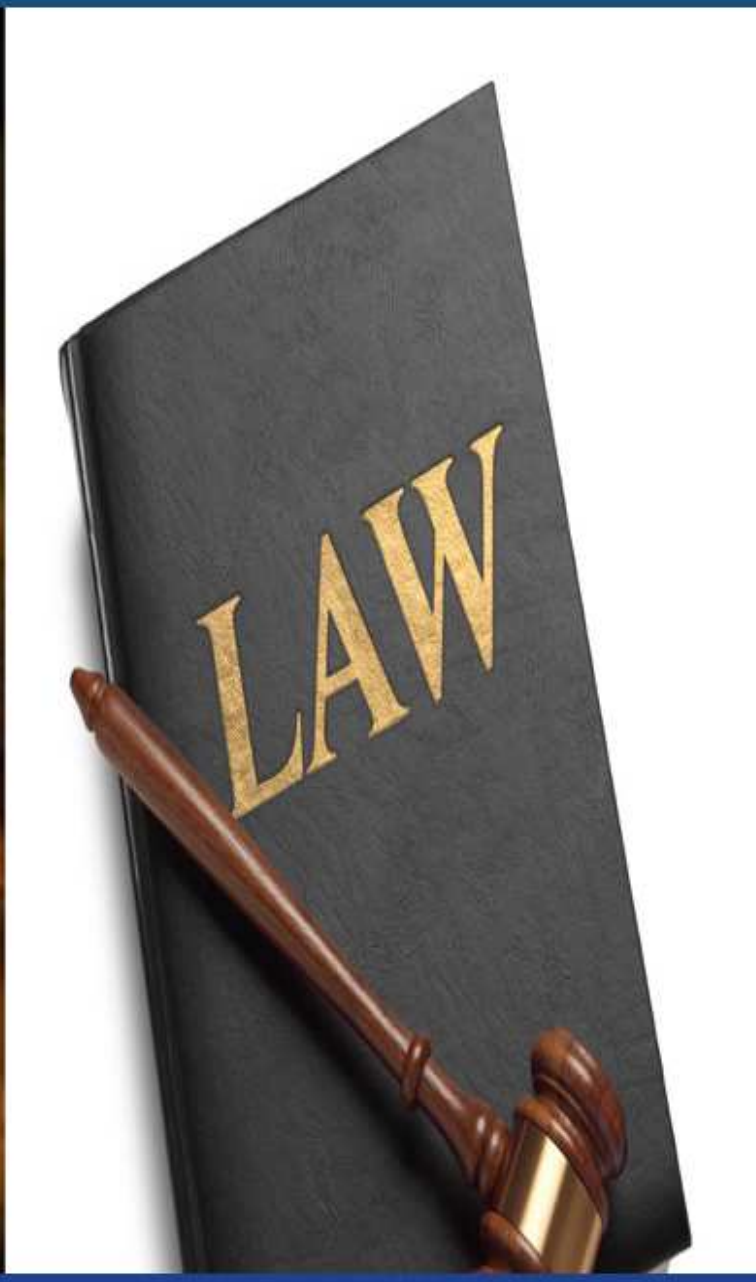
المركز المصري
لدراسات السياسات العامة
The Egyptian Center For Public Policy Studies

التأصيل النظري لحرية التنظيم

مفهوم حرية التنظيم والأشكال المؤسساتية للتنظيم وأبعادها القانونية



ICNL
The International Center for
Not-for-Profit Law

تأتي هذه الورقة ضمن برنامج حرية التنظيم والذي يقوم فيه المركز المصري لدراسات السياسات العامة، بالعمل البحثي والمجتمعي بهدف التأصيل الفكري والنظري للعمل الأهلي، هذا بالإضافة إلى ملئ الفجوة بين الرؤية المجتمعية للعمل الأهلي بشكل عام - والأسئلة التى تثار حوله بين الحين والآخر - وبين الواقع الفعلي الذى تدور فى فلكه أغلب منظمات المجتمع المدني إن لم تكن جميعها. وذلك من خلال التواصل المجتمعي بأساليب عدة منها هذه الورقة والتي تطرح رؤية المركز المصري لدراسات السياسات العامة للعمال الأهلي والتي تنطلق من خلفية فلسفية متمثلة فى مفاهيم الليبرالية الكلاسيكية، هذه الورقة بدعم من المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني.

ما معنى "حرية التنظيم" ؟

"المنظمات غير الحكومية" و"المنظمات غير الهادفة للربح" و"منظمات المجتمع المدني" ثلاثة مسميات تحيل في أغلب الأحيان إلى نفس المفهوم، وإن كانت كل منها تركز على جانب واحد لهذا المفهوم. فنحن نقول أن المنظمات التي نعنيها "غير حكومية" تمييزاً لها عن مؤسسات الدولة الخاضعة للإدارة الحكومية، ونقول أنها "غير هادفة للربح" تمييزاً لها عن الأنشطة الاقتصادية الخاصة التي يقدم القائمون عليها سلعاً أو خدماتٍ لقاء ربح مادي، ومن ثم فكثيراً ما تُجمع هذه المنظمات تحت مصطلح "القطاع الثالث"، أي ما عدا القطاعين "العام" و"الخاص" بالمعنى المتعارف عليه.

أما "المجتمع المدني" فمفهومٌ متعدد التعاريف له جذورٌ فلسفية وتاريخية عدة، لكننا لسنا معنيين هنا إلا بتفسير واحد لهذا المفهوم، وهو ذلك التفسير القائم على الفهم الليبرالي للنظام الاجتماعي، أي لأنماط العلاقات بين الأفراد، وأشكال المؤسسات الناتجة عن هذه العلاقات، ثم طبيعة العلاقة بين هذه المؤسسات بعضها بعضًا والحدود الفاصلة بينها. يرتكز هذا المنظور الليبرالي على مبدئين رئيسيين: أولهما، أن الهدف من وراء أي سلوك إنساني هو تحقيق السعادة، وثانيهما: أن كل فرد أقدر ممن سواه على تقرير ما يحقق سعادته، أي "مصلحته الفردية" (وهذا المبدأ هو الذي شاعت تسميته "بالنزعة الفردانية"). لكن، وإن كان تقرير المصلحة الفردية يعود إلى الفرد وحده في نظر الليبراليين، فتحقيق هذه المصلحة غالباً ما يتوقف على إرادة غيره من البشر، ومن ثم لا يكون ممكنًا إلا بواحدٍ من ثلاثة سبل: إما المبادلة، أي أن يعطي الفرد غيره شيئاً مقابل شيء، أو التعاون، أي الاتفاق على مصلحة مشتركة تتحقق بها مصلحته ومصلحة غيره، أو القسر، أي أن يفرض إرادته على غيره بالقوة.

وقد عرف التنظيم الاجتماعي البشري منذ قديم الأزل مؤسستين رئيسيتين، أولاهما تعني بزيادة فرص المبادلة وتوسيع مجالها، ألا وهي المؤسسة التي نعرفها باسم "السوق"، وثانيهما تقوم على تقنين القسر وإحتكار شرعية إستخدامه، ألا وهي المؤسسة التي نعرفها باسم "الدولة". أما التعاون فلم ينتظم في شكل مؤسسي إلا بعد ظهور المدينة بصورتها الحديثة، حيث أن طبيعة التعاون تتطلب أنماطاً من التواصل بين البشر لم تكن متاحة في المجتمعات القروية أو القبلية إلا في نطاق العلاقات الشخصية، وحتى في المدن القديمة فلم تكن حرية الإتصال والإنتقال مكفولة إلا لقلة قليلة من الناس، وهو ما تغير جذريًا بظهور وسائل الاتصال والانتقال الحديثة، لتجعل من التواصل بين الآلاف بل والملايين أمراً ممكنًا إن لم يكن يسيرًا في غالب الأحوال. وبسبب هذه الصلة ما بين المؤسسة التي يتعاون من خلالها الأفراد لتحقيق مصالحهم المشتركة وبين حياة المدينة، أطلق على هذه المؤسسة اسم "المجتمع المدني".

ولما كان القسر بالتعريف تحقيقًا لمصلحة فرد على حساب آخر أو آخرين، وكان مقصد الليبرالية النهائي هو تحقق أكبر قدر ممكن من المصالح الفردية، فإن النظام الاجتماعي الأمثل في نظر الليبراليين هو النظام الذي تقل فيه مساحة القسر إلى أدنى حد ممكن، فيما تزيد مساحة المبادلة والتعاون إلى أكبر قدر ممكن. لذا فإن أهم قاعدة يستند إليها الليبراليون في رؤيتهم للتنظيم الاجتماعي هي أنّ استخدام القسر لا يكون شرعياً إلا للحيلولة دون وقوع قسر أكبر، أي أنّ الأصل في العلاقات ما بين الأفراد هو أن يسعى كل فرد لتحقيق مصلحته الفردية برضا غيره من الأفراد، سواءً كان ذلك بطريق المبادلة أو بطريق التعاون، ولا يكون إعمال القسر مقبولا إلا استثناءً. ببساطة، يرى الليبراليون أن أفضل النظم الاجتماعية هو ذلك الذي يلعب كل من السوق والمجتمع المدني الدور الأعظم فيه، فيما يبقى دور الدولة محدودًا في أضيق نطاقٍ ممكن. وبعبارة أخرى، يرى الليبراليون أن السوق والمجتمع المدني هما الأصل في التنظيم الاجتماعي، وتدخُّل الدولة في أي منهما أو فيما عداهما من شؤون الحياة الخاصة للأفراد ليس إلا استثناء. ومن ثم فإن حرية الفرد في أن يشترك مع من يشاء ممن سواه من الأفراد لتحقيق مصلحة مشتركة، أو ما نسميه بحرية التنظيم، لا تحتاج إلى تسويغ أو استئذان، وإنما تقييد هذه الحرية من قبل الدولة هو الذي يستوجب التبرير: فالأصل عند الليبراليين هو الحرية والإستثناء هو التقييد.

غير أن النشأة المتأخرة للمجتمع المدني، خاصةً بالمقارنة مع نشأة الدولة الحديثة، قد ابتعدت بالواقع عن هذا التصور للتنظيم الاجتماعي حتى في البلدان الأكثر ليبرالية. إذ أن ذات التطورات التكنولوجية التي كانت السبب الرئيسي وراء ظهور المجتمع المدني كما أسلفنا قد أدت إلى تغوّل الدولة وتعاظم دورها، فباتت قادرة على الهيمنة على أدق دقائق الحياة الفردية من الميلاد إلى الوفاة، وهو ما أغرى الكثيرين بالسعي لفرض إرادتهم من خلال الدولة تحت شعار "المصلحة العامة" متسلحين بالأيديولوجيات الاشتراكية أوالنعرات القومية أو الدينية وغيرها من النزعات المناهضة

للفردانية. وحتى في معظم البلدان التي لم تسقط في فخ التجارب الشمولية الكاملة، حيث تسيطر الدولة على النظام الاجتماعي ككل بإحكام قبضتها على مفردات الحياة الفردية والسوق والمجتمع المدني، فإن الدولة قد صارت هي الفاعل الاجتماعي الأبرز، وبات من السائد الحديث عن أهمية المجتمع المدني بوصفه صاحب "دور مكمل" لدور الدولة في تحقيق المصلحة العامة، وليس هو صاحب الإختصاص الأصيل في هذا الشأن، بينما الدولة ليست إلا دخيلة عليه.

لذا فإن نضال الليبراليين من أجل حرية التنظيم لابد أن يبدأ من تفكيك الخطاب القائل بثانوية دور المجتمع المدني في التنظيم الإجتماعي، والتأكيد على أن دور الدولة يجب أن يقتصر على الحد من وقوع القسر، وإن زاد على ذلك فلا يجب أن يتجاوز التيسير والدعم. ومن هذا المنطلق فإن أي سعي ليبرالي لإصلاح القوانين المنظمة لعمل المجتمع المدني لابد أن يقوم على تجاوز الفلسفة التشريعية التي تعتبر الدولة صاحبة الاختصاص في الشؤون العامة، ومن ثم تعطيها حق الإباحة والمنع والإشراف والمحاسبة فيما يتعلق بالمجتمع المدني، والتأسيس لفلسفة تشريعية جديدة، تستهدف أساساً تعيين القيود التي يتوجب فرضها على عمل المجتمع المدني للحيلولة دون وقوع القسر، ثم – وعلى مرتبة أدنى كثيراً – تعيين الدور الذي يمكن أن تلعبه الدولة لتيسير عمل المجتمع المدني.

الأشكال المؤسسية للتنظيم وأبعادها القانونية

لا يمكننا بأي حال من الأحوال أن نحصر كافة الأشكال التنظيمية التي يمكن للبشر أن يتعاونوا من خلالها، وهناك خلافات كثيرة في الأدبيات المعنية حول ما يمكن أن يندرج تحت مظلة المجتمع المدني، ولهذا أسباب عدة، أهمها صعوبة ترسيم الحدود الفاصلة ما بين المجتمع المدني والسوق من جهة، وبين المجتمع المدني والدولة من جهة أخرى. فالنقابات المهنية، على سبيل المثال، نموذج واضح للتعاون بين أصحاب المهنة الواحدة لتحقيق مصلحة مشتركة، لكنها كذلك وسيلة رئيسية للتأثير في السوق من خلال التفاوض الجماعي مع رب العمل حول الأجور وما عداها من المزايا الاقتصادية، وهو ما يؤثر بصورة مباشرة على المصلحة الإقتصادية لأعضاء النقابة. كذلك فإن الأحزاب السياسية كثيرًا ما تمارس أنشطة تندرج ولا ريب تحت مظلة المجتمع المدني، لكنّ هذا لا ينفي أن الهدف الرئيسي الذي تسعى وراءه تلك الأحزاب – ولو نظريًا - هو الوصول للحكم، أي التمكن من تسيير الدولة وفق برنامجها السياسي. بل إن هناك عشرات الأمثلة الأخرى التي تختلف بإختلاف البيئة المجتمعية والقانونية، كالمؤسسات التعليمية والصحف والجماعات الدينية والتعاونيات وغيرها. ولذلك فإن من الضروري أن نفصل ما بين الأشكال المؤسسية التي يتخذها المجتمع المدني والتي لا يمكن أن يلتبس دورها بدور السوق أو الدولة، وبين الأشكال الآخرى التي يمكن أن تقع في هذا اللبس.

ومن هنا نشأت التسميتان السابق ذكرهما: "المنظمات غير الحكومية" و"المنظمات غير الهادفة للربح". وبالرغم من أننا سوف نقتصر في هذه الورقة على مناقشة هذا النوع من المنظمات، فإن هذا لا يعني ضمنياً أننا نقصدها وحدها حين نتكلم عن حرية التنظيم، وإنما أن المناقشة الدقيقة للجوانب القانونية لحرية التنظيم تستدعي الفصل بين هذه المنظمات وبين ما عداها من الأشكال المؤسسية للتنظيم، لأن الأخيرة قد تستوجب فرض المزيد من القواعد القانونية لتعيين الحدود الفاصلة بين النشاط التعاوني لهذه المؤسسات وبين نشاطها الإقتصادي (أي المتعلق بالسوق) أو السياسي (أي المتعلق بالدولة).

إذن فنحن معنيون هنا فقط بالمنظمات غير الحكومية وغير الهادفة للربح، وهذا هو ما سنعنيه حين نستخدم تعبير "المنظمات غير الحكومية" ما لم ننص صراحة على غير ذلك.

قلنا فيما سبق أن الفلسفة التشريعية الليبرالية تعتبر الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء، وبالتالي فإن وظيفة النصوص القانونية ليست تعيين مساحة الحرية وإنما تحديد القيد. وبالتعبير القانوني فإن المهمة الرئيسية للنص كونه منشئ للقيد، وإن تطرق للحرية فهو كاشف لها وليس منشئاً. إذن فالسؤال الذي يتوجب علينا طرحه في هذه القضية كما في سواها هو: أي القيود يتوجب على النص القانوني إنشاءه ولماذا ؟ وليس: أي الحريات يتوجب على القانون السماح به ولماذا ؟

لكن لماذا يفرض القانون قيوداً على مجموعة من الأفراد يسعون لتحقيق مصلحة مشتركة بينهم؟ الإجابة الليبرالية الواضحة تنطلق من أن القيد لا يكون إلا بقصد الحيلولة دون وقوع القسر، ومن ثم فالقيد في هذه الحالة يتوجب أن يشترط ألا ينتج عن المصلحة المشتركة لهؤلاء الأفراد قسراً لغيرهم من الأفراد. ولكن ألا تنص القوانين الأخرى على

تقييد قسر الأفراد بعضهم لبعض؟ فما الفارق بين أن يقوم فرد بقسر فرد آخر وبين أن تقوم بنفس الفعل مجموعة من الأفراد؟ لو أننا نظرنا لهذا السؤال من جهة الدولة فلا فارق على الإطلاق، أما لو نظرنا له من جانب الأفراد المتضامنين لتحقيق المصلحة المشتركة، فسوف نرى أنهم قد يرغبون في تحديد المسؤولية الشخصية لكل منهم قبل انخراطهم في السعي لمصلحتهم المشتركة، ومن ثم يكون عليهم التعاقد سلفاً بما يثبت حدود مسؤولية كل منهم. ومن جهة أخرى، وفي الحالات التي يكون فيها التعاون ما بين أعداد غفيرة من الناس، فقد يصعب على هؤلاء جميعا أن يدخلوا في تعاقد مع غيرهم لتحقيق المصلحة المشتركة. فعلى سبيل المثال إن أراد سكان حي ما أن يمهدوا طرقات حيهم، وأرادوا شراء المواد اللازمة لذلك فهل يتوجب عليهم جميعاً التوقيع على عقود الشراء؟ وماذا إذا اختلفوا مع من باعهم هذه المواد وأراد مقاضاتهم، فهل يذهبون جميعاً إلى ساحة المحكمة؟

من هنا نشأت فكرة "الشخصية القانونية الاعتبارية"، أن يكون لمجموعة من الأفراد الحق في تأسيس كيان قانوني له شخصيته القانونية المستقلة عن شخوصهم الطبيعية على أساس تعاقد فيما بينهم، بحيث يبين هذا التعاقد حدود المسؤولية القانونية لكل منهم من حيث الحقوق والواجبات. والنموذج الأوضح للكيانات التي تتمتع بالشخصية القانونية الاعتبارية هو الشركات التجارية، والتي تتنوع أشكالها القانونية باختلاف التعاقدات المؤسسة لها من حيث حدود المسؤولية الشخصية للشركاء، وكذلك الحال مع المنظمات غير الهادفة للربح.

إذًا فالغرض الرئيسي للقوانين المنظمة لعمل المنظمات غير الحكومية هو كفالة الشخصية الاعتبارية للأفراد الساعين للانخراط في نشاط يحقق لهم مصلحة مشتركة والراغبين في إكساب تجمعهم هذه الشخصية الاعتبارية. ومن هنا نستنتج أول القواعد التي نرسيها للمنهج القانوني الأمثل لتنظيم المنظمات غير الحكومية:**"اكتساب الشخصية الإعتبارية ليس شرطاً لممارسة أنشطة المنظمات غير الحكومية من قبل فرد أو مجموعة من الأفراد، وإنما يكون بناءً على رغبة هذا الفرد أو أولئك الأفراد"**.

وبالعودة مرة أخرى لما ذكرناه عن الفلسفة التشريعية الليبرالية، أي كونها تعتبر الحرية هي الأصل والتقييد هو الإستثناء، فمن ثم تكون كفالة الشخصية الإعتبارية لطالبيها هي الأصل، والامتناع عن كفالتها هو الإستثناء. وهنا علينا أن نسأل مرة أخرى عن الحالات الإستثنائية التي يجب عندها أن ينص القانون على امتناع الدولة عن كفالة الشخصية الاعتبارية لمنظمة غير حكومية ؟ وهنا نجد أن هذه الحالات تنحصر في أحد ظرفين:

١- أن يكون الغرض أو المصلحة المشتركة التي تسعى المنظمة لتحقيقها خارجة عن إطار اختصاص المجتمع المدني، سواء أكان هذا الخروج إلى إطار الممارسة الإقتصادية الربحية، وإلا صارت المنظمة المقصودة شركة تجارية أو ما في حكمها، أو إلى إطار الممارسة السياسية الساعية للوصول للحكم، وإلا كانت المنظمة المقصودة حزباً سياسياً أو ما في حكمه.

٢- ألا يبين التعاقد المؤسس للمنظمة المقصودة حدود المسؤولية القانونية للشخص الاعتباري الجديد أو للأشخاص المؤسسين له.

لذا فالواجب أن ينص القانون المنظم لعمل المنظمات غير الحكومية صراحة على الآتي:

١- الأغراض التي ليس للجمعيات أن تمارسها، على أن تنحصر هذه الأغراض فيما هو خارج عن اختصاص المجتمع المدني من أعمال ربحية أو سياسية، وعلى أن يكون النص واضحاً دونما مساحة للبس أو التأويل، ودون الحاجة للرجوع لسلطة تقديرية.

٢- الشروط الواجب توافرها في التعاقد المؤسس لأي منظمة غير حكومية بحيث يبين هذا التعاقد حدود المسؤولية القانونية للشخص الإعتباري الجديد وللأشخاص المؤسسين له، على ألا تتجاوز هذه الشروط الغرض المبين وفقاً للقانون المحلي، وبما يماثل إجراءات كفالة الشخصية الاعتبارية لما عدا المنظمات غير الحكومية. كذلك فالواجب أن تعتمد هذه الشروط على قواعد عامة ومجردة، دونما مساحة للبس أو التأويل، ودون الحاجة للرجوع لسلطة تقديرية.

فإذا ما كان الغرض من المنظمة المقصودة في حدود اختصاص المجتمع المدني، واستوفى التعاقد المؤسس الشروط المنصوص عليها لبيان المسؤولية القانونية للشخص الاعتباري الجديد وللمؤسسين، تعتبر الشخصية الإعتبارية مكفولة تلقائيا، ويعتبر أي قرار إداري ينص على ذلك قرارًا كاشفًا للشخصية الإعتبارية وليس منشئًا لها. وبعبارة أوضح، **فإن كفالة الشخصية الإعتبارية للمنظمة المقصودة يترتب على إستيفاء المؤسسين لشروطها لا على القرار الإداري الذي يقر بهذا الاستيفاء.**

ونظرًا لإختلاف البيئة القانونية والنظم التشريعية بين البلدان، فإن القوانين المنظمة للمجتمع المدني قد تبين أشكالًا مختلفة للمسؤولية القانونية الواقعة على الشخص الإعتباري وعلى الأشخاص المؤسسين، كما هو الحال في مصر حيث

يميز القانون بين الجمعيات الأهلية والمؤسسات الأهلية، ولا يعد هذا التمييز في ذاته عيبًا، طالما لم يتعد الغرض منه توسيع حيز الاختيارات أمام من يسعون لتأسيس منظمة مجتمع مدني لا تضييقها.

ومن الجدير بالذكر أن القوانين المنظمة للمجتمع المدني في بلدان عدة تعطي العديد من الميزات التحفيزية للمنظمات غير الحكومية، من قبيل الإعفاءات الضريبية أو التيسيرات الجمركية وما عدا ذلك، لكنها في المقابل تضع شروطاً رقابية على الأنظمة المالية لهذه المنظمات، كأن تخضعها للرقابة المحاسبية من قبل الدولة أو تشترط حصول المنظمة على تصريح مسبق قبل قيامها بالتصرف في أموالها على نحو أو آخر. وبالرغم من أننا كالليبراليين قد نعترض على هذه الميزات التحفيزية لما تتسبب فيه من خلط بين المؤسسات، ناهيك عن أننا لا نظن أنها تمثل دعماً حقيقياً للمجتمع المدني، لكننا قد نقبل بالنص عليها في القوانين المنظمة للمجتمع للمدني طالما أنها ليست إجبارية. وبعبارة أوضح، **فإن أي ميزات تحفيزية ينص عليها القانون المنظم للمجتمع للمدني، سواء كانت هذه الميزات مشروطة أو غير مشروطة، لابد وأن تمنح للمنظمات بناءً على طلب القائمين عليها وليس تلقائياً.**

يبقى أن ينص القانون على أساليب إسقاط الشخصية الاعتبارية عن منظمة غير حكومية، وهو ما لا يخرج عن أحد أسلوبين:

١- ما ينص عليه التعاقد المؤسس للمنظمة من طريق أو طرق لحل المنظمة رضاءً

٢- حكم قضائي نهائي في دعوى يرفعها صاحب اختصاص، بحيث يبين المدعي وقوع ضرر عليه لا يمكن تصحيحه إلا بحل المنظمة.

كذلك لابد من أن يحدد القانون أشكال الضرر المذكور حصراً، وهي لا تخرج عن الآتي:

١- عجز المنظمة عن الوفاء بالتزماتها المادية، ومن ثم وجوب تصفيتها

٢- مخالفة المنظمة للقانون أو خروجها عن الأغراض الواقعة في نطاق اختصاص االمجتمع المدني، كأن تكون قد مارست عملا ربحياً أو سياسياً، وفي هذه الحالة يكون إثبات عدم إمكانية التصحيح هو الركن الأهم لإثبات وجوب الحل دون غيره من الإجراءات.

وفي جميع الأحوال يجب أن توزع الأصول المملوكة للمنظمة على النحو المنصوص عليه في التعاقد المؤسس لها. وإن كان من المفضل أن ينص التعاقد المؤسس للمنظمة على أيلولة أصولها في حالة حلها أو تصفيتها إلى منظمة أخرى لها ذات الغرض، فإن هذا لا يجب أن يكون نصاً قانونياً إجبارياً.

كذلك فإن أي التزامات قانونية تقع على منظمة غير حكومية مقابل حصولها على ميزات تحفيزية من الدولة يجب أن تعتبر ناتجة عن تعاقد بين المنظمة المعنية والدولة، ولا يجوز اعتبار العجز عن الوفاء بهذه الالتزامات مخالفة قانونية تستوجب الحل حتى وإن ثبتت عدم إمكانية التصحيح، وإنما ينبغي الإكتفاء بسحب الميزة التحفيزية.

أعد هذه الدراسة

عمرو البرجيسي

رئيس وحدتي البحث القانوني والإقتصادي للمركز المصري لدراسات السياسات العامة

مراجعة

محمود فاروق

المدير التنفيذي للمركز المصري لدراسات السياسات العامة

المركز المصري لدراسات السياسات العامة هو منظمة غير حكومية وغير حزبية وغير ربحية، تتمثل مهمتها فى طرح سياسات عامة تهدف إلى الإصلاح القانوني والاقتصادي على أساس مبادئ الليبرالية الكلاسيكية، هادفة في ذلك إلى تحقيق مبادئ السوق الحر، ودولة الحد الادنى، وتعزيز قيم الليبرالية الكلاسيكية.

The Egyptian Center for Public Policy Studies (ECPPS) is a non-governmental, non-partisan, non-profit organization. Its mission is to propose public policies aimed at legal and economic reform based on the Classical Liberal principles. Targeted to achieve the principles of the free market, minimal government, and individual freedom, with the ultimate goal of realizing these principles on the ground and promote the values of classical liberalism.

www.ecpps.org