سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية
العدد ٨٥

الدليل الاسترشادي
لمشروعات قوانين الجمعيات الأهلية
في دول مجلس التعاون

الدكتور يوسف إلياس
أستاذ القانون الاجتماعي

حقوق الطبع محفوظة

يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى

٢٠١٤م

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب 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 الإلكتروني: info@gcclsa.org

العنوان على شبكة الانترنت:www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

سلسلة علمية متخصصة

تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية

تصدر عن

المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية ومجلس وزراء العمل

بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام

عقيل أحمد الجاسم

هيئة التحرير والإعداد

محمود حافظ

خليل بوهزاع

محمد الغائب

علي فيصل

العدد (٨٥) جمادى الثاني ١٤٣٥هـ الموافق أبريل ٢٠١٤م

المحتويات

تقديم المدير العام..... ٩

أولاً- استهلال..... ١١

ثانياً- الحق في التجمع..... ١٧

ثالثاً- التعريف بالمصطلحات الأساسية..... ٢٣

رابعاً- شروط تأسيس الجمعية الأهلية..... ٣٣

خامساً- إجراءات تسجيل وإشهار الجمعية الأهلية..... ٣٩

سادساً- شروط وإجراءات تعديل إتفاق التأسيس والنظام الأساسي للجمعية..... ٤٧

سابعاً- مالية الجمعية الأهلية..... ٤٩

ثامناً- حقوق والتزامات الجمعية الأهلية..... ٦١

تاسعاً- العضوية في الجمعية الأهلية..... ٦٥

عاشراً- إدارة الجمعية الأهلية..... ٧٣

حادي عشر- الجمعية ذات النفع العام..... ٨٩

ثاني عشر- المؤسسة الأهلية..... ٩٥

ثالث عشر- الترخيص بتسجيل فرع منظمة أهلية أجنبية في الدولة..... ١٠١

رابع عشر- تجزئة الجمعية الأهلية واندماجها بغيرها..... ١١١

خامس عشر- التشبيك/ إتحادات المنظمات الأهلية..... ١١٩

سادس عشر- حل الجمعية الأهلية وتصفيتها..... ١٢٥

* * *

تقديم المدير العام

يأتي قرار مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بتكليف المكتب التنفيذي باعداد دليل استرشادي لمشروعات قوانين الجمعيات الأهلية التطوعية في دول مجلس التعاون بمثابة استكمال لتطوير التشريعات الخاصة بمنظمات المجتمع المدني الاجتماعي التطوعي التي تدخل في إشراف وتوجيه وزارات التنمية والشؤون الاجتماعية في الدول الأعضاء.

ونظراً لاختلاف القوانين والتشريعات في تنظيم وتيسير العمل الأهلي ومنظماته بين دول مجلس التعاون والحاجة إلى تطويرها بما يتوافق مع التوجهات الحديثة على الصعيد العالمي، والتي يمكن أن توفر بيئة مناسبة لعمل الجمعيات وزيادة اسهامها الاقتصادي والاجتماعي في التنمية بجانب الجهود الحكومية الرسمية في المجتمع.

فقد جاءت هذه الدراسة على شكل دليل استرشادي موزعاً على معالجة خمسة عشرة قضية قانونية متصلة بالبناء الداخلي لتأسيس الجمعية الأهلية وعملها ونظامها واجراءاتها، بحيث يستفاد منها عند قيام كل دولة بتطوير قانونها الوطني، وذلك من خلال الاستفادة من مضمون النصوص المقترحة في كل قضية قانونية مطروحة بخيارات عديدة، تتيح الفرصة للمشّرع أن يصيغ القانون الوطني وفق ما ينسجم مع ظروف وأوضاع المجتمع الذي يستهدفه.

حمل الدليل الاسترشادي خمسة عشرة عنواناً، وأختص كل عنوان بمعالجة أحد جوانب التنظيم القانوني للجمعيات الأهلية، وتوزيع كل جزء إلى قسمين، يتضمن القسم الأول نصوصاً قانونية مقترحة تتعلق بموضوعها بينما تضمن القسم الثاني (تعليقات وايضاحات) على النصوص المقترحة، تعطي تفسيراً لمضمونها وتكشف عن أغراضها وغاياتها، مما يسهل على صاحب القرار إختيار ما هو الأنسب والملائم لتحديث وتطوير التشريعات في بلده.

وإن المكتب التنفيذي وهو يصدر هذا الدليل القيم الذي يمثل إضافة نوعية جديدة للمكتبة العربية الخليجية من جهة وما يشكله كخير مُعين لأصحاب القرار والمشرعين المعنيين حول ما ينبغي أن يكون عليه بشأن حقوق الجمعيات وتشريعاتها في دول المجلس، لا يسعه إلا أن يتقدم بالشكر والتقدير للدكتور يوسف إلياس، أستاذ القانون الاجتماعي لجهوده القانونية الكبيرة في عمل هذا الدليل، والشكر موصول للجهات المعنية بالدول الاعضاء التي كان لتعاونها واهتمامها الأثر البالغ في انجاز هذا الدليل.

والله ولي التوفيق،،،

المدير العام

عقيل أحمد الجاسم

أولاً
استهلال
تعريف بالدليل الاسترشادي

١- يأتي إعداد هذا الدليل الاسترشادي استكمالا للدراسة التي سبق للمؤلف أن أعدها بتكليف من المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، وقام المكتب بنشرها في شهر يناير من العام ٢٠١٣م ضمن سلسلة الدراسات الاجتماعية التي يصدرها، وتحت الرقم (٧٤).

وتجدر الإشارة إلى أن الدراسة المذكورة تعد مرجعاً أساسياً للدليل فيما تضمنه من نصوص مقترحة، مما يقتضي الرجوع إليها لفهم مضمون هذه النصوص، ودرجة اتفاقها أو اختلافها مع أحكام القوانين النافذة في دول المجلس.

ولهذا لا يمكن الفصل بين الدراسة والدليل في حالة الرغبة في استكمال جوانب صورة كل نص، بكل مكونات هذه الصورة.

٢- إن الدراسة المشار إليها في (١) كانت قد شخصت حقيقتين، **الأولى**، أن بين القوانين النافذة في دول المجلس اختلافات جوهرية في الشكل والمضمون، **والثانية**، أن هذه القوانين بحاجة الى عملية مراجعة جذرية بقصد تقريبها الى التوجهات الحديثة على المستوى العالمي، في التنظيم القانوني لمنظمات العمل الاهلي التطوعي،

التي تتيح قدراً كبيراً من الحرية للأشخاص في ممارسة حقهم في تأسيس هذه المنظمات والانضمام إليها والانسحاب منها والمشاركة في أنشطتها والانتفاع من خدماتها.

٣- كانت الدراسة المذكورة، قد خلصت الى جملة مرئيات، اقترحتها لتكون أساساً لعملية تطوير جذري للقوانين المنظمة للمنظمات الاهلية في دول المجلس، وأشارت الى أن مما ييسر الأخذ بهذه المرئيات ويحولها الى نصوص قانونية تسترشد بها هذه الدول في حالة إعادة النظر في قوانينها النافذة، أن يقوم المكتب التنفيذي باعداد (مشروع قانون استرشادي) أن يحقق غايتين معاً، **أولاهما** تطوير شكل ومضمون القوانين الوطنية لدول المجلس، **وثانيتهما** تقريب هذه القوانين من بعضها تمهيداً لتوحيدها لاحقاً متى تهيأت الفرصة لذلك.

٤- انتهت عملية التدقيق والتمحيص فيما يمكن عمله لتحقيق الغاية المشار إليها في (٣) الى أن المعطيات الموضوعية الشاخصة أمامنا لا تتيح الفرصة الملائمة لصياغة نصوص قانون استرشادي، بالنظر الى عمق الاختلافات الشكلية والموضوعية في نصوص القوانين النافذة في دول المجلس.

ولهذا تم التحول الى الأخذ ببديل . يبدو أكثر مرونة .، هو إعداد دليل استرشادي لمشروعات القوانين الوطنية في دول المجلس، ليكون (مرجعاً) يستفاد منه عند قيام كل دولة باعداد قانونها

الوطني، وذلك بالإفادة من مضمون النصوص المقترحة التي يتضمنها الدليل وإعادة صياغتها على نحو ينسجم مع مقضيات حاجة كل دولة، وخصوصية أوضاعها السياسية والاجتماعية، ونهجها الخاص في الصياغة القانونية وآليات التشريع فيها.

٥- إن الدليل الاسترشادي المعروف للمهتمين بالجمعيات الأهلية التطوعية، ليس أياً مما يلي:

(أ) فهو ليس مشروع قانوني وطني، يمكن اعتماده أساساً للبدء بإجراءات تشريعه لإصداره بصيغة قانون.

(ب) وهو ليس قانوناً إسترشادياً على النسق الذي سار عليه المكتب التنفيذي في صياغة العديد من مشروعات القوانين الاسترشادية، وكل منها يمكن اتخاذه (نموذجاً) لصيغة قانون وطني تتبناها الدولة، وتسير بإجراءات تشريعها وطنياً.

(ج) وهو ليس نصاً نموذجياً على شاكلة الانظمة النموذجية التي دأبت الجهات الحكومية المسؤولة عن العمل الأهلي في دول المجلس على إصدارها، لمساعدة المنظمات الأهلية على صياغة أنظمتها الأساسية.

وما دام الدليل ليس أياً مما ذكر، فبذلك تكون له ذاتيته المرجعية، التي تجعل من النصوص المقترحة الواردة فيه (مصدراً) لنصوص

وطنية، يقوم بصياغتها النهائية المشرع الوطني، أو ربما قد لا يتعدى دورها أن تثير عملية (عصف فكري) لدى القائم بصياغة النصوص الوطنية، تحفزه على أن يبحث عن بديل لها، متى وجد مضمونها غير ملائم للأخذ به بصيغته المقترحة.

٦-لم يعالج الدليل الاسترشادي الأحكام الخاصة ببعض المسائل ذات الطبيعة الاجرائية البحتة، أو تلك التي ترد عادة في الاحكام الختامية من القوانين، ومنها تلك التي تحدد العقوبات التي تفرض على المخالفين لأحكام القانون، وتلك الخاصة بالأحكام ذات الطبيعة المؤقتة أو الانتقالية، وقد استبعد الدليل هذه الاحكام لكون مضمونها في الغالب يتحدد بمعطيات محلية بحتة، يصعب اقتراح صيغة مشتركة لها، لكي تلتزم بها كل دول المجلس.

٧-أما من الناحية الموضوعية، فقد جاءت النصوص المقترحة في الدليل الاسترشادي ساعية الى تحقيق غايات رئيسية تتمثل فيما يلي:

(أ) إعطاء أكبر قدر ممكن من الحرية للمنظمة الاهلية في صياغة أنظمتها الأساسية، بمراعاة احتياجاتها الذاتية، ودون تقييدها بقيود قانونية عديدة ومتزمتة، ملزمة لها في هذا الشأن.

(ب) الحد الى أبعد ما يمكن من التدخل الحكومي في شؤون المنظمات الأهلية، وخاصة إخضاع هذه المنظمات لرقابة حكومية شديدة، ومن تمكين الجهة الادارية المختصة من اتخاذ قرارات يفترض أن تنفرد بها المنظمات الاهلية بنفسها. وأخذ الدليل بدلاً من ذلك، بتحفيز أساليب الرقابة الذاتية للأعضاء على عمل الجمعية.

(ج) جعل الدليل الحل القضائي بديلاً للحل الاداري للمنظمات الاهلية الذي تعتمده القوانين النافذة حالياً في دول المجلس، على اعتبار أن اعتماد الحل القضائي يحمي هذه المنظمات من احتمال إساءة الادارة الحكومية استعمال سلطتها في الحل.

٨-إن ما ذكر في (٧)، وغيره مما تضمنه الدليل من نصوص مقترحة، سعت قدر الامكان الى (تحديث) التوجهات القانونية التي تحكم نشاط المنظمات الأهلية في دول المجلس، لم يغفل حقيقة خصوصية الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذه الدول، ولهذا فهو حاول قدر المستطاع . تحقيق الموازنة الموضوعية . بين مقتضيات التحديث المطلق وواقع البيئة المجتمعية التي يراد لأحكام القانون أن تطبق فيها، ولهذا جاء منهجه في المسائل التي عالجها وسطاً الى أبعد الحدود.

ويبدو هذا المنهج جلياً في العديد من الحالات، منها أخذه في تأسيس المنظمة الاهلية بتنظيم مرن لتسجيلها وإشهارها بشروط وإجراءات ميسرة بديلاً عن كل من نظامي الترخيص والاخطار، وكذلك في إخضاعه التمويل الاجنبي للمنظمات الأهلية الوطنية، وفتح فروع للمنظمات الاهلية الاجنبية داخل الدولة الى شروط وضوابط تحفظ مصلحة الأمن الوطني، الى غير ذلك من الموضوعات التي سيطلع عليها المهتم في ثنايا الدليل.

٩-جاء الدليل الاسترشادي موزعاً على (١٥) جزءً، حمل كل منها عنواناً خاصاً به، واختص مضمونه بمعالجة أحد جوانب التنظيم القانوني للمنظمات الاهلية.

وتوزع كل جزء الى قسمين، ضم الأول نصوصاً قانونية مقترحة تتعلق بموضوعها، بينما تضمن الثاني (تعليقات وإيضاحات) على النصوص المقترحة، هي في حقيقة الأمر أقرب الى المذكرة الايضاحية لهذه النصوص التي تعطي تفسيراً لمضمونها وتكشف عن أغراضها وغاياتها، وبذلك تساعد المهتم على تكوين قناعته الخاصة بكل منها.

١٠- أخيراً، من المؤمل أن تكون هذه المبادرة الجديدة للمكتب التنفيذي، في شكلها ومضمونها، قد جاءت محققة للغاية المرتجاة منها، لتكون خطوة على طريق تطوير وتحديث المنظومات القانونية الوطنية لدول المجلس وتقريبها من بعضها.