تعليق المفوضية المصرية للحقوق والحريات على

قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 369 لسنة 2023 بشأن تنظيم صندوق مكافحة الهجرة غير الشرعية وحماية المهاجرين والشهود

ECRF
المفوضية المصرية للحقوق و الحريات
Egyptian Commission for Rights and Freedoms
ECRF.NET ECRF_ORG

نشرت الجريدة الرسمية، في عددها الصادر برقم 3 مكرر بتاريخ 22 يناير 2023، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 369 لسنة 2023، بشأن تنظيم صندوق مكافحة الهجرة غير الشرعية وحماية المهاجرين والشهود[1]، وقبل التعليق على القرار والمواد التى يتضمنها، نعرض سريعا خلفية عن هذا الصندوق وكيف نشأ وبموجب أي قانون، ثم نحاول التوضيح والتعليق على تبعية الصندوق وأهدافه واختصاصاته وموارده ومن سيقوم بإدارته وصلاحيات جهة الإدارة وفق ما نص عليه القانون، وهو تعليق لاحق حيث لم يتم أي تشاور مجتمعي أو نقاش برلماني سابق للقرار.

ما هي الصناديق الخاصة؟

الصناديق الخاصة هي أوعية موازية في الوزارات أو الهيئات العامة والجامعات، وتنشأ بقرارات جمهورية، لتستقبل حصيلة الخدمات والدمغات والغرامات، وغير ذلك من الموارد لتحسين الخدمات التي تقدمها تلك الجهات، وهذه الحصيلة لا تدخل إلى خزينة الدولة، ولا علاقة للموازنة العامة بها، وبالتالي لا يناقشها مجلس الشعب، ولكنها شكليًا تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات[2].

صندوق مكافحة الهجرة غير الشرعية وحماية المهاجرين والشهود

كان لانضمام مصر إلى بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، والذى اعتمدته الأمم المتحدة فى 15 نوفمبر سنة 2000، والذي تم الانضمام إليه بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 297 لسنة 2004 بشأن الموافقة على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عبر البر والبحر[3]، كان نتيجة لذلك الانضمام أن أصدرت الحكومة المصرية قانون

[1] https://www.cairo24.com/1736152
[2] https://www.albawabhnews.com/4409232
[3] https://manshurat.org/node/39070

مكافحة الهجرة غير الشرعية وتهريب المهاجرين رقم 82 لسنة 2016[4]، ويتضمن القانون نصوصا تتعلق بتحديد العقوبات التي تقع على من يثبت اشتراكه فى تهريب المهاجرين والإتجار بالبشر والتي تتراوح بين الحبس والتغريم والمصادرة، كما تضمن القانون مادة تنص على أن تنشأ بمجلس الوزراء لجنة تسمى "اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة ومنع الهجرة غير الشرعية والاتجار بالبشر"، تتبع رئيس مجلس الوزراء، كما نص على إنشاء صندوق مكافحة الهجرة فى المادة (٣٢):

"ينشأ صندوق يسمى (صندوق مكافحة الهجرة غير الشرعية وحماية المهاجرين والشهود) تكون له الشخصية الاعتبارية العامة وموازنة خاصة ويتبع رئيس مجلس الوزراء، وتبدأ السنة المالية له ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها، ويشار إليه فى هذا القانون بـ "الصندوق". ويتولى الصندوق تقديم المساعدات المالية للمجني عليهم ممن لحقت بهم أضرارا ناجمة عن أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون".

بناءً على ذلك القانون صدر قرار رئيس الوزراء رقم 192 لسنة 2017 بتشكيل اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة ومنع الهجرة غير الشرعية والإتجار بالبشر [5] وثم صدر مؤخرا قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 369 لسنة 2023 بشأن تنظيم صندوق مكافحة الهجرة غير الشرعية وحماية المهاجرين والشهود[6] والذي نحن بصدد تناوله.

---

[4] https://www.cc.gov.eg/legislation_single?id=373498#:~:text=%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%B1%D9%82%D9%85%20%D9%A8%D9%A2%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%20%D9%A2%D9%A0%D9%A1%D9%A6&text=%D9%8A%D9%8F%D8%B9%D9%85%D9%84%20%D8%A8%D8%A3%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%81%D9%82%20%D9%81%D9%89,%D9%88%D9%8A%D9%8F%D9%84%D8%BA%D9%89%20%D9%83%D9%84%20%D8%AD%D9%83%D9%85%20%D9%8A%D8%AE%D8%A7%D9%84%D9%81%20%D8%A3%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%87.&text=%D8%AA%D8%AA%D9%88%D9%84%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D8%B3%D9%8A%D9%82%D9%8A%D8%A9%20%D9%84%D9%85%D9%83%D8%A7%D9%81%D8%AD%D8%A9,%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%87%D8%A7%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D9%88%D8%B7%D8%A9%20%D8%A8%D9%87%D8%A7%20%D9%88%D9%81%D9%82%D9%8B%D8%A7%20%D9%84%D8%A3%D8%AD%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%87.

[5] https://www.nccpimandtip.gov.eg/ar/AboutUs/#:~:text=%D8%A7%D9%84%D8%AE%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9,30%20%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%A9%20%D9%88%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A9%20%D9%88%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3%20%D9%82%D9%88%D9%85%D9%8A.

[6] https://www.cairo24.com/1736152

هدف الصندوق:

يهدف الصندوق كما تنص بنوده على مكافحة الهجرة غير الشرعية ومساندة المجني عليهم والشهود، لكن من يطالع القرار يتضح له أنه لم يحدد خطة واضحة لمكافحة الهجرة غير الشرعية، وما هو تعريف هذه الهجرة وكيف يمكن مكافحتها دون صدور تشريع متكامل؟

وهل سيتم توجيه موارد الصندوق لتنمية المناطق الأكثر تصديرا للمهاجرين بحيث يتم ابتلاعها في مبادرات تأهيل وتنمية شكلية وتصبح الموارد عرضة للفساد وسوء الإنفاق؟ وكيف تكون هذه المكافحة فيما يتعلق بالمهاجرين القادمين إلى مصر هربا من أوضاع معينة؟ وكيف سيتم التعامل مع هذه الحالات دون توحيد الإجراءات وإخضاعها للقانون الطبيعى من خلال تشريع متكامل ودون اللجوء إلى القوانين الاستثنائية والقرارات الفردية التي تتغير حسب التوقيت وحسب المكان وحسب الجنسيات التي يتم التعامل معها؟

ما الاستراتيجية المتبعة لمساندة المجني عليهم والشهود؟ وما الضمانات القانونية التي تكفل لهم الحماية؟ وهل سيكون للصندوق - بما يضم في عضويته من أعضاء تابعين لوزارة الداخلية والعدل – سلطة وقرار يضمن حماية المهاجرين من الاحتجاز الإداري وقرارات الترحيل التي تصدر من الجهات الأمنية دون تعقيب من جهة دستورية ودون حق الطعن على تلك القرارات والتي تصدر بشكل غير رسمي؟

كل تلك التساؤلات لا نجد لها إجابة في بنود القرار سوى أنه ترك كل ذلك بما يتضمن وضع الخطط وتنفيذها إلى مجلس إدارة الصندوق الذي يتم تعيينه بقرار وزاري أيضا.

تبعية الصندوق:

وفق نصوص القانون الصادر فإنه يتبع رئيس مجلس الوزراء، وأموال الصندوق أموال عامة تخضع لرقابة وتقييم الجهاز المركزي للمحاسبات، وهي رقابة نعتبرها شكلية لا أكثر في الوقت الحالي وفق ما نراه من حالة اللاشفافية المالية والتحكم بالجهاز المركزي للمحاسبات نفسه سواء بعزل رؤساء الجهاز أو تعيينهم، لذلك نتساءل أيضا: هل سيتم إعلان ميزانية

الصندوق، وما يتلقاه من منح وتبرعات ومصدر هذه التبرعات؟ وما ضمان توجه تلك المنح والمساعدات إلى مستحقيها؟

لقد حدد القرار أيضا أوجه الإنفاق كما سنرى لكن ما الرقابة المطلوبة على أوجه الإنفاق تلك؟ وما إذا كانت تنفق لتحقيق الأهداف الواردة بالقرار أم قد تنفق في أهداف أخرى؟ هذا ما خلا القرار من وجوده.

اختصاصات الصندوق

- **تقديم المساعدات المالية والنفسية والقانونية للضحايا**

وينبغي في هذه النقطة معرفة كيف سيقوم الصندوق بتحديد الضحايا وبناء الثقة مع المهاجرين لتقديم الخدمات؟ وهل يستهدف المقبوض عليهم فقط في حالات متعلقة بالهجرة غير المنتظمة؟ وكيف سيتم تقديم هذا الدعم المالي؟ هل سيقدم إلى الجميع أم بدراسة كل حالة على حدة؟ وكيف سيتم التنسيق بين الصندوق والجهات التي تقدم نفس المساعدات كمفوضية الأمم المتحدة؟

- **تمويل برامج رعاية وتأهيل المهاجرين المهربين**

أيضا نتساءل من سيقوم بتحديد هذه البرامج وإطلاقها؟ وهل يملك الصندوق من الكوادر التي تمكنه من تنفيذ هذه البرامج؟ وهل الأعضاء المعينون من كل وزارة سيكونون على تناغم وتنسيق وخبرة بهذه البرامج وطرق التنفيذ والمتابعة وجمع البيانات؟

كذلك لم يتضمن القرار أي تعريف أو شرح عن ملتمسي اللجوء في المناطق الحدودية سواء عن طريق الدخول من السودان أو الخروج من المنطقة الحدود الغربية أو المهاجرين عبر البحر إلى الخارج، كما أن مفهوم المهاجرين أو تعريفهم قد ترك مطاطا وغير واضح ودون تعريف محدد.

أيضا هل تشمل الرعاية السماح للمؤسسات الدولية والمجتمع المدني بزيارة أماكن الاحتجاز وتقديم الرعاية بمشاركة الحكومة؟ وهل سيتم السماح لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين التواصل مع المحتجزين بكل مكان من أجل تسجيل ملتمسي اللجوء؟

- **توفير الرعاية الصحية والنفسية للنساء والأطفال وخاصة غير المصحوبين بالتعاون مع المجلس القومي للطفولة والمجلس القومي للمرأة**

ونرى هنا إزدواجية العمل وتضارب الاختصاص حيث يتبع المجلس القومي للطفولة والأمومة استراتيجية محددة للعمل يلزم التنسيق مع الصندوق في المشاركة في تنفيذها منعا للإزدواجية وتحقيقا للأهداف، وهل سيتم التنسيق والتعاون بين الصندوق وبين منظمة الأمم المتحدة للطفولة يونيسيف فى هذا الشأن؟

- **المساهمة فى تمويل الأنشطة المنصوص عليها في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الهجرة وخطط العمل الوطنية**

يترك هذا الهدف الأمر مفتوحا أمام التكهنات باستخدام أموال الصندوق في تمويل خطط عمل قومية وفق رؤية الحكومة وقد تكون خططا بعيدة المدى تهدر الأموال ويظل ضحايا التهريب والإتجار بالبشر في ذات الأوضاع دون تغيير يذكر.

- **المساهمة في تمويل الإعادة الآمنة للمهاجرين المهربين إلى بلادهم**

يثير ذلك التعبير التساؤل عن معنى الإعادة الآمنة الذى قصده القرار، وهل تتم تلك الإعادة وفق القانون الدولى؟ وهل تتم عبر مفوضية الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة وفق معايير العودة الطوعية ومبدأ عدم الترحيل؟ أم سيتم إستخدام موارد الصندوق في تغطية تكاليف الترحيل القسري للاجئين إلى أماكن النزاع بالمخالفة للقانون الدولي والدستور المصري؟ وهل يحق ملتمسي اللجوء الاعتراض على قرارات الصندوق في حال قرر تنفيذ ما يسمى بتلك الإعادة الآمنة ورفض المهاجر لتلك العودة؟ وأمام أى جهة يعترض، هذا غير واضح بالقرار، لذلك نتخوف من أن يكون ذلك مدخلا لتمرير ترحيل ملتمسي اللجوء بالمخالفة للقانون، وأن، يتم استغلال الصندوق لأن يكون طريقا غير مباشرا للإعادة القسرية للمهاجرين وطالبي اللجوء فى ظل السوابق الكثيرة المتعلقة بترحيل لاجئين والتى سبق ورصدتها المفوضية المصرية.

- **تمويل إعادة إدماج المصريين العائدين**

أيضا لم يوضح القرار كيف سيتم ذلك الدمج للآلاف من المصريين العائدين، وترك الأمر لأعضاء مجلس إدارة الصندوق لتحديده فى خطط أعمالهم دون مشاركة.

موارد الصندوق:

نص القرار على مصادر موارده المالية وهي مخصصات الدولة للصندوق من الموازنة العامة، المنح والتبرعات والهبات من الجهات الدولية والمحلية، والقروض التي يحصل عليها الصندوق لتمويل أنشطته، وبالطبع نحن نسأل عن آلية الرقابة الجادة والحقيقية على الموارد وأوجه الإنفاق، كما نسأل هل إعطاء الصندوق حق الاقتراض لتنفيذ أنشطته أمرا مقبولا؟ وكيف سيتم سداد هذه القروض وفوائدها بينما الصندوق غير تجاري ولا يهدف تنفيذ مشروعات للربح؟ في الواقع لا يوجد أى نوع من الرقابة الحقيقية على موارد الصندوق وطرق صرفها وأيضا لم يذكر القرار ضرورة نشر الميزانية بشكل دورى ومعلوم.

إدارة الصندوق:

ينص القرار على أن يتكون مجلس إدارة الصندوق من ممثل لكل وزارة من: الدفاع، الخارجية، العدل، التعاون الدولى، المالية، الداخلية، التضامن الاجتماعي، الهجرة، القوى العاملة، النيابة العامة، ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويعين رئيس المجلس من قبل مجلس الوزراء، ومجلس الإدارة دعوة من يرى دعوته لحضور بعض الاجتماعات دون أن يكون له صوت.

بالتالي يتضح الغياب التام للمجتمع المدني والمنظمات الدولية المعنية والشريكة للحكومة المصرية، حيث لا يوجد تمثيل حقيقي للمؤسسات الدولية وخصوصا المفوضية السامية لشئون اللاجئين باعتبارها صاحبة الاختصاص الأول لقبول حالات اللجوء والالتماس وحمايتهم، كما لا يوجد تمثيل لمنظمة الهجرة الدولية بصفتها معنية بالمهاجرين، وحتى وإن ضم مجلس إدارة الصندوق أحد هذه الأطراف فلن يكون لها صوت وفق بنود القرار أى أن اتخاذ القرارات حكرا للسلطة ممثلة في نواب الوزارات المعينين ولا زالت السلطة لا تعير اهتماما للمجتمع المدنى بينما هى لا تنفك تتحدث عن حالة الإزدهار الحقوقية والإنسانية ومشاركة المجتمع المدنى.

صلاحيات مجلس الإدارة: جاءت بالقرار الصلاحيات متمثلة في وضع الخطط والسياسات العامة، الإشراف على الموازنة السنوية والحساب الختامى، قبول الهبات والتبرعات والنظر فى صرف المساعدات المالية للمجني عليهم، وإصدار اللوائح المالية ولوائح العاملين والهيكل التنظيمى.

جاءت تلك الصلاحيات كالعادة دون الاستعانة بالخطط الموضوعة مسبقا من قبل المنظمات الدولية المعنية ودون التشاور مع المختصين فى شئون الهجرة وحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدنى والعمل الأهلي.

رأى المفوضية المصرية للحقوق والحريات

وفي كل الأحوال فإن رأينا الأخير هو عدم ضرورة هذا الصندوق وكان من الأجدى إصدار تشريع شامل يحدد تعريف اللاجئ والمهاجر والضحية وما الواجب على اللاجئ اتباعه للحصول على دخول قانوني وما بعد الدخول من إجراءات تحفظ إنسانيته، ومن ثم مساندة ودعم كل جهة لتنفيذ التزاماتها سواء الجهات والهيئات الحكومية أو المنظمات الدولية العاملة دون الحاجة إلى مزيد من الصناديق خارج التشريع والرقابة، والتي تفتح الباب أمام الفساد وإهدار المخصصات لاسيما وأنها خارج مراقبة ميزانية الدولة والجهات الرقابية الرسمية والشعبية، غير ذلك فهو إستمرار فى البيروقراطية وإهدار للأموال وتضارب في الصلاحيات والمصالح وإعطاء الأمور لغير أهلها.