سلسلة الدراسات الاجتماعية
العدد (٧٤)

التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية
في دول مجلس التعاون

الدكتور يوسف إلياس
أستاذ القانون الاجتماعي

حقوق الطبع محفـــوظة

يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى

٢٠١٣م

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب التنفيذي

المكتب التنفيذي

ص.ب ٢٦٣٠٣ المنامة – مملكة البحرين – هاتف ١٧٥٣٠٢٠٢ – فاكس ١٧٥٣٠٧٥٣

البريد الالكتروني: info@gcclsa.org

العنوان على شبكة الانترنت: www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية

سلسلة علمية متخصصة

تعني بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية

تصدر عن
المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
عقيل أحمد الجاسم

هيئة التحرير والإعداد
محمود حافظ
خليل بو هزاع
محمد الغايب

العدد (٧٤) صفر ١٤٣٤ هـ الموافق يناير ٢٠١٣م

المحتويـات

الصفحة

تقديم المدير العام ٦

مقدمة المؤلف ٩

مدخل عام..... ١٣

الفصل الأول – الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية والانـضمام إليها ٣٣

الفصل الثاني – تعريف الجمعية الأهلية ٥١

الفصل الثالث – شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات الأهلية .. ٧٣

الفصل الرابع – إدارة الجمعية الأهلية ١٢٣

الفصل الخامس – مالية الجمعية الأهلية ٢٠٣

الفصل السادس – انقضاء الشخصية القانونيـة للجمعيـة الأهلية ٢٢٩

خاتمـــــــة ٢٧٥

* * *

تقديم المدير العام

تأتي هذه الدراسة القانونية للجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، استناداً لقرار مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون في دورته الثامنة والعشرين (أبوظبي: أكتوبر ٢٠١١م) لإستكشاف الأحكام القانونية المنظمة للعمل الأهلي التطوعي ومنظماته بغية تأطيره وتوحيده.

ويتأسس هذا الاهتمام على قيم ومبادئ العمل التطوعي الراسخة في المجتمعات الخليجية، بالإضافة إلى النهج الذي تتبعه دول مجلس التعاون في توفير البيئة التشريعية والمتطلبات الملائمة لإنشاء هذه الجمعيات وعملها في ظل منظومة تشريعية تتناسب وأوضاع وخصوصية المنطقة العربية الخليجية، حيث أن التغيرات والتحولات التنموية والاجتماعية المتسارعة التي تشهدها دول المجلس تفرض ضرورة التطوير وإيجاد تشريع قانوني خاص بالجمعيات الأهلية وبما ينسجم مع متطلبات الواقع الخليجي والتوجهات العالمية.

وتأتي هذه الدراسة في فصولها الستة لتعالج في مدخلها العام مفردات تمهيدية ضرورية للدخول إلى موضوع الدراسة الرئيسي، حيث حمل الفصل الأول من الدراسة الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية والانضمام إليها، وتم تخصيص الفصل الثاني من الدراسة للبحث في تعريف الجمعية الأهلية وفي ثالث فصول الدراسة تمت معالجة شروط

وإجراءات تأسيس الجمعيات الأهلية أما الفصل الرابع خصص لموضوع إدارة الجمعية الأهلية، وفي خامس فصول الدراسة، تم تحليل الأحكام القانونية المنظمة لمالية الجمعية الأهلية، أما الفصل السادس والأخير، فإنه بحث في الأحكام القانونية الموضوعية والإجرائية الخاصة بانقضاء الشخصية القانونية للجمعية الأهلية.

إن المكتب التنفيذي وهو يصدر هذه الدراسة التي تشكل إضافة نوعية جديدة للمكتبة العربية الخليجية من جهة، وما تشكله كخير مُعين لأصحاب القرار المعنيين بالجمعيات الأهلية حول ما ينبغي أن يتأطر قانوناً وتشريعاً في دول المجلس من جهة أخرى، لا يسعه إلا أن يتقدم بالشكر والتقدير للدكتور يوسف إلياس، أستاذ القانون الاجتماعي لجهوده القانونية الكبيرة ليس في تأليف هذه الدراسة فحسب، بل في مساهماته المشهود لها بتوحيد التشريعات الخليجية وقوانينها، والشكر موصول للجهات المعنية بالدول الأعضاء التي كان لتعاونها واهتمامها الأثر البالغ في انجاز هذه الدراسة.

والله ولي التوفيق،،،

عقيل أحمد الجاسم

مقدمة المؤلف

يأتي إعداد هذه الدراسة، بتكليف من المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، في وقت يتزايد فيه الاهتمام على المستويين الرسمي والشعبي في هذه الدول بالجمعيات الأهلية، بالنظر لتنامي الدور الذي تقوم به هذه الجمعيات في تلبية حاجات مجتمعية مستجدة من جهة، ولما يعبر عنه هذا الدور المتنامي من الرغبة في تفعيل المشاركة الشعبية في دول المجلس في إدارة الشأن العام، وفي التقليل من الاعتماد المطلق على الدولة في القيام بكل الوظائف المتصلة بهذا الشأن، وتحميلها كامل المسؤولية عنه من جهة أخرى.

إن هذه الدراسة التعريفية ــ ذات الطبيعة الاستكشافية للأحكام القانونية المنظمة للجمعيات الأهلية في دول المجلس ــ اتخذت لها هدفاً مركباً من شقين، أولهما تحليل هذه الأحكام للتعرف على مضمونها، وعلى مدى قربها أو بعدها عن بعضها اتفاقاً واختلافاً، وثانيهما مدى مسايرة هذه الأحكام للتوجهات القانونية الحديثة المتولدة عن التطور الذي لحق بقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، وخاصة ما يتعلق من هذه القواعد بحق الإنسان في التجمع، بالإضافة إلى معرفة درجة صلاحيتها للوفاء بمتطلبات التحول المنتظر في دور هذه الجمعيات في مجتمعات دول المجلس، كماً وكيفاً.

ولقد سعينا أن ندرك الغايات التي أشرنا إليها، من خلال تقسيم الدراسة إلى مدخل عام وستة فصول وخاتمة:

وفي المدخل العام عرضنا لمحة تاريخية سريعة وموجزة عن نشأة الجمعيات الأهلية في العالم عموماً، وفي الدول العربية خصوصاً، وفي دول المجلس بوجه أخص، ثم انتقلنا إلى عرض واقعها الحالي في المجتمعات الحديثة وما طرأ على دورها من تغير والعوامل التي تسببت في ذلك.

وخصصنا الفصل الأول من الدراسة لتنظيم الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية والانضمام إليها في المواثيق العالمية والإقليمية ذات الصلة بحقوق الإنسان من جهة وفي دساتير دول المجلس وقوانينها الوطنية من جهة أخرى.

وفي الفصل الثاني من الدراسة تناولنا بالبحث تعريف الجمعية الأهلية وتحليل عناصر هذا التعريف، كما بحثنا في تعريف المؤسسة الأهلية وعقدنا مقارنة بين كل من الجمعية الأهلية والمؤسسة الأهلية بقصد تمييز الأولى عن الثانية.

وفي ثالث فصول الدراسة عرضنا تفصيلاً الأحكام القانونية المنظمة لشروط وإجراءات تأسيس الجمعيات الأهلية في دول المجلس.

وتناولنا في الفصل الرابع تحليل الأحكام القانونية التي أوردتها قوانين دول المجلس لتنظيم الهياكل الإدارية للجمعيات الأهلية وأصول وقواعد عمل هذه الهياكل.

وفي خامس فصول الدراسة، درسنا مالية الجمعية الأهلية، وتناولنا لهذا الغرض الموارد المالية للجمعية وقواعد التصرف بهذه الموارد والرقابة على التصرفات التي ترد عليها.

وفي سادس فصول الدراسة وآخرها، تناولنا الأحكام القانونية الخاصة بانقضاء الشخصية القانونية للجمعية الأهلية بإجراءات الدمج أو التجزئة أو الحل بأنواعه الاختياري والإداري والقضائي، وصولاً إلى الأحكام الخاصة بتصفية الجمعية الأهلية.

وختمنا الدراسة بعدد من المرئيات بشأن تطوير القوانين الخليجية المنظمة للجمعيات الأهلية، بما يضمن إعادة صياغة مضامينها على نحو يوازن بين تفعيل دور الجمعيات الأهلية ويؤكد على استقلاليتها وبين حماية اعتبارات الصالح العام بالقدر الضروري اللازم للحفاظ على النظام العام والآداب والاستقرار الاجتماعي.

وكل ما نأمله أن نكون بهذا الجهد قد فتحنا باباً للاجتهاد الواسع ولتبادل الفكر بين كل المعنيين بالعمل الأهلي التطوعي، وصولاً إلى ما فيه الخير لكل الساعين إليه.

* * *

مدخل عام
(١)
لمحة تاريخية موجزة

نشأة الجمعيات الأهلية في الدول الأوربية: تُرجع الدراسات التاريخية نشأة الجمعيات الأهلية في دول أوربا إلى أواخر القرن الثامن عشر، حيث شهدت هذه الدول تحولات جذرية في بنيتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك المرحلة، نتجت بشكل رئيس عن انهيار النظام الإقطاعي وانقضاء نمط العلاقات الاقتصادية والاجتماعية التي كانت قائمة في ظله، وقيام نمط جديد من هذه العلاقات تحت مظلة نظام سياسي واقتصادي واجتماعي جديد أنتجته الثورة الصناعية وجسدته في إطار سياسي وقانوني الثورات التي شهدتها دول أوربا في تلك الآونة، وأوصلت الطبقة البورجوازية إلى سدة الحكم، وفي مقدمة تلك الثورات، الثورة الفرنسية في العام ١٧٨٩م، بفلسفتها ومبادئها المعروفة في السياسة والاقتصاد والقانون، التي تأسست على حرية النشاط الاقتصادي والسياسي، وأعادت بناء الهرم الاجتماعي وفقاً لنمط جديد احتلت قاعدته طبقة واسعة من الفقراء من المهاجرين من الريف، ومن عمال الصناعة الناشئة.

في تلك الأجواء جاءت نشأة الجمعيات الأهلية، حيث اتخذت هذه النشأة، مسارين:

الأول/ تبنته الجماعات التي اندفعت إلى عمل (الخير) لمساعدة الفقراء الذين تزايد عددهم، مدفوعة في ذلك على الأغلب بدوافع دينية [١].

الثاني/ اتخذه أصحاب الشأن أنفسهم، وهم الفقراء الذين أدركوا ضرورات التعاون فيما بينهم لمعالجة الآثار الناشئة عن فقرهم، ويأتي في مقدمة هؤلاء عمال الصناعة الذين تزايد عددهم في المدن على نحو تدريجي وتعمقت معاناتهم من الفقر المرتبط بتدني أجورهم، وانقطاع مورد عيشهم نتيجة التعطل اللاإرادي عن العمل، فعمدوا إلى تأسيس جمعيات تجمعهم عرفت باسم (التبادليات)، أو جمعيات (العون التبادلي)، قامت على فكرة توزيع المخاطر التي يتعرض لها أعضاؤها فيما بينهم، وذلك بجمع (اشتراكات) دورية منهم، وتقديم العون المالي إلى من يتعرض لخطر انقطاع مورد عيشه من هؤلاء الأعضاء [٢].

ولم تلبث نشأة الجمعيات الأهلية في دول أوربا، أن تأطرت بإطار قانوني، حيث خصصت القوانين المدنية التي صدرت في ذلك الوقت في كل من ألمانيا وسويسرا وايطاليا وفرنسا العديد من موادها، التي تضمنت الأحكام التي تنظم نشأتها وإدارتها وتمويلها وعضويتها وحلها.

وانطلقت بهذا التنظيم مسيرة الجمعيات الأهلية في الدول الأوروبية ليتزايد عددها بشكل كبير وتتعدد أغراضها لتتسع من الغايات التي خرجت بها عن إطار العمل الخيري والتعاوني، ليمتد نشاطها إلى السياسة والثقافة والرياضة والحقوق، وصولاً إلى ما انتهت إليه في أواخر القرن العشرين ــ

---

[١] زكي بدوي: تاريخ الخدمة الاجتماعية، مجموعة محاضرات، وزارة الشؤون الاجتماعية ــ القاهرة ــ ١٩٥٧، ص ٧

[٢] د. صادق مهدي السعيد: أصول التأمين الاجتماعي وتطبيقاته الأولى، بغداد ــ ١٩٦٤، ص ٣٤ ــ ٤٤
د. يوسف الياس و د. عدنان العابد: قانون الضمان الاجتماعي ــ منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ــ بغداد، ص ١٣ ــ ١٤

عبر مسيرة قاربت قرنين من الزمن ــ إلى واقع جديد مختلف عن بداياته الأولى. سوف نشير إليه لاحقاً بإيجاز [٣].

نشأة الجمعيات الأهلية في الدول العربية: تداخلت العديد من العوامل في صنع ظاهرة نشأة الجمعيات الأهلية في الدول العربية، مع الإشارة إلى تباين واضح في تأثيرات هذه العوامل على هذه الدول، واختلاف ذي دلالة على تواريخ النشأة الأولى لهذه الجمعيات من دولة إلى أخرى.

(أ) وتتمثل أهم العوامل المؤثرة في نشأة هذه الجمعيات في الدول العربية فيما يلي:

١- الدور الذي لعبته الإرساليات التبشيرية الدينية الوافدة من الغرب إلى الدول العربية، في القرن التاسع عشر، مما دفع بالمجتمعات الوطنية في هذه الدول إلى محاولة الدفاع عن ذاتيتها القومية أو الدينية، واعتماد الأساليب التي اتبعتها هذه الإرساليات باهتمامها بالفقراء وتعليمهم ورعايتهم اجتماعياً، فنشأت نتيجة ذلك جمعيات أهلية وطنية للعمل الخيري أساساً، والثقافي في بعض الحالات، اتخذت أوصافاً دينية، إسلامية أو غير إسلامية [٤].

---

[٣] نلفت الانتباه إلى أنه ليس غرضنا هنا إجراء دراسة تاريخية لهذه المسيرة لأن ذلك يخرج عن هدف هذه الدراسة، وإنما التعريف بها فقط، بالقدر الضروري للتمهيد لدراستنا القانونية هذه، في مصر مثلاً: تأسست الجمعية الخيرية الإسلامية عام ١٨٧٨م، وجمعية المساعي الخيرية القبطية عام ١٨٨١م.
جامعة الدول العربية: ندوة عن دور الهيئات التطوعية والمنظمات الأهلية في التنمية الاجتماعية ــ القاهرة ١٩٩٣م، ص ١٨
وفي العراق، تأسست جمعية (أخوات المحبة)، وهي جمعية خيرية مسيحية في العام ١٨٧٣م، وجمعية التربية الإسلامية والجمعية الخيرية الإسلامية في العام ١٩١٢م

[٤] في مصر مثلاً: تأسست الجمعية الخيرية الإسلامية عام ١٨٧٨م، وجمعية المساعي الخيرية القبطية عام ١٨٨١م
جامعة الدول العربية: ندوة عن دور الهيئات التطوعية والمنظمات الأهلية في التنمية الاجتماعية ــ القاهرة ١٩٩٣م، ص ١٨
وفي العراق، تأسست جمعية (أخوات المحبة)، وهي جمعية خيرية مسيحية في العام ١٨٧٣م، وجمعية التربية الإسلامية والجمعية الخيرية الإسلامية في العام ١٩١٢م

٢- تنوع التركيبة العرقية والدينية لمجتمعات بعض الدول العربية مما دفع بأبناء كل (طائفة) إلى تأسيس جمعيات أهلية خاصة بهم، تعنى بشؤونهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وقد تسبب هذا التنوع في تعدد هذه الجمعيات في بلد مثل لبنان، وإلى ظهور جمعيات خاصة ببعض الطوائف كما في الأردن حيث تأسست فيه في العام ١٩٢٠م جمعية النهضة الارثودكسية، بينما دفع هذا التنوع في بعض الحالات إلى تأسيس جمعيات تنشط في مجال الدعوة إلى التآخي الوطني، كما في حالة جمعية الإخاء في مصر التي تأسست في العام ١٩٣٥م.

٣- من ناحية أخرى، لعبت ظروف مقاومة الاستعمار الأجنبي، بمختلف جنسياته دوراً نشطاً في نشأة العديد من الجمعيات الأهلية في الدول العربية، التي عملت بجد على الحفاظ على الثقافة واللغة العربية من جهة، والدفاع عن الهوية القومية عموماً من جهة أخرى، حيث تبنت هذه الجمعيات مفاهيم الوحدة العربية والقومية العربية، ومن هذه الجمعيات التي لعبت دوراً بارزاً في هذا الميدان (جميعه توجيه الثقافة العربية) التي تأسست في مصر في العام ١٩٣٧م وامتد نشاطها إلى العديد من دول المشرق العربي، ومنها سوريا ولبنان والعراق وفلسطين، كما وصل تأثيرها إلى بعض دول الخليج العربي، ومنها على نحو خاص البحرين والكويت.

٤- ويلاحظ على العوامل التي أشرنا إليها أنها تركت أثرها على نوعية النشاطات التي مارستها الجمعيات الأهلية في الوطن العربي في مرحلة نشأتها الأولى، حيث لم تقتصر هذه النشاطات على تقديم

الخدمات الاجتماعية والقيام بأعمال البر والإحسان، وإنما امتدت إلى مجالات متعددة، سياسية واجتماعية وثقافية ووطنية، اقتضتها بالضرورة الظروف التي أحاطت بهذه النشأة.

(ب)أما الامتداد الزمني للمدة التي استغرقتها نشأة الجمعيات الأهلية في الوطن العربي، مشرقه ومغربه، فقد استطال كثيراً، بالنظر لاختلاف الظروف الموضوعية لهذه النشأة، وهذا الامتداد الزمني يبدأ في أوائل القرن التاسع عشر في مصر (العام ١٨٢١م)، ثم تونس (العام ١٨٦٧م)، ثم العراق (العام ١٨٧٣م)، فلبنان (العام ١٨٧٨م)، ثم إلى أوائل القرن العشرين في الأردن (العام ١٩١٢م)، وفلسطين (العام ١٩٢٠م). لتصل مسيرة هذه النشأة بعد ذلك إلى دول الخليج العربي [٥].

نشأة الجمعيات الأهلية في دول المجلس: يصف البعض ظهور الجمعيات الأهلية في دول المجلس في بدايته، بأنه (كان خجولاً) [٦] ، وهذا الوصف في تقديرنا يبدو صادقاً من ناحيتين، **الأولى** تأخر ظهور هذه الجمعيات زمنياً ــ قياساً على دول العالم والدول العربية بالذات ــ، **والثانية** ضعف فاعلية هذه الجمعيات ــ في بداياتها ــ وقلة عددها، وكل ذلك كان نتاج عوامل موضوعية عاشتها دول الخليج العربية، وأسهمت كلها في جعل هذه البدايات تتأخر إلى أوائل القرن العشرين لتلبي الاحتياجات التي بدأت تفرض نفسها على الواقع المجتمعي لهذه الدول.

---

[٥] ندوة جامعة الدول العربية المشار إليها في الهامش (٤)

[٦] د. علي أحمد الطراح: العولمة والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني/ الجمعيات التطوعية: دول مجلس التعاون الخليجي نموذجاً. دراسة منشورة في: المجتمع المدني في دول مجلس التعاون ــ مفاهيمه ومؤسساته وأدواره المنتظرة ــ منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ــ سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية رقم (٤٣) ــ ٢٠٠٦م، ص ١٢٢

ويشار إلى أن البدايات الأولى لظهور هذه الجمعيات في دول الخليج العربية تتمثل في تأسيس الجمعية الخيرية العربية في الكويت في العام ١٩١٣م، وتأسيس النادي الأدبي في كل من البحرين في العام ١٩١٩م، والكويت في العام ١٩٢٢م.

ويستنتج مما ذكر بشأن هذه البدايات، أن نشأة الجمعيات الأهلية في دول المجلس جاءت تلبية لحاجة المجتمعات المحلية إلى تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية من جهة، وإنعكاساً للاتجاهات والتيارات السياسية الفكرية السائدة في المنطقة العربية [٧]، والتي كانت البحرين والكويت الأقرب إليها والأكثر تأثراً بها من بين دول الخليج العربية.

ويرجع البعض [٨]، نشأة الجمعيات الأهلية ــ الأكثر فاعلية ــ في الدول العربية الخليجية إلى الفترة الزمنية الممتدة ما بين خمسينيات وستينيات القرن الماضي وحتى أواسط ثمانينياته، حيث شهدت هذه الفترة نشأة معظم الجمعيات الأهلية في كل من دولة الإمارات وسلطنة عمان والمملكة العربية السعودية ودولة قطر. ويجد ما تقدم تبريره في أن هذه الفترة شهدت نيل أغلب دول الخليج استقلالها السياسي، وقيام الدولة الحديثة فيها، ونشأة مجتمعات المدن فيها على إثر قيام الصناعة النفطية، ومن ثم بروز الحاجات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بالعيش في المدينة، التي تعد أحد المبررات الأساسية لقيام الجمعيات الأهلية.

---

[٧] المرجع ذاته، ص ١٢١
[٨] ــ د. باقر سلمان النجار: المرجع السابق، ص ١٦

(٢)
الجمعيات الأهلية في المجتمعات الحديثة
السمات الأساسية لمسيرة تطور الجمعيات الأهلية
حتى الربع الأخير من القرن العشرين

اشتركت مسيرة الجمعيات الأهلية في مختلف دول العالم، بما فيها الدول العربية، وإلى حد ما دول الخليج، بسمات مشتركة منذ نشأتها الأولى، وحتى الربع الأخير من القرن المنصرم، مع اختلاف لا ينكر في الكم والكيف في هذه السمات، تبعاً للاختلاف في الظروف الموضوعية التي تحكمت في اتجاهات مسيرة تطورها.

ويمكن إجمال هذه السمات، اختصاراً بما يلي:

(أ) التزايد المستمر في أعداد الجمعيات الأهلية.
(ب) التطور النوعي في ماهية الأنشطة التي تمارسها الجمعيات الأهلية، ودخول هذه الأنشطة مجالات جديدة اقتضتها ظروف التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي في مختلف دول العالم.
(ج) التطور المستمر في الأطر القانونية المنظمة للجمعيات الأهلية، بالاتجاه الذي يتيح لها قدراً أكبر من الحرية في ممارسة نشاطاتها، وبما يكفل قيامها بدور مكمل للأنشطة التي تمارسها الدولة في خدمة المجتمع.

الربع الأخير من القرن العشرين/ نقطة تحول في مسيرة الجمعيات الأهلية:
شهدت دول العالم جميعاً في الربع الأخير من القرن المنصرم، متغيرات جذرية في اتجاهاتها السياسية ومناهجها الاقتصادية وواقعها الاجتماعي، ساهمت في صنعها العديد من الأسباب، أهمها:

(أ) في السياسة: سقوط نظم الحكم الشمولية، وانهيار المعسكر الاشتراكي بقيادة الاتحاد السوفيتي السابق، وبروز ظاهرة القطب الواحد في السياسة الدولية ممثلاً بالولايات المتحدة الأمريكية، مما أتاح الفرصة للترويج بأن (اللبرالية الغربية) هي النموذج الوحيد الصالح للحكم، الذي يتحتم اقتباسه في مختلف دول العالم التي عليها أن تقيم نظمها السياسية على المبادئ التي تقوم عليها هذه اللبرالية، وأن تفّعل هذه المبادئ من خلال هياكل مؤسسية وإجراءات عمل تسمح بقدر كبير من المشاركة في الحكم من قبل الموطنين.

ولتحقيق المشاركة المذكورة على نحو فاعل في إدارة الحكم في المجتمعات الديمقراطية الناشئة، نشطت الدعوة إلى ضرورة قيام منظمات (غير حكومية/ أهلية)، تمارس نشاطات تكمل دور الدولة، وتساعد على إشاعة قيم المبادرة الجماعية والاعتماد على النفس، مما يهيئ الفرصة للمجتمعات الساعية إلى بناء الديمقراطية في بلدانها لتتجاوز مرحلة الاعتماد على الدولة في تحقيق جميع احتياجاتها من ناحية، ولكي تسهم بفاعلية في عمليات صنع السياسات واتخاذ القرارات المتصلة بمصالحها الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى [٩].

ولا ينبغي فهم ما تقدم، على أن دور المنظمات غير الحكومية/ الأهلية المشار إليه، بدأ في هذه المرحلة التي ابتدأت في الربع الأخير من القرن المنصرم، ذلك لأن الجمعيات الأهلية مارست هذا الدور بقدر أو بآخر، منذ نشأتها، إلا أن ظروف التغيير التي أشرنا إليها فعّلت ونشّطت

[٩] محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي: منظمات المجتمع المدني/ النشأة والآليات وأدوات العمل وتحقيق الأهداف ــ محاضرات في البرنامج التدريبي لتأهيل القيادات والمنظمات غير الحكومية على الإدارة الديمقراطية ومهارات التحالف والتغيير ــ جمهورية اليمن/ تعز ــ ملتقى المرأة للبحوث والتدريب/ مايو ٢٠٠٩، ص ٤

الحاجة إلى قيامها بهذا الدور بمدى أوسع، وربما بآليات وهياكل عمل أكثر تنظيماً.

(ب)وفي الاقتصاد، حصلت متغيرات جذرية على المستويين العالمي والوطني، سارت بمسار موازٍ لمسارات المتغيرات التي حصلت في السياسة، التي سبقت الإشارة إليها، وكان من نتيجة ذلك على المستوى العالمي أن تأصلت ظاهرة (عولمة الاقتصاد) بكل ما اقتضته من تغيير جذري في التعاملات الاقتصادية بين الدول، وقيام منظمات دولية ترعى مقتضيات هذا التغيير وعلى رأسها (منظمة التجارة العالمية)، بالإضافة إلى تنشيط الأدوار التي كان يقوم بها كل من صندوق النقد والبنك الدوليين، وتوجيهها بالاتجاهات التي تخدم توظيف عولمة الاقتصاد بما يحقق مصالح القوى الاقتصادية العظمى على حساب مصالح الدول النامية/ الفقيرة. وأسهم كل ذلك في إحداث نتائج اقتصادية واجتماعية بالغة السلبية في مساسها بمبادئ السيادة الوطنية، واستقلالية القرار الوطني في رسم السياسات الملائمة للمصالح الوطنية، كما ساهمت في زيادة حدة التوزيع غير العادل للثروة بين الدول على المستوى العالمي، وبين الأفراد على المستوى المحلي، مما خلق مشكلات اجتماعية واسعة تسببت فيها ظاهرة الفقر التي استشرت في الدول النامية.

أما على المستوى الوطني، فقد شهدت هذه المرحلة تحولاً جذرياً في النُهُج الاقتصادية لدول العالم التي كانت تتبع نهج اقتصاد التدخل، حيث عدلت هذه الدول ــ تحت ضغط عوامل مختلفة ــ عن هذه النهج لتلتزم نهجاً بديلاً هو نهج (اقتصاد السوق) الذي غدا في الظروف الدولية التي سادت في الربع الأخير من القرن العشرين، النموذج المرجعي الوحيد

للاقتصادات الوطنية، وترتب على ذلك أن اعتمدت دول العالم ــ النامية بالذات ومنها الدول العربية ــ برامج لما عرف وقتها بالإصلاح الاقتصادي تضمنت خصخصة المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة، وتخلي الدولة عن سياسات التدخل والحماية وتقديم الخدمات لصالح الطبقات الفقيرة، وفتح الأسواق الوطنية أمام التجارة الدولية والاستثمارات الأجنبية، وأشر كل ذلك إلى أفول (الدولة القومية)، وغياب دولة (الرعاية/ الخدمات) عن الوجود في هذه الدول، ليتخلف عن كل ذلك ارتفاع دراماتيكي في معدلات الفقر والبطالة، وازدياد حدة الصراع والتناقض الاجتماعي [١٠].

وأنتجت المتغيرات السياسية والاقتصادية الدولية والوطنية التي أشرنا إليها (بيئة) جديدة لعمل الجمعيات الأهلية تمثلت معطياتها بما يلي:

(١) أن هذه البيئة خلقت وظائف وأنشطة جديدة للجمعيات الأهلية، لم تكن قد اعتادت على أدائها سابقاً، خاصة في مجالات (المشاركة) في الحكم، ونشر مفاهيم الديمقراطية، والدفاع عن حقوق الإنسان، وتمكين المرأة الخ ... وهي بأدائها هذا الدور ارتفعت إلى مستوى من الأهمية إلى حد وصفها أنها غدت السلطة الخامسة في المجتمع الحديث [١١]، إلى جانب السلطات الثلاث التقليدية/

---

[١٠] أنظر في تفصيلات ما أشرنا إليه في المتن:
د. يوسف الياس: أزمة قانون العمل المعاصر، بين نهج تدخل الدولة ومذهب اقتصاد السوق ــ منشورات دار وائل للنشر والتوزيع ــ عمان ــ ٢٠٠٦م، ص ٤٦ ــ ٦٦
ونشير هنا، إلى أن ما شهدته العديد من الدول العربية من ثورات شعبية في العام ٢٠١١م، ترجع أسبابه الرئيسية إلى الآثار السلبية التي خلفتها سياسات عولمة الاقتصاد واقتصاد السوق، من فقر وبطالة.

[١١] د. علي أحمد الطراح: المرجع السابق، ص ١٠٨

التشريعية والتنفيذية والقضائية، والسلطة الرابعة/ الصحافة بأنواعها المختلفة المرئية والمسموعة والمقروءة.

(٢) كما حتمت هذه البيئة على الجمعيات الأهلية، أن تقوم بدور فاعل في ملء الفراغ الناشئ عن انسحاب الدولة ــ كلياً أو جزئياً ــ عن أداء دورها في مجالات تقديم الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية.

ولا يعد أداء الجمعيات الأهلية هذا الدور أمراً جديداً اقترن وجوده بهذه البيئة التي أنتجتها المتغيرات السياسية والاقتصادية التي أشرنا إليها، لأن هذا الدور صاحب هذه الجمعيات منذ نشأتها الأولى، إلا أن أهميته ازدادت بشكل كبير في هذه البيئة، التي وجدت فيها أعداد كبيرة من الفقراء نفسها عاجزة عن الحصول على الخدمات المذكورة، بعد أن تخلت الدولة، كلاً أو جزءً، عن تقديمها إليها، فكانت الجمعيات الأهلية (البديل) الذي سعى إلى الحلول محل الدولة في تقديم هذه الخدمات إلى المحتاجين إليها، بالقدر المناسب لقدرات الجمعيات، التي لا يمكن أن ترقى بأي حال إلى مستوى قدرات الدولة [١٢].

(٣) بالإضافة إلى الاحتياجات التي خلقتها البيئة الجديدة في الدول النامية ومنها الدول العربية، ودفعت إلى تنامي الوظائف التي تؤديها الجمعيات الأهلية، وزيادة عدد هذه الجمعيات، فان عوامل

[١٢] د. أماني قنديل: تفعيل دور منظمات المجتمع المدني للإسهام في تحقيق التمكين الاقتصادي للمرأة ــ ورقة غير منشورة ــ يوليو ٢٠٠٧م، ص ١١

(خارجية) ساهمت في ازدياد أعدادها ودخولها إلى ممارسة أنشطة جديدة، وتمثلت هذه العوامل في الاهتمام الدولي بهذه الجمعيات من قبل الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة، والدعم المالي الذي حظي به البعض من الجمعيات ــ وخصوصاً العاملة منها في الميدان الحقوقي ــ من مؤسسات التمويل العالمي، وبوجه خاص البنك الدولي والاتحاد الأوروبي، وهيئة المعونة الأمريكية [١٣].

لقد أدت عوامل الدعم المعنوي والمالي المذكورة، إلى تنشيط عملية تأسيس جمعيات أهلية جديدة، وخاصة في المجالات التي حظيت بدعم خارجي، ومنها الجمعيات التي تعنى بحقوق الإنسان عموماً، وحقوق المرأة والطفل والأقليات الدينية والقومية خصوصاً.

وفي محاولة للتعرف على انعكاسات الحراك العالمي المتأثر بالعوامل المذكورة على الجمعيات الأهلية في دول المجلس، نشير إلى استخلاص أولي مفاده أن هذه العوامل وجدت لها (صدى) في هذه الدول تمثل فيما يلي:

(١) إن اتجاهاً متسارعاً للنمو في عدد الجمعيات الأهلية في دول المجلس، يلحظ بوضوح، وإن كان على قدر من التباين، فبمقارنة أعداد هذه الجمعيات بين مطلع تسعينيات القرن المنصرم، وبعد خمس سنوات من بداية الألفية الثالثة، نلاحظ أن عددها ازداد في الجمهورية اليمنية زيادة كبيرة للغاية، حيث ارتفع هذا العدد من

[١٣] كانت مسألة التمويل الأجنبي للجمعيات الأهلية، ومازالت، موضع خلاف واسع، فكراً وتشريعاً. وسنعود إلى معالجة هذه المسألة في موضع لاحق من هذه الدراسة.

(٢٨٦) جمعية إلى (٥٣٠٠) جمعية أي أنها تضاعفت أكثر من (١٨) ضعفاً، بينما ارتفع عددها في مملكة البحرين من (٤٠) جمعية إلى (٣١٩) جمعية، مما يعني تضاعفها (٨) مرات. في حين زادت في الدول الأخرى كلها، ولكن بمعدلات أقل أدناها في دولة قطر حيث ارتفع عددها من (١٣) إلى (١٧) جمعية فقط [١٤].

(٢) إن الجمعيات الأهلية في دول المجلس، وإن كانت ظلت أمينة على أداء نشاطاتها التقليدية في العمل الخيري وتقديم الخدمات الرعائية، إلا أنها دخلت في السنوات الأخيرة في ممارسة نشاطات جديدة منها: تمكين المرأة، والمجالات المختلفة للدفاع عن حقوق الإنسان، وكذلك قيام جمعيات أو روابط مهنية تعبر عن المصالح المهنية لأعضائها، بالإضافة إلى لعب دور متميز على المستوى الاجتماعي والعمل العام، كما تأسست جمعيات أهلية تمارس العمل الإغاثي الخارجي في حالات الكوارث التي تتعرض لها شعوب الدول الأخرى [١٥].

(٣) إن أغلب دول المجلس عمدت إلى مراجعة تشريعاتها الوطنية المنظمة للجمعيات الأهلية، على نحو جذري في أواخر القرن المنصرم وخلال العشرية الأولى من هذا القرن، سعياً إلى تمكين هذه الجمعيات من ممارسة أنشطتها بكفاءة أكبر، ويقيناً أن هذه المراجعة لم تكن بعيدة عن التطورات على المستوى الدولي التي لحقت بالإطار المفاهيمي لعمل الجمعيات الأهلية، والأحكام القانونية المنظمة له.

---

[١٤] د. أماني قنديل: الشراكة الاجتماعية ومسؤولية الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون ــ منشورات المكتب التنفيذي ــ سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية ــ العدد ٤٦ ــ البحرين ــ يناير ٢٠٠٨م، ص ٥٨

[١٥] المرجع السابق، ص ٥٨ ــ ٦٢

(٣)
إشكالية تحديد المصطلحات

تعدد المصطلحات [١٦]: شهدت المرحلة التي ابتدأت بالربع الأخير من القرن المنصرم شيوع استعمال مصطلح (المجتمع المدني)ن دون اتفاق على معنى موحد لدلالته، إلا أنه مع كل الاختلافات الواسعة حول مفهومه، فان من المتفق عليه أنه ينصرف إلى طيف واسع من المنظمات التطوعية، والوسيطة بين الدولة والمواطنين، المنظمة بمقتضى قواعد قانونية تحكم عملها، وهي لا تسعى إلى تحقيق الربح، وتعمل على تحقيق المصلحة العامة، وأحياناً إلى تحقيق مصالح أعضائها، وهي تستند في عملها إلى الحوار فيما بينها، وتقبل الآخر وتتعاون معه، وتلتزم بنهج الإدارة السلمية للاختلافات مع الغير.

وفي ضوء ما تقدم يتضح أن سمات منظمات المجمع المدني الأساسية، تتمثل فيما يلي:

(أ) إنها منظمات لها صفة الديمومة، لمدة محددة أو غير محددة، وبهذا فهي تختلف عن التجمعات أو الحركات الاجتماعية ذات الطبيعة الآنية/ اللحظية التي تنشأ لمواجهة حدث محدد أو قضية معينة.
(ب) أنها منظمات وسيطة بين الدولة والمواطنين الذين يجتمعون في إطارها لتحقيق مصالح وأهداف مشتركة في إطار قانوني، وبهذا

---

[١٦] د. أماني قنديل: المرجع السابق، ص ١٨ ــ ٢٢
كذلك، محمود علي حافظ: العمل الاجتماعي التطوعي وجمعياته في ميزان التقويم، دراسة منشورة في كتاب: المجتمع المدني في دول مجلس التعاون، مشار إليه سابقاً في الهامش رقم (٦)، الصفحات ٢٩٩ ــ ٣٠٤

فهي تختلف عن الأنساق الاجتماعية التي تقوم على صلة الدم أو النسب، كالعشائر والقبائل.

(ج) أنها تتميز بسمة خاصة بها بقيامها على التطوع.

(د) إن أعضاءها يجتمعون على أهداف محددة، يسعون إلى تحقيقها خدمة لمصلحة المجتمع أو النفع العام، حتى لو كانت هذه الأهداف تسعى إلى تحقيق مصالح الأعضاء، لأن ذلك يصب في النهاية في تحقيق الصالح العام.

(ه) إن هذه المنظمات محكومة بمنظومة قيمية أخلاقية في أدائها لأنشطتها تتكون من عناصر متعددة منها الحوار والتسامح وقبول الآخر والإدارة السلمية للنزاعات والاختلافات بين أعضائها ومع الغير بما في ذلك الحكومة.

(و) أنها لا تهدف من نشاطاتها إلى تحقيق الربح، ولا تقوم بتوزيع الأرباح على أعضائها متى تحققت عن أي من نشاطاتها.

(ز) أنها تعمل مستقلة عن الحكومة، إلا أن استقلالها ليس مطلقاً بل نسبياً، فهي من ناحية يمكن أن تتلقى دعماً حكومياً ومن ناحية أخرى، تخضع للرقابة الحكومية في أداء أنشطتها في الحدود التي يحددها القانون.

(ح) أنها تنشأ وتعمل وتزول شخصيتها بمقتضى أحكام قانونية تصدر سنداً إلى القواعد الدستورية التي تنظم سلطة التشريع في الدولة.

ويتسع مفهوم المجتمع المدني المتقدم بيانه ليستوعب مجموعة واسعة من المنظمات غير الحكومية التي تتوافر فيها السمات المذكورة، هي:

١- الأحزاب والجمعيات السياسية.
٢- الجمعيات والروابط المهنية.
٣- المنظمات النقابية للعمال وأصحاب الأعمال.
٤- المنظمات الحقوقية، المدافعة عن حقوق الإنسان عموماً، أو عن حقوق فئات معينة كحقوق النساء والأطفال والمهاجرين والأقليات.
٥- الجمعيات والنوادي الثقافية والاجتماعية والرياضية.
٦- الجمعيات والمؤسسات الأهلية أو جمعيات النفع العام.

المصطلح المحدد لإطار هذه الدراسة: إزاء ما تبين لنا من حقيقة عدم وضوح دلالة مصطلح (المجتمع المدني)، وتعدد أنواع المنظمات غير الحكومية تبعاً لاختلاف الأنشطة التي تنشأ هذه المنظمات من أجل القيام بها، وسعياً إلى تحديد إطار واضح لهذه الدراسة، إلتزاماً بحدود التكليف الصادر عن الجهة المعنية بإعدادها/ المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، فإننا سوف نعتمد مصطلح (الجمعيات الأهلية) مؤسساً حصراً على التعريفات الواردة لهذا المصطلح في القوانين الخاصة بهذه الجمعيات النافذة في دول المجلس، ولهذا فان الدراسة لن تشمل الأحكام القانونية الخاصة بالجمعيات والمؤسسات التي لا تخضع لأحكام قوانين الجمعيات الأهلية، ولهذا فهي سوف تستبعد من إطارها الأحكام القانونية الخاصة بالأحزاب والجمعيات السياسية، والجمعيات والروابط المهنية، وبالمنظمات النقابية الخاصة بالعمال وأصحاب العمل الخ .. متى كانت تخضع لأحكام قانونية خاصة بها، أو كانت قوانين الجمعيات الأهلية تستثنيها صراحة أو ضمناً من الخضوع لأحكامها.

(٤)
العلاقة بين الجمعيات الأهلية والقانون

تبدو العلاقة بين الجمعيات الأهلية والقانون، متينة للغاية، في جميع جوانبها، وذلك على التفصيل التالي:

(أ) يعبر القانون من خلال نصوصه، باعتباره عملاً تشريعياً تقرره السلطة التشريعية نيابة عن المجتمع، عن وجهة النظر المجتمعية إلى الجمعيات الأهلية، في كل ما له صلة بوجودها ووظائفها والدور الذي تؤديه، ويرسم حدود الحرية المتاحة لها في كل ذلك، كما يحدد مصادر تمويلها، وطبيعة العلاقة التي تربطها بأجهزة الدولة المختلفة.

وكلما كانت وجهة النظر هذه إلى الجمعيات الأهلية إيجابية، تتخذ قواعد القانون المنظم للجمعيات منحى ــ في الشكل والمضمون ــ يسعى إلى توسيع نشاطات الجمعيات وييسر إجراءات تأسيسها وإداراتها، ويزيد من فرص الدعم المادي والمعنوي التي تحظى بها، والعكس صحيح أيضاً.

(ب)ويستكمل دور التشريع الذي أشرنا إليه في (أ)، بالدور الذي تقوم به البيروقراطية الإدارية في الدولة، ممثلة بأجهزة الإدارة التي يوكل إليها القانون القيام بالوظائف المقتضية لتنفيذ أحكامه، المتعلقة بتأسيس الجمعيات وممارسة الرقابة عليها وتقديم الدعم لها، فهذا الدور الحيوي هو الذي يبعث الحياة في نصوص القانون، ويمنحها دلالاتها الحقيقية، ويضفي عليها الوصف الذي ينسجم مع واقع تطبيقها، فهو الذي يمكن

أن يحيل النص القانوني الذي يبدو إيجابياً في ظاهر مضمونه إلى نص سلبي بالطريقة التي ينفذ بها، بما يضعه من عراقيل وعقبات بيروقراطية تجرد النص من روحه، كما يمكن ــ على العكس من ذلك ــ أن تلعب هذه البيروقراطية الإدارية دوراً ييسر تنفيذ أحكام القانون ويزيل العقبات التي تواجه هذا التنفيذ، مهما بلغت من التعقيد.

وعلى الخيار الذي تختاره الإدارات المعنية بتنفيذ أحكام القوانين الخاصة بالجمعيات الأهلية من بين التوجهين اللذين أشرنا إليهما، تتوقف طبيعة وماهية الثمار العملية التي تنتج عن هذه القوانين.

على أنه تجدر الإشارة هنا إلى أن الخيار الذي تختاره الإدارة المعنية، ليس خياراً ذاتياً ينفرد بتقريره الأشخاص القائمون عليها، بل يفترض فيه أن يكون خياراً متوافقاً مع التوجهات العامة للسلطة التنفيذية في الدولة (الحكومة) بكل أجهزتها وسياساتها.

(ج) ويأتي أخيراً، الدور الهام الذي يمكن أن يقوم به القضاء في ضمان التطبيق الصحيح لأحكام القانون المنظم للجمعيات الأهلية، ذلك أن تحقيق هذه الغاية يستلزم جعل الفضاء المآل الأخير في كل المنازعات التي تنشأ عن تطبيق هذا القانون، وهذا يعني أن يمارس القضاء وظيفة الرقابة على أعمال الإدارة وقراراتها المتصلة بتنفيذ أحكام هذا القانون، وأن تكون له سلطة إلغاء أو تعديل القرارات التي يرى فيها خروجاً على هذه الأحكام، أو إساءة لاستعمال السلطة المفوضة إلى الإدارة، وكذلك إلزامها بتعويض المتضررين من الأعمال المخالفة للقانون الصادرة عنها.

إن التكامل بين أدوار سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء في أي دولة هو الكفيل ــ وحده ــ برسم الصورة الحقيقة للعلاقة بين الجمعيات والأهلية والقانون والدولة، هذه العلاقة التي تتأرجح في الكثير من الأحيان بين اتجاهات متنافرة تتمثل في ثنائية الاستقلالية من جهة والهيمنة من جهة ثانية، وثنائية الإشراف والرقابة من جهة، والدعم المادي والمعنوي من جهة أخرى، وعلى مدى إمكانية تحقيق الموازنة في إدارة هذه الثنائيات بموضوعية، وبما يتفق مع معطيات وظروف الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي لأي مجتمع تتوقف احتمالات نجاح أو فشل الجمعيات الأهلية في تحقيق وظائفها.

* * *

الفصل الأول

الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية
والانضمام إليها

الفصل الأول
الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية والانضمام إليها

يعد الحق في التكتل أو التجمع من حقوق الإنسان الأساسية التي تقرها مواثيق حقوق الإنسان العالمية والإقليمية والقوانين الوطنية، وسنخصص هذا الفصل للتعرف على موقف هذه المواثيق، وقوانين دول المجلس من هذا الحق.

(١) الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية والانضمام إليها في المواثيق العالمية والإقليمية:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٤٨/١٢/١٠ بما يشبه الإجماع صكاً دولياً في غاية الأهمية بعنوان (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) في (٣٠) مادة، تقدمتها ديباجة اعتبرت الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية، وبحقوقهم المتساوية الثابتة، أساس الحرية والعدل السلام.

ويتمثل الجانب الايجابي لهذا الإعلان في أنه حدد ماهية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وبذلك أخرج هذا المفهوم من إطار العمومية والغموض الذي إكتنف الإشارات الواردة إلى هذه الحقوق والحريات في ميثاق الأمم المتحدة [١٧].

---

[١٧] وقع ميثاق الأمم المتحدة في مدينة سان فرانسيسكو بالولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ ١٩٤٥/٦/٢٦، ودخل حيز النفاذ بتاريخ ١٩٤٥/١٠/٢٤م وقد أشارت ديباجة الميثاق إشارة عامة إلى حقوق الإنسان الأساسية، حيث جاء فيها (... وإذ نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان، وبكرامة الفرد وقدره، وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية).

غير أن هذا الإعلان، كانت له بعض السلبيات أهمها اثنتان:

الأولى/ إن قيمته القانونية ضعيفة، فهو صدر بصيغة (توصية) غير ملزمة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، ولهذا فهو لا يقبل التصديق عليه، لأنه لم يتخذ شكل اتفاقية دولية.

الثانية/ إن الإعلان خلا من تنظيم إجرائي لمتابعة الالتزام بنصوصه، وهذا أمر طبيعي مادام غير ملزم للدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

وعلى الرغم من هذه السلبيات، كان للإعلان العالمي لحقوق الإنسان وما يزال، تأثير معنوي كبير للغاية، منذ صدوره، وغدا بمثابة الوثيقة المرجعية في كل ما يتعلق بحقوق الإنسان الفردية والجماعية، على المستويين الدولي والوطني [١٨]، وعلى مبادئه تأسست أحكام الصكوك الدولية اللاحقة ــ ذات الطابع الملزم ــ بشأن حقوق الإنسان التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، لتكون مجتمعة المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، ومن مبادئه أيضاً استوحت القوانين الوطنية في مختلف دول العالم أحكامها في هذا الشأن.

وقد تضمن الإعلان نصاً في المادة (٢٠) منه، اعتبر فيه الحق في (التجمع/ التكتل) أحد حقوق الإنسان الأساسية، حيث جاء في هذه المادة:

---

[١٨] يصف البعض تأثير الإعلان العالمي هذا، بالقول أن الإعلان اكتسب قوة معيارية (normative force).
أنظر: ليون آبريش وآخرون، دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني. ترجمة د. محمد أحمد شومان ــ منشورات جمعية الأمل العراقية، ص ٢٠

١- لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والاجتماعات السلمية [١٩].
٢- لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما [٢٠].

وبهذا النص أقر الإعلان العالمي هذا الحق بوجهيه، الايجابي المتمثل في الحق في التكتل/ التجمع في جمعية سواء بتأسيس جمعية جديدة، أو بالانضمام إلى جمعية قائمة، والسلبي المتمثل في الحق في عدم الاشتراك في جمعية، والذي يفيد عدم جواز إكراه أحد على المشاركة في جمعية ما، أو أن يجبر على البقاء عضواً فيها [٢١].

ويلاحظ على نص الإعلان، أنه جاء خالياً من تقييد ممارسة هذا الحق بأي قيود، وهذا النهج ليس مستغرباً، لأن الإعلان العالمي تضمن (مبادئ) وليس (أحكاماً).

العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: على خلاف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، جاء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٦ بصيغة (اتفاقية دولية) تخضع لنظام التصديق ولإجراءات متابعة الالتزام بالأحكام الواردة فيها [٢٢].

---

[١٩] هكذا ورد هذا النص في ترجمته العربية التي نراها غير دقيقة. ذلك لأن النص الانجليزي جاء بالصيغة التالية:
(Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association)
وترجمته الدقيقة هي:
(لكل شخص الحق في حرية (التكتل/ التجمع) والاجتماع السلميين).

[٢٠] وقد اقتفت العديد من الصكوك الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان، أثر الإعلان العالمي، فأوردت نصوصاً مماثلة في مضمونها لما قرره الإعلان بشأن الحق في الانضمام إلى الجمعيات، ومن هذه النصوص:
- المادة (١١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ــ روما في ١٩٥٠/١١/٤م
- المادة (١٢) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي ــ نيس في ٢٠٠٠/١٢/٧م
- المادة (٢٢) من الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان/ منظمة الدول الأمريكية الصادر في العام ١٩٤٨م
- المادة (١٠) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ــ نيروبي في يونيو/١٩٨١م

[٢١] د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل الموسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان/ الحقوق المحمية ــ الجزء الثاني ــ منشورات دار الثقافة ــ عمان ــ ٢٠٠٩م، ص ٢٦١ كذلك: ليون آريش وآخرون ــ مرجع سابق ــ الهامش ١٨، ص ١١٥

[٢٢] يبلغ عدد الدول المصدقة على والمنضمة إلى هذا العهد حالياً (١٦٧) دولة، من بينها (١٧) دولة عربية، منها (٣) دول فقط من دول المجلس هي كل من البحرين ــ الكويت ــ اليمن.

وقد أورد هذا العهد في المادة (٢٢) نصاً تفصيلياً بشأن الحق في تأسيس الجمعيات والانضمام إليها، تضمن العديد من الأحكام، هذا نصه:

١- لكل شخص الحق في حرية (التكتل/ التجمع) مع آخرين [٢٣]، بما في ذلك الحق في تأسيس النقابات والانضمام إليها، من أجل حماية مصالحه.

٢- لا يجوز أن تفرض قيود على ممارسة هذا الحق، إلا تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية في **مجتمع ديمقراطي** لحماية الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو حقوق وحريات الآخرين.
ولا تحول هذه المادة دون فرض قيود قانونية على ممارسة أفراد القوات المسلحة والشرطة هذا الحق.

٣- ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨م بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم [٢٤]، اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية) (انتهى النص).

---

(٢٣) ١٥ ــ في النص الانجليزي:
Everyone shall have the right to freedom of association with others.

(٢٤) يشير نص العهد الدولي الوارد في المتن إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في العام ١٩٤٨م
وتعتبر هذه الاتفاقية إحدى الاتفاقيات الأساسية للمنظمة الدولية. والمقصود بعبارة النص (الدول الأطراف في الاتفاقية)، الدول التي صادقت عليها. ويبلغ عدد الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية التي صادقت على هذه الاتفاقية (١٥٠) دولة، من بينها دولتان فقط من دول المجلس، هما دولة الكويت (صادقت بتاريخ ١٩٦١/٩/٢١)، وجمهورية اليمن (صادقت بتاريخ ١٩٧٦/٦/٢٠)

وبالتدقيق في هذا النص نجده مختلفاً عن النص الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، من ناحية تضمنه الأحكام الخاصة بممارسة الحق الذي نحن بصدده، وخلاصة أحكام هذا النص ما يلي:

(١) أنه يقر لكل شخص، على نحو مطلق بالحق في حرية (التجمع/ التكتل) (**The right to freedom of association**)، دون تحديد الغرض من ذلك، ولذلك فهو ينصرف إلى الحق في تأسيس الجمعيات والانضمام إليها، أياً كان غرضها، ما لم يكن هذا الغرض يتعارض مع نصوص القانون على النحو الذي أشارت إليه الفقرة الثانية من النص، أما إشارة النص إلى الحق في تكوين النقابات، فهي إشارة يقصد بها التأكيد وليس التخصيص، وهذا ما يستفاد من عبارة (بما في ذلك ــ including ــ الحق في تأسيس النقابات والانضمام إليها). ولذلك فان النص ليس خاصاً بالحق في تأسيس النقابات والانضمام إليها، وإنما يشمل الحق في تأسيس كل أنواع الجمعيات [٢٥].

(٢) إن الفقرة (٢) من النص تضمنت حكماً يستفاد منه أن الأصل في ممارسة هذا الحق عدم جواز تقييده بأي قيود، إلا أن النص يعود بعد إقراره هذا الأصل إلى إجازة فرض قيود على ممارسة الحق

---

[٢٥] خلا النص الوارد في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من نص مماثل للنص الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي قرر الحق في عدم الانضمام إلى الجمعيات، أو ما يعرف بالحق في حرية عدم التكتل/ التجمع (freedom of nonassociation)، ويشار في هذا الشأن، إلى أن واضعي النص الوارد في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، تعمدوا عدم إيراد هكذا نص مراعاة لوجود نظام (الاتحادات المغلقة) في بعض الدول، وهو نظام لا يجيز اشتغال الشخص في المهنة التي يرغب الاشتغال فيها إلا إذا كان عضوا في الاتحاد أو النقابة الخاصة بالعاملين في المهنة.
ويعتمد النظام المذكور من قبل النقابات المهنية في أغلب الدول العربية.
أنظر: د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل الموسى: مرجع سابق، ص ٢٦١ ــ هامش ٣

في التكتل/ التجمع، على أن يكون ذلك بمراعاة توفر شروط معينة في القيود التي تقيد ممارسته، هي:

(أ) أن تتقرر هذه القيود بنصوص صريحة في القانون، وأن يراعى في صياغة هذه النصوص الدقة في تحديد المقصود بها، تجنباً لإساءة تفسيرها وتطبيقها.

(ب) أن تهدف هذه القيود إلى حماية مصلحة عليا للمجتمع والدولة، حيث تعد هذه الغاية الأساس الذي تقوم عليه مشروعية الهدف الذي يسعى القيد/ القيود إلى تحقيقه.

وقد أشار النص صراحة إلى ما يعد من قبيل هذه المصلحة، حيث ذكر تحديداً (الأمن الوطني) و (السلامة العامة) و (النظام العام) و (الصحة العامة) و (الآداب العامة) و (حقوق وحريات الآخرين).

وما يضيف الكثير من التعقيد على صياغة النصوص التي تتضمن قيوداً على ممارسة الحق في التكتل/ التجمع تسعى إلى حماية الأهداف التي أشار إليها النص، أن المصطلحات التي تضمنتها ليست لها دلالات محددة، ولا ينعقد حولها فهم مشترك، مما يجعل صياغة النصوص المتعلقة بها وتطبيقها قابلة لاجتهادات واسعة.

(ج) أشار النص صراحة إلى أن القيود التي يجوز فرضها على ممارسة الحق في التكتل/ التجمع سعياً إلى تحقيق الغايات التي أشرنا إليها، يجب أن (تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي)، دون إيراد أي تحديد لمفهوم هكذا مجتمع، الذي تتعدد الرؤى فيه، وتختلف وجهات النظر حوله، أكثر من أي مفهوم آخر.

(د) أخيراً يلاحظ أن الجملة الأخيرة من الفقرة (٢) من المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، أجازت وضع قيود على ممارسة أفراد القوات المسلحة والشرطة الحق في التكتل/ التجمع، والدافع إلى ذلك هو مراعاة اعتبارات الأمن الوطني، غير أن ذلك يجب أن يكون بالحدود الكافية لتحقيق هذا الهدف، على أنه يجب ألاّ يصل تقييد ممارسة المذكورين هذا الحق ــ في جميع الحالات ــ إلى حد الحظر التام. لأن الحظر المطلق لا يعد تقييداً بل إلغاء للحق كلية.

الميثاق العربي لحقوق الإنسان: أقر مؤتمر القمة العربية المنعقد في تونس في ٢٠٠٤/٥/٢٣ (الميثاق العربي لحقوق الإنسان) الذي دخل حيز النفاذ في ٢٠٠٨/٣/١٥ بعد استكمال شروط النفاذ التي تحددت في المادة (٢/٤٩) منه، التي نصت على أن: يدخل هذا الميثاق حيز النفاذ بعد شهرين من تاريخ إيداع وثيقة التصديق السابعة لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

وقد خصص هذا الميثاق المادة (٣٢) منه للحق في (حرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية والانضمام إليها)، جاء فيه ما يلي:

١- لكل شخص الحق في حرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية والانضمام إليها، وحرية ممارسة العمل النقابي من أجل حماية مصالحه.

٢- 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) [٢٦].

وبتدقيق النظر في فقرتي هذه المادة، يلاحظ تأثرهما تأثراً كبيراً بنص المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

(أ) فالفقرة (١) من نص المادة (٣٢) من الميثاق العربي جاءت متطابقة في مضمونها مع نص الفقرة (١) من المادة (٢٢) من العهد الدولي.

(ب) أما الفقرة (٢) من المادة (٣٢) من الميثاق العربي، فقد اقتبست نص الفقرة (٢) من المادة (٢٢) من العهد الدولي، باستثناء ما يلي:

§ إغفال النص في الميثاق العربي إلى عبارة (في مجتمع ديمقراطي) الواردة في نص العهد الدولي في سياق جملته (وتكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحماية الأمن...).

[٢٦] تضمن نص المادة المشار إليها في المتن فقرة ثالثة جاء فيها: تكفل كل دولة طرف الحق في الإضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ)

وربما كان مبرر هذا الحذف ــ حساسية ــ هذه العبارة لعدد من أنظمة الحكم في بعض الدول العربية.

§ إغفال النص في الميثاق العربي على جواز تقييد ممارسة أفراد القوات المسلحة والشرطة الحق في التكتل/ التجمع، على خلاف ما ورد صريحاً في هذا الخصوص في العهد الدولي.

وما يستفاد من ظاهر هذا الإغفال، عدم جواز تقييد حق أفراد القوات المسلحة والشرطة، مما يعني أن يكون لهم ممارسة هذا الحق على نحو متكافئ مع غيرهم من الأشخاص.

(٢) الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية والانضمام إليها في دساتير دول المجلس: تورد الدساتير في مختلف دول العالم نصوصاً تنظم بها ممارسة المواطنين الحقوق والحريات الأساسية التي تقرها، ومن بين هذه الحقوق والحريات الحق في حرية التكتل/ التجمع، أي تأسيس الجمعيات والانضمام إليها، وعلى هذا النهج سارت دساتير دول المجلس، على اختلاف فيما بينها، حيث توزعت في هذا الشأن إلى عدة اتجاهات:

الاتجاه الأول/ تبنته إبتداء المادة (٣٣) من دستور دولة الإمارات، حيث نصت على أن (حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون)، واقتبسته المادة (٤٥) من دستور دولة قطر التي جاءت صياغتها شبه مطابقة للنص الإماراتي، حيث ورد فيها (حرية تكوين الجمعيات مكفولة، وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون).

وما يستفاد من النصين الإماراتي والقطري، أنهما يقرران فقط (كفالة) الحق في تكوين الجمعيات، ويحيلان في كل ما يتعلق بكيفية تحقيق ذلك إلى ما يقرره القانون من شروط وإجراءات.

الاتجاه الثاني/ وقد تبناه ابتداء دستور دولة الكويت (في العام ١٩٦٢م) في المادة (٤٣) منه، التي نصت على ما يلي:

(حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية، وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة).

ويلاحظ على نص الدستور الكويتي أنه تمثل نص المادة (٢٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على نحو كامل [٢٧]، في إقراره بالحق في تكوين الجمعيات (بوسائل سلمية)، وبنصه صراحة على الحق في حرية عدم التكتل/ التجمع، المعبر عنه بعدم جواز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة.

على أنه لا بد من الإشارة إلى أن نص الدستور الكويتي ربط ممارسة حرية تكوين الجمعيات أو النقابات بوجوب قيامها (على أسس وطنية)، وهذا الشرط يعني في دلالته الموضوعية عدم جواز قيام هذه الجمعيات على أي أساس عرقي أو مذهبي.

[٢٧] نذكّر بأن نص الدستور الكويتي أقر قبل إقرار العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في العام ١٩٦٦م

وأحال النص الكويتي في تنظيم ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات إلى الشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

وعلى نهج المادة (٤٣) من الدستور الكويتي بفقرتيها سارت كل من المادة (٣٣) من النظام الأساسي (الدستور) العماني، والمادة (٢٧) من الدستور البحريني، مع اختلافات جزئية في صياغة المادتين عن الأصل الذي اقتبستا منه.

فالمادة (٣٣) من الدستور العماني أضافت إلى عبارة (على أسس وطنية وبوسائل سلمية) عبارة (ولأهداف مشروعة)، وبما لا يتعارض مع نصوص وأهداف هذا النظام الأساسي، وحظرت بعبارة صريحة إنشاء جمعيات يكون نشاطها **(معادياً لنظام المجتمع** أو سرياً أو ذا طابع عسكري).

أما المادة (٢٧) من الدستور البحريني فأوردت صياغة فقرتها الأولى على النحو التالي (حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، **بشرط عدم المساس بأسس الدين والنظام العام)**.

والعبارات الواردة في النصين العماني والبحريني (ألا يكون نشاط الجمعية معادياً لنظام المجتمع)، و (بشرط عدم المساس بأسس الدين والنظام العام)، هي عبارات غير منضبطة الدلالة، ويمكن التوسع في تفسيرها في التطبيق، وإعطائها أكثر من معنى، مما يتيح الاستناد إليها في تقييد حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها.

وفي كل الأحوال فان أي قيود تستند على هذه النصوص الدستورية يجب أن تتقرر صراحة بنصوص في القانون الخاص بالجمعيات.

الاتجاه الثالث/ وقد انفرد به الدستور اليمني، حيث نصت المادة (٥٨) منه على أن:

(للمواطنين في عموم الجمهورية، بما لا يتعارض مع نصوص الدستور، الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً، والحق في تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور.

وتضمن الدولة هذا الحق، كما تتخذ جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، وتضمن كافة الحريات للمؤسسات والمنظمات السياسية والنقابية والثقافية والعلمية والاجتماعية).

وظاهر النص اليمني، أنه لا يقيد الحق في تكوين الجمعيات ــ على اختلاف أغراضها ــ سوى بقيد وحيد هو (ألا يتعارض تكوينها مع نصوص الدستور)، وأن يخدم قيامها أهداف الدستور.

الاتجاه الرابع/ وقد اختص به نظام الحكم (الدستور) السعودي، حيث خلا من نص صريح بشأن كفالة الحق في حرية التكتل/ التجمع [٢٨]. اكتفاء بإيراده نصاً عاماً في المادة (٢٦) منه تنص على أن: (تحمي الدولة

[٢٨] عدم ورود نص في الدستور السعودي بشأن هذا الحق، لا يعني أن المملكة لا تقره، وأنها تحظر تكوين الجمعيات، بدليل وجود العشرات من الجمعيات فيها، بالإضافة إلى وجود تنظيم قانوني لها يتمثل بلائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٧) بتاريخ ١٤١٠/٦/٢٥ هـ، وسنقوم ببيان أحكامها التفصيلية لاحقا

حقوق الإنسان، وفق الشريعة الإسلامية)، دون تحديد ماهية حقوق الإنسان التي تقوم الدولة بحمايتها.

وإذا ما فهم هذا النص على إطلاقه، وفي إطار الفهم الواسع للمقبول عالمياً من حقوق الإنسان، فيمكن القول أنه ينطوي على نحو غير مباشر على حماية الدولة حق الإنسان في تكوين الجمعيات والانضمام إليها.

خلاصة ما يمكن استنتاجه من العرض الذي قدمناه للنصوص الدستورية في دول المجلس بشأن الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها، أن هذه الدول تقر بهذا الحق كقاعدة، وتحيل في تنظيمه إلى القوانين الخاصة.

(٣) الحق في تكوين الجمعيات الأهلية والانضمام إليها في قوانين دول المجلس:

ظهور الحاجة في دول المجلس إلى إصدار قوانين خاصة بالجمعيات الأهلية: مع بداية النصف الثاني من القرن العشرين، كانت العديد من العوامل قد اجتمعت لتجعل الحاجة إلى إصدار قوانين خاصة بالجمعيات الأهلية أمراً ضرورياً، ويمكن إجمال هذه العوامل بما يلي:

(أ) إن حركة تكوين الجمعيات الأهلية الناشطة في الحقل الاجتماعي والخيري والثقافي كانت قد تصاعدت في تلك الآونة إلى حد كبير.

(ب) أغلب دول المجلس حصلت على استقلالها واستكملت مقومات قيام الدولة فيها في السنوات الأولى من النصف الثاني من القرن العشرين، وبدأت سلطاتها الوطنية بممارسة سلطة التشريع المعبر عن الاحتياجات المجتمعية، ومن ذلك تأطير نشاطات الجمعيات الأهلية بإطار قانوني.

(ج) إن دول المجلس بدأت بالتأثر بالاهتمامات الدولية المتنامية بالعمل الاجتماعي التطوعي، فكان إقرار الحق في تكوين الجمعيات الأهلية والانضمام إليها استجابة عملية لهذا التأثر.

وهكذا أصدرت العديد من دول المجلس قوانين خاصة بالجمعيات الأهلية، نذكر منها على سبيل المثال، ووفقاً لتسلسلها التاريخي، قانون الترخيص للجمعيات والنوادي في البحرين في العام (١٩٥٩م)، والقانون رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٨٢م) في شأن الأندية وجمعيات النفع العام في الكويت، والقانون رقم (١١) لسنة (١٩٦٣م) بشأن الجمعيات في اليمن، وقانون الأندية والجمعيات الصادر في العام (١٩٧٢م) في سلطنة عمان، والقانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٤م بشأن الجمعيات ذات النفع العام في دولة الإمارات.

وظلت القوانين التي صدرت في دول المجلس نافذة فيها، حتى برزت الحاجة إلى مراجعتها بعد بضعة عقود من الزمن، وإصدار قوانين جديدة تستجيب للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في البيئة الخليجية، ليستقر الواقع الشريعي في هذه الدول المنظم للجمعيات الأهلية في الوقت الحاضر على القوانين التالية:

(١) **دولة الإمارات العربية المتحدة**: القانون الاتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام.
(٢) **مملكة البحرين**: قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩م وتعديلاته.
(٣) **المملكة العربية السعودية**: لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٧) بتاريخ ١٤١٠/٦/٢٥ هـ.
(٤) **سلطنة عمان**: قانون الجمعيات الأهلية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٠/١٤ [٢٩].
(٥) **دولة قطر**: القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤م بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة.
(٦) **دولة الكويت**: القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٢م بشأن الأندية وجمعيات النفع العام وتعديلاته.
(٧) **جمهورية اليمن**: القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

وستكون الأحكام الواردة في القوانين المشار إليها المنظمة للجمعيات الأهلية، وفقاً للتعريف الذي سوف نستخلصه لهذه الجمعيات، من التعريفات الواردة في هذه القوانين محور دراستنا التفصيلية في الفصول التالية.

[٢٩] صدر في سلطنة عُمان المرسوم السلطاني رقم ٩٦/٦ بإنشاء الهيئة العمانية للأعمال الخيرية، وهي مرفق عام تابع للدولة، وتخضع لأحكام المرسوم المذكور، ولهذا لا تعد جمعية أهلية ولا تخضع لأحكام القانون المشار إليه في المتن.

الفصل الثاني

تعريف الجمعية الأهلية

الفصل الثاني
تعريف الجمعية الأهلية

(١) اختلاف مناهج قوانين دول المجلس في تعريف الجمعية الأهلية: أوردت قوانين دول المجلس ذات الصلة بالجمعيات الأهلية تعريفات لمصطلحات لعدة هياكل مؤسسية تسري عليها أحكامها، وتطلق عليها تسميات مختلفة، واختلفت هذه القوانين فيما بينها في مضمون التعريفات التي أوردتها لهذه الهياكل، وفي عدد المصطلحات التي عرفتها والتسميات التي أطلقتها عليها. وتنحصر الاختلافات بين هذه القوانين بشأن ما تقدم بيانه في المسائل التالية:

(أ) إن قوانين ست من دول المجلس أوردت تعريفات للمصطلحات الواردة فيها، بينما خلت لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية في المملكة العربية السعودية من إيراد تعريف لكل من (الجمعية الخيرية) و (المؤسسة الخيرية)، وتم تلافي هذا النقص في إيراد تعريف (للجمعية الخيرية) في المادة (٣) من **القواعد التنفيذية** للائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار وزير العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٧٦٠) بتاريخ ١٤١٢/١/٣٠ هـ، و (للمؤسسة الخيرية) في المادة (٦٢) من القواعد ذاتها.

(ب)إن قوانين الدول السبع أوردت تعريفاً للجمعية، على اختلاف فيما بينها على النحو التالي:

١- عرفت قوانين كل من عمان وقطر واليمن مصطلح (الجمعية) مجرداً من أي وصف.

٢- عرف قانون دولة الإمارات مصطلح الجمعية على ان المقصود بها هي (الجمعية ذات النفع العام)، وبذلك توافق مع القانون الكويتي في إيراد هذا الأخير تعريفاً لمصطلح (جمعيات النفع العام). حيث أضفى القانونان صفة الجمعية ذات النفع العام على جميع الجمعيات التي ينطبق عليها تعريف الجمعية، على خلاف مسلك بعض القوانين التي جعلت إضفاء هذه الصفة خاصاً بجمعيات معينة تتوفر فيها اشتراطات خاصة، على أن يتم إضفاؤها على الجمعية بإجراء قانوني خاص (مرسوم/ قرار ...) [٣٠]، وقد أخذ بهذا المسلك القانون العماني في المادة (٥١) منه التي نصت على أن: (تعتبر جمعية ذات نفع عام كل جمعية يقصد بها تحقيق مصلحة عامة يصدر قرار من الوزير، بعد موافقة مجلس الوزراء باعتبارها كذلك).

٣- أورد القانون البحريني تعريفاً للجمعية وقرن به (النادي الثقافي أو الاجتماعي) على نحو جعل تعريف الجمعية والنادي متماثلاً. وعلى النحو ذاته كان قد سار القانون الكويتي الذي أورد تعريفاً واحداً لـــ (جمعية النفع العام والأندية).

---

[٣٠] انظر مثلاً: المادة (٤٩) من القانون المصري رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢م بشأن الجمعيات الأهلية، حيث تنص على إضفاء صفة النفع العام على الجمعية التي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، بقرار من رئيس الجمهورية، بناء على شروط وإجراءات يحددها نص المادة.

٤- أوردت القواعد التنفيذية للائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية السعودية تعريفاً لـــ (الجمعية الخيرية) حصراً، دون غيرها من الجمعيات الأهلية.

(ج) بالإضافة إلى تعريف الجمعية، أورد قانونا الإمارات واليمن تعريفاً لـــ (المؤسسة)، بينما أورد قانونا البحرين وقطر تعريفاً لـــ (للمؤسسة الخاصة)، وعرفت القواعد التنفيذية السعودية (المؤسسة الخيرية). وسوف نتعرف على المقصود بالمؤسسة كمصطلح في إطار قوانين الجمعيات الأهلية، ومدى التشابه والاختلاف بينه وبين مصطلح الجمعية لاحقاً.

(د) وأورد بعض قوانين دول المجلس تعريفات أخرى ذات صلة بالجمعيات الأهلية، ومن ذلك تعريف (الهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة) [٣١]، وتعريف (الجمعية المهنية) الوارد في القانون القطري، وهو تعريف لا يضيف جديداً إلى التعريف العام للجمعية الذي ورد في القانون ذاته [٣٢].

---

[٣١] يرجع السبب في إيراد هذا التعريف في القانون البحريني إلى المنهج التشريعي الذي اتبعه هذا القانون في جمع الأحكام القانونية الخاصة بالجمعيات، والأندية الاجتماعية والثقافية، والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة، في قانون واحد.

[٣٢] نؤكد هنا أن ما أوردناه في المتن يقتصر على التعريفات الواردة في قوانين الجمعيات الأهلية في دول المجلس، مع الإشارة إلى أن المنظومة القانونية في كل من هذه الدول تضم قوانين تنظم جمعيات تختص بتعريفات خاصة، قد تتفق أو تختلف مع التعريفات الواردة في قوانين الجمعيات الأهلية بالقدر الذي تختص به الجمعيات التي تنظمها قوانين خاصة من خصوصية، ونذكر من أمثلة ذلك:

- تعريف الجمعية السياسية الوارد في المادة (٢) من قانون الجمعيات السياسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥م في مملكة البحرين.
- تعريف الهيئة الخاصة الوارد في المادة (٢) من نظام الهيئات الخاصة العاملة في مجال أنشطة الشباب الرياضية والثقافية الصادر بالمرسوم السلطاني ٢٠٠١/٤١ بسلطنة عمان.
- كذلك نشير إلى التعريفات الواردة في قوانين دول المجلس الخاصة بالتعاونيات لمصطلح (الجمعية التعاونية). أنظر في تفاصيل هذه التعريفات:

د. يوسف الياس: قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون. منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون ــ سلسلة الدراسات الاجتماعية (٦٢) ــ البحرين ــ ٢٠١١م، ص ٩٧ ــ ١١٧

وما يلاحظ على التعريفات الخاصة بالجمعيات السياسية والمهنية والتعاونية والأندية الرياضية أنها تتفق مع التعريفات القانونية للجمعيات الأهلية في عناصرها الأساسية، وتختلف معها في تحديد طبيعة النشاط الذي تمارسه كل منها وماهيته

(٢) تعريف الجمعية الأهلية في قوانين المجلس: تباينت التعريفات التي أوردتها قوانين دول المجلس للجمعية الأهلية في صياغتها، وإن كانت هذه التعريفات اشتملت على العديد من العناصر المشتركة فيما بينها، مما جعل مضامينها متقاربة مع بعضها.

وسنورد هذه التعريفات هنا تباعاً، ثم نقوم باستخلاص ما تتفق أو تختلف فيه في المضمون.

(١) قانون دولة الإمارات: اعتمد هذا القانون أسلوباً مركباً في تعريف الجمعية، حيث أورد في المادة (١) تعريفاً للجمعية على أنها: الجمعية ذات النفع العام، ثم أورد في المادة (٢) منه النص التالي: (في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالجمعية ذات النفع العام، كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرار، لمدة محددة أو غير محددة، تؤلف من أشخاص طبيعيين **أو** إعتباريين، بقصد تحقيق نشاط اجتماعي أو ديني أو ثقافي أو علمي أو تربوي أو مهني أو نسوي أو إبداعي أو فني، أو تقديم خدمات إنسانية، أو تحقيق غرض من أغراض البر أو التكافل، سواء كان ذلك عن طريق المعاونة المادية أو المعنوية أو الخبرة الفنية، وتسعى في جميع أنشطتها للصالح العام وحده، دون الحصول على ربح مادي، وتكون العضوية فيها مفتوحة للجميع وفقاً لأحكام هذا القانون، وتكون العبرة في تحديد هدف الجمعية بالغرض الرئيسي الذي أنشئت من أجله).

وبهذه الصيغة المركبة في تعريف الجمعية في القانون الإماراتي، يغدو المقصود بالجمعية متطابقاً مع المقصود بالجمعية ذات النفع العام.

(٢) **قانون مملكة البحرين**: أورد القانون البحريني في مادته الأولى تعريفاً موحداً للجمعية أو النادي الثقافي أو الاجتماعي، حيث عرف كلاً منهما على أنه: (كل جماعة ذات تنظيم مستمر، وتتألف من عدة أشخاص طبيعيين **أو** إعتباريين، لغرض آخر غير الحصول على ربح مادي، وتستهدف القيام بنشاط اجتماعي أو تعليمي خاص أو ثقافي أو خيري، وينطبق هذا التعريف على الجمعية أو النادي الثقافي أو الاجتماعي، أياً كانت التسمية التي أطلقت عليه، وحتى لو كان من بين أنشطته ممارسة الرياضة البدنية، مادامت الرياضة البدنية ليست النشاط الرئيسي للجمعية أو النادي.)

كما أورد هذا القانون في المادة ذاتها تعريفاً لـــ (الهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة)، فعرفها على أنها: (كل جماعة ذات تنظيم مستمر تتألف من عدة أشخاص طبيعيين أو إعتباريين، الغرض منها تحقيق رعاية الشباب عن طريق توفير الخدمات الرياضية الوطنية، وكذلك كل ما يتصل بها من خدمات اجتماعية وروحية وصحية وترويحية، وذلك دون الحصول على كسب مادي للأعضاء، ويدخل في هذه الهيئات الأندية والهيئات الرياضية واتحادات الألعاب الرياضية واللجنة الأولمبية).

وبتدقيق النظر في التعريفين نجدهما يتطابقان في عناصرهما، باستثناء العنصر الخاص بماهية النشاط إذ تختص الجمعية أو النادي الثقافي والاجتماعي بالأنشطة الاجتماعية والتعليمية والثقافية والخيرية ــ بينما تختص الهيئات العاملة في ميدان الشباب والرياضة بتوفير الخدمات الرياضية الوطنية وما يلحق بها من الخدمات التي وردت الإشارة إليها في التعريف.

(٣) **القانون العماني**: عرفت المادة (٣/١) من القانون العماني الجمعية، على أنها: (كل جماعة ذات تنظيم مستمر، تتألف من عدة أشخاص طبيعيين لغرض الحصول على ربح مادي، وتهدف إلى القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو خيري، ويشمل ذلك الصناديق الخيرية والجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية، وتلك التي تنشؤها الهيئات أو الشركات أو المؤسسات [٣٣]، أياً كانت التسمية التي تطلق عليها، ولو كان من بين أنشطتها ممارسة الرياضة البدنية، إذا لم تكن هذه الرياضة هي النشاط الرئيسي للجمعية أو النادي) [٣٤]

(٤) **لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية السعودية**: عرفت المادة الثالثة من القواعد التنفيذية لهذه اللائحة **الجمعية الخيرية**، على أنها: (هيئة أهلية تطوعية، تهدف إلى تقديم الخدمات الاجتماعية، مما له علاقة بالخدمات الإنسانية، دون أن يكون هدفها الحصول

---

[٣٣] تبدو لنا جملة (وتلك التي تنشؤها الهيئات الخاصة أو الشركات أو المؤسسات)، غير منسجمة مع عبارة (تتألف من عدة أشخاص طبيعيين) الواردة في النص ذاته، لأن الهيئات والشركات والمؤسسات هي أشخاص اعتبارية.

[٣٤] تقضي المادة (٢) من القانون العماني بعدم سريان أحكام قانون الجمعيات الأهلية على (الهيئات الأهلية والجمعيات والأندية الثقافية والفنية التي تنظم أوضاعها قوانين خاصة).

على الربح المادي، أو تحقيق أية أغرض لا تتفق والغرض الذي أوجدت من أجله) [٣٥].

(٥) **القانون القطري**: وفقاً للتعريف الوارد في المادة الأولى من هذا القانون، يقصد بالجمعية (جماعة تضم عدة أشخاص طبيعيين **أو** إعتباريين، يشتركون معاً في القيام بنشاط إنساني أو ثقافي أو علمي أو مهني أو خيري، ولا يكون من أغراضها تحقيق ربح مادي، أو الاشتغال بالأمور السياسية).

(٦) **القانون الكويتي**: نصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه: (يقصد بجمعيات النفع العام والأندية، الجمعيات والأندية المنظمة، المستمرة لمدة معينة أو غير معينة، وتتألف من أشخاص طبيعيين **و** إعتباريين، بغرض آخر غير الحصول على ربح مادي، وتستهدف القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو ديني أو رياضي).

(٧) **القانون اليمني**: جاء في التعريف الوارد في المادة الثانية من هذا القانون للجمعية أنها: (أي جمعية أهلية تم تأسيسها طبقاً لأحكام هذا القانون، من قبل أشخاص طبيعيين، لا يقل عددهم عن واحد وعشرين شخصاً عند طلب التأسيس و (٤١) شخصاً على الأقل عند الاجتماع التأسيسي، غرضها الأساسي تحقيق منفعة مشتركة لفئة اجتماعية معينة أو مزاولة أنشطة ذات نفع عام، لا تستهدف

[٣٥] الجملة الأخيرة من التعريف (أو تحقيق أية أغراض لا تتفق والغرض الذي أوجدت من أجله)، لا يصح اعتبارها جزء من تعريف الجمعية، بل هي قيد يجب أن تتقيد به في ممارسة نشاطها، فإذا خالفته كانت عرضة لمساءلتها قانونيا عن ذلك.

من نشاطها جني الربح المادي لأعضائها، ويكون نظام العضوية فيها مفتوحاً، وفقاً للشروط المحددة في نظامها الأساسي).

ويتضح جلياً من العرض المتقدم للتعريفات التي أوردتها قوانين دول المجلس للجمعية الأهلية أن هذه التعريفات اختلفت في صياغتها اختلافاً بيّناً، إلا أنها مع هذا الاختلاف تضمنت عناصر موضوعية أساسية مشتركة نلخصها بما يلي:

(أ) **العنصر الأول/ ان الجمعية (جماعة من الأشخاص)**: وقد أوردت القوانين المذكورة هذا النص مع اختلاف في التعبير عنه والشروط الخاصة به وذلك على النحو التالي:

١- أوردت قوانين كل من الإمارات والبحرين وعمان وقطر في تعريفها للجمعية الأهلية عبارة (أنها جماعة)، بينما دللت القوانين الأخرى على المقصود بهذا المعنى بعبارات أخرى، فجاء في النص السعودي أنها (هيئة أهلية تطوعية)، وفي القانون الكويتي أنها (الجمعيات والأندية المنظمة)، وفي القانون اليمني أنها (جمعية أهلية)، ومنهج القوانين الأربعة الأولى في اختيار لفظة (جماعة) للدلالة على أن الجمعية الأهلية تتكون من أكثر من شخص أفضل من مناهج القوانين الثلاثة الأخرى التي أوردت (المعرّف) في التعريف، على خلاف القاعدة المعروفة في تعريف المصطلحات، التي لا تجيز ذلك.

٢- إن القوانين السبعة أوردت عبارات دالة على أن الجمعية تتكون من أشخاص اختلفت في وصفهم إلى أربعة اتجاهات:

الأول/ وبه أخذ القانونان العماني [٣٦] واليمني، حيث إشترطا أن تتألف الجمعية من عدة (أشخاص طبيعيين). مما يعني أن هذين القانونين لا يجيزان أن يكون من بين أعضاء الجمعية الأهلية (أشخاص إعتباريون).

الثاني/ والتزمت هذا الاتجاه قوانين كل من الإمارات والبحرين وقطر، حيث نصت هذه القوانين على أن تتألف الجمعية من عدة أشخاص طبيعيين **أو** إعتباريين، وهي في نصوصها عطفت وصف (إعتباريين) على وصف (طبيعيين) عطف تخيير بحرف العطف (أو)، وبذلك تتكون الجمعية إما من أشخاص طبيعيين أو من أشخاص إعتباريين، وعطف التخيير لا يسمح باجتماعهما معاً.

الثالث/ وانفرد به القانون الكويتي الذي قرر نصه أن الجمعية تتألف من أشخاص طبيعيين **و** إعتباريين، عاطفاً الوصفين عطف جمع بالحرف (و)، مما يفيد ظاهراً أن الجمعية يجب أن تتألف من أشخاص من الوصفين معاً.

[٣٦] نذكر بالملاحظة التي أوردناها في الهامش رقم (٤) على نص القانون العماني.

ويقيناً أن ظاهر نصوص الاتجاهين الثاني والثالث لا يعبر بدقة عن المقصود منهما، حيث المراد أن تتألف الجمعية من أشخاص من أي الوصفين، أو منهما معاً، وهذا ما أخفقت عبارات النصوص الواردة في القوانين الأربعة في التعبير عنه، بينما عبرت عنه بكل دقة المادة (١) من قانون الجمعيات الأهلية المصري رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢م، حيث جاء في تعريفها للجمعية الأهلية أنها: (تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص إعتباريين، أو منهما معاً).

الرابع/ وقد اتخذته القواعد التنفيذية للائحة السعودية، حيث أغفلت المادة (٣) منها التي عرفت الجمعية الخيرية، إيراد نص بشأن الأشخاص الذين يؤلفون الجمعية، أو إضفاء أي وصف عليهم. ويتيح سكوت النص السعودي عن ذلك، القول بأن صياغته جاءت مطلقة في هذا الشأن، مما يسمح بتفسيرها على أنها تستوعب كل الأوصاف للأشخاص الذين يؤلفون الجمعية الخيرية، التي سبقت الإشارة إليها.

(ب) العنصر الثاني/ (ان الجمعية جماعة مستمرة): يعد عنصر (المدة) عنصراً أساسياً في تعريف الجمعية، وتمييزها عن الجماعات المؤقتة، التي تنعقد لغرض وقتي، ثم تنفض بمجرد تحقق هذا الغرض [٣٧]. ولهذا فان إتصاف الجمعية بالديمومة شرط لتمييزها

---

[٣٧] د. سليمان مرقس: الوافي في شرح القانون المدني، الجزء الأول: المدخل للعلوم القانونية وشرح الباب التمهيدي للتقنين المدني ــ الطبعة السادسة ــ ١٩٨٧م ــ دار الكتب القانونية بمصر، ودار المنشورات الحقوقية صادر بيروت، ص ٦٨١
ومن الأغراض الوقتية للاجتماع مثلا: المظاهرات المطلبية، والاجتماع للاستماع إلى محاضرة ثقافية الخ ...

عن بقية التجمعات، وهذه الديمومة تتحقق إذا كان قيام الجمعية لمدة معينة أو غير معينة.

ولم ترد إشارة صريحة إلى هذا العنصر سوى في قوانين أربع دول هي الإمارات والبحرين وعمان والكويت، وقد أشار قانونا الإمارات والكويت إلى استمرار الجمعية لمدة محددة/ معينة أو غير محددة/ غير معينة، واكتفى قانونا البحرين وعمان بالإشارة إلى استمرار الجمعية دون الإشارة إلى تحديد المدة أو إطلاقها.

أما قوانين السعودية وقطر واليمن فقد خلت من نص صريح يشترط توفر هذا العنصر الحيوي في تعريف الجمعية الأهلية.

(ج) **العنصر الثالث/ عدم السعي إلى تحقيق ربح**: أجمعت قوانين دول المجلس على إيراد هذا العنصر في تعريفها للجمعية الأهلية، ويحتل هذا العنصر مكاناً هاماً في تمييز (الجمعية الأهلية) عن غيرها من الأشخاص الاعتبارية التي تسعى من وراء الأنشطة التي تمارسها إلى جني أرباح مادية، وفي مقدمة هذه الأشخاص الشركات الربحية.

(د) **العنصر الرابع/ قصد أو غرض الجمعية**: أجمعت قوانين دول المجلس على النص على وجوب أن يكون قصد الجمعية أو غرضها ممارسة نشاطات معينة، واجهت صعوبة كبيرة في تحديد ماهيتها، واختلفت في ذلك إلى عدة اتجاهات:

الأول/ يمثله النص الوارد في المادة (٣) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، ومضمونه أن تهدف الجمعية الخيرية إلى (تقديم الخدمات الاجتماعية)، وبذلك حصر النص هذا الهدف في تقديم هذا النوع من الخدمات، وهذا يتفق مع كون اللائحة السعودية تنظم نوعاً وحيداً من الجمعيات الأهلية هو الجمعيات الخيرية.

الثاني/ وبه أخذ القانون اليمني في المادة (٢) منه، وهو اتجاه يتصف بالعمومية حيث قرر النص أن يكون الغرض الأساسي للجمعية (تحقيق منفعة مشتركة لفئة اجتماعية معينة، أو مزاولة أنشطة ذات نفع عام) دون إيراد وصف معين للمنفعة المشتركة أو للأنشطة ذات النفع العام التي تسعى الجمعية إلى تحقيقها، مما يسمح بالقول بأنها تتسع لكل المنافع والأنشطة التي لا تتعارض ممارستها مع القانون والنظام العام والآداب.

الثالث/ وتبنته القوانين الخمسة الأخرى على خلاف فيما بينها في تحديد ماهية الأنشطة التي تسعى الجمعية الأهلية إلى تحقيقها، ففي القانون العماني حدد هدف الجمعية بالقيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو خيري، وأضاف القانون البحريني إلى الأنشطة الثلاثة نشاطاً آخر هو النشاط (التعليمي الخاص)، بينما حددها القانون الكويتي بالنشاط الاجتماعي أو الثقافي أو الديني أو الرياضي، وحددت في القانون القطري بالنشاط الإنساني أو الاجتماعي أو الثقافي أو العلمي أو المهني أو الخيري، بينما اختار قانون دولة الإمارات أن يوسع أوصاف الأنشطة التي تمارسها الجمعيات الأهلية فنص على أن تقصد الجمعية تحقيق نشاط اجتماعي أو

ديني أو ثقافي أو علمي أو تربوي أو مهني أو نسوي أو إبداعي أو فني أو تقديم خدمات إنسانية، أو تحقيق غرض من أغرض البر والتكافل، سواء كان ذلك عن طريق المعاونة المادية أو المعنوية أو الخبرة الفنية. وأضاف النص الإماراتي أنه (تكون العبرة في تحديد هدف الجمعية بالغرض الرئيسي الذي أنشئت من أجله).

وواضح أن النص الإماراتي سعى من إيراده كل هذه الأوصاف إلى تحقيق غاية صعبة تتمثل في تحديد كل الأنشطة التي يجوز للجمعيات الأهلية ممارستها، وهي غاية نرى أن من الصعب لا بل من المستحيل بلوغها، بالنظر للتعدد اللانهائي للأوصاف التي يمكن أن تتخذها هذه الأنشطة، كما أن إيراد هذه الأوصاف وكأن المراد بها اعتبارها قد وردت على سبيل الحصر، بالإضافة إلى عدم وجود اتفاق مطلقٍ على المراد بكل منها يمكن أن يوسع من إشكاليات تطبيقها عملياً.

بناءً على ما تقدم، فإننا نرى أن الأفضل عدم تقييد الأنشطة التي تسعى الجمعيات الأهلية بأوصاف معينة، اكتفاء باشتراط أن تكون هذه الأنشطة متوافقة مع أحكام القانون والنظام العام والآداب، مع تقييد الأحكام القانونية المنظمة لنشاطها بقصرها على دائرة الأنشطة التي لا تنظمها قوانين خاصة.

وبالاتجاه الذي أشرنا إليه أخذ القانون المصري بشأن الجمعيات الأهلية رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢م، فالمادة (١) منه التي عرفت

الجمعية لم تتضمن تحديداً للأنشطة التي تسعى الجمعية إلى القيام بها، بينما عمد في المادة (١١) منه إلى تحديد الأنشطة التي يحظر على الجمعيات الأهلية ممارستها.

وفي عملية (موازنة) بين اتجاهات قوانين دول المجلس المتعلقة بهذه المسألة، يبدو النص اليمني ذا أفضلية، فعباراته المطلقة (تحقيق منفعة مشتركة لفئة اجتماعية معينة، أو مزاولة أنشطة ذات نفع عام)، تستوعب كل الأوصاف التي أوردتها نصوص القوانين الأخرى، وتتجنب إشكاليات الاختلاف في تفسير معاني هذه الأوصاف، غير أن إطلاق عباراته يقتضي تقييداً يستبعد ما يختص من الجمعيات بأحكام خاصة، كالجمعيات السياسية (الأحزاب)، والجمعيات المهنية (النقابات) والجمعيات التعاونية.

(٥) **العنصر الخامس/ العضوية المفتوحة**: لم يرد النص على هذا العنصر إلا في إثنين من قوانين دول المجلس، هما قانون دولة الإمارات الذي نصت مادته الثانية على أن تكون العضوية في الجمعية (مفتوحة للجميع وفقاً لأحكام القانون)، والقانون اليمني الذي نص في المادة (٢) منه على أن (يكون نظام العضوية في الجمعية مفتوحاً، وفقاً للشروط المحددة في نظامها الأساسي).

ويقصد بالعضوية المفتوحة، أن تكون أبواب الجمعية مفتوحة لجميع الأشخاص الراغبين في الانتفاع من خدماتها، والمستعدين لتحمل مسؤولياتهم كأعضاء فيها، ممن تتوفر فيهم شروط اكتساب

العضوية، دون تمييز قائم على أساس نوع الجنس أو الأصل الاجتماعي أو العرق أو الرأي السياسي أو المعتقد الديني [٣٨].

(٣) تعريف المؤسسة في قوانين دول المجلس: أوردت قوانين خمس من دول المجلس تعريفاً للمؤسسة، على اختلاف فيما بينها في مضمون هذا التعريف.

من ناحية أخرى، أورد قانونا الإمارات واليمن مصطلح (المؤسسة) مجرداً من أي وصف، في حين وصفت القواعد التنفيذية للائحة السعودية المؤسسة التي عرفتها بالمؤسسة (الخيرية)، بينما أطلق عليها قانونا البحرين وقطر تسمية (المؤسسة الخاصة).

ونورد فيما يلي التعريفات الواردة في القوانين المذكورة:

١- **قانون دولة الإمارات**: عرفت المادة الأولى من القانون المؤسسة على أنها (كل مؤسسة [٣٩]، تتكون من مؤسس واحد أو مجموعة من المؤسسين، تنشأ لمدة محددة أو غير محددة، وذلك بتخصيص مال لتحقيق غرض من الأغراض الواردة في المادة (٢) [٤٠] من هذا القانون، دون أن تهدف إلى الربح المادي).

---

[٣٨] د. يوسف الياس: قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون، مشار إليه سابقاً، ص ١٦١ ــ ١٦٥

[٣٩] تفترض قواعد التعريف، ألا يرد المعرَّف ضمن التعريف ذاته.

[٤٠] المادة (٢) من القانون تعرف الجمعية ذات النفع العام، وقد سبق بيان مضمونها فيما تقدم، ومفاد عبارة النص، أن أغراض المؤسسة، هي ذات أغرض الجمعية ذات النفع العام.

٢- **قانون مملكة البحرين**: وفقاً للتعريف الوارد في المادة (١) من هذا القانون، يقصد بالمؤسسة الخاصة (مال مخصص لمدة غير معينة لعمل ذي صفة إنسانية أو خيرية أو علمية أو فنية، أو لأي عمل آخر من أعمال البر والرعاية الاجتماعية أو النفع العام، دون قصد إلى ربح مادي، سواء كان العمل في داخل البحرين أو خارجها).

٣- **اللائحة السعودية**: عرفت المادة (٦٢) من القواعد التنفيذية (المؤسسة الخيرية) على أنها: (هي كل منشأة خيرية، يكون غرضها الأساسي تقديم خدمة اجتماعية خيرية لأفراد أو جهات معينة، دون أن تستهدف تحقيق الربح المادي، أو تحقيق أي أغراض أخرى تتعارض مع أحكام اللائحة أو القواعد التنفيذية أو التعليمات الصادرة بمقتضاها).

٤- **قانون دولة قطر**: جاء في المادة الأولى من هذا القانون أنه يقصد بالمؤسسة الخاصة: (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).

٥- **قانون جمهورية اليمن**: عرفت المادة (٢) من القانون اليمني (المؤسسة) على أنها: (أي مؤسسة !! أهلية، تم تأسيسها طبقاً لأحكام هذا القانون لمدة محددة أو غير محددة، من قبل شخص

طبيعي أو اعتباري أو أكثر، لمزاولة أنشطة ذات نفع عام، ودون أن تستهدف من نشاطها جني الربح المادي، ويكون نظام العضوية فيها مقتصراً على مؤسسيها دون غيرهم).

ويتضح من التعريفات التي أوردتها القوانين الخمسة أن بينها إتفاقاً واختلافاً في عناصرها، ويبدو ذلك في التحليل التالي:

أ- **تحديد ماهية المؤسسة**: حيث حددها القانون الإماراتي بأنها (كل مؤسسة) واليمني بـــ (أي مؤسسة أهلية)، وهذا التحديد لا يضيف بياناً لماهية المؤسسة بينما أشارت القواعد التنفيذية للائحة السعودية إلى أن الجمعية الخيرية هي (كل منشأة خيرية)، ونحى القانون القطري المنحى ذاته، بالقول بأن المؤسسة (كل منشأة)، وتعبير المنشأة يستعمل على الأغلب للدلالة على المؤسسة التي تمارس نشاطاً إقتصادياً. وانفرد القانون البحريني بالنص على أن المؤسسة الخاصة (مال مخصص لمدة معينة)، معتبراً (المال) ذاته المؤسسة الخاصة. وهذا مذهب يفتقر إلى الدقة ذلك لأن تخصيص (المال) هو سبب نشأة المؤسسة، وليس المؤسسة ذاتها [٤١]. وهو ما يبدو جلياً في النص الإماراتي الذي ورد فيه (تنشأ لمدة محددة أو غير محددة، وذلك بتخصيص مال لتحقيق غرض).

[٤١] المادة (٢) من القانون تعرف الجمعية ذات النفع العام، وقد سبق بيان مضمونها فيما تقدم، ومفاد عبارة النص، أن أغراض المؤسسة، هي ذات أغرض الجمعية ذات النفع العام.

ب- **تحديد الأشخاص المؤسسين للمؤسسة**: نص القانونان القطري واليمني على أن تتكون المؤسسة من شخص أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، بينما نص القانون الإماراتي على أن تتكون المؤسسة من واحد أو مجموعة من المؤسسين دون بيان ما إذا كانوا من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، في حين سكت القانونان البحريني والسعودي عن إيراد نص بهذا الخصوص.

ج- **تحديد مدة قيام المؤسسة**: اختلفت قوانين الدول الخمس في معالجة هذه المسألة، حيث نص القانونان الإماراتي واليمني على أن تتكون المؤسسة لمدة محددة أو غير محددة، في حين نص القانونان البحريني والقطري على قيامها لمدة غير معينة/ غير محددة، ولم يتضمن النص السعودي معالجة لهذه المسألة.

د- **عدم سعي المؤسسة إلى تحقيق ربح مادي**: أجمعت القوانين الخمسة على النص على أن المؤسسة لا تسعى من نشاطاتها إلى تحقيق الربح المادي، شأنها في ذلك شأن الجمعية الأهلية.

ه- **أغراض المؤسسة**: تضمنت القوانين الخمسة في تعريفها للمؤسسة عبارات حددت أغراضها التي تسعى إلى تحقيقها من خلال الأنشطة التي تمارسها، وهي ــ مع الاختلافات في الصياغة ــ تقترب في دلالاتها على نحو يجعل هذه الأغراض متماثلة مع الأغراض التي تسعى الجمعيات الأهلية إلى تحقيقها.

(٤) مقارنة بين الجمعيات والمؤسسات الأهلية: في ضوء ما أتيح لنا من الاستخلاصات التي توصلنا إليها من التعريفات التي أوردتها قوانين دول المجلس لكل من الجمعية الأهلية والمؤسسة الأهلية، أصبح بمقدورنا عقد مقارنة بينهما على النحو التالي:

- **التكوين**: تتكون الجمعية الأهلية من جماعة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو منهما معاً، يحدد القانون عددهم الأدنى، بينما تتكون المؤسسة الأهلية بتخصيص مال من مؤسس واحد أو أكثر، من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو منهما معاً، لتحقيق غرض معين أو أكثر.

- **العضوية**: تكون العضوية في الجمعية الأهلية (مفتوحة)، مما يسمح بقبول أعضاء في الجمعية بالإضافة إلى مؤسسيها، بينما تكون العضوية في المؤسسة الأهلية مغلقة، حيث تكون العضوية فيها مقتصرة على مؤسسيها. وقد انفرد القانون اليمني بالنص صراحة على أن نظام العضوية في المؤسسة يكون (مقتصراً على مؤسسيها دون غيرهم) (المادة ٢ من القانون).

- **الموارد المالية**: تعتمد الجمعية الأهلية في تمويلها على الاشتراكات التي يؤديها أعضاؤها، بينما تتكون الموارد المالية للمؤسسة الأهلية من المال الذي يخصص لها من قبل مؤسسها أو مؤسسيها.

- **الإدارة**: تدار الجمعية الأهلية بمقتضى نظام هرمي يشتمل على الجمعية العمومية التي تضم جميع أعضاء الجمعية، ومجلس الإدارة الذي تنتخبه الجمعية العمومية، بالإضافة إلى عدد من اللجان المتخصصة، بينما تدار المؤسسة الأهلية عادة من قبل مجلس أمناء يبين القانون أو صك تأسيس المؤسسة طريقة تشكيله.

- **الأهداف والغايات**: تتماثل أهداف وغايات الجمعيات والمؤسسات الأهلية في إطارها العام، بينما تختلف الأهداف والغايات التي تختص بها كل منها وفقاً للحقل الذي تزاول فيه نشاطاتها.

* * *

الفصل الثالث

شروط وإجراءات تأسيس
الجمعيات الأهلية

الفصل الثالث
شروط وإجراءات تأسيس
الجمعيات الأهلية

تخضع قوانين دول المجلس تأسيس الجمعيات الأهلية لشروط وإجراءات توقف على توفرها وإتباعها قيام الجمعية وإشهارها واكتسابها الشخصية الاعتبارية، ومن ثم تحقق متطلبات مشروعية ممارسة أنشطتها.

وقبل البحث تفصيلاً في هذه الشروط والإجراءات، نورد الملاحظتين الجوهريتين التاليتين:

الأولى/ إن كلاً من المادة (٢) من القانون القطري، والمادة (٥ مكرر) من القانون العماني، أجازت لمجلس الوزراء، بناء على عرض/ اقتراح الوزير أن يوافق على تأسيس جمعيات، استثناء من الأحكام العامة المقررة فيهما لهذا الغرض، على اختلاف في تفاصيل هذا الاستثناء بين القانونين:

١- فالقانون القطري، قصر هذا الاستثناء على حالة الضرورة - دون بيان ماهيتها، وأن يكون الاستثناء تحديداً من الشرط الخاص بعدد المؤسسين واشتراط أن يكونوا قطريي الجنسية.

٢- أما القانون العماني فجاءت فيه سلطة مجلس الوزراء في الاستثناء أكثر إتساعاً حيث لم يوقف النص هذه السلطة على أي شرط، وجعلها تتسع بحيث يمكن للمجلس أن يوافق على (تأسيس جمعيات لا تتوافر لها الشروط أو الأوضاع المنصوص عليها في هذا القانون، وله أن يعفيها من الخضوع لبعض الأحكام الواردة فيه).

الثانية/ إن قوانين دول المجلس تخضع تأسيس المؤسسة الأهلية للشروط والإجراءات ذاتها، المشترطة لتأسيس الجمعية الأهلية مع مراعاة الخصوصية الخاصة بمؤسسي المؤسسة، حيث يمكن أن يكون مؤسسها واحداً أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين.

(١) شروط تأسيس الجمعية الأهلية:

تضمنت قوانين دول المجلس نصوصاً حددت فيها شروطاً معينة يجب توفرها لتأسيس الجمعية الأهلية، يمكن إيجازها بما يلي:

- أن يتفق عدد من الأشخاص فيما بينهم على تأسيس الجمعية، ويطلق على هؤلاء الأشخاص تسمية (المؤسسين)، وقد اشترطت قوانين دول المجلس أن تجتمع فيهم شروط محددة لجواز اكتسابهم هذه الصفة، وهذه الشروط هي:

أ- العدد: حيث أوجبت قوانين دول المجلس أن يتحقق حد أدنى من المؤسسين، لكي يكون لهم الحق في تأسيس الجمعية، وقد اختلفت هذه القوانين في تحديد هذا الحد، وتوزعت في هذا الشأن إلى ثلاث مجموعات:

المجموعة الأولى: ضمت كلاً من القانون البحريني الذي نص على تحديد الحد الأدنى لعدد المؤسسين بعشرة أشخاص إذا كانوا أشخاصاً طبيعيين، مما يعني أن الجمعية يمكن تأسيسها بعدد يقل عن العشرة، إذا كان المؤسسون أشخاصاً اعتبارية، والقانون الكويتي الذي نص على وجوب إلا يقل عدد مؤسسي الجمعية عن عشرة مؤسسين، دون تفرقة في ذلك بين ما إذا كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين [٤٢].

المجموعة الثانية: وحددت قوانين هذه المجموعة الحد الأدنى لعدد المؤسسين بعشرين شخصاً، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين [٤٣]، وتضم هذه المجموعة قوانين الإمارات وقطر والسعودية [٤٤].

وأجاز القانون الإماراتي للوزير أن يستثني الجمعية من هذا الشرط، بحيث لا يقل عدد المؤسسين عن خمسة أشخاص.

---

[٤٢] أنظر: المادة (٤) من القانون البحريني، المادة (٤/أ) من القانون الكويتي.

[٤٣] نذكر بما أشرنا إليه في الفصل السابق من أن اللائحة السعودية لم تبين في تعريفها للجمعية الخيرية ما إذا كانت تشترط في المؤسسين أن يكونوا أشخاصا طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معا.

[٤٤] أنظر المادة (١/٣) من القانون الإماراتي، المادة (١/١/٢/أ) من القانون القطري. المادة (١) من اللائحة السعودية.

المجموعة الثالثة: وتضم هذه المجموعة قانوني سلطنة عمان الذي حدد الحد الأدنى للمؤسسين بأربعين فرداً [٤٥]، والقانون اليمني الذي اشترط ألا يقل الحد الأدنى لعدد المؤسسين عن (٢١) شخصاً عند تقديم طلب التأسيس، و (٤١) شخصاً عند الاجتماع التأسيسي للجمعية [٤٦]. ويبدو لنا النص اليمني موضع نظر لما قد ينشأ عنه من عدم استقرار المركز القانوني للجمعية التي يمكن أن تستجمع شروط إشهارها وقيامها بتوفر (٢١) مؤسساً، إلا أنها تفقد هذه الصفة التي اكتسبتها إذا لم تتمكن من استجماع العدد (٤١) بتاريخ انعقاد الاجتماع التأسيسي، وذلك بسبب فقدانها أحد الشروط القانونية اللازمة لاستمرار وجودها القانوني.

وبمقارنة المجموعات الثلاثة ببعضها، نجد أن المجموعة الأولى التي حددت الحد الأدنى لعدد المؤسسين بعشرة أشخاص، تبدو الأقرب إلى الاتجاه العالمي الذي يسعى إلى التيسير على الأشخاص في ممارسة حقهم في حرية التجمع، وذلك بتبسيط الإجراءات العملية والشروط الموضوعية التي يجب توفرها لإضفاء المشروعية القانونية على ممارسة هذا الحق ومن ذلك تقليل عدد المؤسسين الذي يشترطه القانون.

---

[٤٥] أورد القانون العماني عبارة (فرداً) وليس شخصاً لأنه يشترط أن يكون مؤسسو الجمعية أشخاصاً طبيعيين كما سبق بيانه في الفصل السابق.
[٤٦] المادة (٦) من القانون العماني، المادة (٢) من القانون اليمني.

ب- جنسية المؤسسين: اختلفت قوانين دول المجلس إلى أكثر من اتجاه في تحديدها الشرط الخاص بجنسيات مؤسسي الجمعية الأهلية وذلك على النحو التالي:

الاتجاه الأول/ وبه يأخذ كل من القانون الإماراتي والسعودي والكويتي، حيث ينص كل منها على وجوب أن يكون المؤسس يحمل جنسية الدولة، مما يعني بشكل قاطع أنه ليس للأجنبي أن يكون مؤسساً لجمعية أهلية.

وبهذا الاتجاه أيضاً يأخذ القانون القطري الذي يجعل الأصل أن يكون المؤسس قطرياً، إلا أنه يجيز الخروج على هذا الأصل استثناء، بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، مما يفيد إمكانية أن يكون الأجنبي مؤسساً لجمعية أهلية متى صدر هكذا قرار يسمح له بذلك [٤٧].

الاتجاه الثاني/ وإلتزمه قانونا البحرين وسلطنة عمان، حيث خلا كل منهما من إيراد شرط صريح في شأن جنسية المؤسس. غير أنه وردت فيهما إشارة إلى وجوب بيان (جنسية) المؤسس، ضمن البيانات التي يجب أن يتضمنها نظام الجمعية، وهذه الإشارة (توحي) باحتمال أن تكون الجنسية مختلفة من مؤسس إلى آخر،

[٤٧] المواد: (٤/٣) من القانون الإماراتي، (١) من اللائحة السعودية، (٤/أ) من القانون الكويتي، (٢/٢/أ) من القانون القطري.

وإلا لما كانت هناك حاجة إلى بيانها لو كانت متماثلة بالنسبة لجميع المؤسسين [٤٨].

ويتفق هذا الاستنتاج ــ في القانون العماني ــ مع صريح نص المادة (٥ مكرراً) منه التي يستفاد منها جواز قيام الجاليات الأجنبية بتأسيس جمعيات.

الاتجاه الثالث/ وانفرد به القانون اليمني الذي خلا من أي بيان مباشر أو إشارة غير مباشرة إلى جنسية المؤسسين.

وأياً كانت الاتجاهات التي سارت عليها قوانين دول المجلس في هذا الشأن، فانه لا بد من التذكير بأن النهج الدستوري السائد في دول المجلس يقوم أساساً، على أن ممارسة الحقوق والحريات العامة ــ كقاعدة ــ هي من حقوق المواطنة، وأي خروج على هذا الأصل يقتضي وجود نص صريح في القانون يقرره.

ج- **أعمار المؤسسين**: اختلفت قوانين دول المجلس على النحو التالي:

§ فالقانون الإماراتي (م ٢/٣)، والقطري (م ٢/٢/ب) نص صراحة على وجوب ألا يقل عمر المؤسس عن ثماني عشرة سنة ميلادية.

[٤٨] أنظر: المادة (٥/ب) من القانون البحريني، والمادة (٧/ب) من القانون العماني.

ويستنتج هذا الشرط على نحو غير مباشر، من المادة (٧/و) من القانون العماني التي أوجبت ألا يقل عمر عضو الجمعية عن (١٨) سنة ذلك أنه بتطبيق قاعدة (من باب أولى) في تفسير النصوص القانونية، لا يجوز أن يقل الحد الأدنى لعمر المؤسس عن الحد الأدنى لعمر العضو.

وإلى هذا الاتجاه تنتمي أيضاً اللائحة السعودية في مادتها الأولى، حيث اشترطت في المؤسسين أي يكونوا كاملي الأهلية، وكمال الأهلية يتحقق ببلوغ سن الرشد وهو ثمانية عشر عاماً، دون أن يعترض الفرد أي من عوارض الأهلية المعروفة وهي الجنون والعته والسفه والغفلة [٤٩].

§ وجعلت المادة (٤/أ) من القانون الكويتي الحد الأدنى لسن المؤسس إحدى وعشرين سنة ميلادية، وهي سن الرشد في القانون الكويتي [٥٠].

§ وخلا كل من القانون البحريني والقانون اليمني من نص صريح يحدد الحد الأدنى لسن مؤسس الجمعية، ويقتضي منهجهما هذا القول بوجوب أن يكون المؤسس كامل الأهلية ببلوغه سن الرشد المحددة في القانون الوطني.

---

[٤٩] أنظر: د. خالد بن عبد العزيز الرويس و د. رزق بن مقبول الريس: المدخل لدراسة العلوم القانونية ــ مكتبة الشقري ــ الرياض ــ الطبعة الثالثة ــ ١٤٢٦ هـ / ٢٠٠٥م. ص ٢٦٤ وما بعدها.

[٥٠] المادة (٢/٩٦) من القانون المدني الكويتي.

د- **عدم سبق الحكم على المؤسس في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، إلا إذا كان قد رد إليه اعتباره**: وقد اجتمعت قوانين دول المجلس على النص على هذا الشرط [٥١].

والغرض الذي ترمي إليه قوانين دول المجلس من اشتراطها هذا الشرط في المؤسس، هو الاطمئنان إلى أمانته ونزاهته في دوافعه إلى تأسيس الجمعية، وفي ممارسة نشاطاته من خلالها. ولا شك أن هذه الغاية جديرة بأن تؤخذ في الاعتبار، غير أنها لا تنسجم بوجه عام مع التوجهات الحديثة التي تسعى إلى تيسير عملية اندماج الأشخاص الذين سبق الحكم عليهم بعقوبات جنائية/ جزائية في مجتمعاتهم، بهدف تقليل فرص عودتهم إلى ارتكاب الجريمة، وقد يكون من وسائل هذا الاندماج، أن يمكن من سبق الحكم عليه من أن ينشط في إطار الجمعيات الأهلية وأن يساهم في تأسيسها.

ه- **أن يكون المؤسس محمود السيرة وحسن السلوك/ السمعة**: ورد النص على هذا الشرط في إثنين من قوانين دول المجلس هما: القانون الإماراتي (م ٣/٣)، والقطري (م ٢/٢/د). وهذا الشرط يبدو لنا غريباً، لأن حسن السيرة والسلوك يعد أصلاً عاماً في كل الناس، ولهذا يعد كل شخص حسن السيرة والسلوك، ما لم يثبت خلاف ذلك، ومادام الأمر هكذا، فلا يجوز اشتراط ما

---

[٥١] أنظر المواد: (٣/٣) من القانون الإماراتي، (٤) من القانون البحريني، (٧/و) من القانون العماني/ مع الإشارة إلى أن النص العماني اشترط هذا الشرط في العضو، ووفقا لقاعدة من باب أولى فانه يجب توفره في المؤسس، (١) من اللائحة السعودية، (٢/٢/ح) من القانون القطري، (٤/ب) من القانون الكويتي، (٥/ب) من القانون اليمني، وقد جاء النص اليمني مرتبكا في عبارته (صدر ضده حكم نهائي بعقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية)، ووجه الارتباك يتمثل في كون العقوبة المقيدة للحرية واحدة من العقوبات الجنائية، لذا لا موجب لذكرها في النص وفقا لقاعدة إذا ذكر الكل فلا مبرر لذكر الجزء.

يجتمع في الناس باعتباره أصلاً، على أن يكون شرطاً يجب توفره في بعضهم، ولغايات محددة!

وما يعد (أصلاً) على النحو الذي سبق بيانه لا يحتاج إلى دليل يؤيده أو شهادة تثبته، وإنما العكس هو الصحيح، حيث يكون نفي هذا الأصل بحاجة إلى بينة تثبته، ويفترض أن يقدم هذه البينة من يدعي خلاف هذا الأصل.

غير أن ما يستنتج من التطبيق العملي للنص الذي يشترط هذا الشرط في الدول التي تأخذ به، أنه يطلب من المؤسس تقديم شهادة (حسن سيرة وسلوك) [٥٢]، تؤيد أنه محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك، وهي غير الشهادة التي تؤيد أنه لم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، التي تصدرها عادة الجهة المسؤولة عن إدارة نظام المعلومات الخاص بالسوابق الجنائية.

تطبيق الشروط الخاصة بالمؤسسين على الأشخاص الاعتبارية: سبقت الإشارة إلى أن بعض قوانين دول المجلس أجازت أن تقوم الأشخاص الاعتبارية بتأسيس جمعيات أهلية منفردة، أو بالاشتراك مع أشخاص طبيعيين.

[٥٢] هذا ما يستفاد مما ورد في التقرير المرسل من وزارة الشؤون الاجتماعية بدولة قطر إلى المدير العام للمكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون رقم ص/٤/١٦٥/٢٠١١ بتاريخ ٢٠١١/١١/٢٧م

ويلاحظ على النصوص القانونية المحددة للشروط الواجب توفرها في المؤسسين التي أوردتها قوانين دول المجلس، والتي سبق استعراضها قبل قليل، أنها لم تحدد صراحة مَن مِن المؤسسين تسري عليهم هذه الشروط، هل هم الأشخاص الطبيعيون أم الاعتباريون أم الاثنين معاً [٥٣]؟ وإزاء السكوت عن تحديد ذلك صراحة، فان إطلاق النصوص يفيد وجوب سريان الشروط التي حددتها هذه القوانين على المؤسسين من الفئتين.

غير أن هذا الاستنتاج لا يستقيم مع طبيعة الأمور، ذلك لأن بعض هذه الشروط لا يمكن تحققه في الأشخاص الاعتبارية، ومن ذلك شرط العمر وحسن السيرة والسلوك وعدم الحكم على المؤسسين في جناية أو جنحة مخلة بالشرف.

وقد انفرد القانون الإماراتي بإيراد نص صريح عالج فيه هذه المسألة، حيث جاء في المادة (٣) منه ما يلي: (وتسري الشروط السابقة على الجمعيات المؤلفة من الأشخاص الاعتبارية بالقدر الذي يمكن تطبيقها عليهم).

ومع وضوح ما قصد إلى التعبير عنه هذا النص، إلا أنه أخفق في صياغة عبارته على النحو الذي يدل على المقصود بدقة، ذلك أن القصد الحقيقي للنص هو أن يقرر سريان الشروط (على الأشخاص الاعتبارية

[٥٣] يستثنى من ذلك نص المادة (٤) من القانون البحريني الذي استثنى الجمعية الأهلية المكونة من أشخاص اعتبارية من شرط الحد الأدنى لعدد المؤسسين.

التي تشترك في تأليف الجمعية) بالقدر الذي يمكن تطبيقها عليهم، وليس على الجمعيات ذاتها [٥٤].

والشروط التي يمكن تطبيقها على الأشخاص الاعتبارية كقاعدة هي شرط العدد وشرط الجنسية، مع التذكير بالاستثناءات الواردة في قانون البحرين وقطر بشأن العدد وفي القانون القطري بشأن الجنسية. والشرط الذي لا يمكن تطبيقه على هذه الأشخاص هو شرط العمر، أما شرط عدم الحكم عن جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، فيتوقف تطبيقه على المدى الذي يقيم قانون العقوبات/ الجزاء مسؤولية الشخص المعنوي عن هكذا جرائم.

§ أوجبت قوانين دول المجلس، كشرط لتسجيل وإشهار الجمعية الأهلية أن يكون لها نظام أساسي مكتوب، يتضمن بشكل خاص البيانات التالية [٥٥]:

المجموعة الأولى/ البيانات الخاصة بهوية الجمعية: وتضم البيانات التي تحدد (شخصية) الجمعية وتميزها عن غيرها من الجمعيات، وتشمل:

(أ) **اسم الجمعية**: وهو أهم البيانات التي تعرف الجمعية وتميزها عن غيرها، وقد أوجبت جميع قوانين دول المجلس أن يكون للجمعية

---

[٥٤] كما تثير عبارة النص (على الجمعيات المؤلفة من الأشخاص الاعتبارية) إشكالية أخرى إذا فسرت تفسيراً ضيقاً بما يتفق مع ظاهرها، لأن عبارة (المؤلفة من أشخاص اعتبارية) لا تستوعب الجمعيات التي يشترك في تكوينها أشخاص طبيعيون وإعتباريون معا. بينما يفترض أن يتسع سريان النص ليشمل كل الأشخاص الاعتبارية سواء كونوا الجمعية الأهلية وحدهم أو بالاشتراك مع أشخاص طبيعيين.

[٥٥] أنظر في ذلك المواد (٤) من القانون الاماراتي، (٥) من القانون البحريني، (٧) من القانون العماني، (٥) من اللائحة السعودية، (٤ و ٥) من القانون القطري، (٥) من القانون الكويتي، (٤) من القانون اليمني.

(اسم) واشترطت فيه (ألا يكون مماثلاً أو مطابقاً لاسم جمعية أخرى)، بحيث يثير لبساً بينها وبين غيرها من الجمعيات.

وقصر قانونا الإمارات واليمن هذا الحظر على حالات اللبس التي يمكن أن تحصل بين الجمعية ونظيراتها في دائرة نشاط الجمعية، أي النطاق الجغرافي أو النوعي الذي تنشط فيه، بينما لما تورد القوانين الأخرى في نصوصها مثل هذا الحكم.

من ناحية أخرى اشترطت قوانين بعض دول المجلس شروطاً خاصة في الاسم الذي يختاره المؤسسون للجمعية:

- فالقانون الإماراتي اشترط أن يكون اسم الجمعية مشتقاً من غرضها.
- والقانون العماني حظر على الجمعية أن تتخذ تسمية أجنبية.
- بينما حظر القانون القطري على الجمعية استخدام اسم دولة (قطر) في اسمها أو أنشطتها على نحو يؤدي إلى المساس بالصالح العام للدولة.

(ب) مركز إدارة الجمعية: وذلك ببيان مقرها الرئيسي وعنوان هذا المقر لكي يمكن الاستدلال عليه لكافة الأغراض التي تقتضي ذلك.

وقد اشترطت قوانين البحرين وعمان والكويت أن يكون المقر الرئيس للجمعية في الدولة، مما يعني عدم جواز اتخاذها مقراً أو مركزاً لإدارتها خارج الدولة.

(ج) **نطاق عمل الجمعية**: حيث أوجبت قوانين دول المجلس أن يتضمن النظام بياناً صريحاً بهذا الخصوص، أي بيان المنطقة التي تعمل فيها الجمعية، وتمارس فيها نشاطها.

ولا يعني وجوب إيراد هذا البيان اشتراط أن يقتصر نشاط الجمعية على منطقة محددة من إقليم الدولة، وإنما المقصود بيان النطاق الجغرافي الذي تحدده الجمعية بإرادتها لنشاطها الذي يمكن أن يشمل كل أراضي الدولة أو منطقة محددة منها.

(د) **ميدان نشاط الجمعية وأهدافها/ أغراضها التي تسعى إلى تحقيقها**: حيث تحدد البيانات الخاصة بذلك (الحدود القانونية) للنشاطات التي لا يكون للجمعية أن تتخطاها، لأنها إذا فعلت ذلك تعرضت للمساءلة القانونية عن خروجها على الغايات التي أنشئت من أجل تحقيقها.

والأصل أن تكون الأهداف والغايات التي تتبناها الجمعية والأنشطة التي تمارسها من أجل تحقيقها، مما يتفق مع أحكام القانون والنظام

العام والآداب، فإذا أورد النظام أي هدف أو نشاط يخرج عن ذلك، فان ذلك سوف يكون سبباً في الحيلولة دون إشهار الجمعية.

ومن أمثلة الأنشطة التي حظرت بعض قوانين دول المجلس على الجمعيات الأهلية أن تضمنها في برامجها ما ورد في نص البند المضاف إلى المادة (٢) من القانون البحريني، بمقتضى المادة (١) من المرسوم رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢م، الذي حظر أن (تتضمن برامج الجمعيات ما يمس أسس العقيدة الإسلامية أو وحدة الشعب أو ما يثير الفرقة والطائفية).

كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أن من الأهداف والأنشطة التي لا يجوز أن يتضمنها النظام الأساسي للجمعية، تلك التي تحظر قوانين دول المجلس على الجمعية ممارستها والسعي إلى تحقيقها بعد قيامها، ومن ذلك ما نص عليه القانون الكويتي في المادة (٦) منه حيث حظر على الجمعية (التدخل في السياسة أو المنازعات الدينية أو إثارة العصبيات الطائفية أو العنصرية).

والأصل أن للجمعية أن تحدد بإرادتها أغراضها في الحدود التي أشرنا إليها، غير أن القانون العماني اتخذ منهجاً خاصاً به في هذا الشأن، حيث حددت المادة (٤) منه المجالات التي تعمل فيها الجمعية بما يأتي: رعاية الأيتام ــ رعاية الطفولة والأمومة ــ الخدمات النسائية ــ رعاية المسنين ــ رعاية المعوقين والفئات

الخاصة ــ أية مجالات أو أنشطة أخرى يرى الوزير إضافتها بعد موافقة مجلس الوزراء ــ.

وقد أضاف القرار الوزاري رقم ٢٠٠٠/١٤٩، رعاية المصالح المهنية للأطباء والمحاسبين والمهندسين إلى المجالات التي تعمل فيها الجمعيات الأهلية.

وتبدو هذه الإضافة منتقدة في اقتصارها على فئات معينة من المهنيين.

المجموعة الثانية/ البيانات الخاصة بالمؤسسين: نصت قوانين دول المجلس، باستثناء القانون الإماراتي ــ على وجوب أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية الأهلية بيانات تعريفية بأشخاص المؤسسين، وتتضمن هذه البيانات ما يلي:

(أ) **أسماء المؤسسين**: حيث أجمعت هذه القوانين على وجوب بيانها وأضافت قوانين البحرين وعمان والكويت وجوب ذكر ألقابهم أيضاً.

(ب) **محال إقامتهم/ عناوينهم**: حيث اشترطت قوانين خمس من دول المجلس بيان هذه المحال، وأغفل قانون دولة الكويت ذلك.

(ج) **أعمار المؤسسين**: حيث نصت قوانين الدول الست على بيانها، للتحقق من توفر شرط الحد الأدنى للسن في المؤسس.

(د) **مهن المؤسسين**: حيث نصت قوانين كل من البحرين وعمان والسعودية والكويت واليمن على وجوب بيان مهنة المؤسس، وهذا البيان لا يعد أساسياً، وإن كان يستفاد منه للاستدلال على المكانة الاجتماعية/ المهنية للمؤسس، مما يعزز الثقة فيه.

(ه) **جنسيات المؤسسين**: وقد اشترطت قوانين كل من البحرين وعمان والكويت واليمن بيان جنسية المؤسس، مع أن بعضها اشترط أن يكون المؤسس من جنسية الدولة.

(و) **ديانة المؤسس**: وقد انفرد القانون العماني باشتراط ذكر هذا البيان، دون أي تبرير للغرض منه.

المجموعة الثالثة/ البيانات الخاصة بالعضوية في الجمعية: وتتضمن هذه المجموعة من البيانات التي أجمعت قوانين دول المجلس على وجوب أن يتضمنها النظام الأساسي للجمعية الأهلية، تحديد شروط وإجراءات قبول أعضاء الجمعية وإنهاء أو انتهاء عضويتهم فيها، بالإضافة إلى بيان حقوقهم وواجباتهم.

المجموعة الرابعة/ تتضمن هذه المجموعة من البيانات التي يجب أن يتضمنها النظام الأساسي للجمعية الأهلية بإجماع نصوص قوانين دول المجلس تحديد المستويات المختلفة لهيكلها الإداري، المتمثلة في الجمعية العمومية للجمعية الأهلية، ومجلس إدارتها، وبعض اللجان المتخصصة، وطريقة تشكيل أو انتخاب كل منها وصلاحيات واختصاصات كل مستوى من هذه المستويات.

المجموعة الخامسة/ تنص قوانين دول المجلس على وجوب أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية الأهلية بيان شروط وإجراءات قيام الجمعية بفتح فروع لها، أو اندماجها بغيرها من الجمعيات القائمة، أو تجزئتها إلى أكثر من جمعية.

المجموعة السادسة/ تتضمن هذه المجموعة من البيانات التي تجمع قوانين دول المجلس على وجوب أن يتضمنها النظام الأساسي للجمعية الأهلية، تحديد الموارد المالية للجمعية بتحديد مصادرها، والشروط الواجب توفرها في بعضها، وكيفية التصرف بهذه الموارد وأوجه إنفاقها، والسجلات المحاسبية التي يجب أن تمسكها الجمعية وطرق الرقابة على الصرف فيها. بالإضافة إلى القواعد التي تحكم وضع الموازنة السنوية للجمعية وإقرارها، والموافقة على حساباتها الختامية.

المجموعة السابعة/ تضم هذه المجموعة من البيانات التي نصت جميع قوانين دول المجلس على وجوب أن يتضمنها نظام الجمعية الأساسي،

القواعد الخاصة بتعديل هذا النظام، إذا اقتضت الحاجة ذلك لأي سبب من الأسباب، بما في ذلك إجراءات إقرار التعديلات وإشهارها.

المجموعة الثامنة/ تتضمن هذه المجموعة التي ألزمت جميع قوانين دول المجلس بوجوب أن يتضمنها النظام الأساسي للجمعية، القواعد الموضوعية والإجرائية التي تتبع في حل الجمعية الأهلية اختياريا، وتصفية أموالها، وتحديد الجهة التي تؤول إليها الأموال التي تملكها الجمعية بتاريخ انتهاء إجراءات التصفية.

ومن الاستعراض المتقدم للمجموعات المختلفة من البيانات التي توجب قوانين دول المجلس أن يتضمنها النظام الأساسي للجمعية، يتضح أن هذا النظام هو الصك القانوني الذي يتضمن القواعد المنظمة لنشاط الجمعية منذ لحظة ولادتها بإشهارها واكتسابها الشخصية الاعتبارية، وحتى لحظة انقضاء هذه الشخصية بانتهاء الوجود القانوني للجمعية لأي سبب من أسباب انقضاء هذه الشخصية التي سوف يأتي بيانها لاحقاً.

ولكي يأتي النظام الأساسي للجمعية محققاً للغرض من وضعه، فانه يجب أن تتم صياغته بكل دقة، شكلاً ومضموناً، وإلا فانه إذا جاء على خلاف ذلك يمكن أن يصبح أداة عرقلة لأداء الجمعية لنشاطاتها.

وتمكيناً للراغبين في تأسيس الجمعيات الأهلية من صياغة أنظمتها الأساسية بما يحقق ما أشرنا إليه، وتيسيراً عليهم إنجاز مهمة هذه

الصياغة، نصت بعض قوانين دول المجلس على أن تقوم الوزارة المعنية بتطبيق أحكام قانون الجمعيات الأهلية، بوضع (نموذج) للنظام الأساسي للجمعية للاسترشاد به عند صياغة النظام الأساسي للجمعية، ومفاد (الاسترشاد)، هو الاستدلال بشكل ومضمون نموذج النظام، دون الالتزام بما ورد فيه، ولهذا فان النظام الاسترشادي لا يتضمن قواعد قانونية ملزمة، يفرض على واضعي نظام الجمعية الأهلية اقتباسها وجوباً، لأن ذلك يلغي دور إرادة المؤسسين في وضع قواعد نظام الجمعية باختيارهم، شريطة عدم الخروج عن أحكام القواعد القانونية الآمرة، ذات الصلة بمضمون النظام [٥٦].

(٢) إجراءات تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية:

تضمنت قوانين دول المجلس نصوصاً حددت الإجراءات واجبة الإتباع لغرض تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية، ويمكن تجميع هذه الإجراءات في مراحل، تنتهي آخرها بتمام تسجيل الجمعية وإشهارها. وذلك على النحو التالي:

المرحلة الأولى/ تقديم طلب الإشهار ومتابعة إجراءاته: توجب قوانين دول المجلس، للبدء بإجراءات تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية، أن يتقدم المؤسسون بطلب لهذا الغرض إلى الجهة

[٥٦] أنظر المواد: (٦) من القانون الإماراتي، (٨) من القانون البحريني، (٩) من القانون العماني، (١٠) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٦ و ١٦) من القانون القطري، (٨) من القانون الكويتي والقرار الوزاري الكويتي رقم (٢) بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢٦ في شأن إشهار وتسجيل الجمعية ذات النفع العام أو النادي، المادة (٨) من القانون اليمني والمادة (٧) من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم (١٢٩) لسنة ٢٠٠٤م

المختصة في الوزارة المكلفة بتطبيق أحكام القانون المنظم للجمعيات الأهلية، على أن يتم ذلك وفق اشتراطات أوردتها هذه القوانين على التفصيل التالي:

١ - **تسمية مندوب أو أكثر ينوب عن المؤسسين في تقديم طلب التأسيس**: وقد اختلفت قوانين دول المجلس في بيان طريقة تسمية المندوب إلى الاتجاهات التالية:

(أ) نص قانون دولة الإمارات على أن ينتخب المؤسسون (لجنة مؤقتة) بينما نصت قوانين كل من عمان وقطر والكويت على انتخاب (مجلس إدارة ــ مؤقت)، واتفقت القوانين الأربعة على أن تقوم اللجنة/ المجلس باختيار مندوب أو أكثر من بين أعضاء اللجنة/ المجلس للنيابة عنها/ عنه في إتمام إجراءات إشهار الجمعية، وعليه فان هذا المندوب/ أو المندوبين هو من يقوم بتقديم طلب الإشهار ومتابعة إجراءاته التالية.

(ب) أشارت المادة (٧/ب/٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية في اليمن إلى وجوب أن يرفق بطلب التأسيس بعض الوثائق، من بينها (قرار من المؤسسين يبين فيه اسم/ أسماء المفوض/ المفوضين بمتابعة إجراءات التسجيل، وفقاً للنموذج المعتمد من قبل

الوزارة). ومن هذا النص يتبين أن طلب التأسيس الموقع من قبل المؤسسين الذين لا يقل عدم في القانون اليمني عن واحد وعشرين، يقدم إلى الإدارة المختصة من قبل المفوض/ المفوضين من قبل المؤسسين.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن نص اللائحة اليمنية لم يشترط في المفوض/ المفوضين أن يكون/ يكونوا من المؤسسين، مما يسمح بالقول بجواز اختيارهم من غير المؤسسين.

(ج) لم يورد كل من القانون البحريني واللائحة السعودية، نصاً مماثلاً لنصوص القوانين الخمسة الأخرى بشأن اختيار مفوض/ مندوب لتقديم الطلب الخاص بتأسيس الجمعية، ولا يعني سكوتهما أنه ليس للمؤسسين أن يختاروا مندوباً/ مفوضاً لتقديم الطلب نيابة عنهم، لأن التفويض أصل عام في الأحكام التي تنظم النيابة القانونية.

٢ - **تحديد مدة لتقديم طلب إشهار الجمعية**: أوجب كل من القانون البحريني والقانون الكويتي أن يقدم المؤسسون طلبهم لإشهار الجمعية خلال ثلاثين يوماً (من تأسيس الجمعية) [٥٧]، وهذا الشرط المتمثل بالقيد الزمني المتمثل بثلاثين يوماً لا نجد له مبرراً موضوعياً، وقد يكون فيه إرهاق للمؤسسين، يمكن أن

[٥٧] هكذا ورد النص في القانونين، وهو في رأينا لا يعبر بدقة عن المقصود، إذ المراد بالعبارة هو (من تاريخ اتفاق المؤسسين على تأسيس الجمعية) لأن تأسيس الجمعية لا يكتمل إلا بتمام إجراءات إشهارها.

يؤدي إلى إجهاض جهودهم بتأسيس الجمعية، إذا انقضت هذه المدة قبل أن يستكملوا متطلبات التأسيس، لأن طلبهم إشهار الجمعية سوف يرد شكلاً على اعتبار أن هذه المدة تعد (مدة سقوط) يترتب على انقضائها انقضاء الحق في تقديم طلب الإشهار.

٣ -**الوثائق التي يجب إرفاقها بالطلب**: أجمعت قوانين دول المجلس على وجوب أن ترفق بطلب إشهار الجمعية الأهلية عدة وثائق اتفقت على تحديد ماهية أغلبها وهي:

(أ) النظام الأساسي للجمعية الأهلية، المتضمن للبيانات التي سبق عرضها فيما تقدم [٥٨].

(ب) كشف بأسماء المؤسسين متضمناً البيانات التعريفية بأشخاصهم التي يوجب القانون توفرها فيهم.

(ج) محضر اجتماع المؤسسين المتضمن اتفاقهم على تأسيس الجمعية، وقرارهم باختيار أعضاء مجلس الإدارة المؤقت/ اللجنة المؤقتة.

[٥٨] تضمنت المادة (٨) من القانون البحريني النص على أن (ترفق النسخة الأصلية للنظام إذا كانت بلغة أجنبية). ويستفاد من هذه العبارة إمكانية أن يكون المؤسسون من الأجانب، وإلا ما كان هناك مبرر لكتابة النظام بلغة أجنبية.

(د) قرار تفويض المندوب/ المندوبين لمتابعة إجراءات إشهار الجمعية نيابة عن المؤسسين.

وإضافة إلى والوثائق التي حظيت بما يشبه إجماع قوانين دول المجلس، أورد بعض هذه القوانين نصوصاً أضافت وثائق أخرى ألزمت بأن ترفق بطلب إشهار الجمعية، ومنها:

أ/ نصت المادة (٩) من القانون العماني على أن (ترفق بالأوراق شهادة من الجهات المختصة، بعدم الاعتراض على أي من المؤسسين). بينما أوردت المادة (٨/د) من القانون الكويتي نصاً مماثلاً في مضمونه للنص العماني، أوجب أن تقدم مع الأوراق (شهادة من وزارة الداخلية بعدم اعتراضها على أي من المؤسسين).

وبمقارنة النصين ببعضهما يتضح أن القانون الكويتي حدد الجهة التي تصدر عنها الشهادة المطلوبة بوزارة الداخلية، بينما أشار إليها النص العماني إشارة غامضة بوصفها بالجهات المختصة.

ومن ناحية أخرى حدد القانونان مضمون الشهادة بعدم اعتراض الجهة التي تصدرها على أي من المؤسسين، دون بيان ماهية هذا الاعتراض وأسبابه.

وهذان النصان بما تضمناه من قيود غير محددة المضمون على حق ممارسة حرية تكوين الجمعيات، وما سبق أن أشرنا إليه بشأن اشتراط بعض قوانين دول المجلس أن يكون المؤسس محمود السيرة وحسن السلوك، تهدد ممارسة هذا الحق بمخاطر كبيرة، وهي بهذا المنهج تبتعد عما يتفق عليه فقهاء القانون الدولي لحقوق الإنسان بشأن وجوب أن تصاغ القيود التي يقررها القانون على ممارسة الحقوق والحريات العامة صياغة دقيقة ومحددة ومعلومة الآثار والنتائج [٥٩].

ب/ اشترط القانون القطري في المادة (٣/٦) [٦٠] وجوب أن يقدم المؤسسون مع الطلب (سند ملكية مقر الجمعية أو عقد إيجاره أو عقد الانتفاع به، أو إقرار من المؤسسين بتوفير مقر صالح لنشاط الجمعية).

ولا يمكن للجمعية أن تقدم سنداً يؤيد ملكيتها للمقر، أو عقد إيجار أو غيره من العقود التي تمكنها من الانتفاع بالمقر، مع طلب تأسيسها، لأن الجمعية تكتسب الشخصية الاعتبارية التي تمكنها من التملك والتعاقد بعد إشهارها. أما الإقرار المطلوب من المؤسسين فيمكن تقديمه لأنه يقوم على التزام شخصي منهم وليس من الجمعية التي لا تكون قد أشهرت بعد.

---

[٥٩] د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل الموسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان ــ الجزء الثاني ــ مشار إليه سابقاً، ص ٨٢ ــ ٨٣

[٦٠] أضيف هذا البند إلى القانون القطري بموجب قانون التعديل رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠م

المرحلة الثانية/ قيام الجهة المختصة بنظر طلب إشهار الجمعية، وذلك بقصد اتخاذ قرار بشأنه قبولاً أو رفضاً أو غيره. وقط نظمت قوانين دول المجلس إجراءات نظر الطلب المذكور على النحو التالي:

(١) تحديد مدة للنظر في الطلب: ألزمت قوانين أكثر دول المجلس الجهة المختصة بالنظر في طلب إشهار الجمعية، أن تستكمل إجراءاتها وتتخذ قرارها فيه خلال مدة محددة، اختلفت هذه القوانين في تحديدها، حيث حددها كل من القانون الإمـــاراتي (م ٧) والبحريني (م ١٠) بستين يوماً، بينما حددتها قوانين كل من قطر (م ٧ المعدلة بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠م)، والكويت (م ٩)، واليمن (م ٩) بثلاثين يوماً، على أن تحسب هذه المدة من تاريخ تقديم طلب الإشهار مستكملاً كل متطلباته.

ويفترض أن تلتزم الجهة المختصة بإصدار قرارها بشأن طلب إشهار الجمعية خلال المدة التي ينص عليها القانون.

وبخلاف القوانين الخمسة، خلا كل من القانون العماني واللائحة التنفيذية السعودية، من تحديد مدة للبت في طلب إشهار الجمعية، ويؤدي هذا السكوت إلى إطلاق حرية الجهة المختصة في ممارسة سلطتها في هذا الشأن، دون التقيد بقيد زمني.

(٢) الخيارات المتاحة أمام الجهة المختصة في تحديد مضمون قرارها بشأن الطلب: يستخلص من نصوص قوانين دول المجلس أن الجهة المختصة بالنظر في الطلب، لها أن تتخذ ما تراه مناسباً بشأن الطلب من بين الخيارات التالية:

(أ) الموافقة على الطلب بالصيغة التي قُدم بها، متى وُجد الطلب مستوفياً للشروط القانونية الشكلية والموضوعية، وهذا هو الأصل العام الذي أجمعت عليه جميع قوانين دول المجلس.

(ب) إجراء تعديلات على النظام الأساسي للجمعية: وقد نص القانون الإماراتي (م ٧) والقطري (م ٧ المعدلة) على أن للجهة المختصة التوجيه/ الطلب بإدخال ما تراه مناسباً من التعديلات على النظام الأساسي لكي يبدو متوافقاً مع متطلبات الموافقة. واستجابة المؤسسين لهذا الطلب متروك لقرارهم، فإذا قبلوه فإن ذلك سوف يؤدي إلى قبول طلبهم بإشهار الجمعية، أما إذا رفضوه، فان رفضهم سوف يقود إلى رفض طلب إشهارها من قبل الجهة المختصة.

وانفرد القانون الكويتي بالنص في المادة (١٠) منه، على أن لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل (أن تدخل على اللائحة الداخلية ــ المقصود النظام الأساسي ــ، من التعديلات ما تراه ضرورياً للمصلحة العامة). وهو بهذا النهج يختلف عن القانونين

الإماراتي والقطري، لأنه يفوض الوزارة، أن تتخذ قرار التعديل وتحدد مضمونه دون موافقة المؤسسين، فإذا عمدت إلى ذلك، فان هذا يمكن أن يدفع المؤسسين إلى الامتناع عن استكمال إجراءات التأسيس، متى وجدوا أن التعديلات التي أدخلتها الوزارة تخرج الجمعية عن الأغراض التي دفعتهم إلى تأسيسها.

وفي تقديرنا لا يمنع سكوت القوانين الأربعة الأخرى عن معالجة هذه المسألة بنصوص صريحة، من القول بأن للجهة المختصة في النظر في طلب إشهار الجمعية الأهلية في كل من البحرين وعمان والسعودية واليمن، أن تطلب إدخال تعديلات على النظام الأساسي للجمعية، بغية الموافقة على إشهارها، لأن هذه الجهة تملك سلطة رفض طلب الإشهار، وما دامت كذلك، فإنها تملك ما هو أدنى منه، وهو طلب تعديل النظام الأساسي للجمعية لتيسير أمر إشهارها.

(ج) إحالة الطلب إلى جهات الاختصاص الأخرى: وقد انفردت بالنص على هذا الخيار المادة (٧) من قانون دولة الإمارات التي تمنح الوزارة سلطة (إحالة الطلب إلى جهات الاختصاص الأخرى)، وهو خيار يبدو غير مفهوم لنا، لأنه لم يحدد من هي جهات الاختصاص الأخرى. ولا أسباب ذلك، كما أنه يتعارض مع نص المادة (٥٥) من القانون ذاته التي نصت على أن (الوزارة هي الجهة الوحيدة المنوط بها إشهار الجمعيات ذات النفع العام، أو الترخيص لها

بممارسة نشاطها)، ومادام الأمر كذلك، فإننا لا نرى فرصة لقيام الوزارة بإحالة الطلب إلى أي جهة أخرى، إلا إذا كان هذا الطلب مقدماً من جهة لا ينطبق عليها تعريف الجمعية.

(د) رفض طلب إشهار الجمعية: ويعد رفض طلب الإشهار، الخيار الذي تعمد إليه الجهة المختصة، متى وجدت أن الطلب لا تتوفر فيه الاشتراطات القانونية، وخاصة عدم استجماع كل أو بعض مؤسسي الجمعية الشروط القانونية الواجب توفرها في كل منهم، أو لمخالفة النظام الأساسي للجمعية لأحكام القانون أو تعارضها مع النظام العام والآداب.

وقد تضمنت قوانين دول المجلس نصوصاً نظمت بها قرار الرفض الذي تتخذه الجهة المختصة، وخلاصتها ما يلي:

"**وجوب اتخاذ القرار بشأن الطلب، موافقة أو رفضاً خلال المدة التي حددها القانون للبت في طلب إشهار الجمعية**"، والتي سبق بيانها.

ويستفاد مما تقدم، أنه إذا اتجهت نية الجهة المختصة إلى رفض طلب إشهار الجمعية، فعليها أن تصدر قراراً صريحاً بذلك قبل انتهاء المدة المشار إليها.

ويثير ما تقدم تساؤلاً بشأن ما يترتب على انقضاء المدة المحددة للبت في الطلب دون صدور قرار فيه من الجهة المختصة، وقد اختلفت مواقف قوانين دول المجلس في هذا الخصوص إلى الاتجاهات التالية:

الاتجاه الأول/ وقد انفرد القانون اليمني بالأخذ به، حيث نص في المادة (٩) منه على أنه إذا انقضت المدة التي حددها القانون للبت في الطلب، دون البت فيه صراحة **(اعتبر الطلب مقبولاً بقوة القانون)**، وهذا الاتجاه إيجابي في حفزه الجهة المختصة على البت الصريح في الطلب خلال المدة المحددة لذلك.

الاتجاه الثاني/ وتبناه كل من القانون البحريـــي (م ١١) والقطري (م ٧)، حيث ذهبا إلى خلاف ما ذهب إليه القانون اليمني، وقررا صراحة أن انقضاء المدة المحددة للبت في الطلب، دون صدور قرار صريح بشأنه، يعتبر بمثابة رفض ضمني للطلب.

الاتجاه الثالث/ ويجتمع فيه كل من القانون الإماراتي والعماني واللائحة السعودية والقانون الكويتي، حيث خلت هذه القوانين من نص صريح يعالج مسألة سكوت الإدارة المختصة عن إصدار قرار بشأن طلب الإشهار المقدم إليها. ويؤدي هذا السكوت إلى فتح باب الاجتهاد بخصوص المقصود به، وهو في تقديرنا يسمح بالقول بان انقضاء المدة دون صدور قرار صريح في الطلب، يعتبر قبولاً له،

سنداً إلى القاعدة الفقهية التي تعتبر السكوت في معرض الحاجة إلى بيان قبولاً.

وتعليقاً على اتجاهات قوانين دول المجلس ــ باستثناء القانون اليمني الذي يعتبر ــ كما ذكرنا ــ انقضاء المدة دون صدور قرار بالبت في الطلب قبولاً له بقوة القانون، نشير إلى أنها اتجاهات منتقدة لأنها تطلق يد الجهة المختصة في التصرف بالطلب دون قيود منضبطة، مما يخل بحق الأشخاص في ممارسة حرية تكوين الجمعيات بتعقيد الإجراءات اللازمة لهذه الممارسة.

وجوب تسبيب قرار الرفض: نصت قوانين أغلب دول المجلس، على وجوب أن يكون قرار الجهة المختصة برفض طلب إشهار الجمعية مسبباً، وتركت قوانين كل من الإمارات وقطر والكويت واليمن، تحديد أسباب الرفض وبيانها في خطاب الرفض الموجه إلى المؤسسين للجهة المختصة بنظر الطلب، التي يجب عليها أن تؤسس هذه الأسباب على مدى موافقة الطلب لأحكام القانون من عدمها.

وعلى خلاف هذه النهج جاء نص المادة (١١) من القانون البحريني، والمادة (١١) من القانون العماني، حيث منحت كل منهما للجهة المختصة سلطة وفض طلب إشهار الجمعية (إذا كان المجتمع في غير حاجة لخدماتها، أو لوجود جمعية أو جمعيات أخرى تسد حاجة المجتمع في ميدان النشاط المطلوب)، وأضاف النص العماني

إلى ذلك (أو لأية أسباب أخرى تقدرها الوزارة). فهذان النصان يمنحان الإدارة المختصة سلطة تقديرية غير منضبطة، تمكنها من اتخاذ قرارها دون التقيد بقيود موضوعية، ومن ثم يمكن حرمان المؤسسين من ممارسة حقهم في تكوين جمعية أهلية بقرار تنفرد به الجهة المختصة مبني على تقديراتها الذاتية لمدى حاجة المجتمع إلى قيام الجمعية، أو لأي سبب آخر.

ويقترب نص المادة (١٠/ج) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية في مضمونه من النص الوارد في كل من القانون البحريني والعماني، فالنص السعودي يوقف قبول طلب إشهار الجمعية الخيرية على (توفر القناعة بقدرة الجمعية على تحقيق أهدافها المحددة بنظامها)، ومن مفهوم المخالفة للنص يتضح أن عدم توفر هذه القناعة، يؤدي حتماً إلى رفض طلب إشهارها، كل هذا مع الإشارة إلى أن النص خلا تماماً من بيان المعايير الموضوعية التي تعتمد في بناء هذه القناعة.

من ناحية أخرى، فان حالة الرفض الضمني لطلب إشهار الجمعية الأهلية التي تتحقق بعدم البت صراحة في هذا الطلب قبولاً أو رفضاً، تحول دون بيان أسباب الرفض، مما يعقد إجراءات الطعن في قرار الرفض أمام الجهات المختصة بنظر هذا الطعن، لأن هكذا طعن سوف يقوم على الاعتراض على أسباب غير معلومة لدى المؤسسين/ الطاعنين، لأن الجهة المختصة لم تقم بإبلاغهم بها. وفي

هذا إخلال كبير بحق المؤسسين في ممارستهم حقهم في الطعن في قرار الرفض الضمني، وتضييق لفرص قبوله من الجهات المختصة بنظره.

المرحلة الثالثة/ الطعن في قرار رفض إشهار الجمعية: أقرت قوانين دول المجلس [٦١]، لمؤسسي الجمعية الأهلية التي يرفض طلب تسجيلها وإشهارها بالحق في الطعن بقرار الرفض الصريح أو الضمني أو التظلم منه [٦٢]، غير أن القوانين الستة التي أقرت للمؤسسين بهذا الحق اختلفت في تفاصيله على النحو التالي [٦٣]:

(١) **تحديد مدة الطعن**: حددت خمسة من هذه القوانين مدة للمؤسسين للطعن في قرار رفض طلب تسجيل وإشهار الجمعية، إلا أنها تباينت في تحديدها هذه المدة، حيث حددها قانونا سلطنة عمان ودولة قطر بثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المؤسسين بقرار الرفض أو التعديل أو انقضاء المدة المحددة للبت في الطلب دون صدور قرار صريح بشأنه، بينما حددها القانون البحريني بستين يوماً من أحد التاريخين المشار إليهما، في حين حددها القانون اليمني بستين يوماً من تاريخ إبلاغ المؤسسين بقرار الرفض حصراً، لأن هذا القانون يعتبر انقضاء المدة المحددة للبت في الطلب، دون البت فيه

---

[٦١] باستثناء اللائحة السعودية وقواعدها التنفيذية، حيث اقتصر نص المادة (١٠) من هذه القواعد على الإشارة إلى تسجيل الجمعية في حالة قبول الطلب وتوفر القناعة بقدرة الجمعية على تحقيق أهدافها المحددة في نظامها، وسكت النص عن إيراد أي أحكام خاصة بحالة رفض قبول الطلب وحق مقدميه في الطعن بهذا القرار.

[٦٢] نذكر بأن المقصود بالرفض الضمني هو انقضاء المدة المحددة قانوناً للبت في الطلب دون صدور قرار فيه من الجهة المختصة بنظره.

[٦٣] أنظر المواد: (٨) من القانون الإماراتي، (١١ و ١٢) من القانون البحريني، (١١) من القانون العماني، (٧) من القانون القطري، (٩) من القانون الكويتي، (١١) من القانون اليمني.

سبباً لاعتبار الطلب مقبولاً، وبالغ القانون الإماراتي كثيراً في تحديد هذه المدة حيث جعلها (١٨٠) يوماً من استلام المؤسسين قرار رفض الطلب، أو انقضاء المدة دون البت فيه، وإطالة هذه المدة على هذا النحو، أمر غير محمود، لأنه يبقى مصير تأسيس الجمعية معلقاً لمدة طويلة.

أما القانون الكويتي، فقد سكت عن تحديد مدة للمؤسسين للتقدم بطعنهم بقرار الرفض، وهو بذلك يخلق إشكالية إجرائية في غاية الخطورة على ممارسة هذا الحق دون تقييده بقيد زمني.

(٢) **تحديد نوع الطعن**: اختلفت القوانين الستة فيما بينها في تحديد نوع الطعن الذي أتاحت للمؤسسين الحق فيه، وتوزعت في هذا الشأن إلى ثلاثة اتجاهات:

الأول/ وأخذ به القانون اليمني منفرداً، الذي أقر للمؤسسين بالحق في الطعن بقرار الرفض أمام القضاء، حيث نصت المادة (١١) منه على إعطاء الحق لأصحاب الشأن للطعن في قرار رفض الإشهار أمام المحكمة المختصة.

ويعد هذا النوع من الطعن، ضمانة أكيدة لممارسة الحقوق والحريات العامة، وللتطبيق السليم لأحكام القوانين التي تنظمها.

الثاني/ وإلتزمته قوانين كل من عمان وقطر والكويت، التي أقرت للمؤسسين بالحق في التظلم الإداري، أمام جهة الإدارة، من قرار رفض طلب إشهار الجمعية.

وحدد القانون العماني الجهة التي يجري التظلم أمامها بالوزير، الذي ينظر في التظلم دون التقيد بمدة زمنية للبت فيه، ويعتبر القرار الذي يصدره نهائياً، ونص القانون القطري على أن يقع التظلم أمام الوزير الذي يعرضه مشفوعاً برأيه على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً التالية على تقديمه، ويكون قرار مجلس الوزراء بالبت في التظلم نهائياً، مع الإشارة إلى أن نظر المجلس في الطعن لا يتقيد بمدة زمنية، أما القانون الكويتي فنص على أن يقع التظلم أمام الوزير أو (اللجان التي يعينها) [٦٤] دون أن يحدد مدة للنظر في التظلم، مع اعتبار القرار الصادر في التظلم غير قابل للطعن.

ويعد الطعن الإداري، سواء اتخذ شكل التظلم الولائي أو الرئاسي، أضعف أساليب ضمان ممارسة الحقوق والحريات العامة، لترابط مواقف الإدارة بمختلف مستوياتها مع بعضها، وعدم استقلالية بعضها عن بعض. خاصة إذا ما تم تحصين القرارات الصادرة برفض التظلم ضد الرقابة القضائية، وهو ما نصت عليه صراحة قوانين عمان وقطر والكويت التي اعتبرت القرارات التي

[٦٤] يفترض أن يحدد قرار يصدر عن الوزير اللجان المشار إليها في نص القانون، إلا أن المادة (٧) من القرار رقم (٢) الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢٦، جاءت بصياغة غير موفقة في هذا الشأن، حيث نصت على أن: (تقدم طلبات التظلم من رفض الشهر إلى الجهة المشار أليها في المادة التاسعة من قانون الأندية وجمعيات النفع العام). وبهذا أبقت الابهام الذي يكتنف نص القانون على حاله.

تصدرها جهات الإدارة/ الوزير ــ مجلس الوزراء ــ اللجان التي يعينها الوزير ــ نهائية لا تقبل الطعن فيها.

الثالث/ وأخذ به قانون كل من الإمارات والبحرين، وهو يجمع بين الأخذ بكل من التظلم الإداري والطعن القضائي، فقانون الإمارات يوجب التقدم بالتظلم أمام الوزير، والقانون البحريني يلزم بتقديمه أمام الجهة الإدارية المختصة، فإذا رفض التظلم من الجهة ذات الاختصاص صراحة، أو انقضت المدة المحددة للبت فيه دون الرد عليه، كان لأصحاب الشأن في القانون الإماراتي (اللجوء إلى القضاء) [٦٥]، دون تحديد المحكمة المختصة، مما يعني ترك ذلك لأحكام القانون المحدد لاختصاص المحاكم، وفي القانون البحريني الطعن في الرفض بدعوى أمام المحكمة المدنية الكبرى.

والنهج الذي سلكه القانونان الإماراتي والبحريني مقبول، لأنه يجمع ايجابيات التظلم الإداري والطعن القضائي، وهو يمكن أن يختصر إجراءات مراجعة قرار الرفض، إذا صدر قرار إداري في مرحلة التظلم الإداري بنقض قرار الرفض الصادر عن جهة الاختصاص الابتدائي، مما يغني عن اللجوء إلى الطعن القضائي بإجراءاته الطويلة.

---

[٦٥] في صياغة المادة (٨) من القانون الإماراتي، خلل في جانبين:
الأول/ أنه يعتبر قرار الوزير نهائيا، ثم يجيز الطعن فيه أمام القضاء.
والثاني/ أنه يحدد المدة التي يجيز الطعن فيها بقرار الوزير بـــ (١٨٠) يوماً من إخطار المتظلم برفض الطلب أو مضي المدة المقررة للبت في التظلم دون الرد عليه، (أيهما أقرب)، والعبارة الأخيرة لا تستقيم مع مضمون النص لأن الموعدين لا يمكن أن يجتمعا في حالة واحدة، لأن انقضاء المدة دون رد على الطلب لا يمكن أن يقترن بإخطار يوجه إلى المتظلم.

(٣) ملاحظات على التنظيم القانوني لحق الطعن في قرار رفض تسجيل وإشهار الجمعية في دول المجلس: يتيح لنا العرض الذي قدمناه للأحكام القانونية المنظمة للحق في الطعن في قرار رفض تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية في قوانين دول المجلس بالتظلم الإداري أو الطعن القضائي أن نستخلص ملاحظتين هامتين بشأن هذه الأحكام:

الأولى/ إن بعض هذه القوانين غالى كثيراً في تحديد المدد القانونية لمراحل الطعن المختلفة، ويأتي في مقدمة هذه القوانين، قانون دولة الإمارات الذي أعطى الحق لذوي الشأن للتظلم أمام الوزير خلال (١٨٠) يوماً، وللوزير سلطة البت في التظلم خلال (١٨٠) يوماً، ولذوي الشأن للطعن بقرار الوزير برفض التظلم مدة (١٨٠) يوماً أخرى وبذلك يكون مجموع هذه المدد (١٨) شهراً إذا استنفذت بأكملها، كل هذه قبل أن يبدأ القضاء بالنظر في الطعن المقدم إليه، الذي لا يتقيد بمدة معينة، إلا أنه يستغرق وقتاً لا يكون قصيراً في العادة، بالنظر لطبيعة إجراءات التقاضي التي تقتضي المرور بمراحل مختلفة.

وهكذا تنظيم إجرائي لمدد التظلم الإداري والطعن القضائي، التي قد تمتد زمنياً لسنتين أو أكثر، لا ينسجم مع متطلبات تيسير إجراءات تأسيس الجمعية واستقرار مركزها القانوني خلال أقصر وقت ممكن.

الثانية/ أن بعض قوانين دول المجلس أطلقت يد الإدارة في رفضها تسجيل وإشهار الجمعية، إما بسبب عدم إتاحتها الحق في الاعتراض على القرار الإداري الابتدائي برفض تسجيل وإشهار الجمعية، كما في اللائحة السعودية، أو في مرحلة التظلم الإداري في قوانين عمان وقطر والكويت التي لم تقيد الجهة صاحبة الاختصاص بالنظر في التظلم ببيان أسباب رفضه أو بوجوب صدور قرارها فيه خلال مدة محددة، بالإضافة إلى تحصينها هذا القرار ضد الرقابة القضائية، مما يتيح للإدارة ــ بمختلف مستوياتها ــ أن تنفرد باتخاذ القرار دون رقابة عليها.

المرحلة الأخيرة/ تسجيل وإشهار الجمعية أو رفضهما نهائياً:
اتضح لنا من استعراضنا للمراحل التي تمر بها إجراءات تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية، أن هذه الإجراءات تمر بالمسارات التالية:

المسار الأول/ ويبدأ بتقديم طلب المؤسسين إلى الجهة ذات الاختصاص للنظر في تسجيل وإشهار الجمعية، وأن هذا المسار ينتهي بإصدار هذه الجهة قرارها بقبول الطلب، وبهذا تنتهي إجراءات تسجيل وإشهار الجمعية بقيدها في السجل الخاص بالجمعيات الأهلية. أو برفض طلب تسجيل وإشهار الجمعية، ويترتب على قرار الرفض، صريحاً كان أو ضمنياً ــ في القوانين التي تأخذ بالرفض الضمني ــ أن يتخذ أصحاب الشأن/ مقدمو الطلب قرارهم، الذي لا يمكن أن يكون إلا واحداً من إثنين:

الأول/ أن يتوقفوا عند هذا الحد في متابعة إجراءات تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية، وبهذا ينتهي مسعاهم إلى ذلك، **والثاني/** أن يستعملوا حقهم القانوني في التظلم والطعن في قرار الرفض.

المسار الثاني/ ويبدأ بتقديم المؤسسين تظلمهم الإداري في قوانين الإمارات والبحرين وعمان وقطر والكويت إلى جهة الاختصاص الإداري بالنظر في التظلم، وطعنهم القضائي إلى المحكمة المختصة في القانون اليمني، ثم السير بهذه الإجراءات ــ بمراحلها المختلفة في حالة تعددها كما في القانون الإماراتي والبحريني ــ إلى أن تبلغ هذه الإجراءات نهايتها بصدور القرار النهائي في التظلم/ الطعن، وهذا القرار لا يمكن أن يكون إلا واحداً من إثنين، إما القبول ومن ثم تسجيل الجمعية وإشهارها وفقاً للأصول، أو الرفض، وبه تنتهي مساعي المؤسسين إلى تأسيس الجمعية إلى الفشل. ومتى صدر القرار بقبول طلب تسجيل وإشهار الجمعية، في مرحلة نظره الابتدائية، أو من جهة الاختصاص في الفصل في التظلم أو الطعن، وجب اتخاذ الإجراءات المقتضية لتنفيذ قرار القبول هذا، وهي [٦٦]:

(أ) تسجيل الجمعية بقيدها في السجل الخاص بالجمعيات الأهلية الذي تعده الجهة صاحبة الاختصاص [٦٧].

---

[٦٦] أنظر المواد: (٩) من قانون الإمارات، (٩ و ١٠) من قانون البحرين، (١٠) من قانون عمان، (٩) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٨) من قانون قطر، (٧) من قانون الكويت، (١٣) من قانون اليمن.

[٦٧] نشير إلى أن المادة (٧) من القانون الكويتي نصت على أن (ينشأ في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل سجل خاص (لكل جمعية أو نادي). والأرجح أن ما قصده النص الكويتي هو (ملف خاص) وليس (سجل خاص)، وهو ما ورد النص عليه في المادة (١٠) من القانون

ويفترض أن تقوم الجهة المختصة بتسجيل الجمعية بالاستناد إلى قرار الموافقة على قبول طلب تسجيلها، دون إنتظار لأي إجراء يقوم به المؤسسون أو طلب يتقدمون به [٦٨].

(ب) إشهار تأسيس الجمعية، وهو إجراء يقصد به إعلام الجمهور بتأسيس الجمعية واكتمال الإجراءات المقتضية لذلك، واكتسابها الشخصية القانونية التي تؤهلها لممارسة أنشطتها.

ونصت قوانين دول المجلس على أن يكون إشهار الجمعية عن طريق النشر، حيث نص القانون القطري على أن يتم نشر عقد تأسيس الجمعية ونظامها الأساسي في الجريدة الرسمية ونصت القواعد التنفيذية للائحة السعودية على نشر النظام الأساسي وحده في الجريدة الرسمية، بينما نصت قوانين البحرين وعمان والكويت على نشر ملخص النظام الأساسي في الجريدة الرسمية، في حين نص القانون اليمني على أن ينشر ملخص القيد ــ الأرجح أن المقصود هو ملخص النظام الأساسي ــ في صحيفة حكومية على نفقة الجمعية. بينما اكتفى القانون الإماراتي بالنص على أن ينشر قرار الإشهار وحده في الجريدة الرسمية.

القطري حيث جاء فيها: (تحتفظ الوزارة بملف لكل جمعية، يضم نسخة من عقد تأسيسها، ونظامها الأساسي، وشهادة تسجيلها، والقرارات الصادرة في شأنها).

[٦٨] تضمن القانون البحريني نصاً في مادته العاشرة ــ بدا غير واضح الدلالة لنا ــ، حيث جاء فيه: (تقوم الجهة الإدارية المختصة بإجراء التسجيل خلال ستين يوماً من تاريخ طلبه). فإذا فسر المقصود بالطلب على أن المقصود به طلب التسجيل الأول الذي يقدمه المؤسسون لغرض الموافقة عليه، فان النص لا يستقيم إلا إذا تمت الموافقة على هذا الطلب خلال مدة الستين يوما المحددة لنظره ــ كما سبق بيانه ــ، أما إذا كان المقصود أن يتقدم المؤسسون الذين حصلوا على الموافقة بطلب جديد لغرض تسجيل الجمعية بعد حصول الموافقة على ذلك، وأن تقوم الجهة الإدارية بالتسجيل خلال ستين يوما من تاريخ طلبه، فإننا نرى أن النص بهذا التفسير يفتقر إلى أي مبررات موضوعية، وفيه تأخير لتسجيل الجمعية دون سبب يقتضي ذلك.

إجراءات تعديل النظام الأساسي للجمعية بعد تسجيلها وإشهار قيامها: قد تقتضي ظروف أو اعتبارات موضوعية أن تعمد الجمعية الأهلية، بعد تسجيلها وإشهار قيامها والبدء بممارسة أنشطتها، إلى طلب تعديل نظامها الأساسي ليتماشى مع متطلبات طارئة لا تلبيها نصوص النظام بالصيغة التي صيغت بها إبتداء، وتجيز قوانين دول المجلس صراحة أو ضمناً للجمعية أن تقوم بإجراء التعديلات اللازمة على نظامها، شرط أن تستحصل الموافقة من الجهة المختصة على التعديل المطلوب، وفقاً للإجراءات التي اتبعت في الموافقة على النظام في مرحلة تأسيس الجمعية.

وعبرت المادة (١٤) من القانون البحريني على نحو صريح عن وجوب سلوك الإجراءات المشار إليها في حالة الرغبة في إدخال تعديل على نظام الجمعية، حيث جاء فيها: (تسري الأحكام السابقة الخاصة بالتسجيل على كل تعديل في نظام الجمعية، ويعتبر هذا التعديل كأن لم يكن ما لم يسجل وينشر في الجريدة الرسمية) [٦٩].

والمستفاد مما تقدم، أنه لابد لتمام التعديل من تقديم طلب للموافقة عليه، وصدور قرار بالموافقة من الجهة صاحبة الاختصاص الابتدائي، وفي حالة الرفض صدور الموافقة من الجهة المختصة بنظر التظلم أو الطعن، ثم تسجيل التعديل ونشره وفقاً للإجراءات التي سبق بيانها بشأن تسجيل وإشهار الجمعية.

---

[٦٩] قارن أيضاً نصوص المواد: (٩) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٨) من القانون القطري، (٧) من القانون الكويتي، (١٤) من القانون اليمني.

تقييم عام للأحكام المنظمة لتسجيل وإشهار الجمعيات الأهلية في قوانين دول المجلس: إنه أمر شائع في دساتير دول العالم، أن تقر للأشخاص بالحق في ممارسة الحقوق والحريات الأساسية، وأن تحيل في تنظيم هذه الممارسة إلى ما يقرره القانون من أحكام، وعلى هذا النهج سارت دساتير دول المجلس في تنظيمها ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والتزاماً به أصدرت القوانين المنظمة لها، والتي تضمنت الشروط والإجراءات اللازمة لتسجيل وإشهار الجمعية والمؤسسة الأهلية.

وتمارس الدولة، عبر أجهزتها المختصة، دورها في إقامة النظام العام ووقايته من أي تهديد بالإخلال به نتيجة ممارسة الأشخاص حقوقهم وحرياتهم الأساسية بما تملكه من سلطة اتخاذ تدابير ضبطية في إطار ما يعرف في فقه القانون الإداري، بسلطة الضبط الإداري [٧٠]. وهي تمارس هذه السلطة بوسائل مختلفة أبرزها اثنان هما، الترخيص والأخطار [٧١].

ويعد **الترخيص**، نظاماً وقائياً مانعاً، وهو يستلزم لممارسة أي من الحقوق والحريات الأساسية ضرورة الحصول على إذن سابق من السلطة المختصة. ويرجح الفقه تكييف السلطة المفوضة للجهة المختصة في منح الإذن أو رفضه، على أنها استثناء من الأصل العام وهو أن للأشخاص الحرية الكاملة في ممارسة النشاط الذي يطلبون من جهة

---

[٧٠] د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري ــ القاهرة ــ ١٩٩٣م، ص ١٦١ وما بعدها.

[٧١] د. محمد الطيب عبد اللطيف: نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ــ رسالة دكتوراه ــ جامعة القاهرة ــ ١٩٥٦م، وخاصة ص ٤٢٧ وما بعدها.

الإدارة منحهم الإذن بممارسته، ولهذا فان سلطة الجهة الإدارية المختصة يجب أن تكون مقيدة بقيود موضوعية وإجرائية، تحدد هذه السلطة بالحدود الضرورية للحفاظ على النظام العام.

أما **الاخطار** فهو نظام يقوم على أن السلطة الإدارية تمارس رقابتها، بناء على إعلام تتلقاه من ذوي الشأن بمباشرتهم النشاط، ويكون ذلك في الغالب من الممارسات بإيداع الأوراق الخاصة بهذا النشاط، ــ وهو في حالة الجمعيات والمؤسسات الأهلية ــ الأوراق الخاصة بمؤسسيها ونظامها إلى جهة الإدارة، ويترتب على هذا الإيداع المجرد، اكتساب الجمعية/ المؤسسة شخصيتها الاعتبارية، على أن يكون لسلطة الإدارة أن تتخذ موقف المعارضة من ممارسة هذا النشاط في موعد معين، ويكون ذلك في العادة بالطعن بهذه الممارسة أمام القضاء، متى وجدت جهة الإدارة فيها ما يخالف القانون أو يمثل خروجاً على الآداب أو يهدد النظام العام، ويكون للقضاء وحده في هذه الحالة سلطة الفصل في المعارضة، وإصدار القرار باستمرار ممارسة النشاط أو إلغائه، ويتيح نظام الاخطار هذا للأشخاص قدراً أوفر من الإمكانية على ممارسة الحقوق والحريات الأساسية، من ذلك الذي يتيحه نظام الترخيص الذي يمكن سلطة الإدارة من منع هذه الممارسة ابتداء.

ولا يترك العرض الذي قدمناه للشروط والإجراءات التي تضمنتها قوانين دول المجلس لتسجيل وإشهار الجمعيات/ المؤسسات الأهلية شكاً بأن هذه القوانين مجتمعة أخذت بنظام الترخيص في ما يتعلق بهذه

الخصوصية، لا بل أن البعض من هذه القوانين أخذ بنظام ترخيص يتصف بطابع التشدد مما حول جهة الإدارة من جهة (فحص) إلى جهة بحث وتحري، وهو ما يعكس التوجه الأمني والوقائي لهذه التشريعات في تنظيم ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات/ المؤسسات [٧٢].

وفي الوقت الذي تبدو لنا الأوضاع العامة في دول المجلس غير ملائمة للأخذ بنظام الاخطار على إطلاقه في ممارسة الحقوق والحريات الأساسية، ونرى أن الأخذ بنظام الترخيص له من المبررات التي تؤكد ضرورة الأخذ به، للحفاظ على النظام العام في هذه الدول، إلا أن ذلك لا يمنع من القول بوجوب الابتعاد عن التزمت في تحديد شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات/ المؤسسات الأهلية، وإقامة نظام الترخيص على الأسس التالية [٧٣]:

(أ) اشتراط عدد قليل من المؤسسين لتأسيس الجمعية.
(ب) فرض تقديم عدد محدود من الأوراق والوثائق.
(ج) استبعاد الاشتراطات التي تمنع الأفراد من ممارسة حقهم في تأسيس الجمعيات التي لا ترتبط مباشرة بهذه الممارسة.
(د) اختصار الإجراءات البيروقراطية اللازمة للترخيص بتأسيس الجمعية/ المؤسسة، واختزال مددها.
(ه) إلزام جهة الإدارة/ بمختلف مراتبها بتسبيب قراراتها برفض الترخيص لتأسيس الجمعية/ المؤسسة.

---

[٧٢] عبد الله خليل: حق تأسيس الجمعيات والتجمع السلمي في التشريعات العربية.
http/www.amnestymena.org/magazine/issue١٧/righttofreedomofassociation
[٧٣] ليون آيريش وآخرون: دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني، مشار إليه سابقا، ص ٢٤ وما بعدها.

(و) الإقرار للمؤسسين بالحق في الطعن القضائي بقرار رفض إشهار الجمعية/ المؤسسة.

(٣) الآثار المترتبة على تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية:

تتمثل أهم الآثار المترتبة على تسجيل الجمعية الأهلية وإشهارها في إثنين هما:

الأول/ اكتساب الجمعية الأهلية الشخصية القانونية الاعتبارية:

وقد أجمعت قوانين دول المجلس على اكتساب الجمعية الشخصية الاعتبارية بمجرد إتمام إجراءات تسجيلها وإشهارها التي سبق استعراضها [٧٤] ويضمن اكتساب الجمعية هذه الشخصية أن تتميز عن الشخصيات القانونية لمؤسسيها ولأعضائها من جهة، وعن الجماعات الأخرى التي تكتسب مثل هذه الشخصية بمقتضى القانون.

وبناءً على ذلك تصبح للجمعية ذمتها المالية الخاصة بها المستقلة عن الذمم المالية لأعضائها [٧٥]، كما يكون لها الحق في التملك [٧٦]، وإبرام العقود مع الغير والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة

---

[٧٤] أنظر المواد: (٩) من قانون الإمارات، (١) من قانون البحرين، (١) من اللائحة السعودية، (١٠) من قانون عمان، (٩) من قانون قطر، (٢) من قانون الكويت، (١٢) من قانون اليمن.

[٧٥] تؤكد نصوص صريحة في قوانين بعض دول المجلس ما تمت الإشارة إليه في المتن، حيث تنص على أن (أموال الجمعية ملك لها)، وأنه ليس لأعضائها ممن يحتفظون بصفة العضوية في الجمعية، أو زالت عنهم هذه الصفة لأي سبب حق في هذه الأموال.
أنظر: المادة (٣٧) من قانون الإمارات، المادة (٤٣) من القانون العماني، المادة (٢٣) من القانون القطري.

[٧٦] يقيد حق الجمعية في تملك العقارات والانتفاع بها بالقدر الضروري لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله، أنظر مثلاً: (م ٧) من القانون البحريني، (م ١٣) من القانون العماني.

لتمكينها من ممارسة نشاطاتها، والتقاضي بأي صفة كانت في المنازعات مع الغير المتعلقة بهذه النشاطات.

واكتساب الجمعية الشخصية القانونية الاعتبارية ضروري للغاية لتمكينها من ممارسة النشاطات المحققة للأغراض التي أنشئت من أجلها، فبدون هذه الشخصية لن تكون للجمعية (أهلية التصرف) على نحول مستقل عن أعضائها.

الثاني/ البدء بممارسة الجمعية النشاطات المحققة لأغراضها:

وقد أجمعت قوانين دول المجلس على النص ــ على نحو مباشر أو غير مباشر ــ على عدم جواز أن تباشر الجمعية أياً من نشاطاتها إلا بعد تمام إجراءات تسجيلها وإشهارها، فمتى تمت هذه الإجراءات، أصبح بإمكان الجمعية ممارسة جميع النشاطات التي تقع في الدائرة المبينة في نظامها الداخلي، مع مراعاة ما يلي [٧٧]:

(أ) الالتزام التام بالنشاطات التي تتفق مع الأغراض المحددة في النظام الأساسي للجمعية، وعدم تجاوز النشاطات إلى غير ذلك.

---

[٧٧] للاطلاع تفصيلاً على النصوص القانونية ذات الصلة، التي تضمنتها قوانين دول المجلس، أنظر المواد: (١٦) من القانون الاماراتي، (١٨) من القانون البحريني، (٢) من اللائحة السعودية، (٥) من القانون العماني، (١) من القانون القطري، (٢ و ٦) من القانون الكويتي، (١٩) من القانون العماني.
وتضمن القانون الاماراتي في المادة (٥٤) منه نصاً صريحاً بشأن حظر قيام أي جماعة أو جهة بممارسة أي نشاط من أنشطة الجمعيات، إلا وفقا لأحكام هذا القانون، وبعد إتمام إجراءات إشهارها، وفي حالة المخالفة، (تصدر الوزارة قرارا بإيقاف هذا النشاط، أو إغلاق المقار المخالفة لذلك، وعلى السلطات المختصة بالدولة تنفيذ هذا القرار بالطريق الجبري عند الاقتضاء، ولا يخل ذلك بالمسؤولية المدنية والجزائية).

(ب)تجنب ممارسة نشاطات معينة حظرت قوانين دول المجلس على الجمعية ممارستها وهي:

١- الاشتغال بالسياسة بوجه عام، مع إشارة بعض القوانين إلى ممارسة خاصة تدخل في هذا الإطار منها: التدخل في الأمور التي تمس أمن الدولة ونظام الحكم فيها في القانون الإماراتي [٧٨]، أو تكوين الأحزاب في القانون العماني، أو أنشطة ذات طابع حزبي أو مزاولة أعمال الدعاية الانتخابية أو تسخير جزء من أموالها لهذه الأغراض بصورة مباشرة أو غير مباشرة في القانون اليمني.

٢- التدخل في المسائل الدينية وإثارة النزعات الطائفية أو العنصرية، وقد ورد هذا الحظر في قوانين الإمارات والكويت وعمان، وأضاف القانون الأخير إلى ذلك وجوب أن تنأى الجمعية عن التكتلات القبلية والفئوية.

٣- الدخول في المضاربات المالية، وقد ورد النص على هذا الحظر في القانون البحريني والعماني واللائحة السعودية.

---

[٧٨] جاء في نص المادة (١٦) من هذا القانون (ويحظر عليها ــ أي على الجمعية ــ، وعلى أعضائها، التدخل في السياسة)، والنص بهذا الإطلاق، يتجاوز الغرض المقصود تحقيقه من حظر تدخل الجمعية ذاتها في السياسة، لأن تدخل عضو الجمعية بصفته الشخصية في السياسة لا يؤثر في ممارسة الجمعية لنشاطاتها المحققة لأغراضها.
ونشير هنا إلى أن القانون التونسي ينص على أنه (لا يمكن أن يكون مسيرو الجمعية ذات الصبغة العامة ممن يضطلعون بمهام أو بمسؤوليات ضمن الهياكل المركزية المسيرة للأحزاب السياسية). أنظر: عبد الله خليل: المرجع السابق.
وحظرا بهذه الحدود الضيقة يبدو كافيا لحماية الجمعية الأهلية من أي تأثير عليها بتسخيرها لأغراض سياسية.

(ج) الحصول على موافقة مسبقة على القيام ببعض الأنشطة المالية، كجمع التبرعات وقبول الإعانات، أو المشاركة في أنشطة منظمات أجنبية أو دولية، وسترد تفصيلات بشأن هذه المسائل لاحقاً في المواضع المناسبة.

* * *

الفصل الرابع

إدارة الجمعية الأهلية

الفصل الرابع
إدارة الجمعية الأهلية

خصصت قوانين دول المجلس العديد من موادها، لبيان الأحكام الخاصة بإدارة الجمعية الأهلية، بما في ذلك الهياكل الإدارية والتنفيذية والرقابية وأسلوب وإجراءات عملها.

يضاف إلى ذلك أن الهياكل المختلفة التي تناط بها وظائف إدارة الجمعية الأهلية، تتكون من أعضاء الجمعية، باستثناء هياكل الرقابة الخارجية عليها.

ولهذا فان دراسة التنظيم القانوني لإدارة الجمعية الأهلية تقتضي البحث في الأحكام التي تضمنتها قوانين دول المجلس ونظمت بها كل ما أشرنا إليه، وهذا ما سنقوم به تباعاً في هذا الفصل.

(١) العضوية في الجمعية الأهلية:

سبق القول، بأن الأصل في العضوية في الجمعية الأهلية، أنها عضوية (مفتوحة) [٧٩] ، مما يعني أن أبواب الجمعية مفتوحة لكل راغب في الانضمام إليها للمشاركة في أنشطتها والانتفاع من خدماتها، شريطة أن تتوافر فيه الشروط التي يشترطها كل من القانون والنظام

[٧٩] نذكر هنا بما سبقت الإشارة إليه أكثر من مرة، من أن (المؤسسة الأهلية) تختلف عن (الجمعية الأهلية) بشأن العضوية فيها، حيث يكون نظام العضوية في المؤسسة الأهلية (مغلقا)، وبذلك تقتصر العضوية على مؤسسها/ مؤسسيها.

الأساسي للجمعية، بما في ذلك الشروط الخاصة التي تقتضيها (خصوصية) الجمعية التي تقتصر عضويتها على فئة معينة أو أكثر من الأعضاء [٧٨].

ومع اعتماد مبدأ (العضوية المفتوحة) من قبل الجمعية الأهلية، فإن اكتساب صفة العضوية فعلاً يقتضي توفر شروط في الراغب في اكتسابها، وإتباع إجراءات محددة لهذا الغرض، كما أن اكتساب الشخص صفة العضوية في الجمعية يعطيه حقوقاً ويرتب عليه التزامات، وأخيراً فإن هذه الصفة تزول عن الشخص لسبب ما بعد اكتسابها، وسنقوم بدراسة الأحكام القانونية المتعلقة بكل المسائل التي أشرنا إليها. مبتدئين بالإشارة إلى أن قوانين دول المجلس أجمعت على النص على أن يتولى النظام الأساسي للجمعية تحديد كل ما يتعلق بشروط العضوية فيها، وإجراءات قبول الأعضاء وانقضاء عضويتهم في الجمعية، بالإضافة إلى تحديد حقوقهم وواجباتهم [٧٩].

إلا أن إيكال قوانين دول المجلس تحديد ما أشارت إليه في الأنظمة الأساسية للجمعيات الأهلية، لم يحل دون أن تتضمن هذه القوانين ذاتها أو لوائحها التنفيذية، بعض الأحكام المتصلة بالعضوية في الجمعية، كما أن الأنظمة الأساسية الاسترشادية التي أصدرتها الوزارات المكلفة

---

[٧٨] يصدق ما أشرنا إليه في المتن بشكل خاص على الجمعية المهنية. أنظر مثلاً نص المادة (٢/١٢) من القانون القطري الذي يقضي بأنه: (يشترط في العضو المؤسس أو المنضم إلى الجمعية المهنية، أن يكون مقيدا بأحد سجلات القيد المهنية).
ومن الشروط الخاصة أيضا، اشتراط أن يكون العضو من سكنة المنطقة الجغرافية التي تمارس الجمعية نشاطاتها فيها، إذا اقتصر نشاط الجمعية على سكنة منطقة محددة.

[٧٩] أنظر في هذه المسألة، المواد: (١/٤) من القانون الاماراتي، (٥/هـ) من القانون البحريني، (٤/٥) من اللائحة السعودية و (٥/١٤) من القواعد التنفيذية للائحة، (٧/و) من القانون العماني، (٣/٥) من القانون القطري، (٥/د) من القانون الكويتي، (٤/ب/٥) من القانون اليمني.

بتطبيق القوانين المنظمة للجمعيات الأهلية تضمنت نصوصاً (نموذجية/ استرشادية) بهذا الخصوص، وتسمح هذه وتلك باستخلاص الأحكام ذات الصلة بالعضوية في الجمعيات الأهلية في دول المجلس:

١) **أنواع العضوية**: تضمنت قوانين بعض دول المجلس نصوصاً تفيد صراحة أن العضوية في الجمعية الأهلية متعددة الأنواع، ومن هذه القوانين:

أ- **القانون الإماراتي**: الذي نص في المادة (٥) على أن العضوية في الجمعية ثلاثة أنواع، عضوية عاملة وعضوية منتسبة وعضوية فخرية.

ب- **اللائحة السعودية**: حيث نصت المادة (٥) من النظام الاسترشادي للنظام الأساسي للجمعية الخيرية الصادر بالقرار الوزاري رقم (٣٨٠٦) بتاريخ ١٤١٣/٦/١ هـ، على أن أنواع العضوية ثلاثة: عضو عامل وعضو منتسب وعضو شرف.

ج- **القانون الكويتي**: وفقاً للمادة (٤) من النظام الأساسي النموذجي لجمعيات النفع العام الصادر بالقرار الوزاري رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٥م فإن العضوية في الجمعية الأهلية على ثلاثة أنواع: عضو عامل ــ عضو شرف أو فخري ــ عضو منتسب.

ويتضح مما تقدم الاتفاق بين الصكوك القانونية التي أشرنا إليها على تقسيم العضوية في الجمعية إلى ثلاثة أنواع هي:

العضو العامل: وهو العضو الذي يحمل جنسية الدولة. وهو ما يُصرح به النصان الإماراتي والكويتي، ويستفاد من النص السعودي [٨٠]، من الذين تتوافر فيهم شروط العضوية وتقدم بطلب للانضمام إليها وتم قبول طلبه. ويكون للعضو العامل الحق في ممارسة جميع حقوق العضوية وتقع عليه جميع الالتزامات المترتبة عليها [٨١].

العضو الفخري/ عضو شرف: ويطلق هذا الوصف على أشخاص تمنحهم الجمعية هذه الصفة تقديراً لمكانتهم الوطنية، أو للخدمات التي قدموها للجمعية ذاتها، ويكون لهم الحق في المشاركة في الجمعية العمومية ومناقشة ما يطرح عليها، دون أن يكون لهم الحق في التصويت.

ويجيز النظام الاسترشادي الكويتي لمجلس إدارة الجمعية بعد أخذ موافقة الجمعية العمومية أن يرشح رئيساً فخرياً للجمعية له حق حضور اجتماعات مجلس إدارتها.

العضو المنتسب: وقد اختلفت القوانين الثلاثة في تعريفه:

---

[٨٠] تورد المادة (٥/أ) من النظام الاسترشادي السعودي عبارة غير مفهومة جاء فيها (وهذه العضوية قاصرة على الرجال والنساء). فهي غير واضحة الدلالة، وما تنص عليه لا يحتاج إلى نص يقرره لأن العضوية لا يمكن أن تكون لغير من ذكروا في النص.

[٨١] نشير هنا إلى أن المادة (٢٩) من القانون البحريني تضمنت إشارة إلى (الأعضاء العاملين)، دون تعريفهم، مع أن هذا القانون خلا من الإشارة إلى أنواع أخرى من العضوية.

فهو بصريح **النص الإماراتي** (كل من ينضم إلى الجمعية طبقاً لنظامها الأساسي من المقيمين بالدولة من غير مواطنيها).

أما **النظام الاسترشادي النموذجي الكويتي،** فقد عرف العضو المنتسب تعريفاً مبهماً، حيث جاء فيه (وهو من غير الأعضاء العاملين أو الفخريين، وينتفع بمرافق الجمعية وفقاً لأحكام المادة (١٠) لهذا النظام).

وبالرجوع إلى المادة (١٠) من النظام الاسترشادي الكويتي نجدها تقرر أنه: (يجوز أن تقبل الجمعية **منتسبين من غير الأعضاء، ينتفعون بمرافق الجمعية، دون أن يكون لهم أي حق في الاشتراك في إداراتها بأي وجه،** ويكون قبولهم لمدة محدودة بقرار من مجلس الإدارة).

ولا يساعد هذا النص كثيراً على معرفة من هو الشخص الذي تقبله الجمعية منتسباً من غير الأعضاء، ولا لماذا تقبله بهذه الصفة، وليس بصفة عضو عامل.

والغريب في صياغة النصين المشار أليهما من النظام الاسترشادي الكويتي، أنها حامت حول مسألة، دون أن تظهرها بعبارة مباشرة فيه، عالجتها المادة (١٣) من القانون الكويتي معالجة صريحة وقاطعة حيث ورد فيها أنه: (ويكون للأعضاء **غير الكويتيين** حق

الانتفاع بمرافق الجمعية **كأعضاء منتسبين** [٨٢]، وبهذا يكون العضو المنتسب في القانون الكويتي عضو الجمعية الذي لا يحمل جنسية الدولة، وهو في هذه الناحية يتفق مع نص القانون الإماراتي الذي أشرنا إليه قبل قليل.

وجاء تعريف العضو المنتسب في **النظام الاسترشادي السعودي** بعيداً في مضمونه عن التعريف الوارد في القانونين الإماراتي والكويتي، حيث عرفت المادة (٥/ب) من هذا النظام العضو المنتسب على أنه: (العضو الذي يطلب الانتساب إلى عضوية الجمعية، ويقبل ذلك مجلس الإدارة، بعد تحقق الشروط المنصوص عليها بالمادة (٤)، **عدا شرط السن**). مما يعني أن العضو المنتسب، هو العضو الذي لم يتم الثامنة عشرة من عمره، ويجوز قبوله عضواً في الجمعية على الأغلب رغبة في تمكينه من الانتفاع من خدمات الجمعية الخيرية.

٢) **شروط العضوية**: مع أن قوانين دول المجلس أجمعت على النص على أن تتحدد شروط الانضمام إلى عضوية الجمعية في نظامها الأساسي، إلا أن بعض هذه القوانين أورد في نصوصه ما يمكن اعتباره شروطاً أساسية للعضوية في أي جمعية خاضعة لأحكامها، ومن هذه القوانين، القانون البحريني (م ٤)، والقانون العماني

[٨٢] عدلت المادة (١٣) من القانون الكويتي بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٣م، وصدر النظام الاسترشادي في العام ٢٠٠٥م، وكان عليه أن يراعى مضمون هذا التعديل.

(م/٧/و)، والقانون القطري (م ٢/١/٢)، والشروط التي نصت عليها هذه القوانين هي [٨٣].

(أ) إكمال سن الثامنة عشرة من العمر.
(ب) إلا يكون قد حكم على الشخص في جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، إلا إذا رد إليه اعتباره.
(ج) وأضافت بعض القوانين إلى الشرطين السابقين وجوب أن يكون الشخص محمود السيرة وحسن السلوك.
(د) وتضمن القانون القطري نصاً صريحاً يقضي بوجوب أن يكون عضو الجمعية قطرياً، مع التذكير بما سبقت الإشارة إليه، من أن هذا القانون يجيز لمجلس الوزراء عند الضرورة، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وبناء على اقتراح الوزير تأسيس جمعيات لا تتوفر فيها بعض الشروط المنصوص عليها في البندين (١/أ) و (٢/أ) من المادة (٢) منه، مما يعني أن هذا الاستثناء يمكن أن يمتد إلى اشتراط أن يكون العضو المؤسس أو المنضم إلى الجمعية قطرياً.

---

(٨٣) انفرد القانون البحريني بإيراد نص في المادة (٤) منه، أضيف إليها بالمادة (٢) من المرسوم بقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠م، جاء فيه: (ويحظر الجمع بين عضوية أكثر من جمعية تعمل في أنشطة نوعية مختلفة، إلا بموافقة الوزير المختص).
ويبدو لنا هذا النص، كما يفهم من ظاهره، مفتقرا إلى مبررات موضوعية يمكن أن يؤسس عليها حكمه. ذلك لأنه لا يمكن تصور وجود أي موانع موضوعية تحول دون الجمع بين عضوية جمعيتين تعملان (في أنشطة نوعية مختلفة)، كأن يكون الشخص عضوا في جمعية لرعاية الأيتام، وأخرى تنشط في مجال الثقافة، لكي يكون هناك ما يستدعي الحصول على موافقة الوزير على الجمع بين عضوية الجمعيتين.
وبمقارنة النص المشار اليه بالنص الوارد في المادة (٤٢) من القانون ذاته، الذي يقضي بـــ (عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة في أكثر من جمعية تعمل في ميدان واحد إلا بإذن خاص من الجهة الإدارية المختصة). نلاحظ عدم توافق النصين مع بعضهما، ويبدو النص الأخير أكثر منطقية من ناحيتين، أولاهما/ أنه يختص بعضوية مجلس الإدارة حصرا وليس العضوية في الجمعية، وثانيتهما/ أنه يقتصر على الجمع بين عضوية مجلس الإدارة في أكثر من جمعية في ميدان واحد. ولذلك قد يستوجب هذا الجمع تدقيقا وموافقة، احتياطا من أجل الحيلولة دون تعرض مصالح أي من الجمعيتين لاحتمال أن يلحق بها ضرر ما.
أما الحالة المنصوص عليها في المادة (٤) من القانون، فلا تتوفر فيها فرصة لحصول الاحتمال الذي أشرنا إليه، وهذا يدعونا للتأكيد على افتقار النص إلى مبررات موضوعية.

ونشير هنا إلى أن عدداً من قوانين دول المجلس أجازت قبول الأجنبي بصفة عضو منتسب في الجمعية، كما سبق بيانه قبل قليل.

ونعود هنا للتذكير مجدداً بما سبق أن قلناه بشأن اشتراط عدم وجود سوابق قضائية لدى الشخص، وأن يكون محمود السيرة وحسن السلوك، لكي يقبل عضواً في الجمعية، حيث أن هذين الشرطين يمكن أن يعرقلا عملية الإدماج الاجتماعي لأشخاص محتاجين إلى ذلك، لكي يحصنوا ضد احتمال العودة إلى ارتكاب الجريمة مجدداً، أو الخروج على قواعد السلوك القويم التي يرتضيها المجتمع. ولهذا فإننا ندعو إلى إلغاء هذين الشرطين من بين الشروط التي يجب توفرها في الشخص الذي يرغب في الانضمام إلى عضوية الجمعية.

وتضمنت الأنظمة النموذجية/ الاسترشادية التي صدرت بقرارات وزارية في دول المجلس نصوصاً بشأن شروط العضوية في الجمعية جاءت في أغلبها تكراراً للشروط التي أوردتها القوانين، والتي استعرضناها فيما تقدم، وأضاف بعض هذه الأنظمة إلى ذلك، شروطاً تفيد مجتمعة معنى قبول العضو لنظام الجمعية والالتزام باحترامه والسعي إلى تحقيق الأهداف المحددة فيه، وهذه كلها تتجسد عملياً بالطلب الذي يتقدم به الشخص للحصول على عضوية الجمعية المعبر عن رغبته الصريحة في ذلك من ناحية، وعن التزامه بنظامها وأهدافها من ناحية أخرى.

٣) **إجراءات اكتساب صفة العضوية**: يقوم اكتساب صفة العضوية في أي جمعية أهلية على اجتماع ثلاثة عناصر هي:

أ- اعتماد الجمعية مبدأ العضوية المفتوحة.
ب- استجماع طالب العضوية الشروط المحددة لذلك في القانون و/ أو النظام الأساسي.
ج- تعبير الشخص عن رغبته في اكتساب صفة العضوية بطلب يتقدم به لهذا الغرض إلى الجمعية.

غير أن تمام اكتساب العضوية يتوقف على صدور قرار بذلك من الجهة صاحبة الصلاحية، وفقاً لإجراءات محددة واجبة الإتباع. وقد خصصت الأنظمة الأساسية النموذجية/ الاسترشادية التي أصدرتها الوزارات المختصة في دول المجلس لتسترشد بها الجمعيات في صياغة أنظمتها الأساسية، بعضاً من موادها لتحديد الإجراءات اللازمة لهذا الغرض، وخلاصة هذه المواد ما يلي:

أ- تقديم الراغب في اكتساب صفة العضوية طلباً إلى الجمعية لهذا الغرض، اشترطت بعض الأنظمة الاسترشادية اقترانه بوثائق معينة (النظام الإماراتي)، أو بوجوب دفع رسم الالتحاق (النظام الكويتي).

ب- أن ينظر مجلس الإدارة في الطلب، وقد اختلفت الأنظمة الاسترشادية في إلزام مجلس الإدارة بأن يقوم بذلك خلال مدة معينة أم لا.

فالنظام الإماراتي أوجب أن ينظر المجلس الطلب في أول اجتماع له بعد تقديم الطلب.

بينما لم يلزم النظامان الاسترشاديان العماني والكويتي مجلس الإدارة بالنظر في الطلب خلال مدة معينة، وبذلك يترك هذا الأمر لتقدير المجلس دون معقب عليه.

في حين ألزم النظامان الاسترشاديان القطري واليمني مجلس الإدارة بأن ينظر الطلب خلال شهر/ ثلاثين يوماً، ولكنهما اختلفا في تحديد الأثر المترتب على انقضاء هذه المدة دون قيام المجلس بالبت صراحة في الطلب، حيث اعتبر النظام القطري انقضاء هذه المدة بمثابة رفض ضمني للطلب، في حين ذهب النظام اليمني إلى عكس ذلك تماماً، معتبراً انقضاء المدة، دون البت صراحة في الطلب بمثابة قبوله ضمنياً.

ويبدو نهج النظام اليمني الأكثر ملائمة لتمكين الشخص من ممارسة حقه في الانضمام إلى الجمعية، وهو يحفز مجلس الإدارة على اتخاذ قرار صريح في الطلب خلال مدة محددة، بدلاً من تمكينه من التراخي في هذا الشأن دون مبرر مقبول.

(أ) إخطار مقدم الطلب بالقرار المتخذ من قبل مجلس الإدارة، بالقبول أو الرفض. فإذا كان القرار بالقبول وجبت متابعة إجراءات قيد العضوية في سجلات الجمعية، ودفع الرسوم اللازمة لذلك. ويتميز النظام الاسترشادي الكويتي بأنه أورد نصاً يقضي بوجوب قيام الشخص الذي قبل طلبه بسداد الاشتراك طبقاً للائحة المالية، وإلا أعتبر طلبه كأنه لم يكن، مما يعني اعتبار قرار قبول طلبه ملغياً.

أما إذا كان قرار المجلس بالرفض، فان تبليغ صاحب الطلب به، يتيح له فرصة الطعن به، إذا كان النظام يعطيه هذا الحق.

(ب)الطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني: اختلفت الأنظمة الاسترشادية الخمسة في تحديد خياراتها في هذا الشأن، إلى الاتجاهات التالية:

الأول/ أخذ به النظامان العماني والكويتي، حيث لم يتضمنا أي نص يشير إلى حق مقدم الطلب في الطعن في قرار رفض طلبه أو التظلم منه صراحة أو ضمناً، مما يعني أن قرار الجهة المختصة في هذا الشأن يعتبر نهائياً، مع الإشارة إلى أن المادة (٨) من النظام الاسترشادي الكويتي نصت على أنه (لا يجوز إعادة النظر في طلبات العضوية التي سبق رفضها قبل مضي سنة من تاريخ الرفض). وهكذا إعادة نظر تعتبر من قبيل التظلم الولائي لدى الجهة صاحبة الاختصاص، مقيداً بقيد زمني هو مرور سنة على

رفض الطلب السابق. ولهذا فان هذا الأسلوب يعد من أضعف أساليب التظلم الإداري من قرار الرفض.

الثاني/ أخذ به النظامان الاسترشاديان في كل من الإمارات وقطر، حيث أتاحا لمقدم الطلب الذي رفض قبوله، الحق في التظلم، إلا أنهما اختلفا في تحديد الجهة التي يقع أمامها هذا التظلم، فالنظام الإماراتي نص على وقوعه أمام الجمعية العمومية للجمعية في أول اجتماع لها، ويكون قرارها فيه نهائياً، بينما اختار النظام الاسترشادي القطري النص على أن يكون لمن رفض طلبه التظلم لدى الوزير خلال ثلاثين يوماً من الاخطار بالرفض أو انقضاء مدة النظر فيه دون البت فيه صراحة، ويكون قرار الوزير في التظلم نهائياً.

وإلى هذا الاتجاه تنتمي اللائحة التنفيذية للقانون اليمني، حيث نصت المادة (٢٦/ج) منها على أنه: (في حال رفض طلب الانتساب خلال المدة المحددة في الفقرة (ب) من هذه المادة يحق لطالب الانتساب أن يتظلم من قرار الرفض لدى الوزارة خلال شهر من تاريخ تبليغه بهذا القرار، فإذا أيدت الوزارة قرار الرفض فلطالب الانتساب الطعن بقرار الوزارة لدى المحكمة المختصة، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار).

ويختلف النص اليمني عن النص الوارد في النظام الاسترشادي القطري في أنه يفتح البابا لمراجعة القرار الإداري الصادر عن (الوزير/ الوزارة) من قبل القضاء، وبهذا فهو يتيح لمقدم الطلب فرصة أفضل لضمان تمكينه من ممارسة حقه في الانضمام إلى الجمعية، متى كان سعيه إلى ذلك يتوافق مع أحكام القانون.

ومتى قررت الجهة المختصة بالنظر في الطعن/ التظلم المقدم من صاحب الشأن قبوله، فان ذلك يؤدي إلى اعتبار طلبه بالانضمام إلى الجمعية مقبولاً، وتترتب عليه الآثار ذاتها التي كانت سوف تترتب لو أن طلبه قبل إبداء من قبل مجلس إدارة الجمعية عند عرضه عليه.

٤) **حقوق وواجبات عضو الجمعية**: يترتب على اكتساب الشخص صفة عضو الجمعية، بعد استكمال الإجراءات اللازمة لذلك، والتي سبق استعراضها، أن تصبح له حقوق وعليه واجبات.

ولم تورد قوانين دول المجلس نصوصاً تبين تحديداً ماهية هذه الحقوق والواجبات، وإنما أجمعت على ترك تحديدها للنظام الأساسي للجمعية، وانفردت اللائحة التنفيذية للقانون اليمني بالنص في المادتين (٢٧) و (٢٨) منها على تحديد حقوق عضو الجمعية وواجباته، بينما تضمنت الأنظمة الاسترشادية التي أصدرتها الوزارات المكلفة بتطبيق القوانين الخاصة بالجمعيات الأهلية في

دول المجلس نصوصاً حددت المهم من هذه الحقوق والواجبات. وما نستخلصه من هذه وتلك، نجمله فيما يلي:

(أ) حقوق عضو الجمعية: تتمثل أبرز هذه الحقوق بالآتي:

- حضور اجتماعات الجمعية العمومية للجمعية الأهلية، والمشاركة في مناقشة ما يطرح من قضايا على جدول أعمالها، والتصويت على القرارات التي تتخذ فيها.

  ويقتصر حق التصويت على القرارات التي تتخذها الجمعية العمومية على الأعضاء العاملين تحديداً، بينما لا يكون لغيرهم من الأعضاء/ المنتسبين والفخريين الحق في التصويت.

- الحق في الترشيح لعضوية مجلس إدارة الجمعية واللجان التي تتشكل في إطارها، والمشاركة في انتخاب أعضاء المجلس واللجان. وهذا الحق ينفرد به العضو العامل وحده حصراً.

- الحق في المشاركة في مختلف الأنشطة التي تؤديها الجمعية، والانتفاع من الخدمات التي تقدمها، ولكل من العضو العامل والعضو المنتسب الإفادة والمشاركة في هذه الأنشطة والخدمات.

(ب) واجبات عضو الجمعية: وأبرز هذه الواجبات ما يلي:

- التقيد التام بأحكام القانون والنظام الأساسي للجمعية، وعدم مخالفة أي منهما، أو ممارسة أي نشاط باسم الجمعية يمثل خروجاً على أهداف الجمعية المحددة في النظام، تحت طائلة تحمله المسؤولية القانونية عن أي مخالفة يرتكبها في هذا المجال، بالإضافة إلى مساءلته تأديبياً من قبل الجمعية وفرض العقوبة المناسبة عليه، بما في ذلك فصله من عضوية الجمعية عند الاقتضاء.

- تسديد الالتزامات المالية المفروضة عليه بموجب النظام الأساسي للجمعية، بما في ذلك رسوم الانتساب/ الالتحاق والاشتراكات.

- تنفيذ أي مهام توكل إليه من قبل الجمعية العمومية و/ أو مجلس الإدارة، يقتضي القيام بها لتحقيق الأغراض التي تسعى إليها الجمعية.

(ج) انتهاء العضوية في الجمعية: تنتهي العضوية في الجمعية وفقاً للقواعد التي تتقرر في النظام الأساسي للجمعية، وللأسباب الواردة فيه، وهي تتمثل فيما يلي:

- الوفاة، حيث تنتهي بها الشخصية القانونية للعضو المتوفى، ويترتب على ذلك تلقائياً انقضاء عضويته في الجمعية.

- انسحاب العضو من الجمعية بقرار ينفرد باتخاذه بإرادته، وهذا الانسحاب أحد مظاهر الوجه الثاني لممارسة الحق في حرية التكتل/ التجمع، وهو كما ذكرنا سابقاً الحق في حرية عدم التكتل/ التجمع، والذي يعبر عنه بعدم جواز إجبار الشخص على الانضمام إلى جمعية، وهذا الحق يتفرع عنه عدم جواز إرغام أحد على الاستمرار في عضويته في الجمعية بعد انضمامه إليها، فيكون له أن ينسحب من هذه العضوية متى شاء.

وتنبغي الإشارة هنا إلى أن الانسحاب لا تتوقف آثاره على موافقة الجمعية عليه، ولهذا لا يصح التعبير عنه بالاستقالة كما ورد في بعض الأنظمة الاسترشادية، لأن الاستقالة لا تنتج آثارها إلا إذا قبلت من الجهة التي قدمت إليها.

- عدم وفاء العضو بالتزاماته المالية تجاه الجمعية، وذلك بالامتناع عن دفع الاشتراكات مدة يحددها النظام الداخلي، حيث يجوز للجمعية اتخاذ قرار بإنهاء عضويته في الجمعية.

وتضمنت بعض الأنظمة الاسترشادية نصوصاً أجازت إعادة صفة العضوية إلى من فقدها لهذا السبب، إذا قام بسداد ما ترتب بذمته من اشتراكات متراكمة خلال مدة معينة.

- فقدان العضو أحد شروط العضوية، ويتحقق هذا عندما يفقد العضو أحد الشروط التي تقبل بطبيعتها الفقدان، كأن يحكم عليه بعد انضمامه إلى الجمعية في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، أو أن يفقد أهليته القانونية لإصابته بالجنون.

- الفصل من الجمعية بقرار تأديبي يتخذ وفقاً للإجراءات التأديبية المعتمدة في الجمعية، في حالة ارتكابه مخالفة تستوجب فرض هذه العقوبة عليه.

(٢) الجمعية العمومية [٨٤]:

تدار الجمعية الأهلية ديمقراطياً على نحو مباشر بمشاركة جميع أعضائها العاملين في صنع القرارات الرئيسية المتعلقة بنشاطها في إطار ما يعرف بالجمعية العمومية للجمعية الأهلية، وعلى نحو غير

[٨٤] لم تتفق قوانين دول المجلس على منهج موحد في تبويب الأحكام الخاصة بالهيكل الإداري للجمعية الأهلية، حيث أوردت قوانين كل من الإمارات وقطر والكويت الأحكام الخاصة بمجلس إدارة الجمعية الأهلية قبل الأحكام الخاصة بالجمعية العمومية للجمعية الأهلية، بينما اعتمدت القوانين الأربعة الأخرى، البحريني والسعودي والعماني واليمني منهجاً مختلفاً حيث تقدمت فيها الأحكام المنظمة للجمعية العمومية على تلك التي تنظم مجلس إدارة الجمعية.
ومنهج القوانين الأربعة الأخيرة أدق وأقرب إلى البناء المنطقي للأحكام لأن مجلس الإدارة، هو الوليد الذي يولد من رحم الجمعية العمومية للجمعية الأهلية لذ لابد من إيراد الأحكام الخاصة بالجمعية العمومية أولاً، ثم الأحكام الخاصة بمجلس الإدارة.

مباشر بواسطة المجالس واللجان التي ينتخبها هؤلاء الأعضاء لكي يقوم كل منها بأداء وظائف معينة في قيادة الجمعية.

وسنتناول هنا أولاً، بالدراسة (الجمعية العمومية) للجمعية الأهلية لنتعرف على الأحكام التي تضمنتها قوانين دول المجلس بشأنها.

(١) تكوين الجمعية العمومية: تجمع قوانين دول المجلس على أن الجمعية العمومية للجمعية الأهلية تتكون من جميع أعضاء هذه الجمعية الذين تتوفر فيهم شروط معينة هي [٨٥]:

(أ) نصت بعض قوانين دول المجلس التي تتعدد فيها أوصاف العضوية، على أن الجمعية العمومية تتكون حصراً من الأعضاء العاملين، وهذا ما نصت عليه قوانين الإمارات [٨٦] والبحرين والسعودية، وما يستفاد أيضاً من نص القانون الكويتي الذي قضى بأن تتكون الجمعية العمومية من الأعضاء الكويتيين دون غيرهم من الأجانب الذين ينضمون إلى الجمعية الأهلية بصفة أعضاء منتسبين.

(ب) اشترطت جميع قوانين دول المجلس في أعضاء الجمعية الأهلية الذين يكونون أعضاء في جمعيتها العامة، ولهم الحق

---

[٨٥] انظر المواد: (٢٧) من القانون الاماراتي، (٢٩) من القانون البحريني، (١/٧) من اللائحة السعودية، (١٨) من القانون العماني، (١٨) من القانون القطري، (١٣) من القانون الكويتي، (٢٤) من القانون اليمني.

[٨٦] أجازت المادة (٢٩) من قانون دولة الإمارات للأعضاء المنتسبين حضور الجمعية العمومية دون أي يحسبوا لأغراض النصاب، ولا يكون لهم حق التصويت والترشيح.

في حضور اجتماعاتها والتصويت على قراراتها والترشيح والانتخاب لعضوية مجلس الإدارة واللجان المتخصصة، أن يكون العضو قد أوفى بالتزاماته تجاه الجمعية لغاية تاريخ انعقاد الجمعية العمومية، ويحمل هذا الشرط على الأغلب على أن يكون عضو الجمعية قد سدد اشتراكاته حتى التاريخ المذكور.

(ج) كما اشترطت قوانين دول المجلس، باستثناء القانون القطري ــ في عضو الجمعية الأهلية، لكي يعتبر عضواً في جمعيتها العمومية، ويمارس الحقوق التي أشرنا إليها في (ب) أن تكون قد مضت على عضويته في الجمعية مدة محددة تسبق موعد انعقاد الجمعية العمومية، وقد اختلفت القوانين الستة فيما بينها في تحديد هذه المدة على النحو التالي:

- § اشترط قانونا الإمارات واليمن أن تكون انقضت على عضوية عضو الجمعية مدة ثلاثة أشهر على الأقل تسبق موعد انعقاد الجمعية العمومية.
- § بينما جعلت قوانين البحرين وعمان والكويت هذه المدة ستة أشهر على الأقل.
- § وحددتها اللائحة السعودية بمدة سنة على الأقل.

والغرض الذي تسعى إليه هذه النصوص، هو الحيلولة دون السماح بقبول أعضاء جدد في الجمعية الأهلية قبل مدة قصيرة من موعد انعقاد جمعيتها العمومية بقصد التأثير على التصويت على القرارات المنتظر صدورها في المسائل المطروحة على جدول أعمالها.

ويبدو لنا أن النص الوارد في اللائحة السعودية فيه قدر من المغالاة في تقدير المدة اللازمة لتوقي ما أشرنا أليه، وهو يؤدي إلى استبعاد جميع الأعضاء الذي انضموا إلى الجمعية الأهلية خلال السنة التي تسبق انعقاد الجمعية العمومية من المشاركة في جمعيتها العمومية، وفي الغالب يكون عدد هؤلاء كبيراً ومؤثراً، وخاصة في السنوات الأولى من عمر الجمعية حيث يكون الانضمام إلى عضويتها بوتيرة عالية.

وفي الوقت نفسه، فإننا نرى أن خلو القانون القطري من نص يحدد حداً أدنى لمدة العضوية في الجمعية الأهلية كشرط للمشاركة في اجتماع جمعيتها العمومية، ينطوي على احتمال إتاحة الفرصة لمن يسعى إلى التأثير على قراراتها من خلال قبول أعضاء جدد فيها للتأثير على ميزان التصويت فيها.

ونخلص إلى القول أن المنهج الذي سارت عليه قوانين البحرين وعمان والكويت باشتراطها انقضاء ستة أشهر على الأقل على العضوية في الجمعية الأهلية، كشرط للمشاركة في اجتماع الجمعية العمومية، منهج متوازن ومحقق للغرض منه بشكل مقبول.

وتجدر الإشارة إلى أن القوانين الستة المذكورة استثنت الاجتماع التأسيسي/ الأول للجمعية العمومية من شرط انقضاء مدة معينة على اكتساب العضوية في الجمعية للمشاركة فيه، لأن هذا الاجتماع ينعقد في العادة بعد مدة قصيرة من إشهار الجمعية.

(٢) اجتماعات الجمعية العمومية: تمارس الجمعية العمومية للجمعية الأهلية الاختصاصات المناطة بها من خلال الاجتماعات التي تعقدها لمناقشة القضايا المطروحة على جدول أعمالها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها بالاستناد إلى التصويت الذي يقوم به أعضاء الجمعية قبولاً أو رفضاً.

وتتوزع الاجتماعات التي تعقدها الجمعية العمومية إلى ثلاثة أنواع:

أ - الاجتماع الأول (التأسيسي) للجمعية العمومية: وهذا الاجتماع كما يبدو من تسميته هو (أول) الاجتماعات التي تعقدها الجمعية العمومية للجمعية الأهلية، وتتخذ قراراته طابعاً تأسيسياً للجمعية الأهلية، ولهذا يقتصر جدول أعماله عادة على انتخاب مجلس إدارة الجمعية وإقرار خطة عملها الأولى وبرامجها التنفيذية.

وانفرد القانون الإماراتي، دون قوانين دول المجلس الأخرى، بإيراد أحكام تفصيلية منظمة لهذا الاجتماع في المادة (١١) منه، تناول فيها تحديد الجهة التي تدعو إليه، والمدة التي يجب انعقاده

خلالها، والأعضاء الذين يحضرونه، والغرض من انعقاده، بينما تناثرت الأحكام التي تعالج هذه المسائل المهمة في ثنايا نصوص قوانين دول المجلس الأخرى، وعلى نحو غير متكامل:

(١) الجهة التي تدعو إلى انعقاد الاجتماع الأول للجمعية العمومية: حدد النص الإماراتي هذه الجهة باللجنة المؤقتة التي نص في المادة (٦) منه على أن يختارها المؤسسون من بينهم لغرض استكمال إجراءات تأسيس وإشهار الجمعية الأهلية.

ويستفاد على نحو غير مباشر من نصوص قوانين عمان (م ٩)، وقطر (م ٦ و ١٦)، والكويت (م ٢ من القرار الوزاري رقم ٢ بتاريخ ١٩٦٢/٨/٢٦) أن مجلس الإدارة الأول الذي ينتخبه المؤسسون من بينهم، هو الذي يجب أن يدعو إلى الاجتماع التأسيسي للجمعية العمومية للجمعية الأهلية.

بينما سكتت قوانين كل من البحرين والسعودية واليمن عن إيراد نص صريح في هذه المسألة، ولهذا لا مناص من القول بأن المؤسسين هم الذين يجب أن يقوموا بالدعوة إلى هذا الاجتماع.

(٢) المدة التي يجب انعقاد الاجتماع الأول خلالها: قضى النص الإماراتي بوجوب انعقاد الاجتماع الأول للجمعية العمومية

خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ إشهار الجمعية الأهلية.

وقد تضمن القانون القطري في المادة (١٦) منه نصاً يقضي بأن مجلس الإدارة المؤقت الذي ينتخبه المؤسسون يتولى مهامه لمدة (لا تزيد على سنة)، مما يستوجب أن ينعقد الاجتماع التأسيسي الأول قبل انقضاء هذه السنة لانتخاب مجلس إدارة، بينما قضت المادة (٩) من القانون العماني بأن مجلس الإدارة المؤقت الذي ينتخبه المؤسسون يمارس صلاحياته لمدة سنة واحدة تحديداً، مما يعني وجوب انعقاد الاجتماع التأسيسي للجمعية الأهلية بانقضاء هذه السنة.

أما قوانين الدول الأخرى، فقد خلت من نصوص تعالج هذه المسألة مما يفترض أن تعالج في الأنظمة الأساسية للجمعيات الأهلية.

(٣) الأعضاء الذين يحق لهم المشاركة في الاجتماع الأول: وفقاً لنص المادة (١١) من القانون الإماراتي فانه يدعى إلى هذا الاجتماع (جميع الأعضاء العاملين إلى تاريخ انعقاد الاجتماع). أي جميع الأشخاص الذين اكتسبوا صفة العضوية لغاية هذا التاريخ.

ومع أن قوانين الدول الأخرى لم تورد نصوصاً خاصة ببيان من هم الأعضاء، الذين يدعون للمشاركة في الاجتماع التأسيسي/ الأول، فانه

يمكن الاستنتاج ــ من خلال عموم نصوصها ــ أنها تتفق مع القانون الإماراتي فيما نص عليه صراحة في هذا الشأن، ونذكر بأن جميع هذه القوانين قد نصت على استثناء الاجتماع الأول من شرط انقضاء مدة محددة على اكتساب العضوية تسبق انعقاد الاجتماع لجواز المشاركة فيه، وقد سبق تفصيل ذلك فيما تقدم.

(٤) الغرض من انعقاد الاجتماع التأسيسي الأول: يثير نص المادة (١١) من القانون الإماراتي لبساً في أن الغرض من انعقاد الاجتماع التأسيسي يقتصر على انتخاب مجلس إدارة الجمعية الأهلية، حيث جاء فيه: (وذلك لغرض انتخاب مجلس إدارة الجمعية).

وتثير بعض نصوص القوانين الأخرى أيضاً مثل هذا التصور، الذي لا يتفق مع طبيعة الأمور. ذلك لأن هذا الاجتماع يجب أن يدرج على جدول أعماله، بالإضافة إلى انتخاب أعضاء مجلس إدارة الجمعية الأهلية كل ما يمكن إدراجه من موضوعات تختص الجمعية العمومية بمناقشتها في اجتماعها العادي، ومن ذلك الموضوعات الإدارية والمالية والفنية التي تتعلق بنشاطات الجمعية للفترة ما بين انعقاد الاجتماع التأسيسي وانعقاد الاجتماع العادي (الدوري) في السنة التالية.

ب - الاجتماع العادي للجمعية العمومية [٨٧]: وهو اجتماع (دوري) أوجبت قوانين دول المجلس انعقاده ليناقش المسائل ذات الصلة بنشاط الجمعية الأهلية المدرجة على جدول أعماله، والتي سنشير إليها بعد قليل. وأخضعت هذه القوانين انعقاد هذا الاجتماع للأحكام التالية:

- قضت قوانين دول المجلس باستثناء القانون اليمني بوجوب أن تعقد الجمعية العمومية للجمعية الأهلية اجتماعاً عادياً (مرة كل سنة)، بينما انفرد القانون اليمني بالنص على أن تعقد الجمعية العمومية اجتماعاً عادياً واحداً كل سنة (على الأقل)، مما يفيد إمكانية انعقاد أكثر من اجتماع عادي للجمعية العمومية خلال السنة الواحدة، وهو ما لا يتفق مع وجود إمكانية لعقد اجتماع غير عادي لهذه الجمعية خلال السنة، إذا استدعت ظروف معينة ذلك.

- حددت خمسة من قوانين دول المجلس موعد انعقاد الاجتماع العادي للجمعية العمومية، إلا أنها اختلفت فيما بينها في هذا الشأن، فالقانون الكويتي قرر وجوب دعوة الجمعية العمومية إلى الانعقاد في اجتماع عادي (خلال شهرين من انتهاء السنة المالية)، بينما أوجبت قوانين كل من البحرين والسعودية وعمان انعقاد الاجتماع العادي خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية

[٨٧] انظر المواد: (٢٩) من قانون الإمارات، (٣٢) من قانون البحرين، (٧) من اللائحة السعودية، (٢٠) من القواعد التنفيذية للائحة، (٢١) من القانون العماني، (١٨) من القانون القطري، (١٤) من القانون الكويتي، (٢٩) من القانون اليمني.

للجمعية الأهلية، ونص قانون الإمارات على انعقاده خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية.

وسكت قانونا قطر واليمن عن تحديد موعد انعقاد الاجتماع العادي للجمعية العمومية، وجعل القانون القطري تحديده مما يجب أن ينص عليه النظام الأساسي للجمعية (م ٥/٥)، بينما لم ترد هكذا معالجة صريحة للموضوع في القانون اليمني.

§ واختلفت قوانين دول المجلس في الأحكام التي وضعتها لتنظم بها الدعوة إلى انعقاد الاجتماع العادي للجمعية العمومية، وتمثلت اختلافاتها في مسألتين أساسيتين:

الأولى/ تحديد الجهة التي تدعو إلى انعقاد الاجتماع العادي للجمعية العمومية، حيث ذهبت في هذه المسألة إلى ثلاثة مذاهب.

أولها/ أخذ به كل من القواعد التنفيذية للائحة السعودية في المادة (١٩) منها، والقانون القطري في المادة (١٩) منه، والقانون اليمني في المادة (٢٩) منه، ويتمثل في أن الدعوة إلى انعقاد هذا الاجتماع تكون من مجلس إدارة الجمعية، وهذا هو الأصل الذي يجب أن يعتمد في هذه المسألة في جميع القوانين الأخرى.

وثانيها/ وأخذ به كل من القانون البحريني (م ٣٠)، والقانون العماني (م ١٩)، حيث أوردا نصاً واحداً يحكم الدعوة إلى اجتماعات الجمعية العمومية، على اختلاف أنواعها، بما فيها الاجتماع العادي وغير العادي، وحددا الجهات التي لها أن تدعو إلى هذه الاجتماعات بثلاث هي مجلس الإدارة أو عدد معين من الأعضاء أو الوزارة/ الجهة الإدارية المختصة. وهذا التعميم لا يستقيم مع خصوصية كل من الاجتماعات التي تعقدها الجمعية العمومية، ومع طبيعتها حيث لا يجوز أن يكون انعقاد الاجتماع الدوري العادي إلا بدعوة من مجلس الإدارة، فإذا تخلف هذا المجلس عن توجيه الدعوة المطلوبة، يجوز عندها اللجوء إلى إقرار قاعدة قانونية لمعالجة تقصير مجلس الإدارة في أداء وظيفته بتوجيه الدعوة إلى انعقاد الجمعية العمومية.

أما القانونان الإماراتي والكويتي فلم يوردا نصاً يعالج موضوع تحديد الجهة التي تدعو إلى انعقاد الجمعية العمومية، وسكوتهما لا يمكن أن يفسر بأي شكل على نحو يخرج عن إناطة هذه الدعوة بمجلس إدارة الجمعية.

الثانية/ إعلام الوزارة/ الجهة الإدارية المختصة بموعد ومكان انعقاد الاجتماع العادي للجمعية العمومية والموضوعات المدرجة على جدول أعماله:

وقد نصت قوانين الإمارات (م ٢٨/٢٧)، والبحرين (م ٣٣)، والقواعد التنفيذية للائحة السعـــودية (م ٢٦)، وعمـــان (م ٢٣)، وقطر (م ٢٢)، على وجوب إبلاغ الوزارة/ الجهة الإدارية بما ذكر، قبل مدة حددتها هذه النصوص، ورتب القانون القطري على التخلف عن هذا الإبلاغ اعتبار الاجتماع في حالة انعقاده (غير صحيح)!

وأجاز كل من القانون البحريني والعماني والقطري للوزارة/ الجهة الإدارية أن تندب من تراه لحضور الاجتماع، بينما جاء النص الإماراتي مقرراً وجوب حضور الوزارة على وجه الإلزام، وبمثل اتجاه النص الإماراتي قضت المادة (٢٣) من القواعد النموذجية السعودية بوجوب حضور مندوب عن الوزارة اجتماعات الجمعية العمومية العادية وغير العادية.

أما القانونان الكويتي واليمني، فلم يتضمنا نصاً يقضي بوجوب إخطار الوزارة وحضور مندوب عنها في الاجتماع.

ج- الاجتماع غير العادي للجمعية العمومية [٨٨]: يختلف هذا الاجتماع عن الاجتماع العادي للجمعية العمومية في أنه لا يتصف بالدورية، وإنما يجد انعقاده مبرراته في حاجة طارئة تستدعي انعقاد الجمعية العمومية للنظر فيها وإصدار القرار المناسب بشأنها. وبناء على ذلك تختلف قواعد الدعوة إلى انعقاد هذا الاجتماع عن تلك التي

[٨٨] انظر المواد: (٣١) من قانون الإمارات، (٣٢) من قانون البحرين، (٢١) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٢٢) من قانون عمان، (٢٠) من قانون قطر، (١٥) من قانون الكويت، (٢٩) من قانون اليمن.

تنظم انعقاد الاجتماع العادي، فيما يتعلق تحديداً ببيان الجهات التي لها أن تدعو إلى انعقاده. وقد اختلفت قوانين دول المجلس في تفصيلات الأحكام التي تضمنتها لمعالجة المسألة، وخلاصة اختلافها ما يلي:

- أجمعت قوانين دول المجلس [٨٩]، باستثناء القواعد التنفيذية السعودية [٩٠]، على أن لمجلس إدارة الجمعية الأهلية دعوة جمعيتها العمومية إلى اجتماع غير عادي للنظر في أي من المسائل التي لا يجوز بحثها إلا في هكذا اجتماع، وتكون هذه الدعوة بقرار يصدره المجلس وفقاً للقواعد المتبعة في اتخاذ قراراته بوجه عام. وخرج القانون اليمني عن هذا الأصل في المادة (٢٩) منه، حيث أجاز لكل من رئيس الهيئة الإدارية ــ منفرداً ــ أو ثلثي أعضاء الهيئة الإدارية توجيه الدعوة لانعقاد الاجتماع غير العادي.

- أجازت قوانين دول المجلس لعدد من أعضاء الجمعية الأهلية أن يتقدموا بطلب إلى مجلس إدارة الجمعية لدعوة جمعيتها العمومية إلى عقد اجتماع غير عادي، شرط أن يبينوا في طلبهم مبررات هذه الدعوة.

---

[٨٩] أنظر المواد: (٣١) من قانون الإمارات، (٣٠) من قانون البحرين، (١٩) من قانون عمان، (٢٠) من قانون قطر، (١٥) من قانون الكويت، (٢٩) من قانون اليمن.

[٩٠] تضمنت المادة (١٩) من هذه القواعد نصاً يقضي بأن انعقاد الجمعية العمومية العادية يكون بناء على دعوة خطية من مجلس إدارة الجمعية، بينما خلت المادة (٢٢) منها من ذكر مجلس الإدارة بين الجهات التي لها أن تدعو إلى انعقاد الجمعية العمومية في اجتماع غير عادي.

وقد اختلفت هذه القوانين في تحديدها الحد الأدنى لعدد الأعضاء الذين يمكن أن يطلبوا عقد الاجتماع غير العادي للجمعية العمومية، حيث حددت القواعد التنفيذية للائحة السعودية هذا الحد بعشر عدد أعضاء الجمعية العاملين، والقانون الإماراتي بربع عدد هؤلاء الأعضاء، بينما حددته القوانين الخمسة الأخرى بثلث عدد الأعضاء العاملين.

وفي تقديرنا أن مذهب القوانين الخمسة فيه مغالاة في تحديد عدد الأعضاء الذي يجب توفره لطلب عقد الاجتماع غير العادي، وهو ينطوي على احتمال عرقلة هكذا طلب في حالات جدية تستدعي انعقاد الاجتماع غير العادي، وخاصة عندما يكون عدد الأعضاء العاملين في الجمعية كبيراً، مما يجعل الحصول على موافقة ثلثهم على الطلب أمراً غير يسير.

من ناحية أخرى، يلاحظ أن جميع قوانين دول المجلس، لم تلزم مجلس إدارة الجمعية بتنفيذ الطلب الذي يتقدم به الأعضاء، ولا حتى برفضه رفضاً مسبباً تمهيداً لتمكين الأعضاء من التظلم من قرار الرفض، ولهذا فان احتمال أن يمتنع مجلس الإدارة عن تلبية الطلب قائم.

ولم تعالج مسألة امتناع مجلس الإدارة عن توجيه الدعوة إلى انعقاد الجمعية العمومية في اجتماع غير عادي بناء على طلب عدد من

الأعضاء، سوى قلة من قوانين دول المجلس، حيث قضى القانونان الإماراتي والقطري، بأنه في هذه الحالة (يجوز) للوزارة أن تتولى الدعوة إلى انعقاد الجمعية العمومية. وصيغة الجواز هذه تجعل مصير طلب الأعضاء رهيناً بموقف الوزارة منه، لأن القانون يمنحها سلطة تقديرية بشأنه.

أما القواعد التنفيذية للائحة السعودية، فقد قررت أنه إذا لم يستجب مجلس إدارة الجمعية لطلب الأعضاء خلال شهر من تقديمه، جاز للأعضاء أنفسهم القيام ــ مباشرة ــ بتوجبه الدعوة إلى انعقاد الاجتماع غير العادي.

وليس من شك في أن هذه الصيغة تمنح طلب الأعضاء فاعلية كبيرة، إلا أن الذي يضعف هذه الفاعلية أن النص السعودي ذاته يقضي بأنه في كلا الحالتين، أي في حالة قيام مجلس الإدارة بتوجيه الدعوة إلى انعقاد الاجتماع غير العادي، أو امتناع المجلس عن ذلك، وقيام الأعضاء بتوجيه الدعوة مباشرة، لا بد من الحصول على الموافقة المسبقة من الوزارة على الدعوة إلى انعقاد الاجتماع، وبهذا يكون هذا الطلب رهين إرادة الوزارة، وليس إرادة الأعضاء أصحاب المصلحة في الدعوة.

§ أجازت قوانين كل من الإمارات والبحرين والسعودية وعمان للوزارة/ الجهة الإدارية المختصة، أن تدعو الجمعية العمومية

للجمعية الأهلية إلى عقد اجتماع غير عادي متى رأت ضرورة لذلك، بينما سكنت القوانين الثلاثة الأخرى: القطري والكويتي واليمني عن إيراد مثل هذا النص.

(٣) المسائل التي تدرج على جدول أعمال الاجتماعات العادية وغير العادية للجمعية العمومية: تضمنت قوانين دول المجلس نصوصاً حددت فيها المسائل التي تدرج على جدول أعمال اجتماعات الجمعية العمومية، مفرقة في هذا الشأن بين الاجتماعات العادية والاجتماعات غير العادية، حيث راعت في تحديد المسائل التي تعرض على الاجتماعات العادية كونها تتعلق بموضوعات تتصف بطابع مستقر، على خلاف الموضوعات التي تدرج على جدول أعمال الاجتماع غير العادي حيث تتسم في العادة بكونها استثنائية الطابع، وتقتضيها ضرورات طارئة.

ونورد فيما يلي عرضاً موجزاً لما تضمنته قوانين دول المجلس من أحكام محددة لهذه المسائل:

أولاً/ المسائل التي تدرج على جدول أعمال الاجتماع العادي [٩١]: حيث نصت قوانين دول المجلس ــ على خلاف فيما بينها في الصياغة والترتيب على أن تدرج المسائل التالية على جدول أعمال الاجتماع العادي للجمعية العمومية:

[٩١] انظر المواد: (٢٩) من قانون الإمارات، (٣٢) من قانون البحرين، (١٨) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٢١) من قانون عمان، (١٩) من قانون قطر، (١٤) من قانون الكويت، (١٥) من قانون اليمن.

١- مناقشة تقرير مجلس إدارة الجمعية عن النشاطات وسير الأعمال في الجمعية خلال السنة المنتهية، واتخاذ القرارات المناسبة بشأنه.
٢- مناقشة وإقرار برامج وخطة عمل الجمعية خلال السنة التالية.
٣- مناقشة تقرير مراقب الحسابات واعتماد الحساب الختامي للسنة المنتهية.
٤- اعتماد مشروع موازنة السنة المالية التالية.
٥- انتخاب أعضاء مجلس إدارة الجمعية أو شغل المراكز الشاغرة فيه إن وجدت.
٦- تعيين مدقق الحسابات وتحديد مكافأته [٩٢].
٧- أجازت قوانين بعض دول المجلس أن تضاف إلى الموضوعات التي ذكرت، المسائل التي يدرجها مجلس الإدارة على جدول أعمال الاجتماع العادي، كما أجاز كل من القانون الإماراتي والكويتي أن تناقش في الاجتماع المقترحات المقدمة من أعضاء الجمعية، واشترط القانون الأخير أن تكون هذه المقترحات قد قدمت خلال الموعد المحدد في النظام الأساسي، وليس أثناء انعقاد الاجتماع.
٨- انفردت القواعد التنفيذية للائحة السعودية بالنص على جواز أن يتضمن جدول أعمال الاجتماع العادي (دراسة مبدأ [٩٣] استثمار أموال الجمعية واقتراح مجالاته).

---

[٩٢] يقيد القانون العماني ذلك في المادة (٢١) منه بوجوب أن يتم ذلك (مع عدم الإخلال بأحكام قانون الرقابة المالية للدولة).
[٩٣] الصحيح أن يناقش موضوع/ مسألة الاستثمار وليس مبدأ الاستثمار. وهذا يفترض أن تمتلك الجمعية احتياطيا نقدياً أو أموالاً منقولة أو غير منقولة يمكن استثمارها للحصول على عوائد مالية منها.

ثانياً/ المسائل التي تدرج على جدول أعمال الاجتماع غير العادي [٩٤]:
نصت قوانين دول المجلس على أن تنصب المسائل التي تدرج على جدول أعمال الاجتماع غير العادي للجمعية العمومية على ما يلي:

١- سحب الثقة عن كل أو بعض أعضاء مجلس الإدارة، وملء الشواغر الحاصلة في عضوية المجلس إذا كان من شأنها الإخلال بالنصاب القانوني المشترط لحصة انعقاد جلسات المجلس.
٢- اقتراح تعديل النظام الأساسي للجمعية، تمهيداً للحصول على الموافقات الأصولية انتهاء بإشهاره.
٣- إقرار دمج الجمعية بأخرى أو تجزئتها إلى أكثر من جمعية.
٤- حل الجمعية حلاً إختيارياً.
٥- أضافت أغلبية قوانين دول المجلس نصاً أجازت بموجبه أن يناقش الاجتماع غير العادي أية أمور عاجلة مؤثرة على سير العمل في الجمعية، واختلفت في شأن تحديد ماهية هذه الأمور، حيث قيدها القانونان القطري والكويتي بتلك التي يرى مجلس الإدارة أو الأعضاء عرضها، بينما قصرها القانون العماني على ما يوافق الوزير على عرضه على الاجتماع، في حين حددها القانون اليمني بتلك التي يحدد النظام الأساسي وجوب نظرها في الاجتماع غير العادي.

[٩٤] انظر المواد: (٣٢) من قانون الإمارات، (٣٢) من قانون البحرين، (٢٠) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٢٢) من قانون عمان، (٢١) من قانون قطر، (١٦) من قانون الكويت، (٢٩) من قانون اليمن.

٦- انفرد القانون العماني بإيراد موضوع خاص يتعلق بابطال أي قرار من قرارات مجلس الإدارة، بينما أوردت القواعد التنفيذية للائحة السعودية نصاً خاصاً بالنظر في التصرف في بعض الممتلكات العقارية العائدة للجمعية.

من ناحية أخرى، وضعت قوانين بعض دول المجلس قيوداً صريحة بشأن التزام الجمعية العمومية بمناقشة المسائل المدرجة على جدول أعمالها.

وكان القانون الكويتي (م ١٧) سباقاً في تبني نص يمنع الجمعية العمومية(**في اجتماعها العادي أو غير العادي**) من أن تنظر في مسائل غير مدرجة على جدول الأعمال. كما حظر هذا القانون عقد اجتماع غير عادي للجمعية العمومية للنظر في موضوع سبق أن اتخذ فيه قرار، إلا بعد مضي سنة من تاريخ صدور هذا القرار.

وقد اقتبس القانون القطري في المادة (٢٢) منه، النص الكويتي اقتباساً كاملاً.

ويلاحظ أن النهج الذي إلتزمه القانونان الكويتي والقطري فيه قدر كبير من التشدد، فهو لا يتيح الفرصة للتعامل مع ما يطرأ من المستجدات أثناء انعقاد الجمعية العمومية العادية أو غير العادية، كما أنه يلزم بانتظار سنة كاملة للنظر مجدداً في موضوع سبق أن صدر فيه

قرار من الجمعية العمومية، قد تكون أسباب ملحة ذات طبيعة طارئة تستدعي إعادة النظر فيه.

واختار القانون الإماراتي في المادة (٣٤) منه، أن يقصر حظر مناقشة مسائل غير مدرجة على جدول الأعمال، على الجمعية العمومية غير العادية فقط، مما يستنتج ــ من مفهوم المخالفة للنص ــ، أنه يجوز للجمعية العمومية العادية، أن تناقش مسائل غير مدرجة على جدول الأعمال، ضمن بند (ما يستجد من أعمال) الذي وردت الإشارة إليه في المادة (٢٩) من القانون الإماراتي.

أما القانون العماني فقد قرر في المادة (٢٠) منه أنه (لا يجوز للجمعية النظر في غير المسائل الواردة في الجدول إلا بموافقة العدد المنصوص عليه في المادة (١٩))، والمقصود بهذا العدد هو (ثلث عدد الأعضاء الذين لهم حق حضور الجمعية العمومية). وينصرف حكم النص العماني إلى كل من الاجتماع العادي والاجتماع غير العادي للجمعية العمومية.

وفي تقديرنا، أن هذه المسألة ينبغي أن تعالج بمرونة أكبر، انطلاقاً من كون الجمعية العمومية للجمعية الأهلية السلطة العليا فيها من ناحية، وكونها أيضاً (سيدة نفسها) في القرارات التي تتخذها بأغلبية عدد أعضائها من ناحية ثانية، وباعتبارها الأقدر من أي جهة أخرى على تقدير مصلحة الجمعية الأهلية من ناحية ثالثة. ولهذا فلا نجد مبرراً

للخشية من قيامها بمناقشة أي مسألة تجد مصلحة في مناقشتها حتى لو لم تكن مدرجة على جدول الاجتماع.

(٤) النصاب اللازم لصحة الاجتماع وقواعد المناقشة والتصويت فيه:
تباينت مواقف قوانين دول المجلس في معالجتها الجوانب التنظيمية لانعقاد اجتماعات الجمعية العمومية للجمعية الأهلية، واختلفت فيما بينها في الأحكام التفصيلية المتعلقة بذلك، وتوزعت في اتجاهاتها العامة في تنظيم هذه الجوانب إلى مجموعتين:

المجموعة الأولى/ ضمت كلاً من القانون القطري والقانون الكويتي، حيث خلا هذان القانونان من أي أحكام منظمة للجوانب التنظيمية المتعلقة بانعقاد الجمعية العمومية وأصول المناقشة والتصويت فيها، ونصا صراحة على أن ينظم كل ما يتعلق بهذه المسائل في النظام الأساسي للجمعية الأهلية [٩٥].

والاتجاه الذي إلتزمه هذان القانونان ينسجم مع التوجه الدولي الذي يميل إلى إعطاء الجمعية الأهلية الصلاحية الكاملة لوضع ما تراه ملائماً من قواعد في هذا الشأن تتفق مع خصوصيات الأنشطة التي تمارسها والبيئة التي تعمل فيها.

[٩٥] أنظر المادة (٥/٥) من القانون القطري، والمادة (٥/هـ) من القانوني الكويتي.

المجموعة الثانية/ وضمت قوانين الدول الخمس الأخرى، حيث تضمنت هذه القوانين العديد من النصوص التي نظمت المسائل المتعلقة بنصاب الاجتماع الصحيح، وقواعد المناقشة والتصويت واتخاذ القرارات، وسنحاول هنا أن نعرض بإيجاز أهم ما يستخلص من نصوص هذه القوانين بشأن ما تقدم بيانه.

المسألة الأولى/ النصاب المشترط لصحة انعقاد الاجتماع: توزعت قوانين الدول الخمس التي تضمنت أحكاماً بهذا الشأن إلى اتجاهين [٩٦]:

الاتجاه الأول: أخذت به قوانين البحرين والسعودية وعمان واليمن، حيث تضمنت هذه القوانين أحكاماً موحدة في تحديد النصاب المشترط لصحة انعقاد الاجتماع العادي والاجتماع غير العادي للجمعية العمومية.

واشترطت لصحة انعقاد أي من الاجتماعين في الموعد الأول المحدد لانعقاده حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء العاملين الذين تتوفر فيهم شروط حضور الاجتماع.

أما الاتجاه الثاني: فقد انفرد به القانون الإماراتي الذي اشترط لصحة انعقاد الاجتماع غير العادي نصاباً أعلى من النصاب الذي

[٩٦] أنظر المواد: (٣٠ و ٣٣) من قانون الإمارات، (٣٥) من قانون البحرين، (٢٣) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٢٥) من قانون عمان، (٢٦) من قانون اليمن.

اشترطه لانعقاد الاجتماع العادي. حيث اشترط هذا القانون لصحة انعقاد الاجتماع غير العادي في الموعد الأول المحدد لانعقاده حضور ثلاثة أرباع عدد الأعضاء العاملين الذين يحق لهم حضور الاجتماع، في حين اشترط لغرض صحة انعقاد الاجتماع العادي حضور أكثر من نصف عدد هؤلاء الأعضاء.

وأياً كان الاتجاه الذي أخذت به هذه القوانين فإنها عمدت إلى وضع أحكام ــ مختلفة ــ للتعامل مع حالة عدم تحقق النصاب المشترط لصحة الاجتماع في الموعد الأول المحدد لانعقاده، وهو احتمال متوقع بدرجة عالية في اجتماعات الجمعية العمومية للجمعيات الأهلية، في مختلف الدول، نتيجة عزوف الأعضاء عن حضور هذه الاجتماعات، وتقوم هذه الأحكام على اعتماد أسلوب تأجيل الاجتماع إلى موعد لاحق أو أكثر [٩٧]. وخلصت في النهاية إلى إحدى النتائج التالية:

أ/ انعقاد الاجتماع انعقاداً صحيحاً، بمن حضر من الأعضاء، أياً كان عددهم، وبهذا أخذت قوانين الإمارات والسعودية واليمن. وهذا الحل يجنب الجمعية الأهلية إشكالية تعذر انعقاد اجتماع الجمعية العمومية، إلا أنه ينطوي على سلبية تتمثل في تمكين قلة قليلة من الأعضاء من الانفراد باتخاذ القرارات في المسائل المعروضة على جدول أعمال الاجتماع، وبعض هذه القرارات تكون له انعكاسات

[٩٧] لن نستعرض هنا عدد مرات التأجيل التي أوردتها هذه القوانين والنصاب المشترط في كل منها، لأن الأحكام الخاصة بها لا تنطوي على دلالات قانونية ذات أهمية بقدر تعبيرها عن تقديرات تنظيمية بحتة.

خطيرة على الوجود القانوني للجمعية كحلها إختيارياً أو دمجها في جمعية أخرى أو تجزئتها إلى أكثر من جمعية.

ب/ اشتراط تحقق حد أدنى من الحضور في الموعد الأخير من مواعيد التأجيل، وبهذا أخذ القانونان البحريني والعماني، حيث اشترطا لصحة انعقاد الاجتماع في هذا الموعد (أن يحضره بأنفسهم [٩٨] عشرة في المائة من الأعضاء). ويترتب على ذلك أن عدم حضور العدد الأدنى من الأعضاء في هذا الموعد يؤدي إلى عدم انعقاد الاجتماع نهائياً، وقد يتسبب هذا في حالة تكراره سنتين متتاليين في حل الجمعية.

وقد تضمن القانون العماني في المادة (٢١) منه نصاً أجاز للوزير في حالة عدم حضور العدد المطلوب من الأعضاء المشترط لصحة انعقاد الاجتماع، (تفويض مجلس الإدارة ممارسة سلطات الجمعية العمومية). ويقصد بهذه السلطة الممنوحة للوزير إيجاد حل لتيسير سير العمل في الجمعية، ومع أن هذه الغاية جديرة بالمراعاة، إلا أنها تنطوي على نتيجة سلبية تتمثل في تركها إدارة شؤون الجمعية بيد عدد محدود من أعضائها.

ومع أن الخيارين اللذين أخذت بهما قوانين دول المجلس ينطويان على سلبيات، إلا أنه بالمفاضلة بينهما يبدو الخيار الأول أفضل في

[٩٨] المقصود بعبارة (بأنفسهم)، أن لا يكون الحضور بالإنابة.

نتائجه النهائية، لحفاظه على الوجود القانوني للجمعية، إلا أنه ينبغي معالجة أثاره السلبية بالعمل التوعوي لنشر ثقافة العمل التطوعي التي تقوم أساساً على تنشيط عملية المشاركة في أنشطة الجمعية على اختلاف أنواعها، بما في ذلك حضور اجتماعات الجمعية العمومية.

المسالة الثانية/ حضور اجتماع الجمعية العمومية: الأصل أن يحضر عضو الجمعية شخصياً اجتماع الجمعية العمومية العادي أو غير العادي، إلا أن ظروفاً معينة قد تحول دون ذلك كمرض العضو أو سفره أو انشغاله بهمام معينة تحول دون هذا الحضور، ولهذا أجازت قوانين دول المجلس ــ باستثناء القانون اليمني [٩٩] ــ للعضو أن ينيب عنه عضواً آخر يمثله في الاجتماع ويصوت بالنيابة عنه على المسائل المطروحة على جدول الأعمال [١٠٠]. واشترطت هذه القوانين لصحة الإنابة ما يلي:

(أ) عدم جواز أن ينوب العضو المناب عن أكثر من عضو واحد من أعضاء الجمعية. والغرض من هذا الشرط هو عدم تركز القوة التصويتية في بد عدد معين من الأعضاء الذين يحصلون على عدد كبير من الانابات من الأعضاء غير الراغبين في حضور الاجتماع، فيتحكمون بذلك في صنع مضمون القرارات التي يصدرها الاجتماع.

---

[٩٩] نص هذه القانون في المادة (٢٧) منه على أنه: (لا يجوز لعضو الجمعية أن ينيب عنه عضواً آخر يمثله في الاجتماع أو يصوت نيابة عنه).

[١٠٠] أنظر المواد: (٣٤) من قانون الإمارات، (٣٤) من قانون البحرين، (٢٤) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٢٤) من قانون عمان.

وأضافت القواعد التنفيذية للائحة السعودية إلى ما تقدم شرطاً آخر، هو (ألا يكون من تم تفويضه عضواً في مجلس الإدارة)، ويدل هذا الشرط على الحرص على عدم تمكين أعضاء مجلس الإدارة من الحصول على إنابات تعطيهم الفرصة للتصويت بقوة تصويتية كبيرة على مسائل يمكن أن تكون لهم مصلحة في أن يتخذ التصويت فيها إتجاهاً معيناً.

(ب) أن يكون التفويض مكتوباً لكي يسهل التحقق من صحته، وأضاف القانون الإماراتي إلى هذا الشرط، وجوب أن يكون التفويض معتمداً من مجلس الإدارة، للحد من احتمالات التزوير.

المسألة الثالثة/ حظر المشاركة في المناقشة التصويت: نص القانون البحريني في المادة (٣٧) منه على أنه: (لا يجوز لعضو الجمعية الاشتراك في مناقشات الجمعية العمومية أو الإدلاء بصوته في مسألة معروضة عليها، إذا كانت له مصلحة شخصية في الموضوع المطروح للمناقشة أو القرار).

وقد اقتبس القانون العماني في مادته (٢٧) النص الوارد في القانون البحريني وأضاف إلى أخره عبارة (وذلك فيما عدا انتخاب مجلس الإدارة)، متجنباً بهذه الإضافة خللاً في النص البحريني الذي يؤدي تفسيره على إطلاقه إلى القول بحرمان العضو المرشح لعضوية مجلس

الإدارة من الاشتراك في التصويت في الانتخابات التي تجريها الجمعية العمومية لهذا الغرض.

ويلاحظ على نص القانونين البحريني والعماني أنهما لم يوفقا فيما ذهبا إليه بشأن حرمان العضو من الاشتراك في (مناقشة) المسألة التي قد تكون له مصلحة فيها، ذلك لأن هذه المناقشة قد تكون في بعض الحالات ضرورية للكشف عن حقائق ومعلومات تتعلق بالمسألة المعروضة على جدول الأعمال، وحرمانه من ذلك قد يفوت الفرصة على الجمعية العمومية في الإحاطة ببعض الحقائق المتعلقة بهذه المسألة.

وبناءً على ما تقدم، فانه حسناً فعل القانون اليمني في المادة (٢٧) منه التي قصرت نصها على أنه (لا يجوز له ــ أي للعضو ــ التصويت إذا كانت له مصلحة شخصية في القرار المعروض فيها، فيما عدا انتخابات قيادات الجمعية). مما يفيد حرمان العضو من التصويت حصراً، دون حرمانه من المناقشة.

المسألة الرابعة/ الأغلبية من الأصوات المطلوبة لإقرار القرارات التي يصدرها الاجتماع: اختلفت قوانين الدول الخمس في معالجتها هذه المسألة، إلى أكثر من اتجاه، مع إيرادها أحكاماً مختلفة بشأن القرارات

التي تصدر عن الاجتماع العادي وتلك التي تصدر عن الاجتماع غير العادي [١٠١].

فبالنسبة للقرارات التي تصدر عن **الاجتماع العادي**: اشترطت قوانين الإمارات والبحرين والسعودية وعمان واليمن لصدورها أن تصوت إلى جانبها الأغلبية المطلقة من أصوات الأعضاء الحاضرين في الاجتماع.

أما **الاجتماع غير العادي**: فقد اختلفت فيه هذه القوانين، فالقانون الإماراتي نص على صدور القرار في الاجتماع غير العادي (بأغلبية ثلاثة أرباع عدد الأعضاء الحاضرين). والقانون البحريني أوجب لصدور القرارات في المسائل التي تدخل في اختصاص الاجتماع غير العادي تصويت (أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العمومية) إلى جانبها، دون بيان ما إذا كان هؤلاء حاضرين في الاجتماع أم لا، أما القواعد التنفيذية للائحة السعودية فنصت على صدور القرارات في هذا الاجتماع بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، أما القانونان العماني واليمني فقد إشترطا حصول القرارات على أصوات الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الأهلية، وليس الحاضرين منهم فقط.

وتواجه القوانين التي اشترطت حصول القرارات في الاجتماع غير العادي على أصوات (أغلبية أعضاء الجمعية الأهلية) وليس أصوات

[١٠١] انظر المواد: (٣٠ و ٣٣) من قانون الإمارات، (٣٦) من قانون البحرين، (٢٥) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٢٦) من قانون عمان، (٢٨) من قانون اليمن.

الحاضرين منهم فقط، إشكالية التوفيق بين هذا النص، والنص الذي أجازت فيه انعقاد الاجتماع غير العادي بحضور عشرة بالمائة من الأعضاء، أو انعقاده بمن حضر من الأعضاء، لأن هكذا اجتماع لن يتمكن من إصدار قرارات تحصل على أصوات الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الأهلية لكون عدد الأعضاء الحاضرين أقل من هذه الأغلبية، ومن ثم لن يكون لانعقاد هكذا اجتماع أي جدوى عملية.

المسألة الخامسة/ تنفيذ القرارات الصادرة عن الجمعية العمومية: يفترض أن اتخاذ الجمعية العمومية ما ترتأيه من قرارات بشأن المسائل المطروحة على جدول أعمالها، يجعل هذه القرارات واجبة التنفيذ من قبل الأجهزة المعنية في الجمعية الأهلية، ويقع على مجلس إدارة الجمعية عبء متابعة تنفيذها، دون أن يحتاج هذا التنفيذ إلى مصادقة أي جهة، رسمية كانت أم غير رسمية.

وتلتزم أغلب قوانين دول المجلس المنهج الذي أشرنا إليه، غير أن بعضها يتضمن نصوصاً توحي ببعض الخروج على الأصل الذي بيناه، وذلك على التفصيل التالي:

(أ) تضمن القانون البحريني (م ٣٨) والقانون العماني (م ٢٨) نصاً متطابقاً يقضي بوجوب إبلاغ الجهة الإدارية/ الوزارة بصورة من محضر اجتماع الجمعية العمومية، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع، مع الإشارة إلى وجوب أن يتضمن المحضر ما

اتخذ خلال الاجتماع من قرارات، ولم يبين النص الغرض من هذا الإبلاغ.

غير أن القانون البحريني تضمن في المادة (٢٨) منه نصاً يقضي بأن (للوزير المختص أن يوقف تنفيذ أي قرار يصدر من الأجهزة القائمة على شؤون الجمعية يكون مخالفاً للقانون أو لنظام الجمعية أو للنظام العام أو الآداب). وأعطى هذا النص (للجمعية ولكل ذي شأن [١٠٢]، أن يطعن في قرار الوزير بوقف التنفيذ أمام المحكمة الكبرى المدنية في ميعاد ستين يوماً من تاريخ علمه أو إبلاغه إليه، وعلى المحكمة أن تقضي في الطعن بصفة مستعجلة).

(ب)وتضمنت المادة (٢٦) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية نصاً قضى بأنه (كما يجب على الجمعية إبلاغ الوزارة بصورة من محاضر تلك الاجتماعات والقرارات الصادرة عنها ــ المقصود الجمعية العمومية ــ خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء الاجتماع).

وخولت المادة (٢٧) من القواعد الوزير صلاحية (وقف تنفيذ أي قرار يصدر عن الجمعية العمومية إذا كان مخالفاً لأحكام اللائحة وقواعدها التنفيذية أو القرارات الصادرة بمقتضاها أو للنظام الأساسي للجمعية أو يتناقض أو يتعارض مع أية أنظمة أو تعليمات أخرى صادرة عن الجهات ذات العلاقة).

[١٠٢] المقصود بعبارة (كل ذي شأن)، (كل ذي مصلحة).

ولم تتضمن القواعد السعودية نصاً يعطي الجمعية الأهلية أو غيرها من ذوي المصلحة الحق في الطعن بقرار الوزير بشأن وقف تنفيذ قرار الجمعية العمومية، مما يعني عملياً تمكين الوزير من غير معقب على قراره من أن يجعل قرار الجمعية كأن لم يكن.

وبمقارنة النصوص القانونية الواردة في قوانين البحرين وعمان والسعودية بشأن المسألة التي عرضناها، يبدو النص البحريني أكثرها ضماناً لمصلحة الجمعية.

(٣) مجلس الإدارة:

أجمعت قوانين دول المجلس على النص على وجوب أن يكون لكل جمعية أهلية مجلس إدارة يتم انتخابه من قبل الجمعية العمومية من بين أعضائها العاملين [١٠٣]، وقد أحالت هذه القوانين في تحديد اختصاصات المجلس وتنظيم إجراءات العمل فيه إلى النظام الأساسي للجمعية الأهلية، إلا أنها مع ذلك أوردت في نصوصها العديد من الأحكام المنظمة لمجالس إدارة الجمعيات، نستعرضها فيما يلي:

١ - **تحديد عدد أعضاء المجلس:** تضمنت ستة من قوانين دول المجلس [١٠٤]، نصوصاً حددت عدد أعضاء مجلس الإدارة، حيث أجمعت هذه القوانين على وجوب أن يكون الحد الأدنى لعدد

[١٠٣] انظر المواد: (٢٣) من قانون الإمارات، (٣٩) من قانون البحرين، (٨) من اللائحة السعودية، (٢٩) من قانون عمان، (١٦) من قانون قطر، (١٠) من قانون الكويت، (٣٠) من قانون اليمن.
[١٠٤] خلت اللائحة السعودية من نص يحدد عدد أعضاء المجلس.

الأعضاء خمسة، وسكتت ثلاثة منها هي قوانين الإمارات والكويت واليمن عن تحديد حد أعلى لعدد أعضاء المجلس بينما حدد القانون القطري هذا الحد بأحد عشر عضواً، وحدده القانونان البحريني والعماني باثني عشر عضواً.

٢ - **تحديد مدة الدورة الانتخابية لمجلس الإدارة:** حددت قوانين البحرين وعمان والكويت مدة الدورة الانتخابية (مدة عضوية المجلس) بسنتين، بينما حددها قانون قطر بثلاث سنوات، وجعلها قانون الإمارات واللائحة السعودية أربع سنوات، ولم يتضمن القانون اليمني نصاً بهذا الخصوص.

وأشارت قوانين الإمارات والبحرين والكويت صراحة إلى جواز إعادة انتخاب العضو لأكثر من دورة انتخابية، ولا يحول سكوت القوانين الأخرى عن إيراد نص صريح يجيز هذه الإعادة، دون حصولها فعلاً.

٣ - **شروط العضوية في مجلس الإدارة:** مع أن قوانين دول المجلس تركت أمر تحديد شروط العضوية في مجلس الإدارة للنظام الأساسي للجمعية، إلا أن عدداً من هذه القوانين أورد بعض هذه الشروط التي نستعرضها هنا بإيجاز، والتي يتبين منها مدى الاختلاف في نهج هذه القوانين بصدد هذه المسألة:

(أ) **انفرد القانون الإماراتي**: بالنص في المادة (٢٣) منه على وجوب ألا يقل عمر العضو عن (٢١) عاماً.

(ب) **اشترطت المادة (٤٣) من القانون البحريني**: في عضو مجلس الإدارة أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، وأجازت هذه المادة للوزير المختص (أن يضيف بالنسبة لبعض الجمعيات شروطاً أخرى بحسب الغرض الذي أنشئت من أجله). ويبدو جلياً أن هذه النص يمنح الوزير صلاحية واسعة، دون وجود أي ضمان يحول دون التعسف في استعمالها.

(ج) **نصت المادة (١٦) من القانون القطري**: على أنه (يشترط في عضو مجلس الإدارة ألا تكون خدمته في جهة عمله قد انتهت لأسباب مخلة بالشرف أو الأمانة، أو أسند إليه أمر من ذلك وصدر قرار من جهات التحقيق المختصة بألا 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).

وإذا كانت الجملة الأولى من النص تجد تبريراً لها في سعيها إلى ضمان نزاهة عضو مجلس الإدارة، فاستبعدت من عضوية المجلس من انتهت خدمته لأسباب مخلة بالشرف أو الأمانة، إلا أنها تفتقر إلى أي مبرر لما ورد في شطرها الثاني الذي قضى

بالحرمان من الحق في هذه العضوية لمجرد شبهة لم يقم دليل على ثبوتها.

(د) قضت المادة (٣/٨) من اللائحة السعودية بأنه: (يجب إبلاغ وزارة الشؤون الاجتماعية بأسماء المرشحين لعضوية مجلس الإدارة، وذلك قبل الموعد المحدد لانتخاب أعضاء المجلس بتسعين يوماً على الأقل، وإذا لم تبلغ الوزارة الجمعية بملاحظاتها قبل موعد الانتخاب بثلاثين يوماً، اعتبر ذلك بمثابة موافقة على الترشيح).

وما يستنتج من هذا النص أن للوزارة أن تعترض على واحد أو أكثر من المرشحين لعضوية المجلس، دون تقييد ذلك بأسباب محددة، ودون أي معقب على قرارها بالاعتراض، ويترتب على الاعتراض استبعاد المرشح المعترض عليه من بين المرشحين. ولا شك أن هذه السلطة الواسعة تمنح الوزارة مكنة التدخل المباشر في شأن يعد من خصوصيات الجمعية الأهلية، وهو استقلال الجمعية العمومية في إختيار أعضاء مجلس إدارة الجمعية.

ولا تقف السلطة المخولة للوزارة عند الحدود التي أشرنا إليها، بل تتجاوزها إلى ما هو أخطر، حيث تقضي الفقرة الأخيرة من المادة (٣/٨) من اللائحة، أن للوزارة (بقرار مسبب، إلغاء نتيجة الانتخاب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها بهذه النتيجة).

ولا يعد مجرد تسبيب القرار ضماناً كافياً لعدم إساءة السلطة المفوضة إلى الوزارة، مادام النص لا يقرر لأصحاب المصلحة، (الجمعية الأهلية و/ أو أعضاء مجلس الإدارة المنتخبون)، الحق في الطعن القضائي بقرار الإلغاء أو حتى التظلم الإداري منه.

وبمضمون مقارب لما تضمنته المادة (٣/٨) من اللائحة السعودية، جاء نص المادة (٤٧) من القانون البحريني التي نصت على أنه: (إذا تبين للوزير المختص أن انتخاب أعضاء مجلس إدارة الجمعية قد وقع باطلاً لمخالفته نظام الجمعية أو القانون كان له إلغاء هذا الانتخاب، وفي هذه الحالة تعاد الانتخابات وفقاً لنظام الجمعية خلال شهر على الأكثر من تاريخ إلغاء الانتخاب).

والنص بصيغته هذه يطلق سلطة الوزير في إلغاء الانتخابات دون تقييدها بسبب معين، أو تحديدها بمدة محددة، كما أنه لا يوقف قرار الوزير بالإلغاء على طلب من أعضاء الجمعية العمومية للجمعية الأهلية، باعتبارهم أصحاب المصلحة في هذا الإلغاء.

(٥) حظر الجمع بين عضوية مجلس الإدارة وإشغال مواقع أخرى:
حرصاً على عدم تأثر أداء عضو مجلس الإدارة بمصالح أخرى، حظرت بعض قوانين دول المجلس عليه أن يشغل مواقع أخرى في الوقت ذاته، قد يكون في إشغالها ما يؤثر على حياديته وتكريس جهوده لخدمة مصلحة الجمعية.

فقد حظرت المادة (٢٥) من القانون الإماراتي والمادة (٤٢) من القانون البحريني، والمادة (٣٠) من القانون العماني الجمع بين عضوية مجلس الإدارة في أكثر من جمعية، تعمل في مجال واحد إلا بإذن/ الوزير ــ الجهة الإدارية المختصة. وفي رأينا أن الإذن المطلوب يجب أن يصدر عن الجمعية العمومية للجمعية الأهلية التي يشغل العضو عضوية مجلس إدارتها، لأنها الأقدر على تقدير مدى احتمال تضرر مصلحتها بإشغال العضو عضوية مجلس إدارة جمعية أخرى تعمل في المجال ذاته.

كما حظر القانونان البحريني والعماني في المادتين المشار إليهما، ومعهما القانون الكويتي (المادة ١١) الجمع بين عضوية مجلس إدارة الجمعية، والعمل في الجمعية بأجر.

ونصت المادة (٣٥) من القانون اليمني على أنه: (يحظر الجمع بين عضوية الهيئة الإدارية للجمعية، وبين العمل في الوزارة وغيرها من الجهات العامة التي تتولى الإشراف أو التوجيه أو الرقابة على الجمعية أو تمويلها، ما لم تصدر موافقة بذلك من الوزارة لأسباب تقتضيها المصلحة العامة، ويسري هذا الحظر على القياديين في الجهة المذكورة من درجة مدير إدارة فأعلى ممن يمارسون عملاً إدارياً فعلياً في هذه الجهات).

والغرض من هذا الحظر، هو الحيلولة دون استغلال الموقع الوظيفي لخدمة الجمعية في أغراض تثير بعض الشبهات، وحبذا لو كان هذا الحظر مطلقاً، أي ألا تكون هناك فرصة لتجاوزه بموافقة الوزارة.

(و)اختصاصات مجلس الإدارة: ذهبت غالبية قوانين دول المجلس إلى ترك مسألة تحديد اختصاصات مجلس الإدارة، لكي يحددها النظام الأساسي للجمعية، ولم تخرج عن هذا النهج سوى القواعد التنفيذية للائحة السعودية التي خصصت مادتها الثانية والثلاثين لهذا الغرض، والقانون اليمني الذي تضمن في مادته الثلاثين بياناً بالاختصاصات المناطة بالهيئة الإدارية للجمعية الأهلية. وقد أورد كل من القواعد السعودية والقانون اليمني هذه الاختصاصات على سبيل المثال لا الحصر، وهذا ما يفهم على نحو غير مباشر من عبارة النص السعودي (من أهمها ما يلي:)، وعلى نحو مباشر من نص المادة (١٠/٣٠) من القانون اليمني: (أيه مهام واختصاصات أخرى ينص عليها النظام الأساسي للجمعية).

وبناءً على ذلك، فان الفيصل في تحديد اختصاصات مجلس الإدارة هو ما ينص عليه النظام الأساسي للجمعية، مع ملاحظة أن هذه الاختصاصات تتسع لتشمل كل ما يتعلق بإدارة الأنشطة الإدارية والمالية والقانونية والفنية (التخصصية) للجمعية الأهلية، وذلك على المستوى التنفيذي الذي يتقيد بمراعاة أحكام القانون والتشريعات الفرعية (اللوائح ــ الأنظمة ــ التعليمات)، والنظام

الأساسي للجمعية الأهلية، والقرارات الصادرة عن الجمعية العمومية للجمعية العامة [١٠٥].

(ز)انتخاب لجنة الرقابة والتفتيش: انفرد القانون اليمني، دون غيره من قوانين دول المجلس بالنص في المادة (٣٦) منه على أن (يكون لكل جمعية أهلية لجنة رقابة تنتخبها الجمعية العمومية من بين أعضائها عن طريق التزكية أو بالاقتراع السري المباشر، لمدة ثلاث سنوات)، وترك النص للنظام الأساسي للجمعية أن يحدد الحد الأدنى والأعلى لعدد أعضاء لجنة الرقابة والتفتيش، مشترطاً وجوب ألا يكونوا من بين أعضاء الهيئة الإدارية للجمعية.

ونصت المادة (٣٧) من هذا القانون على أن يحدد النظام الأساسي للجمعية الأهلية (مهام واختصاصات لجنة الرقابة والتفتيش، ومهام واختصاصات رئيسها وأعضائها). وأوجبت المادة (٣٨) من القانون أن تجتمع هذه اللجنة (مرة واحدة فصلياً على الأقل).

ويتضح جلياً أن المهام الموكلة إلى لجنة الرقابة والتفتيش، كما تفيد التسمية التي أطلقها عليها القانون اليمني، أنها ذات (طبيعة رقابية)، حيث تتولى هذه اللجنة مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية في الجمعية/

[١٠٥] بناء على ما ذكرناه في المتن، فإننا نرى أن نص المادة (١/٣٠) من القانون اليمني، لم يأت موفقاً في صياغته التي جاء فيها: أن من بين الاختصاصات الموكلة إلى الهيئة الإدارية (وضع السياسات العامة والأنظمة، وتسيير الأنشطة والقيام بكافة المعاملات اليومية)، فهو قد أصاب في الشطر الثاني منه، ولم يكن موفقا في مضمون شطره الأول، لأن (وضع السياسات العامة والأنظمة) هي اختصاصات موكلة حصرا إلى الجمعية العمومية للجمعية الأهلية، بينما تتولى الهيئة الإدارية متابعة تنفيذ هذه السياسات العامة والأنظمة.

الإدارية والمالية والفنية، للتحقق من مدى التزامها بأحكام القانون والنظام الأساسي للجمعية، وتوافقها مع قرارات الجمعية العمومية فيها [١٠٦].

ولا يعني خلو قوانين دول المجلس الأخرى، من نصوص صريحة تقرر تشكيل لجنة للرقابة والتفتيش، عدم جواز تشكيل هكذا لجنة في الجمعيات الأهلية في هذه الدول، إذ بالإمكان أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية الأهلية نصاً يقرر ذلك، كما يمكن الوصول إلى النتيجة ذاتها بالنص على تخويل الجمعية العمومية و/ أو الإدارة صلاحية تشكيل هكذا لجنة، وفي هذا السياق نشير إلى نص المادة (١١/٣٢) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية التي جعلت من بين اختصاصات مجلس الإدارة (تشكيل اللجان الدائمة أو المؤقتة). كما نصت المادة الأربعون من هذه القواعد على أن (يشكل مجلس الإدارة لجاناً دائمة أو مؤقتة للمساهمة في تأدية الأعمال المنوطة بالجمعية، ويحدد القرار الصادر بكل لجنة اختصاصاتها ومسماها وعدد أعضائها، بما في ذلك تسمية رئيسها، ويجوز تشكيلها عند الضرورة من قبل الجمعية العمومية).

غير أنه لو تحقق ذلك فعلاً، فان لجنة رقابة وتفتيش يشكلها مجلس الإدارة بقرار منه، لن تمتلك من السلطة والقوة اللازمين لممارسة وظائفها، ما تمتلكه لجنة يتم انتخابها من الجمعية العمومية للجمعية

---

[١٠٦] بالإضافة إلى النصوص الواردة في القانون اليمني المتعلقة بلجنة الرقابة والتفتيش، تضمن هذا القانون في المادة (٧٣) منه نصاً جاء فيه: (يجوز للجمعية العمومية أو الهيئة الإدارية أن تشكلا لجانا دائمة أو مؤقتة، وفقا للنظام الأساسي للجمعية).
وهذا النص يعد من قبيل التزيد مادام يوقف تشكيل هذه اللجان على ما يقرره النظام الأساسي في هذا الشأن.

الأهلية مباشرة، لأنها لن يكون لها نفس القدر من الاستقلالية عن مجلس الإدارة الذي يفترض أن تكون لها صلاحية مراقبة أنشطته.

(ح) تعيين مدير للجمعية الأهـلية: نص كل من القانـون الإماراتـي (م ٢٤)، والبحريني (م ٤٨)، واليمني (م ٣٣) على أن (لمجلس إدارة الجمعية أن يعين مديراً للجمعية من بين أعضائه أو من غيرهم) واختلفت القوانين الثلاثة في تحديد المهام الموكلة إليه:

- **فالقانون الإماراتي**: نص على قيام المدير **(بالأعمال التنفيذية الداخلية في الجمعية**، وعلى الأخص تعيين الموظفين وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم، واعتماد أذونات الصرف، والإشراف على تنفيذ قرارات الجمعية العمومية ومجلس الإدارة، ما لم يرد نص في نظام الجمعية يقضي بخلاف ذلك).

وما يتضح من النص الإماراتي يمكن تلخيصه بما يلي:

- أن الوظائف الموكلة إلى المدير تقتصر على القيام (بالأعمال التنفيذية الداخلية في الجمعية)، مما يعني أن هذه الوظائف لا تشمل أي عمل يتعلق بعلاقات الجمعية بالغير.

- أن المدير يعتبر الرئيس الإداري لموظفي الجمعية، فهو الذي يتولى تعيينهم ومراقبة أدائهم لوظائفهم وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم.

- أنه يعد الآمر بالصرف في الجمعية، حيث يقوم باعتماد أذونات الصرف.

- أنه يقوم بالإشراف على الأعمال والإجراءات اللازمة لتنفيذ قرارات الجمعية العمومية ومجلس الإدارة.

- أن النص الإماراتي لا يعتبر ما ورد فيه ملزماً لكل الجمعيات الأهلية، حيث يجيز للجمعية أن تقرر في نظامها خلاف ما ورد فيه، وهذا ما يفهم على نحو مباشر من عبارة النص (ما لم يرد نص في نظام الجمعية يقضي بخلاف ذلك).

- **أما القانون البحريني**: فجاء نصه بصيغة مغايرة تماماً للنص الإماراتي، حيث لم يحدد الوظائف المناط أداؤها بالمدير على النحو الوارد في القانون الإماراتي، وإنما جاء بنص عام يقضي بأن لمجلس الإدارة (أن يفوضه ــ المقصود المدير ــ التصرف في أي شأن من شؤون مجلس الإدارة).

والنص بهذه الصيغة ــ وعلى الرغم من عدم وضوح المقصود به ــ، فانه يفسر ــ على الأغلب على أنه يعني أن يفوض المجلس المدير الذي يعينه أياً من اختصاصات مجلس الإدارة، وهذا إذا صح، فهو مسلك خطير ومرفوض، لأنه لا يصح أن ينفرد المدير باتخاذ قرارات منفردة في شأن يفترض أن يصدر به قرار من (أعضاء) المجلس، ويظل هذا الخطر قائماً حتى لو كان المدير المعين من بين أعضاء مجلس الإدارة، لأنه لا يقبل أن ينوب أحد الأعضاء عنهم جميعاً في اتخاذ قرار ما.

من ناحية أخرى، أجاز القانون البحريني أن يكون تعيين المدير مقابل أجر يحدده المجلس، وفي هذه الحالة يعتبر المدير مستقيلاً من عضوية المجلس إذا كان عضواً فيه.

والاستقالة من عضوية المجلس في هذه الحالة، تتفق مع الأصل في الانضمام إلى الجمعية الأهلية وتولي مواقع القيادة فيها، الذي يقوم على التطوع الإرادي، دون السعي إلى الحصول على أجر أو مكافأة على ذلك، وعليه فان عضوية مجلس الإدارة تكون دون مقابل، أما وظيفة المدير فتكون عادة بأجر [١٠٧].

m واختار **القانون اليمني** نهجاً مختلفاً عن منهج كل من القانون الإماراتي والبحريني في تحديده الوظائف الموكلة إلى مدير الجمعية

[١٠٧] تضمن القانون الإماراتي في المادة (٢٦) منه نصاً جاء في فقرته الثانية.

الذي تعينه الهيئة الإدارية، حيث جاء في نص المادة (٣٣) منه على أنه: (يجوز للهيئة الإدارية أن تعين مديراً للجمعية من بين أعضائها أو من غيرهم، **ويحدد قرار التعيين المهام التي يقوم بها**).

والصيغة التي اختارها النص اليمني جعلت المهام الموكلة إلى المدير (متغيرة) لأنها توجب تعيينها في قرار التعيين الذي يصدر كلما قررت الهيئة الإدارية تعيين مدير جديد للجمعية.

وتجنباً لعدم استقرار تحديد هذه المهام على نمط موحد، وتأثر هذا التحديد باعتبارات ورغبات شخصية، نرى أن الأفضل أن يترك تحديدها للنظام الأساسي للجمعية.

(٤) الرقابة الحكومية على إدارة الجمعية الأهلية:

تتقيد حرية الجمعية الأهلية في إدارة الأنشطة التي تقوم بها سعياً إلى تحقيق الأهداف التي تأسست من أجل بلوغها، بمدى الرقابة الحكومية المفروضة عليها، وتعد مسألة الموازنة بين إطلاق هذه الحرية والقيود المفروضة على الجمعية لضمان عدم إساءة استعمال هذه الحرية في غير أغراضها، واحدة من أعقد المسائل القانونية، إذ تدق في بعض الحالات معايير الفصل بين مقتضيات ممارسة هذه الحرية من جهة، ومستلزمات الرقابة ومبرراتها ومقدارها وأساليبها من جهة أخرى، ولا شك في أن رجحان أي من الاثنين على الآخر يؤدي إلى نتيجة سلبية

ينبغي تجنبها، تتمثل إما في انفلات أداء الجمعية من القيود التي تستلزم المصلحة العامة فرضها، أو تعول الإدارة الحكومية على الجمعية ومصادرة حريتها في العمل.

وقد واجهت قوانين دول المجلس هذه الإشكالية وتعاملت معها بمناهج مختلفة، نشير إلى أبرز معالجتها فيا يلي [١٠٨]:

١) مشاركة الوزارة في اجتماع مجلس إدارة الجمعية: أجازت المادة (٣٤) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، والمادة (٣١) من القانون العماني للوزارة أن تكلف مندوباً عنها لحضور اجتماع مجلس الإدارة، يكون له الحق في مناقشة المسائل المطروحة على جدول أعمال الاجتماع، وعرض وجهة نظر الوزارة فيها، دون أن يكون له الحق في التصويت على القرارات التي تصدر عنه.

وفي تقديرنا إن هذا الشكل من المشاركة فيه قدر كبير من التدخل في الشأن الداخلي للجمعية، وفي صنع قراراتها الإدارية، ذلك لأن مجرد وجود مندوب الوزارة داخل اجتماع مجلس الإدارة، يعد عامل ضغط على حرية أعضاء المجلس في إبداء الرأي واتخاذ القرار.

[١٠٨] نحيل إلى ما سبق قوله بشأن الإشراف والتدخل في شؤون الجمعية العمومية للجمعية الأهلية.
ونشير إلى أننا سوف نؤجل البحث في الرقابة على مالية الجمعية الأهلية إلى الفصل التالي.

٢) الرقابة على قرارات مجلس الإدارة: ألزمت المادة (٣٧) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، والمادة (٣٢) من القانون العماني الجمعية الأهلية بإبلاغ صورة من محضر كل اجتماع من اجتماعات مجلس الإدارة إلى الوزارة.

وقضى **النص السعودي** بأن للوزارة الحق في (الاعتراض على تلك القرارات خلال عشرين يوماً من تاريخ إبلاغها، ويترتب على هذا الاعتراض وقف تنفيذها). وترد على هذا النص أكثر من ملاحظة، أولها أنه يجعل مصير القرارات التي يصدرها مجلس الإدارة (معلقاً) لأكثر من عشرين يوماً، انتظاراً لمعرفة ما إذا كانت الوزارة سوف تعترض عليها أم لا ؟ مما يعني عملياً عدم إمكانية تنفيذها، حتى لو كانت هناك ضرورات عاجلة تستدعي هذا التنفيذ. وثانيها أن النص تضمن عبارات غير حاسمة الدلالة منها (أن للوزارة الحق في الاعتراض) و (يترتب على هذا الاعتراض وقف تنفيذها)، إذ أن هذه العبارات ليست قاطعة الدلالة فيما إذا كانت هذه القرارات بمثابة الملغاة نهائياً.

أما **النص العماني** فقد جاء أكثر وضوحاً في مضمون عباراته، وأشد في نوع الرقابة والتدخل في القرارات التي تصدر عن مجلس الإدارة، حيث جاء فيه ما يلي: (للوزير حق [١٠٩] إبطال اجتماع مجلس الإدارة، وما اتخذ فيه من قرارات إذا انعقد بالمخالفة لأحكام هذا

[١٠٩] كثيراً ما تورد النصوص القانونية خطأ منفردة (حق) بدلاً من (سلطة)، فما يمارسه الوزير في النص العماني ليس حقاً له، وإنما سلطة يمارسها نيابة عن الدولة بالاستناد إلى القانون.

القانون، أو نظام الجمعية، كما يجوز له أن يبطل أي قرار يكون قد صدر من المجلس وشابه وجه من وجوه البطلان، دون إبطال الاجتماع ذاته، وفي هذه الحالة تكون باقي القرارات صحيحة، على أن يتم إخطار مجلس الإدارة بقرار الأبطال في جميع الحالات خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغ الوزارة بمحضر الاجتماع والقرارات الصادرة فيه، وإلا كان الاجتماع ومما اتخذ فيه من قرارات صحيحاً).

والنص بما ورد فيه، ينطوي على أكثر من نقد، فهو من ناحية يطلق سلطة الوزير في إبطال الاجتماع بأكمله، أو بإبطال قرار أو أكثر من القرارات التي اتخذت خلاله، إذا شابه وجه من أوجه البطلان، دون تحديد المقصود بذلك. وهو من ناحية ثانية لا يخضع قرار الوزير بهذا الشأن لأي رقابة، سواء بالتظلم الإداري أو الطعن القضائي، وهو من ناحية ثالثة يتسبب في تأخير تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس الإدارة مدة تزيد على أكثر من شهر، حتى يستقر وضعها القانوني.

ونذكر هنا بما سبقت الإشارة إليه من أن **القانون البحريني** نص في المادة (٢٨) منه على أن (للوزير المختص أن يوقف تنفيذ أي قرار يصدر من الأجهزة القائمة على شؤون الجمعية، يكون مخالفاً للقانون أو لنظام الجمعية أو للنظام العام أو للآداب). ويسري حكم هذا النص كما يبدو جلياً في صريح عبارته على القرارات الصادرة عن مجلس إدارة الجمعية، باعتبار هذا المجلس واحداً من الأجهزة القائمة على شؤون الجمعية.

وتقضي الفقرة الثانية من المادة بأن (للجمعية ولكل ذي شأن أن يطعن في قرار الوزير بوقف التنفيذ أمام المحكمة الكبرى المدنية في ميعاد ستين يوماً من تاريخ علمه أو إبلاغه إليه، وعلى المحكمة أن تقضي في الطعن بصفة مستعجلة). وبهذا يتميز النص البحريني عن كل من النصين السعودي والعماني بإخضاعه قرار الوزير للطعن القضائي، إلا أنه يشترك معهما في تأخيره تنفيذ القرارات لمدة طويلة، مما قد يلحق ضرراً بنشاط الجمعية الذي يتعلق القرار الموقوف به.

٣) الرقابة على أداء الجمعية لأنشطتها [١١٠]: وتتوزع النصوص القانونية التي أوردتها قوانين دول المجلس في هذه المسألة إلى عدة مجموعات:

المجموعة الأولى/ وتضم نص المادة (١٩) من القانون الإماراتي الذي يقضي بأن (للوزير حق الإشراف على برامج الجمعية ومشروعاتها في نطاق أغراضها المحددة في نظامها الأساسي). ويبدو جلياً أن هذا النص ينزع إلى العمومية في مضمونه، فهو لا يحدد المعنى المقصود بالإشراف ونطاقه وآليات تنفيذه.

وتضيف المادة (٢١) من هذا القانون نصاً يقرر أن (تتعاون الوزارة مع غيرها من الوزارات والدوائر والهيئات والمؤسسات العامة فيما

---

[١١٠] تتعدد النصوص التي أوردتها قوانين دول المجلس في هذه المسألة، نشير إلى أهمها:
قانون دولة الإمارات: المواد (١٩ ــ ٢١ ــ ٢٢ ــ ٥٨) قانون مملكة البحرين (م ٢٢)، القواعد التنفيذية السعودية المادتان (٥٨ ــ ٥٩)، قانون سلطنة عمان المادتان (١٥ ــ ١٦)، قانون دولة قطر المادتان (٣٢ ــ ٤٤)، قانون جمهورية اليمن المادتان (٢٠ ــ ٢٢)

تراه لازماً لتحقيق أغراض الجمعية، ولها أن تنقل إلى أي منها **بعض اختصاصاتها في الإشراف** الفني وصرف الإعانات).

وعلى العكس من القانون الإماراتي، أورد القانون اليمني في المادة (٢٠) منه نصاً أعطى الوزارة ممثلة بالإدارة العامة المختصة أو فروعها في المحافظات سلطة مقيدة للإشراف على الجمعيات في حالتين:

الأولى: الإشراف على الانتخابات وتنظيم سيرها بالطرق الديمقراطية الصحيحة.

والثانية: تقديم المشورة والمساعدة الفنية للجمعية عند وضع خططها وممارستها لأنشطتها وذلك بناء على طلب منها. وهذا النوع من الإشراف يعد من قبيل الدعم الذي يقدم إلى الجمعية الراغبة فيه، ومن ثم فهو لا يمس باستقلاليتها مادام يقوم على طلب منها.

المجموعة الثانية/ وتضم هذه المجموعة النصوص القانونية الواردة في كل من قوانين الإمارات والبحرين والسعودية وعمان وقطر واليمن، وهي تلزم الجمعية بوجه عام بأن تحتفظ بعدد من السجلات التي تتضمن بعض البيانات الخاصة بالأعضاء والأنشطة التي تؤديها الجمعية.

وتخضع نصوص هذه القوانين السجلات المشار إليها، وفي بعضها مجمل نشاطات الجمعية لرقابة مباشرة من موظفين/ مندوبين ينتدبون لغرض فحص ومراقبة السجلات والنشاطات موضع المراقبة، ويعطى هؤلاء الموظفون صفة الضبطية القضائية، مما يمكنهم من تحرير محاضر ضبط بالمخالفات القانونية التي يكتشفونها بالجمعية، تمهيداً لاتخاذ الإجراءات القضائية المقتضية بحق المخالفين.

٤) تعيين مجلس إدارة أو مدير مؤقت للجمعية: أجازت قوانين بعض دول المجلس للوزير أن يعين مديراً أو مجلس إدارة مؤقت للجمعية في حالات معينة [١١٢]. واختلفت هذه القوانين فيما بينها في تحديد هذه الحالات وذلك على النحو التالي:

حدد كل من القانون البحريني والقانون العماني هذه الحالات بثلاث هي:

- إذا أصبح عدد أعضاء مجلس الإدارة غير كاف لانعقاده انعقاداً صحيحاً.

- إذا لم يتم انعقاد الجمعية العمومية للجمعية عامين متتاليين بدون عذر تقبله الجهة الإدارية المختصة.

[١١٢] انظر المواد: (٢٣ ــ ٢٧) من القانون البحريني، (٣٨ ــ ٣٩) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٣٤ ــ ٣٦) من القانون العماني، (٣٥) من القانون القطري.

- إذا ارتكبت الجمعية من المخالفات ما يستوجب هذا الإجراء، واشترط القانون العماني إنذار الجمعية بإزالة المخالفة وانقضاء شهر من تاريخ الإنذار دون إزالتها.

وجاء **القانون القطري** بمعالجة مختلفة لهذه المسألة، حيث خول الوزير سلطة إيقاف مجلس إدارة الجمعية عن العمل وتعيين مجلس إدارة مؤقت لها، لمدة لا تجاوز سنة بدلاً من حلها في الحالات المنصوص عليها في المادة (٣٥)، وهي:

- نقص عدد أعضاء الجمعية عن عشرين عضواً. وهذه الحالة لا ينفع تعيين مجلس إدارة مؤقت للجمعية في معالجتها، لأن هذا التعيين ليس وسيلة قادرة على زيادة عدد أعضاء الجمعية.

- مخالفة أحكام هذا القانون أو نظامها الداخلي.

- الاشتغال بالأمور السياسية. وهذه الحالة ليست سوى صورة من صور مخالفة الجمعية للقانون ولنظامها الداخلي.

ويتميز القانون القطري عن القوانين الأخرى في إنفراده بأن مادته الخامسة والثلاثين أجازت التظلم من قرار الوزير وفقاً لقواعد التظلم المنصوص عليها في المادة (٧) منه، والتي سبق بيانها. وهي تقضي

بالتظلم إلى الوزير الذي يقوم بعرض التظلم مشفوعاً برأيه على مجلس الوزراء، ويكون القرار الصادر عن المجلس بالبت في التظلم نهائياً.

واتخذ **القانون الإماراتي** في المادة (٤٧/٣/أ) منه منهجاً مماثلاً لذلك الذي اتخذه القانون القطري حيث أجاز للوزير (أن يعين بقرار مسبب مجلس إدارة مؤقت من بين أعضاء الجمعية العاملين يتولى اختصاصات مجلس الإدارة المنتخب، وذلك لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة)، وذلك بدلاً من حل الجمعية وتصفيتها، في العديد من الحالات التي حددتها الفقرة (١) من المادة ذاتها، والتي سنشير إليها لاحقاً عند دراسة موضوع (الحل الإداري) للجمعية الأهلية، وهي حالات تتيح اتخاذ الإجراء المشار إليه لأسباب يعد العديد منها من قبيل المخالفات التي لا ترقى إلى ما يبرر الحل أو تعيين مجلس إدارة مؤقت.

أما القواعد التنفيذية للائحة السعودية فقد حددت في المادة (٣٨) منها الحالات التي يجوز للوزير أن يعين مجلس إدارة مؤقت للجمعية بخمس حالات، تتماثل ثلاث منها مع تلك المنصوص عليها في القانونين البحريني والعماني، وأضافت إليها الحالتين التاليتين:

- عجز مجلس الإدارة عن الاضطلاع بمسؤولياته لأي سبب من الأسباب. وهذه الحالة تنطوي على قدر كبير من عدم الانضباط لأنها لا تخضع تقدير هذا العجز لأي ضوابط موضوعية.

- عدم رضا أعضاء الجمعية العمومية العاملين عن مجلس الإدارة ورغبتهم في تغييره، وعجزهم عن ذلك، على أن يكون ذلك كتابياً ومسبباً وموقعاً عليه من ٢٥% على الأقل منهم.

ولا نجد لهذا النص مبرراً، ذلك لأنه يحق لهؤلاء الأعضاء الدعوة إلى اجتماع غير عادي للجمعية العمومية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (٢٢) من القواعد التنفيذية، وتكفي نسبة الـــ (٢٥%) لانعقاد الجمعية العمومية بحضورهم وفقاً لنص المادة (٢٣) من القواعد ذاتها. ويكون للجمعية العمومية سحب الثقة من أعضاء مجلس الإدارة وانتخاب أعضاء جدد بدلاً عنهم إذا وجدت مبرراً لذلك.

واتفقت القوانين المشار إليها في نصوصها على اعتبار قرار تعيين المدير/ مجلس الإدارة المؤقت، محدد المدة، لحين انتخاب مجلس إدارة جديد للجمعية، ورتبت على صدوره آثاراً تمثلت في كف يد أعضاء مجلس الإدارة ــ بتاريخ صدور القرار ــ عن مزاولة نشاطاتهم وزوال صفتهم، وألزمتهم بتسليم كل ما تحت أيديهم من وثائق وموجودات إلى المدير/ المجلس المؤقت.

ومن ناحية ثانية أوجبت هذه القوانين أن يقوم المدير/ مجلس الإدارة المؤقت، خلال مدة محددة، بدعوة الجمعية العامة إلى انتخاب مجلس إدارة جديد [١١٣].

[١١٣] نصت المادة (٢٧) من القانون البحريني، على أن: (للوزير المختص أن يقرر حرمان من تثبت مسؤوليتهم من أعضاء مجلس الإدارة القديم عن وقوع المخالفات التي دعت إلى تعيين مدير أو مجلس إدارة مؤقت من ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الإدارة الجديد لمدة أقصاها ثلاث سنوات).

(٥) الأحكام القانونية المنظمة لبعض أنشطة الجمعيات الأهلية وعلاقاتها الخارجية:

تضمنت بعض قوانين دول المجلس نصوصاً، نظمت ــ على اختلاف بيّن فيما بينها ــ بعض أنشطة الجمعيات الأهلية وعلاقاتها بالجهات الخارجية، وسوف نتناول هنا بإيجاز شديد الأحكام المنظمة لثلاث من الموضوعات التي تقع في هذا الإطار.

أولاً/ فتح فروع للجمعية الأهلية: أجاز قانون الإمارات (م ١٢)، واللائحة السعودية (م ٣)، وقانون عمان (م ١٤) للجمعية الأهلية/ الخيرية فتح فروع لها. واختلفت هذه القوانين فيما بينها في الأحكام المنظمة لحق الجمعية في فتح فروع لها.

(أ) فنص المادة (١٢) من القانون الإماراتي أجاز للجمعية أن تنشئ فروعاً ومراكز لها داخل الدولة، وأضاف إلى ذلك أن (يحدد النظام الأساسي للجمعية طريقة تكوين هذه الفروع أو المراكز واختصاصاتها وغير ذلك من الأحكام).

وفي تقديرنا أن هذا النص يكرس السلطة التحكمية للوزير في حل مجلس الإدارة، وإنفراده باتخاذ القرارات بشأنه، وترتيب هذا الأثر الإضافي عليه.
ولهذا فإن العدالة تقتضي السماح لأعضاء المجلس السابق بالترشيح لعضوية المجلس الجديد، لكي تعطي الجمعية العمومية رأيها فيهم، وفي هذه الحالة لن يكون التصويت، سلبا أو إيجابا، على أشخاص هؤلاء الأعضاء، وإنما على قرار الوزير بحل مجلس الإدارة.

وما يستفاد من هذا النص أن القانون الإماراتي يعتبر فتح الجمعية فروعاً لها شأناً داخلياً تختص باتخاذ القرار الخاص به، وبتنظيمه بأحكام توردها في نظامها الأساسي.

(ب)أما المادة (٣) من اللائحة السعودية فقد قضت بأنه: (لا يجوز للجمعية أن تنشئ فروعاً لها إلا بموافقة وزارة الشؤون الاجتماعية، ويجب تسجيل الفرع وفق الأحكام المتقدمة)، والأحكام المشار إليها في النص هي الأحكام المقررة لتسجيل الجمعية الخيرية، وقد سبق بيانها.

ويتبين مما تقدم أن قيام الجمعية الخيرية يسلتزم موافقة الوزارة وتمام إجراءات تسجيل الفرع.

(ج) وقررت المادة (١٤) من القانون العماني، أنه (لا يجوز فتح فروع للجمعية، أو نقلها من مكان إلى آخر، إلا بعد الحصول على موافقة الوزير، ويقدم الطلب قبل فتح الفرع أو نقل الجمعية بثلاثين يوماً على الأقل).

ويبدو لنا الشرط الوارد في الجملة الأخيرة من النص غريباً في مضمونه، ذلك لأن فتح الفرع أو نقل الجمعية إلى مكان آخر، يتوقف كل منهما على صدور موافقة الوزير، ولهذا لا يمكن معرفة

موعد فتح الفرع أو نقل الجمعية ابتداءً، لكي يبدأ حساب المدة قبل ثلاثين يوماً منه.

ثانياً/ تكوين الجمعيات الأهلية (اتحادات) فيما بينها: تتجه منظمات المجتمع المدني عموماً، في مختلف دول العالم، إلى إقامة شبكات فيما بينها.

وتعرف الشبكة (Network) على أنها تحالف طوعي بين المنظمات الأعضاء فيها، يسعى إلى تعبئة قدراتها ومواردها لزيادة فاعليتها وتأثيرها في البيئة التي تعمل فيها، بهدف تحقيق أهدافها المشتركة، على أن تحتفظ كل منظمة عضو في الشبكة باستقلاليتها في العمل [١١٤].

وتشترك الجمعيات الأهلية، مع غيرها من منظمات المجتمع المدني في حاجتها إلى إقامة شبكات تجمعها مع بعضها البعض، في شكل اتحادات، نوعية أو إقليمية (جهوية) أو وطنية، وحتى دولية تعمل على مستوى عالمي أو مناطقي.

وقد اختلفت قوانين دول المجلس في موقفها من حق الجمعيات الأهلية في إقامة اتحادات فيما بينها، وذهبت في ذلك إلى مذاهب مختلفة:

---

[١١٤] محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي: مرجع سابق، ص ٢١

(١) فقد خلت كل من اللائحة السعودية والقانون العماني والقانون القطري من نصوص تقر للجمعيات الأهلية بهذا الحق.

(٢) وعالجت قوانين الإمارات والبحرين والكويت هذه المسألة معالجة موجزة، إذ لم تخصص لها سوى نصوص قليلة العدد:

(أ) فالقانون الإماراتي خصص للاتحادات ثلاثاُ من مواده فقط، هي المواد (١٣ ــ ١٥) وأحال في تكوين الاتحادات إلى اللائحة التنفيذية للقانون [١١٥].

(ب)وجاء القانون البحريني الصادر بالمرسوم رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩ خالياً من نصوص تنظم إقامة الجمعيات لاتحادات فيما بينها، وظل على هذه الحال، إلى أن صدر المرسوم بقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢م الذي قضت المادة الثانية منه بأن يضاف إلى الباب الأول من القانون الأصلي فصل سادس بعنوان (الاتحادات النوعية للجمعيات) ومواده من (٥٥) مكرراً حتى (٥٥) مكرراً (٤)، أي أن الفصل المضاف تضمن خمس مواد.

(ج) أما الكويت فقد أفردت مادة واحدة من قانونها هي المادة (٣٣) للنص على حق الجمعيات في تكوين اتحادات فيما بينها.

[١١٥] لم يتسنَ لنا الاطلاع على اللائحة التنفيذية للقانون الإماراتي، ولا علم لنا بما إذا كانت قد صدرت أم لا.

(٣) وعلى خلاف القوانين السابقة، عالج القانون اليمني بنصوص تفصيلية حق الجمعيات الأهلية في تكوين الاتحادات:

(أ) فقد خصص القانون اليمني بابه السادس لهذه الاتحادات، ووزع أحكامه على فصلين، أولهما خاص بالأحكام المنظمة لاتحادات المحافظة والاتحاد النوعي (المواد ٥٩ ــ ٦١) وثانيهما خاص بالاتحاد العام للجمعيات (المواد ٦٢ ــ ٦٦).

(ب) واستكملت اللائحة التنفيذية للقانون أحكامه بنصوص تفصيلية بلغ عددها إحدى وستين مادة (المواد ٥٩ ــ ١١٩)، توزعت على الاتحاد النوعي (٢٣) مادة من المادة (٥٩) إلى المادة (٨١)، وإتحاد المحافظة (٣) مواد من المادة (٨٢) إلى المادة (٨٤)، والاتحاد العام للجمعيات (٣٥) مادة من المادة (٨٥) إلى المادة (١١٩).

ويقيناً أن وفرة النصوص في القانون اليمني إلى هذا الحد تشير إلى تدخل المشرع في وضع نصوص تفصيلية تحكم هذه الاتحادات وتنظم نشاطاتها، مما يقلل من فرص الاتحادات في صياغة أحكام نظمها الأساسية، وهذا المنهج منتقد بالقدر ذاته الذي ينتقد منهج القوانين الأخرى التي أوجزت كثيراً في الأحكام التي أوردتها.

لذا فإنه لا بد من التأكيد على أن منهجاً وسطاً بين الاثنين تقتصر فيه نصوص القانون على تنظيم المسائل الأساسية ويترك للاتحادات تنظيم المسائل التفصيلية في نظمها الأساسية، يعد المنهج الأفضل والأقدر على الوفاء بالغاية من التنظيم القانوني لهذه الاتحادات.

وسوف نتوقف بإيجاز عند أهم المسائل التي عالجتها القوانين الأربعة:

المسألة الأولى/ أنواع الاتحادات التي أجازت القوانين للجمعيات تأسيسها:

اختلفت القوانين الأربعة في تحديدها أنواع الاتحادات التي يجوز للجمعيات الأهلية تأسيسها إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول/ أخذ به القانون اليمني حيث حدد في نصوصه، أنواع الاتحادات التي أجاز تأسيسها بثلاثة، وأورد لها تعريفات في المادة الثانية منه، وهذه الاتحادات هي:

(أ) الاتحاد النوعي: ويقصد به وفقاً للتعريف الوارد في المادة المشار إليها، الاتحاد الذي يتكون من عدد من الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي تسعى إلى تحقيق نشاط مشترك في مجال معين، على مستوى الجمهورية، أو على المستوى الجغرافي الذي تعمل فيه.

(ب) إتحاد المحافظة: ويتكون من عدد من الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي تمارس أنشطتها في إطار محافظة واحدة، أياً كان نوع النشاط الذي تمارسه.

(ج) الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات التعاونية: ويتكون من اتحادات المحافظات والاتحادات النوعية في الجمهورية على اختلاف أنشطتها.

الاتجاه الثاني/ وقد إلتزمه كل من القانون الإماراتي والقانون الكويتي، حيث نصا على جواز أن تكّون الجمعيات الأهلية فيما بينها (اتحادات)، دون إيراد أي وصف لهذه الاتحادات.

ويفيد إطلاق النص في القانونين، وعدم تقييد مصطلح الاتحادات بأي قيد، أنه يجوز للجمعيات الأهلية أن تكون فيما بينها أي نوع من أنواع الاتحادات التي تجد في قيامها ما يعزز قدرتها على تحقيق أهدافها.

الاتجاه الثالث/ وأخذ به القانون البحريني، حيث نصت المادة (٥٥) مكرراً منه على أنه: (يجوز للجمعيات أن تنشئ فيما بينها **اتحادات نوعية**)، وبذلك حدد هذا القانون نوعاً واحداً من أنواع الاتحادات التي يجوز للجمعيات تكوينها، وأضاف نص هذه المادة أنه: (يتكون الاتحاد النوعي من الجمعيات التي تباشر نشاطاً مشتركاً في مجال معين على

مستوى المملكة [١١٦]، بقصد تنظيم وتنسيق هذا النشاط فيما بينها، والعمل على رفع مستواه).

وانفرد القانون البحريني بالنص في هذه المادة على أنه: (لا يجوز تكوين أكثر من إتحاد واحد في مجال النشاط المشترك للجمعيات)، وبذلك يكون هذا القانون قد حظر صراحة تعدد الاتحادات النوعية في مجال النشاط التعاوني المتماثل.

المسألة الثانية/ الشخصية القانونية المستقلة للاتحاد:

نصت قوانين كل من البحرين (المادة ٥٥ مكرراً)، والكويت (المادة ٣٣)، واليمن (المادة ٥٩)، صراحة، على أن للاتحاد شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصيات الجمعيات المكونة له، ويفهم هذا المعنى على نحو غير مباشر من نص (المادة ١٤) من القانون الإماراتي التي قضت باعتبار الاتحاد جمعية ذات نفع عام، وبأن تطبق عليه الأحكام المنظمة لتأسيس وإشهار الجمعية، وغيرها من الأحكام بالقدر الذي يناسب طبيعته، ومن هذه الأحكام، ما ورد في المادة (١٠) من هذا القانون، التي تقضي بأن: (تكتسب الجمعية الشخصية الاعتبارية، بإتمام إجراءات شهرها). مما يعني أن الاتحاد يكتسب أيضاً الشخصية الاعتبارية بمجرد إتمام إجراءات شهره.

[١١٦] المقصود على نحو أدق هو (نشاطاً متماثلاً في مجال معين على مستوى المملكة).

ولا يفقد قيام الاتحاد أياً كان نوعه، واكتسابه الشخصية الاعتبارية الجمعيات المكونة له شخصياتها الاعتبارية المستقلة، إذ تظل كل من هذه الجمعيات محتفظة بشخصيتها، وهذا ما ورد النص عليه صراحة في المادة (٣٣) من القانون الكويتي.

المسألة الثالثة/ ماهية اختصاصات الاتحادات [١١٧]:

يستفاد من عموم النصوص القانونية التي أوردتها قوانين دول المجلس المنظمة لاختصاصات الاتحادات التعاونية على اختلاف أنواعها، أن هذه الاتحادات تختص بالقيام بالتنسيق بين الجمعيات الأعضاء، ورعاية مصالحها المشتركة، وتقديم خدمات الدعم لها، وتسوية المنازعات التي تنشأ فيما بينها.

ثالثاً/ القيود القانونية على العلاقات الخارجية للجمعيات:

أوردت قوانين بعض دول المجلس نصوصاً فرضت فيها قيوداً على العلاقات التي تقيمها الجمعيات مع جمعيات أو هيئات أو اتحادات خارج الدولة، وعلى التعامل معها والمشاركة في أنشطتها، وخلاصة أحكام هذه القوانين ما يلي [١١٨]:

[١١٧] انظر المواد: (١٥) من القانون الإماراتي، (٥٥ مكرراً ٣) من القانون البحريني، (٦١) من القانون اليمني.
[١١٨] انظر المواد (١٧ و ١٨) من قانون الإمارات، (٢٠) من قانون البحرين، (٣١) من قانون قطر.

(١) حظرت قوانين الإمارات والبحرين وقطر صراحة على الجمعية أن تنتسب أو تشترك أو تنضم إلى جمعية أو هيئة أو إتحاد مقره خارج الدولة، إلا بعد الحصول على إذن مسبق من الوزارة/ الجهة الإدارية المختصة.

ولم يلزم القانونان الإماراتي والقطري الوزارة بالرد على طلب الجمعية خلال مدة معينة، بينما اعتبر القانون البحريني مضي خمسة وأربعين يوماً دون البت في طلب الجمعية من الجهة الإدارية المختصة بمثابة رفض له.

(٢) وقد وسع القانون الإماراتي دائرة الحظر المشار إليها لتشمل كلاً مما يلي:

أ- ممارسة أنشطة أو تنفيذ مشاريع مشتركة مع جهة خارجية.
ب- المشاركة في أنشطة تنفذ خارج الدولة.
ج- عقد مؤتمرات أو ندوات يشارك فيها أشخاص من خارج الدولة.

حيث اشترط هذا القانون حصول الجمعية على الموافقة المسبقة من الوزارة على أي من الأنشطة المذكورة، قبل تنفيذها.

ويقيناً إن هذه القيود مجتمعة تحد كثيراً من فاعلية الأنشطة التي تمارسها الجمعيات الأهلية على المستوى الإقليمي والدولي.

الفصل الخامس

مالية الجمعية الأهلية

الفصل الخامس
مالية الجمعية الأهلية

الأصل في إدارة الشؤون المالية للجمعية الأهلية، أن تستقل بها الجمعية ذاتها، وأن تتولى الهياكل الإدارية فيها اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه الشؤون، والرقابة على تنفيذها.

وتتضمن قوانين دول المجلس نصوصاً، تقر هذا الأصل كقاعدة عامة، حيث تقضي هذه النصوص بوجوب أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية الأهلية القواعد التي تحكم شؤونها المالية، وتؤكد منها بوجه الخصوص على ما يلي [١١٩]:

١ - تحديد الموارد المالية للجمعية.
٢ - بيان كيفية استغلال هذه الموارد والتصرف بها.
٣ - تحديد بداية ونهاية السنة المالية للجمعية.
٤ - تحديد طرق المراقبة المالية الداخلية.

ومفاد ما تقدم، أن المرجعية في كل ما ذكر تكون لما يتقرر من أحكام في النظام الأساسي للجمعية، غير أن قوانين دول المجلس خرجت صراحة على المبدأ العام الذي أقرته بهذا الشأن، وأوردت العديد من النصوص التي تتعلق بالشؤون المالية للجمعية الأهلية، التي حددت فيها

[١١٩] انظر المواد: (٧/٤) من قانون الإمارات، (٥/ج ــ و) من قانون البحرين، (٥/٥ ــ ١٠) من اللائحة السعودية، (٧/ج) من قانون عمان، (٦/٥) من قانون قطر، (٣/و ــ ز) من قانون الكويت، (٤/ب/٤ ــ ٩) من قانون اليمن.

بنصوص آمرة الأحكام التي تنظم هذه الشؤون، على نحو (سلب) الجمعية الأهلية القدر الأكبر من الاستقلالية في إدارة شؤونها المالية، وأخضعها في ذلك لما تقضي به النصوص القانونية التي تعالج الموضوعات التي سنتولى شرحها تباعاً.

(١) الموارد المالية للجمعية الأهلية:

مع أن جميع قوانين دول المجلس جعلت تحديد الموارد المالية، مما يتم النص عليه في النظام الأساسي للجمعية الأهلية، إلا أن عدداً من هذه القوانين هي الإماراتي (م ٣٦)، والعماني (م ٣٧)، واليمني (م ٣٩)، أوردت تعداداً لهذه الموارد، حيث حددتها على سبيل المثال لا الحصر بما يلي:

(أ) اشتراكات الأعضاء.
(ب) التبرعات والهبات التي تقدم إلى الجمعية من أعضائها أو من الغير.
(ج) الإعانات التي تقدم من بعض الجهات ــ ومنها الحكومة ــ إلى الجمعية لتمكينها من تحقيق أهدافها.
(د) عوائد الأنشطة التي تقوم بها الجمعية والاستثمارات التي تديرها.
(ه) ووردت في القانونين الإماراتي والعماني إشارة إلى (الإيرادات الأخرى) دون بيان ماهيتها، واشترط النص العماني موافقة الوزارة عليها.

أما قوانين الدول الأربع الأخرى، فلم تورد تعداداً لهذه الموارد، وإن كانت تضمنت نصوصاً تحكم أهمها، وهي التبرعات والإعانات الحكومية وعوائد الاستثمار، وذلك على النحو الذي سيرد تفصيله تباعاً.

أولاً/ اشتراكات الأعضاء: سبقت الإشارة إلى أن أداء العضو مبلغ الاشتراك الذي يحدده النظام الأساسي للجمعية يعد من أهم الالتزامات التي يلتزم بها العضو تجاه الجمعية التي ينضم إليها.

وتقرر الأنظمة الأساسية للجمعيات الأهلية وجوب قيام العضو بدفع الاشتراكات على نحو دوري، وفي مواعيد محددة، وتوقف عادة ممارسة العضو لحقوقه في الجمعية على انتظامه في دفع اشتراكاته، فإذا تخلف عن ذلك تترتب عليه النتائج التالية:

الأولى/ حرمانه من المشاركة في أنشطة الجمعية والاستفادة من خدماتها، وفي مقدمة ما يحرم منه العضو الاشتراك في اجتماعات الجمعية العمومية وفي مناقشة الموضوعات المدرجة على جدول أعمالها، والتصويت عليها، وكذلك الترشيح لعضوية مجلس إدارة الجمعية والاشتراك في انتخاب أعضائه.

الثانية/ فصله من عضوية الجمعية متى بلغت الاشتراكات التي تخلف عن أدائها عدداً محدداً.

وتعد حصيلة اشتراكات الأعضاء جزءً رئيساً من موارد الجمعية الأهلية، ويضاف إليها ــ حسب نصوص النظام الأساسي ــ رسوم الانتساب/ الاشتراك في الجمعية، وهي تعد متى تقررت في النظام الأساسي شرطاً للقبول في عضوية الجمعية. وقد يؤدي العضو ــ بالإضافة إلى ما تقدم ــ بإرادته واختياره (تبرعات) إلى الجمعية لتعزيز قدرتها على القيام بالأنشطة وتقديم الخدمات التي تحقق أغراضها.

ولا تتضمن قوانين دول المجلس أي نصوص تحدد (مقدار) الاشتراك الذي يلزم عضو الجمعية بدفعه، وتترك تقديره للجمعية ذاتها التي تراعي في ذلك جملة عوامل موضوعية، يفترض أنها الأقدر على تقديرها، ومن ثم تحديد مقدار الاشتراك وفقاً لها.

وأياً كانت الحصيلة الكلية لما يؤديه الأعضاء من مبالغ إلى الجمعية الأهلية، تحت أي وصف، فإنها في العادة لا تكفي لتمويل أنشطتها، ولهذا فهي تظل بحاجة إلى موارد مالية تقدمها إليها العديد من الجهات، وهو ما سنتولى بيانه تباعاً.

ثانياً/ التبرعات: تعد التبرعات (وتضيف إليها نصوص بعض قوانين المجلس الهبات والوصايا)، من بين الموارد المالية الأساسية للجمعيات الأهلية، وقد تفوق حصيلتها في أهميتها النسبية حصيلة اشتراكات الأعضاء. وهي عبارة عن مبالغ مالية يقدمها المتبرع طوعاً ــ دون إلزام عليه ــ إلى الجمعية رغبة منه في مساعدتها على القيام بأنشطتها

وتمكينها من تقديم خدماتها إلى المنتفعين منها، وغالباً ما يكون الدافع إلى ذلك هو الرغبة في نيل الثواب الأخروي و/أو الحصول على الرضا المجتمعي.

وقد تتلقى الجمعية الأهلية تبرعاً بمبادرة ذاتية من المتبرع، الذي يتقدم من تلقاء نفسه إلى الجمعية، عارضاً عليها تقديم مبلغ يتبرع به إليها، وقد تسعى الجمعية وفقاً لإجراءات معينة إلى أفراد الجمهور طالبة منهم التبرع لها بما يدخل في حدود قدراتهم ورغباتهم، من الأموال، لغرض مساعدتها على تحقيق أغراضها.

وتحتل التبرعات عادة مكانة في غاية الأهمية بين مصادر تمويل الجمعيات الأهلية، ذلك لأن المصدر الرئيس لهذا التمويل المتمثل في اشتراكات الأعضاء لا يكفي بذاته لتمكين الجمعية من القيام بأنشطتها بشكل فاعل، مما يستدعي تمكينها من الحصول على التمويل من مصادر أخرى، تأتي في مقدمتها الموارد التي يمكن الحصول عليها من البيئة المجتمعية التي تعمل فيها الجمعية الأهلية على شكل تبرعات، بوسائل وأساليب مختلفة، منها ما يتمثل بالحصول على هذه التبرعات، نقدية كانت أم عينية، بشكل مباشر من المتبرعين، ومنها ما يتخذ أشكالاً غير مباشرة لجمع المال كإقامة الحفلات، أو الأنشطة الرياضية أو الأسواق الخيرية، وما إليها.

وتشكو البيئة المجتمعية العربية عموماً، ومنها البيئة الخليجية من نقص واضح في ثقافة وسلوكية التبرع لدعم العمل التطوعي، ويقتصر هذا الدعم في هذه المجتمعات على ذلك الذي تحركه دوافع دينية تسعى إلى عمل الخير، بخلاف الحال في الدول الصناعية المتقدمة، التي ينشط فيها دور قطاع الأعمال في تقديم الدعم المالي إلى مؤسسات العمل التطوعي، مما يخفف كثيراً من اعتماد هذه المنظمات على الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة، كما يخفف أيضاً من سعي هذه المنظمات إلى الحصول على الدعم المالي الأجنبي.

وتضع قوانين دول المجلس اشتراطات موضوعية وإجرائية لقيام الجمعيات الأهلية بتلقي التبرعات من الجمهور أو قيامها بجمعها منه، وتقضي عموماً بضرورة مراعاة الأحكام القانونية لجمع الأموال والتبرعات للأغراض العامة [١٢٠]، وتتلخص أبرز أحكامها بما يلي:

---

[١٢٠] لن نتطرق إلى الأحكام التفصيلية لقوانين دول المجلس في هذا الشأن، لأنها في أغلبها أحكام ذات طبيعة إجرائية وسوف نكتفي في المتن باستخلاص الأحكام الدالة على اتجاهاتها الموضوعية المشتركة.
ونشير في أدناه ــ للمزيد من التفصيلات ــ إلى النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع للرجوع إليها في حالة الرغبة في الاطلاع على أحكامها:

- دولة الإمارات: المادة (٣/٣٦) من القانون، والمادة (١٠) من القرار الوزاري رقم (١٩٣) لسنة ١٩٩٩م، بشأن إصدار النظام المالي الموحد للجمعيات ذات النفع العام.
- مملكة البحرين: المادة (٢١) من القانون، والقرار الوزاري رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦م بشأن نظام الترخيص للجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية الخاضعة لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية بجمع المال.
- المملكة العربية السعودية: المادة (٢/١٢) من اللائحة، والمادة (٤٣) من القواعد التنفيذية للائحة التي تحيل إلى لائحة جمع التبرعات للوجوه الخيرية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٥٤٧) في ١٣٩٦/٣/٣٠ هـ.
- سلطنة عمان: المادة (٢/٣٧) والمادة (٤٤) من القانون، والقرار الوزاري رقم (٢٠١٠/٥٣) بإصدار لائحة شروط وقواعد وإجراءات منح تراخيص جمع المال من الجمهور).
- دولة قطر: المادة (٢٩) من القانون، وقرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم (٤) لسنة ٢٠١١م بتنظيم جمع التبرعات والتحويلات الخارجية التي تباشرها الجمعيات والمؤسسات الخاصة.
- دولة الكويت: المادة (٢٢) من القانون، بالإضافة إلى قانون جمع المال للأغراض العامة.

(أ) وجوب حصول الجمعية الأهلية على ترخيص مسبق من الجهة الإدارية المختصة (الوزارة) عادة، على القيام بجمع التبرعات من الجمهور، وفقاً لإجراءات معينة.
(ب)وجوب تقيد الجمعية في إجراءات جمع التبرعات بالاشتراطات المحددة في القانون، والالتزام بحدود الترخيص الصادر للجمعية بهذا الخصوص.
(ج) اطلاع الوزارة المعنية على التفصيلات الخاصة بحصيلة التبرعات وأوجه صرفها مشفوعة بالمستندات المؤيدة لصحة الصرف.
(د) قيدت بعض قوانين دول المجلس، الترخيص بجمع التبرعات بمدة زمنية محددة، حيث نص القانون القطري على أن يكون التصريح الصادر عن الوزير لغرض محدد ولمدة محددة، بينما اشترط القانون الكويتي أن يكون منح الترخيص مرة واحدة في العام.
(ه) فوضت قوانين دول المجلس الوزارة المختصة صلاحية سحب الترخيص ووقف إجراءات جمع التبرعات، في حالة مخالفة الجمعية شروط الترخيص الممنوح لها، بالإضافة إلى مصادرة حصيلة التبرعات التي تم جمعها وصرفها على الأنشطة الاجتماعية التي تراها.
(و) كما تحمل قوانين دول المجلس من يخل بالالتزامات القانونية بشأن جمع التبرعات المسؤولية القانونية عن ذلك، بما فيها المسؤولية الجنائية عن أي من جرائم الاحتيال أو خيانة الأمانة.

من ناحية أخرى، اختط القانون اليمني منهجاً مختلفاً عن القوانين الأخرى، في تنظيمه عملية جمع التبرعات، وخلاصة أحكامه في هذا الشأن ما يلي:

(أ) حددت المادة (٣٩) من القانون اليمني موارد الجمعية الأهلية وذكرت من بينها (تبرعات الأعضاء)، و (التبرعات والهبات غير المشروطة، سواء من الجهات الحكومية أو من الهيئات والمنظمات، وبما لا يتعارض من القوانين النافذة).

ويلاحظ أن هذا النص أشار إلى تبرعات الجهات التالية: الأعضاء ــ الجهات الحكومية ــ الهيئات ــ المنظمات. ولم ترد فيه إشارة إلى التبرعات التي يتم جمعها من أفراد الجمهور.

(ب)غير أن هذا القانون عاد في الباب الثامن منه الذي يحمل عنوان (أحكام ختامية) فأورد في المادة (٧٦) منه نصاً يقضي بأنه (لا يجوز جمع تبرعات من الجمهور، إلا بعد موافقة الهيئة الإدارية).

ويستنتج من هذا النص، أن القانون يجيز جمع التبرعات لصالح الجمعية من الجمهور، ويوقف القيام بذلك على (موافقة الهيئة الإدارية) للجمعية ذاتها، دون اشتراط موافقة أي جهة حكومية، كما يفيد ذلك ظاهر النص.

وفي تقييم عام، للأحكام القانونية المنظمة لقيام الجمعية الأهلية بجمع التبرعات من الجمهور، نشير إلى أننا نلحظ قدراً من التشدد فيها، قد يتجاوز حدود (الحذر) الذي يجب أن يكون الأساس الذي تبنى عليه هذه الأحكام.

وتأسيساً على ذلك، وبغية تنشيط مشاركة الجمهور في تمويل الجمعيات الأهلية عن طريق التبرعات التي يقدمها لها، فإننا نقترح أن يعاد تأسيس أحكام قوانين دول المجلس المنظمة لذلك على أسس جديدة، تكون غايتها الأساسية عدم تثبيط جهود الجمعيات في جمع التبرعات من خلال إلزامها بإجراءات بيروقراطية مرهقة، واعتماد الأسس التالية للوصول إلى هذه الغاية:

(أ) الاكتفاء بتسجيل نشاط جمع التبرعات لدى الجهة الإدارية المختصة، وذلك بقيام الجمعية بإعلام هذه الجهة بذلك، دون اشتراط موافقتها.

(ب)إلزام مجلس إدارة الجمعية بالتقيد بأعلى درجات الشفافية في إجراءات جمع التبرعات، وتقديم التقارير التي تكشف تفاصيل عملية الجمع وأوجه وطريقة صرف المبالغ التي جمعت، وتقديمها إلى الجهة الإدارية المختصة والجمعية العمومية للجمعية الأهلية، ونشرها لاطلاع الجمهور عموماً.

(ج) تفعيل إجراءات (الرقابة اللاحقة) على جمع التبرعات، وكشف أي مخالفة ترتكب وتقديم المخالف إلى الفضاء ومجازاته بالجزاءات المناسبة للمخالفة التي ارتكبها. بالإضافة إلى تحميله المسؤولية عن أي أموال اختلست أو أسيئ استعمالها في غير أغراضها.

ثالثاً/ التمويل الأجنبي: طالما أثارت مسألة تلقي الجمعيات الأهلية تمويلاً ــ بأشكال ووسائل مختلفة ــ من جهات أجنبية، الكثير من الجدل حولها، حيث انقسمت الآراء حولها، إلى ثلاثة اتجاهات أولها مؤيد وثانيها معارض وثالثها متحفظ [١٢١].

وترجع شدة الانقسام في المواقف من هذه المسألة المعقدة إلى ارتباطها بالعديد من القضايا ذات الحساسية العالية، مثل حدود تأثير التمويل الأجنبي على القرارات الداخلية وارتباطه بمسألة السيادة في مقابل فكرة المجتمع المدني العالمي، ودرجة التوافق بين الأولويات التي تتحكم في توجيه هذا التمويل وبين الاحتياجات الفعلية وأولوياتها بالنسبة للمجتمع، بالإضافة إلى غياب التكافؤ في الحصول على هذا التمويل والذي يشير بدرجة عالية إلى قدرة الجهة المانحة/ الممولة، على التأثير على الجهة الحاصلة على هذا التمويل.

وبعبارة أخرى، يمكن النظر إلى هذه الإشكالية نظرة متعددة الجوانب وتقييمها من خلال الموازنة بين الدافع إلى التمويل الأجنبي

---

[١٢١] انظر في تفصيلات أوفى حول هذا الموضوع:
محمود محمد هلالي: قضايا التمويل الأجنبي للجمعيات الأهلية.
http://swmsa.net/articles.php?action=show&id=١٨٨٢

والأغراض المستهدفة منه، لأن هذا التمويل، مهما سعى البعض إلى تنزيه أغراضه لا يتجرد كلية من أغراض ــ غير مباشرة ــ، يرمي إلى بلوغها من خلال أنشطة محددة تحققها الجمعيات الأهلية التي تتلقى التمويل الأجنبي.

ولهذا لا يجوز البتة تبسيط الإشكاليات التي يثيرها هذا التمويل وقصرها على مسائل قانونية أو مالية محددة، تدور حول قضايا ثانوية كتلك التي تتعلق بالقيود المصرفية على تحويل العملات، أو فرض ضرائب على المعونات المالية الأجنبية أو تطبيق الأحكام القانونية الخاصة بتجريم تبييض الأموال ... الخ [١٢٢]، والنظر إليها بشكل أعمق يحمي مصلحة المجتمع العليا، من خلال موازنة دقيقة للآثار المترتبة على تلقي منظمات المجتمع المدني عموماً، ومنها الجمعيات الأهلية، لهذا النوع من التمويل [١٢٣].

وقد اتخذت قوانين دول المجلس مواقف متباينة في معالجتها هذه المسألة الهامة، توزعت على التوجهات التالية:

الاتجاه الأول/ وبه أخذ كل من قانون دولة الإمارات (م ٤٣)، وقانون مملكة البحرين (م ٢٠)، وقانون سلطنة عمان (م ٤٢)، وقانون دولة قطر (م ٣١)ن حيث اتفقت هذه القوانين على النص على حظر تلقي

---

[١٢٢] ليون آيريش وآخرون: دليل القوانين المؤثرة في منظمات المجتمع المدني ــ مشار إليه سابقاً، ص ٩٧

[١٢٣] نشير هنا، للتذكير فقط، إلى ما أثارته هذه الإشكالية في مصر، التي شهدت ممارسة معقدة للغاية للانفلات في الالتزام بالقواعد القانونية لتلقي منظمات المجتمع المدني فيها، تمويلاً أجنبيا، والتي قادت إلى الأحداث التي ابتدأت في ٢٠١١/١٢/٢٩، بمداهمة مقرات منظمات تتلقى هذا النوع من التمويل، ومن ثم إحالة (٤٣) شخصاً بينهم مصريون وأجانب إلى القضاء لمحاكمتهم عن تهم جنائية، ولاحقاً اتخاذ هذه الإشكالية شكل الأزمة السياسية على المستوى الدولي والوطني!

الجمعية الأهلية تمويلاً من شخص أجنبي أو جهة أجنبية [١٢٤]، إلا بعد الحصول على الموافقة المسبقة على ذلك من الوزارة.

كما حظرت هذه القوانين على الجمعيات الأهلية منح/ إرسال أي تبرعات أو هبات إلى الجهات المذكورة إلا بترخيص مسبق من الوزارة أيضاً [١٢٥]. ويرتكز هذا الحظر على الحرص على أن لا تقوم الجمعية بتمويل نشاط غير مشروع (نشاط سياسي أو ديني على الأغلب) لا تتفق غاياته مع سياسة الدولة ومصالحها.

الاتجاه الثاني/ وبه أخذت اللائحة السعودية وقواعدها التنفيذية وكذلك القانون الكويتي، حيث جاءت اللائحة والقانون المذكوران خاليين من نص يعالج هذا الموضوع معالجة صريحة [١٢٦].

الاتجاه الثالث/ وانفرد بإتباعه القانون اليمني، حيث أورد هذا القانون في مادته (٢٣) نصاً يقضي بما يلي:

---

[١٢٤] وردت في النص الإماراتي عبارة (من خارج الدولة)، وفي النص القطري عبارة (مقره خارج الدولة)، وهما عبارتان لا تدلان تماماً على جنسية الشخص أو الجهة المانحة.

[١٢٥] وردت في كل من النصين البحريني والعماني عبارة تفيد حظر إرسال أي (أموال) إلى شخص أو جهة أجنبية، بدلاً من عبارة إرسال هبات أو تبرعات ... الخ الواردة في القانونين الإماراتي والقطري، مما اقتضى أن يستثني القانون البحريني من الحظر (المبالغ الخاصة بثمن الكتب والنشرات والسجلات العلمية والفنية)، وأن يستثني القانون العماني منه (ثمن المعدات والأدوات اللازمة لنشاطها وكذلك ثمن الكتب والمطبوعات، فيما لا يتعارض مع قانون المطبوعات والنشر). ويفترض أن يستوعب الاستثناء من الحظر كل ما لا يدخل في دائرة التبرعات من أثمان أو أجور أو غير ذلك مما تدفعه الجمعية مقابل سلع وخدمات تحصل عليها.

[١٢٦] نشير هنا إلى أن المادة (٤٠) من النظام الأساسي الاسترشادي السعودي أوردت نصا جاء فيه: (تمتنع الجمعية بأي حال من الأحوال عن طلب أو قبول التبرعات أو الهبات الخارجية). وعلى هذا النص نورد ملاحظتين:

الأولى/ أنه لا يستقيم مع المنهج القانوني السليم في إقرار الأحكام الملزمة، ذلك لأن المفروض أن هكذا حظر يجب أن يتقرر بقاعدة في قانون، لا أن تلزم الجمعية نفسها به بإرادتها المعبر عنها في نظامها الأساسي.

الثانية/ أنه جاء مطلقا فيما حظره، وهو بذلك يتجاوز ما يفترض أن يعتمد في هذه المسألة بإجازتها مقيدة بشرط الموافقة، خاصة إذا اتخذت الهبة أو التبرع شكل دعم فني متمثل بخبرات تقدمها جهات خارجية إلى الجمعية الخيرية.

(أ) قضت الفقرة (أ) من هذا النص بأنه: (يجوز لأي جمعية أو مؤسسة أهلية، **بعلم الوزارة**، أن تحصل على مساعدات عينية وأموال من الخارج، من شخص أجنبي أو من جهة أجنبية أو من يمثل أي (الصحيح أياً) منهما في الداخل، كما يجوز لها، بعلم الوزارة أن ترسل شيئاً مما ذكر لأشخاص أو منظمات في الخارج لأغراض إنسانية).

ويلتقي نص هذه الفقرة في إطاره العام مع النصوص الواردة في قوانين كل من الإمارات والبحرين وعمان وقطر، إلا أنه يختلف عنها في مسألة جوهرية تتمثل في إيراده عبارة (بعلم الوزارة) بديلاً لاشتراط الموافقة المسبقة للوزارة على تلقي أو تقديم التبرعات من أو إلى جهات أجنبية.

وعلم الوزارة يتحقق بمجرد إعلامها/ إخطارها، دون إنتظار موافقتها على تلقي الجمعية التبرعات أو تقديمها إلى الغير.

(ب)وقضت الفقرة (ب) من المادة (٢٣) من القانون اليمني بأنه (يجوز لأي جمعية أو مؤسسة أهلية، **بموافقة الوزارة**، أن تقوم بتنفيذ أي نشاط، بناء على طلب أو تكليف من جهة أجنبية) [١٢٧].

[١٢٧] كان الأفضل أن ترد عبارة بناء على (اتفاق مع جهة أجنبية) محل عبارة (بناء على طلب أو تكليف من جهة أجنبية)، لأن هذه العبارة توحي بكون الجمعية الأهلية بمثابة (المتلقي) لأمر الجهة الأجنبية، وليس (الند) لها في إطار علاقة اتفاقية.

وواضح الفرق بين نص هذه الفقرة وسابقتها، حيث أنها تشترط صراحة حصول (موافقة الوزارة) وليس مجرد تحقق علمها.

(ج) وأجازت الفقرة (ج) من هذه المادة (لأي جمعية أو مؤسسة أهلية، أن تتلقى الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية، التي لا تتعارض مع القيم الإسلامية، وهذا القانون والقوانين النافذة).

ويستفاد من هذا النص، أن جواز تلقي الجمعية الأهلية لما ورد ذكره فيه، يتوقف على إخضاع الكتب والنشرات والمجلات لعملية فحص ورقابة للتحقق من عدم تعارضها مع القيم الإسلامية وأحكام القوانين النافذة.

رابعاً/ الإعانات الحكومية: أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً تضمنت أحكاماً تنظم قيام الدولة بتقديم معونات مالية إلى الجمعيات الأهلية لمعاونتها على تنفيذ النشاطات التي تحقق أغراضها. ويمكن إجمال الأحكام التي تضمنتها نصوص هذه القوانين بما يلي [١٢٨]:

(١) توزعت قوانين دول المجلس إلى اتجاهين في إلزام الوزارة المعنية بتقديم الإعانات المالية إلى الجمعيات:

[١٢٨] انظر المواد: (٤١ و ٤٢) من قانون الإمارات، (٨٨) من قانون البحرين، (١٢) من اللائحة السعودية و (٥١) من القواعد التنفيذية للائحة، (٤٥) من قانون عمان، (٣٠) من قانون قطر، (٢٤ و ٢٥ و ٢٦) من قانون الكويت.

ويقتضي الاتجاه الأول الذي أخذت به قوانين الإمارات والسعودية والكويت بأن تقديم الإعانات يتم على نحو وجوبي، بينما يقضي الاتجاه الثاني الذي يستفاد من نصوص قوانين البحرين وعمان وقطر أن تقديم الإعانات جوازي.

(٢) وتقرر أغلب دول المجلس أن يخصص في ميزانية الوزارة اعتماد لإعانة الجمعيات الأهلية.

بينما يقرر القانون البحريني أن للجهة الإدارية المختصة أن تقدم إعانات مالية إلى الجمعيات عن طريق (صندوق خاص) تنشؤه لهذا الغرض، وتدرج في ميزانية هذا الصندوق الاعتمادات التي تقررها الدولة وأيه تبرعات أو هبات أو إعانات تتلقاها الجهة الإدارية المختصة لهذا الغرض ويقبلها الوزير.

أما القانون القطري فقد نص على أن (لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير منح الجمعية إعانة مالية أو قرضاً [١٢٩]، وذلك لمعاودتها على تحقيق أغراضها).

(٣) تضع بعض القوانين (الإمارات، عمان، الكويت)، معايير توجب مراعاتها في منح الإعانة إلى الجمعية منها مدى حاجة الجمعية إلى

[١٢٩] لا يعد القرض، أياً كانت الجهة التي تمنحه للجمعية من مواردها المالية، لأن القرض لا يعتبر إيراداً نهائياً لها، لكونه واجب الرد على خلاف الإعانة التي لا يطلب من الجمعية ردها إلى الجهة التي منحتها.

الإعانة، ومدى نجاحها في تحقيق أغراضها، والتقارير الدورية عن نشاط الجمعية.

(٤) تجيز المادة (٥١) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية للوزارة وقف صرف أي إعانات للجمعية، سبق أن تقرر صرفها لها (إذا لم تقم الجمعية بالوفاء بالتزاماتها، أو تأخرت في تنفيذ مشروعاتها لغير أسباب جوهرية)

بينما أجازت المادة (٢٦) من القانون الكويتي للوزارة (زيادة أو وقف الإعانة، طبقاً لظروف الجمعية، ولاعتمادات الميزانية السنوية للوزارة).

خامساً/ عوائد الأنشطة والاستثمارات: جعلت بعض قوانين دول المجلس عوائد الأنشطة التي تقوم بها الجمعية الأهلية من بين مواردها المالية التي يمكن أن تفيد منها في تحقيق أغراضها [١٣٠].

كما أجاز بعض هذه القوانين للجمعيات الأهلية، استثمار الفائض من أموالها في أنشطة تحقق لها عائداً مالياً يساعدها على تحقيق أهدافها. إلا أن هذه القوانين قيدت قيام الجمعيات بذلك بعدة قيود خلاصتها:

[١٣٠] انظر المواد: (٢/٣٦) من قانون دولة الإمارات، (٣/٣٧) من قانون سلطنة عمان، (٣/٣٩) من قانون جمهورية اليمن.

١ - اشترط قانون الإمارات (م ٣٩) والقواعد التنفيذية للائحة السعودية (م ٤٧)، وقانون قطر (م ٢٧)، الحصول على موافقة الوزارة على الاستثمار، وهذا القيد فيه تدخل مباشر في شأن من الشؤون التي يجب أن تستقل به الجمعية، ولهذا يعد الاتجاه الذي سار عليه كل من القانون العماني (م ٤٠)، والقانون اليمني (م (٤٣)، بترك هذه المسألة لتقدير الجمعية ذاتها بقرار تستقل باتخاذه، الأكثر ملائمة في هذا الشأن.

٢ - تلزم قوانين دول المجلس الجمعية الأهلية بأن تبتعد في إستثمارها للفائض من أموالها عن الدخول في المضاربات المالية، حيث تحظر قوانين دول المجلس على الجمعية الأهلية صراحة الدخول في هكذا مضاربات [١٣١]، وهذا الحظر يجد تبريراً له في الحرص على أموال الجمعية الأهلية من الضياع في هكذا مضاربات نتيجة الخسائر التي قد تلحق بها.

٣ - حظر كل من قانون البحرين (م ٧)، وقانون عمان (م ١٣)، على الجمعية الأهلية أن تكون لها حقوق ملكية أو أي حقوق أخرى على عقارات إلا بالقدر الضروري لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله، ما لم تحصل على إذن خاص بذلك من الجهة الإدارية المختصة/ الوزارة.

[١٣١] انظر المواد: (١٨) من قانون البحرين، (٥) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٤١) من قانون عمان، (م ٢/٣٩/ج) من قانون اليمن.

واشتراط الحصول على الإذن لغرض تملك الجمعية العقارات على النحو الوارد في النص، لا نجد له مبرراً، لأن تملك الجمعية للعقارات لأغراض إستثمارها في الحصول على عوائد لتمويل أنشطتها، ينبغي أن يترك للجمعية ذاتها، دون تدخل من أي جهة في ذلك.

بقي أن نشير هنا إلى أن عوائد الاستثمار التي تتحقق للجمعية يجب إنفاقها على الأنشطة التي تقوم بها أو تقديم منافع لأعضائها، أو إعادة استثمارها في أنشطة ربحية، ولا يجوز لها أن توزعها على أعضائها باعتبارها أرباحاً [١٣٢].

(٢) الأحكام المنظمة لإدارة أموال الجمعية:

أوردت قوانين دول المجلس في نصوصها أحكاماً نظمت بها حق الجمعية التعاونية في ملكية أموالها، وطريقة إدارة هذه الأموال، ويمكن تلخيص هذه الأحكام بما يلي:

١ - **أموال الجمعية ملك لها:** تقضي نصوص بعض قوانين المجلس صراحة بأن (تعتبر أموال الجمعية ملكاً لها) [١٣٣] ، وتترتب على هذا الحكم نتيجتان هامتان:

---

[١٣٢] ليون آيريش وآخرون: مرجع سابق، ص ٥٢

[١٣٣] سبقت معالجة هذه المسألة في الفصل السابق.

الأولى/ أنه ليس لأعضاء الجمعية المستمرة عضويتهم فيها، ولأي ممن تنقضي عضويته فيها ــ لأي سبب ــ حق في هذه الأموال.

الثانية/ أن أموال الجمعية لا تؤول في حالة حلها إلى الأعضاء، وإنما إلى جمعيات أو مؤسسات أخرى تمارس أنشطة مماثلة أو غير مماثلة، وفقاً لما ينص عليه القانون و/ أو النظام الأساسي للجمعية [١٣٤]. وبهذا تختلف الجمعية الأهلية عن الشركة التجارية التي تؤول الأموال المتبقية بعد تصفيتها إلى المساهمين فيها.

٢ - إنفاق أموال الجمعية في تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها:

تلزم قوانين بعض دول المجلس الجمعية الأهلية، بنصوص صريحة فيها [١٣٥]، بأن تنفق أموالها فيما يحقق الأغراض التي أنشئت من أجلها. وما تقضي به هذه النصوص يتفق مع موجبات قواعد القانون العامة، ولهذا يجب أن تراعي هذا الحكم كل الجمعيات الأهلية، حتى في الدول التي تخلو قوانينها من نص صريح يقرره.

وتترتب على هذا الحكم، أنه ليس للجمعية أن تنفق أياً من أموالها لتحقيق أي أغراض لا تدخل في دائرة نشاطها، ويدخل في ذلك وجوب ابتعادها عن الدخول في المضاربات المالية، أو الصرف

---

[١٣٤] انظر المواد: (٦) من قانون البحرين، (٥) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٨) من قانون عمان، (٥) من قانون قطر. ويرى البعض إمكانية أن تصقى من الحكم المتقدم حالة الجمعية الأهلية التي لم تتلق دعماً مالياً عاماً من الدولة أو أي جهة عامة. أنظر: ليون أبريش وآخرون، المرجع السابق، ص ٥٦

[١٣٥] انظر المواد: (٣٩) من قانون الإمارات، (٤٠) من قانون عمان، (٢٠) من قانون الكويت.

على نشاطات سياسية، كما تلتزم بأن تستثمر الفائض من هذه الأموال لتحقيق عوائد توظفها في خدمة أغراضها.

٣ - **إيداع أموال الجمعية في مصرف أو أكثر**: توجب قوانين دول المجلس أن تودع الجمعية الأهلية أموالها النقدية لدى مصرف أو أكثر من المصارف الوطنية/ المعتمدة، وأن تخطر الجمعية الوزارة باسم المصرف/ المصارف وبأي تغيير يحصل في هذا الشأن [١٣٦].

وتهدف النصوص التي تلزم الجمعية بإيداع أموالها النقدية في حساب مصرفي إلى الحفاظ على هذه الأموال من احتمالات العبث بها، والسطو عليها أو استعمالها لغير الغايات المخصصة لها.

أما الغاية من إخطار الوزارة باسم المصرف الذي تودع فيه أموال الجمعية، فهي رقابية بحتة يراد بها تمكين الوزارة من التحقق من قيام الجمعية بتنفيذ التزامها في هذا الشأن.

(٣) الإعفاءات والامتيازات الخاصة بالجمعيات:

أوردت قوانين كل من الإمارات (م ٥٣)، وقطر (م ٣٠)، واليمن (م ٤٠) نصوصاً قررت إعفاءات محددة للجمعيات الأهلية من بعض

---

[١٣٦] انظر المواد: (٣٨) من قانون الإمارات، (١٧) من قانون البحرين، (٣٩) من قانون عمان، (٢٦) من قانون قطر، (١٩) من قانون الكويت.
وجاءت صياغة المادة (٧٧) من القانون اليمني مرتبكة في التعبير عن المقصود منها، حيث نصت على أن (على كل جمعية أن تعمل ع ى ف ح حساب خاص بها لدى بنك)، حيث أن هذه الصيغة لا تلزم الجمعية بفتح حساب، وإنما بالسعي إلى ذلك.

الضرائب والرسوم تيسيراً عليها في تحقيق أغراضها، كما قررت لها امتيازات خاصة في الإفادة من بعض الخدمات دون مقابل أو بمقابل مخفض عن الأسعار السائدة.

ويقرر كل من القانون الإماراتي واليمني هذه الإعفاءات والامتيازات على نحو الإلزام في نص في القانون، بينما يجعل القانون القطري منح الإعفاءات والامتيازات بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير.

وتشمل الإعفاءات التي يقررها القانونان الإماراتي واليمني:

- الضرائب والرسوم الجمركية على مستوردات الجمعية من مشتريات، وما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج[١٣٧].

- الضرائب والرسوم على الأنشطة التي تقيمها، وكذلك على عوائد هذه الأنشطة.

أما القانون القطري فقد نص على جواز أن يتضمن قرار مجلس الوزراء إعفاء الجمعية الأهلية (من أي ضرائب أو رسوم) دون تحديد

[١٣٧] حظرت المادة (٤١) من القانون اليمني التصرف بالأشياء (أي السلع) المعمرة التي تحدد بقرار من الوزير بالاتفاق مع وزارة المالية ــ التي يشملها الإعفاء من الرسوم الجمركية ــ، قبل مرور خمس سنوات، ما لم تدفع عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة. والغرض من هذا الحظر، هو الحيلولة دون استعمال الإعفاء في غير أغراضه.

ماهيتها، تاركاً ذلك لما يتقرر في كل حالة في القرار الذي يتخذه المجلس.

من ناحية ثانية أعفى القانون الإماراتي الجمعية الأهلية من مقابل استهلاك الماء والكهرباء والغاز الطبيعي الذي تنتجه الجهات الحكومية، بينما قرر القانون اليمني أن تسري على المقرات الرئيسية للجمعيات الأهلية تعريفة استهلاك المياه والكهرباء المقررة للمنازل مع منحها تخفيضاً قدره (٥٠%) من قيمة إستهلاكها.

(٤) الرقابة على حسابات الجمعية الأهلية:

تخضع قوانين دول المجلس حسابات الجمعية الأهلية وتصرفاتها المالية لرقابة مزدوجة، داخلية تمارسها الجمعية بنفسها بواسطة هياكلها المختلفة، وخارجية تمارسها جهات رقابية حكومية، وذلك بغية التحقق من سلامة وصحة هذه الحسابات والتصرفات، والتعرف على مدى الالتزام بإنفاق أموال الجمعية في الأغراض المخصصة لها [١٣٨].

١) **الرقابة الداخلية**: تتمثل هذه الرقابة بجملة الإجراءات التي تتبعها الأجهزة الإدارية والمحاسبية في الجمعية للتحقق من صحة الحسابات والتصرفات المالية وسلامتها، وتشمل ما يلي:

[١٣٨] انظر المواد: (٢٠ ــ ٣/٢٢ ــ ٤٠) من قانون الإمارات، (١٦ ــ ٢٢ مكرر) من قانون البحرين، (٤٢ ــ ٤٤ ــ ٥٠) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (١٧ ــ ٣٨) من قانون عمان، (٢٤ ــ ٢٥ ــ ٢٨ ــ ٣٢) من قانون قطر، (٢١ ــ ٢٣) من قانون الكويت، (٤٣) من قانون اليمن.

(أ) إلزام الجمعية بالتقيد بالتعليمات والقواعد والنماذج المحاسبية التي تصدرها الوزارة المعنية.

(ب) إلزام الجمعية بالاحتفاظ في مقراتها بالسجلات والدفاتر والمستندات التي تنص عليها القواعد والتعليمات وتسلتزمها الأصول المحاسبية.

(ج) إخضاع حسابات الجمعية للتدقيق الداخلي.

(د) إلزام مجلس الإدارة بإعداد الحسابات الختامية وتدقيقها من قبل مدقق حسابات وعرضها على الهيئة العامة في اجتماعها العادي لمناقشتها والموافقة عليها.

٢) **الرقابة الخارجية**: أخضعت قوانين بعض دول المجلس حسابات الجمعية الأهلية وتصرفاتها المالية لقدر ينطوي على التشدد من الرقابة الخارجية التي تمارسها الوزارة/ أو غيرها من الجهات الحكومية، ووضعت إجراءات لهذا الغرض تتمثل فيما يلي:

(أ) النص صراحة في قوانين الإمارات وعمان وقطر على خضوع حسابات الجمعية لإشراف ورقابة الوزارة، بينما نصت المادة (٢٢) مكرراً من القانون البحريني المضافة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠م على أن (يتولى ديوان الرقابة المالية، بناء على طلب من الوزير المختص، ممارسة الرقابة المالية على كافة الجمعيات).

وتتم المراقبة المشار إليها من قبل الوزارة أو غيرها بتمكينها من مراجعة دفاتر ومستندات وحسابات إيرادات ومصروفات الجمعية.

(ب)إلزام مجلس إدارة الجمعية بتقديم صورة من الميزانية والحساب الختامي للجمعية إلى الوزارة للمراجعة، ويترتب على ذلك، أن تمارس الوزارة سلطاتها في حالة اكتشافها وجود أي مخالفات مالية تقتضي اتخاذ إجراءات معينة ضد مرتكبيها.

وفي تقديرنا أن نهج التشدد في ممارسة الإدارة الحكومية المعنية الرقابة الخارجية على حسابات الجمعية ينبغي التخفيف منه، وقصره على مراجعة الحسابات الخاصة بالتصرف بالإعانات المالية المقدمة من الحكومة إلى الجمعية، على أن تتولى الجمعية العمومية للجمعية الأهلية أعمال الرقابة على الحسابات والتصرفات المالية الأخرى، وذلك تأكيداً لديمقراطية إدارة الجمعية واستقلالها الذاتي.

* * *

الفصل السادس

انقضاء الشخصية القانونية
للجمعية الأهلية

الفصل السادس
انقضاء الشخصية القانونية للجمعية الأهلية

الأصل، أن تظل الشخصية القانونية للجمعية الأهلية التي اكتسبتها باكتمال إجراءات تسجيلها وشهرها قائمة إلى أجل غير محدد. إلا أن هذا الأصل، تستثنى منه حالات تؤدي إلى انقضاء هذه الشخصية، يمكن إجمالها بما يلي:

(١) **اندماج الجمعية الأهلية بغيرها من الجمعيات التي تمارس نشاطاً متماثلاً**: وفي هذه الحالة تجد جمعيتان أو أكثر أن الاندماج في جمعية واحدة، يحقق لها مصلحة بما يتيحه لها من تجميع للقدرات وتحسين للأداء وتفعيل للدور الذي تقوم به، ويتخذ الاندماج أحد شكلين:

الأول/ أن تندمج جمعية أو أكثر في جمعية تظل قائمة، ويؤدي هذا النوع من الاندماج إلى انقضاء الشخصية القانونية للجمعية/ الجمعيات المندمجة، وبقاء الشخصية القانونية للجمعية التي اندمجت فيها قائمة، وبهذا تنتقل حقوق والتزامات الجمعية/ الجمعيات المندمجة إلى الجمعية التي اندمجت فيها باعتبارها خلفها القانوني.

الثاني/ أن تندمج جمعية أهلية أو أكثر في بعضها، لتؤسس جمعية أهلية جديدة، وبهذا الإجراء تنقضي الشخصية القانونية للجمعيات المندمجة، وتنشأ شخصية قانونية جديدة للجمعية التي اندمجت فيها تلك الجمعيات، وذلك بعد تمام إجراءات تسجيل وإشهار الجمعية الجديدة، التي تعد الخلف القانوني للجمعيات المندمجة فيما لها من حقوق وعليها من التزامات.

(٢) **تجزئة/ تقسيم الجمعية الأهلية القائمة إلى جمعيتين أو أكثر**: قد يكشف واقع الحال أن مبررات موضوعية تستدعي أن تتجزأ/ تنقسم الجمعية الأهلية بالنظر لتعدد أنشطتها أو اتساع الرقعة الجغرافية التي تعمل عليها، إلى جمعيتين أو أكثر، بحيث تؤدي كل منها نشاطاً أو أكثر من النشاطات العديدة التي تمارسها الجمعية الأم، أو أن تمارس النشاطات ذاتها على جزء من الرقعة الجغرافية التي تعمل عليها. ويكون الدافع إلى التجزئة/ التقسيم تحسين كفاءة الأداء والارتقاء بمستوى الخدمات وتيسير حصول الأعضاء عليها.

ويترتب على تجزئة/ تقسيم جمعية أهلية قائمة إلى أكثر من جمعية انقضاء الشخصية القانونية للجمعية المجزأة/المنقسمة، ونشأة أكثر من جمعية تكتسب كل منها شخصية قانونية مستقلة بعد اكتمال إجراءات تسجيلها وإشهارها.

ويستلزم قرار تجزئة/ تقسيم جمعية أهلية قائمة إلى جمعيتين أو أكثر، أن يتضمن بيان الكيفية التي تتوزع وفقاً لها حقوق والتزامات الجمعية الأم على الجمعيات الناشئة عن عملية التجزئة/ التقسيم.

(٣) حل الجمعية الأهلية: وهو إجراء قانوني تنتهي به حياة الجمعية الأهلية تماماً، وتنقضي تبعاً له شخصيتها القانونية، وهو على نوعين:

(أ) الحل الاختياري: ويتحقق بتدخل إرادات أعضاء الجمعية، وذلك باتخاذهم قراراً بحل جمعيتهم عندما يستشعرون حاجة إلى ذلك بسبب إنتفاء الغرض من وجودها أو عجزها عن تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها.

(ب) الحل الإجباري: ويتخذ إحدى صورتين:

الأولى/ الحل الإداري: ويحصل هذا الحل بصدور قرار إداري من سلطة إدارية (الوزير المختص عادة) بحل الجمعية بالاستناد إلى أحد الأسباب المبررة لذلك التي يحددها القانون. وهذه الأسباب تدور في العادة في دائرة مخالفة الجمعية للأحكام القانونية المنظمة لنشاطها على نحو جسيم، أو عجزها عن الاستمرار في ممارسة أنشطتها بالحد الأدنى المطلوب.

الثانية/ الحل القضائي: ويتقرر هذا الحل بصدور قرار قضائي من المحكمة المختصة بناء على دعوى تقام أمامها للنظر في حل الجمعية الأهلية بسبب ارتكابها مخالفة جسيمة لأحكام القانون.

وتلتقي جميع أنواع وصور الحل، في أنها تنتج نتيجة متماثلة هي انقضاء الشخصية القانونية للجمعية وزوال وجودها القانوني والمادي، مما يقتضي (تصفية) أموالها ــ إن وجدت ــ وفقاً لقواعد معينة.

وسوف ندرس تباعاً الأحكام التي أوردتها قوانين دول المجلس ونظمت بها الحالات المختلفة التي تنقضي بها الشخصية القانونية للجمعية.

(١) اندماج الجمعية الأهلية بغيرها من الجمعيات:

أجمعت قوانين دول المجلس على إيراد عدة نصوص تنظم بها اندماج الجمعية الأهلية، مع غيرها من الجمعيات، وخلاصة أحكام هذه النصوص نجملها فيما يلي:

(١) الإحالة إلى النظام الأساسي للجمعية: أوجبت جميع قوانين دول المجلس أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية الأهلية القواعد المنظمة لكيفية اندماجها في غيرها من الجمعيات، والكيفية التي تجري وفقاً لها عملية الدمج [١٣٩]. وبهذا تكون هذه القوانين قد

[١٣٩] انظر المواد: (٦/٤) من قانون الإمارات، (٥/ ز) من قانون البحرين، (٩/٥) من اللائحة السعودية و (١٠/١٥) من قواعدها التنفيذية، (٧/ح) من قانون عمان، (٩/٥) من قانون قطر، (٥/ح) من قانون الكويت، (١١/٤) من قانون اليمن.

أحالت في التنظيم القانوني لعملية الدمج إلى النظام الأساسي للجمعية، لكي يتولى هذا النظام إيراد الأحكام التي تتفق مع إرادة أعضاء الجمعية في هذا الشأن، بشرط ألا تتعارض مع الأحكام ذات الصلة التي يتضمنها القانون.

وبناءً على ذلك، وما دامت أحكام النظام الأساسي وليدة إرادات أعضاء الجمعية، فإنها يمكن أن تختلف من جمعية إلى أخرى، بشرط أن تراعي الأحكام الآمرة التي يوردها القانون.

(٢) القرار الخاص بالاندماج: أجمعت قوانين دول المجلس على اشتراط أن تتخذ الجمعية العمومية غير العادية، للجمعية الأهلية، قراراً خاصاً باندماجها بغيرها من الجمعيات [١٤٠].

ويوحي ظاهر نصوص هذه القوانين باستثناء النص الإماراتي بأن عملية اندماج الجمعية الأهلية بغيرها هي عملية تتم بقرار تنفرد باتخاذه الجمعية العمومية للجمعية الأهلية الراغبة في الاندماج، بينما الحقيقة ليست كذلك حيث أن عملية الاندماج لا يمكن أن تتحقق إلا بتوافق إرادتي جمعيتين على الأقل، وهذا ما عبر عنه صراحة نص المادة (٤/٣٤) من قانون الإمارات، حيث ورد فيه أن الجمعية العمومية للجمعية الأهلية الراغبة في الاندماج بغيرها تتخذ قراراً يعتبر بمثابة (اقتراح) تتقدم به إلى الجمعية الأهلية

[١٤٠] انظر المواد: (٤/٣٢) من قانون الإمارات، (٣٦) من قانون البحرين، (٣/٢١) من القواعد التنفيذية السعودية، (٣/٢٢) من قانون عمان، (٥/٢١) من قانون قطر، (٢٩/ب) و (٤٧) من قانون اليمن.

التي ترغب في الاندماج فيها، ويعد هذا الاقتراح (طلب انضمام) ينبغي أن يحصل على موافقة الجمعية العمومية غير العادية للجمعية المطلوب الاندماج فيها بإجراءات مماثلة، ويجب أن يتضمن قرار الموافقة على الاندماج إجراءات تنفيذه وآثاره.

على أنه تنبغي الإشارة هنا إلى أنه في بعض حالات الاندماج، تقتضي الحال أن تتخذ الجمعية العمومية لأكثر من جمعية أهلية قراراً بشأنه، إذا أريد بالاندماج أن تتحد الجمعيات الأهلية المتعددة معاً في جمعية أهلية واحدة، ويتخذ مضمون القرار المطلوب شكلاً مزدوجاً، إذ يعبر من ناحية عن الرغبة في الاندماج، ومن ناحية أخرى عن الرغبة في تأسيس جمعية أهلية جديدة.

(٣) **الإجراءات الإدارية الخاصة بالاندماج**: لم تكتفِ قوانين بعض دول المجلس بصدور القرارات اللازمة عن الجمعيات العمومية للجمعيات الأهلية ذات الصلة بالاندماج، وإنما اشترطت لتمام عملية الاندماج استكمال إجراءات قانونية معينة، منها:

(أ) نصت المادة (٣/٢٢) من القانون العماني على أن يصدر قرار بالاندماج عن الوزير، دون بيان أي سبب أو غرض لذلك.

(ب) قضت المادة (٤٧/أ) من القانون اليمني أن قرارات الجمعيات العمومية لا تعتبر نافذة، (إلا بعد تأكد الوزارة من سلامة إجراءات الدمج).

ولم يبين النص الكيفية التي تتأكد بها الوزارة من ذلك، كما أنه لم يحدد ماهية الإجراءات التي تتأكد الوزارة من سلامتها. وكل ما يفهم من النص أنه إذا قررت الوزارة أن إجراءات الدمج لم تتم على نحو سليم، فان ذلك يؤدي إلى وقف تنفيذها.

وفي رأينا يخضع القرار الذي تتخذه الوزارة في هذا الشأن لحكم المادة (٧١) من القانون اليمني، التي تنص على أن (يجوز للجمعيات أو المؤسسات الأهلية الطعن لدى المحكمة المختصة ضد أي إجراء يتخذ ضدها من قبل الوزارة، أو أي من أجهزة الدولة).

(٤) **الآثار المترتبة على تمام إجراءات الاندماج**: لم يورد سوى القانون اليمني من بين قوانين دول المجلس نصاً يعالج الآثار المترتبة على تمام إجراءات اندماج الجمعية الأهلية بغيرها من الجمعيات، فوفقاً لنص المادة (٤٧/ب) من هذا القانون (تعتبر قرارات الدمج بمثابة عقود تنتقل بموجبها حقوق والتزامات وموجودات الجمعية قبل الدمج إلى الجمعية الجديدة) [١٤١].

[١٤١] لاحظ كيف أن النص لا يغطي جميع حالات الاندماج، ذلك لأن الاندماج لا يؤدي دوماً إلى نشأة جمعية جديدة، وإنما يمكن أن يتم بانقضاء شخصية جمعية نتيجة اندماجها بأخرى تظل شخصيتها قائمة.

ويمكن إجمال الآثار المترتبة على عملية الاندماج بأثرين أساسيين:

(أ) انقضاء الشخصية القانونية للجمعية المندمجة بغيرها، مع بقاء الشخصية القانونية للجمعية التي تم الاندماج فيها قائمة، أو انقضاء الشخصيات القانونية للجمعيات المندمجة مجتمعة، وقيام شخصية قانونية جديدة للجمعية التي نشأت بعملية الاندماج.

(ب)إن الجمعية التي تظل شخصيتها قائمة، أو الجمعية التي تنشأ بعملية الاندماج تعد (الخلف القانوني العام) للجمعية/ الجمعيات المندمجة، فتنتقل إليها حقوق والتزامات هذه الجمعيات.

(هـ)الاندماج الإداري: تضمنت المادة (٢٤) من القانون البحريني، والمادة (٤٦) من القانون العماني، أحكاماً تنظم ما يمكن تسميته بالاندماج الإداري الذي يتمثل باندماج أكثر من جمعية تعمل لتحقيق غرض متماثل بقرار يتخذه الوزير، دون الرجوع في ذلك إلى الجمعية/ الجمعيات العمومية المعنية، مما يعني اتخاذ القرار الخاص بالاندماج إدارياً، دون الأخذ بالاعتبار مدى اتفاقه مع إرادة ورغبة الجمعيات الأهلية المعنية.

وفيما يلي عرض لأحكام المادتين المشار إليهما:

أولاً/ القانون البحريني: تتمثل الأحكام التي أوردتها المادة (٢٤) من هذا القانون بما يلي:

(١) (للوزير المختص أن يقرر إدماج أكثر من جمعية تعمل لتحقيق غرض متماثل، أو توحيد إدارتها، أو تعديل أغرضها، تبعاً لاحتياجات المجتمع، أو لتحقيق التناسق بين الخدمات التي تؤديها، أو لغير ذلك من الأسباب التي يراها كفيلة بحسن تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله. ويراعى في ذلك رغبات المؤسسين، وغرض الجمعية، ونوع ما تؤديه من خدمات).

وبتحليل هذا الجزء من نص المادة، نخلص إلى الاستنتاجات التالية:

(أ) أن النص يمنح الوزير المختص سلطة اتخاذ ثلاثة أنواع من القرارات:

أولها/ قرار إدماج أكثر من جمعية تعمل لتحقيق غرض متماثل. وهذا القرار يتماثل في آثاره ونتائجه مع الاندماج الذي يحصل إختيارياً بقرارات من الهيئات العمومية للجمعيات الأهلية ذات العلاقة به. ويختلف عنه في أن مصدره هو قرار إداري يتخذ طابع الإلزام.

ثانيها/ قرار توحيد إدارات أكثر من جمعية تعمل لتحقيق غرض متماثل، وهذا القرار يبدو لنا غريباً في ماهيته، وغير معقول في مضمونه، ذلك لأن ظاهر النص يفيد أن هذا المضمون يتمثل في أن يتخذ الوزير قراراً ملزماً، بأن تدار أكثر من جمعية من قبل (إدارة

موحدة) خلافاً لنص القانون وللنظم الأساسية لهذه الجمعيات التي توجب أن تكون لكل منها إدارة خاصة بها على النحو الذي سبق بيانه في الفصل الرابع من هذه الدراسة.

ثالثها/ قرار تعديل أغراض الجمعية، مما يعني أن للوزير أن يتجاوز على إرادة أعضاء الجمعية المعبر عنها في نظامها الأساسي الذي يحدد أغراضها.

(ب) إن النص يوجب من ناحية أن يتخذ الوزير قراره (تبعاً لاحتياجات المجتمع أو لتحقيق التناسق بين الخدمات التي تؤديها أو لغير ذلك من الأسباب التي يراها كفيلة بحسن تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله). وتطلق العبارة الأخيرة سلطة الوزير في تأسيس قراره على أي من الأسباب التي ينفرد بتقديرها.

(ج) كما يوجب النص أن يراعي الوزير في مضمون قراره (رغبات المؤسسين) دون بيان الكيفية التي يتم وفقاً لها التعرف على هذه الرغبات وكيف تتحقق مراعاتها، ومع إغفال بيان الأثر المترتب على عدم مراعاة هذه الرغبات، أو اتخاذ قرار يتعارض معها.

(٢) يضيف نص المادة (٢٤) أنه: (يصدر بالإدماج قرار مسبب يبين كيفية الإدماج، ويبلغ إلى ذوي الشأن فور صدوره وينشر ملخص له في الجريدة الرسمية.

وعلى ممثلي الجمعية المندمجة [١٤٢]، أن يبادروا بتسليم جميع الأموال والمستندات الخاصة إلى الجمعية المندمج فيها).

ومما يفهم من سياق النص والتتابع الإجرائي لمفرداته، أن قرار الوزير بالدمج ــ ويقاس عليه القرار بتوحيد الإدارات وتعديل أغراض الجمعيات ــ هو قرار قطعي واجب التنفيذ، ولا تعقيب عليه بأي طريق من طرق الطعن أو التظلم.

(٣) تقضي الفقرة الأخيرة من نص المادة (٢٤) بأنه: (لا تسأل الجمعية عن التزامات الجمعيات المندمجة فيها، إلا في حدود ما آل إليها من أموال تلك الجمعيات وحقوقها في تاريخ الإدماج).

ومفاد حكم هذه الفقرة أنه إذا زادت التزامات الجمعية المدمجة على حقوقها التي آلت إلى الجمعية التي أُدمجت فيها، فان هذه الأخيرة لا تلزم بوفاء ديون دائني الجمعية المدمجة إلا في حدود هذه الحقوق، مما يعني أنها لا تلزم بالوفاء بهذه الديون من أموالها الخاصة.

(٤) تقضي المادة (٢٥) من القانون البحريني بكف يد مجلس إدارة الجمعية المدمجة وموظفيها عن التصرف بأي شأن من شؤون الجمعية التي صدر قرار الوزير بإدماجها بغيرها، عن التصرف في

[١٤٢] الصحيح أن يقال (المُدمجة) لأنها لم تندمج بإرادتها، وإنما بقرار إداري ألزمها بالاندماج.

أي شأن من شؤونها حال إبلاغهم قرار الإدماج، ويلزمهم بتسليم جميع أموالها وسجلاتها إلى مجلس إدارة الجمعية التي أُدمجت فيها.

ثانياً/ القانون العماني: اقتفى القانون العماني في المادة (٤٦) منه أثر القانون البحريني في نص مادته الرابعة والعشرين، إلا أنه قصر نص مادته على ما يلي: (للوزير أن يقرر إدماج أكثر من جمعية تعمل لتحقيق أغراض متماثلة في جمعية واحدة، بهدف تنسيق الخدمات التي يؤديها، أو لغير ذلك من الأسباب التي يراها كفيلة بتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها، ويصدر بالإدماج قرار مسبب يبين كيفية الإدماج، ويبلغ لذوي الشأن فور صدوره).

ويتضح من النص أنه:

(أ) يختلف عن النص البحريني في أنه يقصر سلطة الوزير على اتخاذ قرار بإدماج أكثر من جمعية، حيث أنه لم يورد حكماً بشأن (توحيد إدارات) أكثر من جمعية، أو (تعديل أغراض الجمعيات)، كما فعل النص البحريني.

(ب)أنه يتفق مع النص البحريني في إطلاقه سلطة الوزير في تقدير الأسباب التي يؤسس عليها قراره بالإدماج، دون معقب عليه.

(ج) كما أنه يتفق مع النص البحريني في أنه يضفي على قرار الوزير صفة الإلزام، ويمنحه صفة القرار فوري التنفيذ، حيث تنص الفقرة

الثانية من المادة (٤٦) على أنه (يحظر على مجلس إدارة الجمعية المدمجة وموظفيها التصرف في أي شأن من شؤونها بمجرد إبلاغهم بقرار الإدماج، وعليهم أن يبادروا بتسليم جميع أموال الجمعية الثابتة والمنقولة، والمستندات الخاصة بها إلى الجمعية التي أدمجت بها).

(د) وأغفل النص العماني إيراد حكم مماثل لما ورد في النص البحريني بشأن تحديد حدود مسؤولية الجمعية التي أدمجت فيها الجمعية المدمجة.

بقي أن نشير تعليقاً على أحكام القانونين البحريني والعماني التي سبق استعراضها فيما تقدم، أن في هذه الأحكام (مصادرة) واضحة لحق الجمعيات الأهلية في إدارة شؤون خاصة بها، وقدر كبير من الوصاية عليها، ولهذا فان هذه الأحكام بحاجة إلى مراجعة حقيقية لإلغائها بشكل نهائي.

(٢) تجزئة/ تقسيم الجمعية الأهلية إلى أكثر من جمعية:

لم تحظَ مسألة تجزئة/ تقسيم الجمعية إلا بعناية عدد محدود من قوانين دول المجلس، بخلاف الحال من موقف هذه القوانين من مسألة اندماج الجمعية الأهلية بغيرها.

والقوانين التي وردت فيها إشارة إلى تجزئة/ تقسيم الجمعية الأهلية إلى جمعيتين أو أكثر، هي كل من القانون البحريني (م ٥/ز)، والعماني

(م ٧/ح)، والكويتي (م ٥/ح)، واليمني (م ١١/٤). وتمثلت الأحكام التي أوردتها هذه القوانين الأربعة بما يلي:

(١) **الإحالة إلى النظام الأساسي للجمعية الأهلية**: نصت القوانين الأربعة على وجوب أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية الأهلية القواعد التي تبين كيفية تقسيم/ تجزئة الجمعية إلى جمعيتين أو أكثر.

وقد اتخذت ثلاثة من هذه القوانين هي البحريني والعماني والكويتي نهجاً مشتركاً متمثلاً في ترك كل القواعد المنظمة للتجزئة/ التقسيم لكي ترد في النظام الأساسي للجمعية، على خلاف منهجها في التعامل مع إدماج الجمعية بغيرها، حيث أوردت القوانين عدة نصوص منظمة له في متنها.

وانفرد القانون اليمني بإيراده نصاً في المادة (٤٨/أ) منه يقضي بأنه: (يجوز تجزئة نشاط أي جمعية إلى جمعيتين أو أكثر لظروف إستثنائية مسببة، ولمصلحة واضحة تقررها الجمعية العمومية بأغلبية ثلثي أعضائها).

وعلى هذا النص نورد ملاحظتين:

الأولى/ إن التجزئة لا تنصب على (نشاط) الجمعية، وإنما إلى كيانها/ شخصيتها القانونية، فيترتب عليه قيام شخصيتين/ كيانين أو أكثر بدلاً من الكيان/ الشخصية المنقسمة.

الثانية/ إن السبب في اتخاذ الجمعية العمومية قرار التجزئة/ التقسيم، لا يشترط أن يكون مرده إلى (ظروف استثنائية)، وإنما يجب أن يقوم القرار الخاص بهذا الشأن، على اعتبارات موضوعية تجعل التجزئة/ التقسيم ذا فائدة عملية.

(٢) الآثار المترتبة على قرار التجزئة/ التقسيم: لم يورد سوى القانون اليمني نصوصاً تعالج الآثار المترتبة على القرار الذي تتخذه الجمعية العمومية للجمعية الأهلية بتجزئة الجمعية إلى جمعيتين أو أكثر.

وتتمثل هذه الآثار فيما يلي:

(أ) انقضاء الشخصية القانونية للجمعية الأصلية، وقيام جمعيتين أو أكثر بدلاً عنها، على أن تكتسب الجمعيات الجديدة شخصيتها الاعتبارية وفقاً لأحكام القانون بعد استكمالها إجراءات التسجيل والإشهار.

(ب) يستلزم تقسيم/ تجزئة الجمعية الأهلية توزيع حقوقها والتزاماتها على الجمعيات الناتجة عن عملية التقسيم/ التجزئة. وقد نصت المادة (٤٨/ب) من القانون اليمني على أن (يعتبر قرار التجزئة

بمثابة عقد [١٤٣]، يتم بموجبه توزيع حقوق والتزامات وموجودات الجمعية قبل التجزئة على الجمعيتين أو الجمعيات الجديدة.

ومفاد هذا النص، أن قرار الجمعية العمومية بالتقسيم/ التجزئة يجب أن يتضمن بالضرورة بياناً محدداً بالكيفية التي تتوزع وفقاً لها حقوق والتزامات الجمعية الأهلية على خَلَفها من الجمعيات الجديدة (الوارثة).

وأضافت الفقرة (ج) من نص المادة (٤٨) من القانون اليمني أنه (تقوم الجمعية العمومية عند اتخاذ قرار التجزئة بتعيين محاسب قانوني، يتولى توزيع حقوق والتزامات وموجودات الجمعية قبل التجزئة على الجمعيتين أو الجمعيات الجديدة).

وفي الحقيقة أن الدور الذي يقوم به المحاسب القانوني ليس (توزيع حقوق والتزامات وموجودات الجمعية)، وإنما اتخاذ الخطوات والإجراءات العملية لتنفيذ قرار الجمعية العمومية بهذا الشأن.

(٣) حل الجمعية الأهلية:

يؤدي حل الجمعية الأهلية، بأنواعه: الاختياري والإداري والقضائي إلى نتيجة متماثلة، تتمثل في (محو) الشخصية القانونية للجمعية،

[١٤٣] يصعب في تقديرنا إضفاء وصف (العقد) على قرار الجمعية العمومية، كما أنه لا حاجة إلى ذلك أصلاً، لأن قرار الجمعية العمومية ينتج آثاره بذاته بصفته قراراً ملزماً، وليس عقداً، هذا بالإضافة إلى صدوره عن جهة واحدة، هي الجمعية العمومية، وليس عن طرفين يتحتم وجودهما لإبرام العقد.

وانقضاء وجودها المادي، على نحو تام، مما يستوجب بالضرورة (تصفية) كاملة لحقوقها والتزاماتها.

وقد عالجت قوانين دول المجلس المسائل المتصلة بحل الجمعية الأهلية معالجة تفصيلية، وسوف نستعرض تباعاً الأحكام التي تقررت فيها لكل نوع من أنواع الحل التي أشرنا إليها:

أولاً/ الحل الاختياري للجمعية الأهلية: كما تنشأ الجمعية الأهلية إرادياً باتفاق مؤسسيها، وتكتسب شخصيتها الاعتبارية بتمام إجراءات تسجيلها وإشهارها، فإنها يمكن أن تصل إلى نهاية وجودها القانوني بإرادة أعضائها الذين لهم الحق في حلها إختيارياً متى وجدوا أن استمرار هذا الوجود فقد مبرراته لأي سبب من الأسباب، أو أصبح غير ممكن بسبب الصعوبات التي تحيط به.

ونورد فيما يلي، الأحكام التي تضمنتها قوانين دول المجلس بشأن حل الجمعية الأهلية حلاً إختيارياً:

(١) الإحالة إلى النظام الأساسي للجمعية الأهلية: أجمعت قوانين دول المجلس على النص على وجوب أن يتضمن النظام الأساسي للجمعية الأهلية نصوصاً تحدد [١٤٤]:

[١٤٤] انظر المواد: (٦/٤) من قانون الإمارات، (٥/ح) من قانون البحرين، (١٠/٥) من اللائحة السعودية و (١٧/١٥) من قواعدها التنفيذية (٧/ز) من قانون عمان، (١٠/٥) من قانون قطر، (٥/ط) من قانون الكويت، (١١/٤) من قانون اليمن.

(أ) القواعد الإجرائية الخاصة بحل الجمعية حلاً إختيارياً.

(ب)الجهة التي تؤول إليها أموال الجمعية في حالة حلها. مع ملاحظة أن بعض هذه القوانين وضع قيداً على تحديد الوصف العام للجهة التي تؤول إليها هذه الأموال. وسنعود إلى معالجة هذا القيد والتعرف عليه لاحقاً.

(٢) صدور قرار الحل الاختياري عن الجمعية العمومية: أجازت جميع قوانين دول المجلس حل الجمعية الأهلية حلاً إختيارياً، بقرار يصدر عن اجتماع غير عادي لجمعيتها العمومية [١٤٥]. إلا أنها اختلفت فيما بينها اختلافاً كبيراً في تحديد أغلبية الأصوات المطلوبة لصدور قرار الجمعية العمومية بالحل الاختياري.

(أ) **فقانون الإمارات** لم يورد نصاً خاصاً يحدد هذه الأغلبية، مما يعني أنه يجب الالتزام بالقاعدة العامة في صدور قرارات الجمعية العمومية غير العادية، مع التذكير بأن المادة (٣٣) من هذا القانون تشترط صدور هذه القرارات بأغلبية ثلاثة أرباع عدد الأعضاء الحاضرين، وأنها تجيز انعقاد هذه الجمعية بحضور أي عدد من الأعضاء. مما يعني عملياً أمكانية صدور القرار بعدد ضئيل من أصوات مجموع أعضاء الجمعية الأهلية.

---

[١٤٥] انظر المواد: (٧/٣٢) و (٤٨) من قانون دولة الإمارات، وفي نص المادة الأخيرة خلل في الصياغة، حيث يبدأ صدرها بعبارة (مع مراعاة ما نص عليه في المادة (٥١))، وهي مادة لا علاقة لها بحل الجمعية حلا اختياريا لأنها تنظم تسجيل وإشهار صناديق التكافل الاجتماعي. (٤٩) من القانون البحريني، (١٤) من اللائحة السعودية و (٢١) من قواعدها التنفيذية، (٤/٢٢) من قانون عمان، (٢٢) و (٣٤) من قانون قطر، (٢٨) من قانون الكويت، (٢٩/ب) و (٤٥) من القانون اليمني.

وعلى نفس النهج سارت **القواعد التنفيذية للائحة السعودية**، حيث أجازت المادة (٢٣) منها انعقاد الجمعية العمومية بمن حضر من الأعضاء وصدور قرار الجمعية العمومية بأغلبية أصوات الحاضرين العادية.

(ب)أما القوانين الأخرى، فقد تضمنت نصوصاً اشترطت حصول قرار الحل الاختياري على أغلبية خاصة موصوفة من أصوات أعضاء الجمعية الأهلية بالنظر لخطورة آثاره على وجودها.

فالقانون الكويتي أوجب في المادة (٢٨) منه حضور أكثر من نصف أعضاء الجمعية العمومية في الاجتماع الذي يناقش الحل الاختياري، وأن يوافق على الحل أغلبية الأعضاء الحاضرين، مما يعني أن هذا القرار يمكن أن يصدر بموافقة أكثر من ربع مجموع أعضاء الجمعية العمومية الكلي.

ونص **القانون القطري** في المادة (٣٤) منه على أن يتخذ قرار الحل الاختياري في اجتماع غير عادي يحضره ثلثا الأعضاء على الأقل، ويصدر بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، وبهذا يمكن صدور القرار بموافقة أكثر من ثلث مجموع أعضاء الجمعية الأهلية الكلي.

وتقضي المادة (٢٦) من **القانون العماني** بأن تصدر قرارات الجمعية العمومية غير العادية، بما فيها قرار حل الجمعية الأهلية

إختيارياً بأغلبية أعضاء الجمعية الكلي وليس الحاضرين منهم فقط، مما يعني أنه لصدور قرار الحل يجب الحصول على موافقة ما يزيد على نصف عدد أعضاء الجمعية الكلي.

أما **القانون البحريني** (م ٤٩)، **والقانون اليمني** (م ٤٥)، فقد إشترطا لصدور قرار الحل الاختياري موافقة ثلثي أعضاء الجمعية العمومية الكلي، وليس الحاضرين منهم، وبهذا فقد ضمن هذان القانونان جدية هذا القرار ومشاركة أكبر أغلبية من الأعضاء في تحمل مسؤوليته.

ومتى صدر قرار الجمعية العمومية بحل الجمعية الأهلية بحصوله على أغلبية الأصوات المشترطة، يكون هذا القرار قابلاً للتنفيذ بحد ذاته. إلا أن القانون العماني خرج في المادة (٤/٢٢) على هذه القاعدة، حيث نص على وجوب أن يصدر قرار بالحل من الوزير، دون أن يبين ما إذا كان صدور هذا القرار عملية إجرائية تضفي على قرار الحل صفة تمامه، أم أنه يخول الوزير اتخاذ قرار بما يراه مناسباً بشأن قرار الحل، بما في ذلك إلغاؤه أو وقف تنفيذه.

(٣) الأسباب التي يستند إليها قرار الحل الاختياري: ينبغي أن يستند قرار حل الجمعية الأهلية إختيارياً إلى سبب موضوعي يبرره، ويفترض أن يحدد النظام الأساسي للجمعية الأسباب التي تسوغ حلها إختيارياً، كما أن للجمعية العمومية للجمعية الأهلية أن تؤسس قرارها بالحل على سبب تراه مبرراً لذلك.

وبوجه عام فان الأسباب التي تبرر الحل الاختياري تدور في دائرة استنفاذ الجمعية الأهلية تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها، أو عدم قدرتها على تحقيق أغراضها وخدمة أعضائها، أو عجزها عن الوفاء بالتزاماتها القانونية تجاه الغير ممن يتعاملون معها.

وقد انفرد **القانون العماني** في المادة (٤/٢٢) منه ببيان الأسباب التي تبرر الحل الاختياري، حيث جعل من بين ما تختص به الجمعية العمومية غير العادية: (النظر في حل الجمعية إذا أصبحت غير قادرة على تحقيق أغراضها، أو خدمة أعضائها، أو الوفاء بتعهداتها)، وبهذا النص يتفق القانون العماني مع التوجهات العامة التي أشرنا إليها، إلا أنه يضيف إلى ذلك (أو إذا خصصت أموالها لغير الأغراض التي أنشئت من أجلها، أو إذا ارتكبت مخالفة جسيمة لأحكام هذا القانون أو لنظامها أو لوائحها الداخلية).

وما من شك في أن الحالتين الإضافيتين المذكورتين لا يمكن أن يطلب من الجمعية العمومية للجمعية الأهلية إصدار قرار بحلها اختيارياً، بالاستناد إلى أي منهما لأن صدور هكذا قرار ينطوي على إدانة ذاتية وإقرار صريح بارتكاب مخالفة جسيمة للقانون أو الخروج عن أغراض الجمعية، ولهذا فان هذه الحالات يتم التعامل معها عادة بإحالة الجمعية إلى القضاء لفرض عقوبة عليها أو

طلب حلها قضائياً، إذا كان القانون الوطني يأخذ بهذا الأسلوب من أساليب الحل، أو بجعلها من الحالات التي تجيز اتخاذ قرار بالحل الإداري للجمعية الأهلية من قبل السلطة التي تخول هذه الصلاحية.

ثانياً/ الحل الإداري للجمعية الأهلية: يختلف الحل الإداري للجمعية الأهلية عن حلها إختيارياً، في أنه يتحقق بقرار يصدر عن السلطة المختصة، وليس بقرار من الجمعية العمومية للجمعية الأهلية، ويتخذ الحل الإداري صفة الإلزام متى تحققت الاشتراطات الإجرائية والموضوعية التي يشترطها القانون فيه، فينتهي به الوجود القانوني للجمعية الأهلية.

وقد أوردت قوانين دول المجلس باستثناء القانون اليمني [١٤٦] نصوصاً نظمت بها حل الجمعية الأهلية إدارياً بقرار تصدره السلطة الإدارية المخولة اتخاذ هذا القرار (الوزير عادة)، ونستعرض فيما يلي خلاصة هذه الأحكام.

(١) تفويض الوزير صلاحية حل الجمعية الأهلية إدارياً: أوردت قوانين الدول الست نصوصاً فوضت فيها (الوزير) صلاحية إصدار قرار

[١٤٦] انظر المواد: (٤٧) من القانون الإماراتي، (٥٠) من القانون البحريني، (١٥) من اللائحة السعودية، (٤٧) من القانون العماني، (٣٥) من القانون القطري، (٢٧) من القانون الكويتي.
أما القانون اليمني فإنه خلا من نص مماثل، لأنه أخذ بالحل القضائي بدلاً من الحل الإداري، وسنتطرق إلى ذلك بعد قليل.

بحل الجمعية الأهلية في حالات معينة [١٤٥]، اتفقت على تحديد أهمها، واختلفت في القليل منها، وتجتمع هذه الحالات في مجموعتين رئيستين:

المجموعة الأولى/ ارتكاب الجمعية الأهلية مخالفة جسيمة لأحكام القانون أو نظامها الأساسي أو النظام العام والآداب: وقد أجمعت القوانين الستة على اعتبار ارتكاب الجمعية هكذا مخالفة، سبباً يبرر إصدار الوزير قراراً بحلها. ولم يبين أي من هذه القوانين المقصود بالمخالفة الجسيمة كما لم يرد في نصوصها بيان للمعيار الذي يعتمد في تقدير جسامة المخالفة، مما يؤدي بالنتيجة إلى ترك ذلك كله لتقدير الوزير.

وبالإضافة إلى هذا النص العام الذي أجمعت القوانين الستة على إيراده، أوردت بعض هذه القوانين نصوصاً حددت فيها حالات معينة اعتبرتها مبرراً للحل الإداري، وهي في حقيقتها مخالفات جسيمة يستوعبها النص العام الذي أشرنا إليه، وهذه الحالات هي:

(أ) تصرف الجمعية الأهلية بأموالها في غير الأوجه المحددة لها، وقد ورد النص على هذه الحالة في كل من القانون الإماراتي (م ١/٤٧/د)، والبحريني (م ٢/٥٠)، واللائحة السعودية (م ٤/١٥)، والقانون العماني (م ٢/٤٧).

[١٤٥] قضت المادة (١/٤٧) من القانون الإماراتي بأن يصدر الوزير قراره بحل الجمعية الأهلية بناء على اقتراح من لجنة تشكل بقرار منه برئاسة وكيل الوزارة وعضوية أحد كبار موظفيها وممثل عن وزارة العدل يختاره وزير العدل، وعضوين من أعضاء الجمعيات ذات النفع العام من غير أعضاء الجمعية محل النظر في حلها وتصفيتها يختارهما الوزير.

(ب)خروج الجمعية الأهلية عن أهدافها، حيث نصت على ذلك اللائحة السعودية (م ٢/١٥)، والقانون الكويتي (م ٢/٢٧).

(ج) اشتغال الجمعية الأهلية بالأمور السياسية، وقد ورد النص على هذه الحالة في المادة (٣/٣٥) من القانون القطري، وهي مثال لخروج الجمعية الأهلية عن أهدافها.

(د) إذا رفضت الجمعية الأهلية التفتيش عليها، أو قدمت بيانات غير صحيحة بقصد التضليل. وقد انفرد القانون الإماراتي بالنص على هذه الحالة في المادة (١/٤٧/و).

المجموعة الثانية/ عجز الجمعية الأهلية عن تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها: وقد جعلت قوانين بعض دول المجلس، وهي الإماراتي (م ١/٤٧/ج)، والبحريني (م ١/٥٠)، والعماني (م ١/٤٧)، هذا العجز سبباً عاماً وكافياً لإصدار قرار إداري بحل الجمعية الأهلية.

غير أنه بالإضافة إلى هذه السبب العام، أوردت القوانين الستة صوراً أخرى لعجز الجمعية عن تحقيق أغراضها، هي:

(أ) عدم دعوة الجمعية العمومية للجمعية الأهلية إلى الانعقاد خلال مدة لا تزيد على ثلاثة شهور من تاريخ إشهار الجمعية. (م ١/٤٧/أ) من القانون الإماراتي.

(ب) إذا لم تباشر الجمعية الأهلية أعمالها خلال سنة من تاريخ تسجيلها، أو توقفت عن مباشرة أعمالها مدة سنة فأكثر، مهما كانت الأسباب. (م ٧/٥٤) من القواعد التنفيذية السعودية.

(ج) إذا تعذر انعقاد الجمعية العمومية للجمعية الأهلية سنتين متتاليتين. وقد ورد النص على هذه الحالة في المادة (١/٤٧/ح) من القانون الإماراتي، والمادة (٤/٥٠) من القانون البحريني، والمادة (٣/٤٧) من القانون العماني.

(د) إذا عجزت الجمعية الأهلية عن الوفاء بتعهداتها المالية، ونصت على هذه الحالة المادة (١/٤٧/هـ) من القانون الإماراتي، والمادة (٣/١٥) من اللائحة السعودية، والمادة (٣/٢٧) من القانون الكويتي.

(ه) إذا قل عدد أعضاء الجمعية الأهلية عن عدد معين، حددته المادة (١/٤٧/ب) من القانون الإماراتي، والمادة (١/١٥) من اللائحة السعودية، والمادة (١/٣٥) من القانون القطري بعشرين عضواً، بينما حددته المادة (١/٢٧) من القانون الكويتي بعشرة أعضاء.

وخلاصة الاستعراض المتقدم للمجموعتين من الحالات التي تبرر صدور قرار الوزير بحل الجمعية الأهلية إدارياً، أن هذه الحالات تتمحور حول تطبيقات متعددة لسببين رئيسين هما:

- § مخالفة الجمعية لأحكام القانون أو النظام الأساسي للجمعية، أو النظام العام والآداب.

- § عجز الجمعية الأهلية عن الاستمرار في تحقيق الأغراض التي تأسست من أجل تحقيقها، أياً كانت صور هذا العجز.

(٢) **الخيارات البديلة عن حل الجمعية الأهلية إدارياً**: ليس من شك في أن حل الجمعية الأهلية إدارياً ليس خياراً محبذاً، لأنه بمثابة حكم بالموت على الجمعية، ولهذا لا غرابة في أن تنص القوانين على خيارات بديلة للحل، بهدف الإبقاء على الجمعية الأهلية قائمة، متى كان استمرار وجودها ممكناً إذا تمت معالجة السبب الذي يمكن أن يبرر حلها، وإزالته بحيث تعود الجمعية إلى وضع قانوني سليم يمكنّها من خدمة أعضائها.

وسيراً مع الاتجاه الذي بيناه، عمدت قوانين دول المجلس إلى إيراد نصوص تجيز للوزير أن يتخذ قراراً بخيار آخر بدلاً من حل الجمعية، وذلك على التفصيل التالي:

(أ) **تعيين مجلس إدارة مؤقت للجمعية الأهلية بدلاً من حلها**: أجازت المادة (٤٧) من قانون الإمارات، والمادة (١٥) من اللائحة السعودية، والمادة (٣٥) من قانون قطر، والمادة (٢٧) من قانون الكويت للوزير، أن يقرر تعيين مجلس إدارة مؤقت للجمعية الأهلية التي يتحقق أي من الأسباب التي تجيز حلها، بدلاً من اتخاذ قرار بحلها، متى وجد أن ذلك من شأنه أن يخدم المصلحة العامة ويخلق فرصة جديدة لتحقيق أغراض الجمعية.

ويجب أن يقوم اتخاذ القرار بتعيين مجلس إدارة مؤقت، على مراعاة اعتبارات أساسية، أولها أن يكون الأداء السلبي لمجلس إدارة الجمعية هو السبب في قيام السبب المبرر لحلها، ومن ثم يكون تنصيب مجلس إدارة مؤقت محاولة جادة لمعالجة هذا السبب، وثانيها أن يكون السبب ذاته قابلاً للمعالجة من خلال الجهود التي ينتظر أن يبذلها مجلس الإدارة المؤقت. وثالثها أن يلقى هكذا قرار استجابة إيجابية من أعضاء الجمعية أنفسهم لكي يتعاونوا مع مجلس الإدارة المؤقت في الخروج من أزمة الجمعية المعرضة للحل في حالة فشل هذا الخيار.

(ب) **إصدار قرار بدمج الجمعية الأهلية في جمعية أخرى مماثلة في أغراضها**: وقد انفرد بالنص على هذا الخيار القانون الإماراتي في المادة (٣/٤٧/ب) منه، التي جاء فيها أنه يجوز للوزير بدلاً من حل الجمعية وتصفيتها، وتحقيقاً للصالح العام، (أن يدمج الجمعية

في جمعية أخرى مماثلة في أغراضها، على أن يصدر قرار الدمج من الجمعيتين وفق المادة (٣٢) من هذا القانون).

وما نلاحظه على هذا النص، عدم انسجامه مع بعضه، فالشق الأول منه يوحي بأن الدمج يتم بقرار من الوزير، بينما يقضي شقه الثاني بوجوب أن يصدر قرار الدمج من الجمعيتين ذاتيهما وفقاً لنص المادة (٣٢) من القانون التي سبق بيان حكمها، والتي توجب صدور قرار من الجمعية العمومية في كل من الجمعيتين الأهليتين باقتراح الاندماج والموافقة عليه، وهما قراران يصدران دون تدخل من الوزير.

(ج) إغلاق الجمعية مؤقتاً: نصت المادة (٥٠) من القانون البحريني على هذا الخيار البديل، حيث أجازت إغلاق الجمعية إدارياً بصفة مؤقتة لمدة لا تزيد على خمسة وأربعين يوماً بقرار من الوزير في أي من الحالات التي تجيز حلها إدارياً.

وفي تقديرنا أن هذا الخيار ليس ذا جدوى، ذلك لأن الإغلاق المؤقت يمكن أن يكون بمثابة (عقوبة) للجمعية، إلا أنه لا يسهم أبداً في معالجة المخالفة المنسوبة إليها، لا بل أنه قد يتسبب في تفاقمها، فالإغلاق المؤقت للجمعية لن يزيل أي سبب من أسباب عجزها عن تحقيق أغراضها، ولن يعجل في انعقاد جمعيتها العمومية إذا كانت لم تنعقد لسنتين متتاليتين وهكذا.

(٣) إعلان قرار الوزير بحل الجمعية أو أي من بدائله: أوردت خمسة من قوانين دول المجلس ــ باستثناء الكويتي ــ نصوصاً بينت فيها الكيفية التي يتم بها إعلام ذوي العلاقة وأفراد الجمهور عموماً بقرار الوزير بحل الجمعية الأهلية إدارياً، أو بأي من البدائل الأخرى التي أشرنا إليها. وقد اختلفت هذه القوانين فيما بينها بشأن هذه المسألة إلى الاتجاهات التالية:

(أ) نصت المادة (٥٥) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، بأن (يبلغ قرار حل الجمعية للجهات ذات العلاقة)ن وسكتت عن تحديد هذه الجهات التي وصفتها بأنها ــ ذات علاقة ــ، كما أنها لم تبين الكيفية التي تتم بها عملية التبليغ، والمدة الزمنية التي يجب أن تتم خلالها.

(ب)وقضى كل من القانون البحريني (م ٥٠)، والقانون العماني (م ٤٧)، بأن يبلغ القرار إلى الجمعية بخطاب مسجل، وبأن ينشر القرار في الجريدة الرسمية، وبذلك يضمن هذان القانونان إعلام الجمعية، باعتبارها الجهة المعنية مباشرة بمضمون القرار بالخطاب المسجل الموجه إليها، وإعلام عموم الجمهور بنشره في الجريدة الرسمية.

(ج) واكتفى كل من القانون الإماراتي (م ٤٧)، والقطري (م ٣٥)، بنشر القرار في الجريدة الرسمية، مع الإشارة إلى أن القانون القطري

علق هذا النشر على صيرورة القرار نهائياً، أي استنفاده إجراءات التظلم منه التي سنشير إليها بعد قليل.

ويقيناً إن إعلام الجمعية المعنية بالقرار الصادر بحقها إعلاماً مباشراً يعد في غاية الضرورة لتمكينها من اتخاذ إجراءات التظلم/ الطعن فيه، إذا كان متاحاً، وللبدء بتنفيذ مضمون القرار وتيسير الإجراءات المقتضية لذلك، ولهذا فان منهج القانونين البحريني والعماني في معالجة هذه المسألة يحقق الغاية المنشودة على وجه أفضل من القوانين الأخرى.

(٤) **التظلم/ الطعن في القرار**: خلت اللائحة السعودية وكل من القانون العماني والقانون الكويتي من نصوص تعالج الحق في التظلم من قرار الحل أو أي من بدائله، أو الطعن فيه قضائياً، بينما أوردت قوانين الإمارات والبحرين وقطر نصوصاً عالجت فيها هذه المسألة الحيوية، واختلفت في ذلك اختلافاً واسعاً، نبينه فيما يلي:

(أ) **القانون الإماراتي**: أجازت المادة (٤٧) من هذا القانون (لخمسة من أعضاء الجمعية مجتمعين، التظلم من قرار الحل والتصفية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشره، ويجب البت في التظلم بقرار مسبب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويخطر به المتظلم وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية).

وترد على هذا النص الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى/ إنه لم يوفق في قصره الحق في التظلم على خمسة من أعضاء الجمعية، إذ كان يجب إتاحة هذا الحق ابتداء للجمعية ذاتها، ممثلة بممثلها القانوني، لأن الشخصية القانونية للجمعية تظل قائمة حتى إنجاز عملية تصفيتها على الوجه المطلوب. وهو ما تقرره على نحو صريح المادة (٥٠) من القانون الإماراتي، مع التأكيد على أنه يجب عدم البدء بأعمال تصفية الجمعية إلا بعد اكتساب قرار حلها الدرجة القطعية باستنفاذ إجراءات التظلم المبينة في النص.

الملاحظة الثانية/ إن النص خلا من تحديد الجهة التي يقع التظلم أمامها، وهذا نقص واضح في النص يقتضي تداركه.

وفي محاولة للبحث عن مخرج من هذا المأزق، وقياساً لحكم هذه الحالة، على غيرها من حالات التظلم التي نص عليها القانون الإماراتي، والتي أخذ فيها باسلوب التظلم الولائي لدى الجهة التي أصدرت القرار نفسها، فان التظلم يكون أمام الوزير الذي أصدر قرار الحل.

الملاحظة الثالثة/ إن النص يحدد المدة التي يجوز التظلم خلالها بثلاثين يوماً تبدأ (من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية). وهذا التحديد مرجعه عدم النص في القانون الإماراتي على تبليغ الجمعية

بالقرار الصادر بحقها، ولذلك فإنها هي والأعضاء الذين يتقدمون بالتظلم لن يعلموا بالقرار إلا من خلال نشره في الجريدة الرسمية، هذا النشر الذي يكون قد تم قبل اكتساب القرار الدرجة القطعية، فإذا ما تم قبول التظلم ورجع الوزير عن قراره المنشور في الجريدة الرسمية بحل الجمعية، فان ذلك سوف يقتضي نشر قرار لاحق بإلغاء القرار الأول، مما يحدث إرباكاً يمكن تجنبه بإرجاء نشر قرار الحل إلى ما بعد اكتسابه الدرجة القطعية، مع النص على تبليغ الجمعية بقرار حلها، وحساب بداية مدة التظلم من تاريخ تمام هذا التبليغ.

(ب) القانون القطري: نصت المادة (٣٥) من هذا القانون على أنه: (تطبق بالنسبة للقرار الذي يصدره الوزير بحل الجمعية، أو تعيين مجلس الإدارة المؤقت، قواعد التظلم المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القانون).

وبالرجوع إلى أحكام المادة (٧)، التي سبق بيان أحكامها، التي تعالج أصلاً التظلم من قرار رفض تسجيل وشهر الجمعية، وتطبيقها على التظلم من قرار حل الجمعية أو تعيين مجلس إدارة مؤقت لها، يتضح أن التظلم في هذه الحالة يجب أن يقع من الجمعية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطارها بالقرار، وذلك أمام الوزير الذي أصدره، الذي عليه أن يعرضه مشفوعاً برأيه على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً التالية، ويكون القرار الصادر من مجلس الوزراء بالبت في التظلم نهائياً.

ونشير هنا إلى أن المادة (٣٥) من القانون القطري قضت بنشر القرار في الجريدة الرسمية، بعد صيرورته نهائياً، أي بعد استنفاذه إجراءات التظلم المبينة سابقاً، أو انقضاء المدة المحددة لتقديم التظلم، دون تقديمه، وبذلك تجنبت هذه المادة حالة الإرباك التي قد تنشأ عن تطبيق النص الإماراتي.

(ج) القانون البحريني: اختار القانون البحريني نهجاً متميزاً عن القوانين الأخرى، وذلك بنصه في مادته الخمسين على أن: (للجمعية ولكل ذي شأن، الطعن في قرار الحل أو الغلق المؤقت، أمام المحكمة الكبرى المدنية، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية، وتفصل المحكمة في الطعن على وجه الاستعجال).

وتتمثل الجوانب الايجابية في هذا النص في أخذه بالطعن القضائي بدلاً من التظلم الإداري، ويعد الطعن القضائي أفضل من غيره من أساليب التظلم لما ينطوي عليه من ضمان حقيقي لتطبيق أحكام القانون تطبيقاً سليماً، وكذلك في توسيعه ممارسة الحق في الطعن بإتاحته هذا الحق لكل ذي شأن.

ويتمثل الجانب السلبي في النص في اعتباره تاريخ نشر قرار الحل أو الغلق المؤقت في الجريدة الرسمية بداية حساب مدة الطعن، بينما المقتضى أن يوقف الطعن القضائي نفاذ قرار

الوزير، حتى صدور الحكم النهائي من المحكمة المدنية الكبرى بالفصل في الطعن، ثم يلي صدور هذا الحكم نشر القرار إذا كان الحكم قد أيد مضمون قرار الوزير، بينما تنتفي الحاجة إلى النشر إذا نقضت المحكمة هذا القرار.

ثالثاً/ الحل القضائي للجمعية الأهلية: يعد لجوء الإدارة إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي بحل الجمعية الأهلية في حال قيام سبب يستوجب ذلك، الضمانة الأكيدة لممارسة الحق في تأسيس الجمعيات الأهلية والانضمام إليها، وضمان استقلاليتها، وعدم خضوعها لسيطرة الإدارة الحكومية ولمنع التدخل في شؤونها.

ويختلف الأخذ بهذا النوع من الحل، عن أسلوب الطعن القضائي في قرار الحل الإداري الصادر عن الوزير المختص ــ الذي أخذ به القانون البحريني ــ، في أنه في هذا الاسلوب تتخذ الإدارة الحكومية (الوزير) قرار الحل، ويتاح للجمعية أن تطعن في القرار أمام القضاء، ويقع عليها عبء إثبات مخالفة القرار الصادر عن الوزير للقانون، أو استناده إلى وقائع غير صحيحة، أما في الحل الفضائي فان الإدارة الحكومية المعنية تعد خصماً قضائياً يدعي على الجمعية بما يستوجب حلها ويقع عليه عبء إثبات ذلك، ويطلب إلى المحكمة المختصة إصدار قرار الحل، ويكون للمحكمة وحدها سلطة وزن البيانات المقدمة إليها والفصل في طلبات أطراف النزاع (الإدارة الحكومية والجمعية). بقرار

يقبل الطعن فيه قضائياً عبر مراحل التقاضي المختلفة حتى يكتسب درجة البتات.

وقد انفرد القانون اليمني من بين قوانين دول المجلس بالأخذ بهذا الاسلوب من أساليب حل الجمعية الأهلية، حيث نص في المادة (٤٤) منه على ما يلي:

(أ ــ يجوز للوزارة رفع دعوى بحل الجمعية أو المؤسسة الأهلية، إلى المحكمة المختصة في حالة قيام الجمعية بارتكاب مخالفة جسيمة لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

ب ــ لا يجوز تقديم الدعوى بطلب الحل، إلا بعد أن تكون الوزارة قد أعطت الجمعية أو المؤسسة الأهلية، ثلاثة إخطارات خلال ستة أشهر للقيام بإجراء التصحيح اللازم لما ارتكبته من مخالفة، ولم تقم بذلك.

ج ــ لا يكون قرار الحل نافذاً إلا بحكم نهائي بات من المحكمة المختصة).

وبتحليل مضمون هذا النص نخلص إلى الاستنتاجات الآتية:

أ/ أن النص يجيز للوزارة أن ترفع دعوى ضد الجمعية المخالفة أمام المحكمة المختصة تطلب فيها حل الجمعية في حالة قيامها بارتكاب مخالفة لأحكام قانون الجمعيات الأهلية والقوانين النافذة الأخرى.

ولا تلتزم المحكمة في قرارها بالوصف الذي تضفيه الوزارة على المخالفة التي تنسبها إلى الجمعية، لأن التحقق من ثبوت ارتكاب الجمعية للمخالفة، وتقدير مدى جسامتها، ومن ثم كفاية هذه المخالفة لإصدار القرار بحل الجمعية، يدخل في إطار سلطة المحكمة التقديرية، التي تستقل بها منفردة.

ب/ إن اشتراط النص توجيه ثلاثة إنذارات إلى الجمعية خلال مدة ستة أشهر للطلب إليها إزالة المخالفة، وعدم قيامها بذلك، يقصد به تجنب اللجوء إلى التقاضي كلما كان ذلك ممكناً، وهو ما يمكن أن يتحقق في حالة استجابة الجمعية لأي من الإنذارات الثلاثة، وقيامها بتصحيح المخالفة، مما يفقد اللجوء إلى القضاء مبرراته.

ويجب الالتفات إلى أن الشرط المشار إليه هو شرط (مركب) (عددي وزمني) مما يستوجب توجيه العدد المحدد من الإنذارات خلال المدة الزمنية المنصوص عليها، فإذا لم يتحقق هذا الشرط بصيغته المركبة، وعمدت الوزارة إلى رفع الدعوى بطلب حل الجمعية إلى المحكمة، فان ذلك يكون سبباً لرد الدعوى لتخلف شرط رفعها.

ج/ إن النص أوقف نفاذ قرار الحل على صدور حكم نهائي بات بشأنه من المحكمة المختصة، مما يعني أن صدور حكم قضائي بالحل لم يكتسب هذه الصفة، لا يؤثر على والوجود القانوني والعملي للجمعية، إذ تظل شخصيتها القانونية قائمة، ويكون لها الاستمرار في تقديم خدماتها، وإجراء التعاملات التي يقتضيها نشاطها مع الجهات ذات العلاقة.

(٤) تصفية الجمعية الأهلية:

يترتب على صدور قرار بحل الجمعية الأهلية إختيارياً أو إدارياً أو قضائياً، انقضاء الشخصية الاعتبارية للجمعية، مما يستوجب تصفية أموالها وموجوداتها.

وقد أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً نظمت بها الأحكام الخاصة بتصفية الجمعية الأهلية، نوجزها بما يلي [١٤٦]:

(١) حظر ممارسة الجمعية أي نشاط أو التصرف بأموالها: تلزم قوانين دول المجلس الجمعية الأهلية التي يصدر قرار بحلها، بأن تتوقف ــ حال اكتساب هذا القرار صفته القانونية ــ بالتوقف عن ممارسة

[١٤٦] انظر المواد: (٤٩ ، ٥٠) من القانون الاماراتي، (٦ ، ٥١ ، ٥٢ ، ٥٣) من القانون البحريني، (١٦) من اللائحة السعودية والمواد (٥٥ ، ٥٦ ، ٥٧) من قواعدها التنفيذية، (٤٨ ، ٤٩) من القانون العماني، (٣٦) من القانون القطري، (٢٩) من القانون الكويتي، (٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧) من القانون اليمني.

أي من نشاطاتها، كما تحظر عليها أن تجري أي تصرف قانوني بأي من أموالها [١٤٧].

ويترتب على هذا الحظر لممارسة النشاطات وإجراء التصرفات المالية كف يد القائمين على شؤون الجمعية، بما فيهم موظفوها وأعضاء مجلس إدارتها عن ممارسة الصلاحيات التي كانت مناطة بهم قبل صدور قرار الحل.

(٢) **البدء بإجراءات التصفية**: يقتضي إتمام تصفية الجمعية الأهلية التي يصدر قرار بحلها أن تتولى جهة محددة القيام بالإجراءات اللازمة لذلك، وقد اختلفت قوانين دول المجلس في تحديد هذه الجهة إلى الاتجاهات التالية:

(أ) فقد نصت ثلاثة من هذه القوانين على أن يقوم بإجراءات التصفية (مصفي) اختلفت فيما بينها في طريقة تعيينه:

فالقانون البحريني، نص في المادة (٥٢) منه على أن تعين الجهة الإدارية مصفياً للجمعية التي يصدر قرار بحلها.

وفي القانون العماني، نصت المادة (٤٩) منه على أنه: (إذا حلت الجمعية عُين لها مصف لمدة وبأجر تحددهما الوزارة). وهذا النص

[١٤٧] تستثني المادة (٥٦) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية من ذلك التصرف في موجودات الجمعية الأهلية القابلة للتلف، شرط الحصول على إذن مسبق من الوزارة.

بإيراده الفعل (عُين) بصيغة المبني للمجهول، يجعل الجهة التي تتولى تعيين المصفي غير محددة. ولا يمكن القول بأن الوزارة هي التي تقوم بذلك لأن ما جعل النص صلاحية تحديده بيد الوزارة ينصرف حصراً إلى المدة التي يقوم المصفي خلالها بإجراءات التصفية، والأجر الذي يحصل عليه نظير ذلك.

وقضت المادة (٤٥/ب) **من القانون اليمني** بأنه: (إذا لم يتضمن النظام الأساسي نصاً بتعيين المصفي أو المصفين أو طريقة تعيينهم [١٤٨]، أو إذا لم تتفق الجمعية العمومية على اختيارهم، تقوم المحكمة المختصة بتعيينهم وتحديد أتعابهم ومدة التصفية).

وكان يفترض أن يجعل القانون اليمني وقد أخذ بالحل القضائي للجمعية الأهلية، تعيين المصفي واحداً من مفردات القرار القضائي الصادر بالحل، بينما يجعل هذا التحديد من اختصاص الجمعية العمومية عند اتخاذها قراراً بالحل الاختياري للجمعية.

(ب)قضت المادة (١٦) من اللائحة السعودية والمادة (٥٧) من قواعدها التنفيذية والمادة (٢٩) من القانون الكويتي بأن يصدر الوزير قراراً يحدد فيه طريقة التصفية وكيفية التصرف في أموال الجمعية ومستنداتها والجهة التي تؤول إليها هذه الأموال، عند عدم النص

[١٤٨] يصعب تصور إمكانية تعيين المصفي بالنظام الأساسي للجمعية، إلا أنه يمكن أن يتضمن هذا النظام قواعد محددة واجبة الإتباع لتعيينه.

على ذلك في النظام الأساسي للجمعية أو عند تعذر تنفيذ ما نص عليه نظامها.

(ج) خلا كل من القانون الإماراتي والقانون القطري من نص صريح يعالج هذه المسألة الحيوية، والراجح في هذين القانونين أن يعمل بالحكم الوارد في النظام الأساسي للجمعية الأهلية بشأن تعيين المصفي، أو تحديد طريقة التصفية.

وفي تقديرنا، إن معالجة هذه المسألة في قوانين دول المجلس بحاجة إلى إعادة نظر، بحيث تؤسس الأحكام المنظمة لها على النص صراحة على وجوب تعيين (مصفي أو أكثر) للجمعية التي يصدر قرار بتصفيتها، إختيارياً أو إدارياً أو قضائياً، وأن تكون تسمية المصفي وتحديد مدة التصفية وأجر المصفي من بين عناصر القرار الصادر عن الجهة التي اتخذت قرار التصفية.

من ناحية أخرى، فقد ألزمت قوانين دول المجلس القائمين على الجمعية بأن يقوموا بتسليم أموال الجمعية وسجلاتها وجميع الوثائق المتعلقة بها إلى الجهة التي تتولى تنفيذ إجراءات التصفية (المصفي أو الجهة التي يقرر الوزير قيامها بذلك).

ويتوجب على المصفي أن يقوم بالإجراءات المحاسبية والقانونية المقتضية لتحديد التزامات الجمعية تجاه الغير وأموالها وحقوقها بذمة

الغير، والتحقق منها وجبايتها، والوفاء بما يجب الوفاء به قانوناً، ومن ثم تسليم المتبقي من أموال الجمعية إلى الجهة التي يجب تسليمها إليها.

(٣) مآل أموال الجمعية المتبقية من التصفية: قد تنتهي إجراءات تصفية الجمعية الأهلية إلى أن تفيض بعض أموالها عن المطلوب للوفاء بالالتزامات المترتبة للغير بذمتها، ولهذا ينبغي تحديد الجهة التي يؤول إليها الفائض من هذه الأموال وطريقة التصرف بها.

وتقوم أحكام القانون المقارن المتعلقة بالمسألة المشار إليها على تمييز التصرف بأموال الجمعية الأهلية التي تمت إجراءات حلها وتصفيتها بأحكام خاصة تختلف عن تلك التي تحكم التصرف بأموال الشركات التجارية التي تتم تصفيتها حيث يوزع الفائض من أموالها على المساهمين فيها بنسبة أسهم كل منهم إلى مجموع رأس المال، وكذلك تمييزها عن أموال الجمعية التعاونية التي تتم تصفيتها، حيث يوزع (جزء) من أموالها على أعضاء الجمعية التعاونية بحيث لا يوزع على أعضاء الجمعية أكثر مما دفعوه من قيمة أسهمهم [١٤٩].

وتتأسس فلسفة اختصاص التصرف بأموال الجمعية الأهلية التي تم حلها وتصفيتها بأحكام خاصة، على كون هذه الجمعية، منظمة ــ غير ربحية ــ، ولهذا تحرص القوانين على ألا يتحقق عن أي

---

[١٤٩] انظر في توزيع أموال الجمعية التعاونية:
د. يوسف الياس: قوانين التعاونيات في دول المجلس التعاون ــ مشار إليه سابقاً، ص ٤٠٨ ــ ٤١٢

من أنشطتها أرباح لأعضائها، مما يقتضي أن يؤول المتبقي من أموالها إلى جهات أخرى غير أعضائها.

وسيراً مع الاتجاه المتقدم بيانه، جاءت أحكام قوانين دول المجلس محددة مآل الفائض من أموال تصفية الجمعية الأهلية على النحو التالي:

(أ) أوجبت جميع قوانين دول المجلس [١٥٠]، أن ينص النظام الأساسي للجمعية الأهلية على تحديد الجهة التي تؤول إليها أموالها في حالة حلها، وذلك للعمل بالنص الذي يتضمنه النظام متى تحقق الحل لأي سبب من الأسباب، وتمت تصفية الجمعية الأهلية.

(ب)قيدت المواد (٦) من القانون البحريني، و (١٧/١٥) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، و (٨) من القانون العماني، النص الذي يرد في النظام الأساسي، بحظر النص في هذا النظام على أن تؤول أموال الجمعية عند حلها إلى غير الجمعيات أو المؤسسات الخاصة المشهرة وفقاً لأحكام القانون، وتعمل في مجال عمل الجمعية.

وبهذا القيد تضمن هذه النصوص توظيف أموال الجمعية في تحقيق أغراض مماثلة لتلك التي كانت تسعى إلى تحقيقها الجمعية المنحلة.

---

[١٥٠] المواد (٨/٤) من قانون الإمارات، (٥/ح) من قانون البحرين، (١٠/٥) من اللائحة السعودية، (٧/ز) من القانون العماني، (١٠/٥) من القانون القطري، (٥/ط) من القانون الكويتي، (١١/٤) من القانون اليمني.

(ج) وقضت قوانين دول المجلس [١٥١]، بأن يتم التصرف بأموال الجمعية بعد التصفية وفقاً لما يرد عليه النص في نظامها الأساسي، إلا أن بعضها قضى بأن يتم التصرف بهذه الأموال وفقاً لما تقرره الوزارة في إحدى حالتين:

الأولى/ خلو النظام الأساسي من نص يحدد الجهة التي تؤول إليها أموال الجمعية عند تصفيتها، وهذه الحالة التي وردت الإشارة إليها في قوانين البحرين وعمان والكويت والقواعد التنفيذية للائحة السعودية، يفترض عدم احتمال حصولها، لأن هذه القوانين تلزم الجمعية الأهلية وجوباً بأن تحدد في نظامها الأساسي الجهة التي تؤول إليها أموالها في حالة حلها.

الثانية/ تعذر تنفيذ ما نص عليه النظام الأساسي للجمعية بهذا الشأن، لأي سبب قد يكون طرأ بعد إقرار هذا النظام.

وتلتزم الوزارة في القرار الذي تصدره لتحديد مآل أموال الجمعية المنحلة في أي من الحالتين بالأحكام القانونية التي توجب توجيه هذه الأموال إلى الجمعيات أو المؤسسات المشهرة وفقاً للقانون، والتي تعمل ــ كقاعدة ــ في ميدان نشاط الجمعية المنحلة.

[١٥١] المواد (٥٣) من القانون البحريني، (٥٧) من القواعد التنفيذية للائحة السعودية، (٤٩) من القانون العماني، (٣٦) من القانون القطري، (٢٩) من القانون الكويتي، المادة (٤٥/هـ/٢) من القانون اليمني.

(د) نص كل من القانون الإماراتي (م ٥٠)، والقانون اليمني (م ٤٥)، على أنه تبقى الشخصية الاعتبارية للجمعية الأهلية قائمة حتى تمام إجراءات تصفيتها، فإذا تمت هذه الإجراءات تشطب الجمعية من السجل الخاص بالجمعيات الأهلية، وينشر قرار الشطب في الجريدة الرسمية في الإمارات، بينما ينشر إعلان عنه في صحيفة رسمية في اليمن [١٥٢].

وإجراء الشطب يعد من قبيل تحصيل الحاصل الذي يجب القيام به حال تمام إجراءات التصفية في جميع دول المجلس، لأنه لن يبقى لاستمرار إدراج الجمعية المنحلة التي تمت تصفيتها في السجل الخاص بالجمعيات الأهلية أي مبرر قانوني أو عملي.

* * *

[١٥٢] يبدو نصا الفقرتين (ج) و (د) من المادة (٤٥) من القانون اليمني غير منسجمين مع بعضهما، ففي حين تقضي الفقرة (ج) ببقاء الشخصية الاعتبارية للجمعية قائمة خلال المدة اللازمة لتصفيتها، تقضي الفقرة (د) من المادة بأن تقوم الوزارة، خلال (٣٠) يوماً من تاريخ إقرار الحل الطوعي للجمعية أو صدور حكم المحكمة المختصة بحلها، بالإعلان عن حل الجمعية وشطبها من السجلات العامة التي كانت مسجلة فيها. مما يتيح احتمال أن يتم الشطب قبل تمام إجراءات التصفية متى استغرقت هذه الإجراءات مدة تزيد على (٣٠) يوماً من تاريخ صدور قرار الحل الاختياري أو القضائي.

خاتمة
مرئيات بشأن تطوير قوانين دول المجلس المنظمة للجمعيات الأهلية

أتاح لنا العرض والتحليل اللذان قدمناهما في فصول الدراسة للأحكام القانونية المنظمة للجمعيات الأهلية في دول المجلس، أن نتعرف على اتجاهات ومقاصد هذه الأحكام، وأن نكتشف أوجه القوة والضعف فيها من حيث المضمون والشكل.

ومع التسليم بحقيقة أنه لا يمكن التعميم في كل ما عرفناه واكتشفناه، والقول بأنه ينصرف إلى قوانين جميع الدول، بالقدر ذاته، شكلاً ومضموناً، إلا أننا نستطيع الجزم بأن في ذلك قدر مشترك من الملاحظات السلبية على نهج هذه القوانين التي لابد من معالجتها للانتقال بأداء الجمعيات الأهلية في دول المجلس إلى مستوى أفضل من الفاعلية.

وسعياً إلى ما تقدم، وتأسيساً على كل ما يمكن استخلاصه من نتائج من الدراسة، نبادر إلى طرح مرئياتنا في كيفية تطوير قوانين دول المجلس المنظمة للجمعيات الأهلية موزعة على:

المحور الأول/ شكل ومنهج الصياغة القانونية: اختلفت صياغة قوانين دول المجلس ذات الصلة بالجمعيات الأهلية فيما بينها، شكلاً ومنهجاً، وهي كلها بحاجة إلى مراجعة جذرية تقربها من الشكل والمنهج الأكثر ملائمة لصياغة قانون عصري للجمعيات الأهلية يتوافق مع التوجهات العالمية في هذا الشأن، والاحتياجات المحلية المستجدة التي تقتضي أن يكون القانون المنظم للجمعيات التعاونية وسيلة ايجابية في تفعيل دورها المتنامي في دول المجلس.

وللغرض المشار إليه نعرض المرئيات التالية:

(١) أن تقتصر نصوص القانون على إيراد الأحكام الأساسية لتنظيم إشهار الجمعية الأهلية وآليات عملها، وتبتعد عن نهج الدخول في التفاصيل التي يجب ترك أغلبها لكي ينظم في النظام الأساسي للجمعية بما لا يتعارض مع أحكام القانون والنظام العام والآداب.

(٢) أن تصاغ النصوص القانونية صياغة فنية دقيقة تتسم بالوضوح والبساطة، باعتبار أن هذه النصوص توجه في العادة إلى عموم أفراد الجمهور، مما يقتضي تمكين هؤلاء من فهم مضمونها بيسر وسهولة. مع التأكيد هنا على ضرورة الحفاظ على سلامة لغة النصوص، وقدرة هذه اللغة على التعبير عن المقصود بجلاء، وذلك تجنباً للإشكالات التي تترتب على الإخفاق في ذلك، عند تطبيق النصوص القانونية عملياً.

(٣) الابتعاد إلى أبعد حد ممكن عن إيراد مصطلحات أو عبارات غير محددة الدلالة، أو تقبل أكثر من فهم وتفسير، في نصوص القوانين، لأن هكذا مصطلحات وعبارات تسمح بالاجتهاد الواسع في تفسير وتطبيق النصوص، إلى الحد الذي قد يخرجها أحياناً عن مضمونها الحقيقي، ويمكن أن يجعل وجودها مهدداً بإنتاج (قيود) لا نهائية تقيد ممارسة حق تكوين الجمعيات الأهلية والانضمام إليها.

المحور الثاني/ شروط وإجراءات تكوين الجمعيات الأهلية: تبين لنا أن قوانين دول المجلس جميعاً، أوردت نصوصاً نظمت بها شروط وإجراءات تكوين الجمعيات الأهلية وتسجيلها وإشهارها، وأنها اتفقت في هذا الشأن على الأخذ بنظام الترخيص في تأسيس الجمعية وإشهارها، ووضعت نظاماً إجرائياً للحصول على الترخيص المطلوب، مما يشكل في تقديرنا (قيداً) جدياً على الحق في ممارسة حرية التجمع بتكوين الجمعيات.

ومع أننا نعتقد أن الظروف الموضوعية لمجتمعات دول المجلس، لا تسمح بالأخذ بنظام الإخطار بتأسيس الجمعيات الأهلية، على إطلاقه، إلا أننا نعتقد في الوقت ذاته، أن نظاماً مرناً للترخيص يمكن أن يكون مناسباً لظروف هذه المجتمعات، وأن يتيح في الوقت نفسه فرصة ملائمة لممارسة الحق في تكوين الجمعيات بحرية أكبر وإجراءات أسهل.

ولغاية تحقيق ما تقدم، نقدم مرئياتنا التالية:

(١) إتاحة الفرصة الواسعة لممارسة أي شخص حقه في تكوين الجمعية الأهلية، بعيداً عن أي اشتراطات (ذاتية) غير منضبطة الدلالة، كشروط (حسن السلوك) و (عدم اعتراض جهات معينة عليه)، و (رد اعتبار) الشخص المحكوم سابقاً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة ... الخ، لأن مثل هذه الاشتراطات يمكن أن تحرم أشخاصاً من حقهم هذا، دون معرفة الدوافع الحقيقية لذلك. وعليه فان تمكين جميع الأشخاص، ممن يتوفر فيهم شرط ممارسة حقوقهم الأساسية، من تكوين الجمعية الأهلية، هو النهج السليم واجب الإتباع في هذه الحالة، على أن يمارس هؤلاء حقهم تحت طائلة المسؤولية القانونية عن تصرفاتهم الصادرة عنهم بهذه الصفة.

(٢) تقييد سلطة الجهة الإدارية المختصة بالنظر في طلب تسجيل الجمعية الأهلية وإشهارها، بوجوب أن يكون قرارها برفض التسجيل صريحاً ومسبباً، وأن يصدر خلال مدة محددة في القانون، فإذا انقضت هذه المدة، دون أن يصدر قرار من الجهة الإدارية برفض الطلب صراحة، يعتبر هذا الطلب مقبولاً ضمناً، ويتم إشهار الجمعية بانقضاء المدة بحكم القانون.

(٣) منح مقدمي طلب تسجيل الجمعية وإشهارها الحق في الطعن بقرار رفض تسجيلها وإشهارها أمام القضاء، لما يحققه ذلك من ضمان حقيقي لممارسة الحق في تكوين الجمعية بما يتفق وأحكام القانون والتخلي نتيجة ذلك عن نهج التظلم الإداري الولائي أو الرئاسي.

المحور الثالث/ الأحكام المنظمة لاستقلالية الجمعية وعدم التدخل في شؤونها: كشفت صفحات الدراسة أن قوانين بعض دول المجلس تتيح للجهة الإدارية مساحة واسعة من التدخل في شؤون إدارة الجمعية الأهلية، مما يؤثر سلباً على استقلاليتها، ومن ذلك ممارسة أشكال مختلفة من الرقابة عليها، وإيقاف تنفيذ القرارات الصادرة عن هياكل إدارة الجمعية، وتعيين مجلس إدارة مؤقت، ... الخ.

إن ضمان استقلالية الجمعية الأهلية يمكن تحقيقه في تقديرنا، بمسارين مزدوجين:

(١) وضع أحكام قانونية تفعل الرقابة الذاتية لهياكل الجمعية الأهلية على بعضها، بدلاً من ممارسة رقابة خارجية عليها.

(٢) إتباع نهج إحالة الجمعية المخالفة إلى القضاء لاتخاذ القرار المناسب بحقها وفقاً للقانون عن المخالفة المنسوبة إليها، بدلاً من إنفراد الجهة الإدارية باتخاذ القرار الذي تراه بحق الجمعية في حالات ارتكابها مخالفة للقانون أو لنظامها الأساسي.

المحور الرابع/ إلغاء القيود التي تقيد بعض أنشطة الجمعية الأهلية المحلية والخارجية: توجب الكثير من المتغيرات أن توسع الجمعيات الأهلية علاقاتها ببعضها على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، على نحو يمكنها من تقديم خدمات مشتركة لأعضائها.

وقد لاحظنا أن قوانين دول المجلس تعاملت مع مستلزمات ذلك بحذر شديد، وقيدت ممارسة الجمعية الأهلية لحقها في التشبيك مع غيرها على المستويات المذكورة بقيود الموافقة الحكومية المسبقة.

ولغرض تنشيط إقامة علاقات بين الجمعيات الأهلية على المستويات المختلفة، نطرح المرئيات التالية:

(١) تمكين الجمعيات الأهلية من أن تقيم فيما بينها على مستوى الدولة اتحادات (مختلفة الأنواع والغايات) في الدول التي لا تنص قوانينها على ذلك.

(٢) السماح للجمعيات الأهلية بالانضمام إلى عضوية الاتحادات الإقليمية (العربية) والدولية المناظرة، دون اشتراط الموافقة المسبقة من الجهة الإدارية المختصة على ذلك.

(٣) تفعيل صيغة العمل المشترك بين الجمعيات الأهلية المتناظرة على مستوى دول المجلس.

(٤) السماح للجمعيات الأهلية بالقيام بالأنشطة المشتركة مع غيرها من الجمعيات والاتحادات والمنظمات الأجنبية والدولية، وحضور المؤتمرات التي تنظمها دون اشتراط الحصول على موافقة الجهة الإدارية المسبقة على ذلك.

(٥) مساءلة الجمعية الأهلية عن أي مخالفة للقانون في جميع الأنشطة المشار إليها فيما تقدم، بإحالتها إلى القضاء ليتخذ بحقها العقوبة الملائمة.

المحور الخامس/ الأخذ بالحل القضائي للجمعية الأهلية: تبين لنا أن قوانين دول المجلس ــ باستثناء اليمني ــ، تقر في نصوصها بأن للجهة الإدارية المختصة (الوزير) أن يتخذ قراراً بحل الجمعية الأهلية حلاً إدارياً في حالات معينة يحددها القانون.

وما من شك في أن الحل الإداري يعتبر (خطراً) على ممارسة الأشخاص حقهم في تكوين الجمعيات، وأن هذا الخطر يزداد حدة في الدول التي تحصن القرار المذكور ضد الرقابة القضائية.

لذا، فانه لتجنب الآثار السلبية المترتبة على الحل الإداري للجمعية الأهلية، نرى الأخذ بالحل القضائي بديلاً عنه، على النحو الذي اعتمده القانون اليمني.

المحور السادس/ إعداد مشروع قانون استرشادي موحد لدول المجلس:
قد يكون من الأسباب التي تيسر تحويل المرئيات السابق عرضها، في حالة قبولها من دول المجلس إلى نصوص قانونية يمكن الاسترشاد بها من قبل هذه الدول في إعادة النظر في قوانينها الوطنية الخاصة بالجمعيات الأهلية، أن يعد المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون مشروع قانون استرشادي للجمعيات الأهلية في دول المجلس، يتضمن الصياغات القانونية المتوافقة مع هذه المرئيات بصيغتها المعروضة، أو بأي صيغة معدلة بما يتوافق مع رؤى دول المجلس.

* * *

صدر من سلسلة
الدراسات الاجتماعية والعمالية

العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣م. "نافد"

العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤م. "نافد"

العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤م. "نافد"

العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥م. "نافد"

العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥م. "نافد"

العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية – المفاهيم- الأجهزة – التطوير، يناير ١٩٨٦م. "نافد"

العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو ١٩٨٦م. "نافد"

العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧م. "نافد"

العدد (٩) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج

والمهور – الفراغ – المخدرات" "الأبحاث الفائزة فـــي المـــسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧م. "نافد"

العدد (١٠): ظاهرة المربيات الأجنبيات "الأسباب والآثار"، أغسطس ١٩٨٧. "نافد"

العدد (١١): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية – مقوماته- دوره – أبعاده، يناير ١٩٨٨. "نافد"

العدد (١٢): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨. "نافد"

العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩.

العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.

العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.

العدد (١٦): القيم والتحولات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.

العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.

العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.

العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية،

أبريل ١٩٩٢.

العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر – الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.

العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.

العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.

العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.

العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير ١٩٩٤.

العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس ١٩٩٤.

العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو ١٩٩٤.

العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.

العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير – عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.

العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها – المفاهيم والقياس

والمؤشرات، يونيو ١٩٩٥.

العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.

العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.

العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر ١٩٩٦.

العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.

العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.

العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو ١٩٩٨.

العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر ١٩٩٨.

العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود – دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو ١٩٩٩.

العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.

العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر ١٩٩٩.

العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول

الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر ٢٠٠٢.

العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤.

العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.

العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون – مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.

العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٥م.

العدد (٤٥): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر ٢٠٠٦م.

العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسؤولة الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون – دراسة تحليلية ميدانية، يناير ٢٠٠٨م.

العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل ٢٠٠٨م.

العدد (٤٨): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٨م.

العدد (٤٩): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس ٢٠٠٨م.

العدد (٥٠): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع

العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر ٢٠٠٨م.

العدد (٥١): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠٠٩م.

العدد (٥٢): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة – دراسة قانونية تحليلية، مايو ٢٠٠٩م

العدد (٥٣): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، يوليو ٢٠٠٩م.

العدد (٥٤): تقييم واقع المراكز الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠٠٩م.

العدد (٥٥): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون، يناير ٢٠١٠م.

العدد (٥٦): دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل ٢٠١٠م.

العدد (٥٧): دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١٠م.

العدد (٥٨): التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس ٢٠١٠م.

العدد (٥٩): التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر ٢٠١٠م.

العدد (٦٠): قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول

مجلس التعاون، مايو ٢٠١١م

العدد (٦١): مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠١١م.

العدد (٦٢): قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنه)، يوليو ٢٠١١م.

العدد (٦٣): الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، اغسطس ٢٠١١م.

العدد (٦٤): مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر ٢٠١١م.

العدد (٦٥): التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أكتوبر ٢٠١١م.

العدد (٦٦): القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون، سبتمبر ٢٠١١م.

العدد (٦٧): واقع وأهمية الإرشاد الأسري ومتطلباته في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١١م.

العدد (٦٨): اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بين متطلبات التنفيذ والرصد الفعال، نوفمبر ٢٠١١م.

العدد (٦٩): الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، دراسة

قانونية تحليلية مقارنة، مارس ٢٠١٢م.

العدد (٧٠): نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين، يوليو ٢٠١٢م.

العدد (٧١): تحديات السياسة الاجتماعية واحتياجاتها في مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية الخليجي مقاربة تطبيقية، أغسطس ٢٠١٢م.

العدد (٧٢): Concept and Rights of Expatriate Temporary-Contract Employment in GCC State in Light of Legislative and Executive Developments, January ٢٠١٢

العدد (٧٣): التعاونيات الخليجية "تاريخ ومستقبل"، سبتمبر ٢٠١٢م.

رقم الإيداع في إدارة المكتبات العامة

د.ع. ٢٠١٢/١٠٥٧٧م

رقم الناشر الدولي ١-٧٥-٣٠-٩٩٩٠١- ISBN٩٧٨