هوامش القمع:
القيود المفروضة على نشاطات المنظمات غير الحكومية من قبل الحكومة المصرية

1. ملخص

ظلت الحكومة المصرية تفرض قيوداً شديدة على حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها طيلة أكثر من أربعة عقود؛ وبالرغم من أن الدستور المصري يحمي الحق في حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها، فقد عمدت الحكومة إلى استخدام مجموعة معقدة ومتشابكة من القوانين والمراسيم وسلطات الطوارئ لخنق أي ممارسة لهذا الحق؛ ومثالاً على ذلك، فإن القدرة على تأسيس أحزاب سياسية ونقابات مهنية مستقلة باتت تخضع لسيطرة صارمة، ورغم أن الحديث عن الإصلاح قد اكتسب زخماً منذ نهاية التسعينيات، فحتى وقت كتابة هذا التقرير لم يتم اتخاذ خطوات ملموسة تذكر في هذا الصدد.

وكان لهذه القيود الأثر في إعاقة نمو المجتمع المدني في مصر؛ فقد ظلت المنظمات غير الحكومية المصرية أمداً طويلاً ترزح تحت وطأة قوانين صارمة تثقل كاهلها وتعوق نشاطها، فضلاً عن البيروقراطية الحكومية التي كثيراً ما تتسم بالقصور والعداء لهذه المنظمات، والتدخل المتكرر من جانب قوات الأمن.[1] ورغم كل هذا، فقد ازداد عدد المنظمات غير الحكومية في مصر، واتسع نطاق أنشطتها، وتنامى أثرها.[2]

---

[1] في هذه الدراسة، نستخدم مصطلحي "المنظمة غير الحكومية" و"الجماعة" للإشارة إلى جميع منظمات المجتمع المدني المصري؛ أما المصطلحان "الجمعية" و"المؤسسة الأهلية" فهما يشيران إلى الشكلين الرئيسيين من الهياكل القانونية اللذين يمكن للمنظمات غير الحكومية المصرية أن تتخذهما بموجب القانون رقم 84 لسنة 2002.

[2] تم تسجيل زهاء 4000 جماعة في عام 1964؛ وبعد ذلك بأربعين عاماً، يرجح معظم المحللين المصريين أن يكون الرقم قد بلغ 17000 على الأقل؛ وهو رقم أقل من نظيره في الكثير من الدول المماثلة لمصر في الحجم. (المذكرة التفسيرية للقانون رقم 32 لسنة 1964، استخرجت نسخة منها في "مكتبة الشرق الأوسط للخدمات الاقتصادية"، القانون رقم 32 لسنة 1964 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ولائحته التنفيذية، أبريل/نيسان 2002.)

وفي يونيو/حزيران 2003، بعد 40 عاماً من القواعد التنظيمية الخانقة للمنظمات غير الحكومية، دخل قانون الجمعيات الأهلية الجديد (القانون رقم 84 لسنة 2002) حيز التنفيذ؛ ويناقش هذا التقرير آثار القانون الجديد على المنظمات غير الحكومية، كما يفحص العوائق الرئيسية الأخرى التي تحول دون تشكيل منظمات المجتمع المدني المصري، ونهوضها بعملها، ومحاسبتها، بناء على توثيق للصعوبات التي تلمسها نيف وثلاثون منظمة تعمل في مجالات تتراوح بين التوعية البيئية، ومحو الأمية، وتمكين المرأة، والخدمات المساندة للعمال الأطفال، والدعوة لقضايا حقوق الإنسان والأبحاث المتعلقة بها.

ومن بعض الأوجه، يمثل القانون رقم 84 لسنة 2002 تحسناً بالنسبة للقانون السابق الخاص بالجمعيات الأهلية؛ غير أن أحكامه – بل والأسلوب الفضفاض والتعسفي الذي يطبق به، وهو الجانب الأدعى لأن يستوقف الانتباه – تشكل انتهاكاً للالتزامات القانونية الدولية الواقعة على عاتق مصر، والتي توجب عليها إقرار حرية تكوين الجمعيات وإعلاء شأنها. ذلك أن القانون يحظر أي نشاط سياسي أو نقابي، ويجيز حل المنظمات غير الحكومية بموجب أمر إداري؛ كما يشكل استمراراً لطائفة من الممارسات الإدارية التدخلية التي تلجم التطور الطبيعي للأنشطة التنظيمية للمجتمع المدني، وسائل وفيرة للتدخل السياسي أو البيروقراطي. ويسهم القانون في ترسيخ نظام تُعامل فيه المنظمات غير الحكومية وكأنها أطفال لحكومة أبوية.

ولعل أخطر العوائق التي تحول دون ممارسة حرية تكوين الجمعيات بصورة مجدية في مصر تقع خارج إطار القانون رقم 84 لسنة 2002؛ وأولها هو دور أجهزة الأمن القوية التي دأبت على إعادة النظر في تسجيل المنظمات غير الحكومية بصفة روتينية، ورفض طلبات تسجيلها، وتدقيق النظر في زعمائها وأنشطتها وتمويلها؛ وهو دور ليس له أساس قانوني في قانون الجمعيات. وتحت الضغط والإلحاح، تبرر أجهزة الأمن قراراتها بتأويلات لـ"النظام العام" تتسم بالتهويل والمبالغة السافرة . أما الحائل الثاني فهو يتمثل في مجموعة من القوانين والمراسيم والقيود المتشابكة التي تقف حجر عثرة أمام ممارسة الحياة السياسية في مصر على نحو مجد خارج الهامش الذي تسمح به الحكومة، كما تبيح لوزارة التأمين والشؤون الاجتماعية رفض أي منظمة لا تحظى برضا الحكومة، أو حلها، أو مضايقتها. وقد بذل المجتمع المدني المصري والمحاكم المصرية محاولات متكررة لتوسيع هذا الهامش، ولكن الحكومة وقوات الأمن تسعى جهدها لإحباط هذه المحاولات.[3]

[3] ثمة حائل ثالث خارج عن إطار القانون يعوق ممارسة الحق في حرية التعبير بصورة مجدية، ولم نتناوله في هذا التقرير، وهو قدرة الحكومة على استخدام نفوذها على المؤسسات الدينية وغيرها، بما في ذلك وسائل الإعلام الرئيسية، لإثارة عداوة الجماهير للمنظمات غير الحكومية والنشطاء، وكثيراً ما يكون ذلك بحجة أنها تتلقى معونات دولية، ومن ثم فإنها تسعى لتحقيق مآرب قوى غربية. ففي منتصف مارس/آذار 2005، على سبيل المثال، ندد بعض الأئمة من على منابر عدد من مساجد

وحينما تفرض الحكومات من القيود ما يكبل قدرة شعوبها على التعبير، والاجتماع، والعمل المشترك، فإنها تبدد مصدراً حيوياً للطاقة والإبداع والأفكار؛ وإن لم يكن بمقدور الناس تشكيل منظمات المجتمع المدني، وإدارتها، وتمويلها، فما من سبيل لإرساء نظام ديمقراطي فعال أو تحقيق تنمية مستدامة عادلة.[4] ويجب أن تكون مواقف الحكومة وقواعدها وأوامرها التنظيمية بحيث تساعد عامة الناس على تشكيل الجماعات، وجمع الأموال والتبرعات، والعمل لصالح غيرهم من المواطنين، بدلاً من أن تكون عائقاً يحول دون ذلك.

ولا بد أن تكون المنظمات غير الحكومية مسؤولة أمام مموليها، وعملائها، والجمهور العام الذي تخدمه؛ ومن مصلحة الحكومات أن تضمن الالتزام بالقوانين والمعايير المحلية، بما في ذلك ضمان عدم حصول المشروعات الربحية على المزايا المالية المرتبطة بوضع المنظمات غير الحكومية. ولكن شتان ما بين آليات المحاسبة الشفافة المحكمة التنظيم، والسلطات الحكومية المفرطة التي تقوم مقام الشرطي الذي يقف لمنظمات المجتمع المدني وقياداتها بالمرصاد، ويخنق نشاطها وأهدافها؛ والقوانين المصرية تنضوي تماماً تحت هذا الصنف الأخير.

2. التوصيات

تمشياً مع الالتزامات الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها، يجب على الحكومة المصرية القيام بما يلي:

- تعديل القانون رقم 84 لسنة 2002 على نحو يضمن السماح للجمعات غير الربحية المشكلة لأي غرض قانوني باكتساب الشخصية الاعتبارية، وذلك من خلال ما يلي:
    - جعل التسجيل والعضوية في المنظمات غير الحكومية طوعيين بالكامل.

القاهرة – من بينها بعض المساجد الكبرى – أثناء خطبة الجمعة بكل من نجاد البرعي، وهو محامٍ وناشط بارز يرأس جماعة تنمية الديمقراطية، وسعد الدين إبراهيم رئيس مركز ابن خلدون لدراسات التنمية، واتهموهما بـ"الخيانة" و"التجسس" لأن جماعتيهما أدرجتا ضمن الجماعات التي تتلقى منحاً لتعزيز الديمقراطية من الحكومة الأمريكية. (انظر تقرير لينا عطا الله، "الأئمة والنواب ينددون بمنظمات غير حكومية لتلقيها تمويلاً من الولايات المتحدة من أجل أنشطة تعزيز الديمقراطية"، موقع مجلة "كايرو مغازين" (مجلة القاهرة) على شبكة الإنترنت (www.cairomagazine.com)، تلقته هيومن رايتس ووتش في رسالة بالبريد الإلكتروني، بتاريخ 5 أبريل/نيسان 2005، من News from Democracy Egypt . وقد أكد مصدر في وزارة الأوقاف المصرية، التي تدير شؤون المساجد، أن هذه التصريحات تعبر عن "توجهات فردية" وليس عن "موقف رسمي". وفي بيان صدر في 28 مارس/آذار 2005، قدر مركز ابن خلدون إجمالي التمويل الأجنبي الذي تلقته جميع المنظمات غير الحكومية المصرية بنحو 1 في المائة من المساعدات الأجنبية التي تلقتها حكومة الرئيس مبارك التي تعد "أكبر متلقٍ للتمويل الأجنبي في مصر".

[4] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، "تقرير التنمية البشرية العربي لعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة (نيويورك، 2002)، ص 103-120؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2002: تعميق الديمقراطية في عالم متفكك (نيويورك، 2002)، ص 51-63.

- إلغاء العقوبات المفروضة على المشاركة في منظمات أهلية غير مسجلة.
- رفع القيود التي تحد من القدرة على الانضمام أو الانتساب لمنظمات غير حكومية أخرى، سواء كانت محلية أم أجنبية.

- إزالة جميع القيود المفروضة على الأنشطة السلمية التي ترقى إلى ممارسة حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، مثل الحق في حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها، وحرية المشاركة في الحياة العامة، وذلك عن طريق ما يلي:
  - تعديل المادة 11 من القانون رقم 84 لسنة 2002 لإزالة القيود التي تفرضها على الأنشطة السياسية والنقابية.
  - النص في التعديلات بصورة محددة وواضحة على أن أي عبارة تتعلق بـ"النظام العام أو الآداب"، كما هو وراد أيضاً في القانون المدني المصري، يجب تأويلها في حدود ضيقة وعلى نحو متناسب، تمشياً مع المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والفقه القانوني للجنة المعنية بحقوق الإنسان.

- وضع حد للتحريات التي تقوم بها قوات الأمن بشأن طلبات تسجيل المنظمات غير الحكومية، وأعضائها المؤسسين، والمرشحين لعضوية مجالس إدارتها؛ ولا بد من القيام بما يلي على وجه الخصوص:

  - تجريد الحكومة من قدرتها على قبول أو رفض الأعضاء المؤسسين أو أعضاء مجالس الإدارة؛ ويجب ألا يفرض على الجمعيات عرض أسماء المرشحين لمجالس إدارتها مسبقاً على الجهة الإدارية؛ ولا بد من تعديل المادة 34 وفقاً لذلك.
  - تجريد الحكومة من قدرتها على الاعتراض على قرارات المنظمات، على نحو ما ورد في المادة 23.

- ضمان عدم حل أي منظمة غير حكومية جبراً إلا بموجب أمر قضائي، ونتيجةً لأخطر المخالفات، وذلك بتعديل المادة 42 على نحو يجرد الجهة الإدارية من سلطة حل أي منظمة غير حكومية.

- السماح للمنظمات غير الحكومية بتلقي تبرعات أو تحويلات من أي جهات أجنبية مانحة شريطة استيفاء كافة قوانين التحويلات الأجنبية والجمارك؛ ولا بد من تعديل المادة 58 وفقاً لذلك. ويجب على وجه الخصوص مراعاة بما يلي:
  - النص على أي قيود بوضوح والتحقق من شفافية كافة المعايير.
  - توضيح أن عدم رد الحكومة على أي طلب لقبول تمويل أجنبي في غضون 60 يوماً يعني تلقائياً الموافقة على الطلب.
- السماح للمنظمات غير الحكومية باختيار مجالات الأنشطة والمناطق الجغرافية التي تريد العمل فيها، وإلغاء الشرط الذي يستوجب من المنظمات غير الحكومية الحصول على ترخيص من وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية للعمل في أكثر من مجال من مجالات النشاط أو أكثر من محافظة.
- إعادة النظر في كل من القانون رقم 84 لسنة 2002 ولائحته التنفيذية من أجل وضع نظام لتقديم التقارير بحيث يكون أقل تعقيداً وتدخلاً وأخف عبئاً، وإلغاء الأحكام القانونية التي تفرض آليات غير ملائمة للإدارة الداخلية.

وفضلاً عما تقدم، يجب على الحكومة القيام بما يلي:

- إلغاء أي شروط إضافية للترخيص للمنظمات غير الحكومية بالانخراط في أبحاث ميدانية، أو القيام بأنشطة إعلامية، أو إصدار المطبوعات.
- ضمان تقديم التدريب الكافي لمسؤولي وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية، وإتاحة الموارد الكافية لهم للنهوض بمسؤولياتهم والتزاماتهم بموجب قانون الجمعيات الأهلية.
- التحقق من أن مسؤولي وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية يطبقون فئة موحدة من الشروط الإجرائية بشأن قيد المنظمات غير الحكومية وإجراءات تقديم التقارير.
- وضع شروط موحدة فيما يتعلق برؤوس أموال المؤسسات، بحيث لا تصبح بمثابة حائل يتسم بالشطط أو التعسف أمام إنشائها.