

مصر: أهى العودة إلى حالة الطوارئ الدائمة؟

مذكرة قانونية

حزيران / يونيو 2018

اللجنة
الدولية
للحقوقيين

icj



تسمح اللجنة الدولية للحقوقيين بإعادة طبع أجزاء من منشوراتها شرط الإشارة إلى حقوق الطبع وإرسال نسخة عن هذه المنشورات

إلى مقرها على العنوان التالي :

اللجنة الدولية للحقوقيين

Rue des Bains 33

P.O. Box 91

1211 Geneva 8, Switzerland

تم إصدار هذا التقرير بدعم من مؤسسات المجتمع المنفتح



مصر: أهى العووة إلى حالة الطوارئ الءائمة؟

مصر: أهي العودة إلى حالة الطوارئ الدائمة؟

بدءاً من اغتيال الرئيس السابق أنور السادات في العام 1981 وحتى سنة 2012، شهدت مصر حالةً من الطوارئ المستمرة والدائمة بشكلٍ أساسي لطيلة ما يقارب 31 عاماً. وخلال تلك الفترة، أدت الإجراءات المعتمدة بموجب حالة الطوارئ إلى انتهاكات خطيرة وممنهجة لحقوق الإنسان.

وفي الفترة بين 2012 و2017، أعلن الرئيس السابق محمد مرسي حالة الطوارئ لشهرٍ واحد، وكذلك فعل أيضاً الرئيس السابق عدلي منصور. وبدوره، أعلن الرئيس الحالي السيسي حالة الطوارئ لثلاثة أشهر بدءاً من شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2014 في شمال سيناء. وللمرة الأولى منذ عقود، بدت إجراءات الطوارئ كأنها الاستثناء وليس القاعدة.

ولكن، في 10 نيسان/أبريل 2017، صدر القرار رقم 157/2017 لتسري بموجبه حالة الطوارئ الجديدة التي أعلنها الرئيس السيسي¹ بعد تفجير كنيسةتين قبليتين في الإسكندرية وطنطا. وأعلنت حالة الطوارئ أولاً لمدة ثلاثة أشهر، لتُجَدّد لمدة ثلاثة أشهر إضافية اعتباراً من 10 تموز/يوليو 2017 بموجب قرار رئاسي جديد حمل الرقم 289/2017. وقد مُنح رئيس الوزراء بموجب هذا القرار حق ممارسة كافة صلاحيات الرئيس المنصوص عليها في القانون رقم 162/1958 المتعلق بحالة الطوارئ. ومع انتهاء المهلة الزمنية المسموح بها بموجب الدستور، عمد الرئيس السيسي بتاريخ 10 تشرين الأول/أكتوبر إلى إعلان حالة طوارئ جديدة بموجب القرار الجمهوري² 510/2017 على أن تبدأ اعتباراً من 13 تشرين الأول/أكتوبر "في ضوء الظروف التي تمرّ بها مصر في المرحلة الراهنة"³. وفي 31 كانون الأول، ديسمبر 2017، صدر القرار رقم 647/2017 لتمديد حالة الطوارئ اعتباراً من 13 كانون الثاني/يناير 2018 لمدة ثلاثة أشهر. وأعلن الرئيس السيسي حالة الطوارئ مجدداً بدءاً من 14 أبريل 2018 لمدة ثلاثة أشهر. وقد أدت هذه الإعلانات والتمديدات إلى مخاوف جديدة داخل مصر من أن تعود الدولة إلى حالة الطوارئ الدائمة التي كانت سائدةً فيها قبل العام 2012.

وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، لا يمكن تبرير الإجراءات التي تنتهك حقوق الإنسان (والتي تعرف بـ"إجراءات عدم التقيد") إلا "في حالات الطوارئ العامة التي تهدّد حياة الأمة" ويجب أن تطبق في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، وأن تكون محدودةً في محتواها، ونطاقها، واتساعها الجغرافي، وفي وقتها وفق ما يعدّ متناسباً مع الاستجابة لحالة الطوارئ المحددة.⁴ وتجدر الإشارة إلى أنّ سقف معايير إعلان حالة الطوارئ والإجراءات

¹ قال الرئيس إنّ إعلان حالة الطوارئ هو بقصد حماية أمن البلاد، وتجنّب أي أذى يطلّ قدراتها وإمكانياتها. وطالب الهيئات الأمنية تكثيف جهودها من أجل اعتقال الجناة والمجرمين والمحرّضين وراء التفجير في أسرع وقت لمحاسبتهم. كما حثّ السيسي وسائل الإعلام على معالجة الوضع بنزاهة ومسؤولية والتصرف بوعي تجنّباً لتعريض الشعب لمزيد من المعاناة. وأعلن الرئيس السيسي تشكيل مجلس أعلى لمكافحة الإرهاب والتطرّف في مصر وإقرار قانون يمنح هذا المجلس الصلاحيات من أجل أداء مهامه في كافة الجوانب الإعلامية والقضائية والقانونية، الهيئة العامة للاستعلامات، تقرير النشاط الشهري للرئيس، نيسان/أبريل 2017، متوافرة عبر الرابط: <http://www.sis.gov.eg/Story/108980?lang=en-us>. وجاء في كلمة رئيس الوزراء شريف اسماعيل في هذا السياق: "ويقيناً فإنّ قانون الطوارئ أنما يستهدف أعداء الوطن والمواطن وسوف يمنح أجهزة الدولة المزيد من القدرة والمرونة وسرعة الحركة لمواجهة عدو أثم وغادر لا يتورع عن القتل والتدمير بلا تبرير أو تمييز." كلمة رئيس مجلس الوزراء شريف اسماعيل أمام مجلس النواب حول إعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة 3 أشهر اعتباراً من 10 نيسان/أبريل 2017، متوافرة عبر الموقع:

<http://www.sis.gov.eg/Story/108640?lang=en-us>.

² نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 10 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

³ رئيس الوزراء في كلمة أمام مجلس النواب بشأن تمديد حالة الطوارئ، متوافرة عبر الرابط:

<http://www.sis.gov.eg/Story/119167?lang=en-us>.

⁴ راجع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، صادقت عليه مصر في العام 1967، المادة 4، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 بشأن حالات الطوارئ، وثيقة الأمم المتحدة رقم (2001) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11

المرتبطة بها وتمديدتها في مصر كان متدنياً عبر التاريخ. فقد تدرّعت الحكومات المتتالية بأعمال العنف، بما فيها الاعتداءات الإرهابية، كمبرّر للاستمرار في الإجراءات غير المتناسبة مع سياق حالة الطوارئ.

وبالإضافة إلى ذلك، وعض أن يؤدي البرلمان المصري دور الضابط والمراقب في ما يتعلّق باستخدام السلطة التنفيذية لإجراءات الطوارئ، عجز هذا الأخير عن معالجة الآثار الناجمة عن الصلاحيات الواسعة الممنوحة إلى السلطة التنفيذية وإلى القوى الأمنية بموجب قانون الطوارئ في ما يتعلّق بالتمتع بالحقوق والحريات الأساسية وممارستها، بما فيها تلك المتعلقة بالإدارة النزيهة للعدالة. وصادق البرلمان آليا وببساطة على الإجراءات المطلوبة من دون التدقيق فيها فعلياً.

وفي الإطار القانوني لحالة الطوارئ، أصدر رئيس الوزراء المصري شريف اسماعيل قراراً بتاريخ 7 تشرين الأول/أكتوبر 2017 (رقم 2017/2165) منح بموجبه محاكم أمن الدولة طوارئ⁵ صلاحية النظر في جرائم عدة، بما فيها تلك المتعلقة بالتظاهر، والتجمهر، والإرهاب، وقانون العمل في فترات الطوارئ، في وقت كانت فيه هذه الجرائم عادةً من اختصاص المحاكم العادية وفقاً لما ينصّ عليه القانون المصري.⁶ وتقوّض هذه المحاكم، التي سيتمّ التوسّع فيها أذناه، الحق في المحاكمة العادلة والحق في الحرية بطرق لا يمكن تبريرها، حتى في ظلّ حالة الطوارئ، كما تنتقص من حقوق أخرى أيضاً.

وتحلل اللجنة الدولية للحقوقيين في هذا التقرير آخر التطوّرات القانونية المتعلقة بحالة الطوارئ في مصر، وتقييم مدى توافقها مع التزامات مصر بموجب القانون الدولي، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما تقدّم توصيات للتعدّلات والإصلاحات بغية وضع حدّ للاستعمال التعسّفي لقوانين الطوارئ والإجراءات المتصلة بها في مصر.

أولاً. الإطار القانوني لحالات الطوارئ

1. الدستور

تنصّ المادة 154 من الدستور المصري (لسنة 2014) (مع إضافة التشديد) على ما يلي:⁷

يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.

وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له.

ولا يجوز حلّ مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

كذلك الأمر، تنصّ المادة 92 من الدستور المصري (لسنة 2014) على ما يلي:

⁵ لنقاش إضافي حول محاكم أمن الدولة طوارئ، يرجى العودة إلى اللجنة الدولية للحقوقيين: "القضاء المصري: أداة للقمع -- غياب الضمانات الفاعلة للاستقلالية والمساءلة" (2016)، ص. 146-153.

⁶ وفقاً لما ينصّ عليه القانون، مع انتهاء حالة الطوارئ، تكمل محاكم أمن الدولة طوارئ النظر في القضايا المندرجة ضمن اختصاصها إلى حين صدور قرار يكون بمثابة حكم نهائي، ولكن لا تحال إليها أيّ دعاوى بعد ذلك.

⁷ <http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf>

"الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً."⁸

وحتى هذه اللحظة، ليس في النظام القانوني المصري ما يعرف معنى الحقوق اللصيقة بشخص المواطن، غير أنّ المادة 93 من الدستور تؤكد على أن "تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة." ومصر مقيدة، من بين جملة التزامات اخرى، بنصّ المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنظّم عدم التقيّد بأحكام العهد في حالات الطوارئ، وتحظر أيّ انتقاص لعدد من الحقوق منها الحق في الحياة والحق في الحرية من التعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

وتسري حالة الطوارئ على الفور بمجرد إعلانها رسمياً ومن دون داعٍ لأيّ إجراء قانوني إضافي، وذلك بموجب القانون المتعلق بإعلان حالة الطوارئ. فهذا القانون لا يتطرق بشكلٍ صريح إلى الحاجة لأن تكون الإجراءات المنصوص عليها بموجب حالة الطوارئ متسقةً مع حظر التعطيل أو الانتقاص من الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن المنصوص عليه في المادة 92 من الدستور.

ولا تشير المادة 154 من الدستور صراحةً إلى المادة 92، كما أنها لا تشتمل على المتطلبات التي يفرضها القانون الدولي لحقوق الإنسان في ما يتعلق بإجراءات عدم التقيّد في حالات الطوارئ. إنّ هذه الثغرات، مقرونةً بغياب التعريف في المادة 92، تشكّل خطراً كبيراً بأن تخالف بعض إجراءات حالات الطوارئ التزامات مصر بموجب القانون الدولي. فعلى سبيل المثال:

- لا يذكر الدستور متى ولأيّ أسباب يسمح لرئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ، وهو ما يتعارض مع المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تسمح بعدم التقيّد بالتزامات حماية حقوق الإنسان فقط "في حالات الطوارئ العامة التي تهدّد حياة الأمة".
- كما لا تأتي المادة على ذكر أيّ قيود جغرافية لإعلان حالة الطوارئ، فهي تخلو من أي لغة تحدّد وجوب تطبيق الإجراءات المعتمدة بموجب حالة الطوارئ "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع" (المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).
- كما لا يحدّد الدستور الحقوق المعيّنة التي لا يجوز الانتقاص منها حتى في حالات الطوارئ كما هو منصوص عليه في المادة 4 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، من قبيل الحماية من التعذيب مثلاً.

إن الشرطين الوحيدين اللذين تفرضهما المادة 154 من الدستور هما: ضرورة موافقة "أغلبية" أعضاء مجلس النواب واختصار حالة الطوارئ بثلاثة أشهر مع احتمال المدّ لفترة مماثلة. ولا يبدو أنّ المادة تمنع تمديد حالة الطوارئ لفترة غير محددة (حتى وإن للأبد) إن كانت تفصل بينها فترة قصيرة من الوقت كلّ ستة أشهر.

2. القرار الجمهوري رقم 510 لسنة 2017

بتاريخ 10 تشرين الأول/أكتوبر 2017، صدر القرار الجمهوري (رقم 2017/510)⁹ عن الرئيس السيسي وقضى بإعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة 3 أشهر اعتباراً من 13 تشرين الأول/أكتوبر؛ وقد نصّت المادة الأولى من القرار على ما يلي: "تعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة ثلاثة أشهر اعتباراً من 13 أكتوبر." وجاء في المادة الثانية من القرار نفسه "تتولّى القوات المسلّحة وهيئة الشرطة اتخاذ ما يلزم لمواجهة أخطار

⁸ <http://www.sis.gov.eg/Newvr/constt%202014.pdf>

⁹ نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 10 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

الإرهاب وتمويله، وحفظ الأمن بجميع أنحاء البلاد، وحماية الممتلكات العامة والخاصة وحفظ أرواح المواطنين." ونصّت المادة الثالثة على أن يفوض رئيس مجلس الوزراء اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون حالة الطوارئ.

بعد العمل بالفترة السابقة لإعلان حالة الطوارئ، مرّت فترة فاصلة من يومين قبل إعلان حالة الطوارئ الجديدة. ويبدو أنّ إعلان حالة الطوارئ قد تمّ بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب في 22 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

للتمكّن من تقييم ما إذا كانت إجراءات عدم التقيد مبرّرةً ومناسبةً مع حالة الطوارئ، يجوز للرئيس وينبغي له تضمين إعلان حالة الطوارئ وصفاً للظروف التي دفعت به لاتخاذ هذا القرار، وما إذا كانت إجراءات الطوارئ كفيلةً بمعالجة هذه الظروف. ويعتبر إعلان حالة الطوارئ الصادر في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2017 أقلّ تفصيلاً في هذا الشأن مقارنةً مثلاً بالقرار الجمهوري رقم 417 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 26 تشرين الأول/أكتوبر 2015 الذي قضى بإعلان حالة الطوارئ في محافظة شمال سيناء، ولكن حدّد بدقة على الأقل الحدود الجغرافية لتطبيقه، وأكد أنّ وقف حظر التجول ينطبق فقط في أوقاتٍ محدّدة من اليوم وفي أجزاء محدّدة من المحافظة بدعوى "الظروف الأمنية الخطيرة".

يجدر بالرئيس، حتى عند إعلان حالة الطوارئ في منطقة محدّدة من البلاد، الحرص على أن يمثّل هذا الإعلان لمعيار تهديد حياة الأمة، والذي لا يمكن معالجته سوى من خلال إجراءات قد لا تحترم حماية حقوق الإنسان، ولا ينبغي تمديد هذا الإعلان أو إعادة إصداره من دون تقدير ما إذا كانت إجراءات عدم التقيد ضرورية بشكلٍ صارم وفق ما يقتضيه الوضع القائم.

وتمّ إعلان حالة الطوارئ أولاً بتاريخ 9 نيسان/أبريل 2017 بموجب القرار الجمهوري رقم 157/ 2017 بعد تجريرين انتحاريين استهدفاً كنيستين ونفذهما، وفق ما أفيد، أفراد منتمون إلى تنظيم الدولة الإسلامية. وفي اليوم التالي، ناقش البرلمان قرار رئيس الجمهورية ودعا رئيس البرلمان رئيس الوزراء للإدلاء ببيان حكومي يتناول الأسباب والظروف الداعية إلى إعلان حالة الطوارئ. وأكد رئيس الوزراء أنّ حالة الطوارئ ستمنح السلطات "المرونة لمواجهة أعداء الوطن".¹⁰ وبعد بيان رئيس الوزراء، وافق البرلمان بالإجماع على القرار. وقد أعلن رئيس مجلس النواب أثناء الجلسة: "تُعلن حالة الطوارئ للمحافظة على الدولة، والمحافظة على الدولة تعلق على كل القوانين بما فيها الدستور".¹¹

في شهر تموز/يوليو، وافق البرلمان بأغلبية الثلثين على القرار الجمهوري رقم 289/2017 القاضي بتمديد حالة الطوارئ لفترة 3 أشهر إضافية.¹²

بتاريخ 12 تشرين الأول/أكتوبر، وبعد أيام قليلة على انقضاء المهلة الدستورية لإعلان حالة الطوارئ وتمديدتها، أصدر الرئيس السيسي مرسوماً جديداً حمل الرقم 2017/510 لإعلان حالة طوارئ جديدة وافق عليها البرلمان بالإجماع في 22 تشرين الأول/أكتوبر أي بعد انقضاء مهلة السبعة أيام المنصوص عليها في المادة 154 من الدستور. وقد قال النائب إيهاب الطماوي، أمين سرّ اللجنة التشريعية في البرلمان، إنّ قرار رئيس الجمهورية بفرض الطوارئ، هو حالة جديدة، وليس تمديداً للحالة الماضية، خاصة بعد الفاصل الزمني الذي تم منذ نهاية الحالة الماضية. كما علّق على انقضاء مدة السبعة أيام مؤكداً أن لا خلاف بما أنّ المجلس لن يعقد قبل 22 أكتوبر.¹³ ويبدو مرجحاً أن تقنية فرض إعلان حالة طوارئ "جديدة" بعد فترة فاصلة لا تتجاوز أياماً معدودة،

¹⁰ رئيس مجلس الوزراء متوجّهاً إلى البرلمان.

¹¹ <http://www.youm7.com/story/11/4/2017/3186226> - جلسة-تاريخية-للبرلمان-مجلس-النواب-يوافق-على-قرار-فرض/3186226

¹² <http://www.ahram.org.eg/News/602396/60/202316/> - المشهد-السياسي/البرلمان-يوافق-على-مد-حالة-الطوارئ-لمدة-ثلاثة-

أشهر.aspx

¹³ http://www.masrawy.com/news/news_egypt/details/1170768/12/10/2017/ - أمين-تشر-بعية-النواب-البرلمان-

سيؤيد-فرض-حالة-الطوارئ-مجددا-

للأسباب نفسها أو لأسباب مماثلة لفرض حالة الطوارئ السابقة، ستستخدم باستمرار كوسيلة للحفاظ على سريان حالات الطوارئ لفترات طويلة.

ولم تأت قرارات إعلان حالة الطوارئ على ذكر أي إجراءات محدّدة يكون مسموحاً بها في ظلّ حالة الطوارئ، ولم يتمّ إتاحة الكثير من المعلومات حيال الإجراءات التي تمّ تنفيذها في هذا السياق باستثناء بعض الحالات التي خضع فيها المتظاهرون للمحاكمة أمام محاكم أمن الدولة طوارئ¹⁴. ناهيك عن ذلك، يقضي القانون المصري بأنه عند أي إعلان لحالة الطوارئ، يسري العمل تلقائياً بأحكام قانون حالة الطوارئ لسنة 1958، كما سيتمّ التطرّق إليه بمزيد من التفاصيل أدناه.

3. قانون سنة 1958 بشأن حالة الطوارئ

يتضمّن القانون بشأن حالة الطوارئ 20 مادةً تشمل ما يلي:

- المادة 2: يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية ويجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ ما يأتي: أولاً: بيان السبب الذي أعلنت من أجله، ثانياً: تحديد المنطقة التي تشملها، وثالثاً: مدة سريانها.
- المادة 3 (وفقاً للتعديل الأخير بتاريخ 3 حزيران/يونيو 2013): لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة. تنصّ المادة نفسها على الأمر بمراقبة "الرسائل" أيّاً كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وإغلاق أماكن طبعتها، على أن تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام مقصورة على الأمور التي تتصل بـ"السلامة العامة أو أغراض الأمن القومي".
- المادة 3 مكرّرة: يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل طبقاً للمادة 3 بأسباب القبض عليه أو اعتقاله، وذلك فور القبض أو الاعتقال. ويجب تمكين المعتقل من الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع والاستعانة بمحام ويعامل المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً¹⁵. وللمعتقل ولغيره من ذوي الشأن أن يتظلم من القبض أو الاعتقال إذا انقضت مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور أمر القبض أو الاعتقال دون أن يُفرج عنه، ويكون التظلم بطلب يقدم إلى محكمة أمن الدولة العليا. وتفصل المحكمة في التظلم خلال

¹⁴ محتجّو أسوان <https://www.almasryalyoum.com/news/details/1218667> ؛ اتحاد الجرايب http://www.masrawy.com/news/news_cases/details/2018/1/4/1235028/%D8%AA%D8%A3%D8%AC%D9%8A%D9%84-%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%83%D9%85%D8%A9-9-%D9%85%D8%AA%D9%87%D9%85%D9%8A%D9%86-%D8%A8%D9%80-%D8%A7%D8%AA%D8%AD%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%B9-%D9%84%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A9-18-%D9%8A%D9%86%D8%A7%D9%8A%D8%B1

وحتى قضية اتهام أحد ضيوف البرامج التلفزيونية بالتحريض على التحرش <http://gate.ahram.org/News/1646996.aspx>

¹⁵ حتى في غياب حالة الطوارئ، يستخدم الاحتجاز السابق للمحاكمة في مصر كشكلٍ من أشكال العقاب السياسي. المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، "حبس بلا نهاية"، أيار/مايو 2016، <https://eipr.org/publications/%D8%AD%D8%A8%D8%B3-%D8%A8%D9%84%D8%A7-%D9%86%D9%87%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D9%83%D9%8A%D9%81-%D8%AA%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%A8%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AD%D8%AA%D9%8A%D8%A7%D8%B7%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%BA%D9%8A%D8%A7%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%88%D8%AC%D8%B1%D8%A6-%D8%A5%D9%84%D9%89-%D8%A3%D8%AF%D8%A7%D8%A9-%D9%84%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%9F>

خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، وذلك بعد سماع أقوال المقبوض عليه أو المعتقل وإلا تعين الإفراج عنه فوراً.

- المادة 3 مكرر (ب) (أضيفت في 27 نيسان/أبريل 2017)¹⁶ : لمأموري الضبط القضائي متى أعلنت حالة الطوارئ التحفظ على كل من توافرت في شأنه دلائل على ارتكابه جناية أو جنحة وعلى ما قد يحوزه بنفسه أو في مسكنه وكافة الأماكن التي يشتبه إخفائه فيها أي مواد خطيرة أو متفجرة أو أسلحة أو ذخائر أو أي أدلة أخرى على ارتكاب الجريمة، وذلك استثناء من أحكام القوانين الأخرى على أن يتم إخطار النيابة العامة خلال 24 ساعة من التحفظ. ويجوز بعد استئذان النيابة العامة احتجازه لمدة لا تتجاوز سبعة أيام لاستكمال جمع الاستدلالات، على أن يبدأ التحقيق معه خلال هذه المدة.
- المادة 3 مكرر (ج) (أضيفت أيضاً بتاريخ 27 نيسان/أبريل 2017): يجوز لمحاكم أمن الدولة الجزئية طوارئ، بناءً على طلب من النيابة العامة احتجاز من توافر في شأنه دلائل على خطورته على الأمن العام لمدة شهر قابلة للتجديد.
- المادة 4: تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه .
- المادتان 7 و 8: تنصان على إنشاء محاكم أمن الدولة الجزئية طوارئ.
- المادة 9: تجيز لرئيس الجمهورية أن يحيل إلى محاكم أمن الدولة الجرائم التي يعاقب عليها القانون العام.
- المادة 12: لا يجوز الطعن بأي وجه من الوجوه في الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة ولا تكون هذه الأحكام نهائية إلا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية.
- المادة 13: يجوز لرئيس الجمهورية حفظ الدعوى قبل تقديمها إلى المحكمة، كما يجوز له الأمر بالإفراج المؤقت عن المتهمين المقبوض عليهم قبل إحالة الدعوى إلى محكمة أمن الدولة.
- المادتان 14 و 15: يجوز لرئيس الجمهورية تعديل الحكم المعروف عليه بطرق عدة كأن يخفف العقوبة المحكوم بها أو يبديل بها عقوبة أقل منها أو الأمر بإعادة المحاكمة أمام دائرة أخرى أو غير ذلك من التعديلات وذلك كله ما لم تكن الجريمة الصادرة فيها الحكم جنائية قتل عمد أو اشتراك فيها.
- المادة 19: عند إنتهاء حالة الطوارئ تظل محاكم أمن الدولة مختصة بنظر القضايا التي تكون محالة عليها. أما الجرائم التي يكون المتهمون فيها قد قدموا إلى المحاكم فتحال إلى المحاكم العادية المختصة.

¹⁶ القانون رقم 12 لسنة 2017 القاضي بتعديل بعض أحكام قانون الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 17، 27 نيسان/أبريل 2017.

4. السياق التاريخي

تندرج الأحوال الراهنة في سياق تاريخ طويل من انتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت أثناء حالات الطوارئ المتتالية في مصر، فقد تم اللجوء إلى محاكم أمن الدولة مثلاً من أجل محاكمة الطلاب، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والناشطين السياسيين، وأعضاء النقابات، والمتهمين بمعارضة الحكومة.¹⁷

ولمصر أيضاً تاريخ طويل من التعذيب الممنهج للمحتجزين. في الفترة ما بين 2012 و2016، أجرت لجنة مناهضة التعذيب، المكلفة بتفسير وتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب "تحريراً بموجب المادة 20" بشأن مصر للمرة الثانية وهو أمر نادر الحدوث.¹⁸ وتنطبق المادة 20 على الحالات التي تتوافر فيها "دلائل ذات أساس من الصحة تشير إلى أنّ تعذيباً يمارس بانتظام في أراضي دولة طرف". في العام 2016، استنتجت اللجنة ما يأتي:¹⁹

"ويبدو أنّ التعذيب يحدث، أكثر ما يحدث، عقب عمليات الاعتقال التعسفية، وأنه يُمارس غالباً للحصول على اعتراف أو لمعاقبة المعارضين السياسيين وتهديدتهم. ويحدث التعذيب في مخافر الشرطة والسجون ومرافق أمن الدولة ومرافق قوات الأمن المركزي. ويمارس التعذيب مسؤولو الشرطة والمسؤولون العسكريون ومسؤولو الأمن الوطني وحراس السجون. إلا أن المدعين العامين والقضاة ومسؤولي السجون يسهلون أيضاً التعذيب بتقاعسهم عن كبح ممارسات التعذيب والاحتجاز التعسفي وسوء المعاملة، أو عن اتخاذ إجراء بشأن الشكاوى. وقد وقع العديد من الحوادث الموثقة في القاهرة الكبرى، ولكن أفيد أيضاً عن حالات وقعت في أنحاء مختلفة من البلد. ويفلت مرتكبو أعمال التعذيب على الدوام تقريباً من العقاب، على الرغم من أن القانون المصري يحظر التعذيب والممارسات المتصلة به، ويُنشئ آليات محاسبة، الأمر الذي يدل على تضارب خطير بين القانون والممارسة. وفي نظر اللجنة أن كل ما تقدم ذكره يقود إلى استنتاج لا مفرّ منه وهو أن التعذيب ممارسة منهجية في مصر."

وفيما رفضت مصر النتائج التي خلصت إليها اللجنة، قبلت ببعض التوصيات الصادرة عنها لمعالجة الوضع. إلا أنها رفضت توصيات اللجنة المتعلقة بـ"إنهاء ممارسة الاحتجاز الانفرادي على الفور، وإنشاء هيئة مستقلة للتحقيق في ادعاءات التعذيب والاختفاء القسري وسوء المعاملة، وقصر اختصاص المحاكم العسكرية على الجرائم التي تتصف حصرياً بطابع عسكري، وإنفاذ حظر "اختبارات البكارة" وإنهاء ممارسة الفحوص الشرجية الشرعية للأشخاص المتهمين بجرائم."²⁰

ووفقاً لما جاء في تقرير بعثة المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى مصر عام 2011:²¹

"إنّ قانون الطوارئ (القانون رقم 162 لسنة 1958) الساري منذ العام 1967، في ما عدا فترة الثمانية عشر شهراً في الثمانينات (والتي انتهت باغتيال الرئيس أنور السادات في العام 1981) قد شكّل عائقاً

17 مصر: غياب العدالة في محاكمة 49 مدنياً أمام محكمة الطوارئ، 5 أيلول/سبتمبر 2008، متوفرة عبر الرابط:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2008/09/egypt-no-justice-49-facing-trial-emergency-court-20080905/>.

18 تمت قيادة التحقيق الأول في العام 1996، لجنة مناهضة التعذيب، متوفر عبر الرابط: [http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f51%2f44\(SU PP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f51%2f44(SU PP)&Lang=en).

19 لجنة مناهضة التعذيب، التقرير السنوي، 2017. الفقرة 69، متوفرة عبر الرابط: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMMy4Lu1TOebJtOzHI9Ya%2bxza%2bE%2bvtPfEMjvoay0x2iV30x2zj4TLGEMjRXVex9Q%2fNhnR3%2fZHIww27bw4ZF3htxFLucJ9b7Nx%3d>.

20 التقرير السنوي للجنة مناهضة التعذيب لسنة 2017، الفقرة 71.

21 الفقرتان 7 و 26

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/EG/OHCHR_MissiontoEgypt27March_4April.pdf

أمام التمسك التام بسيادة القانون في مصر. بموجب هذا القانون، توسّعت صلاحيات أمن الدولة، وعلّقت الحقوق الدستورية والحقوق والحريات الأساسية. وقد اعتمد الرئيس حسني مبارك على حالة الطوارئ لإحكام سيطرته على البلاد: إذ كان محظوراً تماماً إنشاء الأحزاب السياسية. بالإضافة إلى ذلك، تمّ حظر الإضرابات والهبات المالية غير المسجّلة وكان الآلاف من المعارضين يخضعون للاحتجاز التعسفي والتعذيب وفق ما أفادت التقارير. في الواقع، فقد منح قانون الطوارئ الحكومة الحق في احتجاز الأفراد بلا نهاية، ومن دون أي ضمانات قضائية.²²

"أدّى نظام الاحتجاز الإداري وصلاحيات الطوارئ على مرّ الأعوام الثلاثين الماضية إلى انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، شملت الاحتجاز التعسفي، وأعمال الخطف والتعذيب والمعاملة السيئة. وزعم أنّ هذه الممارسات قد انتشرت في مراكز الاحتجاز وفي السجون. وأفادت المنظمات غير الحكومية في تقارير عدة أنّ التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة استمرت حتى بعد استلام المجلس الأعلى للقوات المسلّحة زمام السلطة."

ثانياً: القانون الدولي والمعايير الدولية المتعلقة بحالات الطوارئ

تعترف الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والتي انضمت إليها مصر كدولة طرف، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان وتنصّ على حمايتها. ومن هذه الحقوق الحق في الحياة، وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة السيئة، وحق الفرد في الحرية والأمان على شخصه، والحق في حرية التنقل، والحق في محاكمة عادلة، وفي الخصوصية، وفي حرية التعبير، وحرية التجمّع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، وحظر التمييز والحق في المساواة أمام القانون وفي الحماية المتساوية بموجب القانون. ويجوز تقييد بعض هذه الحقوق، وليس جميعها، حتى في الأوقات العادية لأسباب ترتبط بالنظام العام أو بالأمن القومي، على أن تستوفي هذه القيود المتطلّبات الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك أن يكون القيد متناسباً مع الهدف المحدّد المراد تحقيقه.²²

وتنصّ المادة 4 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلّبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي."

وقد قدّمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وهي الهيئة المكلفة بتفسير وتطبيق أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التفسير الآتي:

"وأحد الشروط الأساسية لاتخاذ أي تدبير من تدابير عدم التقيد بالعهد، وفقاً لما تنصّ عليه الفقرة 1 من المادة 4، هو أن تتخذ مثل هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلّبها مقتضيات الوضع. ويتعلّق هذا الشرط بفترة حالة الطوارئ المعنية والمنطقة الجغرافية المشمولة بها ونطاقها الموضوعي وبأية تدابير عدم تقيد يُلجأ إليها بسبب حالة الطوارئ. ويختلف عدم التقيد ببعض التزامات العهد في حالات الطوارئ اختلافاً واضحاً عن القيود أو الحدود التي تسمح بها أحكام عديدة من العهد حتى في الأوقات العادية. وعلى الرغم من ذلك، فإن الالتزام بأن تكون حالات عدم التقيد بالأحكام في أضيق الحدود التي تتطلّبها مقتضيات الوضع، إنما يعكس مبدأ التناسب الذي يعدّ مألوفاً في حالة السلطات التي يجري بموجبها عدم التقيد بالأحكام وفرض القيود. وإضافة إلى ذلك، فإن مجرد كون جواز عدم التقيد بحكم

²² لمزيد من الشرح، راجع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34 بشأن حرية التعبير، الفقرات 21 إلى 36.

محدد ما أمراً مبرراً في حد ذاته بحكم مقتضيات الوضع لا يبطل اشتراط إثبات أن التدابير المحددة المتخذة بموجب جواز عدم التقيد قد استوجبتها أيضاً مقتضيات الوضع.²³

تحظر المادة 4 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عدم مخالفة بعض الأحكام الواردة في العهد، بما في ذلك المادة 6 (الحق في الحياة)، و7 (حظر التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة)، و18 (حرية الفكر والوجدان والدين).

وقد أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه يوجد في أحكام العهد غير المدرجة في الفقرة 2 من المادة 4 عناصر تعتقد اللجنة أنه لا يمكن إخضاعها لعدم التقيد المشروع بموجب المادة 4. ومنها على سبيل المثال:²⁴

- لا يجوز تطبيق أي استثناءات على معيار أن "يُعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية مع احترام الكرامة الأصيلة للشخص الإنساني."
- "لا تخضع الأحكام التي تحظر أخذ الرهائن أو أعمال الاختطاف أو الاحتجاز في أماكن لا يُعلن عنها لعدم التقيد."
- "حتى إذا جاز للدولة الطرف أن تقوم، أثناء حالة طوارئ ما، بإدخال تعديلات على الأداء العملي لإجراءاتها المنظمة لسبل الانتصاف القضائية أو سبل الانتصاف الأخرى، وأن تتخذ هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع، فإنه يتعين عليها أن تمتثل بمقتضى الفقرة 3 من المادة 2 من العهد للالتزام الأساسي بتوفير سبيل انتصاف فعال."
- "قد لا تخضع أبداً أحكام العهد المتصلة بالضمانات الإجرائية لتدابير من شأنها أن تقوض حماية الحقوق غير الجائز تقييدها... وبالتالي، فإن المادة 6 من العهد، على سبيل المثال، هي برمتها مادة من غير الجائز تقييدها، وإن أية محاكمة تفضي إلى فرض عقوبة الإعدام أثناء فترة الطوارئ يجب أن تتفق مع أحكام العهد، بما في ذلك جميع متطلبات المادتين 14 و15."
- يستتبع احترام المتطلبات الأساسية للمحاكمة العادلة أثناء حالة الطوارئ. ولا يجوز إلا لمحكمة أن تُحاكم وتدين أي فرد لارتكابه جريمة جنائية. ويجب احترام افتراض البراءة. ولحماية الحقوق غير الجائز تقييدها، فإن الحق في عرض الدعوى أمام المحكمة لتبت دون إبطاء في مشروعية الاحتجاز يجب عدم تقييده بقرار الدولة الطرف عدم التقيد بالعهد."

يعترف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وهو عبارة عن اتفاقية إقليمية انضمت إليها مصر في العام 1984، بمجموعة من حقوق الإنسان في شروط مشابهة لتلك المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. إلا أنه لا يتضمن أي حكم خاص بعدم التقيد بالحقوق في حالات الطوارئ. وقد جاء في قرار اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في البلاغ رقم 92/74 دعوى اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان والحريات ضدّ التشاد: "لا يسمح الميثاق الأفريقي، على خلاف غيره من مواثيق حقوق الإنسان، للدول الأطراف عدم التقيد بالتزاماتها بموجب الاتفاقية أثناء حالات الطوارئ. وبالتالي، لا يمكن حتى التدرّج بالحرب الأهلية في التشاد كمبرر من قبل الدولة لانتهاك الحقوق الواردة في الميثاق الأفريقي أو السماح بانتهاكها."²⁵

وفقاً للمبادئ و التوجيهات المتعلقة بحقوق الإنسان والشعوب في سياق مكافحة الإرهاب في أفريقيا، والتي اعتمدها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المنشأة بموجب الميثاق الأفريقي: "فقط في الظروف الاستثنائية يجوز للدول تقييد بعض حقوق الإنسان والحريات. أما تبرير أي قيد فيجب أن يكون منصوباً عليه بمقتضى القانون، وأن يكون متناسباً بشكلٍ صارمٍ للتصدي لحاجة مشروعة وضرورياً لتلبيتها بموجب الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وبما يتسق مع القانون الإقليمي والدولي لحقوق الإنسان. ولا يجوز للقيود

²³ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 بشأن حالات الطوارئ (2001)، الفقرات 13 إلى 16.

²⁴ راجع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 بشأن حالات الطوارئ (2001)، الفقرات 13 إلى 16.

²⁵ <http://caselaw.ihrc.org/doc/74.92/view/en/#holding>، الفقرة 21

أن ينتقص من الحق بحيث يصبح الحق نفسه وهمياً. ويمكن الطعن في مشروعية القيود المفروضة على الحقوق أمام المحكمة.²⁶

يجب على الدول أن تضمن أن يكون أي قيد على حق قابل للتقييد في أوقات الطوارئ مؤقتاً وضرورياً ومتناسباً مع تهديد محدد، وألا ينطوي على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو الميل الجنسي أو الدين أو اللغة أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل الاجتماعي أو الإثني، أو الملكية أو الولادة أو غير ذلك.²⁷ كما ينبغي للدول أن تضمن، في جميع الأوقات وأياً كانت الظروف، محاكمة المجرمين المزعومين فقط أمام محكمة مستقلة وغير منحازة منشأة بموجب القانون، وأن يمنحوا كافة ضمانات المحاكمة العادلة، بما في ذلك افتراض البراءة، والحق في اختبار الأدلة، وحقوق الدفاع، لا سيما الحق في الحصول على محامٍ، والحق في الاستئناف القضائي.²⁸ إن الأدلة التي يتم الحصول عليها عن طريق التعذيب أو بأي طريقة أخرى تشكل انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان ضد المدعى عليه، أو ضد طرف ثالث، غير مقبولة ولا يمكن الاستناد إليها في أي إجراءات.²⁹

وقد أعلنت السيدة فيونولا ني أولاين المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، المعنية حديثاً، في تقريرها الأول إلى الجمعية العامة أن "حالات الطوارئ الدائمة" من بين أولويات ولايتها.³⁰ وقد أعلنت المقررة الخاصة ما يلي: "تطلب حقوق الإنسان من الدول أن تبقى على وعي بالتزامها القانوني بالعودة إلى النظام القانوني العادي ضمن فترة زمنية محددة قانوناً."³¹ وأضافت: "إذا كان من الممكن الوصول إلى الغاية نفسها من خلال التشريعات العادية أو الإجراءات الإدارية، على خلاف القواعد القانونية الاستثنائية، يجدر بالدول عدم اللجوء إلى صلاحيات استثنائية متعلقة بالأمن القومي والانتقاص على نحو غير ضروري من حماية الحقوق والحريات، واللجوء إلى قدرة النظام القانوني العادي على معالجة التحديات الراهنة."³²

إن واقع أن أحكام قانون الطوارئ، العديد منها غير متسقة مع حقوق الإنسان، تسري بمجرد إعلان الرئيس لحالة الطوارئ يعدّ مخالفاً للمعيار المنصوص عليه في المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأن تكون تدابير عدم التقييد محصورة بما هو ضروري ومتناسب مع التهديد الذي يترتب حالة الطوارئ المحددة.

26 اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ التوجيهية لحقوق الإنسان والشعوب في سياق مكافحة الإرهاب في أفريقيا، متوافرة عبر الرابط: http://www.achpr.org/files/instruments/principles-guidelines-countering-terrorism/principles_and_guidelines_on_human_and_peoples_rights_while_countersing_terrorism_in_africa.pdf، ص. 15.

27 العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 4. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 بشأن حالات الطوارئ. راجع أيضاً التعليق على إعلان برلين بشأن التمسك بحقوق الإنسان وحكم القانون عند مكافحة الإرهاب، الصادر عن اللجنة الدولية للحقوقيين، متوافر عبر الرابط: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2004/08/Berlin-Declaration-human-rights-in-fight-terrorism-analysis-brief-2004-eng.pdf>.

28 العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 14. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 بشأن حالات الطوارئ. راجع أيضاً التعليق على إعلان برلين بشأن التمسك بحقوق الإنسان وحكم القانون عند مكافحة الإرهاب، الصادر عن اللجنة الدولية للحقوقيين، متوافر عبر الرابط: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2004/08/Berlin-Declaration-human-rights-in-fight-terrorism-analysis-brief-2004-eng.pdf>.

29 اتفاقية مناهضة التعذيب، المادة 15. راجع أيضاً التعليق على إعلان برلين بشأن التمسك بحقوق الإنسان وحكم القانون عند مكافحة الإرهاب، الصادر عن اللجنة الدولية للحقوقيين، متوافر عبر الرابط: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2004/08/Berlin-Declaration-human-rights-in-fight-terrorism-analysis-brief-2004-eng.pdf>.

30 تقرير المقررة الخاصة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة، 27 أيلول/سبتمبر 2017، متوافر عبر الرابط: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/A_72_43280_EN.pdf.

31 المرجع نفسه، الفقرة 14.

32 المرجع نفسه.

ولا تتضمن المادة 154 من الدستور ولا قانون الطوارئ لسنة 1958 بشكلهما الحالي القيود المذكورة ولا يستوفيان المعايير الأخرى المنصوص عليها في القانون الدولي، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كما هو مفسر ومطبق بموجب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في ما يتعلق بعدم التقيد بالتزامات احترام حقوق الإنسان في حالات الطوارئ. بل على العكس، نتج عن الإجراءات المعتمدة بموجب حالة الطوارئ الأخيرة احتجازات تعسفية، وأعمال تعذيب، ومحاكمات غير قانونية وحالات اختفاء قسري. وبالتالي، ينبغي تعديل الدستور وقانون الطوارئ بحيث تتوافق مقتضياتهما مع التزامات مصر الدولية في مجال حماية حقوق الإنسان، بالإضافة إلى التعديلات الهادفة لمعالجة المتطلبات الشاملة كالتناسب والدقة. وتتطرق الأقسام التالية، على سبيل التوضيح، إلى أحكام وممارسات محدّدة ذات صلة بالحق في المحاكمة العادلة والحق في الحرية، مع مراعاة الحاجة إلى ادخال تعديلات إضافية لمعالجة تأثير إجراءات الطوارئ التي تتخذها مصر على الحق في التجمع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية التعبير أيضاً.

ثالثاً: الحق في المحاكمة العادلة

ينتهك قانون الطوارئ بشكله الحالي مبدأ الفصل بين السلطات. ذلك أنّ رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة في ما يتعلق بسير عمل محاكم أمن الدولة، الأمر الذي يجعل منه الأمر النهائي في أيّ حكم قضائي، وهو ما يشكّل بدوره انتهاكاً للحق في المحاكمة العادلة كما هو منصوص عليه في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. هذا وتنتهك المادة 4 من قانون الطوارئ أيضاً الحق في المحاكمة العادلة بما أنها تسمح بمحاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية. ويبدو أنّ الإجراءات نفسها لا تحترم العديد من الضمانات الإجرائية للمحاكمة العادلة كما نصّ عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

لدى مصر إرث طويل من اللجوء إلى محاكم أمن الدولة طوارئ الاستثنائية.³³ وعلى الرغم من المقتضيات الواردة في المادة 97 من دستور سنة 2014 التي تنصّ على ما يلي: "لا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي" و"المحاكم الاستثنائية محظورة"، لا تزال محاكم أمن الدولة قائمةً بموجب القانون رقم 162 لسنة 1958 (قانون الطوارئ)³⁴.

تعمل محاكم أمن الدولة طوارئ بشكلٍ أساسي في ظلّ إعلان حالة الطوارئ. إلّا أنّ القانون يسمح باستمرار المحاكم بعد انتهاء مدة إعلان حالة الطوارئ في البلاد. تنصّ المادة 19 على أنّه عند انتهاء حالة الطوارئ تظلّ محاكم أمن الدولة مختصة بنظر القضايا التي تكون محالّةً عليها وتتابع نظرها وفقاً للإجراءات المتبعة أمامها. وحدهم الأشخاص الذين لم تقدّم دعاوَاهم إلى محاكم أمن الدولة بحلول نهاية مدة إعلان حالة الطوارئ تحال دعاوَاهم من محاكم أمن الدولة إلى المحاكم العادية.

وفقاً للمادتين 7 و8 من قانون الطوارئ، تحدّد تركيبة محاكم أمن الدولة لما يرثّيه رئيس الجمهورية الذي يجوز أن يأمر بتشكيل خمسة أنواع من المحاكم:

- "دوائر أمن الدولة الجزئية" ضمن المحاكم الابتدائية تتألف من قاضي مدني (من المحاكم العادية)؛
- "دوائر أمن الدولة الجزئية" ضمن المحاكم الابتدائية تتألف من قاضي مدني (من المحاكم العادية) ومن ضابطين من القوات المسلّحة؛
- "دوائر أمن الدولة العليا" ضمن محاكم الاستئناف تتألف من ثلاثة قضاة مدنيين (من المحاكم العادية)؛
- "دوائر أمن الدولة العليا" ضمن محاكم الاستئناف تتألف من ثلاثة قضاة مدنيين (من المحاكم العادية) ومن ضابطين من القوات المسلّحة؛

³³ راجع أيضاً "القضاء المصري: أداة للقمع -- غياب الضمانات الفاعلة للاستقلالية والمساءلة" (2016)، ص. 146-153.

³⁴ تم إنشاء نوع آخر من المحاكم الأمنية، هي "محاكم أمن الدولة" تبعاً للمادة 171 من دستور سنة 1971 والقانون رقم 105 لسنة 1980 قبل أن يتم إلغاؤها بموجب القانون رقم 95 لسنة 2003.

- "دائرة أمن دولة طوارئ" مؤلفة بالكامل من ضباط عسكريين إما تؤدي عمل دائرة أمن الدولة الجزئية (تعادل المحاكم الابتدائية في قانون الطوارئ) أو دائرة أمن الدولة العليا (تعادل محاكم الاستئناف في قانون الطوارئ).³⁵

تختصّ محاكم أمن الدولة الجزئية بالجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة الجرح فيما تختصّ محاكم أمن الدولة العليا بالجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة الجنائية. غير أنّ رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة في ما يتعلق بتحديد نوع الدوائر التي تنظر في قضية معينة، بما في ذلك ما إذا كان القاضي مدنياً أو عسكرياً.³⁶ ويعين رئيس الجمهورية أعضاء محاكم أمن الدولة بعد أخذ رأي وزير العدل بالنسبة للقضاة والمستشارين، ورأي وزير الحربية بالنسبة إلى الضباط.³⁷

أصدر رئيس الوزراء المرسوم رقم 2017/840 القاضي بتعيين أعضاء محاكم أمن الدولة العليا والجزئية طوارئ.³⁸ وعلى حدّ ما علمت به اللجنة الدولية للحقوقيين وتستطيع تأكيده، لم يتمّ تعيين سوى قضاة مدنيين حتى تاريخه. في 7 تشرين الأول/أكتوبر 2017، أصدر رئيس الوزراء شريف إسماعيل القرار رقم 2017/2165 بأن تحيل النيابة العامة لمحاكم أمن الدولة طوارئ عدداً من الجرائم المنصوص عليها في قانون التجمهر، وقانون التظاهر، وقانون مكافحة الإرهاب وجرائم أخرى متعلقة بالإضرابات والمظاهرات عموماً، كجريمة "البلطجة" (التي تطبق بكثرة ضد المتظاهرين).³⁹

هذه الصلاحيات الموسّعة الممنوحة إلى محاكم أمن الدولة طوارئ تضاف إلى مجموعة كبيرة من القوانين التي تسعى إلى تمديد صلاحيات قوات الأمن باسم مكافحة الإرهاب. في شهر نيسان/أبريل، أصدر رئيس الجمهورية تعديلات عدة على قانون الإجراءات الجنائية، وقانون مكافحة الإرهاب. في شهر آب/أغسطس، نشرت أخبار في بوابة الأهرام التابعة للدولة تفيد أنّه سيتمّ إقرار التعديلات الجديدة التي أدخلت على قانون الإجراءات الجنائية.⁴⁰

تمّ اعتماد الإجراءات الجديدة كافة باسم مكافحة الإرهاب وتسريع المحاكمات. وكانت المقرّرة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب قد أعلنت في تقريرها الأول: "ثمة خطر جسيم يحدق بنا عند تراكم صلاحيات الأمن الوطني، التي تكون أساساً في حالة تزايد مطرد، حيث تتخذ

³⁵ قانون الطوارئ، المادة 7.

³⁶ وفقاً للمادة 7 من قانون الطوارئ، تختصّ دوائر أمن الدولة العليا بالفصل في الجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة الجنائية وبالجرائم التي يعينها رئيس الجمهورية أي كانت العقوبة المقررة لها. ووفقاً للمادة 8 من نفس القانون، تختصّ المحاكم المشكلة بالكامل من ضباط عسكريين في المناطق التي تخضع لنظام قضائي خاص أو بالنسبة لقضايا معينة. بالإضافة إلى ذلك، تفصل محاكم أمن الدولة الجزئية والعليا في الجرائم التي تقع بالمخالفة للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.

³⁷ قانون الطوارئ، المادة 7.

³⁸ تعيين "رؤساء ونواب ومستشاري الاستئناف وجميع الرؤساء من الفئتين (أ، ب)، والقضاة بالمحاكم الابتدائية"، للنظر في الجرائم التي تقع ضمن إختصاص محاكم أمن الدولة العليا طوارئ والمنصوص عليها في قانون الطوارئ، 16 نيسان/أبريل 2017، الجريدة الرسمية رقم 18، تاريخ 4 أيار/مايو 2017.

³⁹ القانون رقم 1914/10 بشأن التجمهر، الجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثاني مكرر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، الجرائم المنصوص عليها في المواد 163 إلى 170 من قانون العقوبات بشأن تعطيل المواصلات، الجرائم المنصوص عليها في المواد 172، 174، 175، 176، 177، 179 من قانون العقوبات، جرائم الترويع والتخويف والمساس بالطمأنينة "البلطجة"، المنصوص عليها في الباب 16 من الكتاب الثالث من قانون العقوبات، والجرائم المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم 95 لسنة 1945 الخاص بشؤون التموين، والمرسوم بقانون رقم 163 لسنة 1950 الخاص بالتسعير الجبري وتحديد الأرباح والقرارات المنفذة له، كما تضم الجرائم الخاصة بالقانون رقم 1954/394 بشأن الأسلحة والذخائر، وجرائم القانون رقم 2008/113 بشأن حرمة أماكن العبادة، والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 2013/107 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والموكب والمظاهرات، وجرائم القانون رقم 2011/34 بشأن الاعتداء على حرية العمل وتخريب المنشآت، والجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب الصادر بالقانون رقم 94 لسنة 2015.

⁴⁰ وزير شؤون مجلس النواب عمر مروان للصحافيين: الهدف من التعديلات تعزيز العدالة عبر تسريع المحاكمات لا سيما الجرائم المتعلقة بالإرهاب، عبر بوابة الأهرام: "Minister of Parliamentary Affairs Omar Marawan told reporters the draft amendments aim to promote justice by speeding up litigation, particularly in terror-related cases", <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/274612/Egypt/Politics-/Egypt-parliament-to-discuss-new-amendments-to-crim.aspx>

الحكومات من خبراتها المكتسبة فيما يخص الصلاحيات والسلطات الاستثنائية الممنوحة خلال حالة الطوارئ السابقة منطلقاً لها في المستقبل بدلاً من تقدير الاحتياجات الناشئة عن التحديات الجديدة في ضوء تقييم متزن لقدرة الإجراءات القانونية العادية على التأقلم مع الوضع.⁴¹

ويعدّ مصدرراً للقلق بشكلٍ خاص استخدام المحاكم الاستثنائية، لا سيما تلك التي تتميز بطابع عسكري أو التي تتدخل فيها السلطة العسكرية أو التنفيذية. فالمادة 5 من مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية تنصّ على ما يلي: "لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقرّرة. ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية، لا تطبق الإجراءات القانونية المقرّرة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، لتنتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية". كما جاء في المبادئ الأساسية أيضاً: "نفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب" (المادة 2) وأيضاً: "لا يجوز أن تحدث أية تدخلات غير لائقة، أو لا مبرر لها، في الإجراءات القضائية ولا تخضع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم لإعادة النظر."⁴²

تنصّ المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: "من حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون" كما تدرج عدداً من الضمانات المحددة القابلة للتطبيق في الإجراءات الجنائية.

كما سبق وأشار إليه أعلاه، رأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنّ "مبدأي المشروعية وسيادة القانون يستتبعان احترام المتطلبات الأساسية للمحاكمة العادلة أثناء حالة الطوارئ" وأنّ "أية محاكمة تفضي إلى فرض عقوبة الإعدام أثناء فترة الطوارئ يجب أن تتفق مع أحكام العهد بما في ذلك جميع متطلبات المادتين 14 و15."⁴³

هذا وارتأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً أنّ "شرط اختصاص الهيئة القضائية واستقلالها وحيادها وفقاً لمُدلول الفقرة 1 من المادة 14 هو حق مطلق لا يخضع لأي استثناء."⁴⁴ واعتبرت أيضاً:

"مع أن العهد لا يمنع محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية أو خاصة، إلا أنه ينصّ على أن تستوفي هذه المحاكمات شروط المادة 14 وألا يؤدي الطابع العسكري أو الخاص للمحاكمة المعنية إلى تقييد أو تعديل الضمانات التي تكفلها. كما تلاحظ اللجنة أن محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية أو خاصة قد يثير مشاكل خطيرة فيما يتعلق بإقامة العدل بصورة منصفة ومحيدة ومستقلة. وعليه، فمن المهم اتخاذ كافة التدابير الضرورية التي تكفل إجراء هذه المحاكمات في ظروفٍ توفّر فعلياً كل الضمانات المنصوص عليها في المادة 14. وينبغي أن يُحاكم المدنيون من باب الاستثناء أمام محاكم عسكرية أو خاصة، نحو أن يقتصر ذلك على الدعاوى التي تبيّن فيها الدولة الطرف أن اللجوء إلى هذا النوع من

⁴¹ تقرير المقرّرة الخاصة، الفقرة 16، متوافرة عبر الرابط: [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/301/17/PDF/N1730117.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/301/17/PDF/N1730117.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/301/17/PDF/N1730117.pdf?OpenElement).

⁴² الاستثناء الوحيد لمبدأ عدم إعادة النظر في الأحكام القضائية هو: "لا يخل هذا المبدأ بإعادة النظر القضائية أو بقيام السلطات المختصة، وفقاً للقانون، بتخفيف أو تعديل الأحكام التي تصدرها السلطة القضائي." لا تطبق هذه الاستثناءات على أي شكل من أشكال تدخل الرئيس، بما في ذلك وفق ما ينصّ عليه قانون الطوارئ، باستثناء تخفيف أو تعديل الأحكام.

⁴³ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 بشأن حالات الطوارئ، الفقرتان 15 و16.

⁴⁴ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، "المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة"، الفقرة 19.

المحاكمات ضروري وله ما يبرره من أسباب موضوعية وجدية، وفي الحالات التي لا تتمكن فيها المحاكم المدنية العادية من إجراء المحاكمات بسبب الفئة التي ينتمي إليها الأفراد وتصنيف الجرائم.⁴⁵

بالإضافة إلى ذلك، أكدت اللجنة أيضاً على أن "الحق في إعادة النظر في الإدانة أو الحكم الصادر أمام محكمة أعلى، كما ورد في الفقرة 5 من المادة 14، يفرض على الدولة الطرف واجب إعادة النظر فعلياً، من حيث كفاية الأدلة ومن حيث الأساس القانوني، في الإدانة والحكم بقدر ما تسمح الإجراءات بالنظر حسب الأصول في طبيعة الدعوى. وإعادة النظر التي تنحصر في الجوانب القانونية أو الرسمية من الإدانة دون مراعاة لأي جانب آخر لا تعتبر كافية بموجب العهد."⁴⁶ وجاء في تعليق اللجنة أيضاً: "يكتسب الحق في الاستئناف أهمية خاصة في دعاوى التي تصدر فيها أحكام بالإعدام."⁴⁷

وكذلك تنص المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في المحاكمة العادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، التي اعتمدت كجزء من نشاط اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب من أجل تفسير وتنفيذ مقتضيات الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، على سبيل الذكر على ما يلي:

- "لكل إنسان الحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام هيئة قضائية مستقلة، وغير منحازة، ومشكلة طبقاً للقانون عند البت في أية تهمة جنائية ضده، أو الفصل في حقوقه والتزاماته."⁴⁸
- "لا يمكن لأي ظروف أياً كانت، سواء تهديد بالحرب، أو حالة من النزاع المسلح الدولي أو غير الدولي، أو عدم الاستقرار السياسي على المستوى الداخلي أو أي حالة طوارئ أخرى أن تبرر تقييد الحق في المحاكمة العادلة."⁴⁹
- "لا يجب إنشاء المحاكم العسكرية أو غيرها من المحاكم الخاصة التي لا تمتثل للإجراءات القانونية وشروط المحاكمة العادلة لاستبدال الولاية القضائية الثابتة للهيئات القضائية العادية؛"⁵⁰
- "تشمل العناصر الأساسية للمحاكمة العادلة ... تكافؤ الفرص بين أطراف الدعوى، سواء كانت إدارية أو مدنية أو جنائية أو عسكرية؛"⁵¹
- "لا يجوز للمحاكم العسكرية أياً كانت الظروف أن تفصل في دعاوى المدنيين. ولا يجوز أيضاً للمحاكم الخاصة أن تفصل في الجرائم التي تقع ضمن اختصاص المحاكم العادية."⁵²

تعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين أنه:⁵³

45 المرجع نفسه، الفقرة 22.
46 المرجع نفسه، الفقرة 48.
47 المرجع نفسه، الفقرة 51.
48 اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في المحاكمة العادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، 2003، المبدأ أ(1).
49 المرجع نفسه، المبدأ ص.
50 المرجع نفسه، المبدأ 4 (5).
51 المرجع نفسه، المبدأ 2 (1).
52 المرجع نفسه، المبدأ ل.
53 إعلان التمسك بسيادة القانون ودور القضاة والمحامين في أوقات الأزمة (إعلان جنيف) كما اعتمده المؤتمر العالمي للجنة الدولية للحقوقيين في جنيف، كانون الأول/ديسمبر 2008، المواد 3، 6 و 10.

لا يجوز للسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في أيّ ظروف كانت أن تتحدّج بالأزمات لتقييد صلاحيات القضاء أو قدرته على أداء مهامه الأساسية، أو إحالة هذه المهام إلى هيئات غير قضائية أو تجاوز الدعاوى القضائية أو السيطرة عليها أو إعادة النظر فيها. كما لا يجوز لها:

- 1) أن تنتزع من اختصاص أو إشراف المحاكم العادية صلاحية الفصل في الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان أو توفير سبل الانتصاف القضائية الأساسية؛
- 2) أن تضع إدارة العدل تحت أي سلطة عسكرية؛
- 3) أن تمنح الأجهزة العسكرية أي صلاحيات أو سلطات للقيام بتحقيقات جنائية في الشؤون الواقعة ضمن اختصاص العدالة العادية.

ينبغي تجنّب تعيين قضاة مؤقتين أو لمرحلة انتقالية في أوقات الأزمات. في الظروف الاستثنائية التي قد تحتم ضرورة تعزيز قدرات القضاء عبر زيادة عدد القضاة العاملين أو من خلال إنشاء دوائر أو وحدات خاصة، ينبغي التقيّد باحترام المبادئ الأساسية لتعيين القضاة وأمنهم الوظيفي. ينبغي أن تبقى اعتبارات الأهلية من بين المعايير الأساسية للتعيين. ينبغي ضمان شروط الثبات الوظيفي وحماية القضاة وأجورهم، وينبغي للقضاء التمتع بالموارد الملائمة لأداء مهامه.

في أوقات الأزمات، يجب أن تتولّى المحاكم والهيئات القضائية وحدها إدارة العدل، وأن تكون المحاكم أو الهيئات القضائية المنشأة بموجب القانون هي الوحيدة المؤهلة لمحكمة أو إدانة المتهمين بجرائم. لكلّ شخص الحق في محاكمة عادلة أمام محكمة أو هيئة قضائية مستقلة وغير منحازة منشأة بموجب القانون. في أوقات الأزمات، يجب أن يحاكم المدنيون في المحاكم أو الهيئات القضائية العادية باستثناء الحالات التي تسمح فيها القواعد الخاصة للقانون الدولي للمحاكم العسكرية بمحاكمة المدنيين. ويجب احترام الضمانات الدنيا للمحاكمة العادلة في كافة الإجراءات. ولا يجدر بالحكومات على وجه الخصوص، حتى في حالات الطوارئ، تقييد أو عدم احترام مبدأ افتراض البراءة وحق المتهم في إبلاغه بالتهمة الموجهة ضده، وحقه في الدفاع عن نفسه، وعدم تجريم نفسه، ومبدأ تكافؤ الفرص، والحق في اختبار الأدلة، وحظر استخدام المعلومات التي يتمّ الإدلاء بها تحت التعذيب أو أي انتهاكات خطيرة أخرى لحقوق الإنسان، كما ينبغي احترام مبدأ عدم رجعية المسؤولية الجنائية والحق في الاستئناف القضائي.

يطرح إنشاء محاكم أمن الدولة طوارئ مخاوف عديدة، منها عدم إمكانية اعتبار هذه المحاكم مستقلة ومحايدة كما تقتضي المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لكونها، من بين جملة أمور، تخضع لتأثير كبير من جانب السلطة التنفيذية.

تقوّض استقلالية هذه المحاكم وحيادها نتيجة الصلاحيات الممنوحة للرئيس، وفق ما تنصّ عليه المادتان 14 و15 من قانون الطوارئ في التصديق على الأحكام أو تعديلها، أو إلغاء العقوبات المحكوم بها أو تخفيفها.⁵⁴ وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد عبّرت عن تخوّفها من الصلاحيات الواسعة الممنوحة للرئيس بموجب قانون الطوارئ في ما يخصّ "التصديق على الأحكام وإصدار العفو" كما تنظر اللجنة بقلق إلى دور رئيس الجمهورية "كجزء من الجهاز التنفيذي والنظام القضائي على السواء".⁵⁵ على نحو مماثل، أعلنت اللجنة

⁵⁴ قانون الطوارئ، المواد 12-14.

⁵⁵ الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان حول مصر، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/79/Add.23، الفقرة 9.

الأفريقية أنه "لا يمكن القول إن المحكمة تتسم بالاستقلالية عندما تعود صلاحية تنفيذ القرارات الصادرة عنها إلى السلطة التنفيذية، وفي هذه الحال رئيس الدولة".⁵⁶ كما تفوّض استقلالية محاكم أمن الدولة وحيادها بسبب قدرة الرئيس على التحكّم في تشكيلتها والقدرة على تعيين القضاة والأعضاء العسكريين للعمل في محاكم أمن الدولة طوارئ.

علاوةً على ذلك، لم يتمّ تقديم أيّ تبرير في قانون الطوارئ الحالي، في ما يتعلّق بعدم قدرة المحاكم العادية على الفصل بعدل وفعالية في الجرائم المرتبطة بقانون التظاهر، وقانون التجمهر والجرائم ضدّ المضرين عن العمل وغير ذلك من الجرائم من قبيل تعطيل المواصلات، والتموين والجرائم المرتبطة بالتسعير، وحرمة أماكن العبادة. ففي ذلك ميل واضح لاستخدام محاكم أمن الدولة طوارئ في أيّ قضية يمكن الفصل فيها في المحاكم العادية من دون أي تبرير حيال السبب الذي يدعو إلى ذلك، وهو أمر يعدّ مخالفاً للالتزامات القانونية والمعايير المنصوص عليها أعلاه.

بالإضافة إلى ذلك، لا تقبل القرارات الصادرة عن محاكم أمن الدولة طوارئ الاستئناف. بمعنى آخر، ليس من حق الأفراد الذين يخضعون للمحاكمة أمام محاكم أمن الدولة طوارئ في الطعن في أي قرار صادر عنها أمام محكمة عليا مستقلة. وهو أمر مخالف للمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وقد شدّدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أنه "لا يجوز على الإطلاق أن تخضع ضمانات المحاكمة العادلة لتدابير التقييد التي قد تؤدي إلى التحايل على حماية الحقوق غير القابلة للتقييد"، وبما أن المادة 6 تكفل عدم حرمان أي شخص من حقه في الحياة، "يجب أن تكون أي محاكمة تقود إلى صدور حكم بالإعدام خلال حالة طوارئ متسقة مع أحكام العهد، بما في ذلك جميع متطلبات المادة 14".⁵⁷

تتضمّن القوانين المصرية ما يزيد على 100 جريمة تعاقب بالإعدام، من قبيل ذلك ما ينصّ عليه قانون مكافحة الإرهاب لسنة 2015 الذي يدرج 15 جريمة على الأقل يعاقب عليها بالإعدام شنعاً.⁵⁸ وأحيلت جرائم الإرهاب بموجب قرار رئيس الوزراء لاختصاص محاكم أمن الدولة طوارئ رغم أنها تفتقر إلى بعض العناصر الأساسية لضمان الحق في المحاكمة العادلة، بما في ذلك على سبيل الذكر لا الحصر غياب الاستقلالية والقابلية للاستئناف. ووفقاً للمعايير الدولية، ينبغي أن تتسق إجراءات عقوبة الإعدام مع أعلى معايير الاستقلالية القضائية، والكفاءة والحياد كما ينبغي أن تحترم كافة حقوق المحاكمة العادلة. وفي هذه الحالة، ترقى انتهاكات الحق في المحاكمة العادلة أمام محكمة مستقلة ومحايدة إلى انتهاك للحق في الحياة. فلاحترام الحق في الحياة، وهو حق غير قابل للانتقاص بموجب المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يجب احترام جميع حقوق الشخص المتهم بجريمة يعاقب عليها بالإعدام، بما في ذلك بموجب المادة 14، حتى في ظلّ أوقات الطوارئ.

رابعا: الحق في الحرية

تنظّم المادة 3 مكرر من قانون الطوارئ الاعتقال والاحتجاز، وهي تمنح المحتجزين الحق في معرفة سبب احتجازهم والاتصال بشخص من اختيارهم وتمثيلهم من قبل محام. كما تعتبر المادة أنّ المحتجزين يعاملون معاملة المحتجزين احتياطياً، فيعطى المحتجز أو أفراد أسرته الحق في الطعن في قرار الاحتجاز أمام محاكم أمن الدولة طوارئ إن لم يتمّ الإفراج عنه ضمن مهلة 30 يوماً. ولمحاكم أمن الدولة طوارئ الرد ضمن مهلة 15 يوماً

⁵⁶ دعوى المبادرة المصرية للحقوق الشخصية والمركز الدولي للحماية القانونية لحقوق الإنسان (إنترائتس) ضد جمهورية مصر العربية، الفقرة 204.

⁵⁷ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، "المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة"، وثيقة الأمم المتحدة رقم 32/CCPR/C/GC (2007)، الفقرة 6.

⁵⁸ موقف المبادرة المصرية للحقوق الشخصية من عقوبة الإعدام، <https://eipr.org/en/publications/egyptian-initiative-personal-rights%E2%80%99-position-death-penalty>.

بعد الجلسة وإلا ينبغي الإفراج عن المحتجز على الفور. تسمح المادة 3 مكرر ج من القانون بتجديد مدة الاحتجاز عدداً غير محدود من المرات، يخضع خلالها الشخص للاستجواب.

يكرّس الحق في الحرية وحظر الاعتقال والاحتجاز التعسفيين في المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنصّ على عددٍ من الضمانات ذات الصلة، من ضمنها حق كل شخص حرم من حريته عن طريق التوقيف أو الاعتقال في اللجوء إلى محكمة لكي تفصل دون إبطاء في شرعية اعتقاله. وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بمزيد من التفاصيل هذه المتطلبات في التعليق العام رقم 35 الصادر في العام 2014. ومن بين جملة أمور أخرى، يسلّط التعليق العام الضوء على ضرورة أن يكون القانون هو أساس كل نظام لسلب الحرية (وأن تصحبه "إجراءات لمنع الاعتقال التعسفي"⁵⁹). ولا يجوز اعتبار مفهوم "التعسف" مرادفاً لمفهوم "مخالفة القانون"، بل يجب تفسيره بشكل أوسع ليشمل عناصر مخالفة الأعراف والظلم وعدم قابلية التنبؤ وعدم اتباع الإجراءات القانونية الواجبة علاوةً على عناصر عدم المعقولية وانعدام الضرورة والتناسب.⁶⁰

كما تؤكّد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً في التعليق العام رقم 35 على أنه حتى في ظلّ الظروف الاستثنائية المشدّدة، يتعين على الدول الأطراف أن تبرهن على أن الاحتجاز لا يستمر لأكثر من الفترة الضرورية وجوباً، وأن طول مدة الاحتجاز الإجمالي محدد.⁶¹

من هنا، فإنّ واقع أنّ قانون الطوارئ الحالي يخلو من إمكانية الطعن في مشروعية الاحتجاز (بما في ذلك أسباب الاحتجاز التعسفي المذكورة أعلاه) أمام محكمة مستقلة وغير منحازة، بل يسمح بالمراجعة فقط لدى محاكم أمن الدولة طوارئ (التي تفتقر بحدّ ذاتها للاستقلالية والحياد بما في ذلك بسبب المقتضيات القانونية التي تسمح بتدخّل الرئيس) يتنافى أيضاً مع المادتين 4 و9 (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما سبق وذكر أعلاه، أكّدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أكثر من مرة أنه، في سياق حالات الطوارئ المعلنة، "فإن الحق في عرض الدعوى أمام المحكمة لتبت دون إبطاء في مشروعية الاحتجاز يجب عدم تقييده بقرار الدولة الطرف عند عدم التقيد بمقتضيات العهد."⁶²

ولم تقدّم السلطات في مصر أيّ مبرّر محدّد لإقرار الإجراءات الاستثنائية في ما يتعلّق بالحرمان من الحرية المسموح به بموجب قانون الطوارئ، بما أنّ هذه المقتضيات تطبق تلقائياً بمجرد إعلان حالة الطوارئ. وبدون تفسير إضافي من جانب السلطات، فإنّ جوانب عدة من هذه الإجراءات، من حيث طول فترات الاحتجاز مثلاً، تعدّ مخالفةً للالتزامات مصر بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. علاوةً على ذلك، إنّ عدم تمتع محاكم أمن الدولة طوارئ بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية وتطبيقها لإجراءات غير العادلة، كما تمّ وصفه أعلاه، تجعل نظام الاحتجاز بموجب قانون الطوارئ مخالفاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية.

خامساً: التوصيات

على ضوء ما سبق، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات المعنية في مصر إلى تعديل نظام حالة الطوارئ المنصوص عليه في الدستور وفي قانون سنة 1958 على الشكل الآتي:

59 الفقرة 14، التعليق العام رقم 35.

60 الفقرة 12، التعليق العام رقم 35.

61 الفقرتان 66 و15 من التعليق العام رقم 35.

62 الفقرة 16، التعليق العام رقم 29؛ الفقرة 67، التعليق العام رقم 35. راجع أيضاً، المبدأين 4 و6 والمبدأين التوجيهيين 3 و4 من مبادئ الأمم المتحدة الأساسية ومبادئها التوجيهية بشأن سبل الانتصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته في إقامة دعوى أمام محكمة، كما اعتمدها الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، وثيقة الأمم المتحدة رقم. (2015) A/HRC/30/37

1. فرض شروط واضحة ومحددة للإعلان عن الإجراءات التي تنتقص من حقوق الإنسان في ظلّ حالة الطوارئ، بحيث يكون كلّ إجراء محدداً بشكلٍ صارمٍ ومتناسباً مع متطلبات حالة الطوارئ المحددة (وبالتالي وضع حد للسريان التلقائي لمقتضيات القانون رقم 1958 كلّما أعلنت حالة الطوارئ في البلاد)، وعدم الانتقاص من حقوق معينة أياً كانت الظروف، وإدماج كافة العناصر الأخرى الضرورية لضمان تقيّد تلك الإجراءات بالتزامات مصر الدولية في مجال حقوق الإنسان.

2. ضمان الإشراف البرلماني الفعال على إجراءات حالة الطوارئ ومراجعة إجراءات عدم التقيّد بحقوق الإنسان، بما في ذلك وجوب إعلان البرلمان أسباب موافقته على إعلان حالة الطوارئ أو رفضه لها، والإجراءات التي يوافق عليها.

3. الحظر الصريح وأياً كانت الظروف، بما في ذلك في سياق حالات الطوارئ، لأي تقييد للحقوق المنصوص عليها في المادة 4 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتلك الواردة في تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان .

4. تضمين إعلان إجراءات عدم التقيّد بموجب حالة الطوارئ تحديدا صريحا للنطاق الجغرافي والمادي لحالة الطوارئ وأي تقييد للحقوق، بالإضافة إلى شرح ضرورة التقييد وفق ما تستلزمه الحالة.

5. إلغاء ومنع أي إنشاء مستقبلي لأي نوع من محاكم أمن الدولة طوارئ، بما في ذلك عن طريق إلغاء المقتضيات ذات الصلة في قانون الطوارئ، وإلغاء القرار رقم 2017/2165 من طرف رئيس الوزراء، وضمان احترام المادة 97 من الدستور. وينبغي إحالة أي دعاوى أمام محاكم أمن الدولة طوارئ، إن لم تلغ، إلى المحاكم العادية.

6. ضمان محاكمة جميع المدنيين المعتقلين أو المتهمين أثناء حالة الطوارئ أمام المحاكم العادية المستقلة والمحايدة في إجراءات تستوفي المعايير الدولية للعدالة، بما فيها حق الطعن في قرار الإدانة أو الحكم أمام محكمة عليا مستقلة ومحايدة.

7. الحظر الصريح لعمليات الاعتقال التعسفي، والاختفاء القسري والتعذيب والمعاملة السيئة.

8. وضع حدّ للاحتجاز التعسفي أو الاحتجاز لفترات غير محدّدة من دون تهمة أو محاكمة أو إجراء قانوني، من خلال ضمان اتساق نظام الاحتجاز المنصوص عليه في قانون الطوارئ مع المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك من خلال ضمان الحقوق التالية للأفراد المحرومين من حريتهم لأسباب أمنية أو بتهم جنائية:

- حصولهم على نحوٍ يحترم خصوصيتهم على محامٍ من اختيارهم أو على مساعدة قانونية منذ بداية حرمانهم من الحرية؛
- احترام حقهم في أن يبلّغوا، أو يتمّ إبلاغ، أفراد عائلتهم باعتقالهم، أو احتجازهم أو سجنهم أو إحالتهم؛
- المثل أمام محكمة مستقلة ومحايدة؛
- إبلاغهم على الفور بأسباب اعتقالهم وإبلاغهم بشكلٍ عاجل بأي تهمة موجهة ضدهم؛
- ضمان حقهم في المحاكمة في غضون فترة معقولة أو الإفراج عنهم؛
- ضمان اللجوء إلى محكمة مدنية مستقلة ومحايدة في أي وقت للفصل في شرعية احتجازهم.

اللجنة
الدولية
للحقوقيين



صندوق بريد 91

شارن دي بان 35

جنيف 1211

سويسرا

الهاتف +41 22 979 38 00

الفاكس +41 22 979 38 01

www.icj.org