جامعة قطر

كليّة القانون

حرية تكوين الجمعيات في القانون القطري والقانون المقارن

إعداد

آمنة جابر راشد المري

قُدّمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلّبات

كليّة القانون

للحصول على درجة الماجستير في

برنامج القانون العام

يناير 1443/2022

2022 ©. آمنة جابر راشد المري. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ة آمنه جابر راشد المري بتاريخ 16نوفمبر 2021، وَوُفِقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه .وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزء من امتحان الطالب.

المشرف على الرسالة

د. إسلام إبراهيم شيحا

المشرف المشارك على الرسالة

أ. د. حسن عبدالرحيم السيد

مناقش

أ. د. محمد فوزي

مناقش

د. عبدالحفيظ الشيمي

مناقش

أ. د. أناس المشيشي

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كليّة القانون

المُلخَّص

آمنه جابر المري، ماجستير في القانون العام

يناير.2022.

العنوان: حرية تكوين الجمعيات في القانون القطري والقانون المقارن

المشرف على الرسالة: د. إسلام إبراهيم الشيحا

المشرف المشارك على الرسالة: أ.د. حسن عبدالرحيم السيد

تتناول هذه الأطروحة حرية تكوين الجمعيات في القانون القطري والقانون المقارن، حيث تعرض الرسالة الضمانات القانونية لحماية حرية تكوين الجمعيات، وذلك من خلال التعرض للقانون المقارن، وموقف الفقه، وأحكام القضاء.

تعالج الرسالة هذا الموضوع من خلال ثلاثة فصول. يتناول الفصل الأول بيان مفهوم الجمعيات من خلال استجلاء التعريفات التشريعية والقضائية والفقهية، وأبرز العناصر التي يقوم عليها تعريف الجمعيات، ثم الخوض في أوجه التمييز والتشابه بين تعريف الجمعيات وما قد يختلط به من تعريفات، بالإضافة إلى الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في التشريعات المقارنة ومختلف المواثيق والمعاهدات في القانون الدولي.

وفي الفصل الثاني، فقد خُصِّصَ لدراسة إجراءات إنشاء الجمعيات، حيث ناقش هذا الفصل الأساليب التي تتخذها الأنظمة القانونية المقارنة بشأن أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات، والتي تتمثل في الإخطار والترخيص والتي تعتبر من وسائل الضبط الإداري بمقتضى نص تشريعي، ثم تناول موقف كل من المشرّع القطري والمشرّع المصري من هذه الأساليب، وشروط تأسيس الجمعيات.

أما الفصل الثالث، فقد تناول إدارة الجمعيات وانقضائها وذلك من خلال التعرض لأجهزة الجمعية التي تقوم بمتابعة عمل الجمعية وإدارة شؤونها، ثم استعرض مصادر تمويل الجمعية من خلال معالجة القواعد التي تنظّم آلية الحصول على هذه المصادر وأنواعها، علاوة على حل الجمعيات؛ حيث تم استعراض الأساليب التي تبناها المشرّع في حل الجمعيات والخيارات البديلة التي سلكتها التشريعات لحل الجمعيات، ومن ثم كان لازماً مناقشة آثار حل الجمعيات.

ABSTRACT

This thesis covers the freedom of association in Qatari law and comparative legislation. It addresses the legal guarantees to protect freedom of associations' establishment, through discussing the comparative law, the position of jurisprudence, and judicial rulings.

Moreover, the thesis approaches this topic through three chapters. Chapter I discusses the concept of associations by clarifying the legislative, judicial and jurisprudential definitions of it, and the key elements underlying that concept. Then, addressing the distinctions and similarities between the various definitions of associations. In addition to the legal basis for freedom of association in comparative legislation and various charters and treaties in international law.

Chapter II is dedicated to studying the procedures for establishing associations, as it discusses the methods used by comparative legal systems to regulate freedom of association, which are represented by notification and authorization that are considered means of administrative control. It also highlights the position of Qatari and Egyptian legislators regarding the methods of administrative control and requirements for establishing associations.

Chapter III tackles the administration and termination of associations through addressing the organs that monitor its work and manage its affairs. Then, it outlines the association's funding sources by covering the rules governing the mechanism for obtaining funds, as well as the process of dissolving associations, where this thesis reviews the methods adopted by legislators to do so, while exploring alternative options taken to dissolve associations and its effect.

شكر وتقدير

لا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بفائق الشكر والاحترام لكل من ساهم في دعم هذه الدراسة، ولا شك أن هذه الجهود من بعد الله هي محل تقدير وعرفان.

فاتحة الشكر وبالغ الامتنان إلى الأستاذ المشرف د. إسلام شيحا، على ما بذله من جهد من خلال التشجيع والتوجيه لإتمام هذه الرسالة، فلم يتوانَ لحظةً عن تقديم الدعم والمساعدة. وللأستاذ المشرف المشارك أ.د. حسن عبد الرحيم السيد الذي حباني واسع علمه وخبرته وملاحظاته القيمة لإثراء الرسالة.

ختاماً، من الجدير بي ألّا أسهو عن أصحاب الفضل الأول؛ أسرتي، أبي جابر وأمي وضحى، للأحباب والرفاق الذين جادوا عليّ بكرم دعائهم وكانوا ضياءً ونوراً في تلك الليالي المعتمة.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير ..... ح

المقدمة 1

الفصل الأول: مفهوم الجمعيات وأساسها القانوني..... 5

المبحث الأول: مفهوم الجمعيات 5

المطلب الأول: تعريف الجمعيات وعناصرها..... 6

المطلب الثاني: تمييز الجمعيات عن غيرها من التنظيمات المشابهة..... 14

المبحث الثاني: الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في القانون الدولي والمقارن 22

المطلب الأول: الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في القانون الدولي..... 23

المطلب الثاني: الأساس الدستوري لحرية تكوين الجمعيات في القانون المقارن 34

الفصل الثاني: إجراءات إنشاء الجمعيات 49

المبحث الأول: وسائل تنظيم حرية تكوين الجمعيات 50

المطلب الأول: مفهوم نظامَي الإخطار والترخيص..... 50

المطلب الثاني:موقف القانون القطري والمصري من أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات 56

المبحث الثاني: شروط تأسيس الجمعيات وإجراءات إشهارها 73

المطلب الأول: شروط تأسيس الجمعيات 73

المطلب الثاني: إجراءات إشهار الجمعية 85

الفصل الثالث: إدارة الجمعيات وانقضائها 101

المبحث الأول: أجهزة الجمعيات.....101

المطلب الأول: الجمعية العمومية 102

المطلب الثاني: مجلس الإدارة.....113

المبحث الثاني: مصادر تمويل الجمعيات.....126

المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلي.....127

المطلب الثاني: التمويل الأجنبي.....134

المبحث الثالث: حلّ الجمعيّات 137

المطلب الأول: أساليب حل الجمعيات.....138

المطلب الثاني: آثار حل الجمعيات.....152

الخاتمة 158

قائمة المصادر والمراجع.....163

المراجع باللغة العربية:.....163

المراجع باللغات الأجنبية:.....184

المقدمة

تمثل الجمعيات أحد أهم أركان التنمية والنهوض بالمجتمع، كما تُعد العصب الذي يتم فيه تنظيم علاقة الأفراد والجماعات في الدولة، وذلك على أسس ديمقراطية، فهي الوسيلة الرئيسية التي يمكن من خلالها إرساء فضاءات النقاش والحوار وإبداء الرأي، وقد كان للجمعيات دور بالغ الأثر في بناء ركائز المجتمع الديمقراطي وكفالة كثير من الحقوق والحريات.

ويزداد الأمرُ أهميةً لما تتولاه الجمعيات من دورٍ لا يمكن إغفاله بتحمّل عبءٍ عن السلطات في تحقيق متطلبات الأفراد وحماية حقوقهم، حيث أصبح دور الجمعيات مطلب لا يخص فئة بعينها، بل دور جماعي يستلزم وسطًا اجتماعيًا فاعلاً، يحتم الحاجة إلى تأسيس نظام قانوني يساعد الجمعيات على الارتقاء بدورها وتحقيق أغراضها، وتمكين الأفراد من المشاركة في الشؤون العامة.

وتأسيساً لما سبق، فالحق في تكوين الجمعيات يعد امتداداً للحريات الفكرية، فمن غير المُتصور أن تتم ممارسة الأخيرة إلا إذا رُسِخت في ممارسات ذات طابع شعبي بصورة حقيقية. وقد أصبحت حرية تكوين الجمعيات تمثل معايير التزام أي نظام بتطبيق الديمقراطية وإيمان النظام بالالتزام بتطبيق القانون ومشاركة الأفراد في صناعة حاضرهم، ومستقبلهم السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي.

وقد لعب القضاء الدستوري والإداري دوراً هاماً في إرساء قواعد وأسس حرية تكوين الجمعيات، لا سيّما وأن القضاء الإداري لم ينشأ إلا للفصل في المنازعات التي تتعلق بالأعمال الإدارية التي تصدر عن الجهة الإدارية في مواجهة الأفراد، واعتبار رقابة القضاء دون غيرها

الرقابة الفعالة التي تكفل للناس حقوقهم الطبيعية وحرياتهم العامة وحينها يبقى النظام في حدوده الدستورية المشروعة[1].

وتقوم هذه الدراسة على استعراض النظام القانوني للجمعيات في التشريع القطري، على اعتبار أن الجمعيات أحد محاور حرية التجمع، وضمانة لحرية التعبير والرأي. فعلى الرغم من كفالة غالبية الدساتير والمواثيق الدولية لحرية الأفراد في تكوين الجمعيات، إلا أنه يتعين مراجعة دور التشريع في معالجة التنظيم القانوني للجمعيات.

ولذلك كان من المهم بسط موضوع حرية تكوين الجمعيات من خلال دراسة التطور التشريعي بشأن تنظيم قوانين الجمعيات، وبيان شروط وإجراءات تأسيسها، وطرق إدارتها، ومصادر تمويلها، وأخيراً انقضاء الجمعيات.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذه الدراسة للبحث في آخر المستجدات التي لحقت مجال تأسيس الجمعيات والقوانين ذات الصلة بمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

ولذا تسعى دراستنا إلى بيان أهم الضمانات الدستورية، والتشريعية، والدولية لكفالة ممارسة هذه الحرية، من خلال دراسة وتحليل حركات التطور التي لحقت بالحركة الدستورية والتشريعية والدولية لهذه الحرية. وبالتالي فإننا نأمل بهذا البحث أن يرفدَ المكتبة القانونية بمصدرٍ متواضعٍ يساهم في إثراء الإنتاج المعرفي.

مشكلة الدراسة:

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 568 لسنة 3 قضائية بتاريخ 1952-06-30 مكتب فني 6 رقم الجزء 3 رقم الصفحة 1266- شبكة قوانين الشرق

تتمثل الإشكالية التي تُعنى هذه الدراسة بمعالجتها في البحث أنه لابد من تحقيق توازن ما بين كفالة حرية تكوين الجمعيات والدور التشريعي الذي يتطلب تدخل المشرّع لاستكمال المنظومة القانونية بتنظيم هذه الحرية، وعليه كان لازماً دراسة الضمانات التشريعية التي كفلتها التشريعات الوطنية لضمان ممارسة حرية تكوين الجمعيات، وذلك من خلال مناقشة وتحليل التشريعات القطرية المعنية بتنظيم حرية تكوين الجمعيات والقيود المفروضة عليها.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة لبيان موقف المشّرع والقضاء بشأن حرية تكوين الجمعيات من خلال تحليل التنظيم القانوني لحرية تكوين الجمعيات في دولة قطر، وقياس مدى ملائمة هذا التنظيم لمتطلبات الحماية الدستورية لحق تكوين الجمعيات. وتسعى هذه الدراسة في ضوء ما تقدم إلى اقتراح بعض التوصيات لإضفاء المزيد من الضمانات على حماية حق تكوين الجمعيات وتفعيلها.

فرضيات الدراسة:

تنطلق فرضية الدراسة من البحث في ضمانات حرية تكوين الجمعيات في التشريع القطري، طبقًا لدستور دولة قطر الدائم ومرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والقوانين ذات الصلة، وذلك من خلال بحثٍ لماهيّة هذه الضمانات وقياس كفاية القوانين لحماية هذه الحرية، وتقوم هذه الفرضية على مجموعةٍ من التساؤلات والأفكارِ الرئيسية، أبرزُها ما يلي:

1- مدى كفاية الضمانات التشريعية التي ينصّ عليها المشرّع القطري لممارسة حرية تكوين الجمعيات.

2- إلى أي مدى وفّق المشرّع القطري في تنظيم حرية تكوين الجمعيات؟ وما مدى التوازن ما بين ضبط ممارسة الحرية وكفالة ممارستها؟

منهج البحث:

انتهجت الباحثة في دراستها المنهجَ الوصفيَّ التحليلي القائم على تحليل النصوص الدستورية والتشريعية والأحكام القضائية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات. كما انتهجت الباحثة كذلك المنهج المقارن لتأصيل هذه الحرية، واستعراض مكامن القوة والضعف في التنظيم القانوني القطري لها، وستقوم الباحثة بالرجوع إلى القانون المصري كلما تطلب مقتضيات البحث ذلك.

خطة البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة فصول، حيث يتناول الفصل الأول مفهوم الجمعيات وأساسها القانوني، فيمثل المبحث الأول بيان لمفهوم الجمعيات من خلال التطرق لتعريف الجمعيات والوقوف على العناصر التي يقوم عليها التعريف وتمييز الجمعيات عن غيرها من الكيانات القانونية المشابهة، أما المبحث الثاني فيتناول الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في التشريعات المقارنة والقانون الدولي، حيث يسلط الضوء على الضمانات التي تكفلها المواثيق الدولية لممارسة حرية تكوين الجمعيات، والاتجاهات الدستورية المختلفة في كفالة حرية تكوين الجمعيات. أما الفصل الثاني فيتعرض لدراسة إجراءات تكوين الجمعيات، حيث يتناول المبحث الأول الأساليب التي يتم تنظيم الجمعيات من خلالها، في حين يتناول المبحث الثاني شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات. وأخيراً الفصل الثالث الذي يستعرض الأحكام الخاصة بإدارة عمل الجمعية وانقضائها، فيعرض المبحث الأول أجهزة الجمعية وآلية العمل من خلالها، أما المبحث الثاني فيسلط الضوء على مصادر تمويل الجمعيات وإدارة الجمعيات لشؤونها المالية، في حين يتناول المبحث الثالث حل الجمعيات والآثار التي تترتب على حل الجمعيات.

الفصل الأول

مفهوم الجمعيات وأساسها القانوني

نظراً لأهمية الدور الذي تلعبه الجمعيات في تقدم المجتمعات وازدهارها، كونها إحدى المظاهر الرئيسية لحرية التعبير عن الرأي، فإننا سوف نحاول من خلال هذا الفصل بيان مفهوم الجمعيات، وذلك من خلال استعراض التعريفات التشريعية والقضائية والفقهية التي قيل بها في بيان مفهوم الجمعيات، وأهم العناصر التي تضمنتها هذه التعريفات من ناحية أولى، وتمييز الجمعيات عن غيرها من الكيانات القانونية المشابهة من ناحية ثانية. ثم نتناول بُعد الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في التشريعات المقارنة والقانون الدولي.

وبناء عليه؛ فسوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الجمعيات.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في التشريعات المقارنة والقانون الدولي.

المبحث الأول

مفهوم الجمعيات

يقتضي منا البحث في مفهوم الجمعيات التطرق في البداية تعريف الجمعيات وبيان عناصرها في مرحلة أولى، ثم التمييز بينها وبين غيرها من الكيانات القانونية المشابهة في مرحلة ثانية. وبناء عليه، فسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف الجمعيات وعناصرها.

المطلب الثاني: تمييز الجمعيات عن غيرها من الكيانات القانونية المشابهة.

المطلب الأول

تعريف الجمعيات وعناصرها

سوف نحاول من خلال هذا المطلب التطرق لعدد من التعريفات التي قيل بها في تحديد مفهوم الجمعية، مع بيان رأينا الخاص بشأنها من ناحية، وتحديد العناصر الرئيسية الواجب توافرها في الجمعية من ناحية ثانية، وذلك في فرعين رئيسين على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الجمعية.

الفرع الثاني: عناصر الجمعية.

الفرع الأول

تعريف الجمعيات

تتعدد التعريفات التي قيل بها في تحديد مفهوم الجمعيات، فمنها ما نصت عليه التشريعات، ومنها ما اشتملت عليه الأحكام القضائية، ومنها ما قال به الفقه. وسوف نحاول من خلال ما يلي التعرض لمختلف هذه التعريفات.

أولًا: تعريف الجمعيات في التشريعات القطرية والمقارنة:

عرّف المرسوم بالقانون رقم 21 لسنة 2020 بشأن تنظيم الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري الجمعيات في المادة الأولى منه بأنها "جماعة تضم عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين

يشتركون معاً في القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو علمي أو تربوي أو مهني، ولا يكون من أغراضها تحقيق ربح مادي أو الاشتغال بالأمور السياسية."[2]

ويختلف هذا التعريف مع التعريف السابق للجمعية في القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة في إضافة الغرض التربوي للأغراض التي تستهدفها الجمعية، بينما يتفق في العناصر الأخرى التي يتعين توافرها في الجمعيات وهي أن الجمعية عبارة عن تجمع مكون من أشخاص لا يستهدف تحقيق الربح المادي وضرورة استهداف الجمعية لأغراض محددة مشروعة[3].

أما عن موقف المشرّع المصري، فقد عرف المشرّع الجمعيات، وفقًا للفقرة الثانية من نص المادة 1 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي بأنها "كل جماعة ذات تنظيم تهدف إلى المساهمة في تنمية الفرد والمجتمع وتحقيق متطلباته وتعظيم قدراته على المشاركة في الحياة العامة والتنمية المستدامة دون أن تهدف إلى الربح، ويتم تأسيسها وفقاً لأحكام هذا القانون، وتتألف بحدٍّ أدنى من عشرة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معاً."[4]

وباستقراء التعريفات السابقة، يتضح لنا أنها قد اشترطت من ناحية أولى لتكوين الجمعيات وجود اتفاق ما بين مجموعة من الأشخاص سواء أكانوا أشخاص طبيعيين أم اعتباريين، وفي هذا

---

[2] انظر في المادة (1) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. صدر في تاريخ ٠٧ أكتوبر2020 ونشر في الجريدة الرسمية العدد (٢٧) بتاريخ 18 أكتوبر2020، الشبكة القانونية القطرية (الميزان)

[3] انظر في المادة (١) من قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة الملغي. صدر في تاريخ ١٠ مايو ٢٠٠٤ ونشر في الجريدة الرسمية عدد (٨) بتاريخ ٩ يونيو ٢٠٠٤، الشبكة القانونية القطرية (الميزان) حيث عرفت الجمعية بأنها "جماعة تضم عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين يشتركون معاً في القيام بنشاط إنساني أو اجتماعي أو ثقافي أو علمي أو مهني أو خيري، ولا يكون من أغراضها تحقيق ربح مادي أو الاشتغال بالأمور السياسية. "

[4] قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي. الجريدة الرسمية العدد 33مكرر (ب) – بتاريخ 19 أغسطس 2019، شبكة قوانين الشرق

الخصوص اشترط القانون المصري ألّا يقل عدد الأشخاص المكونين للجمعية عن عشرة أشخاص. أما المشرّع القطري، فبالرغم من أنه لم يبين الحد الأدنى لعدد الأعضاء المكونين للجمعية في سياق المادة الخاصة بالتعريف، إلا أنه نص في المادة رقم (٢) والمتعلقة بشروط تأسيس الجمعية على ألا يقل عدد الأعضاء المكونين للجمعية عن عشرين شخصاً[5].

اشترطت التعريفات السابقة كذلك في الجمعيات ألا يكون من بين الأغراض التي تستهدفها تحقيق الربح. وفي ذلك الخصوص، ذهب المشرّع القطري إلى حظر استهداف أو السعي إلى الاشتغال بالأعمال السياسية.

أما فيما يتعلق بالغايات المُباحة أو المسموح للجمعيات بالسعي وراء تحقيقها، فنجد أن التعريفات التشريعية السابقة قد تباينت فيما بينها حول تحديد هذه الغايات، ففي حين ذهب المشرّع القطري إلى تحديد هذه الغايات حصراً، والتي تمثلت في القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو علمي أو تربوي أو مهني، نرى أن المشرع المصري قد أورد صياغة عامة تسمح بإنشاء الجمعيات طالما كان هدفها "المساهمة في تنمية الفرد والمجتمع وتحقيق متطلباته وتعظيم قدراته على المشاركة في الحياة العامة والتنمية المستدامة."

ثانياً: تعريف الجمعيات في أحكام القضاء:

لم تختلف التعريفات التي قامت المحاكم بصياغتها لتحديد مفهوم الجمعيات عن تلك التي تضمنتها التشريعات السالف الإشارة إليها، وإنما على العكس، تضمنت التعريفات القضائية أغلب العناصر التي اشتملت عليها التعريفات الواردة بالتشريعات.

---

[5] انظر في المادة (٢) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

وفي تأكيد ذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر أنه "تُعتبر جمعية كلُّ جماعة ذات تنظيم يتألف من عدد لا يقل عن عشرة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معاً تسعى لتنمية المجتمع دون أن تستهدف الربح من وراء هذا السعي"[6].

كما اتبع القضاء الدستوري نهجاً مماثلًا لنهج القضاء الإداري، وإن كان لم يقتصر في أحكامه على مجرد تعريف الجمعيات، وإنما أكد كذلك على أهمية الجمعيات ودورها في إرساء دعائم الديمقراطية، وزيادة الوعي ونشر الثقافة بين المواطنين، وفي تأكيد ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأن الجمعيات "هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي الكفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق بثّ الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطنين على ثقافة الديموقراطية والتوافق في إطارٍ من حوارٍ حرٍّ بنّاء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً، والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية على أداءٍ أفضلَ للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها، وعلى ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة. وبكل أولئك، تذيع المصداقية، وتتحدد المسئولية بكل صورها فلا تشيع ولا تنماع، ويتحقق العدل والنصفة وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به إلى ذرى التقدم."[7]

---

[6] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 36899 لسنة 55 قضائية بتاريخ 2011-01-22 مكتب فني 56 رقم الصفحة 821 – شبكة قوانين الشرق

[7] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 153 لسنة 21 قضائية – دستورية – بتاريخ 2000-06-03 مكتب فني 9 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 582– شبكة قوانين الشرق

ونلاحظ أنّ المحكمة حاولت التأكيد على دور الجمعيات بالنسبة للدول والأفراد، من خلال إرساء الديمقراطية كأساس لدور الفرد والجماعة، وذلك لإحداث المزيد من التنمية، وترسيخ العديد من المبادئ القيمة مثل الشفافية والتضامن الاجتماعي وترشيد الإنفاق العام. وهذا ما يجعل دور القضاء الدستوري محفزاً لإضفاء المزيد من الضمانات على الحقوق والحريات.

ثالثاً: التعريفات الفقهية للجمعيات:

تباينت التعريفات الفقهية بشأن الجمعيات، ومن قبيل التعريفات التي ساقها الفقه للجمعيات أنها: تأسيسُ جماعات منظمة لها وجودٌ مستمر وذلك بخلاف الاجتماعات التي تكون في وقتٍ محدود، كما يفترض أن تستهدفَ غاياتٍ محددةً، ويكون لها نشاطٌ محددٌ سلفاً، وتتضمن الجمعيات حرية الأشخاص في الانضمام إلى ما يشاء من جمعيات ما دامت أغراضها سلمية[8].

كما يعرّفها جانبٌ ثانٍ من الفقه بأنها "كلُ جماعة ذات تنظيمٍ مستمرٍ دائمٍ لمدة معينة أو غير معينة، تتألف من عدة أشخاص، لغرضٍ غيرِ الحصول على ربح مادي"[9].

ويُعرّفها جانبٌ ثالث من الفقه بأنها "كل جماعة مدنية منظمة تنظيماً مستمراً، وباقياً لمدة زمنية معينة أو غير معينة، تتكون من مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية أو منهما معاً، لا يقل عددهم عن عشرة أشخاص في جميع الأحوال، بهدف خدمة وتنمية المجتمع، والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد فيه، بعيداً عن تحقيق أي أرباح ومكاسب مادية"[10].

---

[8] ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، 1975، ص 425-426

[9] حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الطبعة الخامسة، الإسكندرية، 1974، ص680 وتوفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية: النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، مؤسسة الثقافة الجامعية، بدون طبعة، الاسكندرية، 1977، ص 518

[10] رجب محمد الكحلاوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار النهضة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2016، ص 12-13

الفرع الثاني

عناصر الجمعيات

يتضح لنا من العرض السابق للتعريفات أن هناك عدداً من العناصر الأساسية يتعين توافرُها في الجمعيات، ويمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً:الاستمرارية: يقصد بهذا العنصر الاستقرار[11] والثبات[12]، فلا تعد الجمعيات اجتماعًا عارضًا للعمل على مهمة محددة وحسب، وإنما تظل قائمة لمدة معينة أو غير معينة تتناسب مع طبيعة عمل كل جمعية[13]. وتُعد الاستمراريةُ عنصراً أساسياً في التعريف، لأنها تشكل الحد الفاصل بين الجمعية والجماعات المؤقتة التي تتشكل لغرضٍ وقتي[14].

بالرغم من عدم ورود الإشارة الصريحة إلى هذا العنصر في قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري والقانون المصري الحالي، إلا أن القانون السابق المنظم للجمعيات في مصر كان قد حرص على الإشارة إلى هذا العنصر صراحةً حين نصَّ على أن "الجمعية كل جماعة ذات تنظيم مستمر".[15]

على أنه تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أهمية العامل الزمني في التفرقة بين الجمعية والاجتماع، إلا أن هذا العنصر يعد نسبيًّا، إذ من الممكن أن يتم تأسيس جمعية لمدة محدودة، كما يمكن أن يتفق الأعضاء على وضع حدٍ زمنيٍّ بموجب النظام الأساسي للجمعية، ذلك أن

---

[11] توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية: النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، مرجع سابق، ص 518

[12] عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات "دراسة مقارنة"، دار النهضة، بدون طبعة، القاهرة، 2014، ص 26

[13] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر (وفقاً لأحكام القانون 84 لسنة 2002). مجلة مصر المعاصرة – مصر، مج 93, ع 467,468، ٢٠٠٢، ص 197

[14]يوسف إلياس، التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية – البحرين، ع 74ص 63، 2013. رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (أطروحة دكتوراه). جامعة أبي بكر بلقايد. تلمسان، الجزائر، ٢٠١٥، ص 81

[15] قانون رقم 70 لسنة 2017 بشأن إصدار قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي في الجريدة الرسمية العدد 20"مكرر (و) بتاريخ 24-5-2017

الاستمرارية هنا لا تعني الدوام إلى ما لا نهاية، فمن الممكن انقضاء الجمعية بانتهاء المدة المحددة لها أو بتحقيق الغرض الذي قامت من أجله،[16] أو صدور حكم قضائي بالحل إذا ما توافرت الأسباب الموجبة لذلك.[17]

ثانياً :تجمع من الأشخاص: ويقصد بهذا العنصر أن الجمعية هي عبارة عن تجمع من الأشخاص[18]، خلافًا لغيرها من الكيانات المشابهة التي تقوم في الأساس على تجمع الأموال. [19] يستوي ذلك أن يكون العدد كبيراً أم صغيراً، ومن ثم فإنه من غير المتصور وجود جمعية مكونة من شخص واحد، ذلك أنه من الصعب التمييز ما بين شخصية العضو وشخصية الجمعية ذاتها.[20] كما أنه من الصعب أن تحقق الجمعية أغراضها إلا عن طريق عملٍ تتضافرُ فيه جهودٌ مشتركةٌ من خلال تبادل الأفكار والمعارف.[21]

وقد حرصت القوانين الناظمة للجمعيات، ومن بينها التشريعات القطرية والمصرية، على تأكيد هذا العنصر باعتباره عنصراً رئيسياً في تعريف الجمعيات، وإن كانت قد تباينت فيما بينها في عدد الأفراد المكونين لها وطبيعتهم القانونية، وفي هذا الخصوص اشترط المشرّع القطري أن تتألف الجمعية من "أشخاص اعتباريين أو طبيعيين"، أي بعطف تخيير ما بين أحدهما[22]، أما

---

[16] عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 26-27

[17] رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 81 و82

[18] وهو الأمر الذي فهمته المحكمة الدستورية العليا، حيث قررت أن: "وحيث إن الحق في التجمع بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم من الحقوق التي كفلتها المادتان 54، 55 من الدستور" حكم المحكمة الدستورية العليا – الدعوى رقم 6 لسنة 15 قضائية – دستورية العليا – بتاريخ 15-04-1995 – جامعة منيسوتا – مكتبة حقوق الانسان http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-6-Y15.html

[19] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر, مرجع سابق، ص 198

[20] سهيل غزي، حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات "رسالة ماجستير غير منشورة". الجامعة السورية، دمشق، ١٩٥٤، ص 18

[21] رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 81

[22] المرجع السابق، ص 62

المشرّع المصري فقد أضاف "تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتباريين، أو منهما معاً"، ويعني إمكان اجتماعهما معًا في تأليف جمعية واحدة.

ثالثًا :عدم جواز استهداف تحقيق الربح المادي: يقصد بهذا العنصر ألا يكون الغرض الرئيس من إنشاء الجمعية تحقيق الربح[23]. ويمثل هذا العنصر عنصراً رئيسياً ومميزاً للجمعيات عن غيرها من الكيانات القانونية الأخرى التي تسعى إلى تحقيق الربح كالشركات على سبيل المثال.[24]وقد تضمن القانونان القطري والمصري هذا العنصر في صلب تعريف الجمعيات[25]، حيث أشارا إلى التعاون المشترك بين الأفراد لتسخير الوسائل لغرض غيرِ ربحي.

على أنّ ما تقدم لا يمنع الجمعيات من القيام بأعمال مادية لتنمية مواردها[26]، دون أن تخرج عن غرضها الأساسي، ولا يعارض ذلك التقيد بعدم تحقيق ربح مادي، ذلك أن العائدات التي ترتبط بأنشطة الجمعية قد تشكل المورد الرئيسي لتمويل الجمعية في ظل عدم كفاية الموارد المالية الأخرى مثل اشتراكات الأعضاء والهبات والوصايا والإعانات التي تقدمها الدولة.[27]

رابعًا_القصد أو الغرض من تأسيس الجمعية: نصّت مختلف التشريعات المعنية بحرية تكوين الجمعيات على لزوم تحديد أهداف الجمعية وعلى اشتراط مشروعية هذه الأهداف.[28] ويلتزم

---

[23] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 36899 لسنة 55 قضائية – بتاريخ 2011-01-22 مكتب فني 56 رقم الصفحة 821 – شبكة قوانين الشرق

[24]يوسف إلياس، التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، مرجع سابق، ص 63. فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر، مرجع سابق، ص 200

[25] انظر في المادة (1) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمادة (1) من قانون رقم 149 – لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[26] انظر في ذلك المادة (32) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[27] فاضلي علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري "رسالة ماجستير". جامعة محمد خيضر. بسكرة، الجزائر، 2009، ص18

[28] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر، مرجع سابق ص 218

الأعضاء بتحديد هدفهم في النظام الأساسي للجمعية.[29] وفي ذلك السياق، ذهب المشرّع القطري في نص المادة الأولى من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري إلى عدد من الأغراض المشروعة التي يمكن أن تقوم الجمعيات على تحقيقها، والمتمثلة في "النشاط الإنساني أو الاجتماعي أو الثقافي أو العلمي أو المهني أو الخيري". أما المشرّع المصري فلم يحدد هذه الأغراض على وجه الدقة، وإنما اشترط فقط لمشروعية عنصر الهدف أن يتعلق بـــ "المساهمة في تنمية الفرد والمجتمع وتحقيق متطلباته وتعظيم قدراته على المشاركة في الحياة العامة والتنمية المستدامة".

المطلب الثاني

تمييز الجمعيات عن غيرها من التنظيمات المشابهة

بعد أن استعرضنا في المطلب المتقدم تعريف الجمعيات والعناصر الأساسية المكونة لها، نحاول من خلال هذا المطلب تمييز الجمعيات عن غيرها من التنظيمات التي تتلاقى معها في بعض عناصرها، والتي من أبرزها الاجتماعات والمؤسسات الخاصة والشركات والأحزاب والنقابات والجمعيات المهنية.

أولًا: التمييز بين الجمعية والاجتماع

تتميز الجمعية عن الاجتماع من عدة زوايا يمكن إجمالها فيما يلي:

من ناحية أولى، تتميز الجمعية عن الاجتماع في قيامها على عنصر الاستمرار، ذلك أن الاجتماع ينعقد بصورة مؤقتة، وينتهي هذا الاجتماع حال انتهاء وقته المحدد، وعليه يكون تجمعاً مؤقتاً

---

[29] رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 83

غيرَ مستمر، وقد حرصت التشريعات في النصوص على حظر امتداد الاجتماعات إلى ما بعد الحادية عشرة ليلاً[30].

من ناحية ثانية، تتميز الجمعية عن الاجتماع في مدى تمتعها بالشخصية القانونية، حيث تتقرر للجمعية الشخصية القانونية متى تم استيفاء الشروط والأحكام القانونية،[31] أما الاجتماع لا يكتسب أبدًا الشخصية القانونية.[32]

من ناحية ثالثة، تتميز الجمعية عن الاجتماع فيما يتعلق بالأشخاص المكونين، فالجمعية يمكن أن تتكون من أشخاص اعتباريين بينما الاجتماع فيكون من أشخاص طبيعيين فحسب[33].

من ناحية رابعة، تتميز الجمعية عن الاجتماعات في خصوص إجراءات التسجيل، حيث توجب القوانين تسجيل الجمعية، ووضع نظام أساسي لها يتناول الأهداف الرئيسية التي قامت الجمعية لتحقيقها[34]. أما الاجتماعات فليس لها نظام أساسي، بل تُعقد بقصدِ تبادلِ وجهاتِ النظر والأفكار وتنقضي بانقضاء هذه الغاية[35].

---

[30] المادة (8) من قانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات القطري.

[31] المادة (9) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمادة (2) من قانون رقم 149 لسنة 2019، بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي المصري

[32] مراد تيسير الشواورة، التنظيم القانوني لحرية تكوين الاجتماعات العامة في القانون الأردني. "رسالة ماجستير"، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2015، ص 70 وما بعدها

[33] المادة (1) من قانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات القطري والمادة (2) من قانون – رقم 107 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013-11-24 نشر بتاريخ 2013-11-24 يعمل به اعتبارا من 2013-11-25 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية. الجريدة الرسمية 47 "مكرر"

[34] المواد من (2) إلى (12) من مرسوم بقانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري والمادة (3) من قانون رقم 149 لسنة 2019، بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[35] أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1972، ص 254

من ناحية خامسة وأخيرة، تتميز الجمعية عن الاجتماع في خصوص القواعد الحاكمة لنظام اجتماعاتها، حيث يطبق فيما يخص الاجتماعات العامة أحكام القوانين الخاصة بالاجتماعات[36]، بينما تكتسب الاجتماعات التي تعقد في الجمعية صفة الاجتماعات الخاصة، وذلك بسبب عدم السماح لغير الأعضاء بالحضور، وبناءً عليه تم استثناؤها من نطاقِ تطبيقِ قانون الاجتماعات القطري[37].

ثانياً: التمييز بين الجمعية والمؤسسة الخاصة ذات النفع العام:

ورد تعريف المؤسسات الخاصة بدايةً في قانون الجمعيات القطري، حيث نصت المادة 1 على أن المؤسسات الخاصة تعني "كل منشأة خاصة يؤسسها شخص أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين لتحقيق غرض أو أكثر من أغراض البر أو النفع العام أو الخاص لمدة غير محدودة. ولا يكون من أغراضها تحقيق ربح مادي أو الاشتغال بالأمور السياسية. [38]

وبالرغم من خضوع المؤسسات الخاصة بوجهٍ عام لذات القانون الذي تخضع له الجمعيات في دولة قطر، إلا أن المشرّع قد استثنى المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وأخضعها عوضاً عن ذلك للمرسوم بقانون بشأن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وقد عرّف المشرّع المؤسسة

---

[36] قانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات. الجريدة الرسمية العدد العاشر في 29 يوليو 2004 وقانون رقم 107 لسنة 2013 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية. الجريدة الرسمية العدد 47"مكرر" – بتاريخ 24-11-2013 –

[37] المادة (2) من قانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات

"لا يعتبر اجتماعاً عاماً، في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يلي:.....3- الاجتماعات التي تعقدها الأشخاص الاعتبارية الخاصة كالجمعيات والمؤسسات الخاصة والأندية والشركات، وذلك لمناقشة المسائل التي تدخل في اختصاصها طبقاً للتشريعات المنظمة لها، ويقتصر الحضور فيها على أعضائها والمنتسبين إليها...."

[38] انظر في المادة (1) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.

الخاصة ذات النفع العام بأنها منشأة تتكون من شخص واحد فأكثر من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين وذلك بهدف تحقيق النفع العام ويكون للمؤسسة شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة[39].

من خلال هذه التعريفات نجد أن الجمعيات تتفق مع المؤسسات ذات النفع العام في استبعاد استهداف الربح المادي وحظر الاشتغال بالأمور السياسية، كما قد تضمنت القوانين في تعريفها للمؤسسة أنها تسعى مع اختلاف الصياغة إلى ذات الأغراض التي تسعى لها الجمعيات.

ويتضح من التعريفات التي أوردتها القوانين أن الجمعية تتميز عن المؤسسة الخاصة ذات النفع العام في عدة نواحٍ يمكن إجمالها في التالي:

من جانبٍ أول، تختلف الجمعية عن المؤسسة الخاصة ذات النفع العام في قيام هذه الأخيرة على مجموعة من الأموال يتم استغلالها لأغراضٍ مثل الوقف وأعمال البر، بينما الجمعية عبارة عن تجمُع لجماعة من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين[40].

ومن جانب ثانٍ، تتميز الجمعية عن المؤسسة الخاصة ذات النفع العام في كون الجمعية تعتمد في تمويلها على ما يقدمه الأعضاء من اشتراكات بشكل دوري، في المقابل تكون موارد المؤسسة المالية من المال الذي يقدمه المؤسسون.[41]

ومن جانب ثالث، فإن الجمعية تتميز عن المؤسسة الخاصة ذات النفع العام في عدم اشتراطها أن يدخل الأشخاص كأعضاء في تكوين المؤسسة، وذلك بخلاف الجمعية التي تشترط أن يكون

---

[39] انظر في المادة (2) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2006 بشأن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، الصادر في ٢٩ يونيو ٢٠٠٦، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٨) بتاريخ ٢٨ أغسطس ٢٠٠٦، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[40] حسن كيره، المدخل إلى القانون، مرجع سابق، ص ٦٩٥

[41] انظر إلى المادة (10) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2006 بشأن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام والمادة (٢) من مرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

الأعضاء مساهمين في الجمعية، وعليه تنتهي أدوارهم بمجرد تكوين المؤسسة وتصبح الأموال ملكاً للمؤسسة[42].

ومن جانبٍ رابعٍ وأخير، فإن المؤسسة تستهدف تحقيق أغراض البر أو النفع العام أو الخاص دون أن يتم تعيين هذا الغرض بشكلٍ محددٍ، بينما تقوم الجمعية على نشاطٍ محدد مثل النشاط الإنساني أو الاجتماعي أو الثقافي الديني أو الخيري[43].

ثالثًا: التمييز بين الجمعية والشركة

عرَّفت التشريعات القطرية والمصرية الشركات بأنها "عقد يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بأن يساهم كلٌّ منهم في مشروع مالي، بتقديم حصة من مال أو من عمل واقتسام ما قد ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو خسارة.."[44]

ويتضح من التعريف السابق أنّ الجمعية تتميز عن الشركة من عدة زوايا، يمكن إجمالها في التالي:

فمن زاويةٍ أولى، تختلف الجمعية عن الشركة في عنصر تحقيق الربح، حيث إنّ الأرباح هي أساس وجود الشركة[45]، بينما تحظر التشريعات القطرية والمصرية على الجمعيات استهداف

---

[42] محمود عبدالرحمن محمد، أصول القانون: دراسة مقارنة في القانون القطري والشريعة الإسلامية، دار النهضة، الطبعة الثانية، القاهرة، 2002، ص 358

[43] عبدالله يوسف مال الله، المسؤولية الجنائية للجمعيات غير المشروعة في القانون المصري والفرنسي والقطري، "دراسة دكتوراه" جامعة حلوان، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢، ص ٣٧

[44] المادة (513) من قانون رقم 22 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2004-06-30 نشر بتاريخ 2004-08-08 بشأن إصدار القانون المدني. الجريدة الرسمية 11 السنة الرابعة والأربعون؛ المادة (505) قانون – رقم 131 لسنة 1948 بشأن إصدار القانون المدني.

[45] محكمة النقض – مدني – الطعن رقم 128 لسنة 65 قضائية بتاريخ 1996-06-25 – شبكة قوانين الشرق

تحقيق الأرباح[46]، حيث يجب أن تستهدف أغراضاً ذات صفة إنسانية أو ثقافية أو دينية أو اجتماعية[47].

ومن زاويةٍ ثانية، تختلف الجمعية عن الشركة في مآل الأموال في أحوال الانقضاء، حيث لا تؤول أموال الجمعيات في أحوال حلها إلى الأعضاء وإنما إلى جمعيات أخرى تمارس أنشطة مماثلة أو لجهة بعينها وفقاً لما ينص عليه القانون، وبهذا تختلف الجمعية عن الشركة التي تؤول أموالها المتبقية حال تصفيتها إلى المساهمين فيها[48].

رابعًا: التمييز بين الجمعية والحزب السياسي:

يعرّفُ الحزب السياسي بأنه " جماعة منظمة من المواطنين تسعى بالطرق المشروعة إلى الوصول إلى مقاعد الحكم أو الدفاع عمن يتربع عليها"[49] وقد عرفه المشرّع المصري في المادة (2) من قانون الأحزاب السياسية لسنة 1977 المعدل بأنه: "كل منظمة تؤسَّس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على أهدافٍ مشتركةٍ وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامجَ محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم".[50]

ويتضح مما سبق، أنّ الجمعية تتميز عن الأحزاب في عدة نواحٍ يمكن إجمالها فيما يلي:

---

[46] حسن كيرة، المدخل إلى القانون، مرجع سابق، ص 676

[47] عبدالرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني: الجزء الخامس، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 174

[48] المادة (544) من قانون من قانون رقم 22 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2004-06-30 نشر بتاريخ 2004-08-08 بشأن إصدار القانون المدني القطري ويقابله في المصري المادة (٥٣٦) من قانون رقم 131 لسنة 1948 بشأن إصدار القانون المدني

[49] ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، الإسكندرية، 2006، ص93

[50] ولئن كان المشرع القطري قد نص في الدستور على أن حرية تكوين الجمعيات مكفولة وفق القانون فإن المذكرة التفسيرية قد ذهبت إلى تفسير هذا النص على أنه لا يعني في مدلوله حرية تكوين الأحزاب السياسية.

فمن ناحية أولى، تتميز الجمعيات عن الأحزاب في نوعية الأنشطة التي تمارسها كلٌ منها، ففي حين تأخذ الأنشطة التي تمارسها الجمعية الطابع الاجتماعي أو الثقافي أو التربوي أو الديني، يقوم الحزب السياسي في الأساس على أداء نشاط سياسي بغرض المشاركة في الحياة السياسية والوصول للسلطة[51].

ومن ناحية ثانية، تختلف الجمعية عن الحزب في الأشخاص المؤسسين والمكونين لها. ففي حين تتأسس الجمعية من قبل أشخاص طبيعية أو اعتبارية، يتكون الحزب من أشخاص طبيعية فحسب.

ومن ناحية ثالثة وأخيرة، بينما يحق للأفراد الانضمام إلى أكثر من جمعية، فإنه يحظر على أعضاء الحزب الواحد الانخراط في أكثر من حزب[52].

خامساً: التمييز بين الجمعية والنقابات:

يقصد بالنقابة "مجموعة من الأفراد ذوي مصلحة مهنية مشتركة، يمنحهم القانون الاستقلال في إدارة شؤونهم المهنية والإشراف عليها عن طريق هيئة منتخبة من بينهم، تملك إجبار جميع الأفراد المنضمين إلى المهنة على الانضمام إلى هذا التنظيم، كما تملك فرض الرسوم عليهم ووضع اللوائح العامة الملزمة بالإضافة إلى سلطاتها في توقيع الجزاءات التأديبية"[53].

ونجد أن الجمعية المهنية في قطر تقابل النقابات في الدول الأخرى، فالمشرّع القطري قد خص الجمعيات المهنية ضمن قانون الجمعيات موضوع الدراسة، وقد عرف المشرّع الجمعيات المهنية

---

[51] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 1332 لسنة 34 قضائية بتاريخ 1992-11-22- شبكة قوانين الشرق

[52] فاضلي علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 11 و12

[53] طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، القاهرة، 1978، ص450

أنها تلك التي "تضم أصحاب مهنة واحدة منظمة بقانون[54]"، ويثور الاختلاف بين الجمعية والجمعية المهنية في أن الأخيرة على خلاف الأولى، يجب أن يكون أعضاؤها منتسبين لمهنة منظمة بقانون ومقيّدين بإحدى السجلات المهنية[55].

تتمثل أهداف الجمعية المهنية في إعلاء مستوى المهنة، ونشر الوعي بالمهنة والسعي نحو المحافظة على تقاليدها ورفع المستوى العلمي لمنتسبيها وتقديم خدماتٍ اجتماعيةٍ وثقافيةٍ لأعضاء الجمعية[56]، بينما تهدف الجمعية إلى أهداف متنوعة من بينها تنمية المجتمع والتنمية. وأخيراً فإنه فيما عدا ذلك تخضع الجمعيات المهنية لسائر الأحكام الأخرى التي تخضع لها الجمعيات.

وبعد هذا العرض فإنه يمكن القول: إن الجمعية قد تتفق مع النقابة في أن كلاً منهما منظمةٌ غيرُ حكومية، بالإضافة إلى الاستقلالية في الإدارة من خلال أجهزتها المختلفة، علاوة على استهداف غرض الارتقاء بمستوى المهنة، ورغم أوجه الشبه إلا أن هنالك عدة أمور تميز بينهما يمكن إجمالها في التالي:

من زاوية أولى، فإن الجمعية تختلف عن النقابات بكونها من أشخاص القانون الخاص بينما تعد النقابات المهنية من أشخاص القانون العام[57]، فالنقابات يوكل إليها المشرّع تنظيم ومراقبة

---

[54] المادة (١) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ويقابلها في التشريع السابق المادة (1) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[55] مثال على القوانين المنظمة للمهن: قانون رقم (30) لسنة 2004 بتنظيم مهنة مراقبة الحسابات وقانون رقم (23) لسنة 2006 بإصدار قانون المحاماة

[56] المادة (١٥) من. مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ويقابلها في التشريع السابق لمادة (13) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[57] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 9086 لسنة 50 قضائية – أحكام غير منشورة– بتاريخ 2008–04–05– شبكة قوانين الشرق

ممارسات المهنة، تؤدي خدمة عامة مما يعني صعوبة إمكانية عدم انفصالها عن ممارسة السلطة العامة[58].

ومن زاوية ثانية، فإن الجمعية تختلف عن النقابات من حيث الهدف، حيث تعد أغراض النقابات وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة التأديب، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر لابد منه، ذلك أن العضوية إجبارية بحيث لا يتمكن الفرد من مزاولة المهنة إلا بعد الانضمام إليها لكونه شرطاً من شروط مزاولة المهنة[59]، وعليه فإن فكرة النقابات المهنية تقوم على خدمة المصلحة الذاتية المشتركة للمهنة الواحدة.[60] في المقابل فإن الحق في تكوين الجمعيات يتضمن عدم الإكراه على الانضمام إليها ، كما أن العضوية في الجمعيات دائماً ما تكون اختيارية[61].

المبحث الثاني

الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في القانون الدولي والمقارن

إن حرية تكوين الجمعيات تجد أساس وجودها وسندها على المستوى الدولي في المواثيق الدولية التي تتعلق بحقوق الإنسان وحرياته. كما أن الدساتير والتي هي التشريع الأساسي للدول قد عنيت بتكريس حرية تكوين الجمعيات، بَيد أن كفالة الدساتير لهذه الحرية لم تأت على شكل واحد، فبينما اتجهت مجموعة من الدساتير إلى كفالتها في نصوص شديدة العمومية والتجريد،

---

[58] مؤدن مأمون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية: دراسة مقارنة "رسالة دكتوراه". جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص173-177

[59] علي عيسى الأحمد، المسؤولية التأديبية للأطباء في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 99

[60] مؤدن مأمون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية، مرجع سابق، ص175

[61] البند (2) من نص المادة (20) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948

اتجهت الدساتير الأخرى إلى تضمين النصوص الخاصة بهذه الحرية بعدد من الضمانات الدستورية لضمان ممارستها.

وبناء عليه، فسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين على النحو التالي؛

المطلب الأول: الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في القانون الدولي.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري لحرية تكوين الجمعيات في القانون المقارن.

المطلب الأول

الأساس القانوني لحرية تكوين الجمعيات في القانون الدولي

حرصت العديد من المواثيق الدولية والإقليمية على تضمين بنودها حرية تكوين الجمعيات وضمانات ممارسة هذه الحرية، وسوف نحاول من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على أهم المواثيق الدولية والإقليمية التي تناولت هذه الحرية وتحديد ضوابط ممارستها، وذلك في فرعين متتالين على النحو التالي:

الفرع الأول: حرية تكوين الجمعيات في المواثيق الدولية

الفرع الثاني: حرية تكوين الجمعيات في المواثيق الإقليمية

الفرع الأول

حرية تكوين الجمعيات في المواثيق الدولية

في مصاف الصكوك القانونية الدولية التي تضمن حرية ممارسة هذا الحق، ما نصت عليه المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، والتي أكدت على أنّ:

"1. لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.

2. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما.[62]"

ويتضح من النص السالف أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يكفل حق تكوين الجمعيات لجميع الأفراد دون تمييز. وتطبيقًا لذلك فإنه يحظر قصر هذا الحق على البالغين دون القصّر، أو على المواطنين دون المقيمين أو اللاجئين أو عديمي الجنسية، أو على المنتمين إلى جنس بعينه، أو عرق بعينه، أو دين بعينه، أو أصل بعينه.[63] ويتسع نطاق هذا الحق ليشمل ليس فقط حق الانضمام إلى الجمعيات وإنما حق تأسيسها كذلك. كما ينبني على هذا الحق عدم جواز إجبار الأشخاص على الانتماء إلى جمعية ما، أو إكراههم على الانضمام إليها.

وقد جاء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، بخلاف الإعلان العالمي والذي أقرّته الجمعية العامة للأمم المتحدة في سنة 1966 بشكل اتفاقية دولية، تخضع لنظام التصديق وآلية متابعة مدى التزام الأطراف التي صادقت بالأحكام التي وردت بالعهد.

وقد أفرد العهد الدولي المادة 22 منه لكفالة حرية تكوين الجمعيات وبيان ضمانات ممارسة هذه الحرية، وحدود حق الدول في وضع قيود على ممارستها، حيث نصّت على:

"1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام

---

[62] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948

[63] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات – الصادر عن مجلس حقوق الانسان – الدورة العشرون، 21 مايو 2012، HRC/ A/20/27 ؛ ليون آبريش وآخرون، دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني. ترجمة د. محمد أحمد شومان، منشورات جمعية الأمل العراقية، ص 20؛ أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000، ص70

أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.[64]."

نصُّ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لم يقتصر على عدم جواز المساس بحرية تكوين أو الانضمام إلى الجمعية وحسب، بل ذهب إلى أبعد من ذلك، حين أشار إلى أنه لا يجوز وضعُ قيودٍ على ممارسة حرية تكوين الجمعيات إلا في حدود ما نصت عليه المادة من قيود. كما يجب أن تكون ممارسة حرية تكوين الجمعيات هي القاعدة والقيود المفروضة هي الاستثناء، وذلك بشكل لا يؤدي إلى إهدار الحق[65]. وعليه لابد من استيفاء كافة الشروط المنصوص عليها أعلاه، في حين أرادت الدولة فرض قيود على حرية تكوين الجمعيات.

وتأسيساً على ما سبق، فإن تقييد حرية تكوين الجمعيات يجب أن يخضع للشروط التالية:

أولاً، أن يكون بنص القانون:

ومفاد ذلك أن القيود التي ترد على حرية تكوين الجمعيات لا تكون صحيحة إلا إذا تم فرضها بموجب قانون[66]، وتجدر الإشارة إلى أن مفهوم القانون يختلف من دولة إلى أخرى كما أنه يختلف في الدولة الواحدة من زمن لآخر فقد يكون تشريعاً أو أنظمة أو لوائح أو تعليمات، وقد يكون حكم قضائي في تلك الدول التي تأخذ بنظام السوابق القضائية، وفي هذا الشأن فقد اتخذ

---

[64] نص المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر1966 والذي بدأ بالنفاذ في تاريخ: 23 آذار/مارس 1976

[65] التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الانسان رقم ٢٧ المتعلق بالمادة ١٢، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٤٠، المرفق السادس، الفرع ألف، 40/55/A، (2000)، ص ١٥٦

[66] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات – الصادر عن مجلس حقوق الانسان – الدورة العشرون، 21 مايو 2012، HRC/ 27/20/A

المقرر الخاص المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان موقفاً واضحاً في تحديد لفظ القانون عندما أشار إلى أن معنى القانون الوارد بالاتفاقية ينصرف إلى أن "القاعدة القانونية المرتبطة بالمصلحة العامة التي اعتمدتها الهيئات التشريعية المنتخبة لهذه الغاية، ومن ثم فإن القيود المفروضة بموجب مراسيم حكومية أو أوامر إدارية دون نصوص قانونية واضحة تعتبر مخالفة للقانون الدولي"[67]، ولتحقق هذا الشرط يجب أن تصاغ القاعدة القانونية بدقة كافية حتى يتسنى للأفراد ضبط سلوكهم وفقًا لها، ولا يجب أن تمنح السلطة التنفيذية سلطة تقديرية مطلقة في تقييد هذه الحرية[68]، وفي هذا الشأن أوردت المحكمة الأوروبية المبادئ التي تبين معنى التدخل بنص القانون وهي:

أن يكون للتدخل أساسٌ في القانون الوطني، ولا تفي اللوائح بهذا الغرض ذلك لأنها ليس لها قوة القانون، بالإضافة إلى إمكانية الوصول للقانون ومعرفته من قبل الأشخاص، وأن تتم صياغة القانون بصورة واضحة ودقيقة بحيث تمكّن الأفراد من العمل على أساسه[69].

ثانيًا، أن تكون هنالك حالة ضرورة:

---

[67] المقرر الخاص المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الانسان، الجمعية العامة، ١١ أغسطس ٢٠٠٩، A/64/226، الفقرة ٢٨

[68] Human Rights Committee, *General Comment No. 34*, note 4, para 25

[69] The European Court of Human Rights, CASE OF VALENZUELA CONTRERAS v. SPAIN, 30 July 1998. " « The words “in accordance with the law” require firstly that the im- pugned measure should have some basis in domestic law. However, that expression does not merely refer back to domestic law but also relates to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law. Especially where a power of the executive is exer- cised in secret the risks of arbitrariness are evident. In the context of secret measures of surveillance or interception by public authorities, the requirement of foreseeability implies that the domestic law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in and conditions on which public authorities are empo- wered to take any such secret measures”.

بمعنى أنه لا يمكن تبرير تقييد حرية تكوين الجمعيات إلا إذا كان هذا التدخل ضرورياً، واللجوء إلى حالة الضرورة لا يكون إلا بانعدام الوسائل الأخرى لحفظ الأمن والنظام العام. واختيار كلمة ضرورية يعني أن الإجراءات لابد وأن تكون متناسبة مع الهدف المشروع المراد تحقيقه، وإن يتم فرضه في الحدود التي لا تزيد عن الضرورة القصوى[70]. وعند النظر إلى هذا المعيار فإنه من المهم أن نضع في الاعتبار إلى أن التدخل بواسطة الدولة لتقييد الحرية يجب أن يهدف في تطبيقه إلى أن يكون "ضرورياً في مجتمع ديمقراطي"، ويمكن استخلاص أبرز المبادئ التي تم إرسائها بخصوص المتطلبات لتحقيق الضرورة في المجتمع الديمقراطي هذا القيد وهي:

أن تكون التدابير المتخذة لتقييد حرية الجمعيات محددة بشكل دقيق لتحقيق الهدف المنشود ولا ينبغي أن تكون تعسفية أو غير عادلة[71]، وعليه يجب أن يكون لدى الدول أسباب سائغة قد مكّنتها من اتخاذ القرارات المتعلقة بتقييد حرية الجمعيات، وعند عدم تمكّن الحكومة من تقديم الأدلة التي من خلالها تم تقييد حرية تكوين الجمعيات فإن تحقيق هذا القيد لا يكون على أساس صحيح[72]، ونتيجة لذلك على الدول أن تتأنى في تقييد أيٍّ من الحقوق الأساسية وعند فرض أي قيودٍ فإنه يتعين أن تفكر بشكل دقيق في الخيارات المطروحة أمامها[73].

---

[70] أحمد عبدالحميد الهندي، حدود الحق في تكوين الجمعيات في القانون الدولي لحقوق الإنسان. مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق، ع2، ٢٠١٧ ص ١٥٨٥

[71] R. v. Oakes, 1986 SCR 103, p 138-139, Supreme Court of Canada

[72] The European Court of Human Rights, Case Of Autronic AG v. Switzerland , 22 May 1990

[73] The European Court of Human Rights, CASE OF OBSERVER AND GUARDIAN v. THE UNITED KINGDOM, 26 November 1991

كما ينبغي أن يكون التدخل مصمماً لتعطيل هذا الحق بأقل صورة ممكنة[74]، وعند وجود عدة خيارات لحماية مصلحة مشروعة معينة فإنه يتعين تطبيق الخيار الأقل تقييداً للحق المنصوص عليه وأن تكون القيود مبررة ومتناسبة لتحقيق الهدف المرجو من تقريرها[75].

أخيراً، لابد وأن يكون هنالك تناسب بين الضرر الحاصل بسبب القيد المفروض على حرية التعبير والمنافع التي سوف تنتج عنه[76]، بالتالي يجب ألا يزيد الضرر الناتج من تقييد حرية التعبير عن المنافع التي تتحقق لحماية المصلحة المحددة، وعلى سبيل الاستشهاد فإنه لا يمكن القبول بالقيد الذي يضمن حماية السمعة حال تسبب هذا القيد بضرر كبير لحرية التعبير[77].

ثالثاً، أن تستهدف غاية مشروعة:

ويتعين بموجب هذا القيد أن يستهدف هذا التدخل غاية مشروعة حسب ما أشارت إليه المادة، كما أنه عندما تقوم أي دولة بتقييد حق حرية تكوين الجمعيات فإن عبء إثبات وجود صلة مباشرة بين فرض القيد والأساس المشروع الذي لزم لفرض ذلك القيد يقع على عاتق الدولة، وذلك مما يستدعي أن يكون لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو لحماية حقوق وحريات الآخرين[78].

---

[74] R. v. Big M Drug Mart Ltd. 1985 SCR 295, p 352, Supreme Court of Canada

[75] Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-5/85, November 13, 1985, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 5 (1985). Para46

[76] Ibid. Para94

[77] The European Court of Human Rights, Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland - 14235/88 and 14234/88 29.October 1992

[78] UN General Assembly, *Human rights defenders : note / by the Secretary-General*, 4 August 2009, A/64/226

وتجدر الإشارة إلى أن هذه القيود لا تذكر على سبيل المثال بل الحصر، وبجانب ذلك يتعين على الدول تأويل مصالحها تأويلاً دقيقاً، وقد كان للفقه محاولاتٌ كثيرةٌ في تفسير هذه المفاهيم، حيث إن هذه المفاهيم تعبر عن أفكارٍ غيرِ محددة في الواقع، ومن الصعب تقييمها إلا علمياً في ضوء التغييرات التي تلحق بالظروف المحيطة في كل مجتمع، إلا أنه من المهم التأكيد على أن هذه القيود لابد وأن تهدف إلى المحافظة على توازنٍ منصفٍ بين حقوق الأفراد وحرياتهم في مجتمعٍ ديمقراطي[79].

وقد وضع العهد التزاماً على الدول الأطراف يتمثل في التعهد باحترام الحقوق التي وردت فيه، بالإضافة إلى اتخاذ تدابير تشريعية والأدوات اللازمة للعمل على تطبيق هذه الحقوق، ويجب أن تكفل الدول للأفراد حق التظلم من الانتهاكات التي قد تواجه الأفراد فيما يخص الحقوق والحريات.

بوجه عام، فإنه ثمة التزامات تقع على عاتق الدول في هذا السياق وهي: التزامٌ سلبي بالإحجام عن التدخل وتقويض الحقوق والحريات مثل فرض القيود أو وضع إجراءات من شأنها أن تحول دون ممارسة الحرية، وآخر إيجابي يتمثل في التزام الدول بسن التشريعات في سبيل ضمان احترام هذا الحق.[80]

---

[79] للمزيد أحمد عبدالحميد الهندي، حدود الحق في تكوين الجمعيات في القانون الدولي لحقوق الإنسان. مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق، ع2، ٢٠١٧ ص١٥٨٧ وما بعدها

[80] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات – الصادر عن مجلس حقوق الانسان – الدورة الثانية والثلاثون،10 أغسطس 2016، HRC/ A/32/36

الفرع الثاني

حرية تكوين الجمعيات في المواثيق الإقليمية

على غرار المواثيق الدولية، كفلت كثير من المواثيق الإقليمية حرية تكوين الجمعيات، وضمانات ممارسة هذه الحرية. ولعل من أهم المواثيق الإقليمية في هذا الخصوص، ما نصّت عليه المادة (١٠) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، إذ نصت على أنه:

"1. يحق لكل إنسان أن يكوّن وبحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون.

2. لا يجوز إرغام أي شخص على الانضمام إلى أي جمعية على ألا يتعارض ذلك مع الالتزام بمبدأ التضامن المنصوص عليه في هذا الميثاق[81]."

وفي معرض تفسير هذه المادة ذكرت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والتي تم إنشاؤها بموجب الميثاق من أجل النهوض بحقوق الإنسان[82]، أنه لا ينبغي للحكومات "سن أحكامٍ من شأنها أن تحدّ من ممارسة هذه الحرية" ، أو "تجاوز الأحكام الدستورية أو تقويض الحقوق الأساسية التي يكفلها الدستور والمعايير الدولية".[83] وأكدت في هذا الشأن، على أن القيود المسموح بها وفقًا للمعايير الدولية يتعين أن تتوافق مع القانون من ناحية، وأن تكون ضرورية

---

[81] الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب تمت إجارته من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) يونيو 1981

[82] المادة ٣٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والتي تنص على أنه "تنشأ في إطار منظمة الوحدة الأفريقية لجنة أفريقية لحقوق الإنسان والشعوب يشار إليها فيما يلي باسم "اللجنة" وذلك من أجل النهوض بحقوق الإنسان والشعوب في أفريقيا وحمايتها"

[83] Olaniyan, K. (2008). Civil and Political Rights in the African Charter: Articles 8–14. In M. Evans & R. Murray (Eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986–2006* (pp. 213–243). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511493966.008

في مجتمع ديمقراطي لحماية الأمن القومي والسلامة العامة والنظام، الصحة والآداب العامة وحقوق الآخرين وحرياتهم[84].

كما بينت اللجنة كذلك أن الحق في حرية تكوين الجمعيات هو حق فردي وجماعي على حدٍ سواء يسمح للأفراد بالاتحاد سوياً لمتابعة وتعزيز المصالح الجماعية في مجموعات، مثل المنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية والنقابات العمالية، ويتسع نطاق هذا الحق ليشمل الحق في تكوين الجمعيات والحق في الانضمام إليها بحرية.

كما أوضحت اللجنة كذلك أن سلطة الدولة في تنظيم هذه الحرية ووضع القيود عليها ليست طليقة من كل قيد، وإنما يتعين أن تتماشى هذه القيود مع الضوابط المذكورة في المادة (٢٧) من الميثاق، والتي تشمل حماية حقوق الآخرين وحرياتهم والأمن الجماعي والأخلاق والمصالح الجماعية، مؤكدة أنّ أي تدخلات من قبل الدولة لتقييد هذه الحرية دون مراعاة القيود السالفة هي تدخلاتٌ تعسفية وباطلة لأنّ من شأنها إفراغ هذا الحق من مضمونه[85].

على المستوى العربي، تضمن الميثاق العربي لحقوق الإنسان نصاً خاصاً بحرية تكوين الجمعيات، حيث نصت المادة (35) منه على أنّ "1- لكل شخص الحق في حرية تكوين الجمعيات أو النقابات المهنية والانضمام إليها وحرية ممارسة العمل النقابي من أجل حماية مصالحه.

---

[84] amnesty international, A Guide to the African Charter on Human and Peoples' Rights, [IOR 63/005/2006]

[85] Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v Sudan

2- لا يجوز فرض أي من القيود على ممارسة هذه الحقوق والحريات إلا تلك التي ينص عليها التشريع النافذ وتشكل تدابير ضرورية لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. "[86]

كما تناولت الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان حق تكوين الجمعيات في المادة 11 التي نصت على: "1- لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه.

2- لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي، وسلامة الجماهير، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة لهذه الحقوق."[87]

ونجد أن التوصيات المقدمة من قبل لجنة الوزراء في أوروبا للدول الأعضاء بخصوص الوضع القانوني للمنظمات غير الحكومية، فسرت أن "لكل إنسان الحق في حرية تكوين الجمعيات" ليكون لكل شخص طبيعي أو معنوي، سواء أكان مواطناً أو أجنبياً أو من عديمي الجنسية، الحق في تكوين جمعية، ويجب ألا يتم إرغام الأشخاص على الإفشاء بأسماء الأعضاء وعناوينهم،

---

[86] الميثاق العربي لحقوق الإنسان والذي تم اعتماده في القمة العربية السادسة عشرة بتونس في 23 مايو من سنة 2004

[87] الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والتي اعتمدت من قبل مجلس أوروبا والتوقيع عليها في مدينة روما بتاريخ 11 أبريل 2950 ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 3 سبتمبر 1953

وأن يكون خيار اكتساب الجمعية الشخصية المعنوية متوفراً للأعضاء، كما لا يجوز أن يتعرض الأعضاء لأي تمييز أو يعاقبوا بسبب انضمامهم للجمعيات[88].

وتتفق المادة 11 من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان من هذه الزاوية، والمادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية فيما يخص عدم جواز إخضاع حرية تكوين الجمعيات لقيود تقوض هذه الحرية إلا حسب ما تفرضه الضرورة في "مجتمع ديمقراطي"، وفي صالح الأمن القومي وحفظ النظام، كما أنه من اللازم أن تكون هذه القيود "ضرورية" مما يعني أنه لا يكفي تبرير القيود التي ينص عليها القانون بكونها مرتبطة بمصالح الحكومة، وإنما يتعين أن تكون متناسبة مع الهدف المشروع الذي يرجى تحقيقه، بالإضافة إلى وجود حاجة ملحة اجتماعية للتدخل[89]، وعندما تظهر الحاجة فعلى الدول أن تكفل إدراج التدابير المقبولة في "المجتمعات الديمقراطية"[90].

كما يتعين أن تكون هذه القيود ضرورية في مجتمع ديمقراطي، ويقصد بمفهوم المجتمع الديمقراطي وفقًا لقضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ذلك المجتمع الذي يقوم على مبادئ التعددية والتسامح والانفتاح[91]، وعليه فإن المجتمع الديمقراطي هو المجتمع الذي يتم فيه تداول

---

[88] Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, Paragraphs 2 and 22

[89]The European Court of Human Rights، CASE OF GORZELIK AND OTHERS v. POLAND,17 February 2004

[90] The European Court of Human Rights, CASE OF YOUNG, JAMES AND WEBSTER v. THE UNITED KINGDOM، 13 August 1981

[91] .European Court of Human Rights، Handyside v. United Kingdom, 7 December 1976

السلطة عن طريق انتخابات حرة نزيهة ويضمن فيه التوازن الذي يكفل المعاملة العادية والمناسبة للأقليات ويتجنب فيه التعسف بواسطة كيان مهيمن[92].

وعلى مستوى مجلس التعاون لدول الخليج العربي، نصت المادة 31 من إعلان حقوق الإنسان لمجلس التعاون لدول الخليج العربية على أن "حرية تكوين الجمعيات والنقابات والهيئات مكفولة وفقاً للنظام (القانون)، ولا يجوز إجبار أي إنسان على الانضمام إليها"[93].

وتتفق صياغة النص أن حرية تكوين الجمعيات حسب إعلان حقوق الإنسان لمجلس التعاون لدول الخليج العربية مع صياغة باقي النصوص التي تركت فكرة تنظيم الحق ووضع قيود عليه للقانون. ولكن يختلف الإعلان عن النصوص السالفة في أنه لم يوضح نطاق هذه القيود، فلم يشترط على سبيل المثال أن تكون ضرورية، أو أن تتفق مع مفهوم الدولة الديمقراطية.

نخلص مما سبق إلى أن الغالبية العظمى من الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان قد كرست حرية تكوين الجمعيات للكافة دون تمييز، كما أكدت على أن الأصل هو ممارسة هذه الحرية، وأن القيود الواردة عليها لا يمكن أن تخرج عن حدود الاستثناءات الضيقة، وبما لا يخل بجوهر الحرية. وفي هذه الخصوص بينت غالبية المواثيق السالفة حدود هذه القيود التي يمكن للمشرع الالتجاء إليها بمناسبة تنظيم ممارسة هذا الحق.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري لحرية تكوين الجمعيات في القانون المقارن

---

[92] The European Court of Human Rights, CASE OF CHASSAGNOU AND OTHERS v. FRANCE, 29 April 1999

[93] إعلان حقوق الإنسان لمجلس التعاون لدول الخليج العربية الذي اعتمده المجلس الأعلى في دورته الخامسة والثلاثين التي عقدت في مدينة الدوحة يوم الثلاثاء 9 ديسمبر 2014م

بالنظر لما تلعبه الجمعيات من دور رئيسي في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فقد عنيت غالبية الدول بالنص في دساتيرها على حرية تكوين الجمعيات. نتناول في هذا المطلب الأساس الدستوري لحرية تكوين الجمعيات في النظم القانونية المقارنة، أولًا، ومن ثم الأساس الدستوري في دولة قطر.

الفرع الأول

الأساس الدستوري في النظم القانونية المقارنة

تضمنت الدساتير المقارنة نصوصاً تنظم بها ممارسة الأفراد للحقوق والحريات التي تقرها، ومن بينها حرية تكوين الجمعيات، وعلى هذا نستعرض الاتجاهات الدستورية المختلفة في كفالة حرية تكوين الجمعيات، وينبغي الإشارة إلى أن الإقرار الدستوري للحريات وكفالتها لا يُقصد به أن تكون مُطلقة، بل يتعين على المشرّع التدخل لتنظيمها، وهذا الالتزام لابد وأن يكون وفق الحدود التي يرسمها الدستور دون الانحراف عن الغرض الذي اتجه إليه الدستور وهو كفالة هذه الحريات، وإذا خرج المشرّع على هذا الغرض وانتقص من الحرية كان التشريع مشوباً بعيب الانحراف.

لقد كرّست الغالبية العظمى من الدساتير حرية تكوين الجمعيات، فلا تكاد تخلو أي وثيقة دستورية من النص عليها، ومن قبيل هذه الدساتير، نذكر ذلك الدستور الألماني الذي نص على أنه "1- يحق لكل الألمان تكوين مؤسسات أو جمعيات أخرى 2- تحظر الجمعيات التي تتعارض أهدافها أو أنشطتها مع أحكام القوانين الجنائية أو تلك التي تناهض النظام الدستوري أو فكرة التفاهم بين الشعوب..."[94]

[94] المادة (9) من دستور ألمانيا الصادر عام 1949، موقع Constitute، https://www.constituteproject.org

ونصت المادة 18 من الدستور الإيطالي "للمواطنين الحرية في تأليف جمعيات لأغراض لا يحظرها القانون الجنائي على الأفراد وذلك دون حاجة لإذن والجمعيات السرية محظورة وكذلك الجمعيات التي تسعى ولو بطريقة غير مباشرة إلى أهداف سياسية عن طريق تشكيلات ذات طابع عسكري"[95]

كما نصت المادة 29 من الدستور التركي أن "كل فرد له حق تأسيس الجمعيات دون إذن سابق، ولا يجوز الحد من هذا الحق إلا بقانون لأجل صيانة النظام العام والآداب العامة ولدواعي الأمن الوطني ومنع ارتكاب الجرائم والحفاظ على الصحة العامة والأخلاق العامة ولحماية حريات الآخرين"[96]

تباينت الدساتير العربية في شأن كفالة حرية الاجتماع إلى عدة اتجاهات، نذكرها على النحو التالي:

الاتجاه الأول/ وهو الذي يقرر كفالة الحق في تكوين الجمعيات، ويحيل كل ما يتعلق بكيفية تحقيق ذلك إلى ما يقرره القانون من شروط وإجراءات، ويمثل هذا الاتجاه دستور دولة الإمارات إذ ينص على أن "حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون"[97].

الاتجاه الثاني/ وهو الذي لم يكتف بكفالة حرية تكوين الجمعيات وحسب، بل أحاطها بمجموعة ضمانات دستورية يتعين على المشرّع أخذها في الاعتبار، ونذكر منها الدستور المصري حيث تنص المادة 75 من دستور جمهورية مصر العربية على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات

---

[95] المادة (18) من دستور إيطاليا الصادر عام 1947 موقع Constitute، https://www.constituteproject.org

[96] المادة (33) من دستور تركيا الصادر عام 1982 موقع Constitute، https://www.constituteproject.org

[97] المادة (33) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 الصادر بتاريخ 1971-07-18 نشر بتاريخ 1971-12-31 يعمل به اعتبارا من 1971-12-02، الجريدة الرسمية 1 السنة الأولى، موقع مجلس الوزراء الاماراتي https://u.ae/about-the-uae/the-constitution-of-the-uae

والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها، أو حلها أو حل مجالس إداراتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سريًا أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، ولا يجوز حل الأحزاب إلا بحكم قضائي وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون."[98]

استناداً إلى ما سبق، فإن الدستور المصري قد جعل حرية تكوين الجمعيات حقًا اصيلًا للأفراد، فالأصل العام الذي يتمتع به كل فرد هو الحرية في تكوين الجمعيات وذلك لممارسة مختلف الأنشطة المختلفة، باستثناء حظر تكوين واستمرار الجمعيات العسكرية والسرية، وتجدر الإشارة إلى أن الحظر هنا حظر بنص الدستور بحيث لا يجوز أن يباح بموجب القانون ولو بترخيص[99]. ويجدُ حظرُ الجمعيات ذاتِ الطابع العسكري مبررَه في أنّ الدفاع عن الدولة مُحتكَرٌ من قبل القوات المسلحة، وعليه فإنّ السماح بإنشاء تنظيمات مسلحة يشكل تهديداً على الدولة[100]، كما أنه من المقرر أن الدولة هي السلطة التي تعلو على المجتمع ولها وحدها حق إنشاء وحدات عسكرية، وذلك لأنها المسؤولة عن حماية المجتمع من العدوان عليه، بالإضافة إلى عدم السماح لأي جماعة أو تنظيم حيازة قوة عسكرية لتهديد أمن المجتمع. أما حظر الجمعيات السرية فيرجع إلى استحالة معرفة أنشطة الجمعية ومن ثم لا يمكن مراقبة مشروعية نشاطها من ناحية قانونية[101].

---

[98] المادة (75) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر بتاريخ 2014-01-18 نشر بتاريخ 2014-01-18 يعمل به إعتبارا من 2014-01-. الجريدة الرسمية 3 مكرر (أ) 2014، شبكة قوانين الشرق

[99] يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة، ١٩٧٤، ص ١٤٥

[100] سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص٤٣١

[101] عاطف محروس رشاد، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص ١٥٥

ومن الجدير بالملاحظة، أن المشرّع الدستوري في مصر قد اعتبر حرية تكوين الجمعيات حرية أساسية تخضع لمبدأ الاختصاص التشريعي[102]، ويبقى تنظيم الحريات العامة يمثل الإطار المحجوز للمشرع العادي ليمارس اختصاصه بشأنه على سبيل الانفراد، مما يعني انفراد اختصاص السلطة التشريعية في مجال تنظيم الحريات العامة[103]، وبهذا نجد أن المشرّع الدستوري عندما أحال حرية تكوين الجمعيات إلى التشريع العادي، ليتم تحديد ضوابط ممارسة هذه الحرية، ومن ثم ينبغي ألّا تتجاوز هذه الضوابط حدودَ الحق ولا تهدره، ومن هذه الضوابط نذكر[104]:

أولًا: الالتزام بالقيود الدستورية الشكلية والموضوعية:

ويعني أن النصّ التشريعي لا يكتفي بالتقييد بالحدود والقيود الشكلية الواجبة لإقرار التشريع، بل أن المحكمة الدستورية العليا تبسط عليه رقابتها من الناحية الموضوعية، وذلك حتى تتأكد من خلو النصوص من أية مثالبَ من هذه الناحية، وفي هذا تقول المحكمة الدستورية العليا أن "استيفاء النص المطعون عليه للشكلية التي تطلّبها الدستور لإقرار القوانين رجعية الأثر على ما سلف بيانه، لا يعصمها من الخضوع للرقابة التي تباشرها هذه المحكمة على دستورية القوانين كلما كان حكمها منطوياً على إهدارٍ لحقٍ من الحقوق التي كفلها الدستور، أو يفرض قيوداً عليه تؤدي إلى الانتقاص منه، ذلك أنّ الدستور يتميز بطبيعةٍ خاصةٍ تُضفي عليه السيادة والسمو بحسبانه كفيلَ الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية، وأساس نظامها، فحق لقواعده – بالتالي

---

[102] محمد المسلماني، حرية تكوين الجمعيات الأهلية: دراسة مقارنة، المركز العربي، ٢٠٢٠، ص ٧٣

[103] حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها "رسالة دكتوراه" جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2013 ، ص٨٨ وما بعدها

[104] راجع في ذلك: محمد عبدالله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005.، ص ٤٦ وما بعدها

– أن تستوي على القمة من البنيان القانوني للدولة وأن تتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، اعتباراً بأن أحكام الدستور هي أسمى القواعد الآمرة التي تلتزم الدولة بالخضوع لها في تشريعها وقضائها، وفي مجال مباشرتها لسلطتها التنفيذية، وفي إطار هذا الالتزام، وبمراعاة حدوده، تكون موافقة النصوص التشريعية لأحكام الدستور رهناً ببراءتها مما قد يشوبها من مثالب دستورية، سواء في ذلك تلك التي تقوم على مخالفة شكلية للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور، أم تلك التي يكون مبناها مخالفاً لقواعده الموضوعية التي تعكس مضامينها القيم والمثل التي بلورتها الإرادة الشعبية، وكذلك الأسس التي تنتظم الجماعة، وضوابط حركتها."[105]

ثانياً: إعلاء الحقوق والحريات ومن بينها حرية تكوين الجمعيات:

ويتجلى ذلك في أن نصوص الدستور هي الأساس الذي يتم التأكيد عليها للتعبير عن الإرادة العامة وآمال الشعوب، وفي مصافها الحقوق والحريات العامة، وذلك من خلال تضمينها في الدستور، ليكون ذلك الحائل ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والعدوان على الحقوق والحريات، ويجد هذا القيد تطبيقاً له في أحكام المحكمة الدستورية العليا عندما قالت "وحيث إن الدستور حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتآه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة على اختلافها، كي لا تقتحم إحداهما المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية، أو تتداخل معها، بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة. ولقد كان تطوير هذه الحقوق والحريات وإنمائها من خلال الجهود المتواصلة الساعية لإرساء مفاهيمها الدولية بين

---

[105] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 27 لسنة 8 قضائية – بتاريخ 1992-01-04 مكتب فني 5 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 103 – شبكة قوانين الشرق

الأمم المتحضرة، مطلباً أساسياً توكيداً لقيمتها الاجتماعية، وتقديراً لدورها في مجال إشباع المصالح الحيوية المرتبطة بها، لردع كل محاولة للعدوان عليها."[106]

وبناءً على ما سبق؛ فإن الالتزام بالقيود الشكلية والموضوعية يجب أن يتحقق في إطار القيمة الاجتماعية للحقوق والحريات العامة وذلك حتى يستهدف المصالح الحيوية التي ترتبط بها، وعليه فهي قيمة دستورية لا يجب الاعتداء عليها. كما أن الحقوق والحريات العامة لها مفاهيم دولية، تتواصل جهود إرسائها في الأمم المتحضرة، لذا ينظر إلى الوثيقة الدستورية باعتبارها تعبيراً عن آمال متجددة تتخذ القانون إطار لها.

كذلك تجدر الإشارة إلى ارتباط حرية تكوين الجمعيات بغيرها من الحقوق الدستورية كحرية التعبير وحرية الاجتماع والحرية الشخصية[107]:

أولاً: ارتباط حرية تكوين الجمعيات بحرية التعبير

تُعد حرية التعبير الأصل الذي يقوم عليه كلُّ نظام ديمقراطي، ذلك أنها تُعد من وسائل مباشرة الحق ذاته، ومن ثم فإن هذه الحقوق سواء كانت أصلية أم تابعة لحرية التعبير التي وردت في الدستور فإنها ترتبط مع حرية التعبير، باعتبارها كافلة لقنواتها، وتأكيداً لذلك فإن المحكمة الدستورية العليا عندما قضت بأنه: " حيث إن الحق في التجمع، بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم من الحقوق التي كفلتها المادتان 45، 55 من الدستور، وذلك سواء نظرنا إليه باعتباره حقاً مستقلاً عن غيره من

---

[106] المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 160 لسنة 37 قضائية – بتاريخ 2018-06-02 رقم الصفحة 26، والقضية رقم 42 لسنة 16 قضائية – بتاريخ 1995-05-20 مكتب فني 6 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 740 – شبكة قوانين الشرق

[107] راجع في ذلك: محمد عبدالله المغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٥١ وما بعدها، رجب محمد الكحلاوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص٣٣ وما بعدها

الحقوق، أم عليه تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، محققاً من خلالها أهدافها."[108]

ثانياً: ارتباط حرية تكوين الجمعيات بحرية الاجتماع

تعتبر حرية الاجتماع الأصل الذي تتفرع منه باقي الحريات التي ترتبط بها، ومنها حرية تكوين الجمعيات، وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الدستورية أنه " وحيث إن من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمحض تصرفاً إرادياً حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول – ومن بينها جمهورية مصر العربية – قيمة دستورية في ذاتها"[109]، ونخلص من هذا أن لحرية تكوين الجمعيات طبيعة دستورية خاصة وهذا ما يمكن استنتاجه من مجمل الترابط ما بين ممارسة الحرية والحريات الأخرى.

ثالثاً: ارتباط حرية تكوين الجمعيات بالحرية الشخصية

ينص الدستور المصري في المادة (٥٤) على أن " الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تُمس...."، ويرى البعض أن المشرّع بهذا النص قد اعتبر أن الحرية الشخصية من الحقوق الطبيعية وذلك لقيمتها الجوهرية، ولكونها لصيقة بكيان الإنسان، وحرية تكوين الجمعيات تدخل بهذا المعنى في حدود الحرية الشخصية ومن ثم لا سبيل للمساس بها أو إهدارها[110]، وفي هذا تقول المحكمة الدستورية: " وحيث إن من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية

---

[108] حكم المحكمة الدستورية العليا – الدعوى رقم 6 لسنة 15 قضائية – دستورية العليا – بتاريخ 15-04-1995 – جامعة منيسوتا – مكتبة حقوق الانسان http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-6-Y15.html

[109] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 153 لسنة 21 قضائية – دستورية – بتاريخ 2000-06-03 مكتب فني 9 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 582- شبكة قوانين الشرق

[110] عاطف محروس إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص ١٧٣

هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمحض تصرفاً إرادياً حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تنحل هذه الحرية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول – ومن بينها جمهورية مصر العربية – قيمة دستورية في ذاتها، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلى الجمعية التي يرى أنها أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفي انتقاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات – حال تعددها – ليكون عضواً فيها، وما هذا الحق إلا جزءً لا يتجزأ من حريته الشخصية، التي أعلى الدستور قدرها، فاعتبرها – بنص المادة 41 – من الحقوق الطبيعية، وكفل – أسوة بالدساتير المتقدمة – صونَها وعدمَ المساس بها، ولم يُجز الإخلال بها من خلال تنظيمها."[111]

الفرع الثاني

الأساس الدستوري لحرية تكوين الجمعيات في دولة قطر

كما هو الحال في معظم الأقطار العربية، فقد كان العمل بالجمعيات سابقًا على الاعتراف الدستوري والتشريعي بها، وفي حالة قطر تحديدًا فيمكن القول أنه بالرغم من قلة الوثائق التي تتناول موضوع العمل الأهلي بشكل عام، إلا أن المتاح من البيانات يتضح منه أنه لا زال في غاية الحداثة في الخليج، حيث بدأت تظهر ملامحه التشريعية والإدارية والفنية في أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات، وفي قطر تحديدًا في السبعينيات، مع عدم غض النظر عن المحاولات التي سبقت هذه الفترة والتي قادتها النخب والتي كانت متأثرة بتجارب الأندية الثقافية في مصر والشام[112]، وقد أنشئت أول جمعية في قطر بموجب القانون رقم (2) لسنة 1974، وكان أول إشهار للجمعية في الدولة عام 1976 وهي الجمعية القطرية لرعاية وتأهيل المعوقين

---

[111] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 153 لسنة 21 قضائية – دستورية – بتاريخ 2000-06-03 مكتب فني 9 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 582- شبكة قوانين الشرق

[112] تقرير مؤسسات المجتمع المدني في دولة قطر، الأمانة العامة مجلس التخطيط، 2002 ص 19

وقد حُلت في عام 1987 وأصبحت أحد فروع جمعية الهلال الأحمر القطري التي تم الاعتراف بها دولياً في العام 1981[113].

صدرت أول وثيقة دستورية في قطر عام 1970 قبل استقلالها وكان يُطلق عليه النظام الأساسي المؤقت، من ثم تمّ التعديل عليه في عام 1972 وأصبح مُسماه آنذاك النظام الأساسي المؤقت المعدل، وعليه أصبحت الوثيقة الأخيرة نافذة حتى تاريخ العمل بالدستور القطري الدائم في التاسع من يونيو 2005[114]، وذلك بعد عرضه على الشعب للاستفتاء عليه في عام 2003، حيث شكّل الأخير نقلةً في إضافة ضماناتٍ دستوريةٍ على الحقوق والحريات.

مع خلوّ كلٍّ من النظام الأساسي المؤقت والنظامِ الأساسي المعدل من أيّ نصٍّ يضمن حرية تكوين الجمعيات، إلا أنّ أول تشريعٍ خاصٍ بالجمعيات في دولة قطر هو قانون رقم 2 لسنة 1974 الخاص بإنشاء الجمعيات الأهلية[115]، بعد ذلك حَلّ القانونُ رقم 8 لسنة 1998 محلَ القانون رقم 2 لسنة 1974، والذي جاء لينظم الجمعيات والمؤسسات الخاصة، ثم جاء القانون رقم 12 لسنة 2004 والذي شكل نقلة في مجال تأسيس الجمعيات، إذ أجاز لأول مرة تشكيل جمعيات مهنية لأصحاب المهنة الواحدة، وأسند هذا القانون مسؤولية تسجيل ومراقبة هذه الكيانات إلى وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية. حتى صدر المرسوم بقانون رقم 21 لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، والذي اشتمل على عدة تعديلات تستهدف تحقيق مرونة أكبر لممارسة حرية تكوين الجمعيات، أبرزها: ضمان استقلاليةٍ أكبر

---

[113] سعد أحمد الحجي، الجمعيات النسائية الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة توثيقية، الطبعة الأولى، الكويت، 2000، ص712

[114] حسن السيد، "المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري"، كلية القانون – جامعة قطر، الطبعة الأولى، 2016م، ص 9-10، حسن السيد، وقفات دستورية، دار الوتد ودار المؤلف، الطبعة الثانية، 2018، ، ص41

[115] حسن السيد، وقفات دستورية، مرجع سابق، ص 26

لمجالس الإدارة في عملية الانتخابات، السماح بمزيد من طرق التواصل الرسمي بين الجمعية وأعضائها، بالإضافة إلى التدرج في العقوبات الواقعة على الجمعية وإتاحة الصلح في الجرائم المنصوص عليها في القانون.

كان أول اعتراف دستوري بحرية تكوين الجمعيات في قطر ضمن الدستور القطري الدائم، حيث نصت المادة 45 "حرية تكوين الجمعيات مكفولة، وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون." [116]

وما يستفاد من هذا النص، أن حرية تكوين الجمعيات قد صارت من الحقوق والحريات التي نص الدستور صراحة أن يكون تنظيمها بقانون، ويقصد بها مجموعة الحقوق والحريات التي أحال الدستور تنظيم ممارستها بقانون، ويتضح ذلك من عبارة "يبينها القانون". مما يعني عدم جواز أن ينظم هذا الحق بأي أداة أدنى من القانون كاللوائح والقرارات[117]، ولا يجب أن يتجاوز المشرّع في تنظيمه إلى حد إهدار أصل الحق أو النيل منه[118] وبما لا يفرغ الحق عن معناه[119]، وإلا كان ذلك مساساً بالحق الذي كفله الدستور مما يبرر عدم دستورية القانون المنظم للحق.

وكما رأينا فإنّ التنظيم القانوني لممارسة حرية تكوين الجمعيات قد صدر بمرسوم قانون (لوائح الضرورة) وتعرف لوائح الضرورة أنها "اللوائح التي يرخص الدستور للسلطة التنفيذية في إصدارها حين يقع أمر يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة، وذلك في فترات غياب البرلمان، فيكون للسلطة التنفيذية أن تشرع القوانين الجديدة، وأن تلغي وأن تعدل القوانين بدلاً

---

[116] المادة (٤٥) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في تاريخ ٨ يونيو ٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٦) بتاريخ ٨ يونيو ٢٠٠٥، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[117] عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت: دراسة مقارنة، بدون دار نشر، الطبعة الخامسة، 2009، ص 407، أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، ص٥٥

[118] عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت: دراسة مقارنة، مرجع سابق، 2009، ص 321

[119] حسن السيد، وقفات دستورية، مرجع سابق، ص 117

من البرلمان" [120]، كما تعرف أنها "اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية نتيجة غياب البرلمان في وقت تحتاج فيه الدولة إلى تشريعات معينة لمواجهة ظروف استثنائية طارئة، ولذلك فإن السلطة التنفيذية تحل محل البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية عن طريق إصدار اللوائح التشريعية"[121].

وتجدر الإشارة إلى أن الأصل أن تكون سلطة التشريع بيد السلطة التشريعية بوصفها الممثل للإرادة الشعبية، ولكن متطلبات الحياة السياسية أدت إلى الاعتراف للسلطة التنفيذية بإمكانية التشريع في ظروف خاصة عن طريق المراسيم بقانون، وتَبنّى الدستور القطري نظرية الضرورة، وجعل من حق السلطة التنفيذية إصدار المراسيم بقانون عن طريقها في حالات محددة نص عليها الدستور بإطار وشروط معينة.

ويبين الدستور حق الأمير في إصدار المراسيم بقوانين وأخضع إصدارها لمجموعة من الشروط وهي: عدم انعقاد مجلس الشورى، أن تكون حالة استثنائية تطلبت اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، وأن يعرض المرسوم بقانون على مجلس الشورى حال انعقاده[122]، ونشير إلى هذه الشروط كما يلي:

أولًا: عدم انعقاد مجلس الشورى

لا يمكن للسلطة التنفيذية استعمال الرّخصة الّتي تقرها لها المادة (٧٠) من الدستور إلا في حالة غياب مجلس الشورى، ويسمى ذلك بالقيد الزمني[123]. فإن كان المجلس منعقداً ففي إمكان السلطة

---

[120] انظر في طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964، ص 373

[121] سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٦٣

[122] المادة (70) من الدستور القطري الدائم

[123] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١٧، ص ٥١٠

التنفيذية التقدم بما تشاء من تشريعات تراها ضرورية لمواجهة الظروف التي تمرّ بها البلاد. وتتحقق غيبة المجلس في المدة ما بين أدوار الانعقاد العادية في الفصل التشريعي الواحد، بالإضافة إلى المدة التي تقع بين فصلين تشريعين[124].

ثانياً: توافر حالة الضرورة

وتجد حالة الضرورة تطبيقها في قيام الأحوال الاستثنائية والتي تتطلب من الأمير التدخل لإصدار هذه المراسيم، على أن حالة الضرورة ينبغي لقيامها توفر عدة عناصر وهي:

العنصر الأول: ويتمثل في قيام خطر جسيم حال موجه ضد الدولة; قد يكون مصدر هذا الخطر طبيعياً مثل الكوارث الطبيعية، وقد يكون اقتصادياً مثل الاضرابات الخطيرة للعمال، وقد يكون أجنبياً كالحروب، وبالرغم من صعوبة تحديد معيار جسامة الخطر فإنه يجب أن يخرج من المخاطر المتوقعة فهو غير مألوف، أما كون الخطر حال، فهو يعني ألا يكون مستقبلًا وألا يكون سبق وقد وقع وانتهى، وأخيراً لابد من تحديد محل التهديد بالخطر، حيث لا يكفي اشتراط توجيه التهديد للدولة وحسب.

أما العنصر الثاني، فهو استحالة مواجهة هذا التهديد بالطرق العادية وعن طريق المؤسسات الدستورية المختصة، ويعني إن وجدت وسيلة قانونية أو دستورية يمكن أن تواجه المخاطر التي تهدد سلامة الدولة، فيجب الرجوع إلى تلك الوسيلة، وفي حالة كانت هذه الوسائل عاجزة عن مواجهة تلك المخاطر، فيجب الرجوع إلى نظرية الضرورة وتطبيقاتها.[125]

ثالثًا: اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير

---

[124] حسن السيد، "المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص٢٧٨

[125] سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٣ و٢٤

يترتب على توافر حالة الضرورة تخويل الأمير أو رئيس الدولة في اتخاذ تدابير سريعة لا تحتمل التأخير، ومناسبة لحالة الضرورة، وتكون التدابير بإصدار المراسيم بقانون لها قوة القانون بذات الأثر القانوني للتشريعات العادية[126]، وعليه من الممكن أن تصدر بتعديل أو إلغاء أي قاعدة من قواعد القانون العادي، وفي جميع الأحوال يجب ألا تخالف القانون.

رابعًا: عرض المرسوم بقانون على المجلس التشريعي

يستوجب الدستور على السلطة التنفيذية متمثلة في الأمير عرض ما تم إصداره من مراسيم بقانون في أول جلسة بعد بدء دورة الانعقاد، وقد أوجب المشرّع الدستوري عرض المراسيم على مجلس الشورى وذلك حينما نص على "وتعرض هذه المراسيم"، على أن يتم العرض في أول جلسة انعقاد[127].

نخلص مما سبق، أنه لإصدار المراسيم بقانون فلابد أن تتوافر ظروف استثنائية تستلزم تدخل تشريعي عاجل، وتقدير حالة الضرورة من عدمها أمر يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية حسب كل حالة[128]، وعليه فإن إصدار تنظيم قانون الجمعيات بمرسوم بقانون يصعب التحقق من إثبات حالة الضرورة بشأنه والتي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير.

ومن ناحية أخرى، نجد أن الدستور المصري يتفق والدستور القطري حينما أحال تنظيم حرية تكوين الجمعيات إلى التشريع العادي، وذلك حتى يحدد ضوابط ممارسة هذا الحق، وعليه لابد

---

[126] سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ص٦٥

[127] إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري "دراسة مقارنة"، "رسالة دكتوراه"، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.، ٢٠١١، ص٤٤٠

[128] آمنه محمد الخاطر ومهند مختار نوح، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري "دراسة مقارنة". المجلة الدولية للقانون – قطر، ع 1، ٢٠٢٠، ص 8

أن يتقيد كلا المُشرّعَين بضرورة تنظيم هذا الحق بواسطة القانون دون أي أداة أخرى تكون أدنى من التشريع العادي ومع مراعاة عدم إهداره.

ويتحقق إهدار الحق حين يُعهد إلى السلطة التشريعية مسألة تنظيم الحقوق والحريات ويُغالي المشرّع فيما يتم إصداره من قوانين بوضع قيود على الحريات موضوع التنظيم مما يجعل ممارستها أمراً يشق على الأفراد ويصبح حينها النص الدستوري مجرد حبر على ورق[129].

وفي هذا فقد قضت المحكمة الدستورية في مصر بأن: "وحيث إن الدستور حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتآه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة على اختلافها ، ليحول دون إقتحام إحداهما المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية بما يعطل فعالية ممارستها، ولقد كان تطوير هذه الحقوق وتلك الحريات ، وإنمائها ، من خلال الجهود المتواصلة الساعية لإرساء مفاهيمها الدولية بين الأمم المتحضرة ، مطلباً أساسياً، توكيداً لقيمتها الاجتماعية، وتقديراً لدورها في مجال إشباع المصالح الحيوية المرتبطة بها ، ولردع كل محاولة للعدوان عليها"[130]

---

[129] حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، مرجع سابق، 2013 ص 82

[130] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 17 لسنة 14 قضائية بتاريخ 1995-01-14 مكتب فني 6 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 440 – شبكة قوانين الشرق

الفصل الثاني

إجراءات إنشاء الجمعيات

تتطلب التشريعات مجموعة من الشروط والإجراءات يتعين استيفاؤها لتأسيس الجمعية ومباشرتها لنشاطها، فتظهر إلى حيّز الوجود وتكتسب الشخصية المعنوية، ولمّا كانت الأنظمة القانونية المقارنة تتباين فيما بينها بشأن أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات، وممارسة هذه الجمعيات للأنشطة التي أسست من أجلها، فسوف نتناول في هذا الفصل أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات من ناحيةٍ أولى، وشروط تأسيس الجمعيات وإجراءات إشهارها من ناحيةٍ ثانية، وذلك في مبحثين رئيسيين على النحو التالي:

المبحث الأول: وسائل تنظيم حرية تكوين الجمعيات.

المبحث الثاني: شروط تأسيس الجمعيات وإجراءات إشهارها.

المبحث الأول

وسائل تنظيم حرية تكوين الجمعيات

تدور إجراءات الاعتراف بالجمعيات بين طريقين رئيسيين عرفتهما النظم القانونية المقارنة، يتمثل أولاهما في طريق الترخيص، أما ثانيهما فيتمثل في طريق الإخطار، وسوف نستعرض من خلال هذا المبحث بيانَ مفهومِ كلٍّ من هذين الأسلوبين مع بيانِ موقف القانونين القطري والمصري منهما.

وبناءً عليه، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم نظامَي الترخيص والإخطار.

المطلب الثاني: موقف القانون القطري والمصري من وسائل تنظيم حرية تكوين الجمعيات.

المطلب الأول

مفهوم نظامَي الإخطار والترخيص

يتمثل التنظيم القانوني الحاكم للحريات العامة في تلك النصوص التي تقوم بتنظيم ممارسة هذه الحريات بما يتوافق واحترام النظام العام. ذلك أن الحريات ليست مطلقة، وإنما يتعين أن يكون تنظيمها خاضعاً لضوابط تحولُ دون انتهاكها أو الانتقاص من مضمونها، فالأصل هو الحرية، إلّا أنّ هذا الأصل هو أصلٌ نسبيّ، على المشرّع أن يتدخل في تنظيمه قانوناً في سبيل ممارسته، وبذلك يكون التشريع هو القيد الضروري على الحرية وفي ذات الوقت كافلها[131]. وفي ذلك الخصوص تتدخل الإدارة في مجال الحريات العامة، غير أن مدى سلطة الإدارة في هذا الشأن

[131] محمد عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار "دراسة مقارنة"، مطبعة دار التأليف، القاهرة، 1957، ص 338

يختلف تبعاً لوجود نص تشريعي. وبناء عليه، فسوف نقوم في هذا المطلب باستعراض أهم الأساليب التي تتبعها النظم القانونية المقارنة في شأن تنظيم حرية تكوين الجمعيات، ألا وهما الترخيص من ناحية أولى، والإخطار من ناحية ثانية، وذلك في فرعين رئيسيين على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم الترخيص.

الفرع الثاني: مفهوم الإخطار.

الفرع الأول

مفهوم الترخيص

يعرّف بعض الفقه الترخيص بأنه "وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية بفرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غيرَ مستوفٍ للشروط التي قررها المشرّع سلفًا"[132].

كما عرّفه بعضٌ آخر بأنه "وسيلة قانونية إدارية تمارس بواسطتها السلطة الإدارية رقابتها السابقة وحتى اللاحقة على النشاط الفردي. فهو إجراء إداري له دور وقائي، يعطي الإدارة إمكانية المحافظة على النظام العام لدى ممارسة الأفراد حقوقهم وحرياتهم ووقاية المجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته بهدف توقّي الاضطرابات ومنع الإضرار به وحماية النظام العام به"[133].

---

[132] محمد عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 427

[133] عبدالرحمن عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري "رسالة دكتوراه"، جامعة بن عكنون، الجزائر، ٢٠٠٧ ، ص 157

وعُرّف أيضاً بأنه "إجراء بوليس وقائي يقوم على السلطة الضابطة والمقررة لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم".[134]

فهو إذن إجراء بواسطة القانون تمارس من خلالها الإدارة الأساليب الوقائية على النشاط الفردي وذلك بتمكين الجهة الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من الاشتراطات وذلك بقصد المحافظة على النظام العام عند ممارسة الأفراد لتلك الأنشطة وللوقاية من الأخطار في مواجهة المجتمع. ويتخذ الترخيص بالمعنى السابق، صوراً متعددة مثل الاعتماد، والرخصة، والإذن المسبق، ومؤدّاهُ أن الإدارة تُخضع الحرية لموافقة الإدارة المسبقة بحيث لا يُسمح بممارسة الحرية إلا بعد أخذ الإذن من الإدارة.

عليه، فإن الترخيص، يُعد أحدَ أساليب الضبط الإداري، ويدخل في حيز النظام الوقائي الذي يمنع وقوع الخطر، ويعبر عن رضا السلطة الإدارية في ممارسة النشاط أو الحرية، ويجعل الفرد في مركز قانوني في مواجهة الإدارة حال استوفى شروط الترخيص.[135]

بالرغم من أن أسلوب الترخيص يعد أقل وطأة من نظام الحظر أو المنع[136]، إلا أن اعتماد نظام الترخيص في نطاق ممارسة الحريات العامة، يقتضي كقاعدة عامة إجازة صريحة من المشرّع.

---

[134] عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995 ص281

[135] جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري "رسالة دكتوراه"، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٦، ص249

[136] الحظر: "يقصد بالحظر أن تتضمن لوائح الضبط حظر مزاولة نشاط معين حظراً كاملاً أو جزئياً. والأصل ألا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لأن ذلك يعني انتهاكاً للحرية ومصادرة للنشاط. ولكن أجاز القضاء استثناء الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالاً بالنظام العام أو كان نشاطاً غير مشروع" للمزيد انظر عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون – جامعة قطر– الدوحة، ٢٠١٧ ص 245 وما بعدها

وهو ما يعني أن تدخل الإدارة بفرض نظام الترخيص في غير الأحوال التي يرخص فيها المشرّع بذلك، يصم هذا التدخل بعدم المشروعية ويجعله بالتالي مستوجباً للإلغاء.[137]

ذهب رأي في الفقه أنه إذا كان الترخيص الإداري يخول الجهة الإدارية سلطة تقديرية بحيث يكون من سلطة الإدارة منع أو منح الترخيص، فإن هذا النوع من الترخيص يكون الأقرب بحد كبير من نظام الحظر أو المنع مما يكون أشد خطورة على الحرية[138]. ذلك أن سلطة الإدارة إزاء طلب الترخيص مختلفة عن سلطتها التقديرية في المسائل الأخرى، ولابد أن تكون في الأصل مقيدة لا تقديرية، وذلك بخلاف ما تقرر بخصوص أحكام النظرية العامة للسلطة التقديرية للإدارة[139]

بصورةٍ عامة يُشكل الترخيص استثناءً من قاعدة عامة. فقد يكون الترخيص استثناءً من حظرٍ عام في الأحوال التي يجيز فيها المشرّع ذلك، إذا قدّر أنّ الترخيص في هذه الأحوال لا يترتب عليه الإضرار بالمجتمع أو تهديد النظام العام، وإنما على العكس قد يحقق منفعة عامة، فيجيز حينها المشرّع مزاولة النشاط المحظور لشخص أو أشخاص محددين بشروط محددة. كما قد يكون تقييداً في إطار الإباحة العامة، عندما يقوم المشرّع بتنظيم حرية ما، فيخضع ممارستها لنظام الترخيص الإداري، من خلال تطلب موافقة جهة الإدارة على ممارسة هذه الحرية[140].

---

[137] حياة غلاي، القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية. مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة: مركز جيل البحث العلمي، ع8 ، ٢٠١٦، 37 – 50

[138] دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة "رسالة دكتوراه"، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠٠٤، ص٩١

[139] للمزيد: حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1989، ص177. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري "دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 431

[140] عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 11 و12

الجدير بالذكر أن هنالك نوعاً من الحقوق العامة لا يستلزم لممارستها الحصولُ على إذنٍ مسبقٍ من جهة الإدارة، وعليه لا يجوز لسلطات الضبط اشتراط الترخيص لمزاولتها، إلا في حال اشتراط الدستور أو القانون الحصول على موافقة مسبقة لممارستها، على سبيل المثال عندما ينص الدستور صراحة على كفالة حرية ممارسة الشعائر الدينية. وعلى خلاف ذلك، فإنه إذا ورد النص صراحة على إخضاع ممارسة الحريات التي ينص عليها الدستور أو القانون للترخيص، فلا يوجد ما يحول دون إخضاعها للترخيص[141].

الفرع الثاني

مفهوم الإخطار

يعرف الإخطار بأنه "وسيلةٌ من وسائل تنظيم ممارسات الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر وذلك بتمكين الإدارة العامة عند إعلامها بالعزم على ممارسة نشاطٍ معينٍ من المعارضة فيه إذا كان غيرَ مستوفٍ للشروط التي أوجبها القانون –سلفاً وبصفة موحدة– لشرعيّة مزاولته ومن شأنه تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الذي يجعله مُتفِقًا مع الصالح العام"[142].

خَلص بعض الفقه إلى أن الإخطار يتمثل كون النشاط في الأساس غير محظور، ولا يقوم على إذنٍ من السلطة المختصة قبل ممارسته، ولكن لابد من إخطار السلطة المختصة بممارسة هذا النشاط حتى يكون في مقدورها اتخاذ ما هو لازم من إجراءاتٍ لحماية النظام العام والوقاية من وقوع أي ضرر[143].

---

[141] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص٥٠

[142] محمد عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 502

[143] عبد الغني بسيوني، القانون الإداري: دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٥، ص 397

كما وصف البعض الإخطار أنه "إخبار السلطة الضبطية بمزاولة النشاط دون أن يكون لها الحق في معارضة اتباعه، وذلك حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على النظام العام[144].

نلاحظ أن بعض الفقه عمد إلى بيان وظيفة الإخطار والنتائج التي تترتب على اشتراطه قبل ممارسة الحرية، وذلك عوضاً عن تحديد مدلول الإخطار والتعريف به، فالإخطار يتمثل في كونه تصريح الأفراد للجهة الإدارية قبل ممارسة النشاط أو الحرية حتى تكون على بينة بما يراد ممارسته، ويكون للجهة الإدارية حقٌ في الاعتراض على ممارسة النشاط حال عدم استيفاء الشروط المقررة قانونياً.

عليه فإن الأصل أن يمارس الفرد حرياته العامة ومنها حرية تكوين الجمعيات، والاستثناء أن يتم تقييد ممارسة الأفراد للحريات ببعض وسائل الضبط الإداري، لذلك فإن الإخطار يتمثل في قيام الأفراد إعلان سلطات الضبط الإداري قبل الشروع في ممارسة الحق، والإحاطة بانعقاد العزم على الممارسة، فهو ليس طلباً تملك السلطات الإدارية الموافقة عليه أو رفضه، وإنما هو إجراء يشتمل على بيانات تُقدم لجهة الإدارة المختصة، حتى تكون على علمٍ بممارسة الحرية محل الإخطار[145].

بمعنى آخر، يقتضي نظام الإخطار ضرورة إبلاغ السلطات الإدارية المختصة عن نية الأفراد في ممارسة نشاط محدد تعترف به الأنظمة والقوانين، وذلك بقصد تلافي ما قد ينتج عن الممارسة

---

[144] جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، مرجع سابق، ص248

[145] حمد أحمد المناعي، حرية الاجتماع: دراسة مقارنة في مصر وقطر، "رسالة ماجستير"، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠، ص 121

غير الصحيحة لها.[146] وتكمن سلطة الإدارة في التحقق من صحة المعلومات التي ترفق في الطلب واستيفاء الشروط التي قررها القانون. كما يخولها نظام الإخطار كذلك اتخاذ الإجراءات الوقائية التي تمنع من ضرورة ممارسته في الخفاء والمحافظة على النظام العام[147].

ويكون الاخطار نوعين، فهو إما إجراءٌ ينحصر في إحاطة الإدارة بمضمون الإخطار وتكون سلطة الإدارة هنا غير مقترنة بالاعتراض، ويكون للأفراد ممارسة النشاط أو الحرية مجرد إعلان الجهة الإدارية في الرغبة بذلك، دون انتظار الموافقة على الطلب المقدم. وعليه يشكل هذا النوع من الإخطار مرحلة وسط ما بين إباحة النشاط وبين الحصول على إذنٍ سابق من الإدارة، ويمثل أقل الوسائل وطأةً وإعاقةً للحرية مقارَنةً بالترخيص[148]

أما النوع الثاني، وهو الإخطار الذي يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو ممارسة الحرية، مما يعني أن الجهة الإدارية لها صلاحية تقدير ممارسة الحرية من عدمها وفق ما يفرضه واقع الحال وما تراه، وذلك في ضوء سلطتها المقيدة التي يحكمها نظام الإخطار.

والأصل أن نظام الإخطار غيرُ مرتبطٍ بحق الإدارة في رفض ممارسة النشاط، بل يمكن للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار، ويكون الإخطار قريباً من الترخيص إذا كان مقترناً بحق الإدارة في الاعتراض عليه خلال مدةٍ معينة.[149]

المطلب الثاني

موقف القانون القطري والمصري من أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات

---

[146] مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري: الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن 2012، ص284

[147] محمد عبدا للطيف، نظام الترخيص والاخطار، مرجع سابق، ص 485

[148] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ٢٠١٥، ص ٥٥

[149] عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص213

بَيّنّا فيما تقدم أهمَ أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات، وهما الإخطار والترخيص. ولا شك أن اختيار المشرّعين من بين هذين الأسلوبين في تنظيم حرية تكوين الجمعيات، يتوقف على عدد من العناصر يأتي في مقدمتها، النطاق العام لممارسة الحقوق والحريات، الاعتبارات الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية السائدة في المجتمع.

وبناءً عليه، فسوف نستعرض من خلال هذا المطلب لموقف المشرّعين القطري والمصري من هذه الأساليب، مع بيان رأينا الخاص في هذا الخصوص، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: موقف المشرّع القطري من أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات.

الفرع الثاني: موقف المشرّع المصري من أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات.

الفرع الأول

موقف المشرّع القطري من أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات

المتتبِع للتشريعات الناظمة للجمعيات في دولة قطر، يجد أنها لم تعرف طريقًا لممارسة حرية تكوين الجمعيات غير الترخيص[150]، والذي يقتضي الحصول على الموافقة من الجهة الإدارية قبل ممارسة الحرية. وفي تأكيد ذلك، نصت المادة (9) من قانون رقم 12 لسنة 2004 والمادة 9 من المرسوم أنَّ الجمعية تكتسب شخصيتها الاعتبارية بعد إتمام التسجيل والإشهار بموجب أحكام القانون[151]، وذلك ليتم التأكد بأن ممارسة هذا النشاط لا يتعارض والقانون أو الإضرار بالنظام العام بعناصره المختلفة، ويبقى الترخيص هنا شرطاً لممارسة النشاط بخلاف الاخطار،

---

[150] المواد 7–9 من قانون رقم (2) لسنة 1974 بإنشاء الجمعيات. الجريدة الرسمية العدد 1 بتاريخ 1974/01/01، والمواد 7–9 قانون رقم (8) لسنة 1998بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. الجريدة الرسمية العدد 6 بتاريخ 1998/06/01. المواد 7–9 من قانون رقم (8) لسنة 1998بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. الجريدة الرسمية العدد 8 بتاريخ 2004/06/09. المواد من 7–9 من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. الجريدة الرسمية العدد السابع عشر بتاريخ 2020/10/18

[151] المادة (9) من قانون رقم 12 لسنة 2004 بشأن تنظيم الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري

ذلك أنه لا يسمح للأفراد ممارسة النشاط إلا بعد الحصول على ترخيص. وسنعرض في هذا الفرع المراحل التي يتم اتخاذها في سبيل تقديم طلب الترخيص: –

أولًا: تقديم طلب الإشهار

منح المشرّع الإدارة سلطة رفض طلب الترخيص أو إجراء تعديلات ضرورية متعلقة بالمصلحة العامة على النظام الأساسي للجمعية، وتُعرف المصلحة العامة بأنها تلك الأهداف التي تتبناها الدولة لتحقيق المنافع بشكلٍ يضمن العدل والشمولية للجماعة، وتدفع الضرر عنهم[152]، كما أكد القضاء الإداري في محاولةٍ لتأطير مفهوم المصلحة العامة إلى تحديد إطار نطاقها في تحديد صالح الجماعة[153].

والهدف من التصرف الإداري ليس المصلحة العامة بذاتها، بل تحقيق هذه المصلحة، وعليه في حال كانت هنالك مجموعة أهدافٍ من شأنها تحقيق مصلحة عامة، فعلى الإدارة أن تختار أكثر الأهداف تحقيقًا للمصلحة العامة، ولابد للإدارة أن تُفاضل وتُوازن إذا كانت أمام هدفين متعارضين لاختيار أكثر الأهداف تحقيقًا للمصلحة العامة[154].

ومن باب المخالفة، عندما لا تراعي الإدارة القواعد القانونية في تطبيقاتها، وتنحرف عن تحقيق المصلحة العامة، فإنها تقع في عيب إساءة استعمال السلطة، ويفرض مبدأ المشروعية على

---

[152] هشام حامد لكساسبه، الرقابة القضائية على توافر المصلحة العامة في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة مؤتة، مؤتة. الأردن، ٢٠٠٨، ص9

[153] "لا يقصد بالمصلحة العامة صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة، فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض لخروج بنتائج للجميع، وإنما المقصود بالمصلحة العامة هو مصلحة الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها" حكم محكمة القضاء الإداري – الطعن رقم 565 لسنة 20 قضائية – جلسة 1969/7/3

[154] عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة: الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005، ص324 و325

الإدارة خضوع الجهة الإدارية لأحكام القانون وعدم الخروج عن حدوده، ولضمان الحماية الكافية للحريات والحقوق العامة، وذلك بما لا يتعارض مع سلطة الإدارة التقديرية، وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة المصري، إذ قرر أن "الجهة الإدارية تستقل بتقدير مناسبة إصدار قراراتها وتترخص في تقدير ملاءمته ومراعاة ظروفه ووزن ملابساته المحيطة به طالما أنّ الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة لم يَشُبهُ عيب إساءة استعمال السلطة أو مخالفة القانون"[155].

تُعرف محكمةُ التمييز القطرية عيبَ استعمال السلطة بقولها "أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها الذي يبرر إلغاء القرار الإداري هو من العيوب القصدية في السلوك، فـــيلزم أن تكون جهة الإدارة قد تنكّبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار الإداري، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعثٍ لا يمتّ لتلك المصلحة بصلة"[156].

يتضح جلياً أن سلطة الإدارة لابد ألا تكون مطلقة وإنما مقيدة بتحقيق المصلحة العامة، وتكون سلطة الإدارة تقديرية في إطار المشروعية وتحت رقابة القضاء، كما يجب أن يكون هناك توفيق ما بين مبدأ المشروعية والسلطة التقديرية للإدارة. والجدير بالذكر أن من المستَقَر عليه في القضاء الإداري التزام الإدارة في ممارستها لأي سلطة تقديرية بضرورة استهداف المصلحة العامة في قراراتها وإلا كان قرارها معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة[157].

---

[155] مشاري خليفة العيفان وغازي عبيد العياش. حق الأفراد في الاجتماع بين الإباحة والحظر التشريعي. مجلة الشريعة والقانون. العدد الرابع والخمسون. ابريل 2013. كلية الحقوق. جامعة الإمارات العربية المتحدة. الامارات. ص 42و43

[156] حكم محكمة التمييز القطرية – الدائرة المدنية والتجارية – الطعن رقم: 230 لسنة 2013 – تاريخ الجلسة 2013/12/3، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[157] مشاري خليفة العيفان وغازي عبيد العياش. حق الأفراد في الاجتماع بين الإباحة والحظر التشريعي. مرجع سابق، ص44

وتأسيساً على ما سبق، فإنه ضماناً لاحترام الترخيص كنظام وقائي استعان المشرّع بتقرير عقوبات جنائية على كل من مارس نشاطاً للجمعية قبل أن يقوم بتسجيلها وفق المقرر في القانون، كما تبنى أسلوب الحظر للاشتغال في الأمور السياسية أو من يقوم بممارسة نشاط يخالف الغرض الذي تم إنشاء الجمعية من أجله، ويختلف المرسوم بقانونه الحالي عن القانون السابق في مسألة تشديد العقوبات المقررة على مخالفة أحكام القانون في خصوص مزاولة نشاط الجمعية بدون ترخيص[158].

كما أضاف التشريع الجديد جملةً من الأسباب التي ينبغي على الإدارة مراعاتها عند دراسة طلب تسجيل الجمعية، فمن جانبٍ أول عندما يخالف النظام الأساسي أحكام قانون الجمعيات أو النظام العام، فسوف ينتج عن ذلك عدم الموافقة على طلب تسجيل الجمعية. وقد عرَّفت محكمة التمييز القطرية النظام العام "أن النظام العام يعني مجموعة المبادئ الأساسية التي ترعى النظام السياسي، والتوافقات الاجتماعية، والقواعد الاقتصادية، والقيم الأخلاقية التي يقوم عليها كيان المجتمع، ويتحقق بها الصالح العام. وإن انصهر مفهوم النظام العام في الأغلب الأعم ضمن نص تشريعي، إلا أنه لا يضيق بتلك النصوص، بل يتسع ليشكل مفهوماً مطلقاً، قائماً بذاته. فإذا ما تضمن نص تشريعي لقاعدة آمرة أو ناهية تتصل بأحد تلك الأسس، وتتوخى المصلحة العامة لا مصلحة الأفراد، فلا يجوز التحلل منها، أو إهدارها، باعتبارها أصون لتلك المصالح المرتبطة بها، وأدعى إلى تنحية المصلحة الفردية التي تناقضها، بوصفها واقعة في المجال الطبيعي للنظام

[158] المادة (43) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمادة (50) من قانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

العام، الذي يتحدد دائرةً ومفهوماً، تخوماً ونطاقاً، على ضوء تلك العوامل الأساسية للمجتمع. إعلاءً للصالح العام وتغليبه[159]".

من جانبٍ ثانٍ، نجد أن المشرّع عمد إلى تخصيص الأسباب التي من شأنها أن تحول دون إشهار الجمعية، والتي من ضمنها عدم الالتزام بشروط إنشاء الجمعية[160]، وعدم الالتزام باستيفاء المؤسسين الشروطَ والبيانات اللازمة للتسجيل والإشهار[161]، بخلاف القانون السابق الذي خوّل الجهة الإدارية سلطةَ الاعتراض أو الرفض وفقًا للمصلحة العامة وحسب، ومع أن المشرّع لا زال يضع معايير واسعة مثل "المصلحة العامة"، إلا أن تحديد الأسباب كما في المادة (7) من المرسوم حصر جوانب عدم الموافقة على الإشهار أو إضفاء المزيد من التعديلات، يعد من وجهة نظرنا مسلكًا محموداً من المشرّع لكفالة حرية تكوين الجمعيات.

ثانيًا: النظر في طلب الإشهار

ألزم المشرّع القطري الجهة الإدارية النظر في طلب الإشهار خلال مدة محددة، وقد اختلفت أحكام القانون السابق بخصوص المدة التي يتم النظر فيها عن القانون الجديد، حيث كانت المدة المقررة للنظر في طلب الإشهار 30 يوماً، بينما أصبحت 60 يومًا في المرسوم الجديد[162]، وفي رأينا أن تحديد مدة زمنية طويلة للرد على طلبات الإشهار يشكل تعطيلاً لممارسة حرية تكوين الجمعيات، وهو أمرٌ غيرُ محمود، حيث لابد على الإدارة أن تتخذ إجراءاتٍ مناسبة وفي مهلةٍ زمنيةٍ قصيرةٍ حتى لا يبقى مصيرُ تأسيس الجمعية مُعلقًا لمدةٍ طويلة.

---

[159] حكم محكمة التمييز القطرية – الدائرة المدنية والتجارية –الطعن رقم: 348 لسنة 2015 – تاريخ الجلسة ٢٠١٥/١١/١٧، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[160] المادة (7) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[161] المادة (7) من قانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[162] المادة (7) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمادة (7) من قانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

وللوزارة الموافقة على طلب إشهار الجمعية حال استيفاء الشروط، ويكون ذلك عندما يكون الطلب مستوفيًا للشروط القانونية، أو طلب ما تراه من التعديلات على النظام الأساسي، وفي حال تم قبول التعديلات يتم إشهار الجمعية، أما إذا تم رفض التعديلات فإن ذلك يقود نحو رفض إشهار الجمعية.

أما الخيار الثاني فهو أن تقوم الوزارة برفض الإشهار، وذلك متى ما وجدت مخالفة الطلب للمصلحة العامة أو عدم استيفاء الاشتراطات القانونية ونذكر منها عدم استيفاء مؤسسي الجمعية الشروط القانونية أو مخالفة النظام الأساسي لأحكام القانون أو النظام العام، وعليه عندما تتجه نية الإدارة نحو رفض طلب إشهار الجمعية، فلابد أن تصدر قراراً صريحًا بذلك قبل انتهاء المدة المشار إليها وفق القانون وهي 60 يوماً.

وتأسيسًا على ما تقدم، فإن هنالك تساؤلًا بخصوص ما يترتب على انقضاء المدة المحددة لدراسة طلب الإشهار دون صدور قرار من الوزارة، حيث يؤكد المشرّع أن مرور المدة المقررة دون ردٍّ من قبل جهة الإدارة، يعتبر بمثابة قرارٍ إداريٍّ ضمني، وهو "القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الإدارة عن البتّ في طلبات الأفراد خلال فترةٍ زمنيةٍ معينة بالرفض أو القبول" [163]، ويترتب على مضي المدة دون رد؛ رفضُ إشهار الجمعية، وفي هذا الخصوص تؤكد محكمة التمييز القطرية أنه "لا يلزم لصدور القرار صيغة معينة أو بشكل معين فهو قد يكون شفوياَ أو مكتوباً، صريحاً أو ضمنياً، إيجابياً أو سلبياً"[164]، ويعد إطلاق يد الإدارة في التصرف بطلب

---

[163] غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين، المجلد الثاني، العدد الثالث، نوفمبر ١٩٩٨، ص 67

[164] حكم محكمة التمييز القطرية – الدائرة المدنية والتجارية – الطعن رقم 66 لسنة 2013، تاريخ الجلسة 2013/5/21، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

الإشهار دون قيود منضبطة محل نقد وإخلال بممارسة حرية تكوين الجمعيات[165]، بخلاف الاعتراف بالجمعية بقوة القانون على إثر انقضاء المدة دون اعتراض جهة الإدارة.

ومن ناحية أخرى، فإن المرسوم الجديد قد ألغى وجوب تسبيب قرار رفض إشهار الجمعية، ذلك أن اشتراط المشرّع تسبيب بعض القرارات الإدارية، يعتبر إجراءً شكليًا يترتب على إغفاله بطلان القرار[166]. وإذ أن اشتراط المشرّع تسبيب بعض القرارات الإدارية يعد من أبرز الضمانات للأفراد، حيث يمكنهم من مراقبة مشروعية القرارات، ومعرفة الأفراد للأسباب التي أدت إلى اتخاذ الإدارة قرارها من جانب آخر، بالتالي يدفع الإدارة لتحري الدقة عند إصدار القرارات في المستقبل[167].

ويتضح مما سبق، أن تسبيب القرارات الإدارية يعدّ ضماناً لممارسة حرية تكوين الجمعيات من ناحيتين، وذلك أن تسبيب القرار الإداري يحمي الأفراد من تعسّف الإدارة من ناحية أولى، ويكون ذلك باستفادة الأفراد من ضرورة التسبيب من خلال وقوف الأعضاء على الأسباب الحقيقية التي استندت إليها الإدارة، وعليه يتمكن بعد ذلك من تحديد موقفه من القرار، فإما يتقدم بالتظلم لعدم اقتناعه بما تم الاستناد إليه من أسباب للقرار، وإما يقتنع بفحوى القرار.

ومن ناحية ثانية، فإن أهمية التسبيب تظهر بالنسبة للإدارة مصدّرة القرار في أن الالتزام به، سيدفعها لدراسته بعينٍ فاحصةٍ للوقائع بشكل دقيق يجنّبها إصداره مشوباً بعيبٍ، مما يؤدي به إلى البطلان، وحيث أنّ بيانَ الأسباب هو أداة للمعنيين بالقرار في أنه لم يصدر وليداً لأهواءَ أو

---

[165] أحمد عبد الحميد الهندي، "حدود الحق في تكوين الجمعيات في القانون الدول لحقوق الإنسان." مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق ع2 ، ٢٠١٧، ص١٥٣٣

[166] حارث بن عبد الله بن أحمد العبري، تسبيب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة "سالة ماجستير غير منشورة" جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، ٢٠١٧، ص ٣٤ ومابعدها

[167] مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري "المجلد الأول"، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2017، ص 189–190

أغراضٍ لا تستهدف المصلحة العامة، وعليه فإن التسبيبَ كشفٌ وحسابٌ للمراجعة، ويساهم في تعديل السلوك الإداري ليعززَ احترامَ مبدأ المشروعية.

ثالثًا: التظلّم بشأن قرارِ رفض إشهار الجمعية

أجاز المشرّع القطري لمؤسسي الجمعية التظلم من قرار الرفض الصريح أو الضمني، ويقصد بالتظلم: طلبٌ يتم تقديمه من صاحب الشأن إلى الإدارة، وذلك لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون[168]، وتكون مدة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار برفض إشهار الجمعية أو مضي المدة المقررة دون تصريح من الإدارة، ومن ثم يقوم الوزير بعرضه على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً، ويكون القرار الصادر من مجلس الوزراء نهائياً، بمعنى عدم خضوع القرار الصادر من الإدارة لتصديق جهةٍ أخرى[169]، ولم يحدد المشرّع المدة التي يلزم فيها مجلس الوزراء بالبت في التظلم[170].

لا يُجيز المشرّع القطري الطعن قضائياً على ما يتعلق بأحكام قانون الجمعيات[171]، مما يعني أن القراراتِ المتعلقة بهذا الخصوص محصّنةٌ من النظر أمام القضاء، ولعلّ من المفيد أن نؤكدَ: إن القاعدة العامة المسلَّم بها هو أن القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء سواء من خلال الإلغاء

---

[168] ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 95

[169] مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري "المجلد الأول"، مرجع سابق، ص 141

[170] د.حسن السيد، قانون الجمعيات الجديد، خطوة إلى الأمام!، 2020/10/30، https://twitter.com/alsayedlaw/status/1322442491807830016?s=20

[171] انظر المادة (3) من قانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية والتي تنص على أنه " مع مراعاة حكم المادة (13) من قانون السلطة القضائية المشار إليه، تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:.... 3- الطلبات التي يُقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة باللجوء السياسي، والإقامة الدائمة، ودخول وخروج الوافدين وإقامتهم وإبعادهم، والجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات....."

أو التعويض، غير أنه واستثناءً من هذه القاعدة لا تزال بعضُ القرارات بعيدةً عن رقابة القضاء مثل أعمال السيادة والقرارات الإدارية التي يصدر تشريع يحظر القضاء من النظر فيها وتحصينها بتشريع خاص[172].

يقصد بالتحصين أن يقومَ المشرّع بإخراج تصرفاتِ الإدارة من نطاق رقابة القضاء عن طريق إسباغ حماية تشريعية كاملة أو جزئية على قراراتٍ لها ظروفٌ محددة[173].

كما تجدر الإشارة إلى أن التحصينَ يُعد من بين النظريات المخالفة لمبدأ المشروعية، والذي يفترض أن تخضع كافة القرارات الإدارية لرقابة القضاء، ويتحقق ذلك عندما تقوم الدولة على الأسس التالية[174]: مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة، بمعنى رسم حدودِ اختصاص كلِّ سلطةٍ في الدولة وعدم التعدي على هذه الحدود، وخضوع الإدارة للقانون بحيث يتعين على السلطة التنفيذية احترام إرادة المشرّع في عدم إهمال تطبيق القانون أو الخروج على نصوص القانون، وتحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة وذلك لإعانة الأفراد والقضاء على رقابة الإدارة في أداء وظيفتها الإدارية، بالإضافة إلى إخضاع الإدارة لرقابة القضاء ذلك أن مبدأ المشروعية لا قيمة له إلا حينما يتمُّ إلزامُ الإدارة باحترامه.

ويتضح مما سبق، تَجافي نظرية تحصين القرارات مع الأسس التي يقوم عليها مبدأ المشروعية، حيث أن من المبادئ المستقرة لدى الفقه والقضاء هو قيام الدولة على مبدأ المشروعية، وقد كان لمحكمة الاستئناف مسلك محمود أمام النقص التشريعي في قطر قبل العمل بقانون رقم (٧) لسنة

---

[172] سليمان محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي: دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، 2017، ص 438

[173] سليمان محمد سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية: جامعة عين شمس – كلية الحقوق، مج 3, ع 1 ، ١٩٦١، 115 – 138.

[174] سليمان محمد سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 12–14

٢٠٠٧، حين أرست عدم جواز تحصين القرارات من رقابة القضاء ما دام أنها من الممكن أن تهددَ العدل والطمأنينة والمساواة والطمأنينة والمساواة للمواطنين، بالإضافة إلى أن الدعوى هي الوسيلةُ القانونية لحماية مبدأ الشرعية من أيِّ تجاوزٍ أو اعتداءٍ من قبل الإدارة، وتعتبر من أنجح الوسائل لإجبار الإدارة على احترام القانون، إذ يمكن بمقتضاها التخلصُ من أيِّ قرارٍ إداريٍّ فرديٍّ مخالفٍ للقانون وذلك بإلغائه قضائياً، خاصة وأن المشرّع القطري تجنّب وضعَ أيّ قيدٍ على رقابة القضاء للقرارات الإدارية صراحةً أو ضمناً [175].

كما أن الدستور عندما نصّ على مسألة تحديد القانون الجهةَ التي تختص بالفصل في المنازعات الإدارية في المادة 138 "يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها"، فقد أورد النص بصورة عامة، بينما حدد قانون 7 لسنة 2007 اختصاصات الدوائر الإدارية على سبيل الحصر، بالإضافة إلى أنه قد أخرج طائفة من المنازعات الإدارية من نطاق رقابة القضاء[176].

ولذا ترى الباحثة بوجوب إزالة القيود على شروط تأسيس الجمعيات فيما يتعلق بالترخيص والذي يتعارض صراحةً مع حرية تكوين الجمعيات في المواثيق الدولية والتي صادقت عليها الدولة، حيث تتطلب عدم وجود قيود تقف عائقًا في مواجهة حرية الجمعيات، كما أنه لا يوجد مسوغٌ لمثل هذه القيود في مواجهة القرارات الإدارية، ذلك إن تحصين القرارات الإدارية من النظر أمام القضاء يناقض مبدأ المشروعية الذي يلزم خضوع القرارات لسيادة القانون ما دامت لا تمسّ أعمال السيادة، كما يشكل خطورةً في إهدار حق التقاضي الذي كفله الدستور.

---

[175] حكم محكمة الاستئناف القطرية – الطعن رقم 57 لسنة 1988 قضائية بتاريخ 1988-03-17، مجموعة المبادئ القانونية والأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف: الجزء الأول، ص٥٠٢

[176] عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، مرجع سابق، ص 35

الفرع الثاني

موقف المشرّع المصري من أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات

خلافًا لموقف المشرّع القطري، فقد سلك المشرّع المصري أسلوبَ الإخطار لتأسيس الجمعيات. وكما أوضحنا مسبقًا، تمثل وسيلة الإخطار وسيلةً وقائية لتنظيم ممارسة الحريات الفردية، وذلك من خلال تمكين الإدارة من اتخاذ ما يلزم من إجراءات ضرورية للمحافظة على مقتضيات النظام العام.

وتأكيداً لذلك، فقد نصت المادة (2) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي على أنه "يكون تأسيس الجمعية الأهلية بموجب إخطار يُقدم إلى الجهة الإدارية على النموذج الذي تحدده مستوفياً جميع المستندات المنصوص عليها في المواد التالية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار... ولا يعتبر إخطاراً منتجاً لآثاره القانونية كلُ إخطارٍ لم يستوفِ جميعَ البيانات والمستندات المطلوبة وفقاً للنموذج المُعدّ لذلك"[177].

يجد نظام الإخطار في جمهورية مصر العربية سندَه الدستوري في نص المادة (75) والتي تنص على أنّ: "للمواطنين حقُ تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساسٍ ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار"[178]ولذا فإن نظام الإخطار يمثّل من هذه الزاوية ضمانةً دستورية لحرية تكوين الجمعيات.

مع أن المشرّع المصري قد تبنّى نظام الإخطار، إلا أنه قد اعتمد الإخطارَ المقترنَ بحقٍّ الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحرية، وهذا واضح من خلال وضع نموذج مُعد لتأسيس الجمعية

---

[177] المادة (2) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي. الجريدة الرسمية العدد 33مكرر (ب) – بتاريخ 19–8–2019

[178] المادة (75) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر بتاريخ 2014–01–18 نشر بتاريخ 2014–01–18 يعمل به اعتباراً من 2014–01–18 الجريدة الرسمية 3 مكرر (أ)

وانتظار مدة يحددها المشرّع لتكون هنالك فرصة للاعتراض، وعليه لا تتخذ الجهة الإدارية موقفًا سلبيًا وحسب، كما هو مقرر في نظام الإخطار كقاعدة عامة، بل يحق لها في هذا الأسلوب، أن تبدي سلوكًا تعبر فيه عن موقفها من تأسيس الجمعية، مما يخولها سلطة موسعة تقترب فيه من الترخيص الإداري المسبق الذي يتيح للإدارة سلطة الرفض.

يرى جانب من الفقه في هذا الطريق إخلالًا بمقتضيات الحق في حرية تكوين الجمعيات، وذلك من خلال إعطاء الإدارة سلطةً تكاد تكون مطلقة في الموافقة أو الرفض على إشهار الجمعية إرساءها بواسطة المحكمة الدستورية[179].

إن ما نعتقد بصحته، أنّ جعْلَ تأسيسِ الجمعية رهنًا بموافقة الجهة الإدارية في شكل الإخطار المقترن بحق الاعتراض يشكلُ قيداً على الحق في تكوين الجمعيات، وهو الأمر الذي يتعارض مع القواعد التي أرستها المحكمة الدستورية العليا فيما يتعلق بحرية تكوين الجماعات المختلفة سواء كانت نقابات أم جمعيات[180].

نذكر من هذه الأحكام ما قضت به المحكمة من "حيث إن الحق في التجمع بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم من الحقوق التي كفلتها المادتان 54، 55 من الدستور، وذلك سواء نظرنا إليه باعتباره حقاً مستقلاً عن غيره من الحقوق، أم على تقدير أنّ حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، محققاً من خلالها أهدافها. وحيث إن هذا الحق وسواء أكان حقاً أصيلاً أم تابعاً أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما أقام أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاهاً معيناً، تجمعاً

---

[179] عاطف محروس إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص466

[180] محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية مرجع سابق، ص 104 وما بعدها

منظماً يحتويهم، يوظفون فيه خبراتهم ويطرحون آمالهم، ويعرضون فيه كذلك لمصاعبهم ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع نافذةً يطلّون منها على ما يعتمل في نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي."[181]

أجاز المشرّع المصري للجهة الإدارية النظر في طلب الإشهار خلال مدة محددة، وهي 60 يوم من تاريخ تقديم طلب إشهار الجمعية بالإخطار، وكما رأينا أن الإدارة لابد أن تسلك إجراءات مناسبة وفي مدة زمنية بسيطة، وعليه فإن للوزارة أن تقوم بإيقاف النشاط وذلك بقرار مسبب – على نحو ما بينا سابقًا–، وذلك في حالة كان نشاط الجمعية مخالفًا للدستور أو مخالفاً لقانون العقوبات، أو عندما لا يستوفي الإخطار البيانات الملحقة به، عندها يكون أمام المؤسسين خياران، وهما إما القبول بالتعديلات ليتم إشهار الجمعية، أو رفض التعديلات والطعن على هذا القرار أمام القضاء خلال ستين يوماً.[182]

تأسيساً على ما تقدم، فإن هنالك تساؤلًا بخصوص ما يترتب على انقضاء المدة المحددة لدراسة طلب الإشهار دون أن تصرح الإدارة بالرفض أو بالإشهار، وفي هذا قد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن" أحاط المشرع إنشاء الجمعيات الخاصة بعدة ضمانات من بينها اعتبار الجمعية قد تم شهرها في حالة سكوت الإدارة عن اتخاذ أي إجراء نحو شهرها خلال ستين يوماً التالية لتاريخ

---

[181] حكم المحكمة الدستورية العليا– المحكمة الدستورية العليا– في الدعاوى رقم 153 لسنة 21 قضائية – دستورية – بتاريخ 2000–06–03 مكتب فني 9 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 582– شبكة قوانين الشرق. ورقم 6 لسنة 15 قضائية – دستورية العليا – بتاريخ 15–04–1995 – جامعة منيسوتا – مكتبة حقوق الانسان http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-6-Y15.html

[182] المادة (9) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

تقديم طلب الشهر من جانب ذوي الشهر ما لم تقرر الجهة الإدارية صراحة بعد أخذ رأي الاتحاد المختص رفض شهر نظام الجمعية خلال المدة المشار إليها مما ينقض قرينة الشهر الحكمي"[183].

ويتضح جلياً من حكم المحكمة أن المشرّع المصري قد اعتبر الجمعية مُشهرة بقوة القانون بعد انقضاء المدة المقررة للطعن، دون أن تخطر الجهة الإدارية المؤسسين بالرفض أو التعديل، بخلاف المشرّع القطري الذي اعتبر أن مرور المدة المقررة لطلب الإشهار دون رد يترتب عليها قرار ضمني بعدم الإشهار.

رأيُنا الخاص بشأن أساليب تنظيم حرية تكوين الجمعيات

رأينا فيما مضى أنَّ كلَّ أساليبِ تنظيم حرية تكوين الجمعيات تُعد من قبل الأنظمة الوقائية، وإحدى الوسائل التي تتدخل بواسطتها الدولة لمراقبة ممارسة هذه الحرية.

ونخلص من العرض السابق أنّ نظامَ الإخطار يُعد أكثرَ ملائمةً مع حرية تكوين الجمعيات لاتصالها بحقوق ومصالح الإنسان الجوهرية. فمن ناحية أولى، يتسق نظامُ الإخطار مع قواعد القانون الدولي التي تقضي بعدمِ فرضِ أية قيودٍ على حرية تكوين الجمعيات، باستثناء ما تنص عليه قواعده، لاسيما تلك المتعلقة بحقوق الإنسان[184]، أو ما تنص عليه القوانين الوطنية، وتشكل تدابيرَ ضروريةً لابدّ من وجودها في أيّ مجتمعٍ ديمقراطيٍ للمحافظةِ على النظام العام.[185]

ومن ناحيةٍ أخرى، فإنّ أسلوبَ الإخطار يتفقُ وممارسة حرية تكوين الجمعيات، حيث إنه يحقق الغاية من تنظيم أي حرية ويكون ذلك بالتوفيق بين ممارسة هذه الحرية وبين الاعتبارات

---

[183] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 2667 لسنة 30 قضائية بتاريخ 1985-04-06 مكتب فني 30 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 911 – شبكة قوانين الشرق

[184] القرار A/HRC/RES/21/15 الذي اعتمده مجلس حقوق الإنسان في 30 أيلول/ سبتمبر 2010 بشأن الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات

[185] البند الثاني من نص المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر1966

الأخرى، وذلك بعدم إعاقة ممارسةِ هذه الحريات أو إلغائِها، حيث لا يجب أن يتركَ المشرّع ممارسة الحريات موقوفةً تحت سلطة الإدارة إن شاءت أقرّتْ بها وإن شاءت رفضتْ.

في هذا الخصوص أشار المقرر الخاص بالأمم المتحدة إلى ضرورة تبني نظام الإخطار عوضاً عن الترخيص عند تنظيم ممارسة حرية تكوين الجمعيات، واعتبار الجمعيةِ كياناً قانونياً بمجرد الإبلاغ عن تأسيسها وتقديم المعلومات الأساسية.[186] ولا يجب أن يكون الإخطار شرطًا مسبقًا لوجود جمعية ما، بل إجراءٌ يقوم الأعضاء بتقديم المعلومات من خلاله للإدارة بتسجيل إنشاء الجمعية المذكورة[187].

نذكر على سبيل الاستشهاد موقف المشرّع الفرنسي بخصوص إشهار الجمعيات، حيث يقرر قانون الجمعيات أن كل جمعية ترغب في الحصول على الأهلية القانونية، يجب أن يتم الإعلان عنها عن طريق المؤسسين ويكون ذلك عبر إعلان يقدم لمديرية المقاطعة، ويتضمن الإعلان اسم الجمعية والهدف منها ومقرها والبيانات الأخرى المتعلقة بالأعضاء القيادين، ويكون الاعتراف بالجمعية بمجرد إيداع الأوراق المتعلقة بتأسيس الجمعية، وتقوم الإدارة المختصة بإعطاء الجمعية إيصال الإشهار دون أن يكون لها حق الاعتراض على تأسيس الجمعية[188].

ولا تملك الإدارة في مواجهة الجمعية التي أعلنت عن تأسيسها وفقًا لأحكام القانون أي سلطة، ولا يكون من حقها الاعتراض إلا في حال لاحظت أن الجمعية قد خالفت الأحكام المقررة

---

[186] تقرير المقرر الخاص بحالة المدافعون عن حقوق الانسان، المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته التاسعة والخمسون، بتاريخ 1/10/2004، رمز الوثيقة A\59\401

[187] Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27. Pra 58

[188] Article 5, Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, 02-07-1901, مشار إليه في موقع www.legifrance.gouv.fr

بموجب القانون كتأسيس الجمعية بهدف غير مشروع[189]، أو الإغفال عن موافاة الإدارة بالتعديلات في المواعيد المقررة أن تلجأ للقضاء لطلب حل الجمعية[190].

[189] Article 3, Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, 02-07-1901, مشار إليه في موقع www.legifrance.gouv.fr

[190] Article 7, Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, 02-07-1901, مشار إليه في موقع www.legifrance.gouv.fr

المبحث الثاني

شروط تأسيس الجمعيات وإجراءات إشهارها

أوجبت التشريعات المقارنة بشأن تنظيم الجمعيات مجموعةً من الشروط والإجراءات التي يتعين استيفاؤها مُقدماً لإنشاء الجمعيات وممارستها للأنشطة التي قامت من أجل تحقيقها. وتدور مجموع هذه الشروط والإجراءات حول شروط تأسيس الجمعيات من ناحية أولى، وإجراءات إشهار الجمعيات من ناحية ثانية، وسوف نتناول هاتين المسألتين بالتفصيل، في مطلبين متتالين على النحو التالي:

المطلب الأول: شروط تأسيس الجمعيات.

المطلب الثاني: إجراءات إشهار الجمعيات.

المطلب الأول

شروط تأسيس الجمعيات

بالرغم من تباين الأنظمة القانونية فيما بينها في شأن الشروط المتطلبة لتأسيس الجمعيات، إلا أنه يمكن ردّ هذه الشروط إلى ثلاثة شروط رئيسية، يتعلق أولهم بالعدد المطلوب في الأعضاء المؤسسين للجمعية، ويرتبط ثانيهم بالرسوم المالية للجمعية، أما ثالثهم، فيرتبط بالشروط الواجب توافرها في أعضاء الجمعية، سواء أكانوا من المؤسسين أم من المُنضمين.

وسوف نتولى معالجة هذه الشروط تباعاً فيما يلي:

أولًا: الشروط المتعلقة بعدد الأعضاء المؤسسين

بالرغم من اشتراط التشريعات المقارنة لقيام الجمعيات بوجهٍ عام ألّا يقلَّ عددُ الأعضاء المؤسسين عن عددٍ معين، غيرَ أنّ هذه التشريعات قد تباينت فيما بينها بشأن هذا العدد المطلوب لقيام الجمعية.

وفي هذا الخصوص ذهب المشرّع القطري في الفقرة الأولى من نص المادة 2 من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة، إلى النص على الحد الأدنى لعدد الأعضاء المؤسسين وهو عشرون شخصاً لقيام الجمعية[191].

كما اشترط المشرّع المصري في الفقرة الثانية من المادة رقم 1 من قانون تنظيم الجمعيات ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن عشرة أشخاص كحدٍ أدنى لتأسيس جمعية سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين.[192]

يَطرح هذا التحديد تساؤلًا هامًا حول الحكمة من تطلب هذه التشريعات لهذه الأعداد من المؤسسين، ذلك أن الجمعيات تقوم على أساسٍ تعاقدي، ومعلومٌ أنّ أطراف العقد اثنان فأكثر، لأن العبرة في تأسيس جمعية لا بعدد الأعضاء، بل لتحقيق أهدافها التي أُنشئت من أجلها[193].

ولذا تعتقد الباحثة أن اشتراطَ هذه الأعداد الكبيرة من المؤسسين لقيام الجمعية عقبةٌ أمام الأفراد في ممارستهم لحرية تكوين الجمعيات وإرهاقٌ لا مبررَ له. فالعبرةُ من قيام الجمعية هو تحقيق أغراضها لا بعدد الأعضاء، فإذا استطاعت أن تستقطبَ أعضاءً جدداً كان ذلك سبباً في استمرارها. ويتعين الإشارة في هذا الخصوص إلى أن هناك من التشريعات المقارنة الحديثة ما اكتفى في تأسيس الجمعيات بوجود عضوين مؤسسين كحدٍ أدنى، ومن أمثلة هذه القوانين التي

---

[191] المادة (2) من قانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[192] المادة (1) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[193] رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 123

حذت حذو هذا الاتجاه الأخير التشريع الفرنسي حيث إنه أقرّ حرية تأسيس الجمعية لشخصين[194]، والتشريع المغربي الذي يعرّف الجمعية أنها اتفاقٌ ما بين شخصين أو عدة أشخاص[195].

كما يتعين الإشارة إلى أن المشرّع القطري، وعلى سبيل الاستثناء قد ذهب في نص المادة (2) إلى استثناء بعض الجمعيات من هذه الشرط، شريطة موافقة رئيس مجلس الوزراء عند الضرورة ولمقتضيات المصلحة العامة وبعد اقتراح الوزير[196]. وهذا المسلك من وجهة نظر الباحثة، وإن كان محموداً، إلا أنه يظل استثناءً مشروطًا بتحقق ضوابطه.

ثانيًا: الشروط المتعلقة بسداد الرسم المالي

ويعرف الرسم أنه مبلغ من المال أو المساهمة النقدية التي يقدمها الأفراد، في مقابل التمتع بخدمات محددة تقوم بها الدولة أو أجهزتها المتعددة[197]، وقد نص المشرّع القطري على ضرورة أن يتم سداد رسمٍ بمقدار 1000 ألف ريال قطري لقيام الجمعية[198]، كما خصّ المشرّع الجمعياتِ المهنية بسدادِ رسمٍ مقدارُه خمسون ألف ريال عند التسجيل، ورسمٍ سنويٍ بمقدار عشرة آلاف ريال قطري.

---

[194] "L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations." Article 1, Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

[195] ظهير شريف رقم 376-58-1 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر، بتاريخ ٢٦ جمادى الأولى ١٣٧٨، ٢٧ أكتوبر ١٩٥٨. ص ٢٨٤٩

[196] المادة (2) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[197] وائل إبراهيم، الضرائب: أنواعها وآثارها الاقتصادية الاجتماعية من الناحية النظرية. المؤتمر العلمي الثاني للاقتصاديين الكويتيين: أدوات السياسة المالية لمواجهة العجز في الموازنة العامة: الجمعية الاقتصادية الكويتية وجامعة الكويت – كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية، الكويت: الجمعية الاقتصادية الكويتية، ١٩٩٥، ص320

[198] المادة (٢) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

ونجدُ أنّ فرضَ رسومٍ عاليةِ القيمة يؤدي إلى نتيجةٍ مفادُها بحثُ أعضاء الجمعية عن جهاتٍ تقوم بتغطية التزاماتها مما يؤثر على استقلاليتها، وعلى الأهداف المنشودة من إنشائها، كما يؤثر ذلك سلبياً على أنشطة الجمعية نظراً لإرهاقها بالأعباء المادية المستمرة.[199]

ونجد أنّ المرسوم بقانون قد أحال مسألة تحديد رسوم الخدمات التي يتم تقديمها من الوزارة بقرار من الوزير[200]، بخلاف القانون السابق الذي حدد أنواع الرسوم مثل رسم قيام الجمعية، والرسم السنوي، ورسم التجديد، مما يعني أن المرسوم الحالي يسمح بزيادة الرسوم من وقت لآخر بقرار وزاري[201]، وحيث أن التشريع الجديد قد جاء بعبارة عامة مثل "تحديد رسوم الخدمات التي تقدمها الوزارة" مما يعطي جهة الإدارة صلاحيةً كبيرةً في تحديدِ كافة الرسوم دون أن يكون هنالك قيود على ذلك، مثل أن يحدد "القانون" نوع الخدمة التي يتحصل بموجبها الرسم والحدود القصوى التي لا يجب تجاوزها، وهو ما قد ينتج عنه أن تتحول الرسوم إلى مجرد وسيلة جباية بحيث لا يقابل تحديدَها خدماتٌ حقيقية[202].

ثالثًا: الشروط المتعلقة بأعضاء الجمعية

علاوة على الشروط السابقة، فقد تطلّبت التشريعات المقارنة لتأسيس الجمعيات مجموعةً من الشروط التي يتعين توافرها في الأعضاء، سواءً أكانوا من المؤسسين، أم من المنضمين. وتتمثل هذه الشروط في: الأهلية المدنية، الجنسية، الأهلية الأدبية، حسن السيرة. وسوف نقوم بمعالجة هذه الشروط تباعاً فيما يلي:

---

[199] حسن السيد، وقفات دستورية، مرجع سابق، ص 180

[200] المادة (56) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[201] د.حسن السيد، قانون الجمعيات الجديد، خطوة إلى الأمام!، 2020/10/30، https://twitter.com/alsayedlaw/status/1322442491807830016?s=20

[202] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 175 لسنة 22 قضائية – بتاريخ 2004-09-05 مكتب فني 11 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 980 – شبكة قوانين الشرق

1- الأهلية المدنية

يتطلب لتأسيس الجمعية أن يكون المؤسس قد بلغ سناً معيناً يؤهله لتحمل الالتزامات الواقعة على عاتقه، وقد حدد القانون المدني القطري سن الرشد بلوغ الشخص 18 دون إصابته بعته أو سفه أو جنون.[203] وجاء قانون الجمعيات القطري مطابقًا للقواعد العامة المتعلقة بالأهلية حيث تطلب قانون الجمعيات القطري في أعضاء الجمعية المؤسسين والمنضمين على حد السواء ألا يقل سنهم عن ثماني عشرة سنةً ميلادية.[204]

ولم يختلف موقف المشرّع المصري حيث تطلب في الأعضاء تمتُعهم بالحقوق المدنية. كما اشترطت اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات أن يكون "جميع المؤسسين من الأشخاص الطبيعيين المتمتعين بالأهلية الكاملة.[205]" وبالرجوع للقواعد العامة في التشريع المصري يتبين أن سن الرشد وفقًا لقواعد القانون المدني المصري هو إحدى وعشرون سنةً ميلاديةً كاملة[206]. وعليه يُحرم مَن هم دون سن الرشد والمصابين بأمراض عقلية من تأسيس الجمعيات.

---

[203] 2/49 من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني القطري

[204]الفقرة الثانية من المادة (٢) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، الفقرة الثانية من المادة (٢) من قانون رقم 12 لسنة 2004 بشأن تنظيم الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري

[205] المادة رقم (18) من قرار وزير التأمينات والشئون الاجتماعية – رقم 178 – لسنة 2002 بشأن العمل بأحكام اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الصادر في ٢٢ أكتوبر ٢٠٠٢، نشر في الوقائع المصرية العدد 244 بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠٠٢، شبكة قوانين الشرق

[206] المادة 44 من قانون رقم 131 لسنة 1948 بشأن إصدار القانون المدني. الوقائع المصرية العدد 108مكرر – بتاريخ 29-7-1948

2- الجنسية

من الشروط الواجب توافرها في عضو الجمعية في بعض التشريعات أن يكون من مواطني الدولة ومتمتعاً بجنسيتها، والجنسية تعني رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة، ويرسم القانون النظام المتعلق بها، والآثار التي تترتب على ذلك بوصفها تمس كيان الدولة[207]

وقد اشترط المشرّع القطري كقاعدة عامة أن يكون المؤسس أو العضو قطرياً، ولم يفرّق في هذا الخصوص بين القطري الأصلي والقطري المُتجنس. كما أجاز على سبيل الاستثناء بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير، وذلك وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة أن يتم تأسيس الجمعيات من قبل شخص غير قطري[208].

أما عن المشرّع المصري، فلم يقصر حرية تكوين الجمعيات على المواطنين المصريين، سواء أكانوا مواطنين أصليين أم مُتجنسين وحسب، وإنما أجاز لغير المصريين ممن لديهم إقامة دائمة أو مؤقتة في الدولة الاشتراك في مجلس إدارة الجمعية أو عضويتها في حدود نسبة 25٪ من العدد الإجمالي للأعضاء[209]، كما يجوز كذلك للجاليات الأجنبية الحصول على ترخيص بتأسيس الجمعيات بقرار من الوزير المختص[210]، مما يعني أن المشرّع المصري قد أجاز لغير المواطنين حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها بترخيصٍ مسبق.

ويتفق تمتعُ غيرِ المواطنين بحرية تكوين الجمعيات مع قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان اهتماماً بتوسيع مفهوم حرية التجمع السلمي ليشمل الأشخاص عديمي الجنسية واللاجئين

---

[207] عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، مرجع سابق، ص 67

[208] المادة (2) من قانون رقم 12 لسنة 2004 بشأن تنظيم الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمادة

[209] المادة رقم (5) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي. الجريدة الرسمية العدد 33مكرر (ب) - بتاريخ 19-8-2019

[210] المادة رقم (6) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي.

والأجانب والمهاجرين[211]. فالقانون الدولي وإن كان يقصد ممارسة بعض الحقوق على المواطنين كالحقوق السياسية، مثل الحق في التصويت وإمكانية شغل منصب سياسي. إلا أن عدم حصول الفرد على الجنسية لا يعني تماماً حرمانه من أن يمارس حريته في التعبير بخصوص الشؤون السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية في بلد إقامته[212]، خصوصاً أن هذه الفئات تحتاج إلى مساحةٍ بديلة للمشاركة في الفضاء العام والتعبير عن اهتماماتها بالانخراط في المجتمع.

وعلى هدي ما تقدم، فإن للدولة الحقَ في تحديد بعض الشروط المتعلقة بانضمام غير المواطنين عند التقديم للجمعية، إلا أن هذه الشروط لابد وألا تكون أكثر إرهاقًا من تلك المتعلقة بتأسيس جمعياتٍ للمواطنين، إذ لابد أن تخضع للإطار القانوني ذاتِه وتطبيقها في حدودٍ لا تمسّ المراكزَ القانونية للأجانب.

3- الأهلية الأدبية

ويقصد بالصلاحية الأدبية أن يكون العضو في الجمعية محمودَ السيرة وحسنَ السمعة، وألّا يكون قد صدر بحقه حكمٌ في جريمةٍ مُخلةٍ بالشرف أو الأمانة مالم يكنْ رُد إليه اعتبارُه. وبمفهوم المخالفة فإن قيام مانعٍ من هذه الموانع القانونية السابقة سواء كان ذلك بصورة مؤقتة أو دائمة[213]، ينتج عنه عدم صلاحية الشخص للانضمام أو تأسيس الجمعية مما يتعين الاطمئنان إلى أمانة ونزاهة دوافع مؤسسي الجمعية.

ويرى بعض الفقه الجمعَ بهذه العناصر تحت شرط الأهلية الأدبية وسنوضح هذه العناصر تباعًا:

أولًا: أن يكون حَسنَ السمعةِ محمودَ السيرة

---

[211] التعليق العام رقم 15 "وضع الأجانب بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية الدورة السابعة والعشرون (1986)

[212] أحمد عبد الحميد الهندي، "حدود الحق في تكوين الجمعيات في القانون الدولي لحقوق الإنسان." مرجع سابق، ص 1604

[213] سعد العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار دجلة، 2009، بغداد، ص 244

لم تحدد التشريعاتُ ماهيةَ حُسنِ السيرة، ولا شك أنّ هذا الشرطَ من الشروط التي تتسم بالعمومية لذلك يجب الوقوفُ على اجتهاد الفقه والقضاء بهذا الخصوص. يرى البعضُ أن شرط حُسنِ السيرة يستلزم وجوبَ تحلّي عضو الجمعية بمجموعةٍ من الصفات تؤهله بأن يكون موضعَ ثقةِ المجتمع[214].

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر شرط حسن السيرة بأنه "ما عرف به أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألسن وتقر في الأذهان على أنها صحيحة وإن لم يمكن ردها إلى أصل ثابت معلوم ولذلك فإنه لا يشترط لسوء سيرة المرء أن يكون قد وُجه إليه اتهام مشين أو صدرت ضده أحكامٌ ماسة، حتى أن المادة السادسة المذكورة قد ميزت بين السيرة المحمودة وبين عدم صدور أحكام جنائية وجعلتهم شرطين مستقلين من شروط الصلاحية للتعيين في الوظائف، إنما يكفى لسوء سيرة المرء أن تقوم ضده الشبهات وتَعلَق بسمعته شوائب تلوكها الألسن دون أن يصل الأمر إلى حد إدانته في ذلك بأية أحكامٍ جنائية أو غيرها.[215]"

وقد انفرد المشرّع القطري بوجوب استيفاء هذا الشرط للقيام بتأسيس جمعية، غير أنه لم يحدد مضمون هذا الشرط أو وسيلة إثباته[216]، وهي تعد من المسائل الموضوعية التي تستقل الجهة الإدارية بتقديرها، وفقاً لماهية الطلب المقدم من الأفراد.[217]

ثانياً: عدم صدور حكم نهائي في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة

---

[214] محمد مطلق، الجرائم المخلة بشرف الوظيفة في الفقه الإسلامي: دراسة فقهية مقارنة بالقانون الكويتي "رسالة ماجستير". جامعة العلم الإسلامية العالمية. عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص 31

[215] حكم محكمة القضاء الإداري – الطعن رقم 717 – لسنة 11 قضائية – تاريخ الجلسة 5-3-1958 – شبكة قوانين الشرق

[216] المادة (2) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمادة (2) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[217] محمد مطلق، الجرائم المخلة بشرف الوظيفة في الفقه الإسلامي: دراسة فقهية مقارنة بالقانون الكويتي، مرجع سابق، ص 31

في ظل عدم تحديد التشريعات لمدلول الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، يكون للقضاء أن يحدد الجريمة المخلة بالشرف والأمانة، وبهذا المعنى نرى أن اتجاه دائرة الفتوى والعقود في قطر قد اتفق مع أحكام المحكمة الإدارية العليا والذي سار نحو أن الجرائم المخلة بالشرف والأمانة: – " هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع مع الأخذ في الاعتبار طبيعة الوظيفة، ونوع العمل الذي يؤديه العامل المحكوم عليه، ونوع الجريمة والظروف التي ارتكبت فيها، والأفعال المكونة لها، ومدى كشفها عن التأثير بالشهوات، والنزوات، وسوء السيرة، إلى الحد الذي ينعكس أثرها على العمل، وغير ذلك من الاعتبارات."[218]

وفي هذا الخصوص اشترط المشرّع القطري في أعضاء الجمعيات ألا يكون قد سبق الحكم عليهم بحكم نهائي في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن رد إليهم اعتبارهم. [219] أما المشرّع المصري، فقد اشترط في العضو المؤسس ألا يكون قد سبق الحكم عليه بحكم نهائي بعقوبة جناية، أو بحكم نهائي بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف والأمانة، وذلك ما لم يكن قد رد إليه اعتباره[220].

ويتضح مما تقدم أن نطاق الحظر في القانون القطري أوسع من القانون المصري. ففي حين يمتد نطاق الحظر في القانون القطري ليشمل كل من أدين بحكم نهائي بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، بغض النظر عما إذا كانت هذه الجريمة جناية أو جنحة، وبغض النظر عن نوعية

---

[218] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 771 لسنة 12 قضائية بتاريخ 1972-01-22 مكتب فني 17 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 169 – شبكة قوانين الشرق، انظر في الفتوى الصادرة من وزارة العدل القطرية، دائرة الفتوى والعقود، فتوى قانونية رقم 11/3– 469 / 2002، 4 فبراير 2002

[219] المادة رقم 2 من قانون رقم 12 لسنة 2004 بشأن تنظيم الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري

[220] المادة رقم (4) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

العقوبة المحكوم بها،[221] فرّق المشرّع المصري بين المحكوم عليهم بحكم نهائي بعقوبة جناية، والمحكوم عليهم بحكم نهائي في جنحة مخلة بالشرف والأمانة، حارماً الطائفة الأولى من العضوية بالجمعيات، نظراً لأن الجنايات تتسم بخطورة جسيمة على المجتمع وتضر به[222]، أما الطائفة الثانية، فقد ميز فيها بين من حُكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية، وبين من حكم عليه بعقوبة سالبة للحرية، حارماً فقط من حُكم عليه بعقوبة سالبة للحرية.[223]

وينادي البعض بضرورة اقتصار الحظر على الجنايات التي تخل بالشرف والأمانة، وعدم مده إلى الجنح التي لا تتعلق بالشرف والأمانة[224]. إلا أننا نرى أنه من غير الملائم السماح لمن سبق إدانته بجرائم جسيمة أن يساهم في تأسيس الجمعيات ما لم يكن رُدّ إليه اعتباره.

ويشترط فيمن يريد تأسيس جمعية وصدر بحقه حكم نهائي أن يكون قد رُد إليه اعتباره، لأنه يترتب على رد الاعتبار إزالةَ حكمِ الإدانة بالنسبة للمستقبَل، بحيث تنقضي معه جميع الآثار ليصبح المحكوم عليه في مركز مَن لم تسبق إدانته[225]، وردُّ الاعتبار نوعان: ردُّ الاعتبار القضائي وردُّ الاعتبار القانوني.

---

[221] يضع قانون الجمعيات القطري لفظ الأمانة بعد الشرف مستخدمة حرف العطف "أو" والذي يفيد المغايرة والاختلاف، ويطرح الفقه تساؤلا بشأن ذلك، فهل يعد الإخلال بالأمانة شيئاً ليس له علاقة بالشرف؟، إننا نجد الصعوبة في الأخذ بهذه النتيجة. انظر في ذلك سليمان الطماوي، القضاء الإداري: الكتاب الثالث: قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 252

[222] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر، مرجع سابق، ص 628

[223] سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص560

[224] رجب محمد الكحلاوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 42

[225] محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات: القسم العام "المجلد الثاني"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ص1223. غنام محمد غنام وبشير سعد زغلول، شرح قانون العقوبات القطري: القسم العام، إصدارات كلية القانون – جامعة قطر– الدوحة، ٢٠١٧ ص547 ومابعدها

يُقصد برد الاعتبار القضائي أن يتقدم المحكومُ عليه إلى المحكمة بطلبِ ردِّ اعتبارِه ولا تنظر المحكمة في هذا الطلب إلا عند استكمال المحكوم عليه شروط رد الاعتبار القضائي[226]، وذلك بعد تنفيذ العقوبة، أو صدور عفو فيها، أو سقطت بمضي المدة، بالإضافة إلى مضي مدة كافية لاختبار صلاح المحكوم عليه، وأن يتوافرَ في سلوك المحكوم عليه ما يدعو للثقة، وهو أمرٌ متروكٌ لتقدير المحكمة، والوفاء بالالتزامات المالية[227].

أما ردُّ الاعتبار القانوني، فهو ردُّ الاعتبارِ بقوةِ القانون، وذلك بمرور مدةٍ محددةٍ من تاريخ تنفيذ العقوبة كاملةً أو سقوطها بمضي المدة، ودون الحاجة إلى طلب من المحكوم عليه أو حكم قضائي[228]، وتنحصر شروط رد الاعتبار القانوني في مضيّ مدةٍ محددةٍ من الزمن، وقد حدد المشرّع مرورَ مدة خمسِ سنواتٍ إذا كانت العقوبةُ جنايةً، وثلاثِ سنواتٍ في الجُنح، باستثناء العَود فتكون خمس سنوات، وعدم صدور حكم جديد عن جناية أو جنحة، حيث إن رد الاعتبار القانوني لا يتحقق إذا صدر حكمٌ جديد عن جنايةٍ أو جنحة.[229]

ومن الأمثلة الواردة على الجرائم المخلة بالشرف السرقة، والنصب، وخيانة الأمانة، وهتك العرض، وإفساد الأخلاق. ومن الجرائم التي لا تُعد مخلة بالشرف الجرائم السياسية وجرائم الرأي، ونجد أن المشرّع المصري، وإن حظر تأسيس الجمعيات على من سبق الحكم عليه بحكم نهائي بعقوبة جناية، أو بحكم نهائي بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف والأمانة إلا

---

[226] عبد الله عبدالعزيز الدرعان، المبسوط في قواعد الاجراءات الجزائية، مكتبة التوبة، الرياض، 2013، ص1195.

[227] المادة (380) من قانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية الصادر في ٣٠ يونيو ٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد (١٢) بتاريخ ٢٩ أغسطس ٢٠٠٤، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[228] أحمد محمود خليل، الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية لدولة قطر: الكتاب الثالث، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، ص 83

[229] المادة (379) من قانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية القطري ويقابلها نص المادة (550) قانون رقم 150 لسنة 1950 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية مصري

أنه قد اشترط كذلك في أعضاء الجمعيات ألا يكونوا من بين الأشخاص المدرجين في قوائم الإرهاب،[230] وأولئك الذين تم حرمانهم من حقوقهم السياسية[231].

[230] بموجب أحكام القانون رقم 8 لسنة 2015 في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، الجريدة الرسمية العدد ٧ مكرر (ز)، بتاريخ ١٧ فبراير ٢٠١٥

[231] المادة (3) من قانون رقم 45 لسنة 2014 بشأن إصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية. الجريدة الرسمية العدد 23تابع - بتاريخ 5-6-2014

المطلب الثاني

إجراءات إشهار الجمعية

إذا كان تأسيس الجمعية يحتم وجود أعضاء يقومون بالتحضير لتكوينها عبر إعدادِ نظامٍ أساسي يُعد كدستورٍ للجمعية، فإن ذلك لا يكفي حيث يجب المصادقةُ على القانون الأساسي من قبل جمعيةٍ عامةٍ تأسيسية.

وقد حدد المشرع إجراءات إشهار الجمعيات، وتتمثل هذه الإجراءات في كتابة النظام الأساسي للجمعية من ناحية أولى، وإجراءات تسجيل الجمعية وشهرها لدى الجهة الإدارية المختصة من ناحية ثانية. وبناء عليه، سنعالج في هذا المطلب مسلك كل من المشرّع القطري والمصري من إجراءات الإشهار في فرعين مستقلين على النحو التالي:

الفرع الأول: كتابة النظام الأساسي

الفرع الثاني: إجراءات تسجيل الجمعية وشهرها

الفرع الاول

كتابة النظام الأساسي

يقصد بالنظام الأساسي الصك القانوني الذي يحتوي على القواعد الأساسية التي تنظم نشاط الجمعية منذ ولادتها بإشهارها واكتسابها الشخصية الاعتبارية حتى لحظة انقضائها.

حتى يصبح النظام الأساسي محققًا للغاية من وجوده، فقد أوجبت التشريعات المقارنة أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية مجموعة من البيانات الرئيسية. كما أوجبت التشريعات كتابة النظام الأساسي وإن كانت الكتابة شرطاً للانعقاد وليس للإثبات.[232] كما تجدر الإشارة في هذا

[232] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر، مرجع سابق، ص 630

الخصوص، إلى أنّ بعض القوانين المقارنة تشترط على الجهات المعنية بتطبيق قوانين الجمعيات وضعَ نموذجٍ للنظام الأساسي يتم الاسترشاد به لصياغة النظام الأساسي للجمعية[233].

وتتمثل البيانات الرئيسية التي يتعين أن يشتمل عليها النظام الأساسي للجمعيات وفقًا للقانونين القطري والمصري فيما يلي:

أولًا: البيانات المتعلقة بهوية الجمعية

يقصد بهذه البيانات تلك البيانات التي تحدد هوية الجمعية، وتميزها عن غيرها من الجمعيات أو الكيانات الأخرى، وتشتمل على ما يلي:

اسم الجمعية: وهو الاسم الذي يعبر عن الجمعية ويميزها عن غيرها، وهو أحد البيانات الرئيسية التي يطلبها كل من القانون القطري والمصري.[234] ومسألة اختيار الاسم من المسائل المتروكة لحرية الأعضاء المؤسسين، والذي غالبًا ما يكون مشتقًا من الغرض الذي أُنشئت من أجله، ومميزاً لها عن غيرها من الجمعيات أو المؤسسات الأخرى. وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن قانون الجمعيات القطري قد وضع قيداً هاماً على حرية الأعضاء في اختيار اسم الجمعية، حيث نصت المادة الرابعة من القانون على عدم جواز النص على اسم دولة قطر في مسمى الجمعية أو أي من أنشطتها، على نحوٍ يؤدي بالمساس بالصالح العام للدولة.[235]

---

[233] المادة (45) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة والنظام الأساسي لكل منها ونجد أن التشريع الجديد قد تضمن ذات الحكم بخصوص اصدار الوزير القرارات اللازمة بخصوص نموذج النظام الأساسي في نص المادة (56)، ويقابلها في المصري المادة (3) قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[234] نص المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ونص المادة (5) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، البند الثاني من المادة 7 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[235] الفقرة الثانية من نص المادة 4 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ونص المادة (4) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة،

في المقابل، نجد أن المشرّع المصري قد نصّ على حظر تسمية الجمعية باسمٍ يشابه لاسم إحدى مؤسسات أو أجهزة الدولة، بالإضافة إلى عدم اختيار اسمٍ مشابهٍ لاسم المنظمات الدولية، وذلك حتى لا يثار أي لغط بينهم[236].

مركز إدارة الجمعية: ويقصد بذلك بيان المقر الرئيسي للجمعية، وعنوان هذا المقر.[237]وتتمثل الغاية الرئيسية من اشترط وضع هذا البيان في النظام الأساسي في القضاء على الجمعيات الوهمية، وليكون لها مقرٌ يتم الاحتفاظ بالمستندات فيه لمن يهمه الأمر[238].

نطاق عمل الجمعية: ويعني بيان مجال عمل الجمعية والمنطقة الجغرافية التي تمارس فيها الجمعية أنشطتها،[239] حتى يتضح للعامة هويتها، ويمكن للأفراد الانضمام إليها لخدمة المجتمع.

أغراض الجمعية:[240] ويقصد ذلك تحديد الغرض الذي أسست الجمعية من أجل تحقيقه. وبطبيعة الحال يشترط أن يكون هذا الغرض مشروعًا على نحوِ ما بيّنّا سلفًا. واشتراط كتابة الغرض من الجمعية في النظام الأساسي هو أمرٌ منطقي لِما له من أثرٍ بالغٍ على باقي بنود النظام الأساسي، والتي يتعين أن تتسقَ مع الغرض أو الغاية الذي تسعى هذه الجمعية إلى تحقيقه.

ثانيًا: البيانات المتعلقة بالأعضاء المؤسسين

ويقصد بهذه البيانات التي يتعين أن يشتمل عليها النظام الأساسي، تلك البيانات الشخصية المتعلقة بالأعضاء المؤسسين للجمعية. ونجد أن المشرّع المصري قد أورد ضمن أحكامه أن النظام

---

[236] البند الثاني من المادة 7 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[237] 1/5 من قانون الجمعيات القطري، البند الأول من نص المادة رقم (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[238] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر، مرجع سابق، ص 630

[239] البند الثالث من المادة (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[240] البند الثاني من المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، البند الرابع من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

الأساسي لابد وأن يشتمل على البيانات الشخصية للأعضاء مثل أسمائهم، وألقابهم، وأعمارهم، وجنسياتهم، ومهنهم، ومحل إقامتهم، وأرقام هواتفهم.[241]

وتبدو الحكمة الظاهرة من اشتراط كتابة مثل هذه البيانات للتأكد من صلاحية تحقق مختلف الشروط التي يتطلبها المشرّع في مواجهتهم. ونلاحظ أن البيانات المتعلقة بأسماء وبيانات المؤسسين الشخصية بالنسبة للمشرّع القطري تُرفق في عقد التأسيس وليس النظام الأساسي[242]، ذلك أن الأخير يختص بتنظيم اختصاصات وأغراض الجمعية أما عقد التأسيس فهو الوثيقة الموقعة أمام الجهة الإدارية. حيث ألزم التشريع الجديد إرفاق البيانات الشخصية وفقًا لأحكام القانون رقم (24) لسنة 2017 بشأن العنوان الوطني[243].

ثالثًا: البيانات المتعلقة بأحكام العضوية وحقوق الأعضاء وواجباتهم:

يقصد بها تلك البيانات المتعلقة بشروط العضوية في الجمعية والتي غالباً ما تتعلق بمساهمة العضو بتحقيق الغرض من الجمعية، ثقافية أو اجتماعية أو مهنية، أو بحسب نوعية العضوية وتضاف هذه الشروط إلى الشروط المقررة في القانون، والتي تمّت مناقشتُها سلفًا في الشروط المتعلقة بأعضاء الجمعية.

وجديرٌ بالذكر أنَّ الجمعيات من الممكن ألا تكتفي بالشروط المقررة قانونًا، ولها أن تضيف جملةً من الشروط وذلك حسب الأهداف التي تنشدها الجمعيات، مثل إضفاء التعهد باحترام نظام الجمعية والخضوع له[244]، أو شروط متعلقة بتحقيق أغراض الجمعية وذلك لتضييق نطاق

---

[241] المادة 7 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[242] نص المادة (5) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[243] نص المادة (4) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[244] قرار وزاري رقم (2) لسنة 1981 بالموافقة على عقد تأسيس جمعية الهلال الأحمر القطري ونظامها الأساسي المعدلين، الصادر في ٢٨ ديسمبر ١٩٨١ نشر بالجريدة الرسمية عدد (١) بتاريخ ١ يناير ١٩٨٢، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

العضوية على الأعضاء الذين لهم اهتمامات ذات صلة بأهداف الجمعية، مثل إضافة شرط تحقيق إنجازٍ محدد، أو أن يكون له دورٌ مؤثرٌ مرتبطٌ بأغراض الجمعية[245]، أو مؤهلٌ علميٌّ مناسب[246]. كما نجد أن المشرّع القطري قد أفرد عدة اشتراطات متعلقة بشروط قيام الجمعية المهنية، وهي سداد رسم مقداره خمسون ألف ريال عند التسجيل، و رسم سنوي بمقدار عشرة آلاف ريال قطري، وأن يكون العضو مقيداً في أحد سجلات المهنة[247]، إلا أن التشريع الجديد قد أحال مسألة تحديد الرسوم إلى قرار يصدره الوزير[248]، كما يفترض المشرّع أن يكون العضو المؤسس أو المنضم للجمعية مقيداً في سجل مهنةٍ منظمةٍ بقانون، والتي تعتبر "نشاط أو مجموعة من الأنشطة المهنية تخضع ممارستها والانتساب إليها بشكلٍ مباشر أو غير مباشر لأحكام تشريعية أو تنظيمية أو إدارية، مع ضرورة الحصول على مؤهلات مهنية محددة بالنسبة لمن يريد ممارسة مهنة ما والانتساب إليها."[249]

وتتمثل الإشكالية الرئيسية في هذا القيد أنه قد أخرج طائفةً من المهن التي لم تُنظَم بقانون، من استهداف تحقيق أهداف مهنية بواسطة ممارسة هذه الحرية، وذلك للحاجة الماسة لإطارٍ يحمي هذه المهن، وإلّا حكم عليها أن تمارس أغراضاً أخرى عدا تلك الأهداف التي ترفع بمستوى المهنة ونشر الوعي بين أفرادها.[250]

---

[245] قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (27) لسنة 2007 بالموافقة على تسجيل وشهر جمعية القيادات العربية الشابة، الصادر في ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٧ نشر في الجريدة الرسمية عدد (١٢) بتاريخ ٢٦ ديسمبر ٢٠٠٧، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[246] لائحة النظام الأساسي لجمعية خدمة المجتمع بجامعة المنوفية والتي تم إشهارها بموجب قرار رقم (1859) لسنة 2013 طبقاً لأحكام القانون 84 لسنة 2002 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر في ٢٥ أغسطس ٢٠١٣ نشر في الوقائع المصرية عدد (٢٥٤) بتاريخ ١٠ نوفمبر ٢٠١٣، بوابة مصر للقانون والقضاء

[247] المادة (12) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[248] المادة (56) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[249] مؤدن مأمون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية، مرجع سابق، ص146

[250] من الممكن المراجعة في هذا الشأن:

كما تشتمل هذه البيانات على مجموعة الحقوق والواجبات المقررة للأعضاء كحقِّ المشاركة في أنشطة الجمعية، وحضورِ اجتماعات الجمعية العمومية وحقِ الترشح لعضوية مجلس الإدارة والتصويت على انتخابات مجلس الادارة[251]، ومن الحقوق المقررة بواسطة التشريع الجديد في قطر والمشرّع المصري هو حق الأعضاء بالاطلاع على مستندات الجمعية، مما يتيح لهم حرية الوصول للمعلومات، وتجدر الاشارة إلى أن المشرّع المصري قد نصَّ صراحةً على تضمينه في النظام الأساسي.[252]

وتُعد البيانات السالفة من البياناتِ الإلزاميةِ التي أوجبَ كلٌّ من المشرّع القطري والمصري كتابتَها في النظام الأساسي. وقد تطلب المشرّع القطري، علاوةً على ذلك تضمينَ النظام الأساسي، بنوداً تتعلق بكيفية الانسحاب من الجمعية، أو الفصل أو إسقاط العضوية[253]، ومن الأمثلة على البنود المتعلقة بسقوط العضوية فقدان العضو أحد شروط العضوية أو عدم الالتزام

مريم آل سعد، الرأي الآخر.. هل يعتبر القانون الجمعيات المهنية مجرد كماليات اجتماعية.!!، الراية القطرية، 3 نوفمبر 2009، https://www.raya.com/03/11/2009/الرأي-الآخر-هل-يعتبر-القانون-الجمعيات/

محمد فهد القحطاني، حرية تكوين الجمعيات، تغريد خارج السرب "مدونة شخصية"، 22 أكتوبر 2010، http://www.mohdwaves.com/?p=635

معلمون مواطنون: فشل إنشاء جمعية للمعلمين بسبب عدم وجود تعريف قانوني للمهنة، صحيفة العرب القطرية، 21 يونيو 2010، https://alarab.qa/article/138693/2011/06/21-معلمون-مواطنون-فشل-إنشاء-جمعية-للمعلمين-بسبب-عدم-وجود-تعريف-قانوني-للمهنة

[251] البند 3 من نص المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة البند 3 من نص المادة من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. البند الثامن من مادة رقم (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[252] المادة (30) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. البند الثامن من مادة رقم (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[253] 3/5 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

بأداء رسوم الاشتراك، أما الفصل فيتحقق بسبب إتيان العضوُ فعلاً من شأنه الإضرار بسمعة الجمعية أو الانحراف عن المبادئ التي تقرّها الجمعية فيُعرّض العضو للفصل من الجمعية[254].

رابعًا: البيانات المتعلقة بتحديد أجهزة الجمعية

يقصد بهذه البيانات مجموعة البيانات التي تتعلق بأجهزة الجمعية، وهي نظام مجلس الإدارة واختصاصات الجمعية العمومية، لما لهذه الأجهزة من أهمية في تنظيم عمل الجمعيات وتحقيق أهدافها.

وفي هذا الخصوص، أوجبَ قانونُ الجمعيات القطري بيانَ نظام مجلس الإدارة في النظام الأساسي وآليةَ العمل به من خلال تحديد مدة مجلس الإدارة، واختصاصاته، وعدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، بالإضافة شروط الترشح وآلية الانتخاب[255]، ويقابل ذلك في التشريع المصري ما نص عليه قانون الجمعيات من ضرورة تحديد الأجهزة المعنية بالجمعية، وصلاحيات كل منها وآلية اختيار الأعضاء بها وطرق عزلهم أو إبطال عضويتهم، بالتالي يمكن للجمعية أن تضم عدة أجهزة وآلية العمل بها في النظام الأساسي[256].

كما تشتمل هذه البيانات اختصاصات الجمعية العمومية، ونجد أن المشرّع القطري قد نص على تضمين إجراءات دعوة الجمعية العمومية والمواعيد المتعلقة باجتماعاتها، والنصاب القانوني لصحة الانعقاد، وآلية التصويت لاتخاذ القرارات فيها، وفي ذات الخصوص أشار المشرّع

---

[254] قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة، الصادر في ٣ أبريل ٢٠٠٥، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٤) بتاريخ ١١ أبريل ٢٠٠٥، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[255] 4/5 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، البند الرابع من نص المادة (5) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[256] البند السابع من نص المادة 7 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

المصري إلى تضمن النظام الأساسي لقواعد انعقاد الجمعية العمومية، وصحة انعقاد النصاب القانوني بالإضافة إلى محل الانعقاد[257].

خامساً: البيانات المتعلقة بالموارد المالية للجمعية

يقصد بهذا الشرط تحديد الموارد المالية للجمعيات، والتي تمتلك التصرف فيها بغية تحقيق أهدافها. وتتمثل الحكمة الرئيسية من تطلب هذا الشرط في تمكين الجهات الإدارية المختصة من التأكد من شرعية موارد الجمعية، وشرعية إنفاقها لتحقيق أغراضها، وليس لتحقيق الربح أو المصالح الخاصة للأعضاء.

ويزداد الاهتمام بمسألة التمويل في تأسيس الجمعيات، حيث يعتبر من أبرز التحديات التي تواجه هذه الجمعيات، وتزداد أهمية الموضوع نتيجةً لطبيعة مصادر التمويل والتي تتسم بالمرونة والتغيير من خلال التأثير السياسي والاجتماعي، كما ينبغي التسليم بأن توفير موارد الجمعية يُعد من أهم العناصر الضرورية لاستمرار الجمعية[258]، وعليه فنجد أن التشريعات تحيط هذه المسألة باهتمامٍ بالغٍ من خلال النص على تضمين ما يتعلق بالموارد المالية في النظام الأساسي. وفي هذا الخصوص تَطلّب المشرّع القطري أن يتضمن النظام الأساسي موارد الجمعية المالية مثل الاشتراكات والهبات والإعانات والقروض والوصايا والأوقاف، وبداية السنة المالية ونهايتها، وآلية استغلال موارد الجمعية مثل تطلّب توقيع رئيس مجلس الإدارة حال سحب أموال الجمعية والتصرف بها[259]، فضلًا عن آلية التدقيق المالي لموارد الجمعية، ويعني أن يتم النص على تقييد الجمعية بالقواعد والتعليمات المحاسبية التي يتم إصدارُها من قبل الجهة

---

[257] البند العاشر من نص المادة (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[258] عاطف محروس ابراهيم، حرية تكوين الجمعيات، مرجع سابق، ص502 ومابعدها

[259] البند السادس من نص المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ومرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

الإدارية[260]، كما يتطلَّب المشرّع القطري أن ينص النظام الأساسي على القواعد التي تتعلق بتنظيم الحسابات ووضع الموازنة مثل إلزام الجمعية بأن يتم التدقيق بواسطة مكتب مراقبة حساباتٍ مرخَّص له، وإقرار الحساب الختامي.[261]

أما المشرّع المصري، فنجد أنه يتفق والمشرّع القطري في مسألة تَطلُّب تضمين النظام الأساسي موارد الجمعية مثل الاشتراكات التي يقدمها الأعضاء والتبرعات والإعانات الحكومية، وآلية استغلال الموارد المالية للجمعية مثل تلك الإجراءات التي يتم إقرارها بواسطة رئيس مجلس الإدارة أو من ينوب عنه بخصوص التصرف بهذه الموارد[262]، علاوة على ذلك يَتطلَّب المشرّع المصري على غرار المشرّع القطري تضمين النظام الأساسي نظام المراقبة المالية، ويعني أن على الجمعية تدوين وحفظ ما يخص حسابات الجمعية، وذلك وفقًا للنماذج المعدة سلفًا.[263] كما تَطلَّب المشرّع المصري كذلك تضمين النظام الأساسي بالقواعد المتعلقة بتعيين مراقب حسابات وتحديد أتعابه.[264]

سادسًا: البيانات المتعلقة بتعديل قواعد تعديل النظام الأساسي

---

[260] البند السابع من نص المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ومرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[261] البند الثامن من نص المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ومرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[262] البند السادس من نص المادة (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[263] البند التاسع من المادة (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[264] البند العاشر من المادة (7) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

من البيانات الإلزامية التي أوجب المشرّعين القطري والمصري وضعها في النظام الأساسي، تلك البيانات المتعلقة بتحديد قواعد تعديل النظام الأساسي للجمعية، وإمكانية تكوين فروع لها وأحوال انقضاء الجمعية، والجهات التي تؤول إليها أموالها في أحوال الانقضاء.[265]

وبخصوص الجهات التي تؤول إليها أموال الجمعيات في أحوال انقضائها، فإن هنالك تبايناً في موقف التشريعين القطري والمصري. ففي حين ذهب قانون الجمعيات القطري إلى عدم جواز أيلولة أموال الجمعيات إلا لغير الجمعيات أو المؤسسات الخاصة التي تعمل في حدود مجال الجمعية التي تم حلها،[266] أوجب قانون الجمعيات المصري أيلولة أموال الجمعيات في أحوال الانقضاء إلى صندوق دعم الجمعيات، وهو صندوقٌ تُشرف عليه الجهة الإدارية بهدف توفير الدعم المالي وذلك لاستمرار أنشطة الجمعيات [267].

الفرع الثاني

إجراءات تسجيل الجمعية وشهرها

يعتبر إشهار الجمعية آخر الإجراءات التي يقوم بها المؤسسون للجمعية في سبيل تأسيسها، ويُقصد به الإجراء الذي يُكسب الجمعية الشخصية المعنوية. وقد تضمن التشريعان القطري والمصري مجموعةً من النصوص المحددة للإجراءات الواجب اتباعها لأغراض تسجيل وإشهار الجمعيات، وسوف نتولى فيما يلي مناقشة إجراءات التسجيل والإشهار في كلٍ من التشريعين.

أولًا: إجراءات إشهار الجمعية وتسجيلها في القانون القطري

---

[265] 10،9/5 من قانون رقم (12) لسنة 2004، البند الحادي عشر من نص المادة 7 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[266] الفقرة الثانية من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[267] المادة (82) من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

أوجب المشرّع القطري لأغراض إشهار وتسجيل الجمعيات إلزام المؤسسين بمجموعة من الإجراءات التي يتعين استيفاؤها. فألزم المؤسسين، من ناحية أولى، بانتخاب مجلس إدارة مؤقت لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن سبعة للنيابة عن أعضاء الجمعية في إتمام عملية الإشهار.[268] ومن ناحية ثانية، أوجبت المادة السادسة من القانون السالف على المؤسسين تقديم طلب رسمي للوزارة بتسجيل الجمعية وشهرها. ويتعين أن يكون هذا الطلب مصحوباً بمجموعة من المستندات الرئيسية المتمثلة فيما يلي:

- نسخ من عقد التأسيس والنظام الأساسي للجمعية بعد الإقرار عليها وتوقيعها من المؤسسين.[269]
- محضر اجتماع المؤسسين، وأسماء أعضاء اللجنة المؤقتة التي تتولى إدارة الجمعية، وذلك بعد انتخاب مجلس إدارة مؤقت للنيابة عن المؤسسين في إتمام إجراءات إشهار الجمعية[270].
- وجوب تقديم سند ملكية مقر الجمعية أو عقد الإيجار أو عقد الانتفاع به أو إقرار من قبل المؤسسين بتوفير مقر صالح خلال 6 أشهر من تاريخ تسجيلها[271]، وذلك لتجنب وجود الجمعيات الوهمية وحتى يكون لها مقرٌ تحتفظ فيه بالمستندات اللازمة بحيث يسهل الرجوع إليها.

---

[268] 2/16 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[269] البند الأول من نص المادة (6) من من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، الفقرة الأولى من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[270] البند الثاني من نص المادة (6) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والبند الأول من نص المادة (6) مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[271] البند الثالث من نص المادة 6 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة والبند الثاني من نص المادة (6) مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

- شهادة تثبت الأهلية الأدبية للأعضاء المؤسسين، وذلك للتثبت من استيفاء الأعضاء المؤسسين شرط حُسن السيرة والسلوك، وقد أضيف هذا البند بموجب التشريع الجديد[272]
- إثبات ما يفيد تسديد الأعضاء رسوم التأسيس[273].
- قرار تفويض ممثل من قبل المؤسسين، ليقوم بإجراءات التأسيس والإشهار[274].

من ثم تقوم الجهة الإدارية بالنظر في طلب إشهار الجمعية، خلال ستين يوماً من طلب التسجيل، ويمكن رفض هذا الطلب بقرار إداري، أو تقوم بطلب ما تراه الجهة ضرورياً من التعديلات الخاصة بالنظام الأساسي، وذلك ليكون مناسباً مع متطلبات الموافقة، وتكون استجابة المؤسسين قبول طلبهم بإشهار الجمعية، أما الرفض فهو رفضٌ لإشهار الجمعية. وللمؤسسين خلال ثلاثين يوم من تاريخ إخطارهم بقرار الرفض أو التعديل التظلم إلى الوزير والذي سيقوم بعرضه على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً بعدها، ويكون القرار الصادر بشأن التظلم نهائياً[275].

ثانياً: إجراءات إشهار الجمعية وتسجيلها في القانون المصري

بالنسبة للمشرع المصري فتنشأ بالجهة الإدارية قاعدة بيانات تقيد فيها جميع الجمعيات والكيانات الخاضعة لأحكام قانون تنظيم عمل الجمعيات، وتبين المادة المستندات التي لابد من أعضاء الجمعية إرفاقها مع النظام الأساسي للجمعية، ولا يترتب على هذا الإخطار أثره إلا إذا كان مصحوباً بالمستندات التي تضمنها القانون[276]، وتتمثل هذه المستندات بالآتي:

- نسخ من النظام الأساسي بعد التوقيع عليه من قبل المؤسسين [277].

---

[272] البند الثالث من نص المادة (6) مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[273] البند الخامس من نص المادة (6) مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[274] البند السادس من نص المادة (6) مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[275] المادة 7 من قانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[276] المادة 8 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[277] البند الأول من نص المادة 8 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

- النظام الداخلي الذي ينظم المسائل المالية والإدارية للجمعية وذلك حسب ما يحكم به النموذج الاسترشادي المرفق باللائحة التنفيذية[278].
- أسماء أعضاء مجلس الإدارة الذين تم اختيارهم من قبل المؤسسين[279].
- تقديم ما يثبت وجود مقرٍ للجمعية وذلك كما بيّنّا مسبقًا خشية وجود جمعيات غير حقيقية بالإضافة إلى ضمان وجود مقر للاحتفاظ بمستندات الجمعية[280].
- تقديم ما يثبت الأهلية الأدبية للأعضاء المؤسسين، بالإضافة إلى إقرار عدم إدراج أيٍّ منهم في قوائم الإرهابيين[281].
- إثباتٌ بتسديد الرسوم المقررة في مقابل قيد الجمعية وهي خمسة آلاف جنيه والتي تؤول إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية[282].
- تفويض ممثل من أحد المؤسسين ليقوم باتخاذ الإجراءات المتعلقة بالتأسيس والإشهار.

ألزم المشرّع المصري الجهة الإدارية في نص المادة (١٠) من القانون اتخاذ إجراءات نشر ملخص النظام الأساسي للجمعية على الموقع الرسمي الخاص بالجهة الادارية، خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم المؤسسين طلب قيد الجمعية مصحوباً بالمستندات المحددة وفقًا للمادة 8 من هذا القانون، فإذا مضى ستون يومًا اعتُبِرَ القيد واقعًا بقوة القانون[283]، أما إذا ما تبين للجهة الإدارية خلال الستين يومًا من تاريخ الإخطار نشاطٌ محظور وفق قانون العقوبات أو أي قانون آخر، فقد نصت المادة 9 من القانون على توقف النشاط أو القيد المخالف بقرارٍ يكون مسبَّباً، ويتم

---

[278] البند الثاني من نص المادة 8 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[279] البند الرابع من نص المادة 8 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[280] البند الخامس من نص المادة 8 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[281] البند الثالث من نص المادة 8 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[282] البند السادس من نص المادة 8 من قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[283] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر، مرجع سابق، ص 206 و207

إخطار ممثل جماعة المؤسسين به لإجراء اللازم، وفي هذه الحالة يمكن للممثل تصويب الخطأ أو استيفاء الناقص من البيانات أو الطعن على هذا القرار أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ الإخطار الموجه له.

في هذا الخصوص، قضت محكمة القضاء الإداري بأن "المادة 6 من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 تنص على التزام جهة الإدارة بقيد ملخص النظام الأساسي للجمعية في سجلاتها خلال ستين يوماً من تاريخ تقدم ممثل المؤسسين بطلب الإشهار مستوفياً للأوراق والمستندات المطلوبة، وإلا اعتبرت مشهرة بقوة القانون، ومن حيث هذا الالتزام يتحقق وتلتزم به جهة الإدارة بوصفها المنوط بها تنفيذ القانون عند توافر شروط إعماله في حقها وأول هذه الشروط أن يكون طلب القيد مستوفياً المستندات اللازمة للقيد وأخصها لائحة النظام الأساسي للكيان القانوني المطلوب إشهاره باعتباره دستور عمل الجمعية وحتى تنهض جهة الإدارة بمراقبة هذا النظام والأغراض التي تهدف إليها الجمعية للوقوف على التزامها جادة القانون وإنها جاءت خالية مما يحظره المشرّع على الجمعيات الأهلية من أنشطة من عدمه، فإن خلى طلب الإشهار من هذا النظام الأساسي فإن جهة الإدارة ملزمة بالامتناع عن شهر هذا الكيان القانوني الذي لم يحدد نظامه الأساسي أو دستور عمله وإنما جاء ليعمل بلا هادياً أو نظامٍ يمكن مراقبته وضمان عدم جنوحه عن صحيح القانون"[284].

ومع أن المشرّع المصري قد أجاز الطعن أمام المحكمة الإدارية، إلا أن هنالك إشكالية قد أثيرت في القانون السابق ولائحته التنفيذية[285]، وهي وجوب التظلم أمام اللجنة المشار إليها في القانون،

---

[284] حكم محكمة القضاء الاداري، الدعوى رقم 15400 لسنة 58 قضائية – جلسة 2004/7/5 – نقلاً عن محمد إبراهيم خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الأهلية –دراسة مقارنة–، مركز الدراسات العربية، مصر، 2015. ص300

[285] نص المادة (7) و(8) من قانون رقم 84 لسنة 2002 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية –ملغى حالياً–

وذلك في المنازعات التي تنشأ بين الجمعية والجهة الإدارية، حيث ينبغي عرض النزاع عليها قبل الطعن أمام القضاء، إذ أن المشرّع قد جعل التظلم لهذه اللجنة وجوبي، وعليه يترتب على ذلك عدم قبول الدعوى[286].

وفي هذا يرى البعض أن وجوب عرض النزاع على اللجنة يتعارض وحق التقاضي، ومن ثم كان لابد من اللجوء إلى القضاء دون تكبيلها بهذا القيد الذي يُعتبر عقبة في سبيل النفاذ إلى الحق في التقاضي نفاذاً ميسراً لا تعوقه عوائق إجرائية[287]، ومن ثم كان واجباً على هذا القانون أن يمكن الجمعيات من اللجوء للقضاء بشكل مباشر، واعتبروه تعطيلاً من قبل المشرّع لحق التقاضي ومن ثم يدخل في شبهة المخالفة الدستورية لمقتضيات الحق في تكوين الجمعيات[288].

إلا أنه وبالرغم من تقديرنا لهذا القول نرى أن وجود هذه اللجنة لا يكبل حق التقاضي، وذلك للأسباب الآتية:

أولًا: اعتبر المشرّع قرار اللجنة غير الزامي إلا في حال قبول الطرفين، على الرغم من جعل اللجوء إلى اللجنة إلزامياً، وعليه في حال لم تقبل الجمعية قرار اللجنة فعليها أن تلجأ إلى القضاء الإداري، وهذا ما قد أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا عندما قالت "أن الدستور المصري قد كفل لكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي معبداً له سبل السعي بدعواه إلى القاضي المختص بنظرها ووفق طبيعتها، وهذا الحق المقرر للمواطنين من الحقوق عامة المنح، رفيعة الحماية، على وجهٍ تتكافأ فيه المراكز القانونية سعياً لرد الإخلال بالحقوق إن وجد، ولا خلاف

---

[286] رجب محمد السيد الكحلاوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 64

[287] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 2 لسنة 14 قضائية – دستورية – بتاريخ 1993-04-03 مكتب فني 5 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 241 – شبكة قوانين الشرق

[288] محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 118 وما بعدها. عاطف محروس إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص466

على أن الالتزام الدستوري الملقى على عاتق الدولة بأن توفرَ لكل فرد حقَ النفاذ الميسر إلى المحاكم المختصة هو السبيل الوحيد للحصول على الترضية القضائية، ويترتب على ذلك من باب اللزوم القضاء بأن أي تنظيم داخل الجهات الإدارية للفصل في التظلمات لا يمثل مانعاً لصاحب الشأن من اللجوء إلى القاضي المختص بالفصل في خصومته مع الجهة التي يعمل أو يتعامل معها"[289]

ثانياً: الإشارة إلى إلزام عرض النزاع على اللجنة المختصة بموجب القانون، سيؤدي إلى تخفيف العبء على القضاء الإداري، وذلك في ظل تراكم العديد من القضايا مما يؤدي إلى بطء إجراءات التقاضي، وفي هذا قد بينت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 8 فبراير 1964 أن التظلم أمام لجنة أخرى غير القضاء ليس بديلاً عن اللجوء إلى القاضي الطبيعي[290].

ويتبين هنا أن مرور المدة المنصوص عليها في كلا القانونين يرتب أثراً مختلفاً، ففي قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري، يُعتبر رفضاً ضمنياً لإشهار الجمعية، بينما في القانون المصري تُعتبر الجمعية معتَرفاً بها بقوة القانون' كما أجاز المشرّعُ المصري الطعنَ على قرار توقف إجراءات الشهر أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً، بينما يتيح المشرّع القطري التظلم أمام الوزير ويرفع الوزير التظلم أمام مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً التالية من رفع التظلم، ويكون القرار نهائياً، ولا يمكن الطعن أمام الدائرة الإدارية، بسبب تحصين القرارات الخاصة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة من الطعن أمام القضاء بموجب قانون المنازعات الإدارية[291].

---

[289] حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 43556 لسنة 70 قضائية – أحكام غير منشورة — بتاريخ 2019-05-26- شبكة قوانين الشرق

[290] عبد الغني بسيوني، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، مرجع سابق، ص 180 وما بعدها

[291] الفقرة الثالثة من نص المادة 3 من قانون 7 لسنة 2007 بشأن المنازعات الادارية

الفصل الثالث

إدارة الجمعيات وانقضائها

رأينا أن الجمعيات تمتاز بكونها تنظيماً دائماً ومستمراً بفضل الأجهزة التي تسيّرها، حتى تصبح أكثر فاعلية، وذلك وفق القوانين والأنظمة التي تنظم الجمعيات، ولذلك خصصت التشريعاتُ أحكاماً خاصة بإدارة الجمعيات، والأجهزة التي تتبعها، ووظائفها. ومن جانب آخر لمّا كان تمويلُ الجمعيات يشكل أهميةً بالغةً لكونه الداعمَ الأساسي لاستمرارية عمل الجمعيات، فكان من اللازم بيان مصادر التمويل المتعددة وآلية تنظيمها وفق التشريعات.

وبناءً عليه فسوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: أجهزة الجمعية.

المبحث الثاني: مصادر تمويل الجمعيات.

المبحث الثالث: انقضاء الجمعية.

المبحث الأول

أجهزة الجمعيات

تقوم الجمعية بعملها عن طريق أجهزة يتم تحديدها في النظام الأساسي للجمعية، بحيث تعمل هذه الأجهزة بتشغيل الجمعية من خلال أشخاص طبيعيين. وكما جرت العادة حسب القانون القطري والمصري أن تتألف الجمعيات من جهازين أو هيئتين هما: الجمعية العمومية ومجلس

الإدارة، وتضع الأنظمة الداخلية قواعد عمل هاتين الهيئتين، وعليه نتناول أجهزة الجمعية في هذا المبحث كالتالي:

المطلب الأول: الجمعية العمومية.

المطلب الثاني: مجلس الإدارة.

المطلب الأول

الجمعية العمومية

تُدار الجمعيات بطريقة ديمقراطية على نحوٍ مباشرٍ من خلال مشاركة جميع الأعضاء في صنع القرارات التي تتعلق بأنشطتها، وذلك من خلال ما يعرف بالجمعية العمومية، وهذه الأخيرة هي الهيئة التي تضم في انعقادها كافة الأعضاء، ويكون ذلك من خلال ما ورد بالنظام الأساسي من قواعد، في هذا المطلب سوف نستعرض تشكيلَ الجمعية العمومية وصلاحياتها أولًا، من ثم نناقش أنواع اجتماعات الجمعية العمومية.

الفرع الأول

تشكيل الجمعية العمومية

الجمعية العمومية هي تلك الهيئة التي تضم في انعقادها كافة الأعضاء، وقد تناولت التشريعات موضوع الدراسة الجمعيةَ العمومية كأحدِ الأجهزة الرئيسية في الجمعيات، وتشكيلها من جميع أعضاء الجمعية متى استوفوا الشروط المطلوبة.

وفي هذا السياق فقد اشترط المشرّع القطري لقبول العضو في الجمعية العمومية ضرورة وفاء الأعضاء بالتزاماتهم تجاه الجمعية[292]، ومثال هذه الالتزامات تلك المتعلقة بدفع رسوم الاشتراك. كما أوجب القانون على مجلس الإدارة نشر أسماء الأعضاء الذين قاموا بسداد رسوم الاشتراك السنوي قبل موعد انعقاد الجمعية العمومية بستين يوماً على الأقل.[293] ويجد هذا الالتزام مبرره الرئيسي في اعتقادنا كونه يمثل وسيلةً للضغط على الأعضاء للوفاء بالتزاماتهم تجاه الجمعية.[294] كما تطلب القانون رقم 12 لسنة 2004 لمشاركة العضو في الجمعية العمومية مرور مدة ستة أشهرٍ على تاريخ التحاق العضو بالجمعية.[295] ويبدو أن الغاية من وراء هذا التحديد هو تقييدُ قبول أعضاء جدد في الجمعية قبل مدة قصيرة من وقت انعقاد الجمعية العمومية والحد من تأثيرهم على نتائج التصويت في المسائل المطروحة في جدول الأعمال[296]. ونجد أن المرسوم الجديد للجمعيات قد ألغى هذا الشرط كلياً بحيث يمكن للعضو المشاركة في الجمعية العمومية بمجرد قبوله كعضو في الجمعية واستيفائه الشروط.[297]

ولا يختلف القانون المصري كثيراً عن نظيره القطري، إذ تَطلّب المشرّع المصري في عضوية الجمعية العمومية وفاء الأعضاء بالتزاماتهم المفروضة عليهم بحسب النظام الأساسي، كما

---

[292] الفقرة الأولى من نص المادة 18 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة القطري،

[293] نص المادة (٢١) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، "يُنشر مجلس الإدارة قائمة بأسماء أعضاء الجمعية الذين قاموا بسداد قيمة الاشتراك السنوي للعضوية، في مقر الجمعية أو الموقع الإلكتروني الخاص بها، أو كليهما، قبل موعد عقد اجتماعات الجمعية العمومية بستين يوماً على الأقل، وعلى المجلس تحديث تلك القائمة حتى موعد اجتماع الجمعية العمومية."

[294] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر، مرجع سابق، ص 244

[295] نص المادة (18) من قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة والنظام الأساسي لكل منها

[296] يوسف إلياس، مرجع سابق، ص 144

[297] فيديو "القانون الجديد للجمعيات والمؤسسات الخاصة"، برنامج حياتنا، مقابلة مع السيد: ناجي العجي – مدير إدارة الجمعيات والمؤسسات الخاصة بوزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، تلفزيون قطر، ٢٠٢٠/١٠/٢١ https://www.youtube.com/watch?v=0zlptY0AlPM&feature=share

أضاف المشرّع المصري كذلك أن يكون مضى على عضوية الأعضاء في الجمعية مدة محددة سابقة على انعقاد الجمعية وهي تسعون يوماً على الأقل[298]، وعلى الرغم من عدول القانون القطري الجديد عن شرط مضي المدة على العضوية، وفي هذا الإطار نرى أن ما كان في القانون السابق وما هو في التشريع المصري هو مسلك محمود. حيث إن شرط المدة يضمن انغماس العضو في عمل الجمعية مدةً يستطيع فيها تولي أحوال الجمعية وبحث أوجه الخلل فيها ليكون ذا فعالية، أما الشرط المتعلق بأداء الالتزامات فهو من قبيل الضغط الأدبي على الأعضاء لأداء التزاماتهم الواقعة على عاتقهم.

الفرع الثاني

أنواع اجتماعات الجمعية العمومية

تتخذ الجمعية العمومية قراراتها وتتابع مسار الجمعية من خلال عقد اجتماعاتٍ وفق عدد من الآليات حددتها التشريعات المقارنة، وهذه الاجتماعات تعتبر دليلًا على اضطلاع أعضاء الجمعيات بمهامهم ومسؤولياتهم، وتبعاً لذلك فسوف نناقش فيما يلي اجتماعات الجمعية العمومية وفقاً لكلا القانونين، من حيث أنواعها، واختصاصاتها:

الغصن الأول

الاجتماع العادي للجمعية العمومية

هو الاجتماع الدوري الذي تعقده الجمعية العمومية لمرة واحدة على الأقل من كل سنة[299]، وتمارس الجمعية من خلال هذا الاجتماع عدداً من الصلاحيات والاختصاصات، ومنها: مناقشة التقرير السنوي لمجلس الإدارة، والمصادقة على الحساب الختامي للسنة المالية المنقضية، وإقرار

---

[298] الفقرة الأولى من نص المادة 36 من القانون رقم 149 لسنه 2019، بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[299] المادة ١٩ من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

مشروع الموازنة للسنة المالية التالية، وتقرير مراقب الحسابات، واعتماد مراقب الحسابات وتحديد المكافأة الخاصة به، وانتخابات أعضاء مجلس الإدارة، وإبراء ذمة مجلس الإدارة السابق، علاوة على المواضيع الأخرى التي تُدرج في جدول الأعمال[300].

ولم ينص القانون القطري على موعد محدد لانعقاد الاجتماع العادي للجمعية العمومية، تاركاً ذلك للنظام الأساسي للجمعية[301]، بينما تحدد بعض التشريعات موعد انعقاد الاجتماع العادي للجمعية العمومية، فبعضها تطلب أن يتم دعوة الجمعية للانعقاد في الاجتماع العادي خلال شهرين[302] أو أربعة أشهر[303] من انتهاء السنة المالية. وتبدو الحكمة من هذا التحديد في تمكين الجمعية العمومية من ممارسة اختصاصاتها المتعلقة بالأمور المالية خلال اجتماعها العادي بعد انتهاء السنة المالية. بالإضافة إلى أن الجمعيات ملزمة بتقديم تقارير سنوية مالية إلى الجهات الإدارية، لذا يجب عليها أن تصادق على مثل هذه التقارير قبل تسليمها.[304] في المسار ذاته نجد أن القانون القطري، لم ينص على ميعادٍ محدد، وإنما ترك معالجة هذه المسألة للنظام الأساسي

---

[300] مادة 21 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ويقابلها في التشريع الجديد المادة (٢٣) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[301] البند الخامس من نص المادة (٥) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ومن مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[302] المادة (١٤) من قانون رقم 24 لسنة 1962 في شأن الأندية وجمعيات النفع العام الصادر في ٦ أغسطس ١٩٦٢، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٣٨٩) بتاريخ ١٢ أغسطس ١٩٦٢، شبكة قوانين الشرق

[303] المادة (١٣) من لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٧) بتاريخ ١٤١٠/٦/٢٥هـ المملكة العربية السعودية ونص المادة (٢٩) من الإمارات العربية المتحدة القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام الصادر في ٢١ يناير ٢٠٠٨، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٤٧٦) بتاريخ ٢٨ يناير ٢٠٠٨، وزارة تنمية المجتمع.

[304] أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، دراسة تحليلية نقدية من منظور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة)، نوفمبر ٢٠١٣

للجمعية.[305] وإن كان يفهم من النصوص التي ألزمت مجلس الإدارة بتقديم تقارير الحساب المالي للسنة المنتهية ومشروع الموازنة للسنة التالية للجمعية العمومية، أن المشرّع قد انصرفت إرادته إلى ضرورة عقد الاجتماع العادي للجمعية العمومية بعد انتهاء السنة المالية بفترة وجيزة[306].

يثار تساؤل حول تنظيم الدعوة إلى انعقاد الاجتماع العادي، حيث ذهب القانون القطري إلى أنّ الدعوة تكون صادرة من مجلس الإدارة[307]، وفي جميع الأحوال فإنه لا يجوز للجمعية العمومية في اجتماعها العادي النظر في مسائل غير مدرجة في جدول الأعمال، كما أشار القانون إلى أن اجتماع الجمعية العمومية العادي لا يعد صحيحاً إلا بعد إخطار الوزارة بالاجتماع قبل انعقاده بسبعة أيام. كما أنّ للوزارة حقّ إرسال من يمثلها لحضور أيٍّ من الاجتماعات عند الإخطار وكذلك حق طلب تحديد موعد آخر خلال ثلاثة أيام من تقديم الإخطار.[308]

وقد عدّل المرسوم الجديد بشأن الجمعيات على الموعد المحدد لانعقاد اجتماع الجمعية العمومية بحيث لا يكون اجتماع الجمعية العمومية صحيحاً إلا بعد إخطار الوزارة بالاجتماع وموافاتها بصورة من جدول الأعمال قبل موعد الاجتماع بخمسةَ عشرَ يوماً بينما في القانون السابق سبعة أيام، ويجوز للإدارة أن تبلغ الجمعية خلال سبعة أيامٍ من تاريخ الإخطار وأن تحدد موعداً آخر للانعقاد.[309]

---

[305] البند الخامس من نص المادة (٥) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ومن مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[306] المادة (٣٣) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[307] المادة (١٩) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ويقابلها في التشريع القديم المادة ١٨ من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[308] الفقرة الثالثة من المادة 22 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[309] المادة (٢٧) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

ونرى أنّ إضافة المزيد من المواعيد بخصوص الاجتماعات من شأنه أن يؤثّر على سير عمل الجمعية، حيث أن اجتماعات الجمعية العمومية العادية تعقد لمناقشة أمور تتعلق بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الهامة للجمعية. كما نعتقد كذلك أن تطلّب القانون حضور ممثلٍ عن الوزارة يتعارض مع حق الجمعية في الخصوصية ويعرّض استقلالها للخطر، باستثناء إذا كان ذلك في إطار فحص سجلات الجمعية لضمان الشفافية والمساءلة[310].

أما عن القانون المصري، فبالرغم من أن المشرّع المصري قد أحال المسائل المتعلقة بتحديد قواعد انعقاد الجمعية العمومية والموضوعات التي يتم طرحها في الاجتماع العادي للنظام الأساسي لكل جمعية.[311] إلا أننا نجد أن اللائحة التنفيذية للقانون السابق أشارت إلى أن دعوة الجمعية العمومية إلى الاجتماع، سواء كان هذا الاجتماع عادياً أم غير عادي، يتم بناءً على قرارٍ صادرٍ بالأغلبية من قبل مجلس الإدارة، أو تفويض كتابي من قبل ٢٥٪ من الأعضاء الذين لهم حقُّ حضورِ الجمعية العمومية. كما خوّل القانونُ كذلك وزارةَ الشؤون والمفوض المعين بقرارٍ صادر عن وزير الشؤون الاجتماعية عند خلو النظام الأساسي للجمعية من نصٍّ ينظم عدم كفاية أعضاء مجلس الإدارة للانعقاد الصحيح إمكانية دعوة الجمعية العمومية للانعقاد.[312]

وفيما يتعلق باختصاصات الجمعية العمومية خلال الاجتماعات العادية، فلم يختلف موقف القانون المصري كثيراً عن نظيره القطري، حيث تختص الجمعية العمومية بالنظر في: الميزانية

---

[310] الفقرة ٦٥ من تقرير المقرر الخاص بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات –ماينا كياي– الصادر عن مجلس حقوق الإنسان الدورة العشرين بتاريخ ٢١ مايو ٢٠١٢ 27/20/A/HRC

[311] مادة 32 من القانون رقم 149 لسنه 2019، بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلى

[312] المادة (٦٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

والحساب الختامي، وتقرير مجلس الإدارة عن الأعمال السنوية، وتقرير مراقب الحسابات، وانتخابات أعضاء مجلس الإدارة، وتعيين مراقب الحسابات وتحديد الأتعاب الخاصة به[313].

وما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق، أنّ المشرّع المصري قد أجاز للجمعية العمومية النظر في غير المسائل المدرجة في جدول الأعمال، وذلك بناءً على طلب أيٍّ من الأعضاء، وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمعية العمومية بطرح الموضوع للتصويت، فإذا تمت الموافقة بالأغلبية المطلقة من مجموع عدد أعضاء الجمعية العمومية، يضاف إلى جدول الأعمال[314]. ويأتي موقف المشرّع المصري مخالفًا للمشرّع القطري الذي لم يجز للجمعية العمومية في اجتماعها العادي أو غير العادي النظر في مسائل لم تدرج في جدول الأعمال،[315] وهو ما يحول دون طرح مسائل جوهرية مثل تعديل النظام الأساسي أو فصل عضو من الجمعية فلا يجوز إدراجه تحت بند "ما يستجد من أعمال" لما لهذه المسائل من أهمية[316].

الغصن الثاني

الاجتماع غير العادي للجمعية العمومية

يختلف هذا الاجتماع عن الاجتماع العادي في كونه لا يتصف بالدورية، وإنما يكون موعد انعقاده في حالات استثنائية تستدعي الانعقاد فيها للنظر وإصدار القرارات المناسبة.[317]

وتدعى الجمعية العمومية لاجتماع غير عادي بحسب المشرّع القطري للنظر في المسائل المهمة التي يرى مجلس الإدارة أو أعضاء الجمعية العمومية ضرورة عرضها، ومنها البت في استقالة

---

[313] مادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

[314] المادة (٧١) من 74 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

[315] المادة (٢٦) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[316] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر، مرجع سابق، ص ٢٤٦

[317] يوسف إلياس، التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، مرجع سابق، ص 153

كل من رئيس مجلس الإدارة أو أعضاء مجلس الإدارة، وإسقاط العضوية عن رئيس مجلس الإدارة أو الأعضاء، وتعديل النظام الأساسي، وحل الجمعية، أو اتحادها، أو إدماجها مع الغير، بالإضافة إلى أن المشرّع أجاز لمجلس الإدارة أن يقوم بدعوة الجمعية إلى اجتماع غير عادي في حال دعت الحاجة إلى ذلك[318].

وقد أضاف التشريع الجديد عدة اختصاصات إلى الجمعية في الاجتماع غير العادي، ومنها: تحديد الموعد المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الإدارة، وتشكيل لجنة يوكل إليها مهام الانتخابات قبل انتهاء مدة مجلس الإدارة بتسعين يوماً على الأقل.[319] وتكمن أهمية هذا التعديل حسب ما يراه البعض في حسن تنظيم عملية الانتخابات والحد من تباطؤ الإجراءات الإدارية، وكفالة استقلالية الجمعيات في إدارة انتخاب مجالس إدارتها[320]. وتكمن الغاية من هذا النوع من الاجتماعات في إتاحة المجال لمجلس الإدارة في متابعة المهام الموكلة إليه، إذ قد تلح مسألة طارئة، يتعين موافقة الجمعية العمومية عليها.

وتكون دعوة الجمعية إلى الاجتماعات غير العادية حسب التشريع القطري إذا تقدم ثلث الأعضاء الذين يحق لهم حضور الجمعية العمومية بتوجيه الدعوة للانعقاد، شريطة أن يتم بيان أغراض الاجتماع، وعند عدم تلبية هذا الطلب، فإن للوزارة توجيه مجلس الإدارة للقيام بدعوة الجمعية إلى انعقاد الاجتماع.[321]

---

[318] مادة 21 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[319] البند الثاني والثالث في نص المادة (٢٥) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[320] بيان وزارة التنمية الإدارية حول صدور قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الجديد، صحيفة العرب، ٢٠٢٠/١٠/١٨. https://alarab.qa/article/2020/10/18/بيان-وزارة-التنمية-الإدارية-حول-صدور-قانون-الجمعيات-والمؤسسات-الخاصة-الجديد

[321] مادة 20 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

وقد أكد المرسوم الجديد أحقية الجهة الإدارية في دعوة الجمعية إلى اجتماع، حيث ألزم مجلس الإدارة بدعوة الجمعية خلال مدة عشرة أيام من تاريخ طلبه، وفي حالة الامتناع فإن للوزارة أن تقوم بدعوة الجمعية غير العادية للانعقاد.[322]

وفي جميع الأحوال، فإن المشرّع القطري لم يفرق بين اجتماع الجمعية العمومية العادية واجتماع الجمعية غير العادية في مسألة عدم جواز النظر في مسائل لم تُدرج في جدول الأعمال، حيث تجب الإشارة إلى أنه بينما حظر قانون الجمعيات المُلغى مناقشة الجمعية في الاجتماعات غير العادية لموضوع قد اتخذ فيه قرارٌ مسبقًا إلا بعد مرور سنة من تاريخ صدوره، فإن المرسوم الجديد قد سمح بمناقشة هذه الموضوعات في الاجتماعات غير العادية، دون التقيد بالمدة الزمنية، وذلك بعد موافقة الجهة الإدارية.[323]

وتظهر أهمية هذا التعديل في إمكانية العدول عن بعض القرارات التي تم اتخاذها وثبت عدم جدواها، لذا كان لابد من اتخاذ مسارٍ آخر لتصحيحها من بعد عرضها على أعضاء الجمعية.

وعلى سبيل المقارنة، نجد أن المشرّع المصري أحال مسألة تنظيم دعوة الجمعية إلى اجتماعٍ غيرِ العادي إلى النظام الأساسي، ولكننا نجد في اللائحة التنظيمية للقانون السابق أوجه تشابه مع المشرّع القطري بشأن المواضيع التي يتم النظر فيها بالاجتماع، ونذكر منها تعديل النظام الأساسي للجمعية، أو حلها، أو اندماجها مع غيرها، بالإضافة إلى عزل كل أو بعض أعضاء مجلس الإدارة والمواضيع التي يحدد النظام الأساسي وجوب النظر فيها[324].

---

[322] المادة (٢٤) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[323] المادة (٢٦) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[324] مادة 74 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

وفيما يخص صحة الاجتماعات، فإن الاجتماعات لا تكون صحيحة إلا بعد إخطار الوزارة بالاجتماع قبل انعقاد موعد اجتماع الجمعية العمومية العادي أو غير العادي بخمسة عشر يوماً، ولجهة الإدارة أن تقوم بتحديد موعد آخر للاجتماع على أن تقوم بإبلاغ الجمعية خلال مدة ٧ أيام، وهنا يثار تساؤل حول الأثر المترتب على عدم التزام جهة الإدارة بتحديد موعدٍ للاجتماع العادي وغير العادي، فنجد أن القانون لم ينظم هذه المسألة مما يجعل للإدارة صلاحية عدم تحديد موعد الاجتماع، وذلك خلاف ما اتجه إليه القانون المصري حين فرض انعقاد الاجتماع بقوة القانون وذلك في حالة خلو النظام الأساسي من حكم ينظم مسألة استحالة انعقاد الجمعية العمومية انعقاداً صحيحاً[325].

وقد نص المشرّع المصري على وجوب إرسال نسخة من الأوراق المطروحة على الجمعية العمومية إلى الجهة الإدارية المختصة قبل موعد الانعقاد بخمسة عشر يوماً على الأقل[326]، ويلتزم رئيس مجلس الإدارة أو من ينوب عنه بإبلاغ الجهة الإدارية بصورة من محضر اجتماع الجمعية العمومية خلال ثلاثين يوماً من انعقاده[327].

ونؤكد هنا أن تقييد الاجتماعات ومراقبتها من قبل الجهة الإدارية يتعارض وحرية تكوين الجمعيات، ذلك أن الجمعية العمومية هي أعلى سلطة في الجمعيات لذا يجب أن تكون هي صاحبة الاختصاص في الرقابة على سير الاجتماعات وصحة انعقادها وليس الجهة الإدارية.

النصاب اللازم لصحة الاجتماعات: خلا القانون القطري من أحكام تنظم أصول المناقشة والتصويت، وذلك تبعاً لكون هذه المسائل يتم تنظيمها في النظام الأساسي للجمعية، لكن بالرجوع

---

[325] ٨٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢

[326] 68 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

[327] 72 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

للنموذج الاسترشادي المعد من قبل الوزارة، فنجد أن النموذج قيّدَ الحد الأدنى لنصاب الجمعية العمومية دون أن يفرق بين الاجتماع العادي أو غير العادي بحضور الأغلبية المطلقة من عدد الأعضاء الذين لهم حق الحضور، أي (٥٠+١) وفي حال عدم اكتمال النصاب الذي حدده المشرّع لصحة الاجتماع، فإنه يُعد غيرَ صحيحٍ ويلزم تأجيله لساعة واحدة، وعند عدم اكتمال النصاب مرة أخرى، يتم تأجيل اجتماع الجمعية العمومية لمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً ولا تزيد عن ثلاثين يوماً، وعندها يعقد الاجتماع صحيحاً، مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[328]. والقاعدة العامة أنّ التصويتَ بالجمعية العمومية حقٌّ لجميع الأعضاء، وذلك لكونه الوسيلة التي يعبّر من خلالها عن انتمائه للجمعية[329]. ولم يفرق النموذج الاسترشادي بين الاجتماعات العادية وغير العادية في خصوص الأغلبية المطلوبة لإصدار قرارات الجمعية، حيث تصدر قرارات الجمعية العمومية عادية كانت أم غير عادية بالأغلبية الحاضرة وعند تساوي الأصوات يتم ترجيح الجانب الذي منه الرئيس[330].

ومن النصوص التي تحسب للتشريع الجديد فيما يتعلق باجتماعات الجمعية العمومية، هي جواز الإنابة بحيث يمكن أن ينيب عضو عضواً آخر يمثله في اجتماعات الجمعية العمومية، وتكون الإنابة بتوكيل رسمي، ولا يجوز أن ينوب العضو عن أكثر من عضو واحد، كما لا يجوز أن ينوب عضو مجلس الإدارة عن أي عضو آخر[331].

---

[328] النموذج الاسترشادي بموجب قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة والنظام الأساسي لكل منها

[329] محمد إبراهيم الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص ١٢٥٤

[330] المادة (٣١) من النموذج الاسترشادي بموجب قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة والنظام الأساسي لكل منها

[331] مادة (٢٢) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

أما بالنسبة للمشرّع المصري، فإن اللائحة التنفيذية للقانون السابق قد نظمت أحكام النصاب اللازم لصحة الاجتماعات، حيث يعتبر اجتماع الجمعية العمومية صحيحاً بمشاركة الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين لهم حق الحضور، وعند عدم اكتمال النصاب المحدد في موعد الانعقاد يتم تأجيل اجتماع الجمعية العمومية خلال المدة التي يتم تحديدها في النظام الأساسي والتي يجب ألا تقل عن ساعة وألا تزيد عن خمسة عشر يوماً، ويكون الاجتماع الثاني صحيحاً حال حضور مالا يقل عن عشرة بالمائة من مجموع أعضاء الجمعية الذين لهم حق التصويت أو عشرين عضواً أيهما أقل، وفي جميع الأحوال، فإنه لا يجوز أن يقل عدد الحضور في الحالة الأولى عن خمسة أعضاء[332].

كما وضعت اللائحة عدة قواعد لإصدار القرارات، ولكنها ميزت في هذا الخصوص بين القرارات المتخذة في الاجتماعات العادية وغير العادية. وتصدر القرارات في الاجتماعات العادية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين[333]، أما في الاجتماعات غير العادية، فإنه يتعين لصدورها موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية بالكامل لا الحاضرين فحسب، بيد أن هذا الشرط مقيدٌ بعدم النص على أغلبيةٍ أكبر من النظام الأساسي[334]. ويجد هذا الاختلاف سببه في حجم تأثير قرارات الجمعية غير العادية على نشاط واستمرار الجمعية، ذلك أنها عادة ما تناقش مسائل هامة، وعليه كان لابد من أن يكون النصاب المطلوب لصحة هذا الاجتماع يختلف عن المطلوب في الجمعية العمومية العادية.[335]

المطلب الثاني

---

[332] المادة (٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢

[333] مادة 73 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

[334] مادة 74 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

[335] رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص ١٣٧

مجلس الإدارة

يعتبر مجلس الإدارة المجلس الأعلى في أي جمعية والمحرك الرئيسي له. ولابد أن يكون لكل جمعية مجلس إدارة يتشكل من عدد معين من الأعضاء ويتم انتخابه من قبل الجمعية العمومية، وقد حدد المشرّع بعض الأحكام الخاصة بمجلس الإدارة، بينما أحال تحديد اختصاصات المجلس وأحكام العمل فيه إلى النظام الأساسي للجمعية، وسوف نتناول أحكام عامة تنظم عمل مجالس الإدارة نستعرضها فيما يلي:

الفرع الأول

عدد أعضاء مجلس الإدارة

يفضل دائماً أن يكون عدد أعضاء مجلس الإدارة عدد فردي وذلك حتى يسهل اتخاذ القرارات.[336]وقد أوجب المشرّع القطري ألا يقل عدد الأعضاء في مجلس الإدارة عن خمسة ولا يزيد عن أحد عشر لمدة ثلاث سنوات، إلا أنه استثناء من هذا، وكما قد أشرنا مسبقًا في إجراءات شهر عقد تأسيس الجمعية ينتخب المؤسسون مجلس إدارة مؤقت لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن سبعة بداية بالنيابة عن أعضاء الجمعية في إتمام عملية الإشهار، وذلك بشكل مؤقت حتى يتم انتخاب أول مجلس إدارة في مدة لا تتجاوز السنة من تاريخ إشهار الجمعية.[337]

أما القانون المصري، فقد اشترط أن يتكون مجلس الإدارة من عدد فردي لا يقل عن خمسة أعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً وذلك حسب ما يتم تحديده وفقًا للنظام الأساسي. ويتم انتخاب هؤلاء الأعضاء بواسطة الجمعية العمومية لدورة مدتها أربعُ سنوات.[338] وجديرٌ بالذكر

---

[336] أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مرجع سابق، ص ٤٢

[337] المادة (16) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ويقابلها في التشريع الجديد نص المادة (١٧) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[338] المادة (38) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

أن المشرّع المصري قد حدد المدة المعينة للمجلس المؤقت بفترة زمنية أقصاها أربع سنوات[339] ونرى أن هذه المدة التي سمح فيها المشرّع لمجلس إدارةٍ معين بإدارة الجمعية هي مدة طويلة نسبيًا، حيث يجب السماح للأعضاء بممارسة حقهم في التصويت، وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة الذين يرون أنهم الأجدر في تحقيق أغراض الجمعية واستمرارها.

الفرع الثاني

شروط العضوية في مجلس الإدارة

اشترط القانون القطري السابق في عضو مجلس الإدارة "ألا تكون خدمته في جهة عمله قد انتهت لأسباب مخلة بالشرف أو الأمانة، أو أُسند إليه أمر من ذلك وصدر قرار من جهات التحقيق المختصة بألّا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أو التأديبية ضده لعدم كفاية الأدلة، أو صدر حكم ببراءته لذات السبب، ولم تنقضِ مدة خمس سنوات على انتهاء الخدمة أو صدور القرار أو الحكم."[340]، ويتبين من هذا الشرط أن القانون القطري قد حدد حالتين رئيسيتين لا يجوز فيهما الترشح لعضوية مجلس الإدارة، وهما:

أولاً: حالة انتهاء خدمة الموظف لأسباب متعلقة بالشرف والأمانة؛ تطبيقًا لحكم المادة (١٠٧) من قانون الموارد البشرية، التي تنص على انتهاء خدمة الموظف الذي يخضع للقانون تنتهي بصدور حكم نهائي ضد الموظف في جريمة مخلة بالشرف والأمانة[341].

---

[339] المادة ٣٧ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[340] المادة 16 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[341] المادة (107) من قانون الموارد البشرية رقم (15) لسنة 2016، يقصد بالجرائم المخلة بالشرف والأمانة "هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع مع الأخذ في الإعتبار طبيعة الوظيفة، ونوع العمل الذي يؤديه العامل المحكوم عليه، ونوع الجريمة والظروف التي أرتكبت فيها، والأفعال المكونة لها، ومدى كشفها عن التأثير بالشهوات، والنزوات، وسوء السيرة، إلى الحد الذي ينعكس أثرها على العمل، وغير ذلك من الإعتبارات."وزارة العدل القطرية، دائرة الفتوى والعقود، فتوى قانونية رقم 11/3-469 / 2002، 4 فبراير 2002، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

ويجب أن ننوه أن المشرّع القطري كغيره من التشريعات لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً لتحديد هذا النوع من الجرائم، وقد أصدرت إدارة الفتوى والعقود فتوى توضح فيها تعريف الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة بقولها " يقصد بالجرائم المخلة بالشرف والأمانة "هي تلك التي ترجع إلى ضعفٍ في الخلق وانحرافٍ في الطبع مع الأخذ في الاعتبار طبيعة الوظيفة، ونوع العمل الذي يؤديه العامل المحكوم عليه، ونوع الجريمة والظروف التي ارتكبت فيها، والأفعال المكونة لها، ومدى كشفها عن التأثير بالشهوات، والنزوات، وسوء السيرة، إلى الحد الذي ينعكس أثرها على العمل، وغير ذلك من الاعتبارات."[342]

ويتبين لنا من خلال الفتوى سالفة الذكر أنه قد تم اعتبار جريمة تعاطي المخدرات من ضمن الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة، وفي فتوى أخرى أيضاً، خلصت إدارة الفتوى والعقود إلى" إن جريمة إدخال وترويج عملة مزيفة تعد من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة"[343].

ومن ناحية أخرى، نجد أن قانون الموارد البشرية قد استثنى حالتين لا ينتج عنها إنهاء خدمة الموظف حال صدور حكم نهائي بجريمة مخلة بالشرف والأمانة وهي حالة صدور حكم نهائي مشمولًا بوقف تنفيذ العقوبة، وحالة صدور حكم نهائي لأول مرة[344].

ثانيًا: حالة توجيه اتهام إلى الشخص بارتكاب جريمة مخلة بالشرف والأمانة: ويكون ذلك عندما يوجه اتهام لشخص بارتكاب جريمة مخلة بالشرف والأمانة ولكن صدر بحقه أمراً بألّا وجه

---

[342] وزارة العدل القطرية، دائرة الفتوى والعقود، فتوى قانونية رقم 11/3– 469 / 2002، 4 فبراير 2002، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[343] وزارة العدل القطرية، دائرة الفتوى والعقود، فتوى قانونية رقم ١١/٣ – ٢٠٠٣/١٥٣٥، ٩ يونيو ٢٠٠٣، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[344] للمزيد انظر هاجر المناعي، انقضاء الدعوى التأديبية: دراسة تطبيقية على القانون القطري، "رسالة ماجستير"، جامعة قطر، الدوحة، قطر، ٢٠٢١

لإقامة الدعوى الجنائية أو التأديبية[345] لعدم كفاية الأدلة[346]، أو حكمَ القضاءُ ببراءته استناداً لذات الأسباب. ويقصد بالأمر بألّا وجه لإقامة الدعوى "بأنه أمرٌ قضائي من أوامر التصرف في التحقيق، تصدره بحسب الأصل إحدى سلطات التحقيق الابتدائي بمعناه الضيق، لتصرف به النظر عن إقامة الدعوى أمام محكمة الموضوع، لأحد الأسباب التي يبينها القانون، ويجوز حجية من نوع خاص".[347]

ويجد هذا الحظر مبرره الرئيس في أن القرارات الصادرة من النيابة العامة بالحفظ لا حجية لها في المجال التأديبي، وعليه فإن حفظ النيابة العامة للتحقيق الذي قامت به لعدم كفاية الأدلة أو لأي سبب آخر لا يبرئ سلوك المدعي الوجهة الإدارية أو مؤاخذته تأديبياً على هذا السلوك[348]. وذلك لأن صدور القرار بألا وجه لإقامة الدعوى لعدم كفاية الأدلة أو لأسباب قانونية لا يفهم منه براءة المتهم، وإنما هو توقف في سير إجراءات الدعوى بشكل مؤقت، وعليه فإن ظهور أي أدلة جديدة من شأنها أن تساهم في تقوية الأدلة من الممكن أن يبرر العدول عن الأمر والعودة إلى الدعوى للسير فيها من جديد[349].

ومن ناحية أخرى، فإن الحكم الصادر بالبراءة في التهمة الجنائية لا دلالة له في المجال التأديبي والقضاء الإداري مستقر ومتواتر على هذا الرأي، ونذكر على سبيل الاستشهاد حكم محكمة القضاء الإداري: "إن تبرئة المدعي إزاء الظروف التي أوجبت بهذه التبرئة لا تنأى به بصفة

---

[345] للمزيد حول حفظ التحقيق في المساءلة التأديبية انظر نجوى عوض، التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري، رسالة ماجستير، جامعة قطر، الدوحة، قطر، ٢٠١٩

[346] انظر نصوص المواد (١٤٦) و(١٤٧) من قانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية

[347] رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الثانية، 1956، ص375

[348] سليمان الطماوي، القضاء الإداري: قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ٢٠١٤القاهرة، ص٣١٤ ومابعدها

[349] (١٤٨) من قانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية

جازمة عن كل شبهة ولا تقشع عن مسلكه ظلال الريبة"[350]. وكما أكدنا على أن اختلاف الأمر لمن يصدر بشأنه حكمٌ بالبراءة وهذا ما يجعل الحظر أكثر تشديداً في هذه الحالة، بمعنى أن انقضاء الدعوى هنا لا يمنع الجهة الإدارية من تقييد حق عضو الجمعية الذي صدر بشأنه حكم براءة بذات الأسباب.

ونجد أن هذا الحظر في الحالتين السالفتين هو حظر مؤقت، إذ ينقضي بانقضاء مدة خمس سنوات على انتهاء الخدمة أو صدور قرار بألّا وجه لإقامة الدعوى أو الحكم بالبراءة لعدم كفاية الأدلة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التشدد بخصوص من يريد الترشح لمجلس الإدارة، قد يحرم العضو من تقديم ما يثبت حسن سيرته خلال الفترة المحكوم بها النص، خصوصاً فيما يتعلق في الحالة الثانية وهي القرارات الصادرة بخصوص توجيه التهم لمن ارتكب جريمة مخلة بالشرف والأمانة بما فيها صدور الحكم بالبراءة.

ويختلف التشريع الجديد بخصوص شروط عضوية مجلس الإدارة، حيث اشترط عدداً من الشروط في عضو مجلس الإدارة مثل: عدم فقدان العضو لأي من الشروط المقررة من شروط عضوية الجمعية، والوفاء بالالتزامات المقررة اتجاه الجمعية، وعدم فصله سابقاً من عمله أو عزله من المنصب بموجب حكم أو قرار تأديبي لأسباب مخلة بالشرف أو الأمانة وذلك خلال مدة خمس سنوات من تاريخ تقديم الطلب، نستعرضها فيما يلي: –

أولًا: عدم فقدان العضو لأي من الشروط المقررة من شروط عضوية الجمعية

---

[350] حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 1122 لسنة 6 قضائية بتاريخ 1954-03-03 مكتب فني 8 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 843، شبكة قوانين الشرق

ويعني هذا الشرط استيفاء شروط الاشتراك في تأسيس الجمعية والانضمام إليها[351]، كما أن هذا الشرط من الشروط اللازم توافرها طوال فترة العضوية ويترتب على فقدان أي من الشروط الواردة في نص المادة (٢) من المرسوم بقانون تقيد حق العضو في الترشح لعضوية مجلس الإدارة، فإذا كان يشترط على سبيل المثال للانضمام للجمعية تحقق شرط الصلاحية الأدبية، فمن الطبيعي ألا يُطلب هذا الشرط للانضمام وحسب، بل يجب أن يكون سبباً لاستمرار العضو في الجمعية وانتخابه في مجلس الإدارة[352].

ثانياً: الوفاء بالالتزامات المقررة تجاه الجمعية

ويجد هذا الشرط تبريره في التأكد من جدية العضو المتقدم للترشيح من خلال التزامه بواجباته وسداد الاشتراكات التي من شأنها أن تساهم في تحقيق أهداف واستمرارية الجمعية.

ثالثًا: عدم سبق الفصل أو العزل من الوظيفة لأسباب مخلة بالشرف أو الأمانة

ويعرف العزل من الوظيفة العامة بالحرمان من الوظيفة نفسها ومن المرتبات المقررة لها[353]، ويعتبر العزل الحرمان من القبول في أي خدمة بالحكومة، فهو في جميع الأحوال عديم الصلاحية لشغل منصب عام خلال المدة التي يستمر الحكم فيها[354].

وكما رأينا في التشريع السابق اشترط المشرّع في عضو مجلس الإدارة ألا يكون الموظف قد أُنهيت خدمته بسبب جريمة مخلة بالشرف والأمانة، فإن المرسوم بقانون قد ذهب إلى اشتراط عدم سبق الفصل أو العزل من الوظيفة لذات الأسباب، ويطبق الفصل أو عزل الموظف على

---

[351] المادة (٢) من مرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[352] المادة (١٧) من مرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[353] محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ٧٨١

[354] أحمد محمود خليل، الوسيط في شرح قانون العقوبات القطري رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ والقوانين المعدلة له معلقاً عليها بأحكام محكمة التمييز: الكتاب الأول، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٦٤١

كل من صدر بحقه حكم جنائي نهائي في إحدى الجرائم التي يترتب على ارتكابها العزل من الوظيفة العامة بموجب القانون[355].

ويتبين لنا أن العزل عقوبة يتم إنزالها على الموظف العام، حيث نصت المادة ٣ من قانون العقوبات على تعريف الموظف العام كالآتي: " القائمون بأعباء السلطة العامة، والموظفون، والعاملون في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة[356]."، وعليه فإن الموظف العام حسب قانون العقوبات القطري هو كل موظف يعمل بوظيفة عامة في إحدى الوزارات أو الأجهزة الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة، كما تضمن ذات النص ممن يعد في حكم الموظف العام[357].

ويعتبر العزل كما تنص المادة (٦٥) من قانون العقوبات من العقوبات التبعية، والعقوبات التبعية هي التي تترتب بحكم القانون عندما يحكم القاضي ببعض العقوبات الأصلية وعليه فهي ظِل للعقوبات الأصلية تتبعها ولا توجد من دونها، وما دامت مرتبطة بها فلا تكون هنالك حاجة لأن

---

[355] المادة (٧٠) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات

[356] المادة (٦٥) من قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات الصادر في تاريخ ١٠ مايوم ٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٧) بتاريخ ٣٠ مايو ٢٠٠٤، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[357] "...ويُعد في حكم الموظف العام: – المحكّمون والخبراء ومديرو التفليسة والمصفون والحراس القضائيون. – رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، والمديرون، وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات الخاصة والشركات، إذا كانت إحدى الوزارات أو أحد الأجهزة الحكومية الأخرى أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم بنصيب فيها. – كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناءً على تكليف صادر إليه من موظف عام. – رؤساء وأعضاء المجالس التشريعية والبلدية، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين. الموظف العام الأجنبي: أي شخص يشغل وظيفة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية لدى بلد أجنبي، سواء كان مُعيناً أو مُنتخباً، أو أي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهة أو منشأة عامة. موظف بمؤسسة دولية عمومية: أي موظف أو مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة أو منظمة دولية عامة بأن يتصرف نيابةً عنها. وفي جميع الأحوال، يستوي أن تكون الوظيفة أو العمل أو الخدمة دائمة أو مؤقتة، بأجر أو بغير أجر، طواعية أو جبراً..."

ينص عليها القاضي في الحكم، حيث إنها تتبع العقوبة الأصلية بصورة آلية، وعليه لا يستطيع القاضي استبعاد عقوبة العزل من الوظيفة وذلك لأن العزل يتم بقوة القانون[358].

ونجد أن المشرّع قد أولى اهتماماً فيمن يتولى عضوية مجلس الإدارة وعليه لابد من ضمان نزاهته من ناحية خلو سجله من أي عقوبة تأديبية أو جنائية مخلة بالشرف والأمانة، وقد جاء هذا التعديل مختلفاً عما سبقه من شروط في التشريع السابق. ويتبين الاختلاف هنا، أن التشريع الجديد قد ألغى مسألة تقييد حرية العضو في الانضمام بصدور أمر بألّا وجَه لإقامة الدعوى الجنائية أو التأديبية لعدم كفاية الأدلة في حق الموظف الذي يرتكب جريمة مخلة بالشرف والأمانة، ونحن نرجح هذا التوجه، ذلك أنه قد اكتفى بمسألة حرمان مَن صدر بحقه حكمٌ نهائي بالعزل كعقوبة تبعية استوفى فيها العضو حقه بالطعن وضمنت له كافة حقوقه بالإضافة إلى ضمان عدم إنهاء خدمة العضو بسبب حكم مخل بالشرف والأمانة، بينما اتجه التشريع السابق إلى حرمان من صدر بحقه أمراً بألّا وجه لإقامة الدعوى لعدم كفاية الأدلة أو حكم القضاء ببراءته لذات الأسباب مما قد يحرم العضو بيان حسن سمعته خلال الفترة المقيدة وهي خمس سنوات.

أما بخصوص القانون المصري، فقد اشترط المشرّع لعضوية مجلس الإدارة توافر كامل شروط العضوية للجمعيات، وهي التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وعدم صدور حكم نهائي بعقوبة جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة وعدم إدراج العضو على قوائم الإرهاب[359]، كما أضاف

---

[358] صالح ناصر العتيبي، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي: دراسة مقارنة لتشريعات الخدمة المدنية والعسكرية في الكويت. مجلة الحقوق: جامعة الكويت – مجلس النشر العلمي، مج 29, ع 1، ٢٠٠٥ ، 141 – ٢٠٥

[359] المادة (٤) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

المشرّع شرطان خشية من أن يتسرب إلى مجلس إدارتها من يحول دون تحقيق أهدافها، وهما[360]:

الشرط الأول: عدم جواز الجمع ما بين عضوية مجلس الإدارة و العمل في الجهة الإدارية التي تتولى الإشراف أو التوجيه أو الرقابة على الجمعية أو تمويلها ما لم يرخص رئيس مجلس الوزراء دون غيره بذلك لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، ويجد هذا الحظر مبرره في الموازنة بين حقوق الأفراد في إدارة الجمعيات وسلطة الإشراف عليها[361]، بالإضافة إلى خشية الوقوع بطريق الاستغلال للوظيفة العامة لخدمة مصالح خاصة بالجمعية.

الشرط الثاني: حظر الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية والعمل بها أو بالمشروعات التابعة لها بأجر[362]، حيث من شأن هذا الحظر أن يحد من تضارب المصالح الذي من الممكن أن يقع حال الجمع بين عضوية مجلس الإدارة وأية منفعة ذاتية أو مصلحة شخصية في أعمال الجمعية. ويتبين لنا هنا أنه على العضو واجبٌ بالإفصاح عن أي مصلحة شخصية قد تعترض مصلحة الجمعية من خلال عضويته في مجلس الإدارة.

نخلص مما سبق، أن المشرّع المصري لم يفرق بين الشروط العامة الواردة بخصوص الأعضاء المؤسسين وأعضاء مجلس الإدارة إلا فيما يتعلق بحظر الجمع بين عضوية مجلس الإدارة وبين الجهة التي تتولى الرقابة على الجمعيات، بالإضافة إلى الجمع بين العضوية والعمل بأجر لصالح الجمعية، وهذا قول معتبر، ذلك أن العمل بأي جهة إشرافيه على الجمعيات أو منصب بأجر من الممكن أن يؤثر على استقلالية ونزاهة العمل في الجمعية.

---

[360] المادة (٣٩) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩

[361] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 1971 لسنة 45 قضائية – تاريخ الجلسة 2000/11/26 – شبكة قوانين الشرق

[362] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 13243 لسنة 59 قضائية – أحكام غير منشورة– تاريخ الجلسة 2018–02–17 – شبكة قوانين الشرق

والجدير بالذكر أنه يؤخذ على المشرّع المصري عدم تحديد ماهية الوظائف في القيود الواردة على الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والجهات الرقابية أو العمل بأجر للجمعية، حيث أن هذا الحظر يحرم كافة العاملين بالجهات الرقابية على الجمعيات وتمويلها من ممارسة حقهم في الترشح لعضوية مجلس الإدارة دون أن يتم تحديدها على وجه ضيق. عليه نرى بضرورة تحديد الفئات التي يدخل في اختصاصاتهم سلطة رقابية وإشرافية مباشرة على الجمعية حتى يكون من حق من لا يتصل بشكل مباشر بهذه الاختصاصات من ممارسة حقه بالترشح لعضوية مجلس الإدارة.

وخلاصة هذا الأمر استهدف المشرّعان من هذه الشروط ضمان نزاهة العضو وخلو سجله من أي جريمة متصلة بالشرف والأمانة مما يؤدي بالضرورة إلى اختبار أمانة المرشح لعضوية مجلس الإدارة، ولا شك أن هذه الغاية مقبولة خصوصاً أن هذا الحظر مقيد بمدة زمنية مؤقتة، تُمكّن الشخص من إثبات نزاهته، وهذا ما تتفق معه الباحثة فيما انتهى إليه كل من المشرّع القطري والمشرّع المصري، وتحديداً في استبعاد من حكم عليه أو تم عزله بسبب جريمة مخلة بالشرف والأمانة مالم يُرد إليه اعتباره.

الفرع الثالث

إجراءات الانتخابات لمجلس الإدارة

أجاز المشرّع القطري للجمعية العمومية في اجتماعاتها العادية النظر في مسألة إجراء انتخابات مجلس الإدارة، بينما يكون تحديد موعد الانتخابات في اجتماع الجمعية العمومية غير العادي.

ومن باب المقارنة نجد المشرّع المصري قد سلك طريقاً آخرَ في آلية القيام بالانتخابات إذ ألزم المشرّع مجلس الإدارة عرض أسماء مرشحي عضوية المجلس في مقر الجمعية بعد يوم من قفل باب الترشيح، من ثم يتوجب عليهم إخطار الجهة الإدارية خلال سبعة أيام من تاريخ عرض

القائمة وقبل وقت إجراء الانتخابات بستين يوم عمل، وعلى الجهة الإدارية وكل ذي شأن، كالجهات الأمنية وغيرها إخطار الجمعية بمن يتم استبعاده لعدم توافر شروط الترشح فيه خلال خمسة عشر يوماً التالية، من ثم إذا لم يتنازل المرشح عن الترشيح خلال خمسة عشر يوماً التالية، فإنه يتعين على الجهة الإدارية إصدار قرار باستبعاده، ومن ثم يحق له الطعن أمام المحكمة المختصة، وتفصل المحكمة في الأمر قبل الموعد المحدد للانتخابات بصفة مستعجلة[363]. وتأسيساً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية أن للجهة الإدارية المختصة أن تستبعد أي من المرشحين لعضوية مجلس إدارة الجمعية لعدم توافر شروط الترشيح والتي من بينها عدم الوفاء بالالتزامات المالية، كما ويجب أن يتم تفسير هذه الشروط تفسيراً ضيقًا لكونها متعلقة بضمانات دستورية وهي حق الترشح والانتخاب[364].

الفرع الرابع

انعقاد مجلس الإدارة

كقاعدة عامة تترك التشريعات إجراءات عقد اجتماعات مجلس الإدارة والنصاب القانوني لصحة انعقاده وجدول أعماله وكيفية التصويت على القرارات للنظام الأساسي للجمعية[365]. وبالرجوع إلى الدليل الاسترشادي، نجده قد نص على ضرورة انعقاد الجمعية مرة كل ثلاثة أشهرٍ على الأقل، كما يجوز الاجتماع كلما اقتضت الحاجة أو بناءً على طلب الأغلبية من أعضاء المجلس[366].

---

[363] مادة (38) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[364] حكم محكمة القضاء الإداري – الدعوى رقم 25633 لسنة 58 قضائية – جلسة 2004/7/5 – نقلاً عن محمد إبراهيم خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الأهلية –دراسة مقارنة–، مركز الدراسات العربية، مصر، 2015. ص409

[365] مادة ٥ من مرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، ويقابلها في المشرع المصري مادة (41) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[366] قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة والنظام الأساسي لكل منها

ويتفق المشرّع المصري في وجوب انعقاد مجلس الإدارة مرة كل ثلاثة أشهر، بينما ترك إجراءات عقد اجتماعات مجلس الإدارة والنصاب القانوني لصحة انعقاده وجدول أعماله وكيفية التصويت على القرارات للنظام الأساسي للجمعية، وعند غياب العضو لأكثر من نصف الجلسات المبرمة خلال عام يعتبر مستقيلاً[367]، ويصدر المجلس قراراته بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين ما لم ينص النظام الأساسي على أغلبية أكثر، وعند تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي اختاره الرئيس، كما أنه يتعين على المجلس إخطار الجهة الإدارية بالقرارات الصادرة عنه أو عن الجمعية العمومية وذلك في مدة خمسة عشرة يوم عمل من تاريخ صدورها[368].

الفرع الخامس

اختصاصات مجلس الإدارة

يمارس مجلس الإدارة صلاحياته في حدود تحقيق أهداف الجمعية، وعلى مجلس الإدارة التقيد في عمله بعدم مخالفة النظام الأساسي أو التنظيم القانوني للجمعيات، وقد ترك المشرّع القطري تحديد الاختصاصات إلى النظام الأساسي للجمعية[369]، كما سلك ذات الاتجاه المشرّع المصري[370]، وعليه فإن المعيار لتحديد اختصاصات مجلس الإدارة يتسع ليشمل كل ما يتعلق بإدارة الجمعية من شؤون إدارية ومالية وقانونية، وذلك بما لا يخالف أحكام القانون، والنظام الأساسي للجمعية، والقرارات التي تصدر من قبل الجمعية العمومية.

---

[367] مادة (41) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[368] مادة (42) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[369] المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[370] مادة (40) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

المبحث الثاني

مصادر تمويل الجمعيات

يعتبر التمويل أحد أبرز التحديات التي تواجه الجمعيات، ذلك أن قيام الأنشطة التي تستهدفها الجمعية تتطلب مصادر تمويل متنوعة تكفل الاستمرار والديمومة للجمعيات.

والأصل في إدارة الشؤون المالية في الجمعية أن يكفل لها الاستقلال بذاتها وأن تقوم الجمعية بتولي اتخاذ القرارات المتعلقة بها والرقابة على تنفيذها.

ويقصد بتمويل الجمعية كل مال نقدي أو عيني تحصل عليه الجمعية من مصادر متنوعة سواء كانت من مصادر أهلية أو حكومية، وذلك بهدف تحقيق أغراضها[371].

كما عرفه آخرون بأنه المال الذي يتم الحصول عليه من المصادر الخاصة أو العامة تبعاً للقوانين واللوائح المنظمة ليكون مورداً ثابتاً مستمراً للصرف على برامج المنظمة[372]. وينبغي التسليم بأن توفير الموارد المالية اللازمة للجمعية يعد من أبرز العوامل التي تضمن استمرارية الجمعية وسير أنشطتها، ومن هذا الباب كان لازماً على الجمعية السعي نحو تطوير قدراتها وتقديم المقترحات للسماح بجذب وتنوع مصادر التمويل[373].

وتؤكد التشريعات كقاعدة عامة على وجوب أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية قواعد تتعلق بمصادر تمويل أنشطة الجمعية، وعليه نناقش في هذا المطلب مصادر التمويل في التشريعات الناظمة للجمعيات. ويمكن تقسيم هذه المصادر إلى مصادر داخلية نتناولها في المطلب الأول، ومصادر خارجية نتناولها في المطلب الثاني.

---

[371] عاطف محروس، حرية تكوين الجمعيات "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، 502

[372] محمد حامد صالح، تدبير التمويل بالمنظمات غير الحكومية وتعبئة الموارد، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ١٠

[373] عاطف محروس، حرية تكوين الجمعيات "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٥٠٣

المطلب الأول

مصادر التمويل الداخلي

تعمل الجمعيات على الحصول على موارد مالية داخل حدود الدول، إما عن طريق جهود تقوم بها لتوفير مصادر دخل متنوعة بوسائل التمويل الذاتية للجمعية، أو من خلال الاعتماد على التمويل الحكومي، وبناء عليه فسوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين متتالين نعالج في الأول مصادر التمويل الذاتية، وفي الثاني مصادر التمويل الحكومية.

الفرع الأول

مصادر التمويل الذاتية

يقصد بمصادر التمويل الذاتية اعتماد الجمعيات على جهودها الذاتية في توفير مواردها اللازمة لتمويل برامجها ومشاريعها وذلك من خلال عدة وسائل[374]، منها اشتراكات الأعضاء، والتبرعات والهبات التي يتم تقديمها للجمعية من الأعضاء أو الغير، استثمار الجمعية فائض الإيرادات الخاص بها، نتناول كل من هذه المصادر بالتفصيل:

اشتراكات الأعضاء: وهي الرسوم التي يتم تقديمها من قبل الأعضاء المنتسبين للجمعية وذلك وفق النظام الأساسي للجمعية، كما أنها لا تتطلب ترخيصاً من الجهة الإدارية لأنه من المفترض أن يتقدم العضو بسداد الرسوم تلقائياً للجمعية التي ينتمي إليها[375]، وعند تناول مسألة اشتراكات الأعضاء يتفق كل من القانون القطري والمصري على أن أداء العضو مبلغ الاشتراك يحدد

---

[374] منال حمد الحسنات، تقييم مدى توافر مصادر التمويل الذاتي في المنظمات الاهلية العاملة في قطاع غزة – فلسطين"رسالة ماجستير غير منشورة" الجامعة الإسلامية، غزة، 2019، ص ٥٣

[375] رجب الكحلاوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص٩٣

قيمته النظام الأساسي للجمعية[376]، وعليه يتقرر بحسب النظام الأساسي وجوب قيام العضو بدفع رسوم الاشتراك على نحو دوري، وفي أوقات محددة، بيد أن عدم سداد هذه الرسوم يؤدي إلى حرمانه من المشاركة في أنشطة الجمعية، وفصله من عضوية الجمعية متى تخلف عن سداد عدد معين من الاشتراكات.

وتعتبر الاشتراكات جزءً رئيسياً من مصادر التمويل الذاتية للجمعية، وإن كانت مصدراً غير كافٍ لتمويل أنشطة الجمعية، ولهذا تظل في حاجة إلى موارد مالية تقدمها مختلف الجهات.

التبرعات والهبات: ويقصد بها ما تتلقاه الجمعية من عطايا أو هبات أو منح من قبل العامة بحسب ما تلقاه من ثقة وقبول للخدمات التي تقدمها. وعليه فإن التشريعات تقر وسيلة أخرى من المصادر الذاتية لتحصيل موارد مالية للجمعية من خلال التوجه إلى الجمهور مع مراعاة مجموعة من الشروط.

وتستطيع الجمعية وفقًا للقانون القطري تلقي التبرعات بعد تصريح من الوزير لغرض معين وفترة محدودة، وبما لا يتعارض مع القوانين والقرارات المعمول بها.[377] ونجد أن التشريع الجديد المنظم للجمعيات في قطر قد أكد على أن آلية جمع التبرعات تتم دون الإخلال بالصلاحيات التي تملكها الجهة المختصة وفق الأحكام الواردة في قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم الأعمال الخيرية، وبالرجوع إلى القانون سالف الذكر نجد أنّ القانون ألزم الجمعيات

---

[376] مادة 8 و 9 من قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة والنظام الأساسي لكل منها، مادة 16 من نموذج (4) من لائحة النظام الأساسي المرفقة باللائحة التنفيذية لقانون رقم 84 لسنة 2002 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية

[377] مادة 29 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وقرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم (4) لسنة 2011 بتنظيم جمع التبرعات والتحويلات الخارجية التي تباشرها الجمعيات والمؤسسات الخاصة

بعدم القيام بجمع التبرعات إلا بترخيص[378]، والذي يكون بموافقة كتابية صادرة عن مجلس إدارة هيئة الأعمال الخيرية[379].

وفي فتوى عن إدارة الفتوى والعقود بوزارة العدل في ظل أحكام قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، فقد انتهت فيها إلى "أن المشرّع قد قرر -كأصل عام- إخضاع أعمال الجمعيات والمؤسسات الخاصة لإشراف وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان واستثنى من هذا الأصل بعض الأعمال والعمليات التي تقوم بها الجمعيات والمؤسسات الخاصة، فأخضعها لإشراف ورقابة الهيئة القطرية للأعمال الخيرية، وهي الأعمال الخيرية والإنسانية التي تقوم بها الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وعملية جمع التبرعات المرخص بها للجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات الأغراض الخيرية والإنسانية وعملية تحويل الأموال منها إلى خارج الدولة"[380].

أما القانون المصري، فقد أجاز للجمعيات جمع التبرعات داخل مصر، سواء كان ذلك من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، وذلك بترخيص صادر عن الجهة الإدارية[381]، وعند الرجوع إلى اللائحة المنظمة للتشريع السابق، نجد أن اللائحة قد نظّمت آلية لتلقي التبرعات وذلك باتباع الإجراءات التالية[382]:

---

[378] المادة (٣٤) من مرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة المادة (٤) من قانون رقم (15) لسنة 2014 بشأن تنظيم الأعمال الخيرية

[379]" التصريح: الموافقة الكتابية الصادرة عن الهيئة لأي من الجمعيات أو المؤسسات الخاصة الخيرية أو الجهات الأخرى أو الأفراد، بجمع أو تلقي تبرعات أو إرسال التبرعات والتحويلات المالية لأغراض خيرية أو إنسانية، وفقاً لأحكام هذا القانون." المادة (١) من قانون رقم (15) لسنة 2014 بشأن تنظيم الأعمال الخيرية، الصادر في ١٥ سبتمبر ٢٠١٤ نشر في الجريدة الرسمية عدد (١٥) بتاريخ ٢ أكتوبر ٢٠١٤، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[380]وزارة العدل القطرية- ادارة الفتوى والعقود الرقم: ف.ع 11/3- 2249 السنة: 2007 تاريخ الجلسة: 2007/03/28، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

[381] مادة (٢٥) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[382] مادة (٥٧) من اللائحة التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢

أن تتقدم الجمعية بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة تبين فيه النشاط أو المشروع الذي سيتم تخصيص حصيلة التبرع له، وماهية الطريقة المقترحة لجمع التبرعات، والمدة التي سيتم جمع التبرعات خلالها، بالإضافة إلى النطاق الجغرافي لموضوع النشاط.

وتقوم الجهة الإدارية بالبت في الطلب عن طريق إخطار الجمعية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الطلب، وعند موافقة الجهة الإدارية تلتزم الجمعية باتباع عدة إجراءات تتمثل في تقديم إيصالات جمع المال أو الطوابع ليتم ختمها بواسطة الجهة.

أخيراً تقوم الجهة الإدارية بإصدار تصريح للجمعية بالموافقة على جمع التبرعات بالمدة والنطاق الجغرافي المشار إليها في الطلب المقدم متضمناً مجموعة من الدفاتر أو الطوابع المختومة.

ويكون على الجمعية الالتزام بتقديم دفاتر الإيصالات أو الطوابع المتبقية عند انتهاء المدة المرخص بها بجمع التبرعات، ولذلك ليتم التخلص منها بحضور ممثل الجمعية والجهة الإدارية، ويثبت ذلك بمحضر يتم التوقيع عليه وختمه بواسطة كل من الممثل للجمعية وممثل الجهة.

وخلاصة القول إن القانون القطري والقانون المصري قد قيّدا تلقي التبرعات بالترخيص، وإخضاع التمويل للرقابة المسبقة بدواعي الأمن والحيطة. ويرى البعض أن مشروعية إخضاع جمع التبرعات للترخيص المسبق ومراجعة إنفاق الجمعيات للتبرعات فعل مشروع وذلك لما تدره التبرعات من أموال كثيرة، وما يمكن أن ينتج على ذلك من صرف الأموال المتبرعة في غير أهداف الجمعية، وعلى سبيل الاستشهاد فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مشروعية الرقابة السابقة على جمع التبرعات وعدم تعارضها مع حرية تكوين الجمعيات[383].

---

[383] أورده محمد خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الأهلية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٥٧، نقلاً عن 303.C. E, 251929/, D.H, 1929, p

إلا أننا نرى أن الأجدر هو إخضاع مسألة جمع التبرعات إلى الرقابة اللاحقة، وذلك من خلال إلزام الجمعيات بالإعلان أو إخطار الجهة الإدارية بشأن ما تتلقاه الجمعية من أموال. وفي حين التثبت من وقوع مخالفة للقانون يمكن حينها محاسبة الجمعية، خصوصاً أن المشرّع القطري على سبيل المثال قد ألزم الجمعيات بتسجيل جميع الموارد المالية[384]، كما تخضع أعمال الجمعية وحساباتها لإشراف ورقابة الوزارة[385].

عوائد الاستثمارات: وذلك عندما تقوم الجمعية باستثمار الفائض من الإيرادات لضمان مصدر ثابت في أعمال تحقق الكسب.

وقد أجاز كل من المشرّعين القطري والمصري إمكانية استثمار الفائض من أموال إيرادات الجمعية داخل الدولة، غير أن القانون القطري قد قيد ذلك الاستثمار بموافقة الوزير من ناحية أولى، وعدم تعارضه مع أعراض الجمعية من ناحية ثانية.[386]

أما المشرّع المصري فقد أجاز للجمعية الاستثمار حسب الشروط التي سوف ترد في اللائحة التنفيذية[387]، وعند الرجوع إلى اللائحة التنفيذية للقانون السابق فقد وضع المشرّع قيداً على الجمعيات بهذا الصدد حيث يتعين موافقة الجمعية العمومية عند استثمار ما يجاوز 50٪ من فائض الميزانية السنوية، مما يعني عدم وجود قيد على الاستثمار فيما دون ذلك[388].

ونجد أن توجه التشريعات في التأكيد على مساهمة الجمعيات في استثمار العائدات تبرز قدرة الجمعيات على خلق المزيد من الأنشطة والاندماج في المجتمع، وهكذا تستطيع الجمعيات القيام

---

[384] المادة (30) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[385] المادة (37) من مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[386] مادة ٣٢ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[387] مادة 33 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[388] مادة 59 من اللائحة التنفيذية لقانون رقم 84 لسنة 2002 المصري

بالمزيد من الأنشطة، والتي تكفل لها توفير عوائد مادية لتضمن لها الاستمرار والديمومة، بيد أن هذه الأنشطة لابد وأن تكون مرتبطة بتحقيق أهداف الجمعية، مثال على هذه الأنشطة القيام بدورات تدريبية للجمهور مقابل رسوم معينة لتوفير دخل إضافي للجمعيات.

الفرع الثاني

المصادر الحكومية

يُعد الدعمُ الحكومي الذي يُقدم من قبل الدولة اعترافاً بدور الجمعيات وتحقيق أهدافها، والاعتراف بها كوسيط تحقق من خلاله السلطة البرامج الاجتماعية التنموية.

ويمكن تعريف المصادر الحكومية بالمنح التي تقدمها الهيئات الحكومية للجمعيات لتمويل أنشطة محددة، ومن الأمثلة الواردة على هذه المنح التمويل الذي يتم تقديمه من السلطات الإدارية المختصة بتنظيم الجمعيات لتأسيس الجمعيات، وتنفيذ البرامج، والأنشطة[389].

وهذه المنح التي تحصل عليها من قبل الدولة ليست حقًا دوريًا متجدداً يُعطى بصورة تلقائية، بل لا بد من تقديم طلب إلى السلطة المعنية كلما أرادت الجمعية الحصول على هذا النوع من الدعم.

ووفقًا للقانون القطري فإنه يمكن الحصول على منح مادية عن طريق مجلس الوزراء، وتكون المنح المادية في شكل إعانة أو قرض[390] وذلك بناء على اقتراح الوزير. وهذه المنح قد تتخذ صورة نقدية كما وضحنا، أو أن تكون في صورة عينية مثل التسهيلات في مجالات معينة مثل

---

[389] محمد حامد صالح، تدبير التمويل بالمنظمات غير الحكومية وتعبئة الموارد، مرجع سابق، ص ٢٦

[390] لا يمكن اعتبار القرض من الموارد المالية ذلك أن القرض ليس إيراداً نهائياً للجمعية لكونه واجب الرد بخلاف الإعانة التي لا ترد من الجهة التي قامت بتوفيرها

الإعفاءات الضريبية، حيث أجاز المشرّع القطري تقديم إعفاءات من الضرائب والرسوم لإعانة الجمعية على تحقيق أغراضها[391].

أما المشرّع المصري، فقد نظم عملية الدعم الحكومي عن طريق صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والذي يهدف إلى توفير الدعم المالي لاستمرار النشاط الذي تقوم به الجمعيات. ويتلقى الصندوق المبالغ المخصصة لتمويل الجمعيات، وله اتخاذ ما يلزم لتنمية هذه الموارد، كما أنه يقوم برسم السياسة العامة لإعانات الجمعيات وتحديد ضوابط منح أنواع الإعانات.[392]

وتتكون موارد الصندوق من عدة وسائل نذكر منها: المبالغ المدرجة بالموازنة العامة للدولة لدعم الجمعيات، الرسوم المتحصلة من قيد الجمعيات والمؤسسات المنشأة حسب القانون، الهبات والتبرعات التي يتلقاها الصندوق، علاوة على ما يؤول للصندوق من أموال الجمعيات التي تم حلها، وأي موارد أخرى يتم إقرارها من قبل مجلس إدارة الصندوق[393].

ومن جانب آخر نجد أن المشرّع المصري قد نص على جملة من المزايا تتلخص في الإعفاء من الرسوم والضرائب في المحررات الرسمية التي تكون الجمعية طرفاً فيها أو تستفيد منها الجمعية[394].

---

[391] مادة 30 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ويقابلها في التشريع الجديد مادة (٣٥) من مرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[392] مادة 82 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[393] مادة 85 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[394] مادة 17 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

المطلب الثاني

التمويل الأجنبي

تُعد مسألة التمويل الأجنبي من أبرز التحديات بشأن الموارد المالية لما في ذلك من حساسية تجاه مساعي حماية الأمن العام والسيادة، إذ تخشى الدول أن يكون التمويل الأجنبي مدخلًا للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة أو خشية بعض الدول من وقوع الجرائم العابرة للحدود الوطنية كغسيل الأموال.

ويقصد بالتمويل الأجنبي المنح والتبرعات التي تحصل عليها الجمعيات من خارج حدود الدولة أو من مؤسسات أجنبية لها فرع داخل أراضي الدولة، وقد نظمت التشريعات عملية وآلية التمويل الأجنبي سواء من الأشخاص أو الجهات الأجنبية.

وفي هذا الخصوص اشترط القانون القطري عدداً من الشروط لحصول الجمعيات على التمويلات من مصادر أجنبية. حيث اشترط أولًا الحصول على موافقة من الوزارة، كما أوجب على الجمعية إرسال نسخة من قسائم الإرسال والتسلم إلى الوزارة مع اسم وعنوان الجهة المرسلة واسم وعنوان المتسلم[395].

أما المشرّع المصري، فقد أحاط عملية التمويل بعدة إجراءات واشتراطات تفصيلية. حيث ألزم القانون المصري الجمعية أن تقوم بعمل تأشير في سجلاتها بهذا التمويل من ناحية أولى. كما أوجب عليها كذلك إخطار الجهة الإدارية خلال ثلاثين يوم عمل من تلقي الأموال التي يمكن لها خلال ستين يوماً من تاريخ الإخطار الاعتراض على التمويل المزمع تلقيه. كما حظر القانون على الجمعية صرف الأموال الممنوحة خلال هذه الفترة، وفي حال لم تتلق الجمعية رداً من قبل

---

[395] مادة ٣٦ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

الجهة الإدارية خلال المدة المشار إليها اعتبر ذلك عدم موافقة. كما حظر القانون على الجمعية إرسال الأموال لجهة خارجية إلا بعد إخطار الجهاز والحصول على الموافقة الكتابية بذلك[396].

وفي ضوء ما تقدم، فإنه يلاحظ على التشريعات التشدد في التعامل مع مسألة التمويل الخارجي لاعتبارات عدة، أبرزها أن التمويل الأجنبي قد تهدف منه الجهات المانحة "أجندات" تسعى لتحقيقها مما يؤثر على استقلالية الجمعيات ويعزز تبعية الجمعيات لهذه الجهات[397]، إذ قد تختلف أولويات الجهات المانحة مع أولويات الجمعيات، وعليه قد ترضخ في بعض الأحيان لأولويات الجهة المانحة[398].

كما أن التشريعات لم تضع ضوابط أو أية معايير محددة حتى تستند عليها الجهة الإدارية في قبول أو رفض التمويل الأجنبي، وهذا ما يعطي الجهة الإدارية سلطةً مطلقةً في التقرير.

وهذا قد دفع البعض إلى القول بأن هنالك شبهة انحرافٍ تشريعي، من خلال استخدام السلطة الدستورية المقررة له في تنظيم الحقوق والحريات، مستهدفاً غير الصالح العام، ومن ثم يتعين عند الحديث عن هذه السلطة أن يتم تنظيم هذه الحقوق والحريات تنظيماً قانونياً دقيقاً، وإن سعت في غير ذلك كان مسعاها بمثابة انحراف تشريعي، ويكون كذلك عندما يكون تلقي التبرعات معلقاً بإذنٍ من الجهة الإدارية وهنا يقرب هذا التقييد من الحظر[399].

---

[396] مادة 27 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[397] منال حمد الحسنات، تقييم مدى توافر مصادر التمويل الذاتي في المنظمات الأهلية العاملة في قطاع غزة – فلسطين، مرجع سابق، ص٥٠

[398] عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٥١٠

[399] محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 134

وفي هذا تقول المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية "إن هدم حرية الاجتماع، إنما يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام الحكم مستنداً إلى الإرادة الشعبية، ولا تكون الديمقراطية فيه بديلًا مؤقتًا أو إجماعًا زائفًا، أو تصالحًا مرحليًا لتهدئة الخواطر، بل شكلًا مثاليًا لتنظيم العمل الحكومي وإرساء قواعده ولازم ذلك امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون، وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية، وترتضيها القيم التي تدعوا إليها[400]"

وتأسيساً على ما تقدم فإن المحكمة الدستورية العليا قد أرست كيفية تنظيم الحقوق والحريات، وعليه كان لابد من السلطة التشريعية ألا تضع قيوداً على هذه الحقوق إلا في حدود الديمقراطية، وللصالح العام، كما أن مسألة الرقابة على التمويل لابد وأن تكون في حدود دور الجهة الإدارية بمراقبة هذا التمويل، وذلك من الممكن أن يتحقق في ظل رقابة الجهة الإدارية على أن نظام الجمعية لا يتعارض وما تقوم به من أنشطة.

وترى الباحثة أنه يتعين الاعتراف بحق الجمعيات في السعي إلى الحصول على الموارد المالية اللازمة من كيانات محلية أو أجنبية، ولا ينبغي التذرع بالتصدي لجرائم غسل الأموال أو الارهاب ذلك أن التصدي لهذا النوع من الجرائم هو مسؤولية الدول[401]، وبالرغم من أن فرض القيود على التمويل لأسباب أمنية لما فيها من مصلحة في حماية "الأمن القومي والسلامة العامة" يعد أساساً مشروعاً لتقييد حرية تكوين الجمعيات، إلا أن هنالك ضرورة إلى أن تتقيد الدول

---

[400] حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 8 لسنة 16 قضائية – دستورية – بتاريخ 1995-08-05 مكتب فني 7 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 139– شبكة قوانين الشرق

[401] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات – الصادر عن مجلس حقوق الانسان – الدورة العشرون،21 مايو 2012، 27/20/a/hrc

بالمعايير الدولية التي لا تكتفي بالمصلحة المشروعة لتقييد حرية تكوين الجمعيات، وإنما تتطلب فضلًا عن ذلك أن يكون مقبولًا في مجتمع ديمقراطي[402].

المبحث الثالث

حلّ الجمعيّات

تنقضي الجمعية بالأسباب التي ينتهي بها الشخص الاعتباري، كتحقيق أو استحالة الغرض من إنشائها أو انقضاء المدة المحددة لها، أو حلّها (بطريق الاختيار أو الاجبار).[403] وبناء عليه، فسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، نعالج في أولهما أسلوبي حل الجمعيات وفي ثانيهما نتعرض للآثار التي تترتب على حلّ الجمعيات، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: أساليب حل الجمعيات

المطلب الثاني: آثار حل الجمعيات

---

[402] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات – الصادر عن مجلس حقوق الانسان – الدورة الثالثة والعشرون، 24 أبريل 2013، 39/23/a/hrc

[403] حسن كيرة، المدخل إلى القانون، مرجع سابق، ص ٦٨٧

المطلب الأول

أساليب حل الجمعيات

الحل هو إجراء قانوني تنتهي به الجمعية، ومن ثم تنقضي شخصيتها القانونية. فالجمعية تنقضي بالأسباب التي تنقضي بها الشخصية الاعتبارية، ألا وهي الحل الإرادي والحل الإجباري بالإضافة إلى أن هنالك خيارات بديلة لحل الجمعيات، ونتولى دراسة هذه الوسائل في ثلاثة فروع متتالية على النحو التالي:

الفرع الأول: الحل الإرادي

الفرع الثاني: الحل الإجباري

الفرع الثالث: الخيارات البديلة لحل الجمعيات

الفرع الأول

الحل الإرادي

لما كان تأسيس الجمعية يتم إرادياً بناء على اتفاق المؤسسين وتكتسب الشخصية الاعتبارية بعد اتمام إجراءات التسجيل والإشهار، فإنه يمكن أن تصل إلى نهاية وجودها القانوني بإرادة الأعضاء متى فقدت الجمعية مبررات وجودها لأي سبب، ويكون ذلك بقرار صادر من الجمعية العمومية، ويجد الحل الإداري أحكامه في النظام الأساسي.

ويتحقق الحل الإرادي غالباً بسبب انقضاء الغرض من وجودها أو وجود أسباب تحول دون تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها.[404] وكون الحل الإرادي عن طريق قرار من الجمعية

---

[404] التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية بدول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (10 ذو القعدة 1433هـ الموافق 26 سبتمبر 2012)، ص 182

العمومية، ذلك بوصفها عقداً، فإن ميلادها وزوالها يبقى رهن اتجاه كل إرادة مكونة لهذا العقد[405]، وقد أجازت التشريعات أن يصدر قرار الحل من الجمعية العمومية في الاجتماع غير العادي، وذلك لما ينطوي عليه القرار من أهمية بالغة في تحديد مصير الجمعية، فيما سلكت إجراءات مختلفة في مسألة إصدار القرار بالحل.

ويتحقق حل الجمعية عن طريق اتفاق يبرمه أعضاء مجلس الإدارة، ويكون هذا الاتفاق حسب النسبة المقررة في النظام الأساسي، وقد تكون هذه النسبة أغلبية مطلقة أو نسبية، وفي حال عدم وجود هذه النسبة في النظام الأساسي، فإن الأمر يعود إلى الجمعية العمومية في الاجتماع غير العادي، والتي يحق لها إقرار حل الجمعية عندما يتم الاتفاق على ذلك حسب ما ينص عليه النظام الأساسي للجمعية، ومنها نذكر على سبيل المثال: عندما تحقق الجمعية الهدف الذي أنشئت من أجله[406].

وفي هذا السياق، نجد أن المشرّع القطري بداية أوجب تضمين النظام الأساسي نصوصاً تحدد القواعد المخصصة بحل الجمعية حلًا اختيارياً والجهة التي تؤول لها أموال الجمعية حال حلها[407]، كما اشترط القانون القطري أن يكون صدور قرار الحل عن طريق اجتماع الجمعية العمومية غير العادي بأغلبية خاصة تتمثل في موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين في اجتماع غير عادي يحضره ثُلثا الأعضاء على الأقل، وعليه فإن قرار الحل الاختياري يصدر بموافقة ما يتجاوز ثلث مجموع أعضاء الجمعية بالمجمل[408].

---

[405] فاضلي علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 123

[406] محمد خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الأهلية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٤٢١

[407] مادة ٥ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[408] مادة ٤١ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

أما القانون المصري، كنظيره القطري، فقد أجاز حل الجمعية بقرارٍ صادرٍ من اجتماع الجمعية العمومية غير العادي، كما أن هنالك اتفاقاً على تحديد قواعد حل الجمعية بطريق الاختيار عن طريق النظام الأساسي[409]، وبالرجوع للّائحة التنفيذية للقانون السابق، نجد أن المشرّع المصري قد اشترط لصدور قرار الحل توافر الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية، لا الحاضرين منهم فحسب، بيد أن هذا الشرط مقيد بعدم النص بخلاف ذلك في النظام الأساسي.[410]وذلك بالنظر لأهمية هذا القرار وأثره على وجود الجمعية، مما يعتبر مانعاً لصدور قرار الحل بناء على أهواء بعض الأعضاء[411].

وخلاصة ما سبق، أن المشرّع القطري والمشرّع المصري قد أكد كل منهما على أن الحل الاختياري للجمعية يكون بقرار صادر عن الجمعية العمومية في اجتماع غير عادي، كما أن قواعد الحل الاختياري يتم تنظيمها بواسطة النظام الأساسي وهذا كما أكدنا مسبقًا يعود لكون قرار الحل يترتب عنه إنهاء الشخصية المعنوية للجمعية، إلا أن هنالك اختلافاً في القيود التي وردت لتنظيم قرار الحل، فكما رأينا اشترط المشرّع القطري صدور القرار في اجتماع غير عادي يحضره ثلثا الأعضاء كما يجب أن يصدر القرار بموافقة أغلبية الحضور، أما المشرّع المصري فقد اشترط صدور قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء بغض النظر عن عدد حضور الاجتماع، ونرى أن الشروط الواردة بشأن إصدار قرار الحل، وإن كانت تتجه نحو خلق المزيد من القيود على حل الجمعية اختياريًا، إلا أن من شأنها أن تمنع صدور هذا القرار تبعًا لإرادة بعض الأعضاء، علاوة على أنه يحافظ على استقرار عمل الجمعية.

---

[409] المادة 46 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[410] مادة 74 من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002

[411] أحلام إبراهيم، التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية كمؤسسة مجتمع مدني "رسالة ماجستير". جامعة القدس. القدس، فلسطين، ٢٠١٥، ص 142

الفرع الثاني

الحل الإجباري

يختلف الحل الإجباري للجمعية عن الحل بطريق الاختيار، حيث يكون الحل الإجباري بقرار من السلطة المختصة، وذلك بالاستناد إلى مخالفات تسند للجمعيات بموجب الأحكام المنظمة لنشاطها، أو بسبب عجزها عن الاستمرار في ممارسة أنشطتها. وقد تجعل بعض التشريعات للحل الإجباري من خلال طريق آخر، ألا وهو بصدور قرار قضائي من المحكمة المختصة بناءً على دعوى تقام أمامها للنظر في حل الجمعية بسبب ارتكابها مخالفة جسيمة لأحكام القانون[412].

وبالنسبة لموقف القانون القطري، فإن القانون القطري لم يعرف إلا طريقًا واحدًا للحل الإجباري، وهو الحل بقرار من السلطة المختصة. وقد بيّن القانون عدة حالات يمكن فيها للوزير إصدار قرار حل الجمعية، ألا وهي: نقص عدد الأعضاء عن العشرين عضواً، القيام بمخالفة الأحكام التي أوردها قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة أو مخالفة القرارات التي يتم إصدارها تنفيذاً لأحكام القانون؛ ومن أمثلة هذه القرارات الأخيرة قرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم ٤ لسنة ٢٠١١ بتنظيم جمع التبرعات والتحويلات الخارجية التي تباشرها الجمعيات والمؤسسات الخاصة[413]، أو مخالفة النظام الأساسي للجمعية، بالإضافة إلى الانشغال بالأمور السياسية[414]. ويتضح من النص أعلاه، أن المشرّع القطري قد أعطى للوزير صلاحية حل الجمعية حين ارتكاب مخالفة لأحكام القانون أو القرارات المنفذة لأحكام القانون أو النظام الأساسي أو الانشغال

---

[412] التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية بدول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (10 ذو القعدة 1433هـ الموافق 26 سبتمبر 2012)، ص١٧٢

[413] قرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم (4) لسنة 2011 بتنظيم جمع التبرعات والتحويلات الخارجية التي تباشرها الجمعيات والمؤسسات الخاصة، صدر في ٢٠١١/٧/٣١ ونشر في العدد العاشر من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١١/٩/٢٧

[414] المادة ٤٢ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ شأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

بالأمور السياسية، ولم ينص المشرّع القطري على المعيار الضابط لهذه المخالفات، وما مدى جسامة هذه المخالفات، ولم يبين المشرّع ما يعتبره نشاطًا سياسيًا، مما يعني أن للوزير سلطة تقديرية في قرار الحل.

وتأسيسًا لذلك، فإذا كان الاشتغال بالأمور السياسية يبرر حل الجمعية، فلا بد أن تكون هنالك معايير واضحة تحدد الأعمال السياسية التي إن مارستها الجمعية جاز حلها، لاسيما وأن المشرّع القطري قد حصن كل ما يتعلق بالجمعيات والمؤسسات الخاصة من الطعن أمام القضاء الإداري بموجب قانون المنازعات الإدارية[415].

ويتعارض هذا المسلك مع مبدأ المشروعية، فمن المفترض أن تخضع كافة القرارات الإدارية لاختصاص القضاء الإداري[416]، كما طالبت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان عدم تحصين أي عمل تقوم به الجهة الإدارية من عمل من رقابة القضاء وذلك حفاظًا على الحق في اللجوء إلى القضاء، ورقابة مدى مشروعية القرارات والأعمال التي تصدر من السلطة التنفيذية[417]، وعليه نرى بضرورة سلك ما اتخذه المشرّع المصري بشأن تقرير حق الجمعيات في التقاضي في مواجهة الجهة الإدارية، لا سيما وأن تحصين القرارات الصادرة بموجب قانون الجمعيات يعد انتهاكًا لحق التقاضي المكفول وفقًا للمادة (135) من الدستور الدائم لدولة قطر.

---

[415] الفقرة الثالثة من نص المادة 3 من قانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية

[416] يوسف أحمد الزمان (2012) "حق التقاضي وتحصين القرارات الإدارية في قطر "مركز الخليج لسياسات التنمية" مقالة منشورة، ص ١٦، https://www.gulfpolicies.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1479:2013-06-17-20-31-20&catid=147:2011-04-09-07-47-31، تاريخ مشاهدة الموقع 4-5-2018

[417] التقرير السنوي للجنة الوطنية لحقوق الانسان بشأن حالة حقوق الانسان في دولة قطر خلال عام 2008، 2009، http://nhrc-qa.org/en/themencode-pdf-viewer-sc/?file=http://nhrc-qa.org/wp-content/uploads/2014/01/NHRC-Annual-Report-A-2008.pdf&settings=111111111&lang=en-US#page=&zoom=auto

ومن جانبٍ آخر فإن حل الجمعيات بواسطة الجهة الإدارية بقرار إداري من شأنه أن يساهم في سيطرة الجهة الإدارية عليها، مع أن الأصل هو أن تكون تصرفات الجمعية تصرفًا إراديًا نابعاً من اتفاق أعضاء الجمعية، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا مع عدم تمكين جهة الإدارة من هدم حق هذه الجمعية عن طريق الحل الإداري لها[418].

ولذا نميل إلى تأييد الاتجاه القائل بمنع السلطة الإدارية من حل الجمعيات بقرار إداري دون ضمانات كافية، وألا تخضع الجمعيات للحل إلا بقرار صادر عن هيئاتها الداخلية، أو بحكم قضائي بات، وذلك بعد أن تكون استوفت الجمعية حقها في الدفاع في محاكمة علنية مارست فيها الضمانات الكافية في التقاضي.

أما في جمهورية مصر العربية، فقد أعطى القانون الجهة الإدارية الحق في طلب حل الجمعية بواسطة القضاء[419]، وذلك بموجب أسباب أوردها القانون حصراً ومن بينها: ارتكاب جملة من المخالفات من ضمنها ممارسة أنشطة سياسية أو حزبية أو تكوين الجمعيات السرية أو العسكرية، وهذا ما يعكس الأساس الدستوري الذي ينظم حرية تكوين الجمعيات. أو ممارسة أنشطة تخل بالنظام العام أو الآداب العامة أو الوحدة الوطنية[420]، أو امتناع الجمعية عن تصويب الملاحظات الواردة بشأن بعض المخالفات المتعلقة بثبوت عجز الجمعية عن تحقيق أغراضها التي أنشئت من أجلها في النظام الأساسي للجمعية[421]، ومنها أيضاً عدم انعقاد الجمعية العمومية لمدة سنتين

---

[418] محمد عبد الله مغازي، في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٦٠

[419] مادة 48 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[420] المادة رقم 15 قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[421] المادة (٤٧) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

متتاليتين[422]، أو تلقي تمويل أجنبي بدون ترخيص من قبل الإدارة ومخالفة ضوابط جمع الأموال أو تلقي التبرعات من داخل الجمهورية[423]

ويتضح مما سبق، أنه يجوز للجهة الإدارية طلب الحل من قبل القضاء، ودعوة الجمعية لسماع أقوالها فيما نسب إليها من تصرفات يترتب عليها جزاء الحل، ولا شك أن هذا الموقف يعد إعلاء لمبدأ المشروعية وهو اتجاه محمود، وقد عدل المشرّع المصري فيه عن سلك الحل الإجباري الذي يقضي بإعطاء الجهة الإدارية سلطة واسعة في إصدار قرار الحل بواسطة الجهة المختصة.

ومن جانب آخر نجد أن النص على حق الجمعية في الطعن على قرار حلها، هو ضمان لعدم تعسف الجهة الإدارية واستغلالها لصلاحياتها في مواجهة الجمعيات، وعليه فقد ضمن المشرّع المصري حق الأفراد في التوجه إلى القضاء لبسط رقابته على قرار الإدارة في خصوص حل الجمعيات، وفي هذه الحالة فإن للجهة الإدارية قرار إيقاف النشاط المخالف مؤقتاً إلى وقت صدور حكم المحكمة[424]، ويجد هذا المسلك تبريره في الحد من تأثير النشاط المخالف لحين الفصل فيه أمام المحكمة.

وبالحديث عن الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بموجب قانون تنظيم الجمعيات الجديد فإنه لم يكن هنالك نوع من الرقابة القضائية السابقة على قرارات الجهة الإدارية، مما يعني أن الجهة تقوم بإصدار القرار من ثم يتم الطعن عليه بطريق الإلغاء، بالتالي فقد أوجب المشرّع

---

[422] المادة (٤٥) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[423] المادة رقم 48 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[424] المادة 49 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

المصري على الجهة الادارية قبل إصدار قرارها بشأن القرارات المتعلقة بحل الجمعيات، وجوب عرض هذه القرارات على القضاء مما يعد ضمانة قانونية في وجه تعنّت الجهة الإدارية.

وتأكيداً لما سبق، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن "ممارسة الجهة الإدارية للإشراف والرقابة على تلك الجمعيات ينبغي أن يكون منتظماً ومحدداً بضوابط تقف عند حدود الرقابة الجادة لأجهزة الجمعية دون التدخل في الإدارة ذلك بأن تتتبّع ممارسة الجمعية لأعمالها وأن تقوّمَ اعوجاجها من البداية وأن تقيلها من عثراتها ودون أن تترك لها حبل الرقابة على الغارب ثم تفاجئها وقد أحاطت بها خطيئتها فتصيدها بالحل أو تغيير مجلس إدارتها"[425]

وفي حكم للمحكمة الادارية العليا في خصوص ضوابط تدخل الجهة الادارية في عمل الجمعيات فقد قضت المحكمة بالآتي:

"ومن حيث إن ممارسة الجهة الإدارية حقها في الإشراف على تلك الجمعيات، تجد حدها الدستوري في عدم المساس بحق المواطن في تكوين وإدارة الجمعية، بحيث تلتزم بضوابط تقف عند حدود الرقابة الجادة لأجهزة الجمعية دون التدخل في إدارتها أو فرض سيطرة أو وصاية تحكيمية عليها، وإلا يكون التدخل بقدر فلا تنصب لها شباكاً أو شراكاً تلقي به عليها ثم تفاجئها بالحل أو الدمج وهي أمور ينبغي أن تتوازن وطأتها مع طبيعة التصرف، بَيد أنه يقع على عاتق الجهة الإدارية مسؤولية وأمانة ممارسة هذه السلطة بما يتفق مع مقتضيات الحقوق الدستورية

---

[425] حكم المحكمة الإدارية – الطعن رقم 1449 لسنة 41 قضائية بتاريخ 1999-07-11 مكتب فني 44 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 991 – شبكة قوانين الشرق

وموجبات الصالح العام مع مراعاة ألا تتحول السلطة الإدارية إلى سلطة تحكمية تحل نفسها محل الجمعية أو أن تقيد الجمعية بقيود تفقدها استقلالها الذي هو أساس وجودها ومبرر قيامها"[426] ويتضح لنا أن المحكمة وضعت حداً للجهة الإدارية فيما يخص سلطتها في الحل، وهو ألا تعارض مقتضيات الحقوق الدستورية، كما أكدت المحكمة عدم جواز تنصيب الجهة الإدارية نفسها سلطة تحكيمية تضع نفسها موضع الجمعية لتقييد استقلالها والذي يعد أساساً لوجودها.

الفرع الثالث

الخيارات البديلة لحل الجمعيات

نظراً لخطورة إجراء الحل الإجباري، فإن هناك مجموعةً من الخيارات البديلة التي تملكها الجهة الإدارية، بهدف أن تبقى الجمعية قائمة، متى كان استمرار وجودها ممكناً حال معالجة السبب الذي يبرر قرار الحل، بحيث إذا تم إزالته تعود الجمعية إلى وضعها القانوني[427].

ويؤكد البعض على ضرورة التدرج بالعقوبات حال مخالفة الجمعية لأحكام القانون بحيث تكون هنالك إجراءات رقابية تنطوي على تدرج بالعقوبات، مثل الإنذار، والتغريم مروراً بالوقف عن مزاولة النشاط لمدة قصيرة حتى اتخاذ القرار النهائي بالحل[428]، بالإضافة إلى أن اعتماد مبدأ التدرج في العقوبات يمنح الجمعية الوقت في مراجعة قراراتها، وإزالة المخالفات[429]. وتبعاً لهذا

---

[426] الطعن رقم 4054 لسنة 43 قضائية – جلسة 2001/1/24، نقلاً عن محمد أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الانسان في قضاء وافتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا مع الاشارة للأساس الإسلامي لحقوق الانسان، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2013، ص 864

[427] التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية بدول مجلس التعاون، وثائق جدول أعمال الدورة التاسعة والعشرين لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (10 ذو القعدة 1433هـ الموافق 26 سبتمبر 2012)، ص 189

[428] أحلام إبراهيم، التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية كمؤسسة مجتمع مدني، مرجع سابق، ص١٥٦

[429] سميرة وهميسي، رضا، الحق في تأسيس الجمعيات في القانون التونسي. دفاتر السياسة والقانون، مج.، ع. 18، ٢٠١٨، ص. 183-192

التوجه، فقد أجازت التشريعات للجهات الإدارية المختصة اتخاذ قرارات بديلة عن حل الجمعية مثل:

أولًا: تعيين مجلس إدارة مؤقت: يجيز القانون القطري للوزير تعيين مجلس إدارة مؤقت للجمعية، متى ما وجدت الجهة الإدارية من شأن ذلك أن يخدم المصلحة العامة، ويخلق الفرص لتحقيق أغراض الجمعية[430]، وذلك في مدة لا تتجاوز السنة.

ومع أن المشرّع القطري قد أجاز التظلم على هذا القرار أمام الوزير والذي بدوره يقوم بعرضه على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً التالية[431]، إلا أن الباحثة تعتقد أن سلطة الإدارة بهذا الخصوص لابد وأن تكون مقيدة، ويؤيد ذلك ما استقر عليه القضاء في جمهورية مصر العربية من أن تدخل الجهة الإدارية على هذا النحو ينطوي على مساس بإرادة أعضاء الجمعية كما يمس بالحق الدستوري في تكوين الجمعيات، وذلك باعتبار أن مجلس الإدارة وليدُ هذه الإرادة والمعبرُ عنها والقائم على مصالح أعضاء الجمعية الذين أولوا ثقتهم لمجلس الإدارة وذلك لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها الجمعية[432]، أما السلطة المخولة للجهة الإدارية من قبل المشرّع القطري جوازية بنيت على معايير فضفاضة مثل "خدمة المصلحة العامة" و "تحقيقًا لأغراض الجمعية".

وخلافًا للقانون القطري، قيّد القانون المصري مسألة تعيين المجلس المؤقت بأن يتم ذلك من خلال الدعوة لجمعية عمومية تقوم بانتخاب مجلس إدارة جديد[433]. ولا شك أن قيام الجمعية ذاتها

---

[430] المادة 35 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[431] المادة 7 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[432] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 4759 لسنة 42 قضائية – تاريخ الجلسة 2000/12/10 – رقم الجزء 1 رقم الصفحة 208 – شبكة قوانين الشرق

[433] المادة 47 من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

بانتخاب المجلس الجديد فيه تعزيز لمبدأ الاستقلال الذاتي، الذي يقتضي أن يتمتع أعضاء الجمعية بحرية انتخاب ممثلي الجمعية.

وفي ذلك تؤكد المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية على أن المشرّع "أخضع الجمعيات الأهلية لرقابة الجهة الإدارية التي تشمل فحص أعمال هذه الجمعيات للتأكد من مطابقتها للقوانين واللوائح والنظام الأساسي المنظمة لأعمالها وأنشطتها فإذا تبين للجهة الإدارية ارتكاب أية جمعية لأخطاء جسيمة تؤثر على تحقيق الجمعية ذات النفع العام للغرض الذي أنشئت من أجله أو تعوق ممارستها لأنشطتها أو تنفيذها لما عهد إليها من برامج أو مشروعات جاز لوزير التضامن الاجتماعي وقف نشاط المشروع المسند إليها أو سحبه منها أو عزل مجلس الإدارة وتعيين مفوض على الجمعية لحين دعوة الجمعية العمومية خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ تعيينه لانتخاب مجلس إدارة جديد وذلك بعد أخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية"[434]

كما يؤكد القضاء الإداري على أن الدستور والقانون قد كفلا لهذه الجمعيات العديد من الضمانات منها حظر تدخل الجهات الإدارية في شؤونها، وكذا حظر حلها أو حل مجالس إداراتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي، وهو ما نظمه المشرّع في المادتين رقمي (42، 43) من القانون بأن اختص المحكمة وحدها – بناء على طلب جهة الإدارة أو كل ذي صفة – بسلطة عزل مجلس الإدارة أو حل الجمعية بحسب الأحوال محدداً لكل منهما مخالفات معينة بحسب تدرج جسامة كل منها أو نوعية المخالفة ذاتها، فقد مايز المشرّع بين حل الجمعية الأهلية ذاتها وبين عزل مجلس إدارتها، وذلك نظراً لما ينطوي عليه حل الجمعية من إعدام للشخصية

---

[434] حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 36899 لسنة 55 قضائية بتاريخ 2011-01-22 مكتب فني 56 رقم الصفحة 821 – شبكة قوانين الشرق

الاعتبارية للجمعية وإزالتها من الوجود، وهو ما قدّر المشرّع خطورته حين تتطلب لمنح هذه السلطة ارتكابَ الجمعية مخالفات أو ثبوت وقائع معينة بذواتها في جانب الجمعية عددها حصراً في القانون و قدّر المشرّع وجود نوع آخر من المخالفات ليست على ذلك القدر من الجسامة بما يبرر حل الجمعية ذاتها، وأنه يمكن الاكتفاء لمواجهتها بعزل مجلس الإدارة فقط مع استمرار الجمعية قائمة في مباشرة نشاطها، أي أن المخالفات التي ترتكبها الجمعيات جميعها لا تعتبر جميعها من نوع واحد، بل فصّل المشرّع بينها، منتهجاً في ذلك تقسيماً ثنائياً يعتد بجسامة الفعل ونوع المخالفة باختلاف الواقعة محلها، وقدر الجزاء لكل منها، فلا تجمعها جميعاً وحدة واحدة، بل تتفرق هذه المخالفات والوقائع فيما بينها بالنظر إلى جسامتها ونوعها، فما يكون منها أقل وطأة أو من المخالفات والوقائع الواردة في المادة (42) منه فقد قدر له المشرّع عقوبة عزل مجلس الإدارة، وما هو أشد جسامة أو من الوقائع الواردة في المادة (43) من القانون المشار إليه, فقد كان حلّ الجمعية جزاء عليها"[435]

ثانياً: توجيه إنذار لمجلس الإدارة: وهو عبارة عن لفت نظر يتم إرساله إلى مجلس إدارة الجمعية، والغاية منه جلب انتباه الجمعية للمخالفة التي تم ارتكابها، وفي هذا يشير القانون القطري إلى اختصاص الوزير بتوجيه إنذار لمجلس الإدارة عوضاً عن الحل، إذا كان ذلك من مقتضيات المصلحة العامة ويحقق أغراض الجمعية[436].

وكما أسلفنا فإن هذه القرارات –بموجب قانون الجمعيات– لا تخضع لرقابة القاضي الإداري والتي بدورها تساهم في مراجعة سلامة ومشروعية القرارات الإدارية[437]، كما يشير المشرّع

---

[435] محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 24254 لسنة 72 قضائية – حكم غير منشور– بتاريخ 2018–10–28 – شبكة قوانين الشرق

[436] المادة ٤٢ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ شأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[437] إحالة للفصل الثاني

المصري بهذا الخصوص إلى أنه يجوز للجهة الإدارية توجيه إنذار للجمعية لإزالة المخالفات، وذلك في حال ارتكاب الجمعية مخالفات حول ضوابط تلقي الأموال النقدية أو العينية أو حالة عدم اتباع الإجراءات المقررة لجمع التبرعات[438].

ثالثًا: إزالة التصرف المخالف: ويعني أن للجهة الإدارية الحق في إصدار قرار بإزالة المخالفة المرتكبة، ونجد أن المشرّع المصري قد نص على أنه في حال إصدار الجمعية لقرار يخالف أحكام القانون أو النظام الأساسي للجمعية فإنه على الجهة الإدارية طلب سحب القرار خلال ثلاثين يوم عمل بالأسباب التي تبرر إصدار هذا القرار[439]، ونرى أن إتاحة المجال للجمعية لتوضيح وجهة نظرها يتيح لها إزالة أي معوقات من شأنها أن تخل بحرية ممارسة حرية تكوين الجمعيات لما لسلطة الإدارة من آثار قد تحول دون ذلك.

ومن ناحية أخرى، وكما أسلفنا فإنّ إصدار قرار إزالة التصرف المخالف يتيح للجمعية إزالة المخالفات التي قد تتسبب في حل الجمعية أو إيقافها. وفي هذا تؤكد المحكمة الإدارية على أن "ولما كان ما تقدم جميعه، وقد اطمئن وجدان المحكمة وتأكدت بما لا يدع مجالاً للشك من صحة وقوع وثبوت المخالفات والوقائع سالفة البيان و الواردة بتقرير الجهة الإدارية المختصة تفصيلاً، كما استقرت عقيدتها ووقر في يقينها انصراف مجلس إدارة الجمعية المدعى عليها عن تدارك هذه المخالفات، والتمادي فيها بالرغم من إنذاره لتداركها دون جدوي، الأمر الذي تتحقق معه المخالفة المنصوص عليها في البند (ج) من المادة (43) من قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم 70 لسنة 2017

---

[438] المادة ٢٩ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

[439] المادة ٣٤ من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

وذلك، وهو ما تقضي معه المحكمة بحل الجمعية المدعى عليها مع ما يترتب على ذلك من آثار اخصها تعيين مصف لها."[440]

رابعًا: إيقاف الجمعية مؤقتاً: وهو أن تصدر الجهة الإدارية قرار بإيقاف الجمعية، ويكون ذلك لارتكابها مخالفات تتعلق بالنظام الأساسي أو تصرف مجلس الإدارة بأموال الجمعية في غير الأغراض المخصصة لها وغيرها.

لم ينظم المشرّع القطري مسألة إيقاف الجمعية كعقوبة بديلة للحل الإجباري واكتفى بتعيين مجلس إدارة جديد أو توجيه الإنذار، أما المشرّع المصري فقد عهد بهذا الخصوص إلى وزير التضامن بإصدار قرار بوقف الجمعية مؤقتًا لمدة لا تتجاوز السنة، كما أن الوزارة لابد وأن تطلب من المحكمة الفصل في هذا الطلب على وجه السرعة[441]. ونرى أن إصدار قرار إيقاف الجمعية بشكل مؤقت بواسطة الجهة الإدارية يهدد استقلالية الجمعية، فضلًا عن أنه لا يعالج المخالفة التي نسبت إليها، بل ومن الممكن أن يتسبب بالضرر لأنشطة الجمعية واستمرارها، وعليه كان لابد من الاكتفاء بالعقوبات البديلة الأخرى التي تضمن استمرار وتحقيق الجمعية لأهدافها والتبين من ثبوت المخالفة بحق أعضائها.

---

[440] حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 24388 لسنة 2019 قضائية – أحكام غير منشورة – بتاريخ 2019-09-14 – شبكة قوانين الشرق

[441] المادة (٤٥) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019

المطلب الثاني

آثار حل الجمعيات

يترتب على حل الجمعية سواء كان اختيارياً أو إجبارياً، انقضاء الشخصية الاعتبارية، وتعتبر الجمعية كأن لم تكن مما يستوجب تصفية أموالها، وقد يترتب على هذا التصرف آثار هامة نناقشها تباعاً وهي أولاً: أثر الحل على الشخصية الاعتبارية للجمعية، وثانياً: قواعد تصفية الجمعية.

الفرع الأول

أثر الحل على الشخصية الاعتبارية للجمعيات

إذا انقضت الجمعية فإن هذا يعني انتهاء الشخص المعنوية للجمعية وانتهاء شخصيته القانونية، مما يترتب عليه تصفية حقوق والتزامات الشخص المعنوي، وفي هذا يتفق الفقه والقضاء على أن الشخصية القانونية للشخص المعنوي تبقى قائمة في الحدود اللازمة للتصفية إلى الانتهاء من إجراءات التصفية[442]، ويعد بقاء الشخصية المعنوية للجمعية بعد أن يتم حلها ضرورة، تتلخص في الانتهاء من المسائل العالقة، كالمطالبة بالأموال المستحقة للجمعية أو عليها، وتسوية أوضاع العقود التي تكون الجمعية طرفاً فيها، كما يعد قيام الشخصية المعنوية في حدود التصفية لازماً للحفاظ على حقوق الغير.[443]

---

[442] رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني: المدخل الى القانون وبخاصة المصري واللبناني: النظرية العامة للحق، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983 ص 351

[443] رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 171

فإذا كان الأصل العام انقضاء الشخصية الاعتبارية بصدور قرار الحل، إلا أن شخصية الجمعية تظل قائمة حتى تمام التصفية، وعليه للجمعية خلال تلك الفترة مباشرة إجراءاتها القضائية الخاصة بالتصفية باسمها وبصفتها ويمثلها في ذلك المصفي.[444]

وما يجدر التأكيد عليه أن حالة حل الجمعية وضع محدد ومتوقع بواسطة النظام الأساسي، وعليه لابد من الالتزام باتباع الخطوات إذا كان النظام الأساسي للجمعية قد تضمن بيان هذه الإجراءات والخطوات، وبما أن الجمعية بخلاف الشركة لا تهدف إلى تقسيم الأرباح، فإن أعضاءها ملزمون بتضمن النظام الأساسي قواعد إجراءات مآل الأموال في حال حلها[445]. ولما كانت النتائج الأساسية التي تترتب على حل الجمعية تتمثل في تصفية أموالها، فإنه غالباً ما تحدد الأنظمة الأساسية للجمعيات الشروط المطلوبة والكيفية التي تحدث بموجبها تصفية الجمعية.

وباستقراء ما سبق، نجد أن القانون القطري قد حظر التصرف بأموال الجمعية والتوقف عن ممارسة أي نشاط لحين الانتهاء من إجراءات التصفية.[446] أما القانون المصري، فقد ألزم القائمين على إدارة الجمعية بالامتناع عن التصرف بأموال الجمعية[447]، وتسليم أموال الجمعية وجميع المستندات والسجلات والأوراق الخاصة بها إلى المصفي عند طلبها. كما حظر المشرّع المصري على الجهة المودع لديها أموال الجمعية والمدينين لها التصرفَ في أي شأن من شؤونها أو أموالها أو حقوقها إلا بأمر كتابي من المصفي[448]. وتعود أهمية هذا الحظر لكف أيدي القائمين

---

[444] فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر، مرجع سابق، ص٧١٠

[445] مادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، المادة (7) من القانون رقم 149 لسنه 2019 بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[446] المادة 36 من قانون رقم (12) لسنة 2004 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[447] مادة 53 من القانون رقم 149 لسنه 2019 بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[448] مادة 50 من القانون رقم 149 لسنه 2019 بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

على شؤون الجمعية، من الموظفين وأعضاء مجلس الإدارة عن ممارسة أي اختصاص بعد صدور قرار الحل.

الفرع الثاني

قواعد تصفية الجمعية

يقصد بالتصفية العملية الملازمة لحل الجمعية: مجموعة الإجراءات التي يتم اتخاذها بهدف تسوية العلاقة القانونية والمالية التي نشأت نتيجةً للوجود القانوني للجمعية، وحصر موجوداتها لتحديد صافي الأموال والموجودات وذلك بهدف إحالتها إلى خزينة الدولة أو جمعية أخرى مشابهة لها في الهدف، بحسب ما تنص عليه القوانين.[449]

يقتضي إتمام التصفية أن تتولى جهة معينة القيام بالإجراءات اللازمة للتصفية، وقد تناولت التشريعات قواعد اختيار المصفي وغالباً ما يتضمن النظام الأساسي للجمعية بنود تنظم توزيع أموال الجمعية وعليه تؤول أموال الجمعية إلى جمعية أخرى تهدف إلى غاية مشتركة لها.

نجد أن القانون القطري قد ترك في هذا الخصوص آلية تعيين المصفي لقواعد النظام الأساسي.[450] حيث خلا القانون من نص صريح ينظم هذه المسألة الحيوية، باستثناء تلك النصوص التي تحظر أن يتضمن النظام الأساسي مآل أموال الجمعية لغير الجمعيات أو المؤسسات الخاصة[451]، وتجدر الإشارة إلى أن القانون لم يحدد الجهة التي تقوم بدفع أجر المصفي، حيث إنه من الممكن ألا تملك الجمعية أموال أو ممتلكات من الممكن أن تنفذ من خلالها، كذلك لم يحدد القانون إجراءات التصفية التي يتعين على المصفي اتباعها، ولم يتم تحديد المدة التي على المصفي إنهاء عملية التصفية فيها.

---

[449] أحلام إبراهيم، التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية كمؤسسة مجتمع مدني، مرجع سابق، ص ١٧٥

[450] مادة ٤٣ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[451] المادة (٥) من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

بما أن عملية التصفية تتضمن إنهاء كافة الأمور المالية المعلقة على عاتق الجمعية بما فيها دفع ما عليها من مستحقات وقد تنتهي إجراءات تصفية الجمعية إلى أن تزيد أموالها عن قيمة ديونها، فقد كان من اللازم تحديد الجهة التي تؤول إليها الأموال بعد التصفية، لكون الجمعية منظمة غير ربحية، وعليه تحرص القوانين على ألا يتحقق من أنشطتها أية أرباح لأعضائها، ولا يكون من بين أغراضها الحصول على ربح مادي.

وفي هذا الخصوص نجد أن المشرّع القطري قد أكد على عدم جواز النص على مآل أموال الجمعية بعد الحل لغير الجمعيات التي تعمل في مجال أو أكثر من مجالات عمل الجمعية التي قد تم حلها[452]، والقصد من هذا القيد أن تستمر هذه الأموال في ذات الميدان الذي تستهدفه هذه الجمعية التي تم الإقرار بحلها، وعلى سبيل المقاربة والاستشهاد، نجد أن المشرّع الفرنسي قد أكد على تقييد مسألة مآل أموال الجمعية المنحلة، إما للجمعيات التي تنشد ذات الأنشطة بالنسبة للجمعية التي تم حلها، أو أن تكون جمعية ذات نفع عام، كما لا يجوز للجمعيات المستفيدة أن تضم أعضاء من الجمعية التي تم تصفيتها، وذلك بهدف البعد عن استغلال الأعضاء لاستعادة الأموال[453].

أما في التشريع المصري، فإن إجراءات التصفية جاءت في اللائحة التنفيذية، والتي أوجبت على المصفي أن يقوم بإتمام عملية التصفية تبعًا للنظام الأساسي للجمعية، وعند استحالة تطبيق ما تضمنه، فإن الأموال تؤول إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية [454].

---

[452] المادة (٥) من مرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة

[453] رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص١٧٣

[454] المادة (51) من القانون رقم 149 لسنه 2019 باصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلى والمادة (٩٨) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 لسنة ٢٠٠٢

كما عالج المشرّع مسألة اختيار المصفي في اللائحة التنفيذية[455]، ونستطيع أن نستخلص من نصوص اللائحة المنظمة للقانون السابق أن قرار التصفية لابد أن يتضمن تعيين مصفي أو أكثر، وتعيين مدة للتصفية، وتحديد أتعاب المصفي، كما يجب إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بالقرار خلال مدة أسبوع من صدور قرار الحل[456]، وتخضع إجراءات التصفية للقواعد التالية:

أولًا: متى تم صدور قرار بحل الجمعية فإنه يتعين على أعضائها تسليم أموالها وجميع المستندات والسجلات والأوراق إلى المصفي حال طلبها، ويمتنع عليهم التصرف في أي شأن من شؤونها أو أموالها أو حقوقها إلا بأمر كتابي من المصفي[457].

ثانيًا: امتناع أعضاء الجمعية التي حلت وأي شخص يقوم على إدارتها بمواصلة نشاطها أو التصرف بأموالها، بالإضافة إلى حظر الاشتراك في نشاط جمعية تم حلها[458].

ثالثًا: ألزم المشرّع تضمين قرار الحل من قبل الجمعية العمومية تعيين مصفي أو أكثر من المكاتب المحاسبية المعتمدة وإخطار الجهة الإدارية بذلك، عند انتهاء المدة المحددة للتصفية دون إتمامها، جاز للجهة الإدارية مدها لمدة مماثلة مرة واحدة، وإلا تولت الجهة الإدارية عملية التصفية[459]، وتعد مدة أعمال التصفية حسب اللائحة التنفيذية للقانون السابق خلال ثلاثة أشهر، ويجوز تجديدها بناءً على طلب المصفي أو الجهة الإدارية، كما يلتزم المصفي برفع تقرير يفيد فيه تمام أعمال التصفية أو عدمه مع بيان الأسباب التي أدت إلى ذلك[460].

---

[455] مادة ٥١ من القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[456] مادة 91 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 لسنة 2002

[457] المادة ٥٠ من القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي والمادة ٩٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 لسنة 2002

[458] المادة (١٠١) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 لسنة٢٠٠٢

[459] مادة 46 من القانون رقم 149 لسنه 2019 بإصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي

[460] المادة ٩٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 لسنة 2002

رابعاً: في حال تبين للمصفي وجود أموال مقدمة بواسطة منح أجنبية، والتي تم الترخيص بها من قبل الجهة الإدارية، وجب عليه تطبيق ما ورد بالاتفاقية التي تم بموجبها تقديم المنحة، كما يتعين عليه إخطار الجهة المانحة، وعند عدم وجود اتفاق أو شروط محددة بخصوص مآل الأموال، فإنها تؤول إلى صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الخاصة[461].

وخلاصة القول، يتفق المشرّعان القطري والمصري في الإحالة بشأن قواعد التصفية إلى النظام الأساسي، ونحن نؤيد هذا الاتجاه، ذلك أن النظام الأساسي لابد وأن يتضمن اتفاقاً مسبقاً ينظم مثل هذه المسائل الحيوية التي قد تعتري مستقبل الجمعيات، كما تخلص القوانين إلى ضرورة أيلولة الأموال إلى الجمعيات التي تحمل ذات النشاط الذي تستهدفه الجمعية، ومن ناحية أخرى نجد أن القانون المصري قد عالج مسألة استحالة تطبيق ما تضمنه النظام الأساسي من إجراءات بحيث تؤول الأموال إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية، بينما سكت القانون القطري عن هذه المسألة، ويجد هذا التطبيق تبريره في أن هذه الجهات بحكم موقعها يفترض أنها على دراية بوضع مختلف الجمعيات، وحجم أنشطتها واحتياجاتها، وعليه فإن على عاتقها إعادة تدوير هذه الأموال التي تنشد ذات الأهداف حسب ما تقتضيه المصلحة العامة.

---

[461] المادة ١٠٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 84 لسنة 2002

الخاتمة

أخيراً، وفي نهاية البحث فقد أتاح لنا العرضُ لموقف الأحكام التشريعية التي نظّمت حرية تكوين الجمعيات في كلّ من مصر وقطر، التعرّفَ على مكامن الضعف والقوة، وأن نكشف اتجاهات هذه الأحكام.

توصلت الباحثة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات من خلال هذه الدراسة، والتي سوف نعرضها فيما يلي:

أولًا: النتائج:

1. كفل المشرّع الدستور القطري حرية تكوين الجمعيات في نصوص الدستور وأحال إلى المشرّع العادي مسألة تنظيمها.
2. يجيز القانون القطري إنشاء الجمعيات عبر الترخيص، وهو إجراء تمارس الإدارة خلاله الأساليب الوقائية على الأنشطة الفردية بموجب نصٍّ تشريعيٍّ وذلك من خلال تمكين الإدارة فرضَ ما تراه ملائماً من الاشتراطات لتأسيس الجمعيات.
3. اشترط المشرّع القطري عند تسجيل الجمعيات عدم مخالفة النظام الأساسي للنظام العام.
4. ألزم المشرّع القطري الجهةَ الإداريةَ خلال مدةٍ قدرُها ٦٠ يوماً النظرَ في طلب إشهار الجمعية، ويُعدّ سكوتُ الجهة الإدارية في مواجهة طلبِ الإشهار رفضاً ضمنيًا.
5. لم يتضمن المرسوم بقانون وجوبَ تسبيب قرارِ رفضِ إشهار الجمعية.
6. ينص المشرّع القطري على تحصين القرارات الإدارية ذاتِ الصلة بقانون الجمعيات من الطعن أمام القضاء الإداري مما يعني عدمَ خضوع القرارات المتعلقة بقانون الجمعيات لرقابة القضاء.

7. أحال القانونُ القطري مسألةَ تحديد رسوم الجمعية إلى قرار من الوزير دون أن يفرد لها ضوابط محددة في التشريع العادي.
8. ألغى المشرّع القطري في المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة شرطَ المدة المقررة ما بين قبول العضو في الجمعية ومشاركته في الجمعية العمومية.
9. أجاز المشرّع القطري الإنابة في اجتماعات الجمعية العمومية بحيث يمكن أن ينيب عضوٌ عضواً آخر يمثّله في اجتماعات الجمعية العمومية وتكون الإنابة بتوكيلٍ رسميّ، ولا يجوز أن ينوب العضوُ عن أكثر من عضوٍ واحد، كما لا يجوز أن ينوبَ عضوُ مجلس الإدارة عن أيِّ عضوٍ آخر.
10. اشترط المشرّع القطري للترشح لمجلس إدارة الجمعية عدمَ فقدان العضو أي من الشروط المقررة لعضوية الجمعية، بالإضافة إلى الوفاء بالالتزامات المقررة اتجاه الجمعية، وألا يكون ممّن فُصل من عمله أو عزل من المنصب بموجب حكم أو قرار تأديبي لأسباب مخلة بالشرف أو الأمانة وذلك خلال مدة خمس سنوات من تاريخ تقديم الطلب.
11. لم يحدد المشرّع القطري الفئات التي يحظر عليها الترشح لعضوية مجلس الإدارة تجنباً لتضارب المصالح، كالعاملين في الجهات الإدارية التي تتولى الإشراف أو التوجيه على الجمعيات.
12. ألزم المشرّع القطري خضوع الجمعيات لإشراف ورقابة الهيئة القطرية للأعمال الخيرية فيما يخص آلية جمع التبرعات عن طريق ترخيص بموافقة كتابية صادرة عن مجلس إدارة هيئة الأعمال الخيرية، وتصريح من وزير التنمية والعمل والشؤون الاجتماعية لغرض محدد وفترة معينة.

13. ألزم المشرع القطري الجمعية لاستثمارِ فائضِ إيراداتها الحصولَ على موافقة الوزير وعدم تعارض هذا الاستثمار مع أغراض الجمعية.
14. اشترط المشرّع القطري صدورَ قرار حلّ الجمعية حلًا اختيارياً عن طريق اجتماع الجمعية العمومية غير العادي بأغلبيةٍ خاصة تتمثل في موافقة أغلبية الحضور في اجتماعٍ يحضره ثلثا الأعضاء على الأقل.
15. اتخذ المشرّع القطري الحل الإجباري بقرار وزاري في عدة حالات بينها القانون وهي: نقص عدد الأعضاء عن العشرين عضواً، أو القيام بمخالفة الأحكام التي أوردها قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام أو مخالفة القرارات التي يتم إصدارها تنفيذاً لأحكام القانون؛ ومن أمثلة هذه القرارات الأخيرة قرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم ٤ لسنة ٢٠١١ بتنظيم جمع التبرعات والتحويلات الخارجية التي تباشرها الجمعيات والمؤسسات الخاصة، أو مخالفة النظام الأساسي للجمعية، بالإضافة إلى الانشغال بالأمور السياسية.
16. أجاز المشرّع القطري للوزير تعيين مجلس إدارة مؤقت للجمعية متى ما وجدت الجهة الإدارية أن هذا القرار يخدم المصلحة العامة، ويخلق الفرص لتحقيق أغراض الجمعية في مدة لا تتجاوز السنة.
17. اتجه المشرّع القطري نحو تقرير عقوبة إنذار مجلس الإدارة لجلب انتباه الجمعية للمخالفة التي تم ارتكابها عوضاً عن الحل الاجباري، وذلك حال كان إصدار الإنذار من مقتضيات المصلحة العامة ويرمي إلى تحقيق أغراض الجمعية.
18. حظر القانون القطري التصرف في أموال الجمعية والتوقف عن ممارسة أي نشاط لحين الانتهاء من إجراءات التصفية.

19. لم يحدد القانون القطري الجهة التي تقوم بدفع أجر المصفي في عملية تصفية الجمعية، كذلك لم يحدد القانون إجراءات التصفية التي يتعين على المصفي اتباعها، ولم يتم تحديد المدة التي على المصفي إنهاء عملية التصفية فيها.

التوصيات:

1. تهيب الباحثة بالمشرّع القطري، بضرورة الابتعاد عن المصطلحات الفضفاضة غير محددة الدلالة، والتي من شأنها أن تؤدي إلى تعسّف الجهة الإدارية بوضع قيود على ممارسة حق تكوين الجمعيات.
2. تهيب الباحثة المشرّع القطري، أن يقوم بإعادة صياغة قانون الجمعيات والمؤسسات فيما يخص القيود الواردة على تسجيل وإشهار الجمعية عن طريق الترخيص واستبداله بالإخطار، ذلك أن الأخير يتفق وكفالة حرية تكوين الجمعيات.
3. تهيب الباحثة المشرّع القطري إزالة القيود الواردة على تحصين القرارات الإدارية في قانون المنازعات الإدارية القطري بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وذلك لإعطاء القضاء المزيد من الاستقلالية، والسماح بالطعن على القرارات المتعلقة بقانون الجمعيات ورقابة القضاء على أعمال الإدارة تطبيقًا لمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية وتقرير حق الجمعيات في التقاضي في مواجهة الجهة الإدارية، لا سيّما وأن تحصين القرارات الصادرة بموجب قانون الجمعيات من الطعن قضائياً، يُعد انتهاكًا لحق التقاضي المكفول وفقًا للمادة (135) من الدستور الدائم لدولة قطر.
4. تهيب الباحثة بالمشرّع اشتراط التسبيب في قرار رفض إشهار الجمعية، باعتباره أبرز الضمانات المقررة للأفراد.

5. تهيب الباحثة المشرّع القطري، أن يعيد النظر في إحالة تحديد رسوم الخدمات التي يتم تقديمها من الوزارة بقرار من الوزير، مما يسمح بتقرير المزيد من الرسوم وزيادتها من وقت لآخر بقرار وزاري، كما تهيب المشرّع القطري بوضع معايير واضحة لتحديد رسوم الجمعيات.
6. النص على حظر الجمع بين عضوية مجلس الإدارة وبين العمل في الجهة الإدارية التي تتولى الرقابة أو الاشراف على الجمعية أو تمويلها.
7. حظر الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية والعمل بها أو بالمشروعات التابعة لها بأجر تلافياً لوجود تضاربٍ بالمصالح.
8. ضرورة أن يدعم المشرّع القطري حق الجمعيات في السعي إلى الحصول على الموارد المالية اللازمة من كيانات محلية أو أجنبية.
9. أن يحدد المشرّع القطري على وجه الدقة الأسباب التي تقوم من خلالها الإدارة بتقرير حل الجمعيات.
10. تقييد سلطة الإدارة بشأن تعيين مجلس إدارة مؤقّت للجمعية بأن يتم ذلك من خلال الدعوة لجمعية عمومية تقوم بانتخاب مجلسِ إدارةٍ جديدٍ خلال فترةٍ محددةٍ سلفاً.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب الفقهية

1. أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان: دراسة تاريخية وفلسفية وسياسية وقانونية مقارنة "الجزء الأول"، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، 2010.
2. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000.
3. أحمد محمود خليل، الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية لدولة قطر: الكتاب الثالث، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، 2017.
4. أحمد محمود خليل، الوسيط في شرح قانون العقوبات القطري رقم 11 لسنة 2004 والقوانين المعدلة له معلقاً عليها بأحكام محكمة التمييز: الكتاب الأول، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، 2017.
5. أحمد منيسي، التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى، 2009.
6. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1972.
7. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية: النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، مؤسسة الثقافة الجامعية، بدون طبعة، الاسكندرية، 1977
8. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.

9. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.

10. حسن السيد، "المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري"، كلية القانون – جامعة قطر، الطبعة الأولى، 2016.

11. حسن السيد، وقفات دستورية، دار الوتد ودار المؤلف، الطبعة الثانية 2018.

12. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الخامسة، 1974.

13. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1989.

14. رجب محمد الكحلاوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار النهضة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2016

15. رمزي طه الشاعر، النظام الدستوري المصري: تطور الأنظمة الدستورية المصرية وتحليل النظام الدستوري في ظل دستور 1971، دار التيسير، القاهرة، 2000.

16. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني: المدخل الى القانون وبخاصة المصري واللبناني: النظرية العامة للحق، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.

17. رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الثانية، 1956

18. زياد أنطوان أيوب، الجمعيات في لبنان بين التشريع والاجتهاد: دراسة قانونية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، طرابلس، 2015.

19. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

20. سعد أحمد الحجي، الجمعيات النسائية الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية : دراسة توثيقية، الطبعة الأولى، الكويت، 2000.

21. سعد العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار دجلة، بغداد، 2009.

22. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي: دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، 2017.

23. سليمان الطماوي، القضاء الإداري: الكتاب الثالث: قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

24. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.

25. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨.

26. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، 2012.

27. طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1978.

28. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964.

29. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995.

30. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت: دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، 2009.

31. عاطف محروس رشاد إبراهيم، حرية تكوين الجمعيات "دراسة مقارنة"، دار النهضة، بدون طبعة، القاهرة، 2014.

32. عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون – جامعة قطر– الدوحة، 2017.

33. عبدالرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني: الجزء الخامس، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004.

34. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة: الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.

35. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري: دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٥.

36. عبدالله بن عبدالعزيز الدرعان، المبسوط في قواعد الاجراءات الجزائية، مكتبة التوبة، الرياض، 2013.

37. علي عيسى الأحمد، المسؤولية التأديبية للأطباء في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

38. غنام محمد غنام وبشير سعد زغلول، شرح قانون العقوبات القطري: القسم العام، إصدارات كلية القانون – جامعة قطر– الدوحة، 2017.

39. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.

40. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة، الإسكندرية، 2006.

41. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري "المجلد الأول"، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2017.

42. محمد إبراهيم خيري الوكيل، التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الأهلية –دراسة مقارنة–، مركز الدراسات العربية، مصر، 2015.

43. محمد أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الانسان في قضاء وافتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا مع الاشارة للأساس الاسلامي لحقوق الانسان، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2013.

44. محمد المسلماني، حرية تكوين الجمعيات الأهلية: دراسة مقارنة، المركز العربي، 2020.

45. محمد حامد صالح، تدبير التمويل بالمنظمات غير الحكومية وتعبئة الموارد، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012.

46. محمد عبداللطيف، نظام الترخيص والإخطار "دراسة مقارنة"، مطبعة دار التأليف، القاهرة، 1957.

47. محمد عبدالله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ضوء أحكام القضاء الدستوري والشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005.

48. محمود عبدالرحمن محمد، أصول القانون: دراسة مقارنة في القانون القطري والشريعة الإسلامية، دار النهضة، الطبعة الثانية، القاهرة، 2002.

49. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات: القسم العام "المجلد الثاني"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

50. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري: الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى،2012.

51. نور الدين السعيد، النظم القانونية لمنظمات المجتمع المدني، دار الاعصار العلمي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2017.

52. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة، ١٩٧٤.

الأطروحات والرسائل الجامعية:

1. إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري "دراسة مقارنة"، "رسالة دكتوراه"، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.، ٢٠١١

2. أحلام إبراهيم، التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية كمؤسسة مجتمع مدني "رسالة ماجستير". جامعة القدس. القدس، فلسطين، ٢٠١٥.

3. جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري "رسالة دكتوراه"، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٦.

4. حارث بن عبدالله بن أحمد العبري، تسبيب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة "سالة ماجستير غير منشورة" جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، ٢٠١٧

5. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها "رسالة دكتوراه" جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2013

6. حمد أحمد المناعي، حرية الاجتماع: دراسة مقارنة في مصر وقطر، "رسالة ماجستير"، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠

7. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة "رسالة دكتوراه"، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠٠٤.

8. سهيل غزي، حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات "رسالة ماجستير غير منشورة". الجامعة السورية، دمشق، سوريا، ١٩٥٤

9. عبدالرحمن عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري "رسالة دكتوراه"، جامعة بن عكنون، الجزائر، ٢٠٠٧

10. عبدالله يوسف مال الله، المسؤولية الجنائية للجمعيات غير المشروعة في القانون المصري والفرنسي والقطري، "دراسة دكتوراه" جامعة حلوان، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢

11. فاضلي علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري "رسالة ماجستير". جامعة محمد خيضر. بسكرة، الجزائر، 2009.

12. محمد مطلق، الجرائم المخلة بشرف الوظيفة في الفقه الإسلامي: دراسة فقهية مقارنة بالقانون الكويتي "رسالة ماجستير". جامعة العلم الإسلامية العالمية. عمان، الأردن، ٢٠١٢.

13. مراد تيسير الشواورة، التنظيم القانوني لحرية تكوين الاجتماعات العامة في القانون الأردني. "رسالة ماجستير"، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2015.

14. منال حمد الحسنات، تقييم مدى توافر مصادر التمويل الذاتي في المنظمات الاهلية العاملة في قطاع غزة – فلسطين"رسالة ماجستير غير منشورة" الجامعة الإسلامية، غزة، 2019.

15. مؤدن مأمون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية: دراسة مقارنة "رسالة دكتوراه". جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.

16. نجوى عوض، التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري، رسالة ماجستير، جامعة قطر، الدوحة، قطر، ٢٠١٩.

17. هاجر المناعي، انقضاء الدعوى التأديبية: دراسة تطبيقية على القانون القطري، "رسالة ماجستير"، جامعة قطر، الدوحة، قطر، ٢٠٢١.

18. هشام حامد لكساسبه، الرقابة القضائية على توافر المصلحة العامة في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة "رسالة ماجستير غير منشورة". جامعة مؤتة، مؤتة. الأردن، ٢٠٠٨.

المقالات:

1. أحمد ذبالح، دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، دراسة تحليلية نقدية من منظور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة)، نوفمبر ٢٠١٣

2. أحمد عبدالحميد الهندي، حدود الحق في تكوين الجمعيات في القانون الدولي لحقوق الإنسان. مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق، ع2، ٢٠١٧

3. آمنه محمد الخاطر ومهند مختار نوح، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري "دراسة مقارنة". المجلة الدولية للقانون – قطر، ع 1، ٢٠٢٠.
4. حياة غلاي، القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية. مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة: مركز جيل البحث العلمي، ع8 ، ٢٠١٦.
5. رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (أطروحة دكتوراه). جامعة أبي بكر بلقايد. تلمسان، الجزائر، ٢٠١٥
6. سليمان محمد سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري. مجلة العلوم القانونية والاقتصادية: جامعة عين شمس – كلية الحقوق، مج 3, ع 1 ، ١٩٦١
7. سميرة وهميسي، رضا، الحق في تأسيس الجمعيات في القانون التونسي. دفاتر السياسة والقانون، مج.، ع. 18، ٢٠١٨،
8. صالح ناصر العتيبي، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي: دراسة مقارنة لتشريعات الخدمة المدنية والعسكرية في الكويت. مجلة الحقوق: جامعة الكويت – مجلس النشر العلمي، مج 29, ع 1، ٢٠٠٥
9. غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين، المجلد الثاني، العدد الثالث، نوفمبر ١٩٩٨
10. فاطمة الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والمؤسسات الاهلية في مصر (وفقاً لأحكام القانون 84 لسنة 2002). مجلة مصر المعاصرة – مصر، مج 93, ع 467,468، ٢٠٠٢.

11. ليون آيريش وآخرون، دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني. ترجمة محمد أحمد شومان، منشورات جمعية الأمل العراقية.
12. مشاري خليفة العيفان وغازي عبيد العياش. حق الأفراد في الاجتماع بين الإباحة والحظر التشريعي. مجلة الشريعة والقانون. العدد الرابع والخمسون. ابريل 2013. كلية الحقوق. جامعة الإمارات العربية المتحدة. الامارات.
13. وائل إبراهيم، الضرائب: أنواعها وآثارها الاقتصادية الاجتماعية من الناحية النظرية. المؤتمر العلمي الثاني للاقتصاديين الكويتيين: أدوات السياسة المالية لمواجهة العجز في الموازنة العامة: الجمعية الاقتصادية الكويتية وجامعة الكويت – كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية، الكويت: الجمعية الاقتصادية الكويتية، ١٩٩٥.
14. يوسف إلياس، يوسف إلياس التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية – البحرين، ع 74ص 63، ٢٠١٣.
15. يوسف إلياس، قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون، منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية (62)، البحرين، 2011.

الاتفاقيات:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د–3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.

2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر1966 والذي بدأ بالنفاذ في تاريخ: 23 آذار/مارس 1976.
3. الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب تمت إجارته من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) يونيو 1981.
4. الميثاق العربي لحقوق الانسان والذي تم اعتماده في القمة العربية السادسة عشرة بتونس في 23 مايو من سنة 2004.
5. الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان والتي اعتمدت من قبل مجلس أوروبا والتوقيع عليها في مدينة روما بتاريخ 11 أبريل 1950 ودخلت حيز النفاد بتاريخ 3 سبتمبر 1953.
6. إعلان حقوق الإنسان لمجلس التعاون لدول الخليج العربية الذي اعتمده المجلس الأعلى في دورته الخامسة والثلاثين التي عقدت في مدينة الدوحة يوم الثلاثاء 9 ديسمبر 2014.

الدساتير:

1. الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في تاريخ ٨ يونيو ٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٦) بتاريخ ٨ يونيو ٢٠٠٥، البوابة القانونية القطرية (الميزان)
2. دستور جمهورية مصر العربية الصادر في السنة 2014 الصادر بتاريخ 2014-01-18 نشر بتاريخ 2014-01-18 يعمل به اعتبارا من 2014-01-. الجريدة الرسمية 3 مكرر (أ) 2014، شبكة قوانين الشرق
3. دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 الصادر بتاريخ 1971-07-18 نشر بتاريخ 1971-12-31 يعمل به اعتبارا من 1971-12-02، الجريدة الرسمية 1 السنة

الأولى، موقع مجلس الوزراء الاماراتي https://u.ae/about-the-uae/the-constitution-of-the-uae

4. دستور ألمانيا الصادر عام 1949، موقع Constitute، https://www.constituteproject.org

5. دستور إيطاليا الصادر عام 1947 موقع Constitute، https://www.constituteproject.org

6. دستور تركيا الصادر عام 1982 موقع Constitute، https://www.constituteproject.org

القوانين:

1. مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2020 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. صدر في تاريخ ٧ أكتوبر2020 ونشر في الجريدة الرسمية العدد (٢٧) بتاريخ 18 أكتوبر2020، الشبكة القانونية القطرية (الميزان)

2. قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة الملغي. صدر في تاريخ ١٠ مايو ٢٠٠٤ ونشر في الجريدة الرسمية عدد (٨) بتاريخ ٩ يونيو ٢٠٠٤، الشبكة القانونية القطرية (الميزان)

3. قانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية الصادر في ٣٠ يونيو ٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد (١٢) بتاريخ ٢٩ أغسطس ٢٠٠٤، البوابة القانونية القطرية (الميزان).

4. قانون رقم (11) لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات الصادر في تاريخ ١٠ مايو ٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٧) بتاريخ ٣٠ مايو ٢٠٠٤، البوابة القانونية القطرية (الميزان)
5. قانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات، الصادر في ٢١ يونيو ٢٠٠٤، نشر في الجريدة الرسمية عدد (١٠) بتاريخ ٢٩ يوليو ٢٠٠٤، البوابة القانونية القطرية (الميزان)
6. قانون رقم (15) لسنة 2014 بشأن تنظيم الأعمال الخيرية، الصادر في ١٥ سبتمبر ٢٠١٤ نشر في الجريدة الرسمية عدد (١٥) بتاريخ ٢ أكتوبر ٢٠١٤، البوابة القانونية القطرية (الميزان)
7. مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 2006 بشأن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، الصادر في ٢٩ يونيو ٢٠٠٦، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٨) بتاريخ ٢٨ أغسطس ٢٠٠٦، البوابة القانونية القطرية (الميزان)
8. قانون رقم 70 لسنة 2017 بإصدار قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في المجال الأهلي، الجريدة الرسمية العدد 20 مكرر (و) في 24 مايو سنة 2017
9. قانون رقم 131 لسنة 1948 بشأن إصدار القانون المدني. الوقائع المصرية العدد 108مكرر - بتاريخ 29-7-1948
10. قانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي. الجريدة الرسمية العدد 33مكرر (ب) - بتاريخ 19 أغسطس 2019، شبكة قوانين الشرق.

11. أحكام القانون رقم 8 لسنة 2015 في شأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، الجريدة الرسمية العدد ٧ مكرر (ز)، بتاريخ 17 فبراير 2015.

12. قانون رقم 45 لسنة 2014 بشأن إصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية. الجريدة الرسمية العدد 23تابع – بتاريخ 5-6-2014.

13. قرار وزير التأمينات والشئون الاجتماعية – رقم 178 – لسنة 2002 بشأن العمل بأحكام اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الصادر في ٢٢ أكتوبر ٢٠٠٢، نشر في الوقائع المصرية العدد 244 بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠٠٢، شبكة قوانين الشرق.

14. قانون – رقم 107 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013-11-24 نشر بتاريخ 2013-11-24 يعمل به اعتبارا من 2013-11-25 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية. الجريدة الرسمية 47 "مكرر".

15. قرار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان رقم (2) لسنة 2005 بإصدار نماذج عقد أو وثيقة تأسيس الجمعيات والجمعيات المهنية والمؤسسات الخاصة، الصادر في ٣ أبريل ٢٠٠٥، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٤) بتاريخ ١١ أبريل ٢٠٠٥، البوابة القانونية القطرية (الميزان).

8. قرار وزاري رقم (2) لسنة 1981 بالموافقة على عقد تأسيس جمعية الهلال الأحمر القطري ونظامها الأساسي المعدلين، الصادر في ٢٨ ديسمبر ١٩٨١ نشر بالجريدة الرسمية عدد (١) بتاريخ ١ يناير ١٩٨٢، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

9. قرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم (4) لسنة 2011 بتنظيم جمع التبرعات والتحويلات الخارجية التي تباشرها الجمعيات والمؤسسات الخاصة، صدر في ٢٠١١/٧/٣١ ونشر في العدد العاشر من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١١/٩/٢٧

10. المملكة المغربية ظهير شريف رقم 376-٥٨-١ يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر، بتاريخ ٢٦ جمادى الأولى ١٣٧٨، ٢٧ أكتوبر ١٩٥٨.

11. المملكة العربية السعودية لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٧) بتاريخ ١٤١٠/٦/٢٥هـ

12. القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام الصادر في ٢١ يناير ٢٠٠٨، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٤٧٦) بتاريخ ٢٨ يناير ٢٠٠٨، وزارة تنمية المجتمع.

13. قانون رقم 24 لسنة 1962 في شأن الأندية وجمعيات النفع العام الصادر في ٦ أغسطس ١٩٦٢، نشر في الجريدة الرسمية عدد (٣٨٩) بتاريخ ١٢ أغسطس ١٩٦٢، شبكة قوانين الشرق

14. لائحة النظام الأساسي لجمعية خدمة المجتمع بجامعة المنوفية والتي تم إشهارها بموجب قرار رقم (1859) لسنة 2013 طبقاً لأحكام القانون 84 لسنة 2002 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر في ٢٥ أغسطس ٢٠١٣ نشر في الوقائع المصرية عدد (٢٥٤) بتاريخ ١٠ نوفمبر ٢٠١٣، بوابة مصر للقانون والقضاء.

الأحكام القضائية:

1. حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 568 لسنة 3 قضائية بتاريخ 1952-06-30 مكتب فني 6 رقم الجزء 3 رقم الصفحة 1266- شبكة قوانين الشرق
2. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 36899 لسنة 55 قضائية بتاريخ 2011-01-22 مكتب فني 56 رقم الصفحة 821 – شبكة قوانين الشرق
3. المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 153 لسنة 21 قضائية – دستورية – بتاريخ 03-06-2000 مكتب فني 9 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 582- شبكة قوانين الشرق
4. حكم المحكمة الدستورية العليا – الدعوى رقم 6 لسنة 15 قضائية – دستورية العليا – بتاريخ 15-04-1995 – جامعة منيسوتا – مكتبة حقوق الانسان http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-6-Y15.html
5. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 36899 لسنة 55 قضائية – بتاريخ 2011-01-22 مكتب فني 56 رقم الصفحة 821 – شبكة قوانين الشرق
6. محكمة النقض – مدني – الطعن رقم 128 لسنة 65 قضائية بتاريخ 1996-06-25 – شبكة قوانين الشرق
7. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 1332 لسنة 34 قضائية بتاريخ 1992-11-22- شبكة قوانين الشرق
8. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 9086 لسنة 50 قضائية – أحكام غير منشورة- بتاريخ 2008-04-05- شبكة قوانين الشرق
9. المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 27 لسنة 8 قضائية – بتاريخ 1992-01-04 مكتب فني 5 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 103 – شبكة قوانين الشرق

10. المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 160 لسنة 37 قضائية – بتاريخ 02-06-2018 رقم الصفحة 26.

11. القضية رقم 42 لسنة 16 قضائية – بتاريخ 1995-05-20 مكتب فني 6 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 740 – شبكة قوانين الشرق

12. المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 17 لسنة 14 قضائية بتاريخ 1995-01-14 مكتب فني 6 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 440 – شبكة قوانين الشرق

13. حكم محكمة التمييز القطرية – الدائرة المدنية والتجارية – الطعن رقم: 230 لسنة 2013 – تاريخ الجلسة 2013/12/3، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

14. حكم محكمة التمييز القطرية – الدائرة المدنية والتجارية –الطعن رقم: 348 لسنة 2015 – تاريخ الجلسة ٢٠١٥/١١/١٧، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

15. حكم محكمة التمييز القطرية – الدائرة المدنية والتجارية – الطعن رقم 66 لسنة 2013، تاريخ الجلسة 2013/5/21، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

16. حكم محكمة الاستئناف القطرية – الطعن رقم 57 لسنة 1988 قضائية بتاريخ 1988-03-17، مجموعة المبادئ القانونية والأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف: الجزء الأول.

17. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 2667 لسنة 30 قضائية بتاريخ 1985-04-06 مكتب فني 30 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 911 – شبكة قوانين الشرق

18. حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 175 لسنة 22 قضائية – بتاريخ 2004-09-05 مكتب فني 11 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 980 – شبكة قوانين الشرق

19. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 771 لسنة 12 قضائية بتاريخ 22-01-1972 مكتب فني 17 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 169 – شبكة قوانين الشرق

20. حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 2 لسنة 14 قضائية – دستورية – بتاريخ 03-04-1993 مكتب فني 5 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 241 – شبكة قوانين الشرق

21. حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 43556 لسنة 70 قضائية – أحكام غير منشورة — بتاريخ 26-05-2019- شبكة قوانين الشرق

22. حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 1122 لسنة 6 قضائية بتاريخ 03-03-1954 مكتب فني 8 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 843، شبكة قوانين الشرق

23. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 1971 لسنة 45 قضائية – تاريخ الجلسة 2000/11/26 – شبكة قوانين الشرق

24. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 13243 لسنة 59 قضائية – أحكام غير منشورة- تاريخ الجلسة 17-02-2018 – شبكة قوانين الشرق

25. حكم المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم 8 لسنة 16 قضائية – دستورية – بتاريخ 05-08-1995 مكتب فني 7 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 139- شبكة قوانين الشرق

26. حكم المحكمة الإدارية – الطعن رقم 1449 لسنة 41 قضائية بتاريخ 1999-07-11 مكتب فني 44 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 991 – شبكة قوانين الشرق

27. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 4759 لسنة 42 قضائية – تاريخ الجلسة 2000/12/10 – رقم الجزء 1 رقم الصفحة 208 – شبكة قوانين الشرق

28. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 36899 لسنة 55 قضائية بتاريخ 22-01-2011 مكتب فني 56 رقم الصفحة 821 – شبكة قوانين الشرق

29. محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 24254 لسنة 72 قضائية – حكم غير منشور– بتاريخ 28-10-2018 – شبكة قوانين الشرق

30. حكم محكمة القضاء الإداري – الحكم رقم 24388 لسنة 2019 قضائية – أحكام غير منشورة – بتاريخ 14-09-2019 – شبكة قوانين الشرق

31. حكم المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 36899 لسنة 55 قضائية بتاريخ 22-01-2011 مكتب فني 56 رقم الصفحة 821 – شبكة قوانين الشرق

الفتاوى:

1. وزارة العدل القطرية، دائرة الفتوى والعقود، فتوى قانونية رقم 11/3- 469 / 2002، 4 فبراير 2002، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

2. وزارة العدل القطرية، دائرة الفتوى والعقود، فتوى قانونية رقم ١١/٣ – ٢٠٠٣/١٥٣٥، ٩ يونيو ٢٠٠٣، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

3. وزارة العدل القطرية– ادارة الفتوى والعقود الرقم: ف.ع 11/3– 2249 السنة: 2007 تاريخ الجلسة: 2007/03/28، البوابة القانونية القطرية (الميزان)

التقارير والقرارات الدولية

1. تقرير مؤسسات المجتمع المدني في دولة قطر الأمانة العامة مجلس التخطيط، 2002

2. القرار A/HRC/RES/21/15 الذي اعتمده مجلس حقوق الإنسان في 30 أيلول/ سبتمبر 2010 بشأن الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات
3. تقرير المقرر الخاص بحالة المدافعون عن حقوق الانسان، المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته التاسعة والخمسون، بتاريخ 1/10/2004، رمز الوثيقة A\59\401
4. التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الانسان رقم 15 "وضع الأجانب بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية الدورة السابعة والعشرون (1986)
5. التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الانسان رقم ٢٧ المتعلق بالمادة ١٢، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الـــدورة الخامـــسة والخمسون، الملحق رقم ٤٠، المرفق السادس، الفرع ألف، A/55/40، 2000))
6. تقرير المقرر الخاص بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات – ماينا كياي– الصادر عن مجلس حقوق الانسان الدورة العشرين بتاريخ ٢١ مايو ٢٠١٢ A/HRC/20/27
7. المقرر الخاص المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الانسان، الجمعية العامة، ١١ أغسطس ٢٠٠٩، A/64/226، الفقرة ٢٨
8. تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات – الصادر عن مجلس حقوق الانسان – الدورة الثالثة والعشرون، 24 أبريل 2013، a/hrc/23/39

9. تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات – الصادر عن مجلس حقوق الانسان – الدورة الثانية والثلاثون،10 أغسطس 2016، A /HRC/32/36

المقالات:

1. حسن السيد، قانون الجمعيات الجديد، خطوة إلى الأمام!، 2020/10/30، https://twitter.com/alsayedlaw/status/1322442491807830016?s=20
2. مريم آل سعد، الرأي الآخر.. هل يعتبر القانون الجمعيات المهنية مجرد كماليات اجتماعية.!!، الراية القطرية، 3 نوفمبر 2009، https://www.raya.com/2009/11/03/الرأي-الآخر-هل-يعتبر-القانون-الجمعيات/
3. محمد فهد القحطاني، حرية تكوين الجمعيات، تغريد خارج السرب "مدونة شخصية"، 22 أكتوبر 2010، http://www.mohdwaves.com/?p=635
4. معلمون مواطنون: فشل إنشاء جمعية للمعلمين بسبب عدم وجود تعريف قانوني للمهنة، صحيفة العرب القطرية، 21 يونيو 2010، https://alarab.qa/article/21/06/2011/138693-معلمون-مواطنون-فشل-إنشاء-جمعية-للمعلمين-بسبب-عدم-وجود-تعريف-قانوني-للمهنة
5. يوسف أحمد الزمان (2012) "حق التقاضي وتحصين القرارات الإدارية في قطر "مركز الخليج لسياسات التنمية" مقالة منشورة، ص ١٦، https://www.gulfpolicies.com/index.php?option=com_content&view

=article&id=1479:2013-06-17-20-31-20&catid=147:2011-04-09-07-47-31.

المراجع باللغات الأجنبية:

1. Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27 .
2. The European Court of Human Rights, CASE OF VALENZUELA CONTRERAS v. SPAIN, 30 July 1998 .
3. R. v. Oakes, 1986 SCR 103, p 138-139, Supreme Court of Canada
4. The European Court of Human Rights, Case Of Autronic AG v. Switzerland , 22 May 1990
5. The European Court of Human Rights, CASE OF OBSERVER AND GUARDIAN v. THE UNITED KINGDOM, 26 November 1991
6. R. v. Big M Drug Mart Ltd. 1985 SCR 295, p 352, Supreme Court of Canada

7. Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-5/85, November 13, 1985, Inter Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 5 (1985 .(

8. The European Court of Human Rights, Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland - 14235/88 and 14234/88 29.October 1992

9. UN General Assembly, Human rights defenders : note / by the Secretary-General, 4 August 2009, A/64/226

10. .10Olaniyan, K. (2008). Civil and Political Rights in the African Charter: Articles 8–14. In M. Evans & R. Murray (Eds.), The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986–2006 (pp. 213-243). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511493966.008

11. amnesty international, A Guide to the African Charter on Human and Peoples' Rights, [IOR 63/005/2006 [

12. Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v Sudan

13. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe

14. Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, 02-07-1901, مشار إليه في موقع www.legifrance.gouv.fr

مراجع شبكة الإنترنت:

1. أحمد صافي (2013). ما هو النظام الأساسي، مقالة منشورة. الديمقراطية العملية. تم استرجاعه في تاريخ 2-5-2018 http://practicaldemocracy.tripod.com/rules/authority/constitution.htm

2. التقرير السنوي للجنة الوطنية لحقوق الانسان بشأن حالة حقوق الانسان في دولة قطر خلال عام 2008، 2009، http://nhrc-qa.org/en/themencode-pdf-viewer-sc/?file=http://nhrc-qa.org/wp-content/uploads/2014/01/NHRC-Annual-Report-A-2008.pdf&settings=111111111&lang=en-US#page=&zoom=auto

3. أسماء حجازي وآخرون تقرير السلطة ومنظمات المجتمع المدني (2016). مركز هردو لدعم التعبير الرقمي، القاهرة

4. تقرير عن قانون العمل الخيري. (2017). المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني. واشنطن. تم استرجاعه في تاريخ 1-5-2018.

http://www.icnl.org/research/Qatar%20Philanthropy%20Law%20Report-%20Arabic.pdf

5. فيديو "القانون الجديد للجمعيات والمؤسسات الخاصة"، برنامج حياتنا، مقابلة مع السيد: ناجي العجي – مدير إدارة الجمعيات والمؤسسات الخاصة بوزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، تلفزيون قطر، ٢٠٢٠/١٠/٢١

https://www.youtube.com/watch?v=0zlptY0AlPM&feature=share

6. بيان وزارة التنمية الإدارية حول صدور قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الجديد، صحيفة العرب، ٢٠٢٠/١٠/١٨.

https://alarab.qa/article/18/10/2020/بيان-وزارة-التنمية-الإدارية-حول-صدور-قانون-الجمعيات-والمؤسسات-الخاصة-الجديد