2009

تقرير منتدى البدائل العربي
ورقة تحليل سياسات
حول مشروع قانون مكافحة الإرهاب

Arab Forum for Alternatives (AFA)
منتدى البدائل العربي للدراسات

تقرير منتدى البدائل العربي

ورقة تحليل سياسات

حول مشروع قانون مكافحة الإرهاب[1]\

بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، بدأ إصدار سلسلة من قوانين مكافحة الإرهاب في دول عديدة في العالم، وعلى رأسها دول ذات نظام ديمقراطي عريق، مثل بريطانيا والولايات المتحدة. أما عن الوضع في مصر، فقد ثار جدل واسع على الساحة السياسية المصرية عقب طرح بعض دوائر صنع القرار فكرة استبدال قانون الطوارئ– المعمول به منذ عام 1981 وحتى هذه اللحظة– بقانون لمكافحة الإرهاب. قد أدى اللغط الذي ساد الساحة المصرية عقب ذلك الإعلان إلى حالة من التعتيم الحكومي شبه الكامل على هذا المقترح، بل و إصدار تصريحات مربكة و متضاربة حوله؛ تلاه تمديد آخر للعمل بقانون الطوارئ في 2008؛ على الرغم من أن الرئيس مبارك كان قد صرح ضمن وعوده الانتخابية عام 2005 بأنه سيتم استبدال قانون الطوارئ بتشريع لمكافحة الإرهاب، قامت حكومته بتمديد العمل بقانون الطوارئ مرتين: في مايو 2006، ثم في 2008. و الآن ومثل هذه القوانين موضع مراجعة في الغرب يطل علينا مشروع القانون من جديد في مصر كم خلال مسودة أرسلتها الحكومة المصرية إلى المقرر العام للأمم المتحدة لشئون مكافحة الإرهاب، والذي قام بدوره بتوزيعها على منظمات المجتمع المدني أثناء زياراته لمصر. ويخشى نشطاء المجتمع المدني على وجه الخصوص أن يتكرر سيناريو "قانون الجمعيات الجديد" مرة أخرى: حيث تم تسريب ثلاث نسخ أولية مختلفة للقانون المزمع عرضه على البرلمان. و بعدما قامت هذه المنظمات بدراسته ومناقشته والتكتيل حوله، عادت

[1] هذا التقرير هو نتاج جلسة نقاش (سمينار) أنعقد بالمنتدى في 25- 09-2009 بحضور كلا من:

ا. أنيسة حسونة- عضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل للدراسات.

ا. حبيبة محسن- من فريق عمل منتدى البدائل العربي للدراسات.

ا. خالد علي- المدير التنفيذي للمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ا. عمرو الشوبكي- المستشار الرئيسي لمنتدى البدائل العربي للدراسات.

ا. كريم سرحان- محامي.

ا. محمد العجاتي- المدير التنفيذي لمنتدى البدائل العربي للدراسات.

ا. محمود قنديل- عضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل للدراسات.

ا. هبه رءوف- عضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل للدراسات.

الوزارات المختصة لتعلن بأنه لا يوجد قانون بديل، وبأن هناك لجنة عاكفة على تطوير قانون الجمعيات المعمول به حالياً، أي أن مشروعات القوانين التي تم التباحث حولها

كانت مجرد بالونات اختبار لا أكثر.

قبل البدء في تحليل نص مشروع القانون الذي بين أيدينا، يجب ملاحظته أن "مكافحة الإرهاب" أصبحت بالفعل جزءاً من الدستور. فمع تمرير التعديلات الدستورية الأخيرة في 2007، أصبح هناك مادة كاملة في الدستور المصري –هي المادة 179– تنص على عمل الدولة في مكافحة الإرهاب. وهو الأمر الذي يستشعر جميع نشطاء المجتمع المدني والمنتمين إلى القوى السياسية المختلفة في مصر بآثاره السلبية على عملية الإصلاح السياسي.

وعلى ذلك، يتمحور هذا التقرير حول ثلاثة أسئلة أساسية:

- **ما هي أهم ملامح مشروع قانون الإرهاب ؟**
- كيف يمكن فهم قانون الإرهاب في ظل السياق الاجتماعي و السياسي السائد؟
- ما هي انعكاساته على الحياة السياسية المصرية؟

أولا:- ما هي أهم ملامح مشروع قانون الإرهاب ؟

بقراءة مشروع القانون يمكننا أن نتبين أنه من نوعية القوانين التي يجري صياغتها بناء على رؤى أمنية أكثر منه قانونية حيث تتسم مثل هذه القوانين بثلاث سمات أساسية:

- التعريفات الواسعة التي تمكن الجهات المنوط بها تطبيق القانون من استخدامه على أوسع نطاق.
- العبارات غير المحددة و الغامضة و التي تكفل للجهة الإدارية تفسيره كيفما تريد.
- تغليظ العقوبات وتوسيع نطاقها ليشمل ليس فقط مرتكبي الفعل وإنما كذلك أطراف أخرى مرتبطة به.

وهذه السمات واضحة في مشروع القانون محل التحليل فمن البند الأول، يقوم مشروع القانون بتعريف الإرهاب تعريفا واسعاً ، بحيث يمكن أن يستوعب أي شيء تحته بداية من تكوين خلايا إرهابية تابعة لتنظيم القاعدة، مروراً بالعمل النقابي المستقل، وانتهاءً بكتابة مقالات معارضة للنظام القائم في الصحف والدوريات. فعلى سبيل المثال بناء على ما ورد في البند الأول ""منع أو عرقلة ممارسة السلطات العامة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية ، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر من ممارسة كل أو بعض أوجه نشاطها ، أو منع أو عرقلة قيام دور العبادة أو مؤسسات ومعاهد العلم بأعمالها ، أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح" يمكن على أساسه اعتبار أي وقفة احتجاجية أو اعتصام أو إضراب عملا إرهابيا.

أما عن العبارات الغامضة التي تحتمل التعددية في التفسير والتأويل فنجد عبارات مثل لفظ "المصلحة والقيم" ... الخ ورغم أن الغالبية من المحللين يرون الجانب السلبي في غموض العبارات ومعناها المطاط القابل للتلوين، إلا أن هناك جانب آخر من المحللين يرى أن الأمر ليس بهذا القدر من السوء، حيث أن هذه العبارات الغامضة في حد ذاتها قد تترك مساحة ما للحوار والتفاوض مع النظام حول التفسير الملائم لها، على العكس من العبارات القاطعة والمحددة، و التي ستأتي بالضرورة سلبية في هذا السياق.

وأخيرا حول رفع من سقف العقوبات أو تغليظها بالمقارنة بالقوانين السابقة. مما يجعل الأمر يبدو- في حالة تخفيف العقوبة عن المتهمين أو الإفراج عنهم-و كأنه "هبة" أو "منحة" من النظام الحاكم. فعقوبة الإعدام ترد أكثر من مرة في القانون كما أنه انتقد المتخصصون أيضاً المادة الخامسة من مشروع قانون مكافحة الإرهاب محل الدراسة، حيث أنه أعطى عقوبة الشروع في جريمة نفس عقوبة ارتكابها. كذلك، توسع القانون في تعريف "التحريض على الجريمة" أو التحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية بصورة غير عادية، تصل لدرجة إمكانية اعتبار المقالات المعارضة في الجرائد و الصحف أمراً يندرج تحت تعريف التحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية. من اللافت أن المشرع قد استند في تلك الحالة على المادة 49 من قانون العقوبات

المصري، و هي مادة قُضي بعدم دستوريتها منذ مدة ليست بالقصيرة. الأمر الذي يعكس خطأ تشريعياً فادحاً. و أتت المادة 15 من مشروع القانون أيضاً بأمور جديدة و خطيرة في السياق ذاته، حيث نصت على عقاب "المحرضين" على الجريمة، بذات الشكل الذي يعاقب به مرتكبيها.

و من الجدير بالذكر أيضاً–وفقاً لرأي العديد من القانونيين– أن قانون العقوبات المصري المعمول به حالياً لا يحتاج إلى إضافات، حيث أنه يوسع دائرة التجريم إلى حد كبير، و يشمل جرائم متعددة تتضمن الإرهاب– بطبيعة الحال– تحتها. كذلك، فعام 93، صدر قانون يدخل تعديلات على قانون العقوبات، أو يعد تمهيداً لاستبداله بحالة الطوارئ، و هو قانون 97 لسنة 92. و هذا القانون تم بمقتضاه تعديل قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية و إعادة محاكم أمن الدولة، وانتهاك سرية حسابات البنوك، وتجريم حيازة الأسلحة والذخائر، بل وتضمنت المادة 86 من القانون تعريفاً فضفاضاً وموسعاً للغاية للإرهاب، بحيث يشمل طائفة من الأعمال المتفاوتة، و التي ربما تندرج تحت المعارضة السياسية السلمية: بلغ الأمر في بعض الأحيان أن جعل حيازة المنشورات من الجرائم الإرهابية، حتى وأن كانت هذه المنشورات لا تحض على الأعمال الإرهابية. وعلى هذا الأساس، بدا واضحاً لدى معظم المحللين القانونيين أن النظام التشريعي المصري الحالي ليس في حاجة إلى قانون جديد لمكافحة الإرهاب، حيث أن التشريعات الموجودة بالفعل تغطي هذه الجريمة و تغلظ العقوبة لها.

ثانيا:- كيف يمكن فهم مشروع قانون الإرهاب في ظل السياق الاجتماعي و السياسي السائد؟

رغم محاولة عدد من رموز النظام السياسي تبرير إقرار قانون الإرهاب بالإجراءات الوقائية ضد العمليات الإرهابية المتزايدة وتيرتها في العالم كله مؤخراً، و بأن مصر ليست استثناء من تقييد الحريات الفردية من أجل اتقاء خطر الإرهاب و ضمان الأمن لمواطنيها كما فعلت بعض الدول الكبرى، إلا أن من المهم ملاحظة أن المواثيق الدولية إذ تتحدث عن حرية الدولة في تضييق بعض الحريات من أجل مكافحة الإرهاب، يكون ذلك في سياق مجتمع ديمقراطي تحترم فيه الحقوق والحريات، و تطبيقه يكون في أضيق نطاق ممكن، بالإضافة إلى ضرورة خضوعه لرقابة دولية؛ ولا يخفي على الجميع عدم توافر تلك الشروط في مصر.

بالإضافة إلى ما سبق، يمكننا أيضاً أن نضيف قضايا مهمة ومحورية كدعامات لعملية التطور الديمقراطي في أي مجتمع، و التي نجدها غائبة إلى حد بعيد في الحالة المصرية: عدم اكتمال الاستقلال القضائي في مصر، اختراق القضاء من أجهزة الشرطة والأجهزة التنفيذية بشكل عام، بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة جداً التي تتمتع بها الأجهزة التنفيذية، و في مقدمتها النيابة العامة، و نيابة أمن الدولة.

و تأسيساً على ما سبق ذكره، فإنه ليس من المستبعد أن يكون ذلك القانون-بالإضافة إلى حزمة التشريعات المنتظر تمريرها في البرلمان خلال الفترة القادمة- يهدف إلى إجراء بعض التعديلات الشكلية والتجميلية على النظام الحاكم، من أجل تحسين شكله أمام منظمات حقوق الإنسان الدولية، وأمام الدول الغربية كذلك.

أما عن التوسع في تعريف الجرائم، واللغة المطاطة المستخدمة في صياغة القانون، فهي جزء من ذهنية أو تراث المشرع المصري منذ الاحتلال البريطاني، و هي ليست بجديدة على المشرعين الحاليين. ومن الواضح كذلك أن واضع القانون لم يغفل مغازلة المجتمع الدولي في البند 4 حيث يضع من ضمن الحالات التي يسري فيها هذا القانون " إلحاق الضرر بأي من المنظمات أو الهيئات الدولية أو الإقليمية لدى مباشرتها لأوجه نشاطها الإنسانية".

ثالثا:- ما هي انعكاسات القانون على الحياة السياسية و الاجتماعية، و بالتالي على عملية التحول الديمقراطي في مصر؟

تمثل المادة 179 المضافة إلى الدستور خطوة للخلف في عملية التحول الديمقراطي: فللمرة الأولى في التاريخ المصري ينص الدستور على جريمة بعينها، فالدستور-القانون الأعلى في الدولة- يفترض به أن يضع قواعد العمل لمؤسسات الدولة، و أن يقر الحقوق والحريات الأساسية للأفراد وليس أن ينص على الجرائم و عقوباتها، لأن تلك مهمة القانون الجنائي.

و من الخطير أيضاً في المادة 179 في الدستور أنها توسع من سلطات رئيس الجمهورية بصورة غير مسبوقة، فهي تجعل من حق الرئيس تحويل قضايا الإرهاب إلى أية جهة قضائية يختارها، و هو ما يعني حرية الرئيس في تحويل القضايا إلى القضاء العسكري أو قضاء الاستثناء.

أما قانون الإرهاب المزمع إقراره، فالهدف منه -وفقاً لتحليلات معظم الخبراء القانونيين- الآتي:

- توسيع سلطات رجال الشرطة والنيابة العامة: فعلى سبيل المثال يبيح هذا القانون- بموجب المادة التاسعة منه- احتجاز المتهمين لمدة ثلاثين يوماً على ذمة القضية، دون أن يسمح لهم بزيارات من محامين أو من ذويهم طوال تلك الفترة، بعدما كانت المدة المقررة للاحتجاز هي 24 ساعة فقط؛ و هذا الأمر غير موجود في أي قانون و لا حتى قانون الطوارئ. كما يبيح للرجال الشرطة تفتيش منازل المشتبه فيهم دون إذن قضائي، كما يبيح كذلك مراقبة المراسلات والاتصالات الهاتفية دون إذن قضائي لمدة ثلاثة شهور كاملة. الأمر الذي يمثل انتهاكاً بالغاً للحريات الفردية التي من المفترض أن يكفلها الدستور.

- تضمن مشروع القانون كذلك توسيعاً غير مسبوق لمفهوم الإرهاب، و بالتالي لمفهوم الجماعات الإرهابية. الأمر الذي ينتهك أيضاً حرية التجمعات وحرية الرأي والتعبير التي يكفلها الدستور، و تعد من حقوق الإنسان الأساسية.

- كذلك، يتيح هذا القانون للجهات التنفيذية (رجال الشرطة- النيابة العامة) التحكم في القضايا و تحويل مساراتها وفقاً لأغراض سياسية أو شخصية. فوفقاً للخبراء القانونيين، المرحلة الرئيسة لتكوين جسم أي جريمة هي مرحلة بين القبض على المتهمين و ما قبل وصول القضية لأجهزة القضائية. و هنا يمنح مشروع القانون محل الدراسة الصلاحية لرجال الشرطة في استجواب المتهمين دون وجود محامين. و هو ما لم يكن قانونياُ في ظل النظام التشريعي الحالي.

- يسجل القانون أيضاً تراجعاً في مجال استقلالية الأجهزة القضائية واستقلاليتها، حيث تستطيع السلطة التنفيذية من خلال النيابة العامة التحكم في تحويل القضايا إلى الدوائر التي تختارها، وفقاً لأهواء

سياسية أو شخصية؛ بعدما كان اختيار الدائرة يتم بشكل عشوائي تماماً لضمان نزاهة واستقلال الجهاز القضائي.

مع دمج مكافحة الإرهاب في الدستور، يصبح من غير الوارد الطعن بعدم دستورية هذه البنود. وعلى ذلك، يرى بعض المحللين أن الحديث عن قانون مكافحة الإرهاب وآثاره على الحقوق و الحريات أتى متأخراً نسبياً، حيث أنه قد ورد كنص في الدستور لا يمكن تعديلها إلا بصعوبة شديدة. إلا أن مشروع قانون مكافحة الإرهاب لو تم إقراره –بصورته الحالية– سيؤدي إلى تقلص المعارضة السياسية السلمية بصورة مكثفة، بل و أيضاً حركات الاحتجاج الاجتماعي ذات المطالب الاجتماعية و الاقتصادية البعيدة عن السياسة، حيث أن تلك السلطات الواسعة الممنوحة بموجب القانون للسلطات التنفيذية– كرجال الشرطة و النيابة العامة– تزيد من تغول هذه السلطات و توحشها في مواجهة المجتمع، الأمر الذي يخلق نوع من "ثقافة الخوف" داخل المجتمع، بعدما كان الحراك الاجتماعي و السياسي الذي ساد مصر في الفترة الأخيرة–وتحديداً مع "كفاية" و أخواتها– قد ساهم في خلق "ثقافة احتجاج" بصورة ما لدى قطاعات واسعة من أفراد المجتمع تلعب دورا هاما وبارزا في ترشيد عمليات الإصلاح في مصر خاصة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي. و من الواضح أن النظام الحاكم يهدف من وراء ذلك إلى رفع الثمن السياسي الذي سيتوجب على المواطن دفعه لمجرد التفكير في الاحتجاج. و من هنا، رأى بعض المحللين أن المرحلة التالية –بكل المقاييس– تعكس أن الثمن السياسي للتغيير أو للمطالبة به سيكون مرتفعاً، ولكن على أحد أن يدفعه، والأزمة هنا تكمن في أن النخبة السياسية الحالية لا تعبر عن الجماهير، و ليس لديها الاستعداد الكافي لدفع هذا الثمن.

ويرى المحللون أن مشكلة القانون الأساسية –كمشكلة باقي القوانين في مصر– سيتم تمريره في البرلمان و إقراره بصورته الحالية، بعقوبات غليظة وتعريفات مطاطة، ولكن لن يلجأ النظام إلى تطبيقه بحذافيره إلا وقت الحاجة الفعلية إليه. فعلى سبيل المثال، لن يستخدمه النظام ضد أسماء كبيرة أو رموز معروفة للمعارضة –كقادة الأحزاب أو جماعة الإخوان المسلمين مثلاً– و لكنه قد يلجأ إليه كأسلوب راديكالي في التعامل مع المعارضة ذات الأسماء المجهولة للشارع المصري وللمجتمع الدولي، مثلما حدث مع قادة موجة الإضرابات العمالية الأخيرة، و في مقدمتها إضراب عمال المحلة. حيث أن النظام الحالي يبدو حريصاً على أن تحتفظ النخبة بخصائصها وسماتها وشكلها الحالي، أي أن تظل منقسمة على نفسها، و منفصلة عن الجماهير، وغير راغبة في دفع الثمن السياسي للتغيير. و لذلك فهو لن يُطبق عليها هذا القانون بشكل واسع– إذا ما تم إقراره– و إلا فسيفرز المجتمع قيادات جديدة لنخبة ذات طابع أكثر راديكالية، الأمر الذي يهدد–دون شك– أمن النظام القائم.

خاتمة: كيف يمكن التعامل مع القانون من جانب النخبة المهمومة بقضايا الإصلاح في حالة إذا ما تم إقراره؟

من الضروري–قبل التعرض لهذه القضية– ملاحظة أن السلطة تسعى طوال الوقت إلى شرعنة ممارساتها القمعية، خاصةً لحفظ ماء الوجه أمام المجتمع الدولي. فالمجتمع الدولي واحترام المواثيق الدولية سيكون إذن مدخلاً ممتازاً لمواجهة هذه السلطة القمعية. فمن أمثلة ذلك، كان القانون المصري في الستينيات يجرم الإضراب عن العمل، و لكن مع تصديق مصر على اتفاقية دولية تكفل للعمال حق الإضراب عن العمل عام 1962، لم تجد المحاكم المصرية بداً إلا الإفراج عن مجموعة من عمال السكك الحديدية المضربين عن العمل عام 1998، الأمر الذي اتُخذ سنداً قانونياً ودستورياً للإفراج عن جميع العمال المضربين عن العمل. وحتى مع محاولات المشرع المصري التحايل على ذلك بإصدار قانون 12 لسنة 2003، الذي وضع ضوابط صارمة للتضييق على حق الإضراب، لدرجة أنه جعل ممارسة هذا الحق ضرباً من ضروب الخيال، لم تتمكن السلطات مع تصاعد موجة الاحتجاجات الاجتماعية والإضرابات العمالية الأخيرة منذ 2006، أن تحتجز أحد بتهمة الإضراب عن العمل!!

و المطلوب هاهنا ليس محاولة تحسين مشروع القانون الحالي، ولا حتى المطالبة باستمرار العمل بقانون الطوارئ– الذي يحوى ضوابط معقولة و يحترم الحريات أكثر من مشروع القانون محل الدراسة!– و إنما في تحسين الظروف السياسية والاجتماعية المحيطة من خلال تشكيل حركة للمطالبة برفع حالة الطوارئ، وتطبيق قانون العقوبات المدني، والتمسك أيضاً بالاتفاقيات والمواثيق الدولية التي تعد مصر طرفاً فيها. وتعمل هذه الحركة إلى جانب البعد الدولي الذي سبق ذكره، والبعد القانوني الذي يرتكز على اللجوء للقضاء، إلى بعد فضح القانون و كشف مساوئه أمام الرأي العام من خلال ربطه بهموم المواطن اليومية و تأثير مثل هذه القوانين السلبية على حياته اليومية.