المنظمة العربية لحقوق الإنسان
الأمين العام

AOHR

التعليق على مشروع
قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية
(مشروع وزارة الشئون الاجتماعية الذي تنقحه وزارة العدل)[1]

تتم مناقشة قانون جديد للجمعيات والمؤسسات الأهلية في سياق سياسي ودستوري جديد، وبعد مرور ما يزيد على عشر سنوات على القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ الذي كان محل انتقاد متواصل من جانب الجمعيات والمنظمات غير الحكومية بوصفه يفرض العديد من القيود على العمل الأهلي.

وبفحص مسودة قانون الجمعيات الأهلية الجديد تجد المنظمة أنه يجافي روح الدستور التي أعطت للجمعيات الأهلية حق التأسيس بالإخطار، أخذاً في الاعتبار أن قانون الجمعيات الأهلية باعتباره من القوانين المكملة للدستور، كان يجب أن يدعم الحقوق والحريات التي كفلها الدستور على النحو الذي أشارت إليه المحكمة الدستورية العليا في حكمها الشهير (رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية، الصادر في ٣ يونيه سنة ٢٠٠٠) بدلاً من أن ينتقص منها.

فضلاً عن أن مناقشة القانون يجب أن تراعى ما انتهت إليه المحكمة الدستورية العليا من ضرورة مناقشة البرلمان بغرفتيه وليس مجلس الشورى للقوانين المكملة للدستور، ولا يقدح في ذلك أن الدستور أعطى لمجلس الشورى وظيفة التشريع بشكل مؤقت حتى انتخاب مجلس النواب، فأحكام المحكمة الدستورية والقواعد المستقرة في القانون تستوجب عرض ومناقشة مشروعات القوانين المكملة للدستور ومنها قانون الجمعيات الأهلية من غرفتي البرلمان "مجلس الشورى" و"مجلس النواب" وهى ضمانة دستورية حتى يكون هناك نقاش جاد ومعمق وموضوعي.

> **.. وحيث إن منظمات المجتمع المدني – وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة – هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي الكفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من حوار حر بناء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً، والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية على أداء أفضل للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها، وعلى ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة، وبكل أولئك، تذيع المصداقية، وتتحدد المسئولية بكل صورها فلا تشيع ولا تنماع، ويتحقق العدل والنصفة وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به إلى ذرى التقدم.**
>
> (حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية، ٣ يونيه سنة ٢٠٠٠م)

(١) شاركت المنظمة العربية لحقوق الإنسان في اجتماع للجنة الموارد البشرية والإدارة المحلية بمجلس الشورى المصري (البرلمان المؤقت) في يوم ٣١ مارس/آذار ٢٠١٣ لمناقشة مشروع القانون المقدم من حزب الحرية والعدالة.

٩١ شارع الميرغني – مصر الجديدة ج . م . ع ت : ٢٤١٨١٣٩٦ (٠٠٢) فاكس : ٢٤١٨٥٣٤٦ (٠٠٢)
Email :aohr@link.net - Website :www.aohr.net - www.arabhumanrights.org
aohrarab@hotmail.com -aohrarab@yahoo.com - aohrarab@gmail.com

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كذلك لا تتماشى مسودة القانون مع تطلعات منظمات المجتمع المدني بعد ثورة ٢٥ يناير، وتحفل نصوص المشروع بصلاحيات تمكن للجهة الإدارية من التدخل لحد التغول على حرية الجمعيات والمؤسسات الأهلية في تأسيسها وتسيير شئونها بل وعند حلها، وأضاف المشروع المزيد من القيود التى لم تكن موجودة في القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، وقام بتوزيع هذه القيود على الجهة الإدارية والاتحاد الإقليمي، واللجنة التنسيقية التي استحدثها.

.. إن هدم حرية الاجتماع إنما يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام للحكم يكون مستنداً إلى الإرادة الشعبية، ومن ثم فقد صار لازماً - وعلى ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة – امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق قانون، وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية، وترتضيها القيم التي تدعو إليها، ولا يجوز – بالتالي – أن تفرض السلطة التشريعية على حرية الاجتماع قيوداً من أجل تنظيمها، إلا إذا حملتها عليها خطورة المصالح التي وجهتها لتقريرها، وكان لها كذلك سند من ثقلها وضرورتها، وكان تدخلها – من خلال هذه القيود – بقدر حدة هذه المصالح ومداها.

(حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية، ٣ يونيه سنة ٢٠٠٠م)

المادة [٤]

- تضمنت المادة الرابعة حكماً جديداً يشترط في عضو الجمعية أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية، ولم يصدر ضده حكم نهائي في جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره، بينما كانت المادة المقابلة (المادة ٢) في القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، تشترط هذا الشرط في من يشترك في تأسيس الجمعية.
- اشترطت المادة الرابعة من المشروع لإنشاء الجمعية أن تتخذ لمركز إدارتها مقراً مستقلاً وملائماً، وكلمة (ملائماً) تعبير غير منضبط من شأنه أن يوسع من سلطات الجهة الإدارية في الاعتراض على تأسيس الجمعيات.

المادة [٥]

- وضع مشروع القانون شرطاً جديداً يتعلق في الفقرة (ط) من المادة الخامسة تتطلب وجوب أن ينص النظام الأساسي على أيلولة أموال الجمعية عند انقضائها إلى صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية أو إحدى الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي تعمل في ميدان عمل الجمعية، بينما كان ترك النص المقابل في الفقرة (ط) من المادة ٣ من القانون الساري للمؤسسين تحديد الجهات التي تؤول إليها أموال الجمعية في حال انقضائها.

المادة [٦]

- لم تتضمن المادة السادسة من الضمانات الجدية ما يكفى لتفعيل الحكم الدستوري الوارد في المادة (٥١) من الدستور والتي تضمنت حكماً جديداً بحق المواطنين في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية بمجرد الإخطار

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

فالمادة السادسة لا تلزم الجهة الإدارية بقيد ملخص النظام الأساسي فوراً بل مدته لستين يوما واعتبرت أن الإخطار لا يرتب أثره إلا إذا كان مصحوباً بستة أنواع من المستندات، واشترطت في الفقرة (٥) من المادة السادسة سند رسمي موثق بشغل مقر الجمعية، والمفهوم القانوني للسندات الرسمية الموثقة ينصرف لعقود الملكية المسجلة أو عقود الإيجار المشهرة في الشهر العقاري التي تزيد مدتها عن تسع سنوات، وبذلك سيجرى حرمان طائفة كبيرة من مبادرات العمل الأهلي التي لا تمتلك مقرات أو تلك التي تستأجر مقرات تقل عن تسع سنوات.
وقد كانت الفقرة (٣) من المادة الخامسة في القانون الساري تشترط فقط (سند شغل مقر الجمعية) وفي هذه الحالة يمكن أن يكون عقد ملكية أو عقد إيجار ثابت التاريخ. والمقترح أن : تسلم جهة الإدارية وكيل المؤسسين مستند يفيد تسلم إخطار التأسيس الذي استوفي شروطه.

المادة [٧]

- إن مضمون المادة السابعة ينصرف لجعل تأسيس الجمعيات بالترخيص من الجهة الإدارية وليس بالإخطار، فضلاً عن مخالفته مضمون المادة (٥١) من الدستور، ولا يمكن التذرع بحق الجهة الإدارية في الامتناع عن قيد إخطار التأسيس بقرار مسبب إذا تبين لها أن من بين أغراض الجمعية نشاطاً مما تحظره المادة (١١)، التي تتضمن قيوداً جديدة.
- كما تضمنت المادة السابعة حق ممثل جماعة المؤسسين الطعن على قرار الجهة الإدارية بالامتناع عن قرار قيد الجمعية أمام المحكمة المختصة، وبذلك نقل عبء التقاضي وإثبات عدم مخالفة القانون على عاتق المؤسسين، بينما من الممكن أن يكون اعتراض الجهة الإدارية بدعوى أمام المحكمة المختصة بدعوى مستعجلة.

المادة [٨]

- وضعت المادة (٨) عبء نشر ملخص النظام الأساسي للجمعية في الوقائع المصرية وهو إجراء مكلف، بينما انحصر دور الوزارة في النشر على الموقع الرسمي لوزارة الشئون الاجتماعية على شبكة المعلومات الدولية، بينما كانت المادة المقابلة في التشريع الساري تحمل الوزارة نشر الملخص في الوقائع بدون مقابل على الجمعيات الأهلية.

المادة [٩]

- تحصيل رسم قيمته مائة جنيه مقابل الحصول على صورة رسمية من ملخص النظام الأساسي، بينما يحصل رسم لا تزيد قيمته عن ٢٥ جنيه للحصول على صورة طبق الأصل من السجل التجاري للشركات التجارية.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المادة [١٠]

تعديل النظام الأساسي للجمعية يتم بنفس طريقة تأسيسها من إجراءات، بما يعنيه هذا من دور الجهة الإدارية في الموافقة أو رفض الموافقة على تعديل النظام الأساسي وكان من المفترض أن يكون رهنا بإرادة أعضاء الجمعية العمومية.

المادة [١١]

- هذه المادة تتضمن حظراً تقليدياً على بعض الأنشطة المحظورة – كتكوين السرايا والتشكيلات ذات الطابع العسكري، أو تهديد الوحدة الوطنية، أو مخالفة النظام العام والآداب وغيرها، وتخلط بين الأنشطة والأغراض وهذه المادة منقولة من المادة (١١) في القانون (٨٤ لسنة ٢٠٠٢) مضافاً إليها قيوداً جديدة ومشددة وهي :

١. ربط أنشطة التوعية بالحقوق القانونية والدستورية والدفاع الاجتماعي وحقوق الإنسان بالتمويل المحلي، والواقع أنه لا يوجد تمويل محلي لأنشطة حقوق الإنسان وإن وجد فهو نادر وغير مستديم، بخلاف تمويل الأنشطة الخيرية.
٢. إجراء بحوث ميدانية أو استطلاعات رأي أو مشروعات في مجال العمل الأهلي دون، الحصول على موافقة الجهات المعنية.

المادة [١٣]

- تضمنت هذه المادة عدداً من المزايا تتمثل في الإعفاء من بعض الرسوم والضرائب، إلا أن هذه المادة جاءت أقل من نظيرتها في المادة ١٣ من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، ومنها منح الجمعيات تخفيضاً على أجور نقل المعدات والآلات على السكك الحديدية أو سريان التعريفة المقررة للمنازل في المكالمات الهاتفية، وتخفيض على استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي وهى مزايا إضافية كانت ممنوحة في القانون السابق في الفقرات (ه) و(و) و(ز) من المادة ١٣ فيه، وكذلك لم تتضمن المادة إعفاء ما تشتريه الجمعيات الأهلية من السوق المحلي من ضرائب المبعات.

المادة [١٤]

- وضعت المادة قيداً جديداً ومشدداً على الجمعيات ولم يكن موجوداً في القانون الساري في المادة ١٦ منه، حيث أضاف بنداً جديداً وهو (التعاون) أو (الاشتراك في ممارسة نشاط) بينما كانت القيود تتصرف في المادة ١٦ من القانون الساري على الاشتراك في عضوية ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية، كما استلزمت هذه المادة إخطار الاتحاد الإقليمي فضلاً عن الجهة الإدارية.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

- وتحد هذه المادة من قدرة المنظمات المحلية على التشبيك والتفاعل والتضامن مع المبادرات الأهلية الإقليمية والدولية المتنامية.

المادة [١٥]

أضافت تلك المادة شرط إخطار الاتحاد الإقليمي إلى جانب الجهة الإدارية.

المادة [١٦]

- قبل الحصول على أموال من الخارج، تتطلب هذه المادة التصريح المسبق من قبل اللجنة التنسيقية المكونة من ممثلي وزارات الخارجية والعدل والداخلية والتعاون الدولي والشئون الاجتماعية وهيئة الأمن القومي بالإضافة لممثل للبنك المركزي ونائب رئيس مجلس الدولة وبرئاسة الوزير المختص، وكان من الأسهل أن يبقى النص على ما هو عليه في المادة ١٧ من القانون الحالي والذي كان يتطلب إذن الوزير المختص.
- وتعبر هذه المادة عن وجهة نظر المشرع تجاه المنظمات التي تتلقى أموال من الخارج وعلى الأخص منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان، ويغلب على تكوين اللجنة الطابع الأمني والتنفيذي، دون وجود شخصيات مستقلة أو حتى ممثلين للمنظمات الأهلية.
- وقد جاءت المادة خالية من أي ضمانات للتظلم من قرارات اللجنة التنسيقية، أو ضرورة تسبيب قراراتها عند رفض طلبات التمويل.

المادة[٢٠]

- أعطت المادة ٢٠ لممثلي الجهة الإدارية حق دخول مقار الجمعيات والمؤسسات الأهلية وفحص أعمالها من الناحية الإدارية والمالية والفنية، فضلاً عن منح هؤلاء الموظفين صفة "الضبطية القضائية" ومد الاختصاص الرقابي لهم على أي أنشطة تمارسها أشخاص اعتبارية أيا كان شكلها القانوني حتى ولو لم تكن مشهرة وفق أحكام هذا القانون، وهذا النص يمثل انقلابا في تطور التشريعات المنظمة للعمل الأهلي، حيث وضع كل أعمال المنظمات وليس (مستندات أو التقارير المالية والفنية) تحت رحمة تفتيش موظفي الجهة الإدارية الذين سيتم منحهم الضبطية القضائية، وأعطى لهؤلاء المفتشين حق فحص أعمال الجمعيات من الناحية الإدارية والمالية والفنية.
- وخطورة هذا النص أنه يقوض سلطة الجمعية العمومية بوصفها السلطة الأعلى داخل الجمعية الأهلية في الرقابة والفحص على أعمال الجمعية، فضلاً عن الرقابة المتبادلة داخل مجلس الإدارة المنتخب، وتقارير مراقب الحسابات، وهذا النص يعطى لطائفة من الموظفين الممنوحين الضبطية القضائية حق الرقابة الفنية والإدارية

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

والمالية على أنشطة المنظمات وهى مجالات متعددة لا يتسع لشخص واحد أن يلم بجوانبها الفنية، وأن يقوم بتفسير القانون وتأويله للتأكد من مطابقتها لأحكام القانون.

المادة [٢٣]

- أضافت هذه المادة حكماً جديداً لم يكن موجوداً في القانون وهو خضوع الجمعيات والمؤسسات والاتحادات لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وهو قيد جديد ويحدث تداخلاً بين اختصاصات الجهة الإدارية وممثليها الذين منحهم مشروع القانون "الضبطية القضائية" وبين منتسبي الجهاز المركزي للمحاسبات، فضلاً عن أن المشروع استحدث حكما جديداً باعتبار أموال الجمعيات أموالاً عامة بخلاف الأصل وأنها أموال خاصة.

المادة [٢٤]

- نصبت المادة من الجهة الإدارية وصية على الجمعيات بمنح الجهة الإدارية حق طلب سحب قرارات الجمعية التي ترى الجهة الإدارية أنه مخالف للقانون أو النظام الأساسي، أو إلغاءه في حال رفض سحبه من الجمعية، كما عطلت المادة حق الالتجاء مباشرة للقضاء إلا بعد التظلم من قرار الجهة الإدارية إغاء قرارات الجمعية ورفض التظلم منه أو عدم الرد عليه.
- وكانت المادة المقابلة تنص على عرض النزاعات بين الجهة الإدارية والجمعية بخصوص طلب الجهة الإدارية سحب قرار تصدره الجمعية الأهلية على لجنة مشكلة من ممثل للجهة الإدارية وممثل للاتحاد الإقليمي وممثل للجمعية الأهلية طرف النزاع.
- وبذلك تكون المادة قد انتقصت من ضمانات عدم تغول الجهة الإدارية على عمل الجمعيات الأهلية.

المادة [٣٧]

- أحالت المادة ٣٧ للائحة التنفيذية اختصاصات كل من رئيس مجلس الإدارة ونائبه واختصاصات أمين الصندوق والأمين العام، ويعتبر هذا تدخلاً في حرية عمل الجمعيات الأهلية إذ تنتقص من سلطة الجمعية في وضع نظمها الأساسية وتحديد اختصاصات أعضاء مجلس الإدارة. وهذا الحكم الجديد لم يكن موجوداً في القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

المادة [٣٩]

- أتاحت هذه المادة للوزير المختص أن يعين مجلس إدارة مؤقت من بين الأعضاء الباقين في مجلس الإدارة غير المكتمل، وأن يقوم مجلس الإدارة المؤقت بدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال سنة، وقد كان النص القديم يشترط دعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال ستين يوماً.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المادة [٤٠]

- قرار الجمعية العمومية غير العادية بحل الجمعية يصدر من الوزير المختص، وبالتالي فإرادة الجهة الإدارية فوق إرادة الجمعية العمومية.

وقد سبق للمحكمة الدستورية العليا أن قضت :
"بأن الحق في التجمع ... سواء كان حقاً أصيلاً أم تابعاً – أكثر ما يكون اتصالا بحرية عرض الآراء وتداولها... وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي، وهو عمل اختياري لا يساق الداخلون فيه سوقا ولا يمنعون من الخروج منه قهراً...".

المادة [٤٢]

- تضمنت المادة ٤٢ الحالات التي تتيح لمحكمة القضاء الإداري الحكم بحل الجمعية وتعيين مصفى لأموالها بناء على طلب الجهة الإدارية وكل ذي صفة، وعددت المادة تلك الحالات، ومن هذه الحالات أسباب غير وجيهة لحل الجمعية مثل "عجز الجمعية عن تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها" "تعاون الجمعية أو انضمامها أو اشتراكها أو انتسابها إلى جمعية بالمخالفة لحكم المادة ١٤.
- كذلك أعطت تلك المادة لجهة الإدارة الحق في وقف نشاط الجمعية لحين الحكم في دعوى حل الجمعية.

المادة [٥٦]

- تضمنت المادة ٥٦ أحكام تتعلق بالترخيص للمنظمات غير الحكومية الأجنبية بممارسة نشاط أو أكثر من نشاط الجمعية بعد حصولها على تصريح من اللجنة التنسيقية، الواردة في المادة ٥٧ من مشروع القانون، وربط حصول المنظمة الأجنبية على تصريح العمل في مصر بأن يكون نشاط المنظمة المصرح لها به متفقاً واحتياجات المجتمع المصري وفقاً لأولويات خطط التنمية ومراعياً للنظام العام والآداب.
- وهذه الصياغة لم تفرق بين المنظمات التي يقع مركز إدارتها الرئيس خارج مصر وتلك المنظمات غير الحكومية الأجنبية التي يتواجد مركز إدارتها الرئيس في مصر، وجرى الربط بين الحصول على التصريح بضوابط فضفاضة مثل احتياجات المجتمع المصري وفقاً لأولويات خطط التنمية ومراعياً للنظام العام والآداب، وهو توسيع من السلطة التقديرية لجهة الإدارة.

المادة [٥٧]

- استحدث القانون لجنة تنسيقية تختص في كل ما يتعلق بنشاط المنظمات الأجنبية غير الحكومية والتمويل الأجنبي، وقد قننت هذه المادة لأول مرة الرقابة المستترة التي كانت تقوم بها الأجهزة الأمنية من خلال وزارة الشئون

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الاجتماعية ووزارة الخارجية فيما يتعلق بتصاريح المنظمات غير الحكومية الأجنبية، أو في حصول الجمعيات الأهلية المحلية على التمويل الخارجي لأنشطتها.

- وتضمنت المواد ٥٨ و٥٩ تحديد اختصاصات اللجنة التنسيقية التي امتدت لتشمل أيضاً الموافقة للجهات الحكومية على ممارسة الأنشطة والمشروعات مع المنظمات الأجنبية غير الحكومية.

* * *

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com