# تأثير قانون الجمعيات الأهلية الجديد على فاعلية آداء منظمات المجتمع المدني المصري قراءة قانونية وسياسية

**د / إيمان نور الدين الشامي**

**أستاذ العلوم السياسية المساعد**

**كلية السياسة والاقتصاد - جامعه السويس**

## مقدمـة

ينظم القانون العلاقات في المجتمع ويحدد ما هو مسموح به وما هو ممنوع وهو بذلك يضع الاطار العام لشكل هذا المجتمع ، ويقوم المشرع بتنظيم الأمور بحيث يتحقق الصالح العام كما يقرره الدستور والقانون والمواثيق الدولية، وكما يتم التعبير به عن رغبات الشعب واتجاهات الرأي العام، وفي السياق الذي يضمن التوافق والموازنة بين مختلف الاعتبارات وهنا نجد أن المشرع إما أن يتيح مساحة واسعة لحركه الفرد والمنظمات داخل المجتمع في إطار القانون وإما إنه يفرض ستاراً من التحكم والسيطرة وتضييق هامش الحركة أمام الأفراد لصالح سلطه الدولة، والفرق بين الحالة الأولى و الثانية هو الفرق بين التنظيم ومجرد التحكم وفرض القيود، ومن طبائع الممارسة الديمقراطية وجود اختلاف أو معارضة لبعض القوانين أو القرارات، أما حاله التطابق أو الإجماع الشامل، فإنه فضلا عن استبعادها منطقيا فإن وجودها يعني إقصاء المعارضة وغياب الممارسة الديمقراطية بالتالي .

وعلى كلٍ فإن القوانين تصدر لتحدد طريقا معيناً واضحا يسلكه جميع الذين يسعون لهدف محدد بلا استثناء وتتحقق فائدة القوانين إذا كانت تبسط الروتين وتحدد المعايير والتطبيق بالمساواة متوخيه الصالح العام ،واليوم يلاحظ أن الدول جميعا تسعي إلى إيجاد نقاط التوازن بين التنظيم المطلوب، والتقييد المرفوض سواء بالتشريعات او اللوائح والقرارات، ويعتمد مدي تدخل الحكومة وما تفرضه من شروط على عده عناصر منها: فلسفه الحكم والتاريخ السياسي ودرجه الوعي الاجتماعي ومدى رسوخ الديمقراطية واستعداد الأفراد للمشاركة والمشرع هنا مطالب أن يوازن بين اختبارات التنظيم ومسئولية إطلاق الحريات مع مراعاة حق المواطن في الاختيار

كما أن التشريع "الجيد" في مجال الإدارة الرشيدة للمنظمات الأهلية، يحقق مبدأ "التضمين" وليس "الإقصاء"، فهو من ناحية ينتقل بمؤسسات المجتمع المدني من مستوى "التهميش" بالنسبة للحكومات، إلى مستوى "التضمين "كفاعل ومشارك.

وقد صار الاتجاه إلى تعبئه الجهود التطوعية وتوظيفها لخدمة عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية إحدى القضايا الهامة على مستوى العالم بداية من العقود الأخيرة من القرن الماضي، حتى صارت بعض المفاهيم والتعبيرات مثل " تفويض السلطة "، و"المجتمع المدني"، والتمكين" والتنمية المتواصلة" جزءاً من حوار الجهود التطوعية وفي إطار ذلك تم التوصل إلى عده نتائج كان من بينها:

إنه من الأفضل البدء في تنمية القدرات البشرية ولكن بشرط أن تبدأ هذه العملية بدعم المشاركة على المستوى المحلي والشعبي تحت مقولة إن الناس يعرفون عادة- إذا ما أعطوا فرصا - ما يصلح لهم وهم قادرون على تحقيق الكثير، وان تلك المشاركة لا تتجزأ فلا يمكن تشجيع المشاركة على الصعيد الاقتصادي دون المستويين السياسي والاجتماعي ومن ثم صار مصطلح المشاركة الكاملة مرادفا لمفهوم التمكين "والمساعدة علي اتخاذ القرارات ".[١]

وقد أدى هذا إلى اهتمام العالم بالجمعيات الأهلية التطوعية والهيئات غير الحكومية والنظر إليها على إنها القواعد التي يمكن الاستناد إليها في عمليتي التمكين والتنمية في كافه الجوانب ومن كل فئات المجتمع فقد أصبح القطاع الأهلي التطوعي يشكل أحد أهم العناصر الفاعلة في تطوير و تغيير شكل الحياة في كثير من بلاد العالم، فالمؤسسات الأهلية تلعب دورا مؤثرا ،كما بدأت تتحمل بعض المسؤوليات التي لم تعد الدولة قادرة على القيام بها وبخاصه بعد ما اصبح ما يعرف بسياسة الخصخصة وإعادة الهيكلة الاقتصادية و تحويل المجتمعات الإنسانية إلى ما يشبه السوق الكبيرة سائدا في غالبيه المجتمعات ، ففي السوق الكبيرة الكل يساعد في الحصول على الأرباح وتعظيمها وفي هذه السوق يذهب ضحايا كثيرون لم تكن هناك هيئات أو جهات معينة تعمل علي حمايتهم، ولقد أدرك المجتمع الدولي والأمم المتحدة أهميه القطاع الأهلي لذا بدأت تمنحه اهتماما متزايدا.

وتستهدف المنظمات والجمعيات الأهلية القيام بعده أدوار لعل أهمها: التكافل والعدل الاجتماعي وخدمه المجتمع وتحسين أحوال الفئات الضعيفة والمهمشة كما تقوم بعض هذه المنظمات بمشروعات إنمائية لتحسين نوعيه حياه المستهدفين أو لتحسين نوعيه البيئة ودعم برامج الإغاثة وإعادة التأهيل والدفاع عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمواطنين، ولقيام تلك المنظمات بالأدوار المنوطة بها لابد أن تكون البيئة التشريعية مواتية لذلك.

[١] **سعد الدين إبراهيم، العمل الأهلي في مصر، كراسات استراتيجية؛ القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام،١٩٩٨، ص ٢. وأمير سالم، دفاع عن حق وحريه تكوين الجمعيات: دراسة نقديه شامله لقانون الجمعيات مع الدفع بعدم دستوريته: مشروع قانون جديد للجمعيات القاهرة: مركز الدراسات والمعلومات القانونية لحقوق الإنسان ١٩٩٨.**

## إشكاليـة الدراسة

يعد المجتمع المدني وعمله في مصر أحد الموضوعات التي دائما ما تشغل المهتمين بالشأن العام، وبالنظر لتاريخ المجتمع المدني المصري وأدواره الهامة، تتناول هذه الورقة تأثير السياق القانوني في مصر علي عمل مؤسسات المجتمع المدني وأدوارها في التنمية والتحول الديمقراطي، وتعرج علي أهم المنعطفات التي تعرض لها سياق عمل المجتمع المدني في مصر منذ بداياته وحتى الآن، وخاصة تعديلات قانون ٨٤ لسنة ٢٠١٧ الخاص بعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادرة في مارس ٢٠١٩، فهناك عدد من الإشكاليات التي تثيرها تلك التعديلات، وبذا يتحدد السؤال الرئيسي للدراسة بمدي تأثيرها على فاعلية مؤسسات المجتمع المدني في مصر وكيف تفاعل معها المجتمع المدني المصري والعالمي والمنظمات الدولية العاملة بمصر أو التي تعمل بمشروعات تعتبر مصر جزءاً منها؛ ،ويتفرع من هذا التساؤل عدد من التساؤلات الفرعية أهمها :

١. ما الفلسفة التي تحكم فكرة "العمل الأهلي"، ومدي التغيير الذي يلحق هذه الفلسفة تبعا للظروف السياسية والاجتماعية التي تمر بها مصر.
٢. ما التعديلات التي تمت على قانون العمل الأهلي لعام **2017**؟
٣. ما المعايير الرئيسة لتقويم التشريعات التي تحكم منظومة عمل مؤسسات المجتمع المدني وما مدي اقتراب، أو ابتعاد تلك التعديلات منها؟
٤. كيف تفاعل المجتمع المدني المحلي، والعالمي والمنظمات الدولية العاملة بمصر مع تلك التعديلات؟
٥. ما أثر تلك التعديلات على الأداء المستقبلي لمنظمات المجتمع المدني؟

## أهداف الدراسة

١. معرفة هامش الحرية الذي قدمته التعديلات القانونية لعام ٢٠١٩ لعمل منظمات المجتمع المدني.

٢. تقييم علاقة الدولة بمؤسسات المجتمع المدني، من خلال معرفة ما إذا كانت تلك التعديلات هدفت إلى تقويته ومواجهة سمات ضعفه أم حدت من فاعليته.

## منهج الدراسة:

يعتمد منهج الدراسة على استخدام الاقتراب القانوني التحليلي لمعرفة تأثير المواد القانونية الموضوعة من قبل المشرع علي نشاط وفاعلية منظمات المجتمع المدني، إلى جانب الإشارة

للمقولات النظرية لمدخل "علاقة الدولة – المجتمع"، بوصفه أحد الأطر التحليلية النظرية ما بعد السلوكية لتحليل العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني وتفسيرها.

حيث ينطلق منهج "علاقة الدولة – المجتمع " من تحليل الكيفية التي تمارس بها الدولة في بعض الأحيان تأثيرا قويا على مؤسسات المجتمع المدني والجماعات ويقوم المنهج بتحديد كل من المنظمات الرسمية وغير الرسمية التي تمارس دورا في العملية السياسية وفي عملية السيطرة الاجتماعية.

ويرى " جول مجدال " مؤسس هذا المنهج إنه يمكن معرفة تأثير الاتجاهات المجتمعية والمشاركة الجماهيرية على النخبة وعلى السياسات من خلال معرفة طبيعة مخرجات النظام السياسي. ثم يقدم " مجدال " نموذجا رباعيا في تحليل العلاقة بين الدولة والمجتمع وتفسيرها ويقوم على معيار القوة / الضعف في الدولة والمجتمع وذلك على النحو التالي[1]:

| المجتمع / الدولة | قوية | ضعيفة |
|---|---|---|
| قوى | (أ ) | (ب) |
| ضعيف | (ج) | (د ) |

**(أ) دولة قوية ومجتمع قوى**
**(ب) دولة ضعيفة ومجتمع قوي**
**(ج) دولة قوية ومجتمع ضعيف**
**(د) دولة ضعيفة ومجتمع ضعيف**

ويمكن توظيف المقولات النظرية لمنهج " علاقة الدولة – المجتمع " في بحث الدور الحالي للمجتمع المدني وتفسيره حيث تتدرج الدول العربية – بصفة عامة – ضمن التصنيف الثاني فهي دول قوية في مواجهة المجتمع المدني والمشاركة الجماهيرية ومن ثم فهي تحد من فاعلية منظمات المجتمع المدني وتحول دون تحركها النشط تخوفا من أن يأتي تفعيل المجتمع المدني على حساب دور الدولة " المستفحل".

ولذلك يقدم هذا المنهج تفسيرا واضحا ومنطقيا للتحديات التي تواجه تفعيل دور المجتمع المدني العربي في ظل سطوة الدولة وسيطرتها في الأنظمة السياسية العربية عامة ـومصر في هذه الورقةـ على معظم أدوات الضبط الاجتماعي. والواقع أن حالة الحراك التي شهدتها الدولة المصرية، منذ اندلاع ثورتي الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ والثلاثين من يونيو ٢٠١٣، إنما تؤرخ لمرحلة

[1]- **Joel S., Megdal, "State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another", New York: Cambridge University Press, 2001.**
- **Joel S., Megdal "Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World", New Jersey: PUP, 1988.Pp 10-25.**

جديدة في العلاقة بين المجتمع والدولة، يعاد الاعتبار فيها للمجتمع كمتغير مستقل ومهم في علاقته بالدولة. وبرغم حالة الجدل التي تثيرها تلك التجارب حول ما إذا كان ما يحدث ثورات اجتماعية حقيقية، أم مجرد مطالب طائفية أو إصلاحية، فإنها في جوهرها تحمل محاولة من المجتمع لإعادة النظر في طبيعة العقد الاجتماعي الذي ينظم العلاقة بين الفرد والدولة، وبين المجتمع والدولة.

وتأسيسا على ما سبق تتناول هذه الدراسة تحليل الدور المستقبلي للمجتمع المدني عبر التطرق للنقاط التحليلية التالية:

أولا: الإطار النظري: مفهوم المجتمع المدني، وأهميته.
ثانياً: اهم القضايا القانونية المرتبطة بعمل الجمعيات الأهلية.
ثالثا: الأطر القانونية الحاكمة للمجتمع المدني المصري.
رابعا : ردود أفعال منظمات المجتمع الدولي علي القانون الجديد:
خامسا: أثر قانون الجمعيات الأهلية رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على فاعلية منظمات المجتمع المدني
سادسا: محاولات التشخيص بين وجهة النظر المؤيدة ورؤى ناشطي المجتمع المدني
سابعا: تحديات تفعيل دور المجتمع المدني .

أولا - الإطار النظري للدراسة:

## أ-مفهوم المجتمع المدني:

يعرف مفهوم " المجتمع المدني " على نحو أجرائي بانه " شبكة التنظيمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة و الدولة و تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة وتهدف إلى تحقيق المصالح المادية والمعنوية لأعضائها والدفاع عن هذه المصالح والإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح السياسي والفكري والقبول بالتعددية والاختلاف والإدارة السلمية للاختلافات والصراعات[١]، طبقا لهذا التعريف فإن المجتمع المدني يقوم على أربعة أركان رئيسية[٢]:

**أولها** : الركن التنظيمي – المؤسسي: حيث يتكون المجتمع المدني من مجموعة من المؤسسات والتنظيمات مثل: الأحزاب السياسية خارج السلطة، والجمعيات الأهلية، والنقابات المهنية.

**ثانيها** : الفعل الإداري الحر: إن مؤسسات المجتمع المدني يؤسسها الأفراد بمحض إرادتهم وينضمون إليها طواعية.

---

١ - J. Keane Civil Society, Definitions and Approaches. In: Anheier H.K., Toepler S. (eds) International Encyclopedia of Civil Society. Springer, New York, NY (2010).

٢ - انظر: احمد شكر الصبيحى، مستقبل المجتمع المدنى فى الوطن العربى، سلسلة أطروحات الدكتوراه، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أكتوبر ٢٠٠٠، ص ص٢٢-٣٢ .

- أماني قنديل، تطور المجتمع المدني في مصر، عالم الفكر، العدد الثالث يناير –مارس،١٩٩٩.
- كمال عبد اللطيف، المجتمع المدني: ملاحظات حول تشكيل المفهوم وتطوره، المجلة العربية للعلوم الإنسانية، عدد٥٥، ربيع،١٩٩٦. ص ص٣٣-٣٩.

**ثالثها** : الاستقلالية عن الدولة: بمعنى استقلاليتها في النواحي المالية والإدارية التنظيمية.

**رابعها** : إطار قيمي – أخلاقي: ويتضمن مجموعة من القيم التي تلتزم بها تنظيمات المجتمع المدني، سواء في إدارة العلاقات فيما بينها أو في إدارة علاقاتها مع الدولة.

## ب-أهمية المجتمع المدني:

١- ثمة اتفاق ساد العالم العربي حول الديموقراطية، كصيغة مثلى لنظام الحكم، فقد أضحت ضرورة سياسية، ومن هذا المنطلق، استمد المجتمع المدني أهمية وجوده كفاعل في تحقيق التحول الديموقراطي، بيد إنه هناك كثير من القضايا الفرعية والتفصيلية مثار جدل واستقطاب حاد وخلاف شديد؛ فليست هناك إجابة واحدة متفق عليها حول الطريقة أو النمط أو الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق هذا التحول، والخلاف ممتد لينعكس بالمثل على تحديد الدور المنوط بمنظمات المجتمع المدني في سياق هذه العملية، حيث تتعارض الآراء حول طبيعة هذا الدور ومضمونه، وهل هو سياسي؟، وكذلك حول تعيين حدوده: أين تبدأ؟ وأين تقف؟، علاوة على مدى تقاطع أو تلاقي دوره مع أدوار الفاعلين الآخرين، وخصوصاً الدولة[5]

٢- يلعب المجتمع المدني دورا مهما في تعقيد عملية صنع السياسات، و«التعقيد» المقصود به دفع النظام السياسي إلى التعددية ومن ثم التوازن بين فاعلية المختلفين. فبينما ينشغل الفاعلون الدوليون من مؤسسات شرطية وعسكرية وأمنية ومعلوماتية وبيروقراطية، بعملية حفظ الأمن واستقرار النظام على المدى الطويل مكترثين بهم البقاء والاستمرار بغض النظر عن الكفاءة والشفافية، وبينما ينشغل الفاعلون السياسيون من مؤسسات تنفيذية وتشريعية وأحزاب وتيارات وشبكات سياسية بعملية التنافس على السلطة والثروة مكترثين بالمواءمات والصفقات بغض النظر عن الشفافية والمساءلة، فإن المجتمع المدني وحده بمؤسساته واهتماماته المتعددة وبعدم انشغاله بعملية الصراع على السلطة هو القادر على تحقيق الرقابة ومساءلة النظام السياسي ودفعه إلى التوازن لمنع سيطرة فاعل بعينه على عملية صنع القرار السياسي ومن ثم الاستئثار بالسلطة والثروة[6]

٣- المجتمع المدني هو الضمانة لحقوق الأفراد على مختلف انتماءاتهم وأعراقهم في مواجهة التنظيمات والجماعات العملاقة، فمعضلة السياسة إنها تنشغل باستغلال آليات الحشد والتعبئة للجماعات على حساب حقوق الأفراد المدنية والسياسية والاقتصادية، ففي السياسة تكون الكلمة للقادرين على امتلاك أدوات الحشد والتعبئة، ومن ثم فإن التحالفات بين المؤسسات العسكرية والشرطية والبيروقراطية جنبا إلى جنب مع المؤسسات الدينية والقبلية ورجال الأعمال تلعب دور المهيمن على عملية صنع السياسات وتنفيذها على حساب الأفراد والجماعات المحدودة غير

القادرين على الحشد والتعبئة، ومن ثم مقاومة هذه الشبكات العملاقة، وهنا يأتي دور المجتمع المدني لدعم هؤلاء الأفراد والجماعات وحفظ حقوقهم في مواجهة سطوة الدولة[١].

٤- المجتمع المدني يلعب أيضا دورا مهما في مساعدة الدول الأقل غنى في مواجهة الأعباء الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لمواطنيها؛ فمنظمات المجتمع المدني كما إنها تهتم بموضوعات حقوق الإنسان والأقليات وغيرها من الحقوق السياسية، فإنها تلعب أيضا دورا مهما في الدفاع عن حق السكن والتعليم والصحة والعمل وتلعب أدوارا مهمة في كل هذه الملفات في توفير الخدمات الصحية والتعليمية والتشغيلية التي تساهم في مواجهة الأعباء وتخفيف الضغوط على النظام السياسي ومن ثم الحكومة(٢). هنا المجتمع المدني يقوم بعملية، "تمكين" بمعنى مساعدة الضعفاء والمهمشين وفئات المجتمع الهشة والشرائح الأقل حظاً وقدرة على تحقيق "الاعتماد الذاتي"، فهو بذلك يسهم في الخروج بهم من دائرة العجز وعدم الفعل إلى دائرة المشاركة والفعل، فمن خلال دوره كوسيط يسهم في شرح السياسات العامة، وتبسيط قضاياها الأكثر تعقيداً وتجزئتها قبل عرضها أمام الرأي العام، ريثما يسهل فهمها لدى غالبية الناس، من هذا المدخل، يصبح في استطاعة المواطنين العاديين المشاركة.

٥- تلعب منظمات المجتمع المدني دورا هاما في إضفاء أهمية دولية واستراتيجية للدولة إقليميا وعالميا، فالدول التي تملك مجتمعات مدنية قوية تكون أكثر تحضرا وأكثر دمجا في المجتمعات والمحافل الدولية، وأكثر قدرة على التعبير عن تنوع وثراء حضارتها وشعبها من خلال الدور الاستراتيجي الذى يلعبه المجتمع المدني في هذا السياق؛ فمشاركة المجتمع الدولي في همومه البيئية والاجتماعية والاقتصادية والحقوقية والثقافية لا تكون فقط من خلال الأطر الرسمية ولكن تكون أيضا من خلال الأطر المجتمعية التي تعطى زخما أكبر وحضورا أكثر لدولها في المحافل الدولية.

## ثانيا: أهم القضايا القانونية المرتبطة بعمل الجمعيات الأهلية

تثار مجموعه من القضايا المرتبطة بطبيعة التشريعات المحددة للمكانة القانونية للجمعيات الأهلية ويمكن تصنيف هذه القضايا في مجموعتين: مجموعه أولى تمس حق تكوين الجمعيات والعلاقة بينها وبين الدولة ومجموعة ثانية تتعلق باليات عمل هذه المنظمات ومدى فعاليتها.

---

[١] - نبيل عبد الفتاح "المجتمع المدني المصري في عالم مضطرب: العلاقات البنائية والأسئلة والاحتمالات الملتبسة"، في نبيل عبد الفتاح وسارة بن نفيسة وكارلوس ميلاني وساري حنفي (محررون)، المنظمات الأهلية العربية والحكومية: قضايا وإشكاليات وحالات، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٤، ص ص ١٣٥- ١٤١.

[٢] - السيد يسين، وأيمن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص ٨٤ -111.

فمن أهم القضايا المثارة هي شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات الأهلية والقيود التي تتضمنها على مبادرات المجتمع، فالأصل هو حق تكوين الجمعيات والمؤسسات وهو ما اعترفت به الدساتير والتشريعات إلا أن شروط تأسيس هذه الجمعيات والإجراءات المرتبطة به أدت إلى تنامي الإحساس بضرورة تعديل التشريعات وإزاله أي قيود تعوق العمل التطوعي. وتثار أيضا قضية إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الجمعيات والدولة والتي حددتها التشريعات بهدف توفير قدر أكبر من المرونة لهذه الجمعيات، فالقواعد الخاصة بإشراف الحكومة ورقابتها على هذه المنظمات خلقت بعض التوتر بين الطرفين أحيانا، وقضيه أخرى تتعلق بالمكانة القانونية للجمعيات الأهلية، وأخيرا هناك قضيه أخري وهي مدى حصول الجمعيات الأهلية على مساعدات اجنبيه وحاجة هذه العلاقة مع التمويل الأجنبي للتقنين والضبط.

وتختلف درجه التعاون أو التوتر بين الحكومات والجمعيات الأهلية باختلاف الدول فالتعاون يزداد بين الجانبين في حالة مساندة الجمعيات لدور الدولة وقيامها بأنشطة تعوض أي ثغرة في الأداء الحكومي بينما تزداد حده التوتر بين الحكومة والجمعيات الأهلية إذا اعتقدت الأولى أن نشاط بعض هذه الجمعيات يتضمن تهديدا أو تحديا لها وفي الكثير من دول العالم تقوم الجمعيات والمنظمات الأهلية في تأسيس" مواثيق أخلاقية" لنفسها تنظم علاقتها مع الحكومة ومع المانحين والمستهدفين من أنشطتها في إطار اتفاق ضمني بان عمل هذه الهيئات بصفه أساسيه يشمل تحسين وتطوير نوعيه الحياه التي يحياها المواطنون والدفاع عن حقوقهم في العيش الحر الآمن والكريم وبأن من حق هذه المؤسسات والجمعيات أن تحافظ على استقلاليتها وتماسكها مع إعطاء الأهمية لجانب التعاون وإقامة الجسور مع المؤسسات التي تقوم بنشاط مماثل كما تحرص على إصدار تقارير سنوية عما قامت بإنجازه وعن إيراداتها وميزانيتها السنوية .

## ثالثا : الأطر القانونية الحاكمة للمجتمع المدني المصري:

### تطور الأطر القانونية منذ ١٩٢٦ إلى قانون ٢٠١٧:

### ا- العمل الأهلي في مصر: خلفية تاريخية

أ- شهد عام ١٨٢١ ظهور أول جمعية أهليه تطوعية بالمعنى الحديث على يد أفراد من الجالية اليونانية بالإسكندرية ثم نشأت الجمعية المصرية للبحوث التاريخية والثقافية عام ١٨٥٠ وتبعتها جمعية المعارف عام ١٨٦١ ثم الجمعية الجغرافية عام ١٨٧٥ ثم الجمعية الخيرية الإسلامية عام ١٨٧٨ وقبل نهاية القرن التاسع عشر كان عدد الجمعيات الأهلية التطوعية قد بلغ ٧٠ جمعيه وقد استمر هذا الاتجاه المتنامي خلال العقدين الأول والثاني من القرن العشرين مما أدي إلي انشاء أول جامعه مصريه حديثه عام ١٩١٢ باسم جامعه فؤاد الأول وهي جامعه القاهرة الان .[١]

وقد تضمنت المادة ٢١ من دستور ١٩٢٣ حق المصريين في إنشاء الجمعيات الأهلية التطوعية وفي عام ١٩٢٥ بلغ عدد الجمعيات الأهلية ٣٠٠ جمعيه ثم أنشئت مدرسه الخدمة الاجتماعية بالإسكندرية عام ١٩٣٦ وأخري بالقاهرة عام ١٩٣٧ وبلغت الجمعيات الأهلية هذا العام اي ١٩٣٧ ٥٠٠ جمعية ثم تدخلت الدولة و بالتعاون مع الجمعيات التطوعية لإنشاء هيئه تنسيقيه عرفت باسم "المجلس الأعلى للإصلاح الاجتماعي في عام ١٩٣٩ الذي تحول إلى "وزاره الشؤون الاجتماعية" وكانت مهمه الوزارة تتركز أساسا في تنسيق الجهود وتدريب العاملين في المجال الاجتماعي وخلال سنوات الحرب العالمية الثانية قامت الجمعيات الأهلية بجهد كبير في إيواء وإعاشة المشردين وضحايا ظروف الحرب وبخاصة ما قامت به جمعيه الهلال الأحمر التي أنشئت في هذه الفترة . وفي غضون الأربعينيات أنشئت جمعيه النهضة وجمعيه الرواد حيث ساهمتا في وضع الخطوط العريضة لبرامج الإصلاح والضمان الاجتماعي[٢].

كانت الغالبية العظمى من مبادرات وبرامج الجمعيات الأهلية التطوعية تتم بواسطة أفراد من المثقفين المنتمين للطبقتين العليا والمتوسطة في المجتمع المصري، في حين كان المنتفعون من هذه

---

[١] - راجع: سمير صبحي "نعم الجمعيات الأهلية بداية للأحزاب!"، الأهرام، ٢٠١٠/١٠/١٤، http://goo.gl/rzzP0f

- الهيئة العامة للاستعلامات، الجمعيات الأهلية في مصر"، http://goo.gl/H5WZEL

- أماني قنديل، المجتمع المدني والدولة في مصر، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٧، ص ٣٢.

[٢] - يحيى حسن درويش، " تاريخ العمل الاجتماعي التطوعي في المجتمع المصري" ورقه قدمت إلى: مؤتمر التنظيمات الأهلية العربية، مشاركه، عطاء وإنماء، القاهرة ٣١ أكتوبر -٢ نوفمبر، ١٩٨٩، ص ٦٧-١١٣.

see, Ibn Khaldoun Centre for Development Studies (ICDS), An Assessment of Grassroots Participation in the Development of Egypt: Cairo Papers Vol. 19, No. 3, 1993

البرامج يشكلون الجمهور الأعظم للفئات الفقيرة والمحرومة، ومع ارتفاع المستوى التعليمي والمادي واكتساب خبرات عالية لم تكن هناك حاجه لأي تدخل الحكومي مباشر في الجهود التطوعية ولم يكن هناك سوى عدد محدود من المواد في القانون المدني العام تتعلق بالمصداقية المالية للجمعيات الأهلية التطوعية فيما يتعلق بأعضائها ومصلحه الضرائب11

وعلى الرغم من أن قواعد القانون المدني الأول تعود لعام ١٨٨٥ فان أول ماده تتعلق بالجمعيات الأهلية التطوعية أدخلت عام ١٩٠٥ (القانون رقم ١٠) وكانت تتعلق بتنظيم أعمال اليانصيب كأحد أنشطه جمع الأموال العمل الأهلي وأضيفت مواد أخرى عام ١٩٢٣ تتعلق بسباق الخيل وفي عام ١٩٤٣ صدر القانون رقم ٦٣ والمتعلق بفرض ضريبة خاصه على الدخل توجه حصيلتها إلى الأعمال الخيرية وفي عام ١٩٤٩ صدر القانون الخاص بالأندية ثم القانون رقم ٥٣ عام ١٩٥٤ الخاص بالكشافة المدنية ثم القانون رقم ٢٢٣ عام ١٩٥٥ الخاص ب فتيان الكشافة.

ويلاحظ أن التدخل الإجرائي السابق ذكره كان يتم استجابة لطلب الجمعيات الأهلية وأن التدخل لم يصاحبه فرض أى أعباء بيروقراطية تعوق عمل الجمعيات كما أن القانون المدني تضمن اللجوء للقضاء في حاله نشوب النزاعات وليس بواسطة الأجهزة التنفيذية الحكومية.

بعد سنوات من قيام ثوره يوليو عام ١٩٥٢، في عام ١٩٥٦ صدر القانون الجديد للجمعيات الأهلية التطوعية وهو القانون رقم ٣٨٤ ومع أن هذا القانون صدر في ضوء العديد من الأحداث والإجراءات الإيجابية التي اتخذتها ثوره عام ١٩٥٢ تجاه فئات المجتمع مثل العمال والفلاحين وأيضا تجاه المرأة التي حصلت على حقوقها السياسية بمقتضى دستور عام ١٩٥٦ إلا إنه لا يمكن إغفال "الفلسفة" التي حكمت العديد من إجراءات التدخل الحكومي في" أنشطه" المجتمع ،ومن ذلك القانون رقم ٣٨٤ الخاص بالجمعيات الأهلية هذه الفلسفة تمحورت أساسا حول محاوله" السلطة "السيطرة الكاملة على" المجتمع المدني. "ويقول سعد الدين إبراهيم: كانت الثورة أكثر من عادلة في تعاملها مع فئات الشعب المختلفة، إلا أن الثمن الحقيقي لهذه الفلسفة كان باهظا وهو فقدان جزء كبير من استخدام على المدى المتوسط والبعيد.[١]

إن المعادلة المجتمعية التي طبقتها الدولة المصرية في هذه المرحلة تمثلت في منح الحقوق والامتيازات الاجتماعية والاقتصادية لفئات الشعب في مقابل تنازل هذه الفئات بنسبه كبيره عن استقلالها السياسي والتنظيمي.

فالقانون رقم ٣٨٤ لسنه ١٩٥٦ استوعب العديد من القوانين السابقة بخصوص الجمعيات الأهلية والتي صدرت منذ عام ١٩٠٥ وحتى عام ١٩٥٥ ومع ذلك فهو لم يفرض قيودا على

[١] **سعد الدين إبراهيم، العمل الأهلي في مصر، مرجع سابق، ص ٥.**

عضوية الجمعيات الأهلية وترك الكثير من سلطة الإدارة الداخلية للجمعيات إلى الجمعيات العمومية او للمحاكم القضائية في حاله وقوع نزاع أو خلاف، وربما وجد البعض في ذلك أحد نقاط الضعف في النظام السائد آنذاك، ومن ثم كان هناك حاجه إلى تصحيح هذه الأوضاع فكان القانون رقم ٣٢ لسنه ١٩٦٤.

**٢- الإطار العام للقانون رقم ٣٢ لسنه ١٩٦٤**

يتضمن هذا القانون ٩٧ مادة تضمها خمسة أقسام رئيسية، وخلال ثلاثين عاما من صدوره تم إدخال ثلاثة تعديلات طفيفة عليه كان التعديل الأول في عام ١٩٧٢ والثاني في عام ١٩٨٢ والثالث في عام ١٩٩٤ كما صدر العديد من القرارات الجمهورية والوزارية كأجزاء متممة للقانون.

إذا كانت وظيفة القانون تتحدد في تنظيم وضبط النشاط والعلاقات في المجتمع، فإن قانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ يقوم بهذه الوظيفة ولكن بصوره مبالغ فيها حيث إنه تضمن آليات تفصيلية لتنظيم عمل الجمعيات الأهلية بدءا من التسجيل ووصولا إلى قواعد التصفية والحل، وقد خول القانون سلطات واسعه للجهة التنفيذية في مواجهة الجمعيات الأهلية مما جعلها في نهاية المطاف مجرد امتداد للأجهزة البيروقراطية في الحكومة مع فارق أن أعمالها تتم بدون أجر. وقد وضع القانون السلطات الأساسية في أيدي الأجهزة التنفيذية لوزارة الشؤون الاجتماعية ومن هذه السلطات: سلطه الترخيص والاعتراض، والتعيين وسلطه الإلغاء والرفض وأخيرا سلطة التحكم في موارد الجمعيات.

**لقد تضمن القانون ٣٢ عدد من القيود المباشرة فعلى سبيل المثال هناك القيود الإدارية في ما يتعلق بإمساك الدفاتر وإعداد التقارير وتضمنت المواد ١٦ و ١٧ و ١٨ و ٢١ القواعد الخاصة بهذه الأمور كما تضمنت المادتين ٢٧ و٢٨ حق الجهة التنفيذية المختصة في التفتيش والمتابعة وهناك كذلك المعوقات الجغرافية حيث لم يسمح القانون لأي جمعيه أهلية بالعمل خارج إطار المنطقة الجغرافية المحددة لها ( ماده ٢٦) إلا بعد الحصول على موافقه كتابية من الجهة التنفيذية المختصة وهذا من شأنه وضع قيود على حجم العضوية وعلى إمكانيات تدبير التمويل وعلى عدد المنتفعين بخدمات الجمعية وهناك القيود على الأنشطة حيث تضمن القانون (ماده ٤) أنه لا يجوز للجمعية أن تعمل في أكثر من ميدان واحد من الميادين التي تحددها اللائحة التنفيذية إلا بعد الحصول على موافقة الاتحادات المختصة وموافقه الجهة التنفيذية أما المعوقات المالية فتمثلت في المادة ٢٣ والتي تنص على أنه لا يجوز لأي جمعية أن تحصل على أموال من شخص أجنبي أو جهة اجنبيه إلا بإذن الجهة التنفيذية المختصة وتضمنت المادة ١٩ و٢٠ قيودا على استثمار أموال الجمعية وهناك المعوقات التنظيمية حيث اشترط القانون لكل جمعيه مجلس إدارة وجمعية عمومية وأن تكون عضوا في اتحادين :الاتحاد الإقليمي و**

**الاتحاد النوعي و هناك قيود على عدد الاجتماعات والنصاب القانوني الواجب توافره لكل اجتماع والتقارير المطلوب تقديمها للاتحادات والجهة التنفيذية المختصة.**[1]

ويتضح من قراءه العديد من مواد القانون رقم ٣٢ لسنه ١٩٦٤ أنها تدور حول الأمن القومي والقرار الجمهوري رقم ٩٣٢ لسنه ١٩٦٦ تضمن إشارات صريحة إلى هذا الأمر ففي مادته الثانية كرر مسألة إبعاد الأشخاص المحرومين من ممارسه حقوقهم السياسية. كذلك كانت هناك مسألة الإفراط في الهيمنة السياسية فاشتمل القرار الجمهوري ١ - ١٣ لعام ١٩٦٩ والخاص بتشكيل مجلس إدارة الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات على قائمة تضم ٢٠ عضوا بحكم مناصبهم وهم : وزير الشؤون الاجتماعية وكلاء ١٠ وزارات أخرى وممثلين عن الحزب الحاكم بالإضافة إلى ٧ أعضاء تعينهم وزارة الشؤون الاجتماعية كما أن هناك ٢٢ عضوا يمثلون الاتحادات الإقليمية والنوعية يتم اختيارهم وفق القواعد التي تحددها وزارة "الشؤون الاجتماعية "وهكذا فإن أعلى هيئة تنظيمية للجمعيات الأهلية هي عبارة عن هيئه "حكومية" من المسؤولين في الجهاز الحكومي .

ولكل هذه المثالب فقد تعرض القانون رقم ٣٢ لسنه ١٩٦٤ لنقد حاد من العديد من الجهات الشعبية وكذلك من الخبراء القانونيين وفي مقدمة هذه الانتقادات أن القانون نفسه لم يطرح للمناقشة والتصويت عليه في البرلمان المصري لكنه صدر بقرار رئيس الجمهورية رغم أنه لم تكن هناك حاله طوارئ وقت صدور القانون( ١٢ فبراير عام ١٩٦٤ ) كما أن هناك انتقادات بان القانون تعدي على السلطة القضائية وبذلك فهو غير دستوري ،والمواد ٦٥ و ٦٦و ٦٨ من الدستور نصت على أن "الحكومة تخضع للقانون" و "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على القانون "لذلك فهناك انتقادات للمواد ٢٨ و٢٩ و٣٢ و ٦٠ و ٥٩ و ٩٦ و ٧٩ لأنها تخول للسلطة التنفيذية الحق في توقيع عقوبات دون الرجوع إلى للقضاء فالجمعيات الخاصة هي شخصيات اعتبارية قانونية وليست أشخاصا طبيعية والشخص الاعتباري لا يرتكب مخالفات جنائية ولكنها مخالفات مدنية تستوجب اللجوء للقانون المدني المصري.

### ٣- الإطار العام للقانون رقم ١٥٣ لسنه ١٩٩٩

في مقدمة المذكرة الإيضاحية للاقتراح بمشروع قانون بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والتي قدمت إلى مجلس الشعب لصدور قانون جديد للجمعيات الأهلية جاء فيها: إنه "مما لا شك فيه أن الجمعيات والمؤسسات الخاصة أصبحت تمثل في الوقت الحاضر الجانب الأعظم من

1- **Henriette Kaltenborn, Structure and Working Method of NGOs Sector in Egypt, paper for, Carl Duisburg Society, Bonn, 1992.**

المشاركة الشعبية في كل النواحي وخاصة في ظل اعتماد خطط وبرامج التنمية المتكاملة التي تعتمد على مشاركة الجماهير في إنجازها ولاسيما في قطاع الخدمات العامة التي لا تستطيع الجهود الحكومية القيام بها دون مساهمه المواطنين في توفير جزء كبير منها من خلال كيانات منظمة تضع نصب أعينها الصالح العام ومعاضدة الجهود العامة في سعيها نحو إشباع حاجات المجتمع [١] فقد دعت الحاجة إلي ضرورة تعديل القانون رقم ٣٢ لسنه ١٩٦٤ والذي صدر في ظل ظروف وأوضاع سياسية واجتماعية واقتصادية كانت لها آنذاك متطلباتها أما الآن فالأمر اصبح يحتاج إلى إعادة نظر لمواكبة المتغيرات والتطورات المحلية والدولية.

**الخطوط الأساسية للقانون ١٥٣ لسنه ١٩٩٩ كما يلي**:

**أولا:** حظر قيام الجمعيات والمؤسسات الخاصة بأية أنشطة سياسية حتى لا تكون ستارا للتنظيمات السياسية غير الشرعية تمارس من خلالها أعمالا تخل بأمن وسلامة أرض الوطن متخذة الحماية إطارا تعمل من خلاله.

**ثانيا:** النص على مجانية إجراءات إشهار الجمعيات الخاصة لإعطاء دفعة لها وتشجيع ذوي الشأن على إنشاء مثل هذه الجمعيات ومكافأتها على ما تقدمه من خدمات للمواطنين.

**ثالثا:** تقرير إعفاءات ضريبية للمنتجات والخدمات التي تقدمها الجمعيات.

**رابعا:** جواز إبطال قرارات الجمعية العمومية أو مجلس إدارة الجمعيات إذا كانت مخالفة للقانون أو لنظام الجمعية أو قرارات الجهة الأعلى مع تقرير الحماية لحسن النية من المتعاملين مع هذه الجمعيات وذلك طبقا للقواعد العامة.

**خامسا:** جواز حل الجمعية حلا اختياريا بقرار من الجمعية العمومية لها بأغلبية خاصة هي ثلث الأعضاء قياسا على جواز حلها من قبل الجهة الأعلى مع توفير الحماية اللازمة للمتعاملين معها بنشر قرار الحل بالصحف القومية.

**سادسا:** اعتبار أموال الجمعيات ذات الصفة العامة والتي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية أموالا عامه في أحكام قانون العقوبات حتى تتوفر لها الحماية اللازمة من الاعتداء عليها لما لها من أهمية قومية.

**سابعا:** إنشاء اتحادات إقليمية بالأحياء إلى جانب المحافظات شريطة ألا يقل عدد الجمعيات أو المؤسسات الموجودة بالحي عن ٥٠ وذلك لدفع عمل هذه الوحدات.

**ثامنا:** تشكيل مجلس أعلى للجمعيات والمؤسسات الخاصة برئاسة رئيس مجلس الوزراء

---

١ إبراهيم سعد الدين، مرجع سابق، ص ١١ – ١٣.

ومجلس الشعب، دور الانعقاد العادي الرابع، التقرير الحادي عشر، الفصل التشريعي السابع.

لمتابعه أعمالها وتشجيعها وإزالة العقبات التي تواجه نشاطها ويراعى في تشكيله شمول كافة الأجهزة التنفيذية صاحبة القرار في الدولة.

**نظرة تحليلية للقانون ١٥٣ لسنه ١٩٩٩**

**١- ألزمت المادة ٦ من القانون الجهة الإدارية بقيد الجمعية خلال ستين يوما من تاريخ قيام ممثل جماعه المؤسسين بتقديم طلب القيد فإذا مضت ٦٠ يوماً دون إتمام ذلك أعتبر القيد واقعا بحكم القانون وتثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإجراء هذا القيد أو بمرور ٦٠ يوما من قيام**

ممثل الجمعية بتقديم طلب القيد أيهما أقرب، وإذا تبين للجهة الإدارية خلال الستين يوما أن من بين أغراض الجمعية نشاطا مما تحظره المادة ١١ مثل (تكوين سرايا أو تشكيلات عسكرية أو تهديد النظام العام أو النشاط السياسي أو النقابي أو استهداف الربح) فإن الجهة الإدارية عليها رفض القيد وإخطار ممثل جماعه المؤسسين الذي له أن يطعن في هذه الحالة بعد رفض القيد ، إذ إجراءات الطعن هي مسئولية المواطن وكان الأجدر أن الجهة الإدارية هي التي تلجأ إلى المحكمة تخفيفا عن المواطن الذي يبادر بعمل تطوعي .

٢- جعلت المادة ٤٢ حل الجمعية العمومية بحكم من المحكمة المختصة بناء على طلب من الجهة الإدارية بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى إلا أنها تعسفت في الأحوال التي نصت عليها ومنها: في حاله الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهوريه مصر بالمخالفة لحكم المادة ١٦ التي تفرض إخطار الجهة الإدارية بمضي ٦٠ يوماً من تاريخ الإخطار دون اعتراض كتابي منها وهو ما لا نجده في قوانين الدول الأخرى في عصر يشهد تنامي الشبكات الدولية لمؤسسات المجتمع المدني.

٣- وقع القانون الجديد في بعض المحاذير التي تفتح الباب لبعض التعسف من جانب السلطة التنفيذية فيما يعد تدخلا في صميم عمل الجمعيات الأهلية ومن ذلك المادة ٢٣ التي نصت على حق الجهة الإدارية في طلب سحب أحد قرارات الجمعية باعتباره مخالفا للقانون أو لنظامها الأساسي وبخاصة أن القانون في مواضع عديده حدد بوضوح القواعد والمحظورات والإجراءات لذلك فإن المادة ٢٣ تتضمن تدخلا في عمل الجمعيات بصورة كبيرة ولكن ماده ١٧ التي تفرض الحصول على إذن من وزير الشؤون الاجتماعية لإرسال أموال للخارج أو الحصول على إذن من وزير الشؤون الاجتماعية لإرسال أموال للخارج أو الحصول على أموال من الخارج سواء من شخص مصري أو أجنبي أو جهة أجنبيه أو من يمثلها في الخارج

ويذكر البعض[١] أن جميع قوانين العالم بما فيها قانون الولايات المتحدة يرفض رقابة و متابعة لعملية تدبير الأموال.

**وفي هذا السياق هناك ملاحظات عدة**:

**أولا**: هناك العديد من منظمات التمويل الغربية التي تدعم منظمات المجتمع المدني المحلى ماليا وفنيا، تنشئ لنفسها منظمات محلية موالية لها، وقد تستخدم في الترويج للمفاهيم والثقافة الغربية.

**ثانيا**: أن مصارف التمويل كما تحددها المنظمات المانحة الغربية غالبا ما تركز على مجالات الديمقراطية وحقوق الإنسان، مع قلة ما ينفق في مجالات الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ومع استبعاد مجالات الخصوصية والأصالة الثقافية.

**ثالثا**: أن المفهوم الغربي الحديث لدعم مؤسسات المجتمع المدني إنما يدور في إطار ما يمكن تسميته «العولمة الاجتماعية، والتي تأتي عن طريق إنشاء مؤسسات للمجتمع المدني متعددة الفروع، وعابرة للقارات، تدور كلها في فلك التوجهات الغربية.

وبناء على ذلك، فإن هناك ضرورة أساسية للتعامل مع قضية التمويل الخارجي بحذر وحرص شديدين، ويمكن للجهاز الإداري في مصر أن يوفر إدارة خاصة لمتابعة الرقابة على التمويل الأجنبي بحيث تتسم هذه الإدارة بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية، وأن تتوفر لديها معلومات دقيقة عن مؤسسات التمويل في العالم وبيانات موسعة عن نشاطاتها وبخاصة أن هناك اتفاقات رسمية بين الحكومة المصرية وبعض هذه المؤسسات التمويلية مثل وكالة التنمية الأمريكية تنص على تدفق التمويل للقطاع الأهلي في مصر. هذا مع إيجاد السبل الكفيلة بالتوفيق بين أغراض الإنفاق التي تقترحها الجهات الخارجية ومقتضيات الخطة القومية والاحتياجات المجتمعية وفقا لظروف المجتمع المصري وأولوياته.

**قضية النشاط السياسي**

جاء في المادة (١١) من قانون الجمعيات الأهلية ما يلي :

يحظر إنشاء الجمعيات السرية، كما يحظر أن يكون من بين أغراض الجمعية أن تمارس أي نشاط سياسي أو نقابي حيث تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية والنقابات.

ولقد أثارت هذه المادة بالصورة التي جاءت عليها جدلا كبيرا ما بين مؤيد ومعارض مع اختلافات واسعة في التفسير: فالآراء التي أيدت نص المادة رأت أن ما ورد فيها يتفق تماما مع كل الاتجاهات

[١] -المرجع السابق.

التي جاءت في القوانين العالمية للمنظمات غير الحكومية، حيث إنه من المعروف أن هناك قيدا يسمى قيد النشاط السياسي، وهو قيد يتفق تماما مع سمات المنظمات غير الحكومية المتفق عليها عالميا وفي الأدبيات والبحوث السابقة وهو أن هذه المنظمات لا تقوم بنشاط سياسي بالمعنى المتفق حوله، أي بعدم السعي للسلطة، وعدم التدخل في الحملات الانتخابية أو تأييد مرشحين أو إنفاق أموال على سير عمليات انتخابية.

ولا يقصد إطلاقا من هذا القيد حظر الأنشطة الدفاعية (**Advocacy**) التي تقوم بها مثلا منظمات حقوق الإنسان، ولا حظر على عمليـات وأنشطة التأثير في السياسات العامة كسياسة البيئة والصحة والتعليم.[١] ووفقا لهذا الرأي في "القصر" المقصود في نص المادة هو النشاط الذي حبسه المشرع، أي قصره على الأحزاب السياسية والنقابات، ولا يجوز أن يكون غرضاً من أغراض الجمعيات الخاضعة للقانون، كما أن اعتراض الجهة الإدارية في هذا الشأن هو سلطة مقيدة تخضع للقضاء، الذي يعد الحكم الذي يفصل في مدي المخالفة.[٢]

على الجانب الآخر نجد الآراء المعارضة تذهب إلى أن الجمعيات والروابط لها حق ممارسة جميع أنواع الأنشطة، عدا تلك التي يجرمها القانون العام، ولا يمكن منع الجمعيات في أي مجتمع ديمقراطي من ممارسة ما يسمى ب «الأنشطة السياسية، فالجمعيات هي إما خيرية أو ذات غرض عام. ومن أبرز جمعيات الغرض العام ما يسمى بجمعيات الدفاع (**Advocacy**) وهي التي تناضل من أجل قضية عامة وتسعى إلى إنشاء إطار قانوني، يطبق قواعد عامة بصدد مجال معين للوجود الاجتماعي الشامل» مثل البيئة والعدالة والمساواة ومكافحة الجريمة واحترام حقوق الإنسان، وجميع جمعيات الغرض العام تمارس نشاطا يدخل ضمن تعريف الأنشطة السياسية بالمعنى الواسع وذلك بالتمايز من النشاط الحزبي تحديدا، ذلك أن الأخير يستهدف تشكيل حكومة عن طريق خوض الانتخابات النيابية العامة أو خوض الانتخابات المحلية.

أما جمعيات الغرض العام فإن هدفها هو الضغط على الحكومة أو السلطة العامة والرقابة عليها، وشرح ما يعيب أداءها من قصور بالنسبة للقضايا العامة التي تدخل ضمن مسؤولياتها. أما هدف الضغط على الحكومة فيتم بهدف دعوتها إلى تبني قضية ما أو تشريع بعينه أو أهداف وغايات محددة، وهذا كله ليس مشروعا فحسب، بل يدخل في صميم العملية الديمقراطية، بل إنه يمثل الدلالة والتجسيد الحقيقي لمعنى التنوير، لأنه بدون اشتغال جماعات معينة بقضايا لها قيمتها في تطوير المجتمع، ورعايتها لهذه القضايا، دونما ارتباط بمصلحة فردية أو مصلحة خاصة

---

[١] **قنديل، المصدر نفسه.**

[٢] **يحيي الجمل، "قانون الجمعيات الجديد كلمة هادئة "، الأهرام ، ١٩٩٩/٦/١٦.**

بالأفراد الذين يشكلون الجمعية ودون أن يتحول هذا النشاط الدعوى إلى نشاط حزبي، بدون ذلك كله لن يتمكن المجتمع من «إنارة حقل اختياراته في أي مجال عام».

فالجمعيات والروابط سياسية بالضرورة ولكنها غير حزبية بالضرورة، ومع ذلك فإن تيارات بازغة في الفكر السياسي الغربي، يدافع عن معنى جديد للديمقراطية[١] وآلية محددة التطوير الديمقراطية، وهو ما يصب في فكرة الروابط والجمعيات، ويدعو البعض لما يسمى بديمقراطية الروابط باعتبارها الأقرب لعامة الناس وأكثر قدرة علي تلبية مطالبهم بالمقارنة بالأحزاب السياسية.

وكما يتضح من النقاش المجتمعي بشأن العلاقة بين الجمعيات الأهلية والعمل السياسي أن المجتمع المصري لم يتوصل إلى صيغة اتفاق محدد بشأن هذه العلاقة، ولذا تم طرح القانون ٨٤ لسنه **2002**.

### ٤-الخطوط الأساسية للقانون ٨٤ لسنه 2002:

أعطي هذا القانون[٢] صلاحيات واسعة وتقديرية للجهات الإدارية للدولة وعلى الأخص لوزارة الشؤون الاجتماعية، فقد اتسم هذا القانون بصعوبة إجراءات التأسيس وترسيخ تحكم الجهة الإدارية في قبول أو رفض التأسيس دون وجود قواعد قانونية واضحة ومحددة، كما يعطيها الحق في حل الجمعيات وإيقاف نشاطها والتدخل في الإدارة الداخلية لها وكل تلك السلطات تعتمد على السلطة التقديرية لوزارة الشؤون الاجتماعية دون وجود نصوص واضحة تنظم العلاقة ما بين المنظمات والوزارة، وتعتبر أهم عيوب هذا القانون تتعلق بالتأسيس والعقوبات والحل.

- ففيما يخص تأسيس الجمعية تنص المادة ٢ على إنه يجب أن يكون للجمعية نظام أساسي مكتوب وموقع عليه من جميع أعضاء الجمعية كما يجب أن يرفق مع طلب التأسيس سند شغل مقر الجمعية وهو أمر صعب على كثير من الجمعيات في بداية إنشائها نظرا لضيق الموارد المالية، هذا إلى جانب اشتراط أن يتكون عدد الأعضاء من ١٠ أعضاء ولا يجوز أن يكون أحدهم صدر ضده حكم نهائي بعقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة وعلى إرفاق كل عضو هذه الطلبات مع طلب التأسيس.

---

[١] محمد السيد سعيد، "قانون الجمعيات الجديد صوره المجتمع المرغوب"، الأهرام، ١٩٩٩/٦/١٤، ص٢٦.

[٢] - للمزيد حول القانون، أحمد عبد الوهاب، دراسة تحليلية لقانون المجتمع المدني رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ قانون المنظمات غير الحكومية، المركز المصري لدراسات السياسيات العامة، https://cutt.ly/3w7ZneY

- نص القانون في المادة ٤٢ على إنه يحق لوزير الشئون الاجتماعية حل الجمعية بقرار مسبب حل الجمعية بعد أخذ رأى الاتحاد العام وسماع اقوال المنظمة، ويطبق الامر ذاته على المؤسسة الأهلية وفقا للمادة ٦٣ من القانون.

هذا إلى جانب مجموعة من العقوبات المشددة الخاصة بالجمعيات الأهلية على من يخالف احكامه تصل إلى السجن والغرامه، فينص القانون في المادة ٧٦ "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين من أنشأ جمعية يكون نشاطها سرياً أو باشر نشاطاً من الأنشطة المنصوص عليها في البنود (١، ٢، ٣) من المادة (١١) من هذا القانون، ويحكم في هاتين الحالتين بحل الجمعية، إذا تمت مباشرة النشاط باسم الجمعية. كما تنص المادة على " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على ألفي جنيه من أنشأ كياناً تحت أي مسمى يقوم بنشاط من أنشطة الجمعيات أو المؤسسات الأهلية دون أن يتبع الأحكام المقررة في هذا القانون. أو من باشر

- نشاطاً من أنشطة الجمعية او المؤسسة الأهلية رغم صدور حكم أو قرار بوقف نشاطها أو بحلها، أو تلقى بصفته رئيساً أو عضواً في جمعية أو مؤسسة أهلية سواء كانت هذه الصفة صحيحة أو مزعومة، أموالاً من الخارج أو أرسل للخارج شيئاً منها أو قام بجمع التبرعات دون موافقة الجهة الإدارية، أو من أنفق أموالاً للجمعية أو للمؤسسة الأهلية أو للاتحاد في أغراض شخصية أو ضارب بها في عمليات مالية، أو تصرف في مال من أموال الجمعية أو المؤسسة الأهلية التي حكم أو صدر قرار بحلها وتصفيتها، أو أصدر قراراً بذلك دون أمر كتابي من المصفي. وفي الحالات المشار إليها في البنود (ج، د، هـ) تقضي المحكمة كذلك بإلزام المحكوم عليه بغرامة تعادل قدر ما تلقاه أو أرسله أو جمعه أو أنفقه أو ضارب به أو تصرف فيه من أموال، بحسب الأحوال، وتؤول حصيلة تلك الغرامة إلى صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الأهلية". كما نصت المادة على "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تزيد على ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين في أي من الحالات الآتية، كل من باشر نشاطاً من أنشطة الجمعية أو المؤسسة الأهلية قبل إتمام قيدها، عدا أعمال التأسيس، كل عضو من أعضاء مجلس إدارة الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو من مديرها ساهم بفعله في انضمامها أو اشتراكها أو انتسابها إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية، وذلك دون إخطار الجهة الإدارية أو رغم اعتراضها، كل مصف قام بتوزيع أموال الجمعية أو المؤسسة الأهلية بالمخالفة لأحكام هذا القانون، كل عضو من أعضاء مجلس إدارة الجمعية ذات النفع العام ساهم بفعله في إدماج الجمعية في أخرى دون موافقة الجهة الإدارية".

وقد ظل قانون رقم٨٤ لسنة ٢٠٠٢ حاكماً لعمل المجتمع المدني حتي وقوع الثورة، إذ شهد المجال العام جدلاً واسعاً حول ضرورة تعديل هذا القانون الذي ينتهك استقلال المجتمع المدني، إذ

يعتبر مبدأ استقلال المجتمع المدني من أهم مبادئ التشريعات الديمقراطية، إلا أن الفلسفة التشريعية للقانون القائم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ تقوم علي مبدأ تبعية المجتمع المدني للسلطة التنفيذية من خلال جهاته الإدارية، وهو أمر وثيق الصلة بكل سمات النظام السياسي المصري الساقط، فمثلما أفرز هذا النظام التعددية المقيدة في مجال النشاط الحزبي، فقد أفرز في مجال المجتمع المدني الجمعيات المقيدة، حيث هي مقيدة من حيث القدرة علي التسجيل والتي تخضع لوزارة الشئون الاجتماعية والأجهزة الأمنية ويعطي الجهة الإدارية حق الحل التحكمي، ويفرض رقابة صارمة علي أنشطة تلك المؤسسات، ويخلق مؤسسات موازية تابعة للسلطة التنفيذية، ويضع المنضمين للمجتمع المدني تحت طائلة عقوبات جنائية.

وقد طُرح موضوع تعديل هذا القانون علي برلمان ٢٠١٢ في عهد المجلس العسكري لكن لجنة حقوق الإنسان رفضت مشروع القانون المقدم من الحكومة، ثم في عهد الرئيس مرسي تجددت النقاشات حول مسودات للقانون ورغم جديتها، وإنها كانت محاطة بسياق سياسي تعددي نوعاً ما فإن النص النهائي لمشروع القانون لم يغير كثيراً الفلسفة السائدة في القانون السابق، إذ إنه كان قادماً من نقس الجهة الإدارية بل من قبل بعض الموظفين الذين لم يطالهم التغيير بوزارة التضامن فأصبحنا إزاء نص قانوني ظاهره ديمقراطي لكنه يفرغ مبدأ الإخطار وحرية التنظيم من مضمونه بزيادة صعوبة التأسيس ويعسر عملية الحصول علي تمويل ويغلظ العقوبات علي منتسبي المجتمع المدني، ويعطي الجهات الإدارية حق حل المؤسسات الأهلية، وليس مجالس إدارتها فقط، ويلفظ المجتمع المدني الحقوقي ولا يعترف به.

وعقب سقوط نظام الإخوان المسلمين تجدد الجدل حول البنود الخاصة بالمجتمع المدني في الدستور، بصفة عامة أصبح وجود المجتمع المدني في مصر معترفاً به في دستور ٢٠١٤ في إطار المواد ٧٥ و ٧٦ و ٧٧ من الدستور، مما يمكن المواطنين من تكوين المنظمات غير الحكومية سواء كانت جمعيات ومؤسسات أهلية أو اتحادات ونقابات مهنية وعمالية تتمتع بالحرية والاستقلالية في إدارة شئونها، مع تأكيد هذه المواد علي ألا يجوز حل هذه المؤسسات والجمعيات والاتحادات والنقابات إلا بحكم قضائي.

أيضاً وبالإضافة إلي المواد ٧٥ ـ ٧٧، فالدستور أصبح يعترف بالمساهمة الأوسع التي قد يقوم بها المجتمع المدني في الحياة العامة المصرية في عدة مواد، علي سبيل المثال، المادة ١٦ الخاصة بدعم ضحايا الثورة والمادة ٢٥ حول مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الأمية وتعزيز التعليم والمادة ٨٣ حول حماية صحة كبار السن، ومن ثم كان ينتظر من البرلمان أن يفتح قنوات حوار واتصال مع منظمات المجتمع المدني لما تملكه من خبرة وقدرة علي الوصول للمجتمع ولتعزيز

الثقة بين البرلمان والمجتمع، ولما لهذه المؤسسات من دور في عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها ورقابتها.

لكن التطورات السياسية الخاصة بسيادة مناخ الحرب علي الإرهاب وتخوين أي أصوات معارضة والتشكيك في وطنيتها مع صعود قوي برلمانية تتشارك نفس الرؤية للمجتمع المدني مع السلطة التنفيذية، وفي ظل ضعف قدرة النظام القضائي علي الحد من تغول هاتين السلطتين علي المجتمع، كل ذلك قاد إلي التضييق التام علي حركة المجتمع المدني وفرص مشاركته التنموية إلي الحد الذي أغلقت معه العديد من فروع الجمعيات الأهلية التي كانت تعمل في قطاع الصحة والتابعة للتيار السلفي الموالي للنظام لمجرد شكوك في علاقتها بجماعة الإخوان المسلمين المصنفة كحركة إرهابية، مما أدى لتوقف العديد من المراكز الصحية التابعة لها عن تقديم خدماتها للمواطنين.

لكن يذكر للسلطة الانتقالية إنها وفي عهد الوزير أحمد البرعي طرحت مشروع قانون متميز للجمعيات الأهلية نظر إليه البعض باعتباره الأفضل، إذ قدمته الوزارة بعد استشارة جمعيات أهلية عديدة في النصف الثاني من عام ٢٠١٣ كما عرضه البرعي علي المفوضة السامية لحقوق الإنسان. ويري البعض أن هذا القانون كان كفيلاً بمعالجة جيدة وموضوعية لإشكاليات العمل الأهلي في مصر ومخاوف الحكومات منه، لكنه لم ير النور واستبدلته الحكومة بمشروع جديد عن طريق عدد من النواب، وصف بالأكثر قمعاً منذ القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤. ويري البعض أن مشروع القانون لم يكن إلا وسيلة للحكومة من أجل تحسين صورتها الدولية بعد عزل الرئيس الأسبق محمد مرسي، وذلك لتخلق انطباعاً بإنها تقود في مصر تحولاً ديمقراطياً، ومن ثم انتهت مهمته بعد اكتساب النظام الجديد للشرعية الدولية.

ففي عام ٢٠١٤ تم تعديل بعض مواد قانون العقوبات الخاصة بمكافحة الإرهاب في أبريل ثم تم تعديل بعض نصوصه التي تستهدف المجتمع المدني مباشرة مثل المادة ٧٨ لتنهي أي آمال للمجتمع المدني في الحصول علي تمويل أجنبي، إذ تغلظ العقوبة لتصل إلي السجن المؤبد في تهم غامضة الصياغة، تشمل تلقي الأموال من الخارج "بقصد ارتكاب عمل ضار بمصلحة قومية أو المساس باستقلال البلاد أو وحدتها" وكذلك المادة ٩٨ فقرة ج "كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار في الجمهورية المصرية من غير ترخيص من الحكومة جمعيات أو هيئات أو أنظمة من أي نوع كان ذات صفة دولية أو فروعاً لها، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد علي ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه. ويضاعف الحد الأقصى للعقوبة إذا كان الترخيص بناء علي بيانات كاذبة، وكانت المادة ٩٨ فقرة د "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد علي خمس سنوات، وبغرامة لا تقل عن مائة جنية، ولا تجاوز ألف جنيه كل من تسلم أو قبل مباشرة أو بالواسطة بأي طريقة أموالاً أو منافع من أي

نوع كانت من شخص أو هيئة في خارج الجمهورية أو في داخلها متي كان ذلك في سبيل ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ٩٨ (أ) و ٩٨ (أ) مكرر و٩٨ (ب) و٩٨ (ج) و١٧٤ من هذا القانون.

وقد كافحت منظمات المجتمع المدني في مصر للبقاء في خضم التضييقات الجارية من جانب الدولة علي المجتمع المدني والتي اتسمت بالمزيد من القيود التشريعية والتنفيذية والملاحقات القضائية، ففي أواخر عام ٢٠١٦ أقر البرلمان مشروع قانون شديد التقييد لمنظمات المجتمع المدني قوبل باستنكار تام من جانب المراقبين المحليين والدوليين؛ لكونه غير متسق مع الدستور المصري ولا مع القانون الدولي، قام مشروع القانون من بين أشياء أخري بتوسيع سيطرة الحكومة علي تسجيل منظمات المجتمع المدني وتمويلها ورفع من العقوبات المفروضة علي انتهاكات هذا القانون.

كما تم منع أعضاء مجموعات حقوق الإنسان بشكل منفصل من السفر خارج البلاد، تجميد ممتلكاتهم في إطار تحقيقات جنائية دائرة في تسجيل المنظمات الحقوقية وتمويلها، استدعاء قضية التمويل الأجنبي مرة أخري فإن هناك العديد من المنظمات الحقوقية تم إغلاقها بشكل تعسفي وذلك في القضية رقم ١٧٣ لسنة ٢٠١١، والمعروفة إعلامياً بقضية التمويل الأجنبي لمنظمات المجتمع المدني.

وفيما بعد ترتيبات الثالث من يوليو اشتد النقد لمؤسسات المجتمع المدني باعتبارها ظهيراً للإرهاب وأصبح التوتر هو السمة السائدة لعلاقة المؤسسات المختلفة مع المجتمع المدني فقد حلت الحكومة عدداً غير مسبوق من المنظمات غير الحكومية المحلية في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥ معظمها بدعوى اشتباه ارتباطها بجماعة الإخوان المسلمين فطبقا لوزارة التضامن الاجتماعي خلال عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥ حظرت الوزارة ١٠٤٧ منظمة غير حكومية لها ارتباطات مزعومة بجماعه الاخوان المسلمين.

ولكن ولأن دور المجتمع المدني مرتبط بحدود دور الدولة في الاقتصاد فعلى غرار السبعينيات يمكن أن يتسع المجال لدور أكبر للمجتمع المدني فبضغط من البنك الدولي وصندوق النقد والأخذ بنصيحتهما في التخلي عن التزاماتها الاجتماعية السابقة ومع كل خطوه تخطوها نحو التفريط في قسم من القطاع العام وإعادة هيكله الاقتصاد المحلي تتسع حاجتها لشركاء في الداخل والخارج من اجل ضمان الاستقرار الاجتماعي الذي هو شرط ومقدمه تحقيق الحد الأدنى من الخدمات والاستقرار السياسي. [١]

[١] صلاح الدين الجورشي، منظمات المجتمع المدني ومعضلة التحول الديمقراطي في العالم العربي، شبكة المنظمات

**ومنذ ٢٠١٤ استخدمت تعديلات لنصوص قانونية لتعزيز العقوبات لناشطي المجتمع المدني كالمادة ٧٨ من قانون العقوبات التي عدلها الرئيس السيسي في سبتمبر ٢٠١٤ فغلظت العقوبة إلى السجن المؤبد في تهم غامضة الصياغة تشمل تلقي الأموال من الخارج بقصد ارتكاب عمل ضار بمصلحه قومية أو المساس باستقلال البلاد أو وحدتها وكذلك تعديلات المادة ٩٨ الفقرة ج والفقرة د على النحو الذى تم إيضاحه سلفاً.**[١]

ورغم ما يبدو عليه الوضع من تقييد للحقوق والحريات العامة فإن المجتمع المصري أصبح أكثر وعيا بضرورة المحاسبة سواء للنظام السياسي أو للمجتمع المدني إذ تحسنت قدره المجتمع المصري على مراقبة المجتمع المدني ودفعه نحو مزيد من الإفصاح والشفافية فموجات الضجر والغضب والسخط التي يتم التعبير عنها في مواجهة جمعيات أهلية ضخمة مدعومة حكوميا وتدعو لجمع التبرعات عبر الإعلانات الرمضانية أصبحت متكررة وقويه وقادرة إلى حد بعيد على إجبار هذه المؤسسات على الإفصاح عن بعض أوجه الإنفاق والإيرادات التي تحصل عليها مثل تلك الاحتجاجات الإليكترونية التي خرجت في شكل دعوات للشفافية والإفصاح أو حملات للرقابة على أموال تلك الجمعيات كما هو الحال مع سلسله الموضوعات التي نشرت حول مستشفى سرطان الأطفال ٥٧ ٣ ٥٧ الذي تزيد ميزانيته على مليار جنيه سنويا والذي كان لحملات مواقع التواصل الاجتماعي أثر كبير في محاولات معرفة أين تذهب هذه التبرعات.

## ٥-قانون الجمعيات الأهلية رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧:

جاء قانون الجمعيات الأهلية رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ بعد العديد من المسودات التي طرحت من جانب وزارة التضامن الاجتماعي، حيث وافق عليه مجلس النواب في ٢٩ نوفمبر ٢٠١٦، وأحاله لرئيس الجمهورية للتصديق وبعد ٦ أشهر تم التصديق عليه ونشره في الجريدة الرسمية.

وقد تمثلت إشكاليات القانون في[٢]:

---

العربية غير الحكومية للتنمية، ٢٠٠٨، http://goo.gl/vfDnUy

١ المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، بيان صحفي بعنوان "خلفية عامة عن القضية رقم ١٧٣ مرجع سابق.

٢ قانون الجمعيات الأهلية .... عصف لحرية التنظيم، المنظمة المصرية لحقوق الأنسان، ١٧ نوفمبر ٢٠١٦، https://cutt.ly/Nw6t08X

محمد العجاتي، قراءة في قانون الجمعيات الأهلية: إجهاض جديد لمحاولات الإصلاح، مجلة الديمقراطية، عدد ٦٥ مجلد ١٧، يناير ٢٠١٧.

محمد العجاتي، قراءة في مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، ٧ نوفمبر ٢٠١٦، https://cutt.ly/vw6y9kK

نص قانون ٧٠ لسنة ٢٠١٧، https://cutt.ly/hw6uvwh

محمد العجاتي، المجتمع المدني في المنطقة العربية.. نحو إطار تشريعي ديمقراطي، منتدى البدائل العربي للدراسات، نوفمبر ٢٠١٣، https://cutt.ly/kw6u7WW

أيمن عبد الوهاب، قانون الجمعيات الأهلية والرؤية الغائبة، مجلة قضايا برلمانية، العدد ٥٥، ديسمبر ٢٠١٦، ص٧-١٤.

**أولا: إقحام جهات غير معنية بالقانون :**

استحدث القانون ما يسمى "اللجنة التنسيقية" وهي وفق التعريف "لجنة يصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الوزراء للبت في كل ما يتعلق بعمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية والاتحادات النوعية والإقليمية الأجنبية العاملة في مصر والتمويل الأجنبي للجمعيات والمؤسسات الأهلية المصرية"، وتتكون من ممثل عن كل من وزارة الخارجية، وزارة العدل، نائب لرئيس مجلس الدولة، وزارة الداخلية، وزارة التعاون الدولي، وزارة التضامن الاجتماعي، هيئة الأمن القومي والبنك المركزي وفق المادة ٤٨ في الباب الرابع الخاص بالمنظمات الأجنبية غير الحكومية، وبالإضافة إلى تعارض ذلك المطلب مع المادة ٧٥ من الدستور والتي تنص على حرية عمل المنظمات والمؤسسات الأهلية، فإنه أيضا يعكس ذلك التشكيل الأشبه بتشكيل مجلس الدفاع الوطني مدى الهاجس لدى الحكومة من عمل المنظمات الأجنبية والتمويل الأجنبي للمؤسسات المصرية، حيث لدى النظام الحالي قناعة بأن التمويل الأجنبي للمجتمع المدني المصري، كان أحد الأسباب المؤدية إلى ثورة الشعب في يناير ٢٠١١.

**ثانيا: تعسف ومبالغة في الاشتراطات**

- فيما يتعلق بأنشطة الجمعيات الأهلية، فقد نص القانون على ميادين التنمية والرعاية الاجتماعية لتحقيق أهداف تنموية وتوعية حقوقية وقانونية ودستورية، فيما يعني أن الأنشطة التي تتعلق بالدفاع عن حقوق الإنسان لا يذكرها القانون ضمن أنشطة الجمعيات الأهلية، مما يعني أن القانون سوف يجبر المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان على التحول إلى أشكال أخرى بديلة عن الجمعيات، مثل شركات المحاماة.

- من الشروط التي تضمنها القانون، والتي تنم عن تعسف ومبالغة شديدين تجاه عمل المنظمات الأهلية، اشتراط القانون لتأسيس مؤسسة أهلية سداد رسم لا يجاوز مقداره عشرة آلاف جنيه مقابل قيد نظام الجمعية فى السجل الخاص بالجهة الإدارية، كما نصت المادة ٨ من القانون، وهو مبلغ قد يكون عائقا أمام الكثير من المبادرات، على سبيل المثال المؤسسات الناشئة عن مبادرات للمناطق المحرومة، لن تستطيع أن توفر تلك الأموال.

أما الشروط الخاصة بإنشاء المؤسسة أو الجمعية فتنص المادة ٣ من القانون على "يشترط لإنشاء الجمعية أن يكون لها نظام أساسى مكتوب يتفق مع نموذج النظام الأساسى الذى تحدده اللائحة التنفيذية، وموقع عليه من جميع المؤسسين، وأن تتخذ لمركز إدارتها فى جمهورية مصر العربية مقرا مستقلاً عن باقى الجمعيات والأشخاص الأخرى، وأن يكون ملائما لممارسة نشاطها" وهو ما قد يؤدي إلى تحول تلك اللائحة الاستشهادية مستقبلا إلى معايير ملزمة للمنظمات، كما إنه يجعل النظام الأساسي الذي تضعه الوزارة إلزاميا ؛ فتلزم الجمعية بأن يكون نظامها الأساسي متفق مع نموذج النظام الأساسي المرفق بالقانون ، فالأعضاء لهم مطلق الحرية في وضع النظام الأساسي الذي يريدونه بشرط أن يكون متفقا مع القانون.

التشدد في شروط الانضمام إلى الجمعية أو المؤسسة فوفقا للمادة **4** من القانون فإنه (يشترط في عضو الجمعية المؤسس أو عضو مجلس الأمناء أو عضو مجلس الإدارة بحسب الأحوال أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يصدر ضده حكم نهائي بعقوبة جنائية أو مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن رد إليه اعتباره)، فتعتبر هذه المادة تعسفاً في اختيار الأعضاء حيث من حق المسجون السياسي السابق أو مسجون الرأى تأسيس جمعية أهلية.

-هذا إلى جانب المادة ٢١ والتي تنص على "لا يجوز للجمعية فتح مقرات أو مكاتب تابعة لها في أي من محافظات الجمهورية تخضع لإشرافها المباشر، لممارسة وتنفيذ أنشطتها المختلفة بخلاف مقرها الرئيسي إلا بعد موافقة كتابية مسبقة من الوزير المختص أو من يفوضه موضحاً فيها عنوان هذا المقر والنشاط المستهدف والمدير المسئول عنه والعاملين فيه" وهو ما يقيد من قدرة الجمعيات على فتح مقرات فرعية لها والتوسع في عملها إذا تطلب الأمر هذا.

## تدخل الجهة الإدارية للدولة :

- يسمح القانون للجهة الإدارية التدخل في الشأن الداخلي والتنظيمي للجمعيات والمؤسسات الأهلية، فوفقا للمادة ٢ "يكون لكل شخص طبيعي أو معنوي حق الانضمام إليها أو الانسحاب منها وفقا لأحكام هذا القانون"، وهو أمر يجب أن يتركه القانون لكل جمعية وفقا للوائح الداخلية فيها وظروفها وأنشطتها واهتماماتها وفقا لرغبات الأفراد. كما نصت المادة ٩ على ".إذا تبين للجهة الإدارية خلال مدة ٦٠ يوم عمل من تاريخ الإخطار أن من بين أغراض الجمعية نشاطاً محظوراً أو مؤثماً وفق قانون العقوبات أو أي قانون آخر أو أن بيانات أو ملحقات الإخطار غير مستوفاة، أوقفت القيد بقرار مسبب يخطر به ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصي عليه بعلم الوصول. وفي هذه الحالة لممثل جماعة المؤسسين تصويب الخطأ أو استيفاء البيانات أو الطعن علي هذا القرار أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوم عمل من تاريخ إخطاره" ويتضح هنا العبء الذي يوضع على عاتق الجمعية أو المؤسسة التي ترغب في العمل الأهلي وترفضها الدولة باللجوء للقضاء لإثبات أن نشاطه غير محظور رغم أن الأصل في القانون هو الإباحة وليس العكس.

يجب الحصول على موافقة الجهة الإدارية قبل جمع التبرعات بثلاثين يوم عمل "وهو شرط تعسفي يعرقل من عمل المؤسسات والجمعيات فهو تقييد لعمل الجمعية بالحصول على موافقة الجهة الإدارية. وتنص المادة ٣٧ على " ..على أن ينعقد مجلس الإدارة مرة كل ثلاث أشهر على الأقل وفى حال تغيب العضو أكثر من نصف عدد جلسات المجلس المنعقدة خلال عام، أُعتبر مستقيلاً

ويخطر بذلك بخطاب مسجل بعلم الوصول" وهو تدخل في الشئون الداخلية لعمل المنظمة حيث تعتبر تفاصيل عمل خاصة بكل جمعية أو منظمة لتنظيم شئونها.

أما فيما يخص التبرعات فجاءت المادة ٢٤ مبهمة وغير واضحة حيث أحالت تلقي التبرعات الخارجية إلى اللائحة التنفيذية وهو الأمر الذي يجعل من تلقي التمويل رهينة في يد الجهة الإدارية حيث نصت على أن "..ويصدر الوزير المختص قرارا بتنظيم إجراءات وقواعد تلقى الأموال بعد أخذ رأى الجهاز وذلك خلال ثلاثين يوم عمل من تلقى الأموال ودخولها حساب الخاص بالجمعية، وللجهاز حق الاعتراض خلال ستين يوم عمل تالية من تاريخ الإخطار"، ومن هنا فإن هذا الأمر هو عبارة عن تقييد مقنن للعمل الأهلي في مصر حيث يفرض قيود على تلقي تمويل أجنبي.

أما المادة ٢٣ فنصت على "..يجب إخطار الجهة الإدارية بتلقى الأموال فى المواعيد التى تحددها اللائحة التنفيذية.

**تعارض بعض المواد مع الدستور**: ومن ضمن هذه المواد **المادة ٣** والتي تنص على "يشترط لإنشاء الجمعية أن يكون لها نظام أساسى مكتوب يتفق مع نموذج النظام الأساسى الذى تحدده اللائحة التنفيذية، وموقع عليه من جميع المؤسسين، وأن تتخذ لمركز إدارتها فى جمهورية مصر العربية مقرا مستقلاً عن باقى الجمعيات والأشخاص الأخرى، وأن يكون ملائما لممارسة نشاطها" وهو ما يتعارض مع المادة ٧٥ من الدستور التي تنص على حرية عمل المنظمات والجمعيات. هذا إلى جانب **المادة ١٩** والتي تنص على "يجوز للجمعية أن تتعاون أو تنضم أو تنتسب أو تشارك في ممارسة نشاط أهلي لا يتنافى مع أغراضها مع جمعية أو هيئة أو منظمة محلية أو أجنبية بشرط الحصول علي ترخيص من الجهة الإدارية بناء علي طلب يقدم بذلك" وهو بعد غير دستوري.

-**التداخل في بعض المواد،** فتنص المادة ١ في تعريف العمل الأهلي هو" كل عمل لا يهدف إلى الربح، ويُمارس بغرض تنمية المجتمع فى إحدى المجالات المحددة بالنظام الأساسى لأحد الكيانات"، هناك بعض الجهات المانحة التي تطلب في شروطها أن تكون الجمعية لديها فائض لا يقل عن عشرة آلاف جنية ومن هذه الجهات الصندوق الاجتماعي. أما **المادة ٢٧** والتي تنص على "..وتخضع لرقابة الجهة الإدارية أى أنشطة تمارسها أشخاص اعتبارية أخرى تدخل ضمن أغراض وميادين عمل الجمعيات أيا كان شكلها القانونى ولو لم تتخذ أجراءات التأسيس وفقا لأحكام هذا القانون" وهو تناقض مع نص المادة ٤ والتي حظرت العمل الأهلي على أي شكل لا يتخذ شكل الجمعيات الأهلية، ولكن جاءت الفقرة الثانية من المادة السابعة والعشرين لتخضع هذه الكيانات – التي تعد بموجب المادة الرابعة غير شرعية – لرقابة جهة الإدارية.

**تشدد القانون في العقوبات،** فجاءت المواد ٨٧ و ٨٨ تعاقب بعقوبات سالبة للحرية وهي عقوبات مبالغ فيها، كما إنه لا يجوز فرض عقوبات سالبة على مخالفات في العمل الأهلي، حيث نص القانون على عقوبات تصل إلى خمس سنوات وذلك للعاملين في العمل الأهلي وهي عقوبات تمثل دعوة للعزوف عن المشاركة في العمل الأهلي.

**رابعا : ردود أفعال منظمات المجتمع الدولي علي القانون الجديد:**

اعترضت كثير من منظمات المجتمع المدني المصرية والأجنبية على هذا القانون، وأصدرت بيانات متعددة تدين القانون وذكرت أن القانون لا يحتاج لتعديلات هنا أو هناك، ولا يحتاج للائحة تنفيذية بغرض تحسينه، وإنما يجب إلغاؤه لقيامه على فلسفة تعادي العمل المدني، وتجعله تابعاً تماماً للدولة، بل تعتبره خطراً قومياً يحتاج لجهاز أمني ذي سلطات مطلقة يتابع شئونه، وتهدد العاملين فيه بعقوبات حبس تصل ل ٥ سنوات وغرامات مالية طائلة، فيقضي القانون على العمل الأهلي الحقوقي والخيري والتنموي في أكثر أوقات مصر احتياجا له بعد تحرير سعر صرف الجنيه المصري، وزيادة أسعار السلع والخدمات على المواطنين، وارتفاع وتيرة الإرهاب وثقافة العنف[١]. وتري المنظمات الحقوقية أن القانون يستهدفها في المقام الأول، ويري البعض الآخر أن القانون يستهدف المنظمات التنموية، وفي الواقع فهو يستهدف الاثنين حيث يصادر تقريباً عمل المنظمات الدفاعية الحقوقية، كما أن القيود والتدخل فى العمل اليومى للمنظمات التنموية أدى إلى تحويلها إلى وحدات تابعة لدى السلطة التنفيذية لتنفيذ برامج الحكومة، وهو أمر يتعارض أساساً مع مفهوم المجتمع المدنى كقطاع ثالث بجوار القطاع الحكومى والقطاع الخاص. ولذلك تري المنظمات أن هذه القانون يرجع المجتمع المدني إلى المربع صفر.[٢]

بالنسبة للمنظمات الدولية؛ أعلنت منظمة العفو الدولية في بيان لها صدر في يناير ٢٠١٧ أن القانون يفرض قيودًا شديدة على الجمعيات الأهلية، ومن شأنه أن يكون بمثابة حكم بالإعدام على جماعات حقوق الإنسان في البلاد. أما منظمة هيومن رايتس ووتش في نوفمبر ٢٠١٦ قالت إن القانون سيدمر المجتمع المدني في البلاد لأجيال وسيحوله إلى ألعوبة في يد الحكومة.

أما المجتمع الدولي؛ فقد أعرب نائب رئيس الحكومة البلجيكية ووزير الخارجية، ديديه را يندرس في الأول من يونيو ٢٠١٧، عن قلقه من اعتماد قانون المنظمات غير الحكومية الجديد في مصر، وإغلاق بعض المواقع الإخبارية بحجة إنها تقدم دعمًا للإرهاب. وسجل الاتحاد الأوروبي

---

١ إيمان عوف، منظمات حقوقية: لا بديل عن إلغاء قانون الجمعيات، جريد المال، ٣٠ نوفمبر ٢٠١٧، https://cutt.ly/veqZ4Xn

٢ قانون الجمعيات والعودة للمربع صفر، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، http://aohr.net/portal/?p=7982

اعتراضه على القانون حيث يرى أن القانون من شأنه أن يضع عبئًا إضافيًّا على أنشطة المنظمات غير الحكومية، ويقيد مجال النقاش والمناقشة في البلاد.

أما المنظمات المصرية؛ فقد أعرب رئيس المنظمة المصرية لحقوق الإنسان حافظ أبو سعدة تصريحات صحفية أن القانون مخالف للمعايير الدولية والدستور المصري، ويمثل انتهاكًا جسيمًا لحرية المجتمع المدني، ويشكل قيودًا لا أساس لها وغير مبررة.[١]

**٦- قانون الجمعيات الأهلية رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩:**

نتيجة للضغوط التي تعرضت لها الدولة من قبل المنظمات والجمعيات الدولية والمحلية لاعتراضها على قانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، منذ اواخر عام ٢٠١٨ بدأ الحديث عن مسودات جديدة لتعديل قانون الجمعيات الأهلية ويرجعه نواب البرلمان تغير القانون وهو لم يمر عليه سنة إلى أن الوضع في ٢٠١٧ وفلسفة القانون كانت لحماية قانونية للدولة المصرية من بعض الجمعيات التي تربحت على حساب الشعب، هذا إلى جانب الظروف السياسية والاقتصادية والأمنية التي كانت تمر بها البلاد وهو ما دفع البرلمان إلى تبني هذا القانون، أما الآن فبتوجيه من الرئيس عبد الفتاح السيسي والذي دعا إلى مراجعة القانون فقام البرلمان بأجراء تعديلات عليه.[٢]

وقبل إصدار التعديلات على القانون قام المجلس القومي لحقوق الإنسان بعقد حوار وطني حول القانون سواء مع المنظمات الدولية أو المحلية على هامش قمة الدورة ٤٠ لمجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة بجنيف. وهدف الحوار إلى مناقشة الجدل الدائر حول قانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، ومناقشة المطالب المتفرقة التي جرى تناولها خلال أربعة مسارات من المشاورات المجتمعية التي قاد المجلس القومي لحقوق الإنسان إحداها، وقادت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان مسارا ثانيا، وقادت وزارة التضامن الاجتماعي المصرية مسارا ثالثا، وقاد آخرها اتحاد الجمعيات الأهلية المصري، بهدف بلورة رؤى موحدة لتعديل القانون بما يعالج أزمة الجمعيات الأهلية ويتفق مع المعايير الدولية والدستورية لحرية الجمعيات. وشارك في الفعالية ممثلون عن منظمات المجتمع المدني المصرية والعربية والدولية ووفود حكومية وممثلون عن منظمات الأمم المتحدة المعنية.[٣]

---

[١] أحمد جمال زيادة، إعدام المجتمع المدني: كل ما نعرفه عن قانون الجمعيات الأهلية، إضاءات، ٦ يونيو ٢٠١٧، https://cutt.ly/Pewckcy

[٢] غادة أبو طالب، متحدث النواب يكشف أسباب تعديل قانون الجمعيات الأهلية.. ويؤكد: "البرلمان جراح تشريعي لأمراض الوطن"، ١٤ يوليو ٢٠١٩، https://cutt.ly/2eqNW98

[٣] "القومي لحقوق الإنسان" يناقش قانون الجمعيات الأهلية بمصر في ندوة بـ "مجلس حقوق الإنسان" بجنيف، الأهرام، ١١ مارس ٢٠١٩، https://cutt.ly/hewiWsN

ووفقا لهذا الإجراءات والحوار المجتمعي الذي حدث على تعديل قانون ٧٠ لسنة ٢٠١٧، وفي ١٣ يوليو ٢٠١٩ وافق البرلمان المصري على تعديل قانون الجمعيات الأهلية المقدم من قبل الحكومة المصرية،[١]،

**خامسا: محاولات التشخيص بين وجهة النظر المؤيدة ورؤى ناشطي المجتمع المدني:**

تستعرض الورقة رؤى ووجهات نظر متباينة حول القانون السابق حيث حمل مميزات عديدة عن سابقة ولكنه في الوقت ذاته يحمل بعض المواد التي تزيد من هيمنة الدولة على المجتمع المدني،

**وفيما يلي أهم ما وجه إلى القانون من انتقادات:**

١. **الغرامات المشددة؛** عمل القانون على إلغاء عقوبات السجن في المقابل زادت الغرامة المتروكة لتقدير الدولة والتي قد تصل إلى مليون جنيه في بعض الحالات وهو امر تعسفي للعمل الأهلي، كما إنها متروكة لتقدير الدولة، فنصت المادة ٩٤ على " "يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة ألف جنيه ولا تزيد على مليون جنيه كل من .."، وفي المادة ٩٥ " يعاقب بغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تزيد عن خمسمائة ألف جنيه.."، فعلى الرغم من اعتراض الكثير من المنظمات والجمعيات الأهلية في مصر على العقوبات في قانون ٧٠ لسنة ٢٠١٧ لإعاقتها حرية الأفراد وتنفيرهم من العمل الأهلي إلى جانب الغرامات إلا أن التعديل جاء أكثر صرامه فتتراوح الغرامات من الألف جنيه إلى مليون جنيه وهي مبالغ طائلة على العاملين في العمل الأهلي إلى جانب أنها دائما متروكة للتحديد من قبل الدولة.[٢]

**المنظمات الأجنبية وعملها في مصر؛** حاول قانون ٢٠١٧ إخضاع المنظمات الأجنبية لجهاز جديد تم استحداثه بموجب القانون وهو ما اعترضت عليه كافة المنظمات، وحاول قانون ٢٠١٩ تعديل بعض الجوانب ومن ضمنها المادة ٥ والتي تنص على "يجوز لغير المصريين ممن لهم إقامة قانونية دائمة أو مؤقتة في مصر الاشتراك في عضوية الجمعية أو مجلس إدارتها بما لا يجاوز نسبة ٢٥% من عدد الأعضاء.."، أما المادة ٦ تنص على "مع مراعاة شرط المعاملة بالمثل يجوز من الوزير المختص بالترخيص لأي من الجاليات الأجنبية في مصر إنشاء جمعية تعني بشئون أعضائها وذلك على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية لهذا القانون." وهو أمر مستحدث لم ينص عليه القانون السابق.

---

[١] **محمد عبدة حسنين، البرلمان المصري يقر تعديل قانون الجمعيات الأهلية قبل «المراجعة الدولية»، الشرق الاوسط، ١٤ يوليو ٢٠١٩، https://cutt.ly/iewvAG4**

[٢] **حسام شوري، بعد إلغاء الحبس.. ما هي عقوبات مخالفة قانون الجمعيات الأهلية الجديد؟، الشروق، ٢٢ أغسطس ٢٠١٩، https://cutt.ly/YeeGXXY**

وجاءت المادة ٦٨ لتنص على "في جميع الأحوال يجب أن يكون نشاط المنظمة الأجنبية غير الحكومية المصرح لها به متفقاً مع أولويات واحتياجات المجتمع المصري وفقاً لخطط التنمية. وألا تعمل أو تمول نشاطاً يدخل في نطاق عمل الأحزاب، أو النقابات المهنية، أو العمالية أو ذا طابع سياسي أو ديني، أو يضر بالأمن القومي للبلاد، أو النظام العام، أو الآداب العامة، أو الصحة العامة، أو يحض على التمييز أو الكراهية أو إثارة الفتن" وتعتبر هذه المادة مقيدة لعمل المنظمات الأجنبية في مصر وعلى إنشائها حيث تركت الأمر لتقدير الدولة أو الجهة الإدارية لتقدير ما إذا كانت الدول تحتاج إلى هذ النشاط أو لا، كما أن هذه المادة قننت عمل المنظمات الأجنبية بما يتمشى مع ما تراه الدولة وتحتاج إليه لسد تقصيرها أو في مجالات معينه كالتنمية. وفيما يخص **المادة ٧٠** فقد نصت على "يحظر على المنظمة الأجنبية غير الحكومية المصرح لها إرسال أو نقل أو تحويل أي أموال أو تبرعات إلى أي شخص أو منظمة أو هيئة أو مؤسسة أو جهة في الخارج إلا بعد موافقة الوزير المختص دون غيره، كما يحظر عليها تلقى أى أموال من أى شخص طبيعي أو اعتباري بخلاف مصادر تمويلها المنصوص عليها بالتصريح الصادر لها إلا بعد موافقة الوزير المختص دون غيره" وهنا وضعت المنظمة أو المؤسسة الأجنبية تحت رقابة الوزير المختص وهو ما سوف يصعب من عمل المؤسسة إجراءات الحصول على الموافقة. وجاءت **المادة ٧٢ والمادة ٧١** لتزيد من رقابة الجهة الإدارية على عمل المنظمات الأجنبية بداخل مصر. أما المادة ٧٤ فنصت على ".. وفي جميع الأحوال يجوز إلغاء التصريح لأسباب تتعلق بتهديد الأمن القومي أو السلامة العامة أو الإخلال بالنظام العام أو طبقاً لمبدأ المعاملة بالمثل.." وهو ما يعطي للجهة الإدارية الحق في إنهاء عمل المنظمة **لاسباب فضفاضة** كتهديد الأمن القومي وما إلى ذلك.[١]

٣.تدخل الجهة الإدارية في عمل الجمعيات، تنص المادة ٤ على "..وللجهة الإدارية غلق مقر الكيانات التي تمارس العمل الأهلي منفرداً دون الحصول على ترخيص أو تصريح أو نشاط يدخل في أغراض مؤسسات المجتمع الأهلي وإيقاف نشاطها بقوة القانون وتؤول أموالها بحكم محكمة القضاء الإداري المختصة إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية" وهنا منح للجهة الإدارية صلاحيات بحل وغلق مقار أي كيان يمارس عمل الجمعيات الأهلية دون أن يكون مسجلًا كجمعية. كما أباح مصادرة أموالها لصندوق دعم مشروعات الجمعيات الأهلية بحكم محكمة القضاء الإداري، أما المادة ١٥ فقد نصت على إنه " يُحظر على الجمعيات القيام بالآتي.. أجراء استطلاعات الرأي أو نشر أو إتاحة نتائجها أو أجراء الأبحاث الميدانية أو عرض نتائجها قبل موافقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للتأكد من سلامتها وحيادها وتعلقها

[١] **حسام شوري، بعد إقراره رسميا.. كيف تعامل قانون الجمعيات الأهلية الجديد مع المنظمات الأجنبية؟، الشروق، ٢٢ أغسطس ٢٠١٩، https://cutt.ly/Uer8dcR**

بنشاط الجمعية" وهو تدخل في عمل المؤسسات والجمعيات الاهلية حيث من صميم عمل الجمعيات هي الدراسات الميدانية وخصوصا فيما يخص الجانب التنموي لتحديد الاحتياجات والأهداف.

في السياق نفسه احتفظ المشروع بباب خلفي لتقييد نشاط الجمعية عن طريق الموافقة المسبقة على التمويل والمنح الدولية للجمعيات، فمن الممكن للدولة منع نشاط معين للجمعية عن طريق رفض المنحة المقدمة له، كما أن القانون لم يشترط على الدولة إبداء

أسباب لهذا الرفض **فتنص المادة ٢٧ "**.. على أن تودع تلك الأموال في حسابها البنكي دون غيره والتأشير في سجلاتها بذلك وإخطار الجهة الإدارية خلال ثلاثين يوم عمل من تاريخ تلقى الأموال ودخولها الحساب الخاص بالجمعية، وللجهة الإدارية حق الاعتراض خلال الستين يوم عمل التالية لتاريخ الإخطار بقبول أو تلقى الأموال.."، وتأتي **المادة ٣٨** لتعطي الجهة الإدارية الحق في الاعتراض أو استبعاد المرشحين لمجالس إداراتها دون تحديد مسببات حيث نصت على "..وللجهة الإدارية ولكل ذي شأن إخطار الجمعية خلال خمسة عشر يوماً التالية لعرض القائمة أو الإخطار بها بحسب الأحوال، بمن ترى استبعاده لعدم توافر شروط الترشيح فيه، فإذا لم يثبت تنازله عن الترشيح خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار الجمعية، وجب على الجهة الإدارية أن تصدر قراراً باستبعاده، ويكون للمستبعد وكل ذي شأن أن يرفع الأمر إلى المحكمة المختصة خلال السبعة أيام التالية لصدور هذا القرار، وتفصل المحكمة فيه قبل الموعد المحدد لإجراء الانتخابات بصفة مستعجلة"، أما **المادة ٣٤** فأعطت للجهة الإدارية حق الاعتراض على قرارات الجمعية وهو تدخل من قبل الجهة الإدارية في الشئون الداخلية للجمعية.[١]

- عمل القانون على اختزال أنشطة الجمعيات الأهلية على تنمية المجتمع بموجب مادة ١٤ وتأتى تنص على "تعمل الجمعيات في مجالات تنمية المجتمع المحددة في نظامها الأساسي دون غيرها، وذلك مع مراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع "كما أنه تدخل من الدولة في عمل منظمات المجتمع المدني.

يتيح القانون للوزير المختص توقيع عقوبة وقف الجمعية لمدة سنة وغلق مقارها على أفعال لا تتناسب مطلقًا مع المخالفة المرتكبة مادة ٤٥، منها على سبيل المثال ممارسة أنشطة لم ترد في النظام الأساسي أو لم يتم التصريح بها، تصرف مجلس الإدارة في أموالها أو تخصيصها لغير الأغراض التي أُنشئت من أجلها، الانتقال إلى مقر جديد بالداخل دون إخطار الجهة الإدارية ويعرض الأمر على القضاء مع سريان قرار الغلق.

[١] **إعادة تسويق القمع: منظمات حقوقية ترفض مشروع قانون الجمعيات المعروض على البرلمان، أيفكس، ١٥ يوليو ٢٠١٩، https://cutt.ly/eer5QJp**

تعارض بعض المواد مع الدستور، تحايل مشروع القانون على المادة ٧٥ من الدستور التي تشترط تأسيس الجمعية بمجرد الإخطار، وحول عملية الإخطار إلى ترخيص من الناحية العملية، بأن علق شرط اكتساب الشخصية القانونية للجمعية على عدم اعتراض الجهة الإدارية، واشترط إصدار تلك الجهة خطابًا للبنوك يتيح للجمعية فتح حساب المادة ١٠، كما توافق القانون الحالي ومشروع القانون على استثناء الجمعيات بالمناطق الحدودية من شرط الإخطار لتأسيس الجمعية، وجعلها بالترخيص المسبق بعد استطلاع رأي المحافظ مادة ١٤. الجدير بالذكر أن تحديد نطاق المناطق الحدودية ليس أمرًا ثابتًا أو معروفًا، وإنما هو أمر متغير يخضع لقرار من الدولة، قد تتوسع فيه إن رغبت.[١]

٥.استخدام مصطلحات فضفاضة كمحظورات على عمل الجمعيات يتيح للحكومة التدخل ووقف أنشطة الجمعية وتسهيل عملية حلها أو رفض تسجيلها من البداية، مثل حظر ممارسة أنشطة تخل بالنظام العام أو الآداب العامة والوحدة الوطنية والأمن القومي مادة ١٥. هذا إلى جانب الإحالات المتكررة للائحة التنفيذية في تنظيم العديد من الأمور الهامة، ما يفتح الباب على مصراعيه أمام السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الوزراء، للتغول على الحق في حرية تكوين الجمعيات وإضافة عراقيل أخرى بخلاف التي آتى بها المشروع.٢

في حين يرى البعض أن هذا القانون هو نقلة نوعية في القوانين المنظمة للعمل الأهلي في مصر، فهناك عدد من الإيجابيات والمميزات التي يطرحها القانون للجمعيات الأهلية، ومن ضمنها:٣

١. استحدث القانون نصوصاً لم يعرفها المجتمع الأهلي ولا قوانين المنظمة للجمعيات الأهلية والمؤسسية.
٢. يشجع القانون على تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأجنبية غير الحكومية المصرح لها بالعمل في مصر وتعزيز دورها في خدمة الصالح العام.
٣. يلغي القانون عقوبة الحبس ويكتفي فقط بالغرامات المالية.
٤. **يؤكد القانون الدور الرائد والملموس لمؤسسات المجتمع الأهلي كشريك أساسي للدولة في تحقيق خطط وأهداف التنمية المستدامة.**

---

١ **المرجع السابق.**

٢ **المرجع السابق.**

٣ **مدحت بشاى، العمل الأهلي.. الفرص والتحديات والقانون الجديد للجمعيات، الأقباط متحدون، ٢٩ أغسطس ٢٠١٩، https://cutt.ly/ler5Bcl**

٥. يهدف إلى تفعيل العمل التطوعي، وتعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد ومعطيات المعرفة وتكنولوجيا المعلومات، والعمل على تقنين كافة صور ممارسة العمل الأهلي وحوكمة منظومة العمل داخل كل مؤسسات المجتمع الأهلي والجهة الإدارية المشرفة عليهم.

٦. يراعي اتساق أحكامه مع المادة ٢٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تنص على أنَّ: "لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

٧. تأسيس الجمعية الأهلية بموجب إخطار يقدم للجهة الإدارية المختصة وذلك التزامًا بنص المادة ٧٥ من الدستور ونصت على ثبوت الشخصية الاعتبارية لها بمجرد الإخطار ومنحت الحق لكل شخص طبيعي أو معنوي في الانضمام إليها أو الانسحاب منها وفقًا لأحكام القانون.

٨. يجيز القانون لغير المصريين ممن لهم إقامة قانونية دائمة أو مؤقته في مصر الاشتراك في عضوية الجمعية أو مجلس إدارتها بما لا يجاوز نسبة ٢٥% من الأعضاء.

٩. يتيح القانون للجاليات الأجنبية في مصر إنشاء جمعية تعني بشئون أعضائها بشرط المعاملة بالمثل بترخيص من الوزير المختص.

١٠. يلزم القانون المنظمة الأجنبية غير الحكومية بإنفاق أموالها بشفافية فيما يحقق أغراضها وبما يتفق مع قواعد النشاط المصرح لها بممارسته داخل مصر، ويحظر عليها استخدام مقارها في تحقيق أغراض أو ممارسة أنشطة غير مصرح بها أو لا تتصل بنشاطها.

١١. تحويل العقوبات إلى عقوبات مادية دون المساس بحرية الافراد.

١٢ . يعفي القانون الجمعيات الأهلية من رسوم التسجيل والقيد وضرائب ورسوم الدمغة المفروضة وإعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية، والضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من عدد وآلات

وأجهزة ولوازم إنتاج وسيارات وما تتلقاه من هدايا ومعونات من الخارج.

١٣. تعامل الجمعيات الأهلية في شأن استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي معاملة الاستهلاك المنزلي.

١٤. يجوز للجمعيات فتح فروع لها خارج مصر وفقًا للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون بشرط الحصول على ترخيص من الوزير المختص بناءً على طلب يقدم بذلك، على أن تقوم الجهة الإدارية بإخطار وزارة الخارجية لتقوم بإخطار سفارة مصر أو من يمثلها في البلد المعني.

**سادسا: أثر قانون الجمعيات الأهلية رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على فاعلية منظمات المجتمع المدني**

لقياس مدى تأثير قانون ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على عمل المنظمات الأهلية في مصر سواء أجنبية أو محلية يمكن الاسترشاد بمجموعة من المعايير الدولية والعربية الموضوعة من قبل بعض المختصين من أجل دراسة هذا التأثير، ومن ضمن هذه المعايير، المعايير الموضحة في الدليل التشريعي العربي للمنظمات الأهلية[١]، فتراعي المواثيق والأعراف الدولية والإقليمية الحق في تكوين الجمعيات، وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٠ على حق كل فرد في الاشتراك في الجمعيات ولا يجوز إرغام أي شخص على الانضمام لجمعية معينة، هذا إلى جانب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي يدعي في مادته ٢٢ على أن لكل فرد تكوين الجمعيات مع آخرين ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق، هذا بالإضافة إلى المواثيق الإقليمية التي نصت على حرية تكوين الجمعيات كالميثاق العربي لحقوق الإنسان في مادته ٢٤ وإعلان المبادئ والمعايير الخاصة بالحق في تكوين الجمعيات في العالم العربي وإعلان الدار البيضاء الندوة الأورومتوسطية حول حرية الجمعيات، ومواثيق أخري كل هذه المواثيق نادت وأيدت الحق في تكوين الجمعيات. ولكفالة هذا الحق تم وضع خمسة معايير دولية للتشريعات الخاصة بالجمعيات الأهلية والتي يجب على أى تشريع الالتزام بها من أجل ضمان فاعلية الجمعيات الأهلية، ومن تلك المعايير[٢]:

**أ- المعايير الدولية للتشريعات الخاصة بالجمعيات الأهلية**

**- حرية تسجيل الجمعيات وإشهارها؛** تنص المواثيق والأعراف الدولية على حق الفرد في تكوين الجمعيات الأهلية وكلما كان من السهل تسجيل وإشهار الجمعية كان هذا القانون يعمل على تيسير وفاعلية وإشراك المجتمع المدني في أعماله، وبالنسبة للقانون المصري رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ فقد حددت في المادة الثانية أن تاسيس الجمعية يكون بمجرد الإخطار "يكون تأسيس الجمعية الاهلية بموجب إخطار يقدم للجهة الإدارية المختصة على النموذج الذي تحدده مستوفياً كافة المستندات المنصوص عليها في المواد التالية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار.."، ورغم إلزام القانون الجهات الإدارية بتسجيل الجمعيات فور إخطارهم إلا أن القانون ألزم الجمعيات بتوفير شروط التأسيس الموضوعة في القانون واللائحة التنفيذية والتي من الممكن أن يرفض أى طلب من طلبات التأسيس تحت بند إنه غير مستوفي الشروط، أى إنه حول عملية الإخطار إلى

[١] - راجع: عبد الله خليل، الدليل التشريعي العربي للمنظمات الأهلية، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، ٢٠٠٦.

[٢] -المرجع السابق، ص١٥-٣٠ ص

ترخيص من الناحية العملية، بأن علق شرط اكتساب الشخصية القانونية للجمعية على عدم اعتراض الجهة الإدارية.

**ـ تيسير الإجراءات الإدارية للتسجيل ومتطلباتها،** يوضح هذا العنصر مدي التزام الدولة بتسهيل إجراءات تسجيل الجمعيات الأهلية من أجل القيام بعملها بدأ من التسجيل إلى مزاوله نشاطها، وقانون ١٤٩ ملئ بالكثير من البنود والمواد المتعلقة بهذا الشأن والتي قد ناقشت من قبل في تحليل القانون كمادة ٣ والتي نصت على: "يشترط لتأسيس الجمعية أن يكون لها نظام أساسي مكتوب يتفق مع نموذج النظام الأساسي الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وموقع عليه من جميع المؤسسين، وأن تتخذ لمركز إدارتها في جمهورية مصر العربية مقراً ملائماً لإدارة نشاطها، على أن تحدد اللائحة التنفيذية الضوابط اللازمة لذلك. وفي جميع الأحوال يجب أن يتضمن النظام الأساسي لكل جمعية النص على التزامها باحترام الدستور والقوانين وعدم الإخلال بالأمن القومي والنظام العام والآداب العامة" فوفقا لهذه المادة تضع الدولة شرطاً لتأسيس الجمعية وهو أن تضع نظاماً مكتوباً يتفق مع النظام الموضوع من قبل الدولة في اللائحة التنفيذية، هذا إلى جانب أن المادة تحمل الكثير من التأويل فهناك العديد من الكلمات والعبارات الفضفاضة التي تحمل أكثر من معني. وفيما يخص العضوية في الجمعية فقد أتاح القانون لغير المصريين الاشتراك في الجمعيات بنسبة ٢٥% وفقا للمادة ٥، وبالنسبة للمصريين ففي المادة ٤ نص القانون على أن : "يشترط فى عضو الجمعية المؤسس أو عضو مجلس الإدارة أو مجلس الأمناء بحسب الأحوال أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يصدر ضده حكم نهائي بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جنحة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره، وألا يكون من المدرجين على قوائم الإرهاب" وبموجب هذه المادة فلم يعد من حق المسجون السياسي أو مسجون الرأي الاشتراك أو إنشاء جمعية وهو يسلب حقاً من الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية والعربية.

وتعتبر الشروط الموضوعة في القانون مع إنها أكثر تيسيراً من قانون ٢٠١٧ القاتل للمجتمع المدني والذي احتجت عليه المنظمات داخل مصر وخارجها إلا إنه هناك الكثير من علامات الاستفهام فيما يخص ممارسة الجمعيات لعملها والإجراءات التي تقوم بها الدولة متمثلة في الجهة الإدارية من أجل تيسير عمل المنظمات، إلا إنها وفقا للتحليل بعض الأولي لبعض المواد أن هناك ريبة منها فقد تعمل على تحجيم عمل الجمعيات والتدخل من قبل الجهة في عمل الجمعيات.

**ـ فتح أبواب نشاط المنظمات وعدم النص عليها حصريا،** وهنا يعني أهمية أن يكون التشريع يساعد على خلق مجالات كثيرة لعمل المنظمات وعدم حصر عملها على مجالات بعينها، ووفقا لقانون ١٤٩ الذي نص في المادة ١ على "أن العمل الأهلي هو كل عمل لا يهدف إلى الربح

ويمارس بغرض تنمية المجتمع"، وبموجب هذه المادة فقد اختصر عمل المجتمع المدني في أنشطة التنمية فقط، وجاءت المادة ١٤ أكثر تفصيلا فيما يخص نشاط المنظمة حيث نصت على "تعمل الجمعيات في مجالات تنمية المجتمع المحددة في نظامها الأساسي دون غيرها، وذلك مع مراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع" وبموجب هذه المادة فإن الدولة هي المخول لها فقط تحديد مجالات التنمية التي من حق الجمعيات العمل بها.

كما نصت المادة ١٥ على إنه "يُحظر على الجمعيات القيام بالآتي: إجراء استطلاعات الرأي أو نشر أو إتاحة نتائجها أو أجراء الأبحاث الميدانية أو عرض نتائجها قبل موافقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للتأكد من سلامتها وحيادها وتعلقها بنشاط الجمعية" وهو ما يعد تدخلاً في عمل المؤسسات والجمعيات الأهلية من جانب الجهة الإدارية، وتعد الدراسات الميدانية من صميم عمل الجمعيات الأهلية وخصوصا فيما يخص الجانب التنموي لتحديد الاحتياجات والأهداف.

**- اللجوء للقضاء لحل أى منظمة،** ويعتبر هذا المعيار أن السلطة القضائية دون غيرها هي من يخول لها فض النزاع بين المنظمة من جانب والدولة من جانب أخر أو أى منظمة أخري، ووضح قانون ١٤٩ أن القضاء هو الجهة المختصة لحل الخلافات فتنص المادة ١على أن "المحكمة المختصة: محكمة القضاء الإداري التي يقع مركز إدارة الجمعية في دائرة اختصاصها"، كما نصت العديد من المواد على أن حل الجمعية يأتي بقرار من المحكمة المختصة ومن ضمن هذه المواد المادة ٢٩- ٤٧. وهو ما يضمن الشفافية والنزاهة من قبل الجهة المحكمة بين الجهات المتنازع عليها ولضمان أن الجهة الإدارية لا تنفرد بحل أو وقف عمل الجمعية دون الرجوع إلى المحكمة المختصة.

**- الحق في تلقي التمويل،** وهنا يطرح سؤال حول هل يحق للجمعية الحصول على تمويل دون قيود من قبل الدولة أم لا، وفيما يخص قانون ١٤٩ فإن القانون يقيد الحصول على تمويل خارجي ويضع شروطاً للحصول على تمويل، حيث يمكن للدولة منع نشاط معين للجمعية عن طريق رفض المنحة المقدمة له فليس للدولة إبداء أى أسباب لهذا الرفض بموجب المادة ٢٧ من القانون، وجاءت المادة ٨ لتنص على أن على الجمعيات والمنظمات الأهلية أن تساعد الجهة الإدارية في إنشاء قاعدة بيانات عن كل جمعية وعن برامجها ومصادر تمويلها كما ألزمتها بتحديث هذه البيانات بشكل دوري، وبموجب المادة ٤٨ فقد تحل الجمعية بناء على طلب من الجهة الإدارية إذا تم الحصول على تمويل دون الحصول على تصريح.

ويلاحظ هنا أن المنطق المسيطر على المشرع هو الخوف من تلقي أى تمويل أجنبي يساعد في تمويل الإرهاب وانتشاره في مصر، واستخدام أي من الجمعيات أو المنظمات العاملة في نطاق مصر سواء أجنبية أو محلية من استغلالها في الحصول على بيانات أو تنشيط خلايا إرهابية للإضرار بالأمن القومي المصري.

## خاتمة

تعتبر الجمعيات والروابط غير الحكومية، ومنها الجمعيات الأهلية، إحدى تجليات المجتمع المدني بقيمه وثقافته وأبنيته ومؤسساته، في المجتمع المدني هو ساحة تدور فيها التفاعلات الاجتماعية العامة، التي لا تتعلق مباشرة بالربح ولا بالصراع على السلطة السياسية أو السيطرة على السلطة التنفيذية، وهو ما يعني أن المجتمع المدني ينشط ويتطور طبقا لمنطق وديناميكية تختلف جذريا عن تلك التي تتحكم في السوق أو تلك التي تتعلق مباشرة بالسلطة السياسية، إلا أن تميز هذه الساحة لا يجعلها بعيدة أو منفصلة عن ساحات الصراع الاجتماعي، التي تحتشد فيها مختلف القوى الاجتماعية سواء تلك السائدة أو الساعية لإعادة اقتسام الثروة والسلطة، إن ذلك يعني أن مؤسسات المجتمع المدني (ومنها المنظمات غير الحكومية) هي من الناحية الأجرائية بمثابة البنية التحتية، التي تمارس من خلالها أشكال أخرى من الصراع الاجتماعي أقل عنفا بين الفئات الاجتماعية المتصارعة التي تحاول توظيف هذه المؤسسات لبناء نفوذها الفكري والسياسي عبر اللجوء لممارسات وأولويات بديلة عن تلك التي تتبناها الدولة كجزء من معركة الصراع الاجتماعي ذات الطابع التراكمي في تحقيق نتائجها.[١]

أما عن حق التجمع، فهو حق أصيل يمارس دون حاجة لترخيص من أية سلطة أو جهة إدارية ويأتي تنظيمه بقانون بحيث لا يهدره أو يحوله إلى منحة، وغاية التنظيم في إظهار التجمع والكشف عنه، وليس إنشاءه أو منع إنشائه، ويتحقق هذا الهدف عن طريق التسجيل والإخطار الذي يستهدف تحديد مركز المسؤولية في الكيان الوليد، وما يجب أن يمنع قانونا عند ممارسة حق التجمع، أي الأفعال التي يجرمها القانون، هذا على اعتبار أن حق التجمع هو امتداد لحرية التعبير، وله الحصانة نفسها حيث ينظر إليه كمفتاح لنيل جميع الحقوق الأخرى للإنسان.

وبمنظور المجتمع المدني كساحة للتفاعلات الاجتماعية، ثم معيار حق التجمع كحق أساسي، ينظر إلى المنظمات الاهلية على أن نطاق حركتها يتسع من مستوى المشاركة مع الدولة في بعض الأوقات إلى مستوى ضرورة طرحها كبديل للدولة في ظروف معينة ثم إلى كونها رقيبا على الدولة

[١] عماد صيام، الجمعيات الأهلية، شريك في التنمية الأهرام، ١٩٩٩/٦/٢١

**Norberto Bobbio, Gramsci and the Concept of Civil Society, in: John Keane, ed., Civil Society and the European Perspectives (London, New York: Verso, 1988**

في كل الأوقات؛ هذه العلاقة التفاعلية يمكن أن تمنح تلك المنظمات ثقلا حقيقية داخل هيكل توزيع السلطة والموارد في المجتمع، ومن هنا يتحقق الارتباط بين الجمعيات الأهلية

التطوعية وعملية التنمية، إن مستوى تحقيق العلاقة التفاعلية بين الحكومة والجمعيات الأهلية هو أفضل مقياس للبرهنة على مستوى وقدرة المنظمات غير الحكومية على التصدي لحصار نطاقات الفقر وتمكين الفئات الاجتماعية من المهارات والقدرات التي تساعدها في الحصول على حقها من الموارد والثروات، ثم الرقابة على عملية توزيع عوائد التنمية.

وبناء علي ما سبق، فإنه على الرغم من تنامي دور المنظمات الأهلية الذي يعود إلى بدايات القرن التاسع عشر، سنجد أن هذا الدور ارتبط دوما بالتحولات التي مر بها المجتمع المصري، فإذا كانت عمليات الإغاثة والتكافل الاجتماعي مثلت الخلفية التي بدأ منها نشاط غالبية المنظمات غير الحكومية، فإنها لعبت أدوارا مهمة في فترات معينة عندما استقطبت قادة حركة الإصلاح والنهضة من أمثال الشيخ محمد عبده وعبد الله النديم اللذين شاركا في تأسيس وقيادة العديد من التجمعات التي ساهمت في نشر التعليم والدفاع عن الهوية الوطنية في مواجهة الاستعمار .[١]

وبعد عام ١٩٥٢ نما دور الدولة بصورة قوية تدريجيا، مما قلص دور المنظمات الأهلية وقصره على مجال الخدمات والرعاية الاجتماعية، ثم جاءت المرحلة الثالثة بعد انفتاح المجتمع سياسيا واقتصاديا وتضييق دور الدولة، مما طرح مهام جديدة أمام هذه المنظمات وبخاصة في مجال ضرورة محاصرة نطاق الفقر، بعد سياسات إعادة الهيكلة، وبعد أن أصبحت المؤشرات تنذر بمخاطر جمة.

في إطار ذلك كله كانت القوانين السابق الإشارة إليها والتي وضعتها الحكومة المصرية لتنظيم العلاقة بينها وبين منظمات المجتمع المدني، ومن خلال العرض لبعض المواد التي تضمنتها، يمكن القول إنه إذا كان من حق الحكومة أن تحذر من أشخاص معينين يتولون روابط معينة، وأيضا من حق الحكومة أن تعبر عن مخاوف فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي أو بعض النشاطات السياسية بصورة ما، ولكن مع ذلك فإن القول العام والأكثر حكمة في هذا السياق أن القانون لا يصاغ لكي يكون ضد أشخاص، كذلك، أن المخاوف التي تثار لا يكون الموقف السليم إزاءها من خلال التضييق والقيود الإدارية والبيروقراطية، ولكن تكون الإجراءات أكثر نجاحا إذا جاءت من خلال قواعد عقلانية مدروسة ومحايدة تضمن تحقيق المزايا بقدر ما تقي من المخاطر. وهنا نتناول القانون الأخير بوجه عام، فإشهار الجمعيات وان كان بالإخطار مرهوناً بإرادة جهة الإدارة، حتى

[١] صيام، المصدر نفسه .

نوع النشاط الذي تمارسه هذه الجمعيات أصبح طبقا للقانون الجديد مرهونا بما تراه أيضا جهة الإدارة، وهل يتفق أو يختلف مع متطلبات التنمية كما تراها هي، كما ظل للجهة الإدارية حق الاعتراض على المؤسسين للجمعية، والمرشحين لمجلس إدارتها وعلى أنشطتها، كما جعلت الحصول على منح معلنة او تمويل من جهات تعمل في مصر وموافق على وجودها بموجب اتفاقيات مع الحكومة المصرية مرهونة بموافقة جهة الإدارة، مع أن الحكومة والقطاع الخاص يحصلان على عشرات أضعاف هذه المنح، ويبقى الأهم في هذه الحالة التساؤل عن المجالات التي تنفق فيها هذه الأموال. أما بالنسبة لقضية الأنشطة ذات الطابع الحقوقي السياسي، فالأصل أن السياسة تعني الانشغال بالشأن العام والمصلحة العامة، ولا يبعد عن هذا المعنى نشاط الجمعيات التي تدافع عن حقوق المرأة العاملة أو الحقوق المتعلقة بأي فئة أخرى في المجتمع.

ومع ذلك، فإن القانون الجديد للجمعيات الأهلية يتضمن مزايا يجب عدم إغفالها، فقد توسع القانون في الإعفاءات الجمركية للموارد المالية الخاصة بالجمعيات وأعطاها الحق في ندب الموظفين العموميين من كل الوزارات وليس فقط من وزارة الشؤون الاجتماعية كما كان الأمر سابقا.

وبالنسبة لقضية التمويل الأجنبي، فإن مبدأ ضبط هذا التمويل، هو مطلب مجتمعي مثلما هو أيضا مطلب حكومي درءا للمخاطر المحتملة مما يكون مشبوهة من أموال وافدة، ولكن تظل نسبة معقولة من العقلانية والشفافية مطلوبة بهذا الخصوص، مع ضمان المساواة في الخضوع للقانون ويبقى بعد ذلك كله طرح السؤال الأهم فيما يتعلق بحدود ومدى الحرية المسموح بها لعمل الجمعيات الأهلية، والسؤال هو: هل تغيرت فلسفة الدولة فيما يتعلق بنشاط ووجود العمل الأهلي؟ وبعبارة أخرى.. هل نجري عملية التغيير في الإطار التشريعي تحركا في اتجاه مجتمع ديمقراطي، منفتحا على العالم أم ما زلنا نتحرك وفقا لقيود الدولة الشمولية؟

وللرد على ذلك يمكن القول: الأصل في المجتمع هو أن يعيش في النور، «يتنفس الحرية ويواصل العمل والخلق والإبداع، أما إذا تحكمت في المجتمع ذهنية الحبس، والمنع، والضبط، والحصار، والحراسة تحت دعاوى الأمن القومي، أو أمن الدولة، فإن المجتمع يختنق ويضعف، أو يعيش أسيرا لثقافة الخوف؛ لقد جاء توظيف مفهوم الأمن القومي في خلفية الكثير من ضوابط قانون الجمعيات الأهلية الجديد على عكس ما كان مأمولا لدعم مسيرة الديمقراطية في مصر. إن أمن

الدولة يأتي مبرراً للتدخل ومصادرة الحرية وإلغاء الحيز المجتمعي، وتضييقه، وكلما اتسع مجال استخدام الأمن القومي، على هذه الصورة، فإن الأمن القومي يصبح في خطر حقيقي".[١]

إن المجتمع المصري يعيش في هذه الفترة منفتحاً على العالم، فهناك مئات الآلاف من المصريين يعملون في الخارج ثم يعودون لبلدهم، وهناك التفاعلات الاقتصادية من تجارة وحركة الأموال والاستثمارات والشركات والاتفاقيات والانضمام لمجموعات اقتصادية متعددة، ثم هناك حالة التقدم المذهل في مجال الاتصالات داخل مصر وخارجها، فهل ينسجم ذلك كله مع قيود الضبط والربط إذا اتسمت بالمبالغة.

إن المطلوب هو اتخاذ كافة الوسائل لتفعيل دور الجمعيات بما يؤدي إلى تنشيط وإنعاش حركة المجتمع المدني الذي يمكن أن يكون أحد العوامل الرئيسية لدفع عملية التحول الديمقراطي، وذلك في ضوء ضعف العناصر الأخرى وراء هذا التحول، إن تعاظم دور المنظمات غير الحكومية بوجه عام جعل دورها كشريك في عملية التنمية من أهم المفاهيم المتداولة، وهو ما يعني أن هذه التنظيمات أصبحت إحدى آليات المشاركة الفعلية في صنع القرار والسياسة التنموية، وبخاصة السياسة الرامية لحصار الفقر وتضييق نطاقه، وهو ما يمثل جوهر عملية التنمية وهدفها، والتي ترتبط بصورة أساسية بأنماط توزيع ثروة الأمة ومواردها بصورة عادلة.

[١] محمد السيد سعيد، الأمن وكل شيء أخر،+ الأهرام، ١٩٩٩/٦/١١.