تعليق على الملامح العامة الرئيسية المنظِّمة للجمعيات الأهلية في القانونين التونسي والمصري

إعداد: أحمد حسام
باحث بوحدة أبحاث القانون والمجتمع
20 إبريل 2019

قائمة المحتويات

١. تقديم ٤
٢. الظهير الدستوري للحق في تكوين الجمعيات ٤
٣. ظروف إعداد وإصدار القانونين الأساسيين للجمعيات الأهلية ٤
٤. نظام تكوين الجمعية واكتسابها الشخصية القانونية ٥
٥. الشروط الأساسية لتكوين الجمعية ٦
٦. موارد الجمعيات أو تمويلها ٧
٧. وقف الجمعيات عن العمل وحلها ٨

١. تقديم

شهدت تونس ومصر بعد ثورتيهما في ٢٠١١، العديد من التغيرات الدستورية والقانونية المتعلقة بالحقوق والحريات، في محاولة للقطيعة مع تشريعات نظامي الحكم السابقين فيهما، فصدر في كلا البلدين دستور جديد، وكان من أبرز القوانين التي صدرت خلال السنوات التي أعقبت ثورتي البلدين، هو القانون المنظِّم للجمعيات الأهلية، فصدر القانون التونسي بعد الثورة مباشرة في عام ٢٠١١، على خلاف نظيره المصري الذي تأخر إصداره لما بعد الثورة بأكثر من ٦ سنوات، إذ صدر عام ٢٠١٧، ولكن اختلفت منهجية ونتيجة كل من القانونين، كما سنوضح في هذا التعليق المقارن، الذي نتناول فيه، بدايةً، الصياغة الدستورية لحماية الحق في تكوين الجمعيات في الدستور الجديد لكلا البلدين، ثم نحاول تقصي الظروف التي صاحبت إعداد وإصدار كل من القانونين المنظمين للجمعيات الأهلية، بعد ذلك نعرض نظام تكوين الجمعيات، والشروط الأساسية المتطلبة لتكوينها، ومدى تمكينها من التماس مواردها المالية، وختامًا نستعرض التنظيم القانوني لوقف الجمعيات وحلها.

٢. الظهير الدستوري للحق في تكوين الجمعيات

قصر الدستور المصري حق تكوين الجمعيات الأهلية على «المواطنين» فقط[١]،وهو ما يتعارض مع التزامات مصر الدولية[٢] في وجوب الاعتراف لكل «فرد» بالحق في حرية تكوين الجمعيات[٣]، وفي كفالة هذا الحق لجميع «الأفراد» المتواجدين في إقليمها، دون تمييز أو استثناء غير المواطنين من ممارسته[٤].

كما اشترط الدستورُ الأساسَ الديمقراطي في تكوينها، واعتد بنظام «الإخطار» لإنشائها، وبتوافر شخصيتها القانونية بمجرد هذا الإخطار. وكفل حرية ممارسة أنشطتها، وحظر على الجهات الإدارية التدخل في شؤونها، أو إنهاء شخصيتها القانونية؛ بحلها، أو بحل مجالس إدارتها، أو مجالس أمنائها، إلا عن طريق استصدار حكم قضائي بذلك، وحظر إنشاء أو استمرار الجمعيات حال كون نظامها أو نشاطها سريًا، أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، ثم أسند للقانون تنظيم هذا الحق[٥].

١ المادة (٧٥) من الدستور المصري.

٢ وقعت مصر بتاريخ ٤ /٨ /١٩٦٧ على الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ /١٢ /١٩٦٦، ووافق عليها رئيس الجمهورية بقراره رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٨١ في ١ /١٠ /١٩٨١، ونُشرت بالجريدة الرسمية في ١٥ /٤ /١٩٨٢، على أن يُعمل بها اعتبارًا من ١٤ /٤ /١٩٨٢.

٣ المادة (٢١) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية.

٤ المادة (٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية.

٥ المادة (٧٥) من الدستور المصري.

في حين أوجز الدستور التونسي هذا الحق في ضمان حرية تكوين الجمعيات، وألزمها في أنظمتها الأساسية وأنشطتها بأحكام الدستور والقانون والشفافية المالية ونبذ العنف[٦]، لكنه سار على خطى نظيره المصري في تعارضه مع الالتزامات الدولية[٧]، حين قصر، بدوره، ضمان الدولة للحقوق والحريات، الفردية والعامة، على المواطنين والمواطنات فقط[٨].

٣. ظروف إعداد وإصدار القانونين الأساسيين للجمعيات الأهلية

تقدم بمشروع القانون المصري المنظم لعمل الجمعيات الأهلية مجموعة كبيرة من أعضاء مجلس النواب (المجلس التشريعي)[٩]، وبدأت لجنة التضامن الاجتماعي[١٠]في مناقشته بجلستها المنعقدة بتاريخ ٣٠ أكتوبر ٢٠١٦ [١١]، وانتهت منه في جلسة ٩ نوفمبر ٢٠١٦ [١٢]، وأحيل المشروع إلى الجلسات العامة بمجلس النواب لمناقشته والموافقة عليه نهائيًا تمهيدًا لإصداره، وبدأ المجلس مناقشته بجلسة ١٤ نوفمبر ٢٠١٦ [١٣]، وانتهى بالموافقة النهائية عليه بجلسة ٢٩ من الشهر ذاته[١٤]، ولم يصدر هذا القانون رسميًا عقب موافقة البرلمان عليه -كالمعتاد- إلا بعد مرور فترة طويلة تقارب الستة أشهر[١٥].

وقد تزامن مع مناقشة البرلمان المصري لمشروع هذا القانون اعتراضات من الحكومة، لعدم علمها بمشروع القانون الذي

٦ الفصل (٣٥) من الدستور التونسي.

٧ صدقت تونس بتاريخ ١٨ /٣ /١٩٦٩ على الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ /١٢ /١٩٦٦.

٨ الفصل (٢١) من الدستور التونسي.

٩ في ٣٠ أغسطس قُدم مشروع القانون للبرلمان موقعًا من ٢٠٢ عضو بمجلس النواب المصري.

١٠ هي إحدى اللجان الداخلية بمجلس النواب. وهي المختصة بمناقشة وإعداد المسودة النهائية لمشروع القانون وعرضها على الجلسة العامة بالمجلس.

١١ «لجنة التضامن بالبرلمان تبدأ مناقشه قانون الجمعيات الأهلية الأسبوع المقبل» موقع جريدة اليوم السابع.

١٢ «تضامن البرلمان تنتهي من مناقشة مشروع قانون الجمعيات الأهلية» موقع جريدة اليوم السابع.

١٣ «مجلس النواب يبدأ مناقشة مشروع قانون الجمعيات» موقع جريدة المصري اليوم.

١٤ «البرلمان يوافق نهائيا على مشروع قانون الجمعيات الأهلية بأغلبية الثلثين» موقع جريدة اليوم السابع.

١٥ نُشر في الجريدة الرسمية العدد ٢٠ مكرر (و) في ٢٤ مايو ٢٠١٧.

يناقشه البرلمان[١٦]، وكونها أوشكت هي الأخرى على الانتهاء من صياغة مشروع قانون آخر وتقديمه للبرلمان الذي قرر عدم انتظار مشروع الحكومة بدعوى تأخره، ومضى قُدُمًا في مشروعه[١٧] حمايةً للأمن القومي من التمويل الأجنبي الذي يستهدف صناعة الفوضى[١٨].

كما نال هذا القانون نقدًا لاذعًا من المنظمات الدولية لحقوق الإنسان، كمنظمة العفو الدولية الذي اعتبرته بمثابة حكم بالإعدام على منظمات حقوق الإنسان[١٩]، ووصفته منظمة هيومان رايتس ووتش في تقرير لها بأنه يُنهي العمل الحقوقي ويقضي على أنشطة الجمعيات المستقلة[٢٠]، وكذلك من منظمات حكومية كالمجلس القومي لحقوق الإنسان الذي وصفه بأنه مخالف للدستور، والمعايير الدولية[٢١]، ورفضته عدة منظمات حقوقية غير حكومية[٢٢]، وطالب ممثلو الجمعيات الأهلية بتعديله[٢٣]. ومن الجدير بالذكر أن الحكومة انتهت من إعداد مشروع قانون جديد لتنظيم عمل الجمعيات الأهلية، تمهيدًا لإلغاء القانون القائم الذي لم يتجاوز عمره العامين[٢٤].

أما مشروع المرسوم التونسي المنظم لعمل الجمعيات، فقد أعدَّته هيئة مستقلة أنشئت بعد الثورة، وسميت «بالهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي»، وتضمنت في تشكيلها ممثلين عن المنظمات والجمعيات والمجتمع المدني[٢٥].

وتمحورت مداخلات أعضاء الهيئة عن مشروع المرسوم حول ضرورة ضبط وتنظيم العلاقة بين الجمعيات والأطراف الأخرى المعنيّة بأنشطتها، وأهمها الأحزاب السياسية والإدارة والحكومة والقضاء، كما تطرق أعضاء الهيئة إلى مسألة تمويل الجمعيات من قبل الشركات التجارية، وطالب الأعضاء بوضع سقف لهذا التمويل أو منعه، كما تعرضوا إلى التمويل الأجنبي أو الخارجي وضرورة إيجاد الصيغ القانونية الكفيلة بضبطه. كما عبر الأعضاء عن ضرورة عدم عرقلة الدولة لأنشطة الجمعيات، مؤكدين على حق الجمعيات في النفاذ إلى المعلومة، أيضًا طالبوا بالنص على ذلك في المرسوم[٢٦].

كما خضع مشروع المرسوم التونسي لنقاش عام في إطار ندوات وورش عمل، بمشاركة محلية من ممثلي الجمعيات، ودولية بحضور خبراء دوليين في قوانين الجمعيات، أبدوا آراءهم في المشروع، مما ساهم في الوصول إلى صيغة نهائية توافقية عليه[٢٧]، إلى أن تمت المصادقة على المرسوم بتاريخ ٢٤ سبتمبر ٢٠١١[٢٨]، وقد وصف المقرر الخاص للأمم المتحدة هذا المرسوم بأنه يكرس نظامًا يتماشى إلى حد كبير مع المعايير الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات[٢٩].

٤. نظام تكوين الجمعية واكتسابها الشخصية القانونية

إن اعتبار «الإخطار / أو الإشعار» وسيلة لتأسيس الجمعيات هو أفضل امتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان من «التصريح / الترخيص» الذي يقتضي الحصول على موافقة مسبقة من السلطات لإنشاء جمعية، وبمجرد إخطار مؤسسي الجمعية للسلطات المختصة، تُمنح الجمعية الشخصية القانونية تلقائيًا، ويكون هذا الإخطار في شكل بيان مكتوب يتضمن عددًا من البيانات المحددة بوضوح في القانون، ولا يعد إجراء الإخطار على هذا النحو تصريحًا / أو ترخيصًا مسبقًا لوجود الجمعية، وإنما هو بيان تسجل الإدارة بواسطته إنشاء الجمعيات[٣٠].

١٦ كلمة وزير الدولة للشؤون القانونية ومجلس النواب: «لا مانع من أخذ مشروع النواب، ولكن أعطونا فرصة لإبداء الملاحظات، وبحث الأسلوب الأمثل، لأن الدكتورة غادة والي، وزيرة التضامن الاجتماعي، اتصلت بي وقالت إنها لا تعرف شيئا عن المشروع المقدم من النواب، وبالتالي نريد فرصة لدراسته»، موقع جريدة الوطن.

١٧ «لأول مرة البرلمان يناقش قانون الجمعيات الأهلية المقدم من لجنة التضامن ويتجاهل الحكومة لتأخر إرسال مشروعها» موقع جريدة اليوم السابع.

١٨ كلمة أحد النواب البارزين ردًا على كلمة وزير الدولة للشؤون القانونية ومجلس النواب، موقع جريدة الوطن.

١٩ «مصر: قانون الجمعيات الأهلية يهدد بالقضاء على منظمات حقوق الإنسان»، موقع منظمة العفو الدولية.

٢٠ تقرير هيومان رايتس ووتش عن مصر في عام ٢٠١٧.

٢١ «قومي حقوق الإنسان: الجمعيات الأهلية يتضمن شبهة عدم دستورية»، موقع جريدة المصري اليوم.

٢٢ «مصر: ٦ احزاب و٢٢ منظمة يرفضون قانون الجمعيات الجديد»، موقع مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان.

٢٣ «منظمات حقوقية تطالب الحكومة بتعديل قانون الجمعيات الأهلية». موقع جريدة الوطن.

٢٤ «التضامن تعلن ملامح قانون الجمعيات الأهلية الجديد»، موقع جريدة الأهرام.

٢٥ المرسوم رقم (٦) لسنة ٢٠١١ بتاريخ ١٨ فبراير ٢٠١١.

٢٦ الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة، مداولات الهيئة، الجزء الثاني، من شهر يونيو إلى أكتوبر ٢٠١١، المطبعة الرسمية، تونس يناير ٢٠١٢، ص ٦٢٥، كما أشار إليه د. منير السنوسي، البيئة القانونية لمؤسّسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق، ص ٤.

٢٧ المرجع السابق، ص٥.

٢٨ نُشر بالرائد الرسمي العدد (٧٤) السنة ١٥٤ بتاريخ ٣٠-٩-٢٠١١.

٢٩ ملاحظات أولية للمقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، كليمنت نياليتسوسي فول، عقب زيارته إلى تونس. (النص الأصلي باللغة الفرنسية).

٣٠ الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، في ٢١ مايو ٢٠١٢، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، البند ٣ من جدول الأعمال، ص١٩، بند ٥٨.

وقد اعتمد القانون المصري على نظام «الإخطار / أو الإشعار» الموجه للجهة الإدارية[٣١] من أجل تأسيس الجمعيات، ومنح الجمعية حق اكتساب الشخصية القانونية بمجرد الإخطار[٣٢]، ويسلم راغب تأسيس الجمعية إيصالًا يدل على استلام إخطاره[٣٣]، لكن القانون اشترط لكي يحقق الإخطار أثره في اكتساب الجمعية للشخصية القانونية، أن يكون مستوفيًا للبيانات أو المعلومات أو المستندات المطلوبة المنصوص عليها في القانون، والمبينة في»نموذج» تعده الجهة الإدارية[٣٤]، والتي أجاز لها القانون الامتناع عن قبول أوراق الإخطار إذا لم تكن مستوفاة[٣٥]، كما لم يجز القانون للجمعية -بعد اكتسابها للشخصية القانونية- فتح حساب بنكي باسمها إلا بموجب خطاب مخصص لهذا الغرض يصدر من الجهة الإدارية[٣٦].

ويؤخذ على القانون المصري أنه لم يكتفِ بالشروط اللازمة المنصوص عليها فيه، لكي ينتج الإخطار بتأسيس الجمعية أثره القانوني في اكتسابها الشخصية القانونية، وأحال إلى ما أسماه بـ»النموذج» الذي تتولى الجهة الإدارية إعداده؛ الأمر الذي يفتح أبوابًا للتعسف في تنفيذ هذه الشروط أو تفسيرها، وكان الأحرى بالقانون، بدلًا من ذلك، أن يُلزم الجهة الإدارية بقبول أوراق الإخطار، بدلًا من السماح لها بعدم قبولها، وألا ينتقص من الشخصية القانونية للجمعية بعد اكتسابها، بتعليق فتح حساب بنكي باسمها على خطاب خاص يصدر من الجهة الإدارية.

وبالنسبة إلى القانون التونسي فقد سبق نظيره المصري في الأخذ بنظام الإخطار / أو الإشعار[٣٧] لتأسيس الجمعيات[٣٨]، ومنح الراغبين في تأسيس الجمعية الحق في أن يرسلوا هذا الإخطار إلى الكاتب العام للحكومة، الذي يسلِّمهم بدوره ما يفيد وصول هذا الإخطار، على أن يتضمن البيانات والمستندات المنصوص عليها في القانون[٣٩]، وعلى أن يتثبت «عدل منفذ»[٤٠] من أن الإخطار يتضمن هذه البيانات، وأن يحرر محضرًا بذلك من نسختين يتسلمهما ممثل الجمعية[٤١]. وقد اعتبر القانون التونسي أن الجمعية قد تأسست من يوم إرسال الإخطار، ولكنها تكتسب الشخصية القانونية بعد نشر إعلان تأسيسها في جريدة الرائد الرسمي[٤٢]، كما ألزم المطبعة الرسمية بنشر هذا الإعلان[٤٣].

ويلاحظ على القانون التونسي أنه لم يتعرض لحالة رفض الكاتب العام للحكومة تسليم ممثل الجمعية ما يفيد تسلمه الإخطار[٤٤]، كما لم يحدد وضع الجمعية من الناحية القانونية في الفترة القلقة، التي تبدأ من يوم إرسال الإخطار بالرغبة في تأسيسها التي اعتبر القانون فيها أن الجمعية قد تأسست بالفعل، وتنتهي لحظة اكتسابها الشخصية القانونية المعلَّقة على نشر إعلان هذا التأسيس بالرائد الرسمي[٤٥]، خاصةً أن القانون لم ينظم الحالة التي ترفض فيها المطبعة الرسمية نشر الإعلان[٤٦]، وكان من الأوفق أن تكتسب الجمعية الشخصية القانونية بمجرد الإخطار دون تعليق هذا الأمر على شيء مستقبلي، ودون تركه في يد السلطة التنفيذية.

٥. الشروط الأساسية لتكوين الجمعية

لا تسمح القواعد والمعايير الدولية التي تنظم الحق في حرية تكوين الجمعيات، بوضع قيود على ممارستها، إلا تلك القيود التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم[٤٧].

ويشدد المقرر الخاص على أن جواز تطبيق قيود معينة، يعني بوضوح ضرورة أن تعتبر الحرية هي القاعدة بينما القيود المفروضة عليها استثناء من القاعدة[٤٨]، ولا تعني كلمة «ضروري» التي وصفت بها التدابير المتخذة لوضع القيود على ممارسة

٣١ الوزارة المختصة بشؤون الجمعيات والعمل الأهلي.

٣٢ المادة (٢) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٣٣ المادة (٩) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٣٤ المادتان (٢، و٨) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٣٥ المادة (٩) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٣٦ المادة (١٠) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٣٧ استخدم المرسوم التونسي لفظ (تصريح) والمقصود به إخطار أو إشعار.

٣٨ البند (أولًا) من الفصل (١٠) من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٣٩ البند (ثانيًا) من الفصل (١٠) من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٤٠ العدل المنفذ له صفة المأمور العمومي. وهو يساهم في إقامة العدل ويمارس مهامه في إطار مهنة حرة طبقًا لأحكام القانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ بتنظيم مهنة العدول المنفذين.

٤١ البند (ثالثًا) من الفصل (١٠) من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٤٢ الجريدة الحكومية الرسمية في تونس.

٤٣ الفصل (١١) من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٤٤ واقع المجتمع المدني في تونس، إعداد أنور منصري، النسخة الثانية، ديسمبر ٢٠١٨، ص٢٩.

٤٥ ملاحظة مأخوذة بتصرف لغوي من: النظام القانوني لتأسيس الجمعيات: دراسة مقارنة بين المغرب وتونس، بدر الشافي، منشور على موقع http://www.alkanounia.com.

٤٦ البيئة القانونية لمؤسّسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق، د. منير السنوسي، ص ٧.

٤٧ الفقرة (٢) من المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية.

٤٨ الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، في ٢١ مايو ٢٠١٢، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، البند ٣ من جدول الأعمال، ص٧، بند ١٦.

هذا الحق، أن الأمر «ضروري» أو أساسي على نحو مطلق، كما أن كلمة «ضروري» لا تتحلى بمرونة كلمات مثل «مفيد» أو «ملائم»، بل تعني بالأحرى أن هناك «حاجة اجتماعية ملحة للتدخل». وعندما تظهر مثل هذه الحاجة الاجتماعية الملحة، فعلى الدول أن تضمن أن أي تدابير تقييدية تندرج في حدود ما هو مقبول في «المجتمعات الديمقراطية»[٤٩]. وإذا كان القانون الدولي لحقوق الإنسان يعطي كل شخص الحق في حرية تكوين الجمعيات، فإن التشريعات التي لا تضع أي قيود محددة متعلقة بالأفراد، بمن فيهم الأطفال والأجانب، تتسق مع المعايير الدولية. ويُدرِج المقرر الخاص أيضًا في عداد أفضل الممارسات، التشريعات التي لا تشترط أكثر من شخصين لإنشاء جمعية، إذ لا ينبغي أن يبلغ العدد حدًا يثني الناس عن المشاركة في الجمعيات[٥٠].

من بين الشروط الأساسية التي اشترطها القانون المصري للحق في تأسيس جمعية، أن يكون المؤسسون من المصريين فقط، سواء من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو منهما معًا، وألا يقل عددهم عن عشرة أشخاص[٥١]، كما ألزمهم بسداد رسم لا يجاوز عشرة آلاف جنيه[٥٢]، في حين أجاز لشخص واحد تكوين مؤسسة أهلية، لكنه اشترط تخصيص مبلغ مالي لا يقل عن خمسين ألف جنيه عند التأسيس، لتحقيق غرض من أغراض العمل الأهلي[٥٣]، واشترط كذلك أن يكون راغبو التأسيس متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية[٥٤]، وأجاز لغير المصريين ممن لهم إقامة قانونية الاشتراك فقط في عضوية الجمعية أو المؤسسة الأهلية، أو مجلس إدارتهما، وبما لا يجاوز نسبة (١٠٪) من عدد الأعضاء[٥٥].

في حين أتاح المرسوم التونسي هذا الحق، لكل شخص طبيعي، تونسي أو أجنبي مقيم في تونس، واشترط ألا يقل عمره عن ستة عشر عامًا[٥٦]، وأجاز لشخصين أو أكثر تأسيس الجمعية[٥٧].

ويلاحظ على القانون التونسي أنه قصر الحق في تكوين الجمعيات على الأشخاص الطبيعيين فقط، وإن أتاح هذا الحق للأجانب المقيمين بشكل قانوني، وذلك بخلاف مثيله المصري الذي سمح للأشخاص الاعتباريين أيضًا بممارسة هذا الحق، لكنه حظره على الأجانب، كما يؤخذ على القانون المصري أيضًا أنه وضع حدًا أدنى كبيرًا نسبيًا (بصل إلى عشرة أشخاص) للراغبين في تأسيس الجمعية، واشترط سدادهم مبلغًا ماليًا غير قليل مقابل تسجيل الجمعية، وكذلك اشتراطه تخصيص رأس مال كبير لإنشاء مؤسسة أهلية، هي في الأصل لا تستهدف تحقيق ربح، وبخلاف ذلك جاء نظيره التونسي الذي اكتفى بشخصين فقط، ولم يحمِّل راغبي تأسيس الجمعية أية رسوم أو مبالغ مالية، كما لم يشترط توفر رأس مال محدد. ويحسب له أيضًا السماح لمن بلغ سن السادسة عشرة بممارسة الحق في تأسيس الجمعية، رغم أن اكتساب الأهلية القانونية في تونس يكون في سن الثامنة عشرة[٥٨]، بخلاف القانون المصري الذي اشترط فيمن يرغب في تأسيس جمعية أو مؤسسة أهلية أن يبلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية[٥٩].

٦. موارد الجمعيات أو تمويلها

إن الحق في تكوين الجمعيات لا يقتصر على تمكّن الأفراد أو الكيانات القانونية من تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، بل يشمل التماس وتلقي واستخدام الموارد[٦٠] من مصادر محلية وأجنبية ودولية[٦١].

٤٩ الوصف الموجز لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، منشور بالمرجع السابق، ص ٧، بند ١٧.

٥٠ الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، في ٢١ مايو ٢٠١٢، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، البند ٣ من جدول الأعمال، ص١٨، بند ٥٤.

٥١ البند (٢) من المادة (١) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٥٢ البند (و) من المادة (٨) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧، وذلك مقابل قيد الجمعية في السجل الخاص بالجهة الإدارية.

٥٣ البند (٤) من المادة (١)، والمادة (٥٤) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٥٤ المادة (٤) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٥٥ المادة (٥) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٥٦ الفصل (٨) من المرسوم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٥٧ الفصل (٢) من المرسوم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٥٨ واقع المجتمع المدني في تونس، إعداد أنور منصري، النسخة الثانية، ديسمبر ٢٠١٨، ص ٢٢.

٥٩ هي السن التي يتمتع فيها المواطن بالحقوق المدنية والسياسية معًا. يراجع في ذلك المادة (٤٤) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المتعلقة باكتمال الأهلية المدنية مع بلوغ إحدى وعشرين سنة ميلادية، والمادة (١) من القانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤ المتعلقة بمباشرة الحقوق السياسية لمن بلغ ثماني عشرة سنة ميلادية.

٦٠ كلمة «الموارد» تنطوي على مفهوم واسع يشمل التحويلات المالية (مثل الهبات والمنح والعقود والرعاية والاستثمار الاجتماعي وما إلى ذلك)؛ وضمانات القروض وأشكالًا أخرى من المساعدة المالية المقدَّمة من الأشخاص الطبيعيين والقانونيين، والهبات العينية (مثل المساهمات التي تتخذ شكل السلع والخدمات والأجهزة وأشكالًا أخرى من الملكية الفكرية والملكية الحقيقية وما إلى ذلك)؛ والموارد المادية (مثل اللوازم المكتبية وأجهزة تكنولوجيا المعلومات وما إلى ذلك)، والموارد البشرية (مثل العاملين بأجر والمتطوعين وغيرهم)؛ والحصول على المساعدة الدولية والتضامن؛ والقدرة على السفر والتواصل دون تدخُّل لا موجب له، وكذلك الحق في التمتُّع بحماية الدولة. يُراجع تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمّع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٣، البند ٣ من جدول الأعمال، في ٢٤ إبريل ٢٠١٣، ص ٦، البند ١٠.

٦١ تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمّع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان الدورة ٢٣، البند ٣ من جدول الأعمال، في ٢٤ إبريل ٢٠١٣، ص ٥، البند ٨.

وقد أعطى القانون المصري للجمعية حق تلقي الأموال النقدية وجمع التبرعات من الأشخاص المصريين؛ الطبيعيين أو الاعتباريين، الموجودين داخل البلاد، وألزم الجمعية بإخطار الجهة الإدارية بتلقي هذه الأموال، لكنه اشترط الحصول على موافقة مسبقة من الجهة الإدارية قبل جمع التبرعات بثلاثين يوم عمل[٦٢]، كما ألزم الجمعية حال قبول أو تلقي الأموال أو المنح أو الهبات، من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين؛ مصريين أو أجانب، متواجدين خارج البلاد، أو من أجانب متواجدين داخل البلاد، أن تقوم بإخطار ما يسمى بـ»الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية»[٦٣]، خلال ثلاثين يوم عمل من تلقي الأموال ودخولها الحساب الخاص بالجمعية، وأعطى لهذا الجهاز حق الاعتراض خلال ستين يوم عمل من تاريخ الإخطار، وألزم الجمعية بعدم صرف الأموال الممنوحة خلال فترة الستين يوم عمل، واعتبر عدم رد الجهاز خلال المدة المشار إليها عدم موافقة[٦٤].

في حين أن المرسوم التونسي جاء بقواعد أكثر عمومية، فقرر أن من بين موارد الجمعية، التبرعات والهبات والوصايا، سواء وطنية أو أجنبية[٦٥]، لكنه حظر على الجمعيات قبول تلقي مساعدات أو تبرعات أو هبات صادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات دبلوماسية، أو من منظمات تدافع عن مصالح وسياسات هذه الدول[٦٦].

ويؤخذ على القانون المصري أنه أخضع حق الجمعية في جمع التبرعات لنظام الترخيص المسبق من الإدارة، وكذلك ازدواجية نظرته للأموال التي تتلقاها الجمعية من الأشخاص المصريين الموجودين داخل البلاد، التي أخضعها لنظام الإخطار فقط، وبين تلك الأموال التي تتلقاها من غير هؤلاء، التي أخضعها لترخيص مسبق هي أيضًا، ومن جهة أخرى -بخلاف الجهة الإدارية المختصة- تتضمن عناصر أمنية وعسكرية ومخابراتية، وحدد آجالًا طويلة للحصول على هذا الترخيص، واعتبر عدم رد هذه الجهة على طلب الترخيص بالحصول على هذه الأموال بمثابة رفض للترخيص. وعلى الجانب الآخر فإن القانون التونسي يُعاب عليه أنه حظر على الجمعيات أن تتلقى مواردها من الدول التي لا تربطها علاقات دبلوماسية بتونس، ويشوبه الغموض في حظره تلقي الموارد من الجهات التي وصفها بأنها منظمات تدافع عن مصالح وسياسيات هذه الدول[٦٧].

٧. وقف الجمعيات عن العمل وحلها

يعتبر وقف عمل جمعية أو حلها غير الطوعي، النوعين الأشد صرامة من القيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات. وعليه، لا ينبغي السماح بذلك إلا بسبب خطر جلي ومحدق، يؤدي إلى انتهاك جسيم للقانون الوطني، وذلك مع الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي أن يتناسب هذا الإجراء تمامًا مع الهدف المشروع المنشود، ولا ينبغي استخدامه إلا عندما تكون التدابير الأكثر مرونة غير كافية[٦٨].

ويتماثل القانونان المصري والتونسي في إمكانية حل الجمعية، إما اختياريًا بقرار من أعضائها وفق القواعد المقررة في نظامها الأساسي، أو قضائيًا عبر استصدار حكم قضائي بحلها[٦٩]، وبالتالي فإن كليهما حجب عن الإدارة سلطة حل الجمعية بقرار منها.

لكن القانون المصري وضع خيارًا للجهة الإدارية حال مخالفة الجمعية للشروط المتعلقة بالحصول على التمويل من داخل مصر أو خارجها، أو عدم التزامها بقواعد الشفافية والإفصاح[٧٠]، وبعد أن توجه إنذارًا لها، فيحق للجهة الإدارية أن تصدر قرارًا بوقف الجمعية عن ممارسة نشاطها، أو أن تطلب من المحكمة المختصة حل الجمعية، أو عزل مجلس الإدارة، أو مجلس الأمناء[٧١].

٦٢ المادة (٢٣) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٦٣ جهاز يتبع رئيس مجلس الوزراء، يتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويتولى البت في كل ما يتعلق بتأسيس وعمل ونشاط المنظمات الأجنبية غير الحكومية في مصر، وكافة صور تعاونها مع المؤسسات والجهات الحكومية وغير الحكومية داخل البلاد، والتمويل الأجنبي للجمعيات والمؤسسات الأهلية المصرية. ويُشكل مجلس إدارة الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية، ويرأسه رئيس متفرغ بدرجة وزير لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وعضوية ممثلين للوزارات والجهات المعنية التالية، يختارهم الوزراء ورؤساء تلك الجهات ذاتها. وهؤلاء المثلون من وزارات: الخارجية، والدفاع، والعدل، والداخلية، والتعاون الدولي، والتضامن الاجتماعي (وهي الوزارة المختصة بشؤون الجمعيات والعمل الأهلي)، وكذلك ممثل عن كل من: المخابرات العامة، والبنك المركزي، ووحدة غسل الأموال، والرقابة الإدارية. المادتان (٧٠، ٧٢) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٦٤ المادة (٢٤) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٦٥ البند ثالثًا من الفصل ٣٤ من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٦٦ الفصل (٣٥) من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٦٧ البيئة القانونية لمؤسّسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق، د. منير السنوسي، ص ٨.

٦٨ الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، في ٢١ مايو ٢٠١٢، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، البند ٣ من جدول الأعمال، ص٢٤، و٢٥، بند ٧٥.

٦٩ المادتان (٤١، و٤٣) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧، والفصل ٣٣، والبند (ثالثًا) من الفصل (٤٥) من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٧٠ هي القواعد المتعلقة بإعلان مصادر تمويلها، وأسماء أعضائها، وميزانيتها السنوية، وأنشطتها، واحتفاظها في مركز إدارتها بالوثائق والمكاتبات والسجلات الخاصة بها، وكذا الإشعارات والخطابات البنكية. تراجع المادة (٢٥) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٧١ الفقرة الثانية من المادة (٢٦) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

كما منح هذا القانون للجهة الإدارية أو لكل ذي صفة، حق اللجوء للمحكمة طلبًا لعزل مجلس إدارة الجمعية، وتعيين مجلس مؤقت لاتخاذ إجراءات الدعوة لجمعية عمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد، أو لحلها نهائيًا، وذلك في حالات متعددة تتعلق بمخالفة أحكام مختلفة في القانون[٧٢]، كما نص على وقف إصدار ترخيص للجمعية (المرفوع بشأنها دعوى قضائية لحلها أو عزل مجلس إدارتها) بجمع التبرعات أو تلقي التمويل الأجنبي إلى حين صدور حكم المحكمة[٧٣].

وبالتالي، فإن القانون المصري حين منح الإدارة سلطة إصدار قرار بوقف الجمعية عن ممارسة نشاطها، وكذلك عندما قرر آليًّا وقف إصدار التراخيص للجمعية بجمع التبرعات أو تلقي التمويل الأجنبي طوال تداول الدعوى القضائية المرفوعة بشأنها حتى صدور الحكم فيها، خالف القواعد والمعايير الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات، التي تقضي بوضوح بأن تعليق عمل الجمعيات ينبغي ألا يتم إلا بحكم قضائي[٧٤]، وذلك بالإضافة إلى تعارضه مع الدستور الأعلى منه مرتبة في مدارج التشريع، فذلك يعتبر اعتداء على حق الجمعية -المكفول دستوريًا- في حرية ممارسة أنشطتها، ومخالفًا للحظر الدستوري على الجهات الإدارية بالتدخل في شؤون الجمعية إلا بناء على صدور حكم قضائي، وليس بمجرد إقامة دعوى قضائية.

على الجانب الآخر اعتمد القانون التونسي مبدأ أكثر مرونة وتدرجًا حال مخالفة الجمعية لجملة من أحكامه، فاشترط أولًا توجيه تنبيه للجمعية من الكاتب العام للحكومة، على أن يبين فيه المخالفة، وضرورة إزالتها خلال ثلاثين يومًا، وإن لم تمتثل الجمعية لذلك، جاز للكاتب العام أن يطلب استصدار قرار من المحكمة بتعليق نشاط الجمعية، ولمدة لا تزيد عن ثلاثين يومًا، كما أتاح القانون للجمعية الطعن في قرار التعليق حال صدروه. وأخيرًا، ففي حالة عدم تدارك الجمعية للمخالفة، أجاز القانون للكاتب العام أو ممن له مصلحة طلب استصدار حكم بحلها نهائيًا، وذلك بعد التنبيه عليها، واستصدار قرار بتعليق نشاطها، واستنفاد طرق الطعن في قرار التعليق[٧٥].

ويلاحظ أن كلا القانونين تضمنا العديد من الحالات التي تسمح للقضاء بحل الجمعية حال مخالفتها للأغلبية العظمى من القواعد والشروط الواردة فيهما، وهو ما يخالف المعايير الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات، إذ لا تقتصر العبرة بالامتثال لهذه المعايير على اكتفاء القوانين الوطنية بإسناد سلطة حل أو غلق الجمعية إلى القضاء، وإنما يجب أن يكون هذا الأمر أيضًا، استنادًا إلى وجود خطر واضح وداهم، عندما تلجأ الجمعية إلى استخدام العنف، أو تسعى، عبره، إلى بلوغ هدفها، أو تمارس التحريض على التمييز أو العداوة أو العنف، أو تهدف إلى إهدار الحقوق والحريات المجسدة في القانون الدولي لحقوق الإنسان[٧٦].

٧٢ المادتان (٤٢، و٤٣) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٧٣ الفقرة الثالثة من المادة (٤٤) من القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٧.

٧٤ الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، في ٧ أغسطس ٢٠١٣، الدورة ٦٨، البند ٦٩ ب من جدول الأعمال المؤقت، ص ٢٦، بند ٥٥.

٧٥ الفصل (٤٥) من المرسوم رقم (٨٨) لسنة ٢٠١١.

٧٦ أيضًا الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، في ٧ أغسطس ٢٠١٣، الدورة ٦٨، البند ٦٩ ب من جدول الأعمال المؤقت، ص ٢٦، بند ٥٥.

www.manshurat.org