



المبادرة المصرية  
للحقوق الشخصية

# أجندة حقوقية للمشروع المصري

# أجندة حقوقية للمشرع المصري

الطبعة الأولى/ديسمبر 2015

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

14 شارع السراي الكبرى (فؤاد سراج الدين) - جاردن سيتي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202) +

www.eipr.org - eipr@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر [amirifont.org](http://amirifont.org)



هذا المحتوى هو نتاج عمل مجموعة الباحثات والباحثين بوحدات العدالة الجنائية والعدالة الاقتصادية والاجتماعية والحريات المدنية بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية. قام بالمراجعة القانونية أ. عادل رمضان. وقام بالمراجعة والتحرير د. عمرو عبد الرحمن مدير وحدة الحريات المدنية وقام بالمراجعة اللغوية أ. أحمد الشبيني.

## مقدمة

مهام جسام وتوقعات كبرى تنتظر مجلس النواب المنتخب حديثاً. فبخلاف الأدوار التشريعية والرقابية المعتادة يتعين على مجلس النواب بمقتضى أحكام الوثيقة الدستورية المعدلة لدستور 2012 والصادرة في 2014 إصدار عدد من القوانين المحورية كقانون بناء الكائس وقانون العدالة الانتقالية في دور الانعقاد الأول أو قوانين الإدارة المحلية أو القانون المنظم لنadb القضاة مع انتهاء مدة المجلس الدستورية. يتوجب على المجلس كذلك وفقاً لنص المادة 156 مناقشة وإقرار أو رفض كافة القرارات بقوانين والتي أصدرها رئيس الجمهورية منذ إقرار الوثيقة الدستورية الحالية في يناير 2014 وحتى انتخاب مجلس النواب. وإيماناً من المبادرة المصرية للحقوق الشخصية بدور المنظمات الحقوقية ككون أصيل من مكونات المجتمع المدني في الدفاع عن الدستور وضمان الالتزام بأحكامه وضرورة دعم المؤسسات الدستورية المشكّلة حديثاً للقيام بدورها في إطار الدستور فقد تعرضت لهذا النص الدستوري وما ترتب عليه من آثار في دراسة مفصلة أصدرتها بمناسبة بدء الجولة الأولى من الانتخابات وحملت عنوان «للضرورة أحكام». انتقدت المبادرة في هذه الدراسة صياغة المادة الدستورية نفسها والتي عكست نكوصاً عن الميراث الدستوري المصري. فقد درجت الدساتير المصرية المتعاقبة على تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرار بقانون بمقتضى حالة الضرورة، والتي قدم لها القضاء المصري والمواثيق الحقوقية الدولية التي صادقت عليها الحكومات المصرية المتعاقبة تعريفاً منضبطاً. على العكس من ذلك، أتت المادة خلواً من هذا الشرط، الأمر الذي يعكس ميلاً لإطلاق يد رئيس الجمهورية في التشريع دون رقابة قضائية أو تشريعية يعتد بها. وهو ما أدى في النهاية إلى ما أسمته الدراسة «إسرافاً غير مسبوق» في استعمال هذه الرخصة التشريعية حتى انتهينا إلى وضع محير يتعين على البرلمان فيه مراجعة ما لا يقل عن ثلاثمائة قرار بقانون تعرضت لمختلف جوانب السياسات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك جملة من الحقوق والحريات العامة والخاصة بالتقييد خلال مدى زمني قدره خمسة عشر يوماً، وهي مهمة تكاد تدخل في عداد المستحيلات بالطبع.

واستمراراً لإصرار المبادرة المصرية وغيرها من المنظمات الحقوقية في الدفاع عن الدستور كما سبق الذكر - بالرغم من انتقادنا للكثير من مواده ونصوصه - وضمان أن لا يتحول مجرد حبر على ورق منبث الصلة

بالواقع، فإننا نستأنف ما بدأناه في تلك الدراسة المفصلة ونضع بين أيدي النواب المنتخبين حديثاً هذا الدليل المختصر الشارح لأحد عشر قراراً بقانون نرى ضرورة ملحة في مناقشتهم مناقشة تفصيلية خلال مدة الخمسة عشر يوماً ورفضهم تمهيداً لإدخال تعديلات جوهرية على نصوصهم. نتعرض هذه القوانين المختارة بالتحديد لعدد من الحقوق الأساسية المحصنة دستورياً سواء الاقتصادية والاجتماعية أو المدنية والسياسية، ويشوب الكثير منها شبهة مخالفات دستورية واضحة.

وقد صنفنا هذه القوانين في أربع مجموعات أساسية: حزمة من القوانين التي نتعرض بالتنظيم للسياسات العامة المتعلقة بضمان عدالة التوزيع، حزمة من القوانين الخاصة بحاربة الفساد، حزمة من القوانين المنظمة لاستقلال الجامعات والحريات الأكاديمية وأخيراً حزمة من القوانين المنظمة للعدالة الجنائية والحق في المحاكمة العادلة. وقد اتبعنا منهجاً بسيطاً في عرض هذه القوانين، يبدأ بتحديد المواد في القرار بقانون المراد تعديلها ثم شرح أوجه اعتراضنا عليها عبر فحصها في ضوء النصوص الدستورية والمواثيق الحقوقية الدولية التي تشكل بنص الدستور مكوناً من مكونات التشريع الوطني، وأخيراً عرض توصياتنا بشأن إلغائها أو تعديلها.

وتدرك المبادرة المصرية تماماً أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب تمنع تعديل القرارات بقوانين، إلا أن اللائحة ذاتها أعطت الحق للمجلس في إصدار قوانين منفصلة بتعديل تلك القرارات بقوانين على أن يناقش القرار بالقانون وتعديله المقترح في نفس الوقت ويصدران معاً.

نشدد على أن اختيار هذه المجموعة من القوانين لا يعكس أي استهانة بتشريعات أخرى مقيدة كذلك لحقوق وحريات مضمونة دستورياً وصدرت في غيبة البرلمان، إلا أننا ولا اعتبارات عملية بحتة آثرنا أولاً أن نلتزم بالنص الدستوري ونقتصر على مراجعة القرارات بقوانين الصادرة بعد إقرار الوثيقة الدستورية الجديدة. ومن ثم فقد استثنينا من مراجعتنا عدداً من التشريعات بالغة الخطورة كاللشريع المنظمين للحد الأدنى والأقصى للأجور والذين صدرا بصيغ مخيب للآمال إلى حد كبير، أو قانون الخدمة المدنية الذي يؤثر على الحياة اليومية لملايين موظفي الدولة في مصر أو قانون التظاهر الذي صادر عملياً الحق في التجمع السلمي. كل هذه القرارات بقوانين قد علقنا عليها حال صدورنا وندعو البرلمان المنتخبين حديثاً إلى الرجوع إلى هذه التعليقات بهدف البدء في مناقشة جدية لإلغاء أو تعديل بعض هذه

التشريعات في أقرب وقت ممكن وبمجرد انتهاء فترة المراجعة البرلمانية. أما بخصوص القرارات بقوانين الصادرة بعد إقرار الوثيقة الدستورية فقد آثرنا أن نقتصر في معالجتنا على الأخطر منها والذي لا يشمل إلغاؤه أو تعديله تأجيلاً كما سبق الذكر. إلا أننا ندعو البرلمانيين كذلك وفور انتهاء فترة الخمسة عشر يوماً إلى العودة إلى عدد من تعليقاتنا على تشريعات أخرى تشمل جملة من الانتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو المدنية والسياسية المحصنة دستورياً. فهمة الرقابة على التشريعات التي صدرت في غيبة البرلمان لن تقتصر على مدة الخمسة عشر يوماً الأولى ولكنها بالأحرى ستبدأ خلال هذه المدة ومن المفترض أن تستمر على مدار دور الانعقاد الأول لمجلس النواب.

مرة أخرى تأمل المبادرة المصرية للحقوق الشخصية أن يرتقي مجلس النواب إلى مستوى التوقعات العريضة للمواطنين بعد أكثر من ثلاثة أعوام من غياب فعلي للسلطة التشريعية وأن يضطلع بصلاحياته كاملة دون انتقاص. ونأمل كذلك أن يكون في هذا الدليل الحقوقي بعض النفع والعون للبرلمانيين على القيام بهذه المهمة الصعبة. ونشدد على أن المبادرة المصرية تمد يدها للعمل مع كافة المؤسسات الدستورية الأخرى لضمان تفعيل نصوص الدستور في مجال التشريع والسياسات العامة بما يضمن حقوق وحرية المواطنين الأساسية.

# العدالة الاجتماعية

# الضرائب والعدالة الضريبية

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 12 مارس 2015 اصدر السيد رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم 96 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر الصادر بالقانون 91 لسنة 2005.

## المشكلة:

أولاً: جاءت المادة الأولى من القانون 96 لتستبدل المواد أرقام (8 و46 مكرر/ الفقرة الأولى و49/ الفقرة الأولى و56 مكرر) من قانون الضريبة على الدخل الصادر بقانون رقم 91 لسنة 2005.

وفقاً للقانون 96 قامت الحكومة المصرية بتخفيض الحد الأقصى لمعدل ضريبة الدخل وإلغاء الشريحة العليا التي فرضت بشكل مؤقت لمدة ثلاث سنوات. كان الحد الأقصى للضريبة قبل هذا التعديل يبلغ 25%.

كما استبدلت المادة الثالثة من القانون 96 نص الفقرة الأولى من المادة الأولى من القرار بقانون 44 لسنة 2014:

وهذا من شأنه الاكتفاء بتطبيق الضريبة الاستثنائية 30 في المائة لمن يزيد دخلهم على مليون جنيه سنوياً من الأفراد والشركات لمدة عام واحد فقط بدلاً من ثلاثة أعوام.

وبذلك يصبح الحد الأقصى للضريبة 22.5% لأي دخل يزيد على 200 ألف جنيه سنوياً (16.6 ألف جنيه في الشهر). أي أن الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية التي يزيد دخلها على هذا المبلغ تكون بصدد ضريبة موحدة، بدلاً من ضريبة تصاعدية وهو الأمر المنافي لمبدأ العدالة الضريبية المفترض به التصدي لواقع التفاوت بين الدخل في حين أن هذه التعديلات لن تؤدي عملياً إلا إلى تعميق هذه التفاوتات.

ثانياً: المادة الثانية من القانون 96 لسنة 2015 توقف العمل بالأحكام المنصوص عليها بقانون رقم 53 لسنة 2014 وانخاص بفرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية الناتجة عن التداول في الأوراق المالية. لمدة عامين تبدأ من 2015-5-17. ووفقاً لتقديرات وزارة المالية فإن هذا التجميد المؤقت يحرم الدولة من

20 مليار جنيه هي الحصيلة المتوقعة من تلك الضريبة في عامين، وهي موارد كان يمكن أن تخصص لتحسين مستويات خدمات الصحة والتعليم على سبيل المثال.

## التوصية:

إلغاء المادة الأولى والثانية والثالثة من القانون 96 لسنة 2015 وإعادة العمل بالقانون 44 لسنة 2014، الخاص بفرض ضريبة إضافية مؤقتة لمدة ثلاث سنوات بنسبة 5% على من يتجاوز دخله السنوي مليون جنيه من وعاء الضريبة. وأيضا إعادة العمل بالقانون 53 لسنة 2014 والخاص بفرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية الناتجة عن تداول الأوراق المالية بالبورصة.

# ضمانات وحوافز الاستثمار

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 12 مارس 2015 وبالعدد رقم 11 تابع من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 17 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم 159 لسنة 1981 وقانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم 11 لسنة 1991 وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 1997 وقانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005.

## المشاكل:

أولاً: تعديل وزيادة الحوافز الجمركية عن القانون السابق تم تعديل المادة 23 من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 1997 لتصبح «تسري على الشركات والمنشآت الخاضعة لأحكام هذه القانون أحكام المادة (4) من قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية الخاصة بتحصيل ضريبة جمركية بفئة موحدة مقدارها 2% (اثنان في المائة) من القيمة وذلك على ما تستورده من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها...» كانت هذه المادة تستلزم في القانون القديم 5% ضريبة بدلاً من الـ2% المذكورة هنا. لا ضرورة لمنح هذا الامتياز الجمركي في ظل عجز في الموازنة العامة للدولة كما لا يوجد دليل مقنع على أن هذا التخفيض سينتج عنه زيادة في حجم الاستثمارات وبخاصة أن نسبة 5% هي أصلاً نسبة منخفضة بالقياس إلى غيرها من السلع التي يستهلكها باقي السكان.

## توصية:

إلغاء تعديل المادة 23 من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار والحفاظ على المادة السابقة كما هي وتحصيل ضريبة جمركية قدرها 5%.

## ثانياً: التوسع في امتيازات للمستثمرين

بقيت المادة 28 من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار على ما هي عليه حيث سمحت بتخصيص الأراضي

- المملوكة للدولة بالجمان بناءً على اقتراح الوزير المختص. بالإضافة إلى الحوافز الواردة في المادة 20 من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار تم إضافة حوافز جديدة في المادة 20 مكرر ومن ضمن أمثلتها:
- منح المشروعات أسعاراً مخفضة أو تيسيرات في سداد قيمة الطاقة المستخدمة.
  - رد قيمة توصيل المرافق إلى الأرض المخصصة للمشروع الاستثماري أو جزء منها للمستثمر وذلك بعد تشغيل المشروع.
  - تحميل الدولة لحصة العامل وصاحب العمل في التأمينات أو لجزء منها لمدة محددة.

يتضمن التوسع في منح حوافز للمستثمرين على النحو الوارد في القانون تهديدات عدة لعدد من الحقوق الأساسية للمواطنين بل وتناقضاً واضحاً مع بعض السياسات الرسمية المعلنة للدولة. من وجهة نظرنا يتناقض منح المشروعات أسعاراً مخفضة أو تيسيرات في سداد قيمة الطاقة المستخدمة مع السياسة المعلنة من الحكومة في رفع الدعم عن الطاقة ويمثل استثناءً غير مقبول لصالح المستثمرين وبخاصة في ظل الارتفاع الشديد في أسعار الطاقة. وكذلك يشكل رد قيمة توصيل المرافق إلى الأرض المخصصة للمشروع الاستثماري أو جزء منها للمستثمر وذلك بعد تشغيل المشروع استمراراً لمنح المستثمرين مرافق بالجمان أو بأسعار مخفضة. أما تحميل الدولة لحصة العامل وصاحب العمل في التأمينات أو لجزء منها لمدة محددة فيعد استمراراً في منح المستثمرين أفضليات لا يوازنها تحملهم لجزء من أعباء الأزمة المالية للدولة.

## توصية:

إلغاء ما تضمنته المادة 20 مكرر من امتيازات مذكورة أعلاه.

## ثالثاً: تخصيص الأراضي (الباب الخامس الذي أضيف

### إلى القانون)

توسع القانون الجديد في سياسات تخصيص الأراضي للمستثمرين. فبالإضافة إلى المادة 28 من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار أضيف الباب الخامس والذي يشمل المواد من 71 إلى المادة 82 والتي تحدد بالتفصيل ملامح سياسة تخصيص الأراضي. فالمادة 71 تجعل تخصيص الأراضي والعقارات المملوكة ملكية خاصة للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بغرض الاستثمار للشركات والمنشآت الخاضعة لهذا القانون لا تخضع لأحكام قانون المزايدات والمناقصات.

أما المادة 75 فقد أجازت خلال خمس سنوات تبدأ في الأول من أبريل من العام 2015 لأغراض التنمية دون غيرها -التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية- التصرف بدون مقابل في الأراضي والعقارات المملوكة للدولة كملكية خاصة للمستثمرين الذين تتوافر فيهم الشروط الفنية والمالية التي يتم تحديدها بقرار من مجلس الوزراء.

تخصيص الأراضي بالأمر المباشر قد أهدرت من خزينة الدولة في الماضي مليارات لا حصر لها من الجنيهات بشهادة الجهاز المركزي للمحاسبات، مع عدم وجود إستراتيجية كمنح تلك الأراضي مثلاً لإقامة مشروعات إسكان محدودي الدخل أو القيام بمشروعات للتنمية المستدامة. كذلك عادة ما يساء استخدام هذه الامتيازات المرتبطة بتخصيص الأراضي من قبل المستثمرين وبخاصة في ظل ضعف الجهات الرقابية وفي ظل إحالة شروط التخصيص إلى اللائحة التنفيذية للقانون (والتي لا تخضع لرقابة البرلمان) من ناحية، وفي ظل قانون تحصيل العقود الذي بموجبه يحظر على الأفراد من خارج أطراف العقد الطعن على العقود التي تكون الدولة طرفاً من ناحية أخرى.

## توصية:

إعادة النظر في المواد التي شملها الباب الخامس من القانون المشار إليه وإعادة النظر في المادة 28 من القانون التي تم الإبقاء عليها في القانون المشار إليه.

# الفساد

# عزل رؤساء الأجهزة الرقابية

## القرار بقانون المراد تعديله:

جاء القانون رقم 89 لسنة 2015 بشأن حالات إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم مقتضياً جداً، يتكون من مادة واحدة تعطي رئيس الجمهورية الحق في عزل رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية.

## المشاكل:

تؤدي صلاحية رئيس الجمهورية بعزل رؤساء الهيئات المستقلة وتحديدًا الأجهزة الرقابية إلى توسع مقلق في صلاحيات السلطة التنفيذية على العموم ومؤسسة الرئاسة تحديداً، مما يضر بمبدأ الفصل بين السلطات وجهود مكافحة الفساد وتعزيز أطر الحوكمة الرشيدة، فما لا شك فيه أن غياب استقلال تلك الأجهزة والهيئات وخضوعها المباشر والمتزايد للسلطة التنفيذية يؤثر في عملها على مكافحة الفساد.

يتسم القانون كذلك بشبهات تعارض مع العديد من القوانين الأخرى والمبادئ الدستورية وعلى رأسها المادة 215 من الدستور الحالي، التي تنص على تمتع الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال الفني والمالي والإداري، وتشمل تلك الهيئات وفقاً لذات المادة، الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة العامة للرقابة المالية والبنك المركزي. وكذلك تنص المادة 216 على ضمان استقلال الأجهزة الرقابية في القانون الخاص بها، وحماية أعضائها بما يكفل لهم الحياد والاستقلال وضرورة موافقة مجلس النواب على تعيين رؤساء الجهات الرقابية والأجهزة المستقلة من قبل رئيس الجمهورية. ويتعارض القانون رقم 89 لسنة 2015 بشكل صريح مع تلك المبادئ الدستورية عن طريق غياب ضمانات الاستقلال والحياد، بمنح رأس السلطة التنفيذية كل هذه الصلاحيات في عزل رؤساء الأجهزة الرقابية والهيئات المستقلة.

ويتعارض أيضاً هذا القانون مع المادة 20 من القانون رقم 157 لسنة 1998 بتعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم 144 لسنة 1988 والتي تنص على عدم جواز إعفاء رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من منصبه، وبغض النظر عن استخدام رئيس الجمهورية من

عدمه لهذا القانون فوجود سيف العزل على رقاب رؤساء الهيئات الرقابية قد يؤثر بالسلب على أداءهم ووظائفهم وشعورهم بعدم الاستقلال وقدرة الرئيس في التأثير عليهم.

**التوصية:**  
إلغاء كامل.

# تحسين عقود الدولة من الطعن القضائي

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 22 أبريل 2014 وبالعدد 16 مكرر (ح) من الجريدة الرسمية صدر القرار بقانون رقم 32 لسنة 2014 بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة.

## المشاكل:

يمكن اعتبار هذا القرار بقانون من أخطر التطورات التي لحقت بالبنية التشريعية المصرية منذ عزل الرئيس السابق محمد مرسي، إذ يقوم بتحييد السلطة القضائية عن أحد أهم مجالات ولايتها. وبالرغم من تسمية القانون «بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة» إلا أن القانون لم ينظم إلا مسألة واحدة فقط في قانون قصير يتكون من مادتين فقط، وهي مسألة عدم جواز الطعن على عقود الدولة إلا من أطراف التعاقد دون غيرهم.

ويتسبب هذا القانون عملياً في غلّ يد القضاء الإداري والذي قرر بطلان الكثير من العقود التي أبرمتها الدولة مع عدد من المستثمرين والتي يشوبها شبهة الفساد أو إهدار المال العام بناء على دعاوى مقدمة من أطراف ثالثة. وقضت محكمة القضاء الإداري بأحكام تاريخية لصالح تلك الأطراف الثالثة ومن أبرزها على سبيل المثال لا الحصر، قضية أرض بالم هيلز وأرض مدينتي وعقود تصدير الغاز إلى إسرائيل وحالات خصخصة عمر أفندي وطنطا للكان وغيرها من القضايا الهامة، وكان اللجوء إلى القضاء الإداري واحدة من - إن لم تكن - أهم وسائل مكافحة الفساد والمحسوبية التي ميزت الكثير من عقود الدولة مع المستثمرين في مرحلة ما قبل ثورة 25 يناير 2011.

كذلك يحرم هذا القانون المواطن من ممارسة حقه الأصيل في التقاضي عن طريق قصر حق الطعن على أطراف العقد فقط، وهو ما يؤدي بالتبعية إلى تحصين الفساد والإفلات من العقاب حيث يخل بالرقابة المجتمعية على تصرف الحكومة في المال والأصول والثروات العامة، وينتزع من سلطات القضاء الإداري ويحجبه في كل ما يتعلق بالعقود التي تبرمها الدولة مع مستثمرين، ويمنح المستثمرين المزيد من الحصانة في حالات ارتكاب مخالفات متعلقة بالمال العام.

## التوصية:

إلغاء كامل.

# الكسب غير المشروع

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 20 أغسطس 2015 اصدر رئيس الجمهورية القرار بالقانون رقم 97 لسنة 2015 والذي نص على جواز التصالح مع الفاسدين في جرائم الكسب غير المشروع التي ينظمها القانون رقم 62 لسنة 1975، الذي يخضع له بالأساس القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون بالجهاز الإداري للدولة الذين لم يشملهم تعديل قانون ضمانات وحوافز الاستثمار بقانون رقم 4 لسنة 2012 (المعروف إعلامياً بقانون التصالح) والذي أجاز التصالح مع المستثمرين فقط، ليتيح القرار بقانون رقم 97 لسنة 2015 التصالح للعاملين بالدولة أيضاً.

## المشاكل:

يلغي هذا القانون عملياً أي عقوبة في جرائم الكسب غير المشروع، حيث يتيح التصالح مع المتهم في مرحلة التحقيق عن طريق رد ما تحصل عليه من كسب غير مشروع فقط بدون أي عقوبة، وهو ما يجعل الفساد (أو الكسب غير المشروع) ممارسة خالية تماماً من المخاطر، فمقدور الموظف العام وفقاً لهذا التعديل أن يتعدى على المال العام مراراً وتكراراً دون أي رادع قانوني، وإن تم التحقيق معه يمكنه بكل بساطة رد المال الذي يثبت تحصله عليه بشكل غير مشروع ويستطيع أن يحتفظ بما لم تستطع السلطات إثباته - وبخاصة أن إخفاء الأموال غير الشرعية في الخارج أصبح أمراً سهلاً - ومعاودة الكرة من جديد. والحجة التي عادة ما يرفعها أنصار هذا التعديل وهي أن هذا سيسهل جهود استرداد الكثير من الأموال المنهوبة هي حجة في غاية الضعف، حيث إنه من المتوقع أن لا تشكل الأموال المستردة إلا نسبة ضئيلة جداً من الأموال المنهوبة الناتجة عن إلغاء أي عقوبة في جرائم الكسب غير المشروع. لا يوجد مانع من تخفيف العقوبة في مقابل الاعتراف ورد الأموال في مرحلة مبكرة من التحقيقات، لكن إلغاء أي عقوبة كلية سواء كانت غرامة أو عقوبة مقيدة للحرية لن يأتي بأي نتيجة إلا تشجيع الفساد.

## التوصية:

إلغاء كامل للقانون، أو تعديله لينص على عقوبة مقيدة للحرية مخففة في حالة اعتراف المتهم ورد الأموال في مرحلة مبكرة من التحقيقات.

## الجامعات والحريات الأكاديمية

# عزل أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 22 أكتوبر وبالعدد رقم 42 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 134 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 103 لسنة 1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها، وقد جاء ذلك القرار بقانون مستبدلاً نص الفقرة الأخيرة من المادة 72 من قانون الأزهر، بالآتي: «ويُعاقب بالعزل المنصوص عليه في البندين (4 أو 5) من هذه المادة عضو هيئة التدريس الذي يرتكب أيّاً من المخالفات الآتية:

1. الاشتراك في مظاهرات تعرقل العملية التعليمية أو تعطل الدراسة أو تمنع أداء الامتحانات أو تؤثر عليها، أو التحريض أو المساعدة على ذلك.
  2. إدخال أسلحة أو ذخائر أو مفرقات أو أية أدوات من شأنها أن تستعمل في إثارة الشغب والتخريب.
  3. الإضرار العمدي بالمنشآت الجامعية أو المباني التابعة لها أو ممتلكات الجامعة.
  4. التعامل في الدروس التخصصية بمقابل أو بغير مقابل.
  5. كل فعل يخجل بشرف عضو هيئة التدريس، أو لا يتلاءم مع صفته كعالم مسلم، أو يتعارض مع حقائق الإسلام الثابتة أو ما هو معلوم من الدين بالضرورة، أو يمس نزاهته.
- وتسري أحكام هذه المادة على العاملين بالجامعة من غير أعضاء هيئة التدريس بالجامعة عند ارتكابهم المخالفات الواردة بالبند (1,2,3) من هذه المادة.

## المشاكل:

أتت صياغة المخالفات التي يعاقب عليها عضو هيئة التدريس بالعزل على درجة مقلقة من العمومية وعدم التحديد. فالبند الأول والذي ينص على: «الاشتراك في مظاهرات تعرقل العملية التعليمية أو تعطل الدراسة»، قد أهدر حقاً دستورياً مضموناً في المادة رقم (73) وهو حق تنظيم التظاهرات على النحو الذي يكفله القانون، وحق الإضراب المضمون في مادة رقم (15): «الإضراب السلمي حق ينظمه

القانون»، فأفقدت سواء أعضاء هيئة التدريس أو العاملين بالجامعة هذين الحقين الدستوريين وبالتالي حقهم في وجود طريقة قانونية مشروعة للتعبير عن رفضهم بعض السياسات الخاصة بإدارة الجامعة أو مطالبة بالتحسين من وضع التعليم الجامعي.

كذلك جاء نص البند الخامس: «كل فعل يخل بشرف عضو هيئة التدريس، أو لا يتلاءم مع صفته كعالم مسلم، أو يتعارض مع حقائق الإسلام الثابتة أو ما هو معلوم من الدين بالضرورة أو يمس نزاهته»، فضفاضاً فلم يوضح بالتحديد طبيعة الفعل الذي يكون من سبيله الإخلال بشرف عضو هيئة التدريس، أو ما لا يتلاءم مع صفته كعالم مسلم دون توضيح لصفات العالم المسلم المنوط بعضو هيئة التدريس الالتزام بها، فقد فتح المشرع باب العقوبة دون تحديد واضح للجرم. استمر نص المادة كذلك في حديثه عن معارضة حقائق الإسلام دون وضوح لمجموع حقائق الإسلام. فتح المشرع بهذه الصياغة الباب إلى انتهاك العديد من الحقوق كحرية الرأي والتعبير التي ضمنها الدستور في نص المادة (65)، أو حرية البحث العلمي التي ضمنها الدستور دون قيد مرتين في المادة (23) وفي المادة (66).

## التوصية:

يتم إلغاء التعديل كاملاً أو إلغاء البنود (1) و (5) من التعديل على الأقل.

# فصل أعضاء هيئة التدريس بالجامعات

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 15 يناير وبالعدد رقم 3 تابع من الجريدة الرسمية، صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 3 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972، وقد استبدل بهذا القرار قانون نص الفقرة الثانية من المادة رقم 110، لتكون «يعاقب عاقب بالعزل عضو هيئة التدريس الذي يرتكب أيّاً من الأفعال الآتية:

1 - الاشتراك أو التحريض أو المساعدة على العنف أو إحداث الشغب داخل الجامعات أو أي من منشآتها.

2 - ممارسة الأعمال الحزبية داخل الجامعة.

3 - إدخال سلاح من أي نوع كان للجامعة أو مفرقات أو ألعاب نارية أو مواد حارقة أو غير ذلك من الأدوات والمواد التي تعرض الأفراد أو المنشآت أو الممتلكات للضرر أو الخطر.

4 - كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو ما من شأنه أن يمس نزاهته وكرامته وكرامة الوظيفة أو فيه مخالفة لنص المادة (103) من هذا القانون.

## المشاكل:

كما هو الحال في التعديل السابق بشأن أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر فقد أتت البنود المتعلقة بالمخالفات المستوجبة للعزل فضفاضة وبالغة العمومية. فقد جاء البند الثاني متحدثاً عن: «ممارسة الأعمال الحزبية داخل الجامعة»، كمخالفة تستوجب العزل دون تحديد ماهية الأعمال الحزبية المشار إليها ودون تمييز بين ممارسة العمل الحزبي خلال سير العملية التعليمية أو ممارسة نفس الأعمال في غير وقت العملية التعليمية كما هو الحال في انتخابات أعضاء نوادي هيئات التدريس أو خلال الأنشطة الثقافية التي تنظمها الجامعات والتي تتضمن حكماً التعبير عن آراء قد يصنفها المشرع أنها ذات طابع حزبي. وبالتالي يتضمن هذا النص شبهة مخالفة صريحة للمادة (5) من الدستور على: «يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية»، و المادة (74) من الدستور أيضاً على: «للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية»،

وبالمثل تحدث البند الرابع عن: «كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو من شأنه أن يمس نزاهته وكرامته

وكرامة الوظيفة «بدون تحديد الفعل الذى يشكل بحده ذاته إخلالاً بشرف عضو هيئة التدريس، أو ما يمس نزاهته وكرامته المنوط بعضو هيئة التدريس الالتزام بها، فقد فتح المشرع باب العقوبة دون تحديد واضح للجرم مما يفتح الباب أمام إهدار حقوق عضو هيئة التدريس وإخضاعه طوال الوقت لتهديد لحقوقه بناءً على ولائه لإدارة الجامعة.

## التوصية:

يتم إلغاء التعديل كاملاً أو إلغاء البند (2) والبند (4) من التعديل على الأقل.

# تعيين العمداء ورؤساء الجامعات

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 24 يونيو وبالعدد رقم 25 مكرر (أ) من الجريدة الرسمية صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 52 لسنة 2014 واستبدل بنصي المادتين (25) و(43) من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972، النصين الآتين:

مادة (25) :

«يعين رئيس الجامعة بقرار من رئيس الجمهورية، بناء على عرض وزير التعليم العالي، وذلك من بين ثلاثة أساتذة ترشحهم لجنة متخصصة، في ضوء مشروع لتطوير الجامعة في كافة المجالات يتقدم به طالب الترشيح. ويصدر بتشكيل اللجنة المشار إليها وتنظيم عملها وضوابط وإجراءات وشروط الترشيح ومعايير المفاضلة، قرار من وزير التعليم العالي بعد موافقة المجلس الأعلى للجامعات.

ويكون تعيين رئيس الجامعة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويعتبر خلال مدة تعيينه شاغلاً وظيفاً أستاذ على سبيل التذكار، فإذا لم تجدد مدته أو ترك رئاسة الجامعة قبل نهاية المدة، عاد إلى شغل وظيفته أستاذ التي كان يشغلها من قبل إذا كانت شاغرة فإذا لم تكن شاغرة شغلها بصفة شخصية إلى أن تخلو.

ويجوز إقالة رئيس الجامعة من منصبه قبل نهاية مدة تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على طلب المجلس الأعلى للجامعات، وذلك إذا أخل بواجباته الجامعية أو بمقتضيات مسؤولياته الرئاسية.»

مادة (43):

«يعين عميد الكلية أو المعهد بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على عرض وزير التعليم العالي، وذلك من بين ثلاثة أساتذة ترشحهم لجنة متخصصة، في ضوء مشروع لتطوير الكلية أو المعهد في كافة المجالات يتقدم به طالب الترشيح.

ويصدر بتشكيل اللجنة المشار إليها وتنظيم عملها وضوابط وإجراءات وشروط الترشيح ومعايير المفاضلة، قرار من وزير التعليم العالي بعد موافقة المجلس الأعلى للجامعات.

وفي حالة عدم وجود أساتذة في الكلية أو المعهد، لرئيس الجامعة أن يندب أحد الأساتذة من الكليات أو المعاهد التابعة للجامعة أو أحد الأساتذة المساعدين من ذات الكلية أو المعهد للقيام بعمل العميد.

ويجوز إقالة العميد من العمادة قبل نهاية مدتها بقرار من رئيس الجامعة، بناء على طلب مجلس الجامعة المختص وذلك إذا أخل بواجباته الجامعية أو بمقتضيات مسؤولياته.

وألغى القرار بقانون بموجب المادة الثانية منه المادة (13 مكرراً) من قانون تنظيم الجامعات الخاصة بانتخابات القيادات الجامعية.

## المشاكل:

يشكل هذا التعديل ارتداداً واضحاً عن منجزات ثورة 25 يناير وانتهاكاً واضحاً للدستور الحالي وللوثائق الدولية التي صادقت عليها الحكومات المصرية المتعاقبة، فقد أصبح رئيس الجمهورية صاحب اليد العليا في كل ما يخص تعيينات رؤساء الجامعات والعمداء. ويعد ذلك تراجعاً عن التحسن النسبي الذي أتى به قانون 84 لسنة 2012 بشأن تعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972 والذي أسس لمبدأ انتخابات القيادات الجامعية في المادة (13 مكرراً) منه والتي نصت على أن يتولى «أعضاء هيئة التدريس ومعاونوهم واختيار شاغلي الوظائف القيادية المنصوص عليها بهذا القانون (رئيس مجلس القسم - عميد الكلية أو المعهد - رئيس الجامعة)، وذلك بطريق الانتخاب»، وهي المادة التي تم إلغاؤها في هذا التعديل. ولكن الأمر لم يقتصر على هذا التراجع، فقد أصبح من حق الرئيس تعيين عمداء الكليات أيضاً، بل وسلطة إقالة رؤساء الجامعات، وأصبحت سلطة إقالة عمداء الكليات من نصيب رؤساء الجامعات المعينين بدورهم من قبل رئيس الجمهورية وفقاً للتعديل.

إن هذا التعديل يؤسس بشكل واضح لتبعية القيادات الجامعية للقيادة السياسية ويهدر مفهوم استقلال الجامعات ويشتمل على شبهة مخالفة للدستور والذي نص في المادة (21) على أن «تكفل الدولة استقلال الجامعات والمجامع العلمية واللغوية». كما يتعارض هذا التعديل مع عدد من المواثيق الدولية التي أسست لضمانات استقلال الجامعات والحريات الأكاديمية ومنها إعلان ليمبا سابق الذكر والذي نص في المادة رقم

(19) على أن: «يمارس استقلال مؤسسات التعليم العالي بالوسائل الديمقراطية للحكم الذاتي التي تشتمل على المشاركة الفعالة من جانب جميع أعضاء المجتمعات الأكاديمية لكل منها. ويجب أن يتمتع جميع أعضاء المجتمع الأكاديمي بالحق والفرصة، دون التمييز من أي نوع بالاشتراك في مباشرة الشؤون الأكاديمية والإدارية. ويتم اختيار جميع الهيئات الإدارية لمؤسسات التعليم العالي بالانتخاب الحر، وتتكون من أعضاء من مختلف قطاعات المجتمع الأكاديمي. ويجب أن يشمل الاستقلال القرارات المتعلقة بالإدارة وتحديد سياسات التعليم والبحث والإرشاد، وتخصيص المواد وغير ذلك من الأنشطة ذات الصلة».

## التوصية:

إلغاء التعديل كاملاً والعودة إلى المادة (13) مكرر من القانون 84 لسنة 2012.

## العدالة الجنائية

# قانون مكافحة الإرهاب

## القرار بقانون المراد تعديله:

القانون رقم 94 لسنة 2015 والصادر بتاريخ 15 أغسطس سنة 2015 والمنشور بالعدد 33 مكرر من الجريدة الرسمية بذات التاريخ

## المشاكل:

هذا القانون يشن هجوماً تشريعياً على عدد من الحريات العامة ويعيد إنتاج مواد سبق وأن قضي بعدم دستوريته ويجرم أعمالاً محمية تحت مظلة حرية تكوين الجمعيات والحق في التجمع السلمي والإضراب وحرية الرأي والتعبير، ويتوسع في دائرة التجريم والإفراط في توقيع عقوبة الإعدام منتهاً الحق في الحياة. وفيما يلي أمثلة لبعض المواد التي نرى أنها تشكل تهديداً أكثر من غيرها وتحتاج إلى مراجعة سريعة.

## استخدام عبارات فضفاضة وبخاصة في التعاريف:

الفقرة الأولى من نص المادة الثانية تعرف العمل الإرهابي»، وهذا التعريف يتضمن عبارات فضفاضة لا يجب أن توجد في التشريعات الجنائية مثل «العنف، القوة» أو «الإحراق الضرر بالبيئة، احتلال الأملاك العامة والخاصة. من شأن هذه العبارات الغامضة فتح المجال لتعسف الدولة تجاه الأشخاص، لأن القوة والعنف مثلاً لا يقتصران فقط على القوة البدنية أو القوة باستخدام السلاح، ولكنهما قد يأخذان صوراً أخرى كتنظيم المظاهرات الشعبية وتسييرها. ومن أمثلة العبارات الفضفاضة الأخرى التي تفتقر إلى تعريف منضبط في القانون عبارات مثل «النظام العام، وسلامة المجتمع، ومصالح المجتمع، والوحدة الوطنية». هذه المصطلحات من العمومية بحيث يمكن تفسيرها بأشكال متنوعة من شأنها تهديد حق الأشخاص في التجمع السلمي حيث يمكن إصاق تهمة الإرهاب بمن يتظاهرون أمام مباني حكومية، أو شركات، أو في الطريق العام.

## توصية:

التدقيق في العبارات وإعادة صياغة النص باستخدام عبارات أكثر دقة وتحديداً، أو وضع تعاريف محددة للعبارات والمصطلحات المستخدمة في متن النص. ويمكن الاسترشاد في تحديد هذه التعريفات بما ورد في

عدد من المواثيق الدولية التي صادقت عليها الحكومات المصرية المتعاقبة وعلى رأسها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتعليقات العامة الشارحة لمواده.

**تجريم السلوك وعدم الاقتصار على تجريم الأفعال:**  
الفقرة الثانية من المادة الثانية تنص على «وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى...»، وهو ما يزيد من غموض تعريف الجريمة الإرهابية حيث أنها تجرم سلوكاً فالسلوك من الأشياء التي يصعب معرفتها ما لم يقترن بأفعال.

**توصية:**  
حذف هذه الفقرة التي تجرم كل سلوك بالمخالفة لما هو مستقر عليه من أن الجريمة يجب أن تشمل على ركن مادي وركن معنوي، وليس معنوياً فقط. وكذلك تجريم الفعل وليس مجرد السلوك.

## عدم تناسب العقوبة مع الجرم:

مثال 1:

قررت المادة الخامسة مساواة عقوبة الشروع بعقوبة الجريمة الكاملة وهو المخالف للقواعد العامة للعدالة الجنائية حيث ينظر المشرع عند تقرير عقوبة إلى خطورة الجاني الإجرامية، وإلى الضرر الذي وقع على المجني عليه. والشروع يعني أن الجريمة لم تتم، فلا ضرر على المجني عليه.

كذلك تقرر الفقرة الأولى من المادة السادسة توقيع عقوبة على المحرض على العمل الإرهابي تساوى عقوبة مرتكب الجريمة، وكذلك تقرر توقيع نفس العقوبة حتى لو لم يترتب أثر على التحريض، أي لم ترتكب جريمة إرهابية نتيجة هذا التحريض. كما تقرر الفقرة الثانية عقوبة الجريمة لكل من اتفق أو ساعد على ارتكابها، حتى ولو لم تقع الجريمة بناءً على هذا الفعل أو تلك المساعدة، وهو ما يتعارض مع أحكام قانون العقوبات وأحكام المحكمة الدستورية، ويعتبر تخفيفاً على ارتكاب الجريمة.

## توصية:

حذف النصين، وإلا أصبح بحد ذاته دافعاً إلى ارتكاب الجريمة كاملة لا الانصراف عنها كما يظن المشرع.

مثال 2: المواد 16 - 17 - 22 - 23 - 24 - 26 - 27 والتي تضمن جميعاً فقرة بنهاية النصوص بتوقيع عقوبة الإعدام إذا نتج عن الجرم وفاة احد الأشخاص، بما يعنى تحميل المتهمين المسؤولية الجنائية عن أي حالات وفاة تقع نتيجة ارتكاب الفعل المنصوص عليه بمتن المادة حتى في حالة انتقاء قصدهم الجنائي، أو لم تكن الوفاة إحدى النتائج المحتملة المترتبة على ارتكاب الجريمة.

## توصية:

حذف هذه العبارة من النصوص المشار إليها، أو إضافة عبارة إذا كانت الوفاة نتيجة محتملة لارتكاب الفعل، تطبيقاً لحكم القواعد العامة في قانون العقوبات.

مثال 3: المادة 30 والتي تقرر العقوبة على الاشتراك في اتفاق جنائي الغرض منه ارتكاب جريمة إرهابية، استرجعت حكم المادة 48 من قانون العقوبات المقضي بعدم دستورتها، ونص المادة يقرر العقوبة على الاشتراك في الاتفاق الجنائي وليس الاشتراك في ارتكاب الجريمة المتفق عليها، كما يقرر النص عقوبة السجن المؤبد أو المشدد الذي لا يقل عن سبع سنين لمجرد الاتفاق الجنائي، في حين أن عقوبة بعض الجرائم التي ترتكب لغرض إرهابي سواء جنحة أو جناية، عقوبتها أقل من عقوبة الاتفاق وفقاً لهذا النص.

## توصية:

إلغاء هذه المادة فن المتوقع الحكم بعدم دستورتها في حال عرضها على المحكمة الدستورية.

مثال 4: المادة 34 والتي تقرر عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة حال القيام بأي عمل من أعمال الإعداد أو التحضير لارتكاب جريمة إرهابية، بالمخالفة للقواعد العامة في قانون العقوبات بعدم العقاب على مجرد الإعداد أو التحضير للجريمة.

## توصية:

إلغاء المادة

## تهديد حرية التعبير:

تقرر المادة 35 في فقرتها الأولى عقوبة الغرامة التي لا تقل عن مائتي ألف جنيه ولا تتجاوز خمسمائة ألف جنيه عند نشر بيانات بما يخالف البيانات الرسمية الصادرة من وزارة الدفاع. يحمل هذا النص شبهة تعارض مع نص المادة 70 من الدستور التي أكدت على حرية الصحافة وإطلاق قدرتها في مجال التعبير. فتقرر المادة 35 احتكار وزارة الدفاع للمعلومات والحقيقة مع عدم إلزامها بالإفصاح عن الحقائق في ظل غياب قانون يضمن الحق في تداول المعلومات بما يعد عائقاً لحق المواطن في المعرفة. هذا بخلاف أن النص على عقوبة الغرامة دون الحبس لا يعني عدم إمكانية الحبس في حالة العجز عن السداد فيما يسمى بالإكراه البدني عملاً بنص المادة 511 من قانون الإجراءات الجنائية. أما الفقرة الثانية من النص والتي تقرر مسؤولية الشخص الاعتباري عما يحكم به من غرامات أو تعويضات، فتخالف بوضوح مبدأ شخصية العقوبة. فبينما تجوز المسؤولية التضامنية في التعويضات المدنية فلا تجوز هذه المسؤولية في الغرامات لكونها عقوبة جنائية يتحملها مرتكبها. وتعد هذه الفقرة بمثابة إعادة إنتاج لنص المادة 195 من قانون العقوبات والمقضي بعدم دستوريته.

## توصية:

حذف هذا النص، وتضمنين قانون تداول المعلومات المزمع إصداره نصاً يحدد عقوبة نشر بيانات غير حقيقية.

## العودة إلى الاعتقال التعسفي:

تبدأ الأحكام الإجرائية لهذا القانون بالمادة 40 والتي تجيز القبض على الأشخاص في غير حالة التلبس ودون صدور أمر قضائي من قبل مأموري الضبط تحت مسمى التحفظ لمدة 24 ساعة يعرض قبل انتهائها على محامي عام على الأقل والذي له أن يصدر أمراً مسبب باستمرار التحفظ على الشخص لمدة أسبوع، وهو ما يعد اعتقال تعسفي مستتر، يبيح القبض على أشخاص واحتجازها لمدة تصل إلى 8 أيام دون توجيه اتهام إليهم، بذريعة قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب وضرورة مواجهته، حيث تترك تقدير هذه الخطورة لمأموري الضبط لتسهيل القبض على من يشاءوا دون حاجة إلى أمر قضائي أو تلبس الشخص بارتكاب جريمة.

تحايل النص بتوصيف هذا القبض بـ «التحفظ» رغم أن المقصود بالإجراءات التحفظية وفقاً لنص المادة 35 من قانون الإجراءات الجنائية لا يخرج عن إطار سلطات الاستدلال التي منحها المشرع لرجال الضبط -في جرائم محددة- وحقه في تقييد حرية الشخص لمنعه من الفرار والمحافظة على أدلة الجريمة، والتي لا ترتقي إلى الحجر الكلي على الحرية، كما هو الحال في حالة «القبض»

المادة 41 رغم أنها تمنح الشخص المتحفظ عليه الحق في الاتصال بذويه والاستعانة بمحام، وتبدو وكأنها قررت حق للشخص، إلا أن هذا الحق لا يأتي إلا بعد سلب حريته تحت مسمى التحفظ وبالمخالفة لأحكام الدستور. أما المادة 42 فتقرر سلطة مأمور الضبط في سماع أقوال المتحفظ عليه وعرض المتحفظ عليه صحبة المحضر على النيابة العامة أو سلطة التحقيق لاستجوابه خلال 48 ساعة، ربما تكون تالية للأسبوع الذي يحق للمحام العام احتجاز الشخص فيه تحت مسمى التحفظ دون توجيه اتهام .

توصية:

حذف هذه النصوص

## تحويل رئيس الجمهورية إعلان حالة طوارئ فعلية:

المادة 53 تعد تحايل على نصوص الدستور عبر السماح لرئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ تحت مسمى أخطار الجرائم الإرهابية أو الكوارث البيئية. فالمادة تعطي لرئيس الجمهورية سلطة «اتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام» لمدة تصل إلى ستة أشهر يجوز تجديدها بعد موافقة أغلبية البرلمان دون حد أقصى لمرات التمديد ومن أمثلة تلك التدابير إخلاء بعض المناطق أو عزلها أو حظر التجوال فيها. وتتطوي المادة على مخالفة صريحة للمادة 154 من الدستور التي لا تجيز لرئيس الجمهورية إعلان الطوارئ إلا لمدة لا تتجاوز 3 أشهر ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة وبعد موافقة ثلثي أعضاء البرلمان.

توصية:

حذف هذا النص لمخالفته أحكام الدستور.

# أوضاع السجون

## القرار بقانون المراد تعديله:

قرار رئيس الجمهورية رقم 106 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 2015 بتعديل بعض أحكام القانون 396 لسنة 1956 بشأن تنظيم السجون.

## المشاكل:

### إطلاق يد إدارة السجون:

تعطي المواد المتعلقة بالتأديب والعقاب واستخدام القوة ضد المساجين الواردة بالمواد أرقام 43، 44، 46، و8 مكرراً، سلطات أكبر لجهة الإدارة لتوقيع العقاب على المساجين. فعلى سبيل المثال، تزيد هذه التعديلات من مدة الحد الأقصى لعقوبة الحبس الانفرادي الجائز تطبيقها على المساجين من خمسة عشر يوماً إلى ثلاثين يوماً. كذلك سمحت التعديلات لجهة الإدارة بوضع المحكوم عليهم بغرف خاصة شديدة الحراسة بالليمانات «غرف التأديب» لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً دون موافقة النائب العام، وكان النص قبل التعديل يشترط موافقة النائب العام قبل النقل لتلك الغرف وتم إلغاء هذا الشرط بالتعديل. وجاءت التعديلات لتجيز لمدير السجن أو مأموره توقيع عقوبة الحبس الانفرادي لمدة خمسة عشر يوماً بعد أن كان لا يجوز توقيع هذه العقوبة لمدة تزيد على أسبوع فقط. وألغت التعديلات وجوب أن يبلغ مدير السجن أو مأموره فوراً محافظ المدينة أو مدير المديرية بما يقع من المسجونين من هياج أو عصيان جماعي أو عند علمه بحالات الإضراب عن الطعام والإجراءات التي قامت بها إدارة السجن حيال ذلك. وفي هذا الإلغاء تهميش لدور المحافظين في متابعة أوضاع السجون رغم أن لهم حق زيارة السجون والتفتيش عليها وبه تقنين لغلق السجون وعزلها تماماً عن مراقبة أي سلطة غير سلطة وزارة الداخلية والنائب العام.

وضعت التعديلات كذلك نصاً يجيز لقوات السجن استخدام القوة ضد المساجين في حال الامتناع عن تنفيذ أمر يستند إلى القانون أو لوائح السجن. وهذا التعديل يعتبر في منتهى الخطورة حيث يفتح الباب للعاملين بالسجون لتعذيب المساجين وتوقيع عقوبات بدنية باستخدام القوة والتحجج بعدم تنفيذ المساجين للأوامر.

## توصية:

تعديل النصوص، بحيث

أولاً: لا تسمح أن تزيد مدة الحبس الانفرادي بأي حال من الأحوال عن خمسة عشر يوماً.  
ثانياً: يكون تطبيق العقوبات التأديبية عن طريق لجنة قضائية أو شبه قضائية بمعنى أن يكون ضمن تشكيلها قاض.  
ثالثاً: وضع آليات للتظلم من القرارات التأديبية.  
رابعاً: أن يتاح للسجين الدفاع عن نفسه أمام تلك اللجنة بنفسه أو عن طريق محام  
خامساً: حظر استخدام القوة تماماً ضد المساجين إلا بالقدر اللازم للسيطرة في حال الهياج الشديد أو محاولة الهرب وبالطرق التي لا تؤذي السجين بدنياً بقدر الإمكان.

## تقليص صلاحيات المجلس القومي لحقوق الإنسان:

وعلى عكس المأمول، لم تنص المادة الثانية مكرر على إعطاء المجلس القومي لحقوق الإنسان الحق في زيارة السجون والتفتيش عليها دون استئذان ودون الحصول على تصريح. في المقابل اكتفى القانون بالنص على أن لأعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان الحق في زيارة السجون وتلقي الشكاوى من المسجونين وإعداد تقارير ورفعها لمساعد الوزير لمصلحة السجون والنيابة المختصة مع الحرص على النص على أن يكون ذلك وفقاً للإجراءات القانونية والضوابط التي تحددها اللائحة الداخلية أي بعد الحصول على إذن مسبق من الجهات المختصة. وقد رأينا مدى تعنت وزارة الداخلية في السماح لأعضاء المجلس بزيارة سجون بعينها وزيارة أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان لسجن العقرب ليست بالبعيدة حيث انتظر المجلس حوالي ستة أشهر بين طلبهم للزيارة والقيام بها فعلاً وسيطرة وزارة الداخلية على إجراءات الزيارة جعلتها أقرب ما تكون إلى زيارة للعاملين بالسجن وليست زيارة للسجن والمساجين للوقوف على أوضاعهم.

## توصية:

تعديل المادة لتكفل لأعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان الحق في زيارة السجون دون الحصول على

إذن مسبق.

# تغليظ العقوبات في حالة عدم الإبلاغ

## القرار بقانون المراد تعديله:

بتاريخ 8 أبريل 2015 أصدر السيد رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم 21 لسنة 2015. باستبدال المادة 82 مكرر من قانون العقوبات. القرار بقانون يعاقب بالسجن مدى الحياة لكل من أنشأ نفقاً أو طريقاً أو ممراً عبر الحدود لاستخدامه في نقل الأشخاص أو المعدات أو للتواصل مع دولة أو جهة أجنبية أو أحد رعاياها، وبالسجن المؤبد أيضاً كل من علم بوقوع تلك الجريمة أو وجود مشروع لارتكابها ولم يبادر بالإبلاغ قبل اكتشافها.

## المشاكل:

يساوي القرار بقانون بين عقوبة مرتكب جريمة إنشاء نفق حدودي وعقوبة من لم يشارك فيها بأي شكل ولكنه علم بها ولم يبلغ السلطات المختصة، وذلك يعد إخلالاً بمبدأ تناسب العقوبة ومعقوليتها وبعد عاملاً محرضاً لغير المجرمين على الاشتراك الحقيقي في الجريمة طالما لم يفرق المشرع في العقوبة بين مرتكب الجريمة وبين من لم يشارك فيها. وقد استقر قضاء المحكمة الدستورية على أنه يجب أن يكون «الجزاء الجنائي حائلاً دون الولوغ في الإجرام، ملبياً ضرورة أن يتهياً المذنبون لحياة أفضل، مستلهماً أوضاع الجناة وخصائص جرائمهم وظروفها، نائياً بعقابهم عن أن يكون غلواً أو تفریطاً بما يفقد القواعد التي تدار العدالة الجنائية على ضوءها فعاليتها». والتشريع بحالته الحالية يساهم في خلق مجرمين وأعداء للدولة وليس متعاونين معها لمنع الجريمة. ولا يجوز اعتبار عدم الإبلاغ تسترًا على الجريمة، لأن جريمة التستر جريمة أخرى مختلفة تمام، والعجيب أن عقوبتها الحبس عامين وفقاً لنص المادة 145 من قانون العقوبات. وكذلك لا يجوز اعتبار الممتنع عن التبليغ شريكاً رئيسياً بالصمت والسكون.

ووفقاً للقرار بقانون المذكور ونصوص الشروع في الجريمة (المادة 46 من قانون العقوبات) فإن عقوبة هؤلاء الذين شرعوا في إنشاء نفق، هي السجن المشدد، أما الشخص الذي رفض الاشتراك ولكنه لم يبلغ عنهم فعقوبته المؤبد وهو ما يعد عيباً دستورياً خطراً لم يراع تناسب العقوبة مع الفعل بل جعل عقوبة الجريمة الأصلية والأخطر أقل من عقوبة عدم الإبلاغ عنها.

القانون يعاقب بالسجن المؤبد لكل من لم يبلغ السلطات عن وجود «مشروع جريمة» إنشاءً نفق، في حين أنه وفقاً للمادة 45 من قانون العقوبات والخاصة بتعريف المشروع وضوابطه فإن القانون لا يعاقب من وضع مشروع لجريمة، فوجود مجرد فكرة وعزم لدى شخص أو مشروع وتحضير مسبق لإنشاء نفق ليس بالفعل المعاقب عليه. ونتيجة لذلك يكون من وضع مشروع إنشاء نفق لا عقاب عليه أما من لم يبلغ عنه يعاقب بالسجن المؤبد وهو أمر غير منطقي وغير عقلائي.

المشرع المصري كان دائماً ما يضع عقوبة معقولة على مجرد عدم الإبلاغ عن جرائم حددها. فمثلاً من علم ولم يبلغ السلطات بارتكاب شخص لفعل يؤدي إلى المساس باستقرار البلاد أو وحدتها وسلامة أراضيها أو علم بالتحاق أشخاص بالقوات المسلحة لدولة في حالة حرب مع مصر أو تخاير شخص معها للقيام بأعمال عداوية ضد مصر أو جريمة تسهيل دخول العدو للبلاد يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة (مادة 84 عقوبات). وكذلك من لم يبلغ عن جريمة حيازة مفرقات فعقوبته بالحبس، فرغم خطورة الجرائم المرتكبة وتطابق بعضها مع جريمة إدخال أشخاص عبر نفق، إلا أن المشرع لم يخرج عن الضوابط الدستورية للتشريع وأنزل عقوبة معقولة ومتناسبة على مجرد عدم الإبلاغ دون الاشتراك بأي شكل في الجريمة أو التستر عليها.

## توصيه:

تعديل نص المادة 82 مكرر من قانون العقوبات بجعل عقوبة عدم الإبلاغ عن جريمة إنشاء نفق لتكون الحبس لمدة مناسبة.