جامعة المنصورة

كليــة الحقوق

قسم القانون العام

الرقابة الإدارية على جمعيات النفع العام في القانون الإماراتي

دراسة تحليلية

تقديم الباحث

خالد عباس إبراهيم البلوشي

البحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه

إشراف

الأستاذ الدكتور / وليد محمد الشناوي

عميد كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢٢

الملخص

الرقابة الإدارية على جمعيات النفع العام في القانون الإماراتي

تبقى رقابة الدولة على أنشطة الجمعيات في دولة الإمارات العربية المتحدة هي رقابة مفروضة بحكم القانون، أوجدتها النصوص وفعلت ممارستها وزارة الشؤون الاجتماعية، فقد احترمت هذه الأخيرة مبدأ حرية تكوين الجمعيات ذات النفع العام عند ممارسة رقابتها على أنشطة هذه الجمعيات. إلّا أنّ مدى هذه الرقابة من الناحية العملية قد توسع مما أدى إلى تقييد أنشطة بعض الجمعيات فتحجم دور البعض منها

يمكن بلورة مشكلة الدراسة في التساؤل التالي: ما مدى فعالية الرقابة الإدارية التي تمارسها الوزارة على جمعيات النفع العام في ضبط أنشطة الجمعيات ومراقبتها في القانون الإماراتي؟

تتمثل أهمية الدراسة من الناحية العلمية في أنها تبين الآليات القانونية للرقابة الإدارية على جمعيات النفع العام في القانون الإماراتي ومدى فعالية تلك الرقابة.

الكلمات الدالة: الرقابة الإدارية – جمعيات النفع العام– وزارة تنمية المجتمع– الرقابة السابقة– الرقابة اللاحقة.

Summary

administrative control of public interest associations in UAE law

State control over the activities of associations in the UAE remains a law-imposed control created by the texts and exercised by the Ministry of Social Affairs, which has respected the principle of freedom of association of public benefit when exercising control over the activities of these associations. In practice, however, the extent of such control has expanded, restricting the activities of some associations and limiting the role of some of them.

The problem of study can be crystallized in the following question: How effective is the administrative control exercised by the Ministry on public interest associations in controlling and monitoring the activities of associations in UAE law?

The scientific importance of the study is that it shows the legal mechanisms for administrative control of public interest associations in UAE law and the effectiveness of such oversight.

Keywords: Administrative Control - Public Benefit Associations - Ministry of Community Development - Previous Censorship - Subsequent Censorship.

المقدمة

تبقى رقابة الدولة على أنشطة الجمعيات في دولة الإمارات العربية المتحدة هي رقابة مفروضة بحكم القانون، أوجدتها النصوص وفعلت ممارستها وزارة الشؤون الاجتماعية، فقد احترمت هذه الأخيرة مبدأ حرية تكوين الجمعيات ذات النفع العام عند ممارسة رقابتها على أنشطة هذه الجمعيات. إلّا أنّ مدى هذه الرقابة من الناحية العملية قد توسع مما أدى إلى تقييد أنشطة بعض الجمعيات فتحجم دور البعض منها[١].

ولا ننسى أيضاً أنّ دور الرقابة يجب أن يكون في حدود المصلحة العامة، ويختلف مدى الدور الرقابي تبعاً لاختلاف أنشطة الجمعية وأسلوب عملها، وعلى الجهة الرقابية أن لا تفسر القيود والإجراءات اللائحية لتنظيم أنشطة الجمعية إلّا تفسيراً ضيقاً، يكون من أجل كفالة حسن سير الجمعيات وتحقيق أهدافها[٢]. حينها لا يعترض أحد على فرض إدارية وجنائية على الجمعيات التي تمارس أنشطة غير مشروعة، لأنّ مسألة حرية تكوين الجمعيات وأنشطتها لا يعني غياب المساءلة والرقابة[٣].

---

(١) – د. أعاد حمود القيسي، رقابة الدولة على الجمعيات ذات النفع العام، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثامن، العدد الأول، يناير ٢٠١١.ص٧٦

(٢) د. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٨، ص ١٨٤ – ١٩٦.

(٣) – د. أماني قنديل – المجتمع المدني في العالم العربي (دراسة الجمعيات الأهلية، دار المستقبل العربي) ١٩٩١.ص١١٥

تدارك الناس منذ وجد المجتمع فوائد تجميع الأنشطة الفردية، بقيام جماعات تستهدف تحقيق أغراض مشتركة، لأن النشاط الفردي يكون محدوداً في قوته ومدته، بخلاف الأنشطة الجماعية[٤]، إذ تقوم على التضامن بين قوى الأفراد، كما أنه غير محدد بمدة معينة، فيكتب له البقاء لفترة أطول من حياة الفرد. ويفضل نشاط الجماعات، أمكن للإنسانية تحقيق الكثير من أعمال البر والدين والعلم[٥]... ووجدت الجمعيات الخيرية والدينية والعلمية.. إلخ، وكان لا بد من تمتعها بشخصية قانونية، كي تتمكن من تحقيق أغراضها، إذ يندمج الأفراد الذين تتألف منهم الجمعية في شخصية واحدة، وتمارس نشاطها القانوني كما يمارسه الفرد سواء بسواء، فتكون أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات[٦].

كما أن الجمعيات قد لا تقوم على جماعة من الناس، بل على غرض من الأغراض، من أعمال البر أو التعليم،[٧] حيث يرصد له مال يكفل تحقيق الغرض، وتتمتع الجمعية عندئذ أيضاً، بالشخصية القانونية، بالنظر إلى هذا

---

[٤] د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨، ص ٢٤٩.

[٥] د د. محمد محمود أبو زيد، دوام سير المرفق العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٠٢ وما بعدها.

[٦] د. أبو الوفا محمد أبو الوفا، المرجع السابق، ص ٩٨

[٧] د. سعد عصفور، بحث بعنوان حرية تكوين الجمعيات في إنكلترا وفرنسا ومصر، مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، ١٩٥١، ص ٧٩.

المـــال المرصـــود والغـــرض المقصـــود، دون مـــا نظـــر إلـــى الـــأفراد الـــذين يتولـــون تحقيق هذا الغرض باستعمال المال[٨]

مشكلة الدراسة:

يمكـــن بلـــورة مشـــكلة الدراســـة فـــي التســـاؤل التـــالي: مـــا مـــدى فعاليـــة الرقابـــة الإداريـــة التـــي تمارســـها الـــوزارة علـــى جمعيـــات النفـــع العـــام فـــي ضـــبط أنشـــطة الجمعيات ومراقبتها في القانون الإماراتي؟

أهمية الدراسة:

١) **الأهميـــة النظريـــة:** تتمثـــل أهميـــة الدراســـة مـــن الناحيـــة النظريـــة فـــي أنهـــا تبين أهميـــة الرقابـــة الإداريـــة علـــى أعمـــال جمعيـــات النفـــع العـــام وتكوينهـــا، كمـــا أنـــا تســـلط الضـــوء علـــى موقـــف المشـــرع الإمـــاراتي مـــن الرقابـــة الإداريـــة عـــن طريـــق وزارة تنميـــة المجتمـــع فـــي تحقيـــق الرقابـــة الإداريـــة على جمعيات النفع العام.

٢) **الأهميـــة العلميـــة:** تتمثـــل أهميـــة الدراســـة مـــن الناحيـــة العلميـــة فـــي أنهـــا تبـــين الآليـــات القانونيـــة للرقابـــة الإداريـــة علـــى جمعيـــات النفـــع العـــام فـــي القانون الإماراتي ومدى فعالية تلك الرقابة.

أهداف الدراسة:

---

[٨] د. أبو الوفا محمد أبو الوفا، المرجع السابق، ص ١١١

١) بيان أثر الرقابة الإدارية على جمعيات النفع العام وفق القانون الإماراتي.

٢) تحديد الآليات القانونية للرقابة الإدارية على جمعيات النفع العام في القانون الإماراتي.

٣) بيان موقف القضاء الإماراتي من الرقابة الإدارية على عمل جمعيات النفع العام.

منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الصفي التحليلي من خلال تحليل نصوص القوانين المنظمة لعمل جمعيات النفع العام في دولة الإمارات العربية المتحدة وتحليل الآراء الفقهية وأحكام القضاء ذات الصلة بموضوع الدراسة.

تقسم الدراسة:

- **المبحث الأول:** التزامات جمعيات النفع العام من الناحية الادارية.
- **المبحث الثاني:**

المبحث الأول

التزامات جمعيات النفع العام من الناحية الادارية

تمهيد وتقسيم:

تتباين أهداف الجمعيات ذات النفع العام تبعاً لنوع الجمعية وطبيعة أنشطتها التي تمارسها، إذ لكل جمعية هدف محدد لا يجوز تحقيقه بغير اتباعه، فمن تلك الجمعيات ما يستهدف نشاط اجتماعي[٩]، ومنها ما يبتغي نشاط ثقافي، وإنّ منها ما يستهدف نشاط اقتصادي، وأخرى ما تبتغي هدف خيري، فهناك مسميات متعددة وأهداف مختلفة، وبقدر تمايز أهدافها، إلّا أنّ تلاقيها يصب في إطار الصالح العام، دون أن تسعى للحصول على ربح مادي[١٠].

وقد عرفت المادة ١ من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية في دولة الامارات العربية المتحدة رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ بأنّها "كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرار لمدة محدودة أو غير محددة تؤلف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، بقصد تحقيق نشاط اجتماعي، أو ديني، أو نسوي، أو

---

[٩] د. احسن رابحي، المرجع السابق، ص ٢٠ – ٢١.

[١٠] – الجمعيات الأهلية في العالم العربي، دراسة مقارنه، مقدمة إلى رابطة التحالف العالمي، دار المستقبل العربي القاهرة، ١٩٩٩.ص١٤٣

إبـــداعي، أو فنـــي، أو تقـــدم خـــدمات إنســـانيه أو تحقيـــق غـــرض مـــن أغـــراض البـــر، أو التكافـــل ســـواء كـــان ذلـــك عـــن طريـــق المعاونـــة الماديـــة أو المعنويـــة أو الخبـــرة الفنيـــة وتســـعى فـــي جميـــع أنشـــطتها للصـــالح العـــام وحـــده دون الحصـــول على ربح مادي"[١١]

ووفقـــاً لهـــذا التعريـــف يمكـــن أن يـــدخل تكـــوين الجمعيـــات تحـــت طائفـــة حريـــات التجمـــع وتتضـــمن هـــذه الحريـــة أن يكـــون لكـــل شـــخص حريـــة الانضـــمام إلـــى الجمعيـــة مادامـــت أغراضـــها ســـليمة، وعـــدم إكراهـــه علـــى الانضـــمام إلـــى جمعيـــة من الجمعيات[١٢].

وتـــؤدي الجمعيـــات دوراً وســـيطاً بـــين الفـــرد والدولـــة، فهـــي مـــن جهـــة تنظيمـــات تطوعيـــة تنشـــأ بمبـــادرات وإرادات شـــعبية، تعكـــس مطالـــب مختلفـــة واحتياجـــات متعـــددة بحســـب مجالـــات أنشـــطتها، وفقـــاً للـــوائح منظمـــة لعملهـــا، ومـــن جهـــة أخرى تتمتـــع بملـــامح مؤسســـية تـــربط بـــين الفـــرد والدولـــة، وتقـــوم بتعبئـــة الجهـــود الفرديـــة والجماعيـــة لتنميـــة المجتمـــع فـــي مجالـــات متنوعـــة. وبـــذلك فـــإنّ تكـــوين الجمعيات يرتبط بمقتضيات النظام الديمقراطي والمقتضيات الاجتماعية[١٣].

---

[١١] – د. محمد ابراهيم الوكيل، التطور الدســتوري والتشــريعي للجمعيــات الأهليــة، دراســة مقارنــة، مركز الدراسات العربية، ٢٠١٥.ص٢١٣

[١٢] – ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠١١ صفحة ٣٩٧.

[١٣] – أماني قنديل، الجمعيات الأهلية في العالم العربـــي، دراســـة مقارنـــة مقدمـــة إلـــى رابطـــة التحـــالف العالمي من أجل مشاركة المـــواطن، دار المســـتقبل العربـــي، القـــاهرة ١٩٩٤. كـــذلك د. أمـــاني قنـــديل، د. سارة بن نفيسة، الجمعيات الأهلية فـــي مصـــر، مركـــز الدراســـات السياســـية والاســـتراتيجية، القـــاهرة ١٩٩٠ صفحة ٤٩.

واتساقاً مع ما سبق فإنّ الدولة تمارس سلطات رقابية متعددة على أعضاء أنشطة الجمعيات بقصد التحقق من مدى التزام هؤلاء الأعضاء للنصوص القانونية واللائحية عند ممارسة أنشطتهم في الجمعية وتسري رقابة الدولة على جميع العاملين في أجهزة الجمعية[١٤]. فقد وضع المشرّع في كثير من الدول نصوص قانونية ولائحية تتناول كيفية إدارة وتشغيل الجمعية[١٥] فأخضعت تصرفاتهم لرقابة وزارة الشؤون الاجتماعية[١٦]، كذلك تخضع للرقابة مسألة إنشاء الجمعية وتنظيمها، سواء عند اختيار أعضاء مجلس إدارة الجمعية أو تعيين العاملين فيها وعزلهم وإسقاط العضوية عن أعضاء الجمعية، وذلك في ثلاثة مطالب، كما يلي:

---

[١٤] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٥٣.

[١٥] – وتجدر الاشارة إلى أن المشرع الفرنسي لم يشر في قانون رقم ١ يوليو لسنة ١٩٠١ إلى نصوص قانونية خاضعة تحكم وتنظم طريقة إدارة وتشغيل الجمعيات، إذ ترك الأمر لإدارة أعضاء الجمعية، وهذا على خلاف المشرعين المصري والإماراتي، فقد تضمن القانون المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ مجموعة نصوص تتناول كيفية إدارة وتشغيل الجمعية كما هو في المواد من (٢٤ – ٤٠) وكذلك المشرع الإماراتي هو الآخر تناول قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ نصوص قانونية تنظم طريقة إدارة وتشغيل الجمعيات، أنظر المواد ٢٣ – ٢٥ من قانون الجمعيات الاتحادي.

[١٦] – مادة ٢٤ قانون الجمعيات الاتحادي.

المطلب الأول

رقابة وزارة تنمية المجتمع في التوجيه والإشراف الفني

في دولة الامارات العربية المتحدة من حق الوزارة التوجيه والإشراف الفني على مشروعات الجمعية وبرامجها وتنظيم دوراتها التدريبية، وتقديم المشورة والرعاية الفنية في نطاق تحقيق أهداف الجمعية[١٧].

وللوزارة استثناء أن تمارس سلطة إصدار التعليمات اللازمة بهدف تحقيق أغراض الجمعية لضمان بقاء سير الجمعية في إطار المصلحة العامة، بقصد توجيه الجمعية بالشكل الذي يحقق للوزارة تنفيذ سياستها[١٨]. كذلك للجهة الإدارية سلطة إصدار التعليمات الخاصة بقصد تبصير الجمعية

---

[١٧] جازية لشهب: طرق الرقابة الإدارية على أعمال الجمعيات ذات النفع العام، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد٤، ٢٠١٧، ص ٢٨٧

[١٨] أحسن رابحي، يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة، الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٧، العدد ١، شوال ١٤٤١ هـ/ يونيو ٢٠٢٠ م ص (٣١٣

بالصعوبات، وتزويدها بالمعرفة اللازمة بما لها من حقوق وما عليها من واجبات.[١٩]

تعد الرقابة الإدارية من العمليات الهامة التي لا يمكن الاستغناء عنها، لاسيما في عمل الجمعيات ذات النفع العام، التي لها دور فعال في تنمية المجتمع، من كل جوانبه، وتعمل جنبا إلى جنب مع الدولة لتحقيق الرقي المعيشي لفئة محددة من المجتمع[٢٠]، وتمكنه من الحصول على حقوقه المكتسبة، لتلبية رغباته المختلفة في شتى المجالات الاجتماعية منها والرياضية وغيرها. انطلاقا من هذا سنتناول أهم الملامح الأساسية للرقابة الإدارية وتطبيقها على أعمال الجمعيات ذات النفع العام، من خلال الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام وواقع وآثار الرقابة عليها[٢١].

إنّ ممارسة سلطة إصدار التعليمات الخاصة يجب أن تكون وفقاً لنص قانوني صريح، وإنّ أي مخالفة لهذه التعليمات، من شأنه أن يؤدي إلى مساءلتها وتعرض أعمالها للإلغاء أو عدم الاعتماد استنادا لسلطة الوزارة الرقابية. ومن الأمثلة على ذلك، أنّه يجوز للإدارة في فرنسا فرض بعض الجزاءات على صناديق الادخار الخاصة، بسبب عدم اتفاق القرارات

---

[١٩] د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ٣١٣ – ٣١٥.

[٢٠] د. مريم سلطان لوتاه، الدور التنموي للجمعيات ذات النفع العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، استطلاع رأي عينة من طلبة جامعة الإمارات، العدد١٣٥، جامعة الإمارات، ٢٠١٧م،ص٩٨

[٢١] – الدكتور عدنان هاشم صلاح: التكافل الاجتماعي في الإسلام: رسالة دكتوراه من كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٩٨٠ م، ص ٨.

الصادرة من مجالس[٢٢] إدارة الجمعية مع التعليمات الإدارية الصادرة إليها من الوزير المختص.

وفي مصر تمارس الوزارة سلطة رقابية على مجلس إدارة الجمعية، فإذا ما تعمد أحد أعضاء الجمعية عدم تنفيذ التعليمات الصادرة من السلطة الإدارية المعنية[٢٣] فإنّ لهذه الأخيرة سلطة إسقاط العضوية عنه[٢٤]. ويجوز لوزير الشؤون الاجتماعية أن يصدر قراراً مسبباً بوقف نشاط الجمعية أو نشاط أحد أعضائها عندما يخالف القانون واللائحة[٢٥]، إذ أنّ للوزير أن يصدر قراراً بإلغاء التصرف المخالف أو بعزل أعضاء مجلس إدارة الجمعية أو وقف نشاط المجلس إذ مارس هو أو أحد أعضائه نشاطاً محظوراً وفقاً للمادة ١١ من قانون الجمعيات المصري رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٢.[٢٦] في حين نصت المادة ١٩ من القانون الاتحادي للجمعيات ذات النفع العام في دولة الإمارات على أن "للوزارة حق الإشراف الفني على برامج الجمعية ومشروعاتها في نطاق أهدافها المحددة في نظامها الأساسي.." وغالباً ما تعد وزارة الشؤون الاجتماعية نموذجاً للنظام الأساسي للجمعية للاسترشاد به

---

[٢٢] – أندريه ميشيل، المرجع السابق، صفحة ٢٥٧ مشار إليه لدى د. أعاد حمود القيسي،... مرجع سابق صفحة ٢٨٨.

[٢٣] د. أعاد على القيسي، د. خالد عبد الله الكعبي، رقابة الدولة على أنشطة الجمعيات والجزاءات المترتبة على تصرفاتها غير المشروعة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٤، س ٧، العدد ٢، الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٧، ص (٨٨

[٢٤] – **المادة ٩٢ من اللائحة التنفيذية المصرية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.**

[٢٥] – مادة ٩٢ مرجع أعلاه.

[٢٦]) أحسن رابحي، يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة، الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، المرجع السابق، ص٩٩

في أعمالها[٢٧]. وبقصد توجيه الجمعية للسير في أعمالها وأنشطتها وفقاً لسياسة الوزارة[٢٨] ولضمان عدم خروجها عن دائرة المصلحة العامة.

منذ فترة وجيزة وجدت الدولة الفرنسية نفسها عاجزة عن تلبية الحاجات العمومية المتزايدة والمتباينة، الأمر الذي خلق نوعا من الارتباك بسبب وجود أزمة في مستوى أداء الخدمة العمومية، هذه الوضعية دفعتها إلى السعي إلى تمديد النشاط الإداري العام، بواسطة هيئات خاصة تتمتع بنفس مميزات المرافق العامة الإدارية، يطلق عليها الجمعيات ذات النفع العام. وبالفعل فقد استطاعت هذه التجمعات من التأقلم بسرعة مع الظروف والمعطيات المتصلة بالنشاط الإداري، وأن تقلد كل ما هو تنظيم إداري عمومي، إن مظاهر هذا التقليد والتطابق تبدو واضحة سواء على المستوى الشكلي (أي التنظيم العضوي الداخلي أو التنظيم الهيكلي الخارجي) ، أو على المستوى الموضوعي (مساهمتها في تلبية الخدمة العمومية بواسطة وظائف تتمتع بالسلطة العامة، لاسيما من خلال إصدار قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري) تماما مثل المرافق العامة الإدارية، وهذا الوضع سمح بإنقاص الطلب عن الدولة بواسطة فضاء إداري جديد، مصدره المبادرة الخاصة، دون أن يكلفها أعباء مادية أو بشرية[٢٩].

---

[٢٧] – مادة رقم ٤ من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ الإماراتي.

[٢٨] – مادة ١٥ مرجع أعلاه.

[٢٩] د. أحين رابحي: نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرافق العامة الإدارية : دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، مجموعة ١٤، العدد١، ٢٠١٨، ص ٣١٩

لقد استطاعت الجمعيات النفعية أن تتكيف بسرعة مع المحيط العمومي، وأن تقلد كل خصائص المرافق الإدارية، رغم حداثها ورغم ضعفها الإقتصادي، إن ملامح هذا التجانس امتدت لتواكب حتى التطورات الراهنة التي عرفتها المرافق العامة على المستوى الداخلي، أي على مستوى التنظيم العضوي، بما يتبع ذلك من أسس وقواعد تتعلق بتقسيم الأعباء وتعميم الرقابة الرئاسية، علاوة على مواكبة التطورات التي شهدتها المرافق العامة على الصعيد الهيكلي الخارجي[٣٠]، لاسيما من حيث نطاق وتكييف الرقابة الإدارية الخارجية الواجبة من أجل ضمان وحدة العمل الإداري، ولعل امتداد هذه التطورات إلى المبادئ الأساسية التي تأسس عليها المرفق العام منذ حقبة طويلة[٣١]، قد وضعت على المحك كل المعايير التقليدية للفصل بين الهيئات العامة والخاصة، أولا- بسبب تفويض الجمعيات النفعية ممارسة وظائف تستهدف المصلحة العامة، وثانيا- تعزيزها بامتيازات السلطة العامة، وأخيرا إخضاعها لرقابة القاضي الإداري بسبب التكييف الإداري لقراراتها رغم طبيعتها الخاصة، كل هذه التطورات أنهت بلا رجعة العهد المزدهر للمعيار العضوي في مجال القانون الإداري[٣٢].

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه:"وشيدت المحكمة قضاءها – بعد استعراضها أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨١ بإنشاء صندوق

---

(٣٠) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٤٣.

(٣١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٥٣.

(٣٢) د. أحسن رابحي: الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، مجلة جامعة الشارقة، مجموعة ١٧، العدد١، ٢٠٢٠، ص ٣١٣

تحسين خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم، والمواد (١ و٢ و٣ و١٣ و١٥ و١٦) من لائحة النظام الأساسي الموحد لأندية الشرطة الرئيسة والفرعية – أن نادي ..... وإن كان جمعية أهلية، وذلك بحسب الثابت بقرار إنشائه وشهره بالإدارة العامة للجمعيات الصادر برقم ١٧ لسنة ١٩٦٧، إلا أنه إزاء صدور قرار وزيرة التأمينات والشئون الاجتماعية رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٨ بحل جمعية النادي العام .....، فقد آلت جميع أمواله وممتلكاته إلى صندوق تحسين الرعاية الاجتماعية والصحية لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم، والذي أفرد المشرع له تنظيما قانونيا خاصا بموجب أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨١، اعترف فيه لهذا الصندوق بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وناط بمجلس إدارته الذي يجري تشكيله بموجب قرار من وزير الداخلية – بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة – وضع اللوائح والنظم التي يسير عليها في جميع النواحي المالية والإدارية والفنية بعد اعتمادها من وزير الداخلية[٣٣]."

أثارت معالجة القضاء الفرنسي لبعض القرارات الصادرة عن الهيئات الخاصة جدلاً فقهياً وقضائياً، وإن كان من المسلم به الاعتراف للمرافق العامة الكلاسيكية بسلطة إصدار قرارات انفرادية إدارية فإن الجدل الذي حصل كان حول إمكانية إصدار بعض الهيئات المكلفة بمهمة المرفق العام وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة قرارات انفرادية ذات طبيعة إدارية،

---

[٣٣] أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٥٨٤٤ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٢-٠٥-٢٠٢١

وهو الأمر الذي شكل موضوع العديد من النقاشات الفقهية والقضائية وخرقاً للمفاهيم الكلاسيكية التي تربط دائما بين مفهوم السلطة الإدارية والقرار الإداري فقد أصبح لزاماً على القضاء الفرنسي تبني معايير جديدة لتصنيف أعمال أمثال هذه الهيئات المكلفة بالمرفق العام[٣٤].

وتطبيقا لذلك، وفي سبيل وضع لائحة موحدة للأندية الشرطة الرئيسة والفرعية اعتمد وزير الداخلية لائحة النظام الأساسي الموحد لأندية الشرطة، والتي من خلالها عقد الاختصاص للمجلس الأعلى لأندية وفنادق الشرطة بوضع السياسة العامة لأنشطة أندية الشرطة وأفردت بابا خاصا لأحكام العضوية والاشتراكات، وقسمت العضوية إلى ثلاثة أنواع: عاملة ومنتسبة وفخرية، وبينت الفئات التي تدخل في أي من الفئات الثلاث للعضوية، وعهدت للمجلس الأعلى للأندية تحديد قيمة رسم الاشتراك السنوي لكل فئة من فئات العضوية، وأضافت المحكمة أن هذا التقسيم للفئات لا ينال من مساواة الأعضاء جميعهم في الحقوق، إذ أكدت هذه اللائحة على المساواة بين جميع الأعضاء في الانتفاع بالمزايا وجميع أوجه الأنشطة التي يقررها النادي، وأضافت المحكمة أنه ولئن كان المجلس الأعلى لأندية الشرطة له القوامة على هذه الأندية في كل الأمور المتعلقة بها، إلا أنه يجب مراعاة المساواة في الحقوق والالتزامات بين أعضاء الكيان الواحد بما يضمن معه حسن الإدارة لتلك الأندية، ومن ثم فإنه ولئن كانت لائحة النظام الأساسي

---

(٣٤) محمد حجاج جمعيات النفع العام — كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – المغرب – يناير ٢٠١٥ – ص٩٣

الموحد لأندية الشرطة قد خولت المجلس الأعلى لأندية وفنادق الشرطة مكنة تحديد قيمة رسوم الاشتراك بعضوية هذه الأندية بحسب نوع العضوية، بل رخصت له في التمييز بين فئات ورسوم الاشتراك بين العضو العامل والعضو المنتسب، بيد أن قراره في هذا التحديد رغم كونه يدخل في نطاق ممارسته لاختصاصه لا يكون بمنأى عن رقابة القضاء، ولما كان القرار المطعون فيه قد شابه الغلو في التقدير إذ مايز بين رسوم الاشتراك التي يسددها العضو العامل وتلك التي يسددها العضو المنتسب[٣٥]، دون أن يكون لهذا التمييز مرد من امتيازات خاصة يحظى بها العضو المنتسب وحده دون غيره لقاء ذلك، الأمر الذي يكون معه القرار المطعون فيه قد أصابه الغلو في التقدير، وصدر مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، مما يستوجب إلغاءه[٣٦]، دون أن يغل ذلك يد جهة الإدارة في إعادة تقدير رسوم الاشتراك بالنسبة إلى العضوية المنتسبة في النادي المدعى عليه الرابع (نادي ضباط الشرطة .....) بحيث تتناسب مع رسوم العضوية العاملة، وانتهت المحكمة إلى قضائها المطعون فيه."[٣٧].

وتهدف الجمعيات الخاصة ذات الطابع الاجتماعي المعترف لها بصيغة المنفعة العامة إلى تقديم الخدمات الاجتماعية للمنتفعين منها[٣٨]، وخاصة

---

(٣٥) أحكام غير منشورة - المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٨٥٨٤٤ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٠٢١-٠٥-٢٢

(٣٦) المرجع السابق.

(٣٧) أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٥٨٤٤ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٠٢١-٠٥-٢٢

(٣٨) مليكة صروخ: "نظرية المرافق العامة الكبرى"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة ٢٠٠١م، ص٤٢.

الخدمات التي تضمن للمواطنين المعنيين بها مجابهة المخاطر والظروف الاجتماعية الصعبة التي يعيشون في ظلها في المجتمع[٣٩] وتتخذ في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من القرارات والأعمال القانونية

ومما سبق يستنتج الباحث: أن المشرع الإماراتي اعتبر وزارة تنمية المجتمع هي الجهة المختصة بالرقابة الادارية على جمعيات النفع العام، وهو يعتبر من الضمانات القانونية الهامة في مجال الرقابة الفاعلة على جمعيات النفع العام وله دور هام ومحوري في تقويم عملها حيث أن عنصر الرقابة يعتبر من أهم العناصر في مجال ضبط عمل الجمعيات.

المطلب الثاني

رقابة وزارة تنمية المجتمع على اجتماعات الجمعيات

إن تعد الجمعيات والمؤسسات الخيرية الإسلامية المتوزعة في أصقاع بلدان العالم الإسلامية من أهم الروافد التي تغذي الفقراء وذوي الحاجات وكذا المرضى وأهل الإعاقة، ولكن الأمر الوحيد الذي يضمن لها دوام بقائها واستمرار عطاءاتها هو تنامي مواردها وعدم توقفها[٤٠]. إن في استثمار وتنمية أموال الجمعيات الخيرية- بأي صيغة من صيغ الاستثمار المشروعة، لتحقيق مصالح المحتاجين والمستحقين لهذه الأموال-مقاصد شرعية اجتماعية ألا وهي تنمية المجتمع والمساهمة في ازدهاره عن طريق

---

[٣٩] نواف كنعان: "القانون الإداري"، دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٦م، ص٣٢٨-٣٢٩.

[٤٠] د. محمد شلال العاني: المسئولية الجنائية للجمعيات الأهلية، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، ٢٠١٧،ص٧٦

استثمار هذه الأموال بالوسائل والصيغ الشرعية المختلفة، فلما نستثمر الأموال يزدهر الاقتصاد، وينمو المجتمع نحو الأحسن، وتقل البطالة[٤١]، ويوزع المال وينتشر في المجتمع فلا يظل محبوسا عن الذين يرغبون في العمل وليس لهم رأس مال، كما أنه لا يترك من دون استثمار فتقل قيمته مع مرور الأيام. وإن استثمار الأموال المدخرة في الجمعيات الخيرية سيوفر دخلا دائما يزيد من الثروة ويؤمن حاجة المحتاجين، ويساهم في التشغيل والتنمية، لأن بنمو رأس مال الجمعيات الخيرية تتسع دائرة المستفيدين. فكرة الاستثمار في الجهات الخيرية فكرة وجدت حظوظها في الانتشار والدعوة إلى تطبيقها وممارستها داخل المؤسسات الخيرية ممارسة احترافية في الزمن المعاصر وذلك بهدف تعزيز القدرات التمويلية لهذه المؤسسات، وكذلك من أجل تخفيف العبء والضغط عن الممولين وتحقيق استقلالية المؤسسة وجعلها أكثر قيمة ونفعا لا سيما إذا كان الاستثمار بإمكانه أن يصب في عصب العملية الإنتاجية للدولة أو للكيان العام الذي تتبع له المؤسسة الخيرية[٤٢]. وقد سئلت اللجنة الدائمة للإفتاء بالمملكة العربية السعودية عن جمعية خيرية تريد استثمار أموالها، فأجابت: "إذا كان المال المذكور في السؤال من الزكاة؛ فالواجب صرفه في مصارفه الشرعية من حين يصل إلى الجمعية، وأما إن كان من غير الزكاة؛ فلا مانع من التجارة

---

(٤١) د. أحسن رابحي: المرجع السابق، ص٨٧

(٤٢) مصطفى دسوقي:: الجمعيات الأهلية في مصر: الواقع والمأمول في ضوء المتغيرات الدولية والمحلية، ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١، جامعة الأزهر - مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الاسلامي، ١٩٩٧، ص ٣٣

فيه لمصلحة الجمعية؛ لما في ذلك من زيادة النفع لأهداف الجمعية وللمساهمين فيها"[٤٣].

تتمتع الوزارة بسلطات رقابية عديدة في مجال دعوة الجمعية وحضور جلساتها من أجل مراقبة أنشطتها وأعمال موظفيها، وكما يلي:

أولاً: سلطة الوزارة في دعوة الجمعية للاجتماع وحضور جلساتها

من سلطات وزارة الشؤون الاجتماعية دعوة الجمعية العمومية غير عادية للانعقاد، فقد نصت المادة ٣١ من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ الإماراتي على أنّه "يجوز دعوة الجمعية العمومية الاجتماعات غير عادية بناء على طلب مسبب من الوزارة أو من مجلس الإدارة أو من ربع عدد الأعضاء العاملين وإذا لم يقم مجلس الإدارة بدعوة الجمعية العمومية بناء على مطلب الوزارة أو الأعضاء جاز للوزارة أن تتولى دعوتها على نفقة الجمعية"[٤٤].

وبذلك فإنّ للوزارة سلطة رقابية تمتد لتشمل إجبار مجلس الإدارة على دعوة الجمعية للاجتماع وعلى مجلس الإدارة التزام بالدعوة، وإذا لم يبادر

---

[٤٣] د. عبد الحق حميش: الأحكام والضوابط الشرعية في استثمار الأموال المدخرة في الجمعيات الخيرية، مجلة وحدة الأمة، الجامعة الإسلامية دار العلوم وقف ديوبند – مجمع حجة الإسلام للبحث والتحقيق، السنة ٨، العدد١٦، الهند، ٢٠٢١، ص ٤٢٢

[٤٤] أ. د. أعاد على القيسي، د. خالد عبد الله الكعبي، المرجع السابق، ص١١٥

مجلس الإدارة بدعوة الجمعية للاجتماع يجوز للوزارة القيام بذلك حماية للمصلحة العامة، وقد جاءت هذه المادة لتوسع من سلطة تدخل الدولة في رقابتها على استقلال الجمعيات. ومن السلطات الأخرى للوزارة حضور اجتماعات مجلس إدارة الجمعية[٤٥].

وقد نصت المادة ٢٧ من قانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ في دولة الامارات العربية المتحدة على أنّ للوزارة أن توفد من يمثلها في اجتماعات الجمعية العمومية". كما أكدت المادة ٢٨ منه على ضرورة إخطار الوزارة لحضور اجتماع الجمعية العمومية قبل موعد الاجتماع بخمسة عشر يوماً على الأقل. وعلى ضوء ذلك فإنّ للوزارة حق حضور جلسات المجالس القائمة على إدارة الجمعيات والوقوف على سير أعمالها، والكلام في اجتماعات أو جلسات الجمعية ومناقشة أعمالها وأنشطتها. وإنّ مثل هذا الحضور لجلسات الجمعية لا يعني بالضرورة السماح لمندوبي الوزارة بالاشتراك في التصويت، لعدم تمتعهم بعضوية الجمعية، فلا صوت لمندوب الوزارة وإنّما حضوره استشاري ويقصد من حضور مندوب الوزارة ممارسة سلطة الإشراف والتحقق من سلامة الإجراءات، وتثبيت رقابة الوزارة من أجل تنظيم جلسات الجمعية وإشعار أعضاء الجمعية بديمومة الرقابة الإدارية الدائمة والمستمرة[٤٦].

---

[٤٥] د. عبد الحق حميش: المرجع السابق، ص ٤٣٢

[٤٦] أ. د. أعاد على القيسي، د. خالد عبد الله الكعبي، المرجع السابق، ص ١١٨

ومن الجدير بالقول بأنّ الأساس الذي يدعم حرية تأسيس الجمعيات باعتبارها حرية من الحريات ذات القيمة الدستورية وإنّها تتفرع عن حرية الاجتماع، وإنّ حق الانضمام إليها، جزء من الحرية الشخصية ذات القيمة الدستورية[٤٧].

ومما سبق يرى الباحث: أن المشرع الإماراتي يهتم بقدر كبير بالرقابة على اجتماعات جمعيات النفع العام لما لذلك من دور هام ومحوري في تعزيز الرقابة القانونية على عمل الجمعيات ذات النفع العام في دولة الامارات العربية المتحدة.

ثانياً: رقابة الوزارة على أنشطة الأعضاء العاملين في الجمعية

تتكون الجمعية العمومية من جميع الأعضاء العاملين المستوفين لشروط وواجبات العضوية إلى تاريخ انعقاد الجمعية العمومية[٤٨]، وقد حدد النظام الأساسي للجمعية مهام واختصاصات مجلس إدارة الجمعية والموظفين التنفيذين[٤٩].

وتتم دعوة الجمعية للانعقاد بناء على دعوة كتابية للأعضاء الذين لهم حق الحضور، يبين فيها مكان الاجتماع وموعده وجدول الأعمال، وتوجه هذه

---

[٤٧] – حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية دستورية جلسة ٢٠٠٠/٦/٣. كذلك أنظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة. ملف رقم ٦ – ١٠٠٢/١ جلسة ٢٠٠١/١٢/٢٦.

[٤٨] – مادة ٢٣ من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.

[٤٩] – مادة ٢٤ مرجع أعلاه.

الـدعوة مـن مجلـس إدارة الجمعيـة أو عـدد معـين أو مـن ربـع عـدد الأعضـاء العاملين، وتصـدر قراراتهـا بحضـور أكثـر مـن نصـف عـدد الأعضـاء العـاملين، وتصدر الجمعية قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين[٥٠].

ويجـوز فـي حالـة الضـرورة دعـوة الجمعيـة العموميـة بنـاء علـى طلـب مسـبب مـن الـوزارة أو مجلـس الـإدارة أو مـن ربـع عـدد الأعضـاء العـاملين[٥١]، وإذا لـم يقـم مجلـس الـإدارة بـدعوة الجمعيـة العموميـة بنـاء علـى طلـب الـوزارة أو الأعضـاء جـاز للـوزارة أن تتـولى دعوتهـا علـى نفقـة الجمعيـة[٥٢]، الـأمر الـذي أجـاز للـوزارة حـق دعـوة الجمعيـة للانعقـاد، إذا رأت ضـرورة أن تـدعو أعضـاء الجمعيـة للاجتمـاع. ومـن الجـدير بالإشـارة إلـى أنّ اجتمـاع الجمعيـة العموميـة غيـر العاديـة صـحيحاً بحضـور ثلاثـة أربـاع الأعضـاء العـاملين، فـإذا لم يتوفر النصـاب وجـب تأجيـل عقـد الاجتمـاع مـدة لـا تقـل عـن خمسـة عشـر يومـاً ولـا تزيـد علـى ثلاثين يومـاً، ويعـد الاجتمـاع الثـاني صـحيحاً بحضـور نصف عـدد الأعضـاء العـاملين فـإذا لـم يكتمـل النصـاب وجبـت الـدعوة لاجتمـاع ثالث ويكون صحيحاً بحضور أي عدد من الأعضاء العاملين[٥٣]

ومن خلـال اسـتقراء هـذه النصـوص يـرى الباحـث: أنّـه يجـوز للـوزارة التـدخل فـي شـؤون إدارة الجمعيـة وأنشـطة أعضـائها ممـا يـؤثر علـى مسـيرة أنشـطتها وقراراتهـا. فبـالرغم مـن أن قـرارات الجمعيـة العموميـة تصـدر فـي جميـع

---

(٥٠) – مادة ٣٠ مرجع أعلاه.

(٥١) أ. د. أعاد على القيسي، د. خالد عبد الله الكعبي، المرجع السابق، ص ١١٩

(٥٢) – مادة ٣١ مرجع أعلاه.

(٥٣) . أحسن رابحي: المرجع السابق، ص٩٠

الحالات بأغلبية ثلاثة أرباع عدد الأعضاء العاملين من الحاضرين[٥٤] إلّا أنّ على الوزارة أن توفد من يمثلها في اجتماعات الجمعية العمومية العادية[٥٥] وغير العادية[٥٦]، من أجل أن يراقب ما تؤول إليه اجتماعاتها وما تتخذه من قرارات. الأمر الذي يوضح مدى الرقابة الضمنية التي تمارسها جهة الإدارة على أنشطة الجمعية[٥٧]

فعندما تجتمع الجمعية العمومية اجتماعاً عادياً مرة كل عام للنظر في مسائل متعددة، من أهمها التصديق على محضر الاجتماع السابق، والنظر في مسألة اعتماد مشروع الميزانية للعام الجديد والحساب الختامي للسنة المنتهية، وانتخاب مجلس إدارة أو شغل مراكز شاغرة وغير ذلك مما يستجد من أعمال[٥٨]. فإنّ مثل هذه الأعمال والإجراءات تخضع لرقابة الوزارة وفقاً للنظام الأساسي للجمعية، بالإضافة إلى ذلك فإنّ رقابة الدولة تمتد لتشمل مسائل أخرى متعددة تدخل في اختصاص الجمعية العمومية غير العادية، ومن أهمها تلك المتعلقة بالبت في الاستقالات المقدمة من بعض أعضاء مجلس الإدارة، وإسقاط العضوية[٥٩]، واقتراح اندماج

---

[٥٤] – مادة ٣٣ مرجع أعلاه.

[٥٥] احمد مصطفى محمد: الجمعيات الأهلية وعلاقتها بوزارة الشئون الاجتماعية،ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١، جامعة الأزهر – مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الاسلامي، ٢٠١٧، ص ٨٧

[٥٦] – أنظر مواد ٢٧، ٣١ من قانون الجمعيات الإماراتي.

[٥٧] أ. د. أعاد على القيسي، د. خالد عبد الله الكعبي، المرجع السابق، ص ١٢٠

[٥٨] – مادة ٢٩ مرجع أعلاه.

[٥٩] د. عبد الحق حميش: المرجع السابق، ص ٤٣٣

الجمعية في جمعية أخرى[٦٠]. وفي كلا الحالتين سواء كان اجتماع الجمعية العمومية عادية أم غير العادية فإنّ الوزارة توفد من يمثلها في اجتماعات الجمعية العمومية. الأمر الذي يجعل من حضور ممثل الوزارة بصفة مراقب على اجتماعات الجمعية والاطلاع على محاضر الاجتماع، مما يدعم رقابة الدولة ويؤكد على خضوع أنشطتها إلى مثل هذه الرقابة[٦١]، لتمتد وتشمل مسائل تخص شؤونها الإدارية والمالية. لذلك فإنّ الجمعية ملزمة بإخطار الوزارة مسبقاً بمكان وموعد الاجتماعات قبل خمسة عشر يوماً على الأقل. ولا ننسى الإشارة إلى أنّ للوزارة سلطة رقابية فيما يتعلق بحل الجمعية العمومية فقد أجازت المادة (٤٨) من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ الحل الاختياري، على أنّه يجوز تصفية الجمعية تصفية اختيارية بقرار يصدر من الجمعية العمومية غير العادية بشرط أن يتم إخطار الوزارة بمكان انعقاد الجلسة قبل خمسة عشر يوماً على الأقل"[٦٢].

كذلك أكدت الفقرة السابعة من المادة (٤٨) على أنّ للوزارة أن تراقب عملية تصفية الجمعية، أي بمعنى أنّ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لها سلطة مراقبة الحل الاختياري. وقد أجازت المادة (٤٧) من قانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ الحل الاستثنائي للجمعية، إذ يجوز لوزير العمل والشؤون

---

[٦٠] – مادة ٣٢ مرجع أعلاه.

[٦١] جازية لشهب: طرق الرقابة الإدارية على أعمال الجمعيات ذات النفع العام والاجتماعية , ع٧، مجلة العلوم القانونية جامعة زيان عاشور الجلفة، ٢٠١٧، ص١٥٠

[٦٢] – مواد ٤٧، ٤٨ من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.

الاجتماعية تصفية الجمعية بناء على اقتراح من لجنة تشكل لهذا الغرض[٦٣].

ومن الجدير بالإشارة إلى أنّ ممثل الوزارة يحضر اجتماعات الجمعية العمومية غير العادية وإنّ قرارات الجمعية تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين[٦٤]. ويعتبر حضور ممثل الوزارة كمراقب لما تتخذه الجمعية من قرارات خاصة تلك القرارات التي تتعلق بتعديل النظام الأساسي للجمعية، أو تلك المتعلقة بتصفية أو حل الجمعية أو إدماجها، أو تلك التي تتعلق بعزل كل أو بعض أعضاء مجلس الإدارة[٦٥]، ويعتبر اجتماع الجمعية غير العادية صحيحاً بحضور ثلاثة أرباع الأعضاء العاملين وتصدر قرارات الجمعية العمومية غير العادية بأغلبية ثلاثة أرباع عدد الحاضرين الذين لهم حق التصويت[٦٦].

ومما سبق يرى الباحث: أنّ البعض من هذه النصوص بحاجة إلى إعادة نظر من أجل حرية نشاط الجمعية وترك الأمر إلى الجمعية العمومية وإلى إرادة الأعضاء في إدارة واتخاذ ما يلزم من قرارات وفقاً لإرادتهم. فالأصل أن تحترم إرادة الأعضاء وتكون محل تقدير واحترام بما يحقق أغراض

---

[٦٣] أعاد علي حمود القيسي: رقابة الدولة على أنشطة الجمعيات والجزاءات المترتبة على تصرفاتها غير المشروعة مجلة العلوم القانونية والسياسية , س٧, ع٢، ٢٠١٧، ص ١١٥

[٦٤] – مادة ٣٠ من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.

[٦٥] محمد حجاج: موقف الفقه والقضاء الإداري من طبيعة قرارات الجمعيات الخاصة ذات المنفعة العامة، منشورات مجلة العلوم القانونية – سلسلة فقه القضاء الإداري , ع٢، ٢٠١٥، ص ٧٩

[٦٦] – مادة ٣٣ مرجع أعلاه.

الجمعيـــة وأهـــدافها دون الإخلـــال بقـــانون الجمعيـــات وبنظامهـــا الأساســـي بعيـــداً عن التدخل في شؤون مجلس إدارة الجمعية.

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية على اجتماعات مجلس إدارة الجمعيات ذات النفع العام

نبين فـــي هـــذا المبحـــث الرقابـــة الإداريـــة علـــى اجتماعـــات مجلـــس إدارة الجمعيـــات ذات النفع العام من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على اختيار أو تعيين أعضاء مجلس إدارة الجمعية

الأصل أنّ الجمعية تتمتع باستقلال إداري، في اختيار أعضاء مجلس إدارة الجمعية، وأيضاً في تعيين موظفيها. إذ يعتبر مجلس الإدارة أحد الأجهزة الرئيسة للجمعية، فهو المحرك الأساسي لها، ويعد مجلس إدارة الجمعية مركزة لاتخاذ القرارات بما يتلاءم وأهداف الجمعية، إضافة إلى أنّ مجلس إدارة الجمعية يشكل أحد أركان إدارتها وتشغيلها[٦٧].

فالأصل أن يتم اختيار أعضاء مجلس الإدارة بطريق الانتخاب المباشر، ولكن قد يتم اختيارهم بطريق التعيين إذا ما نص القانون على ذلك وفقاً لظروف الجمعية وطبيعة أنشطتها.

ولا تنس أنّ مسألة اختيار أعضاء مجلس الإدارة أو تعيينهم من اختصاص الجمعية العمومية. إذ أنّ لهذه الأخيرة أن تختار عن طريق الانتخاب أعضاء المجلس إدارة الجمعية في أول دورة لانعقادها في موعد أقصاه ستين يوماً من تاريخ قفل باب الترشيح لانتخاب أعضاء جدد بدلاً من الذين انتهت عضويتهم[٧٨]، وتتجدد الإجراءات السابقة عند انتهاء فترة مجلس الإدارة، ويحدد النظام الأساسي للجمعية شروط أخرى في شأن الترشيح لعضوية مجلس الإدارة[٧٩].

للجهة الإدارية (الوزارة) إخطار الجمعية بمن ترى استبعاده من الأعضاء المرشحين لعدم توافر شروط الترشيح، وبالمقابل تلتزم الجمعية بإخطار

---

(٦٧) عبد الرحمن الشرقاوي: مدى إختصاص القاضي الإداري السعودي بمنازعات أشخاص القانون الخاص: دراسة مقارنة بالنظام المصري والفرنسي، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، جامعة الأزهر - كلية الشريعة والقانون بطنطا، ع٣٠, ج٢، ٢٠١٥، ص٩٩

(٧٨) – مادة ٣٠ من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.

(٧٩) – مادة ٣٣ مرجع أعلاه.

المرشح المستبعد وأسباب ذلك. وبالرغم من أنّ استبعاد بعض المرشحين له أسبابه، إلّا أنّه قد يعتبر مثل هذا التدخل قيداً على حرية تكوين مجالس إدارة الجمعيات، لذلك يتعين على جهة الإدارة أن تفسر الاستبعاد تفسيراً ضيقاً وعدم التوسع فيه، وإلّا أدى استخدام الاستبعاد في بعض الحالات إلى انتهاك الضمانات المقررة لحماية تكوين الجمعيات وإلى تعسف الإدارة في إجراءاته. ولا ننسى أنّ حق الترشيح هو من الحقوق الدستورية التي لا يحق المساس بها[٨٠].

ومن حق مجلس إدارة الجمعية إدارة شؤونها، وله في سبيل ذلك القيام بأي عمل من الأعمال عدا تلك التي ينص القانون أو النظام الأساسي للجمعية على ضرورة موافقة الجمعية العمومية عليها قبل إجراءها.

لا بد من الاعتراف لمجلس إدارة الجمعية بسلطات متعددة من أجل إدارة شؤون الجمعية وتحقيق أغراضها[٨١]، سواء ما يتعلق بانتخاب رئيس مجلس الإدارة ونائبه والأمين العام وأمين الصندوق، أو ما يتعلق بإعداد اللوائح الداخلية وتكوين اللجان، أو تعيين العاملين في الجمعية، وغير ذلك من الاختصاصات والسلطات[٨٢]، كذلك لمجلس إدارة الجمعية أن يفوض

---

[٨٠] – حكم محكمة القضاء الإداري بمحضر الدعوى رقم ٢٥٦٣٣ لسنة ٥٨ قضائية جلسة ٢٠٠٤/٧/٥.

[٨١] – أنظر المواد ٢٣، ٢٤ من قانون الجمعيات الاتحادي.

[٨٢] – أنظر المادة ٢٤ مرجع أعلاه.

في بعض اختصاصاته لجنة تنفيذية تشكل من الرئيس ونائبه وأمين الصندوق والأمين العام من بين أعضاء الجمعية[٨٣].

وعلى مجلس الإدارة إفادة الجهة الإدارية المعنية بالقرارات الصادرة عنه أو عن الجمعية العمومية ما لم يتضمن النظام الأساسي للجمعية غير ذلك.

ومن هنا على الجهة الإدارية أن تعترف بسلطات مجلس الإدارة، لا سيما أن المشرع قد قصد منح هذه السلطات لمجلس إدارة الجمعية، يوجب على جهة الإدارة مراعاتها وفقاً للقانون.

ومن السلطات الأخرى التي يتمتع بها أعضاء مجالس إدارة الجمعيات، سلطة تعيين مدراء أو ما يسمى بأمناء الجمعيات، دون تدخل من جانب الجهات الحكومية، إذ يتم تعيينهم طبقاً للشروط والإجراءات التي يحددها النظام الأساسي للجمعيات. فقد اعترف المشرع الإماراتي لمجالس إدارة الجمعيات سلطة تعيين أمين عام الجمعية أو مدير للجمعية أو غيرهم من الموظفين العاملين في الجمعية، وحسناً فعل المشرّع احتراماً لما تتمتع به هذه الجمعيات من استقلالية هؤلاء الأعضاء في إدارة الشؤون الإدارية والمالية لجمعيتهم. إضافة إلى أنّ تدخل جهة الإدارة قد يؤدي إلى إثارة منازعات بين الوزارة وأعضاء الجمعيات. لذلك أناط المشرع بمجلس إدارة الجمعية سلطة تعيين مدير من بين أعضائه أو من غير أعضائه للقيام بالأعمال التنفيذية وترك لمجلس إدارة الجمعية الحق في تعيين موظفي

---

[٨٣] – أنظر مادة ٢٤ مرجع أعلاه.

الجمعيـــة، ومنـــع مجلـــس الـــإدارة ســـلطة إنـــزال الجـــزاءات علـــى مـــوظفي الجمعية[٨٤].

وعلـــى ضـــوء ذلـــك يـــرى الباحـــث: أن المشـــرع الاتحـــادي ووفقـــاً للمـــادة ٢٤ قـــد مـــنح مجلـــس إدارة الجمعيـــة ســـلطات متعـــددة وواســـعة تتعلـــق بتعيـــين مـــديراً مـــن بـــين أعضـــائه للقيـــام بالأعمـــال التنفيذيـــة الداخليـــة للجمعيـــة الـــأمر الـــذي يعنـــي أنّ المشـــرّع قـــد مـــنح مجلـــس إدارة الجمعيـــة ضـــمانة اســـتقلالية لممارســـة ســـلطاته بعيـــداً عـــن الســـلطة المركزيـــة[٨٥]، بينمـــا فـــي مصـــر فقـــد خـــول القـــانون اســـتثناءً الجهـــة الإداريـــة ســـلطة تعيـــين بعـــض مـــديري المنظمـــات الخاصـــة، أو أعطـــى الجهـــة الإداريـــة ســـلطة اعتمـــاد تعيـــنهم مـــن جانـــب هـــذه المنظمـــات، فقـــد أجـــازت المـــادة ٤٩ مـــن القـــانون للـــوزير تعيـــين خمســـة مـــن أعضـــاء مجلـــس إدارة بعـــض الجمعيات.

المطلب الثاني

رقابة وزارة تنمية المجتمع من خلال فحص الأعمال وتفتيشها

---

[٨٤] – مادة رقم ٢٤ قانون الجمعيات الاتحادي مرجع سابق.

[٨٥] – د. أعاد حمود القيسي، مرجع سابق صفحة ٢٧٨.

أولاً: رقابة الجهة الإدارية على فحص أعمال جمعيات النفع العام في دولة الإمارات العربية المتحدة.

تملك جهة الإدارة سلطات رقابية إدارية في فحص البيانات والوثائق والمعلومات اللازمة، على أن تقدم كل جمعية ما يلزم من المعلومات التي تطلبها الوزارة. فقد خول قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ الإماراتي جهة الإدارة سلطة تفتيش أعمال الجمعية، والتأكد من سلامة الأعمال الصادرة منها للتثبت من أوجه الإنفاق وسلامة توجيه مواردها بما يحقق أغراض الجمعية[٨٦]، فقد أكدت المادة ٢١ من قانون الجمعيات الاتحادي على أنّ لجهة الإدارة فحص أعمال الجمعية والتحقق من مدى صحة الأعمال الصادرة عنها طبقا لنظامها الأساسي، وبقصد التحقق من تنفيذ القانون[٨٧].

وتتمثل رقابة الإدارة في فحص أعمال الجمعية على التقارير التي ترفعها الجمعية سنوياً إلى الجهة الإدارية، والتي تتعلق بسير أعمال الجمعيات من محاضر جلساتها وأنشطتها المالية والاطلاع على سجلاتها وإيراداتها ومصروفاتها ومطبوعاتها[٨٨]، الأمر الذي يعني أنّ للوزارة سلطة تفتيش أنشطة الجمعية والاطلاع على ما يصدر عن هذه الجمعيات من قرارات إدارية أو مالية تخص أنشطتها بقصد التحقق والتأكد من عدم ارتكابها

---

[٨٦] – د. محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية (في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية) دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥ ص ١٣٣.

[٨٧] – المواد ٢٠، ٢١ من قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨.

[٨٨] – مادة ٢٢ من قانون الجمعيات مرجع أعلاه.

مخالفات إدارية أو مالية، وفحصها من الناحية الشكلية والموضوعية، وغالبا ما يقوم موظفي الوزارة الذين يحملون صفة الضبط القضائي بممارسة هذه الرقابة للتحقق من وقوع المخالفات وإثبات ارتكابها تنفيذا لإحكام القانون[٨٩].

ثانياً:: رقابة الجهة الإدارية على فحص أعمال جمعيات النفع العام في جمهورية مصر العربية

كان القانون المدني المصري يفرد للجمعيات نصوص المواد ٥٤ إلى ٦٨ منه، ثم نسخت تلك النصوص بصدور القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ والذي كان يقنن القواعد القانونية للجمعيات والمؤسسات الخاصة، بيد أن ذلك القانون ألغي بدوره بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

تعرف المادة الأولى من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر لسنة ١٩٦٤ الجمعيات[٩٠] بأنها "جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة، تتألف من أشخاص طبعيين لا يقل عددهم عن عشرة ومن أشخاص اعتبارية، لغرض غير الحصول على ربح مادي".

والجمعية بهذا المعنى تقوم بقصد تحقيق أغراض معينة، سواء أكانت اجتماعية أم صحية أم تعليمية أم دينية.. ولا تسعى لتحقيق ربح مادي،

---

[٨٩] – المادة ٥٨، المرجع أعلاه.

[٩٠] – كانت المادة ٥٤ من التقنين المدني تنص على أن "الجمعية جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعية أو اعتبارية لغير الحصول على ربح مادي".

ويذلك تختلف عن الشركة التي هي مشروع اقتصادي يسعى إلى تحقيق ربح مادي.

تستلزم المادة ٣ من قانون الجمعيات، لنشأة الجمعية أن يوضع لها نظام مكتوب يوقع عليه الأعضاء الذين يرغبون في تأسيسها، كما توجب أن يشتمل هذا المحرر على البيانات الآتية[٩١]:

أ) اسم الجمعية ونوع وميدان نشاطها ونطاق عملها الجغرافي ومركز إدارتها، على أن يكون هذا المركز في جمهورية مصر العربية.

ب) اسم كل من الأعضاء المؤسسين ولقبه وسنه وجنسيته ومهنته وموطنه.

ج) موارد الجمعية وكيفية استغلالها والتصرف فيها.

د) الهيئات التي تمثل الجمعية واختصاصات كل منها وطريق تعيين الأعضاء الذين تتكون منهم هذه الهيئات وطرق عزلهم والنصاب اللازم لانعقاد الاجتماعات واتخاذ القرارات.

ه) نظام العضوية وشروطها وحقوق الأعضاء وواجباتهم.

و) طرق المراقبة المالية.

ز) كيفية تعديل نظام الجمعية وكيفية إدماجها أو تقسيمها أو تكوين فروع لها.

ح) قواعد حل الجمعية والجهة التي تؤول إليها أموالها.

---

(٩١) احمد مصطفى محمد خاطر: الجمعيات الأهلية وعلاقتها بوزارة الشئون الاجتماعية، ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١، المرجع السابق، ص٧٨

والكتابة المشتملة على البيانات السابقة شرط لوجود الجمعية، ولا يرتب القانون أي أثر على الاتفاق إن لم يتم في محرر على الصورة التي تتطلبها المادة (٣).[٩٢]

وإجراءات الشهر تتم كما تقضي المادة (١٠) من القانون، بمجرد قيد نظام الجمعية في السجل المعد لذلك في وزارة الشئون الاجتماعية، ويتم نشر ملخص القيد في الوقائع المصرية بغير مقابل.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا، بأن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم من قرار رفض شهر الجمعية، دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، يؤدي إلى اعتبار التظلم مقبولاً طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة ١٢ من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٤ م. وبذلك يكون طلب شهر الجمعية صحيحاً ومنتجاً لآثاره[٩٣].

تنقضي الجمعيات وتنتهي شخصيتها القانونية بحلها، وهذا الحل إما أن يكون اختيارياً بقرار يصدر من أعضائها، وإما أن يكون إجبارياً بقرار يصدر من الجهة الإدارية أو بحكم من المحكمة المختصة إذا وجد مسوغ لذلك.

---

[٩٢] عبد النبي اسماعيل الطوخي: دور الجمعيات الأهلية في تنمية المجتمعات المحلية تجربة إنشاء صناديق الإئتمان المحلي: ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١، المرجع السابق، ص ١١٢

[٩٣] – حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في ١٩٨٠/٦/١٤ م، في الطعن رقم ٧٣٤ لسنة ١٩٢١ قضائية، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥ – ١٩٨٠ م، مطبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٢ الجزء الأول ص ٩١٠.

فالحل الاختياري، طبقاً لما نصت عليه المادة ٤٢، الفقرة الثانية من قانون الجمعيات، تقرره الجمعية العمومية المشكلة من جميع الأعضاء العاملين، على أنه يجب أن يوافق على قرار الحل ثلثا هؤلاء الأعضاء، مالم يشترط نظام تأسيس الجمعية أغلبية أكثر من الثلثين لتقرير الحل.

أما الحل الإجباري، فنصت عليه المادة ٥٧ من قانون الجمعيات بقولها. "يجوز حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشئون الاجتماعية بعد أخذ رأي الاتحاد المختص في الأحوال الآتية[٩٤]:

١) إذا ثبت عجزها عن تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها.

٢) إذا تصرفت في أموالها في غير الأوجه المحددة لها طبقاً لأغراضها.

٣) إذا تعذر انعقاد جمعيتها العمومية عامين متتاليين.

٤) إذا ارتكبت مخالفة جسيمة للقانون أو إذا خالفت النظام العام والآداب، ويبلغ قرار الحل للجمعية بخطاب موصى عليه بعلم الوصول.

وللجمعية ولكل ذي شأن أن يطعن في قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري، وعلى المحكمة أن تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات".

وطبقا للمادة ٥٩ من قانون الجمعيات، إذا حلت الجمعية عين لها مصف أو أكثر، ويقوم بهذا التعيين الجهة التي أصدرت قرار الحل، أي الجمعية

(٩٤) سالم أمير: ملاحظات حول قانون الجمعيات، ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١، المرجع السابق، ص٢٣

العمومية إن كان الحل اختيارياً، أو الجهة الإدارية أو القضاء إن كان الحل إجبارياً[٩٥].

وقد عهد القانون في المادة ٦٠ إلى المصفي بتوزيع ما بقي من أموال الجمعية بعد الوفاء بما عليها من التزامات طبقاً للأحكام المقررة في نظام الجمعية، فإن لم يوجد في نظام الجمعية نص على ذلك، أو وجد ولكن أصبحت طريقة التوزيع المنصوص عليها غير ممكنة، وجب على الجهة الإدارية، بعد أخذ رأي الاتحاد المختص، أن تقرر توجيه أموال الجمعية المنحلة إلى الهيئات أو الجمعيات التي تراها[٩٦].

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه:" وشيدت المحكمة قضاءها – بعد استعراضها أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨١ بإنشاء صندوق تحسين خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم، والمواد (١ و٢ و٣ و١٣ و١٥ و١٦) من لائحة النظام الأساسي الموحد لأندية الشرطة الرئيسة والفرعية – أن نادي ..... وإن كان جمعية أهلية، وذلك بحسب الثابت بقرار إنشائه وشهره بالإدارة العامة للجمعيات الصادر برقم ١٧ لسنة ١٩٦٧، إلا أنه إزاء صدور قرار وزيرة

---

[٩٥] – وقد قضت المحكمة الإدارية العليا، بأنه إذا نص القانون على الجهة التي أصدرت قرار حل الجمعية الخيرية بصفة عامة، سلطة تعيين مصف لها وتوجيه أموالها، فإنه لا يسوغ القول بتخصيص هذه الجهة بالجهات القضائية التي خولها القانون سلطة الحل في بعض الحالات، دون الجهات الإدارية صاحبة الحق في حل الجمعيات الخيرية في الحالات الأخرى. مجموعة المبادئ القانونية، المصدر السابق، الجزء الأول، حكم بجلسة ١٩٧٢/٦/٣ في الطعن رقم ٧١٧ لسنة ١٩١٢ م قضائية ص ٩٠٩.

[٩٦] د. أعاد حمود القيسي، مرجع سابق صفحة ٢٧٨.

التأمينات والشئون الاجتماعية رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٨ بحل جمعية النادي العام.....، فقد آلت جميع أمواله وممتلكاته إلى صندوق تحسين الرعاية الاجتماعية والصحية لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم، والذي أفرد المشرع له تنظيما قانونيا خاصا بموجب أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨١، اعترف فيه لهذا الصندوق بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وناط بمجلس إدارته الذي يجري تشكيله بموجب قرار من وزير الداخلية – بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة – وضع اللوائح والنظم التي يسير عليها في جميع النواحي المالية والإدارية والفنية بعد اعتمادها من وزير الداخلية، وتطبيقا لذلك، وفى سبيل وضع لائحة موحدة للأندية الشرطة الرئيسة والفرعية اعتمد وزير الداخلية لائحة النظام الأساسي الموحد لأندية الشرطة، والتي من خلالها عقد الاختصاص للمجلس الأعلى لأندية وفنادق الشرطة بوضع السياسة العامة لأنشطة أندية الشرطة وأفردت بابا خاصا لأحكام العضوية والاشتراكات، وقسمت العضوية إلى ثلاثة أنواع: عاملة ومنتسبة وفخرية، وبينت الفئات التي تدخل في أي من الفئات الثلاث للعضوية، وعهدت للمجلس الأعلى للأندية تحديد قيمة رسم الاشتراك السنوي لكل فئة من فئات العضوية، وأضافت المحكمة أن هذا التقسيم للفئات لا ينال من مساواة الأعضاء جميعهم في الحقوق، إذ أكدت هذه اللائحة على المساواة بين جميع الأعضاء في الانتفاع بالمزايا وجميع أوجه الأنشطة التي يقررها النادي، وأضافت المحكمة أنه ولئن كان المجلس الأعلى لأندية الشرطة له القوامة على هذه الأندية في كل الأمور المتعلقة بها، إلا أنه يجب مراعاة المساواة

في الحقوق والالتزامات بين أعضاء الكيان الواحد بما يضمن معه حسن الإدارة لتلك الأندية، ومن ثم فإنه ولئن كانت لائحة النظام الأساسي الموحد لأندية الشرطة قد خولت المجلس الأعلى لأندية وفنادق الشرطة مكنة تحديد قيمة رسوم الاشتراك بعضوية هذه الأندية بحسب نوع العضوية، بل رخصت له في التمييز بين فئات ورسوم الاشتراك بين العضو العامل والعضو المنتسب، بيد أن قراره في هذا التحديد رغم كونه يدخل في نطاق ممارسته للاختصاصه لا يكون بمنأى عن رقابة القضاء، ولما كان القرار المطعون فيه قد شابه الغلو في التقدير إذ مايز بين رسوم الاشتراك التي يسددها العضو العامل وتلك التي يسددها العضو المنتسب، دون أن يكون لهذا التمييز مرد من امتيازات خاصة يحظى بها العضو المنتسب وحده دون غيره لقاء ذلك، الأمر الذي يكون معه القرار المطعون فيه قد أصابه الغلو في التقدير، وصدر مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، مما يستوجب إلغاءه، دون أن يغل ذلك يد جهة الإدارة في إعادة تقدير رسوم الاشتراك بالنسبة إلى العضوية المنتسبة في النادي المدعى عليه الرابع (نادي ضباط الشرطة .....) بحيث تتناسب مع رسوم العضوية العاملة، وانتهت المحكمة إلى قضائها المطعون فيه."[٩٧]

---

[٩٧] أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥٤٩٠٠٩ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٢-٠٥-٢٠٢١

أولاً: في القانون:

الجمعيات الأهلية الخيرية تدخل في عداد المنظمات الخاصة:

تعتبر الجمعيات الأهلية الخيرية من الجمعيات العادية التي تتميز بالتنظيم المستمر والتي تتكون من عدة أشخاص طبيعية أو اعتبارية لمدة معينة أو غير معينة، بغية توجيه الجهود المشتركة، تحقيقاً لأهداف خاصة بعيدة عن الأرباح المالية.

وهي بهذا المعنى تدخل في عداد المنظمات الخاصة، استناداً إلى نشأتها الخاصة، واستهداف الصالح الخاص، بالإضافة إلى مصادر التمويل الخاصة، وحرمانها من امتيازات السلطة العامة؛ فضلاً عن عدم إجبار الأفراد على الانضمام إليها أو البقاء فيها، وعدم خضوعها لهيمنة السلطة العامة[٩٨].

وبذلك تختلف عن الجمعيات ذات الصفة العامة، والتي تتحقق بقيام الأفراد بإنشائها بقصد تحقيق منفعة عامة، على أن تضفي عليها الدولة هذه الصفة، بعد تحققها من قدرتها على تحقيق هذه المنفعة، وهو الأمر الذي يستوجب تخويلها بعض امتيازات السلطة العامة، ويطلق عليها التشريع المصري (م٦٣) اسم "الجمعيات ذات الصفة العامة" كجمعية الهلال الأحمر، وجمعيات تحفيظ القرآن الكريم، وجمعية الشبان المسلمين، وجمعية الشبان المسيحين،

---

[٩٨] – راجع الدكتور بكر القباني، المرجع السابق، ص ٣١٣.

وجمعيات الإسعاف العام، وطبقاً لنص المادة ٦٤ من قانون الجمعيات، تحظى الجمعيات العامة بمميزات لا تتمتع بها غيرها منها[٩٩]:

١- عدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضها وعدم جواز تملك تلك الأموال بمضي المدة.

٢- جواز قيام الجهة الإدارية المختصة بنزع الملكية للمنفعة العامة لصالح الغرض الذي تقوم به.

٣- استثناؤها من قيود الأهلية المتعلقة بتملك الأموال والعقارات.

غير أن سحب الصفة العامة عن الجمعية لا يفقدها شخصيتها القانونية المعنوية، وإنما يقتصر الأمر على حرمانها من الخضوع لنظام الجمعيات ذات النفع العادي، وإعادة إخضاعها للنظام العادي للجمعيات.

ويبدو واضحا مما سبق: أن القانون المصري والإمارات يعترف بالشخصية المعنوية للجمعيات الاهلية وهذا الأمر مهم من حيث مباشرة الجمعية لمهامها. حيث يعرف الشخص المعنوي بأنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال اعترف بها القانون بالشخصية القانونية، تمكيناً لها من مزاولة نشاطها، في حدود الغرض الذي أنشئت من أجله، مستقلة عن الأشخاص الآدميين المنشئين لها أو القائمين على إدارتها أو أموالهم الخاصة.

---

[٩٩] محمد حجاج جمعيات النفع العام ـــ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – المغرب – يناير ٢٠١٥ – ص٩٣

– وقد قضت محكمة القضاء الإداري – في ظل أحكام القانون المدني – بأن الشخصية القانونية المعنوية ليست مقصورة على الجمعيات الخيرية وحدها، بل هي تثبت طبقا للمادة ٥٢ مدني لكل جمعية استكملت العناصر القانونية اللازمة لإنشائها، مثال ذلك الاتحادات إذا سجلت وفقاً للقانون[١٠٠].

ويترتب على تمتع الجمعيات الخيرية بالشخصية المعنوية عدة نتائج قانونية نتناولها بإيجاز فيما يلي:

للجمعية وحدها صفة دفع الدعوى دفاعا عن حقوقها:

للجمعية الأهلية الخيرية وحدها الحق في رفع الدعوى القضائية حماية لحقوقها، باعتبارها صاحبة الحق أو المركز القانوني المعتدى عليه[١٠١] سواء أكانت الدعوى من الجمعية ضد أعضائها أو ضد الغير.

كالدعوى التي ترفعها الجمعية باعتبارها مستأجرة لمنزل ضد المؤجر تطالبه بالوفاء بالتزاماته الناشئة عن عقد الإيجار، أو الدعوى التي ترفعها ضد مقاول لتنفيذ التزامه بموجب العقد المبرم بينهما[١٠٢].

إعلان الجمعيات بمراكز إدارتها:

---

[١٠٠] – حكم بتاريخ ٢٤ يناير سنة ١٩٥١ م، بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، طعن رقم ١٠٩ ص ٤٧١.

[١٠١] – راجع د. فتحي والي: الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية سنة ١٩٨٦ م، بند ٣٢ ص ٥٧ وما بعدها.

[١٠٢] – نقض مدني ١٩٦٩/٤/٢٩ م مجموعة أحكام محكمة النقض س ٢٩ رقم ١١١ ص٣٩٣.

نصت المادة ٤/١٣ من قانون المرافعات المدنية والتجارية على طريقة إعلان الأشخاص المعنوية على النحو التالي:

"فيما عدا ما نصت عليه في قوانين خاصة تسلم صورة الإعلان على الوجه الآتي[١٠٣]:

٤- ما يتعلق بالشركات المدنية والجمعيات والمؤسسات الخاصة وسائر الأشخاص الاعتبارية يسلم بمركز إدارتها للنائب عنها بمقتضى عقد إنشائها أو نظامها أو لمن يقوم مقامه، فإذا لم يكن لها مركز سلمت الصورة للنائب عنها لشخصه أو في موطنه".

انعقاد الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها مركز إدارة الجمعية:

تطبيقاً لفكرة الموطن على الأشخاص الاعتبارية، وهو المكان الذي يوجد به مجلس إدارتها أي مركزها الرئيسي، فإن الدعوى ترفع أمام المحكمة التي يقع بدائرتها هذا الموطن بالنسبة للدعاوى المتعلقة بالشخص الاعتباري.

فقد نصت المادة ٥٣ من القانون المدني على أن الشخص الاعتباري له موطن مستقل، ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته.

تطبيقاً لذلك، تختص بدعاوي الجمعيات المحكمة التي يقع في دائرتها مركز إدارة الجمعية (المادة ٥٢ من قانون المرافعات). وهي الدعاوى التي يرفعها الغير أو الأعضاء على الجمعية أو الدعاوى التي ترفعها الجمعية

---

[١٠٣] – د. رمزي سيف: الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية سنة ١٩٦١ م بند ٢٩٠ ص٣٣٧.

على أحد الأعضاء، بشرط ألا يكون العضو منكراً صفته كعضو، وإلا وجب رفع الدعوى أمام محكمة موطن المدعى عليه عملاً بالقاعدة العامة في ذلك.

وكذلك الدعاوى التي يرفعها عضو الجمعية على عضو آخر وتكون متعلقة بالجمعية، بشرط ألا يكون العضو منكراً صفته كعضو.

وأضافت الفقرة الثانية من المادة ٥٢ من قانون المرافعات أنه يجوز رفع الدعوى إلى المحكمة التي يقع في دائرتها فرع الجمعية وذلك في المسائل المتصلة بهذا الفرع.

ويعد هذا تطبيقاً لفكرة الموطن الخاص أو موطن العمل المنصوص عليه في المادة ٤١ من القانون المدني.

الخاتمة

إن للقرابة الإدارية دور هام ومحوري في التثبت من أن جمعيات النفع العام تم تشكيلها وفق القوانين والأنظمة ودون أن خلل أو تجاوز لما جاء به القانون، وفي نهاية الدراسة توصلنا لبعض النتائج والتوصيات وهي الآتي:

أولاً: نتائج الدراسة.

١) قد تخضع جمعيات النفع العام لرقابة قوية من جانب السلطات الإدارية وقد تساهم في تكوينها وقد تتدخل في أعمالها بصورة فعالة أحياناً وتساعدها بالمنح المالية وغيرها وقد تسمح لها باستعمال بعض وسائل القانون العام.

٢) تخضع الجمعيات ذات النفع العام في دولة الإمارات العربية المتحدة وفي جمهورية مصر العربية للرقابة الإدارية من قبل الوزارة وتتمثل أعمال الرقابة على جمعيات النفع العام في الإشراف الرقابي من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية على سير عمل هذه الجمعيات ومدى التزامها باللوائح المنظمة لنشاطها، والقيام بالزيارات الميدانية للمتابعة والرقابة، والإشراف على اجتماعات الجمعيات العمومية وانتخاب مجالس الإدارات، والاطلاع على تقرير مراقب الحسابات المستقل عن الحساب الختامي والوضع المالي للجمعية. بالإضافة إلى الاطلاع على حجم التمويل الذاتي ومصادره – إن وجد–، ومجالات إنفاقه

٣) نطاق هذه الرقابة المتمثلة بوزارة الشؤون الاجتماعية، باعتبارها الجهة الإدارية المسؤولة عن أنشطة الجمعيات ومتابعة سير أعمالها ضمن إطار الصالح العام. وبين حرية تكوين الجمعيات وأنشطتها المتنوعة لبلوغ أهدافها، وممارسة جهة الإدارة لبسط سلطتها الرقابية من خلال فرض قيود إجرائية تنظيمية أحجمت إلى حد ما من دور أنشطة البعض من هذه الجمعيات، ونالت من استقلاليته

ثانياً: توصيات الدراسة.

١. لابد ان تقوم الجهات الرقابية الإدارية على عمل جمعيات النفع العام بمراعاة القوانين والأنظمة واللوائح الخاصة بعمل النفع العام بحيث لا

تتعارض آليات الرقابة على عمل جمعيات النفع العام مع اللوائح الداخلية الخاصة بها.

٢. نرى أنه لابد من تخفيف بعض القيود الخاصة بالرقابة الإدارية على عمل جمعيات النفع العام بحيث يكون دور الرقابة الإدارية مقتصراً فقط على الجانب التنظيمي لجمعيات النفع العام.

٣. لابد من تحقيق التوازن بين الرقابة الإدارية على أنشطة الجمعيات ذات النفع العام وبين مسؤولية الجمعيات بحيث تكون الجمعيات مسؤولة عن كل تجاوز للقوانين والانظمة بذات الوقت تكون الرقابة الإدارية في نطاق معقول لا يعرقل عمل الجمعيات.

٤. لابد أن يكون للرقابة اللاحقة على جمعيات النفع العام دور كبير في الرقابة وأن يتم التخفيف من الرقابة الإدارية السابقة بحيث تتمكن الجمعيات من تحقيق هدفها في خدمة الصالح العام.

٥. نأمل من المشرّع الإماراتي أن يتطرق إلى مسألة الحق في التقاضي عند حل الجمعية، فإنّ مثل هذا الحق قد كفله الدستور الإماراتي وأقرته المواثيق الدولية، حتى لا ينال من هذا الحق إلّا بالقدر وفي الحدود التي نص عليها الدستور.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة

١) أماني قنديل – المجتمع المدني في العالم العربي (دراسة الجمعيات الأهلية، دار المستقبل العربي) ١٩٩١

٢) بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ

٣) ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠١١

٤) رمزي سيف: الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار النهضة العربية سنة ١٩٦١ م

٥) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦

٦) فتحي والي: الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية سنة ١٩٨٦ م

٧) محمد ابراهيم الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الأهلية، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، ٢٠١٥

٨) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨

٩) محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٨

١٠) محمد محمود أبو زيد، دوام سير المرفق العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥

١١) مليكة صروخ: "نظرية المرافق العامة الكبرى"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة ٢٠٠١م
١٢) نواف كنعان: "القانون الإداري"، دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٦م

ثانياً: المراجع المتخصصة

١) أماني قنديل، الجمعيات الأهلية في العالم العربي، دراسة مقارنة مقدمة إلى رابطة التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطن، دار المستقبل العربي، القاهرة ١٩٩٤.
٢) أماني قنديل، د. سارة بن نفيسة، الجمعيات الأهلية في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ١٩٩٠
٣) الجمعيات الأهلية في العالم العربي، دراسة مقارنه، مقدمة إلى رابطة التحالف العالمي، دار المستقبل العربي القاهرة، ١٩٩٩
٤) حمد شلال العاني: المسئولية الجنائية للجمعيات الأهلية، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، ٢٠١٧،ص٧٦
٥) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧
٦) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية (في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية) دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥ ص ١٣٣.

ثالثا: رسائل الماجستير والدكتوراه

عدنان هاشم صلاح: التكافل الاجتماعي في الإسلام: رسالة دكتوراه من كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٩٨٠ م

رابعاً: المقالات

١) أحسن رابحي: الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري، مجلة جامعة الشارقة، مجموعة ١٧، العدد١، ٢٠٢٠

٢) احمد مصطفى محمد: الجمعيات الأهلية وعلاقتها بوزارة الشئون الاجتماعية،ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١، جامعة الأزهر – مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الاسلامي، ٢٠١٧، ص ٨٧

٣) أعاد حمود القيسي، رقابة الدولة على الجمعيات ذات النفع العام، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثامن، العدد الأول، يناير ٢٠١١.

٤) أعاد على القيسي، د. خالد عبد الله الكعبي، رقابة الدولة على أنشطة الجمعيات والجزاءات المترتبة على تصرفاتها غير المشروعة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٤، س ٧، العدد ٢، الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٧

٥) مريم سلطان لوتاه، الدور التنموي للجمعيات ذات النفع العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، استطلاع رأي عينة من طلبة جامعة الإمارات، العدد١٣٥، جامعة الإمارات، ٢٠١٧م

٦) مصطفى دسوقي:: الجمعيات الأهلية في مصر: الواقع والمأمول في ضوء المتغيرات الدولية والمحلية، ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١، جامعة الأزهر – مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الاسلامي، ١٩٩٧

٧) محمد حجاج: موقف الفقه والقضاء الإداري من طبيعة قرارات الجمعيات الخاصة ذات المنفعة العامة، منشورات مجلة العلوم القانونية – سلسلة فقه القضاء الإداري , ع٢، ٢٠١٥

٨) سعد عصفور، بحث بعنوان حرية تكوين الجمعيات في إنكلترا وفرنسا ومصر، مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، ١٩٥١

٩) عبد النبي اسماعيل الطوخي: دور الجمعيات الأهلية في تنمية المجتمعات المحلية تجربة إنشاء صناديق الإئتمان المحلي: ندوة التقييم الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات الخيرية الاهلية في جمهورية مصر العربية , ج ١،

١٠) جازية لشهب: طرق الرقابة الإدارية على أعمال الجمعيات ذات النفع العام، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد٤، ٢٠١٧

١١) عبد الحق حميش: الأحكام والضوابط الشرعية في استثمار الأموال المدخرة في الجمعيات الخيرية، مجلة وحدة الأمة، الجامعة الإسلامية دار العلوم وقف ديوبند – مجمع حجة الإسلام للبحث والتحقيق، السنة ٨، العدد١٦، الهند، ٢٠٢١

١٢) عبد الرحمن الشرقاوي: مدى إختصاص القاضي الإداري السعودي بمنازعات أشخاص القانون الخاص: دراسة مقارنة بالنظام المصري والفرنسي، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، جامعة الأزهر – كلية الشريعة والقانون بطنطا، ع٣٠, ج٢، ٢٠١٥

خامساً: أحكام المحاكم

١) أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥٤٩٠٠٩ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٠٢١-٠٥-٢٢

٢) أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٥٨٤٤ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٠٢١-٠٥-٢٢

٣) أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٥٨٤٤ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٠٢١-٠٥-٢٢

٤) أحكام غير منشورة – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٨٥٨٤٤ لسنة ٦١ قضائية بتاريخ ٢٠٢١-٠٥-٢٢

٥) نقض مدني ١٩٦٩/٤/٢٩ م مجموعة أحكام محكمة النقض س ٢٩ رقم ١١١ ص٣٩٣.

٦) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في ١٩٨٠/٦/١٤ م، في الطعن رقم ٧٣٤ لسنة ١٩٢١ قضائية، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥ – ١٩٨٠ م، مطبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٢ الجزء الأول ص ٩١٠.

٧) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، الدعوى رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية دستورية جلسة ٢٠٠٠/٦/٣. كذلك أنظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة. ملف رقم ٦ – ١٠٠٢/١ جلسة ٢٠٠١/١٢/٢٦.

٨) حكم بتاريخ ٢٤ يناير سنة ١٩٥١ م، بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، طعن رقم ١٠٩ ص ٤٧١.

٩) حكم محكمة القضاء الإداري بمحضر الدعوى رقم ٢٥٦٣٣ لسنة ٥٨ قضائية جلسة ٢٠٠٤/٧/٥.

١٠) مجموعة المبادئ القانونية، المصدر السابق، الجزء الأول، حكم بجلسة ١٩٧٢/٦/٣ في الطعن رقم ٧١٧ لسنة ١٩١٢ م قضائية ص

سادساً: القوانين

قانون الجمعيات رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ الإماراتي.