

دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني

دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني

يحتوي هذا الكتاب على إرشادات وتوجيهات لوضع وتعديل قوانين محلية تحمي المنظمات المدنية وترعاها. و"الدليل" ينشئ إطاراً لمثل هذه القوانين في مناخ الحريات المعترف بها دولياً، ألا وهي حريات التعبير الاجتماعي والتجمع السلمي.

كما يمثل الكتاب مصدراً ضرورياً لتوسع القطاع المدني العالمي، وهو يتضمن مختلف الموضوعات التي تعني مجموعات المدافعة من أجل البيئة وحقوق المرأة وجمعيات الأوبرا ونوادي البستنة. وهو أذ يتوجه إلى كل من هو منخرط في المجموعات المدنية، يشمل الدليل على فصول خاصة بوجود المنظمات المدنية القانوني، وجمع التبرعات، والتفضيلات الضريبية، والمنظمات الأجنبية، وطرائق التنظيم الطوعي، فضلاً عن أمثلة مستقاة من القوانين المحلية الرعية في مختلف أنحاء العالم.



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Iraqi al-Amal association



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Iraqi al-Amal association



دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني



معهد المجتمع المنفتح

iraqi al-amal association

for the welfare of humanity



**دليل القوانين المؤثرة
في منظمات المجتمع المدني**

"ليون إي آيريش" (Leon E. Irish)، دكتوراه في القانون من جامعة متشيغان 1964؛ دكتوراه في الفلسفة من جامعة أوكسفورد 1973، مؤسس "المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح" (International Center for Not-for-Profit Law, ICNL)، والمحرر الرئيسي لـ "المجلة الدولية لقانون المجتمع المدني" (*International Journal of Civil Society Law*).

"روبرت كوشين" (Robert Kushen)، دكتوراه في القانون من جامعة كولومبيا (1989)، نائب المدير السابق لمعهد المجتمع المنفتح (Open Society Institute, OSI)، ويعمل حالياً مستشاراً لديه.

"كارلا دبليو سايمون" (Karla W. Simon)، دكتوراه في القانون من جامعة ديوك 1972، L.L.M من جامعة نيويورك (1976)، أستاذة القانون في الجامعة الكاثوليكية بأميركا ومساعدة مدير "المركز الدولي للتنمية الاجتماعية" (Center for International Social Development, CUA). وهي رئيسة سابقة واحدى مؤسسي المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح، وتشغل أيضاً منصب رئيس تحرير المجلة الدولية لقانون المجتمع المدني.

"المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح" (International Center for Not-for-Profit Law) عبارة عن منظمة دولية غير ربحية تسهّل تنمية المجتمع المدني وحرية الاجتماع والمشاركة وتدعمهما. كما يقوم المركز بتقديم المساعدة في سن القوانين وإنشاء نظم المراقبة والإشراف وتحسينها، بما يسمح للمنظمات المستقلة الطوعية غير الربحية بالعمل وتشجعها وتُدبمها في مختلف بلدان العالم.

www.icnl.org

معهد المجتمع المنفتح (Open Society Institute) هو مؤسسة عمليات خاصة تقدم المنح وتهدف إلى رسم خطوط السياسة العامة لتعزيز الحكم الديمقراطي وحقوق الإنسان والإصلاح الاجتماعي والقانوني والاقتصادي. وعلى المستوى المحلي، ينفذ "المعهد" جملة مبادرات لدعم حكم القانون والتعليم والصحة العامة ووسائل الإعلام المستقلة. وفي الوقت نفسه، يبني "المعهد" تحالفات عبر الحدود والقارات حول قضايا معينة، كمحاربة الفساد وانتهاك الحقوق.

تأسس "معهد المجتمع المدني المنفتح" في عام 1993 على يد المستثمر والمحسن "جورج سوروس" (George Soros) لدعم مؤسساته في أوروبا الوسطى والشرقية وفي الاتحاد السوفياتي السابق. وكانت هذه المؤسسات بدأت تُنشأ في 1984 لمساعدة البلدان في انتقالها من الشيوعية. وقد وسّع "المعهد" نشاطات شبكة مؤسسات "سوروس" لتشمل مناطق أخرى في العالم، حيث يتّسم الانتقال إلى الديمقراطية بكونه هاماً خاصاً. وتشمل شبكة مؤسسات "سوروس" أكثر من 60 بلداً، بما فيها الولايات المتحدة.

www.soros.org

جمعية الامل العراقية(Iraqi Al-Amal Association) هي جمعية غير سياسية و لامذهبية تتألف من متطوعين منخرطين ، على نحو فاعل في مشاريع لمنفعة ولخير العراقيين ، بغض النظر عن العرق أو الجنس أو الانتماء السياسي أو الديني .

تأسست الأمل عام 1992 في خضم الظروف المرعبة ، التي سادت في اعقاب حرب الخليج الثانية ، بهدف توفير العون لتخفيف معاناة الشعب العراقي ، و لإقامة مجتمع عادل وديمقراطي ، للعرب والكرد وللقوميات الاخرى في العراق .

توفر نشاطها وخدماتها في جميع أنحاء العراق ،وتوجهت نحو إعادة تأهيل الإنسان العراقي ، وللتأثير في الوعي الاجتماعي، من خلال برامج تهدف الى مكافحة جميع اشكال العنف والتمييز ، والترويج لثقافة حقوق الانسان والتسامح والسلم الاجتماعي ،وتنفيذ برامج للدخل ،بالإضافة الى توفير المساعدة النفسية ،ودورات تدريب القطاعات الاجتماعية المهمشة ،كي تتمكن من المشاركة على نحو فعال في الحياة العامة .

الجمعية مسجلة في مكتب مساعدة المنظمات غير الحكومية _ وزارة التخطيط والتعاون الأئمائي - تحت رقم IZ687 ، وهي مسجلة كذلك في وزارة الداخلية في حكومة إقليم كردستان في اربيل (رقم السجل 1151 في 1994-7-17).

www.iraqi-alamal.org

دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني

أعدَّ هذا الدليل لمعهد المجتمع المدني المنفتح
بالتعاون مع
المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح

قام بإعداده:
ليون إي. آيريش
روبرت كوشين
كارلا دبليو. سايمون

بمساعدة من كوادر
المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح

ترجمة
د. محمد أحمد شومان



معهد المجتمع المنفتح

iraqi al-amal association

for the welfare of humanity



حقوق الطبعة العربية لجمعية الامل العراقية
الطبعة الاولى 2007 ،جميع الحقوق محفوظة .

حقوق الطبع ©2004 لـ "معهد المجتمع المنفتح" باللغة الانكليزية .
صدرت الطبعة الأولى في عام 1997 . جميع الحقوق محفوظة.

الطبعة الثانية باللغة الانكليزية أعيدت مراجعتها وزيدت ونُقحت، وتتضمَّن مراجع بيبيلوغرافية وهوامش وحواشي.
ISBN 1.891385.31.3 (pbk)
1. المنظمات غير الربحية - القانون والتشريعات؛ 2. جمعيات ومؤسسات، إلخ... - القانون والتشريعات؛ I.
أيريش، إي.؛ II. كوشين، روبرت؛ III. سايمون، كارلا دبليو.؛ IV. معهد المجتمع المنفتح؛ V. المركز الدولي
لقانون المنظمات غير الهادفة للربح .

يمنع إعادة نشر أي جزء من هذه المطبوعة
أو خزنها في نظام استرجاعي، أو نقله بأي شكلٍ أو وسيلة
من دون الحصول على إذن مسبق من الناشر.

صُنِّفَت في قواعد بيانات النشر في مكتبة "الكونغرس" (Library of Congress)

أعدَّ دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني" لـ "معهد المجتمع المنفتح" كلُّ من "ليون إي. أيريش"،
"روبرت كوشين" و"كارلا دبليو سايمون" بالتعاون مع "المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح"
وبمساعدة العاملين فيه.

تصميم الغلاف:

Cover photograph by Robert Lisak

ترجمة د. محمد أحمد شومان

مقدمة الطبعة العربية

شرعية عمل منظمات المجتمع المدني هو حق طبيعي ومدني وسياسي، يتعلق بحق المواطنين بالتجمع والانضمام الى مؤسسات للدفاع عن مصالحهم، وايجاد مجال للعمل خارج نطاق الدولة. واجمعت على هذا المبدأ معظم المواثيق الدولية وخاصة اتفاقيات حقوق الانسان المختلفة. كما ان الدستور العراقي كفل حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي والاعلام والنشر والاتصالات والتنقل والسفر، وحرية الفكر والضمير والعقيدة والعبادة، وتأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية، واكد على ضرورة تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعم الدولة لها من اجل تطويرها واحترام استقلاليتها.

ان اي قانون يساهم في بناء مجتمع مدني ديمقراطي قوي وشفاف ومستقل، يساهم حكماً في تطوير مشاركة المواطنين، وفي إعادة البناء على اساس صحيح وسليم، ويعزز مساهمتهم في رسم الانظمة والقوانين والسياسات العامة للدولة.

كما ان استقلالية منظمات المجتمع المدني، هو شرط ضروري لوجود مجتمع مدني قوي وفاعل، يحمي مصالح افراده ومؤسساته. ويعني ايضاً حق المنظمات بصياغة اهدافها ونشاطاتها طبقاً لمصالح واحتياجات الفئات التي تمثلها. والاستقلالية لاتعني ان منظمات المجتمع المدني تقوم بدور تكاملي مع الدولة ، بل تعني الشراكة مع الحكومة والقطاع الخاص في عملية التنمية بمفهومها الواسع، عبر التخطيط والتنفيذ والتقييم، وهي تعني ايضاً الاستقلال التنظيمي، وحرية اختيار ادارة وقيادة هذه المنظمات دون تدخل السلطة التنفيذية.

وانطلاقاً من حرص منظمات المجتمع المدني على ممارسة مسؤولياتها بشفافية ومصداقية، فعليها احترام مبدأ المساواة والمحاسبة ، سواء امام اعضائها او المستفيدين والمجتمع، وامام القانون والاجهزة الحكومية، والجهات الدولية المانحة، حيث لا ديمقراطية حقيقية دون مساواة ومحاسبة وشفافية.

ونحن اذ نتطلع الى مشاركة حقيقية في صياغة قانون ينظم علاقة منظمات المجتمع المدني بالدولة من جهة، وبالمجتمع من جهة ثانية، على اساس دعم سيادة القانون، واشاعة ثقافة حقوق الانسان والحريات العامة، نضع هذا الكتاب تحت تصرف السلطات التشريعية والقانونية والتنفيذية ومنظمات المجتمع المدني، مساهمة منا في اغناء النقاش حول سن قانون لمنظمات المجتمع المدني، مستنداً الى خلاصة تجارب علمية وعملية من تطور منظمات المجتمع المدني في دول مختلفة، ومساهماتها الفاعلة في بناء مجتمعاتها على اساس من الشراكة الحقيقية.

المحتويات

تمهيد

الفصل 1: علاقة المنظمات المدنية بالمجتمع

الفصل 2: علاقة قوانين المنظمة المدنية بالقوانين الأخرى

القسم الأول 1.2.: علاقة قوانين المنظمات المدنية بالقانون الدولي الضامن للحريات الأساسية

القسم 2.2.: مبادئ عامة

الفصل 3: وجود المنظمات المدنية القانوني

القسم 1.3.: الإنشاء

القسم 2.3.: وكالة الدولة المسؤولة

القسم 3.3.: تعديلات الوثائق الناظمة

القسم 4.3.: تعديلات في حالة التورط أو المأزق

القسم 5.3.: التسجيل العام (الرسمي)

القسم 6.3.: الاندماجات والانشاقات

القسم 7.3.: الإنهاء والحل والتصفية

الفصل 4: البنية والحاكمة

القسم 1.4.: نصوص الوثائق الحاكمة (الناظمة) وموادها التفويضية

القسم 2.4.: نصوص الوثائق الحاكمة الاختيارية

القسم 3.4.: المسؤولية القانونية المتعلقة بالمؤسسين والمسؤولين وأعضاء الهيئة الإدارية والموظفين

القسم 4.4.: واجبات الولاء والاجتهاد والسرية

القسم 5.4.: حظر تنازع المصالح

الفصل 5: حظر المنفعة الخاصة المباشرة أو غير المباشرة

القسم 1.5.: حظر توزيع الأرباح

القسم 2.5.: حظر التراكمات الخاصة

القسم 3.5.: حظر التصافق الذاتي

القسم 4.5.: حظر امتلاك الأصول (Reversion of Assets)

الفصل 6: أنشطة المنظمات المدنية

- القسم 1.6: أنشطة المنفعة العامة
- القسم 2.6: السياسة العامة والأنشطة السياسية
- القسم 3.6: الأنشطة الاقتصادية
- القسم 4.6: منظمات التنمية الاقتصادية
- القسم 5.6: التراخيص والأذونات

الفصل 7: جمع التبرعات

- القسم 1.7: أنشطة جمع التبرعات المسموح بها
- القسم 2.7: أنشطة جمع التبرعات - القيود والمعايير والتصحيحات

الفصل 8: وضع التقارير والرقابة والتنفيذ

- القسم 1.8: تقديم التقارير داخلياً والرقابة
- القسم 2.8: تقديم التقارير إلى وكالة الدولة المسؤولة وقيامها بالتدقيق
- القسم 3.8: تقديم التقارير إلى السلطات الضريبية وقيامها بالتدقيق
- القسم 4.8: تقديم التقارير إلى السلطات المرخصة وقيامها بالتدقيق
- القسم 5.8: تقديم التقارير إلى المانحين
- القسم 6.8: إظهار (إفشاء) المعلومات أمام العموم وإتاحتها لهم
- القسم 7.8: عقوبات خاصة

الفصل 9: التفضيلات الضريبية

- القسم 1.9: إعفاء المنظمات المدنية من ضريبة الدخل أو ضريبة الأرباح
- القسم 2.9: التفضيلات الضريبية على دخل المانحين أو أرباحهم
- القسم 3.9: الضريبة على الأنشطة الاقتصادية
- القسم 4.9: الضريبة على القيمة المضافة والرسوم الجمركية
- القسم 5.9: ضرائب أخرى

القسم 10: المنظمات المدنية الأجنبية ومصادر التمويل الأجنبية

القسم 1.10: تأسيس المنظمات المدنية الأجنبية ومراقبتها

القسم 2.10: التمويل الأجنبي (الخارجي)

الفصل 11: علاقات الحكومة الأخرى

القسم 1.11: "المنظمات شبه غير الحكومية" و"المنظمات التي تنظمها أو تُديرها الحكومة"

القسم 2.11: منح الدولة وعقودها

القسم 3.11: نقل أصول الدولة وأنشطتها إلى المنظمات المدنية

الفصل 12: طرائق التنظيم التطوعي

القسم 1.12: طرائق التنظيم التطوعي وموضوعاته

القسم 2.12: منظمات المظلة

الملحقات:

مسرد المصطلحات

1. الفرع المشارك (Affiliate)
2. جمعية الأعضاء (Assembly of Members)
3. لجنة التدقيق (أو الرقابة) (Audit Commission)
4. الفرع (Branch)
5. المنظمة المدنية (Civic Organization)
6. الإنشاء [أو التأسيس] (Creation)
7. القرار أو المرسوم أو الأمر (Order)
8. الحل (Dissolution)
9. المانح (Donor)
10. الوقف (Endowment)
11. التأسيس [أو الإنشاء] (Establishment)
12. المجلس الحاكم (Governing Board)
13. الوثائق الحاكمة [أو الناظمة] (Governing Document)
14. القانون (Law)
15. الشخص القانوني (Legal Person)
16. التصفية (Liquidation)
17. الإدارة أو مجلس الإدارة (Management or Management Board)

18. المنظمات ذات العضوية [العضوية] والمنظمات غير ذات العضوية [اللاعضوية]
19. المنفعة المشتركة والمنفعة العامة (Mutual Benefit and Public Benefit)
20. وكالة الدولة المسؤولة (Responsible State Agency)
21. القاعدة أو التنظيم أو الأمر (التعليمات) (Rule, Regulation or Instruction)
22. الراعي (Sponsor)
23. الفرع التابع (Subsidiary)
24. التفضيل الضريبي (Tax Preference)
25. الإنهاء (Termination)

ملاحظات ختامية

تمهيد

خلفية الدليل

يمكن للبنية السياسية والحكومية في مجتمع مفتوح أن تتخذ عدة أشكال، ولكن الأساسي بالنسبة إليها كلها هو أن تقوم الدولة القائمة بخدمة الشعب، لا أن يقوم الشعب بخدمة الدولة أو بخدمة الفريق الذي يتحكم بها. ويتطلب تحقيق مجتمع كهذا سنّ قوانين تحمي حقوق الأفراد للتعبير عن آرائهم بحرية والتجمع بحرية لتنظيم جهودهم في سعيهم للوصول إلى هدف مشترك. إنّ حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي تعتبر معالم دالة على مجتمع مفتوح. والقانون وحده لا يمكنه أن يخلق مجتمعاً مفتوحاً، ولكن لا يمكن أن يوجد مجتمع مفتوح ما لم يمنح القانون حماية جوهرية لتلك الحريات وللحريات الأساسية الأخرى. وعلى القانون أن يعترف بحق الأفراد للاتحاد معاً سعياً إلى المصالح المشتركة، أو للوصول إلى العقائد المشتركة للمنفعة العامة -أو الصالح العام- من دون تدخل الدولة. ويجب أن يكون الأفراد قادرين على تشكيل جماعات تتراوح بين منظمات جوارية خاصة (ad hoc neighborhood organizations) أنشئت لحل مشكلات الشوارع القذرة وبين تجمعات الأفراد الكبيرة المجتمعين سوية احتجاجاً على التدهور البيئي. وتشكل المنظمات غير الرسمية (informal organizations) -التي لا تتمتع بوجود مستقل قانوني- غالبية المنظمات التي تتمتع بهيكليات يطلق بعضهم عليها اسم القطاع "المستقل، أو القطاع "الثالث" أو القطاع "غير الربحي" (باعتباره قطاعاً يتميز عن القطاعات الحكومية وعن تلك التي تتوخى تحقيق الربح)، الأمر الذي يعرفه هذا الدليل بأنه قطاع "مدني". ولأجل ضمان أنّ الحريات الأساسية للتعبير والاجتماع والتجمع السلمي تحظى بالحماية، فإنّ قوانين أي مجتمع مفتوح يجب أن يحمي تشكيل مثل هذه الجماعات وعملها.

بيد أنه ينبغي على القانون الذهاب أبعد من ذلك. فحماية الحريات الأساسية تتطلب وجود إطار عمل قانوني يسمح بإنشاء المنظمات من قبل شخصيات قانونية (legal personalities) غير الأشخاص المؤسسين أو الأعضاء أو الموظفين، وتوفير الحماية القانونية لمجمل مدى أنشطة هذه الجمعيات والهيئات والتجمعات المستقلة وغيرها من المؤسسات¹. وإنّ المنظمات المدنية من هذا النوع ضرورية لخلق المجتمع المنفتح ووجوده².

إنّ الغرض من هذا "الدليل" يكمن في وضع معايير للقوانين التي تسمح بنشوء المنظمات المدنية -التي اختارت التمتع بالشخصية القانونية- وتحميها وتضبطها. فهي تقوم على تحليل نظري وعلى خبرة عملية واسعة في مختلف بلدان العالم. وأما الغرض العملي من "الدليل" فهو تمكين

أي فرد مهتمٌ وذي صلة لتقويم قانون قائم برعى منظمات المجتمع المدني أو وضع مسودة لقانون أفضل.

لعلّ الفذلكة الضمنية التي ينطوي عليها "الدليل" هي أنّ القوانين يجب أن تكون موجودة في كل المجتمعات المنفتحة، بغية حماية حرية تعبير جميع المواطنين واجتماعهم وتجمعهم السلمي. وفي الوقت نفسه، ينبغي، أيضاً، أن تكون ثمة قوانين تحمي العامة من أي إساءات محتملة قد ترتكبها المنظمات المدنية. ويجب أن تعكس الأعباء القانونية التنظيمية الضابطة (أو الراعية)، الملقاة على عاتق المنظمات المدنية، توازناً بين حقوق الأفراد كي يمارسوا حرياتهم وبين الحاجة إلى حماية العامة.

أما التنظيم الطوعي -أي الطريقة التي يسوس بها القطاع نفسه- فيضطلع بدورٍ مهم. وهكذا، فبالرغم من أنّ "الدليل" يقر بشرعية آليات الضبط الرسمي لحماية العامة، إلا أنه يؤكد في الوقت نفسه على الحاجة إلى آلية ضبط طوعي تُنشئها منظمات المجتمع المدني نفسها. وأخيراً، فإن أيّ أعباء تفرض على منظمات المجتمع المدني يجب أن تتناسب مع الفوائد التي تسعى هذه المنظمات إلى كسبها من الدولة.

طبيعة هذا "الدليل" وغرضه

لا يقدّم هذا "الدليل" قانوناً نموذجياً لقطاع المجتمع المدني. فالنظم القانونية في العالم تختلف بشكل كبير، علماً أنّ التقاليد المحلية لسنّ القوانين تتباين هي الأخرى من حيث صياغة قانونٍ نموذجي. كما لا يحاول وصف تنوع قوانين منظمات المجتمع المدني الموجودة³؛ ولا يحاول، أيضاً، أن يسجل مواقع الأكتريية أو الأقلية. وبدلاً من ذلك، يحاول "الدليل" أن يعكس معرفة العديد من المحترفين ذوي الخبرة حول أنواع القوانين والنظم الإدارية التي تساعد على إيجاد قطاع مدني وتنظيمه وضبطه على نحو سليم.

هذا، ويتّسم بعض المبادئ بكونه إجرائياً، وهذه إلى ذلك ليست جوهرية. فالتوجيهات والإرشادات، وكذلك النقاشات والأمثلة التي يوردها "الدليل"، تفسّر طبيعة المشكلات المتنوعة والطرائق البديلة الممكنة للتعاطي معها. وفي العديد من الحالات تتباين الممارسات كثيراً، كما تتباين وجهات نظر الخبراء وآرائهم وتتباين، بحيث لا يتخذُ موقع واحد، فيما توصف خيارات مع كل ما تتضمنه من فضائل ومثالب.

ويتميز القطاع المدني بكونه شديد التنوع. فغالباً ما تميز القوانين المنظمات التي تخدم مصالح أعضائها الخاصة بشكل أساسي -وعادة ما يُقصد بها "المنظمات ذات المنفعة المشتركة" (Mutual Benefit Org., MBOs) عن تلك المنظمات التي تخدم المصلحة العامة ويطلق عليها اسم "المنظمات ذات المنفعة العامة" (Public Benefit Org., PBOs) ⁴. ولكن، هناك تنوع كبير داخل هذه الفئات الواسعة، فضلاً عن بعض التجاوز. وضمن القطاع المدني ثمة جماعات مُدافعة ونُصرة تخدم المصالح الضيقة، فضلاً عن تلك التي تخدم شرائح واسعة من المجتمع. فهل المنظمات سابقة الذكر هي حقاً "منظمات ذات منفعة مشتركة"؟ وهناك أيضاً تنوع كبير في القطاع المدني، الذي يشمل جماعات تمثل الشعوب المضطهدة ومدمني الأوبرا، وجماعات حقوق المرأة ونوادي تنسيق الحدائق. وفي بعض منظمات المجتمع المدني توجد أبعاد منظمات المنفعة المشتركة ومنظمات المنفعة العامة، كالجمعيات المهنية التي تتابع احتياجات أعضائها بالإضافة إلى قيامها بوظيفة تنظيمية-قانونية لحماية العامة. كما يتسم بعض المنظمات المدنية بكونها كبيرة من الناحية التنظيمية، ولكن العديد منها صغير. ومع ذلك، فهي كلّها تسهم في خلق مجتمع مفتوح نابض بالحياة.⁵ والهدف هنا هو اقتراح المبادئ -التي إذا سُنت في قانون- ستسمح وستضبط الى حد ما مناسبا المنظمات المتنوعة التي يتكون منها القطاع المدني الرسمي وتشجعها وتحميها.

إنّ توجيهات هذا "الدليل" ليست طموحة، وهي لا تقدم أيّ نصيحة عملية حول البقاء في نظام شرعي قمعي. كما أنها لا تستطيع أن تتخطى غياب حكم القانون. وإذا لم يكن من الممكن لبعض المجتمعات أن تتقبّل التوصيات الواردة في "الدليل" راهناً، فلربما استطاعت أن تلهمها، على الأقل، لخوض حوار مفيد.

المصادر والمنهجية

لقد طور "الدليل" من خلال استشارات رسمية وغير رسمية مع محامين وقادة منظمات مدنية ومسؤولين رسميين في مختلف بلدان العالم، والعديد منهم من بلدان نامية وبلدان منتقلة (أو متحوّلة). بيد أنّ الكثير من المعلومات والخبرات، المنعكسة هنا، مستنبطة من بلدان تتميز بخبراتها الطويلة والمتواصلة مع المنظمات المدنية. ومن ناحية أخرى، لم يكن هناك جهد واع وملموس لعكس القوانين والنظم الضابطة لأي بلد أو لأي مجموعة من البلدان. وقد استنبطت توجيهات "الدليل"، على نحو خاص، من تقاليد القانون المدني، كما من القانون العام.

وقد حاول الكتاب السعي إلى جعل "الدليل" سهل الاستخدام قدر الإمكان بالنسبة إلى المهتمين. كما حاول عرض القضايا الرئيسية التي تؤثر في المنظمات المدنية بتسلسل منطقي. وفي ما

يتعلق بكل عنوان، فإنَّ أيَّ مبدأ أو توجيه عام سيقَ أُتبعَ بمناقشة أكثر تفصيلاً. وقد أدرجت الأمثلة عن البلدان والنقاط الفنية في الملاحظات الختامية الواردة في آخر "الدليل". وتتبعي الإشارة إلى أنَّ عرض "الدليل" يتكوّن من ثلاثة مستويات -هي: "التوجيه والإرشاد"، و"المناقشة"، و"الملاحظات الختامية" - فهو بذّا مصمّم لتمكين القارئ من قراءة الإرشادات بسرعة، وأن يأخذ بعين اعتباره المسائل ذات الفائدة الخاصة بعمق أكبر عبر مطالعة المناقشات، أو أن ينقّب عن تفصيل مسألة ما بالرجوع إلى الملاحظات الختامية. ولم يُقصد أن يكون "الدليل" وثيقة استشرافية؛ والواقع أنَّ مواد الموضوع الذي يتصدّى له "الدليل" تتسم بالتركيب والتعقيد وبالعدد من الآراء الموثوقة المتصلة بالمسائل المعروضة.

إنَّ كِلا "معهد المجتمع المدني المنفتح" و"المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح"، وكذلك المؤلفين يعبرون عن امتنانهم الخالص للجهود والمساهمات التي بذلها العديد من الأشخاص لمفصلة التوجيهات والإرشادات، ولكثرتهم يتعذر إيراد أسمائهم. ولكننا نجزل الشكر، بوجه خاص، لمعهد "كولومبوس" للقانون، التابع للجامعة الكاثوليكية بأميركا، لما تفضّل به من تمويل للبحوث دعماً لهذا العمل، وللبروفسورة "كارلا دلبيو. سايمون" ومساعدتها من الباحثين.

علاقة المنظمات المدنية بالمجتمع

هناك العديد من الأسباب التي تدعو الدول لأن تسنّ قوانين تضمن وجود قطاع مدني قوي ومستقل. وأهم هذه الأسباب حماية حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي المعترف بها دولياً. فهذه الحريات مضمّنة في الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تربط في ما بين البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ الدساتير⁶ وقوانين العديد من البلدان تحمي الحريات الأساسية المذكورة.

ولا يُشترط على الفرد لدى إنشائه كياناً قانونياً رسمياً وفق قانون منظمات مدنية محلي حتى يكون في إمكانه ممارسة إحدى الحريات الأساسية أو عدداً منها.⁷ بيد أنّ القوانين التي تسمح للجماعات بأن تنظم نفسها في كيانات ذات شخصية قانونية من شأنها أن تعزز هذه الحريات.⁸ وإنّ معظم الأفراد ليسوا مهمين أو مؤثرين بما فيه الكفاية، نظراً لكون أصواتهم الفردية لا تسمع، كما لا تؤخذ أعمالهم وأنشطتهم الفردية بعين الاعتبار، ولكن حالما يصبحون عصابة متحدة بما يشكل، على سبيل المثال، منظمة مدافعة ونصرة لحماية البيئة، أو منظمة إنسانية لمساعدة اللاجئين؛ فإنّ أنشطتهم الجماعية يمكن أن تحدث فرقاً. ويمكن القول إنّه بالسماح للمنظمات المدنية، الرسمية منها وغير الرسمية، وحمايتها، تمنح القوانين في بلد ما معنى حقيقياً لحريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي.⁹

وبالإضافة إلى حماية الحريات الأساسية، هناك عدد من الأسباب الأخرى الكامنة وراء ما يدعو المجتمعات إلى وجوب تبنى القوانين التي تساند قطاعاً حيويّاً ومستقلاً من المنظمات المدنية الرسمية. وهذه تشمل تشجيع التعددية وتروّج لاحتزام حكم القانون وتدعم الديمقراطية وتحتضن الكفاءة الاقتصادية وتعالج "فشل سوق القطاع العام".

ثمّة العديد من الاختلافات بين أعضاء أي مجتمع؛ حيث يتمتع الأفراد والجماعات بمصالح وحاجات متنوعة. وقوانين المنظمة المدنية تساعد هؤلاء (أفراداً وجماعات) على تحقيق مصالحهم المتباينة (مثلاً، أنواع الرياضة، أو الموسيقى الشعبية، أو الحفاظ على لغة أو ثقافة خاصتين). وبتشجيع التعددية التي تنجم من السماح للمنظمات المدنية الرسمية بأن توجد، يتبيّن

المجتمع أنه يقوم بالتنوع في أوساط أعضائه ويحترمه. وبكلام آخر، يلتصق المجتمع بمبدأ التسامح.

وليس التنوع مرغوباً فحسب، بل هو ضروري ولا يمكن مجانبته. ففي العديد من المجتمعات ينتمي الناس إلى خلفيات إثنية (ethnic) مختلفة، ويتكلمون لغات مختلفة، ويمارسون أدياناً مختلفة. وهم، إلى ذلك، مختلفون من حيث الجنوسة^(*) والأعمار والمهن والهويات. وهذه الاختلافات يمكن أن يُعبر عنها بطريقة قانونية وغير قانونية. وبالاختلاف عن دفع مجموعة ما إلى العمل سراً وفي الخفاء، بما يؤدي إلى نشوء تناحر اجتماعي، فإن القانون الجيد الذي يرفع القطاع المدني يسمح بوجود المجموعة قانونياً ويمنحها منافع خاصة، طالما طبقت معايير السلوك المسؤول الأساسية. وبكلام آخر، تمثل المنظمات المدنية صمام أمان ضرورياً وأساسياً للضغوط والطاقت الاجتماعية التي تتبني وتنشأ بالضرورة في أي مجتمع. وعلاوة على ذلك، توفر المنظمات المدنية للأشخاص المنتمين إلى خلفيات إثنية أو عرقية أو دينية مختلفة العمل المشترك بما فيه صالحهم العام، وبذا يمكنها أن تكون حصناً ضد أي عنف يُحتمل اندلاعه بين مختلف طوائف المجتمع.¹⁰ وأما وجود المنظمات المدنية المتعددة والمتنوعة فيشكل سمة مميزة للمجتمعات السلمية المستقرة، حيث يسود فيها احترام حكم القانون، ويمكنها من أن تكون كذلك في آن.

إن نجاح الديمقراطية مع مرور الزمن يتطلب التعددية والاستقرار الاجتماعي واحترام حكم القانون الذي يعززه دعم القطاع المدني ومساندته وحمايته. والديموقراطية تتميز بكونها شكلاً متأصلاً غير ناجز للحكومة، وغالباً ما يكون فوضوياً. كما يمكن أن تكون محبطة وغير ذات كفاية. إنها الشكل الأوحى للحكومة، علماً أن ذلك يضمن حكومة ستعتمد بوجه عام إلى خدمة مصالح الجمهور، وليس العكس. وكما تتجح الديمقراطية يتوجب على كل شريحة من المجتمع أن تؤمن بأنه يمكن الوثوق عموماً بمؤسسات الدولة، وأنها ستحظى بفرصة للتأثير في القرارات عبر ممثلها المنتخبين، أو حتى بفرصة حيازة صوت أكثر في الحكومة. إن قطاعاً مدنياً قوياً نشطاً ومحامياً ومسؤولاً (قابلاً للمساءلة والمحاسبة) يساعد في بناء التعددية والاستقرار الاجتماعي والثقة العامة واحترام حكم القانون، وهذه كلها أمور ضرورية لتحقيق نجاح الديمقراطية على المدى البعيد.

(*) مصطلح جديد وُضع للدلالة على المصطلح الإنكليزي: gender (المرجم).

غير أنّ المنظمات المدنية تضطلع بدور حيوي آخر في الديمقراطية. فهي تسمح للأفراد والجماعات بالتخفيف من نفوذ الاغلبية والتي يمكن بخلافها تشكيل حكومة ديمقراطية لا يمكن تحملها من قبل الأقلية، التي لا تقدر البتة أن تحظى بالدعم الكافي لتعكس أفكارها وقيمها في سياسات الدولة. والمنظمات المدنية بالنسبة إلى هذه الجماعات تشق طريقاً رئيسية لتتمكن من خلالها المضي لتحقيق مصالحها وأهدافها، دونما تداخل مع رغبات الأغلبية أو الوقوع تحت قمعها.

ويمكن للمنظمات المدنية، غالباً، أن تقدم المنافع والسلع والخدمات العامة على نحو أكفأ - أي بنوعية أعلى وأسعار أقل - من مؤسسات الدولة وهيئاتها. وهناك العديد من الأسباب لذلك. ولعلّ أحدها حقيقة أنّ المنظمات المدنية غالباً ما تدفع أقل أو توظف عدداً أقل من الناس، مقارنة بما تفعله وكالة حكومية، لتحقيق الهدف نفسه. وثمة حقيقة التطوعية في حدّ ذاتها. فالأشخاص الخاصون يكرسون وقتهم وطاقتهم عبر المنظمات المدنية لحل المشكلات العامة مجاناً وتطوعاً؛ وبذا يكون قد تحققت وفورات في التكاليف بالنسبة إلى الدولة؛ بل الأهمّ أنّ المنظمات المدنية، خلافاً لسلطة الدولة الأحادية المتراسة، توفر المنافع والسلع والخدمات العامة، ويمكنها أن تحقق الوفورات في التكاليف التي تنشأ من المنافسة بين المنظمات الساعية إلى تقديم مثل تلك الخدمات. وأخيراً، هناك عامل معرفة السوق .. فمُنظمة مدنية صغيرة ومحلية لها على الأرجح أعرف بحاجات الناس الفعلية ممّن يتوجّب عليهم خدمتهم، وهي أعرف بالطريقة الفضلى التي يمكنها من خلالها تلبية هذه الحاجات، مقارنة بهيئة أو سلطة حكومية كبيرة، وغالباً نائية. وهكذا، فقد بدأ العديد من الدول يعترف بكفاءة المنظمات المدنية العالية في العديد من الحالات والمواقف.¹¹

إنّ ظاهرة إخفاق السوق ظاهرة معروفة جيداً في النقاشات التي تدور في أوساط قطاع الأعمال الخاص. بيد أنّ هناك غالباً "إخفاق سوق" في تقديم ما يُحتاج إليه عموماً من منافع وسلع أو خدمات عامة، كمرائب السيارات (parks) أو الطرق السريعة (highways)¹². ومن أدوار الحكومة الجوهرية والأساسية تحديد تلك المجالات من إخفاق السوق حيث توجد حاجة فعلية إلى المنافع والسلع العامة ولتلبيةها. ومع ذلك، فهيئات الدولة والكيانات متوخية الربح لا تستطيع، ببساطة، التكهّن بمجمل المنافع والسلع والخدمات العامة المرغوبة من المواطنين وبالتالي توفيرها.

على سبيل المثال، يمكن أن يكون لدى المجر عدد كبير من المواطنين الذين يبدون بالغ الاهتمام بالفن الياباني والذين قد يرغبون في أن تُرصد أموال وتبذل خدمات معتبرة، ترمي إلى إنشاء

متحف يحتضن مثل هذا الفن. ومن غير المرجح أن يكون المسؤولون الحكوميون قادرين على تحديد هذه الرغبة، بل وغيرها من آلاف الرغبات والمصالح في المجتمع، وتلبية تلك الحاجات بطريقة مستجيبة وملاتمة وفعالة؛ بل وقد لا يكون هناك حوافز اقتصادية كافية للقطاع الخاص ليدخلها ويستثمر فيها. فالقوانين التي تسمح للأفراد والجماعات بالاجتماع بغية إنشاء منظمات مدنية للتخفيف من "إخفاق سوق القطاع العام"، تضطلع بدور حيوي في إغناء المجتمع والتأكيد على أن تلك المنافع والسلع والخدمات العامة التي يرغب المواطنون في تكريس مواردهم الخاصة لها ستقدم.

بالإضافة إلى ذلك، يبذل العديد من البلدان جهوداً مكثفة لإشراك القطاع المدني في تقديم الخدمات ضمن مجالات معينة (مثلاً، رعاية المسنين ورعاية المصابين بمرض "الإيدز"). وفي بعض المناطق تتلاءم هذه الحركة مع "مبدأ إسداء المعونات"¹³ (doctrine of subsidiarity). وفي مناطق أخرى، فإنّ خفض موازنات الدولة تجبر الحكومات على التخلي عن البرامج التي يستمر القطاع المدني على استكمالها إلى الحد الممكن. وثمة فضائل ومشكلات مرتبطة بهذه التغييرات، مما سيُتصدّى له بتفصيل أكبر في القسم 3.11. فتلك، على أي حال، وثيقة الصلة على نحو متزايد باعتبار وجوب اضطلاع المنظمات المدنية بدور في المجتمع.

وأخيراً، يتحوّل العديد من البلدان إلى اقتصاد السوق، ووجود قطاع مدني جيد التطور والنمو يؤمن دعماً غير مباشر لنجاح نمو هذا الاقتصاد. واقتصاديات السوق تنزع إلى الازدهار على نحو أفضل حيث تسود التعددية والاستقرار الاجتماعي والثقة العامة بالمؤسسات واحترام حكم القانون¹⁴. وإنّ قوانين ترعى القطاع المدني تزخم هذه القيم المجتمعية.

وفي حين أنه لن تشارك كل الدول في الرأي، في ما يتعلق بهذه المبادئ الأساسية للتمتع بقوانين تسمح بوجود منظمات مدنية رسمية، فإنّ الأسباب التي وُصفت هنا تدل على التالي: لماذا من المفيد لأي مجتمع أن يسمح بنشوء منظمات مدنية رسمية ويحميها من التدخل غير المناسب في شؤونها؟ سيركّز باقي "الدليل" على السبل التي يمكن للنظم القانونية، من خلالها، أن تنصّ على المنظمات المدنية الرسمية وتشجعها، بغية تعزيز الأهداف الآنف وصفها في هذا الفصل.

علاقة قوانين المنظمات المدنية بالقوانين الأخرى

القسم 1.2. علاقة قوانين المنظمات المدنية بالقانون الدولي الضامن للحريات الأساسية

إنَّ حقوق إنشاء منظمة مدنية رسمية وتشغيلها جزء لا يتجزأ من حقوق حريات الاجتماع والتعبير التي يضمنها القانون الدولي.

المنافشة

تنصُّ المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 (الإعلان العالمي)¹⁵ على أنَّه "لكل فرد الحق في حرية التعبير وإبداء الرأي"، وأما المادة 20 فتحمي حق الأفراد في "الاجتماع والتجمع السلمي". وبالرغم من أنَّه لم يكن للإعلان العالمي صفة أو أثر الإلزام (binding effect) لدى إقراره بالإجماع في الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1948، إلاَّ أنَّه اكتسب قوة معيارية (normative force).

بالإضافة إلى ذلك، اكتسب العديد من النصوص وضعية قانونية ملزمة وذلك بإدخالها في مُتُون الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف، بما فيها "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية" (International Covenant on Civil & Political Rights, ICCPR)، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (European Convention)، والشرعة الأفريقية حول حقوق الإنسان والشعوب (African Charter)، والإعلان الأميركي حول حقوق الإنسان وواجباته (American Declaration)، والاتفاقية الأميركية حول حقوق الإنسان (American Convention). هذا، ويتركز النقاش أدناه على "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية"، باعتبارها الاتفاقية الأكثر إلزاماً واتساعاً ووثيقة صلة بحقوق الإنسان، وإلها يتركز النقاش كذلك على "الاتفاقية الأوروبية"، باعتبارها اتفاقية تنطوي على أفضل تشريع

على سبيل المثال توجِّدُ "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية" التزامات مباشرة ملزمة بالنسبة إلى 149 بلداً موقعاً عليها.¹⁷ فموادها الـ 19 و 21 و 22 تضمن حقوق التعبير والتجمع السلمي والاجتماع على التوالي.¹⁸ وبحسب شروطها، فإنَّ هذه الاتفاقية لا تكفل ضمناً الحقوق التي يتمتع بها الأفراد فحسب، بل تشترط على الدول الموقَّعة تبني قوانين، أو أي إجراءات أخرى، تضمن حماية هذه الحريات.¹⁹

ولقد تقوّت "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية" بتبنيها في عام 1966، وسريان مفعول البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية في عام 1976 (البروتوكول الاختياري).²⁰ وهذا الأخير يسمح للجنة حقوق الإنسان، المنشأة بقوة "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية"، بتلقّي الاتصالات من الأفراد الذين انتهكت حقوقهم التي ضمنتها "الاتفاقية" المعنية والنظر فيها.²¹

وقد بدأ سريان مفعول "الاتفاقية الأوروبية"²² في عام 1953 وصدقت عليها 44 دولة أعضاء في مجلس أوروبا (Council of Europe).²³ وهذه الاتفاقية تضمن حقوق حرية التعبير (المادة 10)، والاجتماع (المادة 11) والتجمع السلمي (المادة 11). أما المادة 25 من "الاتفاقية الأوروبية" فتنشئ إجراء تقديم الشكاوى والالتماسات إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وهو إجراء يسمح بتوجيه "أي شخص أو منظمة غير حكومية أو مجموعة أفراد، باعتبارهم ضحايا انتهاكات". ويمكن، بالمثل، للأشخاص القانونيين، كالمنظمات المدنية الرسمية والأفراد وحتى المنظمات المدنية غير الرسمية، أن يتقدموا بادعائهم أمام المحكمة الأوروبية المختصة بانتهاكات حقوق الإنسان التي تحميها المادتان 10 و 11 من "الاتفاقية الأوروبية".

وقد أوضحت قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، المتخذة مؤخراً، أن هناك حقاً يحميه القانون الدولي بإنشاء منظمة مدنية رسمية، وأنه ما إن تُنشأ أيُّ منظمة كهذه تصبح متمتعة بالحماية الكاملة للاتفاقية الأوروبية من أي تدخل أو قيود من قبل الدولة (هذه القرارات تُناقش في الأقسام التالية أدناه).

في تطور قرار عام 1998 في "سيديروبولوس وآخرين ضد اليونان" (*Sidiropoulos and Others v. Greece*)²⁴، قرّرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بالإجماع أن رفض المحاكم اليونانية إنشاء جمعية مقدونية ثقافية شكّل تدخلاً في عمل مقدّمي الطلب وعرقلة ممارستهم حقهم في حرية الاجتماع. وقضت المحكمة بجلاء تام أن "الحق في تشكيل جمعية هو جزء لا يتجزأ" من حق حرية الاجتماع. وذهبت المحكمة في قرارها إلى إنه "على المواطنين أن

يكونوا قادرين على تشكيل كيان قانوني ليتسنى لهم العمل جماعياً في مجال المصلحة المشتركة، وهذا واحد من أهم مظاهر الحق في حرية الاجتماع، الذي من دونه سيفقد الحقُ معناه".²⁵

وبالأهمية نفسها يتسم قرار آخر صدر في عام 1998 ويتعلق بقضية "الحزب الشيوعي الموحد وآخرين ضد تركيا" (*United Communist Party of Turkey & Others v. Turkey*)²⁶، وقضى بأن العمل الذي قامت به حكومة تركيا بحلّ الحزب الشيوعي الموحد في تركيا شكّل انتهاكاً للمادة 11 من الاتفاقية الأوروبية. وجاء في قرار المحكمة أن "الاتفاقية صُمّمت للحفاظ على مثل المجتمع الديمقراطي وقيمه وتعزيزها". وبما أن "الأحزاب السياسية تظلم بإسهامات لا غنى عنها في عملية النقاش السياسي، الذي يقع في جوهر مفهوم المجتمع الديمقراطي"، فإنه "لا يمكن حلها إلا إذا كانت هناك أسباب مقنعة وإكراهية". أكثر من ذلك، تعتبر الأحزاب السياسية ضرورةً لحماية حرية التعبير والكلام، التي ضمنتها المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية.

وهناك قرار مهم ثالث صدر في عام 1999 ويتعلق بـ "حزب الحرية والديموقراطية" ضد تركيا (*Freedom & Democracy Party (ÖZDEP), v. Turkey*).²⁷ وقد أوضح هذا القرار، أيضاً، وبوضوح أهمية حرية الاجتماع، وربطها خصوصاً بحرية التعبير في المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية. ففي قضية هذا الحزب عمدت حكومة تركيا إلى حلّ حزب سياسي على خلفية أن "برنامجهم يدعو إلى تفويض وحدة أراضي الدولة والأمة".²⁸ وقد وجدت المحكمة أن العمل الذي قامت به الحكومة يتسم بـ "الراديكالية"، ملاحظة أن "الحزب عوقب لمجرد أنه يمارس حرية التعبير"، حيث إنه حلّ قبل أن يباشر أيّاً من أنشطته.

ورأت المحكمة في كلتا قضيتي الحزبين أنفي الذكر أيضاً أن حرية الاجتماع ستكون إلى حد بعيد نظرية ووهمية إذا ما قيّدت بإنشاء جمعية، حيث يمكن للحكومة حلّها فوراً. "ينجم أن الحماية التي كفلتها المادة 11 تشمل مجمل حياة الجمعية كلها، وأن حلّ أيّ جمعية من قبل سلطات بلد ما يجب أن يستوفي شروط الفقرة 2 من تلك الفقرة".²⁹

تقدّم القضايا الثلاث التي أوردناها (*Sidiropoulos, UCP, & ÖZDEP*) حماية قانونية دولية قوية في ما يعني حق تأسيس منظمات مدنية معترف بها قانوناً، وحق تلك المنظمات المدنية في العمل مع حدّ أدنى من القيود والتحديدات. كما تُفصّل القضايا المذكورة قوانين وقواعد شديدة الوضوح في تحديدها الظروف التي يُعمد في ظلها إلى تقييد حرية الاجتماع والتدخل فيها أو تقييدها.³⁰

وهذه القرارات المتخذة تحت رعاية الاتفاقية الأوروبية تتميز بأهمية عالمية، حيث إن المادة 11 من الاتفاقية الأوروبية بحمايتها حرية الاجتماع، تماثل عملياً المادة 22 من "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية" والمادة 16 من "الاتفاقية الأميركية". ووفق هذه الاتفاقيات الثلاث يمكن تحديد حرية الاجتماع من قبل الدول الأطراف (الفرقاء) فقط لما فيه مصلحة الأمن الوطني (القومي) أو الأمن العام، وبهدف منع الاضطراب أو الجريمة، ولحماية الصحة العامة أو الأخلاق، أو لحماية حقوق الآخرين وحياتهم. وأيُّ تحديدات ينبغي أن يُنصَّ عليها بالقانون، وأن تكون "ضرورية في مجتمع ديمقراطي" لتحقيق واحد من الأهداف الأربعة المثبتة.³¹ وفي كلتا قضيتي "سيديروبولوس" و"الحزب الشيوعي الموحد" شددت المحكمة على أن الاستثناءات يجب أن تُؤوَّل بحزم، وأنه يمكن تبرير "الأسباب المقنعة والإكراهية"، وأنَّ التحديدات يجب أن تكون "متناسبة مع الهدف الشرعي القانوني المتَّبَع"، وأنه يجب أن يكون هناك دليل "وثيق الصلة وكاف" كي تُتخذُ قرارات مبنية على تقويم مقبول للحقائق والوقائع وثيقة الصلة" قبل أن يُعمدَ إلى تبرير تحديد ما.³²

أما في القرار الذي صدر مؤخراً في قضية "حزب رفاه وآخرين ضد تركيا" (*Refah Partisi & Others v. Turkey*)³³، فقد قضت "المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان" (ECHR)، تحت معارضة قوية من ثلاثة قضاة، أنه لم يكن انتهاكاً لحق حرية الاجتماع، وفق مندرجات المادة 11 من "الاتفاقية الأوروبية"، من قبل تركيا، بحلها حزباً سياسياً اعتمد سياسة طويلة الأمد لإرساء أسس نظام يقوم على قانون الشريعة (الإسلامية) ضمن إطار عمل من نظم قانونية تعددية، وأنه -أي الحزب- لم يستثن في تحقيق أهدافه استخدام القوة لتنفيذ سياسته وإقامة النظام الذي يتصوره. ولم تباعد المحكمة، في رأيها، من أي من المبادئ التي انتهجتها في القضايا الثلاث السابقة، بالرغم من أن الدليل والتعليل اللذين استندت إليهما كانا متناقضين.³⁴

إنَّ حق الأفراد في تكوين جمعيات أكدَّ عليه في قرارٍ مهمٍّ صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة حول "المدافعين عن حقوق الإنسان".³⁵ فهذا الإعلان ينصُّ على أن "لكل فرد الحق، إفرادياً أو بالاشتراك مع آخرين، في أن يروج ويعمل لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتحقيقها على المستويين الوطني (القومي) والدولي".³⁶ وأخيراً، يُطلَبُ من الدول الموقَّعة على "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية" أن تتبنَّى مثل هذا التشريع وغيره من الإجراءات الضرورية لسيادة حقوق التعبير والاجتماع والتجمُّع السلمي، ولضمان أن كل شخصٍ يملك الوسائل الفعالة لتقويم أي انتهاكٍ قد يحصل.³⁷ هذا، ويمكن للدول الموقَّعة أن تفرض تحديدات وقيوداً ضيقة معيّنة على المنظمات المدنية التي تمارس هذه الحقوق³⁸، ولكن، من غير

المقبول أن تمارس هذه الدول التمييز بين الأفراد بالنظر إلى ممارستهم الحقوق نفسها.³⁹ وهذا يعني، مثلاً، أنه ليس في إمكان الدول أن تحدّ من حقوق المواطنين في إيجاد منظمة مدنية أو المشاركة في إيجادها، بل يتوجّب عليها أن تعامل جميع الأشخاص ضمن أراضيها بالمعايير نفسها.⁴⁰ وفي البلدان التي تتركز فيها الموارد تقليدياً بين يدي الدولة، فإنّ هذا المبدأ اللاتمييزي يصبح في هذه الحالة أهم.

القسم 2.2. مبادئ عامة

أ. يجب ألا يكون اكتساب الوضعية القانونية شرطاً مسبقاً (لازمياً prerequisite) لممارسة حقوق التعبير والتجمع السلمي والاجتماع.

المناقشة

إنّ حقيقة إمكان تشكيل منظمة مدنية بوصفها كياناً قانونياً لا يعني أنّ المطلوب من المواطنين تشكيل كيانات قانونية حتى يتمكنوا من ممارسة حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي. بل على العكس من ذلك، فإنّ معظم المنظمات المدنية هي في الحقيقة كيانات غير رسمية (informal entities). وهي ليست من الناحية التقنية جزءاً من المادة التوجيهية المقدّمة في هذا "الدليل". ولأنّ المنظمات المدنية غير الرسمية تشكّل القسم الأكبر من القطاع المدني، إلا أنّ حمايتها من تدخل الدولة يتّسم، على الأقل، بالأهمية نفسها التي يتّسم بها إحقاق حقوق الإنسان الأساسية، كما حماية المنظمات المدنية الرسمية. وهذا يتطلّب توفير حماية قانونية قوية للأفراد الضالعين في منظمات مدنية غير رسمية في سياق ممارستهم حقوقهم المضمونة في "الاتفاقية الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية" وغيرها من الاتفاقيات ذات الصلة.

وثمة العديد من المنظمات المدنية الصغيرة التي لا تختار أن تصبح كيانات قانونية باللجوء إلى إنشاء نفسها كذلك (أنظر القسم 2.3. لمناقشة إجراءات الإنشاء). فبالرغم من أنّ هناك مزايا واضحة للحصول على شخصية قانونية، فإنها (أي المزايا) ليست كبيرة في بعض البلدان بالنسبة إلى المنظمات الصغيرة، وهذه لا ترغب في تحمّل أعباء وضع التقارير السنوية أو إمكانية التدخل القانوني في أنشطتها، ممّا يمكن أن يرافق الوضعية القانونية الرسمية. وفي بلدان أخرى، فقد لا تسمح الحكومات القمعية لبعض أنواع المنظمات بأن تُنشئ نفسها رسمياً.

ب. إنَّ القوانين التي تحكم إنشاء المنظمات المدنية باعتبارها كيانات قانونية رسمية تُنشئ عموماً شخصية قانونية للكيان وتلقي بالمسؤولية القانونية (liability) عليها وعلى الأفراد المشاركين فيه. أما الامتيازات الأخرى (كالوصول إلى تفضيلات ضريبية tax preferences و عقود دولة state contracts فيمكن أن تكون مشروطة بإنشاء منظمة مدنية رسمية.

المناقشة

إنَّ اكتساب الشخصية القانونية يعني أنه بات للمنظمة المدنية الرسمية القدرة على الدخول في عقود وإجراءات وغير ذلك من العلاقات القانونية، وأنها هي نفسها باتت مسؤولة قانوناً (في حدود أصولها) عن التزاماتها التي تتعهدّها. وكثيراً ما تكون هذه المسؤولية القانونية ملازمة بتحديد المسؤولية القانونية التي للأفراد المشتركين في المنظمة (كالمؤسسين، مثلاً، والمسؤولين وأعضاء مجلس الإدارة والموظفين). والقاعدة العامة هي في أنَّ شخصاً قانونياً جديداً - المنظمة المدنية الرسمية - يأخذ على عاتقه الحقوق والواجبات القانونية الناجمة من نشاطه، أما الأفراد المرتبطون به فلا يكون عليهم ذلك. مع ذلك، وحتى مع مسؤولية قانونية محدودة، فإنَّ هؤلاء الأفراد يبقون مسؤولين قانونياً عن أفعالهم الخاصة أو إهمالهم في ظروف معيّنة (أنظر القسم 3.4).

في الفصل التاسع تناقش التفضيلات الضريبية (tax preferences)، فيما يُناقش الوصول (النفاذ access) إلى عقود الدولة في القسم 2.11.

ج. على المنظمات المدنية الرسمية عموماً أن تتمتع بالحقوق والواجبات نفسها التي يتمتع بها الأشخاص القانونيون الآخرون، كما يتوجّب عليها عموماً أن تكون خاضعة لموجبات وعقوبات القانون المدني والجرمي التي تطبّق على الأشخاص القانونيين، مع استثناء مدى ما ينصُّ عليه القانون من قيود وتحديات خاصة. إنَّ القواعد العامة لإنشاء الفروع والتوابع (subsidiaries) والممثلات وغيرها من لواحق (affiliates) الكيانات القانونية يجب أن تطبّق على المنظمات المدنية.

المناقشة

في ما يتعلق بالإشياء (أنظر القسم 3.2)، تكتسب منظمة مدنية "الشخصية القانونية" وتصبح "شخصاً قانونياً". وباكتسابها وضعية قانونية رسمية منفصلة عن مؤسسيها، يجب أن يكون لها الحق، باسمها الخاص، مذ ذاك فصاعداً، في: الدخول بعقود، واستخدام موظفين، بيع وشراء

العقارات والملكيات الخاصة، واستثمار الأصول، وتأجير المكين (machinery)، التجهيزات والمساحة المكتبية، وإدارة الحسابات المصرفية. وبالمثل، يجب السماح لمنظمة مدنية أن تشارك مع أشخاص قانونيين آخرين لتشكيل شخص قانوني آخر (على سبيل المثال تشكيل رابطة جمعيات)، وأن تدخل في علاقة تجارية أو عقود مشتركة (joint venture) طالما أن القيام بهذا ينسجم مع أغراض المنظمة وسلطاتها. هذه هي الحقوق التي للأشخاص القانونيين في معظم النظم القانونية.⁴¹

كما يجب أن تخضع المنظمة المدنية الرسمية أيضاً للواجبات العامة والعقوبات نفسها التي تطبق على الأشخاص القانونيين الآخرين. مثلاً، تخضع المنظمات المدنية عموماً لقوانين العمالة نفسها التي تطبق على الكيانات القانونية الأخرى. وإذن، ينبغي أن يقاضى موظفو المنظمة المدنية الحد الأدنى للأجور، وأن يكون لهم الحق في تشكيل النقابات والقيام بالإضراب، مع خضوعهم لمختلف الضرائب المتعلقة بالعمل.⁴² كما ينبغي أن يُطلب إلى المنظمات المدنية اتباع قوانين المحاسبة العامة.⁴³ وكمثال آخر، يجب أن تخضع المنظمات المدنية للنصوص الواردة في قانون الإفلاس في البلد المعني، الذي يرضى حل الكيانات القانونية التي تملك مسؤوليات قانونية زائدة عن أصولها، إما طوعاً أو بطريقة غير طوعية (إكراهية).

وبالنسبة إلى القواعد المتعلقة بإنشاء فروع المنظمات المدنية الأجنبية، أنظر القسم 1.10.

د. كل الأفعال أو القرارات التي تؤثر في المنظمات المدنية الرسمية يجب أن تخضع لمراجعة إدارية وقضائية مناسبة.

المناقشة

من الأساسي لتنمية حكم القانون حق جميع الأشخاص القانونيين في المجتمع -بمن فيهم المنظمات المدنية- الاحتكام إلى القرارات الإدارية التي يمكنها أن تستأنف بها أمام محاكم مستقلة. أما القرارات التحكُّمية وغير العادلة التي تؤثر في المنظمات المدنية -كالرفض الخاطيء بمنع إنشاء منظمة مدنية- فتتجم أغلب الأحيان في نظام لا يوفر قرارات إدارية يمكن الاستئناف بها أمام محاكم مستقلة. ويجب ألا تكون هناك حاجة لوجود أي مواد في قانون المنظمات المدنية الخاص ترعى هذه المسائل، لأن هذه تتوفر في القوانين العامة التي ترعى الاستئنافات القضائية الإدارية. وبالرغم من ذلك، فحيث تكون المواد في القوانين العامة للمراجعة الإدارية والقضائية

غير كافية، فقد يكون من الضروري بالنسبة إلى قانون المنظمات المدنية أن يحتوي مواد خاصة تنصُّ على مثل هذه المراجعة.⁴⁴

هـ. إذا كان ثمة نظام فيدرالي، ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار والاهتمام أيُّ جملة من القواعد القانونية الراحية للمنظمات المدنية ينبغي أن تُشرَّع وتُدار على المستوى الوطني (القومي)، وأيها على مستويي الدولة والمقاطعة أو على المستوى المحلي.

المناقشة

عادةً ما تُعيَّن الدساتير بصورة نموذجية مواد الموضوع التي توجد ضمن السلطة القضائية لكل مستوى وفرع عاندين للحكومة. ذلك أنه من الصعب اقتراح توجيه أو ممارسة فضلى (best practice) في ما يتعلق بطريقة تحديد الدستور السلطة القضائية التي ستتعامل مع المنظمات المدنية، حيث توجد جملة (أو تشكيلة) كبيرة من الممارسات الفعلية الحقيقية. ومن المهم، مع ذلك، أن يقوم تنسيق بين مختلف المستويات الحكومية لضمان عدم تقويت الانتباه في ما يتعلق بالمجالات التي ينبغي أن يوضع لها تشريع ذو معنى. وفي الوقت نفسه، فإنَّ ضلوع عدد كبير من الهيئات الحكومية المختلفة في ضبط المنظمات المدنية قد يُسبب أعباء إدارية غير ملائمة ولا ضرورة لها، وينبغي تجنبها.

3

وجود المنظمات المدنية القانوني

القسم 1.3. الإنشاء

أ. إنَّ القوانين التي تتطلَّب مراسيم خاصة معيَّنة يجب أن توجد لإنشاء منظمة مدنية.

المنافشة

كي يتسنى اكتساب وضعية كيان قانوني والتمتع بمسؤولية قانونية محدودة، فإنَّ النظم القانونية تتطلَّب عموماً أن تنشأ المنظمة رسمياً.⁴⁵ ولكي تصبح المنظمة المدنية منشأة بوصفها كياناً قانونياً، ينبغي على المؤسسين عادةً عقد اجتماع تأسيسي وتبني وثائق المنظمة الحاكمة أو الناطمة (governing documents).⁴⁶ وبعض البلدان يشترط كتابة عدلاً يوثق وثائق المنظمة، بما فيها محضر الاجتماع التأسيسي والوثائق الحاكمة التي تبناها، وذلك قبل أن تُقبل للإنشاء. وفي بلدان أخرى يُعتبرُ التوثيق العدلي كافياً لإنشاء كيان قانوني، بيد أنَّ هذا في حدِّ ذاته، كثيراً ما لا يمنح مسؤولية قانونية محدودة.

ب. يجب أن يشترط إنشاء منظمة مدنية ملء عدد قليل فقط من الوثائق المحددة بوضوح

المنافشة

إنَّ الوثائق الرئيسية التي يجب أن تكون مطلوبة هي وثائق المنظمة الحاكمة (كالوثيقة التأسيسية أو النظام الأساسي، صكوك الأتئمان، القانون الداخلي، بنود التأسيس، إلخ...). وتلك الوثائق -كما حدَّدت في قانون المنظمة المدنية- يجب أن تتصَّ على طبيعة المنظمة وغرضها؛ وأن تبيِّن البنية الحاكمة الملائمة؛ وأن تحدِّد المؤسسين وأعضاء مجلس الإدارة (أو الهيئة الإدارية board members) والمدراء؛ وأن تذكر المركز الرئيسي الذي اعتمده المنظمة؛ وأن تحدِّد ممثل المنظمة الرئيسي (أو ممثليها الرئيسيين). ويجب أن تُطالب كل المنظمات المدنية الرسمية، دورياً، بتحديث المعلومات الضرورية، كاسم الممثل العام (أو أسماء الممثلين العامين) وعنوان المنظمة.⁴⁷ ويجب أن يُقبل تحديث المواد الإدارية (العنوان، الممثلون، إلخ...) تلقائياً، وألا يُشترطُ أي مراجعة أو أي تجديد لعملية الإنشاء (أنظر القسم 3.3).

ج. يجب أن تكتب قوانين المنظمة المدنية وتطبق على نحو يجعلها تتسم بالسرعة والسهولة وعدم الكلفة في ما يتعلق بإنشاء منظمة مدنية باعتبارها شخصاً قانونياً.

المنافسة

يجب أن تكون عملية الإنشاء سريعة، سهلة، غير مكلفة، ولا تتضمن إلا حداً أدنى من الشكليات، بما يمكن كل الأفراد والمنظمات الراغبين في تشكيل منظمة مدنية من القيام بذلك. كما يجب أن يكون إنشاء منظمة مدنية تطوعياً لا تفويضياً (mandatory).

ويسمح العديد من البلدان بإنشاء كيان قانوني عبر البريد، وهو إجراء مرغوب عموماً. وإذا كان على مؤسسي منظمة مدنية الحضور شخصياً أمام وكالة الدولة المسؤولة، فينبغي أن يُعطى الاعتبار لتحديد المكاتب التي تُنجز وظيفة الإنشاء في أماكن مناسبة تنتشر في البلاد. وإذا كان يُلجأ إلى محكمة (أو محاكم) للإنشاء، فيجب أن تتسم الإجراءات المعتمدة في إنشاء منظمة ما بالروتينية وبلا جهد وبإيجاز.

د. يجب أن يتضمن إنشاء منظمة مدنية النذر القليل نسبياً من البيروقراطية القضائية أو الاستنساب حيال الأغراض والغايات المسموح بها، أو لجهة الوسائل التي ستسعى المنظمة من خلالها إلى تحقيق تلك الأغراض.

المنافسة

يجب أن تسمح قوانين الإنشاء بإنشاء أي منظمة تشكلت لغرض قانوني أو أكثر، طالما أن الأوراق الملائمة قد صُنفت كما هو مطلوب. وقد يكون التذمر الوحيد الأكثر شيوعاً في ما يتعلق بقوانين المنظمة المدنية هو أنها تستند إلى الكثير من استنسابات المسؤولين الحكوميين في تقريرهم السماح بإنشاء منظمات مدنية أو عدم السماح بذلك. في بعض الأحيان يحدث هذا لأن النصوص القانونية المتعلقة بالإنشاء لا تحتوي تعاريف واضحة لأنواع المنظمات التي يمكن أن تُنشأ أو للأغراض التي يُسمح لها بتحقيقها. وفي أحيان أخرى يحدث هذا لأن القانون لا ينص بوضوح على أن تسجيل المنظمة المدنية التي تقدّمت بطلب الإنشاء هو متطلباً وليس نسيباً.

إنَّ سلطة صنع القرار في ما يتعلق بالإنشاء يجب أن تُحدَّد بدقة، بحيث لا تهتم إلا بمتطلبات الاجتماع القانونية وحسب، كما يجب أن تُمنح المنظمات المدنية حق الاستئناف لمعارضة القرارات المتخذة.⁴⁸ وثمة مسائل تعريفية (أو تحديدية) صعبة غير قابلة لتجنبها في تقرير ما ينبغي منحه للمنظمة المدنية من بعض المنافع (مثلاً، وضعية الإعفاء الضريبي)، ومثل هذه التحديدات ينبغي أن تُمنح بوجه عام على نحو مستقل عن عملية الإنشاء نفسها وفي حدِّ ذاتها.⁴⁹ وللإقلال من الأحكام الاستثنائية، يمكن أن توضع أمام السلطة الضريبية معايير واضحة لتحديد الأهلية للاستفادة من الإعفاءات الضريبية، وإنَّ أي رفض لمنح مثل هذه الإعفاءات يجب أن يكون قابلاً للاعتراض (أنظر الفصل 9).

إنَّ إجراءات الإنشاء وتعبئة المتطلبات يجب أن تكون كلها سهلة. إذ ينبغي ألا يكون من الضروري للمنظمة المدنية اللجوء إلى الهيئة التشريعية (legislature)، أو أي فرع لها، حتى تنشأ. والوكالة المسؤولة عن إنشاء المنظمات المدنية يجب أن تنشر القواعد والتنظيمات والنماذج التي تفسر عملية الإنشاء وتشرحها. كما يتوجَّب عليها أن تُسدي الدعم للمنظمات المدنية الساعية إلى الإنشاء، بما في ذلك الوثائق النموذجية (sample documents).⁵⁰

هـ. يجب أن تضع القواعد الخاصة بالإنشاء القانوني مهلاً زمنية قصيرة تعمد خلالها الوكالة المسؤولة إلى بت الموضوع (مثلاً، مدة أقصاها 60 يوماً)، كما يجب أن تنص على أنَّ الفشل في إتمام الطلبات الكاملة ضمن المهلة الزمنية المحددة يوجب اعتبار الموافقة حاصلة. وفي بعض الحالات (مثلاً، الإغاثة من كارثة) يجب أن يُحدثَ الإنشاء بسرعة.

المناقشة

يجب أن ينجم عن تصنيف الطلب الكامل للإنشاء (مع كل المواد المطلوبة، بما فيها الوثائق الحاكمة ومحاضر الاجتماع التأسيسي، إلخ...) تأهُب وكالة الدولة المسؤولة للقيام بالعمل فوراً. وفي غياب مثل هذا العمل ضمن فترة زمنية محدَّدة بالقانون -60 يوماً مثلاً- ينبغي اعتبار الإنشاء حاصلاً، بما يوجب على وكالة الدولة المسؤولة إصدار اللازم من الأوراق والشهادات المعتادة في عملية إثبات الإنشاء.⁵¹

و. إنَّ وكالة الدولة المسؤولة ملزمةً بتقديم بيان مكتوب عن الأسباب المؤدية إلى أي رفض بإنشاء منظمة مدنية. أما قرارات الرفض بإنشاء منظمة مدنية فينبغي أن تكون قابلة للمراجعة أمام محكمة مستقلة. كما يجب أن تكون هناك مهلة زمنية معقولة يلجأ خلالها إلى تقديم المراجعة الاعتراضية. وعند الضرورة يجب أن يُعزَّز قانون المنظمة المدنية هذه الحقوق تحديداً وبوجه خاص.

المنافسة

يجب أن يحدث رفض التصريح بالإنشاء خلال المهلة الزمنية المحددة المنصوص عليها، وأن يتلزم مع إصدار بيان توضيحي مكتوب مع فرصة تصحيح أيٍّ من العيوب في الطلب.⁵² توفر العديد من الدول في قانونها الإداري حق الاستئناف في المحكمة مع تسليطها على تلك الاستئنافات بالعمل الإداري، إلا أنه ينبغي أن يُلزم جانب الحذر لضمان أن هذه الإجراءات ملائمة وأن المحاكم مستقلة بما فيه الكفاية.

ز. يجب ألا يكون هناك أي متطلبات غير جوهرية للإنشاء، كأن يُطلب توفر وقفٍ بحدٍّ أدنى (minimum endowment) لجمعية أو أي منظمة أخرى ذات عضوية، أو توفر الشرط المرفق المتعلق بالعضوية ذات الحد الأدنى. وإنَّ المتطلبات الوقفية الدنيا بالنسبة إلى المنظمات التي توفر المنح (grantmaking organizations) يجب أن تكون اسمية (nominal).

المنافسة

من غير الضروري عموماً طلب إثبات امتلاك منظمة ما التمويل اللازم لإنجاز أغراضها المبيَّنة. وأوقاف الحد الأدنى الأعلى (high minimum endowments) [وتُسمى هذه أيضاً "الإرث" "patrimony"] بالنسبة إلى المنظمات التي توفر المنح، يمكن أن تحدّد الإنشاء بالأشخاص ذوي العلاقة الجيدة أو بالمؤسسين الأغنياء، وإنَّ شرط تمتع منظمة ما بأموال كافية في البداية لإنجاز كل أغراضها وغاياتها كثيراً ما يكون ذريعة من قبل المسؤولين الحكوميين لتقرير ما يعتقدون به من أنَّ المنظمة جديرة بالحصول على رخصة للعمل. وإذا كانت المنظمة قادرة على جمع التبرعات وتوفير السلع والخدمات، فإنها تكون قد أثبتت بذلك قيمتها؛ وإذا لم تكن قادرة على القيام بذلك فهي ستفشل.⁵³

ح. يجب أن تتضمن الأغراض المنصوص عليها في قانون المنظمات المدنية الرسمية كل الأنشطة التي يمكن للأفراد القيام بها قانوناً.

المناقشة

بالنسبة للإنشاء الأساسي لأي منظمة مدنية، أي غرض سيعتبر قانونياً إن شمل الافراد وسُـمـح به. وكما سيُـعـمـد إلى مناقشته بتفصيل أكبر في ما يلي أدناه، فقد يكون من المناسب تحديد الامتيازات والمنافع الخاصة (كالمنافع الضريبية مثلاً) بالنسبة إلى المنظمات المدنية التي تضطلع بصورة رئيسية بأنشطة معينة ذات منفعة عامة. وأي قانون كهذا، مع ذلك، يجب أن يتضمّن عادة قائمة موسّعة من الأغراض التي تشكّل أنشطة المنفعة العامة، كما يجب أن تكون هناك سلّة بحيث يكون القانون مرناً.⁵⁴

ط. يجب السماح للمنظمات المدنية بأن يكون لها وجود دائم (أو وجود محدود، إذا ما اختار المؤسسون ذلك).

المناقشة

إن مرونة فترة الوجود مضمّنة في حرية الاجتماع؛ ويمكن أن تترافق بطريقتين. فبعض التشريع يجيز أن تنصّ وثائق المنظمات الحاكمة على فترة الوجود، أو أن المنظمة ستوجد حتى تحقيق غرض معين. وتجزئ تشريعات أخرى، ببساطة، للهيئة الحاكمة في منظمة ما أن تختار موعد وقف نشاطها وحلها وتصفيتها عندما تتحقق لها أغراضها، أو لأنها ترغب في أن تُوقَفَ عملها لأي سبب آخر.

ي. يجب السماح للأشخاص، الطبيعيين والقانونيين، المحليين أو الأجانب، بإنشاء منظمات مدنية. والاعتبار ينبغي أن يُعطى للسماح للقاصرين بالمشاركة في المنظمات المدنية بوصفهم أعضاء.

المناقشة

تُجيز قوانين المنظمة المدنية في أنحاء العالم للأفراد إنشاء منظمات مدنية، ولكن بعض القوانين لا يُجيز للأشخاص القانونيين الآخرين، كالشركات أو الجمعيات أو هيئات الدولة، إنشاء منظمة مدنية. ومن المرغوب به كثيراً السماح لكل الأشخاص القانونيين بإنشاء المنظمات المدنية.⁵⁵ فهذا مما يسمح، على سبيل المثال، بإنشاء مؤسسة من قبل شركة مهتمة في تخصيص بعض أرباحها

لتحسين المجتمعات المحلية حيث تعمل، أي الشركة. كما يسمح ذلك، أيضاً، للكيانات المتشابهة بأن تشكل مظلة من مجموعات تسعى لتحقيق مصالح مشتركة. من ذلك على سبيل المثال:

- جمعية من منظمات مدنية تشكلت لتوفير خدمات وتدريبات مفيدة لأعضائها أو لمفصلة مصالح أعضائها،
- أو جمعية لوكالات فنية لحكومات مدن (المقصود حكومات محلية - المترجم) تشكلت لمفصلة مصالح مشتركة أمام الحكومة الوطنية بتقديم الخدمات والتدريب لأعضائها.

أما بالنسبة إلى المنظمات المدنية المشكّلة من قبل هيئات عامة فانظر القسم 1.11.

هذا، ويشترط القانون الدولي أن يُجاز للأجانب تشكيل منظمة مدنية بالمعايير والشروط نفسها المطلوبة من مواطني البلد المعني.⁵⁶ ومن ناحية أخرى، من المعقول المطالبة بأن يكون لدى أي منظمة مدنية، بما في ذلك أي منظمة أجنبية، ممثل عام توجّه إليه الإشعارات الرسمية، ويكون مواطناً أو مقيماً في البلد المعني.

وبالرغم من أنه قد يكون هناك شرط معقول بوجوب بلوغ المؤسسين سنّ الرشد القانونية أو أن تكون غالبية أعضاء المجلس الحاكم راشدين، إلا أنّ القانون ينبغي أن يتضمن مواد خاصة تجيز عضوية القاصرين أو احتلالهم بعض مقاعد المجلس. وهذا مهم للغاية في المنظمات المدنية التي تسعى إلى تحقيق مصالح أو استشرافات خاصة بالشباب.⁵⁷ أما في ما يتعلق بفعالية أو الإلزامية المدى والخيار اللذين يُجاز ضمّهما للقاصرين العمل (كتوقيع العقود على سبيل المثال)، فيجب أن يتحدّدًا بمرجع متعلق بقوانين البلد المعين التي ترعى الأهلية القانونية (legal capacity).

ك. يجب أن ينصّ القانون بوضوح على الحقوق والواجبات التي تتعرض لها المنظمة المدنية خلال فترة وجودها، بما في ذلك مسائل نقل الملكية.

المناقشة

يجب أن ينص القانون بوضوح على الواجبات التي تتعرض لها المنظمة المدنية بين وجودها الحقيقي الفعلي وبين إنشائها الرسمي، وينبغي عليها تحملها ما إن تصبح كياناً قانونياً. وفي قوانين العديد من النظم القانونية قواعد خاصة متعلقة بأنشطة المنظمات في عملية التشكيل والحقوق والواجبات التي يمكن أن تتعرض لها أو تنتقل إليها خلال عملية التشكيل.⁵⁸ وهذه القوانين تتباين، ولكن، هنا، كما في العديد من مجالات القانون، من الأهم أن يكون القانون واضحاً.

ل. يجب أن يُسمح للأفراد بإنشاء منظمة مدنية بصكٍّ وصائيٍّ (مثلاً بوصية).

المناقشة

إنَّ السماح بتشكيل منظمات مدنية تطبيقاً لقرار أو صكٍّ وصائيٍّ عبارة عن طريقة مهمة يتمكن بها القانون من تشجيع ترك الملكية الخاصة لمنفعة عامة.⁵⁹ ففي العديد من البلدان يترك الأفراد الذين يتمتعون بثرواتهم، خلال حياتهم، بعضاً من أصولهم أو كلها لأغراض خيرية بعد مماتهم. وبالرغم من أنَّ الهبات أو الهدايا الوصائية يمكن منحها لمنظمات موجودة، إلا أنَّ التجارب في العديد من البلدان تشير إلى أنَّ بعض الأفراد يفضلون الإيحاء بأصولهم لمنظمات يُنشئونها بأنفسهم. وقد عمد أثرياء معروفون إلى إنشاء منظمات مدنية مشهورة على هذا الطراز - كمؤسسة "فورد" أو مؤسسة "غولبينكيان" على سبيل المثال - فضلاً عن أنَّ أشخاصاً متوسطي الثروات أنشأوا أيضاً مثل هذه المؤسسات. وفي إمكان القوانين الضريبية أن تقدم حوافز قوية لهذه الأغراض (أنظر القسم 2.9).

س. يجب السماح بنشوء المنظمات ذات المنفعتين المشتركة والعامة

المناقشة

تجيز غالبية قوانين المنظمة المدنية للأشخاص تشكيل منظمات مدنية تسعى إلى قضايا وأنشطة موجّهة أساساً لتحقيق منفعة مشتركة لمجموعة محدّدة من الأفراد. على سبيل المثال، تتشكّل غالبية الجمعيات المهنية لتوفير الخدمات أو التسهيلات أو التدريب لأعضائها، وللمدافعة عن مصالحهم، أو لتوفير تنظيم ذاتي يتعلق بالمهنة. ومن إحدى قوى المجتمع المدني أنَّ الأفراد أحرار في تشكيل النوادي الرياضية وفرق الغناء، أو سوى ذلك من المنظمات الاجتماعية التي

تمكنهم من تحقيق مصالحهم المشتركة على النحو الأفضل. و"المنظمات ذات المنفعة المشتركة" هذه تستأهل الوجود القانوني والحماية كما "المنظمات ذات المنفعة العامة" أو لمنفعة بعض الشرائح.⁶⁰

والسؤال عمّا إذا كان يجب أن تحظى "المنظمات ذات المنفعة المشتركة" بالمنافع والامتيازات نفسها التي تحظى بها "المنظمات ذات المنفعة العامة" (مثلاً، الحق بتلقي اقتطاعات ضريبية على مساهماتها والوصول إلى المنح والعقود الحكومية)، هذا السؤال يجب ألا يُخلط بمسألة ما إذا كان يجب أن يُسمح للمنظمات ذات المنفعة المشتركة بالحصول على الشخصية القانونية (أنظر الفصل 9 لنقاش التفضيلات الضريبية).

يجب أن يُسمح للمنظمات ذات المنفعة المشتركة بالضلع في أنشطة المنفعة العامة إذا اختارت ذلك، ولكن إنشاء منظمة ذات منفعة مشتركة يجب ألا يعتمد على اعتبار ما إذا كانت تستوفي بعض التحديد الخاص بالمنفعة العامة. فإنشائها يجب أن يُسمح به طالما كانت أنشطتها المقترحة قانونية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ في قوانين بعض البلدان مفهوم العضوية "الثابتة" الذي يُستخدم لرفض منح المنظمة ذات العضوية الحق في العمل لمصلحة غير أعضائها. وهذه القاعدة (أو القانون) لا تخدم غرضاً قانونياً وليست ممّا يُرغب به (أنظر القسم 1.6د).

ع. على وجه العموم، يجب أن تكون العضوية في منظمة مدنية طوعية؛ ولا يجوز الطلب من الشخص الارتباط بها أو الاستمرار في انتمائه إليها.

المناقشة

على الرغم من المبدأ العام المبين في هذا "الدليل"، فقد يكون من المناسب في بعض الحالات جعل العضوية في منظمة ما إجبارية. على سبيل المثال، إذا فوّضت حكومة ما إلى جمعية مهنية (مثلاً جمعيات قانونية أو طبية أو محاسبية أو غيرها من الجمعيات المهنية) السلطة والمسؤولية للترخيص للأعضاء بمزاولة مهنة ما ولتنظيم سوء التصرف والارتكابات (malpractice)، عندئذٍ يكون من المناسب المطالبة بالعضوية في الجمعية المعنية شرطاً لممارسة المهنة موضوع المناقشة.⁶¹ ومع ذلك، ستشكّل العضوية التقويمية في منظمة غير حكومية -في الأحوال العادية- انتهاكاً لحريتي التعبير والاجتماع.

فالعضوية في منظمات مهنية خاضعة لشرط الترخيص ليست طوعية بالكامل، وبالتالي فهي تختلف عن معظم المنظمات التي تصدّى لها "الدليل" بالنقاش. ومع ذلك، فإنّ العديد من القواعد

المضمّنة في الإرشادات يمكنها أن تُطبّق على مثل هذه المنظمات. وفي بعض البلدان، يمكن ان تكون العضوية إلزامية في مكان العمل ذو الطابع النقابي (وهذه الفقرة لم تعالج ضمناً في هذا "الدليل").

القسم 2.3.: وكالة الدولة المسؤولة

أ. إنَّ على وكالة الدولة أو المحكمة المنوطة بها مسؤولية إنشاء منظمات مدنية أن تكون مزوِّدة على نحو ملائم بمحترفين قادرين على الاضطلاع بدورهم.

المنافسة

هناك تنوعاً ملحوظاً ضمن النظم القانونية في اختيار الدائرة المسؤولة والتي لديها السلطة لإنشاء المنظمات المدنية. ففي بعض البلدان ينبغي أن تسعى المنظمات المدنية إلى الإنشاء لدى وزارة مسؤولة وفقاً لاختصاصها من حيث نشاطها المستهدف.⁶² وفي بعض البلدان الأخرى تكون مسؤوليات إنشاء المنظمات المدنية منوطة بالمحاكم.⁶³ وفي بلدان أخرى تتولّى وزارة وحيدة مسؤولية إنشاء المنظمات المدنية والإشراف عليها.⁶⁴ وثمة بلدان تولج فروعاً محلية تابعة لوزارة وحيدة إنجاز وظائف الإنشاء الرئيسية (كوزارة العدل مثلاً)⁶⁵. ولكل نظام من هذه النظم مميّزات وعيوب.

فإذا اعتمد نظام الوزارات المتعددة، فإنّ الوزارات المختلفة تميل إلى وضع معايير مختلفة في ما يتعلق بالإنشاء، حيث يبدو بعضها متساهلاً، فيما تتسم الأخرى بالصرامة؛ وليس ثمة وزارة تطور خبرة حقيقية في التعامل مع المنظمات المدنية. ولأنّ إنشاء المنظمات المدنية جانب ثانوي من نشاط كل وزارة، فإنّ لدى بعض المنظمات صعوبة في العثور على وزارة تدّعي سلطة قضائية على أنشطتها المفترضة، الأمر الذي يجعل الموضوع مكتنفاً بفوضى وصخب بازاريين.

قد تُعتبر المحاكم مرجعية تفضّل الوكالات الإدارية بالنسبة إلى إنشاء المنظمات المدنية، لأنّه يُفترض في القضاة التأمّني والعدل في تطبيق القوانين. بيد أنّ هذا ليس دائماً بالأمر الحقيقي، إذ حصلت من الناحية العملية عدة عوائق في استخدام المحاكم. فبعض المحاكم يتعاطى مع مسألة الإنشاء كما لو كانت محاكمة تقع تحت القانون المدني، الأمر الذي ينجم عنه تأخير لا يمكن تجنبه. ولأنّ الإنشاء يُجرى في محكمة، فقد يتدخل محامي الدولة (المدعي العام)، ممّا سيحدث كذلك تأخيراً. أضف إلى ذلك أنّه ليس هناك شرط في أنّ رفض المحكمة إنشاء منظمة مدنية يترافق مع بيان الأسباب بما يمكن من الاستئناف أمام محكمة أعلى. وهذه المشكلات يمكن

إصلاحها بتعديل مناسب للقانون ينصُّ على طلب إجراءات بسيطة جيدة التوثيق إذا ما أُريدَ استخدام المحاكم. وثمة مشكلة أخرى لا يمكن تصحيحها بالسهولة المرتجاة. فالمحاكم عموماً ليست مكوَّنة (staffed)، والقضاة ليسوا مدربين لتأمين الإشراف على المنظمات المدنية ومراقبتها.

أما استخدام وزارة وحيدة فيتميّز بتمركز الخبرة في ما يتعلق بالمنظمات المدنية في وكالة واحدة، ولكن في بعض الأحيان، تكون الإجراءات المتخذة من قبل الوزارة فيما يخص المنظمات المدنية متطبعة جداً بمهام الوزارة الرئيسية. على سبيل المثال، قد تكون وزارة العدل منخرطة كثيراً بالتفاصيل الإدارية، فيما قد تكون وزارة الداخلية غارقة على نحو متزايد بالهموم الأمنية. فإذا كانت الفروع المحلية التابعة لوزارة ما ضالعة في موجبات الإنشاء، فسيكون هناك دائماً صعوبة في تحقيق تماسك صنع القرار ووحدته. وهذا يمكن تحسينه في حال رفض الإنشاء، وذلك بإجازة اللجوء الاستثنائي الإداري إلى مكتب مركزي، ولكن لا يمكن الحصول على استئنافات ناجمة عن التسبب، بما يزيد من إمكانية حدوث الفوضى والصخب البازاريين.

ليس هناك جواب صحيح متسق على السؤال التالي: في أي مكان توضع سلطة إنشاء المنظمات المدنية؟ فالنظام المختار سيعتمد على التقاليد والأعراف والوقائع القانونية والسياسية السائدة في البلد المعني. وأيُّ من التدابير، الموصَّفة أعلاه، يمكن العمل به، إذا تحلَّى الناس بالقدرة والإرادة الطيبة. وفي المقابل، فإنَّ أيّاً من تلك التدابير يمكنه أيضاً أن يطبَّق على نحو سيء أو منقوص. وأخيراً، فإنَّ مشكلات الإنشاء يمكن أن تعالج على النحو الأفضل بوضع معايير للإنشاء تتسم بقلّة العدد والبساطة والموضوعية ما أمكن.

ب. حيثما يُفكرُ أنه من الملائم إنشاء وكالة حكومية مستقلة لتعيين ما إذا كانت المنظمة مؤهلة لتحصل على وضعيّة "المنفعة العامة" أو "الخيرية"، فينبغي أن تكون الوكالة هذه مفوضيّة (أو لجنة) مستقلة ومختلطة.

المناقشة

إنَّ بعض مشكلات خبرة الوكالة وقدراتها التنظيمية وانحيازها يمكن أن تحلَّ إذا أُنيطت السلطات الإشرافية على المنظمات المدنية بوكالة متخصصة أو مفوضيّة (لجنة) لا يكون أعضاؤها من المسؤولين الحكوميين فحسب، بل تشمل كذلك ممثلين للمنظمات العامة والمدنية نفسها. وقد

أنشأت "مولدافيا" مثل هذه المفوضية، محتذيةً "المفوضية الخيرية" في إنكلترة وويلز نموذجاً لها.⁶⁶ هذا، وتتنظر بلدان أخرى في إمكانية إنشاء وكالة كهذه.⁶⁷

إنَّ الأغراض العامة المتوخَّاة من مفوضية كهذه هي إنشاء منظمات مدنية، وتعيين وضعية منفعتها العامة، ومراقبة مطاوعتها ومراعاتها القانونيتين، وتوفير التثقيف والتدريب لضمان المراعاة، وفرض العقوبات في حالة ارتكاب إي انتهاكات للقانون. وبتوطين كل الوظائف الإشرافية والوضعية المتعلقة بالمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة في وكالة واحدة، يصبح من الممكن تنمية الخبرة لدى كادر يضطلع بوظيفة وحيدة هي التعاطي مع المنظمات المدنية.

إنَّ وجود وكالة وحيدة يلغي كل النزاعات المتواترة التي تحدث بين الوزارات وما ينجم عنها من فوضى، وخصوصاً إذا كانت كل وزارة ممثلة فيها (أي في المفوضية). وإنَّ مثل هذه الوكالة يمكنها أيضاً تحسين فهم القوانين التي تؤثر في المنظمات المدنية ومهنتها، وذلك بتوفير جلسات مناهج تثقيفية وتدريبية. وعندما تكون قرارات مثل هذه الوكالة قابلة للمراجعة أمام محكمة، فإنَّ ذلك يساعد في حل مشكلتها (أي الوكالة) إذا ما أصبحت مرهقة وكثير التدخل من ناحية، أو بالغة التسبب من ناحية أخرى.

وحتى إذا أنيطت سلطة الإنشاء بالجهة التقليدية، أي بالمحاكم أو بوحدة أو أكثر من الوزارات، فإنَّ الاعتبار ينبغي أن يُعطى لإيجاد وكالة أو مفوضية وحيدة لتعيين وضعية "المنفعة العامة" ومراقبتها. ويمكن أن يكون في هذه الوكالة أو المفوضية تمثيل لكل وزارة معنية، وعلى النحو الأمثل أن يكون فيها تمثيل أيضاً للقطاع العام و"المنظمات ذات المنفعة العامة". وبوجود مواطنين ليسوا بذوي وضعية حكومية على رأس الوكالة أو المفوضية، سيكون هناك ضمان عام أكبر بأنَّ القرارات ستتخذ على أساس مبدئي ومنسجم.

القسم 3.3.: تعديلات الوثائق الحاكمة (الناظمة)

يجب السماح للمنظمة المدنية أن تعدل وثائقها الحاكمة، دون إجبارها على إعادة تأسيسها أو إنشائها. كما يجب أن تُصنَّف التعديلات لدى وكالة الدولة المسؤولة.

المناقشة

وفق قوانين بعض البلدان فإنه لمن الضروري إعادة إنشاء المنظمة المدنية إذا ما أُحدث أي تعديل في اسمها وأغراضها ومركزها الرئيسي واسم عميلها المسجَّل (registered agent)،

إلخ... وهذا يشكّل شرطاً مرهقاً وغير ضروري. يجب أن يكون من الممكن بالنسبة إلى المنظمة المدنية أن تصنّف أوراقها ببساطة، بحيث تشير إلى التغييرات الحاصلة وتقديم تعديل في وثائقها الحاكمة أو الناظمة حيث كان ذلك ملائماً.⁶⁸

كما يجب أن يكون من الممكن للمنظمة المدنية تعديل وثائقها الحاكمة لتغيير أنشطتها أو أغراضها. ومثالاً على ذلك، لنفترض أنّ منظمة مدنية نشأت لمكافحة شلل الأطفال في بلدٍ بات خلواً من هذا المرض. فقد ترغب في تعديل وثائقها الحاكمة بحيث يصبح غرضها مكافحة الأمراض الوراثية عند الأطفال⁶⁹؛ فمثل هذا التعديل ينبغي أن يكون ممكناً. ويجب في هذه الحالة أن تُخطَر وكالة الدولة المسؤولة.

غير أنه يجب أن يكون هناك بعض القيود حيال القدرة على تغيير الأغراض. مثلاً، إذا كان النظام القانوني السائد في بلدٍ ما يمنح منافع خاصة لفئة من المنظمات (أي منظمات المنفعة العامة)، فعلى القانون أن يحول دون تغيير أغراض المنظمة أو أنشطتها إلى أغراض وأنشطة تختص بفئة أخرى من المنظمات (أي منظمات المنفعة المشتركة)، إذا ما كانت النتيجة ستؤدي إلى تحويل مال أو أصول ناجمة من مساهمات عامة أو من منافع ضريبية إلى منظمة قد لا تكون عادة مؤهلة لتلقي مثل هذه المنافع (أو لأعضاء منظمة كهذه). إضافة لذلك، قد ترفض وكالة ما، على سبيل المثال، بالموافقة على التغيير في أهداف منظمة ذات منفعة عامة إذا كان التغيير بالرغم من إنه للمصلحة العامة، سيؤثر في تحويل المال المُعطى للغرض الأصلي إلى غرض آخر مختلف.

وأخيراً، يجب ألا يُطلق العنان، عموماً، لمنظمة مدنية رسمية كي تتحول إلى وضعية المؤسسة الربحية؛ بل ينبغي الطلب إلى المنظمة المدنية أن تحل نفسها، بحيث تُوزَع أصولها وفقاً لما يوجبه القانون، أو أن تعتمد إلى استعمال كل أصولها التي تراكمت حين كانت منظمة مدنية لأغراض غير ربحية (أنظر القسم 7.3). وفي إمكان الأفراد الضالعين أن يؤسسوا، عندئذٍ، كياناً ربحياً جديداً لإجراء أنشطة ربحية.

القسم 4.3: تعديلات في حالة التورُّط أو المأزق

يجب أن تكون هناك إجراءات يمكن لوكالة الدولة المسؤولة أن تقر التعديلات على وثائق المنظمة الحاكمة، حتى لو لم يكن في وسع المنظمة القيام بذلك، استناداً إلى عملها المستقل الخاص.

المناقشة

(أ) الاستحالة (impossibility): في بعض الأحيان تجد منظمة ما أنه لا يمكنها القيام بالتعديلات المرغوبة على وثائقها الحاكمة بسبب وفاة مؤسسها. على سبيل المثال، يمكن لأي مؤسسة أنشئت بوصية أو بوثيقة وصائية أخرى أن تلتزم بتطبيق بعض الأنشطة التي لم تعد ممكنة أو قانونية.

في مثل هذه الحالات يجب أن يكون من الممكن للمجلس الحاكم (مجلس الإدارة أو الهيئة الإدارية) أو لمحامٍ يمثل الدولة اللجوء إلى مفوضية (أو لجنة) متخصصة أو إلى محكمة للحصول على إذن بتعديل الوثائق الحاكمة بما يجيز ممارسة الأنشطة الجديدة قانوناً، على نحو أقرب ما يكون لتلك التي رغب بها المؤسسون أو الموصون، أو لتغيير الأغراض المرغوبة أو بنية المنظمة إذا رغب أعضاء المنظمة أو مجلسها الحاكم في التغيير.⁷⁰ وعندما يكون البديل الوحيد هو إعادة الملكية إلى الوريث، فإنّ مثل هذه التعديلات تعتبر في العادة مناسبة. ومثل هذه المسائل قد ينشأ بسبب فناء المؤسس، أي من كان يمثل الكيان القانوني.

(ب) التورط (stalemate) أو المأزق (deadlock): إنه لمن الملائم أيضاً أن تحدّد القوانين إجراءً يمكن من خلاله لمنظمة مدنية علقت في وضع التورط أو المأزق اللجوء إلى المحكمة لحل المسألة. على سبيل المثال، إذا حدث انقسام متساوٍ ضمن المجلس الحاكم حول مسألة مهمة تؤثر في بقاء منظمة مدنية ما أو أنشطتها الرئيسية، وباعت محاولات الحل بالفشل تكراراً، يجب أن يُسمح لها (أو على الأقل لقسم من أعضاء مجلسها الحاكم المنقسم) باللجوء إلى المحكمة أو المفوضية (أو اللجنة) المتخصصة سعياً لتحديد النهج الملائم الذي ستسلكه أفعالها.⁷¹ وعلى نحو مماثل، إذا كان هناك عدد غير كافٍ من المدراء لتشكيل أغلبية لفضّ مسألة نزاع المصالح، فعلى المنظمة أن تكون قادرة على الحصول على التوجيه الملائم من المحكمة أو من اللجنة المفوضة المختصة.

القسم 5.3: التسجيل العام (الرسمي)

يجب أن يكون هناك سجل وطني واحد لكل المنظمات المدنية ويكون وصول العامة إليه متوفراً.

المناقشة

من المهم أن يُحتفظَ بسجل لكل المنظمات المدنية الرسمية، وأن يكون لدى العامة إمكانية الوصول إليه. وبغرض حمايتهم، يحتاج المواطنون إلى أن يكونوا قادرين على التحقق ممّا إذا كانت منظمة مدنية ما أنشئت في الواقع بوصفها شخصاً قانونياً. كما سيستفيد العامة أيضاً من كونهم قادرين على اكتشاف ماهية أغراض المنظمة، وأين تقع مراكزها الرئيسية، ومن يوجد في مجلسها الحاكم، ومن هو ممثلها القانوني، إلخ...

إذا كان للعامة وصول إلى سجل المنظمات المدنية، فإنّ هذا سيوفر مراقبة إضافية ومفيدة، وسيلقي الضوء على المشكلات الممكنة التي قد تكون سهت عنها الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ كل وكالات الدولة تحتاج لأن تكون قادرة على تعيين أي المنظمات المدنية قد أنشئت، وما هي أغراضها وسلطاتها والقيود والتحديات المفروضة عليها.

ولتسهيل مصالح كل من العامة والدولة، يجب أن يكون هناك سجل وطني واحد للمنظمات المدنية.⁷² وقد يكون من المناسب بالنسبة إلى المنظمات المدنية أن تُنشأ في مواقع متنوعة في بلدٍ محدّد وأن يُحتفظَ بسجل عام في كل موقع؛ إلا أنّ كل الإنشاءات المحلية (وكذلك الإنهاءات أو الحلّ (terminations) يجب أن تُنسّق دورياً بضمّها إلى السجل الوطني المنفتح أمام الجميع.⁷³

يجب أن يحتوي السجل الوطني، في الحدّ الأدنى، المعلومات -المحدودة ولكن الواضحة تماماً- المتعلقة بكل المنظمات المدنية العاملة في البلاد، من حيث أسماؤها وعناوينها وممثلوها العامون وأغراضها وأنشطتها. كما يجب أن يتوفر المزيد من المعلومات حول المنظمات، غُلبَ الطلب، بما في ذلك المعلومات حول وثائقها الحاكمة وطلبات إنشائها، إما لدى السجلات المحلية أو سجلات المحافظات والمقاطعات، أو لدى السجل الوطني نفسه.

القسم 6.3: الاندماجات والانشقاقات

يجب أن تكون هناك قواعد واضحة تسمح للمنظمات المدنية، دونما إكراه، بالاندماج والانقسام، أو بتعديل شكلها بالطرق المسموح بها للكيانات القانونية الأخرى. قد يكون هناك، مع ذلك، تحديدات تتعلق بقدرة المنظمات المدنية على الاندماج مع كيانات متوخّية للربح أو على قدرة "المنظمات ذات المنفعة العامة" على التحول إلى وضعية "المنظمات ذات المنفعة المشتركة"، إما عبر الاندماج أو عبر الانقسام.

المناقشة

يجب أن يكون قرار المنظمات المدنية بالاندماج أو الانقسام طوعياً (إرادياً) على وجه العموم.⁷⁴ ومن المناسب اشتراط اتخاذ قرار بهذا الحجم من قبل أعلى هيئة حاكمة في المنظمة المدنية (كالجمعية العمومية أو المجلس الحاكم)، واشتراط التصويت عليه من قبل الأغلبية المطلقة (supermajority) لتلك الهيئة (مثلاً، 3/2 أو 4/3).

القسم 7.3: الإنهاء والحل والتصفية

استناداً إلى طلب تقدمه أعلى هيئة حاكمة في منظمة مدنية يجب أن يُسمح بوقف أنشطة المنظمة طوعاً، والدخول في إجراءات الحل القانوني وتصفية أصول المنظمة وفاقاً لقرار المحكمة. أما تحديات إنهاء المنظمة المدنية غير الطوعي أو حلها فيجب أن تقررهما محاكم مستقلة أو يُستأنف بهما أمامها. كما يجب أن تعطى مهلة زمنية معقولة لمثل هذه الاستئنافات. وحيث توجب الضرورة، يجب أن يعزّز قانون المنظمات المدنية هذه الحقوق على وجه التخصيص.

المناقشة

يجب أن تراعى في إنهاء وجود المنظمة المدنية الطوعي وحلها وتصفيتهما الإجراءات المعقولة المسموح بها الموضوعية لحماية مقرضي (creditors) المنظمة وأصحاب الشأن المعنيين بها (stakeholders). وفي بعض الحالات، مثلاً عندما تتوي "منظمة ذات منفعة عامة" حلّ نفسها، فإنّ القانون يشترط إخطار وكالة الدولة المسؤولة أو المدعي العام (state attorney) على أساس معلّل، لضمان توزيع ملائم لأصولها، بما يتفق ووثائقها الحاكمة أو الشروط التي ينصّ عليها القانون.⁷⁵

أما بالنسبة إلى الإنهاء والحل غير الطوعيين، إذا أعطيت وزارة أو أكثر أو وكالات الدولة المفوضة، المخولة استتساب إنهاء المنظمة المدنية وحلها، وكذلك مصادرة أصولها أو تولّي القيام بعملياتها، فهذا ممّا يؤثّر في استقلالية المنظمات المدنية وأنشطتها. ولضمان قطاع مدني حيوي ومستقل، ينبغي على القانون أن يوفر عقوبات توسيطية (intermediate sanctions)

(كالغرامات) جزاء كل أنواع الانتهاكات (أنظر القسم 7.8. لمزيد من المناقشات التفصيلية حول العقوبات). إن إنهاء وجود منظمة مدنية قانوني وحلها يجب أن يكون بمثابة الملاذ الأخير. إذ يجب أن تلجأ الدولة إلى هذا الإجراء فقط في حالات الانتهاكات الصارخة والأكثر جدية وخطراً -باستثناء حالات التورط في أكثر المخاطر تهديداً بضرر يتعذر إصلاحه (irreparable harm) - عندئذٍ، و فقط، بعد إعطاء المنظمة المدنية الفرصة لتصحيح سلوكها.⁷⁶

وإذا كانت وكالة الدولة المفوضة قد أعطيت حق إنهاء المنشأة (establishment) إدارياً، فيجب أن يكون هناك في المقابل حق اللجوء إلى القضاء بسبب قرار كهذا، والإنهاء يجب ألا يصبح نافذاً حتى يتم التقاضي أو تنقضي مهلة الاستئناف أو المراجعة الاعتراضية. وثمة حل أفضل للإنهاءات ألا وهو أن يُشترط في كل الحالات على وكالة الدولة أو المدعي العام اللجوء إلى المحكمة بطلب إنهاء المنظمة قضائياً.

عند الإنهاء، يتوجب أن تُمنح أصول المنظمة إلى منظمة مدنية أخرى تتمتع بالأغراض نفسها التي تنص عليها وثائق الحاكمة العائدة للمنظمة المنهية وجودها، أو وفق قرار تتخذه أعلى هيئاتها الحاكمة. وفي غياب مثل هذا الاتجاه، يتوجب على محكمة مختصة أن تصدر أمراً ملائماً بتوزيع الأصول. وباستثناء حالة المنظمات المدنية التي لم تتلق أموالاً أو منافع عامة ذات أهمية، فإن القانون يجب أن يضمن أيضاً أن أصول المنظمة المدنية المنحلة لن تُحوّل إلى مؤسسيها أو أعضائها أو مسؤوليها أو أعضاء مجلسها الحاكم أو موظفيها (أنظر القسم 4.5). وإذا لم يكن هناك منظمة مناسبة لتحويل أصول منظمة مدنية محلولة إليها، يمكن أن يشترط القانون تحويل هذه الأصول إلى الدولة التي ينبغي عليها استخدامها في أغراض مشابهة للأغراض التي كانت تسعى إليها المنظمة المنحلة.⁷⁷

البنية والحاكمة

ثمة أربعة أنماط أساسية لقواعد الحاكمة الداخلية (internal governance) في المنظمات المدنية الرسمية: (1) القواعد التي يشترطها القانون؛ (2) القواعد المطلوبة من قبل التنظيمات الطوعية تحت منظمات المظلة (umbrella organizations) أو ما يماثلها؛ (3) القواعد التي يشترطها المانحون أو غيرهم من الداعمين؛ (4) القواعد التي تتميز بكونها استثنائية خالصة. يتصدى هذا الفصل للقواعد التفويضية فقط، التي يشترطها القانون. أما المظاهر التفويضية الأخرى المتعلقة بوضع التقارير والإشراف الداخليين فستعالج في القسم 1.8، فيما سيبحث التنظيم الطوعي (voluntary regulation) في الفصل 12. هذا، وتتشأ قواعد الحاكمة الداخلية، التي يشترطها المانحون، بصورة رئيسية، نتيجة للتدابير التعاقدية (contractual arrangements) وسيغطيها القسم 5.8.

القسم 1.4. نصوص الوثائق الحاكمة (الناظمة) وموادها التفويضية

يجب أن تكون كل حقوق المنظمات المدنية الأساسية وحدودها وسلطاتها مُحددة بالقانون. أضف إلى ذلك، يجب أن تتضمن وثائق المنظمة المدنية الحاكمة (أو الناظمة) الحد الأدنى من النصوص الضرورية لجهة عمل المنظمة وحاكمتها. وقد تكون المتطلبات مختلفة بالنسبة إلى المنظمات ذات العضوية وتلك غير ذات العضوية.

المنافسة

يجب أن يشترط القانون حقوقاً وسلطات وتحددات معينة تلتزم بها المنظمات المدنية. على سبيل المثال، على القانون، في معظم الحالات، أن ينص على المسؤولية القانونية المحدودة المتعلقة بمسؤولي المنظمة وأعضاء مجلسها الحاكم وموظفيها. كما يجب أن ينص بوضوح على أنه في وسع المنظمة المدنية الرسمية الدخول في عقود، وتملك ملكيات خاصة، وأن تقاضي وتُقاضي، كأى منظمة قانونية رسمية أخرى. كما يجب أن يتضمن القانون حظراً على توزيع الأرباح.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتضمن وثائق "المنظمة المدنية الرسمية" الحاكمة فقرات أو بنوداً تتصل بشؤون أساسية معيّنة⁷⁸، فضلاً عن تضمّنها أي تحديدات يملئها القانون، كحظر توزيع الأرباح.⁷⁹ كما ينبغي أن يشترط القانون على أن تنصّ الوثائق على غرض المنظمة (أو أغراضها)، وأن تعلن عن بنيتها الحاكمة الأساسية. مثلاً، يجب أن تُحدّد الوثائق الحاكمة هيئة المنظمة الحاكمة العليا (الجمعية العمومية أو المجلس الحاكم)، وأن تبيّن الحد الأدنى لعدد مرات انعقادها كل سنة. ويمكن تحديد الحد الأدنى لعدد أعضاء الهيئة الحاكمة، مع أنّ هذا العدد يجب أن يظلّ قليلاً جداً (مثلاً ثلاثة).⁸⁰ كما يجب أن تبيّن السلطات الأساسية التي تتمتع بها أعلى هيئة حاكمة في المنظمة، مترافقة مع أي تحديدات وقيود تُفرضُ على هذه السلطة لتفويض الواجبات إلى آخرين. على سبيل المثال، يمكن أن تحفظ الوثائق الحاكمة، على النحو المناسب، الحق لأعلى هيئة حاكمة في تعديل الوثائق المذكورة أو الحق في دمج المنظمة أو إنهائها. وغالباً ما تكون المنظمات غير ذات العضوية مطالبة بأن يكون لديها هيئات حاكمة إضافية، لأنها ليست قابلة للمساءلة أمام أعضائها.

ويجب ألا يوجد القانون بنى حاكمة غير فعالة ومرهقة، وخصوصاً للمنظمات الصغرى؛ بل عليه أن يسمح للمنظمة بإيجاد هيئات إضافية (كالمجلس الرقابي أو الاستشاري أو مفوضيّة أو لجنة للتدقيق)، إذا ما رغب المؤسسون أو الهيئة الحاكمة العليا في ذلك (أنظر القسم 2.4). ويمكن أن تُشترطُ بنى حاكمة أكثر تعقيداً على النحو المناسب تبعاً للمنظمات المدنية الكبيرة، كالمنظمات ذات المنفعة العامة وذات حجم معيّن، حيث يُطلب إليها تشكيل مفوضيّة أو لجنة تدقيق أو أن تُعرضَ تقاريرها المالية للتدقيق من قبل مدقق حسابات مستقل.

عادة ما يُمنح المؤسسون حرية التصرف (أو الاستتساب discretion) في تصميم البنية والحاكمة الداخليتين في المنظمة المدنية بما يناسب حاجاتها ومتطلباتها الخاصة، طالما تنصّ الوثائق الحاكمة على ذلك. مثلاً، يمكن للمؤسسين أن يشترطوا توفر ثلث الأعضاء ليتشكّل نصاب عقد الجمعية العامة السنوية، أو أن يُشترط توفر أغلبية مطلقة (مثلاً 3/2 أو 4/3) لاتخاذ قرار إنهاء وجود المنظمة طوعياً. كما يجب أن يُشترط، أيضاً، تضمّن الوثائق الحاكمة للمنظمة ذات العضوية قواعد ترعى العضوية، كالشروط التي ينبغي توفرها للعضوية، وكذلك قواعد تعليقها أو طرد الأعضاء، إلخ...

وبعيداً من المتطلبات والشروط القانونية العامة، قد يكون من الضروري، على الأغلب، تضمين الوثائق الحاكمة تحديدات أو محظورات معيّنة، بغية الحصول على منافع ضريبية أو تلقي المنح

والهيئات من مانحين معيّنين. على سبيل المثال، قد يُحتاج إلى تحديد الأغراض بإطار أنشطة النفع العام، كما قد يكون من الضروري تقييد توزيع الأرباح أو الأصول عند حل المنظمة.

القسم 2.4.: نصوص الوثائق الحاكمة الاختيارية

يجب أن تتمتع المنظمة المدنية الرسمية بحق التصرف الواسع (من خلال مؤسسيها أو من خلال أعلى هيئاتها الحاكمة) في ما يتعلق بإرساء بنيتها الحاكمة وعملياتها وتغيير ذلك، ضمن الحدود التي نصَّ عليها القانون.

المناقشة

يجب أن تنصَّ الوثائق الحاكمة على البنية (structure) وأن تبيِّن الشؤون الأساسية المتعلقة بأغراض المنظمة وحاكمتها.

ومن ناحية أخرى، ولأنَّ المنظمات تتغيَّر وتنمو بمرور الزمن، فهي تحتاج أيضاً إلى أن تكون مرنة في ما يتعلق بالشؤون غير الأساسية. إذ لن يكون من الضروري تعديل الوثائق الحاكمة بُغية إحداث تغييرات طفيفة صغيرة نسبياً في المنظمة (مثلاً، إنشاء لجنة مالية). واذن، يجب أن يُسمح لأعلى هيئة حاكمة في المنظمة -بما ينسجم مع معايير القانون ومع وثائقها الحاكمة- بتبني القواعد أو التنظيمات (النظم regulations) أو القرارات التي ترعى التفاصيل العملائية (operation).⁸¹ كما ينبغي لها أن تكون قادرةً على زيادة عدد المدراء أو إنقاظه من وقت لآخر، وربما ضمن حدود نصَّ عليها القانون أو الوثائق الحاكمة، وأن يُسمح لها أيضاً باستحداث مناصب مسؤولين أو إلغائها. ويجب أن تكون للهيئة الحاكمة العليا السلطة لاستحداث هيئات حاكمة فرعية مساندة (كاللجان مثلاً) وتفويضها ببعض الواجبات والسلطات، بما ينسجم مع القانون، طالما اعتُبر ذلك ضرورياً.

القسم 3.4.: المسؤولية القانونية المتعلقة بالمؤسسين والمسؤولين وأعضاء الهيئة الإدارية والموظفين

أ. يجب ألا يكون مؤسسو المنظمة المدنية المنشأة رسمياً ومسؤولوها وأعضاء هيئاتها الحاكمة أو الإدارية وموظفوها مسؤولين قانوناً مسؤولية شخصية حيال التزامات المنظمة المدنية وواجباتها.

المناقشة

إنَّ المذكورين أعلاه ليسوا، عادةً، مسؤولين شخصياً عن واجبات المنظمة المدنية المنشأة رسمياً ولا عن ديونها ومسؤولياتها القانونية أو عن أي التزامات أخرى؛ بل إنهم يصبحون بالطبع مسؤولين قانونياً تجاه أي عقد خاص يجرونه، كأن يضمن أحد أعضاء مجلس الإدارة قرضاً عُرض على المنظمة المدنية. أما "التروست" (trust) فهو على وجه العموم شأن آخر مختلف؛ فطالما أنه ليس شخصاً قانونياً كما هو عليه الحال، فإنَّ الأمانة مسؤولون شخصياً عن كل الأفعال أو الإهمالات التي اقترفت باسمه. والأمر نفسه يصحُّ غالباً على أعضاء أي جمعية أو رابطة لا تُعتبر شخصاً قانونياً.

ويظل الأفراد مسؤولين عن أفعالهم الفردية حتى عندما تتمتع المنظمة التي يعملون لها بالمسؤولية القانونية المشتقة (derivative liability). مثلاً، إذا جرح موظفٌ في منظمة مدنية فريقياً ثالثاً أثناء قيادته المنهورة سيارة تابعة للمنظمة، ينبغي على المنظمة -في بعض النظم القانونية- أن تتحمّل المسؤولية عن الأذى الحاصل، إذا كان الموظف يؤدي لها عملاً في سياق عملته لديها. هذا هو مبدأ "المسؤول الأشمل" (أو "المسؤول الأعم" *respondent superior*). وحقيقة أنه قد تكون المنظمة المدنية مسؤولة قانونياً بصورة اشتقاقية، فإنَّ هذا، أيضاً، لا يُعفي الفرد من المسؤولية القانونية.

ب. على الموظفين وأعضاء مجلس الإدارة أن يضمنوا عملاية المنظمة ضمن الشروط التي حددها القانون (مثلاً، القانون المدني، قانون العمل، القوانين العامة الأخرى)، وعليهم، أيضاً، أن يكونوا مسؤولين قانوناً أمام المنظمة و/أو أيّ فرقاء ثالثين عن أيّ أداء متعمد أو إهمال أو تهاون.

المناقشة

تقع على عاتق المنظمات المدنية المسؤولية الأولى والأساسية عن أفعالها الخاصة، ولكن المسؤولين وأعضاء المجالس الإدارية يمكن أن يتحملوا بدورهم، أيضاً، المسؤولية إذا تصرفوا بطريقة مهمة ومتعمدة أثناء إشرافهم ورقابتهم على المنظمة. بيد أن هؤلاء المسؤولين وأعضاء المجالس الإدارية لن يكونوا مسؤولين قانونياً إذا تصرفوا بتعقل وبنية طيبة.⁸² إلا أنه إذا أوقع الفعل المتعمد أو المتصرف بحسن النية أو الإهمال، المأتي من قبل أحد هؤلاء المسؤولين،

الأذى على فريق ثالث، فإنَّ في استطاعة هذا الشخص اللجوء إلى مقاضاة الأفراد المرتكبين، فضلاً عن مقاضاة المنظمة المدنية نفسها.

هذا، وتُطبَّق بعض البلدان (كإنكلترة مثلاً) قاعدة الإهمال العادي (ordinary negligence) على تصرف الوكيل (fiduciary)؛ في حين توقع بلدان أخرى (كالولايات المتحدة في معظم الولايات مثلاً) المسؤولية القانونية على الوكيل فقط في حالة الإهمال الإجمالي (gross negligence). وتحت أيِّ من المقاربتين لن يكون الوكيل مسؤولاً قانونياً لأنه كان ببساطة مخطئاً، طالما أنه يستوفي "قانون -أو قاعدة- قضاء الأعمال" ("business judgement" rule) الموصَّفة في الملاحظة الختامية أدناه رقم 82.

وإذا كانت المنظمة المدنية مطالبةً بالتعويض عن الأضرار لفريق ثالث بسبب فعل خاطئ نجم عن فرد، فلديها الحق في أن تُقاضي المسؤولين أو أعضاء مجلس الإدارة أو الموظفين بدعوى التقصير في أداء الواجب. وثمة العديد من النظم القانونية التي تسمح بادعاء المنظمة المدنية على المسؤولين أو أعضاء مجلس الإدارة ليحاكموا بالتهمة نفسها التي يدفع بها الفريق الثالث. ولتجنُّب عدم حصول الفريق الثالث على تصحيح للوضع إذا ما حُلت المنظمة المدنية أو أفلست، فإنَّ له الحق في مقاضاة المسؤولين أو أعضاء مجلس الإدارة أو الموظفين المذنبين مباشرة.

وبالرغم من أنَّ المنظمات المدنية تستطيع، غالباً، شراء بوالص تأمين عن "الأخطاء والإهمال" لتغطية تكاليف الدفاع، فضلاً عن تغطية المسؤولية القانونية الواقعة على المسؤولين أو أعضاء مجلس الإدارة أو الموظفين، فإنَّ مثل هذه التأمينات لا تغطي الأفعال المتعمَّدة أو الإهمال أو التقصير.

القسم 4.4.: واجبات الولاء والاجتهاد والسرية

أ. يُطالب مسؤولو المنظمة المدنية وأعضاء مجلس إدارتها، قانوناً، بممارسة الولاء للمنظمة والقيام بمسؤولياتهم تجاهها بعناية واجتهاد، وبالحفاظ على سرية المعلومات غير العامة المتعلقة بها.

المناقشة

تشبه هذه القاعدة تلك المتعلقة بالمسؤولين وأعضاء مجلس الإدارة للشخصيات القانونية الأخرى. وهي، أي القاعدة، يمكن أن تُضمَّن في القانون الذي يرعى المنظمات المدنية، أو في قانون منفصل عن هذا الأخير، أو يمكن ببساطة إنشاء مبدأ في النظام القانوني.⁸³

ب. يجب أن يُسمح للمنظمة المدنية نفسها، أي لأي شخص متأثر في المجتمع، بالمقاضاة لتصحيح أي انتهاكات لهذه الواجبات.

المناقشة

ليست المنظمات المدنية وحدها من يملك حق المقاضاة بهدف حماية مصالحها، بل إن لدى المدعي العام أو محامي الدولة، في بعض النظم القانونية، الحق في الادعاء المدني باسم المنظمات المدنية.⁸⁴ ولأنَّ العديد من المنظمات المدنية تتسم بكونها صغيرة وضعيفة وغير قادرة على الدفاع عن حقوقها الذاتية، وخصوصاً في الحالات التي تتطلب إقامة دعوى قضائية وما ينتج عنها من نفقات وأعباء، فإنَّ هذا ممَّا يُعتبرُ ميزة مرغوبة.

إنَّ الدعوى القضائية يمكن أن تُقام من أي شخص يملك الحق في ذلك، الأمر الذي تحدده غالباً درجة مصلحته في النتائج المرجاة. ولكنَّ القواعد تختلف من نظام قانوني إلى آخر، إلا أنَّ معظم النظم تشترط على المدَّعي بيان مصلحته المباشرة والشخصية قبل أن يشرع (أو تشرع) في إقامة الدعوى.

القسم 5.4: حظر تنازع المصالح

أ. يجب أن يشترط القانون والتنظيمات الداخلية تجنب مسؤولي المنظمة المدنية وأعضاء مجلس إدارتها وموظفيها أي تنازع فعلي أو محتمل بين مصالحهم الشخصية ومصالح الأعمال من جهة وبين مصالح المنظمة المدنية من جهة أخرى.

المناقشة

بسبب العديد من الاختلافات في بُنى المنظمات المدنية وأنشطتها، وبسبب الطرق المتعددة التي ينخرط من خلالها الأفراد في منظمة مدنية ما وفي كيانٍ آخر مرتبط بمنظمة مدنية بطريقة أو بأخرى، فإنه لمن المستحيل تحديد أنواع نزاعات المصالح التي يتوجب تجنبها على نحو دقيق. ومن المقاربات الجيدة لمنع 44p تنازع المصالح في الشروط العامة وترك الأمر للمحكمة لتعيين كل حالة على حدة في ما إذا ثبت وجود انتهاك ما.⁸⁵ كما يمكن أن يُطلب إلى المنظمات المدنية أن تتبنى قواعد داخلية خاصة ترعى نزاعات المصالح في ضوء حقائقها وظروفها الخاصة.

في بعض النظم القانونية يشكّل واجب تجنب تنازع المصالح أو منعه أو تصحيحه مبدأً منشأً (established doctrine) في القانون الذي يتميز بتطبيق عام على أيّ كان في موقع الوكيل، وإنّ ليس ثمة قواعد خاصة تُشترطُ على المنظمات المدنية.

ب. يجب كشف النزاعات المحتملة أو إفشاؤها بالحد الأدنى.

المناقشة

يُطلب إلى مسؤولي المنظمة المدنية وأعضاء مجلس إدارتها وموظفيها بالقانون وبالنظام الداخلي المرعي إظهار أو إفشاء أي نزاع محتمل لديهم حيال مصالح المنظمة. بعدئذٍ، يمكن للمنظمة أن تختار عدداً من الطرق لمعالجة أي تنازع محتمل، بما في ذلك وثيقة التنازل، والتمنع أو إعادة النظر.

على سبيل المثال، من المناسب، بوجه عام، لأي منظمة مطالبتها أيّ شخص بأن يفشي تنازع المصالح، ومن ثمّ إفشاؤه (أو إغفاؤها) من مناقشة المسائل ذات الصلة بالتنازع وإيعاده (ها) عن صنع القرار بشأنها. وهكذا، فإنّ أيّ فردٍ عضو في مجلس إدارة منظمة ما وهو في الوقت نفسه مسؤول في بنك محلي، يمكن أن يُطلب إليه (إليها) عزل نفسه (نفسها) عن صناعة قرارات المنظمة المتعلقة بإنشاء أعمال مصرفية لها أو بالحصول على قرض ما.⁸⁶ ويمكن إقرار عملية ما وإجازتها والموافقة عليها إذا توفّر عدد كافٍ من المدراء الذين وافقوا على التّحّي في حالة التنازع. وعندما لا يعود المدراء المستقلون يشكلون أغلبية، فيجب أن يكون ممكناً بالنسبة إلى المنظمة السعي لنيل المشورة لدى المحكمة أو لدى وكالة الدولة المسؤولة حول كيفية فضّ التنازع الحاصل. وأي موافقة أو إقرار متعلقين بمحضر تنازع المصالح يجب أن يكونا مكتوبين. وبالإضافة إلى القواعد الإجرائية (procedural rules) يجب أن ينصّ القانون على أنّ العمليات

المالية (financial transactions) الجارية بين منظمة مدنية وبين مسؤوليها أو أعضاء مجلس إدارتها أو موظفيها يجب أن تُتَهِى بقيمة السوق العادلة أو بالشروط الملائمة للمنظمة المدنية (أنظر القسم 3.5).

ج. يجب أن تكون المنظمة المدنية متمتعة بحق مقاضاة مسؤوليها أو أعضاء مجلس إدارتها أو موظفيها توكيلاً لتصحيح أي أذى أو ضرر تسبب به تنازع مصالح ولإعادة أي أرباح ناجمة عن السلوك غير الصحيح.

المناقشة

هذا الحق يجب أن يكون جزءاً من القوانين العامة القابلة للتطبيق على كل الأشخاص القانونيين، بمن فيهم المنظمات المدنية.

حظر المنفعة الخاصة المباشرة أو غير المباشرة

يتميّز القطاع المدني الرسمي بما هو ليس عليه. فهو ليس حكومياً وغير ربحي؛ أي أنّ الأرباح إذا اكتسبت لا يمكن توزيعها على المؤسسين أو الأعضاء أو أعضاء المجالس الإدارية أو الموظفين، إلخ...

وإنّ مبدأ اللاتوزيع هذا يشكّل السمة القانونية الوحيدة الأهم لتمييز منظمات المجتمع المدني الرسمية من الكيانات الأخرى المتوخّية للربح (ومن التعاونيات أيضاً). ولكي يكون هذا المبدأ مجدياً، فمن الضروري، مع ذلك، أن تكون هناك قواعد تحول دون حدوث توزيع للأرباح، سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة أم غير مباشرة؛ ويشمل مثل هذا الحظر الفترة التي تكون فيها المنظمة قائمة أو عند حلّها. وبالإضافة إلى ذلك، وإلى درجة أنّ المنظمة المدنية تلقّت منافع مباشرة أو غير مباشرة من العامة (مثلاً التبرعات، ومنح الدولة أو عقودها، والإعفاءات الضريبية)، فإنّ أصولها ببساطة ليست خاصة، بل هي، إلى حدّ ما، ناجمة من مصادر عامة. فالأصول ذات المنشأ العام يجب ألا تستعمل لمنافع شخصية من قبل مؤسسي المنظمة المدنية أو مسؤوليها أو أعضاء مجلس إدارتها أو أعضائها أو موظفيها، على وجه الإطلاق.

القسم 1.5. حظر توزيع الأرباح

يجب ألا يُسمح بتوزيع أرباح المنظمة المدنية الرسمية على كائن من كان.

المنافسة

يمكن أن تحصل المنظمة المدنية الرسمية أرباحاً ناجمة من استثمار رأسمالها ومن أنشطة اقتصادية أخرى جارية (أنظر القسم 3.6). من المسموح به استخدام الأرباح الناجمة من نشاط اقتصادي من قبل "منظمة ذات منفعة مشتركة" لتقديم منافع لأعضائها؛ غير أنه لا يُسمح لأيّ منظمة مدنية بأن توزّع أرباحها (مثلاً على هيئة ربيحات dividends). ويمكن إعادة الاستثمار في الأنشطة الربحية التي تُديم المنظمة، لأنّ الأرباح ستستبقى ضمن المنظمة نفسها.

القسم 2.5.: حظر التراكمات الخاصة

أ. إنَّ موظفي المنظمة المدنية، فضلاً عن مسؤوليها وأعضاء مجلس إدارتها وأعضائها يجب أن يُسمح لهم بتقاضي تعويضات مناسبة عن الأعمال التي يقومون بها لصالح المنظمة، بما في ذلك المنافع الثانوية المناسبة، وكذلك التعويضات لقاء نفقات ملائمة دفعوها.

المنافسة

بالرغم من تكرار مرجعية القطاع المدني باعتباره قطاعاً "تطوعياً"، ومع أنَّ العديد من المنظمات المدنية تتلقَّى معونة قيِّمة من المتطوعين، فإنه لمن المقبول تماماً بالنسبة إلى موظفي منظمة مدنية رسمية أن يتقاضوا رواتب معقولة والحصول على منافع الموظفين العادية (كالمساعدات الطبية والتقاعدية).⁸⁷ فالأشخاص المستخدمون من قبل منظمة مدنية يمكنهم تقاضي التعويض عن نفقات دفعوها في أعمال لصالح المنظمة.

ثمة تقليد متين ومفيد هو أنَّ أعضاء مجلس إدارة منظمة مدنية يخدمون على أساس تطوعي دون الحصول على أي تعويض. وهذا التقليد ينبغي أن يستمر ويُعزَّز. بيد أنه، في تلك الحالات غير المتواترة، حين يكون مطلوباً من أعضاء المجلس حضور اجتماعات متكررة وتكريس العديد من الساعات للمنظمة، فقد يكون من مصلحتها الفضلى أن تدفع تعويضات مناسبة لهم لقاء ما ينفقوه من وقت، بحيث يجب السماح بدفع مثل هذه المستحقات.⁸⁸ علاوة على ذلك، إذا قدَّم أعضاء المجلس للمنظمة خدماتٍ أخرى (مثلاً خدمات قانونية أو محاسبية)، فمن المسموح به أن يُوجَّروا عليها بما لا يتجاوز المعدل العادي للرائج في السوق. وأيُّ تدبير كهذا يجب أن يوافق عليه مسبقاً من قبل أعضاء المجلس المستقلين، ومن دون مشاركة الأعضاء ذوي المصلحة. وفي كل الحالات، فمن المسموح به لأعضاء المجلس والمتطوعين الآخرين الحصول على تعويضات لقاء نفقات معقولة أُنفقت لصالح المنظمة.

أما التعويض المناسب والمنافع الثانوية (النثرية) والنفقات المصروفة لصالح المنظمة، فكل ذلك يتحدَّد فقط على أساس كل حالة على حدة. وسيكون من غير الملائم، عموماً، لأيِّ وكالة دولانية (نسبة إلى الدولة - المترجم) التدخل في شؤون المنظمة المدنية الداخلية بالقيام بهذه التحديدات والتعيينات.⁸⁹ ولمصلحة الحاكمية الجيدة ونزاهة القطاع، فإنه لمن الممارسة الجيدة، مع ذلك، لأي منظمة مدنية، أن تتبنَّى سياسة السماح بالتعويض المناسب، والمنافع الثانوية (النثرية) والنفقات فقط. أما مجموعات المنظمات المدنية المتشابهة فيمكنها أن تتبنَّى توجيهات إرشادية

تتعلق بهذه المسائل لمنظماتها الأعضاء. ولعلَّ المعايير المفيدة التي غالباً ما تُحتذى فهي ما تدفعه الحكومة لمسؤوليها أو ما تدفعه الجامعات لموظفيها ذوي المسؤوليات المتقارنة (أنظر الفصل (12).

ب. يتوجَّب منع المنظمة المدنية من توفير منافع خاصة شخصية، على نحو مباشر أو غير مباشر (كالمناح الدراسية للأقارب، مثلاً)، لأيِّ شخصٍ متَّصل بالمنظمة (على سبيل المثال، مؤسس أو مسؤول أو عضو مجلس إدارة أو موظف أو مانح). ويمكن أن تكون المنافع متوفرة لأعضاء "منظمة ذات منفعة مشتركة" إذا كانت تلك المنافع متاحة على أساس لتمييزي بالنسبة إلى جميع الأعضاء (مثلاً، برامج تعليمية خاصة أو خطط تأمين على الحياة).

المنافسة

من الصعب كتابة قواعد محددة دقيقة في هذا المجال، لأنَّ الطرق التي يمكن أن يسعى من خلالها المسؤولون وأعضاء مجلس الإدارة للحصول على منافع غير صحيحة (improper benefits) من منظمة مدنية، متنوعة وكثيرة. علاوة على ذلك، من الصعب، على الأغلب، ملاحقة سوء الاستخدام والتصرف وتصحيحه. مثلاً، إذا كانت المنظمة تقدم منافع تأمينية على الحياة إلى جميع أعضائها، يمكن أن يُسمح للرئيس أيضاً بالحصول على تلك المنافع. بيد أنَّه إذا كانت المنظمة تقدم مثل هذا التأمين إلى أي عضو يندر أن يصاب بالمرض أو بمرض ما، وتقدمه فقط إلى الرئيس (أو الرئيسة) أو لفرد من عائلته (أو عائلتها) مصاب بالمرض نفسه، فإنَّ مثل هذا التقديم الممنوح له (أو لها) لن يكون سليماً. وهذا أحد المجالات حيث ينبغي تضمين القانون معايير عامة، وإنابة وكالة الدولة المسؤولة أو المحاكم تطبيقها على أساس كل حالة على حدة.

القسم 3.5.: حظر التصافق الذاتي

أ. إنَّ أيَّ عملية (كالبيع أو التأجير أو القرض مثلاً) تجري بين منظمة مدنية وبين أي شخص مرتبط بها بعلاقة (كالمؤسس أو المسؤول أو عضو مجلس الإدارة أو العضو أو الموظف أو المانح) يجب أن تكون قابلة للإنجاز فقط بعد إجراء تفاوض قانوني شرعي، وفقط بسعرٍ وشروط مقبولة من المنظمة ولمصلحتها.

المناقشة

يُستخدم مصطلح "التصافق الذاتي" لوصف الأوضاع حين يدفع المنظمة من هم في موقع التأثير فيها أو الإشراف عليها إلى إجراء عملية تمثل منفعة غير معقولة لفردٍ ما؛ وغالباً ما يكون ذلك مضراً بالمنظمة. على سبيل المثال، قد يدفع مؤسس منظمة مدنية ما إلى حيازتها أصلاً ما شراءً منه (أو منها) بسعرٍ مضخمٍّ؛ وعلى العكس أن يعتمد (أو تعمد) إلى شراء أصلٍ ما من المنظمة المدنية بسعرٍ لا يشكل إلا جزءاً من قيمة الأصل الحقيقية. مثل هذه العمليات تشابه من حيث غرضها وأثرها وضعية دفع شخصٍ مؤثر المنظمة المدنية لإنفاق مصروفات زائدة، كشراء سيارة مرتفعة الثمن بغية استخدامها الخاص من قبل مدير المنظمة التنفيذي. إن هذه العمليات تستنزف أصول المنظمة المدنية وتشوه صورة القطاع، وينبغي حظرها.⁹⁰

ب. قد يكون من الملائم أو المناسب حظر أنواع معينة من العمليات المسيئة بالكامل.

المناقشة

يتميز بعض أنواع العمليات، من حيث طبيعته، بوثاقة صلة واهية حيال رسالة منظمة مدنية ما ومهامها، أو أن يتسبب على الأرجح، إلى هذا الحد أو ذلك، بسوء استخدام، بما يوجب حظر مثل هذه العمليات كلها وبالإجمال. وقد يكون أحد الأمثلة قروضاً تجريبياً منظمة مدنية لمسؤوليها أو أعضاء مجلس إدارتها. ولذا، فإنه يجري، في بعض الأحيان، تبني محظورات أكثر تفصيلاً وخصوصية بالنسبة إلى "المنظمات ذات المنفعة العامة".⁹¹

ج. يجب أن يكون للمنظمة المدنية حق المقاضاة المتصلة بأي أذى أو ضرر لحق بها جراء "التصافق الذاتي".

المناقشة

مثل تصحيح الوضع هذا لن يكون مختلفاً عن تصحيح الوضع المتواتر المتاح للأشخاص القانونيين الآخرين، بمن فيهم الكيانات متوخية الربح. فد "إعادة الوضع على ما كان عليه" (restitution) متوفر في بعض النظم القانونية. وعلى وجه العموم، فإن هذه العملية تتضمن عودة الفرقاء بأقرب وقت ممكن إلى الأوضاع التي كانوا عليها قبل إجراء العملية. وهذه العملية يمكن أن تتضمن إبطال (rescission) أي أرباح فضلاً عن تحويلها لصالح المنظمة المدنية، وإن كان حَقَّقها المنتهك.

القسم 4.5: حظر امتلاك الأصول (Reversion of Assets)

أ. لا يجوز السماح لأي منظمة مدنية تلقت تمويلاً مهماً من العامة أو من الدولة بتوزيع أصولها على مؤسسيها أو مسؤوليها أو أعضاء مجلس إدارتها أو موظفيها أو ماتحيها أو أعضائها عند تصفيتها.

المناقشة

يجب أن يسمح القانون للمنظمة المدنية ذات المنفعة العامة في وثائقها الحاكمة أو بقرار لتعيين "منظمة مدنية ذات منفعة عامة" مشابهة لها كي تتلقى أي أصول متبقية لها بعد دفع كل المستحقات القانونية المتوجبة عليها.⁹² وفي خيار آخر، وبمناخة الملاذ الأخير، يجب أن تُحوّل الأصول إلى الدولة. ففي العديد من البلدان تُعتبر وكالة أي هيئة إدارية محلية المتلقّي الأفضل في مثل هذه الحالات، حيث يجب استخدام الأصول في أغراض مماثلة. وحيث تكون الدولة هي مؤسس المنظمة المدنية، فيشترط القانون على نحو نموذجي أن تُحوّل الأصول إلى الدولة عند تصفية المنظمة. أن الالتزامات التعاقدية اتجاه المانحين، قد تتطلب أيضاً أسترجاع بعض الأموال والأصول الممنوحة اليهم.

ب. قد يكون استثناء السماح بتوزيع الأصول، العائدة للمنظمة المدنية على الأعضاء عند التصفية، بعد إتمام دفع كل المستحقات القانونية، خياراً مناسباً إذا كانت "المنظمة المدنية ذات المنفعة العامة" لم تتلق على الإطلاق أي مساهمات مهمة أو بالغة من العامة (يعني: أشخاص غير المؤسسين أو المسؤولين أو أعضاء مجالس الإدارة أو الموظفين أو الأعضاء أو المانحين) أو منحاً وهبات وعقوداً مهمة أو منافع ضريبية من الدولة.

المناقشة

بعض "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" لا يستفيد مطلقاً من أي دعم من الدولة أو من العامة. وعندما تُصَفَّى وتوزَّع أصولها عند التصفية، فيجب أن يكون من المسموح به لها توزيع الأصول على الأعضاء بعد إتمام تسديد كل المستحقات القانونية. على سبيل المثال، إذا تشكّل نادٍ للإبحار (sailing club) وحيزت مراكب بحرية من مساهمات الأعضاء، فإنه عند حلّ النادي يجب أن يُسمح بتوزيع مراكب النادي وأصوله الأخرى على الأعضاء على نحو متكافئ.

6

أنشطة المنظمات المدنية

القسم 1.6. أنشطة المنفعة العامة

أ. يجب أن تُجيز قوانين المنظمة المدنية للمنظمات التأهل لتصنيفها "منظمات ذات منفعة عامة" بغرض نيل منافع خاصة من الدولة، كالمناقص الضريبية الخاصة أو للدخول في عطاءات للحصول على عقود معينة من الدولة. ويمكن إنجاز التأهيل من خلال التقدم بطلب إلى وكالة الدولة المختصة، كدائرة العائدات، أو كمفوضية (أو لجنة) خاصة منشأة خصيصاً لهذا الغرض.

المناقشة

إنَّ التمييز بين "المنظمات ذات المنفعة العامة"⁹³ وبين "المنظمات ذات المنفعة المشتركة" يتسم بالاعتباطية بعض الشيء، ويطبَّق عادة عندما تسعى المنظمة المدنية للحصول على منافع ضريبية أو منافع أخرى، كالقدرة على الدخول في عطاءات (المناقصات أو المزايدات - إضافة من المترجم) متعلقة بعقود مع الدولة. إنَّ منظمة مدنية يجب ألا تُصنَّف "منظمة ذات منفعة عامة" ما لم تكن أغراضها تنحصر أساساً وحصراً بالمنفعة العامة، وما لم تسع للحصول على هذه الوضعية⁹⁴ (أنظر الفصل 9 لمزيد من النقاش في هذه المسألة). هذا، وتعود سلطة تعيين وضعية المنظمة ذات المنفعة العامة إلى وكالة الدولة المسؤولة وأي لجنة مفوضّة أو للسلطة الضريبية (أنظر القسم 2.3.ب.).

وبسبب المنافع الخاصة المرتبطة بوضعية "المنفعة العامة"، فإنَّ القرارات المتخذة في هذا الشأن -أيًا يكن من اتّخاذها- يجب أن تكون قابلة للطعن أمام محكمة. ويمكن الاطلاع على بعض التوجيهات العامة المتعلقة بالتمييز بين كلا نوعي المنظمات المدنية في الملحق (مسرد المصطلحات).

ب. إنَّ الأعباء التنظيمية القانونية التي تتحملها المنظمات المدنية الرسمية يجب أن تتكافأ وتتناسب مع المنافع التي تحصل عليها من الدولة.

المناقشة

كما أشير إليه آنفاً، فإنَّ تصنيف "المنظمة المدنية ذات المنفعة العامة" سيؤهل المنظمة المدنية الرسمية، بصورة عادية، لنيل منافع خاصة، الأمر الذي يلقي على عاتقها أعباء قانونية إضافية. إضافية. وهذه الأعباء الإضافية يجب، في المقابل، أن تكون مرتبطة بمنافع إضافية يُحصلُ عليها من الدولة. علاوة على ذلك، على المنظمة أن تحتفظ بحرية تقرير ما إذا كانت ستحصل على هذه الوضعية الخاصة وتعرض نفسها لتلك الأعباء الإضافية. وهكذا، قد يُطلب إلى "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" تصنيف أكثر التقارير تفصيلاً عن أنشطتها مع وكالة رقابية عامة (أنظر القسم 2.3 ب)، ومع الوكالات الضريبية (القسم 3.8)، ومع وكالات الدولة التي منها تتلقى عقودها (القسم 2.11). وسيضاف إلى هذه المتطلبات أي ترخيص يمكن أن يُطلب (القسم 5.6). وأي تقرير يُدلى به أمام الوكالات المولجة بالترخيص (القسم 4.8).

ج. يجب ألا تكون تعيينات وضعية المنفعة العامة أو تحديدها محدودة بالزمن.

المناقشة

بعض البلدان تشعر أنه من الضروري أن تعتمد "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" إلى إعادة تقديم الطلب بتصنيفها لوضعية المنفعة العامة بعد مضي سنة أو ثلاث سنوات. وعلى العموم، إذا كانت هناك رقابة على "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" بعد إنشائها ومنحها وضعية المنفعة العامة، فيجب أن يُسمح لها بالمحافظة عليها بلا حدود (indefinitely) ومن دون إعادة تقديم طلب للحصول عليها. للاطلاع على نقاش مسألة الإشراف والرقابة على "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" (أنظر القسم 2.8).

د. يجب السماح لكل المنظمات المدنية الانخراط في أنشطة النفع العام والأنشطة الخيرية.

المناقشة

إنَّ تصنيف المنظمة المدنية بوصفها ذات منفعة عامة بغرض الحصول على منافع خاصة، يجب ألا يكون شرطاً مسبقاً للانخراط في أوسع مروحة من الأنشطة. فعلى وجه التحديد، يجب أن يُسمح للمنظمة المدنية ذات المنفعة العامة بأن تُجريَ أنشطة ذات أثر عام، كأن يقرر نادٍ للبيستنة، مثلاً، إعادة زرع حديقة عامة، أو تقرر جمعية مهنية لأطباء افتتاح عيادة لاستقبال المواطنين المشردين. بيد أنه إذا اختارت المنظمة ألا تصبح ذات منفعة عامة، فمن عادي الأمور ألا تُطالب

باستيفاء شروط المساءلة العامة التي تطبَّق على "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة". على أنَّها تظلُّ معرَّضة لأيِّ ترخيص يُطبَّق أو لأيِّ متطلَّبات على أنشطتها ذات التأثير المباشر على العامة (مثلاً، الحد الأدنى من المعايير التي تفرضها وزارة الصحة عند إنشاء عيادة طبية). [أنظر القسمين 5.6 و 4.8]. علاوة على كل ذلك، قد يكون من الضروري تأهيل "منظمة مدنية ذات منفعة عامة" كي تحصل على منح من مؤسسات أو وكالات مانحة، كوزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة (Department for International Development, UK) والوكالة السويدية للتنمية الدولية (Swedish International Development Agency) على سبيل المثال.

القسم 2.6: السياسة العامة والأنشطة السياسية

أ. إنَّ المنظمات المدنية هي بمثابة مشاركين في تأطير مسائل السياسة العامة وسجاليتها، ويجب أن تتمتع بحق التعبير بحرية - كما يصح ذلك على الأفراد - في ما يتعلَّق بكل الشؤون ذات الأهمية العامة، بما في ذلك ما يتعلَّق بتشريع موجود أو مقترح وممارسات الدولة وسياساتها. وعلى نحو مماثل، يجب أن تتمتع المنظمات المدنية بحق انتقاد المسؤولين الحكوميين والمرشحين لتولِّي المسؤوليات السياسية (أو بحق إطرائهم). ولا يجوز أن يكون هناك أي قيود على حق المنظمات المدنية في ممارستها للأنشطة السياسية العامة، كالتهليل والبحث والمدافعة ونشر المواقف.

المناقشة

كما يوضح هذا "الدليل"، فإنه من غير المسموح به وفقاً للقانون الدولي فرض الحظر على المنظمات المدنية من التعبير عن مواقفها أو آرائها السياسية. وبممارسة الحظر تنتهك الحقوق في حرية التعبير وحرية الاجتماع. علاوة على ذلك، تضطلع المنظمات المدنية بدور مهم في المجتمع الديمقراطي بتعزيز النقاش العام حول مسائل الساعة.⁹⁵ وإنه لمن المناسب، إذاً، توفير حق الانخراط في مجموع الأنشطة السياسية غير الحزبية للمنظمات المدنية.

في الممارسة المعاصرة، تسود في مختلف البلدان قواعد مختلفة لتعيين ما إذا كانت المنظمة المدنية منخرطة في أنشطة معينة في إطار السياسات العامة بما يؤهلها الحصول على وضعية "المنظمة ذات المنفعة العامة". وكما سلفت مناقشته في القسم السابق، فإنَّ بلدان القانون العام تستثني بعض المنظمات من نيل وضعية "الخيرية"، أي من اعتبارها "منظمات مدنية ذات منفعة عامة"، إذا كانت أغراضها المنيوية تشمل بعض أشكال العمل الحملوي (campaigning) لصالح

تشريع خاص أو معارضة له، أو تأييد مرشحين لمسؤوليات سياسية أو معارضتهم.⁹⁶ ومن ناحية أخرى، يُسمح لمنظمات مدنية ذات منفعة عامة ليست "خيرية"، في بعض الأحيان، ممارسة مثل تلك الأنشطة، ولكنها لا تكون مؤهلة في النتيجة لنيل المستوى الأعلى من المنافع الضريبية.⁹⁷ إن قيود القانون العام المفروضة على الأنشطة "الخيرية" عبارة عن قيود ضيقة، على عكس ما هو سائد في قضاء القانون المدني الذي يتمتع بتاريخ عريق من انخراط المنظمات المدنية في الشأن العام، وهو على وجه العموم يجيز لهذه المنظمات حرية أكبر في الانخراط بالأنشطة الضاغطة (lobbying activities)⁹⁸. وهذا التقليد المتسامح الذي يتميز به القانون المدني هو المفضل.

ب. يجب السماح للمنظمات المدنية الرسمية بالانخراط في المقاضاة من أجل المصلحة العامة.

المناقشة

إن القواعد المتعلقة بالحق في ممارسة قانونية بالغة الأهمية بالنسبة إلى قدرة المنظمات المدنية الرسمية على استخدام القضاء لأغراض المدافعة والنصرة (advocacy)، وفي بعض البلدان فإن المنظمات المنخرطة في إقامة دعاوى المصلحة العامة تتأهل لوضع "المنظمات ذات المنفعة العامة"⁹⁹. على سبيل المثال، يمكن أن ترغب منظمة بيئية تحدي واقعاً يحصل معه مصنع معين على إذن بإطلاق الملوثات في مجرى مائي (جدول، نهر، إلخ...). أما في العديد من النظم القانونية يمكن للمنظمة المدنية أن تنشط في هذا الصدد عبر شخص أو أشخاص يمثلونها، وتكون ملكياتهم متأثرة سلباً بالتلوث الحاصل في المجرى المائي. بيد أنه يتوجب على الفرد (هو أو هي)، في هذه الحالة، أن يقيم دعوى قضائية باسمه الشخصي. وهذا الإجراء ينبغي ألا يكون الإجراء الوحيد المتاح. كما ينبغي على المنظمة المدنية الرسمية أيضاً أن تكون قادرة على التقدم بدعوى قضائية باسمها (أي بوصفها منظمة) والادعاء بأن مصالحها أو مصالح أعضائها أولئك متأثرة مباشرة.

ج. قد يكون من الملائم تقييد المنظمات المدنية في ما يتعلق بأنشطة معينة، كجمع التبرعات بهدف دعم مرشحين لمناصب ومسؤوليات عامة.¹⁰⁰

المناقشة

يفترض هذا "الدليل" الإرشادي أن هناك قوانين منفصلة، مستقلة، ترعى الأحزاب السياسية وجمع التبرعات السياسية والانتخابات وشن الحملات السياسية، وهو يعيد التأكيد على سلامة مثل هذه القوانين وتماमितها.¹⁰¹

القسم 3.6: الأنشطة الاقتصادية

ينبغي السماح للمنظمة المدنية بالانخراط في أنشطة اقتصادية قانونية بحيث تكون هذه منظمة ومشغلة بصورة رئيسية لأغراض غير تجارية مناسبة، وبحيث لا توزع أي أرباح أو مكتسبات على مؤسسي المنظمة أو مسؤوليها أو أعضاء مجلس إدارتها أو موظفيها أو أعضائها. ومثل هذه الأنشطة يمكن أن تكون مرتبطة بأي متطلبات قابلة للتطبيق وبما يستوفي الترخيص والأدونات.

المناقشة

إنَّ السماح للمنظمات المدنية بالانخراط في أنشطة الأعمال والتجارة يمكنها من توفير مصدر دخل تحتاج إليه بشدة في الأماكن التي لا تتميز بتقليد تبرعي أو خيري كافٍ يدعم أنشطة المنظمة المدنية. وفي الوقت نفسه، على القانون ألا يكون متسامحاً بشدة في ما يعني السماح للمؤسسات التجارية أن تنشئ نفسها باعتبارها منظمات مدنية تجنباً للتكليف الضريبي.

والاختبار الذي ورد في القسم الأول من توجيهات هذا "الدليل" يتصدى للمدى الذي يمكن عنده السماح لمنظمة مدنية بامتلاك أغراض أعمال وأنشطة اقتصادية. وهذا الاختبار يُعرف باختبار "الغرض الرئيسي" ("principal purpose" test).¹⁰² وهو يرى إلى ما إذا كانت أنشطة المنظمة الرئيسية ونفقاتها ذات أغراض غير تجارية. وفي هذا المُندرَج، فإنَّ المنظمة المدنية التي تنفق أكثر من نصف مواردها في أنشطة تجارية أو أعمال (باستثناء تلك الأنشطة الاقتصادية التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بأغراض المنظمة غير التجارية)، على نحو منظم ومنسجم، ستكون معرضة لإنهائها بوصفها منظمة مدنية.¹⁰³

وثمة اختبار أكثر تشدداً وهو اختبار "الغرض المقصور" ("exclusive purpose" test) - يمكن أن يكون ملائماً للمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة. ووفق هذا المعيار، إذا كانت

أغراض الانتفاع غير العامة تكوّن أكثر من جزءٍ أغراض المنظمة الموهومة (أو الضعيفة (insubstantial part)، فلا يجوز أن تتأهّل بوصفها "منظمة ذات منفعة عامة".¹⁰⁴

وحتى عندما يكون لدى "منظمة مدنية ذات منفعة عامة" أغراض مقصورة على المنفعة العامة، فإنّ أنشطتها يمكن أن تشمل أنشطة اقتصادية. في العديد من الحالات، فإنّ الطريق الأكثر فعالية لتحقيق غرض النفع العام يتضمّن أنشطة اقتصادية. على سبيل المثال، قد يكون مجدياً تشغيل هيئة خيرية ما (كعيادة طبية أو مدرسة أو متحف) غير متوخّية للربح، بحيث لا تتقاضى سوى رسوم لاستخدامها، مع استثناءات تشمل الفقراء. والطريقة الأكثر فعالية لنشر معرفة غرض المنفعة العامة وفهمه، يمكن أن تكون في بيع مجلة فنية ما أو مجلة عن الطبيعة وحفظ البيئة. وحقيقة أنّ الأنشطة الاقتصادية التي تتسم بكونها جوهرية وضرورية، بل وسائدة غالباً، تمثّل طريقة يتحقق من خلالها غرض النفع العام العائد للمنظمة بحيث لا يحول دون تصنيفها "منظمة مدنية ذات منفعة عامة".¹⁰⁵

وفي مُنْدَرَج اختبار "الغرض الرئيسي" لا تُعتبر كل الأنشطة المولّدة للعائدات أنشطة "اقتصادية". فكل المنظمات المدنية الرسمية على وجه العموم تملك حساباً مصرفياً (أو حسابات مصرفية) تجني منه (أو منها) فائدة، فيما يملك العديد منها أوقافاً (endowments) تُستثمر في البورصة وشراء الأسهم وغير ذلك من الوسائل والأدوات المالية، بحيث يتحقّق لها ربيحات (dividends) وفوائد وريوع (rents) وجُعالات (royalties)، وغير ذلك من أنواع الدخل الاستثماري أو أرباح رأس المال. وهذه الأنواع من الاستثمارات تعرف عموماً بأنها أنشطة "سلبية" (أو خاملة "passive") أو استثمارات غير تجارية أو غير اقتصادية، ويُسمح بها عموماً لكل "المنظمات المدنية الرسمية".¹⁰⁶ مثل هذه الأنشطة يمكن إخضاعها للضريبة عندما تكون متعلقة بأنواع معينة من "المنظمات المدنية ذات المنفعة المشتركة"، كالأموال الاستثمارية المشتركة، ولكنها يجب ألا تُكلّف ضريبياً في حالات أخرى.

وهناك أنواع من الأنشطة المولّدة أو المنتجة للعائدات التي يمكن أن تتخرط فيها المنظمات المدنية الرسمية على أساس غير منتظم (irregular) أو عَرَضي اقتضائي (occasional)، كإصدار أوراق اليانصيب أو المزادات الخيرية (charity auctions). ومثل هذه الأنشطة لا تشكّل أنشطة منتظمة، حيث تمثل بصورة رئيسية شكلاً من أشكال جمع التبرعات (fundraising). وهي ينبغي أن تُرعى بقواعد مناسبة نوقشت في القسم 2.7، ولكنها على العموم يجب ألا تُعامل بوصفها "أنشطة اقتصادية" وفق المضمون الذي استُخدم به هذا المصطلح.

كما ينبغي ألا تُعامل المنح والهبات أو إعانات الدعم، الواردة من مؤسسات أو اتحادات أو هيئات حكومية أو منظمات دولية، بصورة عادية، على أنها عائدات ناجمة من أنشطة اقتصادية؛ برغم أنه من الضروري، في بعض الأحيان، أن يُميّز بين الرسوم على خدمات مؤدّاة، وبين المنح أو الهبات. أما الاختبار الأساسي (basic test) في إقامة التمييز بين هذه وتلك هو في ما إذا كانت المنافع المحصول عليها من واهب أو مانح (grantor) تتسم بالعرَضِيَّة أو الاقتصائيَّة (incidental). وإذا الأشخاص، من غير الواهبين أو المانحين، هم المستفيدون الأساسيون من الأموال المحصول عليها - التي يمكن اعتبارها منحةً أو تبرُّعات - يمكن، عندئذٍ، ألا تُعامل باعتبارها عائدات ناجمة من أنشطة اقتصادية.¹⁰⁷

إن الأنشطة التي تم مناقشتها في هذا الدليل، هي عبارة عن التجارة الناشطة أو الأنشطة التجارية للمنظمات المدنية والتي تنفذ إما بانتظام أو بصورة دائمية. وبعض هذه الأنشطة يمكن أن تكون قد أُجريت بكل بساطة بهدف رفع عائدات المنظمة. ويمكن، على سبيل المثال، أن تبيع منظمة تعليمية "معكرونة صينية" بهدف جمع الأموال دعماً لبرامجها. ويمكن أن تكون الأنشطة الاقتصادية الأخرى المعزّزة لأغراض المنظمة بصورة مباشرة، فتُعرف بأنها أنشطة اقتصادية "مرتبطة" أو "متصلة" ("related" economic activities). وهذه يمكن أن تشمل، على سبيل المثال، نشر مجلة وبيعها لترويج الفن والثقافة. فالمدى الذي تصل إليه مثل هذه الأنشطة الاقتصادية هو بكل بساطة وسيلة أو أداة اقتصادية لتحقيق غرض غير ربحي، ويجب ألا يحول دون تمتع المنظمة المدنية بوضع المنفعة العامة، حتى ولو كانت الأنشطة المذكورة تشكل نشاط المنظمة الرئيسي.

في بعض الأحيان، من المسموح به إجراء الأنشطة الاقتصادية "غير المرتبطة" أو "غير المتصلة" (unrelated) مباشرة من قبل المنظمة المدنية نفسها، وفي أحيان أخرى يُسمح لها بإجراء هذه الأنشطة فقط على نحو غير مباشر، مثلاً بامتلاك فرع تابع داعم كلياً. بيد أن الممارسة في ما يتعلق بما هو مسموح في هذا الصدد تتباين على نحو واسع.¹⁰⁸

إنَّ المزج بين الأصول والأنشطة يمكن أن يُحظرُ باشتراط أن تُحتسب كل الأنشطة الاقتصادية منفصلةً، وأن يكون هناك موارد كافية تسمح بمراقبة سليمة على المنظمة التي تُجري أنشطة في قطاع الأعمال. وإنَّ المطالبة بإنشاء وتشغيل كيان قانوني مستقل يُولّد تعقيدات ونفقات إضافية. وعلى نحو مماثل، فإنَّ إيجاد فرع يُجري الأنشطة في قطاع الأعمال يجب أن يكون مسموحاً به على ألا يكون هيئة مفوّضة.

وإذا سُحِحَ ببعض النشاط الاقتصادي، وجب الأخذ بعين الاعتبار المترتبات الضريبية على النشاط المذكور. وهذه المسألة تناقش في القسم 3.9. أما مسألة توزيع الأرباح الناجمة من الأنشطة الاقتصادية على مختلف الأشخاص المنضوين تحت لواء المنظمة، فقد أوردناها في القسم الثاني من هذا "الدليل" في القسمين 1.5 و 4.5. وأما التراخيص أو الأذونات المتعلقة بإجراء نشاط المنظمات المدنية الاقتصادي وأنشطتها الأخرى فقد نوقشت في القسم 5.6.

القسم 4.6: منظمات التنمية الاقتصادية

يجب أن تسمح القوانين للمنظمات المدنية بالمشاركة في أنشطة التنمية الاقتصادية، كالقروض الصغيرة (microcredits) واحتضان مشروعات الأعمال الصغيرة، إلخ...، من خلال استئانة (borrowing) الأموال وإفراضها. ويجب اعتبار أنشطة التنمية الاقتصادية أنشطة نفع عام.

المنافسة

يطلع العديد من المنظمات المدنية بدورٍ مهمٍّ في التنمية الاقتصادية للبلدان، وذلك بالمشاركة في أنشطة من نوع احتضان (incubation) الأعمال الصغيرة وتنمية السياسات توسيع القروض الصغيرة. ويكون منلقً هذه القروض الصغيرة عادة من المبادرين الفقراء إلى تنظيم مشروعات الأعمال حتى يتسنى تأهيلهم لنيل القروض المصرفية التقليدية.¹⁰⁹ والقروض الصغيرة عبارة عن طريقة فعالة لمكافحة الفقر، حيث تمكن أولئك الذين ليس لديهم وصول أو نفاذ إلى المؤسسات المقرضة لاستئانة المال للشروع في إقامة أعمال صغيرة، وحيث تمولُّ بها مشروعات التنمية المحلية الأخرى.

يجب تعديل القوانين -كالقوانين المصرفية والرَبَوِيَّة مثلاً- بحيث تتمكن منظمات القروض الصغيرة من العمل بفعالية.¹¹⁰ بالإضافة إلى ذلك، يجب اعتبار أنشطة التنمية الاقتصادية التي تخدم الفقراء والمعوزين، بما فيها القروض الصغيرة، أنشطة ذات منفعة عامة، بحسب ما قُصِدَ به لدى استعمال المصطلح في القسم 1.6.¹¹¹ وهذا سيؤدِّي أيضاً إلى التفضيلات الضريبية لمثل هذه المنظمات، كما جرى نقاشه في الفصل 9.

القسم 5.6: التراخيص والأذونات

إنَّ أي منظمة مدنية منخرطة في نشاط يندرج في باب التراخيص أو التنظيم من قبل وكالة حكومية (كالرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية المقدَّمة إلى المصابين أو المتأثرين

بمرض "الإيدز") يجب أن تُخضع لمتطلبات الترخيص والتنظيم نفسه المطبقة عموماً على الأنشطة المماثلة التي يقوم بها الأفراد أو مؤسسات الأعمال أو الوكالات العامة. فإذا كان الإذن مطلوباً في صدد نشاط معين (كإذن القيام بمسيرة مثلاً)، بما في ذلك أنشطة السياسة العامة، فيجب ألا تُخضع المنظمات المدنية لمتطلبات الحصول على أذونات تتسم بالتشدد، مقارنةً بتلك التي تُطبق على الأفراد أو مؤسسات الأعمال أو الوكالات العامة. ويجب ألا تُستخدم شروط التراخيص والأذونات لإعاقة الأنشطة المشروعة التي تقوم بها المنظمات المدنية، بما في ذلك أنشطتها في مجال السياسات العامة المشروعة.

المناقشة

إذا أرادت منظمة مدنية ما افتتاح مأوى للعجزة، فإنَّ عليها عادة الحصول على ترخيص للقيام بهذا العمل، كما يتوجب عليها عموماً الخضوع للمعايير نفسها المتعلقة بالمهنية والصحة العامة والنظافة العامة (sanitation)، المطبقة على أي منظمة أخرى (بما في ذلك الهيئات التابعة للدولة) أو على أي فرد يرغب بتشغيل مثل هذه المؤسسة. والقواعد نفسها يجب أن تُطبق على أي نشاط آخر تنطبق عليه قواعد الدولة الناظمة، كما يتعلق بالحماية البيئية على سبيل المثال.¹¹² بيد أنه ينبغي استثناء مؤسسات القروض الصغيرة التي تختلف اختلافاً جذرياً عن المؤسسات المالية متوخية الربح.

وقد يُشترط في المنظمات المدنية الحصول على أذونات للقيام بأنشطة خاصة معينة، كما هو الأمر نفسه بالنسبة إلى المجموعات غير الرسمية والأفراد ومؤسسات الأعمال. مثلاً، قد يكون من الضروري الحصول على إذن لتنظيم حفل في منتزه عام بهدف جمع التبرعات.

جمع التبرعات

بعد الإنشاء، ربما كان جمع التبرعات أهم مسألة بالنسبة إلى المنظمات المدنية. ففي المناطق التي تفتقر إلى تاريخ عريق أو تتعدم فيها ممارسة التبرع من قبل الأفراد والشركات، تعيش المنظمات المدنية حياة مضطربة غير مستقرة ويعتمد العديد منها على مصادر أجنبية للتمويل (من المؤسسات الخاصة أو الشركات أو منظمات المساعدات ثنائية الأطراف أو متعدديها) أو على المنح أو العقود الممنوحة لها من حكوماتها. وفي حين أنه ليس أياً من مصادر التمويل تلك هو موضع إثارة للاعتراض في حد ذاتها، فإن إيجاد قطاع مدني قوي ومستقل يعتمد جزئياً على التمويل متنوع المصادر (بما في ذلك الأنشطة الاقتصادية، كما نوقش في الفصل 6). بيد أن الاعتماد الزائد على التمويل الخارجي ينبغي تجنبه، في حين ينبغي تشجيع التمويل الخاص المحلي وما شابهه من الدعم.

ويشمل الدعم الخاص المحلي التمويل الوارد من الأفراد وقطاع الأعمال المحلي، إما مباشرة أو من خلال مؤسسات أنشأوها بأنفسهم. كما تشمل أيضاً جهود المتطوعين من أفراد، وهذا ما يمكن تشجيعه من خلال دعم قطاع الأعمال المحلي بما يسمح به من إطلاق العمل التطوعي بين حين وآخر. وإن شراكة قوية تقوم بين الأعمال المحلية وبين المجتمع المدني لهي شراكة مفيدة لكلا الجانبين: فالمنظمات المدنية يمكنها الحصول على المال أو السلع أو الخدمات من قطاع الأعمال، وبالمقابل يمكن لمؤسسات الأعمال التمتع بصفة المواطنين العامين المسؤولين، وليس كمجرد آلات تجني الأرباح.

وهناك طريقة أخرى يمكن لمؤسسات الأعمال والمنظمات المدنية التعاون من خلالها، ألا وهي "رعاية" أنشطة المنظمات المدنية. ففي العلاقة الرعائية (sponsorship relationship) يمول قطاع الأعمال بصورة نموذجية مشروعاً أو فعالية تقوم بهما المنظمة المدنية سعياً للحصول على الاعتراف العام وعلى المنافع الضريبية. مثلاً، يمكن أن يدعم قطاع الأعمال منظمة مدنية (كفريق شباب لكرة القدم) أساساً بغرض الترويج لاسمه ولصورته العامة "مثلاً، بطولة الشباب لكرة القدم [شركة كذا...]. وفي بعض الحالات قد يكون من المناسب تصنيف النشاط بوصفه إعلانياً وليس كمساهمة تُمنح للمنظمة المدنية. هذا، ويقرُّ العديد من البلدان بأنه، ضمن حدود واسعة، يمكن اقتطاع النفقات الإعلانية بصورة مشروعة عند احتساب صافي أرباح مؤسسة

للأعمال، بحيث لا يتوجب تشريع قاعدة ضريبية جديدة.¹¹³ وقد ناقشنا الاقتطاعات الضريبية على المساهمات المشروعة الممنوحة للمنظمات المدنية في القسم 2.9.

القسم 1.7. أنشطة جمع التبرعات المسموح بها

يجب أن يُسمح للمنظمات المدنية الرسمية عموماً بالانخراط في أي نشاط مشروع يتوخى جمع التبرعات، بما في ذلك جمعها من المنازل وعبر الهاتف وبالبريد المباشر والتلفزيون والحملات واليانصيب وغيرها من فعاليات جمع التبرعات.

المناقشة

إنَّ الأنشطة التي تشمل اليانصيب والحفلات الخيرية وغيرها من الفعاليات المماثلة عبارة عن أنشطة ظرفية اقتضائية، ويجري تقديمها والإعلان عنها كأنشطة جمع التبرعات. ولهذه الأسباب فهي لا تُعامل على أنها أنشطة اقتصادية (أنظر القسم 3.6).

القسم 2.7.: أنشطة جمع التبرعات – القيود والمعايير والتصحيحات

أ. لعله من المناسب اشتراط تسجيل مسبق لحملات جمع التبرعات العامة لدى وكالة عامة مسؤولة عن إصدار الأذونات الخاصة وإصدار الشارات وغيرها من المواد التعريفية التي يستخدمها جامعو التبرعات. بيد أنه يجب ألا يُسمح للحكومة بالمراقبة أو طلب موافقتها على منح خاصة أو مصادر التمويل.

المناقشة

يجب ألا تُبدلَ عناية كبيرة لمراقبة عملية جمع التبرعات العامة¹¹⁴ بطريقة بيروقراطية أو مرهقة بحيث تُثبِّط الجهود الفعالة التي تبذلها المنظمة للحصول على دعم العامة والتواصل معهم لإبلاغهم برسالتها. وهناك مصالح عامة موازية تستحسن مراقبة جمع التبرعات على نحو معيّن، وإن يكن ذلك محدوداً. على سبيل المثال، فإنَّ القواعد التي تحظر جمع التبرعات من المنازل بالطواف خلال منتصف الليل تحول دون إزعاج الأفراد وقد يصل الأمر إلى حد تهديد الأمن العام. وبالمقابل، فإنَّ القواعد التي تشترط عملية جمع التبرعات للإثبات أمام الوكالة العامة أن لديها السلطة لجمع التبرعات من العامة لصالح منظمة معيّنة يمكن أن تتفادى الدجالين الساعين إلى جمع المال على حساب سمعة منظمة مدنية معيّنة. وبقول ذلك، فإنه من الضروري لتنظيمات عملية جمع التبرعات بالوصاية الحريصة والاحترام الكامل لحقوق المنظمات المدنية

والأفراد المنخرطين فيها وذلك لممارسة حقوقهم في حرية التعبير والاجتماع والتجمع السلمي.¹¹⁵

ب. يجب أن تُطالب المنظمات المدنية -إما من خلال القوانين التي تنظم جمع التبرعات، وإما وفق القواعد الموضوعة على أساس آليات التنظيم الذاتي- بأن تظهر علناً الطريقة التي أنفقت بها التبرعات المحصول في سياق حملة عامة، ولاسيما إلى أي مدى تُستخدم فيه الأموال المجمعّة أو يُتوقّع استخدامها في تحميل تكاليف التبرعات المجمعّة المباشرة وغير المباشرة.

المنافسة

في بعض البلدان توجد قواعد قانونية صارمة ترعى كل مظاهر عملية جمع التبرعات، بما في ذلك تحديد كمية أموال المنظمة المدنية التي يمكنها إنفاقها على المسائل الإدارية وملحقاتها (overhead expenses) أو لكمية جمع التبرعات نفسها ونسبتهما المئوية، مثلاً 20 في المائة. وفي معظم الأحيان تتسم هذه القواعد، دون استثناء، بكونها غير ناجحة. ففي المقام الأول، تتباين نفقات المنظمات المدنية الإدارية المشروعة على نحو واسع. فلعلّ المنظمة المدنية المنخرطة في إجراء مشروعات ميدانية (حقلية)، متعلقة بالتنمية الزراعية، تملك تكاليف إدارية مركزية ونثرية متدنية جداً، في حين تملك منظمة أُنشئت أساساً للعمل في البحوث والتعليم تكاليف مماثلة كبيرة جداً. وقد أخفقت القواعد الميكانيكية الصارمة في الاستجابة حيال التنوع الكبير السائد في أوساط المنظمات المدنية.

وفي العديد من البلدان فإنّ المنظمات التي تجمع التبرعات من العامة ليست مطالبة بتسجيل حملاتها لجمع التبرعات مسبقاً فحسب، بل هي مطالبة أيضاً بتصنيف تقارير تبين فيها الأموال المجمعّة وكيف جرى إنفاقها. غير أنّ العديد من البلدان، أيضاً، لم تتبنّ، بعد، مبادئ محاسبة للمنظمات المدنية، والقيام بهذا الأمر هو في رأس الأولويات. والخطوة التالية يجب أن تكون تبني معايير طوعية للإظهار العام لهذه الأرقام الرئيسية، بحيث تُعلّل الكميات ونسبة العائدات المدفوعة لجامعي الأموال ووجهة إنفاقها في باب النفقات الإدارية النثرية وحملة جمع التبرعات.¹¹⁶

ج. يجب أن تُطبَّق القوانين الخاصة بالاحتيال العام، وكذلك القوانين الجرمية الأخرى، على المنظمات المدنية، بحيث تمثل أمام القضاء إذا كان هناك سوء تمثيل أو احتيال في ما يتصل بتوسُّل المال من الآخرين.

المناقشة

إذا اكتُشف أن فرداً أو منظمة ضالغان في عملية جمع تبرعات احتيالية، بعد تبين الحقيقة (مثلاً، جمع تبرعات لصالح منظمة ليست موجودة أو تضليل مقصود للمانحين في ما يتعلق بالطريقة التي ستستخدم بها هذه التبرعات)، فينبغي أن يكون ممكناً تطبيق قوانين الاحتيال والقوانين الجرمية. واستناداً إلى التشريع النافذ، فإنَّ هذا يمكن أن يخفف من الحاجة إلى معالجة مسائل الاحتيال في القوانين الراحية لجمع التبرعات.

وضع التقارير والرقابة والتنفيذ

في أيما تنظيمات أو قوانين متعلقة بوضع التقارير والرقابة والتنفيذ تستهدف حماية العامة من الاحتيال وسوء الاستخدام وانتهاك حقوق الآخرين، يجب ألا ينشأ فيها ما يؤدي إلى انتهاك حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي، الأمر الذي نوقش في القسم 1.2.

للهولة الأولى، ينبغي على النظام القانوني تشجيع المنظمات المدنية لضمان محاسبتها وشفافيتها. مثلاً، يجب أن تشترط القوانين الراعية للمنظمات المدنية بأن يمارس المجلس الحاكم المسؤولية الموكلة إليه وأن يتلقى التقارير المالية والعمالية المفصلة بانتظام، بحيث تتمكن المنظمات المدنية من أن تسوس نفسها على نحو ملائم (أنظر القسم 1.8). وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي على القطاع المدني أن يعزز من طرائق التنظيم الذاتي الملائمة (أنظر الفصل 12). أخيراً، على المانحين الكبار الذين وهبوا المنظمات أموالاً أن يفرضوا واجبات التقدم بتقارير عن منحهم، فضلاً عن المطالبة بآليات تقويم وتغذية إرجاعية بغية تقدير قيمة البرامج التي مولوها (أنظر القسم 5.8).

في حالة "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" ليس بالضروري أو المرغوب أن تُقدّم التقارير إلى الدولة بوجه عام، باستثناء التحديثات (التبويّعات) الدورية في المعلومات المتعلقة بالإنشاء. وإذا كانت المنظمة المدنية ضالعةً بصورة أساسية في أنشطة اقتصادية، فهي تتلقّى من الدولة منافع كبيرة وتعمل بموجب رخصة أو إذن، أو تتخرط في عملية جمع تبرعات من العامة. بيد أنه من المناسب اشتراط تقديمها معلومات تتعلق بمالياتها وأنشطتها إلى كل من وكالات الدولة ذات الصلة وإلى العامة. والأدوات الأساسية لتحقيق المحاسبة (أي المساءلة *accountability*) والشفافية عبارة عن جملة من التقارير المتنوعة تُقدّم إلى مختلف الوكالات، كالهيئة العامة لمراقبة المنظمات المدنية والسلطات الضريبية والسلطات المُصدرة للرخص. ويجب أن تطبّق هذه الواجبات المتعلقة بتقديم التقارير، بالطبع، في سياق ضرورة حماية حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي، وعلى أن تتكافأ (الواجبات) مع المنافع التي تحصل عليها المنظمة من الدولة. فعلى سبيل المثال، إذا كانت المنظمة لا تتلقّى من الدولة أي منافع، بما في ذلك

الإعفاء الضريبي، وإذا كانت غير ضالعة في أنشطة اقتصادية أو جمع تبرعات من العامة، فإنّ التقارير المقدّمة إلى الدولة يجب ألا تتضمن أكثر من التحديثات في المعلومات المطلوب تزويدها للسجل العام، كهوية الممثل العام المولج بتلقّي الإشعارات (notices) باسم المنظمة وبعض المعلومات عنه.

ومن ناحية أخرى، إذا كانت منظمة مدنية ما ضالعة في أنشطة تؤثر على السلامة العامة أو الصحة أو الرفاهية (welfare) (مثلاً إنشاء مركز يومي لحضانة صغار الأطفال [حضانة أو روضة أطفال])، فمن المناسب مطالبتها بالحصول على رخصة لتشغيل مثل هذه المنشأة (أنظر القسم 5.6)، وإخضاعها لتفتيش دوري، واستيفائها متطلبات تقديم التقارير التي تؤكد سلامة الأطفال وصحتهم. أضف إلى ذلك أنه من المناسب، أيضاً، وبشكل عام، أن تخضع كل المنظمات المنخرطة في أنشطة اقتصادية للقواعد التي تطبّق على المكلفين الضريبيين (taxpayers).

وإذا كانت منظمة مدنية ما تسعى إلى نيل تصنيفها العام بأنها "منظمة ذات منفعة عامة" بغية الحصول على أعلى المنافع الضريبية، وإذا كانت تسعى أيضاً للحصول على منح دعم من الدولة لعملياتها، أو إذا كانت ضالعة في جمع كمية معتبرة من التبرعات من العامة، عندئذٍ فقد يكون تقديم التقارير عملاً مرهقاً. وفي الوقت نفسه، ينبغي توقُّع أنّ "المنظمات ذات المنفعة العامة" الكبيرة ذات الموارد الملائمة وحدها ينبغي أن تستجيب لجملة المتطلبات المتعلقة بتقديم التقارير. وعلى نحو مماثل، فمن المرغوب به كثيراً إعفاء "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" ذات الأحجام الصغيرة من بعض شروط تقديم التقارير والسماح بتسهيل بعض الشروط الأخرى.

هذا، وتتباين التقارير المطلوبة من حيث مداها وتفصيلها والمعلومات التي يجب تضمينها، استناداً إلى السبب المحدد الذي من أجله تطالب وكالة الدولة بوضعها وتقديمها. وسيكون من الأسهل أكثر بالنسبة إلى المنظمات المدنية أن يكون هناك نموذج بسيط وحيد لوضع التقارير لكل المنظمات المدنية ولكل أنشطتها. ولسوء الحظ، فإنّ هذا ليس بالأمر الممكن، ومع ذلك يجب أن تكون التقارير بسيطة ومتجانسة بين الوكالات بقدر ما يمكن تحقيقه.

في نظام متقدم دقيق، لن يُطالب بعض المنظمات (كالعديد من المنظمات ذات المنفعة العامة والمنظمات ذات المنفعة المشتركة الصغيرة) بتصنيف تقارير مفصّلة حول أنشطتها وماليتها. ففي نظام كهذا من المهم أن تُطالب كل المنظمات -بما فيها أصغر المنظمات ذات المنفعة العامة، وكل المنظمات ذات المنفعة المشتركة الكبرى، الصغيرة- بالاحتفاظ بسجلات ودواوين دقيقة

وكاملة تتضمن المعلومات حول مالياتها وأنشطتها الأخرى، بحيث يمكن للمجلس الحاكم أو الوكالة الحكومية المسؤولة التحقق من أن المنظمات كانت تعمل بطريقة قانونية ومسؤولة. وفي العديد من البلدان، جرى تبني سياسات تتعامل على وجه الخصوص مع قواعد المحاسبة القابلة للتطبيق على المنظمات المدنية، والتي تشمل الطريقة التي يجب بها الاحتفاظ بسجلات المنظمات المتأثرة ودواوينها.¹¹⁷ علاوة على ذلك، ينبغي أن تُطالب كل منظمة بتبني سياسة الاحتفاظ بالوثائق المالية وغير المالية لفترات زمنية معقولة.¹¹⁸

وبالالتفات إلى الجانب التنفيذي (أو الإنفاذي) ليس بالكافي بالنسبة إلى الدولة أن تشتت تصنيف التقارير المتنوعة. فالتقارير المصنفة يجب أن تُراجع بالأهلية. والأسئلة المهمة التي تثيرها يجب أن تدفع التفتيش إلى التحقيق إما هاتفياً أو بريدياً، أو حتى التفتيش والتدقيق عبر الخط المباشر والموقع الشبكي (on-site inspection & audits) في بعض الحالات الملائمة. وبالإضافة إلى ذلك، ولأنّ التقارير هي الطريقة الأساسية التي تستخدمها وكالات الدولة لمراقبة المنظمات المدنية، فيجب أن يكون هناك عقوبات على الفشل بتصنيف التقارير، أو على عدم تصنيفها في الوقت المحدد، أو على تصنيف تقارير مزيفة، أو على الإخفاق في المحافظة على السجلات التي تُستقى أو تُتحقق منها التقارير (أنظر القسم 7.8). وباختصار، يجب أن تُنفذ قوانين المنظمة المدنية بيقظة واعتناء ملائمين، تماماً بالطريقة التي فهمت وكتبت بها.

ويشترط العديد من الدول على المنظمات المدنية تقديم تقاريرها، إلا أنها لا تلجأ إلى الإعلان عنها، والدول، وإن فعلت ذلك، فليس المطلوب منها الاضطلاع بدورها الرقابي الإشرافي فحسب، بل توسل تقويمات المواطنين أنفسهم في القيام بدور الراصد. وهكذا، فإنه لمن مصلحة الدولة الإصرار على الإظهار (أو الإفشاء) العمومي (public disclosure) للمعلومات الأساسية المتعلقة بالمنظمات المدنية الرسمية (أنظر 6.8). علاوة على ذلك، يجب أن تكون المصارف وملاك العقار وغيرهم من التجار الآخرين -الذين يعتزمون الدخول في علاقات أعمال طويلة الأمد مع المنظمات المدنية- قادرين على التحقق من السجلات العائدة المتاحة عموماً، بغية تحديد صحة وضعية مثل هذه المنظمات.

ومع ذلك فثمة محذوران متعلقان بإنفاذ الالتزام بوضع التقارير. أولاً، ليس من الواجب أن تُخضع كل المعلومات المنهارة إلى الدولة للتدقيق العام فيها. ومن الضروري حماية سرية المعلومات أو ملكيتها من الإظهار العمومي. فالمعلومات السرية يمكن أن تتضمن أسماء الأشخاص الذين تُسديهم المنظمة المدنية مساعدات، أو حتى هويات أعضائها ومانحها.

ثانياً، ثمة خطر مائل أبداً بأن تتجاوز الدولة حدود الرقابة أو استعمال الشروط المتعلقة بالتقارير والتدقيق لمضايقة المنظمات المدنية التي تقف موقف المنتقد من الدولة أو بسبب عدم شعبيتها. إذ لا توجد حماية معينة إزاء سوء استخدام السلطة من الدولة، وهو ما يوجد إلى هذا الحد أو ذلك في كل مجتمع. وأحد الأدلة على ما إذا كانت أعباء المنظمات المدنية في وضع التقارير متمادية، هو مقارنتها مع الأعباء المماثلة الموجودة لدى المنظمات متوخية الربح¹¹⁹. وهنا، كما في أيِّ مكانٍ آخر، فإنَّ فرصة الاحتكام بالقرارات التنفيذية إلى القضاء المستقل تمثلُ تصحيحاً مهماً إزاء سوء استخدام السلطة من قبل الدولة ورا دعاً لذلك في المستقبل (أنظر القسم 2.2.د).

القسم 1.8.: تقديم التقارير داخلياً والرقابة

أ. يجب أن تُطالب المنظمات المدنية بالاحتفاظ بوثائقها المالية وتقاريرها وسجلاتها التي تعكس أنشطتها. كما ينبغي أن تُطالب أيضاً بالمحافظة على محاضر اجتماعات هيئاتها الحاكمة.

ب. يجب أن تُطالب أعلى هيئة حاكمة في المنظمة المدنية (كالجمعية العمومية أو المجلس الحاكم) بتلقي التقارير عن أنشطة المنظمة ومالياتها وإقرارها، لضمان أنها تنسجم مع الأغراض المنصوص عليها في وثائقها الحاكمة.

ج. يجب أن تُعطى بعض هيئات المنظمة المدنية (كالمجلس الحاكم أو لجنة التدقيق المنشأة منه) المسؤولية، وأن يُعطى كل عضو في "المنظمة المدنية ذات المنفعة العامة" الحق بالتفتيش والتدقيق في وثائق المنظمة وسجلاتها.

د. يجب أن تُحفظ سجلات المحاسبة العائدة للمنظمة المدنية بما يتلاءم والمبادئ المحاسبية المقبولة عموماً (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP).

هـ. على أي منظمة مدنية ذات أنشطة واسعة أو أصول كبيرة، وبمثابة الممارسة الجيدة، أن تكون لديها تقارير مالية مدققة من قبل مدقق مستقل معترف به أو مرخص له، على أن تكون مثل هذه الخدمات متوفرةً بسعر معقول رائج. وهذا ينبغي أن يكون متطلباً بالنسبة إلى أي "منظمة مدنية ذات منفعة عامة" كبيرة.

المنافسة

في معظم الحالات يفترق أعضاء المجلس الحاكم للوقت أو للقدرة على تحليل السجلات المالية للمنظمة المدنية التي نمت حتى بلغت حجماً مهماً. وهكذا، فإن تفويض الإشراف المالي إلى لجنة مالية مسؤولة أمر مسموح به.¹²⁰ والحسابات ينبغي أن تكون موافقة لمتطلبات قوانين المحاسبة أو الممارسة المتبعة في البلد الذي تعمل فيه المنظمة وتنشط.¹²¹ بالإضافة إلى ذلك، ينبغي على أي منظمة مدنية كبيرة أن تستخدم محاسباً أو مدققاً مستقلاً عنها للتدقيق في ماليتها وإصدار الشهادات اللازمة. وإن قانون المنظمات المدنية أو قانون المحاسبة أو المعايير يجب أن تنص على تفويض المدقق بالنسبة إلى "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" الكبرى. علاوة على ذلك، يشترط بعض الممولين المسؤولين، في بعض الأحيان، تدقيقاً مالياً مستقلاً لسجلات المنظمة ودفاترها قبل القيام بمنحها المساعدات (أنظر القسم 5.8). بيد أن هذا الدليل لا يطبق في البلاد التي لا توجد فيها مثل هذه الخدمات بأسعار معقولة.¹²²

القسم 2.8.: تقديم التقارير إلى وكالة الدولة المسؤولة وقيامها بالتدقيق

أ. إن أي منظمة مدنية تتلقى أكثر من الحد الأدنى للمنافع من الدولة أو تنخرط في كمية كبيرة من التبرعات المجمعّة يجب أن تطالب بتصنيف التقارير الملائمة سنوياً عن ماليتها وعملياتها وتقديمها لوكالة الدولة المسؤولة عن مراقبة المنظمات المدنية العامة.

المنافسة

في نظام متقدم يقظ لا تطالب منظمات معيّنة (كالعديد من المنظمات ذات المنفعة العامة وكذلك صغريات المنظمات ذات المنفعة المشتركة) بتصنيف تقارير مفصلة عن أنشطتها ومالياتها. ومن الضروري للقوانين أو التنظيمات المطبقة على المنظمات المدنية أن تنص على أي المنظمات يتوجب عليها أن تصنف التقارير ولمن تقدمها. فعلى كل بلد أن يعين مستوى النشاط الذي عنده يصبح من المتوجب تقديم التقارير وإجراء شروط التدقيق المالي، بما ينسجم والظروف السائدة محلياً.

ومن المفترض، في بعض الأحيان، أنه ليس هناك حاجة لمنظمات العضوية (جمعيات أو روابط) لتصنيف أي تقارير كلياً - حتى ولو كانت تستفيد من منافع ضريبية - إذ أن أعضاءها يراقبون على نحو ملائم شؤون منظماتهم. غير أنه وبالرغم من وجود هيئة حاكمة متكوّنة من أعضائها، فإن الأفراد في منظمات العضوية لا يراقبون عن كثب شؤون منظماتهم.¹²³

ب. يجب أن تشمل متطلبات وضع التقارير وثيقة سياسة تُستبقى بحيث تتمكن وكالة الدولة المسؤولة من الرقابة الملائمة على المنظمات التي يُفترض بها تقديم التقارير.

المنافسة

يجب مطالبة كل منظمة مدنية بأن تتبنى سياسة تفرض استبقاء الوثائق المالية وغير المالية لفترات زمنية معقولة.¹²⁴

ج. يجب السماح لكل "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" وعلى صغريات "المنظمات المدنية ذات المنفعة المشتركة" بتصنيف تقارير بسيطة أو بعد تصنيف أي منها.

المنافسة

كما سلفت مناقشته في القسم 5.3، من المهم أن يكون هناك سجل عام ذو معلومات أساسية عن كل منظمة مدنية وأن تُحفظ هذه المعلومات محدثة على الدوام. ومثل هذا السجل يسمح لأي فرد أو لأي منظمة متوخية للربح أو لوكالة دولانية التأكد من وجود منظمة مدنية محددة ومعروفة حقائق أساسية أخرى عنها، كأعراضها الرئيسية مثلاً.

وفي ما يتجاوز هذه المعلومات، فإنه ليس لدى الدولة والعامة على وجه العموم مصلحة مشروعة في معرفة أنشطة وعمليات منظمة مدنية ذات منفعة عامة. وطالما أن المنظمة لا تتلقى منافع كبيرة أو تمويلاً من الدولة أو من العامة أو من الانخراط في أنشطة تؤثر بصورة جوهرية على العامة، فمن الواجب اعتبار شؤونها شؤوناً خاصة، كتلك التي للأفراد، سواء أكانت المنظمة كبيرة أم صغيرة.

وحتى بالنسبة للمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة ليس ثمة غرض في اشتراط التقارير إذا كانت لدى المنظمة أنشطة وأصول بحدّ متدنٍ (كأن تكون منظمة مبتدئة لا تملك أصولاً أو كوادرن). وسبب إعفاء المنظمات ذات الأنشطة والأصول المحدودة هو التخلص من متطلبات أعباء التقارير المرهقة التي قد تعيق عملها. وطالما بقيت المنظمة صغيرة الحجم فإن قدرتها على التأثير إيجاباً أو سلباً سيكون محدوداً. وما يكون مستوى الأنشطة والأصول لهو أصغر من أن يوجب وضع تقرير بحيث يُجاب على هذه المسألة ضمن السياق المحدد الخاص بكل بلد.

د. يجب أن تصوغ متطلبات تصنيف التقارير النصوص الملائمة لحماية المعلومات السرية والملكية.

المناقشة

إذا تفاوتت قوانين البلدان بصورة كبيرة من حيث المدى الذي يجب بلوغه لحماية السرية الفردية. ومع ذلك، فإن مثل هذه الحماية مهمة لتشجيع مشاركة القطاع المدني الكاملة. فالقواعد التي ترعى سجل المحفوظات والتقارير المتعلقة بالمنظمات المدنية - كما تلك التي ترعى كل الكيانات القانونية - يجب أن تطابق قوانين السرية المطبقة أياً كانت (مثلاً عدم إظهار ملفات الموظفين الطبية).

حينما تتخرط المنظمة في حملة جمع تبرعات عامة أو غيرها تحصل على دعم سخي من الدولة أو العامة؛ فسيطلب ذلك إظهار أنواع معينة من المعلومات السرية (أو الخاصة) المختلفة، المتعلقة بنفقات المنظمة منعاً لسوء الاستخدام. على سبيل المثال، كي يُمكن "السوق" من تحديد ما إذا كانت منظمات محدّدة تدفع رواتب مرتفعة للموظفين الرئيسيين، فقد يكون من الملائم المطالبة بإظهار رواتب الموظفين الخمسة أو العشرة الكبار الذين يتقاضونها.

هـ. يجب أن يكون لدى وكالة الدولة المسؤولة الحق في التدقيق بسجلات المنظمة المدنية ودفاترها وأنشطتها خلال ساعات العمل العادية، مع الإشعار المسبق الملائم.

المناقشة

بالرغم من القاعدة العامة الواردة في هذا "الدليل" التي تقول بوجود أن تكون هناك حمايات في المقام الأول لمنع وكالة الدولة المسؤولة من استعمالها ذريعةً للتدقيق في منظمة مدنية ما لجمع معلومات عن شخص ما أو أكثر. مثلاً، يجب ألا يكون هناك مراوغة لحماية العمليات التي يُلجأ إليه وتُطبق في التحقيقات الجنائية أو المدنية، كأن يُصار إلى استصدار مذكرة بحث وتحرّ.

و. يجب أن تكون وكالة الدولة المسؤولة قادرة على القيام بالتدقيق والنظر في سجلات ودفاتر أي منظمة مدنية تخضع لمتطلبات تصنيف التقارير، وذلك بصورة عشوائية أو انتقائية، بغية التأكد من مراعاة القانون على نحو سليم.

المناقشة

إنّ التدقيقات التي لا تقوم على ترتيب محدد بوجود انتهاكات يجب أن تكون عشوائية حقيقة. ومن غير المناسب كلياً، على سبيل المثال، انتقاء منظمات للتدقيق على أساس معايير سياسية. فمعظم التدقيقات والتحقيقات يجب أن تكون معلّلة.

إنّ عيوب الدولة الخطيرة واضحة بيّنة في هذا الصدد على التحديد. ففي العديد من البلدان تُخصّص موارد غير مناسبة لإنفاذ المتطلبات القانونية المفروضة على المنظمات المدنية. وغالباً ما تنشأ المشكلات، كتهرب المنظمات المدنية الضريبي، بما يغري بتغيير القانون بجعله أكثر صرامة بناءً على نظرية القضاء على سوء الاستخدام. وعادةً لا يحتاج الأمر إلى قوانين أكثر أو قوانين مختلفة، بل تطبيق أفضل للقوانين المرعية. وفي مثل هذه الحالات يمكن أن تكون التدقيقات الانتقائية والعشوائية أنجح من منع المنافع المتوجّبة عن كل المنظمات، لأنّ الدولة أخفقت، بكل بساطة، في القيام بوظيفتها الرقابية بطريقة مناسبة.

القسم 3.8: تقديم التقارير إلى السلطات الضريبية وقيامها بالتدقيق

أ. على الرغم من أنّ وضع التقارير يجب أن يُعاير (standardized) ما أمكن، إلا أنه من المناسب أن تصنّف بعض التقارير وتقدّم للسلطات الضريبية. وثمّة أنواع مختلفة من التقارير التي يجب اشتراطها لأنواع مختلفة من الضرائب (مثلاً ضريبة الدخل أو ضريبة الأرباح أو الضريبة على القيمة المضافة VAT).

ب. من غير الملائم على وجه العموم للسلطات الضريبية النظر في أي من مظاهر المنظمة المدنية بخلاف تلك التي تتعلق بالضريبة (بما في ذلك ما إذا كانت متطلّبات الإعفاء من الضريبة مستوفاة) أو بالأموال المحصول عليها من الدولة أو من العامة.

ج. يجب أن تُعفى المنظمات المدنية ذات المداخل الصغيرة من تصنيف التقارير الضريبية، أو أن يُسمح لها بتصنيف تقارير مبسّطة.

المنافسة

تُطالبُ كل المنظمات المدنية ذات المداخل الكبيرة بتصنيف التقارير وتقديمها إلى السلطات الضريبية. فضلاً عن ذلك، على كل المنظمات المدنية التي تتلقَى تفضيلات ضريبية مهمة (كوضعية الإعفاء والمساهمات المنتفَع منها ضريبياً tax-benefited contributions) أن يُطلبَ إليها تصنيف التقارير بحيث تتمكن السلطات الضريبية من مراقبة المنافع الضريبية التي تلقتها المنظمات المعنية. فالتقارير المتعلقة بالضريبة على القيمة المُضافة (VAT) ستنبئ ماهية العمليات التي أُجريت وماهية تلك التي يجب إعفاؤها من الضريبة.

وبالنسبة إلى المدققين الضريبيين الذين يحصلون على المعلومات الواقعة خارج إطار أغراض مهامهم التدقيقية التي تدلُّ على النشاط غير القانوني، فمن المألوف (أو العرفي) في أي دولة أن تتوفر لديهم اتفاقيات لتبادل المعلومات. على سبيل المثال، إذا اكتشف مدققو الضريبة، في سياق تدقيقهم ضرائبية منظمة مدنية ما، معلومات تشير إلى وجود انتهاك لقوانين العمالة، فينبغي أن يكون من الملائم للسلطة الضريبية إبلاغ وزارة العمل بالانتهاك المحتمل وجوده. ومن ناحية أخرى، سيكون من الخطأ عموماً للسلطة الضريبية أن تقوم بفحص مظاهر منظمة مدنية ما، غير تلك التي ترتبط مباشرة بالشأن الضريبي، أو أن تسمح لنفسها باستخدام سلطاتها للتحقيق في مسائل غير ضريبية وتعقبها. ومن غير المناسب على الإطلاق للسلطات الضريبية استخدامها تدقيقاً ضريبياً ذريعاً لإجراء تقييم لمنظمة مدنية ما أو لأنشطتها.

القسم 4.8: تقديم التقارير إلى السلطات المرخّصة وقيامها بالتدقيق

أ. أيّما منظمة مدنية تنخرط في نشاطٍ ما تُخضعُ للترخيص أو للرقابة التنظيمية-القانونية من قبل هيئة في الدولة، يجب أن تطالب بتصنيف التقارير نفسها مع تلك الوكالة كأي شخص طبيعي أو قانوني يماثلها من حيث الوضعية.

ب. على الهيئة المرخّصة أن يكون لها الحق في تدقيق المنظمة المدنية الرسمية وتفتيشها للتأكد من مراعاتها الترخيص المعطى لها أو للمتطلبات التنظيمية، تماماً كما تفعل مع أي هيئة أخرى صاحبة رخصة، ولكن عليها ألا تنظر في مظاهر المنظمة الأخرى أو مراقبتها بوجه عام.

المناقشة

كما ورد نقاشه في القسم 5.6. يمكن أن تتخرب المنظمات المدنية (كما الأشخاص القانونيين أو الطبيعيين الآخرين) في أنشطة معينة تتطلب رخصة أو إذناً خاصين. مثلاً، يمكن اشتراط الحصول على رخصة خاصة لتشغيل عيادة طبية، أو إذن خاص لإجراء حفل جمع للتبرعات في منتزه عام. وحيث تُشترط الرخص أو الأذونات الخاصة، يمكن للهيئة المرخصة أن تطلب تصنيف تقارير حول النشاط المُزمع القيام به. أمّا المدى الذي يتعين على التقرير بلوغه فسيبتاين استناداً إلى طبيعة النشاط ومدته التي سيستغرقها وأثره على العامة.

القسم 5.8: تقديم التقارير إلى المانحين

يُحوّل مانحو المنظمة المدنية الرسمية مطالبة هذه الأخيرة، عقدياً، إظهار المعلومات المناسبة، وذلك بغية تقويم أهليتها للحصول على التبرعات ووجهة استعمالاتها التي حددها المانحون أنفسهم.

المناقشة

إنّ متطلبات تصنيف التقارير المفروضة من المانحين تمثل شروطاً عقدية (contractual obligations) قابلة للتنفيذ أمام المحكمة. وعلى وجه العموم فإنّ الأمر يعود إلى كلّ مانح تحديد طلب المعلومات التي يرغب في الاطلاع عليها من المنظمة المدنية. ومع ذلك، وبمناخ الممارسة الفضلى، ينبغي على المانحين فرض الشروط التي تتطلب من المنظمات المدنية أن تكون قابلة للمساءلة أمام المستفيدين منها، وأن تجري سجلاتها وكشوفاتها المالية الملائمة، منعاً لانتزاع المصالح واستجابة للممارسات الإدارية الجيدة الأخرى. وبفرضهم شروطاً عقدية مناسبة، يمكن أن يضطلع المانحون بدور مهم وحاسم في ضمان صحة عمل القطاع المدني وسلامته. وسيكون من المرغوب به بالنسبة إلى المانحين، سواء أكانوا عامين أم خاصين، أن يجتمعوا مع بعضهم ويتوافقوا على الحد الأدنى المطلوب لجهة شروط تصنيف التقارير، وأداء الممنوحين، ومُعايرتها حتى المدى الممكن.

القسم 6.8: إظهار (إفشاء) المعلومات أمام العموم وإاحتها لهم

أيّما منظمة مدنية تتلقّى أكثر من حد المنافع المحصول عليها من الدولة، أو تتخرب في حملة جمع تبرعات عامة، يجب أن تُطالب بنشر تقرير عن مالياتها وعملياتها بحيث يكون متاحاً

للعمامة. ويمكن أن يتسم هذا التقرير بتفصيل أقل من تلك التقارير التي تُصنّف لتقديمها إلى وكالة الدولة المسؤولة أو إلى السلطات الضريبية أو إلى أي وكالة مُرخّصة أو تنظيمية- قانونية، ويتوجّب عليها السماح بإغفال (anonymity) أسماء المانحين والمستفيدين، بالإضافة إلى حماية أي معلومات سرية أو تملّكية أخرى.

المناقشة

للعمامة حق مشروع في معرفة الأنشطة التي يقوم بها العديد من المنظمات مدنية فضلاً عن حقهم في معرفة مصادر التمويل. فالشفافية أمام العمامة تساعد القطاع المدني في نيل ثقة الناس. إن القواعد الخاصة المتبنّاة بهدف تنفيذ هذا المبدأ يجب ألا تتطلب نفقات كبيرة أو نفقات غير ضرورية تصرفها المنظمات المدنية لنشر تقاريرها العامة. وبعض النظم القانونية يسمح بنشر سنوي في صحيفة أو مجلة واسعة الانتشار تُستخدمان لتعميم الإشعارات القانونية. وعلى نحو متزايد، فإن نشر التقارير المنتظمة على موقع المنظمة الشبكي (homepage) على الشبكة العالمية ("الإنترنت" Internet) عبارة عن طريقة مدنيّة الكلفة إلى جانب كونها طريقة فعالة جداً لجعل المعلومات متاحة للعمامة.¹²⁵

وفي مُنْدَرَجَات نظم أخرى، تُصنّف نسخة من التقرير لدى وكالة الدولة المسؤولة، فتوضع في قاعة عامة للمطالعة، في حين يُطلب إلى المنظمة المدنية تزويد أي شخص من العمامة بنسخة غُبّ طلبه، بالكلفة التي يقتضيها استنساخه.¹²⁶ هذا، وتشترط نظم قانونية أخرى أن تُصنّف محاضر الجمعية العمومية السنوية لدى هيئة رقابية تقوم هذه بإتاحتها للعمامة بهدف التفتيش. وأي من مثل هذه المتطلّبات يجب أن يكون محصوراً فقط بالمنظمات المدنية التي تتلقّى منافع كبيرة من الدولة أو من العمامة. أكثر من ذلك، فإن مثل هذا المتطلّب يجب ألا يتوسّع ليشمل الاجتماعات الدورية، التي يعقدها المجلس الحاكم أو أي هيئات صانعة للقرار، ممّا يستوجب أن تجري خلالها مداولات سرية وخاصة.

القسم 7.8: عقوبات خاصة

بالإضافة إلى العقوبات العامة التي تخضع لها منظمة مدنية ما بالتكافؤ مع أشخاص قانونيين آخرين (مثلاً في القوانين التي ترعى العقود والإهمال)، فمن المناسب أن تكون ثمة عقوبات خاصة (مثلاً، غرامات، غرامات ضريبية، أو إمكانية استبدال أعضاء المجلس الحاكم أو الإتهام الطوعي) تُفرض في حالة الانتهاكات الخاصة بالمنظمات المدنية (مثلاً، انتهاكات متعلقة بوضع التقارير، إجراء أنشطة أعمال على نطاق واسع، التصافق الذاتي، ممارسات غير سليمة متعلقة

بجمع التبرعات، انتهاكات متعلقة بتجاوز الحدود المسموح بها في التشريع الضريبي). بيد أن قرارات فرض الغرامات أو الضرائب، أو أي عقوبات أخرى، ينبغي أن يكون قابلاً للاستئناف والاعتراض أمام محاكم مستقلة. كما يجب أن يتوفر وقت كافٍ لمثل هذه الاستئنافات. وحيث يكون ضرورياً، يجب أن يضمن قانون المنظمات المدنية على نحو محددٍ وخاصٍ حقَّ الإنذار (أو الإشعار) والاستئناف.

المناقشة

في أي نظام قانوني حديث، حيث تُنجزُ الطريقة الرئيسية لرقابة الدولة على المنظمات المدنية من خلال مراجعة تقاريرها، ثمة العديد من العقوبات الموجَّهة لها (أي المنظمات) والمتعلقة بالتقارير تحديداً. إذ يجب أن يكون هناك غرامات على الإخفاق بتصنيف تقرير ما أو التخلف عن تقديمه في حينه أو تصنيف تقرير مزيف. كما ينبغي أن تكون العقوبات متدرِّجة، وحيث يكون توقيعها قابلاً للاعتراض، وفي بعض الحالات -كما في حالة تطبيق عقوبات جرمية مثلاً- أن تُوقَّع بأمر صادر عن المحكمة. وإذا أخفقت منظمة مدنية في وضع تقريرها الأساسي السنوي لمدة زمنية متطاولة (مثلاً لسنتين أو ثلاث)، فعلى وكالة الدولة المسؤولة أن تتخذ الإجراءات الآلية إلى إنهاء وجود المنظمة بتوجيه الإنذار المناسب، فضلاً عن تأمين حقها بالاعتراض الإداري والمقاضاة. وهذه العقوبة تُسهم في إزالة الكيانات التي لم تعد تضطلع بوظائفها من سجل المنظمات المدنية.

وبالإضافة إلى ذلك، فحقيقة أن المجلس الحاكم في منظمة مدنية يُحمَّل المسؤولية الأولى والأساسية المتعلقة بالإشراف على أنشطتها، تعني أنه يجب أن تتوفر عقوبات تضمن قيام أعضاء المجلس بواجباتهم. هذا، وتناقش العقوبات /3.4. و/4.4. و/5.4 واجبات أعضاء المجالس ومسؤوليتهم القانونية عن الفشل بالعمل بإخلاص وولاء، أو لافتحالهم نزاع مصالح وغير ذلك. أضف إلى هذه العقوبات الأكثر اعتدالاً ينبغي أن يُعطى الاعتبار للسماح بإنهاء وجود المنظمة المدنية التي لم يعقد مجلسها الحاكم أو أعضاء جمعيتها العمومية اجتماعاتهم لعدة سنوات، وذلك وفق إشراف محكمة مختصة. وبالمقابل، يمكن أن يسمح القانون بإقالة أعضاء المجلس الحاكم، بقرار وإشراف من المحكمة، إذا أسأؤوا استخدام مسؤولياتهم أو أخفقوا في ممارسة الإشراف على المنظمة.¹²⁷ وأي خطوة قاسية كما هو حال إنهاء وجود المنظمة المقترح أو إزاحة المجلس الحاكم، يجب ألا تُجرى دون توجيه الإنذار الملائم أو دون منح الفرصة لتصحيح الأوضاع، كما يجب ألا تكون خطوة نهائية حتى تُستنفَدَ إمكانات المراجعة.¹²⁸ (أنظر القسم 7.3).

وبالرغم من أنه ينبغي تطبيق القوانين الجرمية العامة (مثلاً ضد الاختلاس) على الأفراد المنخرطين في المنظمات المدنية، كمل مع الأشخاص القانونيين الآخرين، فمن غير الملائم بوجه عام فرض عقوبات جرمية (كالسجن مثلاً) جزاء انتهاك بنود قانون ما يرفع المنظمات المدنية.

وكما وردت مناقشته في القسم 4.4ب، ينبغي السماح للفرقاء الثالثين مقاضاة منظمة مدنية على ما تسببت به من ضررٍ لهم، والسماح بمقاضاة المسؤولين وأعضاء المجلس إذا كانوا قد تسببوا أو أسهموا في حدوث الضرر، بالخطأ أو بالإهمال. وكما ناقشنا في القسم 3.6. يمكن أن تفقد المنظمة المدنية وضعيتها إذا لم تكن أنشطتها الرئيسية منسجمة مع هذه الوضعية على امتداد سنوات.

التفضيلات الضريبية

تتوفّر التفضيلات الضريبية (Tax preferences) في بعض الأحيان لكل المنظمات المدنية الرسمية، ولكن الأكثر شيوعاً هو منحها فقط للمنظمات المدنية الرسمية ذات الحجم الصغير.¹²⁹ والتمييز بين "المنظمات ذات المنفعة المشتركة" وبين تلك "ذات المنفعة العامة" ذو أهمية خاصة في المجال الضريبي. ففي معظم النظم القانونية تُوسّع التفضيلات الضريبية على نحو تمييزي (أو تفضيلي preferentially)، أو حتى حصري بحث يشمل أنواعاً معينة من "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة". (أنظر الملحق: مسرد المصطلحات في ما يتعلق بمناقشة التمييز).

ومعظم قوانين الضرائب تركّز على أنشطة المنظمة المعنية أو أغراضها أو كلا المجالين في تحديد ما إذا كان ينبغي إتاحة التفضيلات الضريبية للمنظمة أو لمانحها. على سبيل المثال، يمكن أن تُعمّ قوانين الضرائب المرعية في بلد معين، تاريخياً، التفضيلات الضريبية فقط على مجموعة صغيرة من المنظمات، تلك التي شكّلت بغرض أساسي يرمي إلى الانخراط في أنشطة لدعم تقدّم التعليم أو الصحة أو العلوم أو الثقافة، أو للإغاثة من الفقر. وهذه القائمة محدودة تماماً مع ذلك، ومع مضي السنين في معظم البلدان يُعمد إلى توسيع الأغراض والأنشطة المفضّلة بحيث تُضاف إليها، كحماية حقوق الإنسان أو مصالح الأقليات أو البيئة. كما أنه من الشائع أن توجد في نهاية قائمة كهذه فئة تدرج تحت عنوان سلة من المجالات، كالتالي: "... أو أي منظمة تشكّلت أساساً لمنفعة العامة".¹³⁰

وبرغم وضوح أنه يُفضّل جعل القرارات مبنية على أساس من المبادئ، فإنّ القوائم هي التي تسود وليست المبادئ في قوانين الضريبة الفعلية في أي بلد، مع تفاوت هذه القوائم. وبالإضافة إلى ذلك، فقد يمكن أن تكون أنواع المنظمات المؤهّلة لتفضيلات الضريبة على القيمة المضافة (VAT) مختلفة عن أنواع المنظمات المؤهّلة لتفضيلات الضريبة على الدخل والأرباح.¹³¹ بعدئذٍ، قد تختلف أيضاً التفضيلات على الرسوم الجمركية من تلك التي على الضريبة على القيمة المضافة. وهذه هي النتيجة الطبيعية لـ "خصوصية" ("ad hoc") الطريقة التدرّجية التي تتطور بها الضريبة والقواعد القانونية الأخرى. ومن المفيد، مع ذلك، أن نرى إلى مجموعة القواعد

الضريبية الإجمالية التي تؤثر على المنظمات المدنية وتحدّد ما إذا كان من الممكن إيجاد أو تطبيق جملة من القواعد الضريبية الأكثر انسجاماً من حيث المبدأ.

إنّ تركيز الأقسام التالي وروّدها يتمحور حول التفضيلات الضريبية الخاصة التي ينبغي أو يمكن أن تشمل المنظمات المدنية الرسمية، أو على الأقل أن تشمل "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة". من الناحية العملية الواقعية ودون استثناء، فإنّ التفضيلات الضريبية طوعية وهي تشمل فقط المنظمات التي ترغب فيها وتسعى إليها. وثمة نموذج (طلب) خاص يجب تعبئته في كل نظام ضريبي بغية التأهل لوحد أو لأكثر من التفضيلات الضريبية.¹³² فأي منظمة تفضّل العمل دون مستوى أرفع من الإشراف والتدقيق اللذين يصاحبان الانتفاع الضريبي، يجب أن يُسمح لها بأن تختار عدم إخضاع نفسها لهذه العملية. ولأنّ قوانين الضريبة، كغيرها من القوانين الأخرى، يمكن أن يُساء استخدامها لإعاقة المنظمات المدنية غير الشعبية (unpopular c.o.)، فإنّ هذا الخيار بتفادي التفضيلات الضريبية يتسم بأهمية أساسية.

وبعيداً من فرض الغرامات الضريبية الممكن، عقوبةً على نوع خاص من المشكلات التي تحدث في القطاع المدني (أنظر القسم 7.8)، يجب ألا يكون هناك ضرائب خاصة أو معدلات ضريبية أكثر ارتفاعاً تُقرض على المنظمات المدنية. ذلك أنّ مصالح المجتمع في أن يكون له مجتمع مدني قوي ستتقوّض وتُحبّط بسبب فرض مثل تلك الضرائب والمعدلات المرتفعة على المنظمات المدنية.

أخيراً، هناك قيمة كبيرة في القوانين الضريبية المستقرة، الثابتة، القابلة للتكهن. ومع أنّه من الشائع بالنسبة إلى الحكومات تغيير قوانينها الضريبية ارتباطاً بعمليات وضع موازنتها السنوية، فسيكون من المفضّل لِكلا الجانبين، أي المنظمات المدنية ومانحيها، أن يحصلوا على تفضيلات ضريبية جيدة الإنشاء، بحيث تظل ثابتة لفترات طويلة من الزمن.

القسم 1.9: إعفاء المنظمات المدنية من ضريبة الدخل أو ضريبة الأرباح

كل منظمة مدنية، سواء أكانت منشأة بهدف المنفعة المشتركة أم المنفعة العامة، وسواء أكانت منظمة عضوية أم لعضوية، يجب أن تُعفى من ضريبة الدخل على الأموال أو المواد الأخرى ذات القيمة المحصول عليها من مانحين أو وكالات دولانية (نسبة إلى الدولة) [سواء بالمنح أو بالتعاقد]، وأن تُعفى أيضاً من رسوم العضوية المنتظمة العادية إذا وُجدت. وثمة جملة متنوعة من المقاربات يمكن اعتمادها في ما يتعلّق بالإعفاء الضريبي على الفوائد أو الربحيّات

(dividends) أو أرباح رأس المال المكتسبة على الأصول أو من بيعها، إعفاءً ضريبياً كاملاً على مثل هذه المواد بشكل عام يُتاح للمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة.

المنافسة

تشمل الموارد النموذجية لعائدات المنظمات المدنية التبرعات ورسوم الأعضاء والجُعالات الناجمة من عقود مبرمة مع الدولة والفوائد والربحيات وأرباح رأس المال الناجمة من الاستثمار. وهناك اتفاقية عامة أن الثلاث الأول من هذه الأمور يجب ألا تفرض عليها ضريبة، أما الفوائد والربحيات فمن غير الشائع أن تُخضع أيضاً للضريبة.¹³³ وتضمن واحدة من المقاربات ألا تُفرض على المنظمات المدنية ضرائب على القيم المالية العادية بتحديدتها باعتبارها لا تكون "دخلاً" لأغراض ضريبية. وثمة مقارنة أخرى تقرُّ بهذه الأموال المتسلّمة باعتبارها دخلاً ولكنها تحصر وضعية الإعفاء بالمنظمات المدنية. وفي معظم نظم الضريبة على الدخل، لا تُعاملُ الهبات (أو الهدايا والتبرعات) واشتراكات الأعضاء باعتبارها "دخلاً"، في حين أن الفائدة والربحيات وأرباح رأس المال تُعتبرُ كذلك. ومع ذلك، فحقيقة أن شيئاً ما يُعاملُ بوصفه دخلاً، لا يعني أنه ينبغي فرض الضريبة عليه. بيد أنه من العرف إعفاء الفائدة والربحيات وأرباح رأس المال العائدة إلى "منظمة ذات منفعة عامة"، وكذلك إعفاء العديد من "المنظمات ذات المنفعة المشتركة" من ضريبيتي الدخل والأرباح.

وأياً مقارنة من المقاربتين اختيرت، فثمة عدة أسئلة تبقى بلا جواب. هل ينبغي أن يحصل المتبرّع على منفعة ضريبية؟ وهل الدخل التجاري أو الناجم من الأعمال العادية العائد إلى منظمة مدنية يجب أن يُعفى من الضرائب؟ وكيف يجب التعامل مع المنظمات المدنية وفق القوانين الضريبية الأخرى؟ هذه هي المسائل التي سنتصدى لها الأقسام التالية أدناه.

القسم 2.9: التفضيلات الضريبية على دخل المانحين أو أرباحهم

لتشجيع العمل الخيري والمواطنة الجيدة، ينبغي أن يتأهل الأفراد ومؤسسات الأعمال لتفضيلات ضريبية سخية على الدخل أو الأرباح بالنظر إلى تبرعاتها التي تقدّمها للمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة.

المناقشة

وفق القاعدة الموصى بها في القسم السابق، لا ينبغي فرض ضريبة على منظمة مدنية رسمية تلقت تبرعات. وهذا "الدليل" يوصي، بالإضافة إلى ذلك، بأن يؤهل المانح للحصول على التسليف الضريبي (tax credit) أو الاقتطاعات (أو الحسومات) على ضريبي دخله (ها) أو أرباحه (ها) الشخصية. وبالمقابل، يجب توفير مخططات الاسترداد الضريبي (tax re-claim schemes) (كما هو معمول به في المملكة المتحدة)¹³⁴ أو توفير مخططات التكلفة الضريبي (tax designation schemes) [كما هو معمول به في كل من المجر وسلوفاكيا وليتوانيا وبولندا].¹³⁵ ومثل هذه التفضيلات الضريبية عبارة عن أدوات مهمة ومفيدة لتشجيع الشراكات بين كل من قطاع المنظمات غير الحكومية وقطاع الأعمال والحكومة بهدف التنمية الاجتماعية والاقتصادية.¹³⁶ وإذا كانت التفضيلات الضريبية متاحة أمام التبرعات، فإن كل تبرع يحظى بمنفعة ضريبية مزدوجة، بحيث يستفيد من إحداهما المانح فيما يستفيد من الأخرى المتلقي.¹³⁷ وباعتبار هذه المعالجة الضريبية السخية ممارسة فضلة، فهي مبررة عندما تكون أنشطة المنظمة المدنية المعنية موجهة للمنفعة العامة، وحين تكون مستوفية لشروط المنظمة ذات المنفعة العامة.

إن التمييز بين الاقتطاعات والتسليفات يتسم بأهمية بالغة في النظام الضريبي ذي البنية القائمة على المعدل التصاعدي. فالتسليف الضريبي يخفض كمية الضريبة المكلفة (أو المدينة tax owed)، حيث إن اقتطاعاً يخفض فقط كمية الدخل المُخضع للضريبة. وحيث تكون المعدلات تصاعدية، تميل الاقتطاعات لأن تكون في صالح دخل المكلفين الضريبيين (taxpayers)، الذين يدفعون معدلاً أعلى من الضريبة على الدخل. وأما التسليفات الضريبية فتعطي كل مكلف ضريبي المنفعة الضريبية نفسها على مساهمة مكونة من الكمية نفسها، وبذا تخلق تكافؤاً عملياً في السياسة الضريبية. بيد أن معظم البلدان التي تسود فيها بُنى المعدلات التصاعدية تسمح بالاقتطاعات وليس بالتسليفات. ويمكن تبرير هذا بالبيانات التي تبين أن الأفراد ذوي الدخل الأدنى يميلون إلى التبرع للمنظمات المدنية دون أي اعتبار لتأثيرهم الضريبي؛ وبالفعل، يمكن أن تعيقهم القواعد الضريبية الأخرى من الحصول على أي منافع ضريبية إطلاقاً جرّاء قيامهم بمثل هذا التبرع.¹³⁸ ومن ناحية أخرى هناك بيانات تجريبية أساسية تشير إلى المكلفين الضريبيين ذوي الدخل المرتفعة يتسمون بالحساسية حيال المعدلات الضريبية التي تسمح باقتطاع وليس بتسليف، بحيث يحدث انجذاب لتقديمهم منحاً أكبر من قبل المانحين الأثرياء.¹³⁹

وهناك مسألة أخرى هي أن الحد هو ما يجب التعامل معه في أي مخطط ضريبي، إذا وُجد هذا الحد، وذلك لتحديد كمية المنفعة الضريبية التي يمكن تحقيقها. على سبيل المثال، يمكن للأفراد

في روسيا المطالبة بالاقطاعات فقط في حدود 1 % من مداخيلهم، فيما تتحدّد هذه النسبة لمؤسسات الأعمال بـ 3%. أما في الولايات المتحدة فعلى العكس من ذلك، يمكن للأفراد المطالبة باقتطاعات تبلغ 50 %، في حين تتحدد النسبة لمؤسسات الأعمال بـ 10 % فقط. وفي أستراليا، ليس ثمة حدود على الإطلاق. وعلى وجه العموم، فإنّ حدود الاقتراع للأفراد يجب أن يكون أعلى مما هو للمؤسسات والشركات، ذلك أنّ الأفراد هم غالباً في وضع مَن يبدو أكثر سخاءً من الشركات التي تدين بولائها للمساهمين فيها أولاً وأخيراً. وإذا كانت الاقتطاعات محدودة بالتبرعات المقدّمة إلى "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة"، أي المنظمات التي تسهم في تحقيق النفع العام وغالباً ما تتحمل عن الدولة الكثير من الأعباء، فإنها -أي الاقتطاعات- يجب أن تكون حدودها سخية بما يناسب.

وثمة مسألة تبرز في ما يتعلق بالتبرعات: هل يجب أن يكون هناك سقف، أي بكلام آخر هل ينبغي على التبرعات أن تحصل على تفضيلات ضريبية فقط إذا تجاوزت حجماً معيناً (مثلاً، 2 % من الدخل)؟ لقد استُخدمت السقوف في بعض البلدان لتجنّب الاضطرار إلى المحافظة على مسار المساهمات الصغيرة.¹⁴⁰ كما أنه من المهم تقرير ما إذا كانت المساهمات التي تجاوزت الحدود المفروضة في سنة ما يمكن أن تُرحّل إلى السنوات التالية. وعموماً، فإنّ السماح بالترحيل يُعتبر ممارسة جيدة؛ بيد أنّ قوانين العديد من البلدان لم تتصدّ بعد لمعالجة هذه المسائل.

القسم 3.9: الضريبة على الأنشطة الاقتصادية

يمكن أن ينتج الأرباح أو الفائض لدى المنظمة المدنية من قيامها الناشط بالأنشطة المولّدة للدخل أن: (أ) يُعفى من ضريبة الدخل؛ (ب) يُخضع لضريبة الدخل؛ (ج) يُخضع لضريبة الدخل فقط إذا تكوّن النشاط من تجارة أو أعمال ليست مرتبطة بأغراض المنظمة غير الربحية أو ليست معززة لها؛ (هـ) تُخضع لضريبة الدخل تحت اختبار ميكانيكي يسمح بجني كمية معتدلة من الربح (مثلاً، 10 % من العائدات الإجمالية) من أنشطة اقتصادية تهرّباً من الضريبة في حين تُفرض الضريبة على كل العائدات من أنشطة اقتصادية التي تتجاوز الحد؛ (و) تُخضع لضريبة الدخل مراعاةً لقاعدة مركبة تجمع بعض مظاهر القواعد السالف ذكرها.

المناقشة

إنّ المسائل المدرجة في الاختيار بين هذه القواعد الضريبية تتضمن مبادئ مركبة (معقّدة) وتقنية مهمة.¹⁴¹

والبديل هو: (أ) اختبار "تخصيص الدخل" ("*destination of income*"). ووفق مثل هذا الاختبار، يُعفى كل الدخل الناتج من أنشطة اقتصادية من الضريبة، طالما أن الأرباح المكتسبة كلها ناتجة من نشاطٍ مولدٍ لدخل، بحيث تكون قد استُخدمت أو أُدخرت جانباً لتحقيق غرض المنفعة العامة الرئيسي الذي من أجله شكّلت المنظمة المدنية.¹⁴²

وفي بلدٍ ذي اقتصادٍ سوقٍ نامٍ، فقد يكون من المناسب إمالة الميزان لصالح اختبار "تخصيص الدخل" بالنسبة إلى كل الأرباح المستخدمة أو المدخّرة لقيام المنظمة المدنية بأنشطتها المتعلقة بغرضها. في البلدان التي ما يزال فيها اقتصاد السوق فتياً، فهي، أيضاً، على وجه العموم، بلدان ما يزال فيها المجتمع المدني يبدأ بالتفتُّح والازدهار. فالمنظمات في مثل هذه البلدان غالباً ما تكون شديدة الحاجة إلى المال للبقاء بكل بساطة على قيد الحياة، والأرباح الناتجة من الأنشطة الاقتصادية يمكن أن تقيم فرقاً بين استمرار وجودها أو إنهائه. في مثل هذه البلدان من الممكن أيضاً المناقشة بأنّ الحاجة شديدة إلى تنمية أنشطة اقتصادية مستقلة عن الدولة، التي يجب أن تُشجّع كل الكيانات على الانخراط فيها، سواءً أكانت منظمات مدنية أم مؤسسات للأعمال.

ومن ناحية أخرى، يمكن أن تصبح مشكلة التنافس غير العادل مسألة جدية، خصوصاً عندما يبدأ اتّساع الأنشطة الاقتصادية التي تنفذها المنظمات المدنية وعددها، فتمتثل خطراً على المؤسسات الخاصة. ومن الواضح أنّه إذا تمكنت منظمة مدنية كبيرة وغنية من الانخراط في نشاط معين (كنشر الكتب مثلاً) دون أن تدفع ضرائب، فإنه سيكون لديها ميزة اقتصادية على منافسيها المتوخّين للربح.¹⁴³ وعندما تصبح هذه المسألة مهمة بالنسبة إلى سياسة البلد المالية، فإنّ الحلّ الواضح هو فرض الضريبة على أرباح كهذه، على الأقل إذا كانت غير مرتبطة بأغراض المنظمة.

وثمة بديل ممكن كان يُستخدم في بولندا حتى منتصف التسعينات، يمكن أن يسمح لمنظمة مدنية بأن تُعفى من الضريبة على كل الأرباح، بما فيها تلك الناتجة من الأنشطة الاقتصادية (سواء أكانت متعلقة بغرض المنظمة أم أنشطة في الأعمال) طالما أنّ الدخل أنفق على أغراض معفاة من الضريبة ضمن سنة التكاليف الضريبي أو في السنة الضريبية التالية.¹⁴⁴ ومع أنّ هذا يبدو وكأنه تحويل طفيف نسبياً لـ "اختبار تخصيص الدخل"، فهو يولّد حاجةً لاقتفاء الأموال منذ اكتسابها حتى وقت إنفاقها وتحول دون بناء المنظمات المدنية احتياطات مالية أو أوقافٍ (endowments).

وهناك قاعدة تشبه البديل (ج) في "الدليل" توقع الضريبة فقط على "الدخل غير المرتبط" ويعفي الأرباح الناتجة من الأنشطة "المرتبطة"، وهي قاعدة ذات مغزى نظري.¹⁴⁵ وغالباً ما تبدو الطريقة الأكثر فعالية بالنسبة إلى منظمة مدنية لتحقيق غرضها أن تسعى إليه من خلال الوسائل الاقتصادية. على سبيل المثال، فإنَّ الطريقة الأكثر فعالية لنشر المعلومات حول نوع من الفن أو الثقافة التي تريد المنظمة المدنية الترويج له يمكن أن تكون نشر مجلة ذات نوعية عالية وبيعها مكرسة إياها لذلك النوع. وإذا كان غرض المنظمة "الرئيسي" هو ترويج نوع من الفن أو الثقافة، وإذا لم تكن تسعى بصورة رئيسية إلى تحقيق ربح بالعمل بطريقة تجارية، وإذا لم توزع أي أرباح¹⁴⁶، عندئذٍ فإنَّ نشر المجلة وبيعها يمكن أن يُرى إليه ببساطة على أنه طريقة اختيرت لتحقيق غرض المنظمة غير الربحي. إنَّ إعفاء الأرباح الناتجة من الأنشطة المرتبطة بتحقيق المنظمة غرضها غير الربحي يحمل معنى جيداً في النظرية.

ولسوء الحظ، فإنه من بالغ الصعوبة تمييز الأنشطة الاقتصادية "المرتبطة" من تلك "غير المرتبطة"، ذلك أنَّ تدبُّر قاعدة "الارتباط/عدم الارتباط" في الممارسة مسألة صعبة. مثلاً، إذا أقام متحفٌ ما حانوتاً في مبناه لبيع منشورات تتعلق بأعمال فنية بارزة موجودة ضمن مجموعته، أو ربما لبيع كتب تتضمن صورها أو بطاقات بريدية مستنسخة عنها، فهذا ممَّا يمكن اعتباره بسهولة نشاطاً للمتحف "مرتبطاً" بغرضه الرئيسي. ولكن، ماذا يجب أن يحدث إذا فتح المتحف سلسلة من الحوانيت لبيع كتب متعلقة بالفن والثقافة ومعظمها لا صلة له بمجموعته؟ فهل يكون منخرطاً، عندئذٍ، في نشاط "غير مرتبط"، أم أنه وسَّع غرضه واختار السعي لتحقيق غرض أعرض، مستخدماً وسائل اقتصادية؟¹⁴⁷ إنَّ حقيقة صعوبة التمييز بين الأنشطة الاقتصادية المرتبطة وغير المرتبطة بالغة جداً من حيث تطبيقها، الأمر الذي تبيَّنه حقيقةً مفادها أنَّ عائداً صغيراً تطرحه ضريبة ما تُقرضُ فقط على الأنشطة غير "المرتبطة".¹⁴⁸

يجب أن يكون واضحاً، في أيِّ نظامٍ ضريبي، المدى الذي تُعتبرُ عنده الأنشطة الاقتصادية (كنشر مجلة أو كتب مثلاً) ببساطة وسيلة مختارة يُراد من خلالها الوصول إلى نهاية ما (كالترويج لفنٍّ أو ثقافة مثلاً)، فلا يجوز اعتبارها أنشطة اقتصادية تجرد الكيان من وضعيته بوصفه منظمة مدنية. وهذا ينطبق في الحقيقة حتى ولو كانت الأنشطة تمثل نشاط المنظمة الرئيسي. وإنَّ وضع قواعد قابلة للإدارة والتدبُّر (administrable rule) يُستطاع بواسطتها التمييز بين الارتباط وعدمه ويمكن من خلالها الاستجابة لهذه الاعتبارات ليس بالأمر السهل.

أما الاختبار "الميكانيكي" [النقطة "د" في "الدليل"] لتعيين الفرق بين الأنشطة الاقتصادية القابلة للتكليف الضريبي وتلك غير القابلة للتكليف الضريبي، فيخلق نظاماً أبسط لتكليف المنظمات

المدنية ضريبياً. فقد يكون من الممكن، على سبيل المثال، فرض ضريبة على الأرباح الناتجة من أنشطة اقتصادية فقط إذا تجاوزت رقماً معيناً أو نسبة مئوية من كل العائدات. وهذا النوع من المعالجة اعتمد في المجر، حيث تُعفى المنظمات المدنية من صافي الأرباح الناتجة من الأنشطة الاقتصادية -سواء أكانت مرتبطة بأغراضها أم غير مرتبطة- إذا كان الربح السنوي من مثل هذه الأنشطة المذكورة لا يتجاوز حداً أدنى يبلغ 10 ملايين فورينت (forints) أو 10 % من العائد الإجمالي.¹⁴⁹ وعلى وجه العموم، فإنّ العقاب الوحيدة لتجاوز الحد الأدنى في أي سنة هي أنه يجب دفع الضرائب على الأرباح الفعلية المتجاوزة للحد الأدنى، ولكن الضرائب في المجر تُجبي عن كل الدخل الناتج من الأنشطة الاقتصادية إذا تمّ تجاوز حد العتبة (threshold)، سواء أكانت الأنشطة مرتبطة أم غير مرتبطة. وهذا مبني بالتسليم على نظرية مفادها أنه إذا كان للمنظمة حجمٌ مهمٌ من الدخل الناجم عن نشاطها الاقتصادي، فهي تشبه مؤسسة أعمال أكثر من كونها منظمة مدنية.

ويمثل "اختبار" الغرض الرئيسي" أيضاً اختباراً ميكانيكياً بمعنى ما. فهو يستند إلى المقاربة الميكانيكية لتعيين الأهلية للتصنيف كمنظمة مدنية في مقابل عدم التعامل معها بوصفها كياناً يمتن الأعمال. وهكذا، إذا شكّلت نفقات منظمة مدنية أكثر من 50 % من أنشطتها غير المرتبطة بغرضها الرئيسي لمدة زمنية طويلة (ثلاث سنوات على سبيل المثال)، وجب أن تُطالب بإعادة تصنيفها بوصفها مؤسسة للأعمال. ومن وجهة نظر ضريبية، فطالما أنّ أيّ أنشطة اقتصادية "مرتبطة" يُسمح لمنظمة مدنية بالانخراط فيها، يمكن فرض الضريبة بدقة على كل الأنشطة الاقتصادية "غير المرتبطة". وهذه الأنشطة قد لا تكون أكثر من 50 % أو أكثر من كل الأنشطة الاقتصادية (المقيس بالعائد، وليس بالزمن) وقد لا تُوزع أرباح. ومع قواعد كهذه في موضع التنفيذ، لا يمكن أن تعامل المنظمات المدنية بوصفها "محتالي ضرائب" (tax dodges).

وهناك بعض البلدان التي تتطلب أن تجري المنظمات المدنية أنشطة الأعمال (أو فقط المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة) من قبل فرع تابع وليس مباشرة من قبل المنظمة نفسها.¹⁵⁰ وهذا النظام يتسم بامتيازات وفضائل، من حيث توفيره شفافية أكبر في ما يتعلق بهذه الأنشطة. ومن ناحية أخرى، فهو يتسم بكونه مرهقاً على الصعيد الإداري ومكلفاً أكثر لتطلبه إنشاء فرع يُجري أنشطة في قطاع الأعمال. ويمكن بلوغ هدف الشفافية بمطالبة المنظمة المدنية أن تحتفظ بسجلاتها ودواوينها المتصلة بكل الأنشطة الاقتصادية. تالياً، إذا اعتمدت مقارنة الفرع (subsidiary approach) فيجب أن تكون هناك قاعدة تسمح بإجراء الحد الأدنى (de minimis) من أنشطة الأعمال دون اللجوء إلى إنشاء فرع.

القسم 4.9: الضريبة على القيمة المضافة والرسوم الجمركية

أ. ينبغي أن تُمنَح المنظمة المدنية ذات المنفعة العامة معاملةً تفضيليةً تحت الضريبة على القيمة المضافة (VAT).

المنافسة

يُمنح العديد من أنشطة المنظمات المدنية معاملة تفضيلية تحت الضريبة على القيمة المضافة، مع أن أنشطة محدّدة تتفاوت من بلدٍ إلى آخر.¹⁵¹

إنَّ تصميم تفضيلات الضريبة على القيمة المضافة أمر مهم. فإذا استثنيت منظمة مدنية من نظام هذه الضريبة لكونها لم تُحدّد بوصفها "شخصاً مكلفاً بالضريبة" (taxable person) أو بوصفها معفاة، فيتوجّب عليها أن تدفع الضريبة على القيمة المضافة لقاء السلع والخدمات التي تبتاعها من الآخرين، لأنَّ الضريبة مضمّنة في السعر الذي يتوجّب عليها دفعه (الضريبة على القيمة المضافة المُدخلة input VAT). ولكن، لأنها ليست مشمولة بنظام الضريبة على القيمة المضافة، فلا يمكن أن ينطبق عليها حسم الضريبة على القيمة المضافة المُدخلة عندما تبيع سلعاها أو خدماتها، وهي تُعاملُ كما المستهلك النهائي.¹⁵² ومع أنَّ الاستثناء من نظام الضريبة على القيمة المضافة ليس، إذن، بالأمر المرغوب به من وجهة النظر الضريبية، إلا أنَّ المنظمات المدنية يمكن أن تفضّلُه بصورة منطقية بغية التحرُّر من أعباء مراعاة القانون.

هناك وضع أفضل للمنظمة المدنية التي تريد التعامل مع أعباء مراعاة القانون، وهو أن تختار إدراجها تحت نظام الضريبة على القيمة المضافة¹⁵³ وأن تكون صفرية الحمل المقدّر (zero-rated) في ما يتعلق بالسلع والخدمات التي تقدمها، على أن تكون هذه مرتبطة بأغراضها العامة. وهذا سيعني أنه على الرغم من أنَّ المنظمة ستدفع الضريبة على القيمة المضافة المُدخلة على السلع والخدمات التي ابتاعتها، فلن يكون عليها أن تجمع الضريبة على القيمة المضافة المُخرجة لأنها ستكون في وضعية صفرية الحمل المقدّر على مُخرجاتها (outputs).¹⁵⁴ ويمكنها عندئذٍ أن تتلقّى حسماً أو تعويضاً عن الضريبة على القيمة المضافة المُدخلة.¹⁵⁵ وسيشكّل هذا دعماً ضريبياً كبيراً، وليست المقاربة، إذن، متبناة في العديد من البلدان.¹⁵⁶ وأما المقاربة الأكثر عمومية، والمقاربة المسموح بها فقط في الاتحاد الأوروبي والبلدان الساعية إلى الانضمام إليه، فهي تخفيض فقدان العائد الممكن (المحتمل) بالسماح ببعض السلع والخدمات التي تنتجها منظمات مدنية ذات منفعة عامة للاستفادة من معدل الضريبة على القيمة المضافة ولكن

ليس المعدل الصفري المقتر. مثلاً، إذا كان معدل الضريبة على القيمة المضافة يبلغ 20 %، يمكن أن يكون المعدل الخاص بالنسبة إلى السلع والخدمات المضمّنة في قائمة بين 5 و10 %¹⁵⁷.

ب. يجب أن تُمنح المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة معاملة تفضيلية تحت الإعفاء أو الإعفاء من الرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المضافة الاستيرادية على السلع والخدمات المستخدمة لمتابعة أغراض منفعتها العامة.

المنافسة

تُعتبر الرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المضافة المفروضة على المستوردات من بين أكثر المسائل استمراراً وصعوبة ممّا يواجه المنظمات المدنية أثناء ممارستها، وخصوصاً تلك العاملة في البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصاديات المتحولة. فحتى إذا كان قانون بلدٍ محدّد يوفر إعفاء المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة من الرسوم الجمركية والقيمة المضافة على المستوردات معاً، فإنّ المسؤولين الجمركيين غالباً ما يتجاهلون القانون، بحيث يتعيّن على المنظمات المذكورة أن تصرف وقتاً غير مناسب البتة لمراجعة المسؤولين الأعلى للحصول على منافع الإعفاء.¹⁵⁸ وفي الوقت نفسه، فإنّ القوانين التي تُجيز الإعفاءات من الرسوم الجمركية والقيمة المضافة على المستوردات بالنسبة إلى المنظمات ذات المنفعة العامة تُعري الأفاقين والدجالين والمحتالين بالدخول إلى القطاع المدني يدفعهم دافع أساسي باستعمال منظمة مدنية مزيفة¹⁵⁹، واجهة لهم توسلاً للحصول على المنافع الضريبية الممنوحة لاستيراد سلع معينة.

إذا فُرضت الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة على المستوردات على المنظمات المدنية المشروعة، يمكن أن تزداد تكاليف عملياتها على نحو كبير. والصعوبة تبرز أمام كل من المنظمات المدنية المحلية والأجنبية على حدّ سواء. وقد يكون ذلك حاداً على وجه الخصوص بالنسبة إلى منظمات الإغاثة الإنسانية التي يتوجب عليها في العادة وبصورة نموذجية أن تستورد كل سلعتها وخدماتها لتلبية الحاجات الإغاثية الطارئة. وهذه مشكلة، مع ذلك، حتى بالنسبة إلى المنظمة الصغرى التي قد ترغب في استيراد جهاز "فاكس" أو حاسوباً بغية جعل عملها أكثر فعالية.¹⁶⁰

إذن، يؤمن بعض البلدان إعفاءات من الرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المضافة على المستوردات للمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة.¹⁶¹ في بعض الأحيان تتسم هذه الإعفاءات

بكونها محدودة بالنسبة إلى المنظمات المدنية الممولة من حكومات أجنبية أو من منظمات متعددة الجنسية، وهذه تصرُّ على نيل مثل هذه الإعفاءات لنفسها ولمنوحياها. ولكن، إذا كانت هذه الإعفاءات متاحة، فينبغي أيضاً أن يكون هناك عملية تؤكد منصفة من كون المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة الحقيقية وحدها هي المؤهلة للحصول على الإعفاء. وتسعى البلدان عموماً إلى تزويد المنظمات المعنية بشهادات أو تراخيص أو ما شابه من عمليات لضمان احترام إعفائها على الحدود.¹⁶²

ولأنَّ سوء استخدام الإعفاء، فمن المناسب أيضاً فقط إعفاء تلك المستوردات التي ستستخدمها المنظمة ذات المنفعة العامة في عملياتها. وللحوول دون سوء الاستخدام، فإنه إذا بيعت سلعة ما من قبل منظمة مدنية ذات منفعة عامة (مثلاً حاسوب، أو شاحنة، أو سيارة) ضمن فترة زمنية قصيرة (سنتان أو ثلاث) بعد استيرادها فينبغي إخضاعها للرسوم الجمركية وللضريبة على القيمة المضافة الموضوعة على المستوردات عند وقت البيع.

القسم 5.9: ضرائب أخرى

أ. يجب الأخذ بعين الاعتبار إعفاء المنظمات المدنية أو معاملتها تفضيلاً بما يراعي القوانين الضريبية الأخرى.

المناقشة

يمنح العديد من البلدان المنظمات المدنية إعفاءات ومعاملة تفضيلية في ما يتعلق بالضرائب من نوع ضريبة الملكية الشخصية أو الحقيقية (real or personal tax property)، وضريبة المبيعات والضريبة العقارية أو الضريبة على الميراث. مثلاً، تؤهَّل (المؤسسات) "الخيرية" (charities) في المملكة المتحدة لنيل تخفيض على ضريبة الملكية المحلية تبلغ قيمته 80%. والسلطات المحلية تتمتع بحرية التصرف لمنح تخفيض الـ 20% الباقية.¹⁶³ أما المنظمات المدنية "اللاخيرية" (noncharitable) فيمكنها أن تحصل على إعفاء جزئي أو كلي من الضرائب على الملكية، إذا استنسبت السلطات المحلية ذلك.¹⁶⁴ كما أن (المؤسسات) "الخيرية" في المملكة المتحدة معفاة أيضاً من الطوابع الرسمية [الأميرية] (ad valorem)، المحددة قيمتها بحسب قيمة العمليات المُجرَاة، المتوجب لصقها عند عملية نقل الأصول، بما في ذلك الحصص¹⁶⁵، والضريبة على الميراث (inheritance) والوصية (legacy) والتوريث بوصية

(bequest)، والضريبة على أرباح رأس المال.¹⁶⁶ وثمة إعفاءات مماثلة للمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة من الضرائب المحلية تُطبَّق في العديد من البلدان في أوروبا الوسطى والشرقية.

ب. يجب ألا تُعفى المنظمات المدنية وألا تُمنح معاملة تفضيلية، على وجه العموم، في ما يتعلق بضرائب الضمان الاجتماعي المطبَّقة عموماً (بما في ذلك الجبايات المتعلقة بالصحة والصناديق التقاعدية).

المناقشة

لقد تقدم البحث في أنّ عاملي المنظمات المدنية يتقاضون أجوراً تُقل عن أجور العاملين في القطاعات متوخية الربح، وأنه ينبغي، إذن، أن يُعفوا من ضرائب الضمان الاجتماعي أو أن يدفعوها بمعدلات مخفضة.¹⁶⁷ على أنه لإعفاء موظفي المنظمة المدنية من ضرائب الضمان الاجتماعي في حين يتم إدخالهم في دائرة الانتفاع من مثل هذه النظم (مثلاً، التقاعد والاستفادة من الخدمات الصحية) سيخلق مظهراً من عدم الإنصاف وقد يتسبب بشيوع الامتعاض في أوساط العاملين في القطاع الربحي. ولكن، ومن ناحية أخرى، يجب ألا يعاني موظفو المنظمات المدنية من عجز مزدوج في العمل: أولاً بسبب أجورهم المتدنية، وثانياً من كونهم مُستثنين من برامج انتفاع الموظف الأساسية التي تُقدّم للموظفين الآخرين في المجتمع.

وقد يكون مع ذلك من الملائم إعفاء المغتربين من أعضاء كادر المنظمات المدنية الذين يقيمون في البلاد مؤقتاً، من ضرائب الضمان الاجتماعي. مثلاً، غالباً ما تتلقّى المنظمات المدنية الممولة من حكومات أجنبية معاملة تفضيلية وفق اتفاقية أو معاهدة ثنائية خاصة.¹⁶⁸ وكما ناقشنا في القسم 1.10. فإنّ بعض البلدان يُقدّم أيضاً هذه المنفعة إلى العاملين في المنظمات الأجنبية الأخرى طريقة لجذب المساعدات الأجنبية.

المنظمات المدنية الأجنبية ومصادر التمويل الأجنبية

القسم 1.10.: تأسيس المنظمات المدنية الأجنبية ومراقبتها

أ. يجب أن يُسمح، بوجه عام، لمنظمة مدنية رسمية تُنظَّم وتُشغَّل وفق القوانين المرعية في بلد ما، أو هي تنوي أن يكون لها عمليات أو برامج أو أصول في بلد آخر، بتأسيس مكتب فرعي لها فيه، ويجب أن يتمتع هذا الأخير بكل الحقوق وأن يُخضع لكل المتطلبات المتوجبة على المنظمات المدنية في هذا البلد.

ب. ينبغي أيضاً السماح لمنظمة مدنية أجنبية أن توجد منظمة فرعية أو تابعة وفق قوانين المنظمات المدنية المطبقة عموماً، إذ كانت تريد أن يكون لها كيان قانوني مستقل.

المناقشة

يجب أن ينص القانون على التساوي في مجال نشاط تستطيع المنظمات المدنية الأجنبية والمحلية حيث تضطلع فيه بمهامها، وأن يسمح لها بالمشاركة بإيجابية في الأنشطة المدنية القائمة في بلد آخر. فإذا أرادت المنظمة المدنية المعنية أن يكون لها أكثر من الحد الأدنى (*de minimis*) من الأنشطة أو أنشطة عابرة في البلد، فمن المناسب مطالبة المنظمة الأجنبية بأن تنشأ على شكل محدد شرطاً للعمل في بلد آخر. كما أنه من المناسب أيضاً مطالبة المنظمة الأجنبية أن تستوفي بعض المتطلبات والشروط القانونية نفسها - كالتقارير والضرائب، إلخ... - التي تطبق على المنظمات المحلية.¹⁶⁹

يجب السماح للمنظمة الأجنبية، بصورة عادية، أن تنشئ فرعاً لها أو مكتباً تمثيلاً في بلد ما.¹⁷⁰ ومثل هذا المكتب لا يُعتبر كياناً قانونياً، ولكنه يُشْرَعُنْ أنشطة المنظمة الأجنبية في البلد المعني، دون وجوب إيجاد كيان قانوني مستقل. وإذا كان الكيان الأجنبي يعمل من خلال فرع، فإن كل أصول المنظمة بأكملها تقف وراء أي عقد أو موجب تُوجدُهُما في البلد الذي تجري فيه عمليات الفرع. وإذا أرادت المنظمة الأجنبية عزل أصولها أو عملياتها من المطالبات أو الادعاءات التي

يمكن أن تنشأ في البلد الأجنبي، فيجب السماح لها بتشكيل فرع تابع لها (affiliate, subsidiary)، أي كيان قانوني مستقل تشكل بغرض إجراء أنشطة وعمليات في البلد الأجنبي.

وثمة متطلب أساسي لإنشاء فرع ألا وهو السماح بمقاضاة المنظمة في البلد الذي تعمل فيه، وأن تكون مسؤولة في هذا البلد عن أنشطتها فيه. على سبيل المثال، قد يُطلب من فرع ما تحديد ممثله العام ومكتبه الرئيسي، حيث يحفظ سجلاته ودواوينه لتكون متاحة أمام التفتيش في ما يتعلق بأنشطته في ذلك البلد. ويجب أن تُطالب كل المنظمات المدنية - وخصوصاً تلك المقامة أجنبياً أو المدارة أجنبياً - بأن يكون لديها ممثل عام يُشترط فيه أن يكون مواطناً مقيماً في البلد الذي تطبّق فيه عليه المذكرات القانونية.

ويمكن أن تبرز مشكلات تقنية معيّنة إذ سُمح بإنشاء فرع. ذلك أنه إذا كانت معايير الإنشاء في البلد الأصلي تختلف اختلافاً بالغاً عن تلك السائدة في البلد الذي أنشئ فيه الفرع حيث يريد العمل، فإن وكالة الدولة المسؤولة يمكن أن تقرّر ما إذا كانت الاختلافات كبيرة جداً للسماح بالاعتراف بالفرع، بوصفه مكافئاً لجمعية أو مؤسسة أو شركة ما محدودة بضمانة، أو مكافئاً لأي منظمة مدنية ملائمة أخرى في البلد حيث يريد أن يعمل.

وهناك ضغطان منفصلان يتعيّن تحمّلهما في على التساوي من حيث المبدأ. فكثيراً ما تريد أن تحظى المنظمات الأجنبية بامتيازات ليست متوفرة للمنظمات المحلية. على سبيل المثال، فقد تريد أن تُعفى من الضريبة أو من قوانين العمل المرعية في البلد الذي تريد أن تتشبط فيه. والامتيازات من هذا النوع تُمنح لها في بعض الأحيان وفقاً لمعاهدة أو اتفاقية ثنائية خاصة. وغالباً ما تُوسّع الامتيازات المذكورة بهدف اجتذاب المنظمات الأجنبية التي تريد جلب أموال بكميات كبيرة أو منافع أخرى إلى البلد. وتتخذ القرارات بتوسيع الامتيازات الخاصة للمنظمات الأجنبية على أساس كل حالة على حدة، إضافة إلى استنساب الدولة في هذا الصدد. كما يسعى بعض الممولين الخاصين إلى الحصول على إعفاءات وامتيازات خاصة ويرفضون العمل في البلدان التي لا تمنحهم إياها.

والضغط الناجم من الاتجاه الآخر ينبع من الخوف حيال التخريب والإرهاب. فبعض البلدان تخاف من أن المنظمات المدنية الأجنبية ستستعمل لتخريب الدولة وتمويل الإرهاب أو مساندته، أو تخاف من أي أذى آخر قد ينزل بالمجتمع. وهذا الخوف لا أساس له على وجه العموم. وستُخصّص المنظمة الأجنبية (أو الفرع أو التابع أو المكتب) لقوانين البلد المحلية، كما هو وضع المنظمة المحلية، وينبغي أن تحظر تلك القوانين النشاط غير القانوني أيّاً كان نوعه وتعاقبه.

القسم 2.10: التمويل الأجنبي (الخارجي)

إنَّ منظمة مدنيةً رسميةً أنشئت، على نحو سليم في بلد ما، ينبغي أن يُسمح لها عموماً بتلقّي أموال نقدية أو أي تبرُّعات عينية أو تحويلات أو قروض من مصادر خارج البلد، طالما تُراعى عموماً كل قوانين تبادل العملات والرسوم الجمركية المطبّقة. مثل هذه القوانين يجب ألا تفرض ضرائب مصادرة (confiscatory taxes) أو معدلات شراء عملات غير منصفة.

المنافسة

بشكل عام، يجب أن تكون القواعد القانونية المتعلقة بالتمويل الأجنبي والمحلي هي نفسها. والتمثيل الأجنبي يمثل مصدراً مهماً لدخل العديد من المنظمات المدنية.¹⁷¹ كما يجب أن يتأهّل الممولون الأجانب، كنظرائهم المحليين، لدعم أنشطة أي منظمة مدنية قانونية. أما شرط الموافقة المسبقة على كل منحة أجنبية—كما هو معمول به في بعض أنحاء العالم—فهو مقارنة تخريبية وتعويقية وبيروقراطية مفرطة، لمشكلة وهمية.¹⁷² ويمكن أن تنشأ المشكلات في صدد المنح الأجنبية بسبب القوانين المصرفية أو تبادل العملات. ففي بلدٍ لا يملك عملة قابلة للتحويل بشكل كامل، يمكن أن تنتزع حصة بالغة من قيمة المنحة الأجنبية باشتراط تبديلها بالعملة المحلية بسعر شراء أو تبادل غير واقعي، أو المطالبة بفرض ضريبة أو عمولة كبيرة تُسدّد لمصرف الدولة لقاء إجراء عملية التبادل. مثل ممارسات المصادرة هذه تفضي إلى تثبيط التمويل الأجنبي، فضلاً عن توفير الفرص أمام تحويل النقد بالسر وبطريقة اختلاسية.¹⁷³

إنَّ للممولين الأجانب مصلحة متزايدة في تقديم التمويل للمنظمات المدنية على هيئة قروض أو ضمانات أو أي أنواع أخرى من الوسائل المالية. وهذه الأشكال من الدعم مفيدة، خصوصاً في سياق التنمية الاقتصادية، حيث يسعى المانحون إلى دعم الإقراض الذي تقوم به المنظمات المدنية للمؤسسات الصغيرة (micro-enterprises) ومؤسسات الأعمال الصغيرة. (أنظر القسم 4.6).

علاقات الحكومة الأخرى

القسم 1.11: المنظمات شبه غير الحكومية" و"المنظمات التي تنظمها أو تديرها الحكومة"

أ. ثمة العديد من الأدوار المناسبة في المجتمع لما يُطلق عليه اسم "المنظمات شبه غير الحكومية" (quasi-nongovernmental organizations, QUANGOs) أو "المنظمات التي تنظمها الحكومة أو تديرها" (government-organizes or -controlled organizations, GONGOs) [كالمتاحف ومعاهد البحوث والبرامج التسليفية أو الإقراضية]. هناك، مع ذلك، إمكانية جدية أن مثل هذه الكيانات قد تُمنح امتيازاً تنافسياً غير منصف، أو أن تُستعمل بصورة غير ملائمة، بما يفيد مسؤولي الدولة، بشكل مباشر أو غير مباشر، إما سياسياً أو نقدياً؛ والإشراف ينبغي أن يضمن عدم حدوث مثل هذه المشكلات.

المناقشة

في بعض البلدان يسمح قانون المنظمة المدنية لهيئات الدولة أن تُنشئ منظمات مدنية.¹⁷⁴ وهذه المنظمات توجبُ عليها، نموذجياً، الواجبات والمنافع نفسها التي توجبُ على المنظمات المدنية الأخرى. وفي سياق القانون المدني، فإنَّ هذه المنظمات عبارة عن كيانات "القانون الخاص" (private law entities). وليس ثمة توافق حول ما يكون "منظمة شبه غير حكومية" أو "منظمة تنظمها الحكومة وتديرها". فبعضهم يشعر أنَّ أي منظمة شكَّلتها الدولة تدرج في هذه الفئة، حتى ولو كانت كياناً قانونياً خاصاً؛ فيما يعتقد آخرون أنَّ أي منظمة تمولها الدولة بصورة رئيسية تتأهل؛ وما يزال بعض ثالث يشدد على إشراف الدولة على المنظمة، كأن تشرف على تعيين مجلسها الحاكم. وبغض النظر عن أيِّ هذه التعريفات يقع في قيد الاستخدام، فإنَّ هذه المنظمات تشكل حقيقة واقعة في حياة معظم البلدان.

وفي بعض البلدان يُجاز لهيئات الدولة أن تُنشئ كياناً أو مؤسسة بموجب نصوص خاصة أو مراسيم اشتراعية مستقلة. وفي سياق القانون المدني، تدرج هذه المنظمات، على الأغلب، في فئة كيانات "القانون العام" ("public law" entities)، وقد تشمل الأمثلة عليها المتحف أو

المسرح الوطني (القوميين). وهذه المنظمات تقع خارج إطار توجيهات هذا "الدليل"، مع أن العديد من المبادئ المبيّنة هنا تصلح للتطبيق على ضروب هذه المنظمات.

ومن بين المنظمات المدنية المستقلة في بعض البلدان ثمة عداء كبير يُكنُّ حيال "المنظمات شبه غير الحكومية" أو "المنظمات التي تنظمها الحكومة وتديرها" - حتى ولو كانت أنشئت بوصفها كيانات "قانون خاص" - نظراً لدورها التاريخي، باعتبارها أدوات لسياسة الدولة. فثمة حكايات وفيرة تُروى حولها في صدد التملُّص من المتطلّبات القانونية، أو إثراء المسؤولين الحكوميين، أو انتزاع الدعم بعيداً من الأنشطة المدنية غير الحكومية، أو لتزيين صورة مزيّفة لمجتمع مدني مزدهر. ويشعر بعض الناس أن إساءة الاستخدام شائعة جداً، بحيث ينبغي عدم السماح بوجود "المنظمات شبه غير الحكومية" و"المنظمات التي تنظمها الحكومة وتديرها".

بيد أن التجارب في بلدان أخرى كانت إيجابية باقتراح انعدام الحاجة إلى لعن "المنظمات شبه غير الحكومية" و"المنظمات التي تنظمها الحكومة وتديرها" من دون تحفظ وعلى الإطلاق؛ ذلك أنها في الواقع غالباً ما تكون كيانات مفيدة. مثلاً، قد تجد الدولة أن العامة (من خلال مساهماتهم) هم أكثر من مستعدين لتحمل جزء من تكاليف تشغيل متحف أو دار أوبرا إذا ما أُنيطا بمنظمة مدنية، بحيث يكون لها بنية حاكمة مستقلة عن الدولة. وقد يكون أن الدولة تستمر في تأمين الأموال، أو حتى مراقبة المجلس الحاكم؛ ولكن، أيضاً قد يختار الأعضاء العامون المجلس، وقد يرغبون في القيام بمساهمات أساسية لصالح المنظمة؛ وعلى وجه التحديد إذا كانت الاقتطاعات الضريبية متاحة¹⁷⁵.

وهناك أمثلة أخرى: فقد يكون من الأسهل تشغيل معهد بحوث يتكوّن كادره من باحثي جامعات متنوعة أو من الخارج إذا بقي خارج منظومة الخدمة المدنية المنتظمة؛ أو قد يُنشأ صندوق لمؤسسة صُغرى تتعاطى الأعمال، بحيث تعتمد الدولة على تشكيل بنيته المستقلة بمنحها وقفاً تتجنب معه الوقوع في التباسات الموازنة السنوية.

وفي كل هذه الأوضاع، ثمة خطر باندلاع نزاعات بين المصالح (conflicts of interest) وحوادث التصافق الذاتي (self-dealing)، أو أي إثراء شخصي خلافاً للقانون. على سبيل المثال، يمكن أن تُعيّن وزيرة للمال ابنها لإدارة صندوق مؤسسة صُغرى أوقفته الوزارة لها. وقد يعتمد وزير للثقافة على تدبّر نقاضيه أجريين (رائتين)، يردُّ أحدهما من الوزارة فيما يأتي الثاني من "منظمة نظمتها الحكومة وتديرها" وتتفق عليها الوزارة. ولمنع مثل هذين الفساد والتسيّب

والمعاقبة على ارتكابهما، فمن المهم أن تُصاغ قواعد واضحة في صدد هذه الشؤون وضمان تنفيذها بكل يقظة.¹⁷⁶

وفي حين أنَّ "المنظمات شبه غير الحكومية" و"المنظمات التي تنظمها الحكومة وتديرها" قد تكون وسائل مناسبة للقيام ببعض الأنشطة، إلا أنها مع ذلك قد تمثل خطراً على المنظمات المدنية المستقلة إذا ما امتصت ما يتجاوز حصةً معتدلةً من موارد الدولة. ففي البلدان التي تتركز فيها - تقليدياً - الموارد في يد الدولة أو في المنظمات المدعومة منها، فإنَّ أيّاً من الموارد تتيحه الدولة يجب أن يكون قائماً على أساس لتمييزي عبر المنافسة العادلة والمنفتحة بين كل المنظمات المدنية المؤهلة.

ب. إنَّ غرضاً خاصة ترمي إليه "المنظمات شبه غير الحكومية" أو "المنظمات التي تنظمها الحكومة وتديرها" يمكنه أن يؤدي أنشطة فوّضتها الدولة إياها. وهذه عبارة عن هيئات عضوية بإدارة وتنظيم ذاتيين وذات وظائف خاصة ومحدودة.

المنافسة

ثمّة نوع خاص من "المنظمات شبه غير الحكومية" أو "المنظمات التي تنظمها الحكومة وتديرها"، وهو عبارة عن جمعية مهنية فوّضتها الدولة سلطات محدّدة. وفي العديد من البلدان، يُشترط على المهنيين -كالمحامين أو المهندسين- أن يكونوا أعضاء في مثل هذه المنظمات، وهذه الأخيرة تُمنح مسؤولية وضع المعايير المهنية وتعيين ما إذا كان ينبغي السماح لفرد ما أن يزاول المهنة المعنية في البلد المعني. كما تُمنح هذه الجمعية أيضاً السلطة لمعاقبة الأعضاء أو إقصائهم لدى انتهاكهم القواعد والمعايير المرعية التي وضعتها. وعلى العموم، فإنَّ هذا النوع من "المنظمات شبه غير الحكومية" أو "المنظمات التي تنظمها وتديرها الحكومة" يُعتبر مشروعاً حتى ولو كانت العضوية تفويضية¹⁷⁷، ويمكن لمثل هذه المنظمات -بالرغم من وضعيتها الخاصة- أن تُخضع للعديد من القواعد المطبّقة على المنظمات المدنية، التي سبق نقاشها في توجيهات هذا "الدليل".

وهناك نوع خاص آخر من المنظمات أُسس له في الفلبين ويطلق عليه اسم "المجلس الفلبيني لإجازة المنظمات غير الحكومية (The Philippine Council for NGO Certification, PCNC)، الذي توصل إلى اتفاق مع وزارة المالية أعطي بموجبه السلطة لإجازة المنظمات غير الحكومية وترخيصها أو سحب الرخصة منها في ما إذا كانت مؤهلة لتلقّي التبرعات على هيئة اقتطاعات ضريبية.¹⁷⁸ وهذا "المجلس" المتكوّن من ست (6) شبكات من المنظمات المدنية

يستأهل اعتباره تجربة مثيرة من حيث إدارة القطاع المدني وتنظيمه الذاتيان (أنظر القسم 2.12).

القسم 2.11: منح الدولة وعقودها

يجب أن تكون المنظمات المدنية مؤهلة للمشاركة في عمليات الحيازة والشراء (procurement processes) المنفتحة العادلة اللاتمييزية التي تجريها هيئات الدولة لاقتناء السلع والخدمات (سواء أكان ذلك عبر المنح والهبات، أم عبر العقود أو طلبات الحيازة).

المنافسة

إنّ المشتريات ليست مشكلة خاصة بالمنظمات المدنية. فقوانين المشتريات الجيدة تعتبر أساسية بالنسبة إلى عمليات الدولة، المنصفة، الفعالة، غير المصابة بالفساد.¹⁷⁹ وعلى وجه العموم، فإنّ كل المنظمات المدنية يجب أن تكون مؤهلة للمشاركة في عمليات العطاءات [مناقصة أو مزيدة] المتعلقة بعقود الدولة على أساس متكافئ مع الكيانات متوخية الربح.

ففي بعض الحالات، قد يكون من الملائم تحديد المشاركين المؤهلين في العطاءات بالمنظمات المدنية أو ببعض الفئات من "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة". وبالتالي، فقد يكون من المكروه سياسياً لمنظمة تجارية أن تسعى إلى توكّي الربح في ما يتعلق بالأيتام أو العجزة أو المعوقين مثلاً، تحت أي منحة أو عقد تحصل عليهما من الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، ففي الحالات التي يصعب فيها التحديد المسبق لما يمكن القيام به لتحقيق الدولة المخرجات (أو النتائج) المرغوبة (كإيجاد علاج لمرض متفشٍ مثلاً)، فقد يكون من الملائم للدولة، مُجدّداً، أن تُحدّد المشاركين في العطاءات بالمنظمات المدنية ذات المنفعة العامة وأن تستخدم آلية المنح وليس طرح العقود.

في البلدان التي تقدم دعماً عاماً للمنظمات المدنية، وحيث يُعتبر ذلك مناسباً (بما في ذلك الدعم المؤسسي العام)، فإنّ بعض الحكومات رصدت أموالاً تؤمن إعانات مباشرة للمنظمات المدنية. ومن الأمثلة على ذلك "الصندوق الوطني لمنظمات المجتمع المدني" (The National CSO Fund) الذي أنشئ مؤخراً في المجر.¹⁸⁰

القسم 3.11: نقل أصول الدولة وأنشطتها إلى المنظمات المدنية

أ. وفق مبدأ "الدعم الإعاني"، تفوض الحكومات مسؤوليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى المستوى التأملي الأدنى، الذي سيكون في العديد من الحالات منظمة مدنية واحدة أو أكثر. وعندما يحدث هذا، ينبغي على الحكومة أن تحوّل الأموال و/أو الأصول المناسبة إلى المنظمات المدنية لتمكينها من الاضطلاع بمثل هذه الوظائف.

المناقشة

في العديد من بلدان أوروبا يُنفذ مبدأ الدعم الإعاني (subsidiarity)¹⁸¹ منذ مدة، حيث تُحوّل مهام التنمية الاجتماعية والاقتصادية والأصول التعليمية والثقافية إلى المنظمات المدنية.¹⁸² وبالرغم من أنه يوجد في بعض الأحيان قدر لا بأس به من الجدل حول هذه المسألة، إلا أنه اتجاه يبدو مائلاً إلى التعاضم. في بعض بلدان أوروبا الوسطى والشرقية والاتحاد السوفياتي السابق، فضلاً عن الصين، يُعتقد أنه من الضروري إيجاد كيان قانوني خاص جديد لتلقّي الأصول التي كانت في السابق تنتمي إلى الدولة. وفي أوروبا الغربية، من ناحية أخرى، تُستخدم مؤسسات القانون المدني النظامية. بيد أنه من الأفضل عموماً تجنب تكاثر أنواع من الكيانات القانونية في القطاع المدني، إذا كان ذلك ممكناً إطلاقاً.

12

طرائق التنظيم الطوعي

القسم 1.12: طرائق التنظيم التطوعي وموضوعاته

بالرغم من وجوب إصدار المراسيم الاشتراعية، المتعلقة بالمعايير الدنيا الأساسية في ما يعني الإدارة والمتطلبات المعتمدة لكل المنظمات المدنية الرسمية، حال نشر القوانين، يجب السماح لهذه المنظمات وتشجيعها على أن تصوغ معايير الإدارة والأداء العليا من خلال التنظيم الطوعي الذاتي.

المنافسة

بالإضافة إلى البنى الحاكمة والمعايير الداخلية الدنيا التي نوقشت في القسمين [1.4 و 1.8]، ينبغي تشجيع المنظمات المدنية كي تتبنى معايير داخلية مناسبة لكل من برامجها وسلامتها التنظيمية وممارساتها الإدارية وسياساتها المتعلقة بالموارد البشرية واتصالاتها وعمليات جمعها التبرعات.

وينبغي السماح لكل منظمة مدنية وتشجيعها على أن تتبنى نظاماً لإدارتها الداخلية. وبالرغم من أن هذا الأخير يحتاج إلى أن يُفصل بطريقة تتلاءم ووضع كل منظمة على حدة، فمن الشائع في مثل هذه النظم الداخلية أن تغطي شؤوناً كتنازع المصالح وسياسات نفقات السفر ومعايير انتخاب أعضاء المجلس الحاكم والمحظورات المتعلقة بالتراكمات الخاصة (الكنز inurement) أو التصافق الذاتي وما إلى هنالك. مثلاً، يجب أن ينص النظام الداخلي على أنه لا يحق لمسؤول في المنظمة أو لعضو في مجلسها الحاكم المشاركة في مناقشة شأن ما أو اتخاذ قرار في شأن ما يعيناه مباشرة أو يؤثران عليه (كإعادة انتخابه في المجلس أو تقرير راتبه أو الموافقة على عملية ينخرط فيها، هو أو أي من أفراد عائلته).

كما يجب أن يتطلب النظام الداخلي أيضاً من كل مسؤول أو عضو مجلس حاكم إظهار كل ارتباطاته المؤسسية (institutional affiliations) التي يمكن أن تكون لديه (ها) ويحتمل أن تتضمن تمناع مصالح (مثلاً، كأن يكون عضواً في مجلس حاكم لمنظمة مدنية أخرى تتجاوز

أهدافها ومهامها أهداف منظمتها المعنية مهامها)؛ أو قد يحول دون حصول أي مسؤول أو مدير على أي تعويض من المنظمة غير التعويضات المتوجبة على النفقات المعقولة، دون إظهار أمام المجلس الحاكم ودون حاجة إلى نيل موافقته (مثلاً، تعويضات عن خدمات قانونية أو محاسبية قُدمت للمنظمة). كما ينبغي أن يشترط النظام الداخلي على الموظفين والمسؤولين والمدراء أن يرفضوا كل الهدايا الكبيرة القيمة بسبب مواقعهم في المنظمة، أو أن يحوّلوا وجهتها إلى المنظمة. ويمكن أن يشترط النظام أيضاً على الموظفين والمسؤولين والمدراء استخدام النقل غير المكلف والإقامة في الفنادق من أوسطها سعراً، بالشكل المناسب والأقل كلفة.

مثل هذا النظام يمكن أن يتسم بقيمة كبيرة في ضمان أن يُبدي جميع الأفراد الذين هم على علاقة بالمنظمة المدنية الحساسة إزاء كل ما هو مُتّرف وفي غير موضعه. وإنّ مناقشة مثل هذا النظام وكتابته وتبنيه سيساعد المنظمة على تحديد قيمها. ويجب أن يُعطى الموظفون والمسؤولون والمدراء الجدد نسخاً عن النظام لدى ارتباطهم بالمنظمة. هذا، ويتطلّب العديد من المنظمات إفادات سنوية من الموظفين والمسؤولين والمدراء وأعضاء المجلس الحاكم بأنهم راجعوا البنود والمواد المتعلقة بتمانع المصالح وبأنهم مراعون لمضامينها.¹⁸³ أخيراً، فإنّ تبني إنفاذ نظام داخلي واضح وقوي يمثّل كشفاً متيناً يُقدّم للمانحين والمستفيدين وغيرهم من الفرقاء المعنيين والمهتمين، بحيث يبيّن أنّ لدى المنظمة المدنية معايير مرتفعة مع عزمها الأكيد على اتّخاذ الخطوات الآيلة إلى إنفاذها.

القسم 2.12: منظمات المظلة

أ. يجب أن تسمح القوانين، كما يجب أن يشجّع المجتمع، بتشكيل منظمات مظلة (umbrella organizations) لتبني مبادئ الإجراء والإدارة ومعاييرهما، وإعلانها وإنفاذها وضماتها.

المناقشة

كما أشير في القسم "1.3.س" يجب أن يُسمح للكيانات القانونية الأخرى بإنشاء منظمات مدنية. وبالتالي، ينبغي أن تكون مجموعة من المنظمات المدنية قادرة على تشكيل منظمة مظلة لمفصلة المعايير ونشرها وإعلانها وإنفاذها، كذلك المعايير التي نوقشت في القسم 1.12. على سبيل المثال، يمكن للمنظمات العاملة في حقل معيّن خاص (كحقل الخدمات الاجتماعية للعجزة أو للحماية البيئية) أن تشكّل جمعية أو رابطة من منظمات مدنية تتبنى بصورة ديموقراطية معايير خاصة تتعلق بالحاكمية والإظهار (الإفشاء) وجمع التبرعات وما إلى ذلك، وتتطلّب من

المنظمات الأعضاء الخضوع بالإفادة عن مطاوعتها للمعايير المذكورة ومراعاتها إياها. ويمكن أن تُمنح المجموعة-المظلة من قبل أعضائها حق التدقيق في الأعضاء أو التحقق في الادعاءات والشكاوى لضمان المطاوعة والمراعاة، أو طرد الأعضاء الذين فشلوا في تصحيح عملياتهم التي ثبتت عدم مراعاتها للمعايير الموضوعية. وبنشرها عضويتها وقراراتها بالطرد ومعاييرها، يمكن أن تمنح المنظمة المظلة الجمهور ثقة إضافية حول سلامة عمليات المنظمات الأعضاء ونزاهتها. وإنَّ العضوية في مثل هذه المنظمة، أو انعدامها، يمكن أن يصبحا معياراً مهماً في انتقاء المنظمة للحصول على عقد أو منحة. ويمكن لمثل هذه المنظمة المظلة، أيضاً، أن تكون بديلاً أقل تطفلاً وأكثر ملاءمة من أي إشراف مماثل تقوم به هيئة تابعة للدولة.¹⁸⁴

ب. يجب ألا يشترط القانون العضوية في أي منظمة مظلة معيّنة.

ج. يجب السماح للمنظمات الراصدة (watchdog organization) بمراقبة المنظمات في المجتمع المدني وتقويمها.

المناقشة

في بعض البلدان تتشكّل منظمات مدنية خاصة أو تتموّل بغرض مراقبة كل المنظمات المدنية في القطاع أو في بعض أجزائه. وهذه البرامج ليست طوعية بالشكل الذي تتسم به طوعية العضوية في المنظمة المظلة. بل إنّ هذه المنظمات هي عبارة عن "مراصد" ("watchdogs") ذات "تعيين ذاتي" (self-appointed) تطبّق معايير وقيماً تعتبرها ملائمة. وهذه المعايير طوّرت عادة بكل دقة وبعد مشاورات موسّعة مع قادة وخبراء مدنيين. وأما التقويمات التي تعدّها هذه المنظمات الراصدة فيمكن أن تتسم بأثر جوهري أساسي في توليد الوعي العام إزاء أهمية المعايير بالنسبة إلى المنظمات المدنية وإزاء تعميم حقيقة سلوك منظمات مدنية معيّنة طريق تلك المعايير، فيما لا تسلكها منظمات أخرى. وبالرغم من أنّ هذه المنظمات الراصدة ليست طوعية بالمعنى العادي، إلا أنها تقدّم دليلاً آخر على قطاع يسعى إلى تنظيم نفسه ذاتياً، بدلاً من أن تراقبه الدولة.¹⁸⁵

الملحقات

مسرد المصطلحات

1. الفرع المشارك (Affiliate)

كيان قانوني مستقل يرتبط بآخر من خلال ملكية مشتركة بواسطة شخص قانوني ثالث، أو كيان يملك اسماً مشتركاً ومدراء و/أو يتقيد بجملة مشتركة من المعايير مع واحدة أو أكثر من المنظمات الأخرى.

2. جمعية الأعضاء (Assembly of Members)

كامل العضوية في منظمة عضوية (ذات عضوية)، تُدعى بين حين وآخر لوضع سياسة المنظمة، ومراجعة ماليتها، إلخ..

المناقشة

ليس لدى العديد من المنظمات ذات العضوية مجلس حاكم. فالمدراء والمسؤولون هم من يضعون تقرير المنظمة مباشرة أمام جمعية الأعضاء التي تجتمع دورياً وتشرف عليهم وتراقبهم. وفي الوقت نفسه، يتمتع العديد من المنظمات ذات العضوية، ولاسيما الكبريات منها، بمجلس حاكم منتخب من جمعية الأعضاء، وهذا المجلس يضع سياسة المنظمة، ويشرف على إدارتها، ويخضع للسياسات والتوجيهات التي تضعها جمعية الأعضاء. ومن النموذجي أن جمعية الأعضاء تلتئم سنوياً، وتسمى "الجمعية العمومية السنوية".

3. لجنة التدقيق (أو الرقابة) (Audit Commission)

مجموعة صغيرة من أعضاء المجلس الحاكم (واحد أو ثلاثة) أعطيت مسؤولية الإشراف على أنشطة منظمة ما ومالياتها والتحقق فيها، تدلي بتقرير سنوي على الأقل أمام المجلس الحاكم حول ما إذا كانت المنظمة مراعية للقوانين النافذة ووثائقها الحاكمة وقراراتها، إلخ...

المناقشة

في بعض البلدان تُسمى لجنة التدقيق (أو الرقابة) "المجلس الرقابي".

4. الفرع (Branch)

مكتب مستقل لمنظمة، غالباً ما يكون في بلد أجنبي، ولكنه لا يشكل كياناً قانونياً مستقلاً.

5. المنظمة المدنية (Civic Organization)

"منظمة مدنية" كما يُقصدُ بها في هذا "الدليل"، وتعني جمعية أو جماعة أو مؤسسة أو اتحاداً خيرياً أو منظمة غير ربحية أو أي كيان آخر لا يُعامل معه وفق نظام قانوني خاص أو محدد باعتباره جزءاً من قطاع تابع للدولة، ولا يُشغل بغرض تحقيق الربح (أي أنه إذا تحققت أي أرباح فلا يُستطاع ولا يمكن

توزيعها بأي شكل). والمنظمة المدنية لا تشمل كلاً من النقابات أو الأحزاب السياسية أو التعاونيات أو المنظمات الدينية التي تركز نفسها أساساً للشعائر والعبادات الدينية.

المناقشة

ليست "المنظمة المدنية" مصطلحاً قانونياً. فالمنظمة غير الحكومية (NGO) هو المصطلح الذي غالباً ما يستخدمه كل من البنك الدولي والأمم المتحدة وغيرهما من الهيئات الوطنية (القومية) أو متعددة الجنسية لدى قصدهم التعبير عن الكيانات غير الحكومية وغير المتوخية للربح، وهو يُستعمل على نطاق واسع، وإن لم يكن بالمقبول عالمياً. وأما المصطلحات الأخرى المقبولة فتشمل "منظمات المجتمع المدني" (civil society organization, CSO) و"المنظمات غير المتوخية للربح أو اللاربحية أو غير الربحية (not-for-profit organization, NPO) و"المنظمات التطوعية الخاصة" (private voluntary organization, PVO).

ولتجنبّ الدلالات المضلّة، ولتوحيد المصطلحات، وللتأكيد على مساهمات المنظمات المقصودة في خلق مجتمع مفتوح، اعتمدنا في هذا "الدليل" التوجيهي مصطلح "المنظمة المدنية" (civic organization). وهذا "الدليل" يتعامل بصورة رئيسية مع المنظمات المدنية التي تنشأ بوصفها شخصاً قانونياً رسمياً، والمعروفة بأنها منظمة مدنية "طبيعية" أو "عادية".

وكما نوقش هنا، فإنّ المنظمات المدنية لا تشمل المنظمات الدينية التي تركز نفسها للعبادات والشعائر الدينية، والتي غالباً -وليس دائماً- تحكمها قوانين مستقلة. أما المنظمات الدينية الأخرى، كالمدارس والنوادي، فهي تعتبر منظمات مدنية بما يتفق و غرض توجيهات هذا "الدليل". كما تُستثنى من المنظمات المدنية النقابات والأحزاب السياسية والتعاونيات للسبب نفسه.

في القانون المدني، تعتبر الجمعية الشكل الأساسي للمنظمة ذات العضوية، وأما "المؤسسة" (foundation) فهي الشكل الرئيسي للمنظمة اللاعضوية، أي غير ذات العضوية. وأما الكيانات في النظم القانونية السائدة فتشمل الجمعيات والروابط والشركات غير المتوخية للربح، فضلاً عن الاتحادات والجمعيات الخيرية.

6. الإنشاء (Creation)

هو الأعمال الرسمية التي يشترطها القانون للشروع في بناء منظمة مدنية، كعقد اجتماع تأسيسي، وتبني مجموعة رسمية من الوثائق الحاكمة، وتوثيق وثائق معينة لدى دوائر الكُتاب العدول، إلخ...

7. القرار أو المرسوم أو الأمر (Order)

قاعدة ملزمة تصدرها هيئة تنفيذية، كمجلس الوزراء أو وزير في حكومة، وتنشرها الدولة.

8. الحل (Dissolution)

إنهاء الوضعية الرسمية لمنظمة مدنية باعتبارها شخصاً قانونياً، إما بقرار طوعي من هيئتها العليا، أو بعمل إلزامي تلجأ إليه الدولة.

9. **المانح (Donor)**

شخص قانوني أو طبيعي يقوم بتحويل طوعي مجاني لمال أو ملكية لصالح منظمة مدنية.

10. **الوقف (Endowment)**

مجموعة من الأموال تملكها منظمة مدنية أو تستثمرها لتتمكن من تحقيق أغراضها على مر الزمن.

المناقشة

الدخل الناجم من الوقف (كالربحيات والفوائد مثلاً) يمكن أن يُنفق على عمليات المنظمة المدنية أو برامجها، بيد أن أصل الوقف يحافظ عليه عادة بصورة دائمة، وذلك لدعم المنظمة على المدى الطويل. والأوقاف تعتبر نموذجية للمؤسسات التي تنتج المنح (grantmaking foundations)، وبدلاً من ذلك يمكن أن تحوز المنظمات المدنية احتياطياً مالياً مساوياً لنفقات فترة تمتد من 3 إلى 12 شهراً كمعدل وسطي، وهو ما يُعتبر ممارسة فضلى إذا كان ذلك ممكناً ومتوفراً.

11. **التأسيس (Establishment)**

هو العملية القانونية الرسمية التي بها تصبح المنظمة المدنية شخصاً قانونياً.

المناقشة

يُستعمل مصطلح "التأسيس" هنا للتعبير عن عملية تُصنّف خلالها الوثائق وفق الإجراءات المعتمدة مع هيئة أو وكالة دولانية (نسبة إلى الدولة - ملاحظة من المترجم) أو محكمة (وقد أشير إليها كلها في "الدليل" باعتبارها "وكالة الدولة المسؤولة"). وعندما يُقبل التصنيف تكون المنظمة المدنية قد باتت في حكم الموجودة باعتبارها شخصاً قانونياً. أما "التسجيل" (Registration) فمصطلح يُستعمل للتعبير عن هذه العملية في العديد من قوانين البلدان المدنية، في حين يُستعمل مصطلح "تأسيس شركة" (incorporation) في قوانين البلدان العامة.

12. **المجلس الحاكم (Governing Board)**

هيئة من الأفراد المنتخبين أو المعيّنين يتمتعون بالسلطة النهائية على إدارة منظمة مدنية وجملة سياساتها، وهي - أي الهيئة - تمارس الإشراف والمراقبة المنتظمين على مالياتها وعملياتها وأنشطتها.

المناقشة

توخياً للبسطة، استعمل في هذا "الدليل" مصطلح "المجلس الحاكم"، بدلاً من مصطلحات أخرى ممكنة (مثل "مجلس الإدارة أو المديرين" و"مجلس الأمناء" و"مجلس المديرين غير التنفيذيين"، إلخ...)، وهو شائع الاستعمال في نظم القانون العام. أما في القانون المدني [في بعض البلدان] فيُطلق على الهيئة الحاكمة اسم "مجلس الرقابة"، ويُعرف أولئك المسؤولون عن إدارة المنظمة بـ "مجلس الإدارة".

13. **الوثائق الحاكمة [أو الناطمة] (Governing Document)**

هي الوثائق العملانية القانونية التي تحدّد الحقوق والواجبات والسلطات في المنظمة، وتنظم بها بنيتها الحاكمة، كما تحدد المعايير القانونية التي تعمل ضمن إطارها.

المناقشة

يُقصدُ باستعمال مصطلح "الوثائق الحاكمة" [أو "الناظمة"] في هذا "الدليل" أن يكون حيادياً وأن يحيط بكل المصطلحات القانونية ذات الصلة. أما نظم القانون المدني فتستعمل نموذجياً مصطلحات مثل: "الوثيقة التأسيسية" (founding document) أو "إعلان التأسيس" (establishing act) أو "النظام الأساسي" (statute). أما نظم القانون العام فتعتمد مصطلحات مثل: "مواد الاجتماع" (articles of association)، و"رخصة التأسيس" (certificate of incorporation) أو "الميثاق" (charter).

14. القانون (Law)

قاعدة قانونية عامة وملزمة سنّت أو شرّعت في البرلمان أو في أي هيئة تشريعية مولجة وصالحة، وعمدت الدولة إلى نشرها.¹⁸⁶

15. الشخص القانوني (Legal Person)

شخص قانوني (وفي بعض الأحيان يُسمى شخصاً "شرعياً" "juridical", "juristic" person)، وهو عبارة عن هيئة متضامنة أي قادرة على التمتع بالحقوق والمسؤوليات القانونية والخضوع والتعرض لها.

16. التصفية (Liquidation)

عملية التخلص من.. أو التصرف بـ "الأصول" واستيفاء المسؤوليات القانونية لمنظمة مدنية حلت.

17. الإدارة أو مجلس الإدارة (Management or Management Board)

مجموعة صغيرة من الأفراد ينتقيهم المجلس الحاكم، وهم مسؤولون عن متابعة أنشطة المنظمة المدنية يوماً بيوم.

المناقشة

لا يُسمح عادة لأعضاء الإدارة بأن يكونوا أعضاء في المجلس الحاكم، باستثناء المسؤول الرئيسي التنفيذي (chief executive officer) الذي كثيراً ما يكون عضواً في المجلس الحاكم بحكم منصبه (*ex officio*).

18. المنظمات ذات العضوية [العضوية] والمنظمات غير ذات العضوية [اللاعضوية]

المنظمة ذات العضوية [أو العضوية] (Membership organization) هي تلك التي تشمل هيئتها الحاكمة العليا أعضاء المنظمة. ويكون لها عادة مجلس حاكم أو هيئة مشابهة، بحيث يكون أعضاؤه (ها) منتخبين من كامل قاعدتها العضوية ومحاسبين أمامهم.

أما المنظمة غير ذات العضوية [أو اللاعضوية] (nonmembership organizations) فهي تلك المنظمة التي يكون مجلسها الحاكم، أو أي هيئة مشابهة، هو هيئتها الحاكمة العليا.

المناقشة

ثمّة اختلاف بنيوي أساسي بين كلا نوعي هذه المنظمات. فالمجلس الحاكم في المنظمة ذات العضوية معرّض عموماً لمراقبة أو مراجعة إضافية، من قبل الأعضاء أو العضوية. والمنظمة ذات العضوية تخضع جديلاً لرقابة أقل مستوى من قبل الدولة لأنّ لديها رقابة داخلية. والواقع والغالب أنّ الأعضاء لا يمارسون، مع

ذلك، رقابة مناسبة على شؤون الجمعية.¹⁸⁷ ولذلك فإنه لدى العامة اهتمام في حاكمية وعمليات المنظمات ذات العضوية المتشكّلة لغرض عام.

والقوانين التي ترعى المنظمات ذات العضوية تشترط حدّاً أدنى من الأفراد أو المنظمات (مثلاً ثلاثة) الذين عليهم أن يجتمعوا ليشكلوا منظمة ذات عضوية. وبالرغم من القوانين المعاصرة الراعية للمنظمات ذات العضوية فهي تسمح لمثل هذه المنظمات بأن تتشكّل من قبل أشخاص قانونيين (مثلاً، منظمات أخرى)، إلا أنّ العديد من القوانين الموجودة لا يُجيز ذلك. وبموجب هذه القوانين، الأخيرة، فمن الصعب أو المستحيل إنشاء منظمة مظلّة رسمية يمكن أن تقدّم الخدمات وأن تنطق باسم المنظمات المتشابهة.

أما القوانين التي ترعى المنظمات غير ذات العضوية فهي تسمح، بصورة نموذجية، لواحد أو أكثر من الأفراد أو المنظمات بإنشاء مثل هذه المنظمة. كما أنه غالباً ما تسمح مثل هذه القوانين بإنشاء المنظمات غير ذات العضوية بموجب وصية أو أي وثيقة وصائية أخرى. ومن الناحية الواقعية فإنّ كل المنظمات الموقوفة والمنتجة للمنح تُنشأ بوصفها منظمات غير ذات عضوية، حيث إنّ العديد منها أصبح موجوداً بموجب وثيقة وصائية. والمناصب الشاغرة في المجلس الحاكم يمكن أن يُملأ بصورة نموذجية من قبل المدراء الباقين أو من خلال التسمية من قبل آخرين (مثلاً، من قبل مؤسسي منظمة تابعة أو من قبل مجلسها الحاكم).

إن السؤال هو ما إذا كانت أعلى سلطة بالمنظمة يجب أن تكون مُشكلة من قبل الأعضاء أو من قبل المجلس الحاكم الدائم يعتبر سؤالاً منفصلاً عن السؤال ما إذا كان الغرض الأساسي للمنظمة هو لخدمة المصالح المشتركة لمجموعة محدودة من الأشخاص أو لخدمة أغراض العامة.

19. المنفعة المشتركة والمنفعة العامة (Mutual Benefit and Public Benefit)

إنّ منظمة ذات منفعة مشتركة (MBO) هي عبارة عن كيانٍ ينتظم ويعمل من أجل منفعة مشتركة لمجموعة محدّدة من الأفراد. ومنظمة ذات منفعة عامة (PBO) هي عبارة عن كيانٍ ينتظم ويعمل أساساً أو حصراً لمصلحة العامة أو لشريحة منها.

المناقشة

يسعى العديد من الدول لمنح منافع خاصة لـ "المنظمات ذات المنفعة العامة". ومن الناحية الجوهرية، فإنّ المنظمات ذات المنفعة العامة هي منظمات ذات أغراض وأنشطة رئيسية تؤثر بصورة مباشرة في العامة أو في شريحة عريضة منها. ومع أنّ من المفيد والنافع للمجتمع بوجه عام أنّ هناك فرقاً للغناء ونوادي للملاحة، فإنّ مثل هذه المنظمات التي ترتبط بصورة رئيسية بأنشطة تتفع أعضاؤها تشكل عادةً منظمات ذات منفعة مشتركة، وليس منظمات ذات منفعة عامة. وبكلام آخر، حقيقة أنّ المنظمات ذات المنفعة المشتركة قد تكون جيدة بالنسبة إلى المجتمع لا تجعل من تلك المنظمات كياناتٍ تخدم الصالح العام أو تؤثر في المصلحة العامة بالمعنى المقصود هنا. وحقيقة أنّ أعضاء منظمة ذات منفعة عامة يتشاركون في مصلحة مشتركة في أنشطتها لا تجعل منها منظمة ذات منفعة مشتركة. على سبيل المثال، إنّ منظمةً تشكّلت من قبل أطباء لتقديم الرعاية الطبية للشعب في كمبوديا هي منظمة ذات منفعة عامة، حتى ولو كان الأطباء يتشاركون جميعاً في مصلحة عميقة في ما تقوم به المنظمة.

إنّ منظمة مدنية يجب ألا تُصنّف بوصفها منظمة ذات منفعة عامة ما لم تكن أنشطتها موجّهة بصورة رئيسية أو حصرية لـ "المنفعة العامة" (على سبيل المثال، يمكن للنادي البحري إنشاء عيادة بحرية أمنية)، إلا أن ذلك لا يجعل منها جمعية ذات منفعة عامة، ومن الناحية المفهومية يتضمّن المصطلح أنشطة تخدم مصلحة العامة ككل، أو أنشطة تخدم فئة (class) من المستفيدين، حيث تكون الفئة محرومة نسبياً مقارنة بالسكان ككل، أو حيث تكون هناك قيمة مهمة لطائفة في تقديمها منافع خاصة لفئة مستهدفة.¹⁸⁸ وبالتالي، فإنّ منظمة مدنية معدّة لرعاية أطفال العجر المعوقين في بوخارست هي منظمة ذات منفعة عامة، حتى ولو كان عدد المستفيدين ضئيلاً جداً. والأمور نفسه يصحّ على منظمة تعمل على إسداء المعونة للسكان البدو في المغرب أو مالي أو السكان الأصليين في غابات البرازيل المطيرة.¹⁸⁹

وكشأنٍ عملي وقانوني، فإنّ ما يكون "منفعة عامة" هو عادة محدد في التشريع. وبالتالي، فإنّ تقدم التعليم، والدين، والفن، والعلوم، والإغاثة من الفقر، وحماية حقوق الإنسان والبيئة، يمكن كلها أن تكون واردة في قائمة أغراض المنفعة العامة.¹⁹⁰ وحقيقة أنّ بعض الأغراض الأخرى، (مثلاً، الحفظ التاريخي) يمكن من الناحية المفهومية أن يشكّل غرض منفعة عامة ولكنه لا يُوْهل منظمة مدنية كرسست نفسها له الحصول على وضعية "المنفعة العامة"، ما لم يُدرج "الحفظ التاريخي" في القانون ذي الصلة.

بالإضافة إلى النظر في أغراض منظمة ما عند تحديد وضعيتها كمنظمة ذات منفعة عامة أو ذات منفعة مشتركة، من المفيد التحقق من ممارساتها المالية. إنّ منظمة ذات منفعة مشتركة يمكنها أن تتلقّى دعماً عاماً من التبرعات ومساهمات أعضاء من العامة (مثلاً، فرق الغناء التي تجمع التبرعات من طائفة محلية من الناس بغرض السفر للمشاركة في مهرجان غنائي في مدينة أخرى أو في بلد آخر)، ولكن الدعم العادي لمثل هذه المنظمة سيأتي من اشتراكات العضوية وغيرها من العائدات. إنّ منظمة ذات منفعة عامة، من ناحية أخرى، كثيراً ما تحصل على مورد رئيسي من الدعم الذي تتلقّاه من منح خاصة أو حكومية أو من مساهمات عامة.

20. وكالة الدولة المسؤولة (Responsible State Agency)

وكالة الدولة [أو الوكالة الدولية - من المترجم] (وزارة أو محكمة أو وكالة تابعة لحكومة محلية) مولجة بإنشاء المنظمات المدنية الرسمية والإشراف على أنشطتها ومالياتها ومراقبتها. ويمكن أيضاً أن تُعرّف بكونها الوكالة التي تمنح المنظمة وضعية "المنفعة العامة" وتراقب أنشطة "المنظمة ذات المنفعة العامة" ومالياتها.

21. القاعدة أو التنظيم أو الأمر (التعليمات) (Rule, Regulation or Instruction)

هي توجيهات صادرة عن هيئة حكومية تنشرها الدولة، ويمكن أن تتخذ وضعية ملزمة تشريعياً أو قضائياً.

المناقشة

يُطلب إلى مسؤولي الدولة اتّباع القواعد أو التنظيمات أو التعليمات أو التوجيهات ذات الصلة، التي يمكن أن تكون ملزمة حيال الشخص الذي صدرت بسببه. بيد أنّ كل هذه القواعد أو التنظيمات أو التعليمات أو التوجيهات تفسر، على نحو نموذجي، القوانين والمراسيم والقرارات والأوامر المطبّقة؛ وفي بعض النظم القانونية تتمتع هذه كلها بقوة القانون، فيما لا تكون كذلك في بعض النظم القانونية الأخرى. في أحكامها

القضائية التي تصدرها إزاء دعوى قضائية مرفوعة، غالباً ما تُدَعن المحاكم لتفسير الهيئة التي أصدرت القواعد أو التنظيمات أو التعليمات. ولكنَّ المحاكم غالباً ما تُهمل التفسير إذا اعتبرته خارجاً عن الموضوع أو عن المعنى الذي قصده القانون. وفي بعض الحالات يفوض المشرِّعون الهيئات الحكومية السلطة لوضع قواعد قانونية جديدة وملزمة من خلال إعلان التنظيمات أو التعليمات إذاعةً أو نشرًا.

22. الراعي (Sponsor)

شخص قانوني أو طبيعي يقوم بتحويل مال أو ملكية إلى منظمة مدنية مع توقُّع الإعلان بشكل أو بآخر عن الهدية المقدَّمة.

23. الفرع التابع (Subsidiary)

كيان قانوني يملكه كيان قانوني مستقل أو يشرف عليه، إما جزئياً أو كلياً.

24. التفضيل الضريبي (Tax Preference)

معاملة تفضيلية متعلقة بواحد أو أكثر من القوانين الضريبية.

المنافسة

التمتع بوضعية الإعفاء من قانون ضريبة الدخل هو عبارة عن تفضيل ضريبي. إذا حصل مانحو المنظمات المدنية على اقتطاعات لدى احتساب تكلفتهم الضريبية أو سلفهم أو ما قد يكونون مدينين به ضريبياً، فهذه أيضاً مما يُعتبر تفضيلاً ضريبياً. وإنَّ منظمة مدنية تُعفى من الضرائب على ملكيتها الفعلية، أو تكون أغراضها صفرية التحميل (zero-rated) في ما يعني الضريبة على القيمة المُضافة (VAT) إنما تكون قد حصلت على تفضيلٍ ضريبي.

25. الإنهاء (Termination)

في بعض الأحيان يُستخدَمُ للتعبير عن فعل إنهاء وجود منظمة ما، ولكنه في أحيان كثيرة يُستخدم عندما يُنهي وجود وضعية المنظمة بوصفها منظمة ذات منفعة عامة، إما طوعاً أو بالإكراه.

ملاحظات ختامية

¹ من الأسباب التي تدعو بعض الأفراد أو الشخصيات القانونية، ممن قد يرغبون بإنشاء كيان قانوني مستقل، ما يلي: (1) لإعطاء المنظمة الجديدة القدرة على العمل باسمها الخاص (كأن تفتح حساباً مصرفياً خاصاً بها، وأن تستأجر مركزها الخاص، وأن تستخدم موظفيها الخاصين)، (2) لتحديد قانونية الأفراد المنخرطين مع المنظمة بأعمالهم الفردية أو إهمالهم الفردي، مما يشكّل تهووناً أو انتهاكاً في واجباتهم حيال المنظمة، (3) لتأمين وجود المنظمة المستمر، (4) لإيجاد قواعد وقوانين واضحة وشرعية قابلة للتنفيذ بالنسبة إلى حاكمية المنظمة داخلياً (internal governance)، بما في ذلك انتخاب مسؤولي الهيئات الحاكمة وأعضائها، (5) لتصبح مؤهلة للضريبة وغيرها من المنافع التي تؤمنها الدولة، مما لا تحصل عليه إلا الكيانات المنشأة قانونياً، (6) لتصبح مؤهلة للحصول على منح وهبات من الممولين الخاصين الذين لا يمنح الكثير منهم ولا يهب إلا الكيانات القانونية.

² النقابات والأحزاب السياسية والمنظمات الدينية التي كرّست نفسها أساساً لطقوسها وشعائرها، وكلها عبارة عن أنواع مهمة من المنظمات المدنية، ولكنها تخضع، نموذجياً، لقوانين لا تطبق على المنظمات المدنية. وبالرغم من ذلك، فإنّ العديد من القواعد والقوانين المقترحة الواردة في "الدليل" تبدو وثيقة الصلة وملاتمة لهذه الأشكال من المنظمات المدنية.

³ المنشورات حول العديد من القوانين والتعليق عليها، فضلاً عن القوانين نفسها، متوفرة على موقع: <http://www.icnl.org>. وللحديثات المتعلقة بالتطورات القانونية في مجال قوانين المنظمات البلدية يُرجى زيارة موقع "المركز الدولي لقانون المنظمات غير الهادفة للربح" (ICNL) الشبكي و"المجلة الدولية لقانون المجتمع المدني" على الموقع التالي: <http://law.cua.edu/students/org/ijcsl>. أنظر أيضاً "مجلة التحالف" (Alliance Magazine) على الموقع الشبكي: <http://www.allavida.org/alliance>، وكذلك: "SEAL Bulletin" على الموقع: <http://www.efc.be/publications/sealabstract.html>

⁴ أنظر الملحق: مسرد المصطلحات.

⁵ بهذا المعنى فإنّ كل المنظمات المدنية تعمل على نفع العامة. والحقيقة أنّ من المرغوب به اجتماع الناس مع بعضهم سعيّاً وراء تحقيق مصالحهم المشتركة، إلا أنّ هذا لا يعني أنّ كل المنظمات تنتمي إلى المنظمات ذات المنفعة العامة.

⁶ مثلاً ينصّ دستور ناميبيا على أنه لجميع الأشخاص الحق في "حرية الاجتماع التي تتضمن حرية تشكيل الجمعيات أو الاتحادات والانتساب إليها، بما في ذلك النقابات والأحزاب السياسية". Namib. Const. ch. 3, art. XXI, § 1. وينصّ دستور جورجيا على أنّ "لكل فرد الحق في إنشاء أي جمعية والمشاركة فيها، بما في ذلك النقابات". Georg. Const. ch. 2, art. XXVI. ويمكن الاطلاع على معظم دساتير بلدان العالم على الموقع التالي: <http://oncampus.richmond.edu/~jjones//confinder/const.htm>

⁷ أنظر، على سبيل المثال، القانون المدني السويسري (Schweizerisches Zivilgesetzbuch, ZBB, book I, tit. II, ch. 1, art. 52) ("تلك الجمعيات والمؤسسات التي تخضع للقانون العام، والجمعيات التي ليس لها هدف صناعي، والمؤسسات الدينية والعائلية، كلها معفاة من ضرورة التسجيل"). والإلزام يستمر موجوداً، بالنسبة إلى أي جمعية تجري مشروعاً تجارياً "بما يحقق لها بلوغ هدفها على النحو الأفضل". *Id. At ch. 2, art 61 (2)*. أنظر أيضاً: Republic of Albania Assembly Law on Nonprofit Organizations, Law No. 8788, ch. 1, art.3 (May 7, 2001):

("لكل الحق في تأسيس منظمة دونما حاجة إلى تسجيلها بوصفها منظمة غير ربحية").

⁸ إنَّ الكيانات ذات الشخصية القانونية التي تراعي قانون المنظمة المدنية المحلية تعتبر منظمات مدنية "رسمية"، وأما تلك التي لا تتمتع بالشخصية القانونية فتعتبر منظمات "غير رسمية". وهذا "الدليل" الإرشادي يركز على القوانين الناظمة والراعية للمنظمات المدنية الرسمية. أما المنظمات غير الرسمية فتحميها القوانين التي تسمح للأفراد بممارسة حقوقهم الأساسية في التعبير والاجتماع والتجمع السلمي.

⁹ أنظر: "أشوتوش فارشني":

Ashutosh Varshney, *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India* 3-4 (2002).

(تبيّن "دراسات العنف المجتمعي الداخلي intercommunal في الهند أنّ الانتماء إلى منظمة مدنية يمكن أن يعزّز السلم ويمنع هذا العنف ويعيق الاستراتيجيات الاستقطابية العائدة للخب السياسية").

¹⁰ أنظر النقاش المفصّل الوارد في القسم 1.2.

¹¹ أنظر بوجه عام المناقشة التفصيلية، *infra* القسم 3.11. أنظر:

Karla Simon, *Privatization of Social and Cultural Services in Central and Eastern Europe: Comparative Experiences*, 13 B.U. Int'l L.J. 383 (1995).

¹² يعرف علماء الاقتصاد "المنفعة أو السلعة العامة" باعتبارها تلك التي لا تكلف كثيراً لتحقيقها للكثرة، مقارنة بتوفيرها للفلة، والتي لا يمكن استثناء العديد من الإفادة منها إذا ما تم إحداثها أو بناؤها. ولعلّ المثل التقليدي الذي يُضرب هنا هو: إنارة المنازل.

¹³ "إسداء المعونة" (subsidiarity) هو المبدأ الذي ينبغي أن تُتجز الوطائف الاجتماعية أو السياسية وفقه من قبل المؤسسة الأقل مستوى من حيث قدرتها وأهليتها، أي تلك التي هي أبعد من السلطة السيادية والأقرب إلى الجمهور. وقد تكون المؤسسة ذات مستوى القدرة الأقل منظمة مدنية. أنظر:

Andrea Maltoni, *The Principle of Subsidiarity in Italy: Its Meaning as a "Horizontal" Principle and Its Recent Constitutional Recognition*, 4 Int'l J. Not-For-Profit L. 4 (July 2002).

متوفر على الموقع:

http://www.icnl.org/journal/vol4iss4/ar_maltoni1.htm.

¹⁴ أنظر:

Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, 154-157 (1993)

(تساعد ["المدنية"] على تفسير الاقتصاد وليس العكس ... التقاليد ["المدنية"] تتحول لتكون الكاشف المنكهن ... للتنمية الاقتصادية-الاجتماعية ... ["المدنية"] عملياً وواقعياً أفضل متنبئاً للتنمية الاقتصادية-الاجتماعية من التنمية نفسها....).

¹⁵ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: (U.N.G.A. Res. 217, arts. 19-20 (December 10, 1948))

¹⁶ الاتفاقيتان الأخريان المذكورتان في النص الذي يتّسم بسلطة ملزمة على أطراف الدول، أي "الشرعة الأفريقية" و"الاتفاقية الأميركية"، تحميان حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي. (African Charter on Human & Peoples' Rights, 21 I.L.M. 59, arts 9-11 (June 27, 1981) (أصبحت سارية في 21 تشرين الأول/أكتوبر، 1986؛ American Convention on Human Rights, 9 I.L.M. 673, art. 13, 15-16 (21 November, 1969) (أصبحت سارية في 18 تموز/ يوليو، 1978). ولكن أياً من النظامين الإقليميين لم ينطو على أي تنمية لمعنى حق الاجتماع، كما حدث في "الاتفاقية الأوروبية". والقضية الوحيدة في المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان التي تتدخل في أي نوع من أنواع اهتمامات حرية الاجتماع المتعلقة بالعضوية الإلزامية في جمعية للصحفيين، والرأي الاستشاري المتعلق بالقضية يركز، أساساً وأولاً، على حرية التعبير. أنظر: العضوية الإلزامية في جمعية ما، الموصوفة في قانون مزاولة الصحافة:

Law for the Practice of Journalism, (arts. 13 & 19 of the American Convention), Adv. Op. OC-5/85, Inter-Am. Ct H.R. 73 Ser. A/No. 5 (November 13, 1985).

علاوة على ذلك، فإن نصوص مواد "الشرعة الأفريقية" هي أضعف بكثير في ظاهرها من تلك التي توجد في الاتفاقيات والمعاهدات الأخرى. على سبيل المثال، تضمن المادة 10 الحق في حرية الاجتماع بالنسبة إلى الفرد، حيث نصت على "تقيده بالقانون".

أما الشرعة العربية لحقوق الإنسان فهي أيضاً تحمي حرية الاجتماع، ولكن ليس حرية التعبير. وهي لم تصبح بعد سارية. الشرعة العربية لحقوق الإنسان (أيلول/سبتمبر 15، 1994)، متوفرة على الموقع التالي:
<http://www.umn.edu/humanrts/instreet/arabhrcharter.htm##1>.

¹⁷ International Covenant on Civil and Political Rights, 999 U.N.T.S. 171 (December 16, 1966) (entered into force March 23, 1976).

أصبحت الاتفاقية سارية في 23 آذار/مارس 1976. وبحلول 7 تموز/يوليو 2033 كان قد انضم إليها 149 بلداً؛ وقد انضمت 8 بلدان جديدة أخرى إلا أنها لم تيرمها ولم تصدق عليها. أنظر:
<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>.

¹⁸ إحدى اللزمات المهمة لحرية الاجتماع تُذكر حرية اللاإجتماع (freedom of nonassociation). وبالكلام على وجه العموم لا يمكن أن يُكره أحدٌ على المشاركة في جمعية ما أو أن يُجبر على البقاء عضواً فيها. أنظر:
Wino van Veen, *Negative Freedom of Association: Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 3 *Int'l. Not-For-Profit L. 1* (October 2000): http://www.icnl.org/journal/vol3iss1/ar_wv1.htm; Emeka Iheme, *Freedom of Association in a Nigerian Community- Old Usages, New Rules*, 4 *Int'l J. Not-For-Profit L. 2-3* (May 2002), available at: <http://www.icnl.org/journal/vol4iss23/ihemeprint.htm>.

¹⁹ ICCPR, *supra* note 17, art. 2.

²⁰ "Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights", 999 U.N.T.S. 171 (December 16, 1966).

أصبح ساري المفعول في 23 آذار/مارس 1976. وبحلول 7 تموز/يوليو 2003 كان قد انضم 104 دول إرماً وتصديقاً على البروتوكول الاختياري، فيما وقعت عليه خمس دول دونما تصديق. أنظر:
<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>.

²¹ إنَّ الأفراد الذين يتقدمون بادعاء، والذين استفدوا كل الوسائل المحلية، هم مؤهلون للتقدم بكتاب (مفتوح) من اللجنة والكتب المفتوحة التي تعينها اللجنة تتسم بكونها مقبولة وفق البروتوكول الاختياري سابق الذكر (ICCPR) ويُلفت نظر الفريق الآخر (أي الدولة) بالانتهاك الحاصل. وضمن فترة ستة أشهر يتوجب على تلك الدولة أن تقدم إلى اللجنة تفسيرات مكتوبة أو بيانات توضح فيها المسألة مشيرة إلى التدابير المتخذة، إذا كان ثمة تدابير لتتخذ وتطبق (*Id.* At arts. 2&4).

²² 213 U.N.T.S. 222 (November 4, 1950, 1953 سبتمبر 3 أيلول، سبتمبر 1953)

²³ أنظر:

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>

وُصف النظام الأوروبي بأنه "النظام الأفضل في العالم لتنفيذ حقوق الإنسان". أنظر:
Michael Ignatieff, "The Rights Stuff", *New York Review of Books* 18-19 (June 13, 2002).

²⁴ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998).

إنَّ نص "سيديروبولوس" و *UCP* و *Özdep* والقرارات الأخرى الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي نوقشت في النص يمكن العثور عليها في موقع المحكمة الشبكي:

<http://www.echr.coe.int/eng/>.

²⁵ *Id.* at ¶ 40.

²⁶ " *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*", 4 Eur. Ct. H.R. 1 (1998).

²⁷ " *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*", 31 Eur. Ct. H.R. 27 (1999).

²⁸ *Id.* at ¶ 14.

²⁹ " *United Communist Party*", *supra* note 26 at ¶ 33.

³⁰ تضمن دساتير العديد من البلدان حريات التعبير والاجتماع والتجمع السلمي. والعديد من الدساتير يتطلب أيضاً أن تفسر موادها على نحو ينسجم واتفاقيات حقوق الإنسان الدولية أو دمج هذه الأخيرة بالقانون المحلي. كما توفر النظم القانونية في العديد من البلدان أيضاً سيادة العهود والالتزامات الدولية وتفوقها على القانون المحلي إذا ما وقع معه نزاع. إذن، فعلى الرغم من أن دستور دولة محدّدة ما وقوانينها يمكن أن تحد من ممارسة حرية الاجتماع لـ "غرض شرعي" أو بسبب معايير تمييزية مماثلة، فإنّ هذه القوانين التقييدية لا يمكنها أن تكون أكثر تقييدية من التحديدات المفروضة على حرية الاجتماع المسموح بها في النصوص الدولية التي تشكل الدولة المعنية فريقياً فيها وجزءاً منها.

³¹ أنظر:

European Convention, *supra* note 22, art. 11 (2); ICCPR, *supra* note 17, art. 22 (2); American Convention, *supra* note 16, art. 16 (2).

³² *Sidiropoulos*, *supra* note 24 ¶ 40; *United Communist Party*, *supra* note 26 ¶ 46.

³³ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, Hudoc Reference REF00004090 (February 13, 2003).

³⁴ أنظر على سبيل المثال:

Petra Bard, Report on the Conference on the Turkish Welfare Party Case, 1 Int'l J. Civil Society Law 207 (July 2003).

متوفر على الموقع:

<http://www.law.cua.edu/students/orgs/ijcsl>.

³⁵ إعلان حول حق الأفراد والجماعات والهيئات في المجتمع ومسؤوليتهم لتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دولياً.

G.A. Res. 217A(III), U.N. GAOR, 53rd Sess., Supp. No. 3, U.N. Doc. A/53/144 (1999).

³⁶ *Id.* المادة 1. بالرغم من أن قرارات كهذه صادرة عن الجمعية العامة، إلا أنه ليس لها قوة ملزمة، ولكنها تتوفر في بعض الأحيان دليلاً مهماً للقانون [الدولي].

Restatement (Third) of Foreign Relations Law § 103, n. 2 (1986).

³⁷ أنظر:

ICCPR, *supra* note 17, arts. 2 & 3.

³⁸ *Id.* at art. 22 (2)

³⁹ المادة 14 من الاتفاقية الأوروبية (17 *supra* note 17) of the ICCPR, *supra* note 22, & article 2(1) تمنع التمييز على أي خلفية فردية، بما في ذلك "الرأي السياسي أو أي رأي آخر".

⁴⁰ أكدت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أنّ الأجانب يتمتعون بحقوق التعبير والاجتماع نفسها باعتبارهم مواطنين على أرض فريق موقع على الاتفاقية. أنظر:

United Nations Human Rights Committee, General Comment 15, "The Position of Aliens under the Covenant" (27th Sess. 1986), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev. 1 at 18 (1994).

⁴¹ إنّ الصلة في ما بين المنظمات المدنية الرسمية والأنواع الأخرى من الأشخاص القانونيين يمكن أن تُبين بوضوح في متن قانون ما. ففي الفلبين أُضيف قسم حول "الشركات غير المساهمة" (non-stock corporations) ببساطة إلى قانون الشركات المرعي [Corporation Code of Philippines, tit. XI, ch. 1 (1996)]. وفي العديد من القوانين العامة، فإنّ القواعد القابلة للتطبيق على كل الشركات موجودة في قانون الشركات، مع "الشركات المحدودة بضمن"، وتحملها أقسام خاصة ذات فقرات وبنود مستقلة. أنظر على سبيل المثال:

Companies Act of the Republic of South Africa, no. 61, ch. 3, § 21 (1) (e) (1973); India Companies Act of 1956, pt. II, § 25.

⁴² أنظر على سبيل المثال: Madagascar Law No. 27/96, ch. 4, art. 18 (1996) (أيما مستخدم لدى منظمة غير حكومية أو ممثل لها أو عميل يقوم لديها بعمل مأجور، في مدغشقر، عليه أن يدفع ضرائب الدخل، ما لم يكن هناك اتفاقية مالية ما.).

⁴³ من الممكن أنه ستوجد قوانين للمحاسبة خاصة بالمنظمات المدنية الرسمية (لمحاسبة سليمة في موضوع المنح، على سبيل المثال). ولمزيد من المناقشة أنظر: *infra* note 121.

⁴⁴ ينص القانون الفلسطيني، مثلاً في حال صدور قرار من الوزير برفض التسجيل يجب ان يكون القرار مسبباً وبحق لمقدمي الطلب الطعن فيه ام المحكمة المختصة خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطياً.

المادة 4 قانون رقم 1 لسنة 2000

⁴⁵ العكس هو الصحيح، مثلاً في سويسرا [Switzerland. C. Civ., tit. II, ch. 2, art. 60(1)]: "إنّ الجمعيات التي تتسم بطابع سياسي وديني وعلمي وفني وخيري واجتماعي، أو أي صفة أخرى غير صناعية، تكتسب وضعية الشخص حالما تبين وفق دستورها أو نظامها الداخلي نيتها الحصول على وجود متحد"، وفي هذا تتشابه منغوليا أيضاً: "تعتبر المنظمة غير الحكومية منشأة بعد إصدار مؤسسيها قراراً بإنشاء منظمة غير حكومية وبعد إذ تُقرّ وفقاً للقوانين". ومثل هذه المنظمة لا يمكنها أن تمارس حقوقها باعتبارها كياناً قانونياً حتى تتجز عملية تأسيسها أو إنشائها [The Law of State of (Mongolia on Non-Governmental Organizations, ch. 1, art. 6. (January 31, 1997)]; [تالياً سنجري عليه تسمية: "قانون المنظمات غير الحكومية المنغولي"]. وفق هذه القوانين تُنشأ المنظمة المدنية عندما تُتجز مجموعة من الأشخاص الأعمال المطلوبة، كتنبي نظام داخلي (دستور)، دونما أي تدخل من قبل الدولة.

⁴⁶ أنظر: قانون جمهورية قيرغيزيا المتعلق بالمنظمات غير التجارية [the Law of the Kyrgyz Republic on Non-Commercial Organizations, ch. 2, art. 18 (October 1, 1999)]: "على مؤسسي جمعية عمومية أن يعقدوا اجتماعاً ويتخذوا قراراً بتأسيس الجمعية العمومية وأن يقرروا شرعتها ويشكلوا هيئتها التنفيذية الحاكمة والتشريعية الرقابية".

⁴⁷ أنظر على سبيل المثال:

Kenya Societies Act, part IV, § 17 (1998).

⁴⁸ يمكن أن يستفاد من النظام المعمول به في منغوليا لضرب المثل: بعد أن يصبح طلب التأسيس الكامل مصنفًا، ثمة مهلة أمام السلطة المؤسسة مدتها 30 يوماً يوافق خلالها على إنشاء المنظمة المدنية أو يرفض. وعلى الرفض أن يكون مبنياً على واحدة من خلفيتين: إذا كان الغرض من المنظمة ينتهك القانون المنغولي، أو أن تكون منظمة أخرى قد أنشئت تحت الاسم نفسه. وإذا لم يتوفر أحد هذين القيدتين فعلى السلطات أن تؤسس المنظمة حكماً [Mongolian NGO Law, art. 16(2)].

⁴⁹ بيد أنه ينبغي -في بعض البلدان- على أشكال تنظيمية معينة أن تخدم بحسب تحديدها المصلحة العامة. على سبيل المثال، فإنه يمكن في كل بلدان أوروبية الغربية تقريباً أن يُستخدم شكل المؤسسة فقط لأغراض المنفعة العامة. أنظر: European Foundation Centre, Working with Foundation in Europe: Why and How? 1 (2001). متوفر على الموقع: <http://www.efc.be>. والأمر نفسه ينطبق على المؤسسات في بولندا. أنظر: (Art. 1, The Law on Foundations (1984)، وفي فييتنام، أنظر: [(Civil Code of Vietnam, ch. 3, art. 115 (1995)]).

⁵⁰ إنَّ قوانين بعض البلدان تحتوي موادَّ تنصُّ على أنَّ ثمة وكلاء حكوميين يعمدون إلى نشر النماذج المعدَّة للاستخدام من قبل المنظمات المدنية وكذلك الحكومة. أنظر على سبيل المثال: (Co-operative Societies Act of Tanzania, No. 6, pt. X § 57 (July 4, 1995)). وقد نشر النماذج التي نوقشت في المادة 57 وزير الدولة في 9 تشرين الأول (أكتوبر)، 1995. وثمة مثال آخر هو التنظيمات القانونية المتعلقة بتنسيق المنظمات غير الحكومية في كينيا (no. 19 of 1990), pt. III, § (9)، والتنظيمات القانونية التي نشرها الوزير في عام 1992.

⁵¹ ينص قانون الجمهورية اليمنية على أنَّ الطلبات يجب أن تقدَّم إلى وزارة التقاعد والشؤون الاجتماعية، سواء أكان ذلك إلى الوزارة نفسها أم إلى أي مكتب فرعي. وتمنح المادة التاسعة من القانون الوزارة مهلة شهر للنظر في الطلب المقدم. "إذا انتهت المهلة ولم يُجزَّ النظر في الطلب، عندئذٍ سيعتبرُ أنه قَبِلَ بقوة القانون، وينبغي على الوزارة أو أي مكتب فرعي تابع لها أن تعتمد إلى تسجيل (الجمعية)، و... أن تنشر ذلك في الجريدة الرسمية". [قانون الجمعيات والمؤسسات في الجمهورية اليمنية]: 9. (The Law of Associations and Foundations of the Republic of Yemen, ch. 2, sec. ii, art. 9. (2001)).

⁵² من المادة 10: ("في حالة رفض الطلب وفقاً لهذا القانون يتوجب على [الوزارة] أن تبلغ المؤسسين بالقرار المتخذ بالرفض كتابة معللة سبب ذلك، كما يتوجب عليها أن تعلن ذلك تعليقاً على لوحة الوزارة أو أي مكتب فرعي ذي صلة خلال عشرة أيام من تاريخ اتخاذ القرار"). وتنص المادة 11 على مهلة 60 يوماً للاعتراض ابتداءً من يوم الإبلاغ بالرفض.

⁵³ في الولايات المتحدة -التي تعمل فيها أنجح المؤسسات مقارنة بالبلدان الأخرى- على وجه العموم لا يُشترطُ حدُّ أدنى من الرأسمال لإنشاء مؤسسة [(David Freeman, The Handbook on Private Foundations, 1-9 (1991)]. وهذا ما يسود في البلدان التي تسعى إلى تنمية مجتمع مؤسسي أكثر حيوية وتفاعلاً. على سبيل المثال، لا تشترط ألبانيا ولا سلوفينيا حدًّا أدنى للمؤسسات. أما الولايات المتحدة فتفعل ذلك، على أنها تشترطُ إنفاق حدِّ أدنى مؤيِّ في كل سنة (5%) من وقف مؤسسي (Foundation Endowment) على البرامج والعمليات. أنظر: [(26 U.S.C. §4942 (2000))]. ومن دون قانون كهذا، يمكن أن تتحول المنظمة إلى وسيلة لاستثمار المال على نحو غير محدود من دون أن تدفع ضرائب ومن دون أن تحقق أغراضها الخيرية.

⁵⁴ تحدد المنظمة ذات المنفعة العامة في منغوليا بأنها منظمة "تعمل من أجل المنفعة العامة في ميادين الثقافة والفن والتربية والعلوم والصحة والرياضة والبيئة والتنمية الأهلية وحقوق الإنسان وحماية مصالح شرائح متدنية خاصة من السكان والبر والإحسان، وفي ميادين أخرى" (التأكيد منا): [Mongolian NGO Law, *supra* note 48, art. 4(2)].

⁵⁵ في قيرغيزستان يمكن إنشاء مؤسسات لعضوية (nonmember foundations) وكيانات قانونية من قبل أفراد أو أشخاص معنويين. أنظر: [Law of the Kyrgyz Republic on Non-Commercial Organizations, ch. 3-4, arts (1999) 23 & 31]. أما قانون جمهورية الجبل الأسود (مونتينيغرو) المتعلق بالمنظمات غير الحكومية فينص على أن: "المنظمة غير الحكومية عبارة عن منظمة ذات عضوية غير متوخية للربح يمكن إنشاؤها من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين محليين أو أجانب...." [pt. I, art. 2 (July 29, 1999)].

⁵⁶ أنظر: الملاحظة 40 والنص المرافق. أصدر البرلمان الأوروبي قراراً يقول إن "كل الإجراءات التمييزية القائمة على القومية (أو الجنسية - مضافة من المترجم) التي تؤثر على الحق في الانتماء إلى منظمة ما أو تشكيلها أو إدارتها، يجب أن تلغى بسرعة، أخذاً بعين الاعتبار مواطني الدول الأعضاء في الاتحاد". [Eur. Parl. Doc. A2 196/86 (March 13, 1987)]. وقد أصدرت محكمة العدل الأوروبية قراراً ضد قيود الجنسية التي تفرضها بلجيكا على المشاركة في المنظمات المدنية: [Case C-172/98, *Kingdom of Belgium v. commission* (June 29, 1999)], وهو متوفر على الموقع: <http://www.curia.eu.int>. في 30 حزيران (يونيو) 2000 عُدل التشريع الساري فألغيت الشروط. أنظر: [Bart Servaes, *Belgian NonProfit Association and Belgian International Associations Lose Belgian Nationality and Residency Requirements for Their Members and Directors*, 3 Int'l. J. Not-For-Profit L. 2 (December 2000) متوفر على الموقع: http://www.icnl.org/journal/vol3iss2/cr_weurope.htm#belgium].

⁵⁷ ينص القانون الكرواتي على أنه يمكن للقاصرين أن يكونوا أعضاء "غير فاعلين" أو "اسميين". أنظر: [Law Relating to Association of the republic of Croatia, I, art. 3 (July 7, 1997)]. وهناك بلدان أخرى، كإستونيا، ألغت المراجع المتعلقة بعمر المؤسسين والأعضاء، حيث عالجت هذه المسألة من خلال القانون المدني وغيره من النصوص القانونية المتعلقة بحق القاصرين في التصرف والقيام بالأفعال، سواء مباشرة أم من خلال ممثليهم القانونيين (كالوالدين أو الأوصياء عليهم). أنظر: [C. Civ. Of the Republic of Estonia, ch. 2, § 11(1) (June 28, 1994)]. وثمة شك في ما إذا كانت القيود على عضوية القاصرين تمثل انتهاكاً لاتفاقية حقوق الطفل (المادة 15)، التي تضمن حرية اجتماع الأطفال. أنظر: [The Rights of the Child, 28 I.L.M. 1448 (Nov. 29, 1989)], وقد أصبحت هذه الاتفاقية سارية المفعول في 2 أيلول (سبتمبر) 1990.

⁵⁸ ينص القانون في ترينيداد وتوباغو على أن الشخص الذي يدخل في عقد "باسم شركة ما لم تؤسس بعد" يعتبر ملزماً شخصياً بالعقد، ما لم تعلن الشركة بعد تأسيسها عن نيته التزم العقد المذكور. وإذا لم تفعل الشركة ذلك، يمكن للشخص أن يسعى إلى مشاركة الشركة مسؤولياتها القانونية [The Law of the Republic of Trinidad and Tobago, Companies Act No. 35 of 1995, pt. III, div. 1, § 20]. وأما القانون الإستوني فينص على أن الناس الذين يتصرفون باسم جمعية ما خلال عملية التأسيس مسؤولون عن تصرفاتهم وأعمالهم باسم المنظمة. وعندما تنشأ المنظمة تنتقل الالتزامات والعهود تلقائياً إلى المنظمة "إذا كان للأشخاص الذين دخلوا في عملية التحويل (transaction) الحق في دخولها باسم الجمعية". وإذا لم يكن الشخص يملك ذلك الحق، عندئذ فقط تنتقل الالتزامات والعهود من الشخص إلى المنظمة إذا وافق على ذلك كل الأعضاء. ولم يحدد القانون ما الذي يكون "امتلاك الحق" في دخول عملية تحويل باسم منظمة ما. [The Non-Profit Association Acts of the Republic of Estonia, ch. 1, § 11(2-3) (June 6, 1996)، عُدل في 5 حزيران (يونيو) 2002].

⁵⁹ مثل هذه الأعمال الوصائية يجب أن تطابق المتطلبات القانونية المحلية لجعل الوصايا فعالة، فضلاً عن متطلبات إنشاء منظمات مدنية.

⁶⁰ في كاليفورنيا يُتخذ القرار بالانتخاب الذاتي في وقت تأسيسها سواء تشكلت المنظمة باعتبارها "منظمة ذات منفعة مشتركة" أو "منظمة ذات منفعة عامة". [California Corporations Code, Tit. I, Pt. II, ch. 2 (1), § 5310]. مع الملاحظة أن جمعية من نوع "المنظمات ذات المنفعة العامة" يمكن أن تكون "منظمة ذات منفعة مشتركة"، كأن تمنح أعضاءها منافع أو سياسات مدافعة حيال منفعة أعضائها الفورية.

⁶¹ أنظر: الرأي الاستشاري الوارد في الملاحظ 16. إن هذه الحالة تتعلق بشرط أو متطلب قانوني في كوستاريكا بأن الصحفيين هم أعضاء جمعية تتمتع بشروط ومؤهلات تعليمية. وفيما يحدّد أن مثل هذا الشرط أو المتطلب القانوني يتسم بعدم التوافق مع حرية التعبير المضمونة بالمادة 13 من الميثاق الأميركي، فقد لاحظت المحكمة أن العضوية التقويضية (mandatory membership) في ترخيص الهيئات للقانون والطب يمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار على نحو مختلف (*Id. at* ¶ 73). أنظر أيضاً:

(*Case of Chassagnou and Others v. France* ¶ 117 (E.C.H.R. April 29, 1999).

(العضوية الإلزامية في جمعية للصيد تعتبر انتهاكاً للمادة 11)، (*Le Compte, Van leuven and De Meyerev.*، [Belgium, App. 65] ¶ 65 (E.C.H.R. June 23, 1981) No. 6878/75 & 7238/75 (إن ترخيص جمعية لممارسي الطب الذين يضطعون بوظائف حكومية لم يكن ترخيصاً لـ "جمعية" وفقاً لروح المادة 11 من الميثاق الأوروبي. فطالما أن مقدمي الطلب منضموا طوعاً إلى الجمعيات الخاصة المشكّلة أصلاً لحماية مصالح الممارسين الطبيين المهنية، لم يكن هناك انتهاك في اشتراط العضوية في الجمعية المرخصة).

⁶² في اليابان ثمة أشخاص قانونيون (على سبيل المثال، "أشخاص قانونيون ذوو مصالح عامة" كالجمعيات والمؤسسات ومؤسسات الرعاية الاجتماعية والتربوية والدينية والطبية) يُسمح لها بالإشياء وفق مختلف القوانين والوزارات. إن إنشاء "أشخاص قانونيين ذوي أنشطة غير متوخية للربح وخصيصاً" جدد أنشئت في عام 1998 وأضيفت ببساطة فئة أخرى ووكالة دولانية (نسبة إلى الدولة - ملاحظة من المترجم) مسؤولة (وكالة التخطيط الاقتصادي) إلى هذا النظام المركب الموجود. وهكذا، فإن اختيار الشكل عبارة عن مسألة بالغة الأهمية في اليابان. أنظر:

Robert Pekkanen & Karla Simon: "The Legal Framework for Voluntary and Non-Profit Sector in Japan", in: "The Voluntary and Non-Profit Sector in Japan (Stephen Osborne, ed.) (2003).

⁶³ اليونان مثال على ذلك. أنظر:

The Greek Civil Code, C. Civ., ch. 4, § 79, § 81.

وألبانيا مثال آخر. أنظر:

Law on the Registration of Non-Profit Organization, no. 8789, ch., art. 5 (May 7, 2001).

⁶⁴ بعض البلدان تستخدم وزارة العدل. أنظر: [Law of Mongolia on Non-Governmental Organization, ch. 3, art. 15 (January 31, 1997) Rules Governing Application by]؛ مرسوم وزير العدل في الفيدرالية الروسية: [art. 15 (January 31, 1997) Social Organizations for Government Registration to the Ministry of Justice of the Russian Federation (no. 19-01-122-97, October 6, 1997)]. في جنوب أفريقيا ومصر وباكستان فإن وزارة الرعاية الاجتماعية أو ما يعادلها هي المكان الذي تُنشأ فيه المنظمات المدنية. أنظر:

Nonprofit Organisations Act of the Republic of South Africa, ch. 3, § 11 (1997); Law on Private Associations and Establishments Law No. 84 of 2002 of Egypt, ch. 1, art. 3; Registration as a Non-Profit Company under Section 42 of the Companies Ordinance Act 1984 of Pakistan, § 4.3.1.

⁶⁵ ثمة في لجنة الإحسان الخيرية في مولدافيا تسعة أعضاء، مع ثلاثة أعضاء على الأقل يمثلون القطاع العام على ألا يكونوا موظفين من قبل الدولة. وولاية أعضاء اللجنة تمتد خمس سنوات، مما يتيح لهم بتكوين درجة من المهنية والاحترافية بمرور الوقت. أنظر:

Law of the Republic of Moldova on Public Associations, No. 837-XIII, ch. 5, art. 34-37 (May 17, 1996).

66 أنظر:

Charity Scotland: The Report of Scottish Charity Law Review Commission, ch. 3 (May 2001), available at: <http://www.scotland.gov.uk/justice/charitylaw/csmr/csmr-00.htm>; Commonwealth of Australia: Definition of Charities and Related Organisations, ch. 32 (2000), available at: <http://www.cdi.gov.au/html/report.htm>.

ثمة لجان مماثلة لتلك اللجان هي "مجلس المنظمات غير الحكومية" (NGO Council) التي أسست في كينيا. أنظر: Edward Yaansah, *An Experiment in NGO Self-Regulation in Kenya*, 1 Int'l J. Not-For-Profit L.1 (September 1998), available at: <http://www.icnl.org/journal/vol1iss1/frames.html>.

67 إن القوانين والتنظيمات المتعلقة بالمنظمات الاجتماعية في جمهورية الصين الشعبية تنص على أن التسجيل يمكن أن يحدث

سواء على المستوى الوطني (القومي) أو على المستوى الفروع المحلية التابعة لوزارة الشؤون المدنية. أنظر:

Hong Qi, *The Current Legal Framework for Voluntary and Not-for-Profit Activity in China: A 2003 Update*, 1 Int'l J. Civil Society Law 93, 97 (July 2003), available at: <http://www.law.cua.edu/students/orgs/ijcsl>.

68 فضلاً عن ذلك، يجب أن يضمن التشريع أن المنظمات المدنية يمكنها تغيير الوثائق الحاكمة أو الناطمة دونما إعادة تأسيس في تلك الحالات التي تُسن فيها القوانين بإنشاء متطلبات تقنية جديدة للتأسيس، كالتصريح بعناوين أعضاء المجلس أو الهيئة. وفي بعض البلدان، كإيلاروسيا، اتخذت التغييرات التقنية على القانون ذريعة لاشتراط تسجيل كل المنظمات المدنية في سعي خادع لتأكيد الرقابة السياسية عليها. أنظر:

United States Department of State, Country Reports on Human Rights Practices 2001: Belarus, available at: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eur/8226.htm>.

69 هذا تماماً ما حدث مع "March of Dime" أنظر: <http://www.marchofdimes.com>

70 مثلاً: مبدأ القانون العام لـ "cy pres". لمناقشة هذه المسألة في قانون عام لبلد ما أنظر:

Kerry O'Halloran, *Charity Law*, ch. 16 (2000). In England and Wales the Charity Commission has cy pres approval authority.

71 يمكن أن ينجم عن المعارضة الداخلية أنواع أخرى من المآزق ملائمة لتدخل القضاء. فالقانون المدني اليوناني ينص على أنه في غياب فقرات أخرى في مواد الجمعيات، فإنه يتوجب على هيئة الجمعية الحاكمة (الناظمة) الدعوة إلى اجتماع يحضره خمس الأعضاء كما هو مطلوب. "إذا كان هذا الطلب غير متوفر، فإن في إمكان رئيس محكمة العجلة تمكين مقدمي الطلب من الدعوة إلى الاجتماع، كما يمكنه أيضاً ضبط شؤون ترووس مثل هذا الاجتماع"، (C. Civ., ch. 4, § 96).

72 حملت جنوب أفريقيا سجلها على موقعها الشبكي في "الإنترنت": <http://socdev.gov.za/NPO>. والسجل الإلكتروني على الخط المباشر يعدد اسم كل منظمة مدنية وعنوانها وكذلك رقم التسجيل وتاريخه وتاريخ فقدان المنظمة تسجيلها أو حلها أو تصفيتها. وهذا التسجيل على الخط المباشر يستوفي كل الاشتراطات والقانونية التي يجب أن يتمتع بها مدير المنظمات غير الربحية لنشر السجل سنوياً بحيث يتضمن أسماء كل المنظمات التي أزيلت من السجل في السنة الماضية "في" "الغازيت" (الجريدة) وفي أخرى واحدة واسعة الانتشار على الأقل". أنظر:

Nonprofit Organizations Act, no. 71, vol. 340, no. 18487, ch. 2, § 24(7) (December 3, 1997). قامت جمهورية تشيكيا ومعها عدد آخر من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية بوضع سجلاتها المتعلقة بالمنظمات المدنية على شبكة "الإنترنت". وبالنسبة إلى تشيكيا فالعنوان هو: http://www.justice.cz/cgi-bin/sqw1250.cgi/or/1_hled.sqw.

73 ينص القانون المقدوني على مثل هذا النظام: "جمعيات المواطنين ومؤسساتهم تُدخل إلى السجل الذي تحميه محكمة البداية حيث على أراضيها تقع مقاعد تلك الجمعيات والمنظمات". The Law on Citizen Associations and Foundations

of the Republic of Macedonia, IV, art. 43 (June 25, 1998).
على السجل الأساسي الخاص بالبلاد (Id. At art. 51).

⁷⁴ ينص القانون في فلسطين على ما يلي: "يمكن لجمعيتين أو منظمتين أو أكثر الاندماج أو الاتحاد معاً دون إجحاف أو ضرر يلحقان بحقوق الفرقاء الآخرين حيال كل من هذه الجمعيات أو المنظمات قبل حدوث الاندماج".
The Law of Charitable Associations and Community Organizations, ch. 6, art. 26 (1) (2000).

⁷⁵ أنظر:

Revised Model Nonprofit Corporation Act, ch. 14, § 1 4.03 (American Bar Association, 1988).

⁷⁶ على سبيل المثال يشترط قانون الجمهورية اليمنية أن الحكومة وقبل أن تلجأ إلى القضاء بطلب حلها "عليها أن توجه إلى الجمعية ثلاثة إنذارات في غضون ستة أشهر لمعالجة الانتهاك. أنظر:
The Law on Associations and Foundations of the Republic of Yemen, Law No. (1) for the Year 2001, ch. 4, § I, art. 44 (2).

⁷⁷ على الرغم من أن المبادئ الموصوفة في النص يجب أن تطبق دون استثناء على المنظمات المدنية التي تالقت أموالاً من الدولة أو تبرعات عامة أو أي منافع ضريبية مهمة، فإن التوزيع على الأعضاء يمكن أن يكون مسموحاً به عندما لا يطبق أي من هذه الحالات.

⁷⁸ أنظر على سبيل المثال:

Law of the Republic of Indonesia, No. 16 of 2001, Concerning Foundations, ch. 2, art. 17 (2001).

⁷⁹ إن على الأعضاء والمسؤولين وكذلك أعضاء المجلس الحاكم -الذين يتوجب عليهم مراعاة القيود والتحديدات القانونية هذه- أن يكونوا مؤتمنين على مراجعة الوثائق الحاكمة، ولكن ليس عليهم أن يصبحوا خبراء في القانون.

⁸⁰ إن عدد المدراء الأدنى الضروري للتأسيس والإنشاء يجب أن يبقى عليه ضئيلاً جداً بغية ألا يجعل من تشكيل منظمة مدنية جديدة أمراً صعباً، ولكن قد يكون من المناسب النص على أن أي منظمة مدنية تبلغ حجماً معيناً يصبح من الواجب أن يكون لها مجلس أكبر.

⁸¹ في القرارات غير العادية، قضت المحكمة الدستورية في كرواتيا بأن حرية الجمعية تتضمن أيضاً حرية مؤسسيها في إدارتها حاكميتها الداخلية. واعتبرت المحكمة المادة 3.11 من قانون الجمعيات الكرواتي غير صالحة، إذ تنص على عدد من المسائل التي ينبغي معالجتها في قوانين الجمعيات أو أنظمتها الداخلية، وقالت في قرارها إن هذه المسائل يجب أن تترك لاختصاص المؤسسين أو أن تعالج في نصوص قانونية أخرى:

Decisions of the Constitutional Court of Croatia on February 3, 2000, Official Gazette No. 20 (February 16, 2000).

أنظر:

Dragan Golubovic, *Croatian Constitutional Court Strikes Down a Number of Provisions in the Law on Associations*, 2 Int'l J. Not-for-Profit L. 3 (March 2000).

متوفر على الموقع:

http://www.icnl.org/journal/vol2iss3/cn_croatia1.htm.

⁸² هذا يُعرف، حتى في القطاع غير الربحي، بأنه "قانون قضاء الأعمال" ("business judgement rule"). وهذا القانون يحمي المدراء من المسؤولية القانونية التي تترتب على القرارات المتخذة بعقلانية وبنية طيبة في سياق إجراء العمليات، حتى ولو تحولت تلك القرارات إلى قرارات غير ملائمة للمنظمة. وينص القانون الأسترالي على أن المدير أو المسؤول سيعتبر أنه أدى واجبه طالما أنه: (1) يحكم بنية طيبة توجهاً لغرض سليم، (2) لا يملك مصالح مادية شخصية في المادة موضوع الحكم،

(3) يقتنع هو نفسه إلى أي مدى يعتبر مادة موضوع الحكم ملائمة على نحو معقول، (4) يعتقد جازماً وبغلائية أنّ الحكم المتخذ يحقق أفضل المصلحة للمؤسسة. وينصّ القانون تالياً على أنّ عنصر "الاعتقاد العقلاني" الرابع سيكون مُرضياً "ما لم يكن ثمة اعتقاد بأنه ليس هناك شخص آخر يمكنه أن يتحمّل المسؤولية مكان [هـ]". أنظر:

Commonwealth of Australia, Corporate Law Economic Reform Program Act of 1999, sch. 1, ch. 2D, § 180(2).

⁸³ لمناقشة عامة في صدد القواعد القانونية القابلة للتطبيق على أعضاء المجلس الحاكم، أنظر:

Thomas Silk, *Corporate Scandals and Governance of NGOs in America*, 1 Intl J. of Civ. Soc. L. 19 (July 2003).

متوفر على الموقع التالي:

<http://law.cua.edu/students/orgs/ijcsl>.

⁸⁴ ثمة مثال أقصوي عن ضلوع أمناء في الفساد والانحراف، حين طلب محامي الدولة العام من المحكمة تعيين أمناء جدد في قضية:

Kona Enters v. Estate of Bishop, 51 F. Supp. 2d 1048 (D. Haw. 1998), aff'd, 179 F. 3d 767 (9th Cir. 1999).

أنظر أيضاً:

Randall Roth, *Overview of the Bishop Estate Controversy*, 1 Int'l J. of Not-For-Profit L. 2 (December 1998).

متوفر على الموقع التالي:

<http://www.icnl.org/journal/vol1iss2/index.html>.

⁸⁵ على سبيل المثال، ينص القانون الألباني على أن: "نزاع المصالح بين منظمة غير ربحية وبين أحد صنّاع القرار المسؤولين أو عضو أي هيئة تنفيذية أو موظفين لديها، ليس بالأمر المسموح". قانون المنظمات غير الربحية في جمهورية ألبانيا:

Law No. 8788, ch. 5, art (May 7, 2001).

يُسمح للمنظمة باللجوء إلى المحكمة لنيل التعويض عن الأضرار الناجمة من النزاع (Id. At art. 27).

⁸⁶ أنظر:

Stern v. Lucy Webb Hayes National Training School for Deaconesses and Missionaries, 381 F. Supp. 1003 (D. D.C. 1974)

... نموذجاً على الانتهاكات الفاضحة لهذا المبدأ. هذه القضية عبارة عن قضية رئيسية في ما يخص المسألة العامة المتعلقة بالواجبات والمسؤوليات القانونية العائدة لمفوضيات ووكلاء خيريين في الولايات المتحدة.

⁸⁷ إنّ للموظفين مدفوعي الأجر حق في تعويضاتهم، في حين أنّ على مدراء المنظمة واجب العمل لما فيه مصلحتها. وبسبب النزاع المحتمل اندلاعه، فقد يكون من الملائم حظر المنظمة على موظفيها مدفوعي الأجر أن يخدموا في مجلس إدارتها (هيئتها الإدارية). وبالمقابل، فإنّ الموظفين الذين يخدمون بوصفهم أعضاء في المجلس (كالمدير العام التنفيذي) يُشترطُ فيهم ألا يكونوا أعضاء مصوّتين وأن يأنوا بأنفسهم عن صنع القرار في ما يتعلق بتعويضاتهم.

⁸⁸ على سبيل المثال، يُدفع التعويض غالباً لأعضاء مجلس مؤسسة تُعنى بتوفير المنح والهيئات، ممّن يتوجّب عليهم حضور الاجتماعات الشهرية والقيام بأعمال التحضير والمراجعة المكثّفة.

⁸⁹ دون محاولة لتحديد الرواتب سنّ كونغرس الولايات المتحدة قانوناً يفرض عقوبات مالية على تحويلات وعمليات "المنفعة المتبادلة" [excess benefit transaction]، بما في ذلك تسديد رواتب موظفي المنظمات المدنية المرتفعة غير العادية. أنظر:

26 U.S.C. § 4958 (2000).

⁹⁰ في الولايات المتحدة ينص "قانون العائدات الداخلية" (The Internal Revenue Code) على الضرائب الخاصة عندما تجري عملية تحويل بين فريق يوصف بأنه "شخصية غير مؤهلة" ("disqualified person") وبين منظمة غير ربحية تنتج نفعاً غير متوقَّع (winfall) للفرد. وهذه المكاسب غير المتوقَّعة تعرف بكونها "تحويلات منفعية أو كسبية متمادية" ("excess benefit transactions")، ومسؤولية الضريبة القانونية تتسع لتشمل الفرد وأياً من مدراء المنظمة الضالعين علناً في عملية التحويل.

⁹¹ على سبيل المثال يحظر قانون الولايات المتحدة المتعلق بالعائدات الداخلية [26 U.S.C. § 4941 (2000)] على أيّ "مؤسسة خاصة" الانخراط في قائمة من أعمال "التصافق الذاتي" ("self-dealing") بين المنظمة وبين "شخصية غير مؤهلة"، ممّا يشمل المسؤولين وأعضاء المجلس والمانيين، إلخ...

ولغايات هذا القسم فإنّ مصطلح "التصافق الذاتي" يعني أي شيء مباشر أو غير مباشر مما يلي أدناه:

- بيع أو مبادلة أو تأجير الملكية بين مؤسسة خاصة وبين شخصية غير مؤهلة؛
 - إقراض المال أو أي متعلقات إقراضية أخرى بين مؤسسة خاصة وبين شخصية غير مؤهلة؛
 - إمدادات السلع والمنافع والخدمات أو التسهيلات بين مؤسسة خاصة وبين شخصية غير مؤهلة؛
 - تسديد تعويض (أو دفع أو نقد نفقات) من مؤسسة خاصة إلى شخصية غير مؤهلة؛
 - تحويل مدخول أو أصول تابعة لمؤسسة خاصة إلى شخصية غير مؤهلة أو استعمالها من قبله أو لمنفعته؛
 - اتفاق تعقده مؤسسة خاصة لدفع أي استحقاق مالي أو أي ملكية أخرى إلى مسؤول حكومي [كما حدّد في الفقرة (c) 4946]، غير اتفاق استخدام مثل هذه الشخصية لأي فترة زمنية بعد انتهاء مدة خدمتها الحكومية، وإذا ما كانت تنهي خدمتها في غضون فترة 90 يوماً.
- وتنفذ النصوص من طريق ضريبة مزدوجة.
- وفي مثال آخر، تضع المادة (c) (6) (20) من القانون البولندي المتعلق بـ "نشاط المنفعة العامة والتطوعية" ("Public Benefit Activity and Volunteerism") لعام 2033 حداً مسطوحاً على الأجر الذي يمكن أن يتقاضاه الموظف أو المسؤول في "منظمة ذات منفعة عامة" بحيث يبلغ ضعف معدل الراتب الوطني (الرسمي). وسيختار العديد من المنظمات المدنية البولندية ألا يسعى للحصول على "وضعية المنفعة العامة" (public benefit status) بسبب الحد المتدنّي غير الواقعي.

⁹² تحت القانون الياباني، يجب أن تحدد المواد المتعلقة بجمعيات المنظمات المدنية وسائل حلها وتصفيتهما. فأى أصول متبقية يجب أن تذهب إلى منظمة مدنية أخرى محدّدة في المواد المتعلقة بالاندماج. وإذا لم يكن هناك فقرات مندرجة تحت المواد فيإمكان المصنّف -بموافقة الوكالة الحكومية المعنية ذات الصلة الراعية للمنظمة المدنية- أن ينقل الأصول إلى منظمة مدنية أخرى أو إلى الحكومة الوطنية. Law to Promote Specified Nonprofit Activities, ch. 2, art. 32 (March 25, 1998) وهو سيُعرف منذ الآن وفيما بعد بـ "القانون الياباني" (NPO Law). وهو متوفّر على الموقع التالي:

http://www.jcie.or.jp/civilnet/civil_soc_monitor/npo_law.html#chap2.

أما القانون النيجيري فينصُّ على ما يلي: "إذا بقي في فعل تصفية هيئة تنظيمية ما أو حلها بعد تسديد كل الديون والمستحقات أي ملكية مهما كانت، فلا يجوز دفعه لأعضاء الجمعية أو توزيعه في ما بينهم، بل يتوجب إعطاؤه أو تحويله إلى منظمات أخرى ذات الطبيعة نفسها المشابهة للهيئة المحلولة أو المصفاة، وهي منظمات يقوم بتحديد أعضائها الهيئة المحلولة أو المصفاة".

Companies and Allied Matters Act of the Federal Republic of Nigeria, pt. XVIII, ch. 59, pt. C, § 691(4) (1990).

⁹³ تُستخدم مصطلحات مختلفة في مختلف البلدان لوصف مفهوم المنفعة العامة. على سبيل المثال، يعتمد القانون الألماني "مصطلح النفع العام" ["Gemeinnuetzigkeit" ("organizations of public utility")]. وبالمثل، في فرنسا يوصف بعض المنظمات بأنها ذات نفع عام (d'utilité publique).

في بعض بلدان القانون المدني، بات من الإتيان الكلام على انتشار الأنشطة "الخيرية"، بالرغم من أن مفهوم قانوني عام يرتبط عموماً بالنظام القانوني الأنكلو-أميركي. ومفهوم "الخيرية" في القانون العام، مع ذلك، يشتمل على قيود على بعض الأنشطة السياسية العامة التي تضطلع بها المنظمات المدنية، التي لا تتسجم إلى حد كبير مع تقاليد القانون المدني وأعرافه. وهذا الاستخدام الفضفاض لمصطلح "الخيرية" غالباً ما يعتبر بديلاً من المصطلح الأوسع: "المنفعة العامة"، الذي يُستخدم بشيوع أكبر في كل من القانون العام ونظم القانون المدني، ويُستخدم في توجيهات هذا "الدليل" للتمييز، من الآن فصاعداً، بين تلك الأنشطة التي تؤثر أساساً في العامة في ما يتصل بالصحة والتعليم والثقافة والرعاية الاجتماعية، وبين تلك التي لا تؤثر.

⁹⁴ في هذا السياق، من المفيد أن نُميِّز بين "الأغراض" وبين "الأنشطة". فهذا الأخير يشمل أي أعمال ترمي إلى تحقيق غاية أو هدف معيَّن. والمنظمة يجب أن تُصنَّف بوصفها PBO فقط إذا كانت أغراضها -أي أهدافها وغاياتها- تنطبق على التعريف ذي الصلة لـ "المنفعة العامة" وأنشطتها أساساً أو هي تسعى إلى تنفيذ تلك الأغراض.

⁹⁵ أنظر: *United Communist Part*، الفقرة 26 والنص المرافق لها.

⁹⁶ في بلدان القانون العام لا يُسمح لمنظمة المنفعة العامة بممارسة الضغط بسبب غرضها أو هدفها، ولكن يمكنها أن تشارك في ممارسة الضغط بوصفه نشاطاً يتقدم بطريقة أو بأخرى أغراضها المسموح بها. أكثر من ذلك، حتى حينما يكون الضغط محظوراً، يمكن السماح لمنظمات المنفعة العامة الاشتراك في "ممارسة ضغط دفاعي"؛ أي الضغط الضروري للحفاظ على وضعية المنظمة ومنافعها.

⁹⁷ في الولايات المتحدة لا يمكن لمنظمة أن تتأهل للإعفاء أو الاقتطاع الضريبي في ما يتعلق بالمساهمات التبرعية (الخيرية) إذا ما وُجد أنها "تشارك أو تتدخل في أي حملة سياسية لصالح (أو معارضة) أي مرشح لمنصب عام (بما في ذلك، نشر البيانات أو توزيعها)" [26 U.S.C. § 501 (3) (2000)]. ومن ناحية أخرى، يمكن إعفاء "منظمة رعاية اجتماعية" من الضريبة (ببداً أن مانحها ليسوا مؤهلين لاقتطاع ضريبي) وفق مندرجات (4) (c) 501 U.S.C. حتى ولو كانت مرتبطة في كم مهم من ممارسة الضغط. أنظر: (2003) (ii) 1-105 (c) 26 C.F.R. يسمح قانون الولايات المتحدة بالخيرية [§ 501 (c) (3)] لضبط [§ 501 (c) (3)] منظمة رعاية اجتماعية، ويوفر للمنظمات المحافظة على سجلاتها وقيودها منفصلة، ويراقب الشكليات المرتبطة بوضعياتها بوصفها كيانات قانونية مستقلة، كما يحافظ على الرقابات الداخلية الكافية للإبقاء على استقلالية الموارد المالية. لمناقشة مسائل حرية التعبير المضمنة في نظم الولايات المتحدة القانونية أنظر: *Regan v. Taxation with Representation of Washington, Inc.*, 461 U.S. 540, 533 (1983) (Blackmun, concurring).

⁹⁸ من ناحية أخرى، فإن في بعض بلدان القانون المدني قيوداً على كم الضغط الذي يُسمح للمنظمة المدنية ذات المنفعة العامة مزاولته في الوقت الذي تستمر فيه تلقي المنافع الضريبية والمنافع الأخرى. بالنسبة إلى فرنسا أنظر: *Caroline Newman, Amendments to the Tax Code Affect Taxation of NGOs*, 5 Int'l J. Not-for Profit L.

متوفر على الموقع التالي:

http://www.icnl.org/Journal/vol5iss1/cr_europe.htm#france.

⁹⁹ لدى الولايات المتحدة متطلبات مفصلة تتعلق بوجود تطبيق قانون المنفعة العامة تطبيقاً حازماً. أنظر: *Rev. Proc. 92-59*, 1992-2 C.B. 411.

¹⁰⁰ على سبيل المثال: ينص قانون NPO الياباني على أن "الجمعية غير الربحية المتخصصة" قد لا ترتبط في "التوصية بمرشح إلى منصب عام أو منتدٍ إلى حزب سياسي أو بمساندتها أو بمعارضتها (بما في ذلك المرشح الواعد)": *Japanese NPO Law, supra note 92, ch. 1, art. 2(ii)(b) & (c)*.

¹⁰¹ لدى بعض البلدان قيود واضحة على أنشطة السياسة العامة كذلك التي تضطلع بها الأحزاب السياسية. فالمادة التاسعة من قانون ليتوانيا الخاص بالصناديق الخيرية والرعاية تحظر "من المشاركة في الأنشطة السياسية ورعاية الأحزاب السياسية والمنظمات السياسية":

Law on Charity and Sponsorship Funds of the Republic of Lithuania, art. 9 (March 14, 1996).

أما القانون المقدوني فينص على أن الجمعيات والمؤسسات "قد لا تضطلع بأنشطة سياسية أو تستخدم ملكياتها وأصولها لتنفيذ أهداف الأحزاب السياسية". وقد ذهب القانون إلى محاولة تعريف "النشاط السياسي" بأنه "مشاركة مباشرة في حملة انتخابية، أو تبرع لحملة انتخابية وتمويل أحزاب سياسية".

Law on Citizen Associations and Foundations of the Republic of Macedonia, Law No. 31/98, ch. 1, art. 3 (June 25, 1998).

وفي بولندا يمكن للجمعيات أن تشارك في العملية السياسية، بما في ذلك دعم المرشحين والضغط على المشرعين. (للجمعيات الحق في الإعلان عن آرائها في ما يتعلق بالمسائل العامة).

Law on Associations of the Republic of Poland, ch. 1, art. 1(3) (April 7, 1989).

¹⁰² ثمة معيار راسخ ثابت أرسى في اليابان: "يمكن لمنظمة غير ربحية متخصصة الانخراط في عمليات بغرض توليد العائدات... لاستخدامه في الأنشطة غير الربحية المتخصصة، إلى درجة القول إن عمليات توليد العائد لا تتداخل مع العمليات المرتبطة بالأنشطة غير الربحية المتخصصة". [Japanese NPO Law, *supra* note 92, ch. 2, art. 5(1)]. وليس ثمة اختبار ينص على تحديد متى يكون هناك تتداخل بين العمليات المولدة للعائد وبين الأنشطة غير الربحية. بإمكان المعايير المبهمة أن توفر مرونة أكبر، ولكن تطبيقها هو بدوره أيضاً أصعب للعمل وللتوقع.

¹⁰³ البديل هو التركيز على ما إذا كانت منظمة ما تتنافس مع منظمة أخرى في القطاع غير الربحي بـ "المعنى التجاري". أنظر على سبيل المثال قانوني فرنسا وجنوب أفريقيا اللذين يستخدمان التنافس مع القطاع الخاص اختباراً، [*infra* note 143].

¹⁰⁴ أنظر: *Better Business Bureau v. United States*, 326 U.S. 279 (1945)

¹⁰⁵ بالمثل، فحقيقة أن "المنظمة المدنية ذات المنفعة المشتركة" تستخدم الأنشطة الاقتصادية سعياً لتحقيق أغراض المنافع المشتركة، يجب ألا تنتزع منها تصنيفها باعتبارها منظمة مدنية، حتى ولو هيمنت تلك الأنشطة. على سبيل المثال، يمكن أن تفرض منظمة مهنية رسوماً على برامج التنمية المهنية التي تجربها. وهذا عبارة عن نشاط اقتصادي يُسعى إليه بغرض المنفعة المشتركة. أما إذا وُزعت الأرباح، ففي هذه الحالة ينبغي انتزاع صفة المنظمة بوصفها منظمة مدنية.

¹⁰⁶ إن الصناديق الخيرية في القانون العام والمؤسسات ذات المنفعة العامة في القانون المدني عبارة عن منظمات غير عضوية يمكنها تقديم الدعم المالي للأنشطة النفعية العامة، التي غالباً ما يجريها الآخرون، عبر المدخل المكنسبة والأصول المملوكة، أي عبر وقف دائم مؤبد عادة. وقد تكون غير قادرة على القيام بوظيفتها دون تبديد أصولها إذا كان من غير المسموح لها الاستثمار لكسب الدخل على أصولها.

¹⁰⁷ على سبيل المثال، إذا أعطت "فوندازيون دي فرانس" (Fondation de France) منظمة مدنية مالا لتعليم الأطفال المهارات الحاسوبية في بلد نام، فهذا مما لا يُعتبر نشاطاً اقتصادياً، ولكنها إذا أعطت منظمة ما مالا بغية إعادة تنظيم نظامها الحاسوبي (أي نظام "فوندازيون" الحاسوبي) فهذا مما يُعتبر نشاطاً اقتصادياً.

¹⁰⁸ في إنكلترا وويلز يمكن للخيرية أن تكون مرتبطة بتجارة أو عمل، ولكن فقط بطريقة غير مباشرة من خلال فروع تابعة لها (subsidiary). ولمزيد من المعلومات حول كيفية وجوب بناء خيرية ما لفرع داعم بغية إجراء نشاط أعمال استثمارية (business) أنظر: [Charity Commission 35 on Trading by Charities]، وهو متوفر على الموقع التالي:

<http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc35.asp>.

في بولندا، يمكن لمؤسسة الانغماس في تجارة أو عمل بصورة مباشرة. وقانون المؤسسات في جمهورية بولندا المادة 5 (5) متوفر على الموقع التالي:

[http://www.icnl.org/library/cee/laws/polfoundations1984\(eng\).htm](http://www.icnl.org/library/cee/laws/polfoundations1984(eng).htm).

وفي كِلا البلدين ليس ثمة ضريبة تُدفع على صافي الأرباح التي تُستخدم لأغراض المنظمة الخيرية. أما في فرنسا فالوضع معكوس، إذا لا يُسمح للمنظمة بالانغماس في نشاط تجاري أو عملي استثماري، سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة أم غير مباشرة، ولذا فإن مسألة الضريبة لم تُثر البتة. وفي إنكلترا وويلز فإن كل الأرباح المكتسبة من خلال فروع تابعة "تجارية" يمكن تحويلها إلى مال محرر من الضريبة نظراً لخيرية الجمعية:

Income and Corporations Taxes Act 1988 of the United Kingdom, pt. VIII, §340(2)(3) (1988).

[من الآن فصاعداً سيُطلق عليه اسم: "قانون المملكة المتحدة الضريبي".]

¹⁰⁹ القرض الصغري (microcredit) ليس عملاً يتوخى الربح (أو عملاً ربحياً). فإقراض رأس المال يأتي بصورة رئيسية من الوكالات المانحة والدخل المشغل لا يوافق على وجه العموم النفقات.

¹¹⁰ إذن، مؤسسات القروض الصغيرة يجب ألا تكون معرّضة للنوع نفسه من قواعد أو قوانين الترخيص كما هو وضع المؤسسات المالية متوخية الربح (أو الربحية). أنظر عموماً: [The Virtual Library on Microcredit] على الموقع التالي: <http://www.gdrc.org/icm>

¹¹¹ أنظر على سبيل المثال:

Income Tax Act of the Republic of South Africa, ch. 2, pt. I, § 30(1)(c)(ii) (1962)

متوفر على الموقع التالي:

http://www.sars.gov.za/it/pbo/section_30.pdf.

¹¹² بالرغم من أن يُحتمل أنه من غير الضروري توفر نصوص خاصة في هذا الصدد في قوانين المنظمة المدنية، فإن بعض البلدان شعرت بضرورة القيام بذلك. فبحسب القانون الألباني، على سبيل المثال: "عندما تكون ممارسة النشاط معرضة للحاجة إلى الحصول على ترخيص أو إذن، تتقدم المنظمة غير الربحية بطلب إلى الجهة المختصة، التي تحدد فيما بعد أنها تستوفي كل المعايير والإجراءات القانونية ذات الصلة، وحينها تُمنح الترخيص أو الإذن المعني".

Law No. 8788 on Non-Profit Organizations of the Republic of Albania, ch. 7, art. 34 (May 7, 2001).

¹¹³ يشجع القانون الروماني رعاية الأنشطة غير الربحية من خلال منح منافع ضريبية خاصة. ويمكن للمستفيد أن يُعلم فقط العامة عن الرعاية باستخدام اسم الراعي أو علامته التجارية أو صورته العامة. فلا المستفيد ولا الراعي يمكنهما الانغماس في إعلان تجاري خلال الرعاية:

The Sponsorship and Donations Law of the Republic of Romania, art. 10 (1) & 10 (3) (1994, modified 1998).

¹¹⁴ يَصَدِّقُ بمصطلح "جمع التبرعات العام" ("public fundraising") عموماً استجلاب التبرعات نقداً أو عيناً للمنظمات المدنية من عامة الناس. وقد تشمل الطرق بيع أوراق البانصيب والتسويق من بُعد (telemarketing) والبيع المباشر في المنازل وجمع التبرعات من المارة وعبر البريد وبالنداءات من التلفزيون والإذاعات، وغير ذلك من الفعاليات المشابهة. أما طلب التبرع من شخصيات معروفة أو من رجال أعمال معروفين فلا يندرج تحت عنوان "جمع التبرعات العام".

¹¹⁵ إنَّ القيود المفروضة على جمع التبرعات في الولايات المتحدة هي على الأرجح نتيجة التشريعات المندرجة تحت التعديل الأول على الدستور، التي تحمي حرية الكلام. أنظر:

Errol Copilevitz, *The Historical Role of the First Amendment in Charitable Appeals*, 27 Stetson L. Rev. 457 (1997); Developments in the Law – Non Profit Corporations, 105 Harv. L. Rev. 1578 (1992).

¹¹⁶ لوصف نظام فعال ذاتي التنظيم وإشائي (ظاهر أو مكشوف disclosure) أنظر (مخطوطة موجودة لدى مؤلفي "الدليل"):

Wino van Veen, *Self-regulation and Monitoring of Fundraising Organizations in the Netherlands: The Central Bureau of Fundraising (CBF)* (1996).

¹¹⁷ أنظر: *infra* note 121.

¹¹⁸ أنظر على سبيل المثال:

infra note 124; art. 43 of the Yemen Law on Associations and Foundations (2001).

¹¹⁹ هذا الاختبار، مع ذلك، ليس تصرّفياً (أي يمكن بموجبه تحويل الملكية dispositive) بالنسبة إلى البلدان التي ما تزال تحول اقتصادياتها، إذ ما تزال تفرض تكراراً متطلبات وشروطاً متزايدة ومرهقة على كلا نوعي المنظمات.

¹²⁰ أنشئت "اللجنة المالية" التابعة للمجلس الحاكم لمساعدته وإسدائه النصح والمشورة (مثلاً، بمراجعتها تقرير أي مدقق خارجي عينته المنظمة)، على ألا يُخلط بينها وبين "لجنة التدقيق" المسؤولة عن مراقبة أنشطة المنظمة وأموالها والتحقق فيها، والمسؤولة كذلك عن تقديم التقارير أمام المجلس الحاكم، سنوياً على الأقل، حول ما إذا كانت المنظمة مراعية للقانون وأنظمتها الداخلية وقراراتها، إلخ...

¹²¹ تشمل قوانين محاسبة المنظمات المدنية التي جرى تبنيها مؤخراً:

Swiss GAAP FER 21 – Rechnungslegung für gemeinnützige, soziale Non-profit-Organisationen (http://www.fer.ch/pdf/FER21_Dez_2002_final_1.pdf);

The Institute of Chartered Accountants of India, *Technical Guide on Accounting and Auditing in Not-for-Profit Organizations*:

الذي يركز على تطبيق المعايير المحاسبية والتدقيقية العائدة للمنظمات غير الربحية، كما ينص أيضاً على النماذج التوضيحية للكشوفات المالية والتقارير التدقيقية للمنظمات غير الربحية. أنظر:

<http://www.icai.org/common/index.html>.

¹²² قرّرت بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (UNMIK) ألا تشترط كشوفات مالية تدقيقية من المنظمات المدنية فورياً بعد التحول، وتحديدًا بسبب القلق من عدم توفر محاسبين مؤهلين ومستقلين. أنظر:

UNMIK Administrative Direction No. 2002/9, §1 (March 29, 2002).

بيد أنّ هذا الوضع، مع ذلك، ليس الوضع السائد، ذلك أنّ طيف المهارات المحاسبية يُجرى تعلّمها في الجامعات الحديثة في أنحاء العالم.

¹²³ في إنكلترا أُجري تحقيق مستقل في الحاكمية بما يتعلق بالاتحاد الوطني للجمعيات الإسكانية توصل إلى أنّ: "أثر المحاسبة لبنى العضوية خادع إلى حدّ بعيد...". أنظر:

Lawrence Holden, *Charities and Governance: A Study in Evolution*, 4 Charity Law & Practice Rev. 27, 39 (1996); One World Trust, *Power Without Accountability* (<http://www.oneworldtrust.org/Files/Pubs/GAP%20report/GAP2003.pdf>).

ثمة استنتاج واضح ينجم من هذه الدراسة وهو أنّ أقلية من الأعضاء، فقط، تبدي مراقبة حقيقية على العديد من المنظمات المختبرة⁽¹⁾.

¹²⁴ في ما يلي مثال على سياسة احتجاج وثيقة:

1. احتجاج غير محدود:

- وثائق المنظمة الناظمة (الحاكمة) الأصلية وأي تعديلات عليها، ملف الطلب الأصلي وأي طلبات لاحقة؛
 - محاضر اجتماعات الجمعية العمومية، الهيئات الحاكمة، وأي لجنة تابعة للهيئات الحاكمة، بما فيها القرارات والمرفقات؛
 - القواعد والقوانين والتنظيمات والإجراءات أو النظم الداخلية التي جرى تبنّيها من قبل الجمعية العمومية أو الهيئات الحاكمة أو أي لجنة أخرى.
2. الاحتجاج لمدة ست (6) سنوات: كل التقارير المالية والسجلات الضريبية، وكل الأوراق والمدونات المتعلقة بأي تشريع أو تحقيق أو نزاع ضريبي.
3. احتجاج لمدة ثلاث (3) سنوات: كل الوثائق والسجلات الأخرى.

¹²⁵ "GuideStar, the National database of U.S. charitable organizations":

هو دليل يجمع بيانات عن أكثر من 850,000 إعفاء ضريبي غير ربحي وبيوزعها، وغالباً ما يربط بين مواقع المنظمات الشبكية للتقارير المحاسبية والنماذج الضريبية التي تشكل ملفاتها. أنظر: [\[http://www.guidestar.org\]](http://www.guidestar.org).

¹²⁶ في كينيا تتمتع العامة بوصول كامل إلى تقارير المنظمات المدنية وملفاتها التي يحتفظ بها ويشرف عليها مجلس المنظمات غير الحكومية التنسيقي، ولقاء رسم يمكن لأيّ كان استئصالها:
Non- Governmental Organizations Coordination Regulations, pt. V, § 31 (1992).

¹²⁷ في إنكلترا وويلز، يتوفر مثل هذه المعالجات (remedies) لـ "لجنة الخيرية" (Charity Commission) نفسها، وهي هيئة شبه قضائية [Charities Act, Part IV, § 33 (1) (1993)]. في بلدان أخرى، تتوفر المعالجات فقط لدى لجوء محامي الدولة أو المدعي (النائب) العام إلى محكمة [Revised Model Nonprofit Corporations Act, ch. 8, § 8,] *supra* note 75.

¹²⁸ يطابق القانون الجنوب-أفريقي عموماً الممارسة الجيدة. فإذا توصل مدير المنظمات غير الربحية إلى أنّ المنظمة أخفقت في الاستجابة أو الإذعان لنصّ مادي من نصوص دستورها، مع شرط منفعة ممنوحة لها بوصفها منظمة مدنية رسمية، أو مع محاسبتها ووضع تقاريرها وواجباتها، عندئذٍ ينبغي على المدير أن يبلغ المنظمة ويشعرها بعدم مطاوعتها ومراعاتها القانونية. ويجب أن يكون الإشعار كتابياً ويشرح عدم المراعاة القانونية والخطوات المطلوب اتباعها لبلوغ المراعاة، كما يتوجب فيه إبلاغ المنظمة بالمدة الزمنية التي ينبغي عليها خلالها بلوغ المراعاة (والمدة بوجه عام تمتد شهراً يمكن تمديدتها لسبب معقول). وإنّ الفشل في تلبية المتطلبات واستيفائها سينتهي إلى شطب المؤسسة التي يمكنها اللجوء استئنافاً إلى محكمة للحكيم:

Nonprofit Organizations Act of the Republic of South Africa, ch. 3, § 20-22 (1997).

¹²⁹ لا تحتاج المنظمة المدنية التي تتلقى بعض المنافع الضريبية لأن تحصل على كل المنافع الضريبية المتوفرة عن طريق السلطة القضائية. فقد يكون أنّ بعض المنافع الضريبية تقدّم إلى جملة من "المنظمات المدنية ذات المنفعة المشتركة" وأما المزيد من المنافع الضريبية فتشمل مجموعة أصغر من المنظمات. في الولايات المتحدة ثمة تمييز بين المنظمات "الخيرية" التي يمكن تتسم مساهماتها الضريبية بطونها قابلة للاقتطاع، وبين منظمات "الرعاية الاجتماعية" التي لا يُجرى في حقها اقتطاع ضريبي. بيد أنّ كلا نوعي المنظمات يُعفى عموماً من ضريبة الدخل:
26 U.S.C. § 501 (c)(3) & § 501 (c)(4) (2000).

¹³⁰ ليست السلة (catchall) في حاجة إلى أن تنتهي بالطبع. فقانون المنظمات ذات المنفعة العامة في جمهورية المجر يساوي الأنشطة ذات المنفعة العامة بـ "الأنشطة المضمّنة في وثيقة المنظمة التأسيسية، المكرّسة لتلبية مصالح المجتمع العامة والمصالح الفردية..." وتلي قائمة طويلة من الأمثلة: [Act CLVI of 1997, ch. 5, § 26(c)].

¹³¹ في حين أنّ هذا القسم يتعامل بصورة رئيسية مع الدخل أو الإعفاءات على ضريبة الأرباح، فإنّ المبدأ نفسه يطبق على الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة (VAT). ولأنّ هذه الضريبة الأخيرة عبارة عن ضريبة تُفرض على مبيعات السلع والخدمات، فإنّ الإعفاء منها غالباً ما يكون قائماً على نوع السلع أو الخدمات المبيعة (مثلاً، المواد الطبية المعفاة)، بالإضافة إلى نوع المنظمة المعنية أو بدلاً منها.

¹³² في جنوب أفريقيا، يتوجب على المنظمة التي ترغب في الحصول على إعفاء ضريبي أن تقدم إلى "المفوض commissioner نسخة من دستورها أو وثيقتها أو أي نص آخر مكتوب تأسست بموجبه"، وذلك لتبيان تأهلها للإعفاء. وإذا اختارت ألا تُضمّن في تصنيف ملفها الأوراق المطلوبة، فإنّ المنظمات الراغبة يمكنها تجنبّ الإعفاء الضريبي والتدقيق الإضافي الذي يصاحبه [Income Tax Act, *supra* note 111, § 30(3)(b)]. إنّ اشتراط الطلب (application) يعني، مع ذلك، أنّ هناك فترة من الزمن تفصل بين تأسيس المنظمة وبين الحصول على وضعية الإعفاء الضريبي حيث تكون من الناحية التقنية مكلفاً ضريبياً (taxpayer). وإنه لممارسة جيدة أن يتسم الإعفاء الضريبي بمفعول رجعي يطل تاريخ التأسيس إذا قُدّم الطلب ضمن مهلة زمنية محددة.

¹³³ تعفي منغوليا "المنظمات المدنية ذات المنفعة العامة" من الضرائب على رسوم العضوية ومساهمات الأعضاء. فهي تعفي المنظمات المذكورة من الضرائب المفروضة على رسوم العضوية وعلى كل المساهمات والأموال الموروثة وعلى الدخل الناجم من أنشطة اقتصادية محددة. أنظر:

Mongolian NGO Law, *supra* note 45.

¹³⁴ أنظر:

Paul Bater, *Evaluating Incentives for Donations to Public Benefit Organizations*, 2 Int. J. Not-for-Profit L. 3 (Dec. 2000), available at: http://www.icnl.org/journal/vol3iss2/ar_bater.htm.

¹³⁵ *infra* note 138.

¹³⁶ لمناقشة أطول لقرار تفضيلات التبرعات الضرائبية أنظر: [suprs note 134].

¹³⁷ ثمة بعض خطر يتهدّد سوء الاستخدام إذا كانت الاقتطاعات أو القروض تتيح تقبل الهدايا، فضلاً عن المال النقدي. وخطر الاحتيال يزداد عندما يكون من الصعب تقويم (أو تقييم) الهبة أو الهدية الممنوحة، كأن تكون هذه، مثلاً، عملاً فنياً ما. والخطر يكمن في أن يعمد أحد ما إلى شرائها بثمن متدنٍ، وإيجاد مخمّن (مثمّن appraiser) يحدد لها قيمة مرتفعة ومنحها على سبيل التبرع لقاء اقتطاع كبير.

فحينما يساهم المانح بملكية (مثلاً حصص الأسهم أو أعمال فنية) ثمينة ذات تقدير عالٍ كونه يحوزها، يثار السؤال عما إذا كان يتوجّب عليه - أي المانح الذي يحصل على اقتطاع مبني على أساس سعر السوق الرائج العائد للأصل المعني في لحظة منحه - أن يدفع ضريبة دخل بناء على التثمين الحاصل. وبالرغم من أنّ فرض الضريبة على التثمين مبرّر باعتباره شأنًا متعلقًا بالسياسة الضريبية، ففي الولايات المتحدة لا ضريبة تُفرض على مثل هذه الممنوحات أو التبرعات، وذلك بغية تشجيع التبرع بالأصول الثمينة للأعمال الخيرية.

¹³⁸ في بعض البلدان لا يُصنّف الأفراد ذوو الرواتب للعائدات الضريبية لأنّ الضرائب التي تُحسم من أجورهم هي ضرائب نهائية. في مثل هذه الأوضاع من الصعب المطالبة بمرتجعات ضريبية (tax returns) إذا دُفعت مساهمات أو تبرعات خيرية. ومع ذلك، ففي بعض البلدان التي يسود فيها مثل هذا النظام، يُسمح للموظف بإعلام رب عمله (employer) بأمر هذا التبرع الخيري، فيعمد رب العمل إلى تعديل الاقتطاعات الضريبية وفقاً لذلك. ففي المجر مثلاً، ووفق المخطط التصميمي الضريبي المتبنّى، يمكن مع ذلك للفرد أن يخصّص 1 % من الضرائب التي يدفعها (أو تدفعها) للمنظمة المدنية ذات المنفعة المشتركة "بارزة" يختارها (أو تختارها) [Act No. CXXVI on the Public Application of a Certain Portion of]

[Personal Income Tax upon Taxpayer's Order, § 3(1) (1996)]. وقد اعتمدت كل من: ليتوانيا وسلوفاكيا وبولندا

قوانين مشابهة لهذا القانون. أنظر:

V. Ilgius, *New Tax Designation Rule Enacted*, 4 Int'l J. Not-for-Profit L. 4 (July 2002) (Lithuania), available at: http://www.icnl.org/journal/vol4iss4/cr_eee.htm#Lithuania; J. Kadlecova, *Impact of the April Amendment of the Act on Income Tax on NGOs*, 4 Int'l J. Not-for-Profit L. 4 (July 2002) (Slovakia)

متوفر على الموقع التالي:

http://www.icnl.org/journal/vol4iss4/cr_eee.htm#Slovakia;

Law on Public Benefit Activity and Volunteerism, art. 27 (2003) (Poland) (goes into effect Jan. 1, 2004), discussed in Igor Golinski, *Polish Parliament Adopts New Law on Public Benefit Activities and Volunteerism*, 1 Int'l J. Civ. Soc. L. 124 (July 2003)

متوفر على الموقع التالي:

<http://www.law.cua.edu/students/orgs/ijcsl>.

مثل مخططات التصميم الضريبية هذه لا تمنح اقتطاعاً أو قرضاً، ولا توجب على الفرد تصنيف ملف للمطالبة بالمرتجع الضريبي، الأمر الذي يعني أن في إمكان جميع المكلفين الضريبيين المشاركة في دعم المنظمات المدنية.

¹³⁹ أنظر على سبيل المثال:

Charles Clotfelter, *Tax Incentives and Charitable Giving: Evidence from a Panel of Taxpayers*, 13 J. of Pub. Econ. 319 (1980); Richard Steinberg, *Taxes and Giving*, 1 *Voluntas* 61 (1990); Kevin Barrett, Anya McGuirk & Richard Steinberg, *Further Evidence on the Dynamic Impact of Taxes on Charitable Giving*, 50 *Nat'l Tax J.* 321 (1997).

¹⁴⁰ أنظر على سبيل المثال:

Basic World Tax Code, title I, ch. 1, § 38(b) (1996)

متوفر على الموقع التالي:

<http://www.taxanalysts.com/www/website.nsf/Web/BasicWorldTaxCode?OpenDocument>.

¹⁴¹ لتحليل مفيد للمسائل المتعلقة بالضريبة على الأرباح الناجمة من الأنشطة الاقتصادية، أنظر:

Industry Commission, *Charitable Organizations in Australia* 311-312 & App. J (1995).

¹⁴² إن الدخل المستخدَم لمواصلة الأنشطة الاقتصادية أو توسيعها، يمكن، مع ذلك، تكليفها ضريبياً.

¹⁴³ بعض البلدان ينظر أيضاً في "تجارية" (commerciality) الأنشطة الاقتصادية -في ما إذا كان الدخل ناجماً من نشاطٍ أُجريٍ بمنافسة مع قطاع الأعمال وبصفة تجارية. مثلاً، طوّرت فرنسا مجموعة من الاختبارات المعقّدة التي تنص على قاعدة أو قانون كهذا. أنظر:

Caroline Newman, *Recent Ministerial Instructions Regarding the Tax Treatment of NPOs*, 2 Int'l J. Not-For-Profit L. 2 (March 2000),

متوفر على الموقع التالي:

http://www.icnl.org/journal/vol2iss2/cr_france1.htm.

وقانون جنوبي أفريقيا أيضاً ينظر في مسألة "التجارية" في بعض الحالات. أنظر: [supra note 111, § 30 (3)(b)(iv)(bb)(B)].

¹⁴⁴ بدأت بولندا رهنأ بتخصيص اختبار الدخل. أنظر: [Corporate Income Tax Act, art. 17 (1), (4),(5)]. وفي

ألمانيا يسود قانون مشابه لذلك الذي يسود في بولندا. أنظر:

Country Report - Germany, 2 Int'l J. Not-For-Profit L. 4 (June 2001).

متوفر على الموقع التالي:

http://www.icnl.org/journal/vol2iss4/cr_weurope.htm#GERMANY.

¹⁴⁵ هذا هو القانون المرعي في الولايات المتحدة. أنظر: [26 U.S.C. §§ 511-514 (2000)]. والقانون نفسه والتشريعات المندرجة تحته تتسم مع ذلك بتفصيلات كثيرة ومعقدة.

¹⁴⁶ واحد من المعايير المستخدمة في فرنسا يُعتمد للتمييز بين الدخل المكلف وبين الدخل غير المكلف من الناحية الضريبية الناجم من الأنشطة، وهو يقوم على ما إذا كان المدراء مالكين للمنظمة. أنظر: [Newman, *supra* note 143].

¹⁴⁷ أنظر: [Rev. Rul 73-105 (1973)]، متوفر على الموقع التالي: [http://www.taxlinks.com]. وأنظر أيضاً: IRS Publication 598, Tax on Unrelated Business Income of Exempt Organizations.

متوفر على الموقع التالي:

<http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p598.pdf>.

¹⁴⁸ أنظر:

James Hines, *Nonprofit Business Activity and the Unrelated Business Income Tax* in 13 Tax Policy and the Economy 57-84 (1999); Henry Hansmann, *Unfair Competition and the Unrelated Business Income Tax*, 75 Va. L. Rev. 605 (1989).

¹⁴⁹ Hungary Law Act LXXXI on Corporate Tax, ch. 2, §20 (1) (a) (1996).

¹⁵⁰ أنظر على سبيل المثال: [U.K. Tax Act, *supra* note 108].

¹⁵¹ أنظر:

Sixth Council Directive of the European Community 77/388/EEC of 17 May 1977 on the Harmonization of the Laws of the Member States Relating to Turnover Taxes: A Common System of Value Added Tax and Uniform Basis of Assessment.

متوفر على الموقع التالي:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31977L0388&model=guichett.

¹⁵² لمزيد من مناقشة هذه المشكلة، أنظر:

Ole Gjems-Onstad, *The Taxation of NonProfit Organizations: International Fiscal Association Congress 1999*, 1 Int'l. J. Not-For-Profit L. 4 (June 1999).

متوفر على الموقع التالي:

<http://www.icnl.org/journal/vol1iss4/index.html>.

¹⁵³ بعض المنظمات المدنية سيكون مشمولاً بالضرورة في النظام لأن أنشطتها الاقتصادية أساسية. ومعظم البلدان تتمتع بكمية حدّ عتبة أدنى (threshold) من دورة رأس المال ينبغي تليتها قبل أن يُشمل كيان قانوني ما بنظام الضريبة على القيمة المضافة (VAT)، ولكن معظم البلدان يسمح للكيانات التي تتمتع بمُخرجات عتبة الحد الأدنى ليكون لها الحق في إدراجها تحت نظام الضريبة على القيمة المضافة إذا ما رغبت في ذلك. أنظر:

David Williams, *Value-Added Tax*, in International Monetary Fund, *Tax Law Design and Drafting* 164 (Victor Thuronyi, ed.) 1996.

¹⁵⁴ إذا كانت المنظمة مرتبطة بأنشطة غير متعلقة بأنشطة منتجة للدخل، فستحتاج إلى معالجة مظهر أنشطتها بصورة منفصلة عن الأنشطة صفرية الحمل المقدّر (zero-rated activities).

¹⁵⁵ بالرغم من أنه قد يبدو من الجيد تكافؤاً بالنسبة إلى المنظمات المدنية صفرية الحمل المقدّر على مُدخلاتها، وقيامها بذلك قد يتسبب ببيع المنظمات إلى المنظمات المدنية بأسعارٍ أعلى، بحيث تتمكن من تغطية ضريبتها على القيمة المضافة المُدخلة.

¹⁵⁶ في معظم بلدان أوروبا الغربية ثمة تفضيلات للضريبة على القيمة المضافة محددة، مع أن هذه التفضيلات تتباين على نحو كبير من بلد إلى بلد. أنظر: [Derek Allen, VAT in the European Community (1994)]. ولكن أنظر: *supra* note 151، في ما يتعلق بمناغمة (harmonization) الضريبة على القيمة المضافة.

¹⁵⁷ تعارض السلطات الضريبية بشكل عام تفضيلات الضريبة على القيمة المضافة للمنظمات المدنية (لأي طرف آخر)، لأن لها تأثيراً مشوهاً وتجعل النظام أكثر تعقيداً. ولمناقشة أكمل لمسائل الضريبة على القيمة المضافة، أنظر: International Monetary Fund, *The Modern VAT* (2002); *see also* Williams, *supra* note 153 at 176.

¹⁵⁸ بحسب صندوق النقد الدولي، في رواندة، على سبيل المثال، فإن المنافع الضريبية الوحيدة للمنظمات المدنية هي الإعفاء من الرسوم الجمركية وإعفاء موظفي المنظمة غير الحكومية المغتربين من رسم الدخول إلى البلاد، وهذه مضمونة على أساس عشوائي بناءً على اتفاقيات مع المنظمات الفردية. مذكرة من صندوق النقد الدولي (تموز/ يوليو 2003). بيد أن كينيا وأوغندا، من ناحية أخرى، تضمن مروحة من الإعفاءات على الرسوم الجمركية لصالح المنظمات المدنية بالإضافة إلى تفضيلات ضريبية أخرى. أنظر:

Customs and Excise Tax Act Cap. 472 of the Republic of Kenya, pt. A, § 12 (2000); Income Tax Act 1997 of the Republic of Uganda, act. 11.

¹⁵⁹ تُسمى في بعض البلدان "حقيبة المنظمات غير الحكومية".

¹⁶⁰ ليست المشكلة في الغالب غياب إعفاء ما للمنظمات المدنية، ولكن الإجراءات المعقدة المفروضة في العديد من البلدان تخلق عقبات بيروقراطية متعددة ونصوصاً اشتراطية وتسعى وراء الربحية.

¹⁶¹ ربما لأنهم لا يفعلون بالطبع، لأنهم يعتمدون على الرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المضافة باعتبار كل ذلك مصدراً رئيسياً للعائدات.

¹⁶² إن الإعفاء على الحدود، يقدم، مع ذلك، إمكانات جديدة للفساد. أنظر:

Williams, *supra* note 153 at 176.

¹⁶³ Local Government Finance Act 1988, § 47.

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ Finance Act 1982, § 129.

¹⁶⁶ Inheritance Act 1984, § 23.

¹⁶⁷ تدفع المنظمات المدنية الضالعة في العمل الرعائي الاجتماعي، في أستراليا، ضرائب مخفضة على المبيعات، وإذا كانت جداول رواتبها تتجاوز \$ 10,000 في الشهر تحصل على منافع ضريبية ثانوية مخفضة فضلاً عن ذلك، استناداً إلى أي ولاية تعمل فيها. أنظر: Section 57, Fringe Benefits Assessment Tax of 1986.

¹⁶⁸ أنظر على سبيل المثال: الاتفاقية بين حكومتي الولايات المتحدة وجمهورية المجر في ما يتعلق بالمساعدات الاقتصادية والتقنية، المادة 3 (22 كانون الأول/ ديسمبر، 1995) [وثيقة موجودة لدى المؤلفين]..

¹⁶⁹ مثلاً، ينص قانون المنظمات غير الربحية في ألبانيا على ما يلي: "للمنظمات غير الربحية الأجنبية الحق في ممارسة الأنشطة المؤقتة أو الدائمة في جمهورية ألبانيا، باحترام التشريعات الألبانية والرسوم الجمركية على السلع تحت الشروط نفسها التي تفرض على المنظمات غير الربحية المحلية. ولممارستها أنشطتها في جمهورية ألبانيا، يمكن للمنظمات غير

الربحية أن تؤسس وتسجل منظمات غير ربحية أو فروعاً لها وفقاً للقانون الألباني". [Law No. 8788, ch. 6, art. 29] (May 7, 2001).

¹⁷⁰ وفق المعاهدة الأوروبية حول الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات غير الحكومية الدولية، يتوجب على الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي التي صدقت على المعاهدة ملاءمة الاعتراف الخاص بفروع المنظمات المؤهلة. بيد أن مجال المعاهدة محدود للغاية. أنظر: [Ole Gejms-Onstad, *The Proposed European Association: A Symbol in*] (April 1995) *Need of Friends?* 6 *Voluntas* 1, 7-8. وقد شملت جهود أوروبية بُذلت مؤخراً لتيسير عمل المنظمات المدنية عبر الحدود نقاشاً تناول مسودة قانون أساسي لخلق شكل أو إطار لـ "جمعية أوروبية". أنظر: "Statute for a European Association"، وهو متوفر على الموقع التالي: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l26017.htm>. وبالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي أنظر التطورات التي نوقشت في:

Hanna Surmatz: *European Efforts to Facilitate the Operations of Public Benefit Foundations*, 1 *Int'l J. Civil Society Law* 210 (July 2003).

وهو متوفر على الموقع التالي:

<http://www.law.cua.edu/students/orgs/ijcsl>.

¹⁷¹ وفق وكالة التنمية الدولية في الولايات المتحدة الأميركية ما تزال معظم بلدان جنوب-شرق أوروبا والبلدان الأوراسية تعتمد على دعم المانحين الدوليين. فمنظمات لاتفيا المدنية تتلقى أكثر من 80 % من تمويلها من مصادر أجنبية. أنظر: United States Agency for International Development, 2001 *NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe* (2001).

متوفر على الموقع التالي:

http://www.usaid.gov/regions/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2001/.

¹⁷² "ينبغي على المنظمات غير الحكومية القانونية (الشرعية) أن تكون قادرة على تلقي الأموال الأجنبية والسلع الممنوحة دون أي تأخير بيروقراطي مرهق. ويجب ألا يكون هناك أي تحكّم أو انحياز أو رشاوى في الحصول على هذه الامتيازات". أنظر:

John Clark, *The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector*, 23 *World Development* 593, 595 (1995).

¹⁷³ بعض المنظمات المدنية الممولة من الخارج تأسست في الخارج حتى تتجنب مشكلات كهذه.

¹⁷⁴ ينص قانون جمهورية تشيكيا حول الجمعيات ذات المنفعة العامة على ما يلي: "يمكن أن يشمل مؤسسو الجمعيات ذات المنفعة العامة أشخاصاً طبيعيين، أو الجمهورية التشيكية أو هيئات قانونية" [Ch. 2, art. 3 (September 28, 1995)]. وانظر أيضاً القانون الخاص بتأسيس الشخصيات القانونية والمشاركة معها في القانون الخاص [Private Law by the State Act of the Republic of Estonia, ch. 2, § 5 (6) (July 19, 1996, as amended October 7, 1998)]، الذي يرضى وينظم مشاركة الدولة في الكيانات القانونية الخاصة، بما في ذلك المنظمات المدنية.

¹⁷⁵ أحد الأمثلة مؤسسة "سميثسونيان" (Smithsonian Institution) في الولايات المتحدة التي أنشئت بقانون شرع في الكونغرس ومولت بدايةً بوصية ميراثية. فمجلس إدارتها يضم مسؤولين رسميين وأشخاصاً خاصين (من القطاع الخاص)، وهي تعتمد إلى جمع تبرعاتها من مختلف المصادر العامة والخاصة. أنظر: <http://www.si.edu>.

¹⁷⁶ يتضمّن قانون الجمعيات والمؤسسات اليمني نصاً يفهم منها منع مثل هذا الفساد؛ إذ تنص المادة 35 على ما يلي: "كما لا يجوز لأعضاء مجلس إدارة جمعية أو مؤسسة العمل موظفين في وزارة [التقاعد والشؤون الاجتماعية] أو في أي من الهيئات

العامة الأخرى المسؤولة عن الإشراف على الجمعية أو المؤسسة أو مراقبتها أو رعايتها، أو مع أي من الكيانات التي تقدم لها الأموال، ما لم يصدر عنها إقرار لأسباب تعتبر ضرورية للصالح العام". وهذا المنع يطبق فقط على أولئك "الذين يمارسون واقعاً وظيفية إدارية" في الكيان العام [Law No. 1 for the Year 2001 Concerning Associations and Foundations, ch. 3, § ii, art. 35].

¹⁷⁷ Advisory Opinion, *supra* note 16.

¹⁷⁸ أنظر:

Fely Soledad, The Philippines Council for NGO Certification, presented at the Legal Framework for Civil Society in East and Southeast Asia conference held at the Catholic University of America School of Law, April 22, 2002 [وثيقة موجودة لدى المؤلفين]

مزيد من المعلومات حول PCNC يمكن الحصول عليها من موقع المنظمة الشبكي: [http://www.pcnc.com.ph]. وثمة نموذج آخر لاستخدام منظمة مدنية لإجازة آخرين في ما يتعلق بالافتتاح الضريبي، وُضِعَ في باكستان. أنظر: [www.pcp.org.pk/certification.htm].

¹⁷⁹ الفقرة 217 من دستور جنوب أفريقيا (1996) خرّجت هذا المبدأ: "عندما تتعاقد هيئة تابعة للدولة على مستوى الحكومة الوطنية أو حكومات المقاطعات أو المجالس المحلية، أو أي مؤسسة أخرى محددة في التشريع الوطني، على سلع أو خدمات، فعليها أن تقوم بذلك بما يتلاءم ونظام يتسم بالعدل والمساواة والشفافية والتنافسية وفعالية الكلفة". أنظر: Const. of the Republic of S. Africa, ch. 13, § 217(1) (1996).

¹⁸⁰ أنظر:

Hungary Adopts New Law on the National Fund for Support of Civil Society Organizations, 1 Int'l J. of Civ. Soc. L. (July 2003), available at: <http://law.cua.edu/students/orgs/ijcsl>.

¹⁸¹ أنظر: [supra note 13].

¹⁸² أنظر:

Karla Simon, *Privatization of Social and Cultural Services in Central and Eastern Europe: Comparative Experiences*, 13 B.U. Int'l L. J. 383 (1995).

¹⁸³ أصدرت "رابطة ماريلاند للمنظمات غير الربحية" (The Maryland Association of Nonprofit Organizations) قانوناً نموذجياً للسلوك الأخلاقي تحت عنوان: "معايير للتفوق: قانون للأخلاقيات والمحاسبة للقطاع غير الربحي" (Standards for Excellence: An Ethics & Accountability Code for the Not-for-Profit Sector). وهذا القانون يجمع توصيات السياسة الشاملة المندرجة تحت ثمانية مبادئ توجيهية رئيسية، فضلاً عن التوصيات العملية المندرجة تحت 55 معياراً رئيسياً. وأحد هذه المعايير يتعلق بكشوفات تمانع مصالح (conflict of interests statements): "على المنظمة غير الربحية أن تزود أعضاء مجلس إدارتها وموظفيها والمتطوعين فيها بكشف لتمانع المصالح يلخص العناصر الرئيسية لسياسة تمانع المصالح العائدة لها. وينبغي أن يبين هذا الكشف أي مصلحة مالية شخصية أو ذات طابع عائلي يمكن أن تكون لعضو مجلس الإدارة والموظف والمتطوع تتقاطع مع أعمال كيان ما على علاقة بالمنظمة. ويجب تقديم الكشف إلى مجلس إدارة المنظمة موقفاً من أعضائه وموظفيها والمتطوعين فيها، في كلتا الحالتين: عند التحاق المعني بالمنظمة، ثم إثر ذلك سنوياً".

يمكن إيجاد معايير التفوق هذه على الموقع التالي: [http://www.mdnonprofit.org/ethics_initiative.htm].

¹⁸⁴ لإيجاد أمثلة عن قوانين الإجراء أنظر، على سبيل المثال:

Minnesota Council of Nonprofits, Principles and Practices for Nonprofit Excellence.

متوفر على الموقع التالي:

http://www.mncn.org/info_principles.htm

Caucus of Development NGO Networks, The CODE-NGO Revised Covenant on Philippine Development, Part IV.

متوفر على الموقع التالي:

<http://www.codengo.org/main.php3?action=displayarticle&articleid=64>

InterAction, Private Voluntary Organization Standards.

متوفر على الموقع التالي:

<http://www.interaction.org/pvostandards/index.html>

أنظر عموماً:

Codes of Conduct for Partnership In Governance: Texts and Commentaries (Tatsuro Kunugi & Martha Scwheitz, eds.) 1999 (on file with ICNL).

¹⁸⁵ مثال على وكالة راصدة والمعايير التي تطبقها، أنظر: [Standards for Charitable Solicitation]، متوفر على

الموقع التالي:

<http://www.give.org/standards/>

¹⁸⁶ بالإضافة إلى تشريع قوانين في بعض البلدان، فإنّ أنشطة المنظمات المدنية برعاها أيضاً "القانون العرفي" ("customary law"). بيد أنه وفي بعض الحالات يمكن أن يتنازع القانون العرفي ودستور الدولة والتزاماته المندرجة تحت الاتفاقيات الدولية. كانت هذه هي الحال في نيجيريا في ما يتعلق بالعضوية التفويضية في جمعية فئة عمريّة (age-group association). وقد قضت محكمة نيجيريا العليا أنه ينبغي على القانون العرفي أن يفسح الطريق عندما تسمح حرية الاجتماع المضمونة بالدستور لشخص ما بإثارة الخروج من الجمعية. أنظر: [*Agbai v. Okogbue*, discussed in] .[Iheme, *supra* note 18.

¹⁸⁷ Holden, *supra* note 123.

¹⁸⁸ وفق قانون الخيرية التقليدي، ليست "المجموعة ذاتية التدبّر" (self-help group) جمعية خيرية لأنّ المنافع تذهب فقط للأعضاء وليس إلى العامة، وهذا يعني أنها لا تستوفي شرط المنفعة العامة. وإذا كان أعضاء هذه المجموعة يؤلفون مجموعة معوزة أو محتاجة، إلا أنّ ثمة حجة قوية لمنحها وضعيّة "المنظمة المدنية ذات المنفعة العامة". أنظر على سبيل المثال: Exposure Draft, Charities Bill 2003 available at: www.taxboard.gov.au. (Australian proposal to amend definition of "charity" to include "open and non-discriminatory self-help groups that have open and non-discriminatory membership").

¹⁸⁹ من المشكلات المعقدة ما إذا كانت المنظمات المدنية التي تقدم المنافع بصورة رئيسية أو حصرية إلى نخبة ميسورة تستحق معاملتها بوصفها "منظمة مدنية ذات منفعة عامة". على سبيل المثال، هل تعتبر شركة أوبرا يقف على رأسها مشرفون ميسورون، أو يعتبر متحف يوفر الذوق الفني لأهل النخبة، منظمتين تخدمان منفعة عامة؟ لقد عبّر في هذه المسألة عن آراء مشبوبة بالانفعال والعواطف.

¹⁹⁰ أنظر: النصوص النموذجية للقوانين المؤثرة في المنظمات ذات المنفعة العامة:

Law on Public Benefits Organizations, developed in 2000 by a group of experts in Central and Eastern Europe convened by ICNL.

متوفر على الموقع التالي:

http://www.icnl.org/programs/cee/pubs/modelpbo/#_ftn1.

أنظر أيضاً:

European Foundation Centre, Model Law for Public Benefit Foundations in Europe.

متوفر على الموقع التالي:

http://www.efc.be/ftp/public/EU/LegalTF/model_law.pdf.