن من الحق في ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الأول

الحظر التشريعي المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي

تهدف منظمات المجتمع المدني إلى المساهمة في تحقيق التنمية داخل المجتمع، من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية أو الصحية أو الاقتصادية أو الأنشطة التي تخدم الإنسانية، غير أن بعض الجمعيات أو المنظمات تجعل من حرية تكوين الجمعيات غطاءً مشروعًا للقيام بأعمال محظورة تضر بالمصالح العليا للمجتمع، وانطلاقًا من ذلك وحفاظًا على كيان الدولة قرر المشرع حظر تكوين بعض الجمعيات.

سوف ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الأنشطة المحظورة تشريعيًا.

المطلب الثاني: المحظورات الواردة بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩.

المطلب الأول

الأنشطة المحظورة تشريعياً

حظرت التشريعات المصرية المتعاقبة تكوين الجمعيات التي تمثل خطورة على كيان المجتمع، ومنها المادة ٢ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ (الملغي) بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والمادة ١١ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ (الملغي)

بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ([1])، وأيضًا المادة ١٤ من القانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ (الملغي) بشأن تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة فى مجال العمل الأهلي ([2]).

ويلاحظ أن كافة الأنشطة المحظورة بموجب التشريعات المصرية سالفة الذكر، قد أجملها المشرع المصري فيما ورد بالمادة ١٥ من القانون الحالي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي التي نصت على أنه "يُحظر على الجمعيات القيام بالآتي:

أ- ممارسة الأنشطة المخالفة لأغراض الجمعيات التي تم الإخطار بها.

ب- ممارسة الأنشطة السياسية أو الحزبية أو النقابية وفقًا للقوانين المنظمة لها أو استخدام مقرات الجمعية في ذلك.

ج- تكوين الجمعيات السرية أو السرايا أو التشكيلات ذات الطابع السري أو العسكري أو شبة العسكري أو الدعوة إلى تحبيذ أو تأييد أو تمويل العنف أو التنظيمات الإرهابية.

د- ممارسة أنشطة من شأنها الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة أو الوحدة الوطنية أو الأمن القومي.

ه- الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو أي نشاط يدعو إلى العنصرية أو الحض على الكراهية أو غير ذلك من الأسباب المخالفة للدستور والقانون.

١- القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الجريدة الرسمية - العدد ٢٢ مكرر (أ) في ٢٠٠٢/٦/٥.

٢- الجريدة الرسمية - العدد ٢٠ مكرر (و) - السنة الستون، ٢٧ شعبان ١٤٣٨هـ، الموافق ٢٤ مايو سنة ٢٠١٧م.

و- المشاركة في تمويل أو دعم أو ترويج الأحزاب والحملات الانتخابية لأي مرشح في الانتخابات، وكذا الاستفتاءات أو تقديم مرشح في تلك الانتخابات باسم الجمعية.

ز- منح أية شهادات علمية أو مهنية دون التصريح من الجهة الإدارية أو الجهات المعنية أو دون الشراكة الرسمية مع إحدى الجامعات المتخصصة أو الجهات المختصة وفقًا للقواعد المنظمة لذلك الصادرة من المجلس الأعلى للجامعات.

ح- ممارسة أية أنشطة تتطلب ترخيصًا من جهة حكومية وذلك قبل الحصول على الترخيص من الجهة المعنية.

ط- استهداف تحقيق ربح لأعضاء الجمعية أو ممارسة نشاط يهدف إلى ذلك، ولا يعد إتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يسهم في تحقيق أغراض الجمعية نشاطًا مخالفًا.

ي- إجراء استطلاعات الرأي أو نشر أو إتاحة نتائجها أو إجراء الأبحاث الميدانية أو عرض نتائجها قبل موافقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للتأكد من سلامتها وحيادها وتعلقها بنشاط الجمعية.

ك- إبرام اتفاق بأي صيغة كانت مع جهة أجنبية داخل أو خارج البلاد قبل موافقة الجهة الإدارية وكذلك أي تعديل يطرأ عليه ([1]).

ومما سبق يتضح أن التشريعات المصرية المتعاقبة قد حظرت إنشاء الجمعيات السرية، وهي التنظيمات التي تعمل في الخفاء فلا يتم شهرها طبقًا لصحيح القانون، ولا تكتسب الشخصية الاعتبارية. كما حظرت السرايا أو التشكيلات العسكرية

١- الجريدة الرسمية - العدد ٣٣ مكرر (ب) - السنة الثانية والستون ١٨ ذى الحجة سنة ١٤٤٠هـ، الموافق ١٩ أغسطس سنة ٢٠١٩م.

أو ذات الطابع العسكري، وتعني تكوين تنظيم عسكري مسلح خارج نطاق القوات المسلحة أو قوات الشرطة، وأنها تحوز أسلحة ومعدات يحتمل استخدامها في إحداث انقلابات أو ممارسة أنشطة تهدد أمن الدولة وأمن وسلامة المواطنين.

ويحظر أيضًا الجمعيات التي تهدد الوحدة الوطنية، وهي الجمعيات التي يمثل نشاطها تهديدًا للوحدة الوطنية أو يتسم بمخالفة النظام العام والآداب أو تدعوا إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة.

وفي هذا الخصوص نص المشرع الجنائي المصري على تجريم الأنشطة التي تهدد الوحدة الوطنية، فقرر عدم جواز تكوين الجمعيات التي تهدف إلى إثارة النزعة الدينية أو الطائفية أو المساس بقدسية الأديان السماوية أو التحريض على معاداة اتباع دين سماوي.

وتعني مخالفة النظام العام انتهاك المعتقدات الدينية والعرفية والأخلاقية التي رسخت في وجدان المجتمع المصري، أو محاولة المساس أو النيل منها، فإذا خرجت الجمعية عن النظام العام أو الآداب فإنها تفقد شرعيتها مما يوجب بطلانها، فضلاً عن فرض العقوبات الجنائية ([1]).

ونص المشرع المصري على حظر بعض الجمعيات، وهو ما قرره في المادة ٩٧ من قانون العقوبات بأن كل من دعا آخر إلى الانضمام إلى اتفاق يكون الغرض منه ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ٨٧، ٨٩، ٩٠، ٩٠ مكرر، ٩١، ٩٢، ٩٣، ٩٤ من هذا القانون بالحبس إذا لم تقبل دعوته. وكذلك ما تقرره

١- د. فاطمة محمد الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر وفقًا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، ص ٢٢٢ وما بعدها.

المادتين ٩٨/ أ، والمادة ٩٨/ أ مكرر عقوبات ([1]) من فرض العقوبات على كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار جمعيات أو هيئات أو منظمات ترمى إلى سيطرة طبقة اجتماعية على غيرها من الطبقات أو إلى القضاء على طبقة اجتماعية أو إلى قلب نظم الدولة الأساسية الاجتماعية أو الاقتصادية أو إلى هدم أي نظام من النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية أو تحبيذ شيء مما تقدم أو الترويج له متى كان استعمال القوة أو الإرهاب أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة".

ويهدف المشرع من وراء هذا التجريم الوارد في المادتين ٩٨/أ، ٩٨/أ مكرر، إلى حماية الكيان الداخلي والمصالح الأساسية التي تقوم عليها السيادة الداخلية للدولة من خطر التنظيمات الهدامة أو المروجة له، التي تهدف إلى التشكيك في المبادئ الأساسية التي يقوم عليها كيان الدولة ([2]).

ومن الجدير بالذكر أن صور الأعمال التي تمثل الركن المادي لهذه الجريمة تتمثل في تأليف وإدارة التنظيمات المناهضة لنظام الدولة، أو الاشتراك في التنظيمات المناهضة للدولة، أو الترويج للأفكار المناهضة للدولة، أو حيازة وسائل التعبير عن الأفكار المناهضة للدولة ([3]).

أما المشرع الفرنسي فقد حظر بعض الجمعيات، وهو ما قرره في المادة ٢٦٥ من قانون العقوبات الفرنسي على أنه: "تعد جناية ضد الأمن العام تأليف جمعية

١- معدلة بالقانون رقم ٦٣٥ لسنة ١٩٥٤ - الوقائع المصرية العدد ١٤ مكرر - الصادر في ٢٥ نوفمبر ١٩٥٤.

٢- د. عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص ١٥٠.

٣- د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات – القسم الخاص- دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ٨٥.

- أيًا كانت مدتها أو مهما كان عدد أعضائها - أو عقد اتفاق يكون الغرض منه تحضير ارتكاب جنايات ضد الأشخاص أو الأملاك".

غير أن هذا النص كان يعاقب فقط على الجمعيات الجنائية التي تتضمن معاني التنظيم والتبعية والاستمرار، ولم يتمكن القضاء من خلاله فرض العقوبات على الجمعيات الفوضوية التي انتشرت منذ عام ١٨٨٥ ([1]). وبناءً على ذلك، صدر قانون ١٨ ديسمبر سنة ١٨٩٣ الذي يوسع من نطاق نص المادة ٢٦٥ والذي فرض العقوبة على الاتفاق الجنائي سواء اتخذ شكل جمعية بالمعنى القديم أم كان مجرد انعقاد النية أو توافق الإرادة بين شخص أو أكثر([2]).

وقد أقر المشرع الفرنسي إعفاء كل من أخبر من الجناة السلطات المختصة بوجود الاتفاق أو الجمعية قبل البدء في اتخاذ الاجراءات، فيشترط للإعفاء أن يخبر الجاني السلطات المختصة بوجود الاتفاق أو الجمعية، ولا يتطلب النص الإخبار عن أسماء أعضاء الاتفاق أو الجمعية، ويشترط أيضًا أن يتم الإخبار قبل البدء في البحث والتفتيش بمعرفة السلطات المختصة ([3]).

كما قررت المادة ٨٩ عقوبات فرنسي السجن لكل من يشترك في اتفاق جنائي خاص، وإذا ألحقه بارتكاب فعل أو البدء في فعل بقصد وضعه موضع التنفيذ فتشدد

١- د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص ١١٩.

3- Emile Garçon, Code pénal annoté, nouvelle édition refondue et mise à jour par Marcel Rousselet, Maurice Patin et Marc Ancel, (tome I : art. 1 à 294). In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 5 N°1, Janvier-mars 1953, p 635.

٣- د. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص ١٢٠.

العقوبة إلى النفي. أما من يدعو إلى اتفاق خاص وترفض دعوته، فيعاقب عقوبة بالحبس مدة تتراوح من سنة إلى خمس سنوات.

وعلى ذلك يبدو أن هذا الحظر منطقيًا ومشروعًا من الناحية الدستورية والقانونية؛ لما تمثله هذه التشكيلات والتنظيمات من خطورة قصوى على الفرد وكيان الدولة.

المطلب الثاني

المحظورات الواردة بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩

فرض القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي، العديد من المحظورات، التي لا يجوز للجمعيات الأهلية القيام بها، والتي تتمثل فيما يلي:

١. يحظر ممارسة العمل الأهلي بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقانون المرافق له.
٢. يحظر توفيق أوضاع الجمعيات والمؤسسات الأهلية والكيانات التي صدر قرار بإدراجها علي قوائم الكيانات الإرهابية طوال مدة إدراجها أو التى حكم باشتراكها في إحدى جرائم الإرهاب.
٣. "يحظر على أية جهة أو كيان ممارسة العمل الأهلي أو أي نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات وغيرها من مؤسسات المجتمع الأهلي الواردة في القانون المرافق دون الخضوع لأحكامه... كما يحظر على أية جهة غير الجهة الإدارية

المختصة وفقًا لأحكام القانون المرافق أن تسمح أو ترخص، بأي شكل وتحت أي مسمي، بمزاولة أي عمل أهلي أو نشاط مما يدخل في أغراض مؤسسات المجتمع الأهلي ، ويكون هذا الترخيص منعدمًا منذ صدوره ولا يرتب أثَّرا" ([1]).

٤. "يحظر الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية وبين العمل في الجهة الإدارية أو غيرها من الجهات العامة التي تتولى الإشراف أو التوجيه أو الرقابة على الجمعية أو تمويلها ما لم يرخص رئيس مجلس الوزراء دون غيره بذلك لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة ... كما يحظر الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية والعمل بها أو بأي من الأنشطة أو المشروعات التابعة لها بأجر".

٥. يحظر على أعضاء الجمعية المنحلة وأي شخص آخر قائم على إدارتها عدا المصفى مواصلة نشاطها أو التصرف فى أموالها.

٦. يحظر على المنظمات الأجنبية غير الحكومية استخدام مقارها في تحقيق أغراض أو ممارسة أنشطة غير مصرح بها أو لا تتصل بنشاطها.

٧. يحظر على المنظمة الأجنبية غير الحكومية المصرح لها إرسال أو نقل أو تحويل أي أموال أو تبرعات إلى أي شخص أو منظمة أو هيئة أو مؤسسة أو جهة في الخارج إلا بعد موافقة الوزير المختص دون غيره. كما يحظر عليها تلقى أي أموال من أي شخص طبيعي أو اعتباري بخلاف مصادر تمويلها المنصوص عليها بالتصريح الصادر لها إلا بعد موافقة الوزير المختص.

1- المواد ١، ٢، ٤، من مواد إصدار القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي.

٨. يحظر استعانة الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية المصرية بالخبرات الأجنبية أو عقد دورات تدريبية خارج البلاد إلا بعد موافقة الوزير المختص ([1]).

١- المواد ٣٩، ٥٣، ٦٩، ٧٠، ٩١ من القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي.

المبحث الثاني

موقف القضاء الإداري المقارن من الحق في ممارسة العمل الأهلي

بات من المستقر عليه أنه إذا حدث انتهاك للحقوق والحريات، فإنه يتم اللجوء إلى القضاء، باعتباره الطريق الطبيعي أمام المضرور للحصول على حقوقه المسلوبة (١)، ويعتبر فرض الرقابة القضائية على الجهات والهيئات العامة وقراراتها ضمانة أساسية للحد من افتئات هذه الجهات، وردها إلى الحدود التي وضعها القانون وهو ما يعرف برقابة المشروعية (٢).

ويمارس القضاء الإداري الرقابة على أعمال الإدارة؛ لأنها غالبًا ما تتعلق بالحقوق والحريات الفردية، لاسيما بعد ازدياد دور الدولة وتدخلها في العديد من الأنشطة الفردية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتتم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من خلال إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة (٣).

وتعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهم أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية في مجال حماية الحقوق والحريات الفردية؛ لأن القضاء يتمتع بالاستقلال الكامل عن السلطة التنفيذية، ولا سلطان لأحد على القضاة إلا القانون. وتزداد أهمية الرقابة القضائية في الدول التي تكون السلطة التنفيذية أقوى السلطات وقد تنتقص من

١- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٦.
٢- د. عصمت عبد الله الشيخ، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٢١.
٣- د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٩١.

اختصاصات السلطة التشريعية، مما يبرز الأهمية القصوى لوجود الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية ([1]).

كما أثبت الواقع أن القضاء المتخصص الذي يتمثل في القضاء الإداري يعتبر هو الحامي الحقيقي للحقوق والحريات الفردية ([2]). ويمارس القضاء الإداري رقابته على النحو التالي:

أولاً: قضاء الإلغاء، الذي يتمثل في بحث مشروعية القرارات الإدارية، والقضاء بإلغائها عند مخالفة أحكام القانون.

ثانيًا: القضاء الكامل، والذي يشمل تعديل القرارات الإدارية والحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة المترتبة على صدور هذه القرارات، فضلاً عن بحث مشروعيه القرارات الإدارية.

ثالثًا: قضاء العقاب، والذي يتمثل في سلطة توقيع العقوبات على الخارجين على مبدأ الشرعية.

رابعًا: قضاء التفسير، والذي يتمثل في تفسير القرارات الإدارية، وتوضيح معناها، وبحث مشروعيتها، وبيان مدى مطابقتها لأحكام القانون، ثم يترك الفصل في النزاع للقضاء العادي ([3]).

١- د. عبد الرزاق السنهوري، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، مارس – يونيو ١٩٧٨، ص ٢٠.

٢- د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات، الجزء الثاني، ١٩٩١، ص ٣٤٦.

٣- د. محمد سليم محمد غزوى، الوجيز في أثر الاتجاهات السياسية المعاصرة على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ٢٢.

وتعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهم أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية في مجال حماية الحقوق والحريات الفردية، لأن القضاء يتمتع بالاستقلال الكامل عن السلطة التنفيذية ([1]). وعلى ذلك، سوف ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: دور مجلس الدولة الفرنسي في حماية ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الثاني: دور مجلس الدولة المصري في حماية ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الأول

دور مجلس الدولة الفرنسي في حماية ممارسة العمل الأهلي

استقر المشرع الفرنسي على حرية تكوين الجمعيات، دون فرض أية قيود مسبقة، غير أنه اشترط الإعلان عن قيامها بموجب طلب يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة، وللجمعية الحق في مباشرة أنشطتها المشروعة بمجرد الإعلان، وإذا كانت

١- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٦؛ د. عصمت عبد الله الشيخ، النظم السياسية،، دار النهضة العربية، ١٩٠٥، ص ٣٢١؛ د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٩١؛ د. عبد الرزاق السنهوري، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، مارس – يونيو ١٩٧٨، ص ٢٠؛ د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطابع سجل العرب، ١٩٩١، ص ٣٤٦؛ د. محمد سليم محمد غزوى، الوجيز في أثر الاتجاهات السياسية المعاصرة على حقوق الإنسان، مطبعة رفيدي، عمان، ١٩٨٥، ص ٢٢.

الجمعية ترغب في تمتعها بالشخصية المعنوية فينبغي عليها اتخاذ إجراءات الإعلان والشهر المنصوص عليها في المادة الخامسة من قانون ١٩٠١ بشأن الجمعيات.

وفي هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن: "جمعيات الأشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص أو أي إخطار مسبق، ولكنها لا تتمتع بالأهلية القانونية إلا إذا اتبعت الإجراءات المنصوص عليها بموجب المادة الخامسة من هذا القانون" (١).

كما أكد على أن الجهات الإدارية ليس لها سلطة في تقييم غرض الجمعيات أو عدم مشروعيتها، نظرًا إلى أن المشرع عقد الاختصاص إلى القضاء الإداري، وهذا ما قرره في إحدى الدعاوى التي تتلخص وقائعها في أن أعضاء جمعية Amis de le cause du people قد أودعوا نظامها الخاص بالجمعية لدي جهة الإدارة إلا أن السلطة المختصة قد رفضت إعطائهم إيصالاً بإعلانها، مما اضطر الأعضاء إلى إقامة الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية بباريس، ودفعت وزارة الداخلية بأن الجمعية تهدف إلى اتحادها مع جمعية la gouche proletarienne وهذه الأخيرة كان من المرجح حلها أمام القضاء، غير أن المحكمة الإدارية رفضت هذا الدفع، وقضت ببطلان القرار بسبب تجاوز السلطة (٢).

ومن الجدير بالذكر أنه بخصوص التكييف القانوني للقرارات الصادرة عن الجمعيات الأهلية ذات النفع العام، وما يترتب على ذلك من تحديد انعقاد الاختصاص

١- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٦٩/١٠/٣١ مشار إليه لدى د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الاداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص ١١٤٨.

1- Pierre Avril, Jean Gicquel, Le Conseil constitutionnel, Montchrestien, L.G.D.J, 6e édition, Paris - 2011, p. 39 et s.

بنظر دعاوى إلغاء هذه القرارات سواء للقضاء الإداري أم القضاء العادي، فقد تباينت الاتجاهات والآراء على الجانبين الفقهي والقضائي، إلى اتجاه يرى بأن هذه القرارات ذات طبيعة خاصة، وينعقد الاختصاص بنظرها إلى محاكم القضاء العادي، واتجاه آخر يرى أن هذه القرارات ذات طبيعة إدارية، يختص بنظرها محاكم القضاء الإداري، وسوف نوضح ذلك على التفصيل التالي:

الرأي الأول: عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر القرارات الصادرة عن الجمعيات الأهلية:

انتهى فريق من الفقه الفرنسي إلى أن المفهوم التقليدي للمرافق العامة الإدارية يجب أن يكون المرجع الموضوعي السائد في تحديد مجال القانون الإداري، وممارسة رقابة القضاء الإداري وفقًا له، وهذا الأساس الكلاسيكي شكل لبعض الوقت إجماعًا فقهيًا وقضائيًا مطلقًا في رفض الاعتراف باختصاص القضاء الإداري برقابة مشروعية القرارات التي تتخذها الجهات الخاصة، بما في ذلك الجمعيات الأهلية، وهذا ما أكده الفقيهين Marcel Waline - André De Laubadère، فقد اعتبروا أن جمعيات النفع العام تظل مجرد جهات خاصة، حتى لو كان بإمكانهم القيام بالأنشطة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي تظل قراراتها في طبيعتها الخاصة، مما يعني أنها تخضع لاختصاص القاضي العادي دون القضاء الإداري ([1]).

وأضاف آخرون أنه بالرغم من أن الجمعيات ذات النفع العام والمؤسسات العامة، يؤديان وظائف لتحقيق المنفعة العامة ويتمتعان بالشخصية المعنوية، إلا أن المؤسسات العامة تعتبر أشخاصًا إدارية معنوية يحكمها القانون العام، وتخضع لأحكام

١- د. أحسن رابحي، نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرفق العامة الإدارية، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق – جامعة البحرين، العدد ١، ٢٠١٧، ص ٢٥.

النظام القانوني لإدارة المرافق العامة الإدارية، كما تتمتع بالعديد من المميزات التي تساعدها على تحقيق المصلحة العامة، بينما تمثل الجمعيات الأهلية التي تهدف إلى تحقيق النفع العام أشخاصًا اعتبارية خاصة يحكمها قانون خاص في جميع شؤونها، وتعتبر أموالها أموال خاصة، وأعضاؤها أشخاص عاديين متطوعون، وتتقيد جميع أنشطتها بالقانون الخاص، وكل ذلك يجعلها تختلف اختلافًا جوهريًا عن المرافق الإدارية العامة ([1]).

كما أشار بعض الفقهاء إلى أن هذا الاتجاه أقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية، فقد قررت أن مستشفى المساواة بالإسكندرية تعد مؤسسة خاصة ذات منفعة عامة، وبالتالي فإن قرارات مديرها لا تشكل جزءًا من القرارات الإدارية التي تخضع لاختصاص مجلس الدولة، وبالتالي فإن طلب إحدى الممرضات إلغاء القرار الصادر بفصلها من المستشفى، لا ينعقد الاختصاص بنظره لمحاكم القضاء الإداري ([2]).

ولقد استقر القضاء الإداري الفرنسي والمصري لمدة طويلة في الأخذ بالمعيار العضوي بخصوص تكييف القرارات الإدارية، مما دفعها إلى استنتاج أن الجمعيات الأهلية ذات النفع لعام يمكنها أن تصدر تدابير ضمنية، لكنها لا تصل إلى درجة القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية العامة، مما يقتضي خضوع هذه التدابير الصادرة عن الجمعيات لرقابة القضاء العادي وليس القضاء الإداري ([3]).

١- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦، ص ١٤٣.

٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٥٣؛ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٤٣.

٣- د. أحسن رابحي / يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة، الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٧، العدد ١، يوليو ٢٠٢٠م، ص ٣٣٤.

ولقد واجه القضاء الإداري الفرنسي بعض الإشكاليات أثناء تكييف التصرفات الصادرة عن القطاع الخاص بصفة عامة، والجمعيات الأهلية بصفة خاصة، ومن أهم هذه الإشكاليات ما يتعلق بالتكييف الصحيح لهذه التصرفات، فهل تعد تصرفات أو قرارات خاصة يختص بنظرها القضاء العادي، أم تعد من التصرفات أو القرارات الإدارية العامة، التي يختص بنظرها القضاء الإداري؟

قرر بعض قضاة مجلس الدولة الفرنسي - في بداية الأمر - أن الجمعيات الأهلية يمكن أن تتمتع بجميع خصائص المرافق الإدارية العامة، خاصة عندما يكون لديها القدرة على التغيير في المراكز القانونية الفردية، ومن ثم، فإن الحماية القانونية للحقوق والحريات الفردية من الانتهاكات التي قد يتعرض لها المرتبطون بهذه الجمعيات، تتطلب إخضاعها لرقابة مجلس الدولة، غير إنه في ظل إقرار الطبيعة الإدارية للقرارات التي تصدرها الجمعيات الأهلية، فإنه سوف يثقل كاهل قضاة مجلس الدولة بإضافة هذا الاختصاص الجديد، وهذا ما دفع مجلس الدولة إلى رفض هذا الاتجاه لصعوبة تنفيذه في الواقع العملي ([1]).

وقد كرّس مجلس الدولة الفرنسي لهذا الاتجاه في العديد من أحكامه، ومن أهمها الحكم الصادر بتاريخ ٥ فبراير ١٩٥٤ في القضية المقامة أمام المحكمة الإدارية لمدينة "Cannes " بطلب إلغاء قرار الجمعية الفرنسية للمحاربين القدامى، الذي ترتب عليه سحب مهام سكرتارية (كاتبة) الجمعية، غير أن المحكمة الإدارية رفضت الدعوى شكلاً دون التعرض للموضوع، وقد تم استئناف هذا الحكم أمام مجلس الدولة، الذي أيد بدوره قرار المحكمة الإدارية، وقد ذكرت المحكمة في حيثيات حكمها أنه:

١- د. أحسن رابحي، نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرفق العامة الإدارية، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق – جامعة البحرين، العدد ١، ٢٠١٧، ص ٣١.

"وحيث إنه لا يختص القضاء الإداري بالبت في مثل هذه الطلبات، وأن الطاعن قد أخطأ عندما توجه للمحكمة غير المختصة نوعيًا بنظر النزاع، فالجمعية الفرنسية لقدماء المحاربين تعتبر شخص من أشخاص القانون الخاص، والقرارات التي تصدرها لا تشكل قرارات إدارية، وبالتالي لا يمكنها أن تكون موضوع طعن بالإلغاء لتجاوز السلطة، وعليه فإن منازعاتها ترجع للمحاكم العادية" (١).

كما أكد مجلس الدولة المصري في العديد من أحكامه على عدم اختصاصه بنظر القرارات الصادرة عن الجمعيات الأهلية التي تستهدف تحقيق المنفعة العامة، ومن أهم الأحكام الصادرة في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٢٤ في الدعوى المقامة ضد الجمعية المصرية لحماية الثروة السمكية، فقد ذكرت المحكمة في حيثياتها أنه: "حيث إن الجمعية المدعى عليها لا تعد من بين أشخاص القانون العام، رغم قيامها بأعمال تتعلق بتنظيم نشاطات الصيد البحري وهي نشاطات ذات نفع عام، ورغم ما تباشره الدولة ممثلة في وزير القطاع والهيئات العامة لتنمية الثروة السمكية من رقابة وإشراف ووصاية على أعمالها، فكل ذلك لا يخرجها من طبيعتها الأصلية التي فرضها المشرع ذاته، والأثر المترتب على ذلك هو كون القرارات التي تصدرها قرارات خاصة لا تختص بها محاكم مجلس الدولة، في حين أن ذات القرارات يمكن إخضاعها لاختصاص القضاء الإداري، متى تم التصديق عليها من طرف السلطة الوصية" (٢).

١- د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة المطبوعات الحديثة، ١٩٦١ – ١٩٨٠، ص ١١٠ وما بعدها؛ د. أحسن رابحي / يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة، الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

٢- مشار إليه لدى د. حسنين نجيب الفاضل، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٩٦.

الرأي الثاني: اختصاص القضاء الإداري بنظر القرارات الصادرة عن الجمعيات الأهلية:

تبين مما سبق أن هناك رأي سائد على المستويين الفقهي والقضائي، يرى أن قرارات الجمعيات الأهلية ذات النفع العام لا يمكن الاعتراف بطبيعتها الإدارية، وبالتالي ترفض إخضاعها لرقابة المشروعية، وينعقد الاختصاص بنظرها إلى القضاء العادي. وعلى العكس، فهناك اتجاه قانوني يرى أنه لا مانع من الاعتراف بالطبيعة الإدارية للقرارات التي تصدرها الجمعيات الأهلية ذات النفع العام، بالرغم من ذلك صعوبة تطبيق هذا المبدأ في الواقع العملي.

يميل بعض الفقهاء الفرنسيين المحدثين إلى إعادة فحص الأسس والقواعد التي تحكم تكييف معيار القانون الإداري بصفة عامة، مما يؤدي إلى فحص وتعديل جميع الأسس التي تحكم مجال التقاضي في المنازعات الإدارية، بهدف مسايرة متطلبات العدالة والتطورات الحديثة التي تفرضها الكيانات الخاصة، لا سيما الجمعيات الأهلية، التي جعلتها تتماثل بشكل كبير بالمرافق العامة الإدارية، سواء على المستوى الفني أو القانوني ([1]).

في هذا السياق، يرى الفقيه الفرنسي Pierre Delvolvé أنه ينبغي أن يتوسع القضاء الإداري الفرنسي في تطبيق المعيار العضوي على المنازعات الإدارية، فيجب التعرض له في كل دعوى على حدة، وليس الفصل في تحديد المعيار بصفة عامة، فالتطور الحديث أثبت أنه لا توجد أنشطة خاصة بطبيعتها، كما لا توجد أيضًا مهام ذات منفعة عامة بطبيعتها، فلا يكون الفصل بين النشاط العام والنشاط الخاص

١- د. بكر القباني، التكيف القانوني للجمعيات ذات النفع العام في القانونين الفرنسي والعربي، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٦٧، ص ٣٧.

كاملاً ونهائيًا، طالما أنه يجوز الانتقال من نوع إلى آخر وفقًا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تؤثر على أنشطة الدولة، ومن وجهة النظر هذه ، فإن الأمر متروك للقضاء دون غيره لتحديد ما إذا كان النشاط يقع ضمن المهام التي يضطلع بها المرفق العام، ومن ثم تحديد ما إذا كان يخضع لأحكام القانون الإداري أو القانون الخاص ([1]).

ويؤيد الباحث هذا الاتجاه لوجاهته، حيث إن الواقع يثبت قيام العديد من الجمعيات الأهلية بأنشطة تتماثل مع الأنشطة التي تقوم بها المرافق العامة، ولها تأثير كبير على حقوق وحريات الأفراد، ومن ثم لا يمكن إفلاتها من الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري، لا سيما رقابة المشروعية، فمن الأولى تطبيق هذا القاعدة التي تعطي القاضي الإداري الفرصة التي تجعله يفحص موضوع الدعوى، ومن ثم يقرر ما إذا كانت تلك الأنشطة تتعلق بأحكام القانون الإداري أو تتعلق بأحكام القانون الخاص، والقضاء وفقًا لما يتضح له من موضوع الدعوى.

وعلى الرغم من تميز هذا الرأي، إلا أنه واجه بعض الانتقادات التي تتعلق بصعوبة التنفيذ، كما يؤدي إلى ظهور اتجاهات قضائية مختلفة بشأن ذات الموضوع، مما يؤدي إلى وضع القضاء الاداري في موقف صعب، حيث إنها تقحم القاضي الإداري في رقابة الملائمة، مع عدم وجود معايير محددة لتنظيم هذا الغياب القانوني([2]).

١- د. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.

٢- د. أحسن رابحي / يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة، الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٨.

وبناءً على ذلك، اقترح مؤيدو هذا الاتجاه إعادة تصنيف الكيانات الخاصة التي تقوم بأنشطة ذات نفع عام، بما في ذلك الجمعيات الأهلية ذات النفع العام، على أنها "مرافق عامة غير مشخصة" من خلال تطبيق المعيار الموضوعي، كما اقترح فريق آخر بإدراجها في فئة المرافق العامة الحديثة أو ما يسمى المرافق ذات الوجهين، وفيما يتعلق بكيفية التعامل معها على المستويين القانوني والقضائي، فلا مانع من الأخذ بمعيار "الوكالة" ([1])، كمعيار مكمل للمعيار العضوي، الذي من شأنه توسيع نطاق المنازعات الإدارية ليتضمن قرارات هذه الجمعيات، بالرغم من أنها تعد كيانات خاصة في الواقع ([2]).

كما يميل بعض الفقهاء المصريون إلى الإقرار بمبدأ إخضاع القرارات الصادرة عن جمعيات النفع العام إلى اختصاص محاكم القضاء الإداري، استنادًا إلى ما تقتضيه التطورات الحديثة التي تداخلت فيها الأنشطة، وبات من الصعب التمييز بين الأنشطة العامة والخاصة، مما يجعل المعيار العضوي غير ملائم في بعض المنازعات الإدارية، وأنه يجب الأخذ في الحالة بالمعيار الموضوعي، لأن الغرض من تطبيق هذه المعايير القضائية ليس الفصل بين الأنشطة العامة والخاصة، بل مراقبة الآثار القانونية على كل منهما، والتي يجب أن تكون مرتبطة بهدف المصلحة العامة، وهذا هو المبدأ الذي يجب تفضيله في مجال التكيف القانوني قبل الاستعانة بأي أساس قانوني آخر، وإذا تم تفعيل تلك الفكرة فسوف يعاد النظر في التكييف القانوني للقرارات الصادرة عن

١- د. مصطفى التويجح، الوجيز في شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، ٢٠١١، ص ٩٧ وما بعدها.

٢- د. أحسن رابحي، نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرفق العامة الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٧ وما بعدها.

الجهات الخاصة ومنها الجمعيات الأهلية ذات النفع العام، وعليه فيتم إعادة البحث فيما يتعلق بالمعايير اللازمة لقبول دعوى إلغاء هذه القرارات من الناحية الشكلية ([1]).

أما بخصوص موقف القضاء فقد استمر القضاء الإداري الفرنسي لفترة طويلة في الأخذ بالمعيار العضوي لتحديد اختصاصه في مجال الخصومة الإدارية، ولقد واجه القضاء الإداري الفرنسي انتقادات كبيرة في هذا الصدد، مما جعله يتخلى عن تطبيق المعيار العضوي، وتحول إلى اعتماد معيار جديد يضبط مسألة تكييف الأعمال الإدارية، من أجل وضع نطاق واضح لاختصاص القضاء لإداري، وهذا ما دفعه إلى الأخذ بالمعيار الوظيفي الذي يعتمد على مضمون وجوهر الأعمال ذاتها، دون النظر إلى الشكل المتمثل في الجهة مصدرة القرار.

وتطبيقًا لهذا المعيار الجديد، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره في الدعوى المتعلقة بـ "الصندوق التعاضدي للمساعدة والحماية"، وقد ذكرت المحكمة في حيثيات الحكم أنه: "إن الصندوق التعاضدي للمساعدة والحماية يمثل مؤسسة خاصة مسيرة إداريًا طبقًا لمقتضيات قانون ١ أبريل ١٨٩٨ المتعلق بتنظيم الاتحادات التضامنية، لكن المشرع قد أشار إلى دوره في تحقيق المصلحة العامة من خلال نشاطاته ووسائله المرتبطة بالقانون العام، لاسيما من خلال ضمان حقوق المواطنين وحمايتهم ضد الأخطار، وهي تشكل مهمة مرفق عام يزاولها الصندوق تحت إشراف ورقابة وزارة العمل، وبالتالي فإن القرارات التي يصدرها تتمتع بالطبيعة الإدارية، وتكون خاضعة لرقابة القاضي الإداري" ([2]).

١- د. فاطمة محمد الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والهيئات الأهلية في مصر وفقاً لأحكام القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسية والإحصاء، السنة الثالثة والتسعون، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٨١ وما بعدها.

٢- د. أحسن رابحي، نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرفق العامة الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٨.

وتعليقًا على هذا القرار، قرر جانب من مستشاري مجلس الدولة الفرنسي أن الجمعيات الأهلية المنشأة وفقًا لأحكام قانون ١ يوليو ١٩٠١ الخاص بالجمعيات، باتت تمارس أنشطة مماثلة تمامًا لتلك التي تؤديها المرافق العامة الإدارية، ولا يوجد ما يمنع أن يمتد هذا التماثل إلى الوسائل والأهداف، وذلك يمثل عنصرًا حديثًا في تعريف المرافق العامة، وعلى ذلك فإن القاضي الإداري يكون له دور كاشف، لاسيما في ضوء المفهوم الواسع للمرافق العامة ([1]).

ولقد قررت بعض محاكم القضاء الإداري في بعض الدول العربية أنه يمكن تكييف القرارات الصادرة عن بعض الأشخاص التي تخضع لأحكام القانون الخاص – ومنها الجمعيات الأهلية - بأنها قرارات إدارية، عندما تتعلق بتنظيم وإدارة المرافق العامة، وكذلك عندما تتمتع في ممارسة أنشتطها بالامتيازات الممنوحة للسلطة العامة، غير أنه إذا كانت القرارات متعلقة بنظامها الداخلي فإنها تخرج عن دائرة رقابة القضاء الإداري، لأن هذه القرارات تنتمي إلى الجمعية ذاتها باعتبارها شخص خاص، ولا تنتمي إلى المرفق العام الذي تديره.

وبالنسبة لموقف مجلس الدولة المصري، فيلاحظ أنه يميل إلى تطبيق هذا الاتجاه، بالرغم من تردده في ذلك، ويتضح ذلك من بعض الأحكام التي أصدرتها محاكم مجلس الدولة في هذا الخصوص، ومن أهمها حكم محكمة القضاء الإداري بكفر الشيخ في الدعوى المقامة ضد الجمعية التعاونية للبناء والإسكان، بخصوص الطعن على قرار التخصيص الصادر من مجلس إدارة الجمعية بترتيب الأعضاء لتخصيص وتوزيع قطع

1- Marceau Long, Pierre Delvolvé, Prosper Weil, Guy Braibant, Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 7e éd., Revue internationale de droit comparé Année 1979, p. 211.

الأراضي التي اشترتها الجمعية، وكان ترتيب الطاعن تحت رقم ١٥٧، حيث كان التوزيع يخص فقط ١٥٠ عضو، وقد أصدرت المحكمة حكمها بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٢١ برفض الدعوى شكلاً، دون النظر في الموضوع، غير أن المحكمة الإدارية العليا أصدرت حكمها بتاريخ ٢٠١٠/١/٣٠ في الطعن المقام على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بكفر الشيخ بقبول الطعن شكلاً، وتعرضت لنظر الموضوع، وقد ذكرت في حيثيات حكمها أنه: "بغض النظر عن الطبيعة الخاصة للجمعية فإنها تجسد مظهرًا من مظاهر السلطة العامة، ونتيجة لذلك فإن القرارات الصادرة عنها ومن بينها القرار المطعون فيه في النزاع الماثل هي قرارات إدارية" ([1]).

ويتضح مما سبق أن مجلس الدولة المصري أقر باختصاصه بنظر المنازعات الإدارية المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الجمعيات الأهلية بالرغم من طبيعتها الخاصة؛ نظرًا لأنها تظهر في بعض الأحيان بمظهر السلطة العامة، وهذا يقتضي فرض رقابة المشروعية على القرارات التي تصدر عن هذه الجمعيات في تلك الأحوال، وهذا ما أقره المشرع المصري في القانون الحالي المنظم لممارسة العمل الأهلي، وسوف نتناول دور مجلس الدولة المصري بالتفصيل في المطلب التالي.

١- د. أحسن رابحي، نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرفق العامة الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٤.

المطلب الثاني

دور مجلس الدولة المصري في حماية ممارسة العمل الأهلي

قررت المحكمة الإدارية العليا أن "منظمات المجتمع المدني هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، وعن طريقها تتم تربية المواطنين على الممارسة الديمقراطية والإسهام في العمل الوطني عن طريق الإسهام الدائم عملاً على تنمية المجتمع الذي تعيش فيه".

وفي هذا السياق قضت بأنه: "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة، جرى على أن منظمات المجتمع المدني، هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، وعن طريقها ومن خلالها تتم تربية المواطنين على الممارسة الديمقراطية والتوافق مع إطارها وإدراك مناهجها واستيعاب طبيعتها، مما مفاده إدراك المواطن لضرورة إسهامه فى شئون وطنه والتحامه مع آماله والتشكي من الآمه، وإحساس المواطن بأن إسهامه فى العمل الوطني لا يكون وحسب عن طريق التعبير باختيار ممثل له فى المجلس النيابي أو المجالس المحلية، وإنما الإسهام فى العمل الوطني يكون أيضاً عن طريق الإسهام الدائم عملاً على تنمية المجتمع الذى يعيش فيه ثقافياً واقتصادياً واجتماعياً، وأداة ذلك ووسيلة تكوين الجمعيات الأهلية التى تكتسب المكان المبرز كطريق صحيح لتطبيق حقيق الديمقراطية" (١).

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٦١ لسنة ٤٣ ق. عليا، جلسة ٢٠٠١/٧/٨، مجلس الدولة - المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون - الجزء الثالث (من يونيه سنة ٢٠٠١ إلى آخر سبتمبر ٢٠٠١، القاعدة ٢٩٠، ص ٢٤٦٥.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا الجمعية بأنها: "كل جماعة ذات تنظيم مستمر تتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين وتقوم بنشاط أهلي في أحد مجالات الرعاية الاجتماعية أو الثقافية" ([1]).

وأكدت المحكمة على الحق في حرية تكوين الجمعيات فقضت بأنه: "أحاط المشروع إنشاء الجمعيات الخاصة بعدة ضمانات من بينها اعتبار الجمعية قد تم شهرها في حالة سكوت الإدارة عن اتخاذ أي إجراء نحو شهرها خلال الستين يوماً التالية لتاريخ تقديم طلب الشهر من جانب ذوي الشأن ما لم تقرر الجهة الإدارية صراحة بعد أخذ رأي الاتحاد المختص رفض شهر نظام الجمعية خلال المدة المشار إليها مما ينقض قرينة الشهر الحكمي .حدد المشرع الأسس التي يصدر بناء عليها قرار الرفض وكيفية التظلم منه - اعتبر المشرع أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عليه الجهة الإدارية بمثابة قبول له - لم يعامل المشرع تعديل نظام الجمعية بذات المعاملة التي قررها عند إنشاء الجمعية -لم يأخذ المشرع بقاعدة الشهر الحكمي عند تعديل نظام الجمعية - أساس ذلك: النص صراحة في المادة (١٥) من القانون المشار إليه على اعتبار التعديل كأن لم يكن ما لم يشهر مما يستفاد منه ضرورة قيام التعديل على إجراء إيجابي من جانب الإدارة بإجراء شهر التعديل -يعتبر عدم قيام الإدارة بذلك بمثابة الاعتراض الذي يترتب عليه اعتبار التعديل كأن لم يكن".

وقضت في هذا الحكم بأنه: "والبادي من هذه النصوص أن المشروع أحاط إنشاء الجمعيات بضمانات حيث اعتبر الجمعية قد تم شهرها في حالة سكوت الإدارة

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٦٧ لسنة ٣٠ ق. عليا، جلسة ١٩٨٧/٤/٦، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون - العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)، القاعدة ١٣٨، ص ٩١١.

عن اتخاذ أي إجراء نحو شهر الجمعية خلال الستين يوماً التالية بطلبه من جانب ذوي الشأن، وذلك ما لم تقرر الجهة الإدارية صراحة - بعد أخذ رأي الاتحاد المختص - رفض شهر نظام الجمعية خلال المدة المشار إليها مما ينقص قرينة الشهر الحكمي. وقد رسم المشروع على وجه الدقة الأسس التي يصدر بناءً عليها قرار الرفض وكيفية التظلم منه واعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عليه الجهة الإدارية بمثابة قبول له" ([1]).

وأكدت أيضًا على ضرورة التزام مجلس إدارة الجمعيات بالأهداف المشروعة المحددة وفقًا لأحكام القانون، وأنه لا مانع من تدخل جهة الإدارة بحلها في حالة مخالفة القانون ([2]).

كما أقرت المحكمة تقييد سلطة جهة الإدارة في مواجهة الجمعيات بأن أيدت ما قرره المشرع من التزام الجهة الإدارية بإخطار الجمعية بسحب القرارات المخالفة للقانون، وإن لم تمتثل الجمعية، فتقوم الجهة الإدارية بعرض الموضوع على اللجنة المختصة بفحص المنازعات المشكلة طبقًا لأحكام قانون الجمعيات ([3]).

كما قررت في هذا السياق بأن "حل الجمعية ارتكاناً إلى ارتكابها مخالفة جسيمة للقانون أو مخالفتها للنظام العام والآداب لا يبنى على الظن أو التخمين وإنما

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٩٩ لسنة ٣١ ق. عليا، جلسة ١٩٨٧/١٠/٢٤، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والثلاثون - الجزء الأول (أول أكتوبر ١٩٨٧ - أخر فبراير سنة ١٩٨٨، القاعدة ٧، ص ٤٦.

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٢ لسنة ٣٨ ق. عليا، جلسة ١٩٩٢/٧/١٢، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون - العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٢ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٢، القاعدة ١٩٦، صـ ١٨٠٠.

٣- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٤٣٧ لسنة ٥٠ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٥/١٠/٨.

يتعين أن يستند إلى الصدق واليقين، إغفال الجهة الإدارية لإجراء جوهري - أخذ رأي الاتحاد المختص - قبل إصدار قرار الحل يترتب على إغفاله عدم مشروعية القرار" ([1])، وأكدت المحكمة على أن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ أعاد إلى محكمة القضاء الإداري الاختصاص الذي سلبه منها القانون الذي قضى بعدم دستوريته ([2]).

ومن الجدير بالذكر أن المشرع المصري الحالي منح الاختصاص العام إلى محكمة القضاء الإداري بالفصل في كافة المنازعات المتعلقة بتطبيق أحكام القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي، والتي تتمثل فيما يلي:

١. القضاء بحل الجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات والمنظمات الإقليمية والأجنبية غير الحكومية والكيانات التي تمارس العمل الأهلي التي لم تقوم بتوفيق أوضاعها وفقًا لأحكام القانون خلال سنة من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية للقانون (م ٢ من مواد الإصدار).

١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٥٩٧ لسنة ٤٥ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٣، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا "الدائرة الأولى"، الجزء الأول، (الفترة من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٦ حتى إبريل سنة ٢٠٠٧)، القاعدة ٢٧، ص ٢٣١.

٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٥٨١ لسنة ٤٣ ق. عليا، جلسة ٢٠٠١/٦/١٦، مجلس الدولة - المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون - الجزء الثالث (من يونيه سنة ٢٠٠١ إلى آخر سبتمبر ٢٠٠١)، القاعدة رقم ٢٥٣، ص ٢١٤٩؛ والطعنان رقما ٥٧٧٩، ٥٨١٩ لسنة ٤٦ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٣، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى - الجزء الأول (الفترة من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٦ حتى إبريل سنة ٢٠٠٧، القاعدة رقم ٢٩، ص ٢٤٢.

٢. القضاء بأيلولة أموال الكيانات التي يتم غلقها بسبب ممارستها العمل الأهلي دون الحصول على ترخيص أو تصريح أو نشاط يدخل في أغراض مؤسسات المجتمع الأهلي إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية (م ٤ من مواد الإصدار).

٣. القضاء – بناءً على طلب الوزارة المختصة بشئون الجمعيات والعمل الأهلي - بحل الكيانات التي تمارس أنشطة مرخص بها بخلاف العمل الأهلي وقامت بممارسة العمل الأهلي أو نشاط يدخل في أغراض الجمعيات الأهلية ولم تقم بتوفيق أوضاعها بمجرد العمل باللائحة التنفيذية للقانون المرافق أو بمجرد إخطارها بذلك من الوزارة المختصة بشئون الجمعيات والعمل الأهلي أيهما أقرب، ولم تقم الجهة مصدرة الترخيص أو التصريح لممارسة نشاط الكيان بإلغاء الترخيص أو التصريح. (م ٥ من مواد الإصدار).

٤. الاختصاص بالطعن على القرارات الصادرة بوقف النشاط، بعد استلام طالب تأسيس الجمعية الإخطار من الجهة المختصة، وذلك خلال ستين يوم عمل من تاريخ إخطار طالب تأسيس الجمعية بموجب كتاب موصي عليه بعلم الوصول أو بأي وسيلة اتصال أخرى منصوص عليها في لائحة النظام الأساسي للجمعية (م ٩).

٥. القضاء – بناءً على طلب الجهة الإدارية- بحل الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو عزل مجلس الإدارة أو مجلس الأمناء، عند مخالفة أحكام المواد (٢٤،٢٥ ،٢٧)، وبعد توجيه الإنذار اللازم بإزالة المخالفات، والتي قام الوزير المختص بإيقاف نشاطها لمدة لا تجاوز سنة، ولم يتم إزالة المخالفات (م ٢٩).

٦. الاختصاص بالطعن في القرارات الصادرة باستبعاد أحد المرشحين لعضوية مجلس إدارة الجمعية، وذلك خلال السبعة أيام التالية لصدور هذا القرار، وتفصل المحكمة فيه قبل الموعد المحدد لإجراء الانتخابات بصفة مستعجلة (م ٣٨).

٧. الفصل على وجه السرعة – بناءً على طلب الجهة الإدارية - في قرارات الوزير المختص بالوقف المؤقت للجمعية، في الأحوال المقررة بالمادة ٤٥ من القانون، فإذا لم تطلب الجهة الإدارية من المحكمة، خلال سبعة أيام عمل من تاريخ صدور قرار الوقف، تأييد قرارها بالوقف، انتهى أثره القانوني (م ٤٥).

٨. القضاء على وجه السرعة دون العرض على هيئة مفوضي الدولة - بناءً على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة -بحل مجلس إدارة الجمعية وذلك إذا توافرت أي من الأحوال الواردة بنص المادة ٤٧ من القانون (م ٤٧، ٤٩).

٩. القضاء على وجه السرعة دون العرض على هيئة مفوضي الدولة - بناءً على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة – بحل الجمعية وتعيين مصف لأموالها وذلك في أي من الأحوال الواردة بنص المادة ٤٨ من القانون (م ٤٨، ٤٩).

١٠. الفصل في دعاوى حل الجمعية التي ترفع من الجهة الإدارية، بسبب تكرار مخالفة نقل المقر إلى مكان بخلاف المخطر به ولم يتم إخطار الجهة الإدارية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ النقل، (م ٩٥)

ومن الملاحظ أن المشرع الحالي منح الاختصاص – فقط- بالفصل في الدعاوى التي ترفع من المصفي أو عليه إلى المحكمة الابتدائية التي يقع فى دائرتها مقر الجمعية، وهذا ما أشارت إليه المادة ٥٢ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي.

ويتضح مما سبق أن المشرع المصري قد أيد اتجاه محكمة القضاء الإداري بطنطا التي كانت قد أحالت الدعوى رقم ٤٤٦٨ لسنة ق. إلى المحكمة الدستورية

العليا؛ نظرًا لأن المادة ٢ من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية؛ اختصت المحكمة الابتدائية بنظر المنازعات الناشئة عن هذا القانون - مع أنها أنزعة إدارية - مما كان يعد سلبًا للاختصاص المنعقد لقضاء مجلس الدولة بشأنها، باعتباره القاضي الطبيعي، وصاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية بكافة صورها.

الخاتمة

تحدث هذا البحث عن الضوابط الدستورية والقانونية لممارسة العمل الأهلي، وكان ذلك من خلال تناول الإطار الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي، فقد أشار البحث إلى التكريس الدستوري المقارن للحق في ممارسة العمل الأهلي، وذلك من خلال استعراض النصوص الواردة في الدساتير العربية والأجنبية، والدساتير المصرية المتعاقبة ومدى اعترافها بالحق في ممارسة العمل الأهلي من خلال الإقرار بالحق في تكوين الجمعيات الأهلية، واتضح من الدراسة أن غالبية الدساتير في الدول محل المقارنة قد اعترفت بالحق في تكوين الجمعيات الأهلية بحرية دون تقييد أو انتقاص سواء أكان من المشرع العادي أم من جهة الإدارة.

كما تبين من الدراسة أنه بالرغم مع الاعتراف الدستوري بالحق في تكوين الجمعيات، إلا أن معظم الدساتير قد حظرت تكوين بعض الجمعيات، مثل الجمعيات المتعارضة مع النظام العام والآداب، والجمعيات السرية، والجمعيات التي تمارس أنشطة عسكرية أو شبه عسكرية، بهدف حماية كيان الدولة وأمن المجتمع.

وأشار البحث إلى موقف القضاء الدستوري المقارن من الحق في ممارسة العمل الأهلي، فقد أشار إلى موقف المجلس الدستوري الفرنسي من الحق في ممارسة العمل الأهلي، واتضح أن المجلس الدستوري الفرنسي هو من شمل الحق في تكوين الجمعيات بالحماية الدستورية، من خلال ديباجة الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، بغض النظر عن النصوص الأخرى الواردة في الدستور.

كما تناول أيضًا موقف المحكمة الدستورية العليا المصرية من الحق في ممارسة العمل الأهلي، والتي كانت لها دورًا بارزًا في حماية الحق في تكوين الجمعيات، وكان أبرزها القضاء بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن

الجمعيات والمؤسسات الأهلية، لعدم مراعاة الشكل الدستوري المتمثل في وجوب عرض القوانين المكملة للدستور على مجلس الشيوخ.

وأظهرت هذه الدارسة الضوابط التشريعية المقارنة للحق في ممارسة العمل الأهلي، فتناولت الأنشطة المحظورة تشريعيًا في القانون المصري والفرنسي، وبينت المحظورات الواردة بالقانون المصري الحالي رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ بشأن ممارسة العمل الأهلي على وجه التفصيل.

وأخيرً أشار البحث إلى موقف القضاء الإداري المقارن من الحق في ممارسة العمل الأهلي، فتحدث عن دور مجلس الدولة الفرنسي في حماية ممارسة العمل الأهلي، والذي أقر بضرورة حماية الحق في تكوين الجمعيات الأهلية، وأكد على عدم جواز المساس بهذا الحق، كما تبين من الدراسة أن مجلس الدولة المصري كان له دور هام في حماية ممارسة العمل الأهلي، فقد أكد على أهمية ممارسة الحق في تكوين الجمعيات دون تقييد من جهة الإدارة، وأوجب ضرورة قيام الجمعيات بالأهداف المشروعة.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

١- كرست الدساتير المصرية للحق في تكوين الجمعيات بنص مستقل بذاته، على عكس غيرها من الدساتير التي شملته مع غيره من الحقوق والحريات المتشابهة معه، مثل حرية الاجتماع، وحرية إبداء الرأي، وحرية الطباعة، وحرية تكوين النقابات، والاتحادات، والأندية، مما يفيد اهتمام الدستور المصري بهذا الحق اهتمامًا بالغًا.

٢- كفل الدستور المصري الحالي الحق في حرية تكوين الجمعيات، من خلال النص الصريح على عدم المساس بها، واشترط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التشريعات المنظمة لها باعتبارها قوانين مكملة للدستور، وأنه نص على منح الجمعية الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وغل يد جهة الإدارة عن التدخل في شئونها، ولا يجوز حلها إلا بموجب حكم قضائي.

٣- منح الدستور السوري الجمعيات الأهلية سلطة الرقابة على أجهزة الحكم، وذلك على عكس غيره من الدساتير، التي كفلت الحق في تكوين الجمعيات.

٤- نص المشرع المصري الحالي على اختصاص محكمة القضاء الإداري التي يقع في دائرتها مقرها الجمعية، بالمنازعات التي تنشأ بين الجمعيات والجهات الإدارية، ويتم اللجوء إليها مباشرة دون اللجوء إلى لجنة فحص المنازعات التي كانت منشأة بموجب المادة ٧ من القانون الملغي رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، كما أكد المشرع الحالي على ضرورة نظر هذه المنازعات على وجه السرعة.

٥- أخذ المشرع المصري بنظام الإخطار فيما يتعلق بتأسيس الجمعيات، وهو المتبع في النظام الفرنسي بموجب قانون الجمعيات الصادر في ١ يوليو ١٩٠١، فبمجرد الإخطار يتم منح الجمعية الأهلية القانونية من خلال إعطاء المؤسسين الايصال المثبت للإخطار، وتقوم الجهة الإدارية بنشر خلاصته في الجريدة الرسمية، وفقًا لنص المادتين ٨، ٩ من القانون الحالي.

٦- فرض المشرع المصري الحالي (م١) بعض المتطلبات التي يلزم تقديمها أثناء الإخطار، على عكس المشرع الفرنسي الذي لم يشترط سوى تقديم النظام الأساسي للجمعية، كما أن المشرع المصري اشترط أن يكون الحد الأدنى للمؤسسين عشرة أشخاص، فضلاً عن الضوابط القانونية التي يشترط توافرها في المؤسسين.

٧- أجاز المشرع الفرنسي والمصري لجهة الإدارة رفض الإخطار إذا لم يكن مستوفيًا للبيانات المطلوبة، غير أن المشرع المصري توسع في النص على الأسباب التي تؤدي إلى رفض منح الجمعية الشخصية الاعتبارية، على عكس المشرع الفرنسي الذي يمنح الجمعية الشخصية الاعتبارية بمجرد استيفاء بيانات الإخطار.

ثانيًا: التوصيات:

١- ينبغي على المشرع الدستوري أن يلزم بأخذ رأي مجلس الشيوخ في القوانين المكملة للدستور، باعتبارها أحد الضمانات الدستورية، من أجل بحث ودراسة هذه التشريعات من قبل الخبراء والمتخصصين، مما يوفر حماية إجرائية للحقوق والحريات بصفة عامة، والحق في تكوين الجمعيات الأهلية بصفة خاصة، أسوة بما كان منصوص عليه في المادة (١٩٤) من دستور ١٩٧١ (الملغي).

٢- ينبغي تعديل نص المادة (١) من قانون ممارسة العمل الأهلي فيما يتعلق بعدد المؤسسين والنزول بالحد الأدنى من عشرة أشخاص إلى ثلاثة أشخاص وهو ما قرره الدستور الفرنسي والمشرع العراقي في المادة ٥ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠، مما يساعد على تمكين الأفراد من ممارسة الحق في تكوين الجمعيات دون تقييد.

٣- ينبغي إحكام الرقابة على الموارد الخاصة بالجمعيات الأهلية، وغيرها من الجهات التي تخضع لأحكام قانون ممارسة العمل الأهلي، وبطريقة متوازنة بما يحول دون إعاقة تنفيذ مهامها.

٤- ينبغي العمل على تدعيم التنسيق والتكامل بين الأجهزة الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني بصفة عامة والجمعيات الأهلية بصفة خاصة، والقطاع الخاص،

والجهات المانحة، بما يوحد الجهود المبذولة نحو تحقيق الاحتياجات ذات الأولوية للمجتمع.

٥- نوصي بأن يتبنى المشرع المصري الاتجاه الموسع لمشاركة الجمعيات في تسيير المرافق العامة؛ من أجل التخفيف عن الإدارة العامة فيما يتعلق بتنظيم الحياة العامة، ويتحقق هذا الهدف، من خلال تسهيل الإجراءات اللازمة لتكوين الجمعيات، وتمكينها من ممارسة أعمالها بحرية، بالإضافة إلى تدعيمها من الجانب المادي بما يساعدها على تحقيق أهدافها المشروعة.

٦- ينبغي العمل على توعية الجمعيات الأهلية فيما يتعلق بالأبعاد التنموية داخل المجتمع، وطرح المقترحات التي تمكنها من المساهمة في عملية التنمية، ومدى احترامها للنظام العام داخل المجتمع وحماية كيان الدولة واحترام القوانين التي تنظم عملها.

٧- ينبغي زيادة دعم القدرات المؤسسية لدى العديد من الجمعيات الأهلية وبالأخص الصغيرة ومتوسطة الحجم، لاسيما العاملة في المناطق الريفية وفي الصعيد والمناطق البدوية والحدودية، بما يمكنها من تحقيق الأهداف على نحو يتوافق مع الخطة العامة للدولة.

٨- ينبغي تدريب قيادات الجمعيات الأهلية على الأساليب الحديثة في الإدارة والقيادة، وتحديث آليات العمل لتنفيذ الخطط والأهداف التنموية ذات الأهمية داخل المجتمع، وبما يكفل تنفيذ تلك الأهداف على نحو فعال.

٩- ينبغي تدعيم ونشر ثقافة العمل التطوعي والمشاركة المجتمعية، وزيادة الوعي الاجتماعي من خلال تفعيل دور الإعلام والمناهج التعليمية بغرس قيم التضحية والعمل الجماعي التطوعي، والتعريف بمختلف الأنشطة التطوعية التي تقوم بها الجهات الحكومية وغير الحكومية، وكيفية المساهمة في إنجاز هذه الأنشطة من خلال الجمعيات الأهلية.

قائمة المراجع [1].

أولاً: المراجع العربية:

١. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات – القسم الخاص- دار النهضة العربية، ١٩٨٥.

٢. أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

٣. أحسن رابحي، نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرفق العامة الإدارية، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق – جامعة البحرين، العدد ١، ٢٠١٧.

٤. أحسن رابحي / يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة، الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٧، العدد ١، يوليو ٢٠٢٠، ص ٣١٣ – ٣٤٨.

٥. بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، المجلد ٦، العدد ٢، ١٩٦٢، ص ٥ - ٤٤.

٦. بكر القباني، التكييف القانوني للجمعيات ذات النفع العام في القانونين الفرنسي والعربي، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٦٧.

٧. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ١٩٩٩.

٨. حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٤.

1- مع حفظ الألقاب العلمية للعلماء الأفاضل.

٩. حسنين نجيب الفاضل، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣.

١٠. سالم روضان الموسوي، الرقابة القضائية على أعمال مؤسسات المجتمع المدني، مجلة النبأ، العدد ٨٠، بغداد، ٢٠٠٦.

١١. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.

١٢. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول في الوطن العربي، دار قباء، ٢٠٠٠.

١٣. سعد عصفور، حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد ١ – ٢، ١٩٥١، ص ٩٩ حتى ١٦٠.

١٤. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون دار نشر ، ١٩٨٨.

١٥. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦.

١٦. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٣.

١٧. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.

١٨. طعيمه الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطور النظام السياسي والدستوري في مصر المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١

١٩. عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٤.
٢٠. عبد الحفيظ الشيمي، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
٢١. عبد الحفيظ على الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١.
٢٢. عبد الرزاق السنهوري، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، مارس – يونيو ١٩٧٨.
٢٣. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، الجزء الثاني، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بدون سنة نشر.
٢٤. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
٢٥. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٢٦. عصمت عبد الله الشيخ، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٠٥.
٢٧. على الدين هلال، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل، ١٩٨١ -٢٠١٠، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، سلسلة العلوم الاجتماعية، ٢٠١٠.
٢٨. عمرو حسبو، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.
٢٩. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطابع سجل العرب، ١٩٩١.

٣٠. فاطمة محمد الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر وفقًا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مجلة مصر المعاصرة، السنة ٩٣، العدد ٤٦٧- ٤٦٧، يوليو – أكتوبر، ٢٠٠٢، ص ١٨٥-٣١٥.
٣١. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٧.
٣٢. محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الاداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، بدون سنة نشر.
٣٣. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٣٤. محمد عبد الله عنان، تاريخ الجمعيات السرية والحركات الهدامة في المشرق، دار أم البنين للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.
٣٥. مصطفى أبو زيد فهمي، في الحرية والاشتراكية والوحدة، دار المعارف، بدون سنة نشر.
٣٦. مصطفى التويجح، الوجيز في شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، ٢٠١١.
٣٧. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة المطبوعات الحديثة، ١٩٦١ – ١٩٨٠.
٣٨. نورمان كنزي، الجمعيات السرية، ترجمة إبراهيم محمد إبراهيم، دار الشروق، ١٩٩٩؛
٣٩. يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.

ثانيًا: المراجع الأجنبية:

1- Dominique Turpin, Les libertés publiques. 5ème édition, Gualino Editeur, 2000.

-2- Emile Garçon, Code pénal annoté, nouvelle édition refondue et mise à jour par Marcel Rousselet, Maurice Patin et Marc Ancel, (tome I : art. 1 à 294). In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 5 N°1, Janvier-mars 1953. pp. 210-211.

3- Francois Luchaire; La protection constitutionnelle des Droits et des Libertés, Economica, Paris, 1987.

4- Jean Rivero; Constitutionnel et les libertés , Économica ,2 éd., 1997.

5- L. Favoreu et L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionne, Revue internationale de droit comparé. Vol. 27, N°4, Octobre-décembre 1975. pp. 979-985.

6- Marceau Long, Pierre Delvolvé, Prosper Weil, Guy Braibant, Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 7e éd., Revue internationale de droit comparé Année 1979, 31-1 pp. 234-235.

7- Pierre Avril, Jean Gicquel, Le Conseil constitutionnel, Montchrestien, L.G.D.J, 6e édition, Paris – 2011.