المرصد التونسي للإنتقال الديمقراطي
UNDEF
The United Nations Democracy Fund
FNUD
Fonds des Nations Unies pour la démocratie
AFA
منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives

# التنظيم التشريعي لحرية تكوين الجمعيات في مصر

## القانون رقم 149 لسنة 2019 ولائحته التنفيذية نموذجًا

ورقة سياسات

# مشروع دروس من الجائحة من أجل ممارسات ديمقراطية جيدة في الأزمات في مصر والأردن ولبنان وتونس (2022-2024)

منتدى البدائل العربي للدراسات الاجتماعية
والمرصد التونسي للانتقال الديمقراطي
بدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية

الآراء الواردة في هذا الإصدار تعبر عن رأي كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي من المؤسسات الشريكة

# التنظيم التشريعي لحرية تكوين الجمعيات في مصر

## القانون رقم 149 لسنة 2019 ولائحته التنفيذية نموذجًا

**ورقة سياسات**

**محمود عبد الظاهر**
باحث في قضايا المدافعين والمدافعات عن حقوق الإنسان،
وعضو شبكة الباحثين الشباب للديمقراطية والتنمية الشاملة

مراجعة منهجية: جورج فهمي

مراجعة فنية: نادين عبد الله

مراجع اللغة العربية: أحمد الشبيني

تصميم: محمد جابر

منسقة المشروع: شيماء الشرقاوي

# مقدمة

حرية تكوين الجمعيات إحدى الركائز الأساسية للنظم الديمقراطية، تعزز الجمعيات من صلابة المجتمعات في وجه الأزمات، وتساعدها على تحقيق مفهوم التنمية الشاملة التي ترتكز على الإنسان. تحتاج الجمعيات لتحقيق ذلك تنظيمًا تشريعيًّا يحترم حريتها ويساعدها على القيام بأدوارها. على العكس من ذلك فالتنظيم التشريعي المقيد لهذه الكيانات سيحد من قدرة تلك الجمعيات على القيام بأدوارها في دعم دور الدولة، وتنظيم ونشر قيم الديمقراطية في المجتمع. والدفاع عن مصالح وحريات المواطنين في مواجهة محاولات النيل منها

في النصف الثاني من العام عام 2019 صدر في مصر القانون رقم 149 لسنة 2019 والخاص بتنظيم ممارسة العمل الأهلي، لينهي جدلًا طويلًا، ويوقف سيل انتقادات محلية ودولية وجُهت إلى السلطات في مصر على خلفية إصدار مجلس النواب للقانون رقم 70 لسنة 2017 بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي. هذا القانون الذي ظل إلى ما يزيد على عام معطلًا عن التطبيق بعدم صدور لائحته التنفيذية في ظل رفض واسع له محليًّا ودوليًّا، سواء من الهيئات المعنية بحقوق الإنسان داخل منظومة الأمم المتحدة، أو منظمات غير حكومية دولية، بالإضافة إلى رفض هذا القانون من قِبل مئات المنظمات غير الحكومية المصرية وعلى رأسها عدد من المنظمات الحقوقية البارزة

مع الأسف لم يلبِ القانون الجديد/الحالي التطلعات المرجوة منه بحماية الحق في تكوين الجمعيات بوصفه حقًّا أساسيًّا من حقوق الإنسان بالإضافة إلى كونه حقًّا دستوريًّا أيضًا بموجب المادة 75 من دستور 2014. فقد احتوى على قيود عديدة تمس جوهر الحق في حرية تكوين الجمعيات، من أبرزها قيود تمس عملية تسجيل الجمعيات، ومواد تمثل تعديًا على مبدأ استقلالية الجمعيات عن سلطات الدولة، بالإضافة إلى قيود عديدة تمس حق الجمعيات في التماس التمويل الأجنبي

تتضمن هذه الورقة ثلاثة محاور، يناقش أولهم المبادئ الأساسية الحاكمة للحق في تكوين الجمعيات والحماية القانونية المقررة له في القانون الدولي، وفي الدستور المصري بالإضافة إلى عرض تجارب إيجابية لتنظيم حق تكوين الجمعيات في المنطقة العربية، ويناقش المحور الثاني بعض الإشكاليات الجوهرية الموجودة في قانون تنظم العمل الأهلي المصري، وفي محورها الأخير ستحاول الورقة الإجابة على سؤال كيف يمكن تعديل القانون رقم 149 لسنة 2019 واللائحة التنفيذية ليتوافق مع المعايير الدولية للحق في حرية تكوين الجمعيات، فيما يتعلق بالإشكاليات الثلاث التي تم التركيز فيها في هذه الورقة

# أولًا: المبادئ الأساسية الحاكمة للحق في تكوين الجمعيات والحماية القانونية المقررة له

## 1. الحماية القانونية للحق في تكوين الجمعيات في القانون الدولي وفي الدستور الوطني

ورد الحق في تكوين الجمعيات بحماية في عديد من الوثائق الدولية الحقوقية من بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (1966)، اتفاقية حقوق الطفل (1989)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)، وإعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان (1998)، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981)

في هذا السياق تعتبر المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حجر الزاوية في توضيح الإطار القانوني الدولي لحماية الحق في تكوين الجمعيات. تنص هذه المادة على: «-1 لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. -2 لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك 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. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق....»[1]

بموجب تصديقها على هذه الاتفاقية -وغيرها- تلتزم مصر باحترام وحماية وتعزيز الحق في تكوين الجمعيات داخليًا وفقًا للمادة 93 من الدستور المصري والتي تنص على: «تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقًا للأوضاع المقررة»، كذلك حظي الحق في تكوين الجمعيات بحماية دستورية منفصلة في المادة 75 من الدستور والتي تنص على: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها، أو حلها، أو حل مجالس إداراتها، أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي.... «.[2]

كذلك يمثل الحق في تكوين الجمعيات جزءًا من حق التجمع السلمي، وهو أيضًا أحد الحقوق التي تتمتع بحماية القانون الدولي لحقوق الإنسان، والدستور المصري، ويرتبط الحق في تكوين الجمعيات بعدد من حقوق الإنسان الأخرى مثل الحق في حرية التعبير، الحق في المشاركة، وغيرها.

من المهم هنا أن نشير إلى أن لفظ الجمعيات المستخدم في سياق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان يشير إلى فكرة التجمع أو التنظيم، فيمكن أن نستخدم لوصف الجمعيات عشرات الألفاظ الأخرى، مثل: المؤسسات، المنظمات، المبادرات، الروابط، وغيرها. تعرف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) الجمعية بأنها: «هيئة مستقلة غير هادفة للربح وقائمة على تجمع طوعي لأشخاص يجمع بينهم اهتمام أو نشاط أو غرض مشترك. وليس بالضرورة أن يكون للجمعية شخصية اعتبارية، ولكن تحتاج إلى أن يكون لها شكل أو هيكل مؤسسي معين»[3].

هذا المفهوم (الدولي) لاستخدام لفظ جمعية يختلف عن استخدامه داخل القانون المصري الذي يستخدمه للإشارة إلى أحد الأشكال التنظيمية الموجودة داخل قوانين تنظيم ممارسة العمل الأهلي السابقة، والقانون الحالي، دون غيره من الأشكال التنظيمية.

## 2. المبادئ العامة لحق تكوين الجمعيات

استنادًا إلى الوثائق الدولية السابق الإشارة إليها وإلى باقي قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، جرت محاولات عديدة لصياغة مبادئ عامة توضح بالتفصيل مضمون ونطاق الحق في تكوين الجمعيات وتقدم إرشادات إلى السلطات الوطنية حول كيفية تعزيز هذا الحق داخليًا. من هذه الوثائق ما يحمل طابعًا رسميًا نسبة إلى الجهة المصدرة له مثل «المبادئ التوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات والتجمع في إفريقيا»[4] الصادرة عن اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في مايو 2017. ووثيقة «المبادئ التوجيهية المشتركة بشأن حرية تكوين الجمعيات»[5]، الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) والصادرة في ديسمبر 2014، ووثيقة «المبادئ العامة بشأن حماية الفضاء المدني والحق في الوصول إلى الموارد»[6] الصادرة عن المقرر الخاص المعني بحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بالأمم المتحدة. ومنها ما هو غير رسمي مثل وثيقة «المبادئ والمعايير لحماية حق التجمع في العالم العربي»[7]، وهي نتاج ورشة عمل عقدت في العاصمة الأردنية، عمّان، عام 1999، وضمت مجموعة من الخبراء/ات القانونيين والمدافعين/ات عن حقوق الإنسان، الذين يمثلون عددًا من الدول العربية

**بدراسة هذه الوثائق يمكن استخلاص المبادئ الآتية لتنظيم عملية قيد وتسجيل الجمعيات، وحماية استقلاليتها، وتنظيم حقها في التماس الموارد المالية الخارجية:**

1. لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في المشاركة في تأسيس الجمعيات، وإدارتها، والانتساب إليها، والانسحاب منها بحرية، وذلك من أجل تحقيق هدف أو أهداف ليس من ضمنها تحقيق الربح للمؤسسين. ولهذه الجمعية حق ممارسة الأنشطة والعمل بشكل سلمي وحر دون الحاجة إلى تسجيل رسمي أو اكتساب الشخصية القانونية المعنوية، ولا يجوز معاقبة أو تجريم عمل الجمعيات غير الرسمية (غير المسجلة) على أساس افتقارها إلى صفة التسجيل القانوني.

2. للجمعيات حق التسجيل واكتساب الشخصية المعنوية والتمتع بالمزايا القانونية كافة المرتبطة بذلك، مثل: حقوق الذمة المالية المستقلة عن الأعضاء، وإمكانية فتح حسابات في البنوك وغيرها. ويكون التسجيل بنظام الإخطار بحيث تحصل الجمعيات على الصفة القانونية بمجرد تقديم الإخطار دون الحاجة إلى تصريح أو موافقة السلطات. كذلك لا يجوز أن تكون أهداف

الجمعيات، أو أنظمتها، أو شخصية مؤسسيها، أو انتماءاتهم، أو عددهم، سببًا لفرض أي قيود أو عراقيل على تأسيسها، ولا يجوز أن تشكّل إجراءات التأسيس عبر نظام الإخطار، عوائق وعراقيل أمام تأسيس الجمعيات. ويجب أن تتسم هذه الإجراءات بالسرعة والوضوح والبساطة، وبدون تكلفة، وألا تخضع للسلطة التقديرية للإدارة.

3. يضع أعضاء الجمعية أنظمتها ويحددون أنشطتها بحرية، أو يعدلون هذه الأنظمة والأنشطة بحرية، ويحق للجمعية الانخراط في الحياة السياسية أو الاجتماعية أو الثقافية، بما في ذلك مسائل حقوق الإنسان، والحكم الديمقراطي، والشؤون الاقتصادية. ولا يجوز فرض قيود على هذه الأنشطة إلا لحماية النظام العام أو الأمن العام أو حقوق وحريات الآخرين، وأن يتم تفسير هذه المصطلحات في نظام ديمقراطي. وتبرير أي قيود يتم فرضها، والالتزام باللجوء إلى التدخل الأقل تقييدًا للحق عند فرض القيد.

4. تخضع الجمعية لرقابة أعضائها وهيئاتها الداخلية، وللقضاء الوطني (ذي الصفة) ولجهة الإدارة العامة في النواحي المالية وفي حدود ما تستفيد منه الجمعية من إعفاءات ومزايا مالية. ولا يجوز لجهة الإدارة تفتيش مقرات الجمعيات إلا بإذن قضائي، ولا يحق لتلك الجهات طلب معلومات مفصلة، مثل: محاضر الاجتماعات أو قوائم الأعضاء أو معلومات شخصية عن المشاركين في أنشطة الجمعية.

5. للجمعيات الحق في تنمية مواردها المالية، بما في ذلك: رسوم وتبرعات الأعضاء وقبول الهبات والمنح والمساعدات من أي شخص طبيعي أو معنوي، محلي أو خارجي، والقيام بنشاطات من شأنها أن تحقق لها دخلًا وتدر عليها ربحًا يستخدم في أنشطتها، شرط ألا توزع هذه الأرباح على الأعضاء. ولا يجوز أن تشترط الدول على الجمعيات الحصول على إذن مسبق قبل الحصول على تمويل. ويكون هذا التمويل عن طريق الإخطار ويخضع لرقابة القضاء اللاحقة فيما يتعلق بجرائم غسيل الأموال، وتمويل الإرهاب، والاحتيال، والفساد، أو ما شابه ذلك من جرائم. وكذلك القوانين المتعلقة بالشفافية وتمويل الانتخابات والأحزاب السياسية. وذلك كله بشرط أن تتفق هذه القوانين مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

## 3. تجارب إيجابية لتنظيم حق تكوين الجمعيات في المنطقة العربية

لم تعرف منطقتنا العربية تجارب إيجابية كثيرة فيما يتعلق بتنظيم الحق في تكوين الجمعيات. لبنان هي واحدة من هذه التجارب القليلة، ينظم حق تكوين الجمعيات في لبنان قانون قصير (19 مادة فقط) صدر في 3 أغسطس عام 1909. وعدل عدة مرات بعدها.[8] يؤسس هذا القانون لحق الجمعيات في التأسيس بمجرد التقاء إرادة مؤسسيها، ودون الحاجة إلى تسجيل مسبّق. لكن وفقًا لمادته رقم 6 يوجب القانون على القائمين/ات على التأسيس إخطار سلطات الدولة بتأسيس الجمعية كي لا تكون جمعية سرية، وهو الأمر الذي يحظره القانون نفسه. يطلق القانون على عملية الإخطار اسم «العلم والخبر» وبمجرد قيام الجمعية بهذه العملية تكتسب شخصيتها المعنوية. خروجًا عن هذا الأصل، تحتاج الجمعيات الأجنبية إلى الحصول على ترخيص مسبّق من مجلس الوزراء، وتحتاج جمعيات الشباب والرياضة إلى ترخيص من المديرية العامة للشباب والرياضة.

من ناحية أخرى استقر القانون اللبناني على مبدأ الرقابة اللاحقة فقط على عمل الجمعيات، ولم يتضمن أي أحكام تجيز الرقابة أو التدخل المسبقين لأي جهاز حكومي في عمل الجمعيات. بدءًا من مرحلة التأسيس، وعند اختيار وممارسة الأنشطة. يفرض القانون على هذه الجمعيات ثلاثة دفاتر فقط لتمكين السلطات من ممارسة عملية الرقابة اللاحقة عليها. كذلك لم يفرض هذا القانون -في حال مخالفته- أي عقوبات سالبة للحرية.[9] ولم يتضمن القانون أي قيود أو قواعد خاصة لحصول الجمعيات على تمويل محلي أو أجنبي، فيما عدا أن تكون هذه التمويلات مشروعة ومصحوبة بوثائق، وأن تستخدم لتحقيق أغراض الجمعية

التجربة الثانية والأكثر معاصرة هي تجربة تونس ما بعد ثورة 14 يناير 2011 إذ صدر المرسوم رقم 88 لسنة 2011[10] لينظم حق تكوين الجمعيات كأحد الآثار السريعة لحالة الحرية النسبية التي تمتعت بها تونس عقب ثورتها. أقر القانون حق الجمعيات في التأسيس عن طريق الإخطار (نظام التصريح) دون الحاجة إلى ترخيص مسبق من الجهات الحكومية، ومنح حق تأسيس الجمعيات لكل مواطن/ة تونسي يزيد عمره على 16 عامًا، وكذلك للأجانب المقيمين في تونس. أقر القانون للجمعيات الحق في

الحصول على المعلومات، وإقامة الاجتماعات والتظاهرات وحق نشر التقارير والمعلومات وطبع المنشورات واستطلاعات الرأي. وحظر عليها الدعوة إلى العنف أو الكراهية والتعصب والتمييز، وممارسة الأعمال التجارية بغرض تحقيق مكسب مالي للأعضاء، وجمع الأموال لدعم أحزاب سياسية أو مرشحين مستقلين في العمليات الانتخابية

تضمن القانون كذلك حماية للجمعيات من حلها عن طريق الجهات الحكومية بأن قرر أن حل الجمعيات لا يكون إلا بقرار أعضائها، أو بحكم قضائي. وأقر القانون بحق الجمعيات في التماس التمويل الأجنبي دون الحاجة إلى إذن مسبق من السلطات الحكومية، مع إلزام تلك الجمعيات بإخطار هذه السلطات بقبولها لهذا التمويل، وألزمها كذلك بنشر معلومات عن هذه المنح والهبات ومصادرها وقيمتها في إحدى وسائل الإعلام المكتوبة وفي الموقع الإلكتروني للجمعية. حظر القانون على الجمعيات فقط قبول تمويل من دول لا تربطها بتونس علاقات دبلوماسية أو من منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلك الدول.

لم يتضمن القانون التونسي أي عقوبات شخصية سواء سالبة للحرية أو مالية، وإنما تضمن عددًا من العقوبات التي توقع على الجمعية كشخص اعتباري مثل تعليق النشاط، أو الحل

# ثانيًا: الإشكاليات الجوهرية بالقانون رقم 149 لسنة 2019

## 1. تسجيل الجمعيات وفقًا لأحكام القانون 149 لسنة 2019

مارس القانون رقم 149 اعتداء على الحق في حرية تكوين الجمعيات بأن قصر حق ممارسة العمل الأهلي على الكيانات المسجلة فقط، واعتبر كل من يعمل خارج هذه الأُطر مجرمًا يستحق العقاب. وعلى ذلك لم يقُم القانون بتسهيل عملية قيد الجمعيات. فرغم التزام القانون بالقيد الدستوري الخاص بأن يكون هذا التسجيل بنظام الإخطار فإن تنظيم عملية تقديم الإخطار المترتبة على آثاره القانونية وفقًا للضوابط التي وضعها القانون 149 ولائحته التنفيذية تتضمن تقديم قائمة طويلة من المستندات والخطوات

بعض هذه المستندات مقبول مثل تقديم النظام الأساسي للجمعية وبيانات الاتصال بالمؤسسين/ات، وبعضها يمثل تعسفًا في تنظيم هذا الأمر مثل مطالبة المؤسسين/ات بتقديم شهادات حالة جنائية لهم وشهادات منهم بعدم إدراجهم على قوائم الإرهاب وغير ذلك، بالإضافة إلى سداد رسم مالي قدره 2000 جنيه. كذلك يلزم لصحة الإخطار تقديم ما يثبت تخصيص مقر (له شروط خاصة) للجمعية وألا يتم استخدام هذا المقر أو جزء منه لأي أغراض غير العمل الأهلي. ولا يتم قبول هذا المقر إلا بعد معاينته من قِبل موظفي جهة الإدارة (وزارة التضامن الاجتماعي) للتأكد من استيفائه الشروط

لا يترتب هذا الإخطار على آثاره القانونية إلا بعد قبوله من جهة الإدارة، التي يجوز لها حتى بعد قبول الإخطار الاعتراض على تأسيس الجمعية، ووقف عملية التأسيس، خلال مدة 60 يومًا من تاريخ قبول أوراق الإخطار. لم يضع القانون عقوبة على قيام جهة الإدارة بالامتناع عن تسلم الإخطار المستوفي لشروطه

كذلك لا تستطيع الجمعية بعد تسليم الإخطار ممارسة أنشطة التمتع بالذمة المالية المستقلة مثل فتح حسابات بالبنوك إلا بعد الحصول على خطاب رسمي يسمح لها بذلك من جهة الإدارة

بالنسبة إلى الأشكال التنظيمية الأخرى المنصوص عليها في القانون فهناك شروط إضافية. بالنسبة إلى المؤسسات مثلًا يشترط تخصيص مبلغ لا يقل عن 20000 جنيه، أما المنظمات الأجنبية فلا يجوز لها ممارسة أنشطة في مصر إلا بتصريح مباشر من جهة الإدارة، على أن تقدم رسمًا ماليًا قدره 50000 جنيه عند طلب التصريح، وقيمة مماثلة مع زيادة قدرها 20% عند تجديد التصريح

أفرغت الإجراءات السابقة عملية التسجيل بالإخطار من مضمونها حيث حولتها إلى عملية إدارية صعبة ومعقدة، ومكلفة أيضًا. كما منحت جهة الإدارة سلطات واسعة في التعامل مع تسلم الإخطار بشكل يجعل العملية تقترب من عمليات التأسيس بالحصول على تصريح مسبق

## 2. مبدأ استقلالية الجمعيات عن سلطات الدولة وفقًا لأحكام القانون 149 لسنة 2019

حق الجمعيات في العمل بحرية وبشكل مستقل عن تدخل وسيطرة السلطات الرسمية هو جوهر الحق في تكوين الجمعيات. ورغم أن الدستور المصري قد نص بشكل واضح على هذا المبدأ بقوله: «.. تمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها.... « إلا أن القانون رقم 149 انتهك هذا المبدأ في مواضع عديدة منه

في مادته الأولى يعرّف القانون العمل الأهلي بأنه العمل الذي لا يهدف إلى الربح ويمارس بغرض تنمية المجتمع. وفي المادة رقم 14 يطالب القانون الجمعيات الأهلية بمراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع. في توجيه مباشر لعمل تلك الجمعيات وأنشطتها والتي يفترض أن يكون موجهًا فقط من أعضائها وفق إرادتهم الحرة. كذلك يحظر القانون على تلك الجمعيات ممارسة أي نشاط لا يدخل ضمن ميادين عملها المحددة مسبقًا في نظامها الأساسي

وفي المادة 15 يحظر القانون على تلك الجمعيات ممارسة الأنشطة السياسية، أو الحزبية، أو النقابية، أو استخدام مقرات الجمعية في ذلك، دون توضيح لماهية تلك الأنشطة أو نطاقها، وهو ما يفتح الباب للتضييق على الجمعيات العاملة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان أو التنمية وتعزيز المشاركة السياسية أو غيرها

تقيّد المادة نفسها حق الجمعيات في إجراء استطلاعات الرأي، أو نشر، أو إتاحة نتائجها، أو إجراء الأبحاث الميدانية، أو عرض نتائجها قبل موافقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. وهو ما يمثل تعديًا سافرًا ليس فقط على حرية الجمعيات، ولكن على حرية التعبير أيضًا، بصفتها الحق الضامن لحرية تداول المعلومات، ولحرية البحث العلمي، وكلاهما حقوق دستورية مستقرة

بالنسبة إلى الجمعيات العاملة في المحافظات الحدودية فقيامها بتنفيذ أنشطة ما، يتطلب الحصول على ترخيص مسبق من الجهة الإدارية، وبعد أخذ رأي المحافظ المختص، وموافقة (جهات معنية) أخرى، لم يسمِّها القانون. يتضمن الطلب الذي يجب على الجمعيات تقديمه للحصول على هذا التصريح قائمة طويلة من المستندات، منها صحيفة الحالة الجنائية للأشخاص القائمين على تنفيذ النشاط.

وتبين المادة 19 من اللائحة التنفيذية للقانون[11] كيف تقوم جهة الإدارة بتقييد كل ما يخص الجمعيات الأهلية من معلومات تفصيلية حول عملها ومؤسسيها، والعاملين بها، بل والمستفيدين من خدماتها، والمتطوعين بها، والمنظمات الشريكة لها، مع منح (حق) الوصول إلى هذه البيانات لأي جهة بقرار من الوزير المختص

من ناحية أخرى منح القانون رقم 149 صلاحية واسعة لجهة الإدارة فيما يتعلق بدورها الرقابي على عمل الجمعيات فسمح لها بدخول مقرات الجمعيات بإخطار مسبق، وبدون، وبالاطلاع على سجلاتها ودفاترها وبمتابعة أنشطتها. هذه الصلاحيات تتوسع بحكم القانون لتشمل كل الكيانات التي تمارس العمل الأهلي وفقًا للتعريف الوارد في متن القانون رقم 149 للعمل الأهلي، حتى ولو لم تكن هذه الكيانات مسجلة كجمعية أهلية أو كانت غير مسجلة من الأصل.

## 3. تنظيم حق الجمعيات في الحصول على تمويل أجنبي لأنشطتها وفقًا لأحكام القانون 149 لسنة 2019

سمح القانون رقم 149 للجمعيات المسجلة وفقًا لأحكامه بالحصول على تمويل أجنبي من الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية،

الموجودة بالخارج أو داخل مصر بشرط إيداع تلك التمويلات في الحساب البنكي للجمعية دون غيره مع إخطار الجهات الإدارية بوصول تلك التمويلات.

ليس من حق الجمعية في هذا الحالة التصرف في هذه الأموال بأي شكل إلا بعد موافقة جهة الإدارة الصريحة، أو موافقتها الضمنية على قبول هذا التمويل بمرور 60 يومًا على تقديم الإخطار لها بوصول الأموال، دون اعتراض من تلك الجهة

وفقًا للتنظيم السابق فقدرة الجمعية على الوصول إلى التمويل الذي حصلت عليه بالفعل واستخدامه في تنفيذ أنشطتها المختلفة مرهونة بقرار جهة الإدارة التي يحق لها الاعتراض على هذا التمويل، وهي غير مطالبة حتى بإبداء أسباب هذا الاعتراض

من ناحية أخرى حظرت المادة 15 من القانون على الجمعيات «إبرام اتفاق بأي صيغة كانت مع جهة أجنبية داخل أو خارج البلاد قبل موافقة الجهة الإدارية وكذلك أي تعديل يطرأ عليه.»[12] وبطبيعة الحال فاتفاقيات التمويل هي شكل من أشكال الاتفاقات الداخلة في نطاق هذه المادة وبالتالي فعقدها يتطلب موافقة مسبقة من جهة الإدارة. وقبل عقد هذه الاتفاقيات لن تقوم الجهات المانحة بتحويل أموال للجمعيات من الأصل. أي إن فكرة الإخطار بورود تمويل هي فكرة مفرغة من معناها القانوني فالحصول على التمويل يستلزم عقد اتفاق شراكة وتمويل، وعقد اتفاق الشراكة يستلزم تصريحًا وموافقة مسبقة من جهة الإدارة

# ثالثًا: البدائل التشريعية المقترحة لتعديل القانون رقم 149 لسنة 2019 استنادًا إلى مبادئ حق تكوين الجمعيات في القانون الدولي لحقوق الإنسان

| التعديل المقترح | نطاق التعديل |
|---|---|
| تعديل النص الحالي للقانون رقم 149 لسنة 2019 بما يحقق:<br>1. إلغاء قصر ممارسة العمل الأهلي على الكيانات المسجلة بشكل رسمي، وإلغاء العقوبات المنصوص عليها في القانون لهذا الفعل.<br>2. اعتبار عملية تسجيل الجمعيات شرطًا لازمًا لاكتسابها الشخصية القانونية المعنوية المستقلة عن شخصية أعضائها وبالتالي تمتعها بالامتيازات القانونية المقررة لذلك بالإضافة إلى تمتعها بالامتيازات والإعفاءات المالية المقررة للجمعيات.<br>3. إلغاء الرسوم المالية المفروضة على عملية القيد، وقصر المستندات المطلوبة على النظام الأساسي للجمعية، وقائمة بأسماء المؤسسين، وطرق الاتصال بهم، وعنوان مكان ممارستهم لأنشطة الجمعية، مع إلغاء القيود الشكلية المتعلقة بالمقر. وتحديد عدد المؤسسين كحد أدنى بثلاثة أشخاص.<br>4. تحديد آلية التظلم عند امتناع جهة الإدارة باستلام الإخطار، وتوضيح عقوبة ذلك. | عملية تسجيل الجمعيات |

| | |
|---|---|
| تعديل النص الحالي للقانون رقم 149 لسنة 2019 بما يحقق:<br>1. إلغاء النص على مجالات عمل بعينها للجمعيات والتأكيد على فكرة استقلالية مؤسسي الجمعية وحقهم في ممارسة الأنشطة التي يرونها مناسبة دون قيود إلا تلك التي تفرضها القوانين العامة السارية في البلاد بشرط التزام تلك القوانين بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان.<br>2. إلغاء الحظر المفروض على الجمعيات بممارسة أنشطة بعينها مثل الأنشطة السياسية أو توضيح المقصود بالأنشطة السياسية وقصر هذا الحظر على التدخل أو تمويل العمليات الانتخابية فقط.<br>3. إلغاء كل أشكال الرقابة السابقة التي تمارسها جهة الإدارة على عمل وأنشطة الجمعيات الأهلية، وتحويل كل أشكال الرقابة لرقابة لاحقة، في ضوء القوانين السارية في البلاد. يشمل ذلك حق تلك الجمعيات في عقد اتفاقيات الشراكة والتحالف داخليًا وخارجيًا دون قيود.<br>4. إلغاء كل القواعد الاستثنائية المنظمة لعمل الجمعيات في المناطق الحدودية.<br>5. الحد من الصلاحيات الممنوحة لممثلي الجهات الإدارية بدخول وتفتيش مقرات الجمعيات دون إذن، باشتراط الحصول على إذن قضائي مسبق قبل مباشرة هذه التصرفات. | مبدأ استقلالية الجمعيات عن سلطات الدولة |
| تعديل النص الحالي للقانون رقم 149 لسنة 2019 بما يحقق:<br>• إلغاء الرقابة المسبقة لجهة الإدارة على عقد اتفاقيات التمويل، وعلى التصرف في الأموال الممنوحة للجمعية وإقرار حق جهة الإدارة في الاعتراض على مثل هذه الاتفاقيات أمام الجهات القضائية وذلك كله في ضوء القوانين المنظمة لمكافحة الفساد وغسيل الأموال وتمويل الإرهاب وباقي القوانين السارية في البلاد. | تنظيم حق الجمعيات في الحصول على تمويل أجنبي لأنشطتها |

# الخاتمة

ستعزز التوصيات المدمجة في هذه الورقة من تمتع المواطنين المصريين بالحق في تكوين الجمعيات فيما يتعلق بتسجيل تلك الجمعيات، واستقلاليتها عن سلطات الدولية، وبحقها في التماس التمويل الأجنبي. وهو ما سيساهم بدوره في ازدهار العمل الأهلي في مصر وتمكين الجمعيات من ممارسة دورها في تنمية ودعم المجتمع والدفاع عن حقوق المواطنين. كذلك ستمثل هذه التعديلات استجابة لمناشدات دولية متكررة للسلطات في مصر بشأن احترام حق تكوين الجمعيات وستساهم في تحسين صورتها أمام المجتمع الدولي. فضلًا عن تدفق التمويلات الأجنبية للجمعيات في مصر بشكل أكبر بعد رفع القيود المفروضة على ذلك، وهو ما يخدم الوضع الاقتصادي في البلاد بشكل عام

# هوامش

1 العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، اعتمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1966.
https://tinyurl.com/5n6khrpy

2 الدستور المصري الصادر عام 2014 والمعدل في 2019.
https://manshurat.org/node/14675

3 منظمة الأمن والتعاون في أوروبا: « المبادئ التوجيهية المشتركة بشأن حرية تكوين الجمعيات»، 2014. ص 10.
https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/174281.pdf

4 اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب: «المبادئ التوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات والتجمع في إفريقيا». 2017.
https://africandefenders.org/wp-content/uploads/2020/09/ACHPR-Guidelines-Arabic.pdf

5 منظمة الأمن والتعاون في أوروبا: «المبادئ التوجيهية المشتركة بشأن حرية تكوين الجمعيات»، 2014.
https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/174281.pdf

6 Special Rapporteur on freedom of peaceful assembly and of association: “General principles on protecting civic space and the right to access resources”.
https://www.ohchr.org/sites/default/files/GeneralPrinciplesProtectingCivicSpace.pdf

7 منظمة العفو الدولية (برنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا): مجلة موارد، العدد 17، مبادئ ومعايير بشأن حرية الجمعيات في الدول العربية. 2011.
https://www.amnesty.org/en/documents/pol32/006/2011/ar/

8 قانون الجمعيات اللبناني الصادر في 3 أغسطس 1909.
http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=257670

9 غسان مخيبر، ورقة «تنظيم الجمعيات في لبنان: بين الحرية والقانون والممارسة».
https://taxesinlebanon.tripod.com/Miscellaneous/Associations.doc

10 مرسوم عدد 88 لسنة 2011 مؤرخًا في 24 سبتمبر 2011 يتعلق بتنظيم الجمعيات.
https://manshurat.org/node/36847

11 اللائحة التنفيذية للقانون رقم 149 لسنة 2019. والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 104 لسنة 2021.
https://manshurat.org/node/70551

12 قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019، المادة 15 بند (ك).
https://manshurat.org/node/61248

منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives

منتدى البدائل العربي للدراسات الاجتماعية

بناية وست هاوس 3، ش جان دارك الحمرا، مكاتب أوليف جروف، بيروت، لبنان.

+961 76 386 477 info@afalebanon.org https://www.afalebanon.org/

هذا المُصنَّف مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي نَسب المُصنَّف - غير تجاري - منع الاشتقاق 4.0 دولي.