



## المأخذ القانونية وأبرز مواطن الاعتراض على مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقترح من البرلمان

### مذكرة قانونية

#### 1- عدم دستورية المواد المنظمة لتأسيس الكيانات الأهلية

مسايرة للممارسات الفضلى على الصعيد الدولي بشأن حرية تكوين الجمعيات، نصت المادة 75 من الدستور على اكتساب الجمعيات والمؤسسات الأهلية الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وهذا أمر منطقي لأن هذه الكيانات ما هي إلا التقاء لإرادة مؤسسيها، ولا شأن للجهة الإدارية بها، سوى الاعتراف بالجمعية كأثر مترتب على الإخطار. وذلك لأن تدخل الجهة الإدارية بالموافقة أو رفض أو تعطيل اكتساب الشخصية الاعتبارية يعد تفرغاً للإخطار من مضمونه، وهذا تحديداً ما يقترحه البرلمان في مشروعه بحسب المواد المنظمة لتأسيس الجمعيات.

الإخطار هو إحاطة جهة الإدارة المختصة علمًا بالشروع في ممارسة نشاط مباح قانونًا، والهدف منه هو تمكين الجهة الإدارية وأجهزة الدولة المختلفة، المخولة بتطبيق القانون، من أعمال رقابتها اللاحقة،<sup>1</sup> وبالتالي، تصبح الجمعية بعد اكتسابها الشخصية الاعتبارية صالحة لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات.

وبإزالة ما تقدم وبغض النظر عن استخدام لفظ "الإخطار" في المشروع المقترح، نصت المادة (8/و) من المقترح على أن "وتثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بحصول القيد". كما نصت المادة (2/9) أنه "وإذا تبين للجهة الإدارية خلال مدة ثلاثين يوم عمل من تاريخ الإخطار أن من بين أغراض الجمعية نشاطاً محظوراً أو مؤثماً وفق قانون العقوبات أو أي قانون آخر أو أن بيانات وملحقات الإخطار غير مستوفاه، أوقفت القيد بقرار مسبب يخطر به ممثل جماعة المؤسسين...". ومن ثم فنحن أمام نظام ترخيص مسبق، وليس إخطار كما يقر الدستور.

المادة (3/10) أيضاً قررت أن: "وتصدر الجهة الإدارية خطاباً لأحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي المصري لفتح حساب بنكي للجمعية بالاسم التي قيدت به. ولا يجوز فتح الحساب البنكي للجمعية أو غيرها من الكيانات الخاضعة لأحكام القانون إلا بصدر الخطاب المشار إليه". وبالتالي، فإكتساب الشخصية الاعتبارية للجمعيات والمؤسسات الأهلية لا يرتب فقط بمرور 30 يوم عمل من تاريخ الإخطار، وعدم اعتراض الجهة الإدارية على أنشطتها، لكنها لا تتمتع بهذه الشخصية إلا بعد إصدار الجهة الإدارية خطاباً لأحد البنوك بفتح حساب بنكي باسم

<sup>1</sup> تضع الدولة شروطاً عامة إذا توافرت في جماعة لأشخاص أو في مجموعة أموال قامت الشخصية الاعتبارية، والشخصية في هذه الحالة تثبت بمجرد تحقق الشروط دون تدخل لاحق من الدولة، اللهم إلا ما تعلق بدورها في مراقبة الشروط المطلوبة. يراجع في ذلك، د/ نبيل إبراهيم سعد، المدخل إلى القانون "نظرية الحق"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2010، ص 201.

الجمعية. والقول بخلاف ذلك، يهدر قواعد اكتساب الأشخاص المعنوية لشخصيتها القانونية التي بها تصير مؤهلة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

كما لا يمكن إغفال تعارض المادة (2/13) من القانون المقترح مع الدستور، والتي نصت: "ويجب على الجمعيات وغيرها من الكيانات الخاضعة وفقاً لأحكام هذا القانون التي تمارس أعمالها وأنشطتها في المناطق الحدودية التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء الحصول على ترخيص بتنفيذ تلك الأعمال من الجهة الإدارية بعد أخذ رأي المحافظ المختص قبل البدء في التنفيذ." فاستثناء الجمعيات العاملة في المناطق الحدودية من التأسيس بالإخطار يعد خروجاً سافراً على أحكام المادة (75) من الدستور، التي لم تمايز بين الجمعيات على أساس موطنها. كما أن في ذلك مخالفة صريحة لنص المادة (4) من الدستور التي تنص على أن "السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور". والمادة (53) التي تنص على أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر. التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون."

وقد قررت المحكمة الدستورية في أحد أحكامها: "أن صور التمييز المجافية للدستور وإن تعذر حصرها، إلا أن قوامها كل تفرقة، أو تقييد أو تفصيل، أو استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق أو الحريات التي كفلها الدستور، أو القانون، وذلك سواء بإنكار أصل وجودها، أو تعطيل أو انتقاص آثارها، بما يحول دون مباشرتها على قدم من المساواة الكاملة بين المؤهلين قانوناً للانتفاع بها، وبوجه خاص على صعيد الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية..."<sup>2</sup>.

## 2- تعارض المواد المنظمة لأنشطة الجمعيات مع الدستور

فرضت المادة (75) من الدستور الحالي في فقرتها الأخيرة حظراً وحيداً على أنشطة الجمعيات، يتمثل في "إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري".

هذا القيد جاء على سبيل الحصر، ومن ثم لا يجوز للسلطة التشريعية التوسع فيه أو القياس عليه. فالدستور حين نص على حق تكوين الجمعيات، وأحال تنظيمها للقانون العادي، في ضوء ما أتى به الدستور من قيود لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها بواسطة تشريع أدنى في المرتبة، فالأصل في سلطة القانون -في مجال تنظيم الحقوق- أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط وقيود تحد من تلك السلطة التقديرية، ويحظر عليه تخطيها.

وفي حقيقة الأمر، أن الحظر الوارد بالفقرة الأخيرة من المادة الدستورية (75) ليس قيداً على الجمعيات فحسب، وإنما قيد على السلطة التشريعية المنوط بها تنظيم هذا الحق. وهذا ما ذهبت له المحكمة الدستورية العليا -في الكثير من أحكامها- عندما قررت أن: "الأصل في سلطة المشرع في موضوع تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم

<sup>2</sup> المحكمة الدستورية العليا، الطعن رقم 17 لسنة 14 قضائية "دستورية"، جلسة 14 يناير 1995، مكتب فني 6، جزء 1، ص 440.

يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها وتعتبر تخوما لها، لا يجوز اقتحامها أو تخطيها، وكان الدستور إذ يعهد إلى أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية بتنظيم موضوع معين فإن القواعد القانونية التي تصدر عنهما في هذا النطاق لا يجوز أن تنال من الحقوق التي كفل الدستور أصلها سواء بنقضها أو انتقاصها من أطرافها وإلا كان ذلك عدوانا على مجالاتها الحيوية من خلال إهدارها أو تهشيمها".<sup>3</sup>

وبإزالة ما تقدم، يتضح أن المادة (1/13) من المقترح، بقصرها ميادين عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية على "مجالات تنمية المجتمع" فقط، تمثل تقييداً لإرادة المشرع الدستوري الذي أطلق العنان للجمعيات والمؤسسات الأهلية في اختيار ميادين العمل التي تروق لها، والتي تستطيع تنفيذها وفقاً لأهدافها. وذلك عندما عني النص الدستوري فقط بتحديد المحظورات، بل وافتتح المشرع الدستوري الفقرة الثانية من المادة (75) بعبارة "وتمارس نشاطها بحرية". فلو كان الدستور يريد تحديد مجالات معينة للجمعيات لنص على ذلك صراحة.

بل وإمعانا في التقييد اشترطت المادة (14) أن تتماشى أنشطة الجمعيات مع "خطة الدولة واحتياجاتها التنموية وأولياتها"، في تجاوز فج للحظر المحدد حصراً في المادة (75) من الدستور. وهذا ما ينطبق أيضاً على حظر "إجراء استطلاعات الرأي أو نشر أو إتاحة نتائجها أو إجراء الأبحاث الميدانية أو عرض نتائجها قبل عرضها على الجهاز للتأكد من سلامتها وحيادها".<sup>4</sup> "إبرام اتفاق بأي صيغة كانت مع جهة أجنبية داخل أو خارج البلاد قبل إخطار الجهاز به وكذلك أي تعديل يطرأ عليه".<sup>5</sup>

حظر مشروع القانون أيضاً على الجمعيات ممارسة أي نشاط غير منصوص عليه في شروط التأسيس أو أهداف الجمعية (مادة 14)، وبذلك يحظر أنشطة مشروعة طالما غير منصوص عليها في أهداف الجمعية، فعلى سبيل المثال لو كان عمل الجمعية في نشاط محو الأمية، فمحظور عليها أن تقدم أيضاً رعاية اجتماعية للمرأة المعيلة، طالما غير منصوص عليه في أهدافها، بالرغم من أنه نشاط مشروع، ويفيد المجتمع المحلي.

كما أنه وبحظر إجراء البحوث الميدانية واستطلاعات الرأي وحظر نشر نتائجها قبل عرضها على الجهاز، يهدر القانون أي فرصة للجمعية في تطوير عملها التنموي، الذي يعتمد على قياس أثر الخدمات التي تقدمها، والإلمام باحتياجات المجتمع التي تعمل فيه، من أجل تقديم أفضل الخدمات، الأمر الذي لا يتحقق إلا باستطلاعات الرأي والبحوث الميدانية.

وقد استخدمت المادة (3/13) عبارات فضفاضة عندما حظرت على الجمعيات ممارسة نشاط "ذا طابع سياسي أو يضر بالأمن القومي للبلاد أو النظام العام أو الآداب العامة أو الصحة العامة". وأضافت المادة (14/ب) إلى هذه المحظورات حظر: "ممارسة أنشطة يترتب عليها الإخلال بالوحدة الوطنية".

3 المحكمة الدستورية العليا، الطعن رقم 92 لسنة 21 قضائية "دستورية"، جلسة 6 يناير 2001، مكتب فني 9، جزء 1، ص 843.

4 المادة 14، بند (ز).

5 المادة 14، بند (ح).

هذه العبارات يمكن توظيفها لتقييد حرية الجمعيات في اختيار أنشطتها، أو كمبرر لحل الجمعيات، إذ لا يوجد تعريف منضبط لكل هذه المصطلحات. فمثلاً مصطلح "نشاط ذات طابع سياسي" يشمل -على سبيل المثال- حث المواطنين على المشاركة في تسيير الشئون العامة المنصوص عليه في المادة (87) من الدستور.<sup>6</sup>

أما بشأن "النظام العام"، فقد قضت محكمة النقض بأن "فكرة النظام العام هي فكرة نسبية، فالقاضي في تحديد مضمونها مقيد بالتيار العام السائد بشأنها في بلده وزمانه".<sup>7</sup> وهذا ينطبق أيضاً على مفهوم "الأداب العامة"، إذ يقصد بها مجموعة الأسس الأخلاقية التي يقوم عليها ببناء المجتمع وكيانه المعنوي، أي أن الحد الأدنى من قواعد أو ما يعرف "بالقواعد الأخلاقية" التي هي بطبيعتها نسبية تتغير بتغير الزمان والمكان.

ولما كانت القواعد القانونية أكثر تحديداً وانضباطاً من الأخلاق التي تنبع من ضمير الجماعة وقيمها، وتكمن في موجبات ومبادئ عامة غير محددة.<sup>8</sup> كما لا يوجد معيار ثابت لفكرة النظام العام والأداب لأنها تتسم بالمرونة والنسبية فهي تختلف باختلاف الزمان والمكان. وتتطور من وقت لآخر بل أنها تتفاوت بحسب طبيعة الوسط الاجتماعي. وما يخالف الآداب في مجتمع ريفي قد لا يخالفه في مجتمع مدني، وقد يختلف الأمر في المجتمع الشرقي عن نظيره الأوروبي، وهكذا النظام العام السياسي أو الاقتصادي يختلف مفهومه في المجتمع الاشتراكي عنه في المجتمع الرأسمالي.<sup>9</sup>

وأمام مرونة فكرة النظام العام والأداب فإن للقضاء سلطة واسعة في تحديد مضمون كل منهما نظراً لعدم ثبات ونسبية هذا المضمون وتغيره بتغير الزمان والمكان. إلا أن القاضي لا يقدر ذلك بمعيار شخصي استناداً لعقيدته ورأيه، بل هو مقيد بالاتجاهات السائدة في الجماعة أيًا كانت ميوله ومعتقداته الشخصية، أي أن معيار قياس النظام العام والأداب معيار موضوعي ليس شخصي، يستلهم فيه القاضي -ليس مجرد ميوله أو معتقداته الشخصية- بل ضمير الجماعة واتجاهاتها وروح النظام القانوني السائد. لهذا يخضع في ذلك لرقابة محكمة النقض.<sup>10</sup>

مما تقدم، نرى أن البرلمان استخدم سلطته التقديرية في غير محلها، بتحديد مبادئ عمل الجمعيات، بالمخالفة للفقرة الأخيرة من المادة (75) من الدستور، والتي قيدت حرية إنشاء الجمعيات إذا كان نظامها أو نشاطها سرياً أو ذات طابع عسكري أو شبه عسكري. وفي تقديرنا، أن تنظيم البرلمان لهذه الحرية بهذا الشكل بعد افتتاحها على الدستور، ويهدد بصور حكم بعد دستورية المادة (1/13)، المادة (14/ز، ح).

<sup>6</sup> ، تنص المادة (71) من ميثاق الأمم المتحدة على أن: "المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعني بالمسائل الداخلة في اختصاصه". كما ينص التعليق العام رقم 25 (1996) بشأن الحق في المشاركة في الشؤون العامة وحقوق التصويت والحق في فرص متكافئة لتقلد الوظائف في الخدمة العامة على الآتي: "يعتبر الحق في تكوين الجمعيات، بما في ذلك الحق في تشكيل منظمات وجمعيات تعني بالشؤون السياسية والعامة والالتحاق بها، إضافة أساسية للحقوق المحمية بموجب المادة 25". مجلس حقوق الإنسان، الدورة 20، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، ماينا كياي، ص 24، فقرة 73.

<sup>7</sup> محكمة النقض، الطعن رقم 10132 لسنة 78 قضائية، لجلسة 11 مايو 2010.

<sup>8</sup> د/ محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2010، ص 36.

<sup>9</sup> د/ محمد حسين منصور، المصدر السابق، ص 96.

<sup>10</sup> د/ محمد حسين منصور، المصدر السابق، ص 97.

### 3- مشروع القانون منفر للعمل الأهلي والتطوعي

نظراً لما يعانيه المواطن المصري من مشكلات اقتصادية في الوقت الحالي، وخاصة بعد تحرير سعر صرف العملة المحلية، وما استتبعه من زيادة ملحوظة في الأسعار، وفي ظل عدم وجود نظام ضمان اجتماعي وتأمين صحي فعال، فمن المفترض أن تسعى الجمعيات الأهلية لسد العجز في الخدمات المقدمة من الدولة، أو تلك المقدمة من القطاع الخاص بأسعار مرتفعة. ومن ثم كان يتعين على المشروع أن يكون محفزاً للعمل الأهلي ومشجعاً للمواطنين لاتخاذ زمام المبادرة في تقديم الخدمات والحلول لمجتمعهم. إلا أنه وبنظرة سريعة على مشروع القانون نجد أنه يزيد الأمر تعقيداً، ويتطلب الآتي لتأسيس جمعية أهلية:

1. سداد رسم لا يتجاوز مقداره عشرة آلاف جنيه مقابل قيد نظام الجمعية (مادة 8 البند و)
2. سند رسمي موثق بشغل مقر الجمعية (مادة 8 البند هـ)
3. صحيفة الحالة الجنائية لكل عضو مؤسس وإقرار ذمة مالية (مادة 8 البند ج)
4. أن يكون للجمعية مقر مستقل وملائم لممارسة نشاطها (مادة 3)

هذه الشروط التي وضعها القانون للتأسيس شروط باهظة، قد تكون غير متاحة لكل المواطنين، فبخلاف دفع مبلغ لا يتجاوز 10000 لقيد النظام الأساسي للجمعية، سيكون على المواطن الراغب في تأسيس جمعية أن يستأجر مقر مخصص للجمعية، وتأثيثه بالأثاث "الملانم" وهو ما يعني المزيد من الأعباء المالية للقيام بنشاط بالأساس طوعي غير ربحي، وفي نهاية المطاف، وبعد تكبد كل تلك النفقات من الممكن بسهولة رفض التسجيل.

وحتى لو لم يتم رفض التسجيل ونجحت الجمعية في اكتساب الشخصية الاعتبارية، فاستمرارية عمل الجمعية مهددة بسبب القيود المفروضة على نشاطها، أو المعوقة لقدرتها على تنمية مواردها المالية. كما أن مخالفة بسيطة لأحكام هذا القانون -كأن تنقل مقر الجمعية دون إخطار الجهة الإدارية- قد يؤدي بالمدير أو المؤسس للسجن لمدة لا تزيد عن عام، أو دفع غرامة لا تزيد عن نصف مليون جنيه مصري (مادة 88 البند ج).

وضع المشروع أيضاً قيوداً تعسفية لحصول الجمعيات على تبرعات من داخل الجمهورية، منها إخطار الجهة الإدارية قبل تلقي الأموال بثلاثين يوم عمل، ووقف الصرف لحين الحصول على موافقة بذلك، دون أن يحدد المشروع الأسباب التي يمكن على أساسها رفض الجهة الإدارية لهذه الأموال (المادة 23).

أما بشأن التمويل الخارجي، وضع المشروع شروطاً أكثر تعسفاً، إذ اشترط إيداع الأموال بالحساب البنكي للجمعية ومرور 30 يوم عمل من تاريخ الإخطار بتلقي الأموال، كما منح الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية حق الاعتراض خلال 60 يوم عمل تالية للإخطار، مع التزام الجمعية بعدم صرف هذه الأموال.

كما اعتبر المشروع مرور مدة الاعتراض دون حصول الجمعية على رد بمثابة رفض (المادة 24). والغريب في الأمر، أن المشروع لم يلزم الجهاز بتسبيب قرارات رفض حصول الجمعية على الأموال، بل لم يلزمها بالرد من الأصل.

وفي هذا التوجه مشكلة حقيقية ستواجه الجمعيات، أكبر بكثير من الرضاء عن الأموال الخارجية من عدمه، تتمثل في أن الأشخاص الطبيعية والاعتبارية المصرية والأجنبية لم ولن تساهم في دعم المنظمات الأهلية خوفاً من إمكانية

التحفظ على أموال الجمعيات الحاصلة على تبرعاتهم، مثلما حدث مع العديد من المنظمات الحقوقية في الشهور الماضية.

#### 4- القانون يشكل خطورة حقيقية على بيئة الاستثمار في مصر

نصت المادة (4) من مواد الإصدار أنه "يحظر على أية جهة أو كيان ممارسة العمل الأهلي أو أي نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات وغيرها من الكيانات الواردة في القانون المرافق دون الخضوع لأحكامه. كما يحظر على أية جهة غير الجهة الإدارية المختصة وفقاً لأحكام القانون المرافق أن تسمح -بأي شكل وتحت أي مسمى- بالترخيص في مزاوله أي عمل أهلي أو نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات وغيرها من الكيانات الواردة في القانون المرافق، ويكون الترخيص منعدياً منذ صدوره ولا يرتب أثراً."

وهذه المادة تتضمن نوعين من المحظورات، (أولهما) حظر ممارسة أي نشاط من أنشطة الجمعيات دون الخضوع لأحكام القانون، (ثانياً) حظر الترخيص بمزاوله نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات. وبالتالي فإن المعيار الذي اتخذته المادة في تحديدها للمحظورات استند لأنشطة الجمعيات وليس لطبيعة العمل الأهلي الذي لا يستهدف تحقيق ربح، وفقاً للتعريف الوارد بالمادة (1/1) من القانون.<sup>11</sup> وبالتالي، تجبر المادة (4) الشركات التجارية -التي بطبيعتها تستهدف تحقيق ربح- على توفيق أوضاعها وفقاً للقانون، كما أنها حظرت إصدار تراخيص لهذه الشركات، مع الوضع في الاعتبار أن كافة الشركات تعمل على تنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً، بجانب التنمية الثقافية.

وأبلغ دليل على ذلك، المادة (1) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم 7 لسنة 1997، التي تضمنت مجالات عمل الشركات ويدخل بعضها في أنشطة الجمعيات، ومنها على سبيل المثال "البنية الأساسية من مياه شرب وصرف وكهرباء وطرق اتصالات"، وهو نشاط تمارسه بالفعل بعض الجمعيات التنموية في مصر، لكنها لا تستهدف ربح، هذا بالإضافة للتشريعات المنظمة للشركات، ومن بينها القانون 159 لسنة 1981، الذي لم يحظر على الشركات التجارية العمل في مجال التدريب أو دور النشر، رغم أنها تدخل في ميادين تنمية المجتمع. الأمر نفسه ينطبق على المدارس الخاصة العاملة في مصر، والتي تقدم نشاطاً من أنشطة تنمية المجتمع في مجال التعليم، لكنها في حقيقة الأمر تستهدف تحقيق الربح، فهل استهداف للربح سيشفع لها في عدم الخضوع لأحكام قانون الجمعيات؟

توفيق الشركات التجارية لأوضاعها ليس الخطر الأعظم المتوقع، لكن الخطر الأكبر يكمن في عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات، وغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تزيد على مليون جنيه، وفقاً للمادة 87 بند (أ)، ناهيك عن حل الشركة -وفقاً للمادة 43- وتعين مصفي أموالها، وتحويل أموالها لصندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وفقاً لما نص عليه البند (ب) من المادة 80.

لم يكتف مشروع القانون بتوقيع عقوبة الحبس والغرامة الواردة في المادة 87 البند (أ)، لكنه نص على عقوبة الحبس مدته لا تزيد عن سنة أو الغرامة التي لا تقل عن 20000 جنيه ولا تزيد عن نصف مليون جنيه، على كل شخص طبيعي أو اعتباري منح ترخيص بمزاوله أي نشاط يدخل في أغراض الجمعيات، بخلاف الجهة الإدارية المختصة (المادة 88 البند (أ)). ولا شك أن هذه المادة تشكل تهديداً لموظفي الحكومة أو أعضاء مجلس نقابة المحامين

<sup>11</sup> تنص المادة (1/1) من المشروع على أن "العمل الأهلي كل عمل لا يهدف للربح، ويمارس بغرض تنمية المجتمع في إحدى المجالات المحددة بالنظام الأساسي لأحد الكيانات."

وغيرهم من المسؤولين عن قيد الشركات أو مكاتب المحاماة. هذه المادة ستجعل لديهم ميل دائم لرفض تسجيل الشركات -لاسيما الصغيرة والمتوسطة- غير المعروفة، حتى لا ينتهي بهم الحال في السجن أو يضطروا لدفع غرامة تصل لنصف مليون جنيه. ناهيك عن خضوعها لرقابة الجهة الإدارية تطبيقاً للمادة (2/27) من المشروع: "وتخضع لرقابة الجهة الإدارية أي أنشطة تمارسها أشخاص اعتبارية أخرى تدخل ضمن أغراض وميادين عمل الجمعيات أيًا كان شكلها القانوني ولو لم تتخذ إجراءات التأسيس وفقاً لأحكام هذا القانون."

تعارض المادة (4) أيضاً مع توجه الدستور الحالي، الذي وضع التزاماً على الدولة بتشجيع الاستثمار وتوفير مناخ جاذب له، وذلك عندما نص في المادة (2/27): "ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمي المستهلك." والمادة (28): "الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة قدرتها التنافسية، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد. وتولي الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في كافة المجالات، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله." والمادة الدستورية (36): "تعمل الدولة على تحفيز القطاع الخاص لأداء مسؤوليته الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع."

خلاصة القول، هذه المادة- وإن كان واضعوها يحاولون السيطرة على العمل الأهلي بكافة أشكاله الأخرى-، إلا أن رغبتهم في السيطرة على هذا المجال ستمثل خطوة على جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية التي تشابه أنشطتها مع أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية، لأن معيار التفرقة بينهما لم يكن على أساس استهداف الربح وإنما طبيعة النشاط.

## 5- سلطات مطلقة للتدخل في شئون الجمعيات الأهلية

منح المشروع سلطات واسعة للجهة الإدارية للتدخل في عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية، بما يمثل إعاقة لعملها وينتهك معايير حرية التنظيم بشكل صريح، فقد اشترط المشروع الموافقة المسبقة لبعض الأنشطة للجمعية من أجل تنمية مواردها المالية، كتلقي أموال من الداخل أو الخارج، أو عند التعاون أو الانتساب لإحدى المنظمات الأجنبية تعمل في المجال نفسه، هذا بالإضافة للسماح لها بالتدخل والاعتراض على بعض الأمور الداخلية للجمعية، والتي تعد من الأمور التنظيمية، ومنها الاعتراض على قرارات الجمعية، الاعتراض على مرشح أو أكثر من مرشحي انتخابات مجلس الإدارة.

ومن الأمثلة على ذلك:

- اشتراط الحصول على ترخيص إذا رغبت الجمعية في التعاون أو الانضمام أو المشاركة مع جمعيات محلية أو أجنبية في ممارسة نشاط أهلي لا يتنافى مع أغراضها (المادة 19).

- الحصول على ترخيص من الوزير المختص والجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية لفتح فروع للجمعيات في الخارج (المادة 20)، وأيضًا الحصول على موافقة كتابية من الوزير عند فتح مقرات أو فروع لها داخل الجمهورية (المادة 21).
- الحصول على موافقة الوزير والجهاز المشار إليه عند تلقي الجمعيات أموال من الداخل أو الخارج (المادة 23، 24).
- سلطة الجهة الإدارية في الاعتراض على مرشحي عضوية مجالس الإدارات واستبعادهم، مع حق المرشح في الطعن أمام القضاء (المادة 34).

كل هذه السلطات والصلاحيات المخولة للجهة الإدارية تتعارض مع ما قرره المادة (75) من الدستور التي نصت على أن: "تمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها"، وهذا أيضًا ما قرره المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها: "من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمحض تصرفًا إراديًا حرًا لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول - ومن بينها جمهورية مصر العربية - قيمة دستورية في ذاتها، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفي انتقاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات - حال تعددها - ليكون عنصرًا فيها، وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حريته الشخصية، التي أعلى الدستور قدرها، فأعتبرها - بنص المادة 41 - من الحقوق الطبيعية، وكفل - أسوة بالدساتير المتقدمة - صونها وعدم المساس بها، ولم يجز الإخلال بها من خلال تنظيمها".<sup>12</sup>

لذا يقع على الدول التزامًا سلبيًا بعدم عرقلة ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات دون مبرر. وينبغي أن يتمتع أعضاء الجمعيات بحرية تحديد نظامهم الأساسي وهيكل تنظيمهم وأنشطتهم واتخاذ القرارات، دون تدخل الدولة، وأن تتمتع الجمعيات التي تحقق الأهداف وتستخدم الوسائل وفقًا للقانون الدولي لحقوق الإنسان بالحماية القانونية الدولية. كما ينبغي أن تتمتع الجمعيات بحقوق تشمل الحق في التعبير عن الرأي والحق في نشر المعلومات والحق في الاشتراك مع الجمهور والمناصرة أمام الحكومات والهيئات الدولية تأييدًا لحقوق الإنسان أو حفظًا لثقافة مجموعة من الأقليات وتطويرًا لها أو دعمًا للتعدلات القانونية بما فيها التعديلات في الدستور.<sup>13</sup> كما يجب على السلطات أيضًا أن تحترم حق الجمعيات في الخصوصية وفقًا لما تنص عليه المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وفي هذا المضمار، لا ينبغي أن تخول السلطات الحق في فرض شروط على أي قرارات أو أنشطة للجمعيات، أو إبطال انتخاب أعضاء مجلس الإدارة، أو جعل صلاحية قرارات أعضاء مجلس الإدارة مشروطة بحضور ممثل حكومي خلال اجتماع المجلس أو طلب سحب قرار داخلي، أو طلب رفع تقارير سنوية مسبقة من الجمعيات، أو دخول مباني جمعية دون سابق إنذار.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> المحكمة الدستورية العليا، الطعن رقم 153 لسنة 21 قضائية، جلسة 3 يونيو 2000، مكتب فني 9، جزء 1، ص 582.

<sup>13</sup> تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، المصدر السابق، ص 22، فقرة 64.

<sup>14</sup> تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، المصدر السابق، ص 22، فقرة 64.



وبإزالة ما تقدم على مشروع القانون، نستطع القول ودون مبالغة بأنه يتعارض في هذا الشأن مع الدستور والمعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات. ذلك لأن هذا المشروع مبني على فلسفة تحكمية مقيدة للعمل الأهلي، معتبراً أن الكيانات الأهلية إما مهمماً يحتاج إلى إعادة تأهيل أو قاصر يحتاج إلى وصي ينوب عنه في تصرفاته.

## 6- مجلس أمني يدير الجمعيات الأهلية

أستحدث المشروع "الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية"، والذي يختص بالموافقة على تأسيس المنظمات الأجنبية والتصريح لها بالعمل في مصر، والتصريح لها بالحصول على أموال من الخارج سواء من أشخاص أو جهات مصرية أو أجنبية، وكذا التأكد من إنفاق أموال الجمعيات وغيرها من الكيانات الخاضعة للقانون في الغرض المخصصة من أجله، وإصدار القرارات اللازمة لتصحيح أي مخالفات تقع في هذا الشأن. كما منحه القانون سلطة الاطلاع على الحسابات البنكية لكافة المنظمات الأهلية، دون استلزام صدور أمر قضائي قبل القيام بذلك (المادة 71).

يشكل هذا المجلس من رئيس - لم يحدد المشروع لأي جهة يتبع - ويضم في عضويته ممثل عن وزارات الخارجية، الدفاع، العدل، الداخلية، التعاون الدولي، والوزارة المختصة بتطبيق القانون، وجهاز المخابرات العامة، وممثل عن البنك المركزي، ووحدة غسيل الأموال، وهيئة الرقابة الإدارية (المادة 72)، وله أن يستعين بذوي الخبرة والاختصاص من الوزارات والهيئات والجهات المعنية (المادة 76).

## 7- رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على الجمعيات الأهلية

نصت المادة (15) من المشروع على أن "يخضع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومجالس أمناء الجمعيات وغيرها من الكيانات المنظمة بموجب أحكام هذا القانون لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات". وفي هذا الصدد نرفض اعتبار أموال الجمعيات والمؤسسات الأهلية أموالاً عامة - شأنها في ذلك شأن النقابات العمالية - ومن ثم خضوعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات..

وتأكيداً على ذلك، قررت المحكمة الدستورية العليا بأن "المنظمة النقابية بالنظر إلى أغراضها هذه - وعلى ضوء طبيعتها وكيفية تكوينها- تعد من أشخاص القانون الخاص، فلا تباشر نشاطها أصلاً إلا وفقاً لقواعد هذا القانون، ولو كان المشرع قد منحها جانباً من خصائص السلطة العامة وامتيازاتها -كتلك التي تخولها حق اللجوء إلى الطريق الإداري لرد العدوان على أموالها- ذلك أن وسائل السلطة العامة التي تمارس المنظمة النقابية بعض جوانبها، لا تحيلها إلى جهة إدارية في مقوماتها، ولا تلحقها بها أو تجعلها من فروعها؛ بل تظل المنظمة العمالية - حتى مع تمتعها ببعض خصائص السلطة العامة- محتفظة بعناصر تكوينها الخاص، التي ينافيها اعتبار أموالها من الأموال العامة - لا في مجال محدد أو دائرة بذاتها تتصل بإعمال النصوص العقابية في شأن أموالها لردع مختلسيها أو من يستولون عليها دون حق أو يسهلون ذلك لآخرين - بل كذلك على صعيد غيرها من النصوص القانونية التي تؤمن أشكالاً أخرى من الحماية التي يقتضيها ضمان تحقيق المنظمة العمالية لأهدافها من خلال أموالها"<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> المحكمة الدستورية العليا، الطعن رقم 37 لسنة 18 قضائية، جلسة 4 أبريل 1998، مكتب فني 8، جزء 2، ص 1260.

فضلا عن ما قررتة المادة 87 من القانون المدني عند تعريفها للمال العام: "1- تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. 2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم." وبإزالة ما تقدم على أموال الجمعيات والمؤسسات الأهلية يتضح أن أموالها تعد من أموالاً خاصة، في ظل عدم مساهمة الدولة في رأسمالها، وليست من الأشخاص الاعتبارية العامة، لأنها ليست مرفق عام من مرافق الدولة. وفي هذا السياق، نود أن نلفت الانتباه إلى انعكاسات ذلك على الجهاز المركزي للمحاسبات الذي سيتعين عليه مراقبة ما يزيد عن 47000 جمعية ومؤسسة أهلية.<sup>16</sup> فهل في استطاعة الجهاز القيام بذلك بجانب مهمته في الرقابة على أموال وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات؛ الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25% من رأسمالها؛ المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات، الجهات التي تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها؟ هذا بالإضافة إلى مهامه الأخرى كالرقابة في مجال تنفيذ الخطة وتقويم أداء الجهات الخاضعة له، الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، وأيضاً فحص اللوائح الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافي أوجه النقص فيها، فضلاً عن ممارسة حقه في الاتصال المباشر بالمسؤولين الماليين في الجهات الخاضعة لرقابته؟!

## 8- المغالاة في الشروط المالية للإنشاء والتأسيس

يضيف مشروع القانون أعباء إضافية بشأن تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية، لما اشترط سداد مبلغ قدره 10000 جنيه مقابل قيد النظام الأساسي للجمعية.<sup>17</sup> وبذلك يكون المشروع قد رفع رسوم القيد بنسبة 100%، حيث حددتها اللائحة التنفيذية للقانون 84 لسنة 2002 بـ 100 جنيه فقط.<sup>18</sup>

كما اشترط المشروع أن يكون رأس المال المخصص لتحقيق أغراض المؤسسات الأهلية 50 ألف جنيه،<sup>19</sup> وهذا يعد مغالاة غير مبررة وبشكل عائقاً ليس فقط أمام المؤسسات الأهلية التي ستنشأ بعد إصدار القانون، بل أمام عشرات المؤسسات الأهلية المسجلة بالفعل، والتي سيتعين عليها إذا ما تم تمرير هذا المشروع أن تعيد توفيق أوضاعها في ظلّه وترفع رأس مالها إلى هذا المبلغ الضخم، مع الوضع في الاعتبار، أن القانون 84 اشترط أن ألا يقل رأسمالها عن 10 آلاف جنيه فقط.

على جانب آخر، وضع المشروع شروط تعسفية لإنشاء المنظمات الأجنبية في مصر، فاشترطت المادة (61) أن تؤدي المنظمة عند طلب الترخيص أو تجديده أو تعديله رسماً لا يجاوز 300 ألف جنيه أو ما يعادلها بالدولار الأمريكي،

<sup>16</sup> تصريح رئيس الإدارة المركزية للجمعيات والمؤسسات الأهلية، أبريل 2015. <http://www.albawabhnews.com/1242613>

<sup>17</sup> المادة 8 بند (و) من المشروع المقترح محل التعليق.

<sup>18</sup> المادة (20) بند (6) من قرار وزير التأمينات والشئون الاجتماعية، رقم 178 لسنة 2002 بشأن العمل بأحكام اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

<sup>19</sup> المادة 54 من المشروع.

الأمر الذي يطرح تساؤل حول منطقية أن يكون رسم طلب الترخيص هو نفسه رسم التعديل! هذا مع الوضع في الاعتبار حق الجهة الإدارية في تحديد العملة التي يسدد بها الرسم! أي أنه من الجائز أن تتعنت الجهة الإدارية وتطلب أداء هذا الرسم بعملة ليست متداولة عالمياً.

### 9- تقليص المزايا (المادية) التي تتمتع بها الجمعيات الأهلية

تقلل المادة (16) من المشروع المقترح من حجم المزايا الممنوحة للجمعيات الأهلية بموجب القانون الحالي 84 لسنة 2002، ويقتصرها فقط على (أ) الإعفاء من رسوم التسجيل والقيود التي يقع عبء أدائها على الجمعية في جميع أنواع العقود التي تكون طرفاً فيها كعقود الملكية أو الرهن أو الحقوق العينية الأخرى، وكذلك من رسوم التصديق على التوقيعات. (ب) الإعفاء من ضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حالياً والتي تفرض مستقبلاً على جميع العقود والتوكيلات والمحركات والأوراق المطبوعة والسجلات وغيرها. (ج) إعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية. بينما تضمن قانون 84 -علاوة على ما نصت عليه المادة 16 من المشلاوع- بعض المزايا الأخرى، تتمثل في (أ) الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من عدد وآلات وأجهزة وأدوات ولوازم إنتاج وكذا على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج، بشرط أن تكون هذه الأشياء لازمة لنشاطها الأساسي. (ب) تخفيضاً مقداره (25%) من أجور نقل المعدات والآلات على السكك الحديدية. (ج) سريان تعريف الاشتراكات والمكالمات التليفونية الخاصة المقررة للمنازل. (د) تخفيضاً مقداره (50%) من استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي التي تقوم بإنتاجها الهيئات العامة وشركات القطاع العام وأية جهة حكومية. (هـ) اعتبار التبرعات التي تقدم للجمعيات تكليفاً على دخل المتبرع بما لا يزيد على (10%) منه.

الانتقاص من هذه المزايا سيمثل عبء إضافي على الكيانات الأهلية، خاصة في ظل ارتفاع أسعار الخدمات الأساسية في الآونة الأخيرة، ودعم الدولة للقطاعات الصناعية الضخمة، وفي مقدمتها الطاقة. بما يعكس رؤية الدولة للعمل الأهلي، والسعي نحو كسب رضا القطاعات الصناعية والتجارية التي تتمتع بوافر المزايا.