

برنامج تعزيز حُكم القانون في الدول العربية مشروع تحديث النيابة العامة

مؤتمر إقليمي حول
"القضاء الصالح والعدالة الجنائية"

بيروت، الجمهورية اللبنانية، 29-30 تشرين الثاني/نوفمبر 2008

تحديث القوانين الجزائية في مصر

- تخضع القوانين الجزائية في مصر لتعديلاتٍ مُستمرةٍ لتتوافق مع المعايير الدولية والإقليمية والالتزامات التعاھدية التي تقع على عبء الحكومة المصرية بموجب الاتفاقيات والعهود الدولية التي صادقت عليها.
- هذه التعديلات شملت تشريعاتٍ عدة من أهمها قانون الإجراءات الجنائية، وقانون الطفل بالإضافة إلى مشروع قانون مكافحة الإرهاب.
- استقلال السُلطة القضائية أيضاً من بين اهتمامات الحكومة المصرية والقضاء على حدٍ سواء، ولذلك شهدت الفترة الماضية مجموعة من التعديلات في قانون السُلطة القضائية بهدف تدعيم هذا الاستقلال.

هل يتعين الفصل بين سُلطتى الاتهام والتحقيق؟

تذهب الاتجاهات الحديثة إلى أن استقلال النيابة العامة إزاء القضاء إنما يقوم على الفصل الدقيق بين وظيفتى الاتهام والحكم، وتخويل كل وظيفة لسلطة مستقلة عن الأخرى، حرصاً على الحيادة التى يُخشى إهدارها إذا اجتمعت الوظيفتان فى سلطة واحدة.

في مصر: ألغى نظام قاضى التحقيق بموجب القانون رقم 353 لسنة 1952 بتعديل قانون الإجراءات الجنائية بأن جعل قيام قاضى التحقيق بمهمة التحقيق استثناءً، وتباشر النيابة العامة التحقيق فى مواد الجرح والجنايات طبقاً للأحكام المقررة لقاضى التحقيق.

استقر النظام القضائى المصرى، على أن النيابة العامة جزء لا يتجزأ من السلطة القضائية وشعبة أصيلة فيها وكياناً قانونياً مستقلاً داخلها، ويشهد الواقع باستقلال النيابة العامة فى مصر فى مواجهة القضاء وفى مواجهة وزير العدل، ويتم إجراء التبادل سنوياً بين رجال القضاء وأعضاء النيابة العامة وهو ما من شأنه إثراء العمل فى كل منهما بالخبرات المتبادلة. علاوة على أن عمل النيابة العامة يغلب عليه - من الوجهة الفنية - الطابع القضائى، ويؤكد هذا الطابع أن الإعداد الفنى لأعضاء النيابة هو ذات إعداد القضاة، مما يترتب عليه صلاحيتهم - من الوجهة الفنية - لتولى مناصب القضاء.

هل يتعين خضوع أعضاء النيابة العامة لأحكام الرد والتتحي؟

- القاعدة المُطبقة في أغلب الأنظمة القضائية، ومنها النظام القضائي المصري، هي عدم خضوع أعضاء النيابة العامة لأحكام الرد والتتحي، وتجد هذه القاعدة تبريرها لدى جانب من الفقه بأن أعضاء النيابة العامة ليسوا قضاة، وأن أحكام الرد والتتحي وضعها القانون خصيصاً للقضاة.
- غير أن جانباً من الفقه ينتقد هذه القاعدة تأسيساً على أن عضو النيابة وإن كان لا يتولى القضاء إلا أن عمله في شطر منه قضائي بحت، وهو التحقيق، ثم إن له تأثيراً ملموساً على عمل القاضي باعتباره مُعاوناً له في الوصول إلى الحكم السليم، بالإضافة إلى أن المصلحة العامة تقتضي اطمئنان المتهم والرأى العام إلى مُمثل الاتهام، ومن ثم فإنه ينبغي وضع نظام يجيز رد العضو المُحقق متى توافر في حقه سبب من أسباب رد القاضي حتى يكون تحقيقه بمنأى عن شبهة التحيز أو التحامل وذلك إسوة بالشرائع التي تأخذ بنظام قاضي التحقيق. هذا إلى أنه إذا ما خول المتهم رد ممثل النيابة العامة لعدم اطمئنانه إلى حيده، فهو لا يرد النيابة العامة كسلطة اتهام أو تحقيق، وإنما يرد ممثلها فحسب.

إلغاء حالة الطوارئ أم قانون جديد للإرهاب؟

أعلنت حالة الطوارئ لأول مرة في مصر عند فرض الأحكام العرفية عام 1914 بمناسبة الحرب العالمية الأولى واستمرت حتى عام 1922، ثم فرضت بمناسبة الحرب العالمية الثانية 1939 - 1945، ثم فرضت بمناسبة حرب فلسطين عام 1948 حتى 1950، ثم بمناسبة حريق القاهرة في يناير 1952 وظلت مستمرة حتى قامت ثورة يوليو 1952 فاستمر العمل بقانون الطوارئ حتى مايو 1956 إلا أنها سرعان ما أعيدت ثانية في نوفمبر من ذات العام بسبب العدوان الثلاثي على مصر لتستمر حتى عام 1964، وتم خلال هذه الفترة إصدار قانون الطوارئ رقم 162 عام 1958 الذي لا يزال يطبق حتى اليوم. وفي مارس 1964 رفعت حالة الطوارئ حتى يونيو 1967 حين هاجمتنا إسرائيل ووقعت النكسة فتم فرض حالة الطوارئ وجرت في ظلها حرب أكتوبر 1973 المجيدة واستمرت قائمة حتى مايو 1980 حين ألغاه الرئيس الراحل أنور السادات، ثم أعلنت عقب اغتياله في السادس من أكتوبر 1981 وتم تمديد العمل بها عدة مرات.

حالة الطوارئ القائمة اليوم يتم تمديدها على أساس من مُجابهة أعمال العنف والإرهاب خلال السنوات الماضية. وقد استندت الحكومة في طلبها بمد حالة الطوارئ في إبريل 2006 أيضاً إلى أن ذلك يستهدف مُساندة قوات الأمن في مواجهة "عمليات إرهابية غير مسئولة". غير أنه كثيراً ما يرد على ذلك بأن جميع العمليات الإرهابية التي شهدتها الساحة المصرية إنما وقعت في ظل العمل بقانون الطوارئ.

ولقد حرص المجلس القومي لحقوق الإنسان منذ إنشائه عام 2003 على إصدار التوصيات ورفع المذكرات إلى السيد رئيس الجمهورية وإلى كل من السيدين رئيسي مجلسي الشعب والشورى بإنهاء حالة الطوارئ، والعودة إلى نظام الشرعية الطبيعي

الواقع أن حالة الطوارئ بالمعنى التشريعي، قد تجاوزت حدود قانون الطوارئ، بل أثرت سلباً على روح البنية التشريعية المصرية التي مالت بشدة نحو التشدد والتضحية بعدد من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور المصري والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان إذ أنه وفقاً لقانون الطوارئ تمتلك السلطة التنفيذية سلطات واسعة لوضع القيود على حرية الأفراد وحقوقهم الدستورية دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية، وهو ما يتعارض مع الحقوق والضمانات التي تحميها العديد من مواد الدستور

وعلى الرغم من أن حالة الطوارئ كانت قد مُدت عامين ابتداءً من أول يونيه 2006 وحتى 31 مايو 2008 أو لحين صدور قانون مكافحة الإرهاب أيهما أقرب، إلا أن المجتمع المصري فوجئ في يوم 27 مايو 2008 بقرار مجلس الشعب بالاستجابة لطلب الحكومة بتمديد حالة الطوارئ حتى 31 مايو 2010 أو لحين صدور قانون مكافحة الإرهاب الذي يجري إعداده.

وقد رفض أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان - بالإجماع - قرار مد العمل بقانون الطوارئ الساري منذ عام 1981 حتى 2010 واعتبروه مساساً بحرية المواطن الأساسية لعدم وجود ضرورة تقتضى ذلك فى الوقت الراهن، كما أدانت جبهة علماء الأزهر لأول مرة هذا القرار.

• أهم المخاطر على حماية حقوق الإنسان والتي ينبغي أن يتجنبها مشروع قانون مكافحة الإرهاب هي:

1. استخدام تعريفات وعبارات غامضة وفضفاضة
2. التعليق المفرط أو غير الجائز لالتزامات حقوق الإنسان
3. تقويض الحظر المطلق على التعذيب
4. سياسات القبض والاحتجاز المسيئة وانتهاكات الحقوق القانونية للمحتجزين
5. انتهاك ضمانات المحاكمة العادلة
6. تقييد حرية التعبير في سياق تجريم التحريض على الإرهاب
7. الخرق التعسفي وغير القانوني للحق في الخصوصية

تطوير القوانين الجزائية

مراجعة قانون العقوبات والقوانين الجنائية الخاصة وتحديثها:

هناك ضرورة لمراجعة كافة النصوص القانونية الجزائية المصرية التي لم تُعدّ تتسجم مع الاتفاقات الدولية سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. من ناحية أخرى يجب إضافة قواعد قانونية جديدة تنص على تجريم بعض الأفعال التي لا يؤتمها قانون العقوبات أو القوانين الجنائية الخاصة كالجرائم التي تقع في مجال العلوم الإلكترونية والمعلوماتية والتقنية والمالية لارتباطها بتكنولوجيا حديثة هي تقنية الحاسب الآلي والإنترنت. هذا مع دراسة إمكان توحيد ودمج جميع النصوص القانونية الجزائية في قانون عقوبات موحد وشامل.

الجريمة الإلكترونية

- لا يوجد حتى اليوم نظام قانونى خاص بجرائم المعلومات، إلا أن القانون المصرى يتم تطويعه باجتهاد عن طريق تطبيق قواعد القانون الجنائى التقليدى على الجرائم المعلوماتية، بحيث تتوفر الحماية الجنائية ضد الأفعال الشبيهة بالأفعال المكونة لأركان الجريمة المعلوماتية، وذلك على ما يتم ضبطه من جرائم تتم سواء عن طريق الحاسب الآلى أو شبكة الإنترنت أو كانت موجهة إليه

- لابد من تحديد مضمون تعريفات متعددة لأمر جوهرية مثل البيانات والمعلومات الإلكترونية والبرنامج المعلوماتى ونظام المعلومات الإلكترونية والشبكة المعلوماتية والمستند الإلكتروني ووسائل تقنية المعلومات.

- كما يتعين أن يتم تجريم اختراق المواقع أو الأنظمة المعلوماتية سواء بالدخول غير المصرح إليها أو للعبث بما بها من بيانات عامة أو شخصية، وتجريم المستندات المعترف بها في الأنظمة المعلوماتية، وتجريم إعاقة أو تعطيل الوصول إلى الخدمة أو الأجهزة أو البرامج أو المعلومات أو تدمير أو تعديل البيانات.
- يتعين تجريم التصنت أو الاعتراض العمدى لكل ما هو مرسل عبر الشبكة المعلوماتية، وأيضاً استعمال الشبكة المعلوماتية أو إحدى وسائل تقنية المعلومات في التهديد أو الابتزاز
- من الضروري كذلك تأثيم استخدام الشبكة المعلوماتية أو إحدى وسائل تقنية المعلومات، في الحصول على بيانات بطاقة ائتمانية أو استخدامها في الحصول على أموال الغير، أو ما يتيح من خدمات أو إذا توصل من ذلك إلى الاستيلاء لنفسه أو لغيره على مال الغير، أو في إنتاج أو إعداد أو توزيع كل ما من شأنه المساس بالآداب العامة، وتجريم الإغواء أو التحريض على الدعارة والفجور، وكذلك الإساءة للمقدسات الدينية، أو نشر أخبار أو صور تتصل بحرمة الحياة الخاصة للأفراد

حماية حقوق الطفل

- ثار جدل بمناسبة التعديلات التي تم إدخالها على قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 أثناء المناقشات التي تمت في مجلس الشورى، سواء من جانب من يرون أن التعديلات تضمنت العديد من أشكال الحماية لحقوق الطفولة المنتهكة في مصر إن هي إلا تعبير عن واقع غربي يتناقض مع التراث الشرقي والإسلامي، أو من جانب من يرون أن التعديلات قد أفرغت المشروع من بعض أشكال الحماية المرجوة منه
- تجريم استخدام العقاب البدني ضد الطفل داخل كافة المؤسسات وإعادة بعض التدابير الاحترازية التي تم رفعها مثل الخضوع لجلسات الإرشاد الأسرى وبرامج تأهيل المربين، الخضوع للعلاج النفسي أو برامج علاج الإدمان، الإلزام بتأدية خدمة عامة.
- إعادة المادة 111 التي تم حذفها وكانت تجرم وتمنع استخدام القيود من قبل الشرطة مع الطفل سواء المعرض للخطر أو المخالف للقانون، وهو ما يعرض الأطفال لمخاطر التعذيب من قبل الشرطة سواء أثناء التوقيف، أو داخل مقر الاحتجاز.
- عمالة الأطفال: على الرغم من أهمية تنظيم عمالة الأطفال، إلا أن هذا الموضوع لم يتناوله قانون الطفل أو قانون العمل بأي تنظيم قانوني لتوفير مظلة الحماية التشريعية لعمالة الأطفال لاسيما القطاع الريفي أو خدم المنازل.

مُعاملة السُجناء وغيرهم من المُحتجزين

• أشار التقرير السنوى الرابع للمجلس القومى لحقوق الإنسان إلى أهمية تطوير السجون وأماكن الحجز والاعتقال وتحسين الظروف المعيشية للسجناء، منوهاً بقرار وزير الداخلية بزيادة عدد مرات الزيارة فى السجون إلى مرتين شهرياً، وتيسير اتصال السجناء بذويهم من خلال تعميم الهواتف العامة داخل السجون والتطوير الحاصل فى بعض السجون، إلا أن التقرير سجل فى ذات الوقت أن هناك سجون تحتاج إلى الحد اللازم من الاهتمام من حيث افتقار بعضها لوسائل الأمان، وازدياد الشكوى من سوء الأوضاع المعيشية وافتقاد الرعاية الطبية وعدم كفاية الأسرة والأغطية، وتفشى استعمال عقوبة السجن الانفرادى لفترات طويلة، والاحتجاز بغرف تفتقر لمقومات الحياة والاحتياجات الأساسية، كما يعانى السجناء من ظاهرة التكس والحرامان من زيارة ذويهم وتأخير حق الزيارة.

• وقد جدد المجلس فى تقريره السنوى توصياته التى سبق أن أصدرها من أجل تطوير السجون ومن أهمها:

1. إنشاء نظام قاضى الإشراف على التنفيذ، وخاصة الإشراف على تنفيذ العقوبات السالبة للحرية فى السجون، ويناط به مراقبة تنفيذ العقوبة المحكوم بها ومدى مطابقتها لمبادئ الحد الأدنى لمعاملة المسجونين، والتأكيد من تحقيق العقوبة لهدفها الإصلاحى.

2. تفعيل المادتين (42، 43) من قانون الإجراءات الجنائية إلى أن يصدر تشريع بنظام قاضى الإشراف على التنفيذ، وذلك بقيام أعضاء النيابة العامة بالإشراف الدورى وغير الدورى على السجون وسماع شكاوى المسجونين، وكذلك دعوة الجمعيات العمومية للمحاكم الابتدائية إلى تخصيص بعض قضاتها للإشراف على تنفيذ العقوبات السالبة للحرية فى الحدود المنصوص عليها فى المادتين المشار إليهما.

3. تأمين الالتزام الكامل بفتح السجون بغير استثناء أمام زيارة أهالى السجناء، والتنفيذ الدقيق للأحكام القضائية الصادرة بعدم قانونية قرارات وزارة الداخلية بإغلاق بعض السجون أمام الزيارة.

4. امتداد سلطة النيابة العامة إلى تفتيش وزيارة أماكن الاحتجاز التى خول القانون وزير الداخلية سلطة تحديدها (مثل مقر مباحث أمن الدولة ومعسكرات قوات الأمن) دورياً أو بناء على شكوى دون حاجة استصدار إذن من المحامى العام.

5. إصلاح "البنية الأساسية" للمؤسسات العقابية بما يتناسب مع المعايير الدولية فى هذا الصدد.

6. إعادة النظر فى نظام التغذية، من حيث كمية الغذاء ونوعه، وزيادة العناية بالرعاية الطبية وتمكين السجناء من الحصول على حقوقهم فى التعليم والدراسة

تعديل البُناء القانوني لجريمة التعذيب

لم يضع القانون المصري تعريفاً للتعذيب، ولم يتناول مسألة التعذيب سوى في المادة 126 من قانون العقوبات التي تؤتمتع تعذيب المتهم لحمله على الاعتراف، وتعاقب كل موظف أو مستخدم عمومي أمر بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحمله على الاعتراف بعقوبة السجن المشدد أو السجن من ثلاث سنوات إلى عشر. وإذا مات المجنى عليه يحكم بالعقوبة المقررة للقتل عمدًا. غير أن هذه المادة لا تزال مثار انتقاد شديد من الفقه المصري ومن جميع منظمات حقوق الإنسان الوطنية، حيث لا تتسجم مع أحكام الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب والتي صدقت عليها الحكومة المصرية، إذ إنها تشترط صفة خاصة في المجنى عليه وهي أن يكون متهمًا فلا تكفل الحماية لحالة تعذيب "غير المتهم" لحمل المتهم على الاعتراف أو لأي سبب آخر، وفي الحالة الأخيرة لا نكون بصدد جناية تعذيب، إنما إزاء جنحة استعمال قسوة، مع الفارق الكبير بينهما في العقاب. كما أن المادة نص المادة 126 لا يعاقب الموظف أو المستخدم العام إذا اقتصر دوره على مجرد الموافقة على التعذيب أو السكوت أو التحريض أو التواطؤ عليه.

• واقع الأمر أن التجريم المحدود لجريمة التعذيب، على النحو سالف البيان، لا يساير المعايير الدولية ذات الصلة، ويتعارض مع التزامات مصر الدولية النابعة من مشاركتها في صياغة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي وقعت عليه في 10 ديسمبر 1948 وتتص مادته الخامسة على أنه "لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو الحاطة بالكرامة". ويتعارض كذلك مع الاتفاقيات التي انضمت لها مصر رسميا مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية مناهضة التعذيب، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ويتعارض كذلك مع الالتزام المصري المفترض تجاه مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنقاذ القوانين الصادرة عن الأمم المتحدة، وكذلك مجموعة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء وقواعد الأمم المتحدة الخاصة بحماية الأحداث المحرومين من حريتهم.

- انتهى المجلس القومى لحقوق الإنسان إلى توصيات عديدة فى خصوص هذه الجريمة من أهمها:
- 1. تعديل نص المادة (126) من قانون العقوبات لكى تتواءم مع نص المادة الأولى من اتفاقية مناهضة التعذيب التى انضمت إليها مصر عام 1986 ودخلت حيز النفاذ فى عام 1987، بحيث يمتد نطاق التعذيب الذى يعتبر جنائية فى القانون إلى:
 - أ. تعذيب المتهم لحمله على الاعتراف أو لغرض آخر كالانتقام أو تصفية الحسابات أو مجاملة بعض أصحاب النفوذ وغيرها.
 - ب. تعذيب غير المتهم لحمل المتهم على الاعتراف، أو الإدلاء بمعلومات حول المتهم .
- 2. أن يشمل تعريف التعذيب أى اعتداء بدنى أو نفسى.
- 3. معاقبة الموظف أو المستخدم العام إذا قام بالتعذيب بنفسه أو أمر به، أو اقتصر دوره على مجرد التحريض أو الموافقة أو السكوت أو التواطؤ على عملية التعذيب
- 4. إعداد تشريع يقر حق المدعى المدنى فى الادعاء المباشر أمام محكمة الجنايات فى جرائم الاعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، أو جرائم التعذيب، وإلغاء القانون رقم 121 لسنة 1956 الخاص بتعديل المادة 63 أ.ج، والذى يحصر الحق فى رفع الدعوى العمومية ضد الموظفين العموميين ومن فى حكمهم ومنهم ضباط الشرطة فى النيابة العامة.
- 5. ضرورة تصديق الحكومة المصرية على الإعلانين المشار إليهما فى المادتين (21 و 22) من اتفاقية مناهضة التعذيب والذين بمقتضاها يمكن للجنة مناهضة التعذيب بالأمم المتحدة أن تبت فى الشكاوى المقدمة من دول وأشخاص تتعلق بانتهاك مصر لالتزاماتها المنصوص عليها فى الاتفاقية.
- 6. تعديل قانون الإجراءات الجنائية بما يعطى المتهم الحق فى الاستعانة بمحام فى الجنايات والجنح المعاقب عليها بالحبس الوجوبى أثناء سؤاله فى أقسام الشرطة.

شُكْرًا لِحُسْنِ اسْتِمَاعِكُمْ

خالد محيي الدين

قاضي بجمهورية مصر العربية

خبير إقليمي لمشروع تحديث النيابة العامة

UNDP - POGAR