منظمة العفو الدولية
مذكرة إلى مجلس الشورى: قانون كيانات العمل الأهلي (المعروف بقانون الجمعيات)

رقم الوثيقة: MDE 12/025/2013

29 مايو 2013

فيما يلي تُقدم منظمة العفو الدولية إلى أعضاء مجلس الشورى تحليلاً وتوصيات بشأن مسودة قانون الجمعيات المصري، استناداً إلى التزامات مصر الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، ولاسيما تلك التي تنبثق من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لقد تم إدخال بعض التعديلات على المسودة السابقة التي علقت عليها منظمة العفو الدولية، إلا أن المنظمة يساورها القلق بشأن مسودة القانون، بصيغته الحالية الذي أعدَّته وزارة التنمية المحلية، وتم تعديله بعد مناقشات في مجلس الشورى في 30 إبريل/نيسان، ولا زال يحتفظ على أحكام لا تتماشى مع التزامات مصر الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير. وإذا ما تم إقرار هذا القانون فسوف يمنح السلطات صلاحيات واسعة يمكن استخدامها لانتهاك هذه الحقوق في الممارسة العملية.[1]

ويمكن لهذه الأحكام، في الممارسة العملية، أن تسمح للسلطات بتقييد أو قمع بحوث حقوق الإنسان والعمل الدعوى، الأمر الذي يشكل انتهاكاً للمعايير الدولية الخاصة بالمدافعين عن حقوق الإنسان.[2]
وإذا ما أقرَّ مجلس الشورى هذا القانون بصيغته الحالية، فإنه سيرسل رسالة إلى المصريين، فضلاً عن المجتمع الدولي، مفادها أنه لم يتغير شيء يُذكر منذ حقبة حسني مبارك، عندما كانت السلطات تنظر إلى المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان بعين الريبة بسبب عملها المتعلق بفضح الانتهاكات والتصدي لها.

القوانين والمعايير الدولية

إن حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير مصونتان في عدد من المعاهدات الدولية التي صدَّقت عليها مصر وأصبحت دولة طرفاً فيها. ففي عام 1982 صدقت مصر على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي تنص المادة 22(1) منه على أن "يكون لكل إنسان حق في حرية تكوين الجمعيات مع الغير"، بينما تنص المادة 19(2) على أن "يكون لكل إنسان حق في حرية التعبير يوليه حرية في طلب جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها, دون أي اعتبار للحدود، بالقول أو الكتابة أو الطباعة أو الفن أو بأية وسيلة أخرى يختارها."

وثمة أحكام مشابهة في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي صدَّقت عليه مصر في عام 1984، حيث تنص المادة 9 منه على أن "من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات"، و"يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح". وتنص المادة 10 على أنه "يحق لكل إنسان أن يكون وبحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون".

إن القانون الدولي هو الذي يحدد نطاق تقييد الحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات. وستوضح هذه الورقة بشكل أكثر تفصيلاً أن أحكاماً محددة في مشروع القانون لا تتوافق مع الطبيعة المحدودة لهذه القيود القانونية التي يجيزها القانون الدولي.

وفي مناقشة مسودة القانون الجديد، تحثُّ أيضاً منظمة العفو الدولية مجلس الشورى على احترام المعايير الدولية بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان، ومنها الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (المتعارف عليه باسم الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان). وتنص المادة 5 من الإعلان على أن حق كل شخص في تشكيل منظمات غير حكومية أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها، وفي الاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية. كما تنص المادة 13 على أن " لكل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية". وفي عام 2009 قدمت المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان تقريراً إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الحق في حرية تكوين الجمعيات، تضمَّن عدداً من النتائج والتوصيات المحددة فيما يتعلق بالقوانين الوطنية التي تؤثر على المنظمات غير الحكومية.[3] وسنبرز فيما سيأتي بعض هذه النتائج، ولكن التقرير بأكمله قد يكون لديه صلة بالقانون المقترح في مصر.

وقد علَّقت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان على أوجه انتهاك القانون الذي ينظم عمل الجمعيات في مصر للحق في حرية تكوين الجمعيات. وفي عام 2002 دعت اللجنة مصر إلى "مراجعة قوانينها وممارساتها لتمكين المنظمات غير الحكومية من أداء عملها بدون عوائق لا تتسق مع أحكام المادة 22 من العهد الدولي، من قبيل الترخيص المسبق وقيود التمويل وحل الجمعيات إدارياً."[4] وقد تعرَّضت اللوائح الصارمة المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية في مصر بموجب القانون الحالي للنقد من جانب عدد من هيئات معاهدات الأمم المتحدة على مدى العقد المنصرم، ومن بينها لجنة حقوق الطفل (2011)؛[5] واللجنة المعنية بحقوق العمال المهاجرين (2007)؛[6] واللجنة الفرعية لمنع التعذيب (2002).[7] إن قانون الجمعيات الجديد يعتبر فرصة مهمة لكي تتصدى السلطات المصرية لبواعث القلق وضمان احترام مصر لالتزاماتها الدولية لحقوق الإنسان.

وأخيراً، حثت منظمة العفو الدولية السلطات المصرية أيضاً على النظر في المعايير الدولية الأحدث بشأن حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة بالإجماع في 21 مارس/آذار 2013، وشاركت مصر في رعايتها.[8] ويدعو القرار " الدول على تهيئة بيئة آمنة ومواتية يمكن للمدافعين عن حقوق الإنسان

أن يعملوا فيها دون التعرض ل لعوائق وانعدام الأمن". (المادة 2). وذكر القرار بالتحديد أن القانون ذا الصلة يجب أن يتسق مع القانون الدولي، وشجبَ " ... فرض أي قيود على عمل وأنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان، يتم إنفاذها بطريقة منافية للقانون الدولي لحقوق الإنسان". (المادة 3).

التسجيل

يساور منظمة العفو الدولية القلق لأن السلطات، بموجب المسودة المقترحة، لا تزال تتمتع بصلاحيات رفض تسجيل الجمعيات. وبينما لم تصدر بعد اللائحة التنفيذية للإجراءات الدقيقة الخاصة بشأن تقديم طلبات التسجيل، فمازال يتعين على الجمعيات المصرية تقديم إخطارات بإنشائها، مزودة بخطاب مسجل، وأربع نسخ من أنظمتها الداخلية، ووثائق أخرى لإدخالها في السجل الرسمي للجمعيات عن طريق وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية (المواد 4-6).

وبموجب المادة 7، فإن أمام وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية مهلة 30 يوماً للنظر في ما إذا كانت أنشطة جمعية ما ستشكل انتهاكاً لحظر الأنشطة الواردة في المادة 10 (النشاطات "تكوين السرايا أو التشكيلات المسلحة"، أو "استهدف تحقيق ربح"). وإذا قضت الوزارة، في كلتا الحالتين، بأن الجمعية تنتهك القانون، فإنها يجب أن ترسل إخطاراً مكتوباً إلى المؤسسين تطلب فيه منهم تصحيح الانتهاك. وإذا لم يتخذ المؤسسون إجراءات في غضون 15 يوماً، فإنه يجوز للوزارة إحالة الأمر إلى محكمة إدارية. وإذا لم تعترض الوزارة في غضون 30 يوماً، فإن الجمعية تعتبر مسجَّلة. وتشعر منظمة العفو الدولية بالقلق لأن حق وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية في الاعتراض على أنشطة الجمعية، خلال 30 يوماً، يخضعها، فعلياً، إلى شكل من أشكال الإذن المسبق، وهو ما لا يتماشى مع المعايير الدولية.

وقالت المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان، إنه "ينبغي السماح للأفراد بتشكيل جماعات للمشاركة في أنشطة قانونية دون الحاجة إلى التسجيل ككيان قانوني"، وأنه لا ينبغي اشتراط هذا التسجيل إلا إذا كان الأشخاص المعنيون يرغبون في الاستفادة من الشخصية الاعتبارية للجمعية.[9] وتشير منظمة العفو الدولية إلى أن المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي و الحق في تكوين الجمعيات ذكر أن الدول ينبغي أن تطلب إخطاراً – وليس ترخيصاً مسبقاً – و"بناء على إجراء الإشعار تمنح الجمعيات الشخصية القانونية تلقائيًا حالما يخط المؤسسون السلطات بإنشاء منظمة".[10]

التمويل

يساور منظمة العفو الدولية القلق لأن مشروع القانون يمنح السلطات سلطة منع منظمات حقوق الإنسان في مصر من الوصول إلى مصادر تمويل من خارج مصر. فالمادة 13 تنص على أنه يحق لأي جمعية مسجلة بمقتضى القانون تلقي تمويل من مصادر مصرية ومواطنين أجانب مقيمين في مصر؛ إلا أن التمويل الأجنبي لمنظمات دولية يخضع للموافقة من قبل لجنة التنسيق المشكلة حديثاً، التي ورد عناصر تركيبها وصلاحيتها في المادة 53.

وبموجب مشروع القانون، تتمتع اللجنة التنسيقية، بسلطة رفض إخطار أية جمعية ذات تمويل أجنبي من قبل جمعيات دولية مسجلة في مصر في غضون 30 يوماً (المادة 13). ولا يحدد مشروع القانون الأساس القانوني الذي ينبغي أن يسترشد به قرار اللجنة، ولكنه يحدد أن اللجنة يجب عليها تقديم خطاب يحدد أسباب القرار. في حالة ما إذا فشلت الجمعية في الرد خلال 15 يوماً، فإنه يجب على اللجنة التنسيقية اللجوء إلى المحاكم، التي سوف تبت في الاعتراض خلال 15 يوماً.

ويشترط القانون أيضاً أن تقدم المنظمات الدولية، التي ليست لديها فروع في مصر، طلبات إلى اللجنة التنسيقية من أجل تمويل جمعيات مصرية، موضحة الغرض من البرامج، والأنشطة، والمشاريع (المادة 63). ويمكن للجنة التنسيقية أن ترفض الطلبات في غضون 60 يوماً؛ مع تقديم أسباب الرفض كتابياً. ولا يُحدد في مشروع القانون الأساس القانوني الدقيق لأسباب الرفض التي يجب على اللجنة التنسيقية الاسترشاد به باستثناء إشارة موجزة إلى الدستور والقانون.

وإذ يشير مشروع القرار إلى حق المنظمات الدولية في الطعن على القرارات، إلا أنه فشل في تحديد الإطار الزمني الذي يجب خلاله على المحاكم إصدار حكمها بشأن هذا الطعن. ويساور منظمة العفو الدولية القلق من أن هذه المتطلبات قد تثني المتبرعين المحتملين عن تمويل الجمعيات المصرية، وتأخر بشدة الحصول على التمويل. كما أن القانون يغفل ذكر حق الجمعيات المصرية في الحصول على تمويل من وكالات في الخارج – من غير المنظمات الدولية – مما قد يحد كثيراً من مصادر التمويل المتاحة أمام جمعيات حقوق الإنسان المصرية.

ويمنح مشروع القرار المقترح وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية سلطة منع المنظمات من جمع تبرعات على المستوى الوطني بواسطة الحملات التلفزيونية أو البريد أو 'الحفلات الخيرية'. وتنص المادة 14 على أنه يجوز للوزارة أن ترفض مثل تلك الأنشطة في غضون 15 يوماً من إخطارها من قبل المنظمات. وفي حالة اعتراض الوزارة، وعدم رد الجمعية، فإن محكمة إدارية تقوم عندئذ بإصدار حكم بشأن القرار في غضون 15 يوماً.

وفي الممارسة العملية، كانت السلطات المصرية في الماضي تستخدم أحكاماً مقيّدة بشأن التمويل الأجنبي لخنق المنظمات المصرية لحقوق الإنسان، فضلاً عن المنظمات الدولية. فالمادة 17 من القانون رقم 84 لعام 2002 تنص على أنه لا يجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج، ولا أن ترسل شيئاً مما ذُكر إلى الخارج، إلا بإذن من وزير التأمينات و الشؤون الاجتماعية. وتوضح اللوائح التنفيذية للقانون رقم 84 لعام 2002 أن الحصول على أموال من مصادر خارجية يتطلب الحصول على إذن من الوزير. وإذا لم تتم الموافقة على التمويل في غضون 60 يوماً، فإنه يتعين على الجمعية تجميد الأموال في الاحتياطي بانتظار الحصول على الموافقة (المادة 58).[11]

إن أشكال الضوابط هذه تخضع حالياً لتنفيذ صارم. فبموجب القانون رقم 84 لعام 2002، يجوز لوزارة التضامن الاجتماعي (التي أُعيدت تسميتها لتصبح "وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية") أن تقوم بحل المنظمة غير الحكومية إذا تبيَّن أنها حصلت على أموال من

طرف أجنبي بدون الحصول على إذن (المادة 42).[12] ويعاقب القانون رقم 84 لعام 2002 بشكل خاص على تلقي تمويل أجنبي بدون موافقة الوزارة. ويحدد القانون عقوبة تصل إلى السجن لمدة ستة أشهر مع دفع غرامة (المادة 76 (2)).

وظلت منظمات حقوق الإنسان المصرية المسجلة بموجب القانون رقم 84 لعام 2002 تواجه خطر حلّها وملاحقتها قضائياً بشكل مستمر، وظلت تواجه قيوداً على عملها. فعلى سبيل المثال، وفي مارس/آذار 2013، قالت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان لمنظمة العفو الدولية إنه في السنتين الماضيتين استمرت الوزيرة في منعها من الحصول على تمويل أجنبي، وبالتالي تنفيذ خطط عملها.

وقالت المقررة الخاصة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان: "يتعين على الحكومات أن تسمح للمنظمات غير الحكومية أن تحصل على التمويل الأجنبي، ويجب ألا يكون الحصول عليه مقيدا إلا توخيا للشفافية، وامتثالا لقوانين سعر الصرف الأجنبي والجمارك السارية .ويمكن للقيود المفروضة على التمويل الأجنبي أن تحد من استقلالية وفعالية المنظمات غير الحكومية، لذلك ينبغي للدول مراجعة القوانين الحالية بغية تيسير الحصول على التمويل ...لا ينبغي للدول أن تشترط الحصول على إذن حكومي مسبق للتقدم بطلب للحصول أو تلقي تمويل من الخارج."[13]

وقال المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وحق تكوين الجمعيات "وينبغي أن تتمتع أي جمعيات مسجلة أو غير مسجلة بالحق في السعي إلى الحصول على الأموال والموارد وتأمينه من كيانات محلية وأجنبية ودولية تشمل الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية".[14] كما دعا قرار مجلس حقوق الإنسان بشأن حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، الذي اعتُمد في 21 مارس/آذار 2013، الدول إلى ضمان: "أن مصادر التمويل المحتملة الموجهة إلى دعم عمل المدافعين عن حقوق الإنسان لا تخضع لأي قيود تُفرض بشكل تمييزي" (المادة 9).[15]

التدخل

تشعر منظمة العفو الدولية بالقلق أيضاً لأن مشروع القانون يسمح بالمراقبة والتدخل غير المبرر في عمل المنظمات من قبل وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية أو الاتحاد الإقليمي.[16] فعلى سبيل المثال، تنص المادتان 15 و18 على أن المنظمات يجب أن تقدم نسخة من حساباتها وتقارير برامجها، ومصادر تمويلها إلى الاتحاد الإقليمي، ونسخة من حساباتها إلى وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية. وتتمتع الوزارة بسلطة إبلاغ المنظمة بأية اعتراضات على قراراتها في غضون 15 يوماً. وإذا لم تتخذ الجمعية إجراءات في غضون 15 يوماً أخرى، فإن الوزارة يمكن أن تحيل المسألة إلى المحكمة. وإل جانب ذلك، فإن المادة 16 من مشروع القانون تسمح لأي فرد، أو جمعية، أو هيئة، بفحص سجلات أنشطة الجمعية بعد تقديم طلب لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية أو الاتحاد الإقليمي.

وفي الوقت الذي يمكن أن يكون فيه تدقيق سجلات الجمعيات من قبل الهيئات المستقلة لضمان الشفافية والمساءلة أمراً مشروعاً، فإن إمكانية استخدام مثل تلك الإجراءات للتدخل في العمل المشروع للمنظمات غير الحكومية أمر يبعث على القلق. وفي هذا الصدد أشارت المقررة الخاصة للأمم المتحدة إلى أن مثل "هذا الإجراء لا ينبغي أن يكون تعسفيًا ويجب أن يحترم مبدأ عدم التمييز والحق في الخصوصية وألا يعرض للخطر استقلال الجمعيات وسلامة أعضائها."[17]

المنظمات غير الحكومية الأجنبية وعلاقتها بالهيئات الوطنية

تُعرب منظمة العفو الدولية عن قلقها العميق لأن مشروع القانون المقترح من شأنه أن يعرقل إمكانية قيام المنظمات غير الحكومية الدولية بتنفيذ أنشطة في البلاد. وفي الممارسة العملية، يمكن أن يُفسَّر ذلك على أنه رفض منح أية منظمة دولية لحقوق الإنسان تنتقد سجل الحكومة تصريحاً بالعمل في البلاد.

ويُخضع مشروع القانون عملية تسجيل المنظمات غير الحكومية الدولية لنظام مختلف عن النظام المطبَّق في المنظمات المصرية. ويُنشئ القانون لجنة تنسيقية ويمنحها سلطات واسعة على التسجيل والأنشطة ومصادر التمويل الخاصة بالمنظمات غير الحكومية الدولية.[18] كما منحت اللجنة التنسيقية أيضاً سلطات واسعة بشأن التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية الدولية، وتمويل الجمعيات المصرية غير الحكومية من مشاريع الإغاثة الأجنبية.

وتنشأ اللجنة التنسيقية بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ويرأسها " الوزير المختص"، وتضم فى عضويتها "أربعة من ممثلى الوزارات والجهات المعنية"، يتم اختيارهم من قبل الوزراء المعنية، إلى جانب أربعة ممثلين عن المجتمع المدني. وقد يعتمد أيضاً على خبراء يتم تحديدهم من قبل أعضاء اللجنة (المادة 53).

وتعرب منظمة العفو الدولية عن قلقها العميق لأن اللجنة التنسيقية، من المرجح في الواقع العملي، أن تضم ممثلين عن أجهزة المخابرات. فعلى أقل تقدير، فإن "الوزارات والجهات المعنية" من المرجح أن تضم ممثلين من وزارة الداخلية، التي من الناحية العملية كانت تدقق في طلبات تسجيل المنظمات غير الحكومية أبان حكم مبارك. وإذا كان الأمر كذلك، فإن هذه المادة من شأنها أن توفر أساساً قانونياً لعودة ممارسات حقبة مبارك من حيث إحكام السيطرة على أنشطة المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان.

وتنص المادة 54 على أنه يجب على المنظمات الدولية غير الحكومية تقديم طلباتها للحصول على التسجيل إلى اللجنة التنسيقية، وأشارت إلى أن الإجراءات المتعلقة بتقديم الطلبات ستُحدد في اللوائح التنفيذية (لم تُنشر بعد).[19] وتمضي المادة لتنص على أن نشاط المنظمات المرخصة يجب أن يكون متفقا مع الدستور والقانون المصري. ولا يجوز للمنظمات غير الحكومية الدولية القيام بأية أنشطة في مصر إذا كان نشاطها "من الأنشطه الحزبيه التى تقوم بها الاحزاب السياسية أو تخل بالسيادة الوطنية" (المادة 59).

وفضلاً عن ذلك، يُسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية أن تنفق أموالها في السعي لتحقيق أهدافها طالما تلك الأنشطة تتماشى مع الأنشطة "المصرح لها"، وفقاً للدستور والقانون (المادة 60). وتشعر منظمة العفو الدولية بالقلق من أن هذه النصوص الغامضة والفضفاضة قد تفسر على أن أي أنشطة تزمع المنظمات الدولية غير الحكومية القيام بها يجب فحصها مسبقاً من قبل اللجنة التنسيقية. وربما تستخدم أيضاً للحيلولة دون قيام منظمات حقوق الإنسان الدولية بأنشطة مشروعة لتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان والإبلاغ عنها، والقيام بحملات لوضع حد لها.

وتفتح هذه النصوص أيضاً الباب أمام السلطات للحيلولة دون قيام المنظمات الدولية غير الحكومية بأنشطة في مجالات الحق في حرية التعبير، والتمييز ضد المرأة والأقليات، استناداً على أن مثل تلك الأنشطة تتعارض مع نصوص الدستور التي، من الناحية العملية، قد تحد من هذه الحقوق. ومثل هذه النصوص، تشمل المادة 44، التي تحرم " الإساءة أو التعريض بالرسل والأنبياء كافة". والمادة 219، التي تعرف 'مبادئ الشريعة الإسلامية' بأنها تشمل "أدلتها الكلية، وقواعدها الأصولية والفقهية، ومصادرها المعتبرة".

وبموجب المادة 62 من مشروع القانون، فإن المنظمة الدولية عليها أن تقدم للجنة التنسيقية تقرير إنجاز نصف سنوي بشأن أنشطتها، وتقرير المحاسبة المالية السنوي – وأي تقارير أو بيانات أو معلومات تطلبها اللجنة المذكورة. وعلى المنظمات الدولية أيضاً تزويد الاتحاد الإقليمي بنسخ منها.

وفي حال إذا ما اعترضت اللجنة التنسيقية على أنشطة أي منظمة أجنبية أو مشروع تمويل، فقد تُخطر المنظمة بذلك بخطاب مسجل. وإذا لم تقم المنظمة بمعالجة المخالفة المفترضة، فقد تقوم اللجنة التنسيقية بفحص سجلات المنظمة المالية والإدارية. وإذا لم تُصلح المنظمة من أنشطتها، فقد تلجأ اللجنة التنسيقية للمحكمة كي تطلب تعليق أنشطة المنظمة انتظاراً لقرار نهائي.

ويتعين على المنظمات غير الحكومية الدولية التي أُنشأت وفقاً لمعاهدة أو اتفاقية دولية صدَّقت عليها مصر، أن تقدم طلبات إلى اللجنة التنسيقية (المادتان 54 و56) للعمل في مصر. ويتعين على لجنة التنسيق إصدار قرار في غضون 30 يوماً. ويعني عدم الرد في غضون 30 يوماً أن المنظمة غير الحكومية الدولية قد حصلت على صفة قانونية. وفي حالة الاعتراض، يجوز للمنظمة غير الحكومية الدولية أن تلجأ إلى المحكمة ما لم تنص المعاهدة أو الاتفاقية الدولية عل خلاف ذلك. ويمكن للمنظمات الدولية غير الحكومية التي لم تُنشأ طبقاً لمعاهدة أو اتفاقية أن تمارس أنشطتها إذا ما حصلت على إذن بذلك من قبل اللجنة التنسيقية، في حال إذا ما فشلت اللجنة في الرد على طلبها في غضون 60 يوماً؛ أو استناداً على أمر من المحكمة (المادتان 54 و 57).

وفي حالات توقف المنظمات الدولية غير الحكومية عن ممارسة أنشطتها في مصر استناداً على حكم محكمة أو بمحض قراراها، يكون لدى المنظمة خيار تحويل أموالها خارج البلاد أو تحويلها إلى جمعية وطنية تنشط في نفس المجال (المادة 64). ولا يحدد القانون ما إذا كان يجب أولاً الحصول على إذن من اللجنة التنسيقية لتحويل الأموال إلى منظمة محلية.

وتفرض المادة 14 والمادة 64، من مشروع القانون المقترح، قيوداً على تلقي التمويل الأجنبي من المنظمات غير الحكومة الدولية، التي يتعين عليها تقديم طلب إلى اللجنة التنسيقية. فموجب المادة 64، تقوم اللجنة التنسيقية بالرد في غضون 60 يوماً من وقت تقديم المنظمة لطلبها. وفي حال رفض طلب التمويل، فقد تقوم المنظمة بالطعن على قرار الرفض أمام المحكمة.

وبموجب مشروع القانون، لا يجوز لأي جهاز حكومي مصري القيام بأية أنشطة أو مشروعات مع وكالات أو هيئات أجنبية، ما لم يتم إبلاغ اللجنة التنسيقية (المادة 58). ويجوز للمنظمات غير الحكومية الوطنية أن تتعاون مع المنظمات غير الحكومية الدولية، مادام النشاط لا يتناقض مع الأهداف المعلنة للمنظمات غير الحكومية الوطنية، وشريطة إخطار اللجنة التنسيقية (المادة 12).

في الوقت الراهن يتعين على المنظمات غير الحكومية الدولية التي تود أن تقوم بأنشطة في مصر أن تقدم طلباً إلى وزارة الخارجية.[20] وبموجب المواد 5-7 من اللوائح التنفيذية في القانون رقم 84 لعام 2002، فإن وزارة الخارجية ينبغي أن ترد على هذه الطلبات في غضون أيام، وتسمح وزارة الشؤون الاجتماعية بالأنشطة في غضون 15 يوماً من تلقي تقرير وزارة الخارجية.

بيد أن السلطات المصرية، في الممارسة العملية وببساطة، لا تردُّ على الطلبات الرسمية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية الدولية للعمل في مصر. وقد أرغم ذلك من الناحية الفعلية هذه المنظمات على العمل في برزخ قانوني، أي بدون موافقة رسمية، ولكن بدون رفض رسمي لطلبها. ويساور منظمة العفو الدولية القلق من أن من المرجح أن يتم تطوير نظام مشابه، إن لم يكن أسوأ، بموجب مشروع القانون المقترح.

وفي يوليو/تموز 2011 أطلقت الحكومة المصرية تحقيقاً في قضية التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية. وقد أدى التحقيق في سلسلة غير مسبوقة من المداهمات على منظمات المجتمع المدني في ديسمبر/كانون الأول 2011، بينها خمس منظمات دولية ومنظمتان مصريتان لحقوق الإنسان.[21] كما أُطلق التحقيق في وقت تصاعد فيه التوتر بين الحكومتين المصرية والأمريكية بشأن تمويل الحكومة الأمريكية للمجتمع المدني، والخطر من احتمال أن يتوقف استمرار المساعدات العسكرية الأمريكية إلى مصر، جزئياً، على سجل السلطات في مجال حقوق الإنسان. وعقب المداهمات، تم تقديم 43 موظفاً في المنظمات الدولية إلى المحاكمة بتهمة العمل بدون تسجيل رسمي والحصول على تمويل أجنبي بدون إذن السلطات. ولا تزال المحاكمات مستمرة، في الوقت الذي دعت فيه منظمة العفو الدولية، مراراً، إلى إسقاط التهم.

ثمة مجال أمام السلطات المصرية لتنظيم المنظمات الأجنبية العاملة في البلاد، غير أن منظمة العفو الدولية تشعر بالقلق من أن أحكاماً كتلك الواردة في مشروع القانون الجديد تسمح للسلطات، في الممارسة العملية، بمنع المنظمات الأجنبية من الحصول على صفة قانونية في مصر. كما تشعر بالقلق من أن السلطات يمكن أن تستخدم الأحكام الواردة في مشروع القانون لقمع عمل المنظمات الدولية التي تسعى إلى

المساعدة في عملية الانتقال السياسي في مصر، ومراقبة سجل حقوق الإنسان وإعداد التقارير بشأنه. إن الطريقة التي يجري فيها تطبيق الأحكام الحالية تشكل انتهاكاً لالتزامات مصر الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. ولذا فإن منظمة العفو الدولية تحث مجلس الشورى على ضمان أن يتيح القانون الجديد للمنظمات الدولية التمتع التام بالحق في حرية التعبير والحق في تكوين الجمعيات في مصر.

وقالت المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان: "ينبغي عدم التمييز فيما يتعلق بأنواع الأنشطة المسموح بها بين المنظمات الوطنية والأجنبية"، و"ينبغي أن تخضع المنظمات غير الحكومية الأجنبية التي تضطلع بأنشطة حقوق الإنسان إلى مجموعة القواعد المطبقة على المنظمات غير الحكومية الوطنية؛ وينبغ تجن بمتطلبات تسجيل وتشغيل منفصلة."[22]

كما أن مقاربة القانون الجديد للمنظمات غير الحكومية الدولية يتناقض مع الممارسات الفضلى التي حددها المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، والذي يوصي أن "تشكيل فروع للجمعيات أو جمعيات أجنبية أو نقابات أو شبكات من الجمعيات، بما في ذلك ما يشكل على الصعيد الدولي، ينبغي أن يخضع لإجراء لإشعار ذاته [المتَّبع مع الجمعيات الوطنية]."[23]

العقوبات الجنائية وحل الجمعيات

لا يزال يساور منظمة العفو الدولية القلق من أن القانون المقترح يفرض غرامات ثقيلة، ويمهد أيضاً الطريق لحل المنظمات التي وُجدت مخالفة لأحكام القانون. وعلاوة على ذلك، فإن منظمة العفو الدولية تشعر بالقلق من أن قانون العقوبات يمكن تطبيقه على الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، إذا كانت العقوبة أشد في قانون العقوبات.

فطبقاً لمشروع القانون، فإنه يُعاقب على تلقي أموال من الخارج أو إرسال أموال إلى الخارج، دون الحصول على تصريح من اللجنة التنسيقية، بدفع غرامة تصل إلى 100,000 جنيه مصري (حوالي 14800 دولار أمريكي) (المادة 71).

وبموجب المادة 72 من مسودة القانون، يمكن معاقبة المنظمة، بما في ذلك حلها من قبل المحكمة، إذا خالفت أحكام القانون، بما في ذلك استخدام الأموال لأغراض غير تلك "التي أُنشأت من أجلها"، أو تلقِّي أموال أو تبرعات "بالمخالفة للأحكام الواردة بهذا القانون"، أو الانضمام إلى كيان أجنبي أو منظمة أجنبية "بمخالفة لأحكام هذا القانون".

وفي مثل تلك الحالات، يمكن للمحكمة الإدارية ما أن تسمح للجمعية أن تصحح المخالفات، أو وقف أنشطتها، أو تجميد عضوية "العضو المخالف" من مجلس الإدارة، أو تجميد مجلس الإدارة، أو حل الجمعية وتصفية أموالها. ولا تحدد مسودة مشروع القانون المقترح حق الجمعية في الطعن على مثل هذا القرارات.

وقد أوصى المقرر الخاص للأمم المتحدة بأن قرار تعليق عمل الجمعية أو حلها ينبغي أن يُتخذ فقط من قبل محكمة محايدة ومستقلة في حالة حدوث خطر واضح ووشيك ينتج عنه انتهاك صارخ للقوانين المحلية، وذلك وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.[24]

التوصيات

إن منظمة العفو الدولية تحث مجلس الشورى على الآتي:

■ ضمان أن يكون التشريع الذي سيحل محل القانون رقم 84 لعام 2002 متوافقاً مع القوانين والمعايير الدولية، بما فيها المادتان 19 و 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 10 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وإعلان الأمم المتحدة المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (المعروف باسم إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان).

■ ضمان أن يكفل القانون الجديد، بشكل خاص، تمكين المنظمات غير الحكومية من الاضطلاع بأنشطتها بدون عراقيل لا تتسق مع أحكام المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، من قبيل الحصول على إذن مسبق وقيود التمويل، وذلك بما يتسق مع الملاحظات الختامية للجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان لعام 2002.

■ توضيح أنه لا يُطلب من الأشخاص الذين يشكلون جمعيات تسجيل الجمعية إلا إذا أرادوا للجمعية التمتع بمزايا الشخصية الاعتبارية المنفصلة، وذلك بما يتسق مع توصيات المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان.

■ ضمان تمكين الأفراد، من حيث المبدأ، من المشاركة مع بعضهم بعضاً في أي نشاط قانوني بموجب القانون المصري، وأن يكون القيد الوحيد على الأنشطة من قبل الجمعيات متعلقاً بتلك التي تحظرها القوانين المصرية التي تتماشى مع حقوق الإنسان.

■ ضمان أن ينص القانون على أنه في أية محاولة من جانب السلطات لمنع التسجيل المنظمة أو تقييد أنشطتها أو تمويلها، فضلاً عن أية إجراءات لحلّها، فإن مسؤولية توضيح أن الإجراءات المقترحة لن تكون واسعة بشكل مفرط، وأنها ستكون ضرورية ومتناسبة مع الهدف الشرعي المحدد المنشود، وأن جميع مثل تلك التدابير تخضع للمراجعة من قبل محكمة مستقلة ومحايدة تستطيع أن ترفض فرض القيود التي لا يمكن تبريرها من قبل الحكومة بموجب المعايير الدولية.

■ ضمان عدم جواز رفض تسجيل المنظمة من قبل وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية واللجنة التنسيقية، أو أي هيئة حكومية أخرى إلا بتقديم وصف محدد وفردي كتابياً للأنشطة غير القانونية المفترضة بالإضافة إلى ضرورة وتناسب الإجراء المحدد الذي يُتخذ ضد المنظمة.

■

■ ضمان حق الأفراد الذين أُدينوا في الماضي بجرائم "مخلة بالشرف أو الأمانة" في تكوين جمعيات إذا استندت المحاكمة إلى ممارستهم السلمية لحقهم في حرية الضمير أو التفكير أو الرأي أو التعبير أو التجمع أو تكوين الجمعيات.

■ ضمان حق المنظمات غير الحكومية الأجنبية لحقوق الإنسان في العمل في مصر، وضمان حق المنظمات غير الحكومية المصرية في الانتماء إلى منظمات غير حكومية دولية، وفي تلقي تمويل من مصادر أجنبية، وذلك بما يتماشى مع توصيات المقررة الخاصة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان.

■ ينبغي خضوع المنظمات غير الحكومية الأجنبية التي تقوم بأنشطة حقوق الإنسان لمجموعة القواعد نفسها التي تنطبق على المنظمات غير الحكومية الوطنية؛ وينبغي تجنُّب التسجيل المنفصل والشروط التشغيلية؛

■ ينبغي ألا يُشترط على المنظمات غير الحكومية الحصول على إذن مسبق من الحكومة لطلب أو تلقي تمويل من الخارج؛

■ ضمان أن يُلزم القانون الوزارة المسؤولة عن تسجيل المنظمات غير الحكومية بالرد على طلبات المنظمات الأجنبية في الوقت المناسب.

■ ضمان أن تتسم عملية سن قانون يحل محل القانون رقم 84 لعام 2002 بالشفافية، وأن تشمل إجراء عملية تشاور حقيقية مع منظمات المجتمع المدني، ومنها منظمات حقوق الإنسان.

هوامش

[1] تم إجراء تعديلات طفيفة على مشروع القانون خلال شهر مايو 2013. غير أن مخاوف منظمة العفو الدولية مازالت قائمة بشأن مسودة مشروع القانون التي وضعت في شهر إبريل.

[2] تُبرز هذه الوثيقة بواعث القلق الرئيسية لمنظمة العفو الدولية. بيد أن عدم ذكر نص مقترح في هذه الوثيقة يجب ألا يُفهم بأنه يخلو من بواعث القلق بالضرورة. كما أن المنظمة على علم أيضاً بأن هناك مشروع قوانين منفصلة بشأن الجمعيات ويتضمن أحكاماً تقييدية مشابهة وإضافية .

[3] تقرير المقررة الخاصة المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان إلى الجمعية العامة (رقم الوثيقة: UN Doc: A/64/226)، بتاريخ 4 أغسطس/آب 2009.

[4] أنظر الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان: مصر، بتاريخ 28/11/2002 (رقم الوثيقة: UN Doc: CCPR/CO/76/EGY)، 8 نوفمبر/تشرين الثاني 2002، الفقرة 21.

[5] أنظر الملاحظات الختامية: مصر (رقم الوثيقة: UN Doc: CRC/C/EGY/CO/3-4) بتاريخ 20 يونيو/حزيران 2011، الفقرتان 32-31.

[6] أنظر الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم (رقم الوثيقة: UN Doc: CMW/C/EGY/CO/1) بتاريخ 25 مايو/أيار 2007، الفقرة 9.

[7] لم تشر اللجنة إلى قانون محدد، وإنما إلى "القيود القانونية والعملية المفروضة على أنشطة المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان". أنظر النتائج والتوصيات الصادرة عن لجة مناهضة التعذيب (رقم الوثيقة: UN Doc: CAT/C/CR/29/4)، بتاريخ 23 ديسمبر/كانون الأول 2002، الفقرة (5 (i.

[8] 7 أنظر الوثيقة رقم: A/HRC/22/L.13

[9] المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان، تقرير إلى الجمعية العامة (رقم الوثيقة: UN Doc: A/64/226)، بتاريخ 4 أغسطس/آب 2009، الفقرات 66-59 و 104-103.

[10] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، مينا كياي (رقم الوثيقة: UN Doc: A/HRC/20/27)، بتاريخ 21 مايو/أيار 2013، الفقرة 58.

[11] تشير اللوائح التنفيذية إلى أنه يجوز للمنظمات أن تتلقى أموالاً من السلطات المصرية، أو المنظمات الأجنبية المرخَّصة، شريطة أن تقوم بإخطار وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية باسم المتبرع وقيمة التبرع (المادة 56).

[12] تشير المادة 42 إلى المادة 16، التي تنص على أنه يجوز للجمعيات الانضمام إلى هيئة تتمركز خارج مصر أو المشاركة فيها أو الانتماء إليها شريطة أن تقوم بإخطار وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية، وألا تعترض الوزارة على ذلك، كتابياً، في غضون 60 يوماً.

[13] تقرير المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان، إلى الجمعية العامة (رقم الوثيقة: UN Doc: A/64/226)، بتاريخ 4 أغسطس/آب 2009، الفقرتان 123-124

[14] .14 أنظر الوثيقة رقم A/HRC/20/27، الفقرة 68.

[15] أنظر الوثيقة رقم: A/HRC/22/L.13

[16] وصف في المادة 1 من مشروع القانون بأنه اتحاد طوعي ، أنشأته المنظمات ويخضع للقانون الساري في نفس المحافظة.

[17] أنظر الوثيقة رقم: A/HRC/20/27، الفقرة 65.

[18] تستطيع المنظمات الدولية غير الحكومية فقط، وبشكل فعلي، تأجير المباني وغيرها من البنية الأساسية كي تمكنها القيام بأنشطتها إثر حصولها على إذن من اللجنة التنسيقية (المادة 61). وتمنع المنظمات الدولية غير الحكومية أيضاً من القيام بأي أنشطة في مقراتها الرئيسية غير تلك التي سمحت بها اللجنة التنسيقية.

[19] يقسم مادة 56 مشروع القانون منظمات غير حكومية الدولية إلى مؤسسات إنشاءها على أسس الاتفاقيات الدولية أو المعاهدات الدولية, وسترد اللجنة التنسيقية إلى طلبها في غضون 30 يوماً, ومنظمات أجنبية أخرى, وسترد اللجنة التنسيقية إلى طلبها في غضون 60 يوماً.

[20] تفاصيل عملية تسجيل المنظمات غير الحكومية الدولية مذكورة في اللوائح التنفيذية للقانون رقم 84 لعام 2002 (رقم 178 لعام 2002).

[21] المنظمات غير الحكومية الدولية التي تمت مداهمتها هي: المعهد الديمقراطي الوطني، والمعهد الجمهوري الدولي، وبيت الحرية (فريدم هاوس)، والمركز الدولي للصحفيين، ومقراتها في الولايات المتحدة، ومؤسسة كونراد أديناور سيتفتونغ، ومقرها في ألمانيا. كما شملت ما لا يقل عن منظمتين مصريتين لحقوق الإنسان وهما المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، ومرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان.

[22] تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان إلى الجمعية العامة (رقم الوثيقة: UN Doc: A/64/226)، بتاريخ 4 أغسطس/آب 2009، الفقرتان 122 و 126.

[23] أنظر الوثيقة رقم: A/HRC/20/27 ، الفقرة 59.

[24] أنظر الوثيقة رقم: A/HRC/20/27، الفقرة 100.