أوراق البدائل

تعديل قانون الجمعيات

(توصيات للتحول الديمقراطي في مصر)

محمد العجاتي

باحث والمدير التنفيذي لمنتدى البدائل العربي

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة ٤. الطابق الرابع. ٥ شارع المساحة. الدقي. القاهرة (ج.م.ع)

Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

Twitter: AFAlternatives

Facebook : https://www.facebook.com/AFAlternatives

تعديل قانون الجمعيات

(توصيات للتحول الديمقراطي في مصر)

محمد العجاتي

باحث والمدير التنفيذي لمنتدى البدائل العربي

ورقة قدمت لندوة

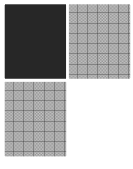
إصلاح الإعلام والمجتمع المدني خطوات نحو الديمقراطية

(٧ ديسمبر ٢٠١١)

ضمن سلسلة ندوات: توصيات للمرحلة الانتقالية في مصر

هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية

وهي نتاج سيمنار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات



قائمة محتويات

تعريف بالكاتب: ٣

الملامح الأساسية للقانون المصري: ٤

القانون المصري والمعايير الدولية: ٥

١- عدم القدرة على التسجيل وتأمين مزايا الشخصية القانونية: ٥

٢- عدم القدرة على الحصول على تمويل أجنبي: ٥

٣- حق الحل التحكمى: ٥

٤- عدم القدرة على الدعوة لموضوعات بعينها: ٥

٥- رقابة صارمة وتحكمية: ٥

٦- تأسيس جمعيات موازية: ٥

٧- عقوبات جنائية ضد الأفراد المنضمون للمنظمات: ٦

توصيات لقانون ديمقراطي للمجتمع المدني: ٦

نشر وتوزيع

رؤى للنشر والتوزيع

رقم الإيداع: ١٨٥٣٨ / ٢٠١١

+2 01222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

تعريف بالكاتب:

المدير التنفيذي لمنتدى البدائل العربي للدراسات. حاصل على الماجستير في التنمية السياسية من جامعة القاهرة، له العديد من الدراسات والمقالات المنشورة، شارك في العديد من المؤتمرات المحلية والعربية والدولية. كاتب بجريدة "السفير" اللبنانية بالإضافة إلى بعض من الصحف المصرية: اليسار، البديل، والشروق. باحث متخصص في مجال المجتمع المدني، الحركات الاجتماعية، والإصلاح في المنطقة العربية وقدم من خلالها أوراق تحليل وتوصيات للسياسات العامة، بالإضافة إلى دراسات منشورة في عدد من الكتب المحررة والدوريات العلمية.

له خبرة في مجال إدارة منظمات المجتمع المدني والتخطيط، بالإضافة إلى قضايا التنمية، والتدريب ورفع القدرات، كذلك خبرة واسعة في مجال إدارة منظمات المجتمع المدني، وتنسيق المشروعات، والمؤتمرات، وورش العمل، وفرق البحث.

لا يمكن فصل القانون خاصة إذا كان قانونا منظما للمجتمع المدني عن الواقع المجتمعي السياسي والاقتصادي والتشريعي للمجتمع، فالقانون هو تعبير عن جدل بين النخبة الحاكمة والمجتمع كلما كان النظام ديمقراطيا يكون القانون انعكاس لاحتياجات ورغبات المجتمع وكلما كان النظام سلطويا نجد القانون يميل إلى صالح النخبة ورغبتها، حتى انه يصل في بعض الأحيان إلى انعكاس لحوار داخل النخبة لا تأخذ فيه احتياجات المجتمع مأخذ الجد. فبدون مجتمع ديمقراطي حر، لا يمكن أن تكون هناك حرية أو فاعلية حقيقية للمجتمع المدني، وبدون نضال من المجتمع المدني لا يمكن الحفاظ على المكتسبات الديمقراطية وتنميتها.

يعتبر مبدأ استقلال المجتمع المدني، من أهم مبادئ التشريعات الديمقراطية، إلا أن الفلسفة التشريعية للقانون القائم (٨٤) لعام ٢٠٠٢ تقوم على مبدأ تبعية المجتمع المدني للسلطة التنفيذية من خلال جهاته الإدارية. وهو أمر وثيق الصلة بكل سمات النظام السياسي المصري الساقط فـ"مثلما أفرز هذا النظام التعددية المقيدة في مجال النشاط الحزبي. فقد أفرز في مجال المجتمع المدني الجمعيات المقيدة".

وذلك من خلال حقوق الترخيص أو التقيد أو حظر النشاط. كمبدأ حاكم في القانون تكشف النزعة الأمنية والبيروقراطية التي سيطرت على واضعي التشريع[1] وهو ما يتنافى كذلك مع الحريات المنصوص عليها في الدستور المصري آنذاك (دستور ٧١) في المادتين (٥٥) و(٥٦) منه وكذلك المعاهدات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والتي تكفل الحق في تشكيل المنظمات الأهلية للدفاع والتعبير عن المصالح الديمقراطية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(١) ورشة عمل حول قانون المجتمع المدني، ملف.. مستقبل المجتمع المدني في مصر، مرجع سابق، ص ١٠١.

الملامح الأساسية للقانون المصري:

حرصت الحكومة المصرية عند إصدار هذا القانون على تحاشي الأخطاء الإجرائية التي أدت إلى الحكم بعدم دستورية القانون ١٣٥ لعام ١٩٩٩، وذلك بعرضه على مجلس الشورى إلا أن العيوب الأساسية التي حملها هذا القانون لا تختلف من حيث الجوهر عن تلك المتواجدة في القانون "الجديد"، والتي تتمثل في ثلاث ملامح أساسية:

١. إعطاء جهة الإدارة حقوق شبه مطلقة[٢]: بداية من الموافقة على تأسيس الجمعيات أو وقف نشاطها (مادة ٦ و٨ وم ٤١). كذلك الحق في الموفقة على التمويل الأجنبي (م ٧) والانضمام لشبكات وتحالفات دولية (م ٧٦ ثالثا ب)، ويعد التمويل الأجنبي من أهم إن لم يكن أهم مصدر للتمويل المجتمع المدني التنموي والحقوقي في ظل غياب الرأسمالية المصرية عن هذا المجال.
٢. تغليظ العقوبات: أفرط القانون في التجريم والعقاب على أنشطة الجمعيات في العديد من بنوده (م ٤٣ حتى ٤٧) على نشاط بطبيعته تطوعي، كما تضمن عقابا جماعيا لجميع أعضاء الجمعية العمومية بتقرير الحل بسبب مخالفات يرتكبها أشخاص يمكن تحديدهم بدقة، أي انه تضمن مبدأ سياسة العقاب الجماعي لأخطاء فردية وشخصية[٣] وهو ما من شأنه أحجام المواطنون عن المشاركة في المجتمع المدني وأنشطته وهو ما يتشابه مع قوانين أخرى مثل قانون الأحزاب في مصر إذ تكمن الفلسفة في محاولة طرد المواطنين من دائرة الفعل المجتمعي والسياسي.
٣. المصطلحات الغامضة والعبارات المفتوحة: يتضمن القانون في داخله العديد من المصطلحات غير المحددة مثل منع المنظمات من ممارسة أي "نشاط سياسي" (م ٣/١١)، النظام العام (م ٢/١١) والطريف أن اللائحة التنفيذية تستخدم في توضيح مثل هذه العبارات أسلوب يزيدها غموضا إذ تطرح العديد من الأنشطة ثم تختتم الفقرة بألفاظ من نوعية "ما شبه ذلك" أو "ما يندرج تحت نفس المسميات". أو تترك الأمور معلقة مثل الفقرة الخاصة بالتمويل الأجنبي على المؤسسة أن تتقدم بطلب وأن توفق جهات الإدارة في خلال ٤٥ يوم. ولا توضح اللائحة ما هو الوضع في حالة عدم رد الجهة الإدارية وهو ما يحدث في العادة. كما أن المواد ١٠، ١٤، ٧٣، ٨١، ١١٠، ١٣٦ من اللائحة جاءت كأحكام مستحدثة لا سند لها في القانون. وهذه الوضعية تخلق حالة من الغموض تمكن الحكومة من تطبيق القانون في التوقيت الذي ترغبه على المنظمة التي تستهدفها. على أن تترك المنظمات التي لا تسبب إزعاج للحكومة في العمل دون أي تدخل، رغم إنها في بعض الأحيان قد تكون ترتكب مخالفات، تتغاضى عنها الجهات الإدارية أو لأمنية لتكون هذه المخالفات سلاحا في يدها عند الحاجة.

أما على مستوى التطبيق فلا تظهر فروق حقيقية في التطبيق مع القانون الحالي الذي يعد على الرغم من كل ما سبق أكثر انفتاحا من سابقة (٢٣) لعام ٦٤، مثل تخطي ما يحدده القانون في طلبات الموافقة على التمويل، أو المساواة بين الجمعية التي لا تتلقي ردا خلال المدة المحددة للتسجيل والأخرى التي يتم رفضها فكلاهما عليه اللجوء للقضاء. وهو ما يؤكد أن القانون ليس أداة تنظيم بقدر ما هو وسيلة

---

(٢) فريد زهران ، قانون الجمعيات الأهلية الجديد واللحظة السياسية الراهنة، الأهرام ٢٣ يوليو ٢٠٠٢.

(٣) تقرير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان،٢٠٠٣.

لفرض سطوة السلطة التنفيذية على المجتمع المدني. كما أن أعمال القانون في حالات بعينها وضد منظمات محددة دون غيرها يؤكد كونه أداة رقابة تستخدم عند الحاجة.

القانون المصري والمعايير الدولية:

بالمقارنة بالقيود المفروضة على المجتمع المدني على المستوى الدولي سنجد أن المركز الدولي للقوانين غير الربحية قد صنفها على مجموعة أنواع من القيود، سنجد معظمها متوفرة في القانون المصري ابتداء من الحجج التي تساق لتبرير هذه المعوقات مثل الحفاظ على الأمن العام ، السلام الاجتماعي[٤].وصولا إلى المعوقات القانونية والعملية على ارض الواقع، وينطبق على القانون والواقع المصري سبعة من الأنواع الثمانية التي حددها المركز الدولي للقوانين غير الربحية [٥]:

١. عدم القدرة على التسجيل وتأمين مزايا الشخصية القانونية:

حيث تقوم الجهات الإدارية بوضع العراقيل أمام الجمعيات التي ترغب في التسجيل، وتضعها تحت وصاية وزارة الشئون الاجتماعية من خلفها جهاز الأمن.

٢. عدم القدرة على الحصول على تمويل أجنبي:

حيث يشترط القانون المصري موافقة الجهات الإدارية على أي تمويل من خارج مصر، وهي أداة تستخدمها السلطة التنفيذية للضغط على المنظمات أو لتعويق نشاطها أو حتى لإغلاق المنظمة دون اللجوء إلى الحل إذا كانت هذه المنظمة تعتمد في تمويلها على الخارج.

٣. حق الحل التحكمي:

إذ يعطي القانون المصري للوزارة حق حل الجمعيات بعد استشارة الاتحاد وسماع الجمعية، لكن يظل قرار الحل من اختصاص الجهة الإدارية، وعليه يكون سلاحا مسلطا على الجمعيات يدعمه ما سبق الإشارة إليه من مصطلحات وعبارات غير محددة، كما لها أن تفوض حق الحل للجهات التنفيذية في المحافظات والمتمثلة في المحافظ.

٤. عدم القدرة على الدعوة لموضوعات بعينها:

وهو ما يصنفه القانون المصري بأعمال سياسية إذا رغب في استخدام هذا السلاح للتعامل مع الجمعيات.

٥. رقابة صارمة وتحكمية:

يعطي القانون المصري الحق للجهات الإدارية في الرقابة في أي وقت، كما انه يجعله في حالة رقابة دائمة على المنظمات من خلال كل تلك الموافقات التي يجب على المنظمات الحصول عليها من خلالها.

٦. تأسيس جمعيات موازية:

تعمل في نفس المجال أو نفس المنطقة، وتلقى دعما حكوميا، في محاولة لجذب التحويلات لمثل هذه الجمعيات لتي سنجدها في الأغلب على رأسها أناس سابقون بالسلطة التنفيذية، القوات المسلحة، أو الشرطة. أو من خلال خلق انشقاقات داخل ذات الجمعية.

(4) ICNL, Constraints on the civil society, Washington, 15/1/06, p.2
(5) Previous, p.3.

٧. ـ عقوبات جنائية ضد الأفراد المنضمون للمنظمات:

تصل في القانون المصري إلى عام سجن، وغرامة تصل إلى عشرة آلاف جنيه مصري لكل من يؤسس منظمة تهدد الوحدة الوطنية، أو "النظام العام". ستة شهور وألفي جنيه مصري للقيام بأنشطة دون إتباع القواعد القانونية.. وغيرها من العقوبات الجنائية.

توصيات لقانون ديمقراطي للمجتمع المدني:

١. أن تكون الحرية مفهوما حاكما في هذا القانون (والحظر أو المنع يكون الاستثناء)، وذلك من خلال إحلال الإخطار بدل من الموافقة في القانون، حرية تعديل الأنظمة الداخلية، عدم جواز تدخل الإدارة في عملية تسيير الجمعية لاجتماعاتها أو انتخاباتها أو نشاطاتها أو التأثير عليها.
٢. وضع عقوبات تتناسب مع حجم المسؤوليات وطبيعة العمل التطوعي، واللجوء لقواعد القانون العام في حالة أي مخالفة.
٣. تحديد واضح للمفاهيم والمصطلحات والإجراءات الواجب إتباعها في المجتمع المدني دون ترك عبارات مبهمة ومواد من القانون دون تحديد.
٤. قانون يدعم الشفافية بمنطق إتاحة المعلومات لتبادل المنفعة والتمكين من المحاسبية بدل من كونها كما في القانون الحالي مصدرا للرقابة على الجمعيات.
٥. وضع القضاء بهيئاته الطبيعية وسيط بين السلطة التنفيذية والمجتمع المدني إذ لا يجوز لأي طرف اتخاذ إجراءات قانونية ضد الآخر إلى من خلال اللجوء للسلطة القضائية.
٦. إدخال المجتمع كطرف رئيسي في معادلة المجتمع المدني[٦] من خلال عدة مواد تمكن المجتمع من التعرف على المجتمع المدني ومتابعته وإمكانية الاستفادة منه، أو حتى التدخل في حالة عدم الرضاء (مثال: إلزام مؤسسات المجتمع المدني نشر ميزانيتها على المواقع الخاص بها وفي الجريدة الرسمية)
٧. ضرورة تمتع المؤسسات الأهلية بكافة حقوق الشخصية المعنوية كما في القانون.
٨. توحيد جهة الرقابة على مؤسسات المجتمع المدني في جهة واحدة محددة ومعلنة الصلاحيات.
٩. ضرورة وجود كيان تمثيلي ديمقراطي منتخب يمثل الجمعيات بديلا عن الاتحاد العام للجمعيات والمؤمم من قبل النظام ما قبل ٢٥ يناير.

إن مراعاة هذه المجموعة من التوصيات وتجنب المعايير الخاصة بالقيود المفروضة على المجتمع المدني على المستوى الدولي، هي ضمانة لمجتمع مدني حر، الذي يمثل بدوره ضامن لحياة ديمقراطية في مصر.

(٦) تنظيم الجمعيات في الدول العربية (محرر)، برنامج بنيان/ البنك الدولي، لبنان، ب.ت.، ص.٩.