



المجلس القومي لحقوق الإنسان

معاً لتعزيز مسيرة حقوق الإنسان

الملتقى الحادي عشر لمنظمات المجتمع المدني

" منظمات المجتمع المدني ودورها في التنمية المستدامة ٢٠٣٠ "

يوم الثلاثاء الموافق ٣ أكتوبر ٢٠١٧

أوراق العمل

مذكرة برأى اللجنة التنفيذية
للمجلس القومي لحقوق الإنسان
فى مشروع قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها
من المؤسسات العاملة فى مجال العمل الأهلى

مقدمة

إعمالاً لنص المادة ٢١٤ من الدستور طلب الأستاذ الدكتور رئيس مجلس النواب من المجلس إبداء الرأى فى مشروع قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة فى مجال العمل الأهلى .

ومن ثم عقدت اللجنة التنفيذية إجتماعاً عاجلاً صباح يوم الثلاثاء الموافق ٢٢ نوفمبر سنة ٢٠١٦ لبحث مشروع القانون المشار إليه ، وقد بدأت اللجنة أعمالها باستعراض أحكام المادة ٢١٤ من الدستور وخلصت إلى أن مهمة المجلس القومى لحقوق الإنسان ، فى شأن مواد القانون المذكور هى :

إبداء الرأى فى مدى توافق نصوص المشروع مع أحكام الدستور ، وأحكام الإتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان نظراً لأن ما تقدم هو الإختصاص المنوط بالمجلس وفقاً لأحكام الدستور وقانون إنشائه غير أن إبتغاء الصالح العام والتنسيق والتكامل بين أجهزة الدولة المختلفة يبيح للمجلس أن يلفت الأنظار إلى ما قد يرى أنه يشوب نصوص المشروع من عوار قانونى - ولو كان لا يتصل بحقوق الإنسان - وذلك حتى يتم بحث الأمر بمعرفة الجهة المختصة دستورياً - ألا وهى قسم التشريع بمجلس الدولة

والتزاماً بما تقدم قامت اللجنة بدراسة المشروع وأعدت هذه المذكرة وسنبسط بها ما يلى :

أولاً : النصوص الدستورية - الواجبة التطبيق

ثانياً : أحكام الإتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة بحق تكوين الجمعيات التى أوجبت المادة ٩٣ من الدستور الإلتزام بها

ثالثاً : ملاحظات المجلس على المشروع

أولاً

نصوص الدستور

تنص المادة ٧٥ من الدستور 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 شئونها أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي

ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري - وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون

ثانياً

أحكام الاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة بحق تكوين الجمعيات

١ - أقرت المادة الثامنة من العهد الدولى الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية - الحق فى حرية تكوين الجمعيات .

وقد إنتهى تقرير المقرر الخاص المعنى بالحق فى حرية التجمع السلمى والحق فى حرية تكوين الجمعيات - التابع لمجلس حقوق الإنسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة - بتقريره الصادر فى ٢١ / ٥ / ٢٠١٢ إلى أن هذا الحق - يمكن أن يخضع لقيود معينة ينص عليها القانون وتكون ضرورية فى المجتمعات الديمقراطية لصون الأمن الوطنى أو السلامة العامة أو حفظ النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم على أن تعتبر الحرية القاعدة والقيود المفروضة عليها إستثناء على القاعدة

ويتعين أن تبرر أى قيود على أساس إحدى المصالح المحدودة المشار إليها وتستند إلى قاعدة قانونية (إى أن ينص عليها القانون مما ينطوى على وجوب إتاحة القانون وصياغة أحكامه على وجه كاف من الدقة) وتكون ضرورية فى المجتمعات الديمقراطية (مادة ٧ من التقرير المشار إليه)

وقد أشار التقرير سالف الذكر إلى التعليق العام رقم ٣١ لسنة ٢٠٠٤ للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن طبيعة الإلتزام القانونى العام المفروض على الدول الأطراف فى العهد الذى ينص على ما يلى :-

على الدول ، عند فرضها أية قيود من هذا القبيل ، أن تقيم الدليل على ضرورتها وألا تتخذ من التدابير إلا ما يكون متناسباً مع السعى الذى يحقق الأهداف المشروعة بغية ضمان الحقوق المنصوص عليها فى العهد حماية مستقرة وفعالة (ص ٦)

كذلك أشار التقرير سالف الذكر بالفقرة ١٨ منه إلى أنه لذلك ينبغي إعتبار الدعايات للحرب أو الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف أو الأعمال التي تهدف إلى إهدار الحقوق أو الحريات أموراً غير مشروعة وفقاً لأحكام (المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) (ص ٨ من التقرير المذكور)

٢ - إنتهى المقرر الخاص المعنى بالحق فى حرية التجمع السلمى والحق فى حرية تكوين الجمعيات بتقريره الذى قدمه لمجلس حقوق الإنسان فى دورته العشرين المعقودة فى ٢١ / ٢ / ٢٠١٢ إلى عدة توصيات تمت الموافقة عليها ونذكر من هذه التوصيات ما يلى

أ -ينبغي إنفاذ نظام الإشعار لإنشاء الجمعيات وينبغي إنشاء الجمعيات عقب إجراءات بسيطة وميسرة وغير تمييزية وغير شاقة ومجانية وينبغي أن تقدم هيئات التسجيل تفسيراً مفصلاً وأنيأً مكتوباً عند رفض تسجيل جمعية ما وأن تتمكن الجمعيات من الاعتراض على أى حالة رفض أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة

ب - ينبغي أن تتمتع الجمعيات بحرية تحديد نظامها الأساسى وهيكلى تنظيمها وأنشطتها وإتخاذ القرارات دون تدخل الدولة

ج - ينبغي أن تتمتع الجمعيات بالحق فى الخصوصية

وشرحاً لهذه الخصوصية قال التقرير (نص ٢٢) أنه إعمالاً للمادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (لا ينبغي أن تخول السلطات الحق فى فرض شروط على أى قرارات أو أنشطة للجمعيات أو إبطال إنتخاب أعضاء مجلس الإدارة ، أو طلب سحب قرار داخلى أو طلب رفع تقارير سنوية مسبقة من الجمعيات أو دخول جمعية دون سابق إنذار

على أنه يجوز إنشاء أجهزة مستقلة لفحص سجلات الجمعيات كآلية لضمان الشفافية والمساءلة له

د - ينبغي أن تتمكن الجمعيات من الحصول على الأموال والموارد المحلية والأجنبية دون تصريح مسبق

وشرحاً لهذه التوصية قال التقرير (ص ٢٣)

أن قدرة الجمعيات على الحصول على الأموال والموارد هى جزء حيوى لا يتجزأ من الحق فى حرية تكوين الجمعيات

وأنة ينبغي أن تتمتع أى جمعية بالحق فى السعى إلى الحصول على الأموال والموارد وتأمينها من كيانات محلية وأجنبية ودولية تشمل الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدنى والحكومات والمنظمات الدولية

هـ - ينبغي التصديق على وقف عمل الجمعيات أو حلها غير الطوعى عبر محكمة مستقلة وغير متحيزة فى حالة ظهور خطر جلى ومحدد يودى إلى إنتهاك جسيم للقوانين المحلية مع الإمتثال للقانون الدولى لحقوق الإنسان

ثالثاً

ملاحظات المجلس على مواد وأحكام مشروع القانون وهى قسمين

أ - شبهات دستورية حول بعض مواد المشروع يجب أن توضع تحت نظر قسم التشريع مجلس الدولة

ب - مخالفات فى أحكام المشروع للدستور والمعايير الدولية المتعلقة بحق تكوين الجمعيات والتي يتعين الإلتزام بها عملاً بنص المادة ٩٣ من الدستور وهى كالتى :-

أ - الشبهات الدستورية التى تحوم حول بعض نصوص المشروع

أن الحق فى تكوين الجمعيات هو حق دستورى وقد وسد المشرع للقانون حق تنظيمه

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر بجلسة ٦ / ١٢ / ٢٠٠٩ فى الدعوى رقم ٢٠٢ لسنة ٢٨ دستورية بأنه إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز أن تتسلب من إختصاصها وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها فى ذلك بضوابط عامة واسس رئيسية تلزم بالعمل فى إطارها فإذا ما خرج المشرع على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية تنظيم حق من اساسه كان متخلياً عن إختصاصه الأصيل المقرر بالدستور .

وبمراجعة نصوص المشروع محل البحث لوحظ وجود عدد من المواد أحالت تنظيم مسائل تعتبر من المسائل الجوهرية المتعلقة بممارسة حق تكوين الجمعيات لقرارات وزارية دون تضمين نصوص هذه المواد أحكام تكفل إلتزام هذه القرارات بجوهر الحق وتمنع الإفتئات عليه أو تقييده على نحو يهدره أو ينظمه على نحو يخالف المعايير الدولية ومن ثم فإن هذه المواد تحوم حولها شبهة عدم الدستورية ومن هذه المواد :-

الفقرة الأخيرة من المادة (٨) والفقرة الأخيرة من المادة ١٩ ، المادة ٦٠ - ٦٨ / ٢

ب - الملاحظات المتعلقة بمخالفة بعض أحكام المشروع للدستور وللمعايير الدولية المتعلقة بحق تكوين الجمعيات التي يتعين الإلتزام بها عملاً بنص المادة ٩٣ من الدستور

بادئ ذي بدء تجدر الإشارة إلى أن اللجنة في مراجعتها لأحكام هذا المشروع قد راعت أن الحق في تكوين الجمعيات وفقاً لأحكام المعاهدات والمواثيق الدولية هو حق يمكن أن يخضع لقيود معينة ينص عليها القانون - إذا كانت هذه القيود ضرورية لصون الأمن الوطني أو السلامة العامة أو حفظ النظام العام

على أن تعتبر الحرية هي القاعدة والقيود المفروضة عليها إستثناءً من الأصل - مع مراعاة دقة صياغة النصوص القانونية ذات الصلة كما راعت أيضاً الظروف التي تمر بها البلاد ومقتضيات الأمن الوطني والنظام العام

كذلك وضعت اللجنة نصب عينها أن الدستور قد نص بالمادة ٩٢ منه على أن الحقوق والحريات المتعلقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً أو إنقاصاً

ولا يجوز لأى قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها

مع مراعاة جميع ما تقدم لاحظت اللجنة مايلى : -

١ - نصت الفقرة الأخيرة من المادة السابعة من المشروع على أن (يرفق باللائحة التنفيذية لهذا القانون نظام اساسى نموذجى إسترشادى للجمعيات تلتزم النظم الاساسية بالجمعيات بعدم مخالفته وترى اللجنة

أن تنتهى هذه الفقرة بكلمة (نموذج إسترشادى) ويحذف ما تلى ذلك من كلمات لما يلى

أ - تضمن نص المادة ما يتعين أن يتضمنه النظام الاساسى لكل جمعية

ب - ومن المقرر أن يرفق باللائحة نموذج إسترشادى للجمعيات أن تقتدى به

ج- ولكن من غير الجائز - إلزام الجمعيات بالإلتزام بهذا النموذج - لمخالفة ذلك للمعايير الدولية التي توجب منح الجمعيات حرية وضع نظامها الأساسى

٢ - أوجبت المادة (٨) أن يتضمن الإخطار بالتأسيس - مستندات نصت عليها من بينها

صحيفة الحالة الجنائية لكل عضو من المؤسسين وإقرار بذمته المالية

سند رسمى موثق بشغل مقر الجمعية

ما يفيد سداد رسم لا يتجاوز مقداره عشرة آلاف جنيه مقابل قيد نظام الجمعية فى السجل الخاص بالجهة الإدارية (البنود ج - ه - و)

وما أوجبه البنود المشار إليها يمثل عائق يحول دون المواطن وممارسة حق تكوين الجمعيات ومن ثم تتنافى والمعايير الدولية المشار إليها لما يلي :-

أ - الأصل في الإنسان البراءة - لذلك يكفي أن يقدم كل مؤسس إقرار يفيد أنه متمتع بحقوقه المدنية والسياسية ولم يصدر ضده حكم نهائى بعقوبة جنائية أو مقيده للحرية فى جناحة مخله بالشرف أو الأمانة .

إذ أن هذا الإقرار يحقق المستهدف بغير تكليف للمواطن باستخراج صحيفة حالة جنائية وغنى عن البيان - انه إذا إتضح عدم صحة هذا الإقرار فإن ذلك يعرض مقدمه للمساءلة الجنائية

ب - أن تكليف المشارك فى تأسيس جمعية بتقديم إقرار بذمته المالية - هو إجراء ينطوى على ترهيب للمواطن من هذه المشاركة - لما يترتب عليه من إنتهاك بغير مبرر لخصوصياته التى يحميها القانون

إذ من المعلوم - أنه ليس كل من يشارك فى تأسيس جمعية سيكون رئيساً لمجلس إدارتها - أو أميناً لصدوقها وليس كل جمعية تتيح للمشاركين فيها فرصة الكسب غير المشروع - ومن ثم لا يوجد ثمة ما يبرر إنتهاك خصوصيات المواطنين بغير مقتضى أو ترهيبهم

وتجدر الإشارة إلى أمور ثلاثة

أولها : أن قانون الكسب غير المشروع قد حدد المطالبين بتقديم إقرارات الذمة المالية على سبيل الحصر وأن النص محل البحث يجب أن يراعى فيه التنسيق مع قانون الكسب غير المشروع

ثانيهما : هذا القيد - تقديم إقرار الذمة المالية - قديمستحدث لم يرد بالقوانين السابقة التى نظمت الجمعيات

ثالثهما : أن القوانين التى ألزمت المواطن بتقديم إقرار ذمة مالية أحاطت هذه الإقرارات بما يكفل سريتها - حفاظاً على الحرية الشخصية للمواطن وهذا ما أغفله المشروع محل البحث

ج - أن إلزام المؤسسين بتقديم سند رسمى بشغل مقر الجمعية هو إلزام - بأمر عسير إذا لم يجرى العمل فى مصر على أفرع عقود الإيجار فى سندات رسمية ولذا يجدر العدول عن ذلك وأن يكتفبأن يكون عقد الإيجار ثابت التاريخ بالشهر العقارى

د - الأصل وفقاً للمواثيق الدولية - أن يتم تسجيل الجمعيات بالمجان ، ومع ذلك إذا تجاوزنا عن هذا - فإن إلزام المؤسسين بسداد رسم لا يتجاوز عشرة آلاف جنيه مقابل قيد نظام الجمعية فى السجل الخاص بالجهة الإدارية - يمثل عائق يحول دون بسطاء المجتمع المدنى وممارسة حق تكوين الجمعيات ولذا ينبغى تخفيض قيمة هذا الرسم حتى تكون أحكام المشروع أكثر إتساقاً والمواثيق الدولية ذات الصلة - ويجدر الإشارة إلى أن هذا

النص قد حدد الحد الأعلى لهذا الرسم ولم يحدد حده الأدنى وهذا يخالف المبادئ الدستورية
٣ - نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٨) من المشروع ما يلي :
(تبين اللائحة التنفيذية المستندات الأخرى التي يجب تقديمها من الراغبين في تأسيس إحدى
الكيانات المنظمة بموجب أحكام هذا القانون أو شغل عضويته بمجلس إدارتها أو مجلس
أمنائها أو العمل لها)

وظاهر أن المستندات التي وكل النص لللائحة التنفيذية حق تحديدها هي مستندات تتعلق بشروط
ممارسة أصل حق تكوين الجمعيات أو شغل عضوية مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها
أو العمل فيها (أى حق العمل فيها)

ووفقاً لم قضت به المحكمة الدستورية العليا لا يجوز للقانون أن يحيل إلى السلطة التنفيذية
تنظيم حق تكوين الجمعيات وحق المواطنين في العمل فيها
ومن ثم نرى حذف هذه الفقرة لمخالفتها لأحكام الدستور

٤ - نصت المادة (٩) على أنه (لا يجوز الإمتناع عن قبول أوراق الأخطار إلا إذا كانت غير
مستوفاه للبيانات أو المعلومات أو المستندات المطلوبة

ترى اللجنة حذف كلمة (المعلومات) - لأن البيانات هي معلومات وذكر كلمة معلومات بعد
كلمة بيانات يعنى أن من حق متلقى الإخطار فحص صحة (البيانات) المذكورة
هذا علماً بأن فحص صحة البيانات - هو أمر مما أوكلته المادة للجهة الإدارية
ومن غير المتصور أن يتم فحص البيانات من متلقى الأخطار ثم من تلك اللجنة - وأن تكرار هذا
الفحص - يعوق حرية تكوين الجمعيات وفقاً للمعايير المقررة

٥- نصت المادة ١٣ على أنه لا يجوز للجمعيات وغيرها من الكيانات العمل في مجال ممارسة
نشاط يدخل في نطاق عمل الأحزاب أو النقابات المهنية أو العمالية أو ذى طابع سياسى
ولما كان عمل الأحزاب هو عمل سياسى ، فقد يبدو أن بهذه المادة تكرار غير مستحب - ومن
ثم قد يكون من الملائم حذف إحدى العبارتين (عمل الأحزاب) أو عمل سياسى حتى لا
يتهم القانون بالتضييق على المواطنين في ممارسة حق تكوين الجمعيات ، وما تقدم
يتعين ملاحظته في شأن نص المادة ١٤ التي حظرت على الجمعيات أن يكون من أهدافها
الأنشطة السياسية أو الحزبية

٦ - نصت الفقرة الثانية من المادة ١٣ من المشروع على أنه يجب على الجمعيات وغيرها من
الكيانات الخاضعة وفقاً لأحكام هذا القانون التي تمارس أعمالها وأنشطتها في المناطق
الحدودية التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء الحصول على ترخيص
بتنفيذ تلك الأعمال من الجهة الإدارية بعد أخذ رأى المحافظ المختص قبل البدء في التنفيذ
وهذا النص نص مستحدث لم يسبق أن تضمنه أى قانون سابق بل ولم يتضمنه أى
مشروع قانون سبق إعداده لتنظيم الجمعيات والكيانات الأهلية .

وهو نص تحوم حوله شبهات قوية تنبى بعدم دستوريته ومخالفته للمعايير الدولية التي تنظم
حق تكوين الجمعيات

ولكن قبل أن نبسط اسباب ذلك تجدر الإشارة إلى حقيقة هامة هي
أن الساحل الشمالي لمصر هو منطقة حدودية ويقع على هذا الساحل مدينة الإسكندرية ومرسى
مطروح وبورسعيد ودمياط

وساحل البحر الأحمر بأكمله منطقة حدودية وتقع عليه مدينة الغردقة وسفاجا ورأس غارب
وميناء العين السخنة والسويس

وهذا يعنى أن المناطق الحدودية فى جمهورية مصر شديدة الإتساع
أما أسباب عدم دستورية هذا النص فهى ترجع لمخالفته للعديد من أحكام الدستور
وللمبادئ المستقرة فى تطبيقه وأية ذلك هو الأتى :-

أ - تنص المادة (١) من الدستور على أن جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة موحدة لا
تقبل التجزئة وتنص المادة ٥٣ من الدستور على أن المواطنون لدى القانون سواء وهم
متساوون فى الحقوق والحريات والواجبات العامة لا تمييز بينهم بسبب اللون أو اللغة أو
الإعاقة أو المستوى الإجتماعى أو الإلتئام السياسى أو الجغرافى أو أى سبب آخر
التمييز والحض على الكراهية جريمة معاقب عليها القانون

والحال أن النص المشار إليه قد خالف بوضوح نص المادة ١ ، ٥٣ من الدستور إذا جزء مصر
وأخل بمبدأ المساواة فى الخضوع لأحكام القانون وميز بين سكان المناطق الحدودية
وغيرهم من سكان الأماكن الأخرى فى مجال تنظيم حق تكوين الجمعيات
ب - بالإضافة إلى ما تقدم ناظ برئيس الوزراء تحديد المناطق الحدودية التى لا يجوز للجمعيات
أن تمارس فيها أعمالها أو أنشطتها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة
الإدارية بعد أخذ رأى المحافظ المختص .

بذلك يكون المشروع ناظ بالجهة الإدارية والمحافظ المختص تحديد شروط ممارسة حق تكوين
الجمعيات وشروط ممارسة تلك الجمعيات لأعمالها يغير أن يضع للجهة الإدارية
والمحافظين المختصين القواعد التى يتعين الإلتزام بها فى هذا الشأن وهذا يعتبر مخالفاً
للدستور عملاً بما قرره المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر فى ٦ / ١٢ / ٢٠٠٩
فى الدعوى رقم ٢٠٢ لسنة ٢٨ فى دستورية الذى سبق لنا الإشارة إليه .

ولهذا ينبغى حذف نص الفقرة الثانية من المادة ١٣ من المشروع لما تقدم به من أسباب

٧ - نصت المادة ١٤ من المشروع على الأعمال التى يحظر على الجمعيات القيام بها ومن بين
تلك المحظورات إجراء إستطلاعات الرأى أو نشر أو إتاحة نتائجها أو إجراء البحوث
الميدانية أو عرض نتائجها قبل عرضها على الجهاز للتأكد من سلامتها وحيادها(الفقرة
ز من المادة المشار إليها) واللجنة ترى أن هذا قيد لامبرر له ذلك لأن إجراء
الإستطلاعات الرأى ونشر أو إتاحة نتائجها وإجراء البحوث الميدانية قد تكون من صميم
عمل الجمعية كالجمعيات التى تعمل فى الأعراس الثقافية أو التدريب أو تنظيم الأسرة

ومن ثم يجوز للجمعيات أن تقوم بما تقدم بغير ترخيص مسبق بذلك من الجهاز لأن هذا من صميم نشاطها المرخص به وغنى البيان أنه إذا أتضح عدم سلامة ما تجريه الجمعية في هذا الشأن أو عدم حيديتها فإن ذلك يجعل الجمعية مسؤولة عن ذلك قانوناً

٨- نصت المادة (١٥) من المشروع على خضوع رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومجالس أمناء الجمعيات وغيرها من الكيانات المنظمة بموجب أحكام هذا القانون إلى قانون الكسب غير المشروع ويلاحظ على حكم هذا النص ما يلي :-

أ - أن إخضاع المذكورين لقانون الكسب غير المشروع سيؤدي إلى ترهيب المواطنين من ممارسة حق تكوين الجمعيات هذا علماً بأن ليس كل جمعية تتيح لمجلس إدارتها فرصة للكسب غير المشروع - وأن غالبية الجمعيات الخيرية - يقوم أعضاء مجالس إدارتها بالصرف عليها من مالهم الخاص وأن أحكام القانون تضمنت أحكاماً صارمة تحمي أموال الجمعيات من العبث

ب - أن قانون الكسب غير المشروع قد حدد على سبيل الحصر الخاضعين لأحكامه وإضافة عشرات الألف إلى الخاضعين لأحكام هذا القانون قد تجعل جهاز الكسب غير المشروع غير قادر على القيام بواجبه وعلى أية حال ينبغي إستطلاع رأى الجهاز في إخضاع كل هؤلاء لأحكامه .

ولذا نرى أن حكم هذه المادة يعوق الحق في ممارسة حق تكوين الجمعيات ويهرب المواطنين من الإنضمام إليها وتولى المناصب القيادية فيها

٩ - تنص المادة ١٩ من المشروع على أنه يجوز للجمعية أن تنضم أو تنتسب أو تشارك في ممارسة نشاط أهلى لا يتنافى وأغراضها مع جمعية أو هيئة أو منظمة محلية أو أجنبية بشرط الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية بناء على طلب مقدم بذلك ويشترط للترخيص فى حالة الإنضمام أو الإنتساب أو المشاركة مع منظمة أجنبية موافقة الجهاز وتحدد اللائحة التنفيذية ضوابط الإنضمام أو الإنتساب والإشتراك مع الجهة المحلية والأجنبية وما يجب أن يتضمنه الطلب من بيانات ومعلومات .

ويلاحظ على هذا النص ما يلي :-

أ - إذا جاز تعليق الإنضمام أو الإنتساب أو المشاركة مع منظمة أجنبية على موافقة الجهاز ما هو المبرر لتعليق الإنضمام أو الإنتساب أو المشاركة فى النشاط مع جهة محلية على ترخيص تصدره الجهة الإدارية علماً بأن كل من الجهتين سبق الترخيص بقيامهما وممارستها لنشاطها ؟

ولذا فإن هذا الحكم يتعارض مع حرية عمل الجمعيات وفقاً للمعايير الدولية وتجدر الإشارة إلى أن المادة ١١ من مشروع القانون الذى كانت أعدته وزارة التضامن الإجتماعى قد عالجت موضوع هذه المادة بشكل أفضل وأيسر وغير مشوب بأى عوار دستورى أو قانونى

ب - أناط بهذا النص باللانحة التنفيذية تحديد ضوابط الإنضمام والإنتساب والإشتراك مع الجهة المحلية والأجنبية ولما كانت لهذه الضوابط تتعلق بممارسة اصل حق تكوين الجمعيات وما يكفله لها الدستور والمواثيق الدولية من حرية العمل .. فإن هذه الضوابط يجب أن ينص عليها بالقانون ولا يحال أمرها إلى اللانحة التنفيذية وذلك عملاً بما قضت به المحكمة الدستورية العليا الذي سبق لنا الإشارة إليه

ولذا نرى أن حكم الفقرة الأخيرة من هذه المادة تحوم حوله شبهة عدم الدستورية

١٠ - تنص المادة (٢١) من المشروع على أنه لا يجوز للجمعية فتح مقرات أو مكاتب تابعة لها فى أى من محافظات الجمهورية تخضع لإشرافها المباشر ، لمباشرة وتنفيذ أنشطتها المختلفة بخلاف مقرها الرئيسى إلا بعد موافقة كتابية مسبقة من الوزير المختص أو من معاونيه

وحكم هذا النص يتعارض والمواثيق الدولية التى توجب منح الجمعيات حرية العمل وتحديد نظامها الأساسى وهيكلى تنظيمها وأنشطتها وإتخاذ القرارات بغير تدخل من الدولة ، التى توجب أيضاً أن تتمتع الجمعيات بالحق فى الخصوصية هذا فضلاً عن أن القيود التى قرضتها على المجال الجغرافى لعمل الجمعية لا مبرر له إذا طالما وأن نشاط الجمعية - نشاط مشروع - فإنه يجوز لها أن تمارسه فى أى مكان بجمهورية مصر العربية - بغير قيد أو شرط وإلا كان فى ذلك تمييز بين مكان وآخر - وهذا يحظره الدستور .

ولذا نخلص إلى نص لهذه المادة تحوم حوله شبهة عدم الدستورية فضلاً عن مخالفته للمعايير

الدولية والحرريات المقررة للجمعيات بموجب المواثيق والإتفاقيات الدولية.

١١ - نظمت المادة ٢٣ من المشروع تلقى الجمعيات الأموال النقدية و جمع التبرعات ونصت بفقرتها الأخيرة على أنه يشترط إخطار الجهة الإدارية عن التلقى وكذا قبل جمع التبرعات بثلاثين يوم عمل و صدور الموافقة اللازمة له ويلاحظ فى هذا الشأن ما يلى : - أ - أن صياغة هذه الفقرة حمالة أوجه إذ يجوز تفسيرها على اساس أنها تشترط عدم قبول التبرعات إلا بعد إخطار الجهة الإدارية - ويجوز تفسيرها بأنها تقضى بوجوب إخطار الجهة الإدارية بما تتلقاه الجمعية من أموال ولذا ينبغى إعادة صياغة هذه المادة بما يكفل تحديد المقصود منها بشكل لا لبس فيه أو إبهام

ب - وفى جميع الأحوال يتعين أن يؤخذ فى الإعتبار أن أحكام المواثيق أو الإتفاقيات الدولية التى سبق لنا الإشارة إليها تقضى بتمكين الجمعيات من الحصول على الأموال أو الموارد المحلية أو الأجنبية بغير تصريح مسبق

وأنه ينبغى أن تتمتع أى جمعية بالحق فى السعى إلى الحصول على الأموال والموارد ومن كيانات محلية أو أجنبية أو دولية كما يتعين أن يؤخذ فى الإعتبار أن المواثيق والإتفاقيات الدولية تبيح تقييد حق تكوين الجمعيات بقيود ينص عليه القانون إذا كانت

هذه القيود ضرورية لصون الأمن الوطنى أو حفظ النظام العام ويجوز أيضاً إنشاء أجهزة مستقلة لفحص سجلات الجمعيات لضمان الشفافية والمساءلة

ولهذا نعود ونكرر أنه ينبغي إعادة صياغة هذه المادة بما يكفل تحديد أحكامها وتحقيق المواثيق بين حرية الجمعيات فى تلقى التبرعات وحماية الأمن العام للوطن وضبط ومراقبة ومراجعة حسابات الجمعيات للتحقق من سلامتها وأوجه صرف أموالها

١٢ - تضمنت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ على أنه لا يجوز قبول أموال نقدية تزيد قيمتها على عشرة آلاف جنيه إلا بموجب شيك بنكى وحكم هذه الفقرة يعوق تلقى الجمعيات للتبرعات إذ أن غالبية معاملات المصريين خاصة تبرعاتهم تتم نقداً خاصة فى الأعياد الدينية وما فرضته هذه الفقرة من قيد على تلقى التبرعات النقدية قد يودى إلى توجيه هذه التبرعات لجهات أخرى غير معلومة وغير خاضعة لرقابة الدولة

١٣ - تنص الفقرة الثانية من المادة (٢٦) من المشروع على أنه (يجوز للجهة الإدارية فى أحوال مخالفة أحكام ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ وبعد توجيه الإنذار اللازم أن تقوم بوقف نشاط الجمعية لمدة لا تتجاوز سنة أو أن تطلب حل الجمعية ونص هذه الفقرة قد جاء مخالفاً لأحكام الدستور والاتفاقيات والمواثيق الدولية إذ منح الجهة الإدارية حق وقف نشاط الجمعية لمدة لا تتجاوز سنة بمقتضى قرار إدارى تنفرد بإصداره وذلك لما يلى :-

أ - كفل نص المادة ٧٥ من الدستور للجمعيات الحق فى أن تمارس نشاطها بحرية ونص صراحة على أنه لا يجوز للجهات الإدارية التدخل فى شئونها أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها

ومن ثم إعمالاً لصريح هذا النص الدستورى لا يجوز للجهة الإدارية أن توقف نشاط جمعية بموجب قرار إدارى تصدره لأن ذلك يعتبر بغير أدنى شك تدخل غير مشروع فى شئون الجمعية

ب - وفقاً للاتفاقيات والمواثيق الدولية ينبغى أن تتمتع الجمعيات بالحق فى الخصوصية ووفقاً للمادة ١٧ من العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا ينبغى أن تخول السلطات الحق فى فرض شروط على أى قرارات أو أنشطة للجمعيات أو طلب سحب قرار داخلى . ولذلك ترى اللجنة أن يحذف من نص هذه المادة ما منحه للجهة الإدارية من حقإصدار قرار بوقف نشاط الجمعية لمدة لا تتجاوز سنة ، وأن يستبدل بذلك منح الجهة الإدارية الحق فى أن تطلب من المحكمة المختصة أن توقف عمل الجمعية

١٤ - تنص المادة ٣١ من المشروع على أنه (فى الأحوال التى تصدر فيها الجمعية قراراً ترى الجهة الإدارية مخالفته لأحكام القانون أو لنظام الجمعية الأساسى يكون على هذه الجهة أن تطلب من الجمعية بكتاب موصى عليه بعلم الوصول سحب هذا القرار خلال ثلاثين يوماً عمل من تاريخ إفادتها به والأسباب المبررة لذلك فإذا انقضت هذه المدة دون سحبه

يعتبر قرار الجهة الإدارية نافذاً ويجوز للجمعية التظلم من هذا القرار وفق الإجراءات المعتادة .

وهذا النص يخالف أحكام الدستور (المادة ٧٥) والإتفاقيات والمواثيق الدولية - لذات الأسباب التي أوضحناها في مجال بحث المادة ٢٦ من المشروع - ونحيل إليها منعاً للتكرار ولذلك ترى اللجنة وجوب تعديل هذا النص - تعديلاً بمنح جهة الإدارة الحق في أن تطلب من المحكمة المختصة إلغاء القرار الذي إعترضت عليه وذلك إذا ما رفضت الجمعية سحبه وتجدر الإشارة إلى أن إقتراحنا هذا يتفق مع ما جاء بالمادة ٢٢ من مشروع القانون الذي كانت قد أعدته وزارة التضامن الإجتماعي

١٥ - تنص المادة ٢٧ من مشروع على أنه لممثلة الجهة الإدارية والجهاز اللذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص أو رئيس الجهاز بحسب الأحوال ، دخول مقر أى من الجمعيات والمؤسسات والإتحادات والمنظمات والكيانات الخاضعة لأحكام هذا القانون أو فروعها لمتابعة أنشطتها والإطلاع على سجلاتها وفحص أعمالها من الناحية الإدارية والمالية والفنية للتحقيق من مطابقتها لأحكام هذا القانون أو لتقديم الدعم الفني ومن المفهوم أن حق الدخول الذي منحتة هذه المادة للمذكورين غير مشروط بإخطار مسبق للجمعية وحكم هذه المادة على هذا المفهوم يتعارض وأحكام الإتفاقيات والمواثيق الدولية التي توجب كفالة تمتع الجمعيات بالحق في الخصوصية ولذا ترى اللجنة - ألا يكون لممثلة الجهة الإدارية والجهاز حق دخول مقر أى جمعية - إلا بإخطار سابق وعلى أن تحدد اللائحة التنفيذية للقانون الشروط الواجب توافرها لدخول ممثلى الجهة الإدارية أو الجهاز للمقر

إلا إذا كان دخول الجهة الإدارية أو الجهاز للمقر بناء على شكوى رسمية فيحقق لهم الدخول دون إخطار مسبق.

وتجدر الإشارة إلى أن ما أرتأيناه فيما تقدم يتفق تماماً مع ما تضمنه نص المادة (١٧) من مشروع القانون الذي كانت قد أعدته وزارة التضامن الإجتماعي .

١٦ - تنص المادة ٤٤ من المشروع على أن (تفصل المحكمة المختصة في الدعاوى المقامة في الأحوال المنصوص عليها في المادتين ٤٢ ، ٤٣ من هذا القانون على وجه السرعة ودون العرض على هيئة مفوضى الدولة وللجهة الإدارية بقرار يصدر منها إيقاف النشاط المخالف مؤقتاً لحين صدور حكم المحكمة ..

واللجنة ترى أن الفقرة الثانية من هذه المادة يخالف أحكام المادة ٧٥ من الدستور فضلاً عن مخالفته لأحكام الإتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة وذلك لذات الأسباب التي اشرنا إليها في مجال التعليق على حكم المادة ٢٦ / ٢ من المشروع (البند ١٢ من هذه المذكرة) ولهذا نرى أن يستبدل بنص الفقرة الثانية من المادة ٤٤ - نصاً يجيز للجهة

الإدارية أن تطلب من المحكمة المختصة أن تصدر حكماً مستعجلاً يقضى بوقف نشاط الجمعية ١٧ - نظم الباب الخامس من المشروع - ممارسة المنظمات الأجنبية غير الحكومية لأنشطتها بمصر فقضت المادة ٥٩ من المشروع ذلك إلا بعد حصولها على تصريح بذلك من الجهاز

، ثم قضت المادة ٦٠ / ١ بأن تحدد اللائحة التنفيذية إجراءات تقديم طلب التصريح ومدته والبيانات والمعلومات التي يجب أن يتعممها طلب التصريح .
ولما كان ما أحال النص المذكور تنظيمه لللائحة التنفيذية للقانون يتعلق بأصل حق تكوين الجمعيات وممارساتها لأنشطتها فإن هذا النص تحوم حوله شبهة مخالفة أحكام الدستور لمخالفته لمبدأ الذى أرسته المحكمة الدستورية العليا وسيق أن اشرنا إليه فيما تقدم

١٨ - تضمنت الفقرة الثانية من المادة ٦٠ المستندات والبيانات التي يتعين أن يتضمنها طلب التصريح للمنظمة الأجنبية بالعمل في مصر وتلاحظ اللجنة ما يلي : -

أ - فيما يتعلق بالمستندات المنصوص عليها بالبند أ، ب، ج ينبغي الرجوع إلى وزارة الخارجية - لبيان ما إذا كانت هذه المستندات من المستندات المألوفة في العالم الخارجي ويمكن إستخراجها - أو أن طلبها هو تكليف بمستحيل .

ب - نص البند ج من تلك المادة على أنه يتعين أن يرفق بطلب الترخيص بتقديم بيانات الأعضاء المؤسسين وهذا يثير التساؤل ماذا لو كان أولئك المؤسسين قد إنتقلوا إلى رحمة الله؟؟

ج - أما بالنسبة للبيان الإلزامى الذى أوجب البند د من هذه المادة تقديمه إلا وهو ما يفيد سلامة الموقف الجنائى للأعضاء المؤسسين ومجلس إدارتها والقائمين عليها واللجنة ترى حذف ما يتعلق بالمؤسسين - لأنه قد يكونوا قد ماتوا أو إعتزلوا العمل لأى سبب من الأسباب وأن يكتفى بتقديم إقرار من أعضاء مجلس الإدارة والقائمين على المنظمة بأنه لم يصدر ضدهم أحكام جنائية بعقوبة جنائية أو مقيدة للحرية فى جنحة مخلة بالشرف والأمانة وفقاً للأحكام القانونية فى الدولة التى تتبعها المنظمة الأجنبية ، وذلك ولذات الأسباب التى أشرت إليها فى مجال التعليق على نص المادة ٨ من المشروع (البند ٢ من هذه المذكرة)

١٩ - ألزمت المادة ٦١ من المشروع - المنظمة الأجنبية التى تطلب التصريح لها بالعمل بأداء رسم لا يجاوز مقداره ٣٠٠ ألف جنيه أو ما يعادله بالدولار الأمريكى ويتم أدائه بالعملة التى تحددها الجهة الإدارية

وللجنة على هذا النص ملاحظات : -

أ - الأصل وفقاً للإتفاقيات والمواثيق الدولية هو أن تسجيل الجمعيات يتم بالمجان
ب - إذا جاز لنا أن نطالب تلك الجمعيات بأداء رسم فإنه لا يجوز المغالاة فى هذا الرسم - وخاصة وأنه سيتكرر أدائه كل خمسة سنوات .

ج - حدد النص الحد الأقصى لقيمة الرسم المشار إليه ولم يحدد حده الأدنى كم أنه لم يحدد السلطة التى ستقوم بتحديدده .
وفى جميع الأحوال - يتعين أن يؤخذ فى الإعتبار أن هذه الجمعيات ستؤدى خدمة للمجتمع المصرى - إذ أن ذلك مناط التصريح لها بممارسة نشاطها وفقاً لما تقضى به مادة ٦٢

٢٠ - لاحظنا أن المشروع فى تنظيمه للتصريح للمنظمات الأجنبية بممارسة نشاطها فى مصر قد أغفل تحديد المدة التى يتعين على الجهاز أن يصدر التصريح - أو يرفضه .

ولهذا ترى اللجنة- إضافة نص يقضى بإلزام الجهاز بالبث فى الطلب فى مدة لا تتجاوز الستين يوماً

.

و إنه إذا رفض الطلب - فإن القرار الذى يصدر بذلك يجب أن يكون مسبباً و يخطر به صاحب الشأن ، و أنه يجوز الطعن على هذا القرار أمام المحكمة المختصة .

و ذلك إعمالاً لأحكام الإتفاقيات و المواثيق الدولية ذات الصلة و التى أشرنا إليها فيما تقدم .

٢١- ألزمت المادة ٦٥ / ١ من مشروع المنظمة الأجنبية المصرح لها بالعمل فى مصر - بتقديم تقرير إنجاز سنوى خلال مدة ممارسة النشاط المصرح به .

و هذا الحكم يتعارض تماماً و المادة (١٧) من العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية و السياسية - و التى سبق لنا الإشارة إليها .

و لهذا - نقترح حذف هذا الحكم من تلك المادة .

٢٢ - نصت ٦٨ / ١ من المشروع على إنه (فى حال مخالفة المنظمة الأجنبية غير الحكومية لأى من أحكام القانون أو قواعد ممارسة النشاط المصرح به يكون للوزير المختص بعد موافقة الجهاز إصدار قرار مسبب بإيقاف النشاط

ثم نصت الفقرة الأخيرة من ذات المادة على أنه (و فى جميع الأحوال يجوز إلغاء الترخيص لأسباب تتعلق بتهديد الأمن القومى أو السلامة العامة أو الإخلال بالنظام العام أو طبقاً لمبدأ المعاملة بالمثل)

و اللجنة ترى أن أحكام كل من الفقرتين الأولى و الأخيرة من هذه المادة تخالف أحكام الدستور كما تخالف أحكام الإتفاقيات و المواثيق الدولية ذات الصلة و ذلك لما يلى :-

أ - القاعدة هى أن كل من يعيش أو يعمل فى مصر يخضع و يستفيد من أحكام دستورها .

و الحال أن المادة ٧٥ من الدستور قد حظرت التدخل فى شئون الجمعيات أو حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائى (يراجع ملاحظات اللجنة على نص المادة ٣١ و المادة ٤٤ من المشروع بالبندين ١٣ ، ١٥ من هذه المذكرة) و من ثم فإن حكم الفقرتين المشار

إليهما - يخالف حكم المادة ٧٥ من الدستور و لهذا تحوم حولها بشدة شبهة عدم الدستورية .

ب - سبق أن أشرنا أن الإتفاقيات و الموائيق الدولية تقضى بأنه ينبغي التصديق على وقف عمل الجمعيات أو حلها غير الطوعى عبر محكمة مستقلة و غير متحيزة و فى حال ظهور خطر جلى قد يودى إلى إنتهاك جسيم للقوانين المحلية مع الإمتثال للقانون الدولى لحقوق الإنسان .

و لهذا - فإن أحكام كل من الفقرتين المشار إليهما - لا تتفق إطلاقاً مع أحكام الإتفاقيات و الموائيق الدولية التى يتعين الإلتزام بها عملاً بنص المادة ٩٣ من الدستور .

و لهذا ترى اللجنة تعديل أحكام كل من المادتين المشار إليهما و منح سلطة وقف نشاط الجمعية أو إلغاء ترخيصها للمحكمة المختصة .

٢٣ - تنص المادة ٢/٦٨ على أن تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الأحوال الأخرى التى يتم فيها تجديد ترخيص المنظمة الأجنبية و تعديله و إلغائه و الإجراءات التى تتخذ فى شأنها و كيفية التصرف فيما تتركه من أموال أى كانت طبيعتها

و ظاهر من نص هذه الفقرة أنها تحيل لللائحة التنفيذية للقانون تنظيم مسائل تتصل بجوهر حق تكوين الجمعيات و تنظيم أعمالها بغير أن تضع لللائحة التنفيذية - الضوابط التى تلتزم بها فى مجال تنظيم ذلك كله : -

ولما كان ذلك كله مخالف للمبادئ الأساسية التى أرست قواعدها المحكمة الدستورية العليا بحكما الذى سبق لنا الإشارة إليه ، فإن شبهة عدم دستورية تحوم حول نص هذا النص .

٢٤ - تضمن الباب التاسع من المشروع العقوبات التى يتعين توقيعها على من يخالف أحكامه ، وقد أستهل هذا الباب بالمادة ٨٦ التى جرى نصها على النحو الأتى : -

(مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى وقف النشاط المخالف أو طلب حل الجمعية أو عزل مجلس إدارتها بحسب الأحوال)

وإذ سبق أن أوضحنا أنه لا يجوز وقف نشاط الجمعية أو حلها أو عزل مجلس إدارتها إلا بحكم قضائى إعمالاً بصريح نص المادة ٧٥ من الدستور

فإنه يتعين تعديل نص هذه المادة لتصبح على النحو التالى .

مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى طلب وقف النشاط المخالف أو حل الجمعية أو عزل مجلس إدارتها بحسب الأحوال)

٢٥ - حددت المادة ٨٧ من المشروع العقوبات التى يتعين توقيعها على كل من يخالف أحكامه :

وتحديد هذه العقوبات يخضع للسلطة التشريعية ، بغير معقب عليها فى ذلك

غير أن اللجنة تنصح بأن يتم الإلتزام فى صياغة أحكام هذه المادة العقابية بما أستقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا فى شأن المعايير التى يتعين الإلتزام بها فى صياغة النص

العقابي إذا قضت بأن النطاق الحقيقي لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات يتحدد على ضوء ضمانتين تكفلان الأغراض التي توخاها :

أولهما : أن تصاغ النصوص العقابية بطريقة واضحة محددة لإخفاء فيها أو غموض ، فلا تكون هذه النصوص شباكاً أو شراكاً يلقبها المشرع ، متصدياً باتساعها أو بخفائها من يقعون تحتها أو يخطئون موافعها وهي بعد ضمانه غايتها أن يكون المخاطبون بالنصوص العقابية على بينة من حقيقتها فلا يكون سلوكهم مجافياً لها ، بل إتساقاً معها ونزولاً عليها - الحكم الصادر في القضية رقم ٤٨ لسنة ١٧ ق دستورية بجلسة ٢٢ / ٢ / ١٩٩٧

خاتمة

هذا هو رأى اللجنة في مشروع القانون محل البحث وقد التزمت اللجنة في بحثه بما اشرنا إليه من مبادئ في صدر هذه المذكرة ولم يغيب عن نظر اللجنة أن هذا القانون محل إهتمام الرأى العام في مصر والرأى العام في الخارج وأنه سيخضع لفحص المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان وتقييم مدى التزام مصر بالمواثيق والإتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان

واللجنة وهي تتشرف بتقديم هذا التقرير لا تنسى قول أبو حنيفة رضى الله عنه

" علمنا هذا رأى فمن جاءنا بأفضل منه قبلناه "

اللجنة التنفيذية

المجلس القومي لحقوق الإنسان