

بيان عام - منظمة العفو الدولية

رقم الوثيقة: MDE 12/0715/2019

16 يوليو/تموز 2019

مصر: مشروع القانون الجديد للمنظمات غير الحكومية يُبقي على الجوهر القمعي للقانون القديم

قالت منظمة العفو الدولية اليوم إن مشروع "قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي" الذي أقره مجلس النواب (البرلمان) المصري أمس يُبقي على الجوهر القمعي للقانون الساري حالياً، الصادر عام 2017، وإن من شأن هذا المشروع أن يساعد في استمرار الحملة المدمرة ضد المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني المستقلة. ينبغي على الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي أن يرفض التصديق على مشروع القانون، وأن يأمر بتعديله بحيث يكون متماشياً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.¹

وكانت وزارة التضامن الاجتماعي المصرية قد صاغت مشروع القانون ليحل محل قانون المنظمات غير الحكومية الساري حالياً، وهو القانون المعروف سابقاً بالقانون رقم 70 لسنة 2017، وذلك بناءً على توجيهات الرئيس واستجابةً للانتقادات الواسعة للقانون الحالي. وفي مايو/أيار 2019، قدّمت الوزارة مشروع القانون إلى مجلس النواب، الذي أقرّها يوم 15 يوليو/تموز. ويتعين على الرئيس مراجعة مشروع القانون والتصديق عليه في غضون 30 يوماً، وإذا لم يرفضه، يصبح قانوناً نافذاً بعد ذلك.

وقد حلّلت منظمة العفو الدولية نصوص مشروع القانون الجديد، الذي تضمن 98 مادة، وقارنته بنصوص القانون رقم 70 لسنة 2017. وبالرغم من أن المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون الجديد تدّعي أن واضعي المشروع قد أخذوا بعين الاعتبار أوجه القصور في قانون عام 2017، وضمنوا توافق المشروع مع المعايير الدولية، فإن تقييم منظمة العفو الدولية هو أن المشروع قد أبقى في الأغلب الأعم من نصوصه على معظم البنود القمعية في قانون عام 2017، وأن معظم التعديلات كانت شكلية.

ومن أبرز التعديلات الظاهرة إلغاء البند الذي كان ينصّ على التهديد الصريح بفرض عقوبات بالسجن على أعضاء المنظمات غير الحكومية الذين يتلقون تمويل أجنبي بدون إذن من السلطات، من بين نشاطات أخرى. إلا إن مشروع القانون يشير إلى تشريعات أخرى يمكن استخدامها، أو سبق أن تم استخدامها بالفعل، لمحاكمة وسجن مدافعين عن حقوق الإنسان استناداً إلى تهم مُبهمة وفضفاضة للغاية، ومنها "قانون مكافحة الإرهاب" القمعي.

ويخالف مشروع القانون الجديد، شأنه شأن القانون الحالي،² أحكام الدستور المصري الصادر عام 2014، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"،³ و"الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب"،⁴ و"الميثاق العربي لحقوق الإنسان"،⁵ وجميعها معاهدات لحقوق الإنسان صدّقت عليها مصر، وأدرجت في الدستور المصري باعتبارها مصدراً قانونياً.⁶

نطاق العمل لنشطاء المنظمات غير الحكومية

لا يتضمن مشروع القانون الجديد نصاً صريحاً يلزم المنظمات غير الحكومية بأن تعمل "وفقاً لخطة الدولة واحتياجاتها التنموية وأولوياتها"، كما هو الحال في قانون عام 2017. إلا إنه يبدو أنه أعد لكي يحد بشكل أساسي من دور المنظمات غير الحكومية في توثيق انتهاكات حقوق الإنسان ومحاسبة السلطات. فالمشروع يفرض قيوداً لا مبرر لها على قدرة المنظمات غير الحكومية على تحديد أغراضها ومجالات عملها، ويقصر نطاق أعمالها على "تنمية المجتمع".

¹ للاطلاع على توصيات طبيعة التعديلات المطلوبة، انظر: منظمة العفو الدولية، "مصر: رسالة مفتوحة إلى وزير الخارجية بشأن تعديل القانون رقم 70 لسنة 2017" (رقم الوثيقة: MDE 12/9404/2018)، 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2018. مُتاح على الرابط:

<https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1294042018ARABIC.PDF>

² للاطلاع على تحليل لقانون عام 2017، انظر: منظمة العفو الدولية، "مصر: التوقيع على مشروع قانون جديد للمنظمات غير الحكومية بمثابة "أمر إعدام" على جماعات حقوق الإنسان المصرية" (رقم الوثيقة: MDE 12/5171/2016)، 18 نوفمبر/تشرين الثاني 2016. مُتاح على الرابط:

<https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1251712016ARABIC.PDF>

³ "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 22 ومواد أخرى.

⁴ "الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب"، المادة 10 ومواد أخرى.

⁵ "الميثاق العربي لحقوق الإنسان"، المادة 28 ومواد أخرى.

⁶ تنص المادة 93 من الدستور المصري الصادر عام 2014 على أن "تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تُصدّق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة".

ويبقى مشروع القانون الجديد على حذر المنظمات غير الحكومية من إجراء بحوث ونشر نتائجها بدون إذن حكومي مُسبق. كما يمنح السلطات صلاحيات واسعة لحل المنظمات غير الحكومية وتعرض أعضائها للمحاكمة الجنائية، استناداً إلى تهم مُبهمة وفضفاضة من قبيل "الإخلال بالنظام العام" و"الإضرار بالأمن القومي". ويتبين من مراجعة لخطاب الحكومة، ولآلاف المحاكمات، أن التظاهر السلمي، ونشر مقالات تنتقد الحكومة، وتنظيم أنشطة كسب التأييد عن قضايا حقوق الإنسان، تُعتبر كلها، من وجهة نظر الحكومة، أمثلةً للأنشطة التي تُخل بالنظام العام وتضر بالأمن القومي.

تشكيل الجمعيات وتسجيلها

تشير المادة 3 من مشروع القانون الجديد إلى أن تسجيل الجمعية الأهلية لا يتطلب سوى قيام المؤسسين بإخطار السلطات. إلا إن المادة 10 تمنح الحكومة الحق في رفض تسجيل الجمعية خلال 60 يوماً من تاريخ الإخطار، إذا تبين لها أن النشاطات التي تقترحها الجمعية مجرّمة بموجب قانون العقوبات أو أي من القوانين الأخرى، التي تقيد بلا مبرر وتجرّم الممارسة المشروعة للحق في حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها، وحرية التجمع السلمي. كما ينص المشروع على منح السلطات صلاحية رفض تأسيس الجمعية الأهلية استناداً لأسباب فضفاضة، من قبيل ممارسة أنشطة من شأنها الإضرار "بالوحدة الوطنية" أو "الإخلال بالنظام العام". ومن الناحية العملية، تشعر منظمة العفو الدولية بالقلق من أن هذا يُعد بمثابة إلزام للمواطنين بطلب إذن من السلطات لتشكيل جمعية أهلية. وبالإضافة إلى ذلك، يقتضي مشروع القانون الجديد من رئيس الوزراء إقرار اللائحة التنفيذية للقانون في غضون ستة أشهر، وعلى المنظمات غير الحكومية القائمة توفيق أوضاعها القانونية مع مشروع القانون في غضون سنة وإلا واجهت عقوبات.

ويُذكر أن الدستور المصري الصادر عام 2014 يكفل حق المواطنين في تكوين منظمات غير حكومية بمجرد إخطار السلطات بتأسيسها، ولا يتطلب الحصول على إذن من السلطات للقيام بذلك، حيث تنص المادة 75 من الدستور على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار".

وقد انتقد خبراء في الأمم المتحدة الأوضاع التي يتطلب فيها تكوين الجمعيات الحصول على موافقة حكومية مُسبقة وليس مجرد الإشعار البسيط. فعلى سبيل المثال، ذكر "مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات" أن "إجراء الإشعار" هو أفضل امتثالاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان من ضرورة الحصول على إذن مسبق من الحكومة، وأنه ينبغي على الدول تنفيذ ذلك الإجراء بحيث "تُمنح الجمعيات الشخصية القانونية تلقائياً حالما يخطر المؤسسون السلطات بإنشاء منظمة"⁷. وذكرت "مقرر الأمم المتحدة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان" أنه "ينبغي السماح للأفراد بتشكيل جماعات للمشاركة في أنشطة قانونية دون الحاجة إلى التسجيل بوصفها كيانات قانونية"، وأنه لا ينبغي أن يكون التسجيل إلزامياً إلا إذا رغب مؤسسو الجمعية في أن تكتسب شخصية اعتبارية قانونية مستقلة.⁸

التدخلات الإدارية

يُجيز مشروع القانون الجديد، شأنه شأن القانون الحالي، للسلطات التنفيذية أن تتدخل بلا مبرر في أعمال المنظمات غير الحكومية، حيث يمنح هذه السلطات صلاحية وقف أنشطة المنظمات غير الحكومية في أي وقت، وحل الجمعيات استناداً إلى مخاوف مُصاغة بشكل مُبهم. كما يقتضي مشروع القانون الجديد من الجمعيات المحلية والدولية الحصول على تصريح من السلطات من أجل التماس تمويل، سواء من مصادر محلية أو أجنبية.

ويغرض مشروع القانون الجديد عقوبات على موظفي المنظمات غير الحكومية الذين يثبت قيامهم بأفعال تخالف تلك الأحكام وغيرها. وتشمل تلك الأفعال أنشطة يكفلها الحق في حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها وحرية التعبير، مثل: تلقي أموال من جهات محلية أو أجنبية أو جمع تبرعات داخل مصر بدون تصريح من السلطات؛ وإجراء بحوث أو استطلاعات رأي ونشر نتائجها بدون موافقة السلطات؛ وممارسة أنشطة، بما في ذلك أنشطة مشتركة مع منظمات أجنبية غير حكومية، بدون تصريح من السلطات. وينص قانون عام 2017 على فرض عقوبات بالسجن لمدد أقصاها خمس سنوات على ممارسة تلك الأنشطة. ولا يتضمن مشروع القانون الجديد عقوبات السجن هذه، ولكنه ينص على فرض غرامات مالية، تتراوح بين 200 ألف جنيه ومليون جنيه مصري (ما بين 12 ألف و60 ألف دولار أمريكي) على من يُدان بممارسة تلك الأنشطة. وبالإضافة إلى ذلك، يشير مشروع القانون الجديد كذلك إلى تشريعات أخرى يمكن استخدامها، وسبق استخدامها بالفعل، لمحاكمة وسجن مدافعين عن حقوق الإنسان استناداً إلى تهم مُبهمة وفضفاضة، ومنها "قانون مكافحة الإرهاب".

وينص القانون الحالي على ضرورة إنشاء "الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية" يختص بالنظر في التصريح للمنظمات بتلقي أموال من جهات أجنبية أو محلية، ويجب أن يضم مجلس إدارة هذا الجهاز ممثلين لعدة أجهزة استخبارية وأمنية. إلا إن الجهاز المقترح لم يُشكل حتى الآن. وينص مشروع القانون الجديد على إنشاء جهاز مختلف، وهو "الوحدة المركزية للجمعيات والعمل الأهلي". ولا يحدد المشروع ما إذا كانت هذه الوحدة ستضم في عضويتها ممثلين لأجهزة استخبارية أو أمنية، ولكنه يشير إلى أن اللائحة التنفيذية للقانون سوف توضح هيكل الوحدة. وسوف تختص الوحدة "بالإشراف والرقابة على الجمعيات والاتحادات

⁷ "تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات"، 21 مايو/أيار 2012. وثيقة الأمم المتحدة رقم: A/HRC/20/27، الفقرة 58.

⁸ "تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان"، تقرير مُقدّم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، 4 أغسطس/آب 2009. وثيقة الأمم المتحدة رقم: A/64/226، الفقرات 59-66، و103-104.

والمؤسسات الأهلية والمنظمات الأجنبية غير الحكومية"، وكذلك بالتنسيق مع السلطات المعنية في حالة الاشتباه بأن إحدى الجمعيات متورطة في تمويل الإرهاب. وليس واضحاً مدى اتساع صلاحيات هذه الوحدة، إلا إن منظمة العفو الدولية تشعر بالقلق من أن صلاحيات الوحدة قد تُسهّل تدخل أجهزة أمنية واستخبارية في عمل المنظمات غير الحكومية.

وكما هو الحال في قانون عام 2017، يُجيز مشروع القانون الجديد أيضاً للسلطات المصرية صلاحية التدخل في تشكيل مجالس إدارات المنظمات غير الحكومية، عن طريق استبعاد أي مرشح من خوض الانتخابات إذا رأت "عدم توافر شروط الترشيح فيه".

ويُذكر أن المادة 75 من الدستور المصري الصادر عام 2014 تكفل الحق في حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها، وتنص بشكل قاطع على أن الجمعيات والمؤسسات الأهلية لديها الحق بأن "تمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، أو حلها أو حل مجلس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي".

كما أكد "مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات" على حق الجمعيات في السعي للحصول على أموال من جهات محلية وأجنبية ودولية، وتلقي هذه الأموال واستخدامها بدون عوائق أو قيود، حيث ذكر في تقريره: "ينبغي أن تتمتع أي جمعيات مُسجلة أو غير مُسجلة بالحق في السعي إلى الحصول على الأموال والموارد وتأمينها من كيانات محلية وأجنبية ودولية، تشمل الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية".⁹

وبالإضافة إلى ذلك، دعا مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة الدول، في قرار بشأن حماية المدافعين عن حقوق الإنسان اعتمد في 21 مارس/أذار 2013، إلى أن "تكفل عدم فرض قيود بشكل تمييزي على مصادر التمويل المحتملة التي تهدف إلى دعم عمل المدافعين عن حقوق الإنسان".¹⁰

خلفية

منذ عام 2011، اقترحت الحكومة المصرية سلسلة من القوانين القمعية بشأن المنظمات غير الحكومية، وبعد إقرار القانون رقم 70 لسنة 2017، شنت منظمات مصرية ودولية معنية بحقوق الإنسان حملةً ضده، وأعربت عن انتقادات لنصوصه، وترددت هذه الانتقادات في تصريحات "مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان"، وكذلك في تصريحات كيانات حكومية مؤثرة، مثل الاتحاد الأوروبي والإدارة الأمريكية.¹¹ وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2018، صرح الرئيس عبد الفتاح السيسي بأنه يدرك الحاجة إلى وضع قانون "أكثر توازناً للجمعيات الأهلية". وقد راجعت وزارة التضامن الاجتماعي القانون الحالي واقترحت تعديلات، استناداً إلى سلسلة من "جلسات الحوار الوطني"، التي أعدت في ظاهرها للتشاور مع المجتمع المدني، إلا إنه لم تكن هناك في الواقع مشاورات حقيقية مع منظمات مستقلة لحقوق الإنسان.

وقد أقر مجلس النواب مشروع القانون الجديد في وقت تواصل فيه السلطات حملتها القمعية على المنظمات المستقلة لحقوق الإنسان. فقد فرض قضاة التحقيق قرارات بمنع ما لا يقل عن 31 شخصاً من السفر، وبالحفظ على أموال 10 أشخاص وسبعية منظمات غير حكومية، وذلك ضمن تحقيق جنائي بشأن التمويل الأجنبي لمنظمات غير حكومية، في إطار القضية رقم 173 لسنة 2011. وإذا ما أحييت القضية للمحاكمة، فإن التهم، التي تتعلق جميعها بأنشطة مشروعة للمنظمات غير الحكومية، قد تؤدي إلى إصدار أحكام بالسجن لمدد طويلة، بما في ذلك السجن المؤبد، لعدد من مديري المنظمات غير الحكومية والعاملين بها.

⁹ "تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات"، 21 مايو/أيار 2012. وثيقة الأمم المتحدة رقم: A/HRC/20/27، الفقرة 68.

¹⁰ تقرير مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة بشأن حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، 12 إبريل/نيسان 2013. وثيقة الأمم المتحدة رقم: A/HRC/RES/22/6، الفقرة 9(ب).

¹¹ انظر، على سبيل المثال: مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "القانون القمعي الجديد للمنظمات غير الحكومية في مصر سيُلحق ضرراً بالغاً بحقوق الإنسان"، 1 يونيو/حزيران 2017. مُتاح على الرابط: <https://news.un.org/ar/audio/2017/06/366962>

وكذلك: جهاز الشؤون الخارجية بالاتحاد الأوروبي، "بيان بشأن قانون المنظمات غير الحكومية الجديد في مصر"، 31 مايو/أيار 2017. [بالإنجليزية]. مُتاح على الرابط: eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27183/statement-new-ngo-law-egypt_en

وأيضاً: السياسة الخارجية، "ترامب يتغاضى والسيسي يكسب: واشنطن فقدت نفوذها لدى القاهرة مع استمرارها في الموافقة على منح المعونات"، 10 أغسطس/آب 2018. [بالإنجليزية]. مُتاح على الرابط:

foreignpolicy.com/2018/08/10/trump-blinks-and-egypts-sisi-wins/

