



## This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at  
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>  
for further resources and research from countries all over the world.

### Disclaimers

**Content.** The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

**Translations.** Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

**Warranty and Limitation of Liability.** Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

## تقرير مقارنة حول نصوص قانون المؤسسات التركي

أيلول 2004

المركز الدولي للقانون غير الربحي

مؤسسة القطاع الثالث التركية

## ملخص مشروع التقرير المقارن

تمت كتابة هذا التقرير كجزء من مشروع التقرير المقارن لمؤسسة القطاع الثالث التركية، وهذا المشروع هو مبادرة ضمن برنامج المؤسسة لإصلاح قوانين الجمعيات غير الحكومية. تم تنفيذ هذا المشروع من خلال المساعدة الفنية التي قدمها المركز الدولي للقانون غير الربحي ([www.icnl.org](http://www.icnl.org)). وكان الهدف من هذا المشروع:

- إجراء أبحاث موسعة لتحديد قضايا معينة في التشريعات التي تحكم المنظمات غير الحكومية (بما في ذلك الجمعيات والمؤسسات) التي تستوجب الإصلاح؛
- فحص كل قضية من منظور قانوني مقارن؛ و
- اقتراح حلول محددة ومجدية.

الأثر المطلوب هو تطوير مجموعة وافية من التقارير التي تعدد القضايا التي تستوجب الإصلاح، وتقدم معلومات ووجهات نظر مقارنة لصانعي القرار الرئيسيين حول الممارسات الدولية الفضلى.

تم تطوير ثلاث تقارير مقارنة منفصلة ضمن هذه المبادرة: تقرير مقارن حول قانون الجمعيات، تقرير مقارن حول قانون المؤسسات، وقانون مقارن حول قانون المنفعة العامة. ولقد اعتمد اختيار المواضيع التي تمت دراستها في كل تقرير على مدخلات تجريبية من المنظمات غير الحكومية (تتلقى مؤسسة القطاع الثالث التركية عشرات الاتصالات أسبوعياً من المنظمات غير الحكومية التي تواجه عدداً من المشاكل القانونية والمالية)، ملاحظات من منظمات غير حكومية أخرى وتحليلات للتشريعات والتنظيمات. من المواضيع التي تغطيها التقارير:

- التنظيمات التي تشكل عيباً، والتدخلات الحكومية المفرطة في شؤون المنظمات غير الحكومية الداخلية؛
- متطلبات الإذن المسبق للعمل مع المنظمات الدولية؛
- القيود المفروضة على حرية التجمع؛
- نقاط الضعف في تعريف المنفعة العامة وتطبيقاتها على هذه الوضعية.

تمت كتابة التقارير باللغتين الإنجليزية والتركية، وتوزيعها على الناس وصناع القرار الرئيسيين والهيئات البرلمانية، ولقد عبرت مؤسسة القطاع الثالث عن تقديرها للمركز الدولي للقانون غير الربحي<sup>1</sup> وكلية الحقوق في جامعة بيلجي<sup>2</sup> لجهودهما في البحث ومدخلاتهما القيمة في تحضير هذا التقرير حول قانون المؤسسات.

## نظرة عامة على الإطار القانوني والوضع التنظيمي للمؤسسات في تركيا

يتم تنظيم المؤسسات التي تشكلت في تركيا بعد تأسيس الجمهورية التركية من قبل المديرية العامة للمؤسسات وهي جزء من رئاسة الوزراء ولها مدير يعينه رئيس الوزراء. يوجد في المديرية حوالي 300 موظف ومكاتب أقاليم في جميع أنحاء البلاد، وهي مسؤولة عن إدارة أكثر من 40000 مؤسسة قديمة "عثمانية" ليس لها ورثة و300 مؤسسة قديمة لها ورثة وتنظيم ما يقارب 4500 مؤسسة جديدة (من عهد الجمهورية) و1500 مؤسسة شكلتها الدولة.

تم تطوير أول قانون للمؤسسات في الجمهورية التركية عام 1935 وتمت مراجعته عام 1970. منذ ذلك الوقت تم تحديث وتعديل التشريعات بتنظيمات (التفاصيل موجودة في كيفية تطبيق القانون) ومراسيم وبيانات الأوضاع القانونية والعديد من البيانات. ويتم حالياً صياغة قانون جديد بغرض التصدي لاحتياجات الإصلاح العديدة وأن يوفق بين القانون وجميعه في إطار واحد. القانون حالياً في مرحلة الصياغة ومن المتوقع أن يتم تقديمه للبرلمان في نهاية خريف 2004.

## محتويات التقرير وهيكلته

<sup>1</sup> دوغلاس روتزن مكتب واشنطن، مكتب ديفي مور في بودابست  
<sup>2</sup> نيلغون باسالبا بإشراف عميد كلية الحقوق البروفيسور د. تورغوت تارهانلي

كما ذكرنا سابقاً تمت كتابة هذا التقرير عن طريق الإلمام بالمشاكل التشغيلية التي تواجه المؤسسات إضافة إلى تحليل قانون المؤسسات والبحث في موضوعه والتنظيمات وعدد من التعميمات التي تم إصدارها خلال السنوات الماضية. وبالتأكيد فإن الحالة المبعثرة لقانون المؤسسات جعلت من هذه المهمة تحدياً كبيراً. فهذا التقرير يتصدى للقضايا الرئيسية التالية التي تعتبر أجزاء هامة تحتاج للإصلاح:

- الأوقاف
- الأعضاء المؤسسين
- أعضاء مجلس الإدارة واجتماعات المجلس
- إدارة الموجودات
- التعاون الدولي

يقدم كل جزء من التقرير نظرة عامة للوضع الحالي والتحديات، يتبعه نظرة مقارنة وملاحظات حول الممارسات الفضلى لكل من هذه المواضيع.

### أ. الأوقاف

لا يوجد هناك حد أدنى لرأس المال المطلوب لوقف مؤسسة بحسب القواعد المدنية التركية. المعيار الوحيد المطلوب هو وجود رأس المال/ الموجودات الكافية المخصصة لتحقيق الأهداف المحددة في النظام الداخلي للمؤسسة. ويتم تحديد المبلغ الفعلي لكل حالة على حدة من قبل المحاكم خلال عملية التسجيل. ولكن فرض بيانان تم إصدارهما من قبل المديرية العامة بتاريخ 21 أيلول 1997 و21 كانون الثاني 1998 قيوداً جديداً على هذه المعايير، فبحسب النصوص يتطلب إنشاء مؤسسة منذ عام 2004 375 – 940 مليون ليرة تركية (250000 دولار أمريكي لغاية 627000 دولار) كحد أدنى يتم تحديدها من قبل المحاكم بحسب غاية المؤسسة.

### المنظور المقارن

في أوروبا تعتمد المؤسسات على مفهوم القانون الروماني المدني لمجموع الأشياء (الكتلة الواحدة) الذي يتطلب تحديد ممتلكات لغرض محدد. ويختلف التوجه المستخدم في تحديد ما يشكل رأس المال الكافي (المشكل كوقف)<sup>3</sup> في أوروبا. ولكن هناك ثلاث توجهات تعتبر الأكثر انتشاراً:

- (1) مبلغ ثابت يحدده القانون صراحة؛
- (2) شرط عام بأن يكون رأس المال كافياً لتحقيق غايات المؤسسة؛
- (3) عدم متطلبات ممتلكات مبدئية.

تشترط معظم الدول التي تتطلب وجود مبلغ محدد كحد أدنى لرأس المال عند التأسيس مبلغاً يتراوح بين 5000 إلى 10000 يورو، وفيما يلي بعض الأمثلة الهامة عن الدول التي تشترط تحديد حد أدنى للأوقاف من قبل القانون<sup>4</sup>:

- النمسا: 72670 يورو المطلوبة للمؤسسات الخاصة؛
- بلجيكا: 24800 يورو مطلوبة كمساهمة مبدئية في رأس المال؛ بالاعتماد على متطلبات وزارة العدل؛
- الدنمارك: 34000 يورو مطلوبة كحد أدنى لرأس المال المبدئي
- فنلندا: 25050 يورو مطلوبة كحد أدنى لرأس المال المبدئي
- ليشينستاين: 30000 فرانك سويسري (أي ما يعادل 19500 يورو) يورو مطلوبة كحد أدنى لرأس المال
- جمهورية التشيك: 500000 كورنا تشيكية (ما يعادل تقريباً 15560)

<sup>3</sup> لأغراض هذا الجزء سنستخدم تعبير "الحد الأدنى من رأس المال" و"الحد الأدنى من الأوقاف بشكل متبادل  
<sup>4</sup> أنظر المؤسسات في أوروبا تم تحريره من قبل شلوتر، ثن & والكهنورست، مؤسسة بيرتيرلسمان 2001. الرجاء ملاحظة أن المبالغ تقريبية في بعض الحالات

- سلوفاكيا: 200000 كراون سلافي (ما يعادل تقريباً 4970 يورو).

وكما هي الحال في الدول المذكورة تشترط فرنسا أيضاً رأس مال مبدئي ثابت والأعلى بالتأكيد بين دول الاتحاد الأوروبي. فيجب أن يكون الحد الأدنى لرأس مال المؤسسات التي توافق عليها الدولة 62000 يورو. وحتى بعد ذلك يملك مجلس الدولة لتحديد فيما إذا كان وقف المؤسسة كافياً لتحقيق غاياتها ولها أن تطلب رأس مال مبدئي إضافي<sup>5</sup>.

وفي العديد من الدول الأخرى لا يحدد القانون حداً أدنى لمبلغ الوقف، ولكنها تشترط بدلاً من ذلك حداً أدنى من الموجودات عند التأسيس تكون كافية أو مناسبة لتلبية غايات المؤسسة. في النمسا مثلاً لا يحدد قانون المؤسسات وصناديق المال الفدرالية حداً أدنى لقيمة رأس المال لمؤسسة ذات مصلحة عامة؛ ويجب أن يكون رأس المال كافياً لتحقيق الغاية المنصوص عليها. وبشكل مماثل لا يشترط القانون في ألمانيا وجود حد أدنى من رأس المال، لكن السلطات التنظيمية هي التي تحدد فيما إذا كانت موجودات المؤسسة كافية لتحقيق الغاية المنصوص عليها، وعادة ما تتطلب السلطات 50000 يورو كحد أدنى لإنشاء المؤسسات. أما في إيطاليا لا يشترط القانون أيضاً حداً أدنى للوقف، ولكن يجب على الدولة أن تحدد فيما إذا كانت الموارد كافية لتحقيق غاياتها. ويحق للجهات التنظيمية (على مستوى الوزارة أو المستوى الإقليمي) أن تحدد مبلغاً مختلفاً كحد أدنى: بشكل عام كان أعلى مبلغ طلب كحد أدنى من قبل الوزارات هو 100000 يورو.

والعادة في الدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي هي عدم اشتراط مبلغ محدد للحد الأدنى للوقف. حيث تشترط كل من هنغاريا وبولندا واستونيا ولاتفيا وليتوانيا وسلوفاكيا أن يكون الحد الأدنى من الموجودات مناسباً لغايات المؤسسة. ويشترط قضاة التسجيل في هنغاريا بالعادة على المؤسسات أن يكون لديها موجودات مبدئية تتراوح قيمتها بين 100000 – 20000 فورينت هنغاري (390 – 780 يورو). وفي بولندا أيضاً لا يحدد القانون قيمة عليا أو دنيا للوقف المبدئي، ولكن إن كانت المؤسسة تنوي مزاوله نشاطات اقتصادية فيجب أن يكون الحد الأدنى لوقفها المبدئي 1000 زلوتي (أي 210 يورو). ولا تتطلب بلغاريا رأس مال مبدئي لإنشاء المؤسسات.

ومما يلفت الانتباه أن قرارات الدول فيما يخص الحد الأدنى من شروط الوقف لا ترتبط بشكل وثيق بمستوى التنمية الاقتصادية. وبالتأكيد وكما هي الحال في بلغاريا تتبنى العديد من دول أوروبا الغربية توجهاً خارجياً ليبرالياً نحو الأوقاف المبدئية، التي لا تشترط أي أملاك مبدئية. فمثلاً لا يشترط القانون الهولندي وجود أي ممتلكات وقت التأسيس، وبدلاً من ذلك يكفي أن تتوفر الموارد عندما تكون هناك حاجة إليها. ولا يكون الإشراف الحكومي مهماً إلا عندما تفتقد المؤسسة للموارد وتفتقد أي إمكانيات مستقبلية لحيازة أي موارد مما قد يدفع لاستصدار قرار لتصفية المؤسسة من المحكمة. وفي إنجلترا لا يشترط وجود حد أدنى لوقف بالرغم من أن النقص في الوسائل المالية الكافية قد يؤدي إلى تأخير التسجيل في الهيئة الخيرية.

ومن الأسئلة التي تتكرر هنا، هل من الأفضل: (1) وجود متطلبات ثابتة متعلقة برأس المال بغض النظر عن قيمتها، أو (2) منح سلطات التسجيل الصلاحية لتحديد المبلغ الكافي. يوفر التوجه الأول الأساس الواضح والموضوعي لاتخاذ القرار، أما التوجه الثاني فهو يوفر المرونة. وفي نفس الوقت لا توجد هناك معايير واضحة لما يشكل رأس مال كاف، مما يضع مسؤولي التسجيل في موضع حرج حيث أن عليهم أن يمارسوا صلاحياتهم في عملية التسجيل بشكل فاعل. وفي النهاية لا توجد ممارسات فضلى في هذا المجال. وحل هذه القضية هو قرار خاص بكل دولة يطلب تحليل المتطلبات القانونية المحلية وتحديد فيما إذا كانت مكاسب المرونة تفوق خطر أن يقوم مسؤولو التسجيل بممارسة صلاحياتهم بطريقة تعسفية وبأسلوب يتسم بالتقيد.

وأخيراً، فمن المهم أن نشير إلى أن الدول التي تصر على متطلبات عالية لرأس المال هي الدول التي تدرس فكرة إيجاد شكل تنظيمي غير ربحي ثالث: منظمات غير قائمة على العضوية أو الملكية. وهذه المنظمات هي بالأساس منظمات غير حكومية تسعى للحصول على المنح أو أنها تدر الربح، وكثيراً ما تقدم هذه المنظمات خدمات البحث

<sup>5</sup> وبذلك يكون وصفنا للقانون الفرنسي بأنه نظام هجين وصفاً دقيقاً لأنه يشترط رأس مال مبدئي ثابت ويعطي مجلس الدولة السلطة لمراجعة رأس المال المبدئي وتحديد مدى كفايتها.

**ب. الأعضاء المؤسسون**

يحق لجميع الأشخاص الطبيعيين والقانونيين بموجب البند 33 من الدستور التركي أن ينشؤوا المؤسسات. ولا يمكن الحد من هذا الحق إلا لصالح الأمن الوطني والنظام العام وردع الجريمة وحماية الصحة العامة والأخلاق الحميدة وحماية حقوق الآخرين من خلال القانون.

وبالإضافة إلى هذه النصوص تتطلب القواعد المدنية من المؤسسين أن يكون لديهم القدرة على التصرف (والمشروحة بالتفصيل في القواعد).

ولكن تم إصدار بيانين من قبل المديرية العامة للمؤسسات عام 1997 و1998 لتحديد النصوص الأصلية في القواعد المدنية. وبحسب هذه الأنظمة يفقد الأشخاص المدانون بارتكاب الجرائم (بما في ذلك الإدانات السياسية والعقائدية) أو الذين تم الحكم عليهم بالسجن لأكثر من ستة أشهر أهليتهم في أن يكونوا مؤسسين بشكل مطلق.

**المنظور المقارن**

قد يبدو منع المجرمين من إنشاء المؤسسات أمراً غير متناغم مع القانون الدولي والممارسات الفضلى في المنطقة. سيتفحص هذا الجزء تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية على هذه القضية، مما سيخدم كمنصة للتحليلات اللاحقة حول القانون الدولي.

نص القاعدة العامة بأنه يحق لأي شخص طبيعي أو قانوني أن ينشأ مؤسسة في الدول الأوروبية. ففي بولندا مثلاً يمكن إنشاء المؤسسات من قبل الأفراد بغض النظر عن جنسيتهم أو أماكن سكنهم، أو من قبل الكيانات القانونية التي لها مكاتب في بولندا أو في الخارج. وفي هنغاريا يحق للفرد أو الكيان القانوني أو جمعية اقتصادية غير مؤسسة أن تنشئ جمعية. أما في ألمانيا يحق للأفراد وشركات الأعمال والجمعيات والهيئات العامة أن تنشئ مؤسسة، والمؤسسة هي الكيان الوحيد فقط الذي لا يحق له تشكيل مؤسسة، ولا توجد هناك أي قيود على المؤسسين في هولندا.

ويبدو من غير المسبوق أن يمنع المدانون من إنشاء المؤسسات<sup>6</sup>. وبالتأكيد فإن فاكلاف هافل وهو سجين سياسي سابق كان سيمنع من إنشاء المؤسسات، كذلك أنظر إلى مثال نيلسون مانديلا في جنوب إفريقيا.

ويمثل منع المدانين من إنشاء المؤسسات إشكالية في القانون الدولي، وبخاصة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. وهذا يبقى صحيحاً حتى لو حافظت الحكومة على سلطة التنازل عن هذا الحظر لأفراد محددين. وتحدد الاتفاقية سلسلة كاملة من حقوق الأفراد – وفي بعض الحالات الكيانات القانونية<sup>7</sup> – بما في ذلك حرية التجمع وحرية الخطابة والحق في الخصوصية والملكية. ويسمح بفرض القيود على هذه الحقوق تحت شروط معينة ووفق أسس محددة:

(1) يجب أن يحدد القيد من قبل القانون؛

<sup>6</sup> في المملكة المتحدة مثلاً يستطيع أي شخص أدين بتهمة تتعلق بالخداع وعدم الأمانة أن يعمل كأمين خيري إلا إذا أمضى فترة عقوبته. وينحصر هذا القيد بإدارة الصناديق الخيرية الأمر الذي يختلف عن إنشاء جمعية

<sup>7</sup> تسمح الاتفاقية لأي شخص أو منظمة غير حكومية أو مجموعة من الأفراد الذين يدعون أنهم ضحايا انتهاك بتسليم طلب بعد استيفاء معايير القبول (البند 25 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، ويمكن أن نستنتج من هذا أن المنظمات غير الحكومية تتم حمايتها من قبل حقوق أساسية معينة؛ ولا يكون هناك معنى للحق في الاعتراض إذا لم يكن هناك حقوق جوهرية تستحق الحماية. ولذلك يمكن أن نفترض أن الإشارة في الاتفاقية إلى "الجميع" تشير بالأساس إلى الأشخاص الطبيعيين والقانونيين بما فيهم المنظمات غير الحكومية. وبالتأكيد تؤكد العديد من قرارات الاتفاقية الأوروبية موقف المنظمات غير الحكومية في الاتفاقية.

- (2) يسمح بفرض القيود إذا كانت فقط تحقق مصلحة الأمن الوطني والنزاهة المناطقية والسلامة العامة ومنع الفوضى وقوانين العقوبات وحماية الصحة العامة والأخلاق الحميدة والسمعة الطيبة وحقوق الآخرين ومنع الإفصاح عن المعلومات السرية أو ضمان سلطة وحياد المحاكم؛
- (3) تصبح هذه القيود مقبولة فقط عندما يكون ذلك ضرورياً في مجتمع ديمقراطي يتبنى مبادئ النسبية.
- (4) لا يجب أن تنتهك هذه القيود البند 14 من الاتفاقية التي تمنع التمييز.

يمثل البند 11<sup>8</sup> مصدراً رئيسياً للقلق -الذي يمثل حرية التجمع - التي تعترف بحق الأفراد في تنظيم أنفسهم على أساس طوعي لتحقيق غاية معينة. ويتصل البند 11 مع البند 10<sup>9</sup> (حرية الخطابة)، لأن الأفراد يمارسون حقهم في الخطابة بأكبر فاعلية ممكنة من خلال المنظمات الطوعية. وقد صرحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في دراستها لمجال البند 11 أن هذا البند يطبق على الأفراد وحقهم في تشكيل الأحزاب السياسية والجمعيات ومن المفترض أن تمتد حماية الحق في التجمع إلى الأشكال التنظيمية الأخرى القائمة على العضوية والتجمع.

ويبقى هناك سؤال حول فيما إذا كان الحق في التجمع يحمي الحق في تشكيل هيئات قانونية غير قائمة على عضوية مثل المؤسسات. ويبدو أن الحجة الأقوى هنا هي أن المؤسسات تستحق الحماية بموجب البند 11 - ويقع العبء على عاتق الحكومة لتبرير القيود التي تفرض على الأفراد الراغبين في إنشاء مؤسسات. تترسخ الهيئات القائمة على العضوية وغير القائمة عليها بشكل جيد في الأنظمة القانونية الرئيسية في العالم - وجميع الدول الأوروبية. وبغض النظر عن أي من الشكلين يستطيع الأفراد أن يسعوا إلى المصالح الجماعية ويمارسوا حقهم الممنوح لهم بموجب البند 10 و 11. ويعتمد الشكل التنظيمي الذي يتم اختياره بالعادة على الحاكمية الداخلية أو اعتبارات النشاطات بدلاً من أي جانب أساسي لحرية التجمع نفسه<sup>10</sup>.

وإذا كانت البنود 10 و 11 تشمل المؤسسات في حمايتها فعلى الحكومات أن تبين سبب كون القيود المفروضة على المؤسسات ضرورية في مجتمع ديمقراطي لتحقيق مصالح الدولة المحددة. وببساطة لا يبدو أنه سيكون من الممكن استيفاء هذا الشرط. إضافة إلى ذلك يبدو أنه قد يكون من غير المناسب تحت أنظمة قانونية معينة أن يفرض قانون المنظمات غير الحكومية عقوبات غير محددة في القانون الجنائي، وقد يكون من المثير للاهتمام أن ندرس هذا الموضوع في القانون التركي.

### ج. أعضاء واجتماعات مجلس الإدارة

<sup>8</sup> ينص البند 11 على ما يلي:

يملك الجميع الحق في حرية التجمع السلمي وحرية التجمع مع الآخرين بما في ذلك الحق في تشكيل النقابات الحكومية والانضمام إليها لحماية مصالحهم.

لن يتم فرض أي قيود على ممارسة هذه الحقوق إلا بالطرق التي ينص عليها القانون والتي تعتبر ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن الوطني والسلامة العامة وردع الفوضى والجريمة لحماية الصحة والأخلاق أو حماية حقوق وحرية الآخرين. لن يمنع هذا البند فرض القيود القانونية على ممارسة هذه الحقوق من قبل أفراد القوات المسلحة والشرطة وإدارة الدولة.

<sup>9</sup> ينص البند 10 على ما يلي:

يملك الجميع الحق في حرية التعبير ويتضمن هذا الحق الحرية في التعبير عن الرأي وأخذ وإعطاء المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطات العامة وبغض النظر عن الحدود. لن يمنع هذا البند الدول من اشتراط ترخيص مشاريع الإذاعة والتلفزيون والسينما.

وقد تخضع ممارسة هذه الحريات كونها تحمل واجبات ومسؤوليات للرسميات والشروط والقيود والعقوبات بموجب القانون وما هو ضروري في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن الوطني والسلامة العامة وردع الفوضى والجريمة لحماية الصحة والأخلاق وحماية سمعة وحقوق الآخرين ومنع الإفصاح عن المعلومات السرية أو الحفاظ على سلطة وحياد القضاء.

<sup>10</sup> أنظر "حرية التجمع: تطورات جديدة فيما يخص "الحق المهمل"، ليون إي. إيريش و كارلا دبليو سايمون، المركز الدولي للقانون غير الربحي 2000.

يعتبر المجلس التنفيذي ومجلس الإشراف هيتان إلزاميتان في المؤسسة يشترط القانون وجودهما. يشكل البند 106 من القواعد المدنية الهيكلية التنظيمية والإدارية للمجلس، وتشترط أن يتم شرحها بتفصيل أكبر في النظام الداخلي للمؤسسة. ولا تحدد القواعد المدنية عدداً أعلى أو أدنى لأعضاء هذه الهيئات بالرغم من أن بيان المديرية العامة للمؤسسات عام 1997 يشترط وجود ثلاثة أشخاص على الأقل وثلاثة عشر شخصاً على الأكثر في المجلس (يتم تحديد العدد بحسب غايات المؤسسة). وبالمقارنة يشترط قانون الشركات التركي وجود ثلاثة أعضاء في مجلس إدارة الشركة على الأقل ولا يوجد هناك حد أعلى.

وبعيداً عن وجود حد أدنى أو أعلى لعدد أعضاء المجلس الذي هو موضوع نقاش مستمر توجد هناك قضايا أساسية تتعلق بعضوية المجلس في المؤسسات التركية:

- (1) القيود التي تمنع الأجانب من الدخول في عضوية مجالس المؤسسات،
- (2) عدم الأهلية الدائمة لشخص عزل من مجلس مؤسسة معينة ليصبح عضو مجلس في مؤسسة أخرى، و
- (3) مشاركة مسؤولي الحكومة من المديرية العامة للمؤسسات في اجتماعات الهيئة العامة السنوية للمؤسسات (أمين).

هذه القضايا مشروحة أدناه متبوعة بمنظور مقارن بعد كل موضوع.

### 1. شرط الجنسية التركية

بموجب البند 33 من الدستور التركي يحق لجميع الأشخاص الطبيعيين والقانونيين أن يشكلوا مؤسسة. وهذا يعني عدم التمييز بين المواطنين الأتراك وغير الأتراك (الأجانب) – والذين يجب أن يلتزموا بنفس القوانين والأنظمة الخاصة بالمؤسسات.

وفي جميع الأحوال يستطيع أجنبي أن يكون مؤسساً بموجب بيان الأوضاع القانوني للمؤسسات بتاريخ 1970 وأن يعين أعضاء المجلس، ولكنه غير مؤهل ليكون عضواً في المجلس<sup>11</sup>. ولقد أوجدت هذه النصوص مشاكل جدية في التنفيذ.

وبحسب قانون الشركات التركي لا يوجد هناك حدود مفروضة على الأجانب ليكونوا أعضاء مجلس ولكنهم لا يستطيعوا أن يشكلوا أغلبية في مجلس الإشراف.

### المنظور المقارن

يسمح للأجانب بالعمل كمؤسسين وأعضاء مجلس في المؤسسات في جميع دول الاتحاد الأوروبي. بعض الدول بما فيها إيطاليا وفنلندا واستونيا والدنمارك تشترط أن يكون جميع أعضاء المجلس أو أغليتهم أو بعضهم على الأقل من المقيمين في الدولة التي توجد فيها المؤسسة، ولكنها لا تشترط على الأعضاء أن يكونوا مواطنين في الدولة. أما في العديد من الدول الأخرى مثل هنغاريا وبولندا لا تشترط الجنسية أو الإقامة لأعضاء المجلس.

ومن المثير للاهتمام شجبت محكمة العدل الأوروبية بلجيكا عام 1999 بسبب شرط الجنسية الموجود في مجموعتين منفصلتين من القوانين التي تنظم الجمعيات غير الربحية. (مملكة بلجيكا ضد الهيئة، القضية C-172/98، 29 حزيران، 1999)<sup>12</sup>. حيث يشترط القانون البلجيكي 1921 للجمعيات غير الربحية أن تشكل عضوية الجمعيات غير الربحية من 75% على الأقل من المواطنين البلجيكين، وتم حرمان الجمعيات التي لم تلتزم بهذا الشرط من صفتها

<sup>11</sup> هناك استثناء واحد لهذا، أن تعمل المؤسسة مع مؤسسة عاملة أخرى (مثل: مستشفى، مدرسة، متحف وغيرها) يحق عندها لغير الأتراك أن يكونوا أعضاء مجلس، ولكنهم لا يستطيعون تشكيل أغلبية وتتطلب ذلك الحصول على إذن مجلس الوزراء.  
<sup>12</sup> أنظر أيضاً "الجمعيات البلجيكية غير الربحية والجمعيات البلجيكية الدولية تتجاهل شروط الجنسية والإقامة البلجيكية لأعضائهم ومدراءهم"، بارت سيرفاس، المجلة الدولية لقانون غير الربحي، المجلد 3، العدد 2 ([www.icnl.org](http://www.icnl.org))



ولقد حذرت المفوضية الأوروبية الحكومة البلجيكية من هذه المشكلة عام 1996، وكانت الحجة أن شروط الجنسية والإقامة الموجودة في القانون البلجيكي تنتهك حقوق المواطنين من الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لأنها تميز على أساس الجنسية. وعندما لم تقم بلجيكا بتعديل تشريعاتها تم اتخاذ إجراء ضدها أمام محكمة العدل الأوروبية التي قررت:

أن تطلب حضور العضو البلجيكي في إدارة جمعية أو الحد الأدنى أو الأغلبية من الأعضاء البلجيكين للاعتراف بالصفة القانونية للجمعية، ولقد أخفقت مملكة بلجيكا بالوفاء بالتزاماتها بموجب البند 6 من اتفاقية المفوضية الأوروبية (بعد التعديل أصبح البند 12 للمفوضية الأوروبية)

(مملكة بلجيكا ضد المفوضية، القضية C-172/98، (29 حزيران، 1999))

إضافة إلى ذلك تؤمن نصوص الاتفاقية الأوروبية للجميع ضمن نطاق سلطة الدول الأعضاء. ولذا لا يمكن استثناء الأجانب من الحقوق الأساسية التي تحميها الاتفاقية. منع الأجانب من أن يكونوا أعضاء في المجلس هو انتهاك محتمل للبند 11. وبكلمات أخرى وبسبب هذا القيد يمنع مؤسسو الجمعية من التجمع بالطريقة التي يختارونها.

وبالاعتماد على الإطار التحليلي للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المحدد أعلاه)، يقع العبء على الحكومة لتبرير أي قيود تعتبر ضرورية في مجتمع ديمقراطي. كذلك حكمت المحكمة الدستورية الكرواتية بعدم دستورية شروط الجنسية المطبقة على مؤسسي الجمعيات وأنها تنتهك البند 11 من الاتفاقية<sup>13</sup>. حيث ينص قانون الجمعيات الكرواتي لعام 1997 بأنه يحق للمواطنين الأجانب القاطنين بشكل دائم في كرواتيا أو المقيمين فيها بشكل قانوني لأكثر من سنة أن يؤسسوا جمعيات مسجلة على أساس المعاملة بالمثل. ولقد وجدت المحكمة أن شرط المعاملة بالمثل ينتهك البند 11 من الاتفاقية التي تضمن حرية التجمع للجميع، دون إي إشارة أخرى للدولة التي يحمل جنسيتها أو أي شروط أخرى. وبحسب المحكمة "ليست هناك أي أسباب شرعية لتبرير القيود المفروضة على السكان الأجانب والأشخاص القانونيين في ممارسة حرية التجمع المتصلة بأعمال دولهم.

## 2. إلغاء عضوية المجلس

بحسب البند 23 من بيان المؤسسات القانوني يجب على أعضاء المجلس أن يديروا المؤسسة بحسب نظامهم الداخلي ويجب أن يكونوا مدراء مسؤولين ومنطقيين، وإذا لم يلتزم أحد أعضاء المجلس بالقوانين والأنظمة فيجب إلغاء عضويته بقرار من المحكمة بموجب طلب تتقدم به مديريةية المؤسسات العامة بهذا الخصوص. يفقد الأشخاص الذين تلغى عضويتهم أهليتهم ليكونوا أعضاء في مجالس المؤسسات لفترة غير محددة من الزمن.

وبحسب قانون الشركات التركي يمكن إلغاء عضوية مجلس الإدارة من خلال قرار الهيئة العامة.

## المنظور المقارن

يعتبر وجود نص يمنع عضو مجلس فقد أهليته من أن يكون عضواً في مجلس مؤسسة أخرى قيوداً غير طبيعي في السياق الأوروبي. وبالتالي نرى في دول أخرى أن إجراء إلغاء أو سحب الأهلية من أعضاء المجلس موجود كعقوبة تأديبية. ويعتبر إنهاء خدمات عضو المجلس إجراء يطبق بشكل أساسي لعزل أولئك الذين انتهكوا بشكل جدي واجباتهم نحو المؤسسة.

<sup>13</sup> قرار المحكمة الكرواتية في 3 شباط 2000 الذي نشر في الجريدة الرسمية الرقم 20 من 16 شباط 2000.

وسحب الأهلية الدائمة هو أمر خارج عن المؤلف، إضافة إلى ذلك حتى لو كان هذا الإجراء موجوداً فإنه يجب أن يطبق فقط على الانتهاكات الجدية للقانون، وأن يكون تطبيقه محدوداً بوقت معين وخاضعاً لإجراءات سلامة حازمة. مرة أخرى، نحن غير متأكدون فيما إذا كان من المنطقي في السياق التركي فرض هذه القيود أصلاً، ولكن إذا قرر المعنيون الأثر أن هذا إجراء منطقي عندها يمكن الاعتماد على النموذج الهولندي. حيث يفقد العزل هناك أهلية الأعضاء المتورطين من رئاسة أي مؤسسة لمدة خمس سنوات بعد عزلهم بأمر المحكمة (البند 298:2). ومن الضروري أن نؤكد هنا ما يلي: (1) يتم إصدار أمر العزل من المحكمة وليس من أي جهة حكومية أخرى، و (2) يحدد فقدان الأهلية بفترة زمنية معينة ولا يكون دائماً. كذلك لا يفرض هذا النوع من الإجراءات إلا في الانتهاكات الجدية للقانون.

### 3. المشاركة الحكومية في الاجتماعات التأسيسية

يشترط البيان الصادر عن المديرية العامة للمؤسسات لعام 1998 أن يحضر ممثل عن الحكومة اجتماعات الهيئة العامة للمؤسسة، كما يشترط التنظيم على المؤسسات أن ترسل الدعوات إلى المشاركين في الهيئة العامة بالبريد المسجل أو نشر موعد ومكان الاجتماع في الصحيفة الوطنية.

#### المنظور المقارن

يتعارض السماح لممثلي الحكومة بحضور اجتماع مجلس المؤسسات الخاصة والطوعية مع المعايير الأوروبية. إضافة إلى ذلك، ومن المؤكد أن هذه القاعدة تعتبر انتهاكاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (وبالتحديد الحق في الخصوصية المحمية بموجب البند 8).

هناك إقرار عام في دول الاتحاد الأوروبي بأن اجتماعات مجلس الإدارة هي أمور داخلية خاصة بالمؤسسة والمنظمات غير الحكومية. ولا يملك المسؤولون الحكوميون الحق في حضور اجتماعات المؤسسات، تماماً كما لا يملكون الحق في حضور اجتماعات مجالس الشركات التجارية. وبالرغم من الفروقات في التوجهات الإشرافية لا يوجد في تفويض أي من الدول التي تم مسحها ما يسمح للحكومة بحضور اجتماعات المؤسسات والمنظمات غير الحكومية.<sup>14</sup>

وبالتأكيد يدعم قانون المحكمة الأوروبية وجهة النظر هذه، فقد أعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان توسيع استخدام الكلمات "حياة خاصة" و"منزل" المذكورة في البند 8<sup>15</sup> ليشمل النشاطات المهنية ونشاطات العمل أو مقراتها وأنه "ينسجم مع الهدف والغاية الرئيسية للبند 8 وهو حماية الفرد من التدخل التعسفي من قبل السلطات الحكومية"<sup>16</sup>. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن البند 8 من الاتفاقية الأوروبية يطبق على مقرات الأعمال والمقرات المهنية فيمكن أن نستنتج أن البند 8 ينطبق بنفس الطريقة على المنظمات الطوعية غير الربحية بما فيها الجمعيات. ولذا يبدو أن الحماية الممنوحة بموجب البند 8 تمنع الحكومة من حضور اجتماعات الهيئات الحاكمة (بما في ذلك الهيئات العامة) للمنظمات غير الحكومية (بما فيها الجمعيات)<sup>17</sup>.

إضافة إلى ذلك، وكما رأينا يمنع البند 11 أي انتهاك للحق في التجمع إلا إذا سمح القانون بهذا الانتهاك ووجده ضرورياً لتحقيق أحد غايات الدولة الشرعية الأربعة. فهل يشكل وجود نص يسمح لممثلي الحكومة بحضور اجتماعات المجالس التي تحكم المنظمات غير الحكومية انتهاكاً لحرية التجمع؟ والجواب بشكل قاطع هو نعم. وبينما

<sup>14</sup> تمثل هنغاريا استثناء مثيراً للاهتمام ولكن نادراً ما يطبق هذا النص في هنغاريا أو لا يطبق مطلقاً.

<sup>15</sup> بنص البند 8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي: 1 للجميع الحق في احترام حياتهم الخاصة والعائلية ومنزلهم ومراسلاتهم؛ 2 لن يكون هناك أي تدخل من قبل السلطات العامة بممارسة هذا الحق إلا بموجب القانون وبما هو ضروري في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن الوطني والسلامة العامة أو الرفاه الاقتصادي للبلاد، ولردع الفوضى أو الجريمة، ولحماية الصحة والأخلاق، أو لحماية حقوق وحريات الآخرين.

<sup>16</sup> نايمنز ضد ألمانيا، قرار 16 كانون أول 1992، السلسلة أ، رقم 251 - ب، 16 إي. إتش. آر. آر (1993)، الفقرة

<sup>17</sup> إضافة إلى ذلك يتم تحقيق مصلحة الدولة في الشفافية من خلال تلقي مزايا ضريبية عالية والتمويل الحكومي من خلال شروط تقديم التقارير، وسيتم التصدي لهذا الموضوع في ورقة بيضاء لاحقة تركز على المزايا والواجبات الناشئة عن وضعية الصالح العام.

يهدف هذا النص لضمان الشفافية إلا أنه ينتهك الحق في التجمع الذي يشمل الحق في تقرير من يكون عضواً ومن له الحق في حضور اجتماعات المنظمة. وبينما ينطبق هذا بشكل واضح على الجمعيات والمنظمات القائمة على العضوية، فإن نفس المبدأ يمكن أن ينطبق على الأشكال الأخرى من المنظمات غير الحكومية مثل المؤسسات. يمكن المجادلة هنا أن هذا النص ينتقص من "الحرية السلبية للتجمع التي يدعونها من خلال اشتراط دعوة أعضاء المجلس لمسؤولين من الحكومة للمشاركة معهم في الاجتماع.

#### د. إدارة الموارد:

تعتبر مسألة إدارة الموارد مسألة هامة للمؤسسات التركية. ويعطي البيان الصادر عن المديرية العامة للمؤسسات الصادر عام 1999 الدائرة حق التدخل، وإعطاء الإذن والسماح بمسائل متعلقة بإدارة موجودات المؤسسات.

وبعيداً عن هذا تبقى حقيقة أن المبدأ العام لهذا القانون لا يبسر ويدعم قدرة المؤسسات على إدارة الموارد بشكل فاعل لتحقيق غايات المؤسسة تبقى هناك مسألتان هامتان:  
 (1) تغيير/ بيع ممتلكات المؤسسة غير المنقولة، و  
 (2) شرط أن تحتفظ المؤسسات بموجوداتها النقدية في بنوك الدولة.

#### 1. تغيير أو بيع ممتلكات المؤسسة غير المنقولة

يتطلب بيع أو تغيير الموجودات أو الحقوق بموجب البند 113 من القواعد المدنية التركية إعلام المديرية العامة للمؤسسات وأن يتم بموجب قرار محكمة. وفي جميع الأحوال تملك المديرية الصلاحية في إطلاق إجراءات تتعلق باستخدام وحيازة وتصفية موجودات المؤسسة الخاصة.

أما البند 27 من البيان القانوني للمؤسسات عام 1970 فهو يشترط إذن المجلس الأعلى للمديرية العامة للمؤسسات قبل قرار المحكمة مما يتعارض مع القواعد المدنية. وهذا يعطي المديرية السلطة العليا على عملية اتخاذ القرار ويشكل انتهاكاً واضحاً للقواعد المدنية.

#### 2. الاحتفاظ بالموارد النقدية للمؤسسة في بنوك الدولة

يبين البند 1 الإضافي من البيان القانوني للمؤسسات لعام 1970 أنه من المفروض على المؤسسات أن تحتفظ بمواردها النقدية في بنوك الدولة أو البنوك الشبه حكومية.

#### المنظور المقارن

يوجد في أوروبا توجاهان تنظيميان منتشران لحماية أوقاف المؤسسات. الأول يقوم بموجبه القانون في بعض الدول بترسيخ التزام عام للحفاظ على وقف المؤسسة (تذكر أن العديد من هذه القوانين لا تنطبق على الممتلكات التي ترجع للمؤسسة لكن لا تعتبر من أوقافها)، ففي ألمانيا مثلاً يعتبر الحفاظ على أوقاف المؤسسات بقيمتها مبدئاً أساسياً. والحفاظ على الأوقاف يعني الحفاظ على قيمة مبلغ الموجودات بينما تنفق الأرباح على استكمال غاية المؤسسة. وهناك قيود قانونية على الاحتفاظ بالأرباح: حيث لا تجوز مراكمة أكثر من 33% من الأرباح السنوية في الوقف وبشكل مستقل عن تضخم السعر السنوي. النصوص الخاصة بإدارة الموارد في القانون غير واضحة؛ فالقانون يذكر الحفاظ على القيمة والاستثمارات الآمنة والمدرة للدخل ولكنه لا يوفر إرشادات محددة حول التوازن المناسب بين التسليم والمخاطرة. ومن الدول الأخرى التي تشترط الحفاظ على الوقف النمسا وإيطاليا وسلوفاكيا وجمهورية التشيك.

والتحدي الذي يواجه المؤسسات في الدول التي تشترط الحفاظ على الوقف هي كيفية الاستثمار بحكمة لضمان الحفاظ على قيمة الوقف. ويوجد التجاوب التشريعي الأكثر تفصيلاً مع هذا التحدي في جمهورية التشيك – من خلال تعديلات 2002 لقانون المؤسسات في التشيك. حيث ينص قانون المؤسسات التشيكي على أن وقف

واعترافاً بالطبيعة المقيدة لهذه النصوص تم تعديل قانون المؤسسات عام 2002. ومن النصوص الهامة الأخرى أن المؤسسات التشيكية غير محصورة بالسندات التي تصدرها الدولة لكنهم يستطيعون الآن الحصول على أي وثيقة تضمنها الدولة أو أي وثيقة أخرى لها نفس درجة الاستثمار كوثيقة تدعمها الحكومة.

ثانياً لا تفرض معظم الدول قيوداً قانونية تتعلق على إدارة ممتلكات المؤسسات<sup>18</sup>. وبدلاً من ذلك يتم التعامل مع مسألة سياسة الاستثمار من خلال القواعد العامة (بعيداً عن قانون المؤسسات). ويجب أن تسمح الوثائق المنظمة بشكل مباشر و غير مباشر للمنظمات بالقيام باستثمارات معينة. ويسمح بالاستثمار عادة إلا إذا كان يتعارض مع غاية الشركة. وتشكل هولندا مثلاً جيداً على هذا التوجه، حيث تتم حماية ممتلكات المؤسسات من قبل واجب أعضاء المجلس في أن يعملوا لصالح المؤسسة. وفي هنغاريا أيضاً يسمح للمؤسسات بأن تدير أموالها بشكل مستقل ودون أي قيود قانونية طالما تستخدم هذه الأموال لتنفيذ الأهداف المحددة للمؤسسة في الوثائق التأسيسية. ولكن تشترط هنغاريا على مجلس مؤسسات النفع العام أن تحدد التنظيمات الاستثمارية الخاصة بها (بالرغم من أن شكل ومحتوى هذه الأنظمة غير مشروح بالتفصيل في القانون).

يحدد عدد قليل من الدول الأوروبية قيوداً معينة فيما يتعلق بالاستثمار وتشترط أحياناً الحصول على موافقة الدولة قبل أن تقوم المؤسسة بعملية معينة. واليونان هي أحد الأمثلة على هذه الدول. أولاً يسمح القانون في اليونان ضمن نطاق ضيق جداً من الفرص الاستثمارية لتحقيق عائد للمؤسسة. وبالإضافة إلى ذلك تخضع أي استثمارات تقوم بها المؤسسة للموافقة المسبقة التي تمنح فقط بسعر فائدة 5% وعلى أن تقرض عليها ضمانات كافية. كما تحدد سلطة الإشراف (وزارة المالية) شروط اتفاقية القرض والضمانات المقدمة. كما يشترط الحصول على موافقة الحكومة على القرارات الاستثمارية في بعض أقاليم ألمانيا والنمسا. ويخضع البيع الرئيسي للموجودات في النمسا للموافقة التي يتم منحها عندما لا يهدف البيع تحقيق غايات المؤسسة.

وهناك شك في حكمة وضع سلطة اتخاذ القرار في أيدي المسؤولين الحكوميين، فلنفترض أن مؤسسة تسعى للحصول على موافقة لبيع العقارات، وقامت المؤسسة بإرسال تقرير تقييم الخبير والسندات وقرار مجلس المؤسسة للدولة لتوافق على البيع. فكيف يكون المسؤول لحكومي أو القاض قادراً على تحديد فيما إذا كان البيع مناسباً أم لا بشكل أكثر فعالية من مجلس الإدارة؟ ولذا يبدو أن شروط موافقة الحكومة ومراجعتها لن تصيف كثيراً إلى مصلحة الدولة الشرعية، ويبدو أنه ببساطة يخلق عملية تتطلب الكثير من الوقت وتشكل عبءاً على المؤسسة والحكومة. أما في حالة المؤسسات العامة (المنظمات التي أنشأتها الدولة) والتي يكون أمين الصندوق فيها من موظفي الدولة يكون الحصول على موافقة الدولة قبل البيع أمراً منطقياً، بعكس المؤسسات الخاصة التي يبدو تدخل الدولة فيها أمراً غير مبرر.

## ه. التعاون الدولي

يصف مرسوم قانون المديرية العامة للمؤسسات 1984 الظروف التي تستطيع ضمنها المؤسسات المشاركة في العلاقات الدولية. يسمح المرسوم للمؤسسات التركية بالتعاون الدولي وفتح مكاتب فرعية وتمثيلية وبأن تصبح عضواً في المؤسسات الأجنبية بعد الحصول على موافقة مسبقة من وزارة الداخلية ووزارة الخارجية. وتطبق هذه الإجراءات أيضاً على المؤسسات الأجنبية العاملة في تركيا.

<sup>18</sup> أنظر "الإشراف على المؤسسات في أوروبا: شروط وقيود ما بعد التعاون"، المؤسسات في أوروبا، تم تحريره من قبل شلوتر، ثن & والكهنورست، مؤسسة بيرتيرلسمان 2001

ولقد أصدرت وزارة الداخلية تعميماً في 9 كانون الأول 2004 حول العلاقات الدولية للمؤسسات يشترط أن تتم معالجة هذه الطلبات من خلال دائرة الجمعيات (وحدة جديدة تم تشكيلها لتنظيم الجمعيات في منتصف عام 2003 داخل وزارة الداخلية).

وبعيداً عن العبء والتكلفة التي تفرضها هذه العملية على المؤسسات، تسبب الوصف المبهم للتنظيمات والتعميم الذي تلاه حالة من الارتباك للمؤسسة المتقدمة. فمثلاً تشير كلا التنظيمات والتعميمات إلى "التعاون" و"العضوية" على شروط تتطلب إذناً مسبقاً، أما كلمة "منحة" أو "تمويل" أو أي تعبير آخر يشير إلى الدعم المالي فهو غير موجود. ولكن في الواقع يتم إخبار المؤسسات بأن الحصول على منح أو دعم مالي من مؤسسة منظمة تشكل جزءاً من عنوان التعاون وبالتالي يتطلب موافقة. ولزيادة الارتباك توجه النصح غير الرسمية للمؤسسات لتقديم طلبها لدائرة الجمعيات عندما لا يكون الأمر متعلقاً بالمال وإلى المديرية العامة عندما يكون الأمر كذلك.

وباختصار يعتبر الحصول على إذن مسبق عبءاً بحد ذاته، لكن الشروط التي تشترط ضمنها هذه الموافقة إضافة إلى العملية التي يتم فيها الحصول عليها وشكل الموافقة تبقى غير واضحة وصعبة الإدارة.

### المنظور المقارن

حصر قدرة الجمعيات في التعاون (سواء كان ذلك في تبادل المعلومات أو التمويل) مع المنظمات الأجنبية هو أمر لم يسمع به قط في أوروبا، ويعتبر اشتراط الحصول على موافقة حكومية وعدم إعطاء الموافقة في بعض الأحيان للتعاون مع المنظمات الأجنبية انتهاكاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (خاصة البند 10)، ولا يمكن إيجاد قيود مماثلة إلا في الأنظمة القمعية التي لا تطمح للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي مثل بلروسيا.

### يبين البند 10

يملك الجميع الحق في حرية التعبير ويتضمن هذا الحق الحرية التعبير عن الرأي وتلقي المعلومات المحايدة والأفكار دون تدخل من السلطات العامة وبغض النظر عن الحدود<sup>19</sup>.

ويثقل الحصول على الإذن المسبق قدرة الأشخاص والمنظمات على تلقي المعلومات المحايدة والأفكار بغض النظر عن الحدود. ويجب قياس الحدود المفروضة باستخدام إطار تحليلي حازم تضعه المحكمة الأوروبية لتحديد فيما إذا كان ذلك ضرورياً في مجتمع ديمقراطي. وبحسب ما أكدت المحكمة "يجب على المحكمة أن تدرس التساؤل حول الضرورة في ضوء المبادئ التي تم تطويرها في قانون القضية. ويجب أن تحدد إذا كانت هناك حاجة اجتماعية ملحة لاتخاذ الإجراءات موقع التساؤل وخاصة إذا ما كانت القيود التي يتم التذمر منها "متناسبة مع الغاية الشرعية التي يتم السعي وراءها (اقتباس)". (أوين دور أند دبلين ويل ومان ضد إيرلندا (طلب رقم 14234788) 29 تشرين الأول 1992، الفقرة 70). ولذا يجب تأويل الاستثناءات لحرية التعبير بشكل محدود ولكن يمكن تبريرها بالحاجة الملحة". (فيرينغونغ ديموكراتيشير سولداتين أوستريهس وجوبي ضد النمسا (طلب رقم 15153/89) 19 كانون أول 1994، الفقرة 37).<sup>20</sup>

ولا يبدو أن الحاجة الملحة للحد من التعاون مع المنظمات الأجنبية هو أمر يمكن الدفاع عنه. ونحن لا نعرف عن أي دولة أوروبية أخرى تطبق قيوداً مشابهة. وبالتأكيد في السياق الأوروبي لا يمكن مقارنة هذا إلا في حالة بلروسيا. في

<sup>19</sup> تمتد الحماية التي يوفرها البند 10 إلى الجمعيات كما أكدت المحكمة الأوروبية في قضية حزب الديمقراطية والحرية ضد تركيا (طلب رقم 23885/94) غي 8 كانون أول 1999 (كذلك يجب النظر إلى بند 11 في ضوء البند 10. وحماية الآراء وحرية التعبير هي أحد أهداف الحرية في التجمع وتشكيل الجمعيات بحسب ما هو منصوص في البند 11)  
<sup>20</sup> (أوين دور أند دبلين ويل ومان ضد إيرلندا (طلب رقم 14234788) 29 تشرين الأول 1992، وجدت المحكمة انتهاكاً للبند 10 عندما أمرت المحكمة العليا المنظمات غير الحكومية المتقدمة من تقديم المشورة للنساء الحوامل بما في ذلك مناقشة الإجهاض بشكل عام وحق النساء في السفر خارج إيرلندا للقيام به. أما في فيرينغونغ ديموكراتيشير سولداتين أوستريهس وجوبي ضد النمسا (طلب رقم 15153/89) 19 كانون أول 1994 وجدت المحكمة انتهاكاً للبند 10 عندما رفض وزير الدفاع الفدرالي طلب الجمعية المتقدمة من توزيع مجلتها المنشورة على الجنود في الجيش النمساوي في نفس الوقت كما هي حال المجلتيين العسكريين الأخرين اللتان تصدرهما جمعيات خاصة.

ويمكن للمرء أيضاً أن يجادل بأن هذا النوع من الحصول على الإذن المسبق يتعدى على البند 11 من الاتفاقية الأوروبية. بكلمات أخرى إنه يقيد حق المؤسسات والمنخرطين فيها – في التجمع مع الآخرين وهو حق يحميه البند 11 من الاتفاقية الأوروبية.

---

<sup>21</sup> إذا كانت غاية السلطات من تقييد التعاون الدولي أنه يركز بشكل ضيق على الروابط المتلوية بالمنظمات المحظورة وتأثير النشاط الإجرامي الدولي، فإن هناك طرقاً أكثر فاعلية للتصدي لهذا الموضوع بدلاً من تنظيم الجمعيات. فالقوانين الجنائية وقوانين غسل الأموال تطبق على سبيل المثال على الكيانات القانونية وموجهة نحو مشاكل محددة. والمتطلبات التي تفرض قيوداً على الجمعيات لن تقوم إلا بالقليل لحل المشكلة المنظورة (خاصة عندما لا تفرض قيود مشابهة على الشركات). إضافة إلى ذلك من المحتمل أن هذه الأشكال من الشروط ستثقل على المنظمات التي تلتزم بالقانون وتعترف بأن عدداً قليلاً من الكيانات التي تسعى إلى خرق تشريعات غسل الأموال أو القوانين الجنائية ستفصح عن هذا للحكومة.

**ملخص**

نظراً للتطور السريع للقطاع غير الربحي أو القطاع الثالث في تركيا أصبح دور المؤسسات ومساهماتها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية أمراً أكثر أهمية. ولا ينحصر هذا النمط في تركيا فحسب؛ فالمؤسسات في أوروبا تناقش تكوين الإطار القانوني المشترك لمؤسسات المنفعة العامة لنشر النشاطات عبر الحدود وتعزيز نشاطاتها<sup>22</sup>.

وفي جميع الأحوال يواجه قطاع المؤسسات في تركيا صعوبات جمة نتيجة المسائل التي حددناها في هذا التقرير. ومن دون تمكين قوانين وأنظمة المؤسسات سيختفي هذا التقليد القيم ومعنى تخصيص الثروة الخاصة للصالح العام. لذلك فمن الضروري أن تمكن الأطر القانونية التي تمت مراجعتها المؤسسات من العمل ضمن أنظمة منطقية وواقعية على المستوى العملي لزيادة مساهمتها في المجتمع والصالح العام إلى الحد الأقصى.

---

<sup>22</sup> أنظر [www.efc.be](http://www.efc.be) لمزيد من المعلومات حول مسودة إطار عمل مؤسسات المنفعة العامة.