



"إشكاليات الإشراف والرقابة علي عمل منظمات المجتمع المدني" نحو إجراءات تصحيحية للعلاقة بين الجهة الإدارية والمنظمات

ورقة سياسات

تصدرها

"وحدة تحليل السياسة العامة وحقوق الإنسان"

التابعة لمؤسسة

ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان

في إطار مشروع

"الاستعراض الدوري الشامل كأداة لتحسين السياسات العامة خلال المرحلة الانتقالية" (التمويل من الاتحاد الأوروبي)

19 يونيو 2016

"هذا الإصدار تم تنفيذه بمساعدة الاتحاد الأوروبي. مضمون هذا الإصدار هو مسؤولية مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان ولا يمكن بأي حال أن يعتبر انعكاساً لرؤي الاتحاد الأوروبي"

المنظمة حاصلة على المركز الاستشاري الخاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي منذ 2016

Organization in special consultative status with the Economic and Social Council since 2016

Address: 148 MisrHelwan El-Zyrae Road , El MatbaaSq, Hadayek El Maadi, 4th Floor, No 41 , Cairo, Egypt

148 طريق مصر حلوان الزراعي - المطبعة - ح المعادي - الدور الرابع - شقة 41 - القاهرة | ص.ب: 490 المعادي

Website: www.maatpeace.org | E-mail : maat@maatpeace.org

Tel.00(20) (2) 25344706 | Telefax. 00 (20) (2) 25344707 | Mob. +201226521170

على مدار السنوات الماضية برزت إشكالية العلاقة بين المجتمع المدني والدولة ، حيث شهدت هذه العلاقة شدا وجذبا ناتج عن حدود سلطات الإشراف والرقابة من الحكومة على تلك المنظمات ، ومع التغييرات الدستورية والمطالبات المتصاعدة بضرورة تصحيح العلاقة بين الطرفين ، أصبح من الضروري مناقشة طبيعة تلك العلاقة وصولا لصياغة توصيات لوضعها في إطارها الأمثل .

وفي إطار اهتمام "وحدة تحليل السياسة العامة وحقوق الإنسان" بمؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان بالتوصيات التي تم تقديمها لمصر في ضوء الاستعراض الدوري الشامل وموقف الحكومة المصرية من التوصيات وفي ضوء تنفيذ المؤسسة مشروع "الاستعراض الدوري الشامل كأداة لتحسين السياسات العامة"، الذي تنفذه المؤسسة بتمويل من الإتحاد الأوروبي خلال 2016-2017، فقد اهتمت المؤسسة بتسليط الضوء على تلك القضية من خلال ورقة تحلل سياسات الرقابة والإشراف على منظمات المجتمع المدني لنقف على الوضع القانوني والدستوري والحقوقي لهذه القضية .

وتتناول الورقة عدة نقاط أساسية: تبدأ بطرح اشكاليات التبعية والإشراف بين الجهة الإدارية ومنظمات المجتمع المدني في مصر ، ثم الاطار الدستوري والقانوني والحقوقي للادوات الرقابية علي عمل منظمات المجتمع المدني في مصر، والتجارب الدولية في هذا الصدد ، كما تناقش الورقة مقترحات الحلول التي تقدمت بها مؤسسات المجتمع المدني المصري وايضا رؤية مؤسسة ماعت لحل هذه الإشكالية .

المحور الاول – اشكاليات التبعية والإشراف وفقا للإطار القانوني المصري

يمر المجتمع المصري بحالة من الجدل واللغظ المثار بشكل دائم حول المجتمع المدني والجمعيات الاهلية وخاصة حول تعريف الدور المنوط بها علي مستوي التنمية والتقدم والتطور الديمقراطي في مصر خاصة بعد ثورتين وهو ما ادي الي الحديث عن القيود المفروضة عليها والتي تؤثر بشكل مباشر او غير مباشر في قدرة تلك المؤسسات على القيام بهذا الدور .

حيث يشتمل دور هذه المؤسسات رفع المستوي الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والفكري والعلمي للمجتمع ككل ومن ثم فإن هذه الادوار التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني لا تقتصر علي العمل الخيري فقط وانما بالاساس تقوم علي سد الفجوة التي تزداد يوما بعد يوم بين الخدمات التي تقدمها الدولة وملء الفراغ الذي تتركه مؤسساتها وعمل القطاع الخاص الهادف للربح ، وبين الاحتياجات الاساسية للفئات المختلفة من الشعب المصري بهدف تمكين المواطنين من إدارة حياتهم عن طريق توعيتهم باهمية المشاركة السياسية والاجتماعية مما يؤدي الي تمكينهم من تقرير مصيرهم بإرادتهم الحرة المنفصلة علي اي تأثيرات دينية او عرقية او جنسانية.

ولذلك فإن ثمة اشكاليات متعددة يعاني منها المجتمع المدني بشكل ملحوظ خاصة مع ارتفاع عدد المنظمات والجمعيات والمؤسسات التي تعمل بهذا القطاع مما دعي الدولة الي وضع قوانين ولوائح يراها الكثير من العاملين بالقطاع معرقله لعمله ، مما ادي الي دفع بعض العاملين بالقطاع الي التحايل علي هذه القوانين المنظمة بالعمل تحت قوانين اخري وفي اشكال متعددة منها الشركات والمراكز والمكاتب والعيادات احيانا.

تعاني منظمات المجتمع المدني في مصر من عدم الاستقلالية على جميع المستويات حيث أن التشريع الذي تعمل تحته هذه المنظمات وهو قانون 84 لسنة 2002 اعطي الحكومة سلطة مكنتها من إحكام قبضتها على تلك المنظمات مما جعل المنظمات عرضة للتعنت من قبل موظفي الجهة الادارية مع وضع القانون العراقي امام استقلالية تلك الجمعيات.

وتخضع المنظمات الاهلية الي جميع الأجهزة الرقابية المختلفة في الدولة ، ويأتي في مقدمة هذه الأجهزة الجهاز المركزي للمحاسبات المسئول الأول عن المراجعة للموارد المالية وأوجه الإنفاق. ووزارة التضامن الاجتماعي التي تتمتع بالصلاحيه الكاملة للإشراف والمراقبة الإدارية والمالية والفنية والاجتماعية علي هذه الجمعيات والمؤسسات وأنشطتها المختلفة وهي المسئولة عن المخالفات والمحاسبة عليها. ومن الجهة القانونية فإن القانون اعطي الحق للجهة الادرية متمثلة في وزارة التضامن الاجتماعي في إغلاق أية جمعية أو دمجها في غيرها بحجج مطاطة لا يمكن التحقق من صحتها أو وضع معايير واضحة لهذه المخالفات مثل مخالفة النشاط للنظام العام وتهديد الامن القومي ومخالفة الاداب العامة وهي مصطلحات فضفاضة يجب تقنينها ووضع تعريفات واضحة لها .

• الرقابة والإشراف في مصر

نظم القانون المعروف بقانون 84 لسنة 2002 ولائحة التنفيذية العلاقة بين الجهة الادارية والمؤسسات والجمعيات الاهلية في مصر من حيث الموافقة علي الانشاء ونظم الرقابة والإشراف والمتابعة ايضا ووضح طرق واساليب حل الجمعيات والمؤسسات واعطي صلاحيات موسعة للجهة الادارية تعتبر في مجملها تدخلا في استقلالية عمل تلك المؤسسات والجمعيات واهمها هي :-

1- المادة رقم 4 من القانون والتي حددت ايلوله اموال المنظمة الي احد المصارف المنصوص عليها في القانون فقط هو مايعتبر حرمانا لمؤسسي المنظمة من التبرع باصول المنظمة لمن يرون.

2- المادة 7 من القانون والتي افضت الي انشاء لجنة لفض المنازعات ومنعت الحق الاصيل للمواطنين في التقاضي امام محاكم طبيعية عندما نصت علي ".....ولا تقبل الدعوى بشأن النزاع لدى المحكمة المختصة، إلا بعد صدور قرار من اللجنة، أو بعد انقضاء مدة الستين يوماً المشار إليها، ويكون رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار أو انقضاء تلك المدة، وذلك وفق الإجراءات المقررة لرفع الدعوى" وهو مايعد تعدي علي المادة الدستورية التي صانته حق التقاضي وكفلته لكل مواطن في المادة 97 (1).

3- المادة 11 والتي لا تعطي الحق للجمعية في عمل اي نشاط الا بعد موافقة الجهة الاداريه واستخدمت الفاظ فضفاضة ومطاطة اعطت الحق للجهة الادارية في عدم الموافقة على انشاء المنظمة بدعوي تهديد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام أو الآداب أو الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة ، دون توضيح واضح لمفهوم كل مصطلح من هذه المصطلحات .

4- المادة 13 في البند (ج) والتي اشترطت قرار من رئيس الوزراء بعد اقتراح من وزير التضامن علي الموافقة علي "الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من عدد وآلات وأجهزة ولوازم إنتاج وكذا على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج..." وهو ما يعد تدخلا من الجهة الادارية في حق المنظمة في تلقي تبرعات خارجية.

5- المادة 16 من القانون الذي اشترط موافقة الجهة الادارية علي انضمام اي مؤسسة او جمعية او الاشتراك في مؤسسات دولية وهو ما يعتبر قيد علي المنظمات في التعاون مع مؤسسات دولية بهدف رفع مستوي الخدمات التي تقدمها.

6- المادة 17 والتي جعلت حق جمع التبرعات شريطة موافقة الجهة الإدارية ، كما نصت المادة في الفقرة الثانية منها علي ".....وفي جميع الأحوال لا يجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج سواء من شخص مصري أو شخص أجنبي أو جهة أجنبية أو من يمثلها في الداخل، ولا أن ترسل شيئاً مما ذكر إلى أشخاص أو

1- التقاضي حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصيل أي أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة.

منظمات في الخارج إلا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية." وهو ما يعتبر تعطيلاً وهداراً للوقت وتدخلًا في حق الجمعية أو المؤسسة في تلقي التمويلات ما لم تخالف القانون.

7- المادة 20 والتي نصت علي "..... كما يجوز للموظفين الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير الشؤون الاجتماعية ولمثلي الاتحاد المختص دخول مقر الجمعية أو فروعها بغرض الاطلاع على سجلاتها وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون." وهو ما يعتبر تدخلًا في عمل الجمعية، خاصة أن هذه الحق الممنوح للموظفين ليس له إجراءات تنظيمية عادلة.

8- المادة 23 والتي نصت علي "في الأحوال التي تصدر فيها الجمعية قراراً ترى الجهة الإدارية أنه مخالف للقانون أو لنظامها الأساسي يكون لهذه الجهة أن تطلب من الجمعية بكتاب موسى عليه بعلم الوصول سحب القرار، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ إفادتها به وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (38) من هذا القانون، فإذا لم تقم الجمعية بسحبه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطارها، كان للجهة الإدارية أن تعرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة (7) من هذا القانون، ويكون رفع الدعوى إلى المحكمة المختصة بمراعاة حكم الفقرة الأخيرة من المادة (7) المشار إليها" وهو ما يعتبر تدخلًا في حق الجمعية العمومية وانتقاصاً من استقلاليتها التي نصت عليه المادة 75 من الدستور والتي نصت علي "..... وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها...."

9- المادة 40 والتي نصت علي "..... إذا أصبح عدد أعضاء مجلس الإدارة لا يكفي لانعقاده صحيحاً، جاز لوزير الشؤون الاجتماعية عند الضرورة، بعد أخذ رأي الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية، أن يعين بقرار مسبب مفوضاً من بين الأعضاء الباقين أو من غيرهم، تكون له اختصاصات مجلس الإدارة....." وهو ما يعتبر تدخل كبير في حق الجمعية العمومية في اختيار من يمثلها في إدارة شؤون الجمعية.

10- المادة 42 من القانون 84 لسنة 2002 مادة فضفاضة اعطت الحق للجهة الادارية التدخل بشكل مباشر في عمل الجمعيات والمؤسسات حيث نصت المادة علي " يكون حل الجمعية بقرار مسبب في حالة :-

- مخالفة الأغراض التي انشئت من أجلها
- الحصول علي اموال من جهة خارجية او ارسال اموال الي جهة خارجية بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة 17 من هذا القانون
- ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون او النظام العام او الآداب
- الانضمام او الاشتراك او الانتساب الي ناد او جمعية او هيئة او منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية بالمخالفة لحكم المادة 16 من هذا القانون
- ثبوت ان حقيقة اغراضها استهداف او ممارسة نشاط من الانشطة المحظورة في المادة 11 من هذا القانون
- القيام بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الاولى من المادة 17 من هذا القانون

وتعتبر هذه المادة من المواد الفضفاضة التي استخدمت الفاظاً تحمل في حروفها تغول السلطة الادارية وفرض سيطرتها في الرقابة القبلية والبعديّة علي مؤسسات المجتمع المدني ما يؤدي الي ارتعاش المنظمات وتخوفها من العمل تحت هذه المادة ودفعهم للعمل بعيداً عن القانون تحت مظلة تشريعات اخرى لا تعطي للسلطة الادارية تلك الحقوق . وتعتبر مادة مخالفة للمادة 75 من الدستور المصري والتي نصت علي "... ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي

11- قيدت المادة 92 من اللائحة التنفيذية للقانون عمل منظمات المجتمع المدني واعطت دور سلطوي كبير للجهة الادارية عندما نصت علي أنه " يجوز حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية بعد اخذ رأي الاتحاد العام ودعوة الجمعية لسماع أقوالها في الأحوال الآتية:

- التصرف في أموال الجمعية وتخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها.
 - الحصول على أموال من جهة خارجية أو إرسال أموال إلى جهة خارجية بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة 17 من القانون والمادة 58 من هذه اللائحة.
 - ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون أو النظام العام أو الآداب.
 - الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية بالمخالفة لحكم المادة 16 من القانون والمادة 55 من هذه اللائحة.
 - ثبوت أن حقيقة أغراضها استهداف أو ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة 11 من القانون.
 - القيام بجمع التبرعات بالمخالفة لنص الفقرة الأولى من المادة 17 من القانون والمادة 57 من هذه اللائحة
-"

وللاسف نصت هذه المادة علي كلمات فضفاضة كالتي في القانون ولم تفسرها واعطت السلطة التقديرية للجهة الادارية والتي تمنحها حق استخدام احوالها الشخصية في حجب او منح تمويلات او ايقاف او حل منظمات باستخدام مصطلحات واسعة غير معرفة او مفصلة.

كما شابت الفقرة الثانية من المادة العوار حيث اعطت سلطة تقدير حل المؤسسات والجمعيات ، او وقف نشاطها في ايدي اعضاء الجهة الادارية والتي نصت علي "..... ولوزير الشؤون الاجتماعية أن يصدر قرارا مسببا بعزل مجلس إدارة الجمعية ، أو بوقف نشاط الجمعية أو إلغاء النشاط المخالف ، أو إزالة سبب المخالفة بدلا من حل الجمعية في الأحوال المشار إليها في الفقرة الأولى وفي الحالتين الآتيتين:

- عدم انعقاد الجمعية العمومية عاميين متتاليين أو عدم انعقادها بناء على الدعوة لانعقادها تنفيذاً لحكم الفقرة الثانية من المادة 40 من القانون.

- عدم تعديل الجمعية نظامها وتوفيق أوضاعها وفقاً لأحكام القانون وأحكام هذه اللائحة."

12- المادة 53 في الفقرة (ج) والتي اعطت لوزير الجهة الادارية – وزارة التضامن حالياً – سلطة عزل مجلس ادارة الجمعيات ذات النفع العام عندما نصت علي " إذا تبين للجهة الإدارية وقوع أخطاء جسيمة تؤثر على تحقيق الجمعية ذات النفع العام لأغراضها أو ممارستها لأنشطتها أو تنفيذها لما عهد إليها به من برامج أو مشروعات، كان لوزير الشؤون الاجتماعية اتخاذ أحد الإجراءات الآتية..... (ج) عزل مجلس إدارة الجمعية وتعيين مفوض إلى حين دعوة الجمعية العمومية ..." وهو ما يعتبر مخالفاً للمادة 75 من الدستور

13- المادة 60 والتي اعطت للجهة الادارية سلطة تعيين مجلس امناء حال تعذر المؤسس او المؤسسون تعيين مجلس عندما نصت علي ".... وفي حالة عدم تعيين مجلس الأمناء أو خلو مكان أو أكثر بالمجلس وتعذر تعيين بدلاً منه أو منهم بالطريقة المبينة بالنظام الأساسي تتولى الجهة الإدارية التعيين وتخطر الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية بذلك. وهو ما يعد تدخلاً في شؤون المؤسسة الداخلية بالمخالفة للمادة 75 من الدستور.

14- المادة 63 من القانون والتي اعطت للجهة الادارية حق حل المؤسسة الاهلية بقرار من الوزير المختص طبقاً لما ورد بالمادة 11 من القانون والتي تعتبر مخالفة للمادة 75 من الدستور.

15- المادة 67 من القانون والتي اعطت للجهة الادارية حل مجلس ادارة اي من الاتحادات النوعية او الاقليمية بقرار من الوزير المختص وهو ما يعد ايضا مخالفاً للدستور وانتقاصاً من حق اعضاء الجمعية العمومية للاتحادات ، ومخالفاً ايضا للمادة 75 من الدستور.

ومما سبق يتضح لنا ان بعض مواد القانون 84 لسنة 2008 ولائحته التنفيذية الصادرة برقم 178 لسنة 2002 اعطت صلاحيات مبالغ فيها للجهة الادارية تؤدي الي انتقاص الحق الاصيل للجمعية العمومية للجمعيات والمؤسسات والاتحادات في اتخاذ ما يناسبها من قرارات .

كما ادت بعض المواد التي اعطت سلطات واسعة للجهات الادارية وموظفيها في التدخل المباشر في عمل الجمعيات والمؤسسات مما يفتح أبواب الفساد في تأسيس الجمعيات والرقابة عليها، ويدفع الراغبين في مزاوله العمل الأهلى بشكل سليم إلى البحث عن أشكال وحلول قانونية بديلة. كنتيجة طبيعية للإطار القانوني المنظم للنشاط الأهلى بشكل عام. حيث تهدف مادة الي التقييد والرقابة وإغراق المنظمات الأهلية في بحر من المستندات والدفاتر والبيروقراطية حتى يصيبها الملل والفساد وتغرق في بحر المشكلات وتترك الساحة، أو تتجه إلى أشكال قانونية أخرى خارج الإطار القانوني الطبيعي للعمل الأهلى . وهو مادفع عدد كبير من المنظمات الي التقدم بعدد من المقترحات اهمها:-

- عدم النص على عدد من المحظورات الفضاضة التي تستعصى على الضبط أو معرفة ماهية تلك المحظورات على وجه الدقة مثل "تهديد الوحدة الوطنية أو من يخالف النظام العام أو الآداب" وهي المصطلحات التي طالما انتقدتها المنظمات المصرية ، كما أنها كانت سبباً في رفض الإدارة تأسيس بعض من الجمعيات والعمل علي النص علي وضع تعريف واضح ومحدد لهذه المصطلحات بشكل فعلي سواء في القانون او اللائحة التنفيذية.

- تعديل القانون وضبط مصطلحاته خاصة في الحظر الذي اقره القانون على الجمعيات في ممارسة أي نشاط سياسي، دون أن يحدد ما هو المقصود بالنشاط السياسي، وهل المقصود به دعم أحزاب أو مرشحين في الانتخابات – وهو ما توافق عليها المنظمات – أم أن هذا القيد يمتد ليشمل مجرد إبداء المنظمات رأيها في قضايا الشأن العام وتدريب الكوادر الحزبية والشبابية علي الممارسة السياسية .

- تعديل المواد التي تسمح للجهة الإدارية بالتدخل في شئون الجمعيات بشكل فج ، فقد سمح القانون للجهة الإدارية بالاعتراض على قرارات الجمعية، وإلغائها، كما سمح لها الاعتراض على أحد المتقدمين/المتقدمات لعضوية مجلس الإدارة، واستبعاده من الترشيح، بل زاد القانون عن ذلك وأعطى للجهة الإدارية مصوغ في وقف أحد أنشطة الجمعية أو نشاط الجمعية ككل بقرار إداري.

- التمسك بالمعايير الدولية المعمول بها في كافة دول العالم المتقدم والديمقراطي والتي تبيح حرية تنظيم واستقلال العمل الاهلي وذلك عن طريق تسجيل المنظمات اختياريًا وليس الزامياً .

- تعطيل العمل بالمواد التي تبيح للجهة الادارية الرقابة المسبقيه علي تأسيس واشهار المنظمات مطالبين باجراء تعديل تشريعي يضمن للمنظمة الحق في القيام بكافة الانشطة المدرة للاموال دون اذن مسبق مع الاحتفاظ للمنظمة بحقها في الانضمام الي اي من الشبكات او الهيئات الدولية مع الالتزام فقط بإخطار الجهة الادارية بذلك.

تعديل التشريع ليوقف جميع العقوبات والتي يمكن ان توقع علي المنظمة من قبل الجهة الادارية مثل الغاء قرارات او أنشطة او تجميد عضوية او حل مجلس ادارة او ماشابه ذلك واسناد هذه القرارات الي المحاكم المختصة للفصل فيها وحل اختلاف الجهة الادارية مع المنظمة.

المحور الثاني : الاشراف والرقابة في الدول الاخرى

يعطي قانون المنظمات الاهلية في الدول الغربية مساحة أكبر للعمل بحرية ويتضمن مواد قانونية تشجع على العمل الاهلي ، اما في الدول العربية فالوضع في الغالب متشابه في معظم الدول حيث تضع اغلبها قيود صارمة تبدأ بشروط صعبة لإنشاء المنظمة كما ان معظم الدول تبيح للجهات المشرفة عليها حل المنظمة في اي وقت ولاسباب مختلفة.

وتعكس القوانين الناظمة لانشاء ومتابعة ورقابة المنظمات الاهلية في الدول الاجنبية التأثير الثقافي والسياسي والديمقراطي المنفتح علي قطاع العمل الاهلي وتعظيم دوره مما يجعله شريكا في صنع الحياة العامة لتلك الدول بعكس

القوانين التي تنظم العمل الاهلي في الدول العربية والتي تفرض شروطا قاسية علي انشاء المنظمات وبيع للحكومات التدخل في عمل المنظمات كما يبيح لها حلها وهو ما يعكس المنظور الحقيقي لثقافة العمل الاهلي الحقوقي في تلك الدول وفيما يلي نوضح الفرق بين تسجيل المنظمات والرقابة علي مصادر تمويلها ، والسلطات الممنوحة لحلها من قبل الجهات المنوطة بذلك في الدول الاجنبية والعربية.

• تسجيل المنظمات

انقسمت الدول حول اختيارية او الزامية تسجيل المنظمات فمعظم الدول الغربية تجعل التسجيل اختيارياً حيث يمكن لاي فرد و مجموعة إنشاء منظمة أهلية و إقامة أنشطة و فعاليات دون تسجيل قانوني للمنظمة في دول مثل فرنسا – بريطانيا – بلجيكا – تركيا – الولايات المتحدة و لكن يظل بند الحصول على الشخصية القانونية متصلاً بالتسجيل القانوني للمنظمة . وتشترب بعض الدول الاجنبية مثل هولندا علي المنظمات ان تكون مسجلة بشكل رسمي في حال طلبها تنفيذ أنشطة معينة مثل المشاركة في الانتخابات او المشاركة في صياغة القوانين والاستفادة من المزايا الضريبية وطلب الاعانات ، وتلزم سويسرا المنظمات بالتسجيل حال قيام المنظمة بتنفيذ أنشطة تجارية لتنمية مواردها.

اما في الدول العربية فاعليها تلزم المنظمات بالتسجيل اجباريا حتي تستطيع ممارسة الانشطة مثل : الجزائر – العراق – تونس – الاردن وتعتبر الاردن تحديدا اكثر الدول تعقيدا في تسجيل المنظمات حيث يلزم القانون الاردني لتسجيل المنظمات الاهلية الحصول علي تصريح من وزارة التنمية الاجتماعية شريطة تقديم معلومات وافية عن المنظمة ومؤسساتها والعاملين بها ويستغرق زمن التسجيل مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ، كما اعطي القانون الحق لوزير التنمية الاجتماعية لرفض الطلب لأي سبب يراه مناسباً ولا يوجد اي آلية للمراجعة القضائية لقرار الوزير او الطعن علي القرار .

ويلزم القانون المغربي المنظمات التي ترغب في العمل بالنشاط الاهلي التسجيل الزاميا قبل ممارسة اي نشاط والحصول علي تصريح من مديرية المنظمات الغير حكومية في مقر سلطة الادارة المحلية

حاولت لبنان الخروج من الاطار الالزامي لتسجيل المنظمات و لكنها في نفس الوقت لم تفتح الباب على مصراعيه لاختيارية تسجيل المنظمات مع وجوب اخطار وزارة الداخلية بانشاء المنظمة و ليس الحصول على موافقة منها و يمنح العلم بالاخطار في شكل ايصال خلال 30 يوم من تاريخ الاخطار ولكن فعليا قد يتطلب اصدار الايصال عدة شهور ، وقد منع القانون اللبناني المنظمات من تلقي علي اي تمويلات اجنبية دون الحصول علي ايصال العلم بالاخطار ومنع ايضا حق المنظمة في انشاء حساب بنكي دون الحصول علي الايصال.

• سلطة حل المنظمة

مثلما انقسمت الدول حول طرق تسجيل المنظمات انقسمت ايضا حول سلطات حل المنظمات ، فأغلب الدول الأوروبية فوضت سلطات الحل الي القضاء وهو ما يعكس مدي الاستقلال وعدم تداخل السلطات داخل بلدان مثل هولندا وبلجيكا وتركيا ، وانضمت بعض الدول العربية الي تفويض القضاء في الحل مثل المغرب وتونس وعلي الرغم من أن الجزائر تعطي الحق للحكومة في الحل في حال مخالفة المنظمة الا انها علقت قرار الحل علي اصدار حكم قضائي بالمخالفة.

وعلي النقيض تبقي دول مثل العراق والاردن تعطي الحق للحكومة في حل المنظمات اذا خالفت اي من الاحكام المنصوص عليها في الامر ولا تشرف السلطة القضائية على اعمال السلطة التنفيذية في هذا الامر حيث لا تستطيع المنظمات الطعن او الاستئناف على القرارات التي تتخذها الحكومة و الحالة الأسوأ الاردن التي يستطيع فيها وزير التنمية الاجتماعية رفض طلب الانشاء و حل المنظمة من دون اي رقابة قضائية كما يحق لممثلي الحكومة حضور

اجتماعات المنظمة و فحص مقرها وسجلاتها و الاكثر من ذلك تلعب الوزارة دورا نشطا في التنظيم و الادارة الداخلية للمنظمة غير الحكومية كما يحق لها حضور اي انتخابات و تحت ظروف معينة تعين مجلس ادارة مؤقت من اجل ادارة المنظمة لحين اجراء انتخابات جديدة خلال 60 يوم .

وعلي الرغم من أن دولة فرنسا يكاد يتطابق قانون تنظيم المنظمات الاهلية فيها مع المعايير الدولية بشكل كامل الا انه يعطي في جزء منه الحق لوزارة الداخلية في الغاء الاعتراف بالجمعية اذا لم يتم استيفاء المتطلبات التي يتوجب علي المنظمة تقديمها بشكل دوري مثل التقرير المالي والحالة المدنية لأعضاء المنظمة.

المحور الثالث : الدستور والالتزامات الدولية

اعطي الدستور الجديد للمجتمع المدني مميزات حقيقية عندما نص في مادة 75 علي السماح بتأسيس الجمعيات الأهلية بسهولة وخفف عنها الإجراءات البيروقراطية ، وعمل المشرع الدستوري علي حمايتها من تدخل وفساد الموظفين ، حيث فوض الدستور القضاء في فض اي نزاع واحجب حل المنظمات عن الجهات الادارية وتركها في يد القضاء كاملا.

• النصوص الدستورية والرقابة علي عمل المنظمات

كما منح الدستور المنظمات الحرية الكاملة في تقديم خدماتها للمواطنين ولاول مرة تنص المواد الدستورية علي اسناد حل الجمعيات للقضاء فقط . وهو ما كفلته المادة 75 من الدستور والتي نصت علي " للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون"

• المواثيق الدولية

طلبت المواثيق والمبادئ الدولية الدول بتبسيط اجراءات انشاء منظمات المجتمع المدني خاصة المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تنص علي :-

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

- لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

- ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي و اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

كما اقر الاعلان العالمي لحقوق الانسان في المادة 20 منه في الفقرة الاولى والثانية حق حرية تكوين او الانضمام الي الجمعيات والتي نصت علي

- لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية.

- لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما.

• التزامات مصر الطوعية

خضعت مصر للاستعراض الدوري الشامل في العام 2014 وقدمت لها عدد 300 توصية من دول متعددة منها عدد من التوصيات التي طالبت مصر بتخفيف القيود علي اجراءات الرقابة والانشاء المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني والتي قبلت مصر بعضها بشكل كامل واخري بشكل جزئي و كان نصها :-

- اولاً: التوصيات التي قبلتها مصر بشكل كامل

- 212-166 ضمان بيئة مؤاتية لعمل الصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني (تونس)؛
- 232-166 وضع القانون الذي ينص على الحق في إنشاء المنظمات غير الحكومية بالإخطار فقط واعتماده (سلوفاكيا)؛
- 234-166 اعتماد القانون الجديد المتعلق بالمنظمات غير الحكومية الذي يضمن على نحو كامل تمتع المجتمع المدني بمجموعة من الحقوق تتماشى مع المعايير الدولية (إيطاليا)؛
- 236-166 ضمان التطبيق الكامل لأحكام الدستور المتعلقة بحرية عمل المجتمع المدني، بطرق منها تنقيح قانون المنظمات غير الحكومية ليتفق مع المعايير الدولية ويحمي حرية التعبير (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)؛
- 240-166 اعتماد التشريع الذي يسهل عمل المنظمات غير الحكومية بطريقة تعزز حقوق الإنسان وتعود بالفائدة على العملية السياسية ككل في مصر (كرواتيا)؛
- 241-166 مواعمة مشروع قانون المنظمات غير الحكومية مع المعايير الدولية والدستور المصري (آيسلندا)؛
- 242-166 سحب مشروع قانون منظمات المجتمع المدني الذي يهدد استقلالها بتمكين الحكومة من حلها دون أمر من المحكمة أو رفض منح الترخيص لمنظمات جديدة لأسباب منها "الوحدة الوطنية" (أيرلندا)؛
- 244-166 الإسراع في سن قانون للمنظمات غير الحكومية يتماشى مع الدستور الجديد، ويمنح المنظمات غير الحكومية شخصية اعتبارية لدى تقديم إخطار بإنشائها (جمهورية كوريا)؛

- ثانياً : التوصيات التي قبلتها مصر بشكل جزئي

- 231-166 حماية حرية التجمع وتكوين الجمعيات من خلال تنقيح قانون التظاهر، والقضاء على جميع أشكال التدخل في تسجيل المنظمات غير الحكومية وعملها، وضمان حقها في التماس التمويل وتلقيه، والتوقف عن إصدار إنذارات نهائية للمنظمات غير الحكومية غير المسجلة (النرويج)؛
- 233-166 إعادة صياغة قانون المنظمات غير الحكومية الجديد بحيث يسمح بالممارسة الكاملة للحق في حرية تكوين المنظمات المحلية والدولية باستقلالية ودون مخاطر على الاستمرارية (إسبانيا)؛
- 237-166 سن قانون للمنظمات غير الحكومية يسمح للمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية لحقوق الإنسان بالعمل دون تدخل، بما يتماشى مع المعايير الدولية (النمسا)؛
- 243-166 تعديل قانون الجمعيات امتثالاً للمعايير الدولية، بما في ذلك السماح للمنظمات غير الحكومية بالعمل دون عوائق من قبيل الحصول على إذن مسبق، ومراقبة تمويلها، وحلها إدارياً (الدانمرك)؛
- 247-166 حماية حرية تكوين الجمعيات وفقاً للدستور المصري، وذلك باعتماد قانون جديد للمنظمات غير الحكومية يتماشى تماماً مع المعايير وأفضل الممارسات الدولية، بما في ذلك فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي (ألمانيا)؛

• المحور الرابع : التوصيات

من واقع كل ما سبق فإن مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان تري ان هناك مشاكل ومعوقات متعددة اتسم بها قانون 84 لسنة 2002 وهي مشاكل الرقابة المسبقة التي تعمل علي اعاقه عمل المنظمات الاهلية المصرية علي كافة الاصعدة خاصة تلك التي تُخضع المؤسسة طول الوقت لقرار من قبل الجهات الادارية التي خولت سلطتها لنظام بيروقراطي موروث من عهد فساد سابق علي ثورة الخامس والعشرون من يناير وخلصت المؤسسة الي مجموعة من التوصيات علي المستوي التشريعي ، والتأهيلي للعاملين بالجهات الادارية ، قد تصب في اطار المصلحة العامة للدولة المصرية ونستطيع من خلالها التواصل مع النظام الحاكم اي ما كان في اطار شراكة تنموية حقيقية ما بين المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية من اجل ضمان رفع مستوي حالة حقوق الانسان بشكل عام لصالح الشعب المصري.

اولا: التعديلات التشريعية

- استحداث مواد تنص علي أن تضع الدولة في خططها وبرامجها آليات لتمكين وإدماج المنظمات الأهلية في صياغة وتنفيذ السياسات والمشروعات الوطنية وكذلك إتاحة مختلف أنواع المعلومات للكيانات الخاضعة للقانون في مجال عملها بما يساعدها على إنجاز برامجها ومشروعاتها.
- استحداث مادة تنص علي ضمان حرية تأسيس المنظمات الأهلية بالإخطار واستقلالها دون عرقلة أو تعطيل من قبل السلطات العامة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.
- تعديل المادة السابعة من القانون والتي تمنع الحق في التقاضي الا بعد العرض علي لجنة فض المنازعات وذلك لتتوافق مع صحيح المواد الدستورية التي اعطت الحق للجميع في الاحتكام الي القضاء.
- تعديل المادة 11 والتي لا تعطي الحق للجمعية في عمل اي نشاط الا بعد موافقة الجهة الاداريه واستخدمت الفاظ فضفاضة ومطاطة اعطت الحق للجهة الادارية في عدم الموافقة انشاء المنظمة بدعوي تهديد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام أو الآداب أو الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة ، عن طريق توضيح كامل لمفهوم كل مصطلح من السابقين وايضا جعل الاعتراض لاحق علي طلب الجمعية تنفيذ النشاط وبحكم قضائي ، وفي امد زمن لا يزيد عن شهر .
- تعديل البند (ج) من المادة 13 ليكون الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده المنظمات من عدد وآلات وأجهزة ولوازم إنتاج وكذا على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج بالاخطار مع حق الجهة الادارية في الاعتراض خلال مدة لا تزيد عن 15 يوم من تاريخ الاخطار مع الاحتفاظ للجهة الادارية بالحق في اللجوء للتقاضي لوقف ماتراه مخالف.
- تعديل المادة 25 لتتنص على أنه حال إذ ما أصبح عدد أعضاء مجالس الإدارة لا يكفي لانعقاده صحيحا تحدد مدة زمنية لاجتماع مجلس الإدارة يكون بمن حضره من الأعضاء وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين ويكون من حق هذا المجلس الدعوة إلى عقد جمعية عمومية طارئة لانتخاب مجلس إدارة جديد والغاء فقرة تعين مفوض بمعرفة لشئون الاجتماعية بهدف وقف التدخل غير المبرر في شئون الجمعيات و سلب اختصاصات الجمعية العمومية لها .
- تعديل المادة 16 من القانون ليكون للمنظمات الحق في الانضمام او الاشتراك في مؤسسات دولية بهدف رفع مستوي الخدمات التي تقدمها. بعد اخطار الجهة الادارية.
- تعديل المادة 17 ليكون للمنظمات حق جمع التبرعات وتلقي التمويلات الداخلية والخارجية شريطة اخطار الجهة الادارية وإذا رأت الجهة الإدارية وجهاً للاعتراض، فعليها أن تخطر المنظمة بأسباب اعتراضها بكتاب مسجل مصحوب بعلم الوصول، فإن لم تقم الجمعية بإزالة أسباب الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطارها بذلك

جاز للجهة الإدارية اللجوء إلى القضاء خلال سنتين يوماً ويكون لها في هذه الحالة أن تطلب من القضاء على وجه الاستعجال إزالة أسباب المخالفة مع استمرار الجمعية في نشاطها، أو وقف نشاط الجمعية مؤقتاً لحين الفصل في موضوع اعتراض الجهة الإدارية.

- حذف المادة 20: وإضافة مادة بدلا منها تنص علي انه لا يجوز لغير الموظفين الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير التضامن الاجتماعي دخول مقر الجمعية أو فروعها أو الإطلاع على سجلاتها إلا في حالة حمل الموظف بطاقة صادرة من جهة عمله تسمح له بدخول مقار الجمعيات وفروعها بهدف الاطلاع على سجلاته علي ان يتم إخطار الجمعية بموعد الزيارة وأسبابها قبلها بأسبوع على الأقل.

- تعديل المادة 42 وذلك بتحديد مفهوم المصطلحات الفضاضة التي تعطي الحق للجهات الادارية والرقابية في استخدامها للتعنت وفرض الوصاية علي منظمات المجتمع المدني المصري عن طريق تعريف واضح لمفهوم الامن القومي ووضع جدول يبين ما هي الاشياء التي تعتبر مخالفة للاداب العامة وايضا تعريف مفهوم الوحدة الوطنية ، وفي كل الحالات لا يكون الحل بغير قرار قضائي .

- الغاء حق الجهة الادارية في حل مجالس ادارة المنظمات التي تعمل تحت مظلة القانون في المادة 92 والاحتكام الي التقاضي لتتوافق المادة مع الدستور المصري الجديد في مادة 75 والتي افضت الي عدم جواز حل الجمعيات الا بقرار من المحكمة

- تعديل الباب الاول من قانون 84 لسنة 2002 والمنوط بتفصيل طرق التأسيس للتوافق مع المادة 75 من الدستور علي ان يكون التأسيس بمجرد الاخطار وفي حال اعتراض الجهة الادارية تلجأ الي المحكمة في مدة لا تزيد عن 30 يوما من تاريخ الاخطار وفي حال عدم الرد تصبح المنظمة مشهورة بقوة القانون

- العمل علي تقوية دور الاتحادات الإقليمية و النوعية، مع ضرورة أن يكون تشكيل كامل أعضاء مجالسها بالانتخاب.

- استحداث مواد قانونية تعمل علي إعطاء فرص اكبر للجمعيات لإقامة أنشطة اقتصادية تساعد الجمعية علي زيادة مواردها المالية .

ثانيا : تاهيل وتدريب كوادر الجهة الادارية

- رفع مستوي وقدرات العاملين بالجهات الادارية ادارات وزارة التضامن الاجتماعي المنوطة بعمل المنظمات الاهلية وذلك للقضاء علي البيروقراطية المفرطة التي يعاني منها اغلب الموظفين العاملين بهذه الادارات
- وضع لوائح جديدة تنظم العمل داخل هذه الادارات بما يسمح للمنظمة بالتعامل مع موظف واحد فقط لانتهاء كافة الاجراءات المتعلقة بالمنظمة ضمنا لعدم اهدار الوقت والمال وللقضاء علي الفساد والمحسوبية
- مراجعة كافة تقارير الموظفين المعنين عن كافة المنظمات واعادة تقييمها مرة اخري .