المركز المصري
لدراسات السياسات العامة
The Egyptian Center For Public Policy Studies

دراسة تحليلية لقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢

ICNL
The International Center for Not-for-Profit Law

تأتي هذه الورقة ضمن **برنامج حرية التنظيم** والذي يقوم **المركز المصري لدراسات السياسات العامة**، بالعمل البحثي والمجتمعي بهدف التأصيل الفكري والنظري للعمل الأهلي، هذا بالإضافة إلى ملئ الفجوة بين الرؤية المجتمعية للعمل الأهلي بشكل عام - والأسئلة التى تثار حوله بين الحين والآخر - وبين الواقع الفعلي الذى تدور في فلكه أغلب منظمات المجتمع المدني إن لم تكن جميعها. وذلك من خلال التواصل المجتمعي بأساليب عدة منها هذه الورقة والتي تعرض للتطور التاريخي للتشريعات المنظمة للعمل الأهلي في مصر وذلك منذ بداياته فى عام 1938 وإنتهينا في عام 1952، وذلك لبدأ مرحلة جديدة ومختلفة سيتم تناولها في ورقة منفصلة . تأتي هذه الورقة بدعم من المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني.

قانون المنظمات غير الحكومية 84 لسنة 2002

المشكلة القانونية

يأتي القانون المنظم لعمل المنظمات الغير حكومية في مصر استكاملًا للرؤى التقيدية للمشرع المصري التى بدت واضحة في القوانين المتتالية التى هدفت إلى تنظيم العمل الأهلي فانتهت إلى تقيده وتحجيمه، فنجد أن القانون 84 لسنة 2002 وهو القانون الحاكم لعلاقات الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالدولة ينطلق من القرار الإداري هو قرار ناشئ لا كاشف للعمل الأهلي وهو من أوضحناه سابقًا أنه يتفق ودور الدولة المنوط بها القيام به. ويعد القانون أيضًا من أكثر قوانين الجمعيات الأهلية تشددًا على مستوى العالم، حيث يُعطي هذا القانون صلاحيات واسعة وتقديرية للجهات الإدارية للدولة وعلى الأخص لوزارة الشؤون الاجتماعية، كما يتسم هذا القانون بصعوبة إجراءات التأسيس وترسيخ تحكم الجهة الإدارية في قبول أو رفض التأسيس دون وجود قواعد قانونية واضحة ومحددة، كما يعطيها الحق في حل الجمعيات وإيقاف نشاطها والتدخل في الإدارة الداخلية لها وكل تلك السلطات تعتمد على السلطة التقديرية لوزارة الشؤون الاجتماعية دون وجود نصوص دقيقة تنظم العلاقة ما بين المنظمات والوزارة، وسنعرض فيما يلي أهم مواد القانون 84 لسنة 2002 على المستوى القانوني والعيوب المشوب بها على مستوى التأسيس والحل والعقوبات وتدخل جهة الإدارة في ذلك وسلطاتها

أولا: التأسيس

تصل الشروط المطلوبة للتأسيس لدرجة من التعقيد تجعل العمل الأهلي عند أدنى مستوياته ويقف حائل ضد العمل الطوعي للأفراد للنهوض بمجتمعاتهم. فنجد أن المادة 2 من هذا القانون تنص على أنه يجب أن يكون للجمعية طالبة التأسيس نظام أساسي مكتوب وموقع عليه من جميع المؤسسين، ويجب أن يتضمن هذا النظام الأساسي أسم الجمعية ونوع نشاط الجمعية ونطاق عملها الجغرافي – الذى لا يجوز للجمعية الخروج عنه- وعنوان مقر الجمعية وبيانا ت أعضاء الجمعية المؤسسين، أسمائهم وسنهم وجنسيتهم ومحل إقامتهم، كما يجب أن يتضمن النظام الأساسي موارد الجمعية وطرق إدارتها وإسم العضو المختص بمباشرة إجراءات التسجيل والتأسيس وحقوق الأعضاء وواجباتهم، أما بالنسبة لطلب قيد الجمعية المقدم إلى وزارة الشؤون

الاجتماعية فيجب أن يرفق معه نسختان من النظام الأساسي للجمعية موقع عليهما من جميع الأعضاء المؤسسين وإقرار من كل عضو مؤسس باستيفاء الشروط المنصوص عليها في القانون.

كما يجب أن يرفق مع الطلب سند شغل مقر للجمعية وهو ما يعد شرطًا صعبًا نظرًا لأن معظم الجمعيات في بداية إنشائها تعتمد على مباشرة أعمالها من مقر مسكن أحد مؤسسيها نظرًا لضيق الموارد المالية، وفي حال إذا كان أحد الأعضاء المؤسسين من الأشخاص الإعتبارية يجب أن يرفق مع طلب القيد ما يثبت الوضع القانوني للشخص الأعتباري وإقرار صريح من ممثله بالموافقة على الاشتراك فـي تأسيس الجمعية وذلك طبقًا للمادة 20 من اللائحة التنفيذية للقانون 84.

وبالنسبة للشروط التى يتطلبها القانون في الأعضاء المؤسسين للجمعية فيشترط القانون في مادته الأولى ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن عشرة أعضاء سواء كانوا من الأشخاص الطبيعين أو الأعتباريين أ و منهما معًا, كما يشترط القانون في مادته

الثانية أنه لا يجوز أن يشترك في تأسيس الجمعية أي شخص صدر بحقه حكم نهائي بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ويشترط أن يرفق كل عضو إقرار باستيفائة تلك الشروط مع الطلب المقدم لوزارة الشؤون الاجتماعية لقيد الجمعية، كما يشترط في النظام الأساسي للجمعية أسم كل عضو من المؤسسين ولقبه وسنه وجنسيته ومهنته ومحل إقامته وهي بالطبع بيانات كثيرة ليس لها ضرورة واضحة غير تدخل الإدارة في إختيار أعضاء الجمعية، أما في حالة وجود شخص أو أكثر من المؤسسين من غير المصريين فيشترط القانون 84 لسنة 2002 في لائحته التنفيذية في المادة 18 منها أن يكون لهذا الشخص الأجنبي إقامة دائمة أو مؤقتة إلى جانب توافر باقي شروط العضوية للمؤسسين فيه، كما أشارت اللائحة في المادة 18 أيضًا أنه إذا كان أحد المؤسسين من الأشخاص الأعتبـارية يجب أن يكون تأسس أو يباشر نشاطة وفقًا لأحكام القانون المصري.

وفي حالة إستيفاء جميع الأوراق المطلوبة لطلب القيد وبعد سداد الرسوم المطلوبة لذلك تتسلم الجهة الإدارية طلب القيد، وتلتزم الجهة الإدارية بعد الاستلام بالرد على هذا الطلب خلال ستون يومًا من تار يخ تسلم الطلب. فإذا مضت الستون يومًا دون إتمام طلب القيد أو الرد عليه أعتبر القيد واقعًا بحكم القانون وذلك طبقًا لما نص عليه القانون في المادة 6 منه، وعلى الرغم من أن ما سبق من تحديد لمدة تلتزم الوزارة خلالها بالرد على طلب القيد قد يبدو جيدًا في ظاهرة، إلا أن ما يحدث على أرض الواقع غير ذلك حيث تقوم الوزارة برد الطلب باعتبار أنه ناقص بدلًا من أن تقبله وتلتزم بالمدة المحددة في القانون وهى الستون يومًا،

وهو ما يعد تحكمًا كبيرًا من جهة الإدارة في تأسيس الجمعيات من جانب وإنتهاكًا واضحًا لأحكام القانون من جانب أخر.

كما كفل القانون بالمادة 6 منه الحق للجهة الإدارية المقدم إليها طلب القيد والممثلة في وزارة الشؤون الاجتماعية في رفض طلب القيد المقدم من الجمعية، إذا تبين أن من بين أغراض الجمعية نشاطًا مما يحظرة القانون وأشار في تحديد تلك النشاطات إلى المادة 11 من القانون، فإذا تبين أن من بين أغراض الجمعية أحدى هذه النشاطات المحددة في تلك المادة يتوجب على وزارة الشؤون الاجتماعية إخطار ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول بقرار الرفض المسبب الصادر من الوزارة، وتنص المادة 11 من القانون 84 لسنة 2002 والمادة 24 من لائحتة التنفيذية على أنه يجب على جهة الإدارة أن ترفض بقرار مسبب طلب قيد الجمعيات التى يتبين لها أن من بين أغراضها ممارسة نشاطًا من الأنشطة التى حظرها القانون، وهي تكوين السرايا أو التشكيلات العسكرية وتهديد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام والآداب أو الدعوة للتمييز بين المواطنين أو أي نشاط سياسي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية وكذلك أي نشاط نقابي أو أي نشاط يستهدف تحقيق الربح وما إلى ذلك، ومن الواضح أن النشاطات التى حددها القانون والتى يُعطي توافرها الحق لجهة الإدارة في رفض طلب القيد المقدم من الجمعية تتسم جميعها بأنها مفاهيم عامة غير محددة وغير واضحة ويمكن وصفها بأنها غامضة ولا يمكن الإمساك بها، مما يُعطي لجهه الإداراة سلطات تقديرية واسعة وتحكمية في نفس الوقت في مواجهة الجمعيات طالبة التأسيس، حيث أنه لا يمكن تحديد ما هو من النظام العام والآداب مثلًا وما ليس منه، ومن سيحدد ذلك وبناءًا على أى قواعد وهكذا الوضع بالنسبة لما يهدد الوحدة الوطنية وما يدعو إلى التميز فكلها مفاهيم واسعة لا يمكن تحديدها بالضبط ولا يمكن تحديد ما هو المقصود منها، مما يُعطي لجهه الإدارة سلطات كبيرة تخضع لرؤيتها التقديريّ للأمور ويمنحها الفرصة لإساءة استعمال السلطة بشكل واضح وتحت رعاية القانون.

وهناك العديد من الأمثلة لما سبق على أرض الواقع ومنها ما حدث مع **دار الخدمات النقابية والعمالية** ، حيث قامت الدار بأكثر من محاولة للقيد في وزارة الشؤون الاجتماعية كان آخرها في 2007 حيث تقدمت بجميع الأوراق المطلوبة والمنصوص عليها فى القانون من أجل الإشهار، وأستمرت المفاوضات مع الوزارة في ذلك الوقت لأكثر من شهرين بين رفض قبول الأوراق والادعاء بأنها غير مكتملة ثم بعد ذلك تم قبولها وفى 2007/8/14 تم إخطار وكيل جماعة المؤسسين بقرار مسبب من ال وزارة برفض طلب القيد إستنادًا إلى المادة 11 من القانون 84 لسنة 2002 وكان سبب هذا الرفض هو إعتراض الجهات الأمنية على الإشهار مما جعل الدار تلجأ إلى القضاء والذى أصدر حكمه فى 30 مارس 2008 بوقف تنفيذ قرار الوزارة وما ترتب عليه وتم إشهار الجمعية لاستيفائها الشروط القانونية.

أما بخصوص تأسيس الجمعيات و المؤسسات الأجنبية غير الحكومية التى تريد ممارسة نشاطها بمصر، فقد أشارت إلى ذلك المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون 84 لسنة 2002 بأنه يجب على المنظمات الأجنبية غير الحكومية التي تريد ممارسة نشاط من أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر أن تقدم طلب بذلك إلى الجهة المختصة بذلك في وزارة الخارجية، ويجب أن يوضح في هذا الطلب المعاهدة أو

الاتفاقية التى تستند عليها المنظمة في طلب ذلك، فإذا لم يكن هناك اتفاقية أو معاهدة سابقة فإن الطلب الذى تتقدم به المنظمة يعد إقت راحًا باتفاقية ويصبح إتفاقًا بمجرد موافقة وزارة الخارجية عليه، كما يجب أن يوضح بهذا الطلب وسائل تمويل هذا النشاط والاعتماد المقترح له، كما يجب أن يرفق مع الطلب صورة معتمدة من النظام الأساسي للمنظمة وصورة معتمدة من قرار السلطة المختصة في المنظمة لممارسة النشاط في مصر، وكما هو منصوص عليه في المادة الرابعة من اللائحة التنفيذية للقانون 84 لسنة 2002 يجب على وزارة الخارجية بعد تسلم الأوراق المطلوبة من المنظمة الأجنبية إرسال بيان وافٍ عن الطلب إلى وزارة الشؤون الاجتماعية، مبين فيه نوع ومدة النشاط المطلوب ممارسته والنطاق الجغرافي له ووسائل تمويله ومعلومات عن المنظمة الطالبة له، ويجب على وزارة الشؤون الاجتماعية بدورها أن تُعلم وزارة الخارجية برأيها خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ تَسلمها البيان، كما يجب على وزارة الخارجية الرد على الطلب المقدم من المنظمة خلال ستون يومًا من تاريخ تقديم الطلب مستوفيًا، وفي حالة رفض وزارة الخارجية الطلب المقدم من المنظمة فإن هذا القرار غير قابل للطعن فيه أمام أي محكمة كما تعتمد موافقة وزارة الخارجية على القيد من عدمه على عوامل غير محددة مما يعد توسعًا واضحًا في السلطة المخولة لوزارة الخارجيةفي هذا المجال وإنتهاكًا واضحًا لقواعد حرية التنظيم.

سلطة حل الجمعيات والمؤسسات الأهلية

بالنسبة لحل الجمعيات فقد حدد القانون 84 لسنة 2002 في المادة 41 بأنه يحق للجمعية العمومية غير العادية أن تتخذ قرار حل الجمعية، وذلك وفقًا للقواعد المحددة في نظامها الأساسي ويجب أن يتضمن قرار الحل تعيين مصفي أو أكثر ومدة التصفية وأتعاب المصفي، ومن الانتهاكات الواضحة في القانون 84 لسنة 2002 منح جهة الإدارة سلطات واسعة في مجال حل الجمعيات والمؤسسات الأهلية، حيث تنص المادة 42 من القانون على أنه من حق وزير الشؤون

الاجتماعية بقوار مسبب حل الجمعية وذلك بعد أخذ رأى الاتحاد العام ودعوة المنظمة لسماع أقوالها، ويمكن للوزير اتخاذ هذا القرار بحل الجمعية بناءًا على ما حددته المادة 42 من القانون والمادة 92 من لائحة التنفيذية من أسباب، وهي التصرف في أموال المنظمة في غير الأغراض التى أنش ئت من أجلها، أو بناءًا على مخالفة ما نصت عليه المادة 11 من القانون 84 من ممارسة أنشطة محظورة، وهي إنشاء أي تنظيم عسكرى أو مخالفة النظام العام والأداب وتهديد الوحدة الوطنية أو ممارسة نشاط سياسي تقتصر ممارسة على الأحزاب أو استهداف تحقيق ربح , وكل هذه المصطلح ات ذات صيغة واسعة تجعل لوزارة الشؤون الاجتماعية سلطات كبيرة في حل الجمعيات والتدخل في شؤونها الداخلية دون ضوابط تحكم ذلك إستنادًا لفراغات في القانون واستخدام القانون لمصطلحات واسعة وفضفاضة تُعطى للجهة الإدارية سلطات أكبر في حل الجمعيات كما يحق للجهة الإدار ية حل الجمعية إذا تبين لها أن الجمعية حصلت على أموال من الخارج أو أرسلت أموال إلى الخارج دون الحصول على إذن وزير الشؤون الاجتماعية وقد نص على ذلك فى المادة 17 من القانون، والتى إشترطت الحصول على إذن الوزير في ذلك وهو ما يعد تدخلًا صريحًا في الشؤون الداخلية للمنظمة وتضيق عليها في الحصول على أموال لتدعيم نشاطتها.

أما بالنسبة للمؤسسات الأهلية فقد أعطى القانون في المادة 63 الحق لوزير الشؤون الاجتماعية بحلها بقرار مسبب، وذلك بعد أخذ رأى الاتحاد العام وسماع أقوال المؤسسة , وذلك إذا تبين ممارسة المؤسسة لأى نشاط من الأنشطة التى حددتها المادة 11 من القانون84, وهى ما ذُكرت سابقًا من القيام بنشاط عسكرى أو تهديد الوحدة الوطنية ومخالفة النظام العام والآداب أو استهداف تحقيق ربح أو ممارسة أي نشاط سياسي يقتصر على الأحزاب , وكما ذكرنا سابقًا فإن هذه العبارات جميعًا غير محددة وتُعطي لجهات الإدارة اختصاصات تقديرية واسعة وتمنحهم الفرصة لإساءة إستخدام السلطة تحت حماية القانون .

ومن الأمثلة التى حدثت على أرض الواقع من إساءة استخدام السلطة في حل المنظمات، ما حدث مع جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان والتى تم إشهارها في عام 1999 وقد صدر قرار بحل الجمعية ونشر هذا القرار بتاريخ 2007/9/6 وتسلمت الجمعية القرار وهي الجهة المستهدفة بالقرار بعد نشره بسبعة أيام، وقد أرجع القرار سبب حل الجمعية إلى تلقيها أموال من الخارج دون الحصول على إذن مسبق من وزير الشؤون الاجتماعية، وهذا بما يخالف المادة 17 من القانون 84 لسنة 2002، ثم إتضح بعد ذلك أن السبب من تأخر إخطار الجمعية بالقرار هو قيام الوزير بتعديل

المادة 97 من اللائحة التنفيذية للقانون، والتى كانت تنص على أنه في حالة صدور قرار بحل أي جمعية من وزير الشؤون الاجتماعية فإنه لا ينفذ إلا بعد صدور حكم قضائي نهائي، وقد كان هذا التعديل بجعل القرار بالحل ينفذ دون انتظار لحكم نهائي من القضاء، وفي هذا المثال تتضح الإساءة البالغة لإستعمال السلطة من جانب الجهات الإدارية، وذلك نتيجة لما أُعطى لها القانون من سلطات غير محددة وتقديرية ووفرها لها تحت حماية قانون.

العقوبات

يتضمن القانون 84 لسنة 2002 مجموعة من العقوبات المتشددة جدًا على من يخالف أحكامه حيث أن العقوبات في بعض الأحيان تصل إلى الحبس و الغرامة، وهو ما يعد تطبيق للعقوبات الجنائية في المسائل المدنية مما يجعل سعي الأفراد لتشكيل الجمعيات والمؤسسات غير الحكومية أقل وذلك خوفًا منهم على حُريتهم وهو ما يعد قيدًا هائلًا على حرية التنظيم في مصر، وقد نص القانون في المادة 76 البند أولًا على أن من يقوم بإنشاء جمعية نشاطها سريًا أو يقوم بنشاط من الأنشطة المذكورة

بالمادة 11 من القانون كمخالفة النظام العام والآداب وتهديد الوحدة الوطنية فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه . كما نصت المادة 76 في البند الثاني منها على أنه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تزيد عن ألفي جنيه من يباشر نشاط من أنشطة الجمعية رغم صدور قرار بحلها أو بوقف عملها، ومن أنشأ كيان يقوم بأنشطة من أنشطة الجمعيات والمؤسسات دون الخضوع لأحكام هذا القانون، ومن تلقي أموال من الخارج دون الحصول على إذن من الجهة الإدارية أو من أنفق أموال الجمعية في أغراض شخصية . كما تنص نفس المادة 76 في بندها الثالث على أنه يعاقب

بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تزيد عن ألف جنيه كل من يقوم بمباشرة نشاط من أنشطة الجمعية قبل إتمام قيدها وكل مصف قام بتوزيع أموال الجمعية بالمخالفة لأحكام القانون وكل عضو من أعضاء الجمعية ساهم في اندماج الجمعية مع أخرى دون إعلام الجهة الإدارية, ومما سبق يتضح أن تلك العقوبات المتشددة تؤثر بالسلب على نمو المجتمع المدني في مصر وعلى قواعد حرية التنظيم بشكل عام.

أعد هذه الدراسة

أحمد عبد الوهاب

باحث إقتصادي بالمركز المصري لدراسات السياسات العامة

مراجعة

محمود فاروق

المدير التنفيذي للمركز المصري لدراسات السياسات العامة

المركز المصري لدراسات السياسات العامة

لدراسات السياسات العامة
The Egyptian Center For Public Policy Studies

المركز المصري لدراسات السياسات العامة هو منظمة غير حكومية وغير حزبية وغير ربحية , تتمثل مهمتها فى طرح سياسات عامة تهدف إلى الإصلاح القانوني والاقتصادي على أساس مبادئ الليبرالية الكلاسيكية, هادفة في ذلك إلى تحقيق مبادئ السو ق الحر , ودولة الحد الادنى , وتعزيز قيم الليبرالية الكلاسيكية.

The Egyptian Center for Public Policy Studies (ECPPS) is a non-governmental, non-partisan, non-profit organization. Its mission is to propose public policies aimed at legal and economic reform based on the Classical Liberal principles. Targeted to achieve the principles of the free market, minimal government, and individual freedom, with the ultimate goal of realizing these principles on the ground and promote the values of classical liberalism.

www.ecpps.org