الباب الثاني

الاعتبارات الأمنية والاجتماعية والاقتصادية لاشتراط الحصول على إذن العمل وإجراءات الإصدار

تمهيد وتقسيم:

تسن القوانين بصفة عامة لسد حاجة ملحة من حاجات المجتمع وتنظيم شئون وممارسات أفراده، وذلك في إطار الحفاظ على المصلحة العامة والتنسيق بين المصالح الخاصة للأفراد.

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأنه:" بحكم ما للدولة من سيادة على رعاياها فإن لها مراقبة سلوكهم داخل البلاد وخارجها للتثبت من عدم تركهم الطريق السوي في سلوكهم، وعلى ذلك فإن الترخيص أو عدم الترخيص في السفر إلى خارج البلاد هو من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام فلها أن ترفض الترخيص إذا ما قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك كما لو كان في سلوك طالب الترخيص ما يضر بمصلحة البلاد أو يؤذي سمعتها في الخارج"[٢١٤].

وقد تطورت الغايات والأهداف المرجوة من التشريعات الخاصة باشتراط الحصول على إذن العمل بتطور الخريطة السكانية والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في البلاد.

ويتناول هذا الباب الاعتبارات الأمنية والاجتماعية والاقتصادية لاشتراط الحصول على إذن العمل وإجراءات الإصدار من خلال ثلاثة فصول:

الفصل الأول: الأبعاد الأمنية والاجتماعية والاقتصادية لاشتراط الحصول على إذن العمل.

الفصل الثاني: الجهات القائمة على إصدار إذن العمل.

الفصل الثالث: إجراءات إصدار إذن العمل والمشكلات الخاصة بالإصدار.

---

[٢١٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٢ق.ع.، جلسة ١٩٨٩/٥/٢٧م.

الفصل الأول

الأبعاد الأمنية والاجتماعية والاقتصادية لاشتراط الحصول على إذن العمل

تمهيد وتقسيم:

يقصد بالأمن تلك الحالة الواقعية ذات المردود الفردي والجماعي الدالة على استقرار كيان المجتمع وهدوء سيرته، وخلوه من الجريمة كظاهرة، أو من القلاقل كمظاهر. وذلك كنتيجة طبيعية تتجسد مظاهرها في حسن سيطرة الأجهزة الأمنية الرسمية على مجريات الأحداث اليومية بشكل يعلي من كلمة القانون ويبرز أهمية الدولة[٢١٥].

ويتناول هذا الفصل الأبعاد الأمنية والاجتماعية والاقتصادية لاشتراط الحصول على إذن العمل من خلال مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الأمن ودور المشرع في حماية الأمن القومي.

المبحث الثاني: إلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد وآثاره الأمنية.

---

[٢١٥] نشرة آفاق قانونية الصادرة عن الإدارة العامة للشئون القانونية بوزارة الداخلية، الموسوعة الأمنية، العدد ١ بتاريخ ٢٠٠١/٩م ، ص١.

المبحث الأول

مفهوم الأمن ودور المشرع في حماية الأمن القومي

تمهيد وتقسيم:

يمثل الأمن بمفهومه العام أحد مكونات النظام العام للمجتمع أو الدولة والتي تتجمع في ثلاثة عناصر: **أولها** الأمن العام، **وثانيها** الصحة العامة، **وثالثها** السكينة العامة. وإن كان الرأي قد بدأ يتجه إلى إضافة مدلول الرونق العام إلي تلك العناصر، وهو ما يوضح صلاحية النظام العام لإمكان استيعاب العديد من العناصر الأخرى التي باتت تفرزها الساحة الاجتماعية بصفة عامة.

ويتنوع الأمن إلى شعب عدة وأنواع مختلفة تتعدد بحسب اختلاف زاوية النظر إلى عنصر الأمن. ومن ثم فإنه يمكن أن ينقسم الأمن **من حيث غرضه** إلى: أمن جنائي وأمن سياسي وأمن اقتصادي وأمن اجتماعي، إلى غير ذلك من أنواع الأمن حسب تنوع أغراضه في مجالات الحياة المختلفة، كما يمكن أن يتنوع الأمن أيضاً **من حيث محله** إلى: أمن فردي وأمن جماعي. بينما يتنوع الأمن **من حيث نطاقه** ودائرة تطبيقه إلى: أمن داخلي وخارجي وأمن وطني وإقليمي وقومي[٢١٦].

وتتنوع وسائل تحقيق الأمن وسبل كفالته من خلال توفير الإمكانات المادية المناسبة، والتدريب المتوازن، والتوظيف المناسب للعقوبة، وغيرها من الوسائل التي تتيح فاعلية الأجهزة الأمنية في مواجهة الجريمة بشتى أنواعها.

ويتناول هذا المبحث مفهوم الأمن، ودور المشرع في حماية الأمن القومي من خلال مطلبين:

المطلب الأول: تطور مفهوم الأمن في العصر الحديث.

المطلب الثاني: الأهداف التشريعية من اشتراط الحصول على إذن العمل.

---

[٢١٦] نشرة آفاق قانونية الصادرة عن الإدارة العامة للشئون القانونية بوزارة الداخلية، الموسوعة الأمنية، العدد ١ بتاريخ ٢٠٠١/٩، ص ٣.

المطلب الأول

تطور مفهوم الأمن في العصر الحديث

أولاً- تعريف الأمن وأهميته:

يحتل الأمن مكاناً بارزاً بين المهتمين والمسئولين والمواطنين في المجتمع المعاصر، لاتصاله بالحياة اليومية بما يوفره من طمأنينة النفوس وسلامة التعامل.

وعلى الرغم من أن لفظة "الأمن" تعد من الألفاظ ذات الدلالة الواضحة، إذ تعرف حقيقتها بمجرد النطق بها، إلا أن شدة وضوحها وكثرة استخداماتها واشتقاقاتها قد أضفت عليها شيئاً من الغموض، فالأمن من أكثر المصطلحات السياسية إثارة للجدل لارتباطه ببقاء الأفراد والشعوب والدول واستمرارها، وقد تعددت تعاريف الأمن من حيث المضمون أو مستوى التحليل أو الوسائل والأطراف المعنية به.

والأمن في معاجم اللغة يعني الاستقرار والاطمئنان، وآمن منه، سلم منه، وأمن على ماله عند فلان، جعله في ضمانه[٢١٧].

فالأمن مضاد الخوف والفزع، وهو يعني الطمأنينة والاطمئنان إلى عدم توقع المكروه. وربط الإسلام الأمن بالإيمان، ولذلك دعا الله عز وجل عباده إلى الإيمان به ليتحقق لهم الأمن والأمان[٢١٨]، ولعل أدق مفهوم "للأمن" هو ما ورد في القرآن الكريم في قوله سبحانه وتعالى: ﴿ فَلْيَعْبُدُوا رَبَّ هَٰذَا الْبَيْتِ (3) الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَآمَنَهُمْ مِنْ خَوْف(4) ﴾[٢١٩]، ومنه نستنتج أن الأمن حسب المدلول القرآني هو ضد الخوف.

والأمن في أقوال الباحثين هو الحالة التي يكون فيها الإنسان محمياً ضد خطر يهدده، أو هو إحساس يتملك الإنسان بالتحرر من الخوف[٢٢٠]. وهو إحساس بالطمأنينة التي يشعر بها الفرد، سواء بسبب غياب الأخطار التي تهدد وجوده، أو نتيجة لامتلاكه الوسائل الكفيلة بمواجهة تلك الإخطار حال ظهورها[٢٢١].

---

[٢١٧] جمال الدين ابن منظور: معجم لسان العرب، الجزء الأول، مصر، دار المعارف، بدون تاريخ نشر، ص ٢٥.
[٢١٨] محمد عمارة: مقومات الأمن الإجتماعي في الإسلام، القاهرة، مكتبة الإمام البخاري، الطبعة الأولى،٢٠٠٩م،ص ٩.
[٢١٩] سورة قريش، الآيتان ٣،٤.
[٢٢٠] نشأت الهلالي: الأمن الجماعي الدولي ، القاهرة، بدون ناشر، ١٩٨٥م ، ص١٥٥ .
[٢٢١] عطا محمد زهرة: الأمن القومي العربي، ليبيا، منشورات جامعة قار يونس، ١٩٩١م.

ويمكن تعريف الأمن على أنه: " القدرة على التحرر من تهديد رئيس للقيم العليا الفردية والجماعية، وذلك من خلال جميع الوسائل الممكنة للحفاظ على حق البقاء على الأقل، أو هو غياب التهديد للقيم الأساسية "[٢٢٢].

ويعتبر تعريف باري بوزان Barry Buzan لمفهوم الأمن من أكثر التعاريف تداولاً خاصة في فترة ما بعد الحرب الباردة، حيث يعرف الأمن بأنه:" العمل على التحرر من التهديد"، فحسب بوزان تتحقق حالة الأمن عندما تنتفي كل أشكال التهديد، ويضيف كذلك أن الأمن القومي هو: " قدرة الدول على الحفاظ على هويتها المستقلة ووحدتها الوظيفية"[٢٢٣].

والأمن نعمة من نعم الله عز وجل منَ بها على عباده المؤمنين، فقد قال تعالى في كتابه الكريم:" ﴿ وَعَدَ اللهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِنْ قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ الَّذِي ارْتَضَى لَهُمْ وَلَيُبَدِّلَنَّهُمْ مِنْ بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا ﴾[٢٢٤].

وقال صلي الله عليه وسلم:" من أصبح منكم آمناً في سربه، معافى في جسده، عنده قوت يومه، فكأنما حيزت له الدنيا"[٢٢٥].

ومن أهم المراجع التي يمكن الاعتماد عليها في تحديد مفهوم الأمن، القرآن الكريم وما تضمنه من آيات تحمل هذا المعني العميق. فقال تعالى: ﴿ وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهم﴾[٢٢٦].

---

[٢٢٢] لخميسي شيبي: الأمن الدولي والعلاقة بين منظمة حلف شمال الأطلسي والدول العربية- فترة ما بعد الحرب الباردة- (١٩٩١م – ٢٠٠٨م)، رسالة ماجستير، القاهرة، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث و الدراسات العربية، ٢٠٠٩، ص ٩.

[223] Barry Buzan, People State and Fear: An Aganda For International Security Stadies In The Post Cold War, Bonlder, Lynne Rienner Publishers, London, 1991, P.19. Barry Buzan & lene Hansen, The Evolution of International Security Studies, USA , Cambridge University Press, 2009,P.214.

[٢٢٤] سورة النور، الآية ٥٥.
[٢٢٥] رواه الترمذي والنسائي، سنن الترمذي، الجامع الصحيح، بيروت، دار الفكر، ١٩٨٠م، ج ٤ ، ص٧١ .
[٢٢٦] سورة النساء، الآية ٨٣.

وقوله تعالى: ﴿ وَحَاجَّهُ قَوْمُهُ قَالَ أَتُحَاجُّونِّي فِي اللهِ وَقَدْ هَدَانِ وَلاَ أَخَافُ مَا تُشْرِكُونَ بِهِ إِلاَّ أَنْ يَشَاءَ رَبِّي شَيْئًا وَسِعَ رَبِّي كُلَّ شَيْءٍ عِلْمًا أَفَلاَ تَتَذَكَّرُونَ * وَكَيْفَ أَخَافُ مَا أَشْرَكْتُمْ وَلاَ تَخَافُونَ أَنَّكُمْ أَشْرَكْتُمْ بِاللهِ مَا لَمْ يُنَزِّلْ بِهِ عَلَيْكُمْ سُلْطَانًا فَأَيُّ الْفَرِيقَيْنِ أَحَقُّ بِالأَمْنِ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ * الَّذِينَ آمَنُوا وَلَمْ يَلْبِسُوا إِيمَانَهُمْ بِظُلْمٍ أُولَئِكَ لَهُمُ الأَمْنُ وَهُمْ مُهْتَدُونَ﴾[٢٢٧].

وتدل أحداث التاريخ على أن العمل لا يثمر والحضارة لا تزدهر، والرخاء لا يعم والتقدم لا يسود إلا في ظلال الأمن والاستقرار، ذلك أن الشعور بالسلم والأمن هو مقياس تقدم الأمم والشعوب.

ولذلك لم يعد أمن الفرد مقتصراً على الحقوق المنصوص عليها في القوانين الوضعية فقط، وإنما أصبح يمتد لحقوقه ومبادئه وحريته التي ينادي بها الدين الإسلامي وتتطلبها الأخلاق الحميدة والأعراف والمواثيق الدولية[٢٢٨].

والدعوة إلي الأمن توجه إسلامي لإقامة علاقات طيبة وحسنة بين الناس ونصرة الحق، وينبع اهتمام الدين الإسلامي بالأمن من كون الحياة الكريمة التي يدعو إليها لا تتم إلا بتوافر مقومات الأمن في المجتمع، لذا فإن الأمن في الإسلام يعد من الواجبات العامة التي يتحملها الجميع.

فالأجهزة الأمنية تقوم بالوظيفة الأساسية لمنع الجريمة والحفاظ على الأمن، والمؤسسات التربوية والاجتماعية تتحمل رسالة التوعية والتربية والتوجيه لمنع الجريمة بشتى أنواعها.

وإن كان الإسلام قد وضع حق الإنسان بالشعور بالأمن في مرتبة التقديس وأورده في مواضع عديدة من القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة، فإن الشرعية الدولية لحقوق الإنسان جاءت بدورها لتؤكد على هذا الحق.

فقد نصت المادة الثالثة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: " لكل فرد حق في الحياة والحرية، وفي الأمان على شخصه". وتنص المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦م على أن:" لكل فرد الحق في الحرية والأمان على شخصه، ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله

---

[٢٢٧] سورة الأنعام ، الآيات ٨٠-٨٢ .

[٢٢٨] عاطف عجوة: أثر انتشار الأمن في دفع مسيرة الأمم نحو التنمية الشاملة لمواجهة التحديات، كتاب الأمن العام وأثره في بناء الحضارة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، ١٤١٠ هـ ، صـ٨٥ .

تعسفياً، ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه"، وهو المعني ذاته الوارد في المادة الرابعة من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

ومدلول تحقيق الأمن هو القدرة على إحساس المواطن بالأمان والاستقرار دون تقييد حريته، والحد من عوامل الخوف التي تؤثر في هذا الإحساس، والأمان في هذا السياق يؤخذ بمدلول واسع ليشمل السكينة وعدم الجلبة[٢٢٩].

ويفترض الأمن توافر عدة عناصر تساعد على نموه وازدهاره وتتلخص في:

١- منهج سليم:

لقد خلق الإنسان على حب ذاته، فهو أناني بطبيعته، ميال إلى إشباع غرائزه ورغباته، وكانت هذه هي الثغرة التي نفذ منها إبليس لإغواء آدم عليه السلام، غير أن الذي فطر هذه الفطرة وضع منهجاً من شأنه أن يوظف هذه الغريزة توظيفاً فعالاً نافعاً، فقد زكى العقل وفتح للبر والمعروف ميداناً واسعاً، وجعل للأخلاق الكريمة مرتبة عظيمة وبعث الرسول الخاتم صلى الله عليه وسلم ليتمم مكارم الأخلاق.

[٢٢٩] لواء / محمد سيد شعراوي: كيفية تحقيق الأمن دون المساس بحقوق الإنسان محاضرة في الدورات التدريبية التي نظمها مشروع دعم القدرات في مجال حقوق الإنسان للسادة ضباط الشرطة عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ تحت عنوان المعايير الدولية لحقوق الإنسان في الأداء المهني لضباط الشرطة ، UNDP ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص١٩١.

٢- سلطة عادلة:

العدل أساس الملك وتحقيق أمن البلاد والعباد، وتظهر عدالة السلطة في تطبيق الشريعة والمساواة بين الناس واحترام الحقوق والحريات كي يأمن كل إنسان على نفسه وماله وعرضه.

٣- سياسة حكيمة شاملة:

وتعني حسن إدارة شئون الدولة، وغلق أبواب الفساد، وترسيخ مبادئ الخير وتعميق الأخوة. ومن السياسات الحكيمة أيضاً " تفريد العقوبة " أي إنزالها على الجناة كل حسب ظروفه وملابسات الجريمة التي اقترفها وما اقترن بها من ظروف تدعو للتخفيف أو التشديد.

٤- ردع متبصر:

سلامة المنهج وعدالة السلطان، وحكمة السياسة وإن كانت تكفي لخلق بيئة مناسبة لاستتباب الأمن وتحقيق الاستقرار في كل مناحي الحياة، ولكن تبقى نفوس مريضة لا تعرف معروفاً ولا تنكر منكراً، لا يصلحها إلا العقاب الرادع العادل. فالعقوبة إيلام مقصود يتقرر في مواجهة اللذة التي يسعى المجرم لتحقيقها بجريمته[٢٣٠].

ثانياً: أنــواع الأمــن[٢٣١]:

ذكرنا أن الأمن يتنوع إلى شعب عدة وأنواع مختلفة تتعدد بحسب اختلاف زاوية النظر إلى عنصر الأمن. فينقسم الأمن من حيث غرضه إلى: أمن اجتماعي يعمل على توفير الطمأنينة والرفاهية والتغلب على المرض والجهل وغيرها من الآفات الاجتماعية، وأمن اقتصادي يهتم بثبات الدخل واتزان السوق، وأمن ثقافي وفكري يضمن عدم الغزو الفكري الضار للأمة، وأمن سياسي يعمل على استقرار الحكم والمؤسسات في الدولة، و أمن جنائي يحد من وقوع الجريمة بأنواعها ويتعقب الجناة ليوقع عليهم القصاص العادل، وأمن معلوماتي يضمن عدم تسريب المعلومات الحيوية ويحافظ على سريتها ... إلى غير ذلك من أنواع الأمن حسب تنوع أغراضه في مجالات الحياة المختلفة.

---

[٢٣٠] محمود نجيب حسني : علم العقاب، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣م، ص٣١.
[٢٣١] نشرة آفاق قانونية ، تصدر عن الإدارة العامة للشئون القانونية بوزارة الداخلية، العدد ١ بتاريخ ٢٠٠١/٩م، ص ٩ .

كما يمكن أن يتنوع الأمن من حيث محله إلى: أمن فردي وجماعي، والأمن الفردي يقصد به تحقيق السكينة للفرد وسلامته من كل خطر يهدد حياته أو عرضه أو شرفه أو حريته أو ماله أو أي نوع من أنواع العدوان.

وقد كفل الإسلام للناس هذا النوع من الأمن وأسبغ الحماية على كل إنسان فقال رسول الله صلي الله عليه وسلم: " إن دماءكم وأموالكم وأعراضكم عليكم حرام"[٢٣٢]، وقال صلى الله عليه وسلم:" كل المسلم على المسلم حرام، دمه وماله وعرضه"[٢٣٣]. وإذا كان هذا في شأن المسلم، فإن لغير المسلم إذا كان مسالماً مثل ذلك من الحماية والعصمة.

أما الأمن الجماعي فيقصد به أمن الأمة باعتبارها وحدة واحدة، وذلك بتحقيق الحماية لحقوقها ومصالحها العامة، المتمثلة في وحدتها الدينية والاجتماعية والفكرية، وفي صيانة نظمها وحماية مؤسساتها والحفاظ على مكتسباتها. وقد مقت الإسلام كل دعوة إلى الفرقة أو التفرقة فقال تعالى:" واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا"[٢٣٤]. ويلاحظ أن الأمن الفردي والجماعي متداخلان، فما يفسد على الفرد أمنه يمكن أن يفسد أمن الجماعة، والعكس صحيح.

وينقسم الأمن من حيث نطاقه ودائرة تطبيقه إلى: أمن داخلي وآخر خارجي، ويعني الأمن الداخلي تحقيق الاستقرار والاطمئنان للدولة في شأنها الداخلي على نحو تحقيق السلامة والحماية لكل من المصالح الخاصة والعامة فيها. وبذلك يمتد مفهوم الأمن الداخلي ليشمل كل عناصر ومكونات الأمن الفردي والجماعي.

وأما الأمن الخارجي فيقصد به تحقيق الاستقرار والاطمئنان للدول في شئونها الخارجية، أي في علاقاتها مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية، ويقتضي سلامة وصيانة مصالح الدولة كحقها في الاستقلال والوحدة وسلامة الأرض والقدرات الدفاعية وحماية مقومات وجودها وأسباب قوتها.

وهناك الأمن القومي أو الوطني ويعني أمن الوطن بما يشمله من أمن فردي وجماعي وأمن داخلي وخارجي، وتعرف أكاديمية ناصر العسكرية الأمن القومي بأنه:" الحفاظ على بقاء واستمرار الدولة وتأمين

---

[٢٣٢] الإمام مسلم بن حجاج بن مسلم القشيري: مختصر صحيح مسلم، بدون بلد نشر، دار التوزيع والنشر، ١٩٩٠م، ص١٨.
[٢٣٣] الإمام مسلم بن حجاج بن مسلم القشيري: مختصر صحيح مسلم، مرجع سابق، ١٩٩٠م، ص٤٧٣ .
[٢٣٤] سورة آل عمران، الآية: ١٠٣ .

أراضيها ضد التهديدات الخارجية والداخلية، والمحافظة على الوحدة الوطنية والاستقرار السياسي وحماية ما يسود المجتمع من مبادئ وقيم وعقائد وقوانين وأعراف، بشكل يحقق القدر المعقول والملائم من المطالب الإنسانية للشعب مع تحقيق درجة عالية من حرية الإدارة في اتخاذ القرار"[٢٣٥]، بينما يعني الأمن الإقليمي بتحقيق الاستقرار لمجموعة الدول الواقعة في نطاق إقليمي محدد.

ومن حيث المصالح التي يهتم الأمن بحمايتها نجده ينقسم إلى: أمن موضوعي يشتمل على كل صور الأمن السابق ذكرها، باعتبارها أمن مصالح شاملة وحقوق خاصة وعامة تمتد إلي كل جوانب الحياة. وأمن نوعي موصوف كالأمن الصناعي والأمن الغذائي والأمن الفكري.

والأمن في واقع الأمر مدلول نسبي، فالفرد لا يستطيع تحقيق أمن مطلق لوجود غيره من الأفراد والجماعات والنظم ممن لهم الحق في تحقيق أمنهم الذي قد يتعارض مع أمنه، والجماعة كذلك في وجودها وعلاقاتها بالأفراد في الدولة.

فالحقوق والواجبات أمور متلازمة في كل نشاط اجتماعي وسياسي للإنسان. فبينما الحقوق ترفع من قدر وحرية الشخص، فإن الواجبات تعبر عن جلال تلك الحرية.

ثالثاً- مقومات الأمن:

يتطلب الأمن توافر عدة عناصر ومقومات أساسية تدعمه وتنمي مسبباته. ويمكن تلخيص هذه المقومات في العناصر الآتية[٢٣٦]:

١- **العقيدة الدينية الصحيحة:**

باعتبار أن العقيدة الصحيحة تحث على فعل الخيرات ومحاربة المنكرات، ولما كان الإسلام دين العدل والأمر بالمعروف والتآلف والمحبة بين أفراد المجتمع، فإن العقيدة الدينية الصحيحة البعيدة عن التطرف في الفكر تعد من أهم مقومات أمن المجتمع واستقراره وانتشار الشعور بالانتماء بين أفراده.

---

[٢٣٥] صلاح الدين سليم: الأمن القومي كقيد علي حرية التعبير، حقوق الإنسان في القانون والممارسة، UNDP، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص ٢٨٢ .

[٢٣٦] هاشم بن محمد الزهراني: الأمن مسئولية الجميع ، ورقة عمل مقدمة لندوة المجتمع والأمن المنعقدة بكلية الملك فهد الأمنية بالرياض من ٢/٢١ حتى ٢٤ /٢ من عام ١٤٢٥ هـ، الجلسة السادسة ١٤٢٥/٢/٢٣هـ . www. minshawi .com.

٢- الاستقرار السياسي:

يتحقق الاستقرار السياسي في الدولة من خلال الحقوق الدستورية للفرد عبر حكم عادل رادع يرعى شئون المواطنين ويعمل على توفير أسباب الطمأنينة لديهم.

ويتطلب الاستقرار السياسي دعائم أساسية تكفل ممارسة الأفراد في المجتمع لحقوقهم السياسية والمدنية في ظل أنظمة ومؤسسات مختصة قادرة على تأمين المجتمع وتتمثل في:

أ- جهاز أمنى قوى وفعال ومستعد للتدخل دوماً لصيانة الأمن بوجه عام وتأمين المواطن وحفظ كيانه.

ب- جهاز قضائي عادل وسريع يضمن حقوق الأفراد ويفصل في الأحكام بسرعة وحسم لقطع المفاسد وردع المعتدين.

جـ- تخطيط متكامل وسياسة جنائية سليمة وتعاون وثيق بين كافة المؤسسات والجمعيات لتوفير مقومات الأمن للفرد والمجتمع.

٣- توافر الأمن الاجتماعي والاقتصادي:

لا يكفي الاستقرار السياسي لضمان توافر الأمن داخل المجتمع، بل لابد من توافر الأمن الاجتماعي والاقتصادي لكل فرد في الجماعة وما يضمن له مستوى معيشياً ملائماً وفرص عمل مناسبة تدر عائداً مجزياً يؤمن احتياجات الإنسان الضرورية من مأكل وملبس وسكن مناسب. بالإضافة إلى توافر الخدمات الاجتماعية والإنسانية الكفيلة بجعل الفرد في مأمن من الفقر والجهل والمرض.

٤-ضمان سلامة الأرواح والممتلكات من كل خطر:

فجوهر الأمن هو التحرز من الخوف من أي خطر أو ضرر قد يلحق الإنسان في نفسه أو عرضه أو ماله، بحيث يكون في مقدوره التنقل بحرية داخل وطنه دون خوف، وأن يفكر ويدلي برأيه دون تسلط أو إرهاب من قبل الآخرين.

والإنسان لا يكفيه أن تتوافر لدية المقومات السابقة دون أن تكون مكفولة لأمن المجتمع ككل. فإن حصل أن افترقت هذه الحقوق وتم التعدي عليها حيال غيره اليوم، فسينتقل إليه غداً.

لذلك فإن برامج الوقاية من الجريمة والتصدي لها يجب أن تتم في إطار تخطيط شامل وسياسة موضوعية وعقوبات رادعة تمثل ضماناً كافياً لتأمين الوطن والمواطن على حد سواء.

المطلب الثاني

الأهداف التشريعية من اشتراط الحصول على إذن العمل

كانت الغاية المبتغاة من القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨ باشتراط الحصول على إذن من وزير الداخلية قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية حال صدوره مقصورة على ضمان عدم تورط المواطنين في أعمال تضر بالأمن القومي للبلاد، والحيلولة دون التحاق سيئي السمعة وأصحاب السوابق الإجرامية من الالتحاق بالعمل لدى الهيئات الأجنبية للحفاظ على سمعة مصر بالخارج.

أي إن كفالة الغاية المبتغاة من هذا القانون وضمان عدم تورط المواطنين في أعمال تضر بالأمن القومي للبلاد، مع الحفاظ على حقوق الأيدي العاملة المصرية في الخارج وضمان البيئة المناسبة لهم للعمل في الدول الأجنبية والعربية، لاستبعاد سيئي السمعة وأصحاب السوابق الإجرامية من الانخراط في هذه البيئة وتعكير صفوها، لا يتنافى بالطبع مع حق كل مواطن فى العمل والتنقل، وإنما يعد تنظيماً لهذا الحق يضمن ممارسته بحرية وبدون الإضرار بالآخرين.

إلا أن هذه الغاية سرعان ما تطورت مع تطور الهيكل السكاني للدولة وتحولها إلى دولة مصدرة للعمالة، لتشمل الاستعانة بالإحصاءات الصادرة من الإدارة العامة لتصاريح العمل كمصدر وحيد للبيانات والمعلومات، الخاصة بالقوى العاملة المصرية بالخارج في رسم سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضمان توفير سبل الرعاية للمواطنين العاملين لدى الهيئات الأجنبية.

وباستقراء التطور التاريخي للتشريعات الخاصة باشتراط الحصول على إذن من وزير الداخلية قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية، والتي بدأت في الصدور عام ١٩٥٦ واستمرت حتى عام ١٩٩٦، ومقارنة هذا التطور بخريطة النمو السكاني لمصر خلال القرن الماضي يمكن استيضاح الأهداف الحقيقة التي ابتغاها المشرع من سن هذه القوانين.

لذلك نستعرض خريطة تدرج النمو السكاني في مصر خلال القرن التاسع عشر لنوضح الأهداف التشريعية التي ابتغاها المشرع من اشتراط الحصول على إذن العمل في الفترة من ١٩٥٦م وحتى الآن.

أولا- خريطة تدرج النمو السكاني في مصر خلال القرن التاسع عشر:

يعود بدء النمو السكاني في مصر إلى مطلع القرن التاسع عشر مع قيام الدولة الحديثة، حيث كان عدد السكان حسب تقدير الحملة الفرنسية ٢,٥ مليون نسمة، واستمر هذا العدد دون زيادة تذكر حتى عام١٨٢١م نظراً للحروب التي خاضها محمد على باشا وانتشار وباء الطاعون[٢٣٧].

وبدأت الزيادة الملحوظة بعد عام ١٨٣٣م مع البدء في بناء القناطر الخيرية، والأخذ بنظام الرى الدائم في أجزاء من دلتا النيل والتوسع في زراعة المحاصيل الصيفية ذات القيمة النقدية مثل القطن.

ومع الزيادة المطردة في النهضة الزراعية كانت هناك زيادة أخرى في عدد السكان، غير أنه لم يكن هناك إحساس بوجود مشكلة سكانية، بل على العكس كان هناك إحساس عام بأن المشكلة هي نقص عدد الأيدي العاملة في مجال الزراعة. واستمر التوسع الأفقي والرأسي في الزراعة من ناحية، والنمو السكاني السريع من ناحية أخرى حتى بلغ عدد السكان ١١.٢مليون نسمة عام ١٩٠٧م، وارتفع إلى ١٩مليون نسمة عام ١٩٤٧م، وبلغ ٢٦مليون نسمة عام ١٩٦٠م.

وعلى التوازي بلغت مساحة الأراضي المزروعة ٥.٧٥ مليون فدان في مطلع القرن العشرين[٢٣٨].

كما بدأت الصناعة الحديثة في مصر منذ مطلع القرن ١٩، حيث أنشأ محمد على باشا أول مصنع ميكانيكي للنسيج في القناطر الخيرية، وأول ترسانة لبناء السفن في بولاق، غير أن الصناعة الحديثة الحقيقية بدأت في مصر حين أنشأ طلعت حرب أول مصنع للغزل والنسيج في المحلة الكبرى في الثلاثينيات وتبعه مجموعة من المصانع الكبرى في كفر الدوار والإسكندرية وشبرا الخيمة ودمياط وشبين الكوم وبنى سويف وأسيوط وقنا، وأصبحت صناعة غزل ونسيج القطن تفي بحاجة السكان[٢٣٩].

---

[٢٣٧] عبد المنعم راضي وآخرون: التربية السكانية ، كتاب مرجعي للجامعات، المجلس القومي للسكان بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة للسكان، بدون سنة نشر، ص٥.

[٢٣٨] إدارة الإحصاء ، المجلس القومي للسكان.

[٢٣٩] عبد المنعم راضي وآخرون : التربية السكانية، مرجع سابق، ص ص٨،٩.

واستمرت النهضة الصناعية الحديثة بإنشاء صناعات غذائية مثل سكر القصب في كوم أمبو وأرمنت وقوص ونجع حمادي وأبو قرقاص والحوامدية، وصناعة الزيوت والصابون في كفر الزيات وطنطا والاسكندرية والقاهرة وبنها والمنصورة، وحفظ الأغذية في قها وإدفينا والإسكندرية والقاهرة.

وأخيراً قامت الصناعات الكيميائية مثل الأسمنت في طرة وحلوان والسويس وبنى سويف والمنيا، وتكرير البترول في السويس ومسطرد والعامرية ،والأسمدة في أسوان وأبى زعبل وحلوان وأبى قير وطلخا، وقد استوعبت الصناعات السابقة عدداً هائلاً من القوى العاملة المصرية حتى زاد الإحساس العام بالعجز في الأيدي العاملة في مجال الزراعة.

ثانياً–الأهداف التشريعية من اشتراط الحصول على إذن العمل في الفترة من عام ١٩٥٦م وحتى عام ١٩٨٤م:

باستقراء خريطة تدرج النمو السكاني السابقة في مصر، يتلاحظ عدم وجود مشكلة زيادة سكانية خلال حقبة الستينيات من القرن الماضي، بل على العكس كان هناك إحساس عام بوجود عجز في الأيدي العاملة المصرية خاصة في مجال الزراعة.

وبمتابعة حركات التحرر والاستقلال في دول شمال إفريقيا، وبداية النهضة العمرانية والاقتصادية في دول الخليج العربى في الفترة الزمنية نفسها، تلاحظ ضعف اقتصاديات هذه الدول وتلقيها مساعدات اقتصادية من مصر حتى نهاية ستينيات القرن المنصرم.

وعلى ذلك، ونظراً للمعطيات السابقة لم تكن الظروف مهيأة في الدول العربية المستضيفة لغالبية القوى العاملة المصرية في الوقت الحالي لاستقبال المصريين للعمل لديها خلال تلك الفترة، كما أن النهضة الزراعية والصناعية الموجودة آنذاك فى مصر كانت تحول دون تصدير القوى العاملة المصرية إلى الخارج، وبالتالي لم تكن هناك حاجة تدعو إلى تنظيم إلحاق العمالة المصرية لدى الهيئات الأجنبية خارج البلاد أو حتى داخلها، خاصة في ظل قرارات التأميم التي اتخذها الرئيس جمال عبد الناصر.

وبالرغم من ذلك نجد صدور ستة قوانين خاصة بتنظيم إلحاق العمالة المصرية لدى الهيئات الأجنبية وتعديلاتها في الفترة من عام ١٩٥٦م وحتى عام ١٩٨٤م.

وبمحاولة تفسير هذا التناقض الواضح بين الواقع العملي والتشريعي المصرى خلال تلك الفترة نجد أنه بعد قيام ثورة ١٩٥٢ وإعلان الجمهورية في ١٩٥٣/٦/١٨م، كان للثورة العديد من الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أهمها تأميم شركة قناة السويس وتوقيع اتفاقية الجلاء، ودعم حركات التحرير العربية، وتوقيع صفقة الأسلحة الشرقية عام ١٩٥٥م التي اعتبرت نقطة تحول كسرت احتكار السلاح العالمي. وكان لابد من الحفاظ على مكتسبات الثورة وحمايتها من أعدائها، وبانتهاء حكم مجلس قيادة الثورة عام ١٩٥٦م وانتخاب الرئيس جمال عبد الناصر رئيساً للجمهورية بدأ النظر في المنظومة التشريعية المصرية وصدر الإعلان الدستوري في ١٩٥٦/١/١٦م والذي بدأ العمل به في ١٩٥٦/٦/٢٣م بعد موافقة الشعب عليه.

وكان لابد من التوجس تجاه الراغبين في العمل لدى هيئات أجنبية سواء داخل البلاد أو خارجها، نظراً لتربص العديد من القوى الدولية بالثورة والقائمين عليها، فضلاً عن المضرورين من قيام الثورة من الإقطاعيين ورجال القصر، فصدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٦م في ١٩٥٦/٢/١٢م باشتراط الحصول على إذن من وزير الداخلية قبل الالتحاق بالعمل لدى هيئة أجنبية دون أن يشتمل هذا القانون على أى التزام مالي مقابل إصدار هذا الإذن[٢٤٠].

ومع مطلع ستينيات القرن الماضي وبداية الركود الاقتصادي عقب تأميم القلاع الصناعية والدخول في معارك عسكرية كبدت الدولة خسائر هائلة، وفشل سياسة الإصلاح الزراعي التي فتت الثروة الزراعية، وتدهور سعر صرف الجنيه المصري أمام كافة العملات بعد قرار بيع الغطاء الذهبي له. لم يكن هناك مصدر للدخل أفضل من البدء في فرض الرسوم والضرائب المختلفة. فبدأت قوانين الجباية في الفترة من عام ١٩٦٦م وحتى عام ١٩٨٤م والتي لم تسن إلا لفرض ضريبة أو إضافة رسم جديد على أذون العمل لدى الهيئات الأجنبية[٢٤١].

وخلاصة ما سبق توضح الهدف الأمني البحت لإذن العمل المنصوص على اشتراط الحصول عليه في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٦م والقانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨م، والهدف المالي والاقتصادي البحت للقوانين أرقام ٤٢ لسنة ١٩٦٦م، ٤٦ لسنة ١٩٧٨م، ١٢٢ لسنة ١٩٨٠م، ١٤٧لسنة ١٩٨٤م الصادرة بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨م.

ثالثاً-الأهداف التشريعية لاشتراط الحصول على إذن العمل فى الفترة من ١٩٨٤م وحتى الآن:

في ظل التزايد الكبير في عدد السكان وارتفاع نسبة البطالة وتدهور الأحوال الاقتصادية في مصر مع مطلع ثمانينيات القرن الماضي، كان لابد من الاهتمام بمواجهة هذه المشكلات وإعادة النظر في سياسات التعامل مع القوى العاملة المصرية.

ومع بداية النهضة العمرانية والاقتصادية المتكاملة في الدول العربية وخاصة دول الخليج العربي وسفر الآلاف من الأيدي العاملة المصرية وذوي الخبرة والكفاءة لقيادة هذه النهضة، كان لابد من تنظيم تدفق هذه

---

[٢٤٠] وقد أفصحت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٣٢لسنة١٩٥٦م عن غاية اصدار هذا القانون وهى ان المصلحة العامة تقتضي أن تمكن الدولة من بسط سيادتها على المواطنين جميعاً فيكون عملهم فى تلك الهيئات أو المؤسسات واقعاً بعلمها، لذا رؤي أن الأمر يقتضي استصدار التشريع المرفق بما يحقق هذا الغرض، حتى تشرف الدولة على أسباب اتصال رعاياها بالهيئات المذكورة للاسيتثاق من أن الاتصال لا يخفي وراءه ضرراً.

[٢٤١] أحمد حمروش : قصة ثورة ٢٣ يوليو، الجزء الأول، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الثانية، ١٩٧٧م، ص ٤٣.

العمالة وحماية حقوقها وإنشاء الكيانات والأجهزة الرسمية المسئولة عن موازنة العلاقة بين الجهات الرسمية فى هذه الدول والعمالة المصرية لديها، فضلاً عن الحرص على عدم إساءة البعض لسمعة مصر وتاريخها ومكانتها في الخارج. لذلك شددت وزارة القوى العاملة من رقابتها على شركات إلحاق العمالة بالخارج، كما قامت باستحداث منصب المستشار العمالي لضبط إيقاع علاقات العمل وحماية حقوق العمالة المصرية، وحل مشكلاتهم من خلال فتح خطوط اتصال ساخنة مع الأجهزة المسئولة في العديد من الدول العربية والأجنبية ذات الكثافة العمالية المصرية العالية. وتم افتتاح العديد من مكاتب التمثيل العمالي بالدول التي تستقبل القوى العاملة المصرية بشكل كبير، حتى وصل عدد هذه المكاتب التابعة لوزارة القوى العاملة والهجرة إلى عشرة مكاتب حتى عام ١٩٩٥م وتزايد هذا العدد ليصبح إجمالى عدد مكاتب التمثيل العمالي في الخارج خمسة عشر مكتباً في عام٢٠٠٩م[٢٤٢].

ويختص المستشار العمالي المصري في الدول الأجنبية برعاية المصريين العاملين بتلك الدول، وتذليل جميع العقبات التي قد تواجههم أثناء وجودهم بالخارج، ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات الثنائية في مجال العمل والعمال وتيسير سبل التعاون الفني.

ومن ناحية أخرى صدر القرار الجمهوري رقم ٢٢ لسنة١٩٩٠م بإنشاء الإدارة العامة لتصاريح العمل لدى الهيئات الأجنبية بوزارة الداخلية بتاريخ ١٩٩٠/١/٩م، وتبعه القرار الوزاري رقم ١٩٩٥ لسنة١٩٩٠م بشأن تنظيم هذه الإدارة وتحديد اختصاصاتها في ١٩٩٠/٤/٨م والذى أوكل إليها إصدار وتجديد تصاريح العمل.

ثم صدر القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٩٦م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨م، ليؤكد على اختلاف السياسات والتوجهات العامة للدولة في التعامل مع القوى العاملة المصرية في الخارج، ويقرر فرض رسم قدره مائة جنيه لحملة المؤهلات العليا وستون جنيهاً بالنسبة لغيرهم على كل إذن عمل، ويلغي ماعدا ذلك من ضرائب ورسوم مفروضة على استخراج الإذن أو تجديده بمقتضى أي قانون آخر، ويعفي كذلك المصريين العاملين لدى جهات أو هيئات أجنبية داخل البلاد من الحصول على إذن بذلك، ويكتفى بإخطار يرسله العامل بدون رسوم إلى الإدارة العامة لتصاريح العمل مصحوباً بعلم الوصول خلال شهر من تاريخ الالتحاق بالعمل.

---

[٢٤٢] حيث تم إنشاء مكاتب تمثيل عمالى فى الأردن وجدة والرياض وأبو ظبى والكويت وطرابلس واليونان وجنيف واليمن وقطر، ثم تبعهم إنشاء مكتب لبنان عام ١٩٩٦م، إيطاليا عام ٢٠٠٧م، السودان وبنغازى عام ٢٠٠٨ م، الجزائر عام ٢٠٠٩م.

وتطور الدور الذى تقوم به الإدارة العامة لتصاريح العمل لتساهم في رسم سياسة التنمية الاقتصادية للدولة، وإعداد الدراسات المتعلقة بحركة الهجرة من خلال الإحصائيات العددية والنوعية للعمالة المصرية بكل دولة على حده، ومد الأجهزة القضائية بالمعلومات في بعض القضايا المتعلقة بالأحوال الشخصية، والتعاون المستمر مع وزارة القوى العاملة للوقوف على تعديلات قوانين العمل المناسبة التي تحقق صالح المواطن وتحافظ على كرامته، مع الحفاظ على سمعة ومكانة البلاد في الخارج والداخل عن طريق عدم التصريح للعمالة المصرية بالعمل لدى بعض الجهات الأجنبية التي قد يكون لها نشاط معاد لأمن الدولة، وحماية العمالة المصرية من استغلال بعض أصحاب مكاتب إلحاق العمالة في الخارج وإلغاء تراخيص المخالف منها.

ويمكن إجمال الأهداف التي تسعى الإدارة العامة لتصاريح العمل لدى الهيئات الأجنبية إلى تحقيقها في إطار تنفيذ السياسة العامة لوزارة الداخلية في الاهتمام بشئون العمالة المصرية بالخارج فيما يلي:

❖ **هــدف أمنــى:**

يتمثل في شقين: الأول يتعلق بالمواطن الذي يرغب في العمل بالخارج، حيث يجب أن تتوافر فيه صفات حسن السمعة ليمثل واجهة مشرفة لبلاده في الخارج، ويظهر ذلك من خلال الفحص الأمني الذي تقوم به الإدارة، وعدم التصريح لذوى السوابق الإجرامية والسمعة السيئة بالعمل لدى جهات أجنبية حتى لا يسئ أي منهم لسمعة الوطن، ومن جهة أخرى، حماية أمن هؤلاء المواطنين شخصياً بعدم التصريح لهم بالعمل لدى هيئات تسئ معاملة العاملين لديها ولا تلتزم بتعاقداتها المبرمة مع كل منهم.

ويتعلق الثاني بالهيئة الأجنبية التي سيعمل بها المواطن لضمان عدم تورطه في العمل لدى هيئة أجنبية قد يكون لها نشاط يتنافى مع النظام العام للدولة وآدابها، أو ضار بأمنها القومي.

وفى سبيل تحقيق هذا الهدف قامت الإدارة العامة لتصاريح العمل لدى الهيئات الأجنبية بالتعاون مع وزارة القوى العاملة والهجرة بإنشاء قائمة سوداء تتضمن أسماء الكفلاء والشركات التي تعددت الشكاوى بشأنها، والتي لا تقوم بتنفيذ التزاماتها تجاه العاملين لديها وتسئ معاملتهم، وترفض الإدارة منح تصاريح عمل لدى من تتضمنهم هذه القائمة.

وأخيراً تستخدم قواعد البيانات الإدارة العامة لتصاريح العمل الخاصة بالمصريين العاملين بالخارج في اتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة لإجلائهم أو ترحيلهم من الدول التي يعملون بها عند حدوث اضطرابات أو أزمات أو كوارث طبيعية بها تهدد حياتهم، ويساهم الحصر الدقيق للعاملين في الخارج في فاعلية خطط الإخلاء.

❖ **هــدف اجتماعي:**

توفر الإحصائيات العددية والنوعية للمصريين العاملين بالخارج التي تقوم الإدارة العامة لتصاريح العمل بإصدارها حصراً للمحافظات والمدن والقرى المصدرة للعمالة، والتي يمكن من خلالها وضع وتحديد البرامج التدريبية والاجتماعية والتربوية التي تساهم في توعية أسر هؤلاء العاملين في الخارج، وتؤهلهم لمواجهة مشكلات الحياة اليومية في ظل ظروف غياب عائلهم دون الوقوع في براثن الانحراف المسلكي أو الأخلاقي أو التطرف الديني[٢٤٣].

[٢٤٣] أظهر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فى النشرة السنوية لتصاريح العمل الصادرة للمصريين للعمل بالخارج عام ٢٠١٤ أن إجمالي تصاريح العمل الصادرة للمصريين للعمل بالخارج (أول مرة) تراجعت لتبلغ ٦١٧ ألف تصريح مقابل ٦٣١ ألف تصريح خلال العام السابق عليه بنسبة انخفاض ٢.١ %، وأشار إلى أن إجمالى تصاريح العمل الصادرة للمصريين للعمل بالخارج (تجديد) ارتفعت لتبلغ ٥% لتصل إلى ٦٩٩ ألف تصريح خلال العام الماضي مقابل ٦٦٥ ألف تصريح خلال العام السابق عليه، لافتاً إلى أن السعودية جاءت فى المرتبة الأولى بمجموعة الدول العربية فى عدد تصاريح العمل الصادرة للمصريين للعمل بها بعدد ٦٤٨ ألف تصريح مقابل ٦٢٤ ألف تصريح خلال العام السابق عليه بنسبة زيادة ٣.٨% يليها الكويت بعدد ٢١٠ آلاف تصريح مقابل ١٨٤ ألف تصريح عام ٢٠١٣ بنسبة زيادة ١٤. %، وأوضح أن عدد الحاصلين على تصاريح العمل بالخارج لحملة (المؤهلات المتوسطة) استحوذوا على المرتبة الأولى ليبلغ عددهم ٥٦٣ ألف تصريح عام ٢٠١٤ مقابل ٥٦٦ ألف تصريح عام ٢٠١٣ بنسبة انخفاض ٠.٦%، لافتاً إلى أن معظم المؤهلات المتوسطة تتركز في الدول العربية بنسبة ٤٢.٥% خلال العام الماضي مقابل ٤٣.٥% خلال العام السابق عليه من إجمالى المؤهلات المتوسطة فى الدول العربية.

وأظهر الجهاز أن محافظة القاهرة جاءت فى المرتبة الأولى من حيث عدد تصاريح العمل بالخارج بعدد ٢٢٠ ألف تصريح بنسبة ١٦.٧%، تليها محافظة الدقهلية بعدد ١٣٧ ألف تصريح بنسبة ١٠.٤% من إجمالى تصاريح العمل الصادرة للمصريين للعمل بالخارج عام ٢٠١٤.

مصر في ارقام: كتيب يصدر فى شهر مارس من كل عام عن " الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء "، يحوى أهم البيانات الديموجرافية والاجتماعية والاقتصادية ، وكذا بعض المؤشرات الإحصائية عن مصر، ليكون مرجعاً مختصراً وشاملاً فى هذا الشأن.

http://www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=2378#.VgC0llasnNU

الموقع الرسمي للهيئة العامة للإستعلامات.

هـدف اقتصادي:

يتمثل في دعم موارد الموازنة العامة للدولة والذي يساعد في تنفيذ سياسات الإصلاح الاقتصادي والاستمرار في مشروعات التنمية الاقتصادية[٢٤٤]، وإمداد خبراء الاقتصاد بنسبة العملات الأجنبية المتوقع تحويلها من قبل المصريين العاملين بالخارج لوضع خطط التشغيل المناسبة لاستثمار هذه الأموال.

كما توفر هذه الإحصائيات مصدراً مهماً للمهتمين بوضع برامج التنمية المختلفة، من خلال بيان أعداد أصحاب التخصصات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج، والمساهمة في رفع مستوى أداء مختلف مجالات العمل لجذب الخبرات والتخصصات النادرة، فضلاً عن إعداد البرامج التأهيلية لتدريب العمالة ودفعها إلى أسواق العمل المختلفة.

[٢٤٤] تزايدت أعداد تصاريح العمل الصادرة عن الإدارة العامة لتصاريح العمل من ٥٤٧.٩١ عام ٢٠٠١ إلى ١.٢٩٥.٦٢ عام ٢٠١٣. كما أظهر الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ارتفاع إجمالي تصاريح العمل الصادرة للمصريين للعمل بالخارج عن طريق وزارة الداخلية (أول مرة- تجديد) بنسبة ١.٥% ليبلغ ١.٣٢ مليون تصريح عام ٢٠١٤.

الموقع الرسمي للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

http://www.capmas.gov.eg

المبحث الثاني

إلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد وآثاره الأمنية

تمهيد وتقسيم:

أوضح الباب الأول من هذه الدراسة أن إذن العمل يعد تصريحاً أمنياً من الدرجة الأولى، إذ أوكل المشرع سلطة إصداره وسحبه لوزير الداخلية دون غيره بهدف المحافظة على الأمن القومي للبلاد.

ومن خلال الدور الجوهري الذي تقوم به الإدارة العامة لتصاريح العمل، والتي أوضحها المبحث السابق يمكن استيضاح التداعيات الأمنية لإلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد.

ويتناول هذا المبحث الآثار الأمنية لإلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية لإلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد.

المطلب الثاني: إلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد وقضية التمويل الأجنبي.

المطلب الأول

الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية لإلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد

في إطار عملية الإصلاح الاقتصادي قامت الحكومة المصرية بتنفيذ سياسات مختلفة من أجل جذب الاستثمار الأجنبي على نطاق واسع، من خلال تكييف تشريعاتها وتقديم حوافز ضريبية ومالية وإدارية، وكذا ضمانات لتشجيع وحماية الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بالإضافة إلى تحسين الإطار المؤسسي بهدف الحد من الإجراءات البيروقراطية في بعض الإدارات الحكومية[٢٤٥].

وبإقرار قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩م بشأن استثمار رأس المال العربي والأجنبي، أصبحت الهيئة العامة للاستثمار هي الجهة المختصة بالتعامل مع المستثمرين، كما سمح للأجانب بملكية المشروع بنسبة ١٠٠%، وأصبح من الممكن لرأس المال الأجنبي الاستثمار في مشروعات داخل البلاد أو في المناطق الحرة. ثم صدر قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧م لتوحيد ضمانات وحوافز الاستثمار الموجودة في قوانين عدة داخل تشريع موحد، وأعفى المشروعات التجارية والصناعية المقامة داخل البلاد من الضرائب على الدخل لمدد من خمسة إلى عشرين عاماً حسب أهمية المنطقة الجغرافية التي يقام بها المشروع[٢٤٦].

وقد أدت التشريعات السابقة إلى تزايد حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مصر، حيث وصلت لأعلى معدل لها في عام ١٩٩٧ بالنسبة للتدفقات العربية، وفي عام ١٩٩٨ بالنسبة للتدفقات الأجنبية[٢٤٧].

وساهمت هذه الاستثمارات الأجنبية في خلق العديد من فرص العمل، حيث بلغ عدد العاملين بالمشروعات الأجنبية عام ١٩٩٧م ١٣٢.٤٣٩ عاملاً، وفي عام ١٩٩٨م ١٧٦.١٢٥ عاملاً[٢٤٨].

---

[٢٤٥] كريمة فرحي: أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النامية مع دراسة مقارنة بين الصين، تركيا، مصر والجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، العام الدراسي ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٢٦٤.

[٢٤٦] رجب إبراهيم إسماعيل: إطار مقترح لسياسات جذب الشركات متعددة الجنسيات للاستثمار في مصر في ضوء المتغيرات العالمية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٦٧.

[٢٤٧] أميرة حسب الله محمد: محددات الاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر في البيئة الاقتصادية العربية، الإسكندرية، الدار الجامعية الحديثة، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ١٩١.

[٢٤٨] المرجع السابق، ص ١٩٤، وتشير بيانات وزارة الاقتصاد المصرية إلي أن معدل البطالة في مصر قد بلغ ٩.٨ % في العام المالي٩٤/١٩٩٣، وبدأ في الانخفاض حتي وصل إلي ٧.٤% في العام المالي ٢٠٠٠/٩٩م.
وقد أورد صندوق النقد الدولي في تقرير(INTERNATIONAI FINANCIAI STATISTIES YEAR BOOK 2000) أن معدل البطالة في مصر قد تزايد بشكل دائم منذ عام١٩٩٢ عندما سجل ٩% حتي بلغ١١.٣% في عام١٩٩٥م.

أحمد السيد النجار: حقيقة حجم ومعدل البطالة في مصر، مقال منشور بجريدة الأهرام، بتاريخ ٢٠٠١/٦/٢٥م.

وفي إطار اتجاه الدولة إلى جذب رءوس الأموال الأجنبية وتيسير الإجراءات الإدارية المختلفة، صدر القانون رقم٢٣١ لسنة ١٩٩٦م الذي أعفى المصريين العاملين لدى جهات أجنبية داخل البلاد من الحصول على إذن قبل العمل لدى تلك الجهات، وصدر بتنفيذه القرار الوزاري رقم ٢٥٧٩ لسنة ١٩٩٧م.

وقد نصت المادة الثانية من هذا القانون على أنه:" يجوز لكل مصري أن يعمل في أية جهة من الجهات الأجنبية وفروعها ومكاتبها داخل جمهورية مصر العربية دون الحصول على إذن بذلك، ويكتفى بإخطار يرسل من العامل نفسه بغير رسوم إلى الجهة التي يعينها وزير الداخلية بخطاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال شهر من تاريخ الالتحاق بالعمل، وذلك دون إخلال بأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٩ بتنظيم العمل لدى جهة أجنبية بالنسبة لوظائف معينة"[٢٤٩].

ولم يتضمن القانون المذكور عقوبات رادعة على مخالفة أحكامه، حيث نصت المادة الثالثة من القانون ذاته على أنه:" يعاقب على مخالفة أحكام المادة الثانية بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على مائتي جنيه".

وقد أدى ذلك إلى عدم التزام المصريين العاملين لدى هذه الجهات بإخطار الإدارة العامة لتصاريح العمل بالتحاقهم بالعمل لدى تلك الجهات[٢٥٠]، وترتب على ذلك غل يد الأجهزة الأمنية عن اتخاذ الإجراءات الوقائية المتمثلة في الاعتراض على عمل ذوي الأنشطة المشبوهة سياسياً وجنائياً لدى تلك الجهات.

كما أدى ذلك إلى تعذر قيام الإدارة بإصدار إحصاءات دقيقة بشأن أعداد المصريين العاملين لدى الشركات والجهات الأجنبية داخل البلاد، وتستخدم الإحصائيات السابقة في حالة توافرها ودقتها في تحديد التخصصات المطلوبة في سوق العمل وتوجيه برامج التدريب الفني والمهني، كما تسهم في تحديد متوسط الدخول ونسب الفقر.

---

http://www.ahram.org.eg/Archive/2001/6/25/FILE2.HTM.

[٢٤٩] بقضي القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٩ بأنه لا يجوز للوزراء ونواب الوزراء ومن في درجتهم أن يعملوا لدى الحكومات أوالمؤسسات الأجنبية بأشكالها المختلفة أو لدى الأجانب أو أن يقوموا بأي عمل لحساب تلك الجهات خلال الخمس سنوات التالية لترك مناصبهم. كما يقضي بسريان أحكام المادتين ٥، ٦ من القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨م باشتراط الحصول على إذن قبل العمل بالهيئات الأجنبية على من يخالف أحكامه.

[٢٥٠] وفقاً لإحصائية أعدتها إدارة داخل البلاد بالإدارة العامة لتصاريح العمل لم يتقدم سوى ٤٩٩ مواطناً يعملون بهيئات أجنبية داخل البلاد بإخطار الإدارة العامة لتصاريح العمل بالتحاقهم بالعمل لدى تلك الجهات منذ أغسطس ١٩٩٦م وحتى ديسمبر ٢٠٠١م.

وتسبب إعفاء المصريين العاملين لدى الجهات الأجنبية داخل البلاد من الحصول على إذن قبل العمل لدى تلك الجهات، والاكتفاء بإخطار يرسل من العامل نفسه بغير رسوم إلى الإدارة العامة لتصاريح العمل بخطاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال شهر من تاريخ الالتحاق بالعمل في حرمان الخزانة العامة للدولة من الرسوم الخاصة بهذه الفئة التي تزايدت بشكل ملحوظ عقب البدء في خصخصة القطاع العام وقيام شركات أجنبية بشراء العديد من الشركات المطروحة ضمن برنامج الخصخصة حتى كادت بعض القطاعات الصناعية مقصورة على المستثمرين الأجانب كقطاع الأسمنت والأسمدة والبتروكيماويات[٢٥١].

وتختص إدارة تصاريح العمل داخل البلاد بالإدارة العامة لتصاريح العمل بتلقي طلبات المواطنين للتصريح لهم بالعمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد وقيدها، واستطلاع رأي الأجهزة المختصة في تلك الطلبات، وإعداد حصر بالجهات الأجنبية داخل البلاد والمواطنين العاملين بها.

[٢٥١] وفقاً لإحصائية أعدتها إدارة داخل البلاد بالإدارة العامة لتصاريح العمل، تبلغ الرسوم المتوقع تحصيلها من المصريين العاملين لدى جهات أجنبية داخل البلاد عقب صدور قوانين ضمانات تشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية ١٥ مليون جنيه سنوياً وفقاً لأعداد الشركات الأجنبية التي تم تأسيسها في مصر عقب صدور هذه القوانين.

المطلب الثاني

إلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية داخل البلاد وقضية التمويل الأجنبي

أدى إلغاء اشتراط حصول المصريين العاملين لدى الجهات الأجنبية داخل البلاد على إذن من وزير الداخلية قبل العمل لدى تلك الجهات، والاكتفاء بإخطار يرسل من العامل نفسه بغير رسوم إلى الإدارة العامة لتصاريح العمل بخطاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول خلال شهر من تاريخ الالتحاق بالعمل إلى عدم التزامهم بهذا الإخطار، وبالتالي انعدام الرقابة الأمنية عليهم، واستغلال بعض هذه الجهات ذات التوجهات السياسية المعادية لمصر العاملين لديها في تحقيق مآرب سياسية تضر بالأمن القومي المصري.

فقد استغلت بعض الجمعيات وفروع منظمات حقوق الإنسان الأجنبية في مصر تردي الأوضاع الاقتصادية وارتفاع معدلات الفقر، وترهل الحياة السياسية في عهد الرئيس الأسبق حسني مبارك لاستقطاب بعض الشباب العاملين لديها وتدريبهم على كيفية إثارة الشعب المصري على النظام الحاكم في إطار ما أطلق عليه إعلامياً بالربيع العربي.

وقد تورط العديد من المصريين في الإضرار بأمن واقتصاد الوطن، بعضهم بحسن نية، والآخر عن قصد وتعمد مقابل مبالغ مالية تلقاها من دول أجنبية تسعى إلى تقسيم الوطن العربي وتفتيت الجيوش العربية التي تهدد الكيان الصهيوني في المنطقة.

وفي هذا الإطار أصدرت محكمة جنايات القاهرة المنعقدة بالتجمع الخامس برئاسة المستشار مكرم عواد، حكمها في القضية رقم ١١١٠جنايات قصر النيل لسنة٢٠١٢ الصادر يوم الثلاثاء ٤ يونيو ٢٠١٣ م بإدانة ٢٧ متهماً غيابياً بالسجن لمدة خمس سنوات، وخمسة متهمين حضورياً بالحبس لمدة سنتين، و ١١ متهماً بالحبس لمدة سنة مع إيقاف التنفيذ، وتغريم كل متهم ألف جنيه، وإغلاق جميع مقار وأفرع ٦٨ منظمة حقوقية وجمعية أهلية تعمل في مصر بدون ترخيص على مستوى الجمهورية، ومصادرة أموالها والأوراق التي ضبطت بها فى القضية المعروفة إعلامياً بقضية "التمويل الأجنبى لمنظمات المجتمع المدني".

وقد أدانت المحكمة هذه المنظمات بتلقى معونات من بعض الدول بلغت٦٠ مليون دولار، وأكدت المحكمة في بداية الحيثيات بأن التمويل أصبح أحد الآليات العالمية التي تشكل في إطارها العلاقات الدولية بين مانح و مستقبل، وأن التمويل شكل من أشكال السيطرة و الهيمنة الجديدة، وهو يعد استعماراً ناعماً أقل كلفة من حيث الخسائر والمقاومة من السلاح العسكري، تنتهجه الدول المانحة لزعزعة أمن واستقرار الدول المستقبلة

التي يراد إضعافها و تفكيكها، و في ظل النظام البائد –الذي قزم من مكانة مصر الإقليمية والدولية وانبطح أمام المشيئة الأمريكية في مد جسور التطبيع بين مصر واسرائيل برز على السطح "التمويل الأجنبي" لمنظمات المجتمع المدني كأحد مظاهر هذا التطبيع بدعوى الدعم الخارجي والحوار مع الآخر ودعم الديمقراطية والحكم ومنظمات حقوق الانسان، وغيرها من المسميات التي يتدارؤون ويستترون في ظلها قد أفرغوها من محتواها الحقيقي، و طبعوا عليها مطامعهم و أغراضهم في اختراق أمن مصر القومي، وإفناء موجباته، وتقويض بنيان مؤسسات الدولة، و تفكيك أجهزتها، وصولاً لتقسيم المجتمع وتفتيته وإعادة تشكيل نسيجه الوطني وخريطته الطائفية والسياسية بما يخدم المصالح الأمريكية والإسرائيلية التي كانت تعلو – في ظل النظام السابق– على صالح الوطن العام للشعب المصري و بلاده... وإزاء تردي الأوضاع السياسية والاجتماعية في مصر، وإحساس الشعب بضعف ورخاوة الدولة و تفككها بأنه ترك مصيره في يد جماعات سياسية "عصابة" تحكمها المصالح الخاصة ولا يحكمها الولاء للوطن، اندلعت في ٢٥ يناير ٢٠١١ ثورة شعبية حقيقية لإزاحة هذا الركام عن كاهل الشعب المصري وكسر قيود الهيمنة والتبعية والارتهان الإسرائيلي التي أدمت معصم كل مصري...واستعادت الحرية والكرامة الانسانية و العدالة الاجتماعية التي غابت عن مصر كثيرا ؟..فأطاحت بالقائمين عن السلطة ومهدت الطريق نحو بناء دولة ديمقراطية مدنية حديثة...فأوجس ذلك في نفس الولايات المتحدة الأمريكية والدول الداعمة للكيان الصهيوني خيفةً ورعباً، فكان رد فعل أمريكا أنها رمت بكل ثقلها ضد هذا التغيير الذي لم تعد آلياتها القديمة قادرة على احتوائه، ومن ثم اتخذت مسألة التمويل الأمريكي أبعاداً جديدة في محاولة لاحتواء الثورة و تحريف مساراتها وتوجيهها لخدمة مصالحها ومصالح إسرائيل. فكان من مظاهره تأسيس فروع لمنظمات أجنبية تابعة لها داخل مصر خارج الأطر الشرعية لتقوم بالعديد من الأنشطة ذات الطابع السياسي"التي لا يجوز على الإطلاق الترخيص بها "للإخلال بمبدأ "السيادة" وهو المبدأ المتعارف عليه و المستقر في القانون الدولي، ويعاقب عليه في كافة دول العالم ومن بينها الولايات المتحدة الأمريكية نفسها.

وأضافت المحكمة بأن الجانب الألماني قام عن طريق المركز الرئيسي لمنظمة كونراد الياورد الألمانية بتمويل القائمين على تلك المنظمة من أجل إدارة نشاط سياسي لا يجوز الترخيص به أصلاً، حيث قام بتنفيذ المئات من برامج التدريب السياسي وورش العمل، وتمويل العديد من الأشخاص الطبيعيين والمنظمات والكيانات غير المرخص لها بالعمل الأهلي والمدني، وذلك لا يجوز الترخيص به لإخلاله بسيادة الدولة المصرية.

وأوضحت المحكمة بأنها اطمأنت إلى شهادة كل من: السيدة وزيرة التخطيط والتعاون الدولي الأسبق، والمشرف على مكتب وزيرة التعاون الدولي، ومدير شئون المنظمات غير الحكومية بوزارة الخارجية، ونائب مساعد وزير الخارجية لشئون حقوق الإنسان، ورئيسة الإدارة المركزية للجمعيات والاتحادات بوزارة التضامن والعدالة الاجتماعية، وتحريات الأمن الوطني والرقابة الإدارية والاموال العامة، وما جاء بتقرير لجنة تقصي

الحقائق، وما قرره المتهمون أمام قاضي التحقيق بقيامهم بتأسيس هذه الفروع من تلك المنظمات وتمويلها من المراكز الرئيسية للمنظمات بالولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك من ألمانيا ... وما أسفر عنه الضبط والتفتيش لمقر المنظمات الذي تم بمعرفة النيابة العامة.

وتناولت المحكمة في الحيثيات الرد على دفاع المتهمين بشأن الاعتذار بجهل المتهمين بالقانون، بأن العلم بالقانون الجنائي والقوانين العقابية المكملة له مفترض في حق الكافة، ومن ثم لا يقبل الدفع بالجهل والغلط فيه كذريعة لنفي القصد الجنائي، وأن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢م ذو جزاء جنائي، ومن ثم فهو بهذا الاعتبار قانون مكمل لقانون العقوبات فله حكم قانون العقوبات، و من ثم لا ينفي الغلط فيها القصد الجنائي. وبالتالي فإن كون المتهم غير عالم بأن المنظمة غير مرخص بها من الحكومة أمر لا ينفي لديه القصد الجنائي، إذ يعتبر جهلاً منه بحكم القاعدة الجنائية ذاتها، وهو جهل لا يصلح عذراً طالما أن هذه القاعدة الجنائية تفرض على المخاطب بها التزام التحري عن المنظمة التي يعمل بها قبل إقدامه على ذلك، فإن هو أغفل عن هذا التحري وفرط في أداء الالتزام به فلا يلومن إلا نفسه، فهذا الإهمال و القصد يعتبران شيئاً واحداً.

وتناولت المحكمة أيضاً ما أثارته هيئة الدفاع عن المتهمين من أن الاتهامات المسندة للمتهمين تحكمها المواد التي جاءت في قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢م واللاحقة في تاريخها على المواد المضافة لقانون العقوبات وهي الأصلح للمتهمين، وبحسبان أن مواد الاتهام الواردة بقانون العقوبات ملغاة بموجب نص المادة ٧ بمواد إصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية. فردت المحكمة على هذا الدفع بقولها إن القانون الجنائي يحكم ما يقع في ظله من جرائم إلى أن تزول عنه القوة الملزمة لقانون لاحق ينسخ أحكامه، وأن تغيير الدستور لا يلغي الجريمة التي مازالت في نظر المشرع معاقباً عليها من وقت حصولها حتى الآن، مؤدى ذلك تطبيق مواد الاتهام الواردة في قانون العقوبات.

أما ما أثاره الدفاع بتطبيق قانون الجمعيات باعتباره الأصلح للمتهمين، فقد ردت عليه المحكمة بأن المادة ٧٦ من قانون الجمعيات المذكور بالباب الخامس منه قد أحال على قانون العقوبات أو أي قانون آخر إذا كان به عقوبة أشد من العقوبة الواردة في المادة ٧٦، ولما كانت الجرائم المسندة للمتهمين يعاقب عليها قانون العقوبات بعقوبات أشد من العقوبات الواردة بقانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية، ومن ثم وجب إعمال مواد الاتهام الواردة بقانون العقوبات المنصوص عليها فيها ولا مجال لإعمال القانون الأصلح للمتهم.

وأضافت المحكمة بأنه بشأن ما أثاره دفاع المتهمين عن المنظمة الألمانية كونراد الياورد من تقادم الجريمة التي يحاكم بشأنها المتهمان بمضي المدة، فقد ردت المحكمة على ذلك بأن الاتهام المسند للمتهمين من أنهما أدارا بغير ترخيص من الحكومة المصرية فرعاً لمنظمة ذات صفة دولية بغير ترخيص من الحكومة

المصرية، وتسلما أموالاً مقابل ارتكابهما تلك الجريمة، وأن الجريمة المسندة إليهما هي ليست تأسيس فرع لمنظمة، ولكن إدارة فرع لمنظمة، وهي طبيعة الفعل المادي فيها جريمة مستمرة لا تبدأ المدة المقررة بانقضاء الدعوى الجنائية بمضي المدة إلا عند انتهاء حالة الاستمرار .. وهو استمرار تجددي و يظل المتهم مرتكباً للجريمة في كل وقت، وتقع جريمته تحت طائلة العقاب مادامت حالة الاستمرار قائمة ولم تنته بعد.

وأوضحت المحكمة في سياق ما أثاره الدفاع بشأن تقديم بعض المنظمات بطلبات أمام وزارة الخارجية للحصول على تصاريح بالعمل منذ عام ٢٠٠٥، ولم يبت في هذه الطلبات مما يعد تصريحاً ضمنياً بالعمل، بأنه لا يجوز لأي منظمة أجنبية غير حكومية ممارسة العمل في مصر أو فتح فروع لها إلا بعد إبرام اتفاق نمطي مع وزارة الخارجية المصرية و إرساله لوزارة التضامن والعدالة الاجتماعية لتقوم بتسجيل فرع المنظمة بالوزارة، وأنه لا يترتب على مجرد تقديم الطلب أي آثار قانونية تجيز لتلك المنظمات الأجنبية غير الحكومية العمل في مصر لاختلاف وضعها عن الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصرية، التي يتيح لها القانون التأسيس وممارسة العمل بعد إخطار وزارة التضامن بذلك إذا لم تقم الوزارة بالاعتراض على التأسيس أو رفضه بعد٦٠ يوماً من ذلك الإخطار، ومن ثم يستوي في عدم وجود التصريح أو الترخيص أن تكون المنظمة قد تقدمت بطلب للحصول عليه من الجهات المعنية ولم يبت في هذا الطلب أو صادف رفضاً أو لا تكون تقدمت المنظمة بطلب على الإطلاق.

وانتهت المحكمة في حيثيات حكمها بأنه أولاً: لا يتصور عقلاً ومنطقاً بأن لأمريكا أو لغيرها من الدول الداعمة للكيان الصهيوني أي مصلحة أو رغبة حقيقية في قيام ديمقراطية حقيقية في مصر.. والواقع والتاريخ يؤكدان بأن تلك الدول لديها عقيدة راسخة أن مصالحها تتحقق بسهولة ويسر مع ديكتاتورياتها العاملة ويلحقها الضرر مع الديمقراطيات الحقيقية.

وأن الحقيقة الثانية أن من يدفع المال فهو يدفع وفق أجندته الخاصة التي حددها، واستراتيجية يريد تحقيقها من ورائها، وأهداف ينبغي الحصول عليها، هي في الغالب تتناقض مع الأهداف النبيلة للمنظمات التطوعية الساعية إلى توعية وتطوير المجتمع والدفاع عن الحقوق الإنسانية.

وتتمثل الحقيقة الثالثة في أن التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية يمثل حجر عثرة أمام مصر التي يريدها شعبها، ولكن في الوقت ذاته يمهد الطريق أمام مصر التي يريدها أعداؤها.

والمحكمة بعد أن أكدت على تلك الحقائق أهابت بالجهات المعنية في المجتمع المصري أن تحث وتشجع الجمعيات الأهلية، وجمعيات حقوق الإنسان التي لا تبغي سوى الحق والارتقاء بصرح الديمقراطية في المجتمع بوعي و نية خالصة، وأن يتم تمويلها من الداخل حتى لا تحوم حولها الشبهة أو يلعب بها الغرض .. وطالبت المحكمة النائب العام بإجراء التحقيق مع المنظمات والجمعيات والكيانات التي تلقت تمويلاً من بعض

الدول العربية والأجنبية والتي ورد ذكرها في لجنة تقصي الحقائق أسوة بما تم مع المنظمات المعنية بهذا الحكم، وبسرعة إنهاء التحقيق مع كل من مكن المتهمين الأجانب من الهرب.

واختتمت المحكمة أسباب حكمها بقول الله سبحانه وتعالى: " يمكرون ويمكر الله والله خير الماكرين". والله من وراء القصد.

ولهذه الأسباب، قضت المحكمة بمعاقبة ٢٧ متهماً غيابياً بالسجن خمس سنوات، وحضورياً بمعاقبة ١١ متهماً بالحبس سنة واحدة مع الإيقاف، وبمعاقبة ٥ متهمين بالحبس لمدة سنتين مع تغريم كل متهم ألف جنيه[٢٥٢].

---

[٢٥٢] قضت المحكمة بمعاقبة كل من صموئيل لدمرز لحود هارب أمريكي الجنسية، مدير المعهد الجمهوري الدولي بمصر، وشيرين سيهانى نانفيت أمريكية الجنسية من أصل هندي، مدير فرع المعهد الجمهوري الدولي بالأقصر، وكرستيان انجل نرويجية الجنسية، مدير فرع المعهد الجمهوري بالاسكندرية، و يان إيريك سورت تشاك نرويجي الجنسية، المدير السابق للمعهد الجمهوري بالقاهرة، وهانز كريس هيوليزنن أمريكي الجنسية، مدير فرع المعهد الجمهوري بالاقصر، وجون جورج توماس تفييكس أمريكي الجنسية، مدير تدريب الأحزاب بالمعهد الجمهوري، و ريدة خضر عبد الهادي محمد البرعي فلسطينية، مسئولة البرنامج بالمعهد، وأسامة غريزي أمريكي الجنسية، مساعد البرنامج بالمعهد الجمهوري، وسانيا مارك أمريكية الجنسية، و المدير المالي بالمعهد الجمهوري، و جيسكا اليزابيث كيجين أمريكية الجنسية، مسئولة البرامج للاحزاب السياسية بالمعهد، و جولي ان هيوز أمريكي الجنسية، مدير فرع المعهد الديمقراطي بالأقصر، والمادين كورتوفيتش صربية الجنسية، مدير فرع المعهد الديمقراطي ومدرب الاحزاب السياسية بمصر، و بوديمير ميليتش صربي الجنسية، مدير فرع المعهد الديمقراطي بالاسكندرية ومدرب الاحزاب السياسية بمصر، و ليلي وداد جعفر أمريكية الجنسية، نائب مدير المعهد الديمقراطي والمسئول الإداري لفروع المعهد، وماريانا كوفا شوفتيش صربية الجنسية، مدربة الاحزاب بالمعهد الديمقراطي، وسيتسي لين هاج أمريكية الجنسية ومدربة برنامج منظمات البرنامج بالمعهد، وعلى جودة الحاج سليمان لبناني الجنسية، مسئول تدريب المنظمات و الدعم الفني بالمعهد الديمقراطي، ومارون عبدو صفير لبناني الجنسية، مسئول تدريب المنظمات والدعم للمعهد، ومايكي جيمس بلت سارو ،مريكي الجنسية، مسئول تدريب المنظمات، وسارلز دن أمريكي الجنسية المدير الاقليمي لمنظمة فريدم هاوس بمصر والشرق الاوسط "بيت الحرية" وسمير أمين سليم جراح أردني الجنسية، المسئول عن منظمة فريدم هاوس بشمال أفريقيا و مكتب الاردن، و نانسي جمال الدين حسين عقيل مدير فرع منظمة فريدم هاوس، وباتريك بتلر أمريكي الجنسية نائب المدير العام و مسئول التدريب عن المركز الدولي الأمريكي للصحفيين، و ناتشي تايمز أمريكية الجنسية، ممثلة المركز الدولى الامريكي للصحفيين و مسئولة التطوير وإدارة البرامج بالشرق الأوسط، و ميدا ميشيل بينز ممثلة المركز الدولي الأمريكي للصحفيين ومسئولة التطوير بمصر، و اندرياس جاكوبس ألماني الجنسية، و مدير فرع مؤسسة كونراد اربناور الألمانية بمصر بالسجن ٥ سنوات مع الشغل لكل منهم و تغريم كل منهم ١٠٠٠ جنيه . وقضت المحكمة حضورياً بمعاقبة خمس متهمين بالحبس سنتين مع الشغل و غرامة١٠٠٠ جنيه لكل منهم وهم: روبرت فريبدريك بيكر أمريكي الجنسية، كبير مدربي الأحزاب السياسية بالمعهد الديمقراطي بمصر، و يحيى زكريا غانم مدير فرع المركز الدولى للصحفيين، و الشريف أحمد صبحي منصور أمريكي الجنسية من أصل مصري، مدير برامج منظمة فريدم هاوس، ومحمد أحمد عبد العزيز منسق البرامج بفرع منظمة فريدم هاوس بمصر، و كريستين مارجريت مدير الحسابات بمؤسسة كونراد الألمانية.

كما قضت المحكمة حضورياً بمعاقبة١١ متهماً بالحبس سنة مع ايقاف التنفيذ، و تغريم كل منهم ١٠٠٠ جنيه وهم: أحمد شوقي أحمد محمد مسئول الشئون المالية بالمعهد الجمهوري بالإسكندرية، وأحمد عبد العزيز عبد العال مدير الإداري بالمعهد الجمهوري بالأقصر، وأحمد زكريا أرباب آدم مسئول برامج الأحزاب بالمعهد الجمهوري، و عصام محمد علي برعي مساعد مسئول برامج بالمعهد الجمهوري، و محمد أشرف عمر كامل الوكيل مساعد برامج الاحزاب بفرع المعهد الديمقراطي بالإسكندرية، و روضة سعيد أحمد علي مسئول البرامج المساعد لبرامج الأحزاب السياسية بفرع المعهد بالجيزة، وحفصة ماهر حلاوة مسئول برامج الأحزاب السياسية بفرع المعهد الديمقراطي بالجيزة، و أمجد محمد أحمد مرسي مساعد مدير المعهد الديمقراطي باسيوط، وباسم فتحي محمد علي محمود مسئول البرامج بفرع منظمة فريدم هاوس بمصر، و مجدي محرم حسن مصطفى مسئول الشئون المالية بفرع المنظمة بمصر، وإسلام محمد أحمد فؤاد شفيق مساعد مدير البرامج و المسئول عن الشئون المالية بالمركز الدولي الأميريكي للصحفيين.

ثانياً– رفض جميع الدعاوي المدنية المقامة ضد المتهمين.

وثالثاً– حل فروع منظمات" المعهد الجمهوري الأمريكي، والمعهد الديمقراطي الأمريكي، ومنظمة فريدم هاوس، ومنظمة المركز الدولي الأمريكي للصحفيين، ومنظمة كونراد الألمانية." وإغلاق جميع فروعها في مصر بكافة المحافظات ومصادرة أموالها بالكامل والأوراق وجميع ما تم ضبطه بتلك الفروع.

وكانت النيابة العامة قد أحالت كل المتهمين بعد أن تلقت دوائر أقسام شرطة قصر النيل والدقي والرمل أول وسيدي جابر وأسيوط والأقصر، بمحافظات القاهرة والإسكندرية والجيزة والأقصر إشارات خلال الفترة من أول مارس٢٠١١ حتى ٢٩ ديسمبر٢٠١١م، تفيد بأن المتهمين من الأول حتى العاشر أسسوا وأداروا بغير تراخيص من الحكومة فروعاً لمنظمة ذات صفة دولية، حيث اتخذوا خمسة مقار كفروع لمنظمة المعهد الجمهوري الدولي ذات الصفة الدولية بمركزها الرئيسي بأمريكا بالمحافظات المذكورة.

كما أداروا الشئون الفنية والإدارية والمالية لها من خلال تنفيذ العديد من برامج التدريب السياسي غير المرخص به، وإجراء البحوث والدراسات وإعداد وتنظيم استطلاعات الرأي وورش العمل والدورات التدريبية لبعض الأحزاب والقوى السياسية ودعمها إعلامياً لحشد الناخبين لصالحها، وإعداد تقارير بنتائج النشاط بمصر وإرسالها للمركز الرئيسي للمعهد.. بجانب تمويل العديد من الأشخاص الطبيعيين وغير المرخص لها بالعمل الميداني والأهلي بما يخل بسيادة الدولة المصرية، وأنهم تسلموا وقبلوا مباشرة أموال ومنافع من هيئة خارج مصر من المركز الرئيسي والمتمثلة فى ٢٢ مليون دولار ومنها ١٨ مليون دولار خلال شهر مايو ٢٠١١.. وجاء ذلك عن طريق تحويلات بنكية لحسابات خاصة بعضها من خلال إحدى الشركات العالمية بتحويل الأموال عبر الدول، واستخدام بطاقات ائتمان بحسابات بنكية خارج مصر يتم إيداع الأموال فيها لهذا الغرض، وهذا في سبيل تأسيس وإدارة فروع منظمة المعهد ذي الصفة الدولية.

ووجه قضاة التحقيق إلى المتهمين من ١١ حتى ١٤ اتهامات بأنهم اشتركوا بالاتفاق مع العشرة متهمين السابقين وساعدوهم بأنهم أصبحوا أعضاء في المركز الجمهوري الدولي وأجروا الدراسات والبحوث الخاصة بهم، وأنهم تسلموا وقبلوا مباشرة أموالاً ومنافع من هيئة غير مصرية، وكان ذلك عن طريق مرتبات ومزايا عينية من المركز الجمهوري بأمريكا.

أما عن المتهمين الخامس عشر والخامس والعشرين فوجهت لهم تهم بتأسيس ثلاثة مقار كفروع لمنظمة المعهد الديمقراطي ذي الصفة الأمريكية ومركزه بأمريكا ومكانهم "الإسكندرية والجيزة وأسيوط"، كما أن المعهد تلقى ١٨ مليون دولار ومنها١٤ مليون دولار خلال إبريل ٢٠١١.

وبالنسبة للمتهمين من ٢٦ حتى ٢٩ وجهت إليهم اتهامات بأنهم اتفقوا وساهموا في إدارة المنظمات، وتسلموا وقبلوا مباشرة أموالاً ومنافع من هيئة غير مصرية وكان ذلك عن طريق مرتبات ومزايا عينية من المركز الجمهوري بأمريكا..

فيما وجهت اتهامات إلى المتهمين من ٣٠ حتى ٣٣ بتأسيس وإدارة بغير تراخيص من الحكومة فرعاً لمنظمة ذات صفة دولية "فريدم هاوس" بمحافظة القاهرة، وتلقوا٤ ملايين و٣٩١ ألفاً و١٠٤ و٨٠ دولاراً، كما اتهمهم قضاة التحقيق بالاتفاق والمساعدة إلى المتهم من ٣٤ حتى ٣٦ لمنظمة فريدم هاوس.

في السياق ذاته، وجه قضاة التحقيق للمتهمين من ٣٧ حتى ٤٠ اتهامات بتأسيس منظمة المركز الدولي للصحفيين بالقاهرة دون ترخيص، وأنها ترجع إلى المركز الرئيسي بالولايات المتحدة الأمريكية، وأنهم تلقوا مبلغ ٢ مليون و٨٤٣ ألفاً و٤٢١ دولاراً أمريكياً من فرع المؤسسة الرئيسي بالولايات المتحدة الأمريكية، ووجهت تهمة الاتفاق والمساعدة للمتهم الحادي والأربعين.

كما وجهت التهم إلى المتهمين من ٤٢ إلى ٤٣ بالاستعانة بمنظمة كونراد أديناروالألمانية في مصر لعمل المئات من البرامج السياسية والدراسات دون أي ترخيص، وتلقيهما مليوناً و٦٠٠ ألف يورو من ألمانيا وتم إحالتهم للمحاكمة الجنائية برئاسة المستشار محمود شكري الذى تنحى عن نظر القضية وتم إحالتها لدائرة المستشار مكرم عواد، الذي أصدر حكمه المتقدم[٢٥٣].

ومن وجهة نظر الباحث، أدى إلغاء اشتراط الحصول على إذن قبل العمل لدى هيئة أجنبية داخل البلاد إلى الحيلولة دون فحص خمسة عشر مصرياً تمت إدانتهم في هذه القضية من الناحية الأمنية، كما أدى ذلك إلى الحيلولة دون مراجعة نشاط هذه المنظمات بصفة دورية.

وتفصيل ذلك أنه في إطار تيسير الإجراءات الإدارية وتشجيع الاستثمارات والعمل الأهلي في مصر نصت القوانين الخاصة بالشركات والجمعيات الأهلية على إلزام الجهة الإدارية المختصة بإبداء اعتراضها المسبب على تأسيس الشركات والجمعيات الأهلية خلال فترة محددة، يتم بعدها التأسيس بقوة القانون وهو ما يحول دون قيام الأجهزة الأمنية بفحص المؤسسين والعاملين بهذه الشركات وتلك الجمعيات والمؤسسات الأهلية بدقة قبل التصريح لهم بالتأسيس[٢٥٤].

---

[٢٥٣] حكم محكمة جنايات القاهرة في القضية رقم ١١١٠جنايات قصر النيل لسنة ٢٠١٢م، حكم غير منشور.

[٢٥٤] تنص المادة ١٨ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١م على أنه:" للجهة الادارية المختصة خلال عشرة ايام من تاريخ اخطارها بانشاء الشركة ان تعترض على قيامها وذلك بموجب كتاب بالبريد المسجل على عنوان الشركة المبين بالأوراق المرفقة بالاخطار مع ارسال صورة من الكتاب الى السجل التجارى للتأشير به على بيانات قيد الشركة ويجب ان يكون الاعتراض مسببا وان يتضمن ما يلزم اتخاذه من اجراءات لازالة اسباب الاعتراض ، ولا يجوز للجهة الادارية الاعتراض على قيام الشركة الا لأحد الأسباب الأتية :

أ) مخالفة العقد الابتدائى او عقد التأسيس او نظام الشركة للبيانات الالزامية الواردة بالنموذج او تضكنة امور مخالفة للقانون.

ويمكن التوفيق بين رغبة المشرع في الحد من الإجراءات البيروقراطية في بعض الإدارات الحكومية، وتيسير الإجراءات الإدارية المختلفة، وبين اعتبارات الأمن القومي من خلال إلزام الهيئة الأجنبية التي تمارس نشاطها داخل مصر بإخطار الإدارة العامة لتصاريح العمل بأسماء وبيانات المصريين العاملين لديها بصفة دورية، وفرض غرامات مالية مناسبة عليها حال عدم الالتزام أو الإدلاء ببيانات غير صحيحة، مع إمكانية إلغاء ترخيص هذه الهيئات حال تكرار الإخلال بالتزاماتها المفروضة عليها بموجب القانون.

ويؤدي نقل عبء الإخطار من الأفراد إلى الهيئات إلى ضمان التزام تلك الهيئات بإخطار الإدارة العامة لتصاريح العمل بكافة بيانات المصريين العاملين لديها، كما تؤدي الغرامات المالية المناسبة، وإمكانية إلغاء الترخيص حال المخالفة إلى ضمان عدم الإدلاء بأية بيانات غير صحيحة.

ويشترط لتفعيل الاقتراح السابق تغليظ عقوبة إدارة جمعيات أو مكاتب أجنبية داخل البلاد بدون ترخيص.

ب) اذا كان غرض الشركة مخالفا للقانون او للنظام العام.
ج) اذا كان احد المؤسسين لا تتوافر فيه الأهلية اللازمة لتأسيس الشركة.
كما تنص المادة ٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٢م بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أن:" تلتزم الجهة الإدارية بقيد ملخص النظام الأساسي للجمعية في السجل الخاص المعد لذلك خلال ستين يوماً من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مصحوبا= =بالمستندات المشار إليها في المادة (٥) من هذا القانون، فإذا مضت الستون يوماً دون إتمامه اعتبر القيد واقعاً بحكم القانون.وتثبت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإجراء هذا القيد أو بمضي ستين يوماً من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مستوفياً، أيهما أقرب. فإذا تبين للجهة الإدارية خلال الستين يوماً المشار إليها أن من بين أغراض الجمعية نشاطاً مما تحظره المادة (١١) من هذا القانون، وجب عليها رفض طلب القيد بقرار مسبب يخطر به ممثل جماعة المؤسسين بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول، وذلك خلال الستين يوماً المشار إليها في الفقرة السابقة.
ويكون لممثل جماعة المؤسسين الطعن على هذا القرار أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره به وفق الإجراءات المقررة.
وعلى الجهة الإدارية اتخاذ إجراءات نشر ملخص النظام الأساسي للجمعية بالوقائع المصرية خلال ستين يوماً من تاريخ ثبوت الشخصية الاعتبارية للجمعية، ويكون النشر بغير مقابل".