

التوقيع على مشروع قانون جديد للمنظمات غير الحكومية بمثابة "أمر إعدام" على جماعات حقوق الإنسان المصرية

صرحت منظمة العفو الدولية اليوم بأن الرئيس السيسي يجب ألا يوقع على مشروع قانون صارم جديد خاص بالجمعيات، إذا ما تم تنفيذه، فسوف يعطي الحكومة سلطات استثنائية على المنظمات غير الحكومية، ويقضي على المجتمع المدني المستقل في مصر. وكان البرلمان قد وافق على مشروع القانون الذي تم إرساله قبل ثلاثة أيام للمراجعة القانونية من قبل مجلس الدولة، وبعد ذلك سيرفع إلى الرئيس لتوقيعه.

ومشروع القانون هو أكثر قمعية من مشاريع متعددة اطلعت عليها منظمة العفو الدولية منذ 2011، وهو أكثر تقييداً بكثير من قانون المنظمات غير الحكومية الحالي الذي صدر في عهد مبارك وهو القانون رقم 84 لعام 2002، كما أنه يتعارض مع دستور 2014 والتزامات مصر بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويأتي مشروع القانون في وقت تتعرض فيه منظمات حقوق الإنسان لتجميد الأرصدة، وحظر السفر، والاستجواب كجزء من التحقيقات الجنائية التي قد تفضي إلى أحكام بالسجن مدى الحياة على رؤساء المنظمات غير الحكومية وموظفيها.

والمشروع القانون الذي يضم 89 مادة، قدمه بطريقة رسمية عضو البرلمان عبد الهادي القصبي، وأتم البرلمان مناقشته وإقراره خلال يومين فقط. وفي الديباجة التي قدم بها القصبي مسودة القانون إلى البرلمان ذكر أن القانون المعمول به رقم 84 لعام 2002 تشوبه " عيوب لم تضمن التوازن اللازم لضمان الأمن القومي".¹

ومن بين أكثر النقاط صرامة في مشروع القانون الأحكام التالية: معاقبة إجراء البحوث الميدانية والدراسات الاستقصائية دون إذن حكومي بعقوبات تصل إلى السجن خمس سنوات، اشتراط مواعمة عمل المنظمات غير الحكومية مع أولويات الحكومة وخططها، وإعطاء السلطات صلاحيات واسعة لحل المنظمات غير الحكومية وإخضاع موظفيها للملاحقة الجنائية استناداً إلى مصطلحات غامضة وفضفاضة من بينها: " الإضرار بالوحدة الوطنية والإخلال بالنظام العام".

¹ المنصة، " يوميات صحفي برلماني: جولة جديدة من معركة السادات تحت قبة البرلمان " 13 نوفمبر/ تشرين الثاني 2016،

تجدها في: <https://almanassa.com/ar/story/3260>.

وقد ناقشت مشروع القانون لجنة برلمانية واحدة وفي جلسة مغلقة، ولكن لم تجر مشاورات مع أصحاب المصلحة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني؛ كما لم يكن هناك أي نقاش عام حول مشروع هذا القانون؛ على الرغم من أن سنّه سيكون له أثر مدمر وواسع النطاق على المجتمع المدني. فسوف يؤثر القانون - وفقاً لأرقام الحكومة - على 47 ألف منظمة غير حكومية تقدم الخدمات الاجتماعية الأساسية في وقت تجتاح البلاد صعوبات اقتصادية كبيرة، فضلاً عن حفنة من المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والتي تعد من بين الأصوات المعارضة القليلة المتبقية في الحياة العامة المصرية.

ومنذ 2011، اقترحت الحكومة سلسلة متعاقبة من مشاريع قوانين قمعية، قام المجتمع المدني المصري بدعم من المنظمات غير الحكومية الدولية بمعارضتها بنجاح في كل مرة. وقد أشار النائب القصيبي إلى ذلك عندما قال للبرلمان: " لقد حاولت الدولة منذ 2012 اقتراح قوانين تضمن هذا التوازن، ولكن للأسف، فشلت كل هذه المحاولات بسبب الضغوط الداخلية والخارجية".

وتحت مظلة العفو الدولية الرئيس عبد الفتاح السيسي على إلغاء هذا المشروع الذي يتناقض تماماً مع الدستور المصري، وينتهك التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان.

والدستور المصري الصادر في 2014 يضمن الحق في حرية تكوين الجمعيات وفقاً للمادة 75² التي تنص بشكل لا لبس فيه على أن المنظمات غير الحكومية: " تمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي".

كما ينتهك القانون الالتزامات التي تعهدت بها مصر بحرية عندما صدقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية³ وغيره من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي درجت أيضاً كمصدر للتشريع في الدستور المصري.⁴ وقد قبلت مصر في "استعراضها الدوري الشامل" لعام 2014 من قبل "مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة" ما لا يقل عن 13 توصية تحث الحكومة على مراجعة القانون الحالي رقم 84 لعام 2002؛ كي تجعله متماشياً مع القوانين والمعايير الدولية. ومع ذلك فإن مشروع القانون الذي أقره البرلمان هذا الأسبوع أكثر قمعاً بكثير من القانون الصادر في عهد مبارك، وسوف يؤدي إلى تدمير المجتمع المدني في مصر المحاصر بالفعل.

² تنص المادة 75 من دستور 2014 على أن: " للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي".

³ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 22.

⁴ المادة 93 من دستور 2014 تنص على أن " تلتزم الدولة باتفاقيات حقوق الإنسان الدولية، وعهودها وموائيقها التي صادقت عليها مصر، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للشروط المحددة".

تدخل السلطة التنفيذية:

وينص مشروع القانون على تدخل حكومي واسع النطاق في أعمال المنظمات غير الحكومية والتحكم. ويشترط على المنظمات غير الحكومية، المحلية منها والدولية، أن تطلب الإذن من السلطات للتسجيل، ولممارسة أنشطتها، وللبحث عن التمويل. فعلى سبيل المثال، ينص مشروع القانون على أنه يجب على المنظمات غير الحكومية الحصول على موافقة مجلس أمن وطني يضم أعضاء من أجهزة استخبارات مختلفة قبل قبولها أموال أجنبية أو محلية أو جمع الأموال محلياً. كما يشترط على المنظمات غير الحكومية المحلية المساهمة بنسبة 1% من أموالها في هيئة حكومية تسمى صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

وكان "مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات" قد أكد كذلك على حق المنظمات في التماس الدعم المالي وتلقيه دون أي عائق أو قيد، بقوله: " ينبغي أن يكون لأي جمعية مسجلة أو غير مسجلة الحق في التماس وتأمين التمويل والموارد من الكيانات المحلية والأجنبية والدولية، بما في ذلك الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية".⁵

وعلاوة على ذلك، فإن قرار مجلس حقوق الإنسان بشأن حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، الذي صدر في 21 مارس/ آذار 2013، يدعو الدول إلى " ضمان عدم فرض قيود تمييزية على مصادر التمويل المحتملة المتجهة إلى دعم عمل المدافعين عن حقوق الإنسان".⁶

أضف إلى أن مشروع القانون يفرض عقوبات صارمة تصل إلى السجن خمسة أعوام، وغرامة قدرها مليون جنيه مصري (65 ألف دولار)، على موظفي المنظمات غير الحكومية الذين يتبين أنهم ارتكبوا أعمالاً مخالفة لأحكام هذا القانون. وتشمل تلك الأعمال: تلقي التمويل الأجنبي أو المحلي أو جمع الأموال محلياً دون إذن من السلطات، وإجراء البحوث والدراسات الاستقصائية ونشر نتائجها دون موافقة السلطات، والقيام بأنشطة مشتركة مع المنظمات غير الحكومية الأجنبية دون إذن من السلطات، والقيام بأنشطة تعتبر " مضرّة بالوحدة الوطنية أو مخلة بالنظام العام".

وبالأساس يعطي مشروع القانون للحكومة الأدوات اللازمة للسيطرة على المنظمات غير الحكومية من خلال منحها سلطة إيقاف أنشطة المنظمات غير الحكومية في أي وقت، ومنحها صلاحيات حل المنظمات غير الحكومية لمجرد قيامها بعملها المشروع. وعلاوة على ذلك، ينص مشروع القانون على وجوب امتثال جميع أنشطة المنظمات غير الحكومية لخطط الحكومة ذات الأولوية، مما يقوض بشكل جوهري دور منظمات حقوق الإنسان في توثيق الانتهاكات ومساءلة السلطات.

⁵ تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات (UN Doc: A/HRC/20/27)، 21 مايو/ أيار 2012، الفقرة

التشكيل والتسجيل:

وبموجب هذا القانون، فإن تسجيل المنظمات غير الحكومية لا يتم بمجرد الإخطار، على النحو المحدد في المادة 75 من الدستور المصري، بل يتطلب إيداً مسبقاً من السلطات. إذ يعطي مشروع القانون للسلطات الحق في الاعتراض على تسجيل المنظمات غير الحكومية في غضون 30 يوماً من تاريخ الإخطار، إذا رأت أن أنشطة المنظمات غير الحكومية تجرم بموجب قانون العقوبات أو أي قوانين أخرى، بما في ذلك القانون القمعي لمكافحة الإرهاب.⁷ كما أنه يمنح السلطات صلاحية رفض إنشاء المنظمات غير الحكومية على أسس وشروط فضفاضة للغاية مثل " الإضرار بالوحدة الوطنية والإخلال بالنظام العام".

وكما ذكر أعلاه، فإن هذه الشروط والقيود تتعارض مع أحكام الدستور المصري، ومع التزامات مصر بموجب القانون الدولي. وقد انتقد خبراء الأمم المتحدة الحالات التي تتطلب موافقة الحكومة لتشكيل المنظمات، بدلاً من الإخطار البسيط. ومن أمثلة ذلك ما قاله "مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات" من أن إجراء الإخطار -بدلاً من الإجراء الذي يتطلب إيداً حكومياً مسبقاً - أقرب إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويلتزم به التزاماً تاماً، وأن على الدول أن تنفذ هذا الإجراء " كي تمنح تلقائياً الشخصية الاعتبارية للجمعيات في أقرب وقت من إخطار المؤسسين السلطات بإنشاء المنظمة".⁸

كما علق على ذلك المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان، قائلاً: "ينبغي أن يسمح للأفراد بالمشاركة في أنشطة قانونية دون الحاجة إلى التسجيل ككيانات قانونية"، واستطرد يقول: " إن التسجيل يجب أن يكون مطلوباً فقط إذا كان الأفراد الذين يشكلون المنظمة يرغبون في إنشائها كشركة ذات شخصية قانونية مستقلة".⁹

مصطلحات مبهمه فضفاضة وعقوبات ثقيلة:

يستخدم مشروع القانون مصطلحات فضفاضة ومبهمه جداً، تستطيع السلطات أن تستخدمها، بشكل تعسفي، في معاقبة وحل المنظمات غير الحكومية التي تنتقد الحكومة وتجاهر بالحديث حول انتهاكات حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، يفرض مشروع القانون عقوبات تصل إلى السجن لمدة خمس سنوات، وغرامة تصل إلى مليون جنيه (65 ألف دولار)، إذا تبين أن إحدى المنظمات غير الحكومية نفذت أنشطة " تضر بالوحدة الوطنية أو تخل بالنظام العام أو تؤثر على الأمن القومي". إن مراجعة لغة الخطاب الحكومي وكذلك آلاف الملاحظات القضائية، من وجهة نظر السلطات المصرية، تظهر أن الاحتجاجات السلمية، ونشر مقالات تنتقد

⁷ منظمة العفو الدولية، مذكرة: مسودة قانون مكافحة الإرهاب في مصر (رقم الوثيقة 12/2269/2015 MDE)

⁸ A/HRC/20/27، الفقرة 58

⁹ المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحالة من المدافعين عن حقوق الإنسان، تقرير إلى الجمعية العامة (UN Doc: A/64/226)، 4 أغسطس/ آب 2009، الفقرات 59-66 و 103 و 104.

الحكومة، وإجراء أعمال الدعوة هي أمثلة على الأنشطة التي اعتبرت السلطات أنها تضر بالوحدة الوطنية وتخل بالنظام العام.

حظر البحث الميداني دون إذن:

ومن أكثر أحكام القانون المثيرة لقلق منظمات حقوق الإنسان ما يتعلق بحظر المنظمات غير الحكومية التي تجري بحثاً ميدانية أو دراسات استقصائية دون الحصول على إذن مسبق من السلطات لكل بحث ميداني أو دراسة مسحية. وسيواجه موظفو أي منظمة غير حكومية تنتهك هذه الشروط عقوبة السجن لمدة تصل إلى خمسة أعوام، بل وربما يتم حلها. وسوف تطبق العقوبات نفسها إذا أجرت إحدى المنظمات غير الحكومية بحثاً أو دراسات ميدانية ونشرت نتائجها وما خلصت إليه دون تبادل هذه النتائج مع الحكومة أولاً، والحصول على إذن مسبق بنشرها. وهذه الأحكام تقوض تقويضاً تاماً دور منظمات حقوق الإنسان المستقلة الذي يتمثل في إجراء تقييم نقدي لسجل السلطات في مجال حقوق الإنسان من أجل التوصية بطرق لتحسين حالة حقوق الإنسان في البلد.

حظر التعاون مع المنظمات الأجنبية غير الحكومية دون إذن:

وينص مشروع القانون أيضاً على أنه لا يسمح للمنظمات المحلية غير الحكومية بالتعاون مع المنظمات الأجنبية غير الحكومية أو الانضمام إليها في القيام بأنشطة مدنية دون إذن حكومي. وسيواجه أي موظف في المنظمات غير الحكومية التي تنتهك هذه الشروط عقوبة بالسجن تصل إلى خمسة أعوام، وغرامة تصل مقدارها إلى مليون جنيه (65 ألف دولار)، وحل المنظمة غير الحكومية. كما ينص مشروع القانون، كذلك، على أنه يمكن للسلطات أن تأمر أي منظمة غير حكومية بإيقاف أنشطتها بناء على الشك في انتهاك المنظمة غير الحكومية لهذه الشروط - هذا ريثما يحال ملف المنظمة إلى المحكمة الإدارية، وإلى أن يصدر الحكم.

القيود الصارمة على المنظمات الأجنبية غير الحكومية

وينص مشروع القانون على إنشاء هيئة تسمى الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية، وهو هيئة أمنية تتألف من ممثلين عن مختلف أجهزة الاستخبارات والأمن، بما في ذلك من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية وجهاز المخابرات العامة، وهيئة الرقابة الإدارية. وهذه الهيئة مكلفة بمنح أذونات لتسجيل المنظمات غير الحكومية الأجنبية، وتجديدها كل ثلاث سنوات، فضلاً عن منح أذونات لأنشطتها وتمويلها.

وهذا الجهاز له أيضاً صلاحية الموافقة على أي تمويل أجنبي أو محلي للمنظمات المحلية أو الأجنبية غير الحكومية، وكذلك الموافقة على أي أنشطة للمنظمات المحلية غير الحكومية لجمع التبرعات. وينص مشروع القانون كذلك على أن اللجنة لديها 60 يوماً للموافقة على استلام الأموال الأجنبية. إذا لم يستجب في غضون 60 يوماً يعتبر هذا رفضاً. وهذا النص أكثر تقييداً بكثير من مشاريع القوانين السابقة، ومن القانون الحالي الذي يعتبر عدم استجابة السلطات بمثابة موافقة.

كما يضع القانون أيضاً قيوداً إضافية على المنظمات غير الحكومية الأجنبية من خلال النص على أنه يجب على المنظمات الأجنبية غير الحكومية الحصول على تصريح صريح من السلطات بالعمل ويجب تجديد هذا الإذن كل ثلاث سنوات. ويفرض مشروع القانون رسوم تسجيل عالية جداً تبلغ 300 ألف جنيه مصري (19 ألف دولار) تدفع كل ثلاث سنوات، وتزداد بنسبة 20% كل خمس سنوات. وكما هو الحال مع المنظمات المحلية غير الحكومية، يشترط القانون أن تساهم المنظمات الأجنبية غير الحكومية بنسبة 1% من تمويلها في هيئة حكومية هي " صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الأهلية ". أضف إلى أن مشروع القانون ينص على أن المنظمات الأجنبية غير الحكومية لا تستطيع القيام بأي أنشطة دون الحصول على الأذونات اللازمة من السلطات، وأن هذه الأنشطة يجب أن تتماشى مع خطة الدولة واحتياجاتها التنموية وأولوياتها.

وينص مشروع القانون أيضاً على أنه لا يجوز للمنظمات الأجنبية غير الحكومية القيام بأي أنشطة " ذات طابع سياسي " أو أنشطة يمكن أن " تؤثر على الأمن القومي أو النظام العام أو الآداب العامة أو الصحة العامة ".

كما يحظر القانون على أي منظمة أجنبية غير حكومية القيام بأنشطة تتعاون فيها مع منظمات غير حكومية أخرى دون إذن من السلطات. وكما هو الحال بالنسبة للمنظمات المحلية غير الحكومية، فإن مشروع القانون يتطلب من المنظمات الأجنبية الأهلية الحصول على الموافقة، إذا رغبت في إجراء أي بحث ميداني أو استقصاء، ويربط قدرتها على نشر نتائج أي مشروع بحثي بالحصول على موافقة مسبقة من اللجنة المنشأة حديثاً. وتصل العقوبات على مخالفة هذه الأحكام إلى السجن خمس سنوات وغرامة لا تتعدى مليون جنيه مصري (65 ألف دولار)، فضلاً عن حل المنظمة الأجنبية غير الحكومية.

وينص مشروع القانون أيضاً على أنه لا يمكن للمنظمات الأجنبية غير الحكومية توظيف أي خبراء أو موظفين أو متطوعين أجانب دون الحصول على تصاريح حكومية. ويجوز لوزير التضامن الاجتماعي أن يأمر بتجميد أنشطة المنظمة الأجنبية غير الحكومية أو بإلغاء تسجيلها، بعد التشاور مع اللجنة، إذا تقرر أنها قد انتهكت أيًا من أحكام القانون.

ومن الواضح أن للسلطات المصرية الحق في فرض لوائح على المنظمات الأجنبية لضمان الشفافية المالية والامتثال للنظم المصرفية والنقدية، والحماية من غسل الأموال وما إلى ذلك، وسن التشريعات وفقاً لذلك. ومع ذلك، غير أن مشروع القانون يتجاوز بكثير ما هو مناسب.

وقال المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان إنه " لا ينبغي التمييز بين أنواع الأنشطة المسموح بها بين المنظمات الوطنية والأجنبية"، وإن " المنظمات الأجنبية غير الحكومية التي تقوم بأنشطة حقوق الإنسان ينبغي أن تخضع لنفس مجموعة القواعد التي تطبق على المنظمات الوطنية غير

الحكومية؛ ويجب توافي اشتراطات التسجيل والتنفيذ المنفصلة¹⁰. كما أن أحكام القانون المتعلقة بالمنظمات الدولية غير الحكومية تتعارض أيضا مع الممارسات المثلى التي حددها المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، والذي ينصح بأن "إنشاء فروع للجمعيات أو الرابطة أو الاتحادات الأجنبية أو شبكات الجمعيات، بما في ذلك الدولية منها، يجب أن تخضع لنفس إجراءات الإخطار [المتبعة مع الرابطة الوطنية]" ¹¹.

¹⁰ A/64/226، الفقرتان 122 و 126

¹¹ A/HRC/20/27، الفقرة 59