



## قانون المجتمع المدني وحال الجمعيات الأهلية في مصر: قراءة في دساتير وقوانين من العالم

د. إيمان حسن<sup>١</sup>

### ١ ملخص

### ٢ موجز النتائج الأساسية

- ٢.١ الإطار التاريخي القانوني لتطور الجمعيات الأهلية
- ٢.٢ الإطار السياسي لدور الجمعيات الأهلية
- ٢.٣ الإطار القانوني لدور الجمعيات الأهلية
- ٢.٤ الإطار الدستوري لحرية تكوين الجمعيات الأهلية في دساتير العالم
- ٢.٥ الإطار القانوني لحرية تكوين الجمعيات الأهلية في قوانين العالم

### ٣ الخطوات والمهام

- ٣.١ إقتراح المادة الدستورية
- ٣.٢ إقتراح المبادئ الإرشادية لوضع القانون
- ٣.٣ إقتراح لأدوار الجمعيات الأهلية في المرحلة الراهنة

### ٤ المصادر

مركز جون د.  
جرهارت للعطاء  
الاجتماعي  
والمشاركة المدنية  
هو مورد لبناء  
العطاء الاجتماعي  
الفعال والمشاركة  
المدنية في المنطقة  
العربية. تأسس  
عام ٢٠٠٦،  
ويهدف لتعزيز  
رسالة الجامعة  
الأمريكية بالقاهرة  
لتطوير المسؤولية  
الاجتماعية  
والمواطنة الفعالة.

الديمقراطي، ومن ناحية ثالثة يتم دراسة هذه المنظمات من زاوية فعاليتها، ومعايير تقييم هذه الفاعلية ومؤشرات هذا التقييم، ويجدر بنا هنا التأكيد على ثلاثة اعتبارات:

### الأول:

أن المنظمات غير الحكومية هي سمة من سمات عملية التحول من النظم غير الديمقراطية إلى نظم أكثر ديمقراطية.

### الثاني:

أن دراسة هذه المنظمات ترتبط بطبيعة النظام السياسي وإشكالياته، فتشكل دراستها مدخلاً لدراسة بعض متغيرات النظام السياسي مثل الإطار القانوني والدستوري والقوى السياسية والطبقات الاجتماعية، وأنماط التفاعلات بين مؤسسات النظام السياسي.

### الثالث:

تشكل طبيعة الدولة وأنماط علاقتها بالمجتمع متغيراً رئيسياً عند دراسة المنظمات غير الحكومية.

وقد إعتد العمل في هذه الورقة علي نتائج البحث المقارن للمواد الدستورية والقانونية الخاصة بجزية عمل الجمعيات الأهلية، بهدف تحديد إتجاهات هذه الدساتير بخصوصها، وذلك في عدد من دول العالم، عربية وأجنبية، هي ألمانيا وفرنسا وإيطاليا واليونان في أوروبا الغربية، وبولندا وبلغاريا ورومانيا وكوسوفا في شرق أوروبا، وجنوب أفريقيا في أفريقيا، والهند واليابان وإيران وتركيا وإسرائيل من آسيا، والبرازيل وتشيلي والأرجنتين من أمريكا اللاتينية، هذا بالإضافة إلي عدد من الدول العربية هي، المغرب والعراق ولبنان وتونس وليبيا.

ويمكن تعريف المنظمات غير الحكومية على نحو إجرائي - وهو التعريف الذي تتبناه الدراسة - بأنها: منظمات مستقلة نسبياً عن الدولة، لا تهدف إلى الربح، وتُنظم بواسطة مجموعة من الأفراد، لها هيكل تنظيمي وشخصية اعتبارية قانونية، وتسعى للتأثير على السياسات العامة للدولة. ويشير هذا التعريف إذن إلى مجموعة من المقومات هي:

- نشاط طوعي
- نشاط تطوعي لا يسعى للربح.
- غير حكومي، بمعنى أنه ليس جزءاً من سلطات الدولة ولا من أجهزتها.
- تتبنى أهدافاً متنوعة متصلة بأهداف عامة تمه المجتمع وتعدى النطاق الخاص لأعضائها.
- تنظمها جماعة من الأشخاص في إطار قانوني.

سوف تستخدم الورقة مصطلح الجمعيات الأهلية، وهو المصطلح الأكثر شيوعاً في مصر وأغلب الدول العربية، أما مصطلح المنظمات غير الحكومية فهو المصطلح الأكثر استخداماً خارج المنطقة العربية.

أما فيما يتعلق بمفهوم المجتمع المدني، فإنه يشير إلى مجموعة الهيئات والمؤسسات التي تعبر عن المبادرات الفردية أو الطوعية للمواطنين، الذين ينظمون أنفسهم في مؤسسات ذات استقلال نسبي عن الدولة. وبعبارة أخرى، فإن المجتمع المدني هو مجمل

## ملخص

تصاعد الجدل بشكل كبير خلال الشهور الماضية وإمتد إلى الصحف ووسائل الإعلام حول دور المنظمات والجمعيات الأهلية في المجتمع المصري وكان من الواضح خاصة بعد الإعلان في مارس ٢٠١٢ عن مشروع جديد لتقييد عمل الجمعيات الأهلية في الشهور الماضية وما تبعه من هجمة شرسة علي المنظمات غير الحكومية وجود إحتياج فعلي للعمل علي مشروع قانون جديد للجمعيات بمصر وفقاً لقوانين حقوق الإنسان الدولية، يهدف إلي تحرير المجتمع المدني وينظم عمل جميع المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجالات التنمية وحقوق الإنسان بما فيها التي تقع خارج التوصيف الضيق للجمعيات في القانون الحالي.

إضافة إلي ذلك هناك حاجة لتدفق المعلومات حول الإتجاهات العالمية لتوجه الدساتير والقوانين علي المستوي العربي والدولي وخاصة التجارب الجيدة تجاه حرية تنظيم الجمعيات الأهلية، وذلك حتي يعتمد الحوار علي مكونات ذات طابع موضوعي، وحتى نتبين - من منظور مقارن - أين نحن علي خريطة الدساتير ومسارات القوانين المختلفة في العالم تجاه المجتمع المدني.

ومن هنا تهدف الورقة إلي تقييم الوضع الراهن للمجتمع المدني وخاصة فيما يتعلق بالإطار القانوني لحرية تكوين الجمعيات الأهلية، وتلخيص المناقشات الجارية بشأن القضايا ذات الصلة وتقديم التوصيات للخطوات المقبلة لتعزيز تطور الجمعيات الأهلية في مصر. إضافة إلي جذب إنتباه جميع الأطراف الذين يشعرون بالقلق إزاء طبيعة اللحظة الراهنة من تطور دور المجتمع المدني في مصر وتشمل الحكومة المصرية والمجتمع الدولي المشارك في دعم قضية الديمقراطية، إستناداً إلي تلك الأهداف فإن الأطراف المستهدفة من هذه الورقة هي: أولاً منظمات المجتمع المدني والعاملين فيها، والنشطاء والمتطوعين، وثانياً الجهات الحكومية وثالثاً المنظمات الدولية.

تتمحور إتجاهات دراسة الجمعيات الأهلية حول عدد من القضايا المرتبطة بمفهوم المنظمة غير الحكومية، ودلالات هذا المفهوم في الدول التي تمر بعملية التحول الديمقراطي. وكذلك المفاهيم النظرية والأساليب المنهجية المستخدمة في دراسة هذه المنظمات، سواء من حيث تحليل البيئة الداخلية لهذه المنظمات (الإطار التنظيمي - الديمقراطية الداخلية - التمويل)، أو من حيث دراسة البيئة الخارجية لها (أنماط علاقاتها بالمنظمات الأخرى ومؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات النظام السياسي، وكذلك أنماط علاقاتها بالمنظمات الدولية)، كما تغطي هذه الدراسات من ناحية ثانية محاور أخرى مثل طبيعة الأدوار والوظائف التي تؤديها هذه المنظمات في إطار عملية التحول

## موجز النتائج الأساسية

### ٢.١ الإطار التاريخي القانوني لتطور الجمعيات الأهلية

٢.١.١ لم تخضع الجمعيات الأهلية من الناحية القانونية لأي تشريع، خلال الفترة من عام ١٨٢١ - ١٩٣٩، على غير ما تشير إليه عدد من المصادر التي تناولت تلك المرحلة، وأن الجمعيات احتفظت باستقلالها عن الدولة منذ بداية نشأة أول جمعية أهلية عام ١٨٢١ وحتى عام ١٩٣٩ - عام إنشاء وزارة الشؤون الاجتماعية - (مائة وثمانية عشر عاماً)، فالقانون لم يتناول الجمعية إلا بعد نشأتها. وكان من الطبيعي أن تزدهر الجمعيات ويتزايد عددها خلال تلك المرحلة. كما تعددت أنماطها ومجالات نشاطها. فامتدت إلى التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، كما ازداد عدد الجمعيات الدينية، وتفاعلت والتحمت الجمعيات الأهلية بحركة الكفاح ضد الاحتلال البريطاني وارتبطت بها.

وازدهرت وتنامت خلال تلك المرحلة أيضاً الجمعيات الثقافية والأدبية، ومارست دوراً تثقيفياً تنويرياً. ارتبط بذلك نمو حركة تحرير المرأة المصرية وتطورها، وتبلور خلال تلك الفترة عدد من الأدوار والأنشطة ذات الطابع الدفاعي - التي برزت كأحد مكونات أنشطة هذه الجمعيات - ومن أبرز تلك الأدوار الكفاح ضد الاستعمار من أجل حق تقرير المصير، والمساهمة في نشر التعليم، والدفاع عن الهوية الوطنية، وتقديم خدمات صحية، وتصعيد حركة المطالبة بحقوق المرأة.

٢.١.٢ أشهدت المرحلة من عام ١٩٣٩ - ١٩٦٤ بداية التدخل من قبل الدولة في شؤون الجمعيات الأهلية، حيث بدأت بتأسيس أول وزارة للشؤون الاجتماعية وتخصيص إحدى إداراتها لشؤون الجمعيات، أعقبها صدور القانون ٤٩ لعام ١٩٤٥ الخاص بتنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية، والذي مثل نقلة نوعية في اتجاه فرض مزيد من الرقابة والإشراف على أنشطة الجمعيات. ثم القانون ٦٦ لعام ١٩٥١، والذي سبق قيام الثورة بعام كامل، ومثل تحولاً كبيراً تم خلال العصر الليبرالي في اتجاه الدمج الوظيفي والتنظيمي للجمعيات في إطار السياسة العامة للدولة.

وبعد قيام الثورة بثلاث سنوات صدر القانون ٣٨٤ لعام ١٩٥٦، والذي ألغى المواد الخاصة بتنظيم الجمعيات الأهلية من القانون المدني المصري الصادر عام ١٩٤٨، وحُلَّت جميع الجمعيات وأعيد تشكيلها وتعديل نظامها، وأخضعت جميع أنواع الجمعيات للجهة الإدارية (وزارة الشؤون الاجتماعية)، وبعد مرور ثماني سنوات، وفي إطار التحولات العميقة التي شهدتها البلاد خلال تلك السنوات، صدر القانون ٣٢

التنظيمات الاجتماعية الطوعية وغير الإرثية وغير الحكومية التي ترعى مصالح الأفراد والجماعات وتعظم من قدراتها على المشاركة الفعالة في الحياة العامة. وبهذا المعنى، فإن المجتمع المدني، بالنسبة للفرد والجماعة، هو شكل تنظيمي وسيط وبديل ومكمل تجاه المؤسسات الإرثية من ناحية، وتجاه مؤسسات الدولة من ناحية أخرى، وهي تنظيمات ينضم لها الأفراد طوعاً. وتتعامل الدراسة مع مفهوم المجتمع المدني بمعناه الواسع، أي المجتمع المدني الذي يضم طوائف واسعة منها: الأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية والنقابات المهنية والعمالية، كذلك الحركات الاجتماعية والفضاء الذي يضم مواقع التواصل الاجتماعي وكذلك اللجان والروابط ذات الطابع الحقوقي، أو ما يمكن أن يطلق عليهم «الفاعلون الجدد» في منظومة المجتمع المدني.

”تهدف الورقة إلي تقييم الوضع الراهن للمجتمع المدني وخاصة فيما يتعلق بالإطار القانوني لحرية تكوين الجمعيات الأهلية، وتلخيص المناقشات الجارية بشأن القضايا ذات الصلة وتقديم التوصيات للخطوات المقبلة لتعزيز تطور الجمعيات الأهلية في مصر.“

هذا القانون أو تعديل بعض مواده، والحقيقة أن وزارة التضامن الاجتماعي أو الشؤون الاجتماعية نجحت إلى حد كبير في تقييد العمل الأهلي بدون إدخال تعديلات رسمية علي القانون ولكن عبر التشدد أو المماطلة من قبل موظفيها في منح التأشيرات والموافقات أو عبر التراجع عن بعض المرونة خاصة فيما يتعلق بالتمويل الخارجي (المادة ٥٦ من اللائحة التنفيذية) حيث تم تعطيلها بدون أي أوراق أو إجراءات قانونية.

**٢.١.٩** ملامح القطاع الأهلي: تطور قطاع الجمعيات الأهلية في مصر تطوراً كبيراً كميًا وكيفيًا خلال ال ٢٥ عام الماضية علي مستويات متعددة، حيث أصبح هناك مجموعة من المهنيين المحترفين المؤهلين وذوي الخبرة، واستندت إدارة بعض المنظمات علي المعايير الحديثة، مع تملك الموارد الداخلية اللازمة للتطوير المستدام.

وقد وضحت مؤشرات المزيد من التخصص في هذا القطاع - تملك المهارات اللازمة لتقديم خدمات مفيدة للجمهور المستهدف- كما وضحت ثقافة التعاون والعمل المشترك والتشبيك بين العديد من منظمات المجتمع المدني الذين استطاع بعضهم أن يكونوا دعاء لقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، كما أن هناك شبكة من منظمات المجتمع المدني النشطة والعديد من النشاط في بعض أنحاء مصر لديها، منابر لنشر وحماية القيم الليبرالية، وقد أصبحت بعض منظمات المجتمع المدني المعروفة تضم عددًا من الشخصيات العامة ولديها القدرة علي التأثير علي الخطاب العام قبل وبعد الثورة في ٢٥ يناير. واستطاع العديد من منظمات المجتمع المدني التأثير في عدد من القرارات السياسية المهمة ذات البعد التشريعي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، وبشارك بعض قادتها في مجالس استشارية مختلفة في إطار بعض الهيئات الحكومية حيث يقومون بتنفيذ مهام استشارية أو وظائف أخرى. واكتسب هذا القطاع من ناحية أخرى تدريجياً القدرة علي الترويج لأنشطته في بعض المجالات وتعاون بعضها خاصة المنظمات ذات الطابع التنموي والخدمي مع وسائل الاعلام لتحقيق هذه الغاية.

وتقدم ثورة ٢٥ يناير مثلاً توضيحياً لحجم وقدرة منظمات المجتمع المدني علي تقديم مساهمات ذات ثقل في صياغة ونشر جدول الأعمال الذي استندت إليه الثورة وتسهيل تعبئته والمساهمة في إعداد الطليعة السلمية للإحتجاجات، ونشير هنا علي وجه الخصوص إلي الدور الذي لعبته في هذا الإطار العديد من منظمات حقوق الإنسان والروابط واللجان الحقوقية، وينظر العديد من الخبراء والمتخصصين والجمهور إلي هذا القطاع كأحد العناصر التي شاركت في التهيئة للثورة عبر حملاته لتنفيذ برنامج للإصلاح السياسي في مصر منذ بداية الألفية.

إلا أنه وفي الوقت نفسه، كان تطور المجتمع المدني في مصر يعاني من العديد من المشاكل والصعوبات الهيكلية، بعضها عميق وهيكلية ومشابه لما يعاني منه المجتمع المدني في العديد من البلدان التي لديها تجارب سياسية مماثلة، وبعضها عميق الجذور ويرتبط بالطبيعة الإستبدادية للنظام السياسي المصري والتفاعلات الحادثة

عام ١٩٦٤ الذي حقق للدولة المهيمنة الكاملة على أنشطة الجمعيات الأهلية. وخلاصة ذلك أنه لم يحدث انقطاع مباشر بين العصر الليبرالي وما بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من الناحية القانونية، وأن ما فعلته الدولة في عهد ثورة يوليو هو الدفع في الاتجاه نفسه إلى أقصى حدوده.

**٢.١.٣** برز خلال الفترة من عام ١٩٦٤ إلى عام ١٩٧٦ عدد من التطورات السلبية على الجمعيات الأهلية بفعل تطبيق القانون ٣٢ لعام ١٩٦٤، حيث انخفض متوسط نمو الجمعيات، وأدجمت أنشطتها في إطار خطة الدولة، وانصرفت إلى تقديم الخدمات والعمل الخيري.

**٢.١.٤** حدث نمو مطرد كمي وكيفي بفعل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها مصر منذ منتصف السبعينيات، فإنه قد، دعم من هذا النمو دعم المنظمات الدولية لهذا التوجه، مما أدى إلى تقوية دور الجمعيات الأهلية ودعمه، كما شهدت تلك المرحلة تطوراً في مجالات نشاط الجمعيات مع درجة عالية من الفاعلية تجاه عدد من القضايا الاجتماعية والاقتصادية من أهمها: قضايا الفقر والبطالة، وحقوق المرأة.

**٢.١.٥** احتدم الجدل خلال تلك المرحلة حول عدد من القضايا المهمة، أهمها قضية التمويل الأجنبي وعلاقة الجمعيات الأهلية بالمنظمات الدولية، واستقلال أجندة منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان عن أجندة الغرب، وما أثير من مناقشات حول المحاسبية والشفافية في أداء هذه الجمعيات. كما ثار أيضاً جدل واسع بين هذه المنظمات وبين الدولة حول قانون الجمعيات الأهلية وأهمية تغييره ليواكب التطورات العالمية.

**٢.١.٦** كان من نتائج الحملات التي تم إطلاقها، والمناقشات التي خاضتها هذه الجمعيات والضغط التي مارستها، بدعم من المنظمات الدولية، أن قامت الدولة بإصدار القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩، والذي حُكم بعدم دستوريته، فأصدرت الدولة القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢.

**٢.١.٧** ورغم تخفيف قبضة الجهة الإدارية على أنشطة الجمعيات الأهلية عبر هذا القانون، ولائحته التنفيذية التي تميزت بمرونة أكبر في تطبيق مواده القانونية بالمقارنة بالقانون ٣٢ لعام ١٩٦٤، إلا أن العديد من الجمعيات الأهلية خاصة العاملة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان، تحفظت على إصداره، كونه يحمل في جنباته العديد من الإجراءات أو الأدوات التي من شأنها أن تحفظ للجهة الإدارية القدرة والسلطة على الإشراف والتدخل في تحديد هامش الحركة الممنوح للجمعيات الأهلية.

**٢.١.٨** وخلال تلك السنوات وحتى عام ٢٠١٢ جرت محاولات عديدة من قبل الطرفين أي الدولة متمثلة في الجهة الإدارية لفرض مزيداً من القيود علي العمل الأهلي والافتئات علي بعض المكاسب التي تحققت من بعض المرونة في اللائحة التنفيذية للقانون، وبين الجمعيات الأهلية وخاصة جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان التي قامت بالعديد من المحاولات لتغيير

بين عناصره المختلفة، وعلي الرغم من الأهمية التي يمثلها المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي وترسيخ الديمقراطية على الصعيد النظري وعلى صعيد تجارب التطور السياسي في العديد من دول العالم الأخرى، تشير الدراسات الخاصة بالمجتمع المدني في مصر إلى محدودية دوره في تعزيز عملية التطور الديمقراطي، وترجع ذلك إلى ثلاث مجموعات من الأسباب.

فهناك أولاً، أسباب تتعلق بطبيعة منظمات المجتمع المدني ذاتها، حيث أن الكثير منها يفتقر إلى الديمقراطية الداخلية، وهناك ثانياً، أسباب تتعلق بطبيعة النظام الحاكم، حيث يغلب عليها الطابع التسلسلي الاستبدادي بدرجات متفاوتة وبأشكال مختلفة، مما أصاب عملية التحول الديمقراطي لفترات طويلة بالتكلس والجمود وجعل التعددية السياسية المقيدة مجرد إطار شكلي بلا مضمون ديمقراطي حقيقي أو جعلها آلية لتحديث التسلسلية أكثر مما هي مدخلاً لتحقيق التحول الديمقراطي، فضلاً عن تدهور مستوى معيشة قطاعات واسعة من المواطنين، وزيادة حدة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية، وتراجع وضع الطبقة الوسطى وكلها قضايا ومشكلات تمثل عقبات أمام عملية تطور المجتمع المدني والديمقراطية في مصر.

وتأسيساً على ما سبق يمكن القول : إنه من خلال فهم المجتمع المدني يمكن التأكيد على العديد من المتغيرات المرتبطة بالنظام السياسي مثل: الأطر الدستورية والقانونية المعمول بها في والتي تتحدد في إطارها علاقة الدولة بالمجتمع المدني، وطبيعة التكوينات الاجتماعية وحدود قدرتها على التأثير السياسي، وخريطة منظمات المجتمع المدني وأنماط علاقاتها بالدولة.

**أولاً:** لم يستطع قطاع الجمعيات الأهلية توفير منابر أو بدائل واسعة لمشاركة الجمهور. وإتهمت العديد من المنظمات خاصة الحقوقية بأنها منظمات نخبوية، والعديد من هذه المنظمات ليست منظمات عضوية في الأساس وتفتقد إلى آليات تداول السلطة داخلها، والمنظمات لديها عدد محدود من الموظفين الذين يحصلون على رواتب عالية، الأمر الذي يؤثر أيضاً على ثقافة العمل التطوعي.

**ثانياً:** الفشل في تحقيق الاستدامة المالية. لقطاع واسع من الجمعيات الأهلية الذي تشكل على النحو الذي يجعله معتمداً بالكامل على المساعدة المقدمة من المانحين الغربيين.

وإرتبط ذلك بكل آثار التبعية والاعتماد المفرط على المساعدات الخارجية. على الرغم من إدراك المخاطر ذات الصلة، لم تتجح رحلة البحث عن مصادر بديلة، (مثل كل أشكال جمع الأموال مثل رسوم العضوية أو جمع الأموال في إطار حملات، والتوسع في استخدام المتطوعين، الخ). الاعتماد الكامل أيضاً على المانحين الأجانب أيضاً يخلق مشاكل فيما يتعلق بجوهر أنشطة منظمات المجتمع المدني. فالجهات المانحة غالباً ما تتغير أولوياتها، في حين أن قدرة الجمعيات الأهلية «للتأثير» على هذه الخيارات محدودة للغاية. وبالتالي فإنهم يضطرون إلى التكيف مع أولويات برامجها وما يتضمنه ذلك من تأثير سلبي على أنشطتها إلا أنه يجب أن

نضع في إعتبارنا أيضاً أن عدم كفاية القدرة على تعبئة واسعة العامة يقلل من «وزن الجمعيات الأهلية» وبالتالي تأثيرها المحتمل على الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع. ويمكن طرح السؤال التالي: لماذا ينبغي على الحكومة إيلاء الاهتمام لدور المجتمع المدني إذا لم يتم دعم هذا الأخير من قبل جمهور كبير، أو دوائر أنصار واسعة؟

وتثير هذه القضية العديد من المخاوف والتساؤلات، مثل قضية الاستقلال الذاتي للمنظمة، ومدى ارتباطها بالمجتمع المحلي، وقدرتها على إعداد مشروعاتها وبرامجها بشكل مستقل عن الجهات المانحة، وفي هذا السياق تساءل المراقبون: «هل يمكن بناء الشراكة مع الهيئات المانحة بدون المساومة على الاستقلال الذاتي؟ وكيف تتحدد أولويات التمويل، سواء داخل المنظمات أو بين الجهات المانحة؟ وهل مثل تزايد تدفق التمويل الأجنبي عاملاً إيجابياً أم سلبياً في تطور المجتمع المدني؟ في هذا الإطار يشتد الجدل حول عدد من المحاور، أهمها قضية الأجنحة الدولية والأجنحة المحلية وقضية العمل التطوعي والعمل النخبوي والقدرة على تنمية الموارد المحلية وقضية الشفافية والمحاسبية.

وعلى الرغم من أن التمويل الأجنبي لم يكن حكرًا على جمعيات حقوق الإنسان، إلا أن الهجوم كان - وما زال - شديداً ومركزاً عليها، وتدخلت فيه عناصر عديدة موضوعية وغير موضوعية، وشاركت فيه أطراف عديدة (منظمات وأحزاب ومؤسسات الدولة) سواء في انتقاد جمعيات حقوق الإنسان، أو في تشويهها أو تصفية الحسابات معها، أو في التغطية على تقصير بعض الجهات والدوائر الرسمية وتجاوزاتها إزاء حقوق المواطنين، وتراوحت حملات التشويه من جانب الدولة والأحزاب، وحتى من داخل حركة حقوق الإنسان ذاتها، ما بين اتهام الجمعيات الممولة أجنبياً بالعمالة والحيانة، أو التطبيع مع إسرائيل، إلى إصاق التهمة بالفساد والترشح بكل قيادات هذه الجمعيات.

وبالطبع لا يمكن إغفال الاحتياج الموضوعي للجمعيات للتمويل لأداء مهامها وأنشطتها، وحاجتها إلى مقر عمل وفريق أو جهاز إداري وفريق في محترف. إلا أن التمويل الأجنبي إنطوى أيضاً على عدد من الآثار السلبية، التي انعكست على جدول أولويات وأهداف بعض الجمعيات التي تلي احتياجات وأولويات الجهات المانحة بأكثر مما تلي الاحتياجات المحلية، حتى لو لم يكن متناقضاً مع خصوصيات المجتمع المصري. ومن جهة أخرى، فقد كرس تدفق التمويل ويُسر الحصول عليه، إهدار مبدأ العمل التطوعي، والتكاسل عن تنمية الموارد المحلية للمنظمة، مع الاعتراف بالصعوبات الشديدة في تفعيل التمويل المحلي.

وتواكب مع تدفق التمويل الأجنبي وسهولة الحصول عليه، وحملات التشويه من قبل الدولة وبعض أجهزة الإعلام للمنظمات الممولة، مزيد من عزلة هذه الجمعيات وشيوع نظرة محافظة إزاءها، وضاعف من الآثار السلبية للتمويل الأجنبي، أن أصبح هدفاً في حد ذاته لدى بعض هذه الجمعيات.

إلا أن الواقع أيضاً يؤكد وجود العديد من الجمعيات الأهلية، والتي تحصل على التمويل الأجنبي والتي استطاعت أن تشق لنفسها

منذ ثورة ٢٥ يناير، فالنظام السياسي يتنازعه عدد من الأطراف التي تحاول كل منها إدارة الأمور وفقاً لمصالحها وتوجهاتها، فقضية السلطة لم تحسم بعد، حيث لا يمكن الحديث أو الادعاء بوجود طرف لديه القدرة على حسم هذا الصراع في اتجاه معين في اللحظة الراهنة بين ضغوط الشارع وتأثيرات ديمقراطية مبادئ التحرير وبين تيارات الإسلام السياسي وتوجهاتها المحافظة وبين السلطة الانتقالية التي تمثل جزءاً من النظام القديم.

الطرف الأول: قوى الثورة المدنية والليبرالية والعديد من تنظيمات المجتمع المدني خاصة عدد من منظمات حقوق الإنسان ومبادئ التحرير الداعية إلى إنشاء دولة ديمقراطية مدنية تقوم على مبادئ المواطنة والرقابة والمشاركة الشعبية، حيث حصل المصريون على حريات. لم تتح لهم بهذا الشكل من قبل، وأصبحت أحد ثوابت التفاعل داخل النظام السياسي، وتؤكد تلك القوى على أن الثورة مستمرة وسوف تحقق أهدافها، قد تبطئ الحركة وتسرع وقد تتراجع قوى الدفع الثوري، أو تندفع إلى الأمام، ولكن السياق العام هو الاستمرار لاستكمال الثورة.

الطرف الثاني: هو التيارات الإسلامية الداعية إلى دولة ديمقراطية مرجعية دينية حيث انفتح الطريق أمام جماعة الإخوان المسلمين للعودة إلى قمة السلطة في النظام السياسي بعد إعلان نتائج الانتخابات التشريعية ثم رئاسة الجمهورية، لقد وجد الإسلاميون أنفسهم محط أنظار العالم لإنجاز مشروعهم السياسي.

وربما وفي لحظة سياسية مغايرة قد يفكر الإسلاميون أنهم لا يستطيعون إنجاز مشروعهم وحدهم. بل مع شركاء حقيقيين ومختلفين ضمن الجماعة الوطنية منهم الليبراليين والقوميين واليساريين والمسيحيين، وربما بفضل هذا التوجه المتمثل في مبدأ البناء المشترك، قد يخطط الإسلاميون لطريقهم الجديد نحو إعادته بناء الوطن الواحد.

وتمثل مواقف التيار الإسلام السياسي في الثورة أحد أهم تحديات التحول الديمقراطي على الأخص فيما يتصل بمدنية الدولة ومبدأ حقوق المواطنة الكاملة والحق في تداول السلطة. ويرتبط هذا التحدي بإلحاح هذا التيار على المرجعية الدينية للدولة ومحاوله ترجمة هذه التوجهات في الدستور والتشريعات الجديدة، وما يتوافق مع ذلك من تعبئة طائفية، الأمر الذي يهدد في مقتل مبدأ مدنية الدولة والمواطنة الكاملة.

الطرف الثالث هو المجلس العسكري والقوى السياسية الراقية في تماسك والإبقاء على النظام القديم الذي يعمل على قطع الطريق على استكمال الثورة لأهدافها وعلى احتمالات تجزئتها.

إن شكل النظام السياسي الجديد في مصر هو نتاج التفاعلات الدائرة بين الأطراف الفاعلة في المعادلة السياسية التي نستطيع ان نقول بكل قوة أن نتيجة الصراع بين الأطراف الثلاثة لم تحسم بعد وإنما إزاء هذه اللحظة من التوازن الدقيق بين الأطراف السياسية الثلاثة، التي لم يستطع أى منها أن يوجه الضربة القاضية للأطراف الأخرى.

مساراً يلتزم بمبادئ وأخلاقيات العمل الأهلي، وتقف على الجبهة الأمامية في مواجهة انتهاكات حقوق الإنسان ومناهضة التعذيب والمساندة القانونية للمنتهكة حقوقهم، وتعمل على إثارة الحملات - في حدود إمكانياتها المالية والبشرية والفنية - وتبتدع أساليب للتحالف والتنسيق مع بقية مؤسسات المجتمع المدني، فوجود بعض حالات الفساد والترف لا يعني فساد الحركة كلها.

**”هناك شبكة من منظمات المجتمع المدني النشطة والعديد من النشطاء في بعض أنحاء مصر لديها، منابر لنشر وحماية القيم الليبرالية، وقد أصبحت بعض منظمات المجتمع المدني المعروفة تضم عدداً من الشخصيات العامة ولديها القدرة على التأثير على الخطاب العام قبل وبعد الثورة في ٢٥ يناير.“**

## ٢.٢ الإطار السياسي لدور الجمعيات الأهلية

نُحج المصريون في ٢٥ يناير ٢٠١١، في ١٨ يوم في إزاحة حسنى مبارك بعد ٢٩ عاماً من حكم مصر، وفي المقابل تمكن المجلس الأعلى للقوات المسلحة من قيادة البلاد مباشرة، وكان من أهم المحطات التي مرت بها المرحلة الانتقالية منذ ١١ فبراير ٢٠١١:

- استفتاء ١٩ مارس ٢٠١١ حول مجموعة من التعديلات الدستورية أحقها بإعلان دستوري.
  - وضع قانون جديد للأحزاب السياسية.
  - قيادة وإدارة العملية الانتخابية لبرلمان ما بعد الثورة وكذلك مجلس الشورى والتي حققت أغلبية للأحزاب الإسلامية (حزب الحرية والعدالة وحزب النور).
  - إختيار أعضاء اللجنة التأسيسية. بوضع الدستور واختيار ١٠٠ شخصية للقيام بهذه المهمة ثم الطعن على دستوريته وحلها.
  - الطعن على دستورية الانتخابات البرلمانية وحل مجلس الشعب. الذي كان قد شكل لجنة تأسيسية جديدة.
  - إلغاء إعلان حالة الطوارئ بعد ٣٠ عاماً من إستمرارها.
  - انتخاب محمد مرسى رئيساً للجمهورية ووصوله كأول رئيس من جماعة الإخوان المسلمون إلى رأس السلطة التنفيذية، سبقه إصدار إعلان دستوري جديد من قبل المجلس العسكري يمنح من خلاله نفسه سلطات واسعة خاصة السلطة التشريعية وقيود من سلطات رئيس الجمهورية.
- هذا ملخص قصير للحظة السياسية الراهنة من المرحلة الانتقالية. والتي تعبر عن توازن دقيق بين الاطراف الفاعلة في العملية السياسية

”النظام السياسي يتنازعه عدد من الأطراف التي تحاول كل منها إدارة الأمور وفقاً لمصالحها وتوجهاته.“

### ٢.٣ الإطار القانوني لدور الجمعيات الأهلية

على الرغم من أن بعض النصوص في القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢، التي أتاحت هامشاً أوسع من الحرية في نشاط الجمعيات الأهلية، خاصة العودة إلى اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات بين الجمعيات الأهلية والجهة الإدارية، وفتح مجالات النشاط والتنوع في الأغراض أمام الجمعيات الأهلية، بما يتضمن مجال حقوق الإنسان، وإتاحة الفرصة للمنظمات الدولية لتمارس أنشطة الجمعيات داخل مصر، وتيسير المواد الخاصة بتلقي الأموال سواء من الداخل أو من الخارج - فقد تعددت أسانيد الرفض والتحفظات من جانب المعارضين للقانون، وإن تركزت غالبيتها على مخالفة القانون لمواد الدستور رقم (٤٠ - ٤١ - ٥٥ - ٥٦ - ٦٥ - ٦٨)، سواء بانتقاصه من الحق في التنظيم أو بإخلاله بالطابع الديمقراطي المقرر دستورياً، بالإضافة لاعتماده منهج التقييد وليس الإخطار في عملية الإشهار (مادة ٦)، إلى جانب تبنيه نظام الترخيص في تسيير عمل الجمعية. كما أن القانون يجعل من الجهة الإدارية سلطة فوق سلطة الجمعية العمومية، وفقاً لما تضمنته المواد (٧ - ١٦ - ١٧) من القانون، و٤٨ من اللائحة التنفيذية، حيث يعطيها حق الاعتراض على بعض الأوجه التنظيمية للجمعية، سواء المتعلقة بالنظام الأساسي، أو بامتدادات نشاطها خارج القطر، أو الحصول على أموال وتبرعات. وكذلك أخذ المعارضون على القانون الجديد إفراطه في التجريم والعقاب بدون ضرورة اجتماعية (مادة ٧٦).

وخلال تلك السنوات وحتى عام ٢٠١٢ جرت محاولات عديدة من قبل الطرفين أي الدولة ممثلة في الجهة الإدارية لفرض مزيداً من القيود على العمل الأهلي والافتتاح على بعض المكاسب التي تحققت من بعض المرونة في اللائحة التنفيذية للقانون، وبين الجمعيات الأهلية وخاصة جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان التي قامت بالعديد من المحاولات والحملات لتغيير هذا القانون أو تعديل بعض مواده، والحقيقة أن وزارة التضامن الاجتماعي أو الشؤون الاجتماعية نجحت إلى حد كبير في تقييد العمل الأهلي بدون إدخال تعديلات رسمية على القانون ولكن عبر التشدد أو المماطلة من قبل موظفيها في منح التأشيرات والموافقات أو عبر التراجع عن بعض المرونة خاصة فيما يتعلق بالتمويل الخارجي (المادة ٥٦ من اللائحة التنفيذية) حيث تم تعطيلها بدون أي أوراق أو إجراءات قانونية.

٢.٣.١ موقف الجمعيات الأهلية من مشروع قانون الجمعيات الأهلية الذي طرحته وزارة الشؤون والتأمينات الاجتماعية في ٢٠١٢: انتقدت الجمعيات الأهلية بشدة مشروع القانون

الذي اقترحتته وزارة الشؤون والتأمينات الاجتماعية لتعديل قانون الجمعيات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ كونه يكرس مبدأ الهيمنة والوصايا على الجمعيات الأهلية بشكل أكثر ضراوة من القانون الحالي فيما يخص حرية تنظيم الجمعيات وحرية التأسيس، وكذلك تكريس الحصار وفرض القيود على أنشطتها، وقرر القانون المقترح فيما يتعلق بعدد أعضاء الجمعية، ألا يقل عدد أعضاء الجمعية عن عشرين بدلاً من عشرة أعضاء كما كان مقرراً في القانون القديم. كما خلى النص تماماً من التأكيد على الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني على أداء الدولة في جانب الخدمات التي تقدمها وكذلك الموازنة العامة والإنفاق والقروض والمنح.

وجاء النص أيضاً مخالفاً لمبدأ تناسب الجزاءات مع المخالفات حيث لا يجوز - كما جاء في نص القانون - توقيع عقوبات جنائية على العمل الأهلي للجمعيات أو على أعضائها وفي مطلق الأحوال لا يمكن أن يقرر هذه الجزاءات أو العقوبات إلا من قبل السلطة القضائية وحدها بعد ضمان حق الدفاع وفي محكمة علنية وعادلة، من ناحية أخرى جاء مشروع القانون مخالفاً للمعايير التي وضعتها المواثيق والاتفاقيات الدولية فيما يخص حل الجمعيات والتي أكدت على أنه لا يحق للإدارة العامة حل الجمعيات وضرورة أن يكون بحكم قضائي نهائي بات وأن يكون في ظل محكمة عادلة وعلنية تتوافر فيها كافة أساليب الحق في الدفاع وأيضاً أن يكون الحل مشروطاً بمحدود يقرها القانون صراحة وحصرهاً.

وقد أصرت - في المقابل - الجمعيات الأهلية المشاركة في حملة الحق في التنظيم (حوالي ٧٥ جمعية أهلية) على عدد من المبادئ تتضمن ضرورة أن يكون التسجيل بمجرد الإخطار وتسهيل الإجراءات في تسجيل المنظمات الأجنبية، وعدم تدخل الجهة الإدارية في الشأن العام للجمعيات، وإلزام السلطات المحلية بإشراك منظمات المجتمع المدني في خطة التنمية المحلية، وإطلاق حرية تأسيس الاتحادات النوعية التي تكون منوطة ببناء الشراكات، وإلغاء كافة العقوبات السالبة للحرية لكون قانون العقوبات به ما يكفي لتوقيع العقوبات على الجمعيات المخالفة.

### ٢.٤ الإطار الدستوري لحرية تكوين الجمعيات الأهلية في دساتير العالم

يعتمد العمل في هذا الجزء على البحث المقارن للمواد الدستورية الخاصة بحرية عمل الجمعيات الأهلية في العالم، بهدف تحديد اتجاهات هذه الدساتير بخصوصها، وذلك في عدد من دول العالم، عربية وأجنبية، هي ألمانيا وفرنسا وإيطاليا واليونان في أوروبا الغربية، وبولندا وبلغاريا ورومانيا وكوسوفا في شرق أوروبا، وجنوب أفريقيا في أفريقيا، والهند واليابان وإيران وتركيا وإسرائيل من آسيا، والبرازيل وتشيلي والأرجنتين من أمريكا اللاتينية، هذا بالإضافة إلى عدد من الدول العربية هي، المغرب والعراق ولبنان وتونس وليبيا.

تكشف دراسة ومراجعة المواد الخاصة بحرية عمل الجمعيات الأهلية في الدساتير المختلفة عن عدد من الاستخلاصات

التي يمكن أن تمثل معياراً للمقارنة بين هذه الدساتير من زاوية مدي الإتاحة للحق في التنظيم لعمل هذه الجمعيات في تلك الدول. من أهم هذه الخصائص:

**٢.٤.١** إستخدام مصطلحات ومسميات متعددة لما يمكن تسميته بالقطاع الأهلي أو الجمعيات الأهلية، فهذه المراجعة تكشف عن تنوع في هذه المصطلحات - وهذا الأمر يمثل أحد إشكاليات هذا البحث - ففي العالم العربي يسود مصطلح الجمعيات والمؤسسات الأهلية أو جمعيات النفع العام وفي إيطاليا وألمانيا واليونان روابط أو رابطات أو منظمات، وفي بلجيكا هي جمعيات أو شركات، أما في بلغاريا والبرازيل وتشيلي وإيران فهي جمعيات وفي بولندا هي جمعيات ومؤسسات تطوعية، وهي في جنوب أفريقيا إتحادات وفي إسرائيل والهند هي جمعيات أو منظمات أما تركيا فهي منظمات. ويمكن القول أن هذه الدساتير في غالبيتها لا تعتمد علي تصنيف أحادي أو ثنائي ولكن تعتمد علي تصنيفات متعددة ما يجمع بينها هو عدم الربحية.

**٢.٤.٢** المعيار الثاني المرتبط بمبدأ الإتاحة أو إباحة تكوين الجمعيات أي الخاصة بتأسيس الجمعيات، فقد تراوحت هذه الدساتير ما بين الإتاحة الكاملة غير المقيدة بأي شرط سابق أو لاحق، وهو ما تتسم به الدساتير في ألمانيا وبلجيكا<sup>٢</sup> وجنوب أفريقيا وإسرائيل وتركيا والهند وبدون الإحالة إلي القانون.

**٢.٤.٣** أما في كل من اليونان<sup>٣</sup> وبلغاريا وبولندا ورومانيا والبرازيل وتشيلي، فالدستور ينص علي حرية تكوين الجمعيات الأهلية مع الإحالة إلي القانون الذي بنظمها، النموذج الثالث، هو وضع شروط مسبقة أو وضع عدد من المحظورات، مثل عدم السعي لتحقيق أهداف سياسية في بلغاريا<sup>٤</sup> أو حظر التأسيس علي برامج تتعارض مع مبادئ الدستور أو القوانين أو الديمقراطية أو تأييد العنف أو الشمولية مع الإحالة إلي القضاء في بولندا ورومانيا، أو عدم السماح بتكوين الجمعيات التي تأخذ النمط الشبه عسكري في البرازيل مع إجازة حل الجمعيات قضائياً بدون إمكانية الطعن في الحكم.

٢ في بلجيكا المادة ٢٧ الباب الثاني، «للبليجيين الحق في الدخول في الجمعيات أو الشركات، و لا يمكن أن يكون هذا الحق عرضة لأية تدابير إحترازية».

٣ في اليونان المادة ١٢: تنص علي أن يكون لليونانيين الحق في تكوين رابطات وإتحادات لا تستهدف الربح، إمتثالاً للقانون، الذي لا يجوز بأي حال أن يجعل ممارسة الحق مرهونة أبداً بالحصول علي إذن مسبق. ولا يجوز حل رابطة بنهمة ارتكابها مخالفة للقانون أو مخالفة لبند أساسي من بنود لوائحها الداخلية، إلا بموجب حكم صادر عن محكمة. وتنطبق أحكام الفقرة السابقة، حسب الحالة، علي إتحادات الأشخاص التي لا تشكل رابطة.

٤ في بلغاريا المادة ٤٤: لجميع المواطنين حرية تكوين الجمعيات. و يجب ألا يكون نشاط المنظمة/ المنظمات مخالفاً لسيادة البلاد والوحدة الوطنية، أو على وحدة الأمة، ولا يجوز أن يجرى على العنصرية، أو العداوة العرقية أو الدينية أو متعدياً على حقوق وحرية المواطنين؛ ولا يجوز لأي منظمة إقامة تنظيمات سرية أو شبه عسكرية أو أن تسعى إلى تحقيق أهدافها عن طريق العنف. ويحدد القانون الذي يخضع له تسجيل المنظمات، إجراءات انتهائها وزوالها، وعلاقتها مع الدولة. يجب أن تعمل جمعيات المواطنين على تلبية وصيانة مصالحهم، لا يجوز للجمعيات، بما في ذلك النقابات، وفقاً للمادة ١٢ السعي لأي أهداف سياسية، أو الإغتراف في أي نشاط سياسي يقع في نطاق عمل الأحزاب السياسية.

## ٢.٥ الإطار القانوني لحرية تكوين الجمعيات الأهلية في قوانين العالم

خلص البحث في هذا الجزء إلي عدد من المستخلصات المهمة وهي:

### ٢.٥.١ أنماط الجمعيات وعدد العضوية

فيها تنوعت مسميات وأنماط المنظمات التي يتعامل معها القانون الذي ينظم عمل الجمعيات الأهلية أو المنظمات غير الحكومية في الدول المختلفة، ولكن يمكن القول أن المشترك بين كل التعريفات هو أنها تلك المنظمات غير التجارية التي لا تهدف إلي الربح، أو المنظمات غير الربحية أو التي لا توزع الأرباح علي مؤسسيها، إلا أن هذه المنظمات إختلفت إلي حد ما في تحديد عدد العضوية المطلوب للتأسيس في كل منظمة. فالعدد يتراوح ما بين شخصين في فرنسا ورومانيا وإسرائيل، و ١٥ شخص في بولندا و(٧) أشخاص في الهند وتركيا وألمانيا وأخيراً ٢٠ شخص في اليونان.

### ٢.٥.٢ نظام تأسيس الجمعيات «الإجراءات والشروط»

الخلاصة هنا أن متطلبات التسجيل تنوعت للمنظمات غير الربحية، وإتفقت هذه القوانين علي تلك المتطلبات وأهمها النظام الأساسي وإن إختلفوا حول تفاصيل مشتملات النظام الأساسي، إختلفت تلك القوانين أيضاً حول مكان أو موقع التسجيل فكان إما في المحكمة المحلية المختصة في المحافظة أو المقاطعة (ألمانيا، فرنسا، بلغاريا، بولندا)، أو في المحكمة الابتدائية (اليونان، رومانيا) أو المجلس البلدي (إيران) وزارة العدل أو وزارة الداخلية (لبنان). وأيضاً مجلس الوزراء (اليابان والعراق). أو من يمثل السلطة التنفيذية (البرازيل)، أو مديرية المنظمات غير الربحية (جنوب أفريقيا)، المجلس الأعلى لحقوق الإنسان (ليبيا). أيضاً كانت مهلة الترخيص من أهم المناطق التي إختلفوا بصدددها، فتراوحت ما بين عدم الحاجة إلي الترخيص (ألمانيا وفرنسا وتركيا وإسرائيل ولبنان، أو أن تكون مهلة الترخيص شهران (جنوب أفريقيا - المغرب)، أو شهر (تونس والعراق) أو أسبوعان (ليبيا).

### ٢.٥.٣ التمويل والموارد المالية للجمعيات

الخلاصة هنا أن العديد من قوانين العالم قد إتفق علي حرية الحصول علي التمويل أياً كانت مصادره إما بالتصريح المباشر علي ذلك الحق (الأرجنتين - بولندا - بلغاريا - رومانيا... الخ) أو بعدم الإشارة له أو التعرض له بما يتضمن معنى الإباحة (ألمانيا - اليونان - جنوب أفريقيا - الهند - اليابان). أما النوع الثالث وهو يمثل أقلية بين تلك القوانين وهو طلب الحصول علي إذن مسبق بالحصول علي تمويل فرنسا (وزارة الداخلية) - إيطاليا - إسرائيل - تونس).

### ٢.٥.٤ الرقابة على الجمعيات (صور الرقابة وجهاتها)

الاتجاه العام هو أن ينص القانون علي قواعد للرقابة المالية علي حسابات الجمعيات، ومبادئ لممارسة الشفافية، بما يتضمن نشر التقارير بشكل دوري وإتاحتها علي المواقع الإلكترونية. أي شخص له الحق في الاطلاع علي محضر وثائق الجمعية إلا أن

## الخطوات والمهام

### ٣.١ إقتراح المادة الدستورية

في هذا الإطار تقترح الدراسة علي صانع القرار أن تكون المادة الدستورية الخاصة بحرية تكوين الجمعيات الأهلية في مصر كالتالي:

- تلتزم الدولة بضمان وحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية التي يكفلها الدستور.
- حرية تأسيس الجمعيات مكفولة لكافة المصريين، وتشمل تلك الحرية: حق كل شخص في تأسيس منظمة - لا تستهدف الربح دون الحاجة للحصول على أي إذن، وفي أن يصبح أو لا يصبح عضواً في أي منظمة، والحق في المشاركة في أنشطة أي منظمة.
- ولا يجوز حل جمعية أو رابطة بتهمة ارتكابها مخالفة للقانون أو مخالفة لبند أساسي من بنود لوائحها الداخلية، إلا بموجب حكم صادر عن محكمة.
- تعمل هذه المنظمات وفقاً لمبادئ الديمقراطية، والشفافية واحترام القوانين وتلتزم بالإعلان عن مصادر تمويلها، ومحاضر إجتماعاتها للرأي العام

### ٣.٢ إقتراح المبادئ الإرشادية لوضع القانون

أن تقوم فلسفة إعداد قانون للجمعيات والمؤسسات الأهلية علي عدد من المبادئ الإرشادية هي:

**أولاً:** حرية تكوين الجمعيات علي ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان

**ثانياً:** الاعتراف القانوني للجمعيات والمؤسسات وثبوت الشخصية القانونية

**ثالثاً:** حرية تحديد الأهداف ومجالات النشاط، وإلغاء فكرة الدمج الوظيفي لدور الجمعيات والمؤسسات في إطار السياسة العامة للدولة.

**رابعاً:** التأسيس بالإخطار وتبسيط إجراءات التسجيل والإشهار

**خامساً:** ديمقراطية الإدارة (مخورية دور مجلس الإدارة والجمعية العمومية) والإعلاء من مبدأ الاستقلال الذاتي في مواجهة الجهة الإدارية.

**سادساً:** الحق في إنشاء التحالفات والشبكات بين المنظمات الأهلية

هذه القوانين إختلفت علي الآتي:

- ما هية الأوراق والتقارير المطلوبة (التقارير المالية - السجلات الحاسبية)
- جهة الرقابة (المحكمة - وزارة الداخلية - المحليات - وزارة العدل - الجهة الإدارية)
- الحق في التفتيش أثناء ساعات العمل (تركيا - لبنان) مع إخطار الجمعية خلال ٢٤ ساعة. ويتم ذلك في ليبيا بأمر قضائي.

### ٢.٥.٥ حل وتصفيات الجمعيات

الاتجاه العام في تشريعات دول العالم هو أن قرار حل الجمعيات هو من صميم إختصاص الجمعية العمومية وأعضاءها، وهو أيضا من إختصاص المحكمة المختصة، وقد تنوعت الأسباب التي تكون سببا للحل، ومن أهمها التعارض مع النظام الأساسي وتهديد المصالح العامة والنظام العام أو الآداب العامة.

### ٢.٥.٦ أسباب رفض التسجيل والقيود علي الأنشطة السياسية للجمعيات

الاتجاه العام في أغلب القوانين محل البحث هو وجود جملة من المحظورات ترد علي نشاط الجمعية، وتبدأ تلك المحظورات منذ لحظة التسجيل، ثم ترد علي بعض الأنشطة أو الممارسات خاصة ذات الطابع السياسي. فقد إنفقت معظم هذه القوانين علي أن الحظر يرد بداية علي التسجيل في حالة عدم إستيفاء الأوراق أو إستخدام إسم للجمعية قد يكون مكررا في نفس المقاطعة. كما ترد تلك المحظورات في حال ممارسة أنشطة تتعارض مع القانون أو الأخلاق العامة أو ممارسة أغراض غير مشروعة، أو أنشطة تؤدي إلي تهديد الأمن القومي والنظام العام أو ممارسة التمييز لأي سبب من الأسباب.

ويأتي الحظر علي الأنشطة السياسية، بما يتضمن الدعاية للأحزاب السياسية كأحد أهم المحظورات في عدد من قوانين العالم (اليابان - كوسوفا - لبنان - ليبيا - تركيا - إيران)، يضاف إلي ذلك حظر ممارسة الأنشطة السرية أو العسكرية أو توجيه أنشطة لتقويض الديمقراطية (إسرائيل).

**سابعاً:** حق الجمعيات والمؤسسات في إنهاء الوجود القانوني لها (الحل)

**ثامناً:** حق الجمعيات والمؤسسات في تعبئة مواردها المالية (الشفافية والتمويل)

**تاسعاً:** دعم ثقافة العمل التطوعي.

وهناك عدد من المحاور الرئيسة في مناقشة هذا الموضوع للقوانين في العالم من زاوية موقفها من حرية تكوين الجمعيات هي:

1. ترك المجال مفتوحاً أمام المواطنين في تحديد أغراض الجمعية ونظم إدارتها وكيفية اختيار أعضائها.
2. إثبات الشخصية المعنوية للجمعية بمجرد توقيع المؤسسين علي نظامها الأساسي
3. تبسيط إجراءات الشهر، فهي تتم بمجرد الإخطار وعلي الجهة الإدارية إذا إعتضت علي إنشاء الجمعية اللجوء إلي القضاء فيكون حكماً بين الجمعية والجهة الإدارية
4. الجمعية العمومية هي صاحبة الحق في حل الجمعية أو تعديل النظام الاساسي
5. وضع أعمال الجمعية تحت رقابة المجتمع،
6. إجازة قيام الجمعيات بجمع التبرعات والقيام ببعض المشروعات الاقتصادية المدرة للأموال وإجازة القيام بجملات جمع التبرعات.
7. ليس من حق الجهة الادارية حل الجمعيات، وعليها اللجوء الي القضاء

### 3.3 إقتراح لأدوار الجمعيات الأهلية في المرحلة الراهنة

أدوار منظمات المجتمع المدني في إطار متطلبات المرحلة الراهنة:

يشهد المجتمع المدني المصري (بمفهومه الواسع الذي يتجاوز الجمعيات الأهلية ليتسع ويشمل الروابط واللجان الحقوقية والنقابات المستقلة... الخ) تفاعلات متصاعدة علي كافة مناحي الحياة السياسية وتحولات عميقة وجذرية غير مسبوقه، أدت إلى تغييرات مهمة في أعلى هرم السلطة، وفتحت المجال أمام إستكمال عملية التحول الديمقراطي وترسيخ الديمقراطية، وما يتطلبه ذلك من وجود مجتمع مدني فعال يستطيع التعاطي مع تلك التفاعلات والمساهمة بفعالية في إقامة دولة مدنية ديمقراطية قائمة علي احترام الحريات وسيادة القانون وحقوق الإنسان والمواطنة. ولحماية هذه الثورة الديمقراطية من محاولات الإلتفاف والمحافظه علي مكتسباتها. وتفتقر الورقة عدداً من الأدوار تنتظر الإلتحام معها من قبل الجمعيات الأهلية وعلي الأخص منظمات حقوق الإنسان، تلك الأدوار هي:

**3-3-1** ضرورة أن تسهم منظمات المجتمع المدني خاصة منظمات حقوق الإنسان وكل أطراف الحركة الحقوقية في مصر بفعالية في تقديم بدائل في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا يتحقق ذلك إلا بمحافظه هذه المنظمات علي طبيعتها واستقلاليته، وأن تمتنع عن أن يتم توظيفها من قبل

القوى السياسية المتنافسة، فحركة حقوق الانسان تواجه حالياً تحديات جديدة، من بينها كيفية تطوير اليات العمل للمساهمة بفعالية في مراقبة اداء الحكومة القادمة والتنبيه الى مخاطر المس بحقوق الإنسان. فمن الأهمية أن تكون الحركة في قلب التغيير من خلال اقتراح الانتقال من الدور التوعوي، واستكمال دوره في بلورة سياسات تنموية بديلة، والحيلولة دون تهميش حقوق بعض الأطراف الأساسية أو تأجيل النظر في بعض القضايا المحورية، مثل قضايا المرأة والشباب والفئات المهمشة في المجتمع. ومن بين المسائل العاجلة في هذا السياق وضع تشريعات ديمقراطية جديدة تضمن حرية تكوين منظمات المجتمع المدني، بعيداً عن قيود المرحلة السابقة التي عرقلت نمو المجتمع المدني وحرمة من النمو الطبيعي، وأخضعته لآليات الدولة المحتكرة للفضاء العام. كما أنه سيكون من الضروري لتحقيق ما تقدم ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات من أجل تمكين المجتمع المدني من بلورة بدائله على أساس تقييم علمي وموضوعي للواقع.

### 3.3.2 دعم ثقافة الديمقراطية

الثقافة الديمقراطية هي التي تساعد المواطنين على التعرف ونشر مجموعة من المبادئ كالعادلة والمساواة والتسامح والتفاهم بين البشر، وتربية مجموعة من الملكات كالفكر النقدي الواعي. وتعميق الممارسات على الأصعدة الوطنية داخل مؤسسات المجتمع المدني. هذه الثقافة التي اقترنت تاريخياً بحقوق المواطنة، ودولة المؤسسات، وفلسفة التعدد والتعددية، وتحكيم العقل والقانون والأغلبية دون إسقاط حقوق الفرد والأقلية، تعارض مع العلاقات المبنية على التسلط، والتبعية، وضعف ثقة المواطن في قدرته على التغيير.

كما يستوجب الأمر أيضاً تقييم وضع جميع الحركات والظواهر الدينية ضمن حزمة موحدة، ودراسة الفوارق والمشتراكات بينها. فتصاعد موجة التطرف يبرز أهمية انخراط المجتمع المدني في المجال الثقافي، ويكشف عن ضرورة تغيير المواقف ووسائل التعامل مع الثقافة الدينية. فعلاقة الدولة بالدين لا تزال تتطلب نقاشاً معمقاً وجريئاً من أجل التوصل إلى صيغة تحمي الحقوق الفردية والجماعية وحقوق المرأة في المساواة وحقوق الأقليات وتضمن الحريات وتدعم قيم المواطنة وتفصل الحكم عن الدين وترسخ النظام الديمقراطي.

### 3.3.3 إصلاح منظمات المجتمع المدني

الإصلاح السياسي يبدأ بإصلاح منظمات المجتمع المدني، وتحقيق التحول الديمقراطي على الأصعدة الوطنية يجب أن يكون مصاحباً بتعميق الممارسة الديمقراطية داخل مؤسسات المجتمع المدني، لقد جرت العادة أن تفسر حالة العجز التي يعاني منها المجتمع المدني فقط بعامل استبداد الدولة، مع غض الطرف عن المسؤولية الذاتية والمباشرة لقوى المجتمع المدني على استمرار هذا العجز وتفاقمه. فاستبداد السلطة لا يفسر ديناميكيات الانقسام داخل المنظمات الأهلية كما أنه لا يفسر غياب الشفافية المالية والإدارية لدى عديد من الهيئات والجمعيات

## المصادر

- Dearlone, Joan. Bringing the Constitution Back, in: Political Science and the State, Political Studies, Vol. 37, No. 4, (December 1989) p p 530 – 538 . ١
- Easton, David. The Analysis of Political Structure (New York: Routledge and Kegan Paul, 1990) p p 62 – 78 . ٢
- Offe, Clause. Political Economy: Sociological Perspective, in Goodin, Robert E. & Klingermann, Hans Dieter (Eds.). A New Handbook of Political Science, (Oxford: Oxford University Press, 1998) p p 675 – 680 . ٣
- ناهد عز الدين، «تأثير سياسة الإصلاح الاقتصادي على التغيير في هيكل الفرص السياسية لكل من العمال ورجال الأعمال»، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٣، ص ص ٤٤ – ٤٥ . ٤
- Migdal, Joal S. et al (eds). State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World (Cambridge: Cambridge University Press, 1994) p p 23 – 26 . ٥
- أماني قنديل وسارة بن نفيسة، الجمعيات الأهلية في مصر (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٤)، ص ١٥ . ٦
- أماني قنديل، المجتمع المدني في مصر في مطلع ألفية جديدة (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٠)، ص ١١٢ . ٧
- Morton, Kjarum & Others. The Role of Voluntary organizations in Emerging Democracies, (New York: Danish Center for Human Rights, 1993), p p 13 - 15 . ٨
- Corapico, Sheila. Making Sense of NGOs, Middle East Report, (Spring 2000), p p 140 – 145 . ٩
- Axford, Barrie and Huggings, Richard. Globalization and the Prospects for Cosmoplition, World Society, 2001, <http://www.volt.helsinki.fi/vol/cosmopolis/papersaxford.html> . ١٠
١١. نص القانون المدني، سبتمبر ١٨٨٣ .
١٢. القانون المدني الصادر عام ١٩٤٨، طبعة ١٩٥٠، الفصل الثاني.
١٣. سارة بن نفيسة، تحرير مجال الجمعيات الأهلية والعلاقة بين الدولة والمجتمع في مصر، في نيفين مسعد (محرراً)، الليبرالية الجديدة، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ٢٠٠٠)، ص ١٩٦ .

وضعف الممارسة الديمقراطية داخل بعض منظمات المجتمع المدني التي لا تختلف في بنيتها وأساليب تسييرها عن أجهزة الأحزاب الحاكمة أو الشمولية. ويتصل بذلك قدرة هذه المنظمات على إعادة بناء هيكلها التنظيمي، ويرتبط بهذا المجال مجموعة من الحلقات المتشابكة، أهم هذه الحلقات هي إعادة الاعتبار إلى منظمات العضوية، وتفعيل رقابة الأعضاء والمجتمع على أنشطتها، الأمر الذي يعني تجاوز هذه المنظمات لأشكال الشركات المدنية غير الهادفة للربح، والتي حُوت - في كثير من الأحيان إلى شركات خاصة، وترتبط بهذه الحلقة حلقة أخرى ترتبط بأهمية تفعيل الديمقراطية الداخلية والشفافية والمحاسبية لتطهير العمل في مجال حقوق الإنسان من شبهة التزج. أما الحلقة الثالثة في هذا المجال فهي تعظيم قيمة العمل التطوعي، والعمل على إحداث التوازن بين الاحتراف والتطوع، حتى لا يتحول الهيكل التنظيمي للمنظمة إلى عبء مالي يدفع إلى القبول بأولويات وأجندة الجهات المانحة ضماناً لاستمرار المنظمة.

## ٣.٣.٤ تغيير الإطار القانوني لمنظمات المجتمع المدني

ومن ثم أهمية التأكيد علي فتح وتطوير الحوار بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني، كشرط أساسي من شروط التحول الديمقراطي. ويتزاج هذا الحوار مع السعي إلى توفير المناخ التشريعي والسياسي الذي يساعد المجتمع المدني للقيام بدوره بكل استقلالية وحرية ويضمن حماية العاملين في مؤسساته من خلال التشريعات الوطنية ومدى ملائمتها وتمشيها مع المبادئ والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

١٤. انظر: مذكرة دفاع المنظمة العربية لحقوق الإنسان أمام القضاء الإداري للأستاذ فتحي رضوان، في أمير سالم (مؤلفاً)، دفاعاً عن حق تكوين الجمعيات، (القاهرة: مركز الدراسات والمعلومات القانونية لحقوق الإنسان، ١٩٩١)، ص ١٠٠.
١٥. سعد الدين إبراهيم، العمل الأهلي في مصر، سلسلة كراسات استراتيجية، العدد ٦٢، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، (١٩٩٨)، ص ٤.
١٦. نجاد البرعي، العودة للقانون المدني إنقاذ للعمل الأهلي في مصر، مجلة المنتدى الديمقراطي، الصادرة عن جماعة تنمية الديمقراطية، العدد الثاني، القاهرة (يوليو ١٩٩٧)، ص ١٦٢.
١٧. أمير سالم (مؤلفاً)، دفاعاً عن حق تكوين الجمعيات، (القاهرة: مركز الدراسات والمعلومات القانونية لحقوق الإنسان، ١٩٩١)، ص ٩.
١٨. نص القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢، الاتحاد الإقليمي للجمعيات الأهلية بالقاهرة، يونيه ٢٠٠٢.
- تنص المادة (٤٢) من القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩ على أنه: «يجوز حل الجمعية بحكم من المحكمة المختصة، بناءً على طلب الجهة الإدارية بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى». انظر: القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩، الجريدة الرسمية، العدد ٢١ (ب)، ٢٧ مايو ١٩٩٩.
  - تنص المادة (٤٢) من القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢ على أنه «يكون حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية، بعد أخذ رأي الاتحاد العام، وبعد دعوة الجمعية لسماع أقوالها. انظر: القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢، (٦٩).
  - لجنة فض المنازعات: تشكل بقرار من وزير العدل برئاسة مستشار بمحاكم الاستئناف ترشحه الجمعية العمومية للمحكمة، وتتكون اللجنة من ممثل للجهة الإدارية يرشحه مجلس إدارة الاتحاد العام للجمعيات، وممثل للجمعية المعنية الطرف في المنازعة ترشحه الجمعية العمومية لها أو مجلس الإدارة. انظر: مادة (٧) من القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢.
١٩. عبد الله خليل، قانون الجمعيات الأهلية في ضوء الدستور المصري والشرعة الدولية لحقوق الإنسان، في صبري حسن (محرراً)، ماذا بعد القانون؟ الدولة - المجتمع - المدني - القانون، (القاهرة: البرنامج العربي لنشطاء حقوق الإنسان، ٢٠٠٣)، ص ٤٥ - ٥٠.
٢٠. ملحق رقم ١: مشروع القانون الجديد للوزارة.
٢١. لاجتماع الثالث للجنة الاستشارية المعنية بتحرير العمل الأهلي، والذي عقد في المنظمة المصرية يوم الاثنين الموافق ٢٣ ابريل لعام ٢٠١٢.
٢٢. الملحق (٢) مشروع القانون المقدم بإسم ١٢٠ جمعية أهلية قدمه مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان والمنظمة

- المصرية لحقوق الإنسان.
٢٣. يعتمد النظام السياسي في الجمهورية الإسلامية في إيران على دستور عام ١٩٧٩. وتشكل الدولة من المرشد الأعلى للثورة الإسلامية والذي تناط به مسؤولية الاشراف على السياسات العامة في الجمهورية الإسلامية، وينتخب المرشد الأعلى من قبل مجلس خبراء القيادة. يلي المرشد رئيس الجمهورية والذي ينتخب بالاقتراع الشعبي المباشر ويتأسر جلسات مجلس الوزراء ويشكل الحكومة.
٢٤. الإعلان الدستوري الذي صادق عليه المجلس الوطني الانتقالي المؤقت في ٣/٨/٢٠١١، هو دستور ليبيا لحين وضع دستورها الدائم.
٢٥. «ورشة حول استراتيجيات مساهمة المجتمع المدني في التحول الديمقراطي في البلدان العربية»، قطر، الدوحة : عقدت يومي ٤ و ٥ يناير ٢٠٠٥.
٢٦. ملاحظات:
- ألمانيا ليس لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية، وإنما يحتوى القانون المدني الألماني على نصوص خاصة بالجمعيات الأهلية.
  - فرنسا لها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى Loi Du 1Er Juillet 1901 Relative Au Contrat D'Association.
  - اليونان ليس لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية، وإنما يحتوى القانون المدني اليوناني على نصوص خاصة بالجمعيات الأهلية.
  - إيطاليا ليس لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية، وإنما يحتوى القانون المدني الإيطالي على نصوص خاصة بالجمعيات الأهلية.
  - بلغاريا لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون الشركات غير الهادفة للربح Law For The Non-Profit Corporate Bodies.
  - رومانيا لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون الجمعيات والمؤسسات Law on Associations and Foundations.
  - بولندا لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون الجمعيات Law on Associations.
  - كوسوفا لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون حرية تكوين الجمعيات في المنظمات غير الحكومية Law No. 03/L-134 On Freedom Of Association In Non-Governmental Organizations.
  - اليابان لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون تعزيز الأنشطة غير الربحية Law to Promote Specified Nonprofit Activities.

- الهند لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون تسجيل الجمعيات The Societies Registration Act.
- الأرجنتين ليس لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية، وإنما يحتوى القانون المدني الأرجنتيني على نصوص خاصة بالجمعيات الأهلية.
- البرازيل ليس لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية، وإنما يحتوى القانون المدني البرازيلي على نصوص خاصة بالجمعيات الأهلية.
- جنوب أفريقيا لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى Nonprofit Organisations (NPO) Act.
- تركيا لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون الجمعيات رقم ٥٢٥٣.
- إسرائيل لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى Amutot Law.
- إيران لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون إنشاء وأنشطة المنظمات غير الحكومية.
- ليبيا لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون الجمعيات.
- لبنان لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون الجمعيات لسنة ١٩٠٩.
- المغرب لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون الحريات العامة.
- تونس لديها مرسوم خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى المرسوم رقم ٨٨ لسنة ٢٠١١ بتنظيم الجمعيات.
- العراق لديها قانون خاص ينظم أنشطة المنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية، ويسمى قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.