أحكام التجريم والعقاب في قانون تنظيم العمل الأهلي "رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ "

" دراسة مقارنة في القانونين المصري والإماراتي"

بحث مقدم الى مؤتمر

دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة

"رؤية مصر ٢٠٢٠ ـ ٢٠٣٠ "

٦ ـ ٧ مايو ٢٠٢٢ م

كلية الحقوق ـ جامعة المنصورة

إعداد

د. فايق عوضين محمد تحفة

أستاذ مساعد بقسم علوم القانون والبحث الجنائى

أكاديمية العلوم الشرطية ـ الشارقة

مقدمة:

ترتكز فلسفة قانون تنظيم العمل الأهلي على عدة مبادئ منها أولاً: الشراكة مع القطاع الأهلي في تحقيق التنمية المستدامة، وربما يكون الجديد هو ذلك الربط بقضية الرؤية المستقبلية ودور هذا القطاع حاضرًا ومستقبلًا، ثانياً: تعزيز الديمقراطية الداخلية وحوكمة العمل داخل القطاع الأهلي والجهة الإدارية معاً والاستفادة من معطيات المعرفة وتكنولوجيا المعلومات، وهو ما يُشير إلى نقلة نوعية في ممارسة النشاط الأهلي باعتباره مكونًا أصيلاً في عملية التنمية المستدامة يتكامل مع جهود الحكومة والقطاع الخاص، وهو ما يستلزم التناغم بين الأطراف الثلاثة من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة ،وما تتضمنه من النزاهة والشفافية وإرساء دعائم القانون وكلها تفضي إلى صورة إيجابية للتعاون بين الأطراف المذكورة، ثالثاً: ألغى القانون عقوبة الحبس مع الاكتفاء بالغرامات المالية في حال ارتكاب مخالفات، وهو ما يفتح الباب للتشجيع على القيام بالمبادرات الأهلية وإنشاء الجمعيات والمؤسسات، حيث كان الاعتراض الأساسي هو كيفية توقيع عقوبة الحبس على عمل تطوعي بالأساس، وهو ما يُمثل تطورًا وتقدمًا على سائر القوانين السابقة التي نظمت العمل الأهلي، رابعاً: شجع القانون على تأسيس المؤسسات والجمعيات الأهلية والاتحادات والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأجنبية غير الحكومية المصرح لها بالعمل في مصر وتعزيز دورها في خدمة الصالح العام، مما هدأ من هواجس كثير من تلك المنظمات الأجنبية ويفتح الباب أمام الاستفادة من دورها التنموي.

وتُحدّد الأنشطة التي يُصرّح للمنشآت الأهلية بممارستها في المجالات الاجتماعية والصحية والتعليمية والثقافية والعلمية والتربوية والمِهنيّة والإبداعية والفنّية والإنسانية، وأي مجالات أخرى تسعى إلى تحقيق النفع العام.

وباستقراء نصوص هذا القانون نجدها تنم عن حرص الدولة المصرية على احترام سيادتها من جانب المنظمات الأجنبية، فهذه المنظمات لا تعمل في فراغ أو دون ضوابط، وإنما تمارس أنشطتها في دولة ذات سيادة ينبغي احترامها، وذلك واضح من المصلحة المحمية من التجريم لأسباب تتعلق بتهديد الأمن القومي أو السلامة العامة أو الإخلال بالنظام العام أو طبقًا لمبدأ المعاملة بالمثل.

ويشمل نطاق تطبيق أحكام هذا القانون جميع الجمعيات والمؤسسات الأهلية والمنظمات الإقليمية والأجنبية غير الحكومية والاتحادات العامة، ويحظر ممارسة العمل الأهلي بالمخالفة لأحكام هذا القانون، وأفرد المشرع عقوبات جنائية تتمثل في الغرامات المالية بحد أدني خمسين ألف جنية أو مائة ألف جنيه وبحد أقصى خمسمائة ألف جنيه أو مليون جنيه وعقوبات أخري تكميلية عقوبات تكميلية عند الحكم بالإدانة بعضها وجوبي مثل نشر الحكم بالوسائل التقليدية والإلكترونية على نفقة المحكوم عليه، أو مصادرة الأموال المضبوطة وأيلولتها للصندوق، أو غرامة إضافية تعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها أو في حالة التصرف فيها للغير حسن النية ، ومنها جوازي حيث يجوز للمحكمة أن تقضي بغلق المقار أو يجوز للمحكمة حظر تلقي التبرعات والحرمان من مزاولة النشاط لمدة لا تجاوز سنة، أو عقوبات إدارية بالوقف أو إلغاء الترخيص، أو الحرمان من الترشح للعضوية.

أهمية الدراسة: تأتى أهمية دراسة أحكام القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩([1]) من عدة زوايا: أولها :الفلسفة الحاكمة للقانون ونصوصه التي عكست تطورًا في رؤية الدولة للقطاع الأهلي باعتباره شريكًا أساسيًا في عملية التنمية بمختلف مراحلها، ثانيها: يرتبط بمراعاة المرجعية الدستورية والمواثيق الدولية التي تكفل حق تكوين

(١) نشر بالجريدة الرسمية ،العدد٣٣ مكرر (ب) ،في ١٩ أغسطس ٢٠١٩.

الجمعيات والمؤسسات الأهلية للمواطنين باعتباره حقًا أصيلًا من حقوق الإنسان، ثالثها: يرتبط باستحضار المبادئ العالمية للحوكمة سواء على مستوى القطاع الأهلي أو الجهة الإدارية الممثلة للدولة، وتفاعلهما معًا بما يضمن كفاءة وفعالية الأداء من ناحية وإمكانية المساءلة والمحاسبة من ناحية ثانية أخرى على أداء أدوار الشراكة، خامسها: يرتبط بالإطار العام الذي يراعي الحاضر ويتطلع إلى مستقبل أفضل يضمن نموًا مستدامًا وفق رؤية مصر ٢٠٣٠.

تساؤلات الدراسة:

س١- ماهي أغراض العمل الأهلي ومؤسساته؟

س٢- ما هي الأمور التي يحظر على الجمعيات والمؤسسات الأهلية وغيرها من المخاطبين بأحكام القانون مباشرتها؟

س٣- ما هي الجرائم المنصوص عليها في قانون العمل الأهلي وعقوباتها؟

س٤- ما هي العقوبات التي يمكن أن توقع على أي جمعية أو اتحادات أو منظمة أجنبية أو كيان مصري أو أجنبي لم تقم بتوفيق أوضاعها وفقاً للقانون؟

س٥- هل يعاقب القانون الفاعل فقط أم يمكن له معاقبة المسئول عن الإدارة الفعلية للجمعية/المؤسسة/الشخص الاعتباري أيضاً؟

س٦- هل هناك عقوبات تكميلية للجرائم المنصوص عليها في هذا القانون؟

س٧- ما هي الحالات التي تقضي فيها المحكمة بحل مجلس إدارة الجمعية والمخالفات التي تؤدي إلى طلب ذلك؟

س٨- هل العقوبات الواردة في القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ هي العقوبات الوحيدة التي يمكن تطبيقها على المخالفين لقانون العمل الأهلي؟

منهج الدراسة:

أتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي لأحكام قانون تنظيم العمل الأهلي المصري رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ من خلال تناول الملامح الرئيسية للقانون وتحديد المخالفات التي تمثل جرائم والعقوبات المقررة لها، مع دراسة مقارنة بالقانون الإماراتي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٧ الخاص بإمارة دبي.

خطة الدراسة:

المطلب الأول: الأطر الأساسية لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي.

المطلب الثاني: المخالفات في العمل الأهلي وعقوباتها.

المطلب الأول

الأطر الأساسية لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

انتظم القانون الجديد الخاص بتنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ في تسع مواد إصدار وقانون مرافق تضمن عشرة أبواب منفصلة احتوت على ٩٧ مادة ([1]).

ونتناول في هذا المطلب النقاط الأتية: -

١- مضمون مواد الإصدار. ٢- قواعد تأسيس الجمعيات.

٣- دور الجهة الإدارية في تأسيس الجمعيات الأهلية.

٤- الأجانب والعمل الأهلي في مصر.

٥- أغراض الجمعيات وحقوقها والتزاماتها.

(١) بينما أنتظم القانون الإماراتي لتنظيم المنشآت الأهلية في إمارة دبي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٧" في ٦ فصول بعدد ٦١ مادة فتناول في الفصل الأول الأحكام التمهيدية ،فبينت المواد ١-٢-٣ التعريفات ونطاق تطبيقه والاستثناءات من تطبيقه ، والمواد٤- ٥-٦ -٧- حددت أنشطة المنشآت الأهلية واختصاصاتها ومزاولة النشاط الأهلي .وتناول الفصل الثاني في المواد ٨-٩-١٠-١١-١٢-١٣-حتى ٣٤ شروط تأسيس الجمعية الأهلية وإجراءات الترخيص ومتطلبات الترخيص واختصاصاتها وتشكيل مجالس إدارتها ، و تناول الفصل الثالث النظام المؤسسي للمؤسسات الأهلية في المواد ٣٥-٣٦، وفي الفصل الرابع تناول في المواد ٣٨-٣٩-٤١ التزامات المنشأة الأهلية والنظام الإداري لها ، وتناول في الفصل الخامس الرقابة والإشراف في المواد٤٢-٤٤-٤٥، وكذا المخالفات والعقوبات الإدارية في المادة رقم ٤٦، وكذا الحل والتصفية والشطب في المادة ٤٧، وكذا الضبطية القضائية في المادة ٤٨ وما يتصل بالحل الاختياري م ٤٥، والرقابة الفنية في المواد ٥٠، وفي الفصل السادس أحكام عامة من المادة ٥١ حتى م ٦١.

٦- الأنشطة المحظور ممارستها على الجمعيات الأهلية وفق القانون.

٧- الإعفاءات والمزايا للجمعيات الأهلية في القانون.

٨- ضوابط تلقي المنح والتبرعات في قانون العمل الأهلي (التمويل).

٩- ضمانات الرقابة على مصادر تمويل الجمعيات الأهلية.

١٠- المنظمات الأجنبية في قانون العمل الأهلي.

١١- حالات جواز وقف الجمعية الأهلية لمدة سنة بقرار من الوزير المختص.

أولًا- مضمون مواد الإصدار:

وضعت مواد الإصدار أحكامًا تنظم نطاق سريان القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩، وتضمن تنظيم ممارسة العمل الأهلي عبر كياناته الحقيقية التي تلتزم بالقانون المنظم لشئونها، ويسري هذا القانون على كافة مؤسسات العمل الأهلي واستثنت من الخضوع له الجمعيات المنشأة بقانون أو استنادًا إلى اتفاقيات دولية أبرمتها جمهورية مصر العربية، والخاضعة لأحكام القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٧١ بمنح وزير الحربية الاختصاصات المخولة لوزير الشئون الاجتماعية بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بالجمعيات والمؤسسات الخاصة بالنسبة لجمعية المحاربين القدماء والقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ والقوانين المنظمة للأنشطة المالية غير المصرفية.

وحظرت مواد الإصدار([1]) على أية جهة أو كيان ممارسة العمل الأهلي أو أي نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات وغيرها من مؤسسات المجتمع الأهلي الواردة في القانون المرافق دون الخضوع لأحكامه ، وبين الآثار المترتبة على ممارسة العمل

(١) المادة الرابعة من مواد الإصدار لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

الأهلي دون الالتزام بأحكام القانون، ومن بينها وقف النشاط المخالف فورًا وغلق مقراتها وإخطار الجهة مصدر التراخيص، أو التصريح الأصلي، أو المقيد لديها، أو المسجل بها الكيان الذي مارس العمل الأهلي دون الالتزام بأحكام القانون مبينًا به أوجه المخالفة لإعمال شئونها لوقف الترخيص الأصلي لممارسته عملاً خارج حدود الترخيص أو التصريح الصادر منها، واتخاذ الإجراءات القانونية وفقًا للقواعد المنظمة لها على وجهه السرعة، كما حظرت المادة ذاتها على أي جهة أخرى بخلاف الجهة المختصة بالعمل الأهلي أن تسمح أو ترخص، بأي شكل وتحت أي مسمى، بمزاولة أي عمل أهلي أو نشاط مما يدخل في أغراض مؤسسات العمل الأهلي في القانون المرافق، ورتبت أثرًا مهمًا وهو أن يكون هذا الترخيص منعدمًا منذ صدوره ولا يرتب أثرًا.

فيما نصت موادا الإصدار على أنه إذا تقاعست الجهة مصدرة الترخيص أو التصريح للكيان الذي مارس العمل الأهلي بالمخالفة للقانون عن إلغاء الترخيص أو التصريح أناط القانون بالجهة الإدارية في هذه الحالة اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري لإصدار حكمها بحل الكيان المخالف (١) ، كما نصت على استمرار مجالس إدارات الجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات القائمة وقت العمل بالقانون المرافق وأجهزتها التنفيذية والإدارية في مباشرة عملها إلى أن يتم إعادة تشكيلها وفقًا لأحكامه، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥ في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين (٢).

وقد أناطت مواد الإصدار برئيس مجلس الوزراء إصدار اللائحة التنفيذية للقانون خلال ستة أشهر من تاريخ نشره مع استمرار العمل باللائحة التنفيذية

(١) المادة الخامسة من مواد الإصدار لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
(٢) المادة السادسة من مواد الإصدار لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

والقرارات القائمة بما لا يتعارض مع مواد الإصدار وأحكامه ([1])، فبينما نصت مواد الإصدار على إلغاء قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، كما ألغت كل حكم يُخالف أحكام مواد الإصدار والقانون المرافق له ([2])، كما نصت على نشر القانون في الجريدة الرسمية وحددت تاريخ العمل به وهو اليوم التالي لنشره ([3]).

***ويظهر من استقراء مواد الإصدار جميعًا أنها تهدف إلى تنظيم ممارسة العمل الأهلي من خلال وضع إطار عام لكل الكيانات، والمؤسسات، والهيئات الراغبة في العمل تحت مظلة قانون واحد وقواعد واحدة تضمن حسن الأداء من ناحية، وإمكانية المحاسبة من ناحية أخرى، فلا يمكن تصور حرية مطلقة دون ضوابط. وهنا يظهر دور الدولة –وحقها- في الحفاظ على كيان المجتمع ككل الذي يُمثل القطاع الأهلي أحد مكوناته الأساسية عبر ضوابط يلتزم بها الجميع، فالقطاع الأهلي لا يعمل في فراغ وإنما يعمل في إطار بيئة ينبغي أن تكون محفزة وميسرة لعمله، وينبغي أن تكون أيضًا حامية لنشاطه دون المساس بالمصلحة الوطنية الأولي، ولعل الخبرة السلبية من سوء استغلال بعض الجمعيات وتوظيف عمليات التمويل الخارجي للإضرار بالأمن القومي المصري ما زالت حاضرة، لكن تأثيرها يتضاءل يومًا بعد يوم ليحل محلها ثقة متبادلة يكرسها أداء مجتمعي كفء وفعال.

ثانيًا- قواعد تأسيس الجمعيات:

لقد جاءت أحكام القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ متسقة مع نص المادة (٧٥) من الدستور المصري، والتي تنص على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات

(١) المادة السابعة من مواد الإصدار لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
(٢) المادة الثامنة من مواد الإصدار لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
(٣) المادة التاسعة من مواد الإصدار لقانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، أو حلها أو حل مجالس إداراتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سريًا أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".

وقد حدد القانون خطوات تأسيس الجمعية، بأن يتم تقديم إخطار للجهة الإدارية المختصة، مستوفيًا كافة المستندات المنصوص عليها، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، ولكل شخص طبيعي أو معنوي حق الانضمام إليها أو الانسحاب منها، وفقًا لأحكام هذا القانون ولا يعتبر إخطارًا منتجًا لآثاره القانونية كل إخطار لم يستوف كافة البيانات والمستندات المطلوبة وفقًا للنموذج المعد لذلك (١).

وحدد القانون المستندات التي يجب أن تكون مصحوبة بالإخطار ومنها على سبيل المثال (٢):-

١- أربع نسخ من النظام الأساسي للجمعية مُوقعًا عليها من جميع المؤسسين.

٢- نسختان من لائحة النظام الداخلي التي تنظم الأمور المالية والإدارية للجمعية والعاملين بها وفقًا للنموذج الاسترشادي المرفق باللائحة التنفيذية لهذا القانون.

٣- صحيفة الحالة الجنائية لكل عضو من المؤسسين وإقرار بعدم إدراجه على قوائم الإرهاب.

(١) راجع المادة رقم ٢ الباب الأول من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
(٢) للمزيد يتم الرجوع لنص المادة رقم ٨ الباب الأول من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

***ويُمثل هذا النص تطورًا إيجابيًا بالمقارنة بالنص الوارد في القانون الملغي رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧، حيث يتضمن النص الجديد حق تأسيس الجمعيات بالإخطار، على أن تلتزم الجمعيات والمؤسسات بتقديم الأوراق والبيانات المطلوبة، وتكتسب الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، ولا ينتقص من هذا الأمر النص على أنه لا يعتبر إخطارًا منتجًا لأثاره أي إخطار غير مستوفي للبيانات والشروط المطلوبة.

تضمن النص نموذجًا استرشادياً للنظام الداخلي الذي ينظم الأمور المالية والإدارية للجمعية، وفي حال توحيده يمكن الاستفادة منه في تطبيق أعلى درجات الشفافية داخل الجمعيات والمؤسسات الأهلية ([1]).

ثالثًا- دور الجهة الإدارية في تأسيس الجمعيات الأهلية:

ألزم قانون تنظيم العمل الأهلي الوزارة المختصة بشئون الجمعيات والعمل الأهلي بعدد من الأمور بشأن إجراءات تأسيس الجمعيات الأهلية، وتمثلت فيما يلي:-

١- إنشاء قاعدة للبيانات تقيد فيها جميع مؤسسات المجتمع الأهلي الخاضعة لأحكام القانون المرافق، وأنشطتها وبرامجها ومصادر تمويلها وغير ذلك من المسائل اللازمة، ويكون لكل مؤسسة مجتمع أهلي رقم مميز على مستوى الجمهورية يدل عليها في تلك القاعدة.

٢- تسلم الجهة الإدارية طالب تأسيس الجمعية إيصالًا يدل على استلام إخطاره يبين فيه ساعة وتاريخ استلام الإخطار وشخص مستلمه وحظر القانون الامتناع عن قبول الإخطار إلا إذا كان غير مستوف للمستندات المطلوبة.

(١) راجع المادة رقم١٠ الباب الأول من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

٣- وإذا تبين للجهة الإدارية خلال مدة ستين يومًا عمل من تاريخ الإخطار أن من بين أغراض الجمعية نشاطًا مخالفًا للدستور أو محظورًا أو مؤثماً وفق قانون العقوبات أو أي قانون آخر أو أن بيانات وملحقات الإخطار غير مستوفاة أو غير صحيحة، أوقفت النشاط أو القيد المخالف بقرار مسبب يخطر به ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصي عليه بعلم الوصول أو بأي وسيلة اتصال أخرى منصوص عليها في لائحة النظام الأساسي للجمعية لاتخاذ اللازم، وفي هذه الحالة يكون لممثل جماعة المؤسسين تصويب الخطأ أو استيفاء البيانات أو الطعن على هذا القرار أمام المحكمة المختصة خلال ستين يومًا عمل من تاريخ إخطاره به.

٤- قيد الجمعية ونشر ملخص النظام الأساسي لها على الموقع الرسمي للجهة الإدارية على شبكة المعلومات الدولية، وذلك بعد إتمام عملية الإخطار، كما ألزمت الجمعية فور ثبوت شخصيتها الاعتبارية نشر ملخص نظامها الأساسي المعتمد من الجهة الإدارية بالموقع الإلكتروني الخاص بها إن تيسر، وبجريدة الوقائع المصرية.

٥- تصدر الجهة الإدارية خطابًا موجهًا لأحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي المصري لفتح حساب بنكي للجمعية بالاسم الذي قيدت به، واستثناء من حكم المادتين (٩٧، ٩٨) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣، يكون للجهة الإدارية أن تطلب من النائب العام إلزام البنوك المفتوح لديها حسابات خاصة بمؤسسات المجتمع الأهلي أو بالكيانات بكشف سرية هذه الحسابات والكشف عن الأمانات والودائع والخزائن الخاصة بالمؤسسة أو الكيان بحسب الأحوال.

٦- أجاز القانون للجهة الإدارية التصريح للأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية المصرية أو منها معًا بإطلاق أو تنفيذ مبادرة أو حملة لتنفيذ نشاط معين من أنشطة العمل الأهلي المصرح للجمعيات بتنفيذها وفقًا لأحكام القانون المرافق على ألا تزيد مدة هذه الحملة أو المبادرة على عام ميلادي قابلة للتجديد.

٧- تُتيح هذه الأدوار بيئة داعمة للعمل الأهلي من خلال توفير قواعد بيانات أساسية حول الجمعيات والمؤسسات ومجالات أنشطتها، فضلًا عن تيسير إجراءات فتح الحسابات البنكية دون الإخلال بحق الدولة في سد منافذ تمويل الإرهاب التي كانت الجمعيات الأهلية إحدى أدواته في وقت سابق، حيث أجازت نصوص القانون الكشف عن سرية الحسابات بناء على طلب مقدم للنائب العام.

***ويتضح من استقراء النصوص السابقة أن حق جهة الإدارة في وقف القيد أو النشاط في حال كونه مخالفًا للدستور، ومؤثماً وفق قانون العقوبات، أو غيره من القوانين خلال ستين يومًا، وتكتسب الجمعية الشخصية القانونية بمجرد الإخطار، ومن حقها أن تمارس نشاطها فور اكتسابها، وإذا تبين خلال ستين يومًا لجهة الإدارة ممارسة الجمعية نشاطًا من المشار إليه أصبح من حقها وقفه، فالأصل هو إباحة النشاط ما لم يكن مؤثماً ([1]).

رابعًا- الأجانب والعمل الأهلي في مصر:

أجاز قانون تنظيم العمل الأهلي لغير المصريين ممن لهم إقامة قانونية دائمة أو مؤقتة في مصر، الاشتراك في عضوية الجمعية أو مجلس إدارتها بما لا يجاوز نسبة

(١) راجع المادة رقم٩ الباب الأول، الفصل الأول، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

٢٥% من عدد الأعضاء، كما أجاز للجاليات الأجنبية في مصر بترخيص من الوزير المختص إنشاء جمعية تعنى بشئون أعضائها بشرط المعاملة بالمثل.

وتُمثل هذه النصوص خطوة إيجابية على طريق تشجيع الأجانب من أجل الانخراط في مشروعات تنموية عبر كيانات أهلية، كما تتيح لهم الفرصة لتأسيس كياناتهم الأهلية وفق ضوابط تحددها اللائحة التنفيذية، إلى جانب شرط المعاملة بالمثل تأكيداً للسيادة الوطنية المصرية وإعمالًا لمبدأ التكافؤ والندية مع الدول الأخرى وتطبيقًا للأعراف الدبلوماسية ذات الصلة (١).

خامسًا- أغراض الجمعيات وحقوقها والتزاماتها:

تعمل الجمعيات الأهلية في مجالات تنمية المجتمع المحددة في نظامها الأساسي دون غيرها، وذلك مع مراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع، وحظر عمل الجمعيات في المناطق الحدودية إلا في المناطق التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء الحصول على ترخيص بتنفيذ تلك الأعمال من الجهة الإدارية، بعد أخذ رأى المحافظ المختص وموافقة الجهات المعنية على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية (٢).

***من استقراء هذا النص يكشف عن درجة عالية من التطور في ميادين عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية فلم يحدد لها مجالات العمل غير تلك التي ألزمت به الجمعيات نفسها في نظامها الأساسي، على عكس الأوضاع في قوانين سابقة حددت مجالات بعينها وحظرت مجالات أخرى، فالنص متقدم خاصة وأنه يعكس رؤية الدولة

(١) راجع المادة رقم ٥، ٧ الباب الأول، الفصل الأول، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.
(٢) راجع المادة رقم ١٤ الباب الأول، الفصل الثاني، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

لعملية التنمية الشاملة في مصر، والتي يمثل القطاع الأهلي أحد أضلاعها الأساسية، فالأصل أن تستجيب الجمعيات لاحتياجات المجتمع، وليس هناك ما يمنع من حتمية التنسيق مع أولويات خطط التنمية التي تضعها مؤسسات الدولة مراعاة لاحتياجات المناطق المحلية المختلفة. وإذا أخذنا في الاعتبار ذلك الإطار العام لعملية التنمية المستدامة يصبح هذا النص –إذا أحسن توظيفه– داعمًا لعملية التنمية من خلال الاستفادة من وجود الجمعيات وانتشارها في المجتمعات المحلية من ناحية، وقدراتها ومواردها النابعة من البيئة المحلية من ناحية أخرى، ولم يمنع النص الجمعيات من العمل في المناطق الحدودية بل وفر الضوابط التي تضمن بيئة آمنة لتلك الجمعيات والمؤسسات في ظل حالة السيولة الأمنية في دول الجوار، حيث يصبح محافظ الإقليم الحدودي أكثر دراية بالأوضاع القائمة ومدي مناسبة العمل المطلوب تنفيذه لهذه الظروف واحتياجات المواطنين المحليين.

سادسًا- الأنشطة المحظور ممارستها على الجمعيات الأهلية وفق القانون ([1]):

١- ممارسة الأنشطة المخالفة لأغراض الجمعيات التي تم الإخطار بها.

٢- ممارسة الأنشطة السياسية أو الحزبية وفقًا للقوانين المنظمة لها أو استخدام مقرات الجمعية في ذلك.

٣- تكوين الجمعيات السرية أو السرايا أو التشكيلات ذات الطابع السري أو العسكري أو شبة العسكري أو الدعوة إلى تحبيذ أو تأييد أو تمويل العنف أو التنظيمات الإرهابية.

(١) للمزيد راجع المادة رقم ١٥ الباب الأول، الفصل الثاني، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

٤- ممارسة أنشطة من شأنها الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة أو الوحدة الوطنية أو الأمن القومي.

٥- الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو أي نشاط يدعو إلى العنصرية أو الحض على الكراهية أو غير ذلك من الأسباب المخالفة للدستور والقانون.

٦- المشاركة في تمويل أو دعم أو ترويج الأحزاب والحملات الانتخابية لأي مرشح في الانتخابات وكذا الاستفتاءات أو تقديم مرشح في تلك الانتخابات باسم الجمعية.

***تعكس القراءة المتأنية لقائمة الأنشطة المحظور ممارستها على الجمعيات والمؤسسات الأهلية نوعًا من المنطقية، حيث لا يمكن أن تمارس الجمعية أنشطة مختلفة عن تلك التي نشأت من أجلها ومن غير المقبول أن تؤدي عمل الأحزاب أو النقابات فهي ليست حزبًا أو نقابة ،ومن المرفوض أن تحض على العنف، أو التمييز، أو أن تستهدف ربحًا، فالأصل أنها تسعى إلى التسامح وقبول الآخر وليس العكس، وأسوة بالجهات الحكومية التي لا تُبرم اتفاقًا مع جهات أجنبية إلا بعد الفحص والدراسة من الجهات المعنية، فيصبح مطلوبًا من القطاع الأهلي الأمر نفسه خاصة في ظل محاولات البعض التدخل في الشئون الداخلية المصرية عبر أذرع داخلية منها الجمعيات، وهو الأمر نفسه الذي فرض على الجمعيات والمؤسسات ضرورة الحصول على موافقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء على إجراء استطلاعات الرأي ونشر نتائجها، حتى لا يساء توظيفها من قبل البعض للإضرار بالمصلحة الوطنية المصرية باعتبار أن الجهاز لديه الخبرة الكافية في هذا المجال.

*** ولم يمنع النص الجمعيات والمؤسسات الأهلية من ممارسة نشاطها في تحديد احتياجات المجتمعات المحلية، بما يعكس تطورًا في فهم أدوار الجمعيات والمؤسسات الأهلية وتعزيزًا للثقة المتبادلة بينها وبين الدولة.

سابعًا- الإعفاءات والمزايا للجمعيات في القانون:

تتمتع الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالمزايا التالية التي تُمثل دعمًا لأنشطتها وتيسيرًا لها والإسهام في تطور مجتمعاتها المحلية وفق أولوياتها، ومن هذه المزايا التي مثلت نقلة نوعية في القانون ما يلي (١): -

١- الإعفاء من رسوم التسجيل والقيد التي يقع عبء أدائها على الجمعية في جميع أنواع العقود التي تكون طرفًا فيها كعقود الملكية أو الرهن أو الحقوق العينية الأخرى وكذلك من رسوم التصديق على التوقيعات.

٢- الإعفاء من الضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حاليًا والتي تفرض مستقبلاً على جميع العقود والتوكيلات والمحررات والأوراق المطبوعة والسجلات وغيرها والتي يقع عبئها على الجمعية.

٣- إعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية، على أن يقتصر حق الجمعية في تملك العقارات التي تمكنها من تحقيق أغراضها فحسب ولا يسمح لها بتغيير النشاط إلا بموافقة الوزير المختص.

٤- اعتبار التبرعات التي تقدم للجمعيات تكليفًا علي دخل المتبرع بما لا يزيد على (١٠%) من صافي دخله.

(١) للمزيد راجع المادة رقم ١٧ الباب الأول، الفصل الثاني، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

ثامنًا- ضوابط تلقي المنح والتبرعات في قانون العمل الأهلي (التمويل):

ألزم القانون ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ الجمعيات بفتح حساب بنكي بأحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي، كما اعتبر أموال الجمعيات في حكم الأموال العامة، وذلك في تطبيق أحكام الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، ووضع شروطًا ألزم الجمعية بها في حال قيامها بتلقي منح من الخارج أو أموال نقدية أو قيامها بجمع تبرعات من الداخل كما يلي ([1]):-

١- منح القانون الجمعية الحق في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية في تلقي الأموال النقدية من داخل الجمهورية من أشخاص طبيعية، أو اعتبارية مصرية ،أو منظمات أجنبية غير حكومية مصرح لها بالعمل داخل مصر وفقًا لأحكام للقانون، وإنفاق تلك الأموال فيما وردت من أجله ،مع تقديم كشوف حساب دورية وتقرير فني يستوفي أوجه الإنفاق والنشاط، ويجب إخطار الجهة الإدارية بتلقي الأموال في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية، كما تبين هذه اللائحة ضوابط وإجراءات تلقي الأموال العينية والحد الأقصى لقيمة تلقي الأموال النقدية.

٢- يجوز للجمعية بترخيص من الجهة الإدارية جمع التبرعات من داخل الجمهورية من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية مرخص لها بالعمل داخل مصر وفقًا لأحكام هذا القانون على أن يصدر الترخيص بجمع المال قبل الجمع وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والشروط اللازمة لكل وسيلة جمع على حدة.

---

(١) للمزيد راجع المواد أرقام (٢٣-٢٤-٢٥-٢٦) الباب الأول، الفصل الثاني، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

٣- على كل من وجه الدعوة إلى الجمهور لجمع تبرعات نقدية أو عينية بخلاف مؤسسات المجتمع الأهلي أن يخطر الجهة الإدارية خلال ثلاثة أيام عمل على الأكثر قبل تاريخ توجيه الدعوة وبيان الغرض من الدعوة ولا يجوز التصرف في التبرعات الناتجة عن تلك الدعوة إلا بعد الحصول على تصريح بذلك من الجهة الإدارية وموافاتها ببيان إجمالي بما تم جمعه من تبرعات وأوجه ومستندات الصرف وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والإجراءات والشروط المتطلبة للتصريح بجمع التبرعات بصورها المختلفة.

٤- أجاز القانون للجمعية أن تقبل وتتلقى الأموال والمنح والهبات من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية من خارج البلاد أو من أشخاص طبيعية أو اعتبارية أجنبية من داخل البلاد بعد إخطار الجهة الإدارية وعدم اعتراضها على ذلك على أن تودع تلك الأموال في حسابها البنكي دون غيره والتأشير في سجلاتها بذلك، وإخطار الجهة الإدارية خلال ثلاثين يوم عمل من تاريخ تلقي الأموال ودخولها الحساب الخاص بالجمعية، وللجهة الإدارية حق الاعتراض خلال الستين يوم عمل التالية لتاريخ الإخطار بقبول أو تلقي الأموال.

*** يلاحظ من قراءة هذه النصوص درجة عالية من التطور الإيجابي الذي يسمح بتطبيق مبدأ الشفافية ومن ثم إمكانية المحاسبة باعتبار أن أموال الجمعيات هي أموال عامة تستوجب صالح المجتمع ككل، وذلك عبر مجموعة من الضوابط التي تضمن تحديد مصادر التمويل ومصارف الإنفاق، وهي الضوابط المرتبطة بفتح حسابات بنكية وإخطار جهة الإدارة بمصادر التمويل مصرية أو أجنبية.

***وهنا ينبغي الاحتفاء بذلك التطور الذي ورد في متن القانون بخلاف الوضع في القانون ٧٠ لسنة٢٠١٧،حيث نص القانون الجديد على التزام الجمعية بعدم

صرف الأموال الممنوحة من الخارج خلال فترة ستين يوم عمل، وإذا لم ترد الجهة الإدارية خلال المدة المشار إليها اعتبر ذلك موافقة منها..

تاسعًا- ضمانات الرقابة على مصادر تمويل الجمعيات الأهلية ([1]):

لا يكاد يخلو قانون منظم للعمل الأهلي –خاصة في أعقاب التغيرات السياسية التي شهدتها المنطقة العربية– من نصوص تتضمن ضوابط تضمن الشفافية في مصادر التمويل وأوجه الإنفاق خاصة مع وجود خبرات سلبية لبعض نماذج الجمعيات التي مارست غسيل الأموال تارة أو مولت العناصر الإرهابية تارة أخرى، ومن أهم الضوابط التي وردت في القانون ووجب على الجمعيات الالتزام بها لضمان الشفافية ما يلي: -

١- التزام الجمعية بالنزاهة والشفافية والإفصاح والإعلان عن مصادر تمويلها واتباع قواعد الإدارة الرشيدة.

٢- منح القانون للجهة الإدارية الحق في التأكد من مطابقة أعمال مؤسسات المجتمع الأهلي دون إعاقة لعملها، وعليها التحقق من أن أموال تلك الجهات تنفق في الأوجه والمصارف المحددة لها. وحددت المادة ذاتها عددًا من الإجراءات التي يجوز للوزير المختص اتخاذها لإزالة أسباب مخالفة الجمعية لأحكام المواد (٢٨,٢٦,٢٥).

٣- أجاز القانون لممثلي الجهة الإدارية الذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص دخول مقر أي من مؤسسات المجتمع الأهلي أو فروعها وألزمت المادة ذاتها الجمعية ومجلس إدارتها بمعاونتهم لإنجاز عملهم.

---

(١) للمزيد راجع المواد ارقام (٢٧-٣٠-٣١- ٣٢) الباب الأول، الفصل الثاني، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

٤- نص القانون على أن يكون لكل جمعية ميزانية سنوية تبدأ مع السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها على أن تدون حساباتها في دفاتر منتظمة مع التزام مجلس الإدارة في حالة زيادة الميزانية على مائة ألف جنية بعرض الحساب الختامي على أحد المحاسبين المقيدين بجدول المراجعين الحسابيين لفحصه وتقديم تقرير عنه.

***تكشف قراءة هذه النصوص جميعها عن رغبة أكيدة في تطبيق مبدأ الشفافية في عمل الجمعيات ومصادر تمويلها وأوجه إنفاقها ولا تقيد بأي حال من الأحوال ممارستها لأنشطتها، بل على العكس توفر لها البيئة الداعمة من خلال السماح لها بالاشتراك في تأسيس شركات وصناديق استثمار خيرية –وهو ما تمارسه بعض الجمعيات الكبرى بالفعل– وذلك لضمان استدامة أنشطتها، إن هذا الفهم الجيد لضرورة استدامة أنشطة الجمعيات يعكس تطورًا محمودًا باعتبارها تتحمل عبئًا مع الدولة في الاستجابة لمتطلبات مجتمعاتها المحلية عبر شراكة حقيقية لا يمكن الوفاء بها دون مصادر مالية دائمة. هذه الخطوة إذا أحسن استغلالها وفق ضوابط يلتزم بها الجميع تحقق هدف العمل الأهلي ومبتغاه وتوفر العدالة والنزاهة في الاستجابة لاحتياجات المستفيدين من أنشطة الجمعيات.

عاشرًا- المنظمات الأجنبية في قانون العمل الأهلي (١):

أجاز القانون ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ التصريح للمنظمات الأجنبية غير الحكومية بممارسة نشاط أو أكثر من أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية الخاضعة لأحكام

(١) للمزيد راجع المواد أرقام (٦٥-٦٦-٦٧-٦٨-٦٩-٧٠-٧١-٧٢-٧٣-٧٤-٧٥) الباب الخامس من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩.

القانون المرافق وفقًا للقواعد المقررة فيه لمدة محددة يحددها الوزير المختص في ذات التصريح كالتالي:-

١- أوجب القانون على المنظمات الأجنبية غير الحكومية تقديم طلب التصريح لوزارة الخارجية مرفقًا به البيانات والمستندات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون المرافق.

٢- تؤدي المنظمة عند طلب التصريح وطلب تجديده رسمًا يبلغ حده الأقصى خمسون ألف جنيه أو ما يعادله بالدولار الأمريكي أويتم تأديته بالعملة التي تحددها الجهة الإدارية تؤول حصيلته إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية، ويزاد هذا المبلغ بما يعادل ٢٠% عند تجديد التصريح بما لا يجاوز أربعة أمثال الحد الأقصى المنصوص عليه.

٣- يجب أن يكون نشاط المنظمة الأجنبية غير الحكومية المصرح لها به متفقًا مع أولويات واحتياجات المجتمع المصري وفقًا لخطط التنمية، وألا تعمل أو تمول نشاطًا 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.

٤- ألزم 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.

٥- حظر على المنظمة الأجنبية غير الحكومية المصرح لها إرسال أو نقل أو تحويل أية أموال أو تبرعات إلى أي شخص أو منظمة أو هيئة أو مؤسسة أو جهة في

الخارج إلا بعد موافقة الوزير المختص دون غيره، كما حظرت عليها كذلك تلقي أية أموال من أي شخص طبيعي أو اعتباري بخلاف مصادر تمويلها المنصوص عليها بالتصريح الصادر لها إلا بعد موافقة الوزير المختص دون غيره.

***يكشف استقراء هذه النصوص عن حرص الدولة المصرية على احترام سيادتها من جانب المنظمات الأجنبية، فهذه المنظمات لا تعمل في فراغ أو دون ضوابط وإنما تمارس أنشطتها في دولة ذات سيادة ينبغي احترامها، ومصر ليست بدعًا في هذا الشأن فكل دول العالم تطبق قوانينها على الوافدين عليها أفرادًا ومؤسسات ومن لا يمتثل لها يواجه بالجزاء المناسب، ولعل التحليل السريع لتلك البنود يكشف عن حتمية قيام المنظمات الأجنبية بتقديم طلب الحصول على التصريح إلي وزارة الخارجية باعتبارها نقطة الاتصال مع الأجانب، ويتم تحديد مدة التصريح فهو ليس تصريحًا مفتوحًا ،وإنما هو مقيد بمدة يتم خلالها تقييم نشاط المنظمة الذي يتعين أن يكون متوافقًا –وفق القانون– مع متطلبات المجتمع المصري واحتياجات المواطنين وخطط التنمية، فلا يمكن تصور الانفصال بين المنظمات العاملة على أرض مصرية واحتياجات مواطني هذا البلد، وإلا فما الحاجة إلى وجود تلك المنظمات من الأساس ما لم تفِ باحتياجات مجتمعية داخلية، يلاحظ كذلك تخفيض رسم الحصول على تصريح العمل إلى خمسين ألف جنيه أو ما يساويه بالعملة الأجنبية وهو ما يمثل تطورًا عن القانون ٧٠ الذي فرض مبالغ مالية باهظة أدت إلى هروب كثير من المنظمات من العمل داخل مصر، وبمفهوم المخالفة يُعد النص الجديد مشجعًا على عمل المنظمات الأهلية الأجنبية.

***ومن مظاهر السيادة أن تخضع علاقات العمل داخل المنظمات إلى قانون العمل المصري؛ حتى لا تتحول تلك المنظمات إلى دولة داخل الدولة إذا خضعت

لقوانينها الأصلية، ولا يتصور أن تعتبر المنظمات الأجنبية تلك الضوابط قيودًا على عملها إلا إذا كانت تستهدف من أنشطتها أغراضًا أخرى بخلاف خدمة المجتمع.

حادي عشر- حالات جواز وقف الجمعية الأهلية لمدة سنة بقرار من الوزير المختص وهي ([1]):

١- مخالفة بيانات التأسيس للحقيقة.

٢- ممارسة أنشطة لم ترد في النظام الأساسي للجمعية أو لم يتم التصريح بممارستها.

٣- تصرف مجلس إدارة الجمعية في أموالها، أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.

٤- الانتقال إلى مقر جديد دون إخطار الجهة الإدارية بسند قانوني لشغل هذا المقر خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ الانتقال.

٥- مخالفة أحكام تلقي الأموال أو جمع تبرعات من داخل الجمهورية.

٦- مخالفة أحكام المواد (١١، ١٤، ١٥، ١٦، ٢١، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٩) من هذا القانون.

وعلى الجهة الإدارية أن تطلب من المحكمة المختصة خلال سبعة أيام عمل من تاريخ صدور قرار الوقف تأييد هذا القرار، وتفصل المحكمة في هذا الطلب على وجه السرعة، فإذا لم تطلب الجهة الإدارية من المحكمة المختصة، خلال المدة المشار إليها، تأييد قرارها بالوقف، انتهى أثره القانوني.

(١) راجع المادة رقم ٤٥ الباب الأول، الفصل الرابع، من قانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩

***باستقراء تلك النصوص يتضح أنه من حق جهة الإدارة في حالات محددة على سبيل الحصر وقف أنشطة الجمعية لمدة سنة فهذا الحق مقيد بالحالات الواردة في القانون، وهو ما يعني غل يد جهة الإدارة عن إساءة استخدام السلطة أو التعسف في استخدامها إزاء الجمعيات وهو ما يُمثل تطورًا إيجابيًا محمودًا. ويلاحظ أن أغلب تلك الحالات ترتبط بمخالفة الجمعية لأنشطتها التي تأسست من أجلها أو تقديم بيانات مخالفة للحقيقة.

***ويمكن حل الجمعية من خلال المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة بحل الجمعية وتعيين مصفٍ لأموالها في حال تلقيها تمويلًا أجنبيًا بالمخالفة لضوابط القانون، أو عدم عقد الجمعية العمومية عامين متتاليين، أو ممارسة أنشطة مخالفة لنصوص القانون، إذن الحل رهن بمخالفة القانون وهو أمر منطقي فمن يخالف القانون المنظم لعمله لا يعتقد أن لديه رغبة جادة في الاستمرار أو أن لديه أهدافًا خفية يتعين التحوط لها.

المطلب الثاني

المخالفات في العمل الأهلي وعقوباتها

من المقرر أن القانون يقوم بوظيفة حماية اجتماعية مشتركة بقدر ضرورته لإشباع حاجات معينة ينهض عليها بناء المجتمع، وتختلف هذه الحماية وفقاً لمدى الأهمية التي يحظى بها موضوعها، حتى إذا بلغت في نظر المشرع شأواً كبيراً يتدخل لحمايتها جنائياً، بأن يحوطها بسياجات واقية تتمثل في تجريم وعقاب كل ما يعتبر ماساً بتلك المصالح ([1]).

ونتناول في هذا المطلب النقاط الآتية:

١- قواعد التجريم بجرائم قانون تنظيم العمل الأهلي.

٢- قواعد العقاب في قانون تنظيم العمل الأهلي.

٣- الضبطية القضائية والإدارية في قانون تنظيم العمل الأهلي.

أولاً- قواعد التجريم بجرائم قانون تنظيم العمل الأهلي:

تنص المادة ٩٥ من الدستور على أن: " العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص..." ،ومضمون تلك القاعدة أن السلطة التشريعية -باعتبارها ممثلة للشعب- تختص بتحديد الجرائم وبيان عقوباتها. وذلك لأن الشعب هو الذي يحدد صور السلوك المخل بحقه الطبيعي الأساسي في الكيان والبقاء، ويعين العقوبة المستحقة لكل

(١) محمد عيد الغريب: الثقة العامة-دراسة تحليلية لفكرة الثقة العامة ومدى الحماية التي يكفلها قانون العقوبات، عام ٢٠٠١، ص١.

صورة من صور هذا السلوك ([1])، ودرج الفقه على تقسيم الجرائم عدة تقسيمات حسب الزاوية التي يجري التقسيم وفقاً لها، وأهم هذه التقسيمات ما هو مستمد من جسامة الجريمة، وما هو مستمد من الركن المادي، أو من طبيعة الحق المعتدي عليه أو الركن المعنوي ([2]). فمن ناحية الجسامة يمكن تقسيم الجرائم إلى (جنايات، وجنح ومخالفات)، والجنايات هي الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية: الإعدام- السجن المؤبد- السجن المشدد- السجن (المادة ١٠ عقوبات معدلة بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣)، والجنح هي الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية: الحبس- الغرامة التي يزيد أقصى مقدارها على مائة جنيه (المادة ١١ عقوبات معدلة بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١)، والمخالفات هي الجرائم المعاقب عليها بالغرامة التي لا يزيد أقصى مقدارها على مائه جنيه (المادة ١٢ معدلة بالقانون١٦٩ لسنة ١٩٨١).

والعبرة في التفرقة بين أنواع الجرائم الثلاثة هي العقوبة التي يقررها القانون جزاء للجريمة، لا بما يحكم به القاضي بالفعل، ذلك لأن ما يحكم به القاضي في جريمة من الجرائم يختلف عن العقاب المقرر لها قانوناً تخفيفاً أو تشديداً عملاً بالظروف المخففة أو المشددة دون أن يغير ذلك من نوع الجريمة المحدد وفقاً لنوع الجريمة ([3]).

والهدف من التجريم والعقاب هو حماية الحقوق والمصالح التي يراها المشرع جديرة بالحماية الجنائية، علاوة على ما يتقرر لها من حماية قانونية، فقانون العقوبات يهدف إلى حماية مصالح وقيم اجتماعية، والجرائم التي تعتبر انتهاكاً لمصلحة

(١) رمسيس بهنام:" النظرية العامة للجريمة"، منشأة المعارف،١٩٧٧، ص١١١.

(٢) حامد راشد: "شرح قانون العقوبات - القسم العام"، مطابع الشرطة، ٢٠١٧، ص١٣٥.

(٣) علي راشد:" القانون الجنائي المدخل وأصول النظرية العامة "، دار النهضة العربية، ط٢، ١٩٧٤ ص٢٣٥.

اجتماعية معينة تمثل وحدة قانونية تجمعها فكرة واحدة قانونية وتسيطر عليها أحكام متماثلة ([1]).

وقد تضمن قانون تنظيم العمل الأهلي العديد من الالتزامات لجميع المخاطبين به من جميع الجمعيات والمؤسسات الأهلية والمنظمات الإقليمية والأجنبية غير الحكومية والاتحادات العاملة، وحظر ممارسة العمل الأهلي بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقانون المرافق له.

وتنوعت تلك الالتزامات ما بين إخطار الجهة الإدارية المختصة بنموذج مستوفي المستندات لممارسة العمل الأهلي، وحظر لممارسة الأنشطة المخالفة لأغراض الجمعيات التي تم الإخطار بها، وحظر ممارسة الأنشطة السياسية أو الحزبية أو النقابية وفقاً للقوانين المنظمة له ([2]).

---

(١) أحمد فتحي سرور:" الوسيط في قانون العقوبات -القسم الخاص"، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٦، ص ١٢.

(٢) بينما وردت الالتزامات وحظر جمع التبرعات في القانون الإماراتي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم المنشآت الأهلية في إمارة دبي في المادة (٣٨) تلتزم المنشأة الأهلية بما يلي:-

١- التشريعات السارية في الإمارة، والقرارات واللوائح والتعليمات الصادرة عن الهيئة. ٢- شروط الترخيص.

٣- عدم الخروج عن الأغراض المُحدّدة في النظام الأساسي.

٤- عدم مزاولة أي نشاط غير مُصرّح لها بمُزاولته دون الحصول على موافقة الهيئة الخطية المُسبقة والجهات المعنيّة في الإمارة على ذلك.

٥- عدم مُزاولة أي نشاط تجاري إلا بعد الحصول على موافقة الهيئة الخطية المُسبقة والجهات المعنيّة على ذلك، والحصول على ترخيص من الجهة المعنيّة بالترخيص التجاري، على أن تؤول عوائد هذا النشاط التجاري لخدمة أهدافها.

٦- الحصول على موافقة الهيئة المُسبقة قبل فتح أي حساب مصرفي لها في أحد المصارف الوطنية المُرخّص لها بالعمل في الإمارة، على أن يتم السحب من هذا الحساب بتوقيع اثنين ممن لهم صفة بالمنشأة الأهلية، يُحدِّدهما المجلس.

=

=

٧- توفير المكان الذي ستقوم بمزاولة أنشطتها فيه، والذي يجب أن يكون مُتوافقاً مع الاشتراطات التي تضعها الهيئة والجهات المعنيّة في هذا الشأن.

٨- عدم التدخّل في السياسة أو إثارة الكراهية والنزعات الطائفية أو العنصرية أو الدينية أو العِرقية، أو المسائل التي تمس أمن الدولة ونظام الحكم فيها.

٩- إيداع جميع المبالغ النقدية التي تتحصل عليها في حسابها المصرفي قبل صرفها على أنشطتها.

١٠- الرد على تقارير ومُلاحظات واستفسارات ومُراسلات الهيئة خلال المواعيد التي تُحدِّدها الهيئة لهذه الغاية.

١١ - الحصول على الموافقة الخطيّة المُسبقة من الهيئة في حال تنظيم أو المُشاركة في المؤتمرات والندوات والاجتماعات والمُحاضرات أو أي فعاليات أخرى داخل الدولة أو خارجها، على أن يتم تقديم طلب الحصول على هذه الموافقة قبل (٢١) واحد وعشرين يوماً من تاريخ إقامتها، وأن تُصدِر الهيئة قرارها بهذا الشأن خلال (٥) خمسة أيام عمل من تاريخ تقديم الطلب إليها.

١٢- عدم تشكيل أي كيان مع أي جمعية أخرى داخل الدولة أو خارجها.

١٣- عدم فتح فروع لها خارج الدولة، وألا تكون فرعاً أو تابعاً لأي جمعية موجودة خارج الدولة.

١٤- الحصول على الموافقة الخطية المُسبقة من الهيئة عند استقدام أو استضافة أي شخصية هامة إلى الإمارة.

١٥- مسك السجلات المُتعلّقة بأنشطة المنشأة الأهلية، وتضمينها البيانات التي يصدر بتحديدها قرار من المدير العام.

١٦- تمكين موظفي الهيئة أو المُكلّفين من قبلها من الاطلاع والتدقيق في أي وقت على سجلاتها ومستنداتها ودفاترها.

١٧- عدم إبرام أي اتفاقية أو التنسيق أو التعاون مع مؤسسات أو جهات خارج الدولة.

١٨- عدم الانتساب أو الاشتراك أو الانضمام إلى أي جمعية أو مؤسسة خارج الدولة، إلا بعد الحصول على موافقة من الهيئة على ذلك.

١٩- عدم استخدام مرافقها الخاصة في غير الأغراض التي أنشئت لأجلها، وكذلك عدم استخدام هذه المرافق للنوم والسكن، باستثناء القائمين على أعمال الحراسة فيها.

والمادة (٣٩) " يُحظر على المنشأة الأهلية جمع التبرعات أو السماح بجمعها أو الإعلان عنها عبر وسائل الاتصال والإعلام المسموعة أو المقروءة أو المرئية أو وسائل التواصل الاجتماعي، إلا بعد الحصول على موافقة الهيئة الخطيّة المُسبقة والجهة المعنيّة في هذا الشأن ".

كما درجت التشريعات العقابية على عدم وضع تعريف للجريمة تاركة ذلك للفقه، ولذلك هناك اتجاهان أساسيان في تعريف الجريمة الأول: شكلي يرى أن الجريمة هي الواقعة التي ترتكب بالمخالفة لقواعد قانون العقوبات ويترتب عليها عقوبة جنائية، أما الاتجاه الموضوعي فيذهب إلى أن الجريمة هي الواقعة الضارة بكيان المجتمع وأمنه([1]).

وللجريمة -وفقاً للمفهوم التقليدي- ركنان: ركن مادي يتمثل فيما يصدر عن مرتكبها من أفعال وما يترتب عليها من نتائج، وآخر شخصي يتمثل فيما يدور في نفس مرتكبها أي ما يتوافر لديه من علم وما يصدر عنه من إرادة، وهذا ما يطلق عليه الركن المعنوي ([2]).

ووردت صور التجريم في قانون تنظيم العمل الأهلي في الباب العاشر " العقوبات" في المواد أرقام (٩٣-٩٤-٩٥-٩٦-٩٧) وذلك النحو التالي:-

١- نصت المادة ٩٤ على المخالفات التي تم تجريمها وفقاً لقانون تنظيم العمل الأهلي منهاوسوف نلقي الضوء على صورتين من تلك المادة (جريمة تلقي أو أرسل أو جمع تبرعات بالمخالفة لأحكام هذا القانون – جريمة تكوين الجمعيات السرية أو السريا أو التشكيلات ذات الطابع أو العسكري أو شبة العسكري أو الدعوة إلى تجنيد أو تأييد أو تمويل العنف أو التنظيمات العسكرية بالمخالفة لأحكام م (١٥) بشيء من التفصيل:

أ-جريمة تلقي وجمع أموال بالمخالفة للقانون:

(١) مأموم سلامة: شرح قانون العقوبات – القسم العام " ،دار سلامة للنشر ،١٩٧٩، ص٨١.

(٢) عبد العظيم وزير: "شرح قانون العقوبات- القسم العام-النظرية العامة للجريمة"، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩ ،ص١٨٨.

**-مخالفة تلقي أو أرسل أموالاً أو جمع تبرعات بالمخالفة للقانون مادة (١/٩٤): لكل من تلقى أو أرسل بصفته رئيساً أو عضواً أو عاملاً في جمعية أو مؤسسة أهلية أو أي كيان يمارس العمل الأهلي ولو بالمخالفة لأحكام هذا القانون سواء كانت هذه الصفة صحيحة أو مزعومة، أموالاً من جهة أجنبية أو محلية أو قام بجمع تبرعات بالمخالفة لأحكامه.

ويتمثل أركان هذه الجريمة في الركن المادي والركن المعنوي كالتالي:

-الركن المادي: طبقا لنص المشرع فإن السلوك الإجرامي يأخذ أحد الصور الآتية :

*الصورة الأولى: يتمثل السلوك الإجرامي في تلقي أموالاً من جهة أجنبية أو محلية و لو بالمخالفة لأحكام هذا القانون ، يقصد هنا أمرين : الأول : يتصل بتلقي أموالاً نقدية أو العينية حيث النص قد جاء عام ولذا فيفهم بالمقصود بالأموال أنها قد تكون أموال نقدية أو عينية ، والثاني بالمخالفة لأحكام هذا القانون ويتمثل ذلك ما أشارت إليه م(١٥) من تحذير في الفقرة (ك)من إبرام اتفاق بأي صيغة كانت مع جهة أجنبية داخل أو خارج البلاد قبل موافقة الجهة الإدارية ،وكذا ما أشارت إلية المادة (٢٤) من عدم الإخلال بأحكام قوانين مكافحة الإرهاب وغسل الأموال فيما يتعلق بتلقي الأموال النقدية من داخل الجمهورية من أشخاص طبيعية أو اعتبارية أو منظمات أجنبية غير حكومية مصرح لها بالعمل داخل مصر وفقاً لأحكام هذا القانون، بالإضافة إلى ذلك بينت اللائحة التنفيذية لهذا القانون ضوابط وإجراءات تلقي الأموال العينية والحد الأقصى لقيمة تلقي الأموال النقدية والأثار المترتبة على عدم الموافقة ، وإجراءات الإخطار وما يتضمنه من بيانات ومستندات وكذا البيانات والمستندات الواجب تقديمها بعد الموافقة .

ومن ضمن تلك الأحكام أن تودع تلك الأموال في حسابها البنكي دون غيرة وتلتزم الجمعية بعد صرف الأموال الممنوحة خلال فترة سنتين يوم عمل وإذا لم ترد الجهة الإدارية خلال المدة المشار إليها اعتبر ذلك موافقة منها، وكذا وأشارت إليه المادة (٢٨) بأن تلتزم الجمعية بالشفافية والعلانية والإفصاح، وبإعلان مصادر تمويلها وأسماء أعضائها وميزانيتها السنوية ، وتلتزم بنشر ذلك داخل مقرات الجمعية وعلى موقعها الإلكتروني وغيره من وسائل النشر والعلانية الأخرى.

الصورة الثانية : ويتمثل السلوك الإجرامي في تلك الجريمة في القيام بجمع تبرعات، سواء كانت أموالاً من جهة أجنبية أو محلية، يقصد هنا أمرين : الأول : يتصل بجمع تبرعات أموالاً نقدية أو العينية حيث النص قد جاء عام ولذا فيفهم بالمقصود بالأموال أنها قد تكون أموال نقدية أو عينية ، والثاني بالمخالفة لأحكام هذا القانون ويتمثل ذلك ما أشارت إليه المادة(٢٥) بأنه يسمح للجمعية بترخيص من الجهة الإدارية بجمع التبرعات من داخل الجمهورية من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية مرخص لها وفقا لأحكام هذا القانون ، على أن يصدر الترخيص قبل الجمع وتبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات والشروط اللازمة لكل وسيلة جمع على حدة. وأضافت المادة (٢٦) يسري نفس الأمر بالنسبة لكل من وجه الدعوة للجمهور لجمع التبرعات النقدية أو العينية بخلاف مؤسسات المجتمع الأهلي.

وكذا ما أشارت إليه المادة (٢٧) أنه يجوز للجمعية أن تقبل الأموا والمنح والهبات وتتلقاها من أشخاص طبيعية أو اعتبارية مصرية أو أجنبية من خارج البلاد أو من أشخاص طبيعية أو اعتبارية أجنبية من داخل البلاد.

الصورة الثالثة: يتمثل السلوك الإجرامي في إرسال الأموال كما وردت في الصورة الأولى. ومن الملاحظ أن المشرع هنا لم يجرم إرسال التبرعات حتى لا يغلق باب التبرعات المشروعة للأعمال الخيرية .

ومما سبق يتبين أن المشرع جرم هذا السلوك سواء كان:

- السلوك صدر من للشخص المرسل أو الشخص المتلقي للأموال المجمعة أو الأموال المتبرع بها .
- السلوك صدر من جهة محلية أو أجنبية.

صفة الجاني في هذه الجريمة: من قام بذلك السلوك عضو أو عامل أو رئيس في جمعية أو مؤسسة أهلية أو أي كيان يمارس العمل الأهلي، ويستوي أن تكون تلك الصفة صحيحة أو مزعومة، ويكون ذلك بالمخالفة لأحكام هذا القانون.

نجد المشرع يشترط أن يتم يصدر السلوك المجرم لتلقي الأموال أو لجمع التبرعات من الجاني:

- بصفته رئيساً أو عضواً أو عاملاً في جمعية أو مؤسسة أهلية أو أي كيان يمارس العمل الأهلي ومعني ذلك إذا صدر ذلك التصرف من هؤلاء الأشخاص بشخصهم وليس صفتهم بالعمل في الجمعية فلا يعد به فيما يتعلق بسلوك التلقي للأموال أو جمع التبرعات وكذلك فيما يتصل بفعل الإرسال الأموال.

محل النشاط:

يتمثل في تلقي أو إرسال الأموال أو القيام بجمع التبرعات بالمخالفة لأحكام هذا القانون، سواء كانت أموال نقدية أم عينية وسواء كانت تلك الأموال من جهة أجنبية أم جهة محلية كما سبق أن أوضحنا.

العلة من تجريم هذا السلوك:

منح القانون الجمعية الحق في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية في تلقي الأموال النقدية من داخل الجمهورية من أشخاص طبيعية، أو اعتبارية مصرية، أو منظمات أجنبية غير حكومية مصرح لها بالعمل داخل مصر وفقًا لأحكام للقانون، وإنفاق تلك الأموال فيما وردت من أجله، مع تقديم كشوف حساب دورية وتقرير فني يستوفي أوجه الإنفاق والنشاط.

ولكن المشرع حظر في نص المادة رقم (١٥) فقرة (و) من المشاركة في تمويل أو دعم أو ترويج الأحزاب والحملات الانتخابية لأي مرشح في الانتخابات وكذا الاستفتاءات أو تقديم مرشح في تلك الانتخابات باسم الجمعية.

وكذا نص المادة (٢٤) من استغلال تلك الأموال في الأعمال الإرهابية أو غسل الأموال.، بجانب ما حظرت منه المادة (٧٠) 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.

الركن المعنوي:

القصد الجنائي المتطلب في الركن المعنوي لهذه الجريمة هو القصد الجنائي العام، ويتطلب توافر عنصرين هما : العلم ،والإرادة ، فيتعين أن يعلم الجاني أن محل نشاطه الإجرامي سواء كان جمع تبرعات أو تلقي أموال سواء من جهة محلية أم أجنبية دون تصريح من الجهة الإدارية أو من موافقة الوزير المختص ،فإذا انتفى لدية العلم بذلك فلا يتوافر لدية القصد ، كما لو اعتقد أن جمع تلك التبرعات أو تلقيها لا يعارض الشرط السابق ، ويتعين أيضاً أن تتجه إرادة الجاني إلى ارتكاب هذه الأفعال وإرادة النتيجة المترتبة عليها .

العقوبة المقررة لهذه الجريمة:

قرر المشرع لهذه عقوبات أصلية وعقوبات تكميلية.

العقوبات الأصلية : تقضي المحكمة بعقوبة الغرامة وحدالها بحد أدني بما لا تقل عن مائة ألف جنية ، وحد اقصى بما لا تزيد على مليون جنية مصري .

العقوبات التكميلية : تقضي المحكمة بعقوبة الرد وعقوبة المصادرة :

***عقوبة الرد : تقضي المحكمة بإلزام المحكوم عليه برد ما تلقاه أو أرسله أو جمعه من أموال للجهة المحلية أو الأجنبية صاحبة هذه الأموال.**

عقوبة المصادرة : وهي مصادرة هذه الأموال وتئول هذه الأموال إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية .

بجانب ذلك نص القانون في المادة (٩٧) عقوبات تكميلية عند الحكم بالإدانة بعضها وجوبي والآخر جوازي: أ- وجوبي: *مثل نشر الحكم بالوسائل التقليدية والإلكترونية على نفقة المحكوم عليه.

*** مصادرة الأموال المضبوطة في الجرائم المنصوص عليها في المواد (٩٤-٩٥) وأيلولتها للصندوق.**

*** غرامة إضافية تعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها أو في حالة التصرف فيها للغير حسن النية.**

[-جوازي *يجوز للمحكمة أن تقضي بغلق المقار.

*** يجوز للمحكمة حظر تلقي التبرعات والحرمان من مزاولة النشاط لمدة لا تجاوز سنة.**

**-مخالفة مجلس إدارة الجمعية التصرف في أموالها أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.

ويتمثل السلوك الإجرامي في قيام مجلس إدارة الجمعية بالتصرف في أموالها أو تخصيصها في غير العمل الأهلي.

ب-جريمة المساس بالأمن القومي:

**-مخالفة تكوين الجمعيات السرية أو السرايا أو التشكيلات ذات الطابع السري أو العسكري أو شبه العسكري، أو الدعوة إلى تجنيد أو تأييد أو تمويل العنف أو التنظيمات الإرهابية مادة (٩٤/ج) وذلك لمخالفة أحام البندين (ج ،د) من المادة( )١٥.

ويتمثل أركان هذه الجريمة في الركن المادي والركن المعنوي كالتالي:

-الركن المادي: طبقا لنص المشرع فإن السلوك الإجرامي يأخذ أحد الصور الآتية:

الصورة الأولى: تكوين تشكيلات ذات طابع سري أو عسكري أو شبه عسكري، وهنا يأخذ صورة التشكيل إما طابع تشكيل سري يمارس نشاطه بعيداً عن أعين الجهات الأمنية أو بطريقة خفية ظاهرها غير خلفيتها. وإما يأخذ صورة جناح عسكري أو شبة عسكري يقوم بأعمال عسكرية تمارس أنشطة إجرامية تميل للعنف أو الإرهاب.

الصورة الثانية: الدعوة إلى تجنيد أو تأييد التنظيمات الإرهابية، هنا المشرع جرم السلوك المتمثل في القيام بالتجنيد للانضمام للتنظيمات الإرهابية وكذا تجريم التأييد لتكل التنظيمات الإرهابية وذلك من خلال الإعجاب أو الموافقة أو مساندة تلك التنظيمات على الأعمال الإرهابية وهذه الأفعال قد تتم من خلال النشر أو المشاركة

للمنشورات التي يقوم ببثها هؤلاء التنظيمات الإرهابية من خلال مواقع التواصل الاجتماعي.

الصورة الثالثة: تمويل العنف أو التنظيمات الإرهابية. ويتم ذلك من خلال القيام بمد تلك التنظيمات بالأموال أو المعدات أو الأفكار أو أماكن الإيواء أو المساعدة في الهروب سواء أثناء قيامهم بأعمال العنف أو الأعمال الإرهابية.

وقد أشار المشرع في المادة (٨٠) من هذا القانون بأن تلتزم الجهة الإدارية بوضع آلية للتبادل الفوري للمعلومات مع السلطات المختصة لإعمال شئونها في حالة توافر اشتباه أو أسباب معقولة للاشتباه بأي من مؤسسات المجتمع الأهلي وذلك على النحو التالي:

- التورط في تمويل الإرهاب، أو أن تكون واجهة لجمع التبرعات من قبل المنظمة الإرهابية.
- استغلالها كقناة لتمويل الإرهاب بما في ذلك التهرب من إجراءات تمجيد الأموال أو أي أشكال أخرى من أشكال دعم الإرهاب.
- إخفاء قيامها بتوجيه أموال يتم جمعها لأغراض مشروعة لصالح إرهابين أو كيانات إرهابية.

النشاط الإجرامي:

ممارسة أنشطة من شأنها الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة أو الوحدة الوطنية أو الأمن القومي ، ومن أمثلة تلك الأفعال المشاركة في المظاهرات المخلة بالأمن العام أو القيام بأعمال العنف والتخريب للممتلكات العامة أو الخاصة أو

المشاركة في التنظيمات التي تسعي لقلب نظام الحكم والأمن القومي أو ما يترتب عليها بنشر أفكار مخلة للآداب العامة .

النتيجة الإجرامية:

أن يترتب على هذا السلوك الإجرامي الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة أو الوحدة الوطنية أو الأمن القومي.

الركن المعنوي: القصد الجنائي المتطلب في الركن المعنوي لهذه الجريمة هو القصد الجنائي العام، ويتطلب توافر عنصرين هما: العلم، والإرادة، فيتعين أن يعلم الجاني أن محل نشاطه الإجرامي سواء تكوين جمعيات سرية أو السرايا أو التشكيلات ذات الطابع السري أو العسكري أو سبة العسكري أو الدعوة إلى التجنيد أو تمويل العنف أو التنظيمات الإرهابي' ويتعين أيضاً أن تتجه إرادة الجاني إلى ارتكاب هذه الأفعال وإرادة النتيجة المترتبة عليها.

العقوبة المقررة لهذه الجريمة:

تقضي المحكمة بعقوبة الغرامة وحدا لها بحد أدني بما لا تقل عن مائة ألف جنية، وحد اقصى بما لا تزيد على مليون جنية مصري ،بجانب ذلك نص القانون في المادة (٩٧) عقوبات تكميلية عند الحكم بالإدانة بعضها وجوبي والآخر جوازي: أ- وجوبي: *مثل نشر الحكم بالوسائل التقليدية والإلكترونية على نفقة المحكوم عليه.

*مصادرة الأموال المضبوطة في الجرائم المنصوص عليها في المواد (٩٤-٩٥) وأيلولتها للصندوق.

* غرامة إضافية تعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها أو في حالة التصرف فيها للغير حسن النية.

[-جوازي *يجوز للمحكمة أن تقضي بغلق المقار.

* يجوز للمحكمة حظر تلقي التبرعات والحرمان من مزاولة النشاط لمدة لا تجاوز سنة.

ج- جريمة مباشرة نشاط من أنشطة الجمعية أو المؤسسة الأهلية رغم وقف نشاطها أو حلها.

**الاستمرار في ممارسة العمل الأهلي دون اتخاذ شكل من الأشكال القانونية الخاضعة لهذا القانون رغم إخطاره بتوفيق أوضاعه وفوات المهلة المحددة.

٢- كما نصت المادة ٩٥ على المخالفات التي تم تجريمها وفقاً لقانون تنظيم العمل الأهلي ومنها:

أ- جريمة مخالفة شروط الترخيص لمزاولة نشاط للمجتمع الأهلي: يأخذ السلوك الإجرامي الصور الآتية:

**كل شخص طبيعي أو اعتباري بخلاف الجهة الإدارية المختصة منح تراخيص لأي كيان لمزاولة أي نشاط مما يدخل في أغراض مؤسسات المجتمع الأهلي.

** كل من امتنع عمداً عن تمكين الجهة الإدارية من متابعة وفحص أعمال الجمعية.

**كل من نقل المقر إلى مكان بخلاف المخطر به، ولم يقم بإخطار الجهة الإدارية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ النقل، وفي حالة تكرار المخالفة يجوز للجهة الإدارية طلب حل الجمعية بدعوى أمام المحكمة.

ب- جريمة ممارسة الجمعيات أو المؤسسات الأنشطة غير المشروعة بالخالفة للبنود أرقام (أ، ب، ه ، و، ز، ح ، ط، ي، ك) من المادة ١٥ من هذا القانون:

ويتمثل أركان هذه الجريمة في الركن المادي والركن المعنوي كالتالي:

- الركن المادي: طبقا لنص المشرع فإن السلوك الإجرامي يأخذ أحد الصور الآتية:

الصورة الأولى: ممارسة الأنشطة المخالفة لأغراض الجمعيات التي تم الإخطار بها، حيث تعمل الجمعيات الأهلية في مجالات تنمية المجتمع المحددة في نظامها الأساسي دون غيرها، وذلك مع مراعاة خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع، وحظر عمل الجمعيات في المناطق الحدودية إلا في المناطق التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء الحصول على ترخيص بتنفيذ تلك الأعمال من الجهة الإدارية، بعد أخذ رأى المحافظ المختص وموافقة الجهات المعنية على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية.

ومن أمثلة الأنشطة المخالفة لأغراض الجمعيات

**القيام بأعمال تجارية بغرض تحقيق أرباح مثال مستشفى استثماري لعلاج المرضى والمصابين وذلك لأن القانون يمنحها مميزات وإعفاءات من رسوم التسجيل والقيد ومن ضرائب ورسوم دمغة وكذا إعفاء العقارات المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية وكذا الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من معدات وآلات وأجهزة ولوازم إنتاج وسيارات وكذا أن تعامل في

شأن استهلاك المياه والكهرباء ، والغاز الطبيعي معاملة الاستهلاك المنزلي بشرط استصدار من الوزارة المختصة بعدم ممارسة نشاط تجاري،

**ممارسة أنشطة لم ترد في النظام الأساسي للجمعية أو لم يتم التصريح بممارساتها، ومثال ذلك أن يكون الغرض التي تم التصريح لها به مساعدة الفقراء والمحتاجين ولكنها تقوم بممارسة نشاط التسفير لأداء الحج والعمرة .

**ألزم القانون الجمعية بأن تنفق أموالها في الأغراض المخصصة لها، ولها أن تستثمر فائض إيراداتها على نحو يضمن لها الحصول على مورد مالي ملائم أو أن تعيد توظيفها في مشروعاتها الإنتاجية والخدمية لدعم أنشطتها، وأجاز أيضًا للجمعية تأسيس أو المساهمة في تأسيس شركات وصناديق استثمار خيرية ترتبط بأنشطتها وبما يحقق الاستثمار الآمن لها واستثمار العائد لتحقيق الاستدامة المالية لأنشطة الجمعية.

الصورة الثانية: يحظر ممارسة الأنشطة السياسية أو الحزبية أو النقابية وفقاً للقوانين المنظمة لها أو استخدام مقرات الجمعية في ذلك، وظهر ذلك جلياً الفترة السابقة والمعاصرة لثورة يناير ٢٠١١ بمصر ، وقد تم ضبط العديد من أعضاء تلك الجمعيات والمؤسسات المنظمات التي مارست النشاط السياسي وتم ضبط بعض المتهمين الأجانب المشاركين في تلك الأفعال ،وبجانب ذلك ممارسة تلك الجمعيات بالأنشطة الحزبية وترشيح أعضائها في الانتخابات وتقديم يد العون المادي لهم من أموال الجمعية أو المؤسسة ،وكذا القيام بالأعمال النقابية وذلك باستغلال مقرات الجمعيات أو المؤسسات مقراً لعقد اجتماعاتهم ولقائتهم .

الصورة الثالثة: الدعوة إلى التمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة، أو أي نشاط يدعو إلى العنصرية أو الحض على الكراهية أو غير ذلك من الأسباب المخالفة للدستور والقانون.

الصورة الرابعة: المشاركة في تمويل أو دعم أو ترويج الأحزاب والحملات الانتخابية لأي مرشح في الانتخابات وكذا الاستفتاءات أو تقديم مرشح في تلك الانتخابات باسم الجمعية.

الصورة الخامسة: منح أي شهادات علمية أو مهنية دون التصريح من الجهة الإدارية أو الجهات المعنية أو دون الشراكة الرسمية مع إحدى الجامعات المتخصصة أو الجهات المختصة، وفقاً للقواعد المنظمة لذلك الصادرة من المجلس الأعلى للجامعات.

الصورة السادسة: ممارسة أي أنشطة تتطلب ترخيصاً من جهة حكومية، وذلك قبل الحصول على الترخيص من الجهة المعنية.

الصورة السابعة: استهداف تحقيق ربح لأعضاء الجمعية أو ممارسة نشاط يهدف إلى ذلك، ولا يعد اتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يسهم في تحقيق أغراض الجمعية نشاطاً مخالفاً.

الصورة الثامنة: إجراء استطلاعات الرأي أو نشر أو إتاحة نتائجها، أو إجراء البحوث الميدانية أو عرض نتائجها قبل موافقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للتأكد من سلامتها وحيادها وتعلقها بنشاط الجمعية.

الصورة التاسعة : إبرام اتفاق بأي صيغة كانت مع جهة أجنبية داخل أو خارج البلاد قبل موافقة الجهة الإدارية، وكذلك أي تعديل يطرأ عليه.

الركن المعنوي:

:القصد الجنائي المتطلب في الركن المعنوي لهذه الجريمة هو القصد الجنائي العام، ويتطلب توافر عنصرين هما: العلم، والإرادة، فيتعين أن يعلم الجاني أن محل نشاطه الإجرامي سواء ممارسة الأنشطة المخالفة لأغراض الجمعيات التي تم الإخطار بها أو أي من الصور السابق الإشارة إليها ،ويتعين أيضاً أن تتجه إرادة الجاني إلى ارتكاب هذه الأفعال وإرادة النتيجة المترتبة عليها.

العقوبة المقررة لهذه الجرائم :

يعاقب بالغرامة كعقوبة أصلية لا تقل عن خمسين ألف جنية ،ولا تزيد عن خمسمائة ألف جنية ،بجانب ذلك نص القانون في المادة (٩٧) عقوبات تكميلية عند الحكم بالإدانة بعضها وجوبي والآخر جوازي: أ- وجوبي: *مثل نشر الحكم بالوسائل التقليدية والإلكترونية على نفقة المحكوم عليه.

***مصادرة الأموال المضبوطة في الجرائم المنصوص عليها في المواد (٩٤-٩٥) وأيلولتها للصندوق.**

*** غرامة إضافية تعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها أو في حالة التصرف فيها للغير حسن النية.**

[-جوازي *يجوز للمحكمة أن تقضي بغلق المقار.

*** يجوز للمحكمة حظر تلقي التبرعات والحرمان من مزاولة النشاط لمدة لا تجاوز سنة.**

ج- جريمة التصرف في أموال المؤسسات والجمعيات بالمخالفة للقوانين: يأخذ السلوك الإجرامي الصور الآتية:

**إنفاق أموال مؤسسات المجتمع الأهلي في غير النشاط الذي خصصت من أجله أو بالمخالفة للقوانين واللوائح.

**كل من 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.

**كل مصفٍ قام بتوزيع أموال الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو الاتحاد بالمخالفة لأحكام هذا القانون.

ومن استقراء نصوص تلك الجرائم تبين لنا الآتي:-

١- حرص المشرع على حماية المجتمع المصري من بعض تصرفات الجمعيات الأهلية غير المسئولة كتلق أموال أو جمع تبرعات، سواء كانت أموالاً من جهة أجنبية أو محلية بقصد مساندة أو دعم الأعمال الإرهابية.

٢- حرص المشرع على إلزام مؤسسات العمل الأهلي بإنفاق أموالها في النشاط الذي خصصت من أجله، وعدم المخالفة للقوانين واللوائح.

٣- حرص المشرع على تجريم أعمال المؤسسات الأهلية المخالفة لشروط الترخيص والمزاولة.

٤- حرص المشرع على تجريم أي نشاط لتلك المؤسسات الأهلية التي بها مساس بالأمن القومي، وحددت المادة (٨٠) من هذا القانون تلك الصور:

- التورط في تمويل الإرهاب أو أن تكون واجهة لجمع التبرعات من قبل المنظمة الإرهابية.

- استغلالها كنقابة لتمويل الإرهاب بما في ذلك التهرب من إجراءات تجميد الأموال أو أي أشكال أخري من أشكال دعم الإرهاب.

- إخفاء قيامها بتوجيه أموال يتم جمعها لأغراض مشروعة لصالح إرهابيين أو كيانات إرهابية.

٥- بالمقارنة بالتشريع الإماراتي نجد أن المشرع الإماراتي حرص على تلك الأمور في التجريم في القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم المنشآت الأهلية في إمارة دبي.

ولكن يثار التساؤل هل هناك مخالفات تصدر من تلك الجمعيات أو المؤسسات الأهلية تخضع لتجريم قانون العقوبات أو التساؤل بشأن أموال الجمعية الأهلية هل تعتبر أموالاً عامة أم أموالاً خاصة؟

في الحقيقة تعتبر أموال الجمعية الأهلية في حكم الأموال العامة وذلك في تطبيق أحكام الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، ويعتبر القائمون عليها في حكم الموظفين العمومين بالنسبة لهذا الباب، ولذا وجب على الجمعية فتح حساب لها في أحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي، ويجوز أن يكون لها عدة حسابات لأنشطتها في البنك نفسه ، ويجوز للجمعية فتح حسابات في بنوك أخرى بشرط تجاوز آخر ميزانية لها خمسة ملايين جنيه وبعد موافقة الوحدة المختصة.

وبناء على ذلك فإنه يمكن تطبيق وصف جرائم قانون العقوبات فيما يتعلق بجريمة اختلاس المال العام والغدر والعدوان عليه والغدر للمخالفات الخاصة بأنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية (١)، وهذا ما نصت عليه المادة ٩٣ من قانون تنظيم

(١) -راجع المواد أرقام ١١٢-١١٣-١١٣مكرر-١١٤-١١٥-١١٥مكرر-١١٦-١١٦مكررأ-١١٦مكررب-١١٦مكررج-١١٧-١١٧مكرر-١١٨-١١٨مكررأ-١١٨مكررب.من قانون العقوبات المصري.

العمل الأهلي المصري، "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر..."، فتلك المادة لا تمنع الحكم على المتهم بأي عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات أو في أي قانون آخر، وبالتالي يمكن لجهة الاتهام توصيف الجريمة بشكل يجعل من توقيع عقوبات الحبس على المتهم ممكناً.

ثانياً- قواعد العقاب في قانون تنظيم العمل الأهلي:

العقوبة هي الجزاء الذي يقرره القانون ويوقعه القاضي من أجل الجريمة ويتناسب معها، فالعقوبة أثر لاستكمال الجريمة وأركانها، وهي أثر حتمي لكل جريمة فلا يعرف القانون جرائم لا عقاب عليها، ومن ذلك يتضح أن الجريمة والعقوبة فكرتان متلازمان، فإذا لم ترتكب جريمة فلا محل لتوقيع عقوبة، ويتمثل مضمون العقوبة في أثر معين يلحق المحكوم عليه وهو إيلامه عن طريق الانتقاص من حقوقه أو مصالحه (١).

وردت أحكام العقوبات في القانون الإماراتي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم المنشآت الأهلية في إمارة دبي. في المواد (٤٦-٤٧) وتشمل عقوبة الإنذار، الغرامة المالية بحد أدني٥٠٠ درهم وحد أقصى ١٠٠٠٠٠ ألف درهم، وفي حالة العود للجريمة خلال سنة من تاريخ ارتكاب المخالفة السابقة تتضاعف العقوبة المالية كظرف مشدد للعقوبة بما لا يزيد على ٢٠٠٠٠٠٠ ألف درهم، وكذا عقوبات تكميلية منها إيقاف النشاط لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، وعقوبة حل المجلس، وإغلاق المنشأة الأهلية حسب جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة (٢).

(١) محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات-القسم الخاص" ، دار النهضة العربية ،١٩٨٨،ص ٢٢.

(٢) وردت المخالفات والعقوبات الإدارية في القانون الإماراتي في المادة (٤٦)" أ- مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها أي تشريع آخر، يُعاقب كل يُخالِف أحكام هذا القانون والقرارات =

=

الصادرة بموجبه بالجزاءات التالية:١- الإنذار.٢- غرامة مالية لا تقل عن (٥٠٠) خمسمئة درهم ولا تزيد على (١٠٠,٠٠٠) مئة ألف درهم، وتُضاعف قيمة الغرامة في حال مُعاودة ارتكاب المُخالفة ذاتها خلال سنة واحدة من تاريخ ارتكاب المُخالفة السابقة لها، وبما لا يزيد على (٢٠٠,٠٠٠) مئتي ألف درهم.٣- إيقاف نشاط المنشأة الأهلية لمدة لا تزيد على (٣) ثلاثة أشهر.٤- حل المجلس٥- إغلاق المنشأة الأهلية وإلغاء ترخيصها وحلها .ب- لا يُعتدّ بتدرّج الجزاءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويكون للهيئة صلاحية توقيع الجزاء المناسب على المنشأة الأهلية حسب جسامة وخطورة المُخالفة المُرتكبة. ج- بالإضافة إلى الجزاءات المُقرّرة بموجب الفقرة (أ) من هذه المادة، يجوز للهيئة إلزام المنشأة بإزالة أسباب المُخالفة خلال المُهلة التي تُحدِّدها، وبخلاف ذلك فإنه يكون للهيئة إزالة أسباب المُخالفة والرجوع على المنشأة الأهلية بالتكاليف المُترتّبة على ذلك.

وأضافت المادة ٤٧ عقوبة الحل والتصفية والشطب " أ- يكون للمدير العام، حل المنشأة الأهلية إجبارياً بقرار مُسبّب، في أي من الحالات التالية:-

١- إذا ثبت قيامها بأعمال تتعارض مع النظام العام أو الآداب العامة.

٢- صدور حكم قضائي نهائي بإدانتها بأعمال تضر بالمصلحة العامة.

٣- إذا نقص عدد الأعضاء في الجمعية الأهلية عن العدد المنصوص عليه في البند (١) من المادة (٨) من هذا القانون.

٤- إذا تبين أن أعمالها لا تُحقّق الأهداف التي أنشئت لأجلها أو أنها أصبحت عاجزة عن تحقيقها.

٥- إذا تصرّفت في أموالها في غير الأوجه المُحدّدة لها.

٦ - إذا أصبحت عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها المالية.

٧- إذا رفضت إجراء التفتيش عليها أو أعاقت عمل مُفتّشي الهيئة، أو قدّمت بيانات غير صحيحة أو مُزوّرة.

٨- إذا ارتكبت مُخالفة جسيمة لنظامها الأساسي أو لأحكام هذا القانون أو التشريعات السارية في الإمارة.

٩- إذا تعذّر انعقاد الجمعية العمومية للجمعية الأهلية خلال سنتين متتاليتين.

١٠- إذا لم تقم بتصويب أوضاعها وفقاً لأحكام المادة (٥٤) من هذا القانون.

ب- يجب أن يتضمن قرار حل المنشأة الأهلية تحديد المُهلة الزمنيّة للحل، ويجوز للمدير العام تمديد هذه المهلة في الأحوال التي تستدعي ذلك.

ج- تُعيِّن الهيئة مُصفي أو أكثر بمُقابل يُصرَف له من أموال المنشأة الأهلية.

=

كما وردت أحكام العقوبات للجرائم في قانون تنظيم العمل الأهلي رقم١٤٩ لسنة ٢٠١٩ في متن المادة رقم ٩٤، والمادة٩٥، والمادة ٩٦، والمادة ٩٧ وذلك على النحو التالي:-

١-عقوبة الغرامة المالية بحد أدنى مائة ألف جنيه وبحد أقصى مليون جنيه بالنسبة للجرائم الواردة في المادة (٩٤) السابق ذكرها، والخاصة بجريمة تلقي وجمع أموال بالمخالفة للقانون، جريمة المساس بالأمن القومي، جريمة مباشرة نشاط من أنشطة الجمعية أو المؤسسة الأهلية رغم وقف نشاطها أو بحلها أو رغم إخطاره بتوفيق أوضاعه وفوات المهلة المحددة في الإخطار..

٢- عقوبة الغرامة المالية بحد أدنى خمسين ألف جنيه وبحد أقصى خمسمائة ألف جنية بالنسبة للجرائم الواردة في المادة (٩٥) والخاصة بجريمة مخالفة شروط الترخيص لمزاولة نشاط للمجتمع الأهلي، وجريمة ممارسة الأنشطة غير المشروعة، وجريمة التصرف في أموال المؤسسات والجمعيات بالمخالفة للقوانين واللوائح.

=

د- تبقى الجمعية الأهلية التي يتم حلها مُتمتّعة بالشخصية الاعتبارية بالقدر اللازم لإتمام إجراءات تصفيتها.

ه- يُصدِر المدير العام قراراً بشطب المنشأة الأهلية من سجل المنشآت الأهلية بعد إتمام إجراءات التصفية، ويتم نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية لحكومة دبي، وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار".

وأضافت المادة ٤٩ عقوبة الحل الاختياري: مع مُراعاة أحكام المادة (٤٧) من هذا القانون، يجوز حل المنشأة الأهلية اختيارياً كما هو مُحدّد في نظامها الأساسي، على أن يتم إخطار الهيئة بذلك قبل (٣٠) ثلاثين يوماً من التاريخ المُحدّد لِحلّها".

***وهنا يثار التساؤل هل يعاقب هذا القانون الفاعل فقط أم يمكن له معاقبة المسئول عن الإدارة الفعلية للجمعية، أو المؤسسة، وهل يعاقب الشخص الطبيعي فقط أم يعاقب الشخص الاعتباري أيضاً؟

بالطبع يعاقب المسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري بالعقوبات بذاتها التي ترتكب بالمخالفة لأحكام هذا القانون متى ثبت علمه بها، وكان إخلاله بواجبات الإدارة قد سهل وقوع الجريمة. كما يكون الشخص الاعتباري مسئولاً بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من عقوبات مالية بموجب أحكام هذا القانون مع المدانين بارتكابها ([1]).

***ويثار التساؤل هل هناك عقوبات تكميلية في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون؟

بالطبع نصت المادة (٩٧) من القانون ذاته على عقوبات تكميلية عند الحكم بالإدانة بعضها وجوبي والآخر جوازي: أ- وجوبي: *مثل نشر الحكم بالوسائل التقليدية والإلكترونية على نفقة المحكوم عليه.

*مصادرة الأموال المضبوطة في الجرائم المنصوص عليها في المواد (٩٤-٩٥) وأيلولتها للصندوق.

* غرامة إضافية تعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها أو في حالة التصرف فيها للغير حسن النية.

(١) راجع المادة ٩٦ من القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي.

[-جوازي *يجوز للمحكمة أن تقضي بغلق المقار.

* يجوز للمحكمة حظر تلقي التبرعات والحرمان من مزاولة النشاط لمدة لا تجاوز سنة.

***من استقراء نصوص المواد (٩٤-٩٥-٩٦-٩٧) في هذا القانون تبين أنها لم تتضمن عقوبة تكميلية بإيقاف النشاط لمدة، أو عقوبة حل المجلس، وإغلاق المنشأة الأهلية حسب جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة، مثلما ما هو وارد في قانون عقوبات الإماراتي، ولذلك ثار عدة تساؤلات كآلاتي:

س -ماهي الحالات التي تقضي فيها المحكمة بوقف نشاط الجمعية الأهلية؟

***أشارت المادة ٤٥ من هذا القانون على أنه يجوز للوزير المختص أن يصدر قراراً مؤقتاً بوقف الجمعية لمدة لا تجاوز سنة وغلق مقارها وذلك في أي من الأحوال الآتية:-

١- مخالفة بيانات التأسيس للحقيقة.

٢- ممارسة أنشطة لم ترد في النظام الأساسي للجمعية أو لم يتم التصريح بممارستها.

٣- تصرف مجلس إدارة الجمعية في أموالها، أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.

٤- الانتقال إلى مقر جديد دون إخطار الجهة الإدارية بسند قانوني لشغل هذا المقر خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ الانتقال.

٥- مخالفة أحكام المواد (١٠-١٣-١٤-١٥-٢٠-٢١-٢٢-٢٣-٢٨) من هذا القانون، ومنها ما يتعلق بالتزامات الجهة الإدارية بقيد الجمعية، وكذا التزامات الجمعيات بحظر ممارسات لمخالفة لأغراض الجمعية المشروعة.

***ويخضع قرار الوزير المختص بوقف الجمعية عن العمل لمدة أقصاها سنة إلى رقابة القضاء والجهة الإدارية هي الملزمة باللجوء إلى القضاء لتأييد القرار، حيث يستلزم من الجهة الإدارية أن تطلب من المحكمة المختصة خلال سبعة أيام عمل من تاريخ صدور قرار الوقف تأييد هذا القرار، وفصل المحكمة في هذا الطلب على وجه السرعة، فإذا لم تطلب الجهة الإدارية من المحكمة المختصة خلال المدة المشار إليها تأييد قرارها بالوقف، انتهى أثره القانوني، وفي جميع الأحوال لا يجوز للقائمين على إدارة الجمعية التعامل على أموالها خلال مدة الوقف، وتعين الجهة الإدارية من يسير أعمال الجمعية خلال هذه المدة.

س-هل للجهة الإدارية المختصة سلطة وقف النشاط للجمعية الأهلية أو إلغاء الترخيص؟

***نصت المادة ٩ /٢ على أنه :" إذا تبين للجهة الإدارية خلال مدة ستين يوم عمل من تاريخ الإخطار أن من بين أغراض الجمعية نشاطاً مخالفاً للدستور ومحظوراً أو مؤثماً وفق قانون العقوبات أو أي قانون آخر أو أن بيانات الإخطار وملحقاته غير مستوفاة أو غير صحيحة، أوقفت النشاط أو القيد بقرار مسبب يخطر به ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول أو بأي وسيلة اتصال أخرى منصوص عليها في لائحة النظام الأساسي للجمعية لاتخاذ اللازم"، ومن ناحية أخرى نصت المادة ٢/٢٢ "يجوز للجهة الإدارية إلغاء الترخيص عند مخالفة الجمعية بقيامها بتخصيص أماكن لإيواء الأطفال أو المسنين أو المرضي بأمراض مزمنة أو غيرهم من

المحتاجين إلى الرعاية الاجتماعية أو الأشخاص ذوي الإعاقة إلا بترخيص من الجهة المعنية بالترخيص".

***وفقاً لنص المادة ٤٦ من هذا القانون يجوز بقرار من الجمعية العمومية للجمعية غير العادية حل الجمعية وفقاً للقواعد المقررة في نظامها الأساسي، على أن يتضمن قرار الحل تعيين مصفٍ أو أكثر من مكاتب المحاسبة المعتمدة، والمدة اللازمة لإتمام إجراءات التصفية، مع إخطار الجهة الإدارية بذلك.

**وفقاً لنص المادة ٧٤ من هذا القانون يجوز إلغاء التصريح لأسباب تتعلق بتهديد الأمن القومي أو السلامة أو الإخلال بالنظام العام أو طبقاً للمعاملة بالمثل.

س-ما هي الحالات التي تقضي فيها المحكمة بحل مجلس إدارة الجمعية أو حل الجمعية وتعيين مصفٍ لها؟

***حددت المادة (٤٧) من هذا القانون الحالات التي تقضي المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة بحل مجلس إدارة الجمعية وذلك إذا توافرت أي من الحالات الآتية:-

١- حصول الجمعية على أموال من جهة أجنبية أو إرسال أموال إليها بالمخالفة لحكم المادة (٢٧) من هذا القانون.

٢- ارتكاب مجلس إدارة الجمعية جريمة التبديد لأموال الجمعية أو إحدى الجرائم الواردة بالباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات.

٣- قيام الجمعية بجمع تبرعات أو الحصول على أموال بالمخالفة لحكم المادتين (٢٤-٢٥) من هذا القانون.

٤- عدم انعقاد الجمعية العمومية عامين متتاليين لسبب يرجع لمجلس الإدارة.

٥- عدم تمكين الجهة الإدارية من متابعة أعماله وفحصها وفقاً لحكم المادة (٣٠) من هذا القانون.

٦- قيامها بإبرام اتفاق تعاون أو تعديله أياً كانت صيغته مع منظمة أجنبية دون الحصول على موافقة الوزير المختص.

٧- عدم القيام بأعمال فعلية أو برامج جدية لمدة عام واحد من تاريخ التأسيس أو من تاريخ آخر عمل قامت به، وتبين اللائحة التنفيذية معايير الجدية.

٨- معاودة ارتكاب أي من المخالفات المنصوص عليها بالبنود (٢-٣-٤-٥) من المادة ٤٥ من هذا القانون.

وعلى الجهة الإدارية تعيين مجلس إدارة مؤقت لاتخاذ إجراءات الدعوة لجمعية عمومية لانتخاب مجلس إدارة جديد.

***وحددت المادة (٤٨) الحالات التي تقضي المحكمة المختصة بناء على طلب الجهة الإدارية أو كل ذي صفة بحل الجمعية وتعيين مصفٍ لأموالها وذلك في أي من الأحوال الآتية:-

١- عدم توفيق الأوضاع بالمخالفة لأحكام قانون الإصدار وهذا القانون.
٢- إذا ثبت لها أن حقيقة أغراض الجمعية استهداف أو ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة بالمادتين)١٤-١٥) من هذا القانون.
٣- تمادي الجمعية في ارتكاب أي من المخالفات المشار إليها في المادتين (٤٥-٤٧) من هذا القانون وامتناعها عن تصويب الملاحظات.
٤- مخالفة أحكام تلقي الأموال أو جمع تبرعات من داخل الجمهورية.
٥- تلقي تمويلاً أجنبياً دون الحصول على التصريح اللازم والشروع في إنفاقه بالمخالفة لأحكام هذا القانون.

٦- قيام الجمعية بالانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى جمعية أو هيئة أو منظمة أجنبية أو جماعة بالمخالفة لأحكام هذا القانون.

***هل العقوبات الواردة في القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم العمل الأهلي هي العقوبات الوحيدة التي يمكن تطبيقها على المخالفين لقانون العمل الأهلي؟

الإجابة عن هذا التساؤل لا بالطبع، ففي خصوص أموال الجمعية يمكن أن تطبق عليهم أحكام الباب الرابع من قانون العقوبات، كما يمكن أن تطبق عليهم بعض أحكام قانون العقوبات فيما يتعلق بالنشاط أو بالتسجيل أو بالتعاون مع مؤسسات أجنبية، وكلها جرائم تخضع لاختصاصات محاكم الجنايات وعقوباتها كلها السجن ([1]).

ومما سبق تبين لنا أنه قد عكست القراءة المتأنية لقائمة الأنشطة المحظور ممارستها على الجمعيات والمؤسسات الأهلية نوعًا من المنطقية، حيث لا يمكن أن تمارس الجمعية أنشطة مختلفة عن تلك التي نشأت من أجلها، ومن غير المقبول أن تؤدي عمل الأحزاب أو النقابات فهي ليست حزبًا أو نقابة، ومن المرفوض أن تحض على العنف أو التمييز أو أن تستهدف ربحًا فالأصل أنها تسعى إلى التسامح وقبول الآخر وليس العكس، وأسوة بالجهات الحكومية التي لا تُبرم اتفاقًا مع جهات أجنبية إلا بعد الفحص والدراسة من الجهات المعنية ،فيصبح مطلوبًا من القطاع الأهلي الأمر نفسه خاصة في ظل محاولات البعض التدخل في الشئون الداخلية المصرية عبر أذرع داخلية منها الجمعيات، وهو الأمر نفسه الذي فرض على الجمعيات والمؤسسات ضرورة الحصول على موافقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء على إجراء استطلاعات الرأي ونشر نتائجها حتى لا يساء توظيفها أو تفسيرها من قبل البعض للإضرار بالمصلحة الوطنية المصرية باعتبار أن الجهاز لديه الخبرة الكافية في هذا

(١) راجع المواد ٩٨ج-٩٨د-٩٨ه من قانون العقوبات المصري.

المجال.فلا يكاد يخلو قانون منظم للعمل الأهلي –خاصة في أعقاب التغيرات السياسية التي شهدتها المنطقة العربية– من نصوص تتضمن ضوابط تضمن الشفافية في مصادر التمويل وأوجه الإنفاق خاصة مع وجود خبرات سلبية لبعض نماذج الجمعيات التي مارست غسيل الأموال تارة أو مولت العناصر الإرهابية تارة أخرى.

باستقراء تلك النصوص يتضح أنه من حق جهة الإدارة في حالات محددة على سبيل الحصر وقف أنشطة الجمعية لمدة سنة فهذا الحق مقيد بالحالات الواردة في القانون، وهو ما يعني غل يد جهة الإدارة عن إساءة استخدام السلطة أو التعسف في استخدامها إزاء الجمعيات وهو ما يُمثل تطورًا إيجابيًا محمودًا، ويلاحظ أن أغلب تلك الحالات ترتبط بمخالفة الجمعية لأنشطتها التي تأسست من أجلها أو تقديم بيانات مخالفة للحقيقة.

ثالثاً-الضبطية القضائية والإدارية في قانون تنظيم العمل الأهلي:

يجب التفرقة بين الضبطية القضائية والضبطية الإدارية، فالأولى: هي جهاز منوط به التحري عن الجرائم المرتكبة والبحث عن مرتكبيها وتعقبهم، ولذلك فهي تعتبر من الأجهزة المساعدة للسلطة القضائية في أداء مهمتها، على حين تنحصر مهمة الضبطية الإدارية في القيام بكل ما يلزم لاحترام القانون وتحقيق الأمن والسكينة للمواطنين، ومن ثم فوظيفتها وقائية، وإذا كان رجال الشرطة على اختلاف رتبهم ووظائفهم يعتبرون جميعاً من رجال الضبط الإداري، فإن القانون حدد طائفة منهم ليكونوا من رجال الضبط القضائي الذين يمكنهم مباشرة الأعمال المهنية التي تمهد لافتتاح الدعوى العمومية من قبل النيابة العامة، وأضاف إليهم آخرين وإذا لم يكونوا من رجال الشرطة إلا أنهم بحكم وظائفهم يختصون بأعمال الضبط القضائي ([1]).

(١) مأمون محمد سلامة: "الإجراءات الجنائية في التشريع المصري"، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٣، ص٤٩٧.

و لم يرد بقانون تنظيم العمل الأهلي نص صراحة لمنح الضبطية القضائية لممثلي الجهات الإدارية مثلما سلك التشريع الإماراتي (١)، وإنما أشار المشرع في المادة(٣) إلى أنه للوزير المختص بشئون الجمعيات والعمل الأهلي تشكيل لجنة أو أكثر من العاملين بالجهة الإدارية وغيرهم ،على أن تضم في عضويتها ممثلاً للمحافظة التي يقع مقر الكيان في دائرتها وتتولى أعمال الحل بعد صدور الحكم القضائي بذلك ، كما أضافت المادة (٣٠) لممثلي تلك الجهة الإدارية دخول مقر أي من مؤسسات المجتمع الأهلي أو فروعها بعد إخطارها لتقديم الدعم الفني ولمتابعة أنشطتها والاطلاع على سجلاتها وفحص لأعمالها من الناحية الإدارية والمالية والفنية للتحقق من

(١) نصت المادة ٤٨ من القانون الإماراتي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم المنشآت الأهلية في إمارة دبي على أن "١- تكون لموظفي الهيئة الذين يصدر بتسميتهم قرار من المدير العام، صفة مأموري الضبط القضائي في إثبات الأفعال التي تُرتكب بالمُخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة بموجبه، ويكون لهم في سبيل ذلك دخول المنشآت الأهلية ومرافقها، وتحرير محاضر الضبط اللازمة في هذا الشأن، والاستعانة برجال الشرطة إذا لزم الأمر.

٢- إذا انطوت المُخالفة المرتكبة من المنشأة الأهلية على جريمة يُعاقب عليها القانون، تُحيل الهيئة هذه المخالفة إلى الجهة القضائية المختصة" كما أضافت المادة (٤٤) سلطة الرقابة والتفتيش "١- تكون لموظفي الهيئة صلاحية الرقابة والتفتيش على المنشآت الأهلية، ويكون لهم في سبيل ذلك القيام بما يلي: أ- الدخول إلى المنشأة الأهلية ومرافقها المُختلِفة بهدف الرقابة وضبط المُخالفات، والاطلاع على كافة السجلات والمُستندات التي تحتفظ بها .ب- الحصول على أي مستندات تكون بحوزة المنشأة الأهلية. ٢- يكون عرضة للمساءلة القانونية كل شخص يُقدِم على إتيان أي من الأفعال التالية:- أ- عدم السماح لموظفي الهيئة بالقيام بالواجبات المنوطة بهم بموجب هذا القانون والقرارات الصادرة بموجبه.

ب- الامتناع عن الإدلاء بأي معلومات لديه من شأنها أن تُؤثّر على التحقيقات التي تُجريها الهيئة.

ج- الامتناع عن الرد على ملاحظات الهيئة أو مُراسلاتها أو التأخر في الرد عليها دون عذر مقبول.

د- الامتناع عن تنفيذ أي من التدابير التي تطلبها الهيئة.

ه- التستّر على أي واقعة أو حالة يستوجب إحالتها للهيئة للتحقيق فيها، وفقاً لأحكام هذا القانون.

و- أي فعل آخر من شأنه عرقلة عمل موظفي الهيئة ".

مطابقتها لأحكام هذا القانون ، وفي حالة وجود شكوى فيحق لهم الدخول دون إخطار مسبق.

ولكن أضاف القانون الإماراتي قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٧ بشأن تنظيم المنشآت الأهلية في إمارة دبي نص المادة رقم (٤٥) يتضمن إجراءات إثبات المُخالفة " للمدير العام أو من يُفوّضه، اتخاذ واحد أو أكثر من الإجراءات التالية عند ارتكاب المنشأة الأهلية لأي مخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة بموجبه:

١- تكليف الجهة المخالفة بإجراء تحقيق مبدئي في المخالفة المرتكبة، وموافاة الهيئة بالتحقيق.

٢- تشكيل لجنة من بين موظفي الهيئة للتحقيق في المخالفة المرتكبة.

٣- وقف المستخدم المسؤول عن ارتكاب المخالفة عن العمل لحين اكتمال التحقيق.

٤- التحفّظ على الأوراق والمُستندات والسجلات وأي أمور أخرى تم استخدامها في ارتكاب المُخالفة.

٥- تكليف المجلس بفرض عقوبة تأديبية على المُستخدِم المُخالِف وفقاً للوائح المعمول بها في المنشأة الأهلية، وعلى المجلس فرض هذه العقوبة خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ طلب الهيئة إيقاعها وإحالة الأوراق إليه، وإبلاغ الهيئة بالجزاء التأديبي المُتّخذ.

٦- إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة العامة إذا تبين وجود جريمة يُعاقب عليها القانون.

٧- حفظ التحقيق إذا ثبت عدم وجود مخالفة.

الخاتمة:

من جانبنا نعتبر هذا القانون الجديد خطوة مهمة وإيجابية يبنى عليها وتظهر حسن النية لدى الدولة في بناء جسور الثقة مع القطاع الأهلي حيث استجاب لمطالب أساسية ومن أهمها: العودة لنظام تأسيس الجمعيات بالإخطار، واعتبار طلب الحصول على التمويل الأجنبي مقبولًا إذا لم ترفضه وزارة التضامن خلال ستين يومًا، وإلغاء العقوبات السالبة للحرية والاكتفاء بالغرامات المالية، واعتبار المقر الخاص بالجمعية ملائمًا وليس بالضرورة مستقلًا، ووجوب الحصول على موافقات إضافية لممارسة أنشطة متخصصة مثل فتح مستوصفات أو مدارس.

وتوصلت الدراسة لعدة نتائج أهمها:

١- حرص المشرع على حماية المجتمع المصري بتجريم تصرفات الجمعيات الأهلية غير المسئولة كتلقي أموال أو جمع تبرعات، سواء كانت أموالاً من جهة أجنبية أو محلية بقصد مساندة أو دعم الأعمال الإرهابية.

٢- خلا القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بشأن تنظيم العمل الأهلي من العقوبات السالبة للحرية واكتفي بالغرامات المالية وهو ما مثل تطورًا عن القانون ٧٠ لسنة ٢٠١٧.

٣- معاقبة المسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري بالعقوبات بذاتها التي ترتكب بالمخالفة لأحكام هذا القانون متى ثبت علمه بها، وكان إخلاله بواجبات الإدارة قد سهل وقوع الجريمة.

٤- تم إعادة اختصاص الرقابة على الجمعيات إلى أجهزة الوزارة بعد استحداث وحدة الجمعيات والعمل الأهلي، والعودة إلى القضاء حكمًا بين جهة الإدارة والجمعيات وهذا ما نصت علية المادة ٥٢ من اختصاص المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرتها مقر الجمعية بالفصل في الدعاوي التي ترفع من المصفي أو عليه.

٥- يهدف قانون تنظيم العمل الأهلي إلى تحقيق التنمية الاجتماعية من خلال تفعيل دور المجتمع المدني وتنظيم ترخيص المنشآت الأهلية، ومنحها الشخصية الاعتبارية وتمكين المنشآت الأهلية من تقديم خدماتها في كافة المجالات التي تهم المجتمع، وتشجيع الأفراد والجهات على العمل التطوعي والمشاركة المجتمعية.

٦- شجع القانون على تأسيس المؤسسات والجمعيات الأهلية والاتحادات والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأجنبية غير الحكومية المصرح لها بالعمل في مصر وتعزيز دورها في خدمة الصالح العام، مما هدأ من هواجس كثير من تلك المنظمات الأجنبية وفتح الباب أمام الاستفادة من دورها التنموي.

وتوصلت الدراسة لعدة التوصيات أهمها:

١ - ضرورة اتساق التعديلات مع علاقة شراكة حقيقية تتجاوز الخبرة القديمة الداعمة لدور متعاظم للدولة في تحديد النمط التنموي والأدوار، وتوجيهها إلى علاقة جديدة قوامها توزيع الأدوار بين الشركاء (تخطيطًا – تنفيذًا – متابعة)، والتوازن اللازم بين حرية العمل الأهلي المسئول وحق الدولة في الرقابة والمتابعة وممارسة سيادتها في إطار ديمقراطي رشيد.

٢- ينبغي تعزيز ثقافة التطوع وصور التكافل والتعاضد من ناحية، واعتبار القطاع الأهلي مكونًا أساسيًا في عملية التنمية المستدامة من ناحية اخرى وحث كل من الدولة ومؤسسات هذا القطاع على إدراك حجم مسئولية البناء وضرورة صد كل محاولات التربص أو التدخل الخارجية.

٣- ينبغي منح القائمين على تنفيذ أحكام قانون تنظيم العمل الأهلي من رجال الجهات الإدارية المختصة صفة الضبطية القضائية وذلك بالتنسيق مع وزير العدل، تكون لموظفي الهيئة صلاحية الرقابة والتفتيش على المنشآت الأهلية، وتحرير محاضر الضبط اللازمة في هذا الشأن، والاستعانة برجال الشرطة إذا لزم الأمر، وإخضاعهم للرقابة القضائية أثناء ممارسة واجباتهم.

٤- ومن استقراء نصوص القانون المصري والإماراتي يتبين لنا وجود تشابه كبير في نصوص التجريم والعقوبات، فيما عدا أن القانون الإماراتي نص على عقوبة الإنذار ولم ينص على هذه العقوبة في القانون المصري رغم اعتبارها عقوبة إدارية ،ولكننا نري ضرورتها حيث إن القائمين بتلك الأعمال الأهلية يسعون لخدمة وتنمية المجتمع، فالأحرى أن يكون هناك إنذار بالعدول لسلوك الطريق الصحيح قبل المحاسبة.

٥-يرى تشديد العقوبة في حال مُعاودة ارتكاب المُخالفة ذاتها لهذا القانون خلال سنة واحدة من تاريخ ارتكاب المُخالفة السابقة لها([1])، مثلما نص عليه المشرع الإماراتي في القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٧ في المادة٤٦([2])، خاصة أن أحكام العود تطبق على الجنايات والجنح ([3]).

(١) حيث اكتفى المشرع بالنص في المادة ٨/٤٧ "تقضي المحكمة بحل مجلس إدارة الجمعية أو حل الجمعية وتعيين مصفٍ لها في حالة معاودة ارتكاب إي من المخالفات المنصوص عليها بالبند(٢ ،٣ ،٤ ،٥) من المادة ٤٥.

(٢) أشارت تلك المادة في الفقرة الثانية"....، وتُضاعف قيمة الغرامة في حال مُعاودة ارتكاب المُخالفة ذاتها خلال سنة واحدة من تاريخ ارتكاب المُخالفة السابقة لها، وبما لا يزيد على (٢٠٠,٠٠٠) مئتي ألف درهم".

(٣) نص المادة٤٩ من قانون العقوبات المصري على أنه يعتبر عائداً: أولاً-من حكم عليه بعقوبة جناية وثبت ارتكابه بعد ذلك جناية أو جنحة. ، ثانياً-من حكم عليه بالحبس مدة سنة أو أكثر وثبت أنه ارتكب جنحة قبل مضي خمس سنين من تاريخ انقضاء هذه العقوبة أو من تاريخ سقوطها بمضي المدة. ، ثالثاً -من حكم عليه لجناية أو جنحة مدة اقل من سنة واحدة أو بالغرامة وثبت أنه ارتكب جنحة مماثلة للجريمة الأولى قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الحكم المذكور ،تعتبر السرقة والنصب وخيانة الأمانة جنحاً مماثلة في العود ،وكذلك يعتبر العيب والإهانة والسب والقذف جرائم متماثلة "

ونصت المادة ٥٠ على "يجوز للقاضي في حالة العود المنصوص عنه في المادة السابقة أن يحكم بأكثر من الحد الأقصى قانوناً للجريمة بشرط عدم تجاوز ضعف هذا الحد، ومع هذا لا يجوز في حال من الأحوال أن تزيد مدة السجن المشدد أو السجن على عشرين سنة ".

المراجع

١- أحمد فتحي سرور:" الوسيط في قانون العقوبات -القسم الخاص"، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٦.

٢- رمسيس بهنام:" النظرية العامة للجريمة"، منشأة المعارف،١٩٧٧.

٣- حامد راشد: "شرح قانون العقوبات - القسم العام"، مطابع الشرطة، ٢٠١٧.

٤-عبد العظيم وزير: "شرح قانون العقوبات- القسم العام-النظرية العامة للجريمة"، دار النهضة العربية،٢٠٠٩.

٥-علي راشد:" القانون الجنائي المدخل وأصول النظرية العامة "، دار النهضة العربية، ط٢، ١٩٧٤.

٦- مأمون محمد سلامة: شرح قانون العقوبات – القسم العام " ،دار سلامة للنشر ،١٩٧٩.

: "الإجراءات الجنائية في التشريع المصري"، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٣.

٧- محمد عيد الغريب: الثقة العامة-دراسة تحليلية لفكرة الثقة العامة ومدى الحماية التي يكفلها قانون العقوبات"، عام ٢٠٠١.

٨- محمود نجيب حسني: "شرح قانون العقوبات- القسم الخاص"، دار النهضة العربية ،١٩٨٨.