الدعم التشريعي للجمعيات الأهلية
بين الواقع والمأمول

أ . د / مصطفى عبد الجواد
أستاذ القانون المدني – وكيل كلية الحقوق
للدراسات العليا والبحوث

تمهيد :

تؤدي الجمعيات الأهلية دوراً مهماً في تنمية البيئة وخدمة المجتمع، وتحقيق التنمية المستدامة، مما يساهم بدوره في ربعة الشعوب وتقدمها .

وقد نظم المشرع المصري كل ما يتعلق بالجمعيات والمؤسسات الأهلية بعدة تشريعات، كان آخرها القانون الحالي رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

ويقصد بالجمعية في تطبيق أحكام هذا القانون : " كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخص اعتبارية، أو منهما معاً، لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي (المادة الأولى من القانون) .

وسنوضح الدور التشريعي في إنشاء الجمعيات الأهلية في مصر، وكذا دور التشريع في تفعيل رسالة الجمعيات الأهلية وتحقيق أهدافها، مع بيان أهم الضمانات التشريعية في هذا الصدد، وأخيراً الدور التشريعي المأمول .

وذلك من خلال ثلاثة محاور كالتالي :

المحور الأول : دور التشريع في تيسير إنشاء الجمعيات الأهلية .

المحور الثاني : دور التشريع في دعم أهداف وأنشطة الجمعيات الأهلية .

المحور الثالث : الدور التشريعي المأمول لدعم الجمعيات الأهلية في مصر.

المحور الأول: دور التشريع في تيسير إنشاء الجمعيات الأهلية

لاشك أن للتشريع دوراً مهماً في مجال تيسير إنشاء الجمعيات الأهلية، وذلك عن طريق الاعتراف القانوني والدستوري بحق الأفراد والأشخاص الاعتبارية في تكوين الجمعيات، وتبسيط إجراءات إنشاء وشهر الجمعيات .

أولاً : الاعتراف التشريعي بحق الأفراد في تكوين الجمعيات .

١- اعترفت الدساتير المصرية بحق الأفراد في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية .

وتطبيقاً لذلك نصت المادة / ٧٥ من الدستور المصري الجديد الصادر في يناير ٢٠١٤ على أن : " للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي ... " .

وهكذا، يعد الحق في تكوين الجمعيات من الحقوق الأساسية للمواطنين في الدستور المصري الجديد .

٢- ونتساءل عما إذا كان من الجائز إشراك غير المصريين في تأسيس الجمعيات الأهلية في مصر .

طبقاً لقانون الجمعيات الأهلية الحالي رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ في مصر فإن المادة الثانية / ٣ منه تنص على ما يلي : " ويجوز لغير المصريين الاشتراك في عضوية الجمعية وفقاً للقواعد الواردة باللائحة التنفيذية لهذا القانون" .

فكيف نوفق بين هذا النص، ونص المادة / ٧٥ من الدستور ؟

في الواقع يمكن إزالة هذا التعارض الظاهري بين النصين، عن طريق قصر النص الدستوري على مرحلة تأسيس الجمعية، حيث يقتصر التمتع بحق تأسيس الجمعيات على المصريين فقط .

أما بالنسبة لعضوية الجمعية، فقد أجاز نص المادة الثانية من قانون الجمعيات أن يكون غير المصريين أعضاءً في الجمعيات الأهلية، وذلك على سبيل الاستثناء وبضوابط معينة أوردتها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

ومن المعلوم أن العضوية تأتي في مرحلة تالية لإتمام تأسيس وشهر الجمعية .

وعلى كل، فإن تعديل التشريعات القائمة أصبح أمراً لازماً، بعد إقرار الدستور الجديد

ثانياً : تبسيط إجراءات تأسيس الجمعيات :

١- يشترط في إنشاء الجمعية أن يكون لها نظام أساسي مكتوب وموقع عليه من المؤسسين وأن تتخذ لمركز إدارتها مقراً ملائماً في جمهورية مصر العربية "، (المادة الثانية من قانون الجمعيات) .

ولا يجوز أن يشترك في تأسيس الجمعية من صدر ضده حكم نهائي بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره (مادة / ٢ من قانون الجمعيات) .

٢- وقد بينت المواد ٣ وما بعدها من قانون الجمعيات إجراءات تأسيس الجمعية وقيدها .

ووفقاً لنص المادة / ٦ من هذا القانون، تثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإتمام قيد ملخص النظام الأساسي للجمعية في السجل المعد لذلك أو بمضي ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب أيهما أقرب .

٣- إلا أن المشرع الدستوري قد يسر هذا الأمر، حيث نصت المادة / ٧٥ / ١ من الدستور المصري الجديد على ما يلي :

"وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار "

وحسناً فعل واضعوا الدستور الجديد، حيث أن هذا التيسير يشجع على إنشاء الجمعيات الأهلية في مصر، مما يساهم في خدمة المجتمع وتنمية البيئة .

٤- والأمر يحتاج إلى تعديل نصوص قانون الجمعيات بما يتفق مع النص الدستور الجديد، لاسيما وأن المشرع الدستوري قد ألزم الدولة إصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور (مادة / ٢٢٤ من الدستور الجديد) .

المحور الثاني: دور التشريع في دعم أهداف وأنشطة الجمعيات الأهلية

١- تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها في الميادين المختلفة لتنمية المجتمع وفقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون واللائحة التنفيذية ويجوز للجمعية بعد أخذ رأي الاتحادات المختصة وموافقة الجهة الإدارية . أن تعمل في أكثر من ميدان، ويخطر إنشاء الجمعيات السرية كما يحظر أن يكون من بين أغراض الجمعية أن تمارس نشاطاً مما يأتي :

أ- تكون السرايا أو التشكيلات العسكرية أو ذات الطابع العسكري .

ب- 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.

ج- أي نشاط سياسي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية وفقاً لقانون الأحزاب، أي نشاط نقابي تقتصر ممارسته على النقابات وفقاً لقوانين النقابات.

د- استهداف تحقيق ربح أو ممارسة نشاط ينصرف إلى ذلك، ولا يعد إتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق أغراض الجمعية نشاطاً مخالفاً .

٢- وقد نصت المادة / ٧٥ / ٢ من الدستور المصري الجديد على ما يلي :

" وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها أو حلها أو حل مجلس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي " .

٣- وهكذا كفل هذا النص للجمعيات الأهلية ممارسة نشاطها بحرية، وحظر على الجهات الإدارية التدخل في شئونها أو إصدار قرار إداري بحلها أو بحل مجلس إدارتها، حيث لا يجوز ذلك إلا بحكم قضائي، وهذه ضمانة مهمة للحفاظ على بقاء الجمعية وعدم خضوعها من حيث استمرارها لتسلط الجهة الإدارية وإخضاع الحل لرقابة القضاء .

وكان الوضع قبل صدور هذا النص الدستوري، أنه كان يجوز لوزير

الشئون الاجتماعية (وزير التضامن) حل الجمعية بقرار مسبب بعد أخذ رأي الاتحاد العام وبعد دعوة الجمعية لسماع أقوالها، في حالات محددة (مادة / ٤٢ من قانون الجمعيات) .

٤- وبناءً عليه، يجب تعديل هذا النص الوارد في قانون الجمعيات بما يتفق مع الوضع الدستوري الجديد، ونص المادة / ٢٢٤ من الدستور .

٥- وتجدر الإشارة إلى نص المادة / ٤١ من قانون الجمعيات والذي يجيز حل الجمعية وفقاً للقواعد المقررة في نظامها الأساسي وذلك بقرار من الجمعية العمومية غير العادية .

وهذا الحل لا يتعارض مع الحظر الوارد في نص المادة / ٧٥ من الدستور، لأن هذا النص الأخير يحظر الحل الإداري بقرار من الجهة الإدارية (الوزير المختص) ولا يحظر الحل الإرادي بقرار من الجمعية العمومية غير العادية .

٦- وفي سبيل تيسير حسن أداء الجمعية لأنشطتها وتحقيق أهدافها، قرر المشرع في قانون الجمعيات ما يلي :

أ – يجوز ندب العاملين المدنيين بالدولة للعمل في الجمعيات لتقديم المعاونة اللازمة لأداء رسالتها وذلك بناء على طلب الجمعية .

ويصدر بالندب لمدة سنة قابلة للتجديد قرار من الوزير أو المحافظ المختص بحسب الأحوال . [مادة ١٢]

٧- مع عدم الإخلال بأية مزايا منصوص عليها في قانون آخر، تتمتع الجمعيات الخاضعة لأحكام هذا القانون بالمزايا الآتية :

(أ) الإعفاء من رسوم التسجيل والقيد التي يقع عبء أدائها على الجمعية في جميع أنواع العقود التي تكون طرفاً فيها كعقود الملكية أو الرهن أو الحقوق العينية الأخرى، وكذلك من رسوم التصديق على التوقيعات .

(ب) الإعفاء من ضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حالياً والتي تفرض مستقبلاً على جميع العقود والتوكيلات والمحررات والأوراق المطبوعة والسجلات وغيرها .

(ج) الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من عدد وآلات وأجهزة وأدوات ولوازم إنتاج وكذا على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشئون الاجتماعية وعرض وزير المالية وبشرط أن تون هذه الأشياء لازمة لنشاطها الأساسي ويحظر التصرف في

الأشياء المعمرة منها التي تحدد بقرار من وزير الشئون الاجتماعية بالاتفاق مع وزير المالية، وذلك قبل مرور خمس سنوات ما لم تدفع عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة .

(د) إعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية .

(هـ) تمنح تخفيضاً مقداره (٢٥٪) من أجور نقل المعدات والآلات على السكك الحديدية .

(و) سريان تعريفة الاشتراكات والمكالمات التليفونية الخاصة المقررة للمنازل، ويصدر بتحديد الجمعيات التي تسري عليها هذه التعريفة قرار من الجهة الإدارية .

(ز) تمنح تخفيضاً مقداره (٥٠٪) من استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي التي تقوم بإنتاجها الهيئات العامة وشركات القطاع العام وأية جهة حكومية .

(ح) اعتبار التبرعات التي تقدم للجمعيات تكليفاً على دخل المتبرع بما لا يزيد على (١٠٪) منه . [مادة ١٣]

جـ - للجمعية الحق في تملك العقارات بما يمكنها من تحقيق أغراضها مع مراعاة أحكام القوانين التي تنظم تملك الأجانب للعقارات. [مادة ١٥]

د – للجمعية الحق في تلقي التبرعات، ويجوز لها جمع التبرعات من الأشخاص الطبيعيين ومن الأشخاص الاعتبارية بموافقة الجهة الإدارية على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

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 منظمات في الخارج إلا بإذن من وزير الشئون الاجتماعية، وذلك كله فيما عدا الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية . [مادة ١٧]

هـ - يجوز للجمعية في سبيل تحقيق أغراضها، ودعم مواردها المالية أن تقيم المشروعات الخدمية والإنتاجية والحفلات والأسواق الخيرية والمعارض والمباريات الرياضية . [مادة ١٨]

و – لكل عضو من أعضاء الجمعية حق الإطلاع على سجلات الجمعية . كما يجوز للموظفين الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير الشئون الاجتماعية ولممثلي الاتحاد المختص دخول مقر الجمعية أو فرعها بغرض الإطلاع على سجلاتها وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

[مادة ٢٠]

ز – تلتزم الجمعية بأن تودع لدى أحد البنوك أو صندوق التوفير أموالها النقدية بالاسم الذي قيدت به .

وعلى الجمعية أن تنفق أموالها فيما يحقق أغراضها، ولها أن تستثمر فائض إيراداتها على نحو يضمن لها الحصول على مورد ثابت أو أن تعيد توظيفها في مشروعاتها الإنتاجية والخدمية .

وفي جميع الأحوال يمتنع على الجمعية الدخول في مضاربات مالية وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون الأحوال والشروط التي يجوز بمقتضاها استثمار أموال الجمعية .

[مادة ٢٢]

س – يحظر الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية وبين العمل في الجهة الإدارية أو غيرها من الجهات العامة التي تتولى الإشراف أو التوجيه، أو الرقابة على الجمعية أو تمويلها، ما لم يرخص رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه بذلك لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة .

ولا يسري هذا الحظر على الجمعيات التي تقتصر العضوية فيها على العاملين بإحدى الجهات المذكورة . [مادة ٣٥]

ش – لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل بالجمعية بأجر .

[مادة ٣٦]

المحور الثالث: الدور التشريعي المأمول لدعم الجمعيات الأهلية في مصر

(التوصيات)

حتى يتم دعم وتمكين الجمعيات الأهلية من أداء رسالتها وتحقيق أهدافها، نأمل من المشرع المصري ما يلي :

١- الإسراع بتعديل قانون الجمعيات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بما يحقق انطلاقة للجمعيات الأهلية من حيث إنشائها وتيسير حسن أدائها لأهدافها، ويتفق مع الوضع الدستوري الجديد، وتطبيقاً لنص المادة / ٢٢٤ من الدستور) .

٢-النص على أنواع الجمعيات الأهلية بحسب الغرض منها، وإجازة إنشاء جمعيات أهلية ذات أغراض خيرية محددة ككفالة الأيتام، أو كفالة الطلاب، وكذلك إجازة إنشاء الجمعيات العلمية التي تهدف إلى نشر وتشجيع العلوم والبحوث في كافة المجالات .

٣-تعديل نص المادة / ٤ من قانون الجمعيات الأهلية والذي يقضي بأيلولة أموال الجمعية عند انقضائها إلى صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الأهلية أو إلى إحدى الجهات أو المؤسسات الأهلية الخاضعة لأحكام هذا القانون .

وذلك بأن ينص على أيلولة أموال الجمعية إلى أعضائها أو من لهم الحق في صافي أموالها .

ولعل ذلك يرجع إلى ثلاثة أسباب :

السبب الأول : أن هذه الأموال تحتفظ بصفتها كأموال خاصة .

السبب الثاني : أن هذا يشجع الأفراد على إنشاء الجمعيات ذات الغرض الجماعي المحدد .

السبب الثالث : أن هذا يشجع الأفراد على التبرع للجمعية ببعض أموالهم أو وقفها (طبقاً لنظام الوقف الخيري) لتحقيق أغراض الجمعية، بحيث يضمن الواقف أو ورثته استرداد أعيان الوقف . وبهذه المناسبة نأمل أن يجيز المشرع الوقف على الجمعيات الخيرية .