

(Translated from Arabic)

Reply of the Government of the Arab Republic of Egypt to the joint communication from special procedures mandate holders of the United Nations Human Rights Council concerning various laws and their application in practice

Introduction

1. On 28 February 2020, the Government of the Arab Republic of Egypt received a joint communication from the Special Rapporteur for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, the Working Group on Arbitrary Detention, the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, the Special Rapporteur on extrajudicial, arbitrary or summary executions, the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, and the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders. The joint communication concerns a number of Egyptian laws, in particular Act No. 8 of 2015 regulating the listing of terrorist entities and terrorists, as amended, and the Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, both of which were approved on 10 February 2020 by the Constitutional and Legislative Affairs Committee of the Egyptian House of Representatives.

2. In submitting this reply, the Government affirms that it is genuinely and deeply committed to engaging positively with communications from special rapporteurs and is fulfilling its international and constitutional obligations to guarantee human rights. It is also intent in its reply on making information available to the public, both in and outside the country, in the interest of transparency and of setting the record straight concerning many of the ideas and perceptions that may be based on misinformation.

3. This reply reviews in six main sections the laws addressed in the joint communication, together with the amendments to and practical aspects of some of those laws, so as to bring out the real meaning of their provisions. It also examines the questions raised in the communication concerning the interpretation and application of those provisions and their impact on the Egyptian criminal justice system. It describes the powers and authorities of law enforcement agencies under the laws concerned, spelling out the constitutional and legal rules to which they are subject and demonstrating that they are human rights-compliant. A seventh and final section is devoted to comments on the working methodology of some of the special rapporteurs who are parties to the communication with which this reply is concerned and examines professional errors of theirs found in the communication.

4. Comparative legal systems, especially as related to counter-terrorism legislation, have been cited in some parts of the reply, not in order to justify any shortcoming in the Egyptian legal system or to seek the same shortcoming elsewhere but to emphasize that Egyptian legislation is consistent with the global approach to legislation in the same sphere and that every State – however categorized in terms of respect for human rights – has been and remains quick to legislate with the aim of appropriately addressing risks to its national security, its integrity and the safety of its citizens. The examples cited may also expose discrimination and double standards practised by particular States in relation to this topic.

5. The Government appreciates the value placed by the mandate holders involved in preparing the communication both on the efforts undertaken by Egypt to combat terrorism and on the country's leadership in the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review. It also appreciates their offers of technical assistance in reviewing the country's counter-terrorism legislation with the aim of ensuring its conformity with human rights standards. It affirms in principle that all the national laws referred to in the joint communication, including the Anti-Terrorism Act, are consistent with the overarching principles established by international counter-terrorism instruments and activities on the one hand and with observance of and respect for human rights on the other, as will be shown in this reply. The Government did not ignore any of those offers. The enactment of laws, however, is bound up with constitutional and legal procedures associated in some cases with



the executive and in most cases with the legislature as the body that passes laws and also has oversight of the Government's performance.

6. For its part, the Government urges the mandate holders to direct some of their valuable efforts towards promoting the human rights of victims of terrorism and providing them with necessary assistance and support, as advocated by the United Nations Office on Drugs and Crime,¹ in a country ranked globally as the ninth worst affected by terrorism in 2016.² The country retained that same ranking in 2017³ and accounted during that year for almost 22 per cent of statements issued by the Security Council in condemnation of terrorist attacks around the world.⁴ It was ranked eleventh in 2018⁵ and retained the same ranking in the index published in November 2019.⁶

7. The Government first of all recalls the tragic terrorist incidents endured by Egypt after the revolution of 30 June 2013 – incidents that gravely undermined the country's security and the safety of its citizens.⁷ It nonetheless brought in no exceptional measures pertaining to arrest, search, pretrial detention or criminal prosecution beyond those stipulated in the Code of Criminal Procedure and the Egyptian Anti-Terrorism Act, thereby observing the fundamental rights of accused persons and complying with international human rights law. The Government affirms in principle that Egypt is generally bound by all the human rights conventions and instruments to which it has acceded.⁸ Given the special status of those instruments under the Egyptian Constitution, Parliament was required by the Supreme Constitutional Court to amend the national legislation in their light.⁹

8. The Government wishes to state that the country's counter-terrorism legislation, in particular Act No. 8 of 2015 regulating the listing of terrorist entities and terrorists, as amended, and the Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, came primarily in response to the counter-terrorism resolutions adopted by the Security Council in exercising its mandate to maintain international peace and security – resolutions that Member States, including the Arab Republic of Egypt, are bound to implement.¹⁰ Both laws were amended in the light of the methodology for assessing compliance with the standards of the Financial

¹ *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations, Geneva, 2012, p.1, available at: <https://www.unodc.org/.../terrorism/...victims...terrorism/Arabic.pdf>.

² *Global Terrorism Index 2016 – Measuring and understanding the impact of terrorism*, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>.

³ *Global Terrorism Index 2017 – Measuring and understanding the impact of terrorism*, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>.

⁴ <https://www.un.org/securitycouncil/content/statements-made-press-president-security-council>.

⁵ *Global Terrorism Index 2018 – Measuring and understanding the impact of terrorism*, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>.

⁶ *Global Terrorism Index 2019 – Measuring and understanding the impact of terrorism*, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>.

⁷ Of these terrorist incidents, the most prominent included the assassination of the Prosecutor General; the attempted murder of the former Minister of the Interior, the former Deputy Prosecutor General and the former Grand Mufti of Egypt; the lethal bombing of security directorates, including the Cairo Security Directorate, the National Security Agency's headquarters, and police stations and checkpoints; bombing of the country's largest churches; bomb attacks and acts of sabotage against foreign embassies and consulates in Cairo; attacks on units and countless fatal and destructive ambushes on law enforcement personnel in particular; and targeting of the country's infrastructure, including its energy, electricity, water and gas supply networks.

⁸ Article 93 of the Constitution provides that: "The State is bound by the international human rights conventions, covenants and instruments ratified by Egypt, which shall have the force of law following their publication in accordance with established procedures."

⁹ On 6 April 2019, the Supreme Constitutional Court stated in constitutional case No. 131 of judicial year 39 that: "The foregoing implies that the State is obliged to amend its domestic laws in line with its international undertakings arising from the said convention, as required under articles 93 and 151 (1) of the Constitution Hence, any inaction on the part of the legislature in amending the contested text so as to give effect to the provisions of the said convention ... is a breach of its prior constitutional commitment, which takes it into the realm of violating the provisions of the Constitution."

¹⁰ Article 25 of the Charter of the United Nations provides that: "The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter."

Action Task Force (FATF), Egypt being a member of the Middle Eastern and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF), so as to ensure that the Egyptian legislative and executive systems are consistent with that methodology in combating money-laundering and the financing of terrorism, as will be explained in the reply.

9. The Government would point out that the Muslim Brotherhood terrorist group, which is singled out for mention in the joint communication, is listed as an Egyptian terrorist entity pursuant to final court rulings¹¹ and that some of its armed wings – such as the Hasm Movement and the Revolution Brigade – are also listed as terrorist entities in other States.¹² The group was responsible for the bulk of the terrorism offences mentioned earlier, as established by final rulings upheld by the Egyptian Court of Cassation,¹³ which is the country's highest criminal court. The Government urges the mandate holders who are parties to the joint communication to visit the court's website¹⁴ for details of the acts perpetrated by that group and of the evidence on which the final rulings were based. Inaccuracies suggesting no grasp of the actual course of events could then be avoided and international forums ostensibly dedicated to promoting global and national efforts to combat terrorism, one of the most glaring of human rights violations, would not become a tool for providing inadvertent support for the perpetrators of such heinous terrorism offences and a cover allowing them to justify their crimes.

10. Lastly, the Government affirms that the danger of terrorism in Egypt is ever present and lying in wait for opportunities to undermine the safety of the country and its citizens. The law enforcement agencies are working to eliminate the sources of the danger and to pre-empt terrorist operations in parallel with safeguarding the rights, public freedoms, security and safety of citizens. Recent consequences have included a fatality resulting from a tragic incident that occurred when an armed terrorist cell was apprehended in a Cairo suburb on 14 April 2020, shortly before the Egyptian Coptic holiday, and eight fatalities caused when an armoured vehicle operated by law enforcement personnel was targeted in the Bir al-Abd district of North Sinai governorate. Such incidents call for greater understanding and for objectivity free of personal opinions and beliefs. Those attributes, however, are regrettably absent from parts of the communication.

I. The Egyptian Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended

11. The joint communication claims that “[s]ince the institution of a military regime in 2013, ...President al-Sisi promulgated a series of laws, many of which restricted freedoms, resulting in the imposition of sustained death sentences, the denial of the right to fair trial...” and cites the Anti-Terrorism Act as one of those laws. Setting aside the misconceptions reflected in that excerpt, which will be addressed in the final section of the reply, it should be emphasized that, in principle and as a general rule, the success of any legislation is borne

¹¹ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1, judicial year 2017, 20 June 2017; and appeal No. 31186, judicial year 85, 25 February 2017.

¹² <https://www.state.gov/state-department-terrorist-designations-of-ismail-haniyeh-harakat-al-sabireen-liwa-al-thawra-and-harakat-sawad-misr-hasm/>.
<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180131.aspx>
https://www.facebook.com/ukinegypt/photos/a.690391487658525.1073741853.131773280187018/11398028891194/?type=3&_rdc=2&_rdr.

¹³ These rulings include:

1. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 61, judicial year 88, 25 November 2018
2. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 296589, judicial year 86, 7 June 2017
3. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 37205, judicial year 85, 25 November 2018
4. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 29953, judicial year 86, 4 January 2017
5. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 31186, judicial year 85, 25 February 2017
6. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 29953, judicial year 86, 4 January 2017
7. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 41132, judicial year 85, 24 December 2016
8. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 48644, judicial year 86, 18 December 2016
9. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1399, judicial year 85, 21 January 2016
10. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 24908, judicial year 84, 10 October 2015
11. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 26166, judicial year 84, 8 April 2015
12. Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 24057, judicial year 84, 5 February 2015

¹⁴ <https://www.cc.gov.eg/>.

out mainly by its ability to cater for circumstances and changes under way in the State concerned. The Arab Republic of Egypt has long experienced successive waves of a bloody terrorism that has shattered innocent lives and affected the State's potential. The Egyptian Parliament has intervened throughout to discharge its national role in confronting those waves, beginning with Act No. 97 of 1992,¹⁵ which was the first step taken in Egypt to legislate for terrorism offences. In that process, Parliament has remained all too aware of the rapid need to establish legal rules, both substantive and procedural, for enabling the State to combat terrorist groups and their devastating activities.¹⁶ The above law proved its effectiveness at the time, with the State regaining control of the internal situation.

12. Events in the wake of January 2011 tested the country's counter-terrorism provisions in particular and its legislative system in general against the backdrop of the upheavals experienced in Egypt and the world at large during that period. The huge wave of terrorism that swept through Egypt, and more notably so after June 2013, highlighted the inadequacy of its legislative system as it failed to keep pace with international developments in that domain. A package of new laws was therefore promulgated to fight the savage onslaught of extremism that was eroding the country's security and integrity. The first of these laws was Act No. 8 of 2015,¹⁷ which regulates the listing of terrorist entities and terrorists, especially Egyptian terrorist entities and Egyptian terrorists listed by other States and by international organizations at a time when Egypt was powerless to take similar action – despite having most reason for doing so – because it had no law in place to govern the matter. The next law to be promulgated was the Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015,¹⁸ which, in a departure from the previous approach of incorporating counter-terrorism provisions into the Criminal Code,¹⁹ was aligned with some of the comparative laws devoted specifically to counter-terrorism. This stemmed from the recognition that more appropriate and sophisticated measures, both substantive and procedural, were urgently needed to regulate the terrorism offences taking place in the country, with those two laws serving as the cornerstone of the new counter-terrorism legislation.

13. Both laws were promulgated pursuant to the Constitutional Declaration issued on 8 July 2013²⁰ following the country's transitional phase in the wake of the revolution of 30

¹⁵ Act No. 97 of 1992 amending provisions of the Criminal Code, the Code of Criminal Procedure, the State Security Courts Act, the Bank Account Confidentiality Act and the Weapons and Munitions Act, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 29 bis, 18 July 1992.

¹⁶ The report of Parliament's Constitutional and Legislative Affairs Committee states with regard to the said Act that: "The country is currently going through a critical phase of its history as it directs every effort towards waging the battle for progress and for building the future. Perhaps among the greatest dangers facing the State during this phase is that wave of criminal violence and terrorism that is destroying the very essence of society and creating insecurity and instability The State was therefore obliged to act swiftly and robustly, within the scope of the Constitution and law, to prevent this impending danger now threatening the country's future; and to work on saving the country from this bloody terrorism and thereby restore its security and stability. To that end, the Government presented the proposed bill, which establishes penalties for terrorism offenders and enables their arrest so that they can be brought to justice and be rightfully punished for their actions." Minutes of the People's Assembly, sixth legislative term, second ordinary session, 101st sitting, 15 July 1992, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), People's Assembly section, p. 6.

¹⁷ The Act was promulgated on 17 February 2015, published on the same date in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 7 bis, and amended by Act No. 11 of 2017, which was published in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette) on 27 April 2017.

¹⁸ The Act was promulgated on 15 August 2015, published on the same date in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 33 bis, and amended by Act No. 11 of 2017, which was published in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette) on 27 April 2017.

¹⁹ The report of Parliament's Constitutional and Legislative Affairs Committee on Act No. 97 of 1992 stated that: "The legislature has favoured the incorporation of new provisions in the Criminal Code over the enactment of a separate law on terrorism because the Criminal Code is the general law governing criminalization and punishment in Egypt and because it also comprises general rules applicable to all offences." Minutes of the People's Assembly, sixth legislative term, second ordinary session, 101st sitting, 15 July 1992, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), People's Assembly section, p. 6.

²⁰ Article 24 of the Constitutional Declaration issued on 8 July 2013 provides that: "The President of the Republic shall administer the country's affairs, to which end he may exercise the following powers and

June, which coincided with the absence of the legislature. The two laws were consistent with the constitutional considerations in place at the time, as affirmed by the country's Supreme Constitutional Court,²¹ and were presented to and approved by the House of Representatives, it being the elected legislature, as soon as it was formed. Both laws have been amended several times under laws enacted by the House.

14. A series of amendments were also made to criminal laws, to the laws governing criminal procedure and to those governing appeals and appeal procedures before the Court of Cassation²² so as to complete the substantive and procedural structure of the legislation in place. Falling within a framework of legality, with provisions that take into account the requirements of necessity, proportionality, generality, abstraction and non-discrimination, that legislation was developed in response to a constitutional requirement placed on the State, its authorities and its agencies to counter terrorism in all its forms and manifestations and trace the sources of its financing.²³ The two aforementioned laws epitomize the effort to keep abreast of the shifts seen in terrorist crime, including the evolving methods and mind sets of its perpetrators, since Act No. 97 of 1992 was introduced. The Anti-Terrorism Act is now the general law applicable to all offences governed by its provisions that have occurred since it entered into force.²⁴

15. We shall be guided by the above in replying to the assertions in the joint communication that the definition contained in article 2 of the Anti-Terrorism Act does not meet the parameters therefor as set out in international instruments relating to terrorism and that the definition is overly broad because it includes such phrases as "harms national unity, social peace or national security" and "hinders public authorities, judicial bodies, government facilities and others", and because it criminalizes actions that harm communications and information, the right of association, and political participation. The joint communication also requests further information on how the definition of terrorism in the country's counter-terrorism legislation is construed so as to guarantee that measures taken pursuant thereto do not unduly interfere with human rights obligations under the conventions ratified by Egypt.

16. We would first of all point to the agreement among international jurists that there is no comprehensive definition of terrorism offences that can serve as a reference for States while formulating their national laws, as was recently confirmed by the United Nations General Assembly.²⁵ We note, however, that while General Assembly resolution 49/60 of 1994 on measures to eliminate international terrorism is not primarily aimed at defining terrorism, despite referring to it briefly, section I, paragraph 3, of the text annexed thereto provides that: "Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any

functions: 1. Enact legislation after consulting the Cabinet, with the power to legislate transferred to the House of Representatives upon its election...."

²¹ The Supreme Constitutional Court, in constitutional case No. 160 of judicial year 36, stated that: "The formalities in terms of the proposal, approval and enactment of laws are governed by the constitutional instrument in place at the time. Article 24 (1) of the Constitutional Declaration issued on 8 July 2013, pursuant to which the legislative decree in question was issued, vested the legislative power in the interim President of the Republic. The only restriction placed on such power by the Constitutional Declaration was the requirement to consult the Cabinet, which was fulfilled in the case of the legislative decree, as indicated in its preamble. The legislative power vested in the President of the Republic while the Constitutional Declaration was in force was therefore a primary power – not an exceptional one – that he was authorized to exercise...."

²² Act No. 11 of 2017, which was promulgated on 27 April 2017, published on the same date in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 17 (cont.), and entered into force as from 28 April 2017.

²³ Article 237 of the current Egyptian Constitution promulgated in 2014 provides that: "The State shall be committed to countering terrorism in all its forms and manifestations and to tracing the sources of its financing, within a set time frame and while guaranteeing public rights and freedoms, in view of the threat it poses to the country and to citizens. Counter-terrorism provisions and measures, together with fair compensation for damages arising from and caused by terrorism, shall be regulated by law."

²⁴ The first of the articles promulgating this Act provides that: "The provisions of the Anti-Terrorism Act annexed hereto shall take effect and apply to any matter for which no provision has been made."

²⁵ United Nations General Assembly, Sixth Committee, meetings coverage (2018), "Fight against international terrorism impeded by stalemate on comprehensive convention, Sixth Committee hears as seventy-third session begins" (press release).

circumstances unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them.”²⁶

17. Security Council resolution 1566 (2004) comprises terminology that can be used as a guide for identifying the features to be included in a definition of terrorism. Paragraph 3 of the resolution provides that: “Criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature.”

18. The only international convention adopted by the United Nations on the subject is the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 1999, which prohibits all financing of terrorism for the purpose of carrying out an “act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.”

19. Extrapolating from the above, it is clear that none of the various sources of international law explicitly requires States to adopt a uniform definition of terrorism. Furthermore, no strict set criteria by which to gauge national definitions have been agreed for this definition, perhaps because it is recognized that the different forms of terrorism do not all fit the same mould but vary from one State to another, depending on their respective circumstances and the dangers facing them. As a form of human criminal behaviour, terrorism is also susceptible to a myriad of ideological, political and indeed socioeconomic shifts. In its definition of terrorism, the Arab Republic of Egypt has nonetheless kept within the general parameters that it is able to discern from relevant international work.

20. On that basis, article 2 of the Egyptian Anti-Terrorism Act defines a terrorist act as “any use of force, violence, threat or intimidation, in or outside the country, that is intended to prejudice public order; endanger the safety, interests or security of the public; harm or terrorize individuals; jeopardize the lives, freedoms, public or private rights or security of individuals or other freedoms or rights guaranteed by the Constitution and law; damage national unity, social peace or national security; harm the environment, natural resources, assets or antiquities; harm buildings or public or private property or lead to their occupation or seizure; prevent public authorities or entities, judicial bodies, government departments, local units, places of worship, hospitals, educational institutions and facilities, diplomatic and consular missions, or in-country offices of regional and international organizations from performing their work or all or some of their activities or impede or thwart such work or activities; or hinder the application of any provision of the Constitution or of laws or regulations; and any conduct that is intended to achieve any of the purposes set out in paragraph 1 of the present article or to prepare or incite acts to that end if it is such as to damage communications, information systems, financial or banking systems, the national economy, reserves of energy, goods, food, water or their safety, or medical services in disasters and crises.”

²⁶ The efforts of the United Nations to arrive at a comprehensive definition of terrorism did not end there. General Assembly resolution 54/110 of 2000 stated that the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 1996 should address means of further developing a comprehensive legal framework of conventions dealing with international terrorism, including considering the elaboration of a comprehensive convention on international terrorism, and should address the question of convening a high-level conference under the auspices of the United Nations to formulate a joint organized response of the international community to terrorism in all its forms and manifestations. To date, however, no such conference has taken place.

21. This definition includes the offences contained in the definition of terrorism set out in article 86 of the Criminal Code.²⁷ The other offences added to the definition are a reflection of the grave danger that the country has faced from terrorism and of the need to counter the terrorist threat. Much of the definition mirrors the model legislative provisions against terrorism developed by the international community.²⁸ The definition also covers matters overlooked in various international conventions.²⁹

22. Given the above-mentioned lack of an agreed definition of terrorism in the various sources of international law, which is acknowledged in the joint communication, it is strange that the communication should claim, on no reliable objective basis, that the definition as contained in Egyptian law does not reflect the parameters of the definition set out in the international instruments relating to terrorism. The claim is furthermore incorrect, as in accordance with the above definition, terrorism offences necessarily involve the use of force, violence, threat or intimidation, in or outside the country, which is consistent with Security Council resolution 1566 (2004). The definition also deals with the sophisticated new forms of terrorism that post-date the resolution and are aimed at damaging communications, information systems, financial or banking systems, the national economy, energy, food or water reserves, or medical services. Any activity that may be intended to damage any of those facilities clearly cannot be described as anything other than a terrorist activity. The Government therefore requests the Special Rapporteur concerned to identify which of the aforementioned offences cannot, in her view, be considered as terrorism offences and to explain whether that view is based on United Nations resolutions, international conventions or comparative legal systems so that they can be consulted and a reply provided accordingly.

23. Concerning the request to provide information on how the definition of terrorism in the Egyptian Anti-Terrorism Act is construed so as to guarantee the measures taken pursuant to it do not unduly interfere with human rights guaranteed by the Egyptian Constitution and the international obligations of Egypt under the conventions it has ratified, we should first of all say that the phrasing in the article cited, such as “harms national unity, social peace or national security” and “prevent or hinder public authorities, judicial bodies, government facilities and others”, has obvious connotations that can be examined in the light of the parliamentary debate held on article 86 of the Criminal Code at the time of its approval. The current definition of terrorism, as contained in article 2 of the Anti-Terrorism Act, is based on that article and includes the same phrasing, which is referred to in the communication.

24. Preparatory work and parliamentary debate culminated in Act No. 97 of 1992, which supplemented article 86 of the Criminal Code, pursuant to which “threat” means threat of the use of force or violence; “intimidation” means intimidation of the public without the use of force or violence, such as by removing rail tracks with the intention to disrupt train services, removing part of an airplane in order to destroy it or bring it down, or committing offences against the environment by, for example, poisoning the water in villages or elsewhere; and “national security” means social peace and stability and measures that the State can take to

²⁷ Article 86 of the Criminal Code, as added by Act No. 97 of 1992, provides that: “For the purposes of this Act, terrorism means any use of force, violence, threat or intimidation by an offender in carrying out a criminal scheme, individually or collectively, with the intention of prejudicing public order or endangering public safety and security if it is such as to harm or terrorize individuals; jeopardize their lives, freedoms or security; harm the environment, communications transport, assets or buildings; harm or lead to the occupation or seizure of public or private property; prevent public authorities, places of worship or educational facilities from performing their work; or hinder the application of the Constitution or of laws and regulations.”

²⁸ *Model legislative provisions against terrorism*, issued by the Terrorism Prevention Branch, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, February 2009, available at: https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/03/unodc_modellegislation.doc.

²⁹ The Arab Convention for the Suppression of Terrorism, signed at Cairo on 22 April 1998, defines terrorism in article 1 (2) as “any act(s) or threat of violence committed, regardless of motive or purpose, in carrying out a criminal scheme, individually or collectively, with the intention of terrorizing individuals; intimidating them by causing them harm or jeopardizing their lives, freedom or security; causing damage to the environment, to a facility or to public or private property or occupying or seizing control of such property; or endangering national resources.” This definition is clearly inadequate for dealing with cyberterrorism and the international terrorism of the new millennium, both of which are covered by the definition in the Egyptian Anti-Terrorism Act.

protect its independence and territory from any harmful activity and confront any internal or external danger. As to “national unity” and “social peace”, the Minister of Justice stated when the bill was under debate in Parliament that the two terms were derived from articles 3, 60, 73 and 194 of the Egyptian Constitution promulgated in 1971, which was in effect when the Act was passed. Both terms also feature in article 98 (f) of the Criminal Code.³⁰

25. A further outcome of the preparatory work for the Act was that it identified four constituent elements of the offence: first, use or threat of force or violence; secondly, use of such force, violence or threat to carry out a criminal scheme; thirdly, intention of the criminal scheme to prejudice public order; and fourthly, consequential harm to or intimidation of individuals or consequential danger to their lives or freedom. The Chairperson of the Parliament’s Constitutional and Legislative Affairs Committee established that the material basis for the offence of terrorism is, in short, the use of force, violence, threat or intimidation and that the offence must be deliberate and specifically intended to intimidate the public and prejudice public security and public order.³¹ It can therefore be asserted that the definition of terrorism in Egyptian law is in principle compliant with the constitutional and legal rules relating to criminalization and punishment and that the terms indicated have clear legal connotations that can be relied on in the light of the preparatory work mentioned.

26. The latter part of article 2 of the Anti-Terrorism Act, furthermore, covers a new model of terrorism involving no element of force or violence in the conventional sense of either by providing for “any conduct that is intended to achieve any of the purposes set out in paragraph 1 of the present article or to prepare or incite acts to that end if it is such as to harm communications, information systems, financial or banking systems, the national economy, reserves of energy, goods, food, water or their safety, or medical services in disasters and crises.

27. The terrorism offence in this case consists in any deliberate material activity intended by the terrorist to bring about or lead to a specific outcome, namely damage to communications, information systems, financial or banking systems, the national economy, reserves of energy, goods, food, water or their safety, or medical services in disasters and crises, the point being the intent of the offender to achieve that criminal outcome.

28. The law does not spell out the kind of material activity that must be perpetrated for it to qualify as a terrorism offence. In other words, it establishes no set form of conduct or specific material act for such offences so as to allow for unforeseen new developments in the area of terrorist crime. This approach chimes with the legislative policy towards most types of crime and also complies with the constitutional rule as to the legality of incrimination and punishment, in that the material conduct must be deliberate and aimed at achieving the said criminal outcome as part of a terrorist purpose or a particular criminal intention, as will be explained subsequently in this reply, the explicit requirement being the terrorist’s intent to achieve one of the purposes enumerated in the first paragraph of the article.

29. As to the approach taken in the Egyptian Anti-Terrorism Act to the criminalization of acts harmful to communication and information systems, the experiences of the Arab Republic of Egypt have highlighted the significant role played by communications media and information technology in terrorism offences, starting with encrypted communication applications. With their sophisticated features for erasing messages after a set period of time and for concealing the identity of the sender, these applications are used by leaders and members of terrorist groups to convey messages and instructions to one another. Other tactics include hacking government websites in order to disseminate fake news or incendiary material; infiltrating government databases and destroying or stealing their content; and using mobile telephone networks and the Internet for the remote detonation of explosive devices targeting facilities or individuals. Such acts are indicative of the urgent need for legislation to criminalize them.

³⁰ Debate on article 2 of the draft Act No. 97 of 1992 supplementing article 86 of the Criminal Code, Minutes of the People’s Assembly, sixth legislative term, second ordinary session, 102nd sitting, 15 July 1992, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), People’s Assembly section, pp. 8–11.

³¹ *Id.* at p. 17.

30. On that basis, the Anti-Terrorism Act covers acts of that type in its definition of terrorism by providing in article 2 that: “A terrorist act means any use of force, violence, threat or intimidation, in or outside the country, that is intended to prejudice public order; endanger the safety, interests or security of the public ... and any conduct that is intended to achieve any of the purposes set out in paragraph 1 of the present article or to prepare or incite acts to that end if it is such as to harm communications, information systems or financial or banking systems.”

31. Article 29 of the Act criminalizes the establishment or use of a site on a communications network, the Internet or elsewhere for terrorist purposes. It also criminalizes unauthorized or illegitimate access to a website belonging to any government entity with the intention to access, view, erase, destroy or falsify for terrorist purposes any of the data or information it contains.”³²

32. At the practical level, the Egyptian Court of Cassation showed itself alive to the concept of terrorist cybercrime in holding that: “In the offence of terrorism, criminal conduct takes the form of violence in the broadest sense, which includes the use of force, threat or intimidation as defined by law and extends to include forms created by modern technology. As such, the meaning is not confined to physical violence. The use of information systems for terrorist purposes is therefore deemed to be violence of the kind that constitutes terrorism.”³³

33. The approach taken in the Egyptian Anti-Terrorism Act to criminalizing acts harmful to communications and information is consistent with international legislative work on cybercrime in general, such as the Council of Europe Convention on Cybercrime, adopted in Budapest in 2001,³⁴ which was the first international instrument on the subject. The approach is also consistent with the definition given by the United Nations Office on Drugs and Crime in one of its publications that describes such crimes as “offences against the confidentiality, integrity and availability of computer data and systems.”³⁵

34. In Egyptian law, the criminalization of acts harmful to communications and information is in response to Security Council resolution 2178 (2014), which requires States to take measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, and Security Council resolution 2253 (2015), which urges Member States to act cooperatively to prevent terrorists from recruiting, to counter their violent extremist propaganda and incitement to violence on the Internet and social media.³⁶ Such criminalization also echoes other instances of international work, most recently the European Commission Directive, adopted in 2017, on preventing the dissemination of terrorist content online.³⁷

35. Given the above, the Egyptian Government is perturbed that its criminalization of acts harmful to communications and information for terrorist purposes in response to the

³² This article provides that: “Anyone who establishes or uses a networking, Internet or other site to promote ideas or beliefs encouraging the commission of terrorist acts, disseminate material intended to mislead security authorities or influence the course of justice in any terrorism offence, exchange messages and issue instructions among terrorist groups or their members, or exchange information relating to the actions or movements of terrorists or terrorist groups, in or outside the country, shall be punished with rigorous imprisonment for a term of up to 5 years.”

³³ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 14088, judicial year 86, 11 March 1976. Almost similar in import are appeal No. 22781, judicial year 84, session of 9 May 2015, and appeal No. 26806, judicial year 84, session of 1 January 2015.

³⁴ Convention on Cybercrime, Council of Europe, European Treaty Series – No. 185, Budapest, 23 November 2011, available at: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest/_7_conv_budapest_en.pdf.

³⁵ *Comprehensive study on cybercrime*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, February 2013.

³⁶ Para. 22 of the resolution.

³⁷ Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/671/JHA.

aforementioned Security Council resolutions is seen by the Special Rapporteur concerned as a reason to criticize, rather than applaud, the Egyptian system of legislation.

36. Concerning the claim in the joint communication that the Anti-Terrorism Act criminalizes legitimate activities, such as exercise of the right of association and of the right to political participation, it should be noted that the right of association is enshrined in article 75 of the Constitution, which protects the freedom to establish associations and provides the guarantees required for their operation. It furthermore prohibits, in principle and in consistency with articles 21 and 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights, the establishment or continuation of non-governmental organizations (NGOs) or institutions that have a secret statute or engage in clandestine activities or activities of a military or quasi-military nature. Secret associations and associations of a military or quasi-military nature cannot therefore be described as NGOs and are not subject to the laws regulating the activity of such organizations.

37. Furthermore, the establishment, suspension and dissolution of associations and other NGOs are subject, together with all related matters, to Act No. 149 of 2019 concerning the regulation of NGO activities, which repealed Act No. 70 of 2017, and will be addressed in a separate paragraph of this reply. The Act covers all NGO-related matters and also deals with criminal liability in cases where its provisions are violated. The Anti-Terrorism Act therefore has no relation whatsoever to associations and other NGOs and its provisions do not apply to them. The same is true of political participation and the regulation of political party activities, which are also regulated and governed by their own separate laws³⁸ dealing likewise with criminal responsibility in the event of violations. The rulings of the Egyptian judiciary have established a number of important principles in this respect.³⁹

38. The joint communication claims that the definition of terrorism in the Egyptian Anti-Terrorism Act neither requires intentionality or purposive action nor reflects the scope and definition of terrorist acts defined in international instruments, in particular Security Council resolution 1566 (2004). These are erroneous legal assertions that are clearly and explicitly contradicted by the above-mentioned article 2 of the Anti-Terrorism Act, which, judging by the several references made to it in the joint communication, the special rapporteurs involved in preparing the communication would appear to have had in front of them. Article 2 provides at the very beginning that “[a] terrorist act means any use of force, violence, threat or intimidation, in or outside the country, that is intended to” The provision therefore expressly requires intentionality for an act to qualify as a terrorist act and, in that act, the offender must engage in physical conduct involving the use of force, violence, threat or intimidation – the meaning and intention of which have already been explained – which constitutes the material element of the offence. Such conduct must be carried out intentionally, knowingly and willingly, which is what partially constitutes the mental element of such offences in the form of general criminal intent.

39. For that offence, moreover, the law requires a specific intent expressed by the word “purpose”, which is what distinguishes a terrorism offence from all other intentional offences of the usual kind with which it may share the material element based on the intentional use of force, violence, threat or intimidation, such as making a show of force or intimidating violence (thuggery).⁴⁰ That being so, offenders must not only intentionally use force, violence, threat or intimidation; their intentional conduct must, in addition, have a further purpose or aim, namely a specific intent, which is to say a terrorist intent. The said article enumerates the forms that such purpose, aim or special intent might take, which have already been stated. Of these, the most salient are prejudicing public order, endangering the safety,

³⁸ The Political Rights Act No. 45 of 2014, which was promulgated on 5 June 2014, published in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 23 (cont.), and entered into force as from 6 June 2014; and the Political Parties Act No. 40 of 1977, promulgated on 2 July 1977 and published in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 27.

³⁹ Supreme Administrative Court, appeal No. 10434, judicial year 61, session of 28 January 2015; appeal No. 2278, judicial year 61, session of 28 January 2015; appeal No. 21692, judicial year 59, session of 6 January 2016; appeal No. 2571, judicial year 61, session of 28 January 2015; appeal No. 23434, judicial year 60, session of 19 December 2015; appeal No. 10435, judicial year 61, session of 28 January 2015.

⁴⁰ Criminal Code (Act No. 58 of 1937), arts. 375 bis and 375 bis (a).

interests or security of the public, harming or terrorizing individuals, and jeopardizing their lives, freedoms, public or private rights or security. In such cases, the criminal intent – as established by the Chairperson of the Parliament’s Constitutional and Legislative Committee in the debate on article 86 of the Criminal Code, from which the article is taken – is the intent to intimidate the public and prejudice public security and public order. The offence of terrorism approximates that of *hirabah* (unlawful warfare) in Islamic sharia; in *hirabah*, the offender’s intention is not simply to steal but is also further aimed at spreading panic and affecting public security.⁴¹

40. Criminal intent is also a requirement in the new criminal model of terrorism, covered by the aforementioned final paragraph of article 2 of the Anti-Terrorism Act, which involves no element of force or violence in the conventional sense. The law provides that the offender must have intentionally carried out a material activity with the ultimate aim of causing damage in any of the spheres enumerated in the article for a terrorist purpose or with a specific criminal intent, as stated earlier. The article explicitly provides for “any conduct that is intended to achieve any of the purposes set out in paragraph 1 of the present article or to prepare or incite acts to that end if it is such as to damage ...”. Under the law, therefore, a terrorist must intend to achieve one of the specific terrorist purposes, aims or intentions set out in paragraph 1 of the article, failing which no offence exists. The above positively confirms that the joint communication is incorrect in stating that the counter-terrorism laws in Egypt require neither intentionality nor purposive action for what are regarded as terrorist acts. It also highlights glaring errors and inaccuracies that must be addressed.

41. The joint communication further states that, under the Egyptian Anti-Terrorism Act, anyone who directly or indirectly facilitates or incites a terrorist crime, regardless of whether the crime actually occurs, has the same responsibility for the crime as those who perpetrate it. We emphasize that, in the light of the role conferred on the Security Council to maintain international peace and security⁴² and the obligation on Member States – including the Arab Republic of Egypt – to implement its decisions,⁴³ the Council has adopted numerous resolutions requiring Member States to criminalize and counter all forms of acts associated with the direct or indirect facilitation or incitement of a terrorist crime; treat them as serious offences; punish them accordingly; and punish incitement, even if not directly linked with the terrorist crime. One such example is Security Council resolution 1624 (2005), which states that the Council is deeply concerned that incitement of terrorist acts motivated by extremism and intolerance poses a serious and growing danger to the enjoyment of all human rights. It also calls upon all States to adopt measures to prohibit by law incitement to commit a terrorist act and to prevent such conduct.

42. Security Council resolution 2170 (2014) furthermore condemns in the strongest terms the incitement of terrorist acts and repudiates attempts at the justification or glorification (*apologie*) of terrorist acts that may incite further terrorist acts. Security Council resolution 2178 (2014) states that incitement to terrorist acts motivated by extremism or intolerance must be countered. Lastly, General Assembly resolution 70/291 of 2016 calls upon all States to adopt such measures as may be necessary and appropriate to prohibit by law incitement to commit a terrorist act or acts and prevent such conduct.⁴⁴

43. On that basis, article 6 of the Anti-Terrorism Act provides that: “Incitement to commit any terrorism offence shall be punishable with the same penalty as prescribed for the full offence if directed, publicly or privately, at a specific person or group and irrespective of the means employed, even if the incitement produces no effect. Any person who in any manner agrees to commit, or assists in the commission of, the offences set out in paragraph 1 of this

⁴¹ Debate on article 2 of Bill No. 97 of 1992 supplementing article 86 of the Criminal Code, minutes of the People’s Assembly, sixth legislative term, second ordinary session, 102nd sitting, 15 July 1992, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), People’s Assembly section, p. 17.

⁴² Article 24 (1) of the Charter of the United Nations provides that: “In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.”

⁴³ Article 25 of the Charter provides that: “The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.”

⁴⁴ Para. 58 of the resolution.

article shall be liable to the penalty prescribed for the full offence, even if the offence did not take place on the basis of such agreement or assistance.”

44. As indicated in one of its publications⁴⁵, the United Nations Office on Drugs and Crime was dismayed by the failure of some international laws and conventions to make provision for criminalizing incitement, conspiracy, planning or preparation in connection with the commission of terrorism offences. Several comparative legal systems therefore took the step of criminalizing preparatory offences, even if the prepared crime does not take place. Accordingly, conduct is criminalized where it is perceived to carry the risk that, in the future, a completed crime will be committed, even though the conduct is often quite remote from the threatened harm.⁴⁶

45. In the light of the foregoing, the Government affirms that the legislative treatment of facilitation of the commission of, and of direct or indirect incitement to commit, a terrorism offence, or any other of the aforementioned offences, is consistent with the binding Security Council resolutions on the subject. In more than one instance, the treatment has been in direct response to those resolutions, as already explained.

46. The joint communication states that the Egyptian Anti-Terrorism Act criminalizes a range of activities protected by the freedoms of opinion and expression. It also takes issue with the standpoint of Egyptian legislation towards extremism and with the limits of the distinction drawn therein between extremism and terrorism, noting with concern that extremism in itself is criminalized as a terrorist offence. The Government asserts in principle that, in accordance with the Egyptian Constitution and legislation, ideas and beliefs, no matter how extreme or perverse they might be, are neither criminalized nor punished,⁴⁷ as they are a form of freedom of opinion and expression. In view of their specificity, the Constitution makes special provision for religious ideas and beliefs by guaranteeing absolute freedom of belief and freedom to perform religious ceremonies.⁴⁸ A distinction must be made, however, between freedom of thought and belief in general, on the one hand, and incitement to crime, in particular terrorism, on the other. Egyptian law does not criminalize or punish mere belief in an extremist ideology; rather, it counteracts incitement to terrorist acts that, through the establishment or use of a networking site, the Internet or other electronic means, is carried out to promote an ideology that advocates the commission of terrorist acts.

47. On the basis of that distinction, article 29 of the Anti-Terrorism Act provides that: “Anyone who establishes or uses a networking, Internet or other site to promote ideas or beliefs encouraging the commission of terrorist acts”

48. The said provision of the law was a response by the Arab Republic of Egypt to a number of binding Security Council resolutions, including resolutions 1624 (2005) and 2170 (2014), mentioned earlier, in which the Council expresses concern that incitement of terrorist acts motivated by extremism and intolerance poses a serious and growing danger to the enjoyment of human rights, and repudiates attempts at the justification or glorification (*apologie*) of terrorist acts that may incite further terrorist acts.

49. The provision of law cited also gives clear and direct effect to Security Council resolution 2178 (2014), which recognizes that addressing the threat posed by foreign terrorist fighters requires comprehensively addressing underlying factors that can be conducive to terrorism, including by countering the spread of extremist ideology conducive to terrorism and incitement to terrorist acts motivated by extremism or intolerance. It calls on States to

⁴⁵ *Legislative guide to the universal legal regime against terrorism*, prepared by United Nations Office on Drugs and Crime, found at: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Legislative_Guide_Universal_Legal_Regime/English.pdf.

⁴⁶ <https://www.cambridge.org/core/books/core-concepts-in-criminal-law-and-criminal-justice/preparatory-offences/9ED18B0CAAF1C41EA35586AF8A13A64B>.

⁴⁷ Article 65 of the current Egyptian Constitution provides that: “Freedom of thought and opinion are guaranteed. All individuals have the right to express their opinion orally, in writing, through imagery or by any other means of expression and publication.”

⁴⁸ Article 64 of the current Egyptian Constitution provides that: “Freedom of belief is absolute and freedom to perform religious ceremonies and establish places of worship for followers of the divine religions is a right regulated by law.”

address the threat of terrorism, including by preventing the spread of extremist thought,⁴⁹ which can be conducive to terrorism and recruitment of foreign terrorist fighters, and to take measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts. The provision also gives effect to Security Council resolution 2253 (2015), which urges Member States to act cooperatively to prevent terrorists from recruiting and to counter their violent extremist propaganda and incitement to violence on the Internet and social media.⁵⁰

50. The Arab Republic of Egypt affirms that its policy in dealing with extremism continues to be as moderate and effective as ever. Based on several key areas of concern, including in the legislative and executive spheres, the policy has had successes and made it possible to address situations later suffered worldwide. Early on, that system countered ideas and beliefs on which organizations and groups were founded with the intention of destroying the State and its agencies and rebuilding them on new foundations on the pretext that they had failed the working class. Egypt challenged that narrative embraced by various leftist-leaning groups in a period of its history and prosecuted members of extremist organizations founded on such principles.⁵¹ The system also countered takfiri beliefs and ideas based on accusing the ruler and the State's authorities and agencies of apostasy for ostensibly having violated the principles of governance, loyalty, innocence and other beliefs espoused by such takfiri groups as Al-Qaida, Ansar Bayt al-Maqdis and the Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh) and their splinter organizations.⁵² Other ideas countered were based on a melting pot of political visions and religious beliefs, such as a mixture of revolt and freedom on the

⁴⁹ Para. 4 of the resolution.

⁵⁰ Para. 22 of the resolution.

⁵¹ Article 98 (a) of the Criminal Code provides that: "Rigorous imprisonment for a term of up to 10 years and a fine of between 100 and 1,000 Egyptian pounds (LE) shall be imposed on anyone who establishes, founds, organizes or runs societies, associations or organizations intended to achieve the control of one class over another, destroy a social class, bring down the basic social or economic systems of the State or demolish any of the fundamental structures of the social system, or who commends or promotes any of the foregoing where the use of force, terrorism or any other unlawful means is noted. The same penalties shall be imposed on any alien residing in Egypt and on any Egyptian, even if residing abroad, who establishes, founds, organizes or runs a branch of any such society, association or organization outside the country and on anyone who establishes, founds, organizes or runs a branch of any such society, association or organization in Egypt, even if its main office is abroad. Imprisonment and a fine of between LE 50 and LE 200 shall be imposed on anyone who joins, or in any way participates in, any of the societies, associations, organizations or branches mentioned in the preceding two paragraphs. Imprisonment for a term of up to 5 years shall be imposed on anyone who personally or by way of an intermediary contacts the aforementioned societies, associations, organizations or branches for unlawful purposes or who encourages or assists a third party to do so." This article was applied on myriad occasions to leftist organizations after the Code was enacted and the Court of Cassation found itself having to express its view on the text in numerous criminal cases, including: appeal No. 1568, judicial year 19, session of 20 February 1950, Technical Bureau 1, pt. 1, p. 344; appeal No. 1895, judicial year 20, session of 26 March 1951, Technical Bureau 2, pt. 2, p. 853; appeal No. 1011, judicial year 21, session of 17 December 1951, Technical Bureau 3, pt. 1, p. 292; appeal No. 727, judicial year 25, session of 21 February 1956, Technical Bureau 7, pt. 1, p. 219; appeal No. 1013, judicial year 28, session of 3 February 1959, Technical Bureau 10, pt. 1, p. 131; appeal No. 2379, judicial year 30, session of 27 February 1961, Technical Bureau 12, pt. 1, p. 272; appeal No. 2378, judicial year 30, session of 27 February 1961, Technical Bureau 12, pt. 1, p. 272; appeal No. 5903, judicial year 56, session of 12 February 1987; Technical Bureau 38, pt. 1, p. 252.

⁵² It was learned from a number of terrorism cases that one of the main sources used by members of takfiri terrorist groups to conceptualize the legitimacy of terrorist activities was a website set up at the beginning of this century by a takfiri leader called Abu Muhammad al-Maqdisi in association with Abu Mus'ab al-Zarqawi. The website, *Minbar al-tawhid wal-jihad* (Pulpit of unity and jihad), was named after a terrorist group founded by the two men, who were arrested and prosecuted for their activities. Following their release, Abu Mus'ab al-Zarqawi went to fight against the United States Armed Forces in Iraq and Abu Muhammad al-Maqdisi devoted himself to matters of takfiri ideology. He and his followers started the website mentioned, to which takfiris of different nationalities from around the world flocked in order to disseminate research, hardline fatwas and extremist ideas encouraging terrorism and to work on finding a legitimate basis for terrorism offences. This brings into focus the danger of websites and other online means of communication being used to disseminate extremist ideas that promote terrorism.

one hand and sharia concepts (for example, repelling the aggressive enemy and the oppressive class) on the other as a legitimate justification for the terrorist operations carried out by the Muslim Brotherhood terrorist group and its armed wings, such as the Hasm Movement and the Revolution Brigade.

51. In Egypt, the practicalities of the fight against terrorism over the past two decades have proved just how dangerous these ideas are and how they are able to generate successive waves of a terrorism that can be addressed only by countering the ideology that encourages it. In a unique experiment conducted in the early part of the present century, Egypt successfully rehabilitated terrorism offenders during their time in prison, which it achieved through intellectual reviews carried out by the Government in cooperation with al-Azhar and takfiri group commanders and members. The outcome was that many of those offenders turned away from their corrupt beliefs and positively engaged, moreover, in explaining the corruptness of those beliefs to their former associates. This kind of intervention was highlighted almost two decades later by the United Nations Office on Drugs and Crime in its handbook covering the topic.⁵³

52. The above makes clear the distinction between freedom of opinion, expression and belief on the one hand and incitement to commit offences on the other. An opinion remains an opinion, as long as it falls within a legitimate framework, and absolute freedom of opinion is guaranteed by the Constitution and law. It is, in the words of the Supreme Constitutional Court, “the indispensable rule in any democratic organization and to break that rule is simply to deny the fact that freedom of expression cannot be separated from its tools and that the means for exercising that freedom are inevitably connected with its purposes. No one may interfere with its substance or contradict the intended purposes of its establishment.”⁵⁴

53. It is, however, a criminal offence to express an opinion if it takes the form of inciting the commission of offences, in particular violence and terrorism. The boundaries of freedom of opinion, its association with incitement to commit offences, especially incitement to terrorism, and the criminalization of ideas, beliefs and possibly political activity if it is conducive to, or in any way incites, terrorism, are problematic issues in comparative legal systems.⁵⁵ Some have taken the step of setting three criteria or questions to assess the material conduct concerned and determine whether it remains within the parameters of exercising the right to freedom of expression or crosses the line and becomes an offence. Those criteria are whether the method of expression in question is acceptable to the majority of the public, whether it is compatible with criminal law, and whether it lacks serious literary or artistic value.⁵⁶

54. The joint communication suggests that Egyptian counter-terrorism legislation is not precisely drafted and lacks the definition and clarity required for compliance with the principle of legality recognized in international human rights law so as to make ordinary individuals aware of the limits on their conduct and prevent any abuse of overly broad concepts, in violation of such rights as freedom of expression, opinion and peaceful assembly, and any possibility of the legislation being used to target civil society on political, religious or other unjustified grounds. Furthermore, it questions the intention of and reason for some of the terms employed in article 2 of the Anti-Terrorism Act. The entire article, however, was strictly framed; each word has a purpose and a clear meaning, complies with the principle of legality of crimes and penalties, and closes legal loopholes that law enforcement authorities came up against following the major terrorist incidents faced by Egypt and mentioned earlier.

⁵³ *Handbook on the management of violent extremist prisoners and the prevention of radicalization to violence in prisons*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, 2016, available at: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_VEPs.pdf.

⁵⁴ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 2, judicial year 16, session of 3 February 1996.

⁵⁵ Jenny Hocking, “Counter-terrorism and the criminalization of politics: Australia’s new security powers of detention, proscription and control”; James Steinberg, “Counter-terrorism: A new organizing principle for American national security?”, *Brookings Review*, Vol. 20, 3 (Summer 2002), available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8497.00291>.

⁵⁶ *Miller v. California*, 413 U.S. 15 (1973).

55. In any event, the provisions of the said article, of the entire Anti-Terrorism Act and of other laws are subject to the oversight of the country's Supreme Constitutional Court, which has frequently ruled that: "The fact that the legislature establishes acts in themselves as a criminal offence should they occur in a specific place implies that determining the boundaries of such place so as to preclude ignorance of its dimensions is a prerequisite for protecting the individual freedom on which the Constitution places the highest value as an inherent, inalienable and inviolable right. Criminal law provisions restricting that freedom, whether directly or indirectly, must be drafted in such a way as to curtail all argument as to their true sense, thereby providing legal certainty to a degree that shields them from debate and thus prevents public officials from applying them selectively on the basis of personal criteria and whim, with innocent persons harmed by the lack of necessary objective controls."⁵⁷ This is a firmly established principle that the Supreme Constitutional Court has often applied in its rulings while exercising its oversight of legislation. The Egyptian Government therefore calls on the mandate holders who are parties to the communication to urge anyone believing from the above that the article in question is flawed to embark on the course of action laid down in the Constitution and law by appealing before that court for it to have its say in the light of its established principles. In the interval, the Government affirms the constitutionality of the law concerned on the one hand and its consistency with relevant international law on the other.

56. The joint communication claims that the Anti-Terrorism Act codifies enforced disappearances by allowing individuals to be arrested and held for up to 7 days in incommunicado detention before being questioned by a prosecutor and for up to 28 days in other circumstances. It also claims that the prosecutor is unable to establish the date on which an individual is actually arrested. On the contrary, however, the giving of effect to the provisions of the Anti-Terrorism Act rules out any allegation of enforced disappearance, as under article 40 thereof law enforcement officials are required to present arrested suspects to the Public Prosecution Office, which is an integral part of the judiciary,⁵⁸ within a maximum of 24 hours from the time and date of their arrest, in accordance with the general rules under the Code of Criminal Procedure. The same article also authorizes the Public Prosecution Office to order suspects into custody for a 14-day period, renewable once, in accordance with the rules specified in the article.⁵⁹ Article 41 of the Act sets out the safeguards prescribed for

⁵⁷ Supreme Constitutional Court, case No. 20, judicial year 15, 1 October 1994, Technical Bureau 6, pt. 1, p. 358; case No. 183, judicial year 29, 14 November 2012; case No. 173, judicial year 29, 5 December 2015.

⁵⁸ Article 189 of the Constitution provides in its first paragraph that: "The Public Prosecution Office is an integral part of the judiciary and is responsible for undertaking investigations, bringing charges and prosecuting all criminal cases, except as otherwise provided by law, which shall also regulate its other functions."

⁵⁹ The article provides that: "In the case of need to prevent an imminent terrorism offence, law enforcement officers shall be authorized to collect evidence of the offence, seek the perpetrators and detain them in custody for a maximum period of 24 hours. Law enforcement officers shall draw up a report of the procedures and present the detainee(s), together with the report, to the Public Prosecution Office or the competent investigating authority, as the case may be. In case of the same need provided for in the first paragraph of this article, and before expiration of the period stipulated therein, the Public Prosecution Office or the competent investigating authority shall order continuation of the custody for a 14-day period, renewable once only. The order shall be reasoned and issued by, at minimum, an advocate general or person of equivalent status. The period of custody shall be calculated as part of the period of pretrial detention and the accused shall be detained in a place designated by law. The provisions set out in the first paragraph of article 44 of this Act shall apply to complaints concerning the continuation of custody." The article was amended by article 5 of Act No. 11 of 2017, which was published in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette) on 27 April 2017. In the former text, the period of custody was set at seven days only.

persons detained in custody⁶⁰ and article 42 imposes numerous obligations on law enforcement officers for the benefit of detainees,⁶¹ as will be explained in detail.

57. The Government affirms in principle that the Anti-Terrorism Act was not the first law to cover pre-charge detention, as the matter was previously regulated by Act No.97 of 1992, article 5 of which, in its final paragraph, permitted pre-charge detention authorized by the Public Prosecution Office for a period of seven days.⁶² Parliament explained the reason for this article at the time and highlighted its importance in terrorism cases in view of their particular character, their collective and organizational nature, and the number of offenders involved, which means that law enforcement officers must be given more time to conduct inquiries and gather evidence.⁶³

58. The overall subject of pre-charge detention was, in fact, and still is, widely controversial from two points of view. The first is that pre-charge detention infringes the rights of accused persons, flouting the presumption of innocence that they enjoy and restricting their freedom before their guilt is proved and before they are questioned. The second is that it is an urgent practical requirement necessitated by the extreme seriousness of terrorism as a criminal offence and by the nature of the offence, which has complex and intertwined organizational aspects, with terrorist organizations structured in hierarchies or clusters. It is a time-consuming process to analyse these organizations and identify their members, especially as they operate under false code names and are wary of revealing true details about themselves to their associates for fear of arrest.

59. To defeat the latter trend, a number of comparative laws established that same regime once the reality of combating terrorism and investigating terrorism offences had proved the pressing need to do so. The United Kingdom Terrorism Act passed in 2000, for instance, provides for such detention for a set period of 7 days,⁶⁴ amended in 2003 to 14 days⁶⁵ and, most recently, in 2006, to 28 days.⁶⁶ The United Kingdom legislature approved this law

⁶⁰ This article provides that: “Law enforcement officers shall inform persons detained in custody under article 40 of the present Act of the reasons for their arrest. They shall have the right to communicate with and notify a relative of their choice and to have access to a lawyer, without prejudice to the interest of gathering evidence.”

⁶¹ “During the period of custody provided for in article 40 of this Act and before the expiration of that period, law enforcement officers shall draw up a report of the procedures, take statements from the detainees and present the detainees, together with the report, to the Public Prosecution Office or the competent investigating authority for questioning within 48 hours of them being presented, following which it must order their pretrial detention or release.”

⁶² This article provides that: “If law enforcement officers have sufficient evidence to charge a person with any of the offences provided for in book II, part II, section I, of the Criminal Code, they may take appropriate precautionary measures and request the Public Prosecution Office, within a maximum of 24 hours, to authorize the arrest of the accused. In this event, and as necessitated by the requirement to investigate and protect public security, the Public Prosecution Office may authorize the arrest of the accused for a period of up to seven days. The law enforcement officers must take statements from the arrested persons and bring them before the Public Prosecution Office at the end of the period referred to in the preceding paragraph. The Public Prosecution Office must question such persons within 72 hours of them being brought before it and subsequently order their pretrial detention or their release.”

⁶³ People’s Assembly, minutes of the debate on Act No. 97 of 1992, 101st sitting, sixth session, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette). The report of the Constitutional and Legal Affairs Committee on this article stated that: “Because of the collective and organizational nature of terrorism offences and the number of those involved in them, law enforcement officers must be given more time to conduct inquiries, gather evidence, apprehend accused persons and take precautionary measures. The legislature has therefore allowed law enforcement officers, if there is sufficient evidence to charge a person with any such offence, to take appropriate precautionary measures and request the Public Prosecution Office, within a maximum of 24 hours, to authorize the arrest of the accused. In this event, and as necessitated by the requirement to investigate and protect public security, the Public Prosecution Office may authorize them to arrest the accused for a period of up to seven days, renewable for a similar period. The law enforcement officers must take statements from the accused detainees and present them, if they fail to exonerate themselves, to the Public Prosecution Office for questioning within 72 hours, following which it must order their pretrial detention or release.”

⁶⁴ Terrorism Act 2000, sect. 41 and schedule 8.

⁶⁵ Criminal Justice Act 2003.

⁶⁶ Terrorism Act 2006.

having recognized the importance of such a period of detention and its effect on the course of criminal proceedings in terrorism cases.⁶⁷ Several other comparative laws have also approved pre-charge detention in counter-terrorism situations for periods ranging from 12 days under Australian law to 7 days under Irish law and 5 days under Spanish and Russian law.⁶⁸

60. Giving effect to the fair trial rights and safeguards guaranteed by the Egyptian Constitution, and in keeping both with the relevant international covenants and instruments to which the Arab Republic of Egypt has acceded and with the comparative legislation mentioned, the Egyptian Anti-Terrorism Act deals with the matter of pre-charge detention in terrorism cases, which is regulated by the rules set out in articles 40, 41 and 42 thereof, as follows:

(a) Law enforcement officers must present to the Public Prosecution Office or to the competent investigating authority a report of the procedures followed in respect of accused persons during their 24 hours in custody, including information on the outcome of those procedures, in accordance with the general rules under the Code of Criminal Procedure, as affirmed in the first paragraph of article 40 of the Act;

(b) If it transpires from an examination of evidence gathered that there is a risk of a terrorism offence occurring, the Public Prosecution Office or the designated investigating judge – as the case may be – may, so as to counter that risk, order the detention of accused persons, before they are questioned and before they are charged, for a period of 14 days, even if not requested to do so by the entity engaged in gathering evidence, as the investigating authority is entrusted with discretion in the matter in the light of factual evidence presented to it;

(c) The detention order must be a judicial warrant issued by a judge who is, at minimum, ranked as, or equivalent in status to, an advocate general. The order must also be reasoned and state that it is motivated by a risk of terrorism and that the situation is such that it must be countered by detaining the accused. The order must furthermore be issued before expiration of the 24-hour period starting from the date of the arrest of the accused;

(d) Detained suspects must be held in a place designated by law, meaning places counted as prisons by a decision of the Minister of the Interior, such as penal institutions, custodial facilities and police cells, provided that they are normally subject to the oversight and supervision of the Public Prosecution Office;

(e) The period of detention is 14 days, starting from the time and date of issuance of the related reasoned order, which may be renewed once by a reasoned decision of a judge at the rank of advocate general, in which event the total detention period is 28 days;

(f) Law enforcement officers must inform detainees of the grounds for their detention by a reasoned decision of the Public Prosecution Office. The grounds notified to detainees are those set out by the Public Prosecution Office in its order and, at that juncture, it is for enforcement officers to communicate those grounds to detainees. The notification is made by more than one means and, in all cases, detainees are informed in writing of their rights;⁶⁹

(g) Detainees are entitled to contact a relative whom they wish to inform of their detention order and may also appoint a person to defend them, without prejudice to the interest of gathering evidence. Discretion in the matter is entrusted to the Public Prosecution Office as the issuer of the detention order and the agency responsible for the detainees;

⁶⁷ Alexander Horne and Gavin Berman, “Pre-charge detention in terrorism cases”, House of Commons Library, Home Affairs Section and Social and General Statistics Section, SN/HA/5634, 15 March 2012, p. 2.

⁶⁸ Jago Russell, *Terrorism pre-charge detention, Comparative law study*, November 2007, available at: www.statewatch.org/.../liberty-report-pre-charge-detention-comparative-law-study.pdf.

⁶⁹ Article 54 of the Constitution provides in its second paragraph that: “All persons whose freedoms have been restricted shall be immediately informed of the grounds therefor, notified of their rights in writing, and be permitted to contact their relatives and a lawyer forthwith.”

(h) The period of detention is calculated as part of any period of pretrial detention in which detainees may be placed after being questioned by the investigating authority;

(i) Detainees and interested third parties are entitled to appeal a detention order issued by the Public Prosecution Office. Such appeals are heard before a judge in accordance with the general rules on appeals against pretrial detention orders;

(j) Law enforcement officers must prepare a report on the procedures followed after detainees are arrested and during their time in custody. The report must include the most recent statements of the detainees, who have the right to remain silent while in custody.⁷⁰ In all cases, matters recorded in the report are simply for evidence-gathering purposes and establish no evidence in respect of the detainees, especially as the exercise is performed without involving the Public Prosecution Office and without informing it of the circumstances under which the report was produced. The report therefore has no decisive evidentiary value;

(k) Law enforcement officers must present detainees to the Public Prosecution Office before expiration of the period of detention and it must question them within 48 hours from the date on which they are presented to it. The 48-hour period set aside for the Public Prosecution Office to conduct the investigation starts from the hour and date when suspects are presented to it, even if the period of detention authorized by the Public Prosecution Office has not expired, as their presentation to the Public Prosecution Office by law enforcement officers before that period has expired means that the entity engaged in gathering evidence has completed its task, whereupon the grounds for issuing the detention order ceased to apply.

61. The Government affirms that all of the rights and freedoms protected and guaranteed constitutionally and by law remain in effect, without interruption, while the Anti-Terrorism Act is being applied. Article 1 of the law promulgating the Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015 provides that the Code of Criminal Procedure, which is the general law governing criminal procedures, applies in instances where a person is charged with a terrorism offence,⁷¹ as is furthermore asserted by the Anti-Terrorism Act in making provision for some of those procedures. Under article 44 of the Act, persons accused of a terrorism offence and interested third parties have the right to appeal before the competent court, without fees, against a pretrial detention order or an order to extend such detention. Under article 45, persons accused of a terrorism offence may not be searched without a reasoned judicial warrant. Article 46 provides that a reasoned judicial warrant is required to monitor or record conversations and messages received via wired, wireless or other modern means of communication; record or photograph anything taking place or being written down in private places or by way of communication or information networks or websites; or carry out other measures associated with the need for such a warrant.

62. The mandate holders who are parties to the communication expressed concern about the recent amendments made, pursuant to Act Nos. 14 and 15 of 2020, to Act No. 8 of 2015, regulating the listing of terrorist entities and terrorists, and to the Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, because they “toughen the penalties for terror-related crimes, expand the definition of financing of terrorism... include tougher punishments for those convicted of it ... even if [they do] not have a direct link to the terrorist crime, ... expand the definition of terrorist funding to include providing suspected terrorists with documents in any way or form, as well as supporting or financing the travels of an alleged terrorist” and “impose the death penalty on those found guilty of funding of terrorist groups and acts.” The Egyptian Government deeply regrets the fact that these legislative amendments are being criticized instead of being applauded and appreciated, especially as most of them came in response to binding resolutions adopted by the Security Council on the subject and as part of the commitment of Egypt to the methodology for assessing compliance with FATF standards, Egypt being a member of the MENAFATF, so as to ensure that the Egyptian legislative and executive

⁷⁰ Article 55 of the Constitution provides in its final paragraph that: “Accused persons have the right to remain silent. Any statement proven to have been made by a detainee under pressure of the kind described above, or under threat of such pressure, shall be deemed invalid and have no effect.”

⁷¹ The article provides that: “The provisions of the Anti-Terrorism Act annexed hereto shall be valid and the provisions of the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure shall apply to matters for which the present Code makes no provision.”

systems are consistent with that methodology in combating money-laundering and the financing of terrorism.

63. We shall begin by recalling the Security Council resolutions on which Egypt based those amendments, in particular with respect to including in the definition of funds in the two laws mentioned all financial assets and economic resources owned by listed terrorist entities or their members. Security Council resolution 1373 (2001), for instance, calls on all States to prevent and suppress terrorist acts, including by taking measures to prevent and suppress the financing and preparation of any acts of terrorism. Such measures include ensuring that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensuring that such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts.

64. The resolution also requests Member States to freeze funds and other financial assets, including all funds and assets of listed terrorist entities, whether owned or controlled directly by the entity, funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the entity, and other assets or funds of persons and entities acting on behalf of the entity.⁷²

65. Security Council resolution 1456 (2003) calls on all States to take urgent action to prevent and suppress all active and passive support to terrorism⁷³ and to bring to justice those who provide safe havens for terrorists.⁷⁴ Security Council resolution 2199 (2015) requires all States to ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts.⁷⁵ Security Council resolution 2370 (2017) urges Member States to undertake measures to ensure the ability to take appropriate legal actions against those who knowingly participate in providing weapons to terrorists.⁷⁶

66. The penalties for the serious offence of the financing of terrorism, even if not directly related to the terrorism offence committed, are based on Security Council resolution 2253 (2015), which recognizes the need to take measures to prevent and suppress the financing of terrorism and terrorists, even in the absence of a link to a specific terrorist act.⁷⁷ Security Council resolution 2322 (2016) reaffirms that those responsible for committing terrorist acts or otherwise responsible for terrorist acts must be held accountable.⁷⁸ It also emphasizes the importance of establishing as a serious criminal offence the wilful violation of the prohibition of the financing of terrorism or individual terrorist for any purpose, even in the absence of a direct link to a specific terrorist act.⁷⁹

67. The same criminalization is also echoed in Security Council resolution 2462 (2019), which decided that all States must establish in their domestic laws and regulations serious criminal offences sufficient to provide the ability to prosecute and penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offence the wilful provision or collection of funds, financial assets or economic resources or financial or other related services, directly or indirectly, with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, for the benefit of terrorist organizations or individual terrorist for any purpose, even in the absence of a link to a specific terrorist act.⁸⁰

68. Concerning the expansion of the definition of terrorist funding to include providing suspected terrorists with documents in any way or form, as well as supporting or financing the travels of an alleged terrorist, even if the provider has no direct link to the terrorist crime,

⁷² Para. 2 of the resolution.

⁷³ The word “planning”, according to Almaany dictionary, means thinking, contemplating and scheming, which are regarded as preparatory acts for the commission of offences.

⁷⁴ Para. 3 of the resolution.

⁷⁵ Para. 11 of the resolution.

⁷⁶ Para. 6 (a) of the resolution.

⁷⁷ P. 3 of the resolution.

⁷⁸ Para. 2 of the resolution.

⁷⁹ Para. 6 of the resolution.

⁸⁰ Para. 5 of the resolution.

we refer to the aforementioned Security Council resolution 1373 (2001), which requires States to prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents.⁸¹

69. We also refer to Security Council resolution 2396 (2016), which recalls its decision in resolution 2178 (2014) and urges Member States to implement their obligations thereunder to establish serious criminal offences regarding the travel, recruitment and financing of foreign terrorist fighters, including to ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offences sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offence. We further refer to the aforementioned Security Council resolutions 2253 (2015), 2322 (2016) and 2462 (2019), which impose an obligation to penalize the financing of terrorism, including the financing of the travel of terrorists for the purpose of committing terrorism offences abroad, even in the absence of a direct link to a specific terrorist act.

70. From all of the above, our conclusion is that the Security Council resolutions cited not only obligate States to ensure that terrorist acts of any kind are established as criminal offences in their legal systems; they also call on States to enhance the effectiveness of those systems by including punishments therein for the preparation of such acts that duly reflect their seriousness,⁸² for those who support or plan terrorist acts or provide safe havens for their perpetrators,⁸³ and for those who incite terrorist acts, by preventing the spread of extremism conducive to such acts⁸⁴ and by suppressing the financing of terrorism, even in the absence of a direct link to a terrorist act.⁸⁵ These resolutions reflect the belief of the international community that terrorist acts are so serious as to require the expansion of preventive measures to include the initial steps towards the commission of such acts. All of them urge national lawmakers to transpose their provisions into domestic laws, without prejudice to the principle of non-intervention in matters that are within the domestic jurisdiction of the State,⁸⁶ which includes the setting of penalties, the drafting of criminal legislation, and other legislative matters relating to the criminalization mechanism.

71. In addition to the above, the FATF established standards in its methodology for assessing the effectiveness of the legislative and executive systems of member States in combating money-laundering and the financing of terrorism, offences to which the Security Council directed its attention in its resolution 1373 (2001) in requiring States to take measures to prevent them.⁸⁷ As a member of the MENAFATF, Egypt was under obligation to comply fully with those standards in its amendments, whether relating to the definition of funds set out in article 1 (3) of Act No. 8 of 2015, as amended, and in article 1 (f) of Act No. 94 of 2015, as amended, or to decisions to list terrorists and prohibit their financing by any direct or indirect means under article 7 (2) (ii) of the same Act.

72. Egypt also complied with those standards in establishing the financing of terrorism as a criminal offence, even if the terrorism offence to which the financing relates is never committed and even if the financing has no direct link in the first place to terrorism offences that take place, regardless of the means of financing, be it funds, assets or other resources, and regardless of whether the parties to the offence of financing or to the offence being financed are in or outside Egyptian territory. The offence of financing terrorism includes financing the travel of terrorists for the purpose of committing terrorism offences outside Egyptian territory or of planning, preparing or training for such offences. Explicit provision

⁸¹ Para. 2 (g) of the resolution.

⁸² Security Council resolution 1373 (2001).

⁸³ Security Council resolution 1456 (2003).

⁸⁴ Security Council resolution 1624 (2005).

⁸⁵ Security Council resolution 2253 (2015).

⁸⁶ Article 2 (7) of the Charter of the United Nations provides that: "Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII."

⁸⁷ Security Council resolution 1373 (2001).

is made for the criminal responsibility of legal persons, especially companies, who commit any of these offences.

73. Furthermore, and similarly in line with the FATF international standards, the amendments mentioned mitigate the consequences of being listed as a terrorist entity or terrorist and take into account the rights of bona fide third parties. The second paragraph added to article 6 of Act No. 8 of 2015, for instance, allows persons listed as terrorists to appeal against their listing and request the delisting of certain amounts of frozen assets in order to meet their expenses for food, medicine, medical treatment and other items. The final paragraph added to article 7 of the same Act also expressly provides that the rights of bona fide third parties must be observed when enforcing the consequences of the publication of decisions made in accordance with the provisions of that article to list individuals or entities.

74. The amendment also took into account the rights of bona fide third parties with respect to the enforcement of forfeiture rulings made pursuant to the first paragraph of article 39 of Act No. 94 of 2015 by adding to the article a new paragraph that imposes an additional fine equivalent to the value of funds or assets used, or set aside for use, in a terrorist act in the event of disposal of such funds or assets to bona fide third parties.

75. The joint communication indicates that the aforementioned legislative amendments increase the penalty up to death. The application of the death penalty, however, is a judicial and legislative matter that falls within the scope of the sovereignty and domestic affairs of States,⁸⁸ provided that the established general safeguards guaranteeing justice are observed, that the penalty is carried out humanely and that, together with the other conditions laid down in article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, it is imposed only for the most serious offences and only on persons over 18 years of age pursuant to a final judgement rendered by a competent court. Its application must be viewed in the light of a multitude of determinants associated with a society's specificities, cultures and traditions and in no case, therefore, should alien concepts be imposed on peoples and sovereign States. Its application also remains subject to a series of local debates taking place across the country following consideration of the impact that abolition or suspension of the penalty would have on the rights of victims, on effective redress for victims and on victims' perception of adequate compensation, as well as on the incidence of serious offences and on public safety and security.

76. Egyptian law has taken great care over this penalty, surrounding it with a number of safeguards that strike a balance between the right of the public to general deterrence and the right of the individual to life. It also requires the application of all fair trial standards and upholds the right of convicted persons not to be subjected to any abuse or cruel treatment, in line with paragraph 16 of general comment No. 36 adopted by the Human Rights Committee. The law further states that the psychological and ideological circumstances and needs of persons sentenced to death must be considered before the penalty is carried out.⁸⁹

⁸⁸ Article 2 (7) of the Charter of the United Nations.

⁸⁹ The main safeguards established by Egyptian law for imposition of the death penalty are:

- The death penalty is reserved for the most serious and most heinous offences, all of them felonies, meaning that the accused enjoys established trial safeguards before the criminal court as provided in articles 366 to 397 of the Code of Criminal Procedure;
- A sentence of death may be pronounced only by a consensus of the court's judges, pursuant to article 381 of the Code of Criminal Procedure and contrary to the general rule that sentencing is decided by a majority of those judges. The legislature has therefore deliberately surrounded the death penalty with a procedural safeguard guaranteeing that the sentence is pronounced with utter certainty and in the firm belief that the offender committed the offence, that the evidence is complete, and that due process has been followed. If any of the court judges has doubts over any of the above, the accused is not sentenced to death;
- The Public Prosecution Office is required to refer cases of persons sentenced to death to the Court of Cassation, even if such persons do not appeal against the criminal court's decision, in accordance with article 46 of Act No. 57 of 1959 concerning the circumstances and procedures for lodging appeals before the Court of Cassation. This is to allow the Court of Cassation, which sits at the top of

77. On the basis of the foregoing, Act No. 8 of 2015, regulating the listing of terrorist entities and terrorists, was amended, together with the Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, pursuant to Act Nos. 14 and 15 of 2020, in response to the international obligations of the Arab Republic of Egypt, as mentioned earlier, and in recognition of the seriousness of terrorism offences and their adverse impact on the country's security and safety.

78. In the light of all of the above, the Government has no reply to the claims made in the joint communication other than to say that the mandate holders involved in preparing the communication should read more carefully the Security Council resolutions on counter-terrorism, whether those cited or others, in order to acquaint themselves with their binding provisions. They should also do the same with the recommendations received by the Arab Republic of Egypt concerning its system for countering money-laundering and the financing of terrorism before proceeding to criticize that system. It is incomprehensible and consequently unacceptable that the Arab Republic of Egypt should be criticized for implementing its aforesaid obligations and attacked on the basis of the claims made in the communication that is the subject of this reply.

79. Despite the appalling terrorist incidents to which Egypt has been subjected, as mentioned earlier, its legislative approach to dealing with terrorism has been remarkably balanced, as is best evidenced by comparative legal systems. All States have been quick to legislate appropriately to counter the risks to their national security and safety and to the safety of their citizens, as the right to life is the primordial human right and the international legislative work undertaken impresses upon States the importance of protecting the rights of

the judicial hierarchy, to verify that the death sentence has been handed down in conformity with the law;

- The Minister of Justice is required to submit the court records containing the final sentence of death to the President of the Republic, who may exercise his right to pardon the offender or commute the sentence, in accordance with article 470 of the Code of Criminal Procedure;
- The counsel for the accused must attend before the Public Prosecution Office and be present at trial, in accordance with articles 275 and 376 of the Code of Criminal Procedure;
- It is prohibited to impose a death sentence on accused persons who were below 18 years of age at the time of the commission of the offence, in accordance with article 111 of the Children's Act No. 12 of 1996, as amended by Act No. 126 of 2008;
- A sentence of death handed down to a pregnant woman must be suspended until two years after she has given birth, in accordance with article 68 of the Prisons Regulation Act No. 396 of 1956, as amended by Act No. 106 of 2015;
- It is prohibited to carry out a sentence of death on an official holiday or on a religious holiday of the convicted person, in accordance with article 475 of the Code of Criminal Procedure;
- Persons sentenced to death have the right to be visited by family members or clergy, if they so wish, in accordance with article 472 of the same Code, and the relatives of those persons may visit them on the appointed day of execution in a place other than the place of execution. If persons sentenced to death are required by their religion to make a confession or perform other religious duties before death, steps must be taken to facilitate a visit by a cleric;
- In accordance with article 474 of the Code of Criminal Procedure, death sentences must be carried out under the supervision of a deputy of the Prosecutor General and in the presence of the prison governor. A physician must also be present to ensure proper handling of the person's body before and after the execution and to facilitate the execution so as to prevent prolonged pain;
- The defence counsel for the convicted person must be authorized to attend the execution and, together with the charge on which the person was convicted, the death sentence must be read out in the place of execution and within the hearing of those present. The deputy of the Prosecutor General must document any statement that the convicted person wishes to make and, after the sentence has been carried out, must also document the physician's certification of death and of the time of death, in accordance with article 474 of the same Code;
- The State is obligated to bury the corpse of a person sentenced to death at its expense, unless relatives of the person ask to carry out the burial. The burial must be performed without ceremony, in accordance with article 477 of the Code.

victims of terrorism, of involving victims in criminal proceedings, and of developing comprehensive programmes offering adequate and effective remedies for victims. Such programmes include the efficient criminal prosecution of alleged offenders, which is a crucial factor in reducing the perception of victimization and the possibility of impunity for perpetrators of terrorist acts.⁹⁰ The examples cited from those comparative legal systems may expose discrimination and double standards practised by specific States in relation to this topic.

80. In 1992, in order to counter terrorism and safeguard the unity of its territory, the United Kingdom promulgated the Civil Authorities Act, which conferred on the authorities exceptional and absolute powers, such as the power to impose curfews, proscribe organizations, censor all audiovisual and print media, prohibit gatherings, marches and meetings, restrict residency, and arrest and question suspects without charge. It also authorized the Secretary of State for the Home Department to arrest any person deemed to constitute a threat to public security.⁹¹ Last but not least, it allowed trials with no jury, in contravention of the United Kingdom justice system in force.⁹² This law remained in effect until 1973.⁹³

81. In 2000, the United Kingdom Terrorism Act⁹⁴ was passed. It defined terrorism as “the use or threat of action where the use or threat is designed to influence the government or an international governmental organization or to intimidate the public or a section of the public, and where the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious, racial or ideological cause.” It stated that such action fell within that definition if it “involves serious violence against a person, involves serious damage to property, endangers a person’s life, creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.” This law was the butt of numerous criticisms, among them its failure to enumerate actions that could be deemed exclusive to terrorism, thereby opening the door for law enforcement officers to use the powers vested in them under the Act when faced with actions of a kind that might not be considered terrorist actions.

82. This law also conferred exceptional powers on the authorities for countering terrorism as a particular type of offence. It criminalized the possession of an article for a purpose connected with the commission or preparation of an act of terrorism, regardless of the motive of the person concerned for possessing that article.⁹⁵ It also authorized police officers to stop and search any person, even if not a suspect.⁹⁶ Some are of the view that this law encroached on rights and freedoms, including the right of expression, the right to privacy and the right to a fair trial. Some sections of the law were challenged before the country’s courts, with the Lords of Appeal concluding that it was consistent with articles 5 and 8 of the European Convention on Human Rights, which deal with the right to liberty and security and the right to respect for private and family life.⁹⁷

83. In 2001, in the aftermath of the events of 11 September, the United Kingdom promulgated the Anti-Terrorism, Crime and Security Act, as the legislature believed that the counter-terrorism laws in place at the time were incapable of tackling the rise of the new

⁹⁰ *The criminal justice response to support victims of acts of terrorism*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations, Geneva, 2012, p.1, available at: <https://www.unodc.org/.../terrorism/...victims...terrorism/Arabic.pdf>.

⁹¹ Regulations for Peace and Order in Northern Ireland, Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland), 1922.

⁹² Named Diplock courts after Lord Diplock, who proposed their establishment, these courts were set up in 1973 to prosecute persons charged with terrorism and were considered exceptional because they had no jury, thereby running counter to the Anglo-Saxon system in force in the United Kingdom, under which the jury is an essential component of a criminal trial.

⁹³ It was replaced by the Northern Ireland (Emergency Provisions) Act of 1973.

⁹⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>.

⁹⁵ Sect. 57 (1) of the Act.

⁹⁶ Sects. 44 to 47 of the Act.

⁹⁷ [2006] UKHL 12, Opinion of the Lords of Appeal for the Judgement in the Cause – *R (on the application of Gillan (FC) and another (FC)) (Appellants) v. Commissioner of Police for the Metropolis and another (Respondents)*, para. 25.

terrorism, which differed in terms of the magnitude and destructive power of its attacks. Thanks to the development of its planning and preparation methods, its operations were also more complex and therefore difficult to uncover. This law vested in the authorities a number of exceptional powers, including the right to intern foreign suspects indefinitely without trial.⁹⁸

84. In response to the attacks against the United Kingdom on 7 July 2005, the legislature passed the Terrorism Act of 2006, which covered additional terrorism offences and also amended sections of the Terrorism Act of 2000. The most striking amendments were those extending the period of a suspect's detention without charge to 28 days, instead of 14 days, and prohibiting the publication of statements likely to be understood as encouragement to terrorism. The law gives no decisive indication of the content of such statements and does not require persons in possession of them to have a criminal motive for the offence to be established.

85. In the United States, after the Oklahoma bombings, the country's legislature promulgated the Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996,⁹⁹ which restricted persons convicted in terrorism cases in their right of recourse to what in Anglo-Saxon law is known as habeas corpus.¹⁰⁰ This law was mainly intended to expedite the enforcement of sentences of death and imprisonment handed down to suspects in terrorism operations by derogating from that right so that judgements would become final and enforceable.¹⁰¹

86. Next to be enacted, in 2001, was the law on "uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism,"¹⁰² which provides for exceptional powers, including the power to detain an alien indefinitely if the alien is believed to pose a danger to national security or public safety,¹⁰³ the power to search homes and work premises without the owner's knowledge or consent,¹⁰⁴ and the power to access and monitor means of communication without a judicial warrant.¹⁰⁵

87. This Act defines terrorism as "activities that involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State" if they "appear to be intended to intimidate or coerce a civilian population; to influence the policy of a government by intimidation or coercion; to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping."¹⁰⁶ Clearly, this definition comprises some broad terms that are likely to include acts that cannot, in truth, be considered to fall within the scope of terrorism. The American Civil Liberties Union commented that the definition of terrorism in this law was broad enough to encompass the activities of several prominent activist campaigns and organizations.¹⁰⁷

88. The comparative legislation mentioned also covers the offence of direct or indirect incitement to commit a terrorist crime, even if the crime incited is not committed, and furthermore establishes as a criminal offence the preparation of a terrorist crime and acts that

⁹⁸ <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/uk-anti-terrorism-laws-fresh-call-repeal-emergency-internmentpowers> – Report of Amnesty International, published in 2003, which called on the United Kingdom to repeal the Terrorism Act passed in 2001 because it gave the authorities absolute power to detain suspects indefinitely and use information extracted under torture. It should be noted that the section on the arrest of suspects was removed in 2005.

⁹⁹ Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA).

¹⁰⁰ A legal system in force in the United States that gives convicted persons and persons in custody on probable cause the right to appear before a court for it to consider the legality of the judgement or decision to detain them. A habeas corpus petition proceeds as a civil action against whomever holds the suspect in custody.

¹⁰¹ Benjamin R. Orye III, "The failure of words: Habeas corpus reform, the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, and when a judgment of conviction becomes final for the purposes of 28 U.S.C. 2255(1)", 44 Wm. & Mary L. Rev. 441 (2002).

¹⁰² The USA Patriot Act.

¹⁰³ *Id.* at sect. 412.

¹⁰⁴ *Id.* at sect. 213.

¹⁰⁵ *Id.* at sect. 215.

¹⁰⁶ *Id.* at sect. 802.

¹⁰⁷ American Civil Liberties Union, "How the USA Patriot Act redefines 'domestic terrorism'", found at: <https://www.aclu.org/other/how-usa-patriot-act-redefines-domestic-terrorism>.

facilitate or complete such a crime. Anyone within the United States who threatens, attempts or conspires to commit a terrorism offence is liable to imprisonment for a term of up to life or, if the offence is completed, to the prescribed punishment for the offence, which could be the death penalty.¹⁰⁸ A sentence of death is applied to such offences, which are federal offences, even if they are committed in a state where the sentence is not initially applied. The law also punishes anyone who merely threatens to commit a terrorism offence with imprisonment for a term of up to 10 years.¹⁰⁹

89. In one of its opinions, the United States Supreme Court identifies four types of support for terrorism that constitute an offence: 1) training; 2) expert advice or assistance; 3) providing a service; and 4) providing personnel.¹¹⁰ All of these acts are punishable by United States law, even if no terrorist acts occur.¹¹¹

90. The United Kingdom also took the same route. Under its legal system, the mere act of preparing to carry out a terrorist crime is a criminal offence punishable by imprisonment for a term of up to life (the maximum penalty in the country's criminal laws).¹¹² The law also punishes with that same penalty anyone who does any act with intent to cause, or conspires to cause, by an explosive substance an explosion of a nature likely to endanger life or cause serious injury to property, as well as anyone who makes, has under his or her control or possesses an explosive substance, whether or not an explosion takes place or a person is injured or damages occur.¹¹³

91. The law punishes anyone who publishes a statement intended as a direct or indirect encouragement or other inducement to the public to the commission, preparation or instigation of acts or terrorism with imprisonment for a term of up to 15 years.¹¹⁴ The law also punishes with imprisonment for a term of up to 10 years anyone who does not disclose as soon as reasonably practicable information that he or she knows or believes might be of material assistance in preventing the commission by another person of an act of terrorism or in securing the apprehension, prosecution or conviction of another person for an offence involving the commission, preparation or instigation of an act of terrorism.¹¹⁵

II. Act No. 8 of 2015 regulating the listing of terrorist entities and terrorists, as amended

92. The joint communication indicates that Act No. 8 of 2015 regulating the listing of terrorist entities and terrorists, as amended, adopts a broad definition of a terrorist and of a terrorist entity and that individuals and entities may be labelled as "terrorist" for three years, renewable without any substantiating evidence and without a conviction for a terrorist crime. It also states that, as a result of this labelling, companies may be dissolved, assets frozen and individuals denied their political rights and access to employment in public service, with legitimate activities, including the exercise of fundamental freedoms, punished and without there being any legal means in place for removal of the label. Some of these assertions are misguided and others require clarification.

93. First of all, Act No. 8 of 2015 was greatly overdue. In their fight against terrorism, the majority of countries around the world had enacted laws providing for the criminalization and punishment of terrorism, together with laws and regulations governing the listing of terrorist entities and terrorism and setting out the related conditions and procedures, the

¹⁰⁸ 18 U.S. Code § 2332b, Acts of terrorism transcending national boundaries, (a) (2) (c) and (f).

¹⁰⁹ *Id.* at (c) and (g).

¹¹⁰ *Holder, Attorney General, et al. v Humanitarian Law Project, et al.*, (2010).

¹¹¹ 18 U.S.C. § 2339A: Material support for terrorists is punishable by imprisonment for a term of up to 15 years, without there being any requirement for a terrorist act to have occurred; 18 U.S.C. § 2339A: Anyone who harbours or conceals any person who he or she knows, or has reasonable grounds to believe, has committed, or is about to commit, a terrorist act is imprisoned for up to 10 years; and 18 U.S.C. § 2339C: The financing of terrorism is punishable by imprisonment for a period of up to 10 years.

¹¹² United Kingdom Terrorism Act 2006, preparation of terrorist acts.

¹¹³ Explosive Substances Act 1883, sect. 3.

¹¹⁴ Terrorism Act 2006, encouragement etc. of terrorism.

¹¹⁵ Terrorism Act 2000, sect. 38B.

consequences of being listed and the means of appeal against listing decisions. Counter-terrorism provisions formed a part of the Egyptian legislative structure before the Anti-Terrorism Act existed, having been added to the Criminal Code pursuant to Act No. 97 of 1992, as mentioned earlier. Provisions regulating terrorism lists formed no part of that structure, however, with the result that foreign States were designating Egyptian terrorist groups as terrorists and terrorist entities at a time when Egypt was unable to make any designations because legislation on the subject was non-existent. The Islamic Group, for example, was designated as a terrorist entity by the United States of America after the events in Luxor in 1997.¹¹⁶ It was also listed by the United Kingdom and other States but not by Egypt for the above reason, even though Egypt was a target for the group's crimes.

94. The aforesaid law was therefore enacted and required the Public Prosecution Office to establish two lists – a list of terrorist entities and a list of terrorists – that it would use for designating terrorist entities and terrorists. There are two completely separate types of designations in these two lists. The first type is where, pursuant to a final criminal judgement, a person or entity has been given a terrorism designation as a form of ancillary or mandatory supplementary punishment. The second type is where the chambers of the competent criminal court make a reasoned decision within the statutory period in support of an application by the Prosecutor General to make such a designation.

95. Concerning the first type, the Anti-Terrorism Act includes an ancillary penalty for entities and individuals having received a final criminal conviction for terrorism offences. That penalty is the inclusion of their names in the lists of terrorist entities and terrorists. As the entity concerned with the enforcement of criminal judgements, the Public Prosecution Office is required to enforce the penalty pursuant to the second paragraph of article 39 of the Anti-Terrorism Act, which provides that an entity or person convicted of a terrorism offence must be listed.¹¹⁷ Hence, the trial judge, if convicting, must order that listing, failing which it is imposed by force of law as an ancillary penalty. For its part, the Public Prosecution Office must list all entities and accused persons finally convicted of a terrorism offence. It is as a result of this conviction that the terrorism designation is established in their respect.¹¹⁸

¹¹⁶ Foreign Terrorist Organizations (FTO) list. Name: *Gama'a al-Islamiyya* (Islamic Group) (IG), date designated: 10 August 1997. List available at the official site of the United States Department of State, <https://www.state.gov/jct/rls/other/des/123085.htm>.

¹¹⁷ Added by article 6 of Act No. 11 of 2017, published in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 17, on 27 April 2017. It provides that: "On handing down a conviction, the court shall also order the forfeiture of any asset proven to have been allocated for terrorist activities and the inclusion of the convicted persons and the entity to which they belong in the lists provided for in Act No. 8 of 2015."

¹¹⁸ Article 1 (c) of the Anti-Terrorism Act defines a terrorism offence as any of the offences provided for in the Act and any felony or misdemeanour committed by using a means of terrorism or with the intent to achieve or carry out a terrorist purpose or with the intent to advocate or threaten the commission of any of the said offences, without prejudice to the provisions of the Criminal Code. Article 2 of the Act defines a terrorist act as "any use of force, violence, threat or intimidation, in or outside the country, that is intended to prejudice public order; endanger the safety, interests or security of the public; harm or terrorize individuals; jeopardize their lives, freedoms, public or private rights or security or other freedoms or rights guaranteed by the Constitution and law; undermine national unity, social peace or national security; cause harm to the environment, natural resources, assets or antiquities; damage buildings or public or private property or lead to their occupation or seizure; prevent public authorities or entities, judicial bodies, government departments, local units, places of worship, hospitals, educational institutions and facilities, diplomatic and consular missions or in-country offices of regional and international organizations from performing their work or all or some of their activities, or impede or thwart such work or activities; or hinder the application of any provision of the Constitution or of laws or regulations; and any conduct that is intended to achieve any of the purposes set out in paragraph 1 of the present article or to prepare or incite acts to that end if it is such as to harm communications, information systems, financial or banking systems, the national economy, reserves of energy, goods, food, water or their safety, or medical services in disasters and crises." In its second paragraph, article 1 of the law regulating the listing of terrorist entities and terrorists defines a terrorist as "any natural person who commits or attempts to commit, or instigates, threatens or plans, in or outside the country, a terrorism offence by any means, even if individually, or who contributes to such an offence as part of a joint criminal enterprise or commands, leads, runs, establishes, founds or participates in the membership of any terrorist entity provided for in article 1 of this Act or finances such entity or knowingly contributes to its activity." A person designated as a terrorist is therefore any person who

96. Building on the above, the listing of terrorist entities and terrorists is in that case based on conclusive evidence that was persuasive to the court and led to the conviction. To avoid conflict between judgements that may be rendered in appeals against final decisions establishing such designations and judgements that may be rendered in appeals against a listing decision, the latter appeals are subject to the rules on appeals against an original final decision to convict and apply the terrorism designation. If an appeal against the original decision is admitted, the listing is consequently revoked and the Public Prosecution Office must automatically delist the entity or person, as the reason for their listing no longer exists. If the appeal is rejected, the concerned parties have had their opportunity to appeal. It is therefore clearly incorrect for the joint communication to state that inclusion on the said lists is renewable without substantiating evidence and that there are no legal means in place for removal of the terrorism designation.

97. The second type of designation, which involves being listed as a terrorist entity or terrorist as a precautionary measure, is regulated by article 3 of the said Act.¹¹⁹ This measure entails no criminal penalty and does not result from an offence established by a final criminal judgement. Rather, it is a precautionary and temporary measure justified by the records and taken in view of the immense seriousness of terrorism offences and the need to address them.

98. While there may be irrefutable evidence to establish that terrorist entities or terrorists listed under the second type of designation have committed a terrorism offence, the case in which they are accused may still be at the investigation stage and may not yet have been transmitted to the court for the pronouncement of a final criminal conviction on the basis of their listing under the first type of designation mentioned. Such evidence may also be in the process of being compiled if the case is at the evidence-gathering and preliminary investigation stages. Inquiries or information available may, however, indicate that the entity or person has committed a terrorism offence.

99. In that event, law enforcement agencies have but two options. The first is to wait, without taking any action, until the case is referred to the court for consideration of its merits and, if the court ultimately decides to convict, until the listing is made under the first type of designation explained above. During that period, which could stretch to a few years, there is the potential for a great deal of irreparable damage to occur, given the seriousness of terrorism offences, the number of parties involved, and new technological developments that might make it possible to erase evidence, smuggle funds and so on. This could be described as complacency on the part of law enforcement authorities in performing their counter-terrorism role and as a violation of many of the binding Security Council resolutions adopted on the subject, as will be explained.

commits one of the offences provided for in the Anti-Terrorism Act or who engages in an activity provided for in the above article. The same applies to a terrorist entity as defined in the first paragraph of article 1.

¹¹⁹ This article, as amended by article 3 of Act No. 11 of 2017 promulgated on 27 April 2017, provides that: "One or more of the criminal chambers of the Cairo Court of Appeals, as determined annually by the plenum of the court, shall be competent to hear applications for the listing of terrorist entities and terrorists. Listing applications shall be submitted by the Prosecutor General to the competent circuit, together with substantiating investigative materials, documents, inquiry findings and information. Applications for the listing of entities and persons whose activities are not directed at the Arab Republic of Egypt shall be submitted on the basis of a request made to the Prosecutor General by the Ministry of Foreign Affairs, in conjunction with the Ministry of Justice, or by State security agencies to the Prosecutor General. The competent circuit shall make a reasoned decision on a listing application within seven days of the date when it is submitted together with the necessary documents." Before it was amended, the article provided that: "One or more of the criminal chambers of the Cairo Court of Appeals, as determined annually by the plenum of the court, shall be competent to hear applications for the listing of terrorist entities and terrorists. Listing applications shall be submitted by the Prosecutor General to the competent circuit, together with substantiating investigative materials and documents. Applications for the listing of entities and persons whose activities are not directed at the Arab Republic of Egypt shall be submitted on the basis of a request made to the Prosecutor General by the Ministry of Foreign Affairs, in conjunction with the Ministry of Justice, or by State security agencies to the Prosecutor General. The competent circuit shall make a reasoned decision on a listing application within seven days of the date when it is submitted together with the necessary documents."

100. The second option is a temporary listing on the basis of available evidence, documents, inquiries or information with which the Prosecutor General is satisfied. In that event, he – and he alone – requests the criminal chamber of the competent court to order the temporary listing of an entity or person until a final criminal judgement confirming the terrorism designation of such entity or person is pronounced. The process is regulated by Egyptian law in line with the above-mentioned considerations and in fulfilment of international counter-terrorism obligations. Inclusion on the lists of terrorist entities and terrorists is, in this case, a precautionary measure warranted by the seriousness of terrorist crime.

101. The regulation of this type of listing under Egyptian law is echoed in Security Council resolution 1372 (2001), which requires all States to freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities.¹²⁰

102. Pursuant to that resolution, the Security Council decided to establish a Committee of the Security Council to monitor its implementation,¹²¹ which was subsequently named the Counter-Terrorism Committee and assigned a variety of tasks. In particular, the Committee is mandated to oversee the implementation of sanctions measures; designate individuals and entities who meet the listing criteria set out in the relevant resolutions; consider and decide upon notifications and requests for exemptions from sanctions measures; and report annually to the Security Council on the implementation of sanctions measures.¹²² The Committee has identified information that States must provide if they wish to list anyone linked with terrorist groups concerning which the Security Council has adopted resolutions. The Committee has produced forms for providing such information, including a form for listing of individuals,¹²³ a form for listing of groups,¹²⁴ and a form for listing of entities.¹²⁵

103. The approach of Egyptian law to the second type of designation is supported by Security Council resolutions 1988 (2011) and 2253 (2015), both of which deal with the listing of terrorist entities and terrorists, with the second also establishing criteria for sanctions listings.

104. That approach is furthermore consistent with the view taken by United Nations Office on Drugs and Crime, in one of its publications,¹²⁶ that when the activities of suspect persons are potentially dangerous, but insufficient evidence exists to permit a successful prosecution, the authorities must either wait passively or adopt proactive measures and that passively watching poses the risk that a plot exists and will progress to a violent conclusion without the knowledge of the watchers.

105. In terms of comparative law, the approach also aligns with section 83.05 of the Canadian Criminal Code regulating the listing of terrorist entities and terrorists, which is by a decision of the competent Governor. An application for a judicial review of the decision may be made to the competent court within 60 days and the judge may receive into evidence anything that, in the opinion of the judge, is reliable and appropriate, even if it would not otherwise be admissible under Canadian law, and may base his or her final decision on that

¹²⁰ Para. 1 (c) of the resolution.

¹²¹ Para. 6 (2) of the resolution.

¹²² <https://www.un.org/securitycouncil/ar/sanctions/1267#work%20and%20mandate>.

¹²³ https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/standard_form_for_individuals_-en.pdf.

¹²⁴ https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/standard_form_for_groups_-en.pdf.

¹²⁵ https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/standard_form_for_entities_and_undertakings_-en.pdf.

¹²⁶ *Preventing terrorist acts: A criminal justice strategy integrating rule of law standards in implementation of United Nations anti-terrorism instruments*, Terrorism Prevention Branch, 2006. <https://www.unodc.org/pdf/Preventing%20Terrorist%20Acts%20Arabic%20V0652888.pdf>.

evidence.¹²⁷ The European Court of Human Rights has also held that the European Convention on Human Rights does not preclude reliance, at the investigation stage, on sources such as anonymous informants.¹²⁸

106. At the national level, the matter of the legality of this precautionary measure was brought before the Court of Cassation, it being the country's highest criminal court, which concluded that the measure is legal and found it to be a type of precautionary measure intended by the legislature to suppress and reduce terrorist crime and prevent its occurrence.¹²⁹ The court also rejected the description of it as a criminal penalty because, as a measure applied by force of law, it lacks the qualifying features and its consequences are the same for any listed entity or individual.¹³⁰ For the application of precautionary measures in general, the court required there to be reasonable evidence to believe that an offence had occurred and that it was committed by the suspect.¹³¹

107. For its part, the Supreme Constitutional Court has affirmed the legality of precautionary measures, subject to the general rule that they must be applied only pursuant to a judicial decision or order made in respect of persons who show signs of posing a criminal threat to the public. Its view therefore is that intrusive social defence measures should not be used for dealing with individuals who have committed no offence or who show no signs of posing a criminal threat.¹³²

108. The joint communication states that listings are renewable without substantiating evidence but cites no specific instances to evidence its statement, which is therefore anecdotal and cannot be addressed or replied to fully. The Government appeals to the mandate holders to provide names and figures for the cases to which it refers so as to facilitate a reply.

109. In the meantime, the Government emphasizes overall that the Court of Cassation, in its above-mentioned capacity, keeps track of the reasons on which precautionary listings are based, including evidence, documents, inquiries and information, to ensure that they are serious and justify the legitimacy of taking such action. It has ruled that, in order to give a reasoned decision to list terrorist entities or persons, the criminal court must be convinced that the application by the Prosecutor General to list an entity is serious and, in particular, that the documents accompanying the application, most importantly final court judgements, are similarly serious.¹³³ Also as part of its monitoring, the court has, on the other hand, revoked a listing decision because permissible grounds for it were lacking, in that it omitted to include the date when the application was submitted to the chamber and contained no details of the investigative materials, substantiating documents and reasoning for the application.¹³⁴

110. Overall, the Court of Cassation, in overseeing the application of the law and access to fair trial safeguards in criminal cases, has overturned a number of convictions for terrorism offences on grounds relating to such safeguards¹³⁵ or on formal or other grounds brought to light.¹³⁶

111. The claim made in joint communication that there is no legal method in place for removing names from the lists of terrorist entities and terrorists is untrue. In view of the significant consequences for rights and freedoms that listings have, the law establishes that the Public Prosecution Office and concerned parties have the right to appeal against a

¹²⁷ <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-14.html>.

¹²⁸ *Doorson vs the Netherlands* (Application No. 20524/92), March 1996, para. 69.

¹²⁹ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1 (terrorist entities), judicial year 2017, session of 20 May 2017.

¹³⁰ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1, judicial year 88, session of 26 November 2018.

¹³¹ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1887, judicial year 7, session of 20 December 1937, Technical Bureau 4 (Omar collection), pt. 1, p. 119.

¹³² Supreme Constitutional Court, appeal No. 49, judicial year 28, session of 1 April 2017, p.12.

¹³³ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1, judicial year 2016, session of 27 November 2016.

¹³⁴ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1, judicial year 2016, session of 27 November 2016.

¹³⁵ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 21819, judicial year 85, 3 December 2015.

¹³⁶ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 22647, judicial year 84, 18 November 2015; appeal No. 8201, judicial year 85, 8 January 2017; appeal No. 15357, judicial year 86, 19 March 2018; appeal No. 2526, judicial year 85, 5 March 2016; appeal No. 27017, judicial year 84, 11 February 2015.

decision to list a terrorist entity or a terrorist. An appeal by an entity is filed by its legal representative or responsible person and an appeal by an individual is filed personally or by his or her representative, as provided in article 6 of the law regulating the listing of terrorist entities and terrorists.¹³⁷ The appeal is heard before a criminal chamber of the Court of Cassation and must be decided within 60 days of the date of publication of the listing decision in the Official Gazette. This method of appeal has been utilized on many occasions.¹³⁸

112. Lastly, Egyptian law provides not only for the listing of terrorist entities and terrorists having committed terrorism offences within the country but also permits the listing of terrorist entities and terrorists involved in terrorism offences not directed at Egypt. Egypt is thus fulfilling the international obligations incumbent on it in this sphere.¹³⁹

III. The State of Emergency Act No. 162 of 1958

113. The joint communication makes several claims about this Act and the effects of its application, such as that the state of emergency declared in the Arab Republic of Egypt in 2017 has since been renewed so often as to be permanent and that the powers extended under the Act to the President and law enforcement agencies are so broadly defined that their exercise results in human rights violations. The communication refers to the comment of the former United Nations High Commissioner for Human Rights that Egypt had used the state of emergency and laws to justify the systematic silencing of civil society and closure of civil space, under the guise of countering terrorism.¹⁴⁰ Lastly, the mandate holders who joined in preparing the communication express their concern at the situation in North Sinai and at the grievous effects of the State of Emergency Act and terrorist-related laws on social and economic rights.

114. The Egyptian Government maintains in essence that any form of legally unjustified deprivation of liberty is prohibited in all circumstances, even under a state of emergency, and that public rights and freedoms remain guaranteed in principle. It also recalls that the declaration of a state of emergency is not in itself a measure that infringes human rights when there is a legitimate need to make such a declaration and when the exceptional powers granted to the ruling authority in a state of emergency are exercised non-arbitrarily. As much is confirmed by the International Covenant on Civil and Political Rights, article 4 of which permits States in public emergencies to take exceptional measures derogating from their

¹³⁷ This article, as amended by Act No. 14 of 2020, provides that: "Concerned parties and the Public Prosecution Office may appeal against a decision for inclusion on either of the said two lists within 60 days from the date when the decision was disseminated before the criminal chamber of the Court of Cassation determined annually by the plenum of the court, in accordance with the usual appeal procedures. The concerned parties may include in the appeal a request for the delisting of certain amounts of frozen funds or other assets in order to meet their expenses for food, medicine, medical treatment and other items."

¹³⁸ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1, judicial year 2015, 2 September 2015; appeal No. 1, judicial year 2016, 27 November 2016; appeal No. 1, judicial year 2017, 20 May 2017; appeal No. 2, judicial year 2016, 2 April 2017; and appeal No. 3, judicial year 2016, 9 April 2017.

¹³⁹ Report of the Secretary-General on technical assistance in implementing the international conventions and protocols related to terrorism (A/67/158), sixty-seventh session of the General Assembly of the United Nations, item 106 of the preliminary list, 19 June 2012; and the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, adopted by General Assembly resolution 60/288 on 20 September 2006, sixtieth-session, items 46 and 120 of the agenda, which urges all Member States to pursue international security and judicial cooperation in order to counter terrorism and is available at: <http://www.un.org/arabic/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>.

¹⁴⁰ To read the full comment of the United Nations High Commissioner for Human Rights, see: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22044&LangID=E>.

obligations under the Covenant,¹⁴¹ and by the European Convention on Human Rights,¹⁴² the American Convention on Human Rights¹⁴³ and the European Social Charter,¹⁴⁴ all of which affirm the same principle.

115. The matter of the constitutionality of the State of Emergency Act was brought before the Supreme Constitutional Court, which concluded that the Act was constitutional and ruled that a state of emergency is declared only to confront serious threats to the national interest. Measures normally taken by the State are not always suited to that situation, which therefore calls for emergency measures appropriate to its nature and extent and deemed necessary to address its consequences.¹⁴⁵ A state of emergency is therefore a special regime designed to support the executive and provide it with specific mechanisms for limiting public rights and freedoms in order to tackle emergency circumstances that jeopardize public safety or national security, such as war, external threats, internal unrest, outbreaks of infectious disease or similar events connected with public safety and national security. As such, the regime is but an exceptional one with a specific objective. Its application cannot be broadened and its provisions must always be interpreted narrowly,¹⁴⁶ the more so as the enactment of an emergency law on the basis of a constitutional provision does not give the green light for such law to override the remaining constitutional provisions. The nub of this ruling, therefore, is that there are no longer any administrative detention orders¹⁴⁷ and that imprisonment is now based solely on a judicial decision.

116. In reply to the remarks in the joint communication, the Egyptian Government directs attention to the international instruments mentioned and to general comment No. 29 adopted by the treaty committee concerned with following up the implementation of the obligations of States under the International Covenant on Civil and Political Rights, covering the safeguards to be provided whenever States take exceptional measures during a state of emergency, which must be proclaimed by the legislative method and have been precipitated by a crisis that threatens the life of the nation.¹⁴⁸ Exceptional measures must also be narrowed down to the minimum required by the exigencies of the country's situation.¹⁴⁹ The Government asserts that the proclamation of the state of emergency in Egypt was fully consistent with those rules.

¹⁴¹ Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights provides that: "1. In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin. 2. No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision. 3. Any State Party to the present Covenant availing itself of the right of derogation shall immediately inform the other States Parties to the present Covenant, through the intermediary of the Secretary-General of the United Nations, of the provisions from which it has derogated and of the reasons by which it was actuated. A further communication shall be made, through the same intermediary, on the date on which it terminates such derogation."

¹⁴² Article 15 of the European Convention on Human Rights provides that: "1. In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law. 14 15 2. No derogation from Article 2, except in respect of deaths resulting from lawful acts of war, or from Articles 3, 4 (paragraph 1) and 7 shall be made under this provision. 3. Any High Contracting Party availing itself of this right of derogation shall keep the Secretary General of the Council of Europe fully informed of the measures which it has taken and the reasons therefor. It shall also inform the Secretary General of the Council of Europe when such measures have ceased to operate and the provisions of the Convention are again being fully executed."

¹⁴³ Art. 27 (1) of the Convention.

¹⁴⁴ Art. 30 of the Charter.

¹⁴⁵ Supreme Constitutional Court, case No. 1 (interpretation), judicial year 15, 30 January 1993, Technical Bureau, pt. 2, p. 417.

¹⁴⁶ Supreme Constitutional Court, case No. 74, judicial year 23, session of 15 January 2006; and, substantially the same, case No. 146, judicial year 25, session of 4 January 2009.

¹⁴⁷ Supreme Constitutional Court, case No. 17, judicial year 15, session of 2 June 2013.

¹⁴⁸ General comment No. 29, para. 2.

¹⁴⁹ See *id.* at para. 5.

117. Concerning the requirement to proclaim a state of emergency by the legislative method in response to a crisis that threatens the life of the nation, the Egyptian Constitution permits the President of the Republic to make such a proclamation, subject to a number of rules. In particular, a decision to proclaim a state of emergency has to be presented to the House of Representatives, as the elected legislature, which must approve the decision by a majority of its members. The Constitution also provides that a state of emergency must last no longer than three months, renewable once for a similar period, and cannot be renewed unless the matter has been presented to the House of Representatives and approved by two thirds of its members.¹⁵⁰

118. In terms of legislation, Act No. 162 of 1958, as amended, regulates the declaration of a state of emergency and identifies the reasons for such a declaration as a situation that “endangers security or public order in the territory of the Arab Republic of Egypt or in a region thereof.” The Act identifies examples of situations giving rise to such danger, including “war, threat of war, internal unrest, public disasters or outbreaks of infectious disease.”¹⁵¹ The Act also provides that a decision of the President of the Republic to declare a state of emergency must include information about, *inter alia*, the situation that prompted the declaration and the duration of the state of emergency.¹⁵² All of the said constitutional and legislative rules with respect to the declaration and renewal of a state of emergency have been observed, as indicated in the joint communication. The Government therefore simply affirms its role in that domain, without further clarification. The approach taken by Egyptian law towards states of emergency is consonant with various comparative legal systems that permit the ruling authority to declare a state of emergency in specific situations.¹⁵³

119. With respect to the requirement in general comment No. 29 that a state of emergency must be temporary and not continued permanently, we would point out that the continuation of a state of emergency is essentially connected with the reason that prompted its declaration. If, for example, a state of emergency is declared because of an outbreak of infectious disease and the disease crisis outlasts the state of emergency, its duration must be extended so that measures can be taken to prevent the disease from spreading. In that event, it cannot be claimed to be a derogation of human rights.

¹⁵⁰ Article 154 of the Constitution provides that: “The President of the Republic, after consulting with the Cabinet, shall proclaim a state of emergency, as regulated by law, and must present the proclamation to the House of Representatives within the following seven days for its decision as it sees fit. If the proclamation is made when the House is not in regular session, the House must be recalled to sit immediately so that the proclamation can be presented to it. In all cases, a proclamation of a state of emergency must be approved by a majority of the House members and proclaimed for a set period of not more than three months. It shall be extended only for a similar period approved by two thirds of House members. If no House exists, the matter shall be presented to the Cabinet for approval, with the proviso that it be presented to the new House of Representatives at its first meeting. The House of Representatives may not be dissolved during a state of emergency.”

¹⁵¹ Article 1 provides that: “A state of emergency may be declared whenever security or public order in the territory of the Arab Republic of Egypt or in a region thereof is endangered, whether owing to war, threat of war, internal unrest, public disasters or outbreaks of infectious disease.”

¹⁵² Article 2 of the Act provides that: “A state of emergency shall be declared and ended by a decision of the President of the Republic, which must include the following: (i) information about the situation that prompted the declaration; (ii) details of the region covered; (iii) the starting date and duration of the state of emergency. A decision to declare a state of emergency shall be presented to the People’s Assembly within the following 15 days for its decision as it sees fit. If the People’s Assembly has been dissolved, the matter shall be presented to the new Assembly at its first meeting. If the decision is not presented to the People’s Assembly by the said deadline or is presented and not approved by the Assembly, the state of emergency shall be deemed to have ended. The period specified in a decision to declare a state of emergency may be extended only with the approval of the People’s Assembly and a state of emergency shall be deemed automatically ended if no such approval is given by the end of the period.”

¹⁵³ See *A comparative analysis of emergency powers in Europe*, a study prepared by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, available at: https://www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf.

120. As mentioned in the introduction, after 2013 in particular, Egypt witnessed tragic terrorist incidents, some of them condemned by the Security Council.¹⁵⁴ No state of emergency was declared, however, until 2017,¹⁵⁵ following the bloody terrorist incidents targeted at churches across the country, with hundreds of citizens killed. These were similarly condemned by the Security Council,¹⁵⁶ as were the other terrorist operations that took place in that year but are too numerous to list. Suffice it to say that their magnitude was evidenced by the fact that, of the 32 statements made to the press by the Security Council in 2017¹⁵⁷ in condemnation of terrorism crimes worldwide, some 22 per cent related to Egypt.¹⁵⁸

121. With terrorist groups continuing to shed more Egyptian blood, even after the state of emergency was declared, the Arab Republic of Egypt ranked eleventh in 2018¹⁵⁹ and 2019¹⁶⁰ in the global index of countries worst affected by terrorism. Of the more recent terrorist crimes, the most prominent was the bombing that took place in 2019 near the Oncology Institute, killing many of the cancer patients receiving treatment there, in addition to medical personnel and members of the public. The bombing was condemned by the Security Council, which stressed that the perpetrators, organizers, financiers and sponsors of the reprehensible acts of terrorism must be held accountable and brought to justice. It also urged all States to cooperate actively with the Egyptian Government in that regard.¹⁶¹ The Government affirms that the danger that gave rise to the state of emergency in the first place, namely the succession of terrorist attacks to be countered, still exists beyond doubt and is lying in wait for opportunities to undermine the safety of the country and its citizens. This justifies continuation of the declared state of emergency until that danger is eliminated.

122. With regard to counter-terrorism in North Sinai governorate and the state of emergency in place to combat terrorism in that region, we shall not enter into the details of the daily confrontations between law enforcement forces and terrorists or of the casualties among those forces and citizens alike at the hands of terrorist groups, thanks to the support that they receive. In this respect, we will draw attention only to the most prominent terrorism offences that occurred in 2017, the year in which the state of emergency was imposed. Given their brutality, the Security Council issued condemnations of those offences, the toll from which was 9 law enforcement personnel killed and 13 injured in the town of al-Arish on 9 January 2017,¹⁶² some 30 individuals killed when a security checkpoint staffed by law enforcement forces was targeted in the town of Rafah on 7 January 2017,¹⁶³ and 235 killed and 109 injured when a mosque was targeted in al-Arish on 24 November 2017.¹⁶⁴ Such terrorism offences have continued ever since to the extent where they are too numerous to

¹⁵⁴ <https://www.un.org/press/en/2014/sc11284.doc.htm>, concerning the attack on a bus carrying passengers from the Republic of Korea, on 16 February 2014;
<https://www.un.org/press/en/2014/sc11615.doc.htm>, concerning the attack on law enforcement forces in North Sinai, on 24 October 2014;
<https://www.un.org/press/en/2015/sc11955.doc.htm>, concerning the assassination of the Egyptian Prosecutor General, on 24 October 2014.

¹⁵⁵ Decision No. 157 of 2017, issued by the President of the Republic on 10 April 2017, concerning the declaration of a countrywide state of emergency, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 14, bis (b).

¹⁵⁶ <https://www.un.org/press/en/2017/sc12787.doc.htm>.

¹⁵⁷ <https://www.un.org/securitycouncil/content/statements-made-press-president-security-council-2017>

¹⁵⁸ <https://www.un.org/press/en/2017/sc12672.doc.htm>

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12787.doc.htm>

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12845.doc.htm>

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12905.doc.htm>

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12982.doc.htm>

<https://www.un.org/press/en/2017/sc13039.doc.htm>

<https://www.un.org/press/en/2017/sc13086.doc.htm>.

¹⁵⁹ *Global Terrorism Index 2018 – Measuring and understanding the impact of terrorism*, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>.

¹⁶⁰ *Global Terrorism Index 2019 – Measuring and understanding the impact of terrorism*, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>.

¹⁶¹ <https://news.un.org/ar/story/2019/08/1037961>.

¹⁶² <https://www.un.org/press/en/2017/sc12672.doc.htm>.

¹⁶³ <https://www.un.org/press/en/2017/sc12905.doc.htm>.

¹⁶⁴ <https://www.un.org/press/en/2017/sc13086.doc.htm>.

list. The most recent was on 30 April 2020, when an armoured vehicle operated by law enforcement forces was targeted, with eight killed, in the Bir al-Abd district of North Sinai governorate.

123. Those facts notwithstanding, the Government emphasizes that no exceptional measures pertaining to arrest, search, pretrial detention or criminal prosecution were taken beyond those stipulated in current laws so as to observe the fundamental rights of accused persons and comply with international human rights law, as previously stated. The Government requests the mandate holders involved in preparing the joint communication to furnish without delay any information that they have on specific instances of any such exceptional measures being taken so that a full reply can be provided. Until then, the claims remain rejected.

124. The Government wishes to state that the efforts of law enforcement forces to combat terrorism in North Sinai governorate are focused on a number of key actions. The first of these is preventive and defensive and is based on drying up the sources of terrorism by tackling explosive devices planted by terrorists, by dealing with the four-wheel drive vehicles and motorcycles used in planning, executing and subsequently covering up terrorism offences, and by destroying terrorist infrastructure, such as tunnels, dens and agricultural materials. The second key action involves arresting terrorists and taking legal action in their regard. The third is developmental and based on supporting development projects in the region through supervision with a view to improving social and living conditions and providing employment opportunities for inhabitants of the region.

125. As to the words quoted in the joint communication from comments made by Mr. Zeid Ra'ad Al Hussein, former United Nations High Commissioner for Human Rights, they do not per se amount to evidence or a presumption as to their veracity. In addition, they are an expression of the speaker's opinion that is not backed up by statistics or evidence that we can examine and refute. The Egyptian Ministry of Foreign Affairs has already responded with a statement to those words and to address them again is redundant.

126. The joint communication mistakenly claims that the State of Emergency Act grants broad powers to the President of the Republic and law enforcement officers, including the right to arrest and detain civilians indefinitely for ill-defined reasons and to restrict freedom of peaceful assembly. Article 3 of the Act originally provided that: "The President of the Republic, when a state of emergency is declared, may take appropriate measures to maintain security and public order. In particular, he may: (1) Place restrictions on freedom of assembly, residence and movement in specific places or at specific times; have individuals arrested or detained if they pose a risk to security or public order; and authorize searches of persons and places without being bound by the provisions of the Code of Criminal Procedure" This provision, however, was revoked and ruled unconstitutional in 2013.¹⁶⁵ Even during a state of emergency, restraints, arrests, searches and restrictions of freedom are subject to the general rules set out in the Code of Criminal Procedure and the Anti-Terrorism Act. The first and foremost of these rules is that no such measures are permitted other than by a reasoned judicial order, as is noted in another part of the joint communication, specifically on page 14 in the section entitled "Arbitrary detention". The actual effect of the state of emergency is that a curfew is imposed at specific times in North Sinai governorate.

127. With respect to the other powers prescribed under the State of Emergency Act, the Government affirms that they are, in principle, given effect only in the narrowest of circumstances and where necessary to foil the terrorist acts that so disrupt public life. Those powers, moreover, are commonly recognized in a number of comparative legal systems when a state of emergency is declared,¹⁶⁶ as confirmed by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in one of its publications, which states that countries undoubtedly may face crises or critical situations, such as war or social unrest, that necessitate

¹⁶⁵ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 17, judicial year 15, session of 2 June 2013.

¹⁶⁶ See sect. 8 of the Canadian Emergencies Act available on the Canadian Government's website: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.5/page-1.html?fbclid=IwAR2Cy_qM9kCGyP4qKEfYQIIBRwG8RPYFXT7WAnyWR--eWa4T4deV-pebnuM; and arts. 5 and 6 of the French emergency law available on the French Government's website: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>.

action on their part to restore order and safety, in furtherance of which they may restrict or entirely prevent the enjoyment of human rights.¹⁶⁷

128. The above-mentioned law encompasses a number of safeguards to protect the rights of individuals from abuse by the authorities. *Inter alia*, lawfully arrested persons are informed in writing of the reasons for their arrest and may contact their relatives and have access to a lawyer. The law also recognizes the right of lawfully arrested persons to appeal against the decision to arrest them¹⁶⁸ and further provides that the Public Prosecution Office must be notified in cases where the security authorities take into custody any persons concerning whom there is evidence that they have committed a felony or a misdemeanour.¹⁶⁹ Persons held in pretrial detention as provided under this Act may file a complaint against the order to detain them.¹⁷⁰

129. Lastly, with respect to the concern expressed in the communication at the situation of socioeconomic rights in North Sinai and the existence of credible reports that motorcycles and vehicles have been burned, shops closed and homes destroyed in connection with the fight against terrorism, the Government affirms that, in addition to the aforementioned efforts of law enforcement agencies to combat terrorists in North Sinai, appropriate compensation as set in the general State budget was paid as from 2014 until September 2018 to anyone affected by the establishment of the buffer zone along the border with the Gaza Strip and around al-Arish airport or who suffered any other material damage as a result of counter-terrorism measures. The Government requests the mandate holders involved in preparing the communication to provide further details of the events mentioned, including names, dates and places, so that it can look into them, ascertain the facts and report back. Otherwise, the above accounts remain nothing more than unverifiable claims.

IV. Act No. 149 of 2019 on the regulation of NGO activities

130. The joint communication includes several references to Act No. 70 of 2017 that focus on the Act's use of overly broad language prohibiting all NGOs from conducting activities that "harm national security, public order, public morality, or public health" and on the government oversight of NGO actions, especially in respect of foreign funding and choice of leadership. We would first point out that Act No. 70 of 2017 was repealed under article 8 of the law promulgating Act No. 149 of 2019 on the regulation of NGO activities, which replaced it and entered into effect in August 2019.¹⁷¹ The Act was drafted with extensive community-based participation involving many NGOs and the organization of multilateral listening sessions to ensure that the end result would be consistent with the relevant constitutional and international obligations and satisfactory to all. In principle, therefore, the claims made in the joint communication about the earlier law are misplaced and to address them is superfluous.

¹⁶⁷ <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf>.

¹⁶⁸ Article 3 bis (1) of the Act provides that: "Persons arrested or detained under the preceding article shall be promptly informed of the reasons for their arrest or detention and shall be entitled to contact a person whom they wish to notify of their arrest or detention and to have access to a lawyer. Detainees shall be treated as persons held in pretrial detention and they or concerned parties may file a complaint against the arrest or detention if 30 days have elapsed since the date of either without them being released."

¹⁶⁹ Article 3 bis (1) (b) of the Act provides that: "Law enforcement officers, when a state of emergency has been declared, may take into custody any persons concerning whom there is evidence that they have committed a felony or a misdemeanour and that they may have under their own control, or in their home or in any suspected place of concealment, dangerous or explosive substances, weapons or ammunition, or any other evidence of the commission of an offence, in exception to the provisions of other laws, provided that the Public Prosecution Office is notified within 24 hours of the person being taken into custody."

¹⁷⁰ Article 6 (2) of the Act provides that: "Arrested persons may file a complaint against a detention order with the competent State security court, which must give its decision on the complaint within 30 days from the date of the complaint, failing which the detainee shall be promptly released."

¹⁷¹ This article provides that: "Act No. 70 of 2017 on the regulation of non-governmental activities shall be repealed, as shall any provision that is contrary to the provisions of this Act and of the Act annexed hereto."

131. That apart, the Government wishes to point out that the new law regulating NGO activities includes several provisions that the mandate holders who authored the joint communication should view positively. For one thing, the provisions are broader than in the repealed law and cover any entity engaged in NGO activities, regardless of its nature, the aim of which is to ensure that all such entities benefit from the rights and guarantees prescribed by law. The new law also expands the definition of NGO activities to cover a wider range of activities than was provided for in the repealed law.¹⁷² As a general rule, the Act follows the notification approach in all matters connected with NGO activities inside the country, in conformity with the Constitution.¹⁷³ It also permits entities authorized or licensed to pursue specific trade-union or professional activities to engage in NGO activities, subject to the provisions of the law and on condition that their situation is compliant therewith. The Act furthermore increased the proportion of non-Egyptians with permanent legal residence in Egypt who are permitted to participate in the membership and governing boards of associations working in the country from 10 per cent under the repealed law¹⁷⁴ to 25 per cent. It also reduced the fee for registering an association's statute with the administrative authority from LE 10,000 under the repealed law¹⁷⁵ to LE 5,000, which goes to the NGO Assistance Fund.

132. Under the Act, there are fewer activities prohibited to NGOs than there were under the repealed law¹⁷⁶ and fewer instances in which it may be decided that an association's activities should cease. This is because such decisions are now provisional and without force unless, within seven days from the date of issuance of such a decision, the issuer presents it to the court for it to be either upheld or revoked.¹⁷⁷ The State Council is required to settle NGO-related disputes falling within its jurisdiction promptly and without presenting them to the Panel of Commissioners.¹⁷⁸

133. The Act also regulates, for the first time, topics not previously addressed, such as volunteering, rights and duties of all volunteers and volunteer entities,¹⁷⁹ and initiatives and campaigns for specific NGO activities. It also covers the allocation of accommodation for children and older persons¹⁸⁰ and with appeals for cash and in-kind donations.¹⁸¹

134. Another positive feature of the new law is that it abolished all custodial sentences found in the repealed law and provides for pecuniary penalties only,¹⁸² with fines varying according to the magnitude of the offence. It also abolished the requirement under the previous law for the assets of NGOs and other entities working in the non-governmental field to be monitored by the Central Auditing Authority; abolished the National Regulatory Authority for Foreign Non-Governmental Organizations, together with all its powers; abolished, in favour of notification alone, licences for associations undertaking, affiliated with or participating in NGO activities with purposes compatible with those of the country's domestic associations, bodies or organizations; abolished, in favour of notification alone, the requirement for approval by the Authority;¹⁸³ abolished, in favour of notification alone, the requirement under the repealed law for associations to obtain written approval from the competent minister before opening offices in any governorate of the Republic in order to conduct their activities outside their main headquarters;¹⁸⁴ and abolished, the requirement

¹⁷² Article 1 (1) of Act No. 149 of 2019 provides that: "Non-governmental activities are non-profit activities conducted for the purpose of social development in a field identified in an entity's statute."

¹⁷³ Article 75 of the Constitution provides in its first paragraph that: "Citizens shall have the right to form non-governmental organizations on a democratic basis. Such organizations shall acquire a legal personality upon notification."

¹⁷⁴ Act No. 149 of 2019, art. 5.

¹⁷⁵ *Id.* at art. 8 (6), corresponding to art. 8 (f) of the repealed law.

¹⁷⁶ *Id.* at art. 15, corresponding to art. 14 of the repealed law.

¹⁷⁷ *Id.* at art. 45.

¹⁷⁸ *Id.* at art. 49.

¹⁷⁹ *Id.* at art. 92.

¹⁸⁰ *Id.* at art. 22.

¹⁸¹ *Id.* at art. 25.

¹⁸² *Id.* at arts. 49 and 59, corresponding to art. 87 of the repealed law.

¹⁸³ *Id.* at art. 19 (1), corresponding to art. 19 (1) of the repealed law.

¹⁸⁴ *Id.* at art. 21 (1), corresponding to art. 21 of the repealed law.

under the repealed law for an association's headquarters to be independent, requiring instead only that the premises be suitable.¹⁸⁵

V. Act No. 107 of 2013 regulating the right to conduct public assemblies, hold processions and demonstrate peacefully

135. The joint communication claims that the protest law appears to be deliberately drafted to curtail civil society's ability to operate, that it uses overly broad language, including granting security officials discretion to ban protests and forcibly disperse a protest on flimsy grounds, and that such language is incompatible with the Constitution and human rights obligations of Egypt.

136. Article 73 of the Egyptian Constitution enshrines peaceful assembly as a right guaranteed to all citizens, provided that notification is given and no weapons are carried.¹⁸⁶ In deciding as to the underpinnings of this right, the Supreme Constitutional Court has ruled that the said article deals with the right of assembly and indeed rights flowing therefrom, such as the right to organize processions, demonstrations and any form of peaceful protest, by treating it as the ideal refuge and best environment in which to exercise freedom of expression, communicate opinions, generate convergences and collisions of ideas, develop concepts to fruition and cultivate expertise, giving rise as a result to more rounded views that individuals can contribute towards building a brighter future for their communities.¹⁸⁷

137. With respect to legislation, Act No. 107 of 2013 regulating the right to conduct public assemblies, hold processions and demonstrate peacefully defines the forms of exercising the right of peaceful assembly, which is to say that it defines a public assembly,¹⁸⁸ a procession¹⁸⁹ and a demonstration.¹⁹⁰ The Act includes some restrictions on the freedom of peaceful assembly, prohibiting, *inter alia*, the conduct of public assemblies for political purposes in places of worship; marching in procession to and from, or demonstrating in, such places;¹⁹¹ the carrying of weapons or instruments dangerous to individuals or property; the wearing of masks with the intention to commit an offence at a public assembly, procession or demonstration;¹⁹² and violations of security or public order at an assembly. The Act states that the relevant police division or station must be notified of a public assembly within a minimum of 3 days and a maximum of 15 days before the event. It can therefore be asserted

¹⁸⁵ *Id.* at art. 3 (1), corresponding to art. 3 (1) of the repealed law.

¹⁸⁶ The article provides that, by giving notification as regulated by law, citizens have the right to organize public assemblies, marches, demonstrations and any form of peaceful protest as long as they carry no weapons of any type. The right to conduct peaceful assemblies in private is guaranteed, without the need for prior notification. Law enforcement officers may not attend, monitor or listen in on such assemblies.

¹⁸⁷ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 160, judicial year 36, 3 December 2006. The ruling also states that: "Freedom of expression, as a substantive right, loses its value if the legislature denies persons opting to exercise it the right to organize assemblies, thereby denying them wider exchanges of views and in turn preventing interaction and the opportunity for minds to meet, impeding the flow of facts that feed into decision-making, and hindering the formation of aspects of the human character that can be developed only by engaging in assemblies of one kind or another. Moreover, the freedoms of speech, the press and belief cannot be adequately guaranteed other than by way of assemblies in which efforts combine to protect interests that must be safeguarded to enrich the social, economic and political facets of life that it is sought to develop so that their diversity is ensured and their scope broadened through the multiplicity of views put forward in such settings."

¹⁸⁸ Article 2 of Act No. 7 of 2013 provides that it is "any gathering of not less than 10 persons held in a public place or venue to which access is, or can be, obtained without a personal invitation issued in advance in order to discuss or exchange views on a matter of a public nature."

¹⁸⁹ Article 3 of Act No. 7 of 2013 provides that it is "any march involving more than 10 persons that is held in a public place, road or square in order to express non-political views or objectives in a peaceful manner."

¹⁹⁰ Article 4 of Act No. 7 of 2013 provides that it is "any gathering of more than 10 persons held in a public place or involving marching on roads or in public squares in order to voice views, demands or political protests in a peaceful manner."

¹⁹¹ Act No. 107 of 2013, arts. 5 and 20.

¹⁹² *Id.* at arts. 6 and 20.

in principle that, under Egyptian legislation, the right of peaceful assembly is guaranteed as a constitutional right.

138. On that basis, the Egyptian Government calls attention to article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights and general comment No. 37 adopted by the Human Rights Committee, which is concerned with monitoring the implementation of the Covenant by States Parties.¹⁹³ The Government affirms in principle that Act No. 17 of 2019 is in conformity with the International Covenant, as follows:

(a) Article 1 of the Act establishes the right of individuals to organize assemblies in general.¹⁹⁴ This article stems from the commitment of Egypt to recognizing the right of peaceful assembly and to taking the legislative measures required to guarantee the exercise of that right,¹⁹⁵ which is protected under article 21 of the Covenant. As to what qualifies as an assembly in the context of that article, it is a gathering of a number of persons whose purpose is to express their views and it may be held in a public or private place.¹⁹⁶ Article 2 of the Act, or protest law, states that a public assembly is any gathering in a place of a group of not less than 10 persons for the purpose of discussing or exchanging views.¹⁹⁷ The law defines other forms of exercising the right of peaceful assembly, namely a procession¹⁹⁸ and a demonstration.¹⁹⁹ Hence, the definitions of the forms of exercising the right of peaceful assembly set out in the protest law cannot be said to be outside the scope of article 21 of the Covenant. Concerning peaceful assembly in private, article 73 of the Egyptian Constitution provides in its second paragraph that it is a guaranteed right,²⁰⁰

(b) The law requires that the security authorities be notified of an assembly within a minimum of 3 days and a maximum of 15 days before the event.²⁰¹ The requirement to notify the authorities in advance resonates with several comparative legal systems that have established advance notification as a general requirement,²⁰² as indicated in the general comment, which emphasizes the need for compliance with the requirement in that it essentially guarantees the security of participants in the assembly, the maintenance of public order, and non-violation of the rights and freedoms of others.²⁰³ The comment indicates that notification requirements must not be turned into authorization regimes whereby the

¹⁹³ For the full text, see: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx>.

¹⁹⁴ Article 1 of the Act provides that: "Citizens shall have the right to organize and join peaceful public assemblies, processions and demonstrations, in accordance with the provisions and rules stipulated in this Act."

¹⁹⁵ Article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights and article 2 thereof, which provides that: "Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."

¹⁹⁶ See general comment No. 37, paras. 13 to 15.

¹⁹⁷ Article 2 (1) of Act No. 107 of 2013 provides that: "A public assembly is any gathering of not less than 10 persons held in a public place or venue to which access is, or can be, obtained without a personal invitation issued in advance in order to discuss or exchange views on a matter of a public nature."

¹⁹⁸ Article 3 of Act No. 107 of 2013 provides that: "A procession is any march involving more than 10 persons that is held in a public place, road or square in order to express non-political views or objectives in a peaceful manner."

¹⁹⁹ Article 4 of Act No. 107 of 2013 provides that: "A demonstration is any gathering of more than 10 persons that is held in a public place or involves marching on roads or in public squares in order to voice views, demands or political protests in a peaceful manner."

²⁰⁰ Article 73 of the Constitution of Egypt provides in its second paragraph that: "The right to assemble peacefully in private shall be guaranteed, without the need for prior notification, and security police officers may neither attend, monitor or listen in on such meetings."

²⁰¹ Article 8 of Act No. 107 of 2013 provides that: "Anyone wishing to organize a public assembly, procession or demonstration must so notify the police section or station located within the jurisdiction of the place of the public assembly, or of the place where the procession or demonstration is to start, within a minimum of 3 days and a maximum of 15 days before the public assembly, procession or demonstration."

²⁰² United States Library of Congress website page entitled "Right to peaceful assembly: Selected foreign jurisdictions": <https://www.loc.gov/law/help/peaceful-assembly/foreign.php>.

²⁰³ General comment No. 37, para. 80.

authorities arbitrarily allow some groups to exercise the right of assembly and others not.²⁰⁴ As much is recognized in the protest law – as amended under the subsequent judicial oversight of the Supreme Constitutional Court²⁰⁵ – which requires law enforcement agencies wishing to put a stop to or postpone an assembly on the strength of information in their possession to submit a request to the competent judge for a decision based on the feasibility of the information that they provide;

(c) The general comment addresses the notion of spontaneous assemblies held in response to events that do not allow enough time for notification to be provided, the suggestion being that such assemblies should be excluded from the requirement to notify the authorities in advance.²⁰⁶ In keeping with that suggestion, the protest law provides that public assemblies may take place without advance notification and that the competent governor must designate sufficient areas in each town where such assemblies are permitted to take place;²⁰⁷

(d) Concerning the power extended to law enforcement agencies to use force in order to disperse an assembly, the general comment states that such power must comply with international law and have a basis in domestic law.²⁰⁸ Proceeding from that principle and in line with relevant international norms, the protest law permits the competent law enforcement agencies to disperse an assembly if views are not expressed peacefully or if offences are committed by participants in the assembly.²⁰⁹ Those agencies are not permitted, however, to break up or disperse an assembly except by order of their commander in the field, who is the person competent to assess whether or not an assembly is peaceful. The matter is also subject to judicial supervision.²¹⁰

(e) Lastly, with respect to controls on the exercise of the right to demonstrate, the right of peaceful assembly is not, in principle, absolute.²¹¹ Under article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights, restrictions may be placed on the exercise of that right if they are legitimate, necessary in a democratic society and proportionate to the grounds on which they are imposed, such as the maintenance of national security, public safety or public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.²¹² On that basis, the law regulates a number of necessary and proportionate controls on the exercise of the right to demonstrate, which are consistent in more than one aspect with the international work mentioned, as follows:

(1) The protest law prohibits the conduct of assemblies in places of worship,²¹³ despite the rule that assemblies may be conducted in any place. Some places may, however, be excepted from that rule, as indicated in the general comment.²¹⁴ The prohibition of assemblies in places of worship does not therefore constitute a departure from the right of

²⁰⁴ *Id.* at para. 84.

²⁰⁵ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 160, judicial year 36, 3 December 2016, p. 13.

²⁰⁶ General comment No. 37, paras. 16 and 82.

²⁰⁷ Article 15 of Act No. 107 of 2013 provides that: “The competent governor shall issue a decision designating sufficient areas within the governorate in which peaceful public assemblies, processions and demonstrations are permitted to take place without being subject to the advance notification requirement.”

²⁰⁸ General comment No. 37, para. 90.

²⁰⁹ Article 11 (2) of Act No. 107 of 2013 provides that: “If, during a public assembly, procession or demonstration, any participant therein carries out any act constituting an offence punishable by law or expresses views in a non-peaceful manner, law enforcement personnel in official uniform may, by order of the competent commander in the field, break up the public assembly or disperse the procession or demonstration and arrest those suspected of having committed the offence.”

²¹⁰ On the basis of the theory of administrative fault, defined by the Court of Cassation as “a fault attributable to an administration, even if the fault was actually committed by an employee of the administration, the basis for the fault being that it was the administration itself that caused the harm.” Judgement of the Court of Cassation, civil appeal No. 2753, judicial year 58, 6 May 1990.

²¹¹ General comment No. 37, para. 40.

²¹² *Id.* at paras. 43 to 53.

²¹³ Article 5 of Act No. 107 of 2013 provides that: “Public assemblies for political purposes shall be prohibited in places of worship, their courtyards or their annexes. It shall also be prohibited to march in procession to or from, or to demonstrate in, such places.”

²¹⁴ General comment No. 37, para. 64.

peaceful assembly. Moreover, it is a reflection of the respect for a supreme constitutional right, namely the right to engage in religious ceremonies, which is the purpose to which places of worship are primarily dedicated;

(2) The protest law prohibits participants in assemblies from carrying any weapon or instrument that could be used in attacking individuals or property.²¹⁵ This prohibition is consistent with article 21 of the Covenant, which protects the right of peaceful assembly, as the carrying of weapons could culminate either in a threat to use them or in their actual use. The general comment indicates that the carrying of weapons does not necessarily place a demonstration outside the scope of a peaceful assembly,²¹⁶ yet a number of States and organizations objected to the paragraph concerned and proposed that it be deleted from the comment.²¹⁷ Under Egyptian law, specific types of weapons may not, in principle, be carried without licence by anyone other than law enforcement personnel and to violate that rule is an offence in itself. Accordingly, the prohibition on the carrying of weapons and other instruments that may be used to attack individuals during a demonstration is part of harmonization and legislative complementarity;

(3) The protest law also prohibits the wearing of masks with the intention to engage in non-peaceful actions during assemblies.²¹⁸ The general comment indicates that there should be no blanket bans on the wearing of masks or other clothing that hides the face and, moreover, that any such bans must be justified.²¹⁹ That being so, the law does not prohibit the wearing of masks outright, prohibiting it only if they are worn with the intention to engage in any of the non-peaceful activities provided for in article 6 thereof. If there is no such intention, no ban applies. The prohibition is therefore justified in accordance with the general comment;

(4) The protest law prohibits participants in a public assembly from disrupting public security; hindering or calling for the hindrance of manufacturing; damaging public interests; harming or endangering citizens or preventing them from exercising their rights and carrying out their activities; affecting the course of justice or the functioning of public facilities; blocking roads, transportation or transport by land, sea or air; impeding traffic; or attacking or endangering individuals or public or private property.²²⁰ This prohibition is fully compatible with article 21 of the Covenant, which permits restrictions on the exercise of the right if their intention is to maintain national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others, as is reiterated in paragraphs 48 to 53 of the general comment.²²¹ The comment adds that restrictions may be imposed to prevent any disproportionate disruption that might ensue from the conduct of an assembly.²²² The prohibition of the material acts covered by the law is therefore justified in accordance with article 21 of the Covenant and the explanatory general comment. Furthermore, the assessment as to whether public security is disrupted or manufacturing hindered, or as to whether any other act covered by the prohibition has occurred, is subject to judicial supervision and oversight, which is an essential safeguard for

²¹⁵ Article 6 (1) of Act No. 107 of 2013 provides that: “A public assembly is any gathering of not less than 10 persons held in a public place or venue to which access is, or can be, obtained without a personal invitation issued in advance in order to discuss or exchange views on a matter of a public nature.”

²¹⁶ General comment No. 37, para. 23.

²¹⁷ Paragraph 2 of the response from the State of Germany to general comment No. 37. See also the remarks by Amalia Gamio, member of the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, concerning the general comment.

²¹⁸ Article 6 (2) of Act No. 107 of 2013 provides that: “It is also prohibited for them to wear masks or face covers so as to hide their features with the intention to commit any such acts.”

²¹⁹ See general comment No. 37, para. 70.

²²⁰ Article 7 of Act No. 107 of 2013 provides that: “It is prohibited for participants in a public assembly, procession or demonstration to disrupt security or public order; hinder or call for the hindrance of manufacturing; damage public interests; harm or endanger citizens or prevent them from exercising their rights and carrying out their activities; affect the course of justice or the functioning of public facilities; block roads, transportation or transport by land, sea or air; impede traffic; or attack or endanger individuals or public or private property.”

²²¹ General comment No. 37.

²²² *Id.* at para. 53.

the exercise of the right of peaceful assembly, as is also affirmed in paragraphs 32 and 33 of the general comment.²²³

139. The joint communication quotes the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association as saying that the protest law “appeared to be deliberately drafted to curtail civil society’s ability to operate and to stifle their ability to express themselves,” which the communication takes as a sign that the protest law does not fulfil the legality requirement. The Egyptian Government deeply regrets that the Special Rapporteur has slipped into disingenuously and inaccurately quoting a remark in order to support a point of view that has no objective basis. From reading the full news report entitled “NGO bill threatens to ‘devastate’ civil society, United Nations expert warns”,²²⁴ which contains the remark quoted, it is clear that the remark in its entirety was directed at the NGO Bill and not at Act No. 107 of 2013, referred to in the communication as the protest law. The Government therefore has no reply to make to that disingenuous quotation, which is potentially at odds with the Code of Conduct for Special Procedures Mandate Holders, except to say that Act No. 107 of 2013, as amended, is wholly separate from Act No. 149 of 2019 on the regulation of NGO activities.

140. The joint communication claims that the protest law uses overly broad and ill-defined terms that give security officials the right to ban protests if a protestor throws a single stone. It also claims that the law includes unnecessary and disproportionate restrictions. In reply, we refer to our earlier comment establishing that all of the prescribed controls on the exercise of the right to demonstrate under Act No. 107 of 2013 are necessary and proportionate, resonate with the relevant international instruments cited, and are consistent with international requirements concerning the right of peaceful assembly. The entire law, furthermore, complies with the principle of the legality of crimes and punishment. Its advent also remedied the absence of any legislative regime governing the exercise of the right of peaceful assembly, which had until that point been problematic for the law enforcement authorities. With this law, the State exercised its sovereignty over its territory and its jurisdiction to legislate.

141. In addition, the Supreme Constitutional Court has had oversight of this law to ensure its consistency with the Constitution and, given their special status,²²⁵ with relevant international human rights instruments to which Egypt has acceded. The right to demonstrate is a constitutional right and, therefore, as frequently ruled by the Supreme Constitutional Court, no law ranked below the Constitution may impose restrictions preventing the exercise of such right. Were it to do so, it would be adjudged unconstitutional by the court, which has repeatedly found that: “The Constitution, in article 92 thereof, places a general restriction on the power of the legislature to regulate rights and freedoms. Accordingly, no law may regulate or restrict the exercise of rights and freedoms in such a way as to undermine their foundation and essence, which would be to demolish them and erode their substance. It is constitutionally unsound for the legislature to regulate a right save beyond these limits. To trample rights on the pretext of regulation is an assault on those rights.”²²⁶

142. The court has frequently ruled that: “The legislature has designated acts in themselves as criminal offences should they occur in a specific place, which means that determining the boundaries of such place so as to preclude ignorance of its dimensions is a prerequisite for protecting the individual freedom on which the Constitution places the highest value Criminal law provisions restricting that freedom, whether directly or indirectly, must be

²²³ General comment No. 37.

²²⁴ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20920>.

²²⁵ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 131, judicial year 39, 6 April 2019, in which the court stated that: “The foregoing implies that the State is obliged to amend its domestic laws in line with its international undertakings arising from the said convention, as required under articles 93 and 151 (1) of the Constitution Hence, any inaction on the part of the legislature in amending the contested text so as to give effect to the provisions of the said convention ... is a breach of its prior constitutional commitment, which takes it into the realm of violating the provisions of the Constitution.”

²²⁶ Supreme Constitutional Court, case No. 44, judicial year 28, 13 October 2018, p. 12; constitutional case No. 93, judicial year 26, 4 January 2020, p. 3; constitutional case No. 54, judicial year 37, 6 July 2019, p. 30; constitutional case No. 131, judicial year 39, 6 April 2019; p. 3; case No. 44, judicial year 28, 13 October 2018, p. 12.

drafted in such a way as to curtail all argument as to their true sense, thereby providing legal certainty.”²²⁷ In the light of these two principles, the Egyptian Government calls on the mandate holders who are parties to the communication to urge anyone believing from the above that the law in question is flawed to embark on the course of action laid down in the Constitution and law by appealing before that court for it to have its say. It furthermore calls on the mandate holders to be more specific about any unnecessary and disproportionate aspects of the restrictions set out in the law and to identify whichever articles thereof are under criticism so that it can respond to those claims.

143. The communication indicates that the protest law was signed into law by the President of the Republic in the absence of the legislature. That law, however, was in fact enacted pursuant to the Constitutional Declaration issued on 8 July 2013,²²⁸ which came after the country’s transitional period following the revolution of 30 June and coincided with the absence of the legislature. As confirmed by the Supreme Constitutional Court in exercising its oversight of the said law,²²⁹ this process was in line with the constitutional considerations in place at the time. The law was also presented to and approved by the House of Representatives, as the elected legislature, as soon as it was formed, and amended in 2017 under a law enacted by the House.²³⁰

144. Lastly, the communication states that the mandate holders who authored it have information that the Egyptian authorities launched a wave of mass arrests against protestors, opposition politicians, lawyers and journalists and that at least 3,715 individuals are being questioned and investigated for crimes not recognized in international law. The Egyptian Government’s reply to that claim is that a number of individuals had already been arrested under judicial warrants in September 2019 on suspicion of having committed specific criminal offences. They were investigated by the Public Prosecution Office, which released those proven not to have been involved in the offences. For its part, the Government calls on the mandate holders who joined in preparing the communication to produce whatever information they have about this matter so that a reply can be provided about the investigation of each individual suspect and the outcome. In the absence of such essential corroborating information as the case numbers and names of those arrested, or at least an actual date of the arrests, we are unable to reply to the claim.

145. Until that information is received, it is important to emphasize the distinct boundaries set between criminal responsibility arising from violations of the protest law (Act No. 107 of 2013) on the one hand and from the type of gathering that is a criminal offence under the Public Gathering Act on the other. The Egyptian Court of Cassation affirmed that difference in ruling that the Public Gathering Act No. 10 of 1914 was not repealed by Legislative Decree No. 107 of 2013; that the offence of participating in a demonstration that has not been notified is not the same as the offence of public gathering; that each of the two offences is punishable by a different law; and that article 16 of the protest law (Act No. 107 of 2013) provides that the application of its provisions does not preclude the imposition of a penalty heavier than

²²⁷ Supreme Constitutional Court, case No. 20, judicial year 15, 1 October 1994, Technical Bureau 6, pt. 1, p. 358; case No. 183, judicial year 29, 14 November 2012; case No. 173, judicial year 29, 5 December 2015.

²²⁸ Article 24 of the Constitutional Declaration issued on 8 July 2013 provides that: “The President of the Republic shall administer the country’s affairs, to which end he may exercise the following powers and functions: 1. Enact legislation after consulting the Cabinet, with the power to legislate transferred to the House of Representatives upon its election”

²²⁹ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 160, judicial year 36, in which the court stated that: “The formalities in terms of the proposal, approval and enactment of laws are governed by the constitutional instrument in place at the time. Article 24 (1) of the Constitutional Declaration issued on 8 July 2013, pursuant to which the legislative decree in question was issued, vested the legislative power in the interim President of the Republic. The only restriction placed on such power by the Constitutional Declaration was the requirement to consult the Cabinet, which was fulfilled in the case of the legislative decree, as indicated in its preamble. The legislative power vested in the President of the Republic while the Constitutional Declaration was in force was therefore a primary power – not an exceptional one – that he was authorized to exercise”

²³⁰ Act No. 14 of 2017 amending provisions of Act No. 107 of 2013 regulating the right to conduct public assemblies, hold processions and demonstrate peacefully, which was promulgated on 30 April 2017 and entered into force as from 1 May 2017.

that provided for in the Criminal Code or any other law.²³¹ Although demonstration is always treated as a right, the legislature has regulated that right and set rules for its exercise, with violations giving rise to criminal responsibility. Participants in a demonstration, furthermore, are not criminally responsible for offences committed by some of their number during the demonstration, as there is no joint responsibility for presumed or collective offences in terms of punishment other than as an exception within the limits provided by law.²³² The protest law contains no such provision and the Supreme Constitutional Court has ruled accordingly that responsibility for any spontaneous chanting during an unlawful demonstration lies solely with whoever started the chanting.²³³

146. By contrast, public gathering is an offence per se and not a right, as it is a form of illicit criminal agreement with constituent elements that, pursuant to the law, are realized by contributing to offences committed by an individual in a public gathering. As such, the criterion for responsibility and bearing punishment is knowing the purpose of a public gathering and how it is wished to achieve that purpose. For individuals in the gathering to be held jointly responsible for offences committed with that purpose in mind, it must be proved that they had such knowledge; that intent to attack had brought and kept them together until they had accomplished their said purpose; that the offences committed were the result of a criminal activity of a single nature, were not committed by an individual in the gathering acting alone and were not prompted by the normal course of events; and that they had all taken place at the time of the gathering. The rule is that the accomplice should be an accomplice in the offence and not an accomplice with its perpetrator whose qualification as such stems from the criminalized act of participation itself.²³⁴ This is consistent with the general comment adopted by the Human Rights Committee in monitoring the implementation of article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights by the States Parties thereto, which states that: “The exercise of the right to freedom of expression carries with it special duties and responsibilities. For this reason two limitative areas of restrictions on the right are permitted, which may relate either to respect of the rights or reputations of others or to the protection of natural security or of public order, or of public health or morals.”²³⁵

VI. Fair trial safeguards and their application in practice

147. The joint communication makes several references to the effect that the Egyptian legislation addressed therein does not comply with the country’s international obligations relating to fair trial safeguards and the guarantee of human rights in cases of criminal responsibility. As evidence to illustrate this, the communication cites some of the practices applied and makes a number of claims about the entities involved in gathering evidence and in the initial investigation. For its part, the Egyptian Government affirms in principle that the country’s legislative structure in general and the laws mentioned in the joint communication in particular are compliant with the constitutional and international criminal justice obligations of Egypt. The Government refers to the constitutional and legal provisions it has previously cited in its periodic reports – especially the two most recent – to the Committee against Torture, which monitors the prevention of torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, and to the Human Rights Committee, which monitors implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights by its States Parties in this matter,²³⁶ as well as in its reply to the joint communication received from mandate holders concerning the death of the convicted Mr. Mohamed Mohamed Morsi Eissa El Ayyat. Those provisions confirm that the legislative structure fully guarantees fair trial safeguards and that every aspect of their application in practice is subject to extensive judicial oversight. Very unfortunately, however, most mandate holders do not read such previous

²³¹ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 29963, judicial year 86, 4 April 2017.

²³² Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 10696, judicial year 85, session of 21 May 2016.

²³³ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 160, judicial year 36, session of 3 December 2016.

²³⁴ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 1, judicial year 9, session of 29 April 1989.

²³⁵ General comment No. 34, concerning article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights, 102nd session, July 2011, paras. 21 and 22.

²³⁶ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=EGY&Lang=AR.

reports or replies but base their work on whatever criticisms they learn of, without verifying the source, its credibility and whether it is politically motivated.

148. To summarize, it is first of all prohibited to arrest or search individuals or restrict their freedom except in cases of flagrante delicto or pursuant to a reasoned judicial order necessitated by the requirement to investigate. Such orders must be in writing, contain specific information and be signed by their issuer, as provided in the Code of Criminal Procedure. Article 54 of the Constitution furthermore states that arrested persons must be notified of their rights in writing and be informed of the reasons for their arrest, in addition to which they are entitled to contact relatives and have access to a lawyer.²³⁷ Thanks to this article, these rights are enjoyed during the evidence-gathering stage, providing more guarantees for suspects. The article also affirms the right of arrested persons to be heard and states that, after questioning suspects, the law enforcement officer must present them within 24 hours of the arrest to the investigating authority, whether the Public Prosecution Office or the investigating judge, for investigation and a decision. No one may be investigated except in the presence of their lawyer and a lawyer is appointed for anyone who has no lawyer. Under the Constitution, any person whose liberty is restricted has the right to file a complaint with the judiciary about that measure, as do third parties. A decision on the complaint must be given within one week, failing which the person must be immediately released. In no case may any suspect be prosecuted for offences where detention is permitted unless an authorized or appointed lawyer is present.

149. Article 55 of the Constitution enshrines the right of detainees to be treated considerably while in detention, which must be in designated places and in decent, humane and sanitary conditions. It is prohibited to torture, intimidate, coerce or inflict physical or mental harm on detainees, who have the right to remain silent. Persons with disabilities have the right to be provided with assistive equipment, tools and devices.²³⁸ As a mark of the high value that it places on freedom, personal safety and other public rights and freedoms, the Constitution treats any violation of such rights and freedoms as a criminal offence in respect of which there is no statutory time limit for bringing civil or criminal proceedings, as is stipulated in article 99 thereof.²³⁹

²³⁷ Article 54 of the Constitution provides that: “Personal liberty is a natural right. It is safeguarded and inviolable except in cases of flagrante delicto. No one may be arrested, searched or detained or have his or her freedom restricted in any way except pursuant to a reasoned judicial order necessitated by an investigation. Persons whose freedom has been restricted shall be promptly informed of the reasons therefor and notified of their rights in writing. They may immediately contact relatives and a lawyer and shall be presented to the investigating authority within 24 hours from the time when their freedom was restricted. No investigation shall commence except in the presence of their lawyer. If they have no lawyer, a lawyer shall be appointed for them, with necessary assistance provided to persons with disabilities, in accordance with legally prescribed procedures. Persons whose liberty is restricted may file a complaint with the judiciary, as may third parties. A decision on the complaint shall be given within one week, failing which the persons must be immediately released. The law shall regulate pretrial detention, its duration, the grounds therefor and entitlements to compensation to be paid by the State for pretrial detention or for the enforcement of a sentence pursuant to a judgement overturned by a final ruling. In no case may suspects be prosecuted for offences carrying a penalty of imprisonment unless an authorized or appointed lawyer is present.”

²³⁸ Article 55 of the Constitution provides that: “All persons who are arrested or detained or whose freedom is restricted shall be treated in a manner that preserves their dignity. They may not be tortured, intimidated, coerced or physically or mentally harmed and may not be confined or detained except in places designated for that purpose and in decent, humane and sanitary conditions. The State shall be required to provide accessibility for persons with disabilities. Any contravention of the foregoing shall be an offence punishable by law. Accused persons shall have the right to remain silent. Any statement proven to have been made by a detainee under pressure of the kind described above, or under threat of such pressure, shall be deemed invalid and have no effect.”

²³⁹ This article provides that: “Any attack on personal liberty or the inviolability of the private life of citizens and other public rights and freedoms guaranteed by the Constitution and the law is an offence with no criminal or civil statute of limitations. The person harmed may initiate criminal proceedings directly. The State shall guarantee fair compensation to any victim of a violation. The National Council for Human Rights shall inform the Public Prosecution Office of any abuse of such rights and the latter may intervene in civil proceedings on behalf of the victim, at his or her request, in the manner prescribed by law.”

150. In keeping with general comment No. 8 of the Human Rights Committee, which monitors implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights by its States Parties, the country's legislation is structured to ensure that the right to liberty and security of persons is protected as required under the Constitution. Article 22 of the Code of Criminal Procedure establishes that law enforcement officers report to the Prosecutor General and are subject to his supervision in their professional functions. If a person acts in breach of his or her duties, the Prosecutor General may request the competent entity to look into the matter and may also request that disciplinary action be taken against the person concerned,²⁴⁰ in addition to criminal proceedings. Article 34 of the Code establishes that, in cases of flagrante delicto involving a felony or misdemeanour punishable by imprisonment for a term of over 6 months, law enforcement officers may order the arrest of any suspect present at the scene where there is sufficient evidence to bring charges. To ensure that suspects are brought before the investigating authority without delay, the Judicial Directives for the Public Prosecution Office state that shifts must be scheduled so that there are always members working on site on weekday evenings, weekend mornings and evenings, and official holidays. Circular letter No. 1 of the Advisor to the Prosecutor General, concerning the enforcement of criminal judgements in the case of non-nationals, also states that non-nationals who are arrested outside the territorial jurisdiction of the court that handed down a conviction against them may appeal the conviction before the prosecution office with jurisdiction over the place of arrest. This is to prevent them from being held in prolonged detention until they are brought before the prosecution office with territorial jurisdiction for action to be taken on the appeal.

151. Article 139 provides that persons who are arrested or placed in pretrial detention must be promptly informed of the reasons for the arrest or detention and are entitled to contact a person of their choice and to have access to a lawyer. Article 42 provides that members of the Public Prosecution Office and presiding and deputy judges of courts of first instance or courts of appeal may visit prisons within their jurisdictions to ascertain that no one is being unlawfully detained therein. They are also authorized to inspect prison records, arrest warrants and detention orders, and to have contact with prisoners to hear their complaints.²⁴¹ Article 43 provides that every prisoner has the right to file a written or verbal complaint with the prison governor and to request that it be reported to the Public Prosecution Office. The governor must accept the complaint and report it immediately after it has been documented. Anyone who learns that a person is being detained unlawfully or in a non-designated place of detention is required to notify members of the Public Prosecution Office, one of whom must then proceed at once to the place where the detainee is being held and conduct the necessary investigation. Concerning persons with disabilities, their rights as suspects, victims or witnesses at all stages of an arrest, investigation, trial or enforcement procedure are regulated and guaranteed by a dedicated law, which also offers them protection, medical and social help and specialist technical assistance, as required.²⁴²

²⁴⁰ Article 22 of the Code of Criminal Procedure provides that: "Law enforcement officers shall report to the Prosecutor General and be subject to his supervision in their professional functions. If a person acts in breach of his or her duties or underperforms, the Prosecutor General may request the competent entity to look into the matter and may also request that disciplinary action be taken against the person concerned, without prejudice to any criminal proceedings."

²⁴¹ This article provides that: "All members of the Public Prosecution Office and presiding and deputy judges of courts of first instance or courts of appeal may visit public and central prisons within their jurisdictions in order to ascertain that no one is being unlawfully held therein. They may also inspect and make copies of prison records, arrest warrants and detention orders, have contact with any prisoner and hear any complaint that he or she may wish to make. The prison governor and staff shall provide them with every assistance in accessing information that they request."

²⁴² Article 35 of Act No. 10 of 2018 provides that: "Persons with disabilities, whether suspects, victims or witnesses, shall be entitled to special humane treatment appropriate to their circumstances and needs at all stages of an arrest, investigation, trial or enforcement procedure. They shall be entitled to protection, medical and social help and specialist technical assistance, as required, and must have a defence lawyer during investigation and trial. All available means for enabling them to state their defence in the manner set out in the implementing regulation to this Act shall be guaranteed to them by law."

152. The Egyptian criminal justice system is built on numerous other guarantees, including the independence of the judiciary, enshrined in article 184 of the Constitution²⁴³ and the openness of court hearings to the public, provided for in article 187 thereof.²⁴⁴ These matters are echoed in and affirmed by article 18 of the Judiciary Act and article 268 of the Code of Criminal Procedure, in addition to which the Court of Cassation decided that: “The openness of hearings to the public is the rule and secrecy renders them invalid by law.”²⁴⁵ Judges, furthermore, may not be removed from office, as stated in article 186 of the Constitution,²⁴⁶ in article 302 (1) of the Code of Criminal Procedure, and in book II, part II, section IV thereof, which contains provisions that guarantee the freedom of judges to form their views, ensure their impartiality and neutrality in adjudicating cases, and regulate the procedures for contesting their impartiality, if found to be affected on any of the grounds specified by law, and the procedures for deciding the matter. Accused persons have the right to be questioned by the competent judicial authority, cannot be required to take a legal oath and are presumed innocent, as provided in article 96 of the Constitution and affirmed in article 304 (1) of the Code of Criminal Procedure.²⁴⁷ The judiciary has applied this in a number of rulings and taken it as a basis for the rule that criminal judgements are predicated on certainty and decisiveness, with the benefit of any doubt interpreted in favour of the accused.²⁴⁸ The non-retroactivity of criminal laws²⁴⁹ is a principle recognized by the Court of Cassation in more than one of its rulings²⁵⁰ and no one may be tried twice for the same offence, as affirmed in article 455 of the Code of Criminal Procedure²⁵¹ and firmly established by the judiciary.²⁵²

153. The joint communication indicates that, with respect to pretrial detention orders, the Egyptian Public Prosecution Office has broad powers prescribed by law, without being subject to judicial oversight, and that, from the perspective of international law, it cannot be considered a judicial authority for the purpose of those orders. In reply, and bearing in mind its constitutional and international obligations in this respect, the Egyptian Government recalls article 9 (3) of the International Covenant on Civil and Political Rights, which provides that: “Anyone arrested or detained on a criminal charge shall be brought promptly before a judge or other officer authorized by law to exercise judicial power” In interpreting that paragraph, general comment No. 35 adopted by the Human Rights Committee, which monitors implementation of the Covenant by its States Parties, states that

²⁴³ This article provides that: “The judiciary is independent and its authority shall be exercised by courts of all types and levels. They shall deliver their judgements in accordance with the law, which shall define their functions. Interference in the administration of justice is an offence in respect of which there is no statute of limitations.”

²⁴⁴ This article provides that: “Court hearings shall be open to the public unless the court decides to conduct them in camera in order to maintain public order or public morals. In all cases, judgements shall be pronounced at a public hearing.”

²⁴⁵ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 257, judicial year 47, 9 January 1930, Technical Bureau 1, pt. 1, p. 417.

²⁴⁶ This article provides that: “Judges are independent, may not be removed from office, are subject to no authority other than the law, and are equal in rights and duties. The conditions and procedures for their appointment, secondment and retirement shall be governed by law, which shall also regulate their disciplinary accountability. They may not be fully or partially seconded except to entities specified by law and only for the purpose of activities specified by law. In all of the above, the independence and impartiality of judges and the judiciary must be maintained and conflicts of interest prevented. The rights, duties and guarantees afforded to them shall be prescribed by law.”

²⁴⁷ Article 96 (1) of the Constitution provides that: “Accused persons are innocent until proven guilty in a fair and legal trial at which their right of defence is guaranteed. The law shall regulate the appeal of judgements passed in felonies,” while article 304 (1) of the Code of Criminal Procedure provides that: “If the offence is not proven or not punishable by law, the court shall acquit the accused and release him or her if detained for that offence alone.”

²⁴⁸ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1619, judicial year 60, 23 February 1999, Technical Bureau 49, pt. 1, p. 1516.

²⁴⁹ Art. 95 of the Constitution.

²⁵⁰ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 11551, judicial year 63, 28 February 1999, Technical Bureau 50, pt. 1, p. 147.

²⁵¹ Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), art. 455.

²⁵² Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 6752, judicial year 80, 12 February 2012, Technical Bureau 63, p. 205.

powers such as the issuance of pretrial detention orders must be exercised by “an authority which is independent, objective and impartial in relation to the issues dealt with.”

154. The general comment thereby sets three conditions to be met by any entity authorized to exercise any kind of judicial function if it is to fulfil the respective international obligation, which are that the entity should be: 1. Independent; 2. Objective; and 3. Impartial. This is irrespective of the entity’s nomenclature, which is only logical, given the variation among the judicial systems of countries around the world.

155. The Egyptian Government stresses that the Egyptian Public Prosecution Office and its members meet the three conditions mentioned. Article 184 of the Egyptian Constitution affirms in its first paragraph that “the judiciary is independent” and states in article 189 that “the Public Prosecution Office is an integral part of the judiciary.” Under the Constitution and the Judiciary Act, members of the Public Prosecution Office are equal with judges in terms of rights and duties, appointment, secondment, retirement and disciplinary accountability, all subject to the scrutiny of the Supreme Judicial Council, and are protected against removal from office.²⁵³ By law, members of the Public Prosecution Office and judges take the same oath²⁵⁴ and technically report to the Prosecutor General exclusively.²⁵⁵ These are conclusive signs, among others, that the Public Prosecution Office is an independent judicial authority, in addition to which the practice to begin with is for its members at a specific level to be appointed from the pool of judges.²⁵⁶

156. The Supreme Constitutional Court has affirmed that the Public Prosecution Office meets the above conditions, ruling that: “The presence of judicial safeguards, in particular impartiality and independence, is mandatory in every judicial dispute The members of the Public Prosecution Office satisfy beyond question these two safeguard requirements, the Public Prosecution Office being a judicial entity surrounded with guarantees and immunities provided for in the Judiciary Act, ... in such a way as to provide unequivocal assurance of their independence and impartiality.”²⁵⁷

157. The Egyptian Court of Cassation asserted the same principle from the human rights perspective in ruling that: “The constitutional judiciary has proceeded on the basis that the impartiality of the judiciary is an element that complements its independence, as well as being a human right and a fundamental principle of law, in that it further strengthens confidence in the judiciary. The Public Prosecution Office exercises its functions through instituting criminal proceedings. It also enjoys judicial independence and impartiality, working above all – and objectively so – in the public interest.”²⁵⁸ The court further asserted that the Public Prosecution Office fulfils the two requirements of objectivity and impartiality in describing it as “an honourable opponent entrusted with criminal proceedings and with ensuring the legal guarantees of the accused, which are fundamental to providing confidence and reassurance.”²⁵⁹

158. In addition to the above, the mandate holders who are parties to the communication cited grounds for their view that pretrial detention orders issued by the Egyptian Public Prosecution Office do not satisfy the said international obligation. The first such ground is the aforementioned general comment No. 35, which states that “a public prosecutor cannot be considered as an officer exercising judicial power under paragraph 3.” The second ground relates to some of the practical instances, mentioned in the communication, in which the Human Rights Committee concluded that “public prosecutors” cannot be considered as authorized to exercise judicial power under that paragraph for the purposes of pretrial detention orders.

²⁵³ Arts. 186 and 189 of the Constitution; and the Judiciary Act No. 46 of 1972, as amended, arts. 44, 67 and 77 bis (2).

²⁵⁴ Judiciary Act No. 46 of 1972, as amended, art. 71.

²⁵⁵ *Id.* at art. 26.

²⁵⁶ *Id.* at arts. 45 and 57.

²⁵⁷ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 163, judicial year 26, 2 December 2007.

²⁵⁸ Court of Cassation, criminal appeal case No. 30639, judicial year 72, 23 April 2003, Technical Bureau 54, p. 583.

²⁵⁹ Court of Cassation, criminal appeal case No. 17448, judicial year 72, 4 April 2003, Technical Bureau 54, p. 271.

159. Concerning the first ground, the Egyptian Government first of all emphasizes that general comments broadly reflect a treaty committee's understanding of treaties and instruments and have no binding force. Furthermore, a distinction must be made between the "Public Prosecution Office" (*al-niyabah al-'ammah*) and the "Public Prosecutor's Office" (*al-id'a al-'amm*). That distinction is discernible in the said general comment, which uses the term "public prosecutor"²⁶⁰ in the English version, corresponding to "*al-muda'i al-'amm*"²⁶¹ in the Arabic version. It does not use "Public Prosecution Office" (*al-niyabah al-'ammah*) or "Prosecutor General" (*al-na'ib al-'amm*), as the two terms are not synonymous, even if they are so linguistically speaking. The distinction lies primarily in the contrasting constitutional and legal nature of each of the two terms in different judicial systems on the basis of three functions, all or some of which might be assumed by a public prosecution office in those systems, namely: 1. The power to investigate; 2. The power to bring charges; 3. The power to prosecute.

160. In accordance with the Code of Criminal Procedure, the Public Prosecution Office in Egypt is essentially the prosecuting authority²⁶² or "public prosecutor". Under the Code, the power to bring charges was vested in an indictment chamber, a system later changed to that of a referral magistrate²⁶³ until it was abolished and the power was additionally vested in the Public Prosecution Office.²⁶⁴ As to the power to investigate, it was primarily assumed by a judge and an investigating magistrate, with the Public Prosecution Office playing a complementary role.²⁶⁵

161. The Public Prosecution Office, however, has now become the main investigating authority owing to a number of factors, specifically: its special characteristics, most notably its indivisibility;²⁶⁶ the plethora of criminal cases, which is related to population increase; the desire to bring those cases to a swift conclusion and thus guarantee the right to a fair trial; the shortcomings of the investigating judge system; and the permanent presence of its members in the jurisdictions of all police divisions and stations across the country. The Public Prosecution Office also retains the power to bring charges and to prosecute, with investigating judges assigned to investigate in a complementary manner. The above-mentioned article 189 of the Constitution provides the final detail, stating that the Public Prosecution Office is responsible for "undertaking investigations, bringing charges and prosecuting all criminal cases, except as otherwise provided by law, which shall also regulate its other functions."

162. Consequently, the Public Prosecution Office in Egypt is not purely a prosecuting authority and cannot be described as a "public prosecutor". It is an integral part of the judiciary and has numerous powers, including the power to prosecute, in addition to the power to investigate and the power to bring charges. It is specially provided for in the Constitution and the law, which guarantee that, in exercising the powers afforded to it under both, it is independent, objective and impartial. Accordingly, any pretrial detention orders that it issues fulfil the international obligation mentioned and cannot be described as being issued by a public prosecutor.

²⁶⁰

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2bWPAXjdnG1mwFFfPYGIINfb%2f6T%2fqwtc77%2fKU9JkoeDcTWWPIpCoePGBcMsRmFtoMu58pgnmzjiyRGkPQekcPKtaaTG>

²⁶¹

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2bWPAXjdnG1mwFFfPYGIINfb%2f6T%2fKgVJHw%2bnchc0ZBQsAMK97HK%2bB77UpkDfbQrmo5SAzSwo7Qb2edmC3d8OrET25158>

²⁶² Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended, art. 1; and the Judiciary Act No. 46 of 1972, art. 21.

²⁶³ Act No. 7 of 1962 amending provisions of the Code of Criminal Procedure, published on 17 June 1962 in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 136.

²⁶⁴ Act No. 170 of 1981 amending provisions of the Code of Criminal Procedure, published on 4 November 1981 in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 44 bis.

²⁶⁵ Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended, art. 199.

²⁶⁶ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 1160, judicial year 45, 29 November 1928, Technical Bureau 1, pt. 1, p. 48.

163. As to the second ground, we have looked at the practical instances cited in the joint communication in support of the conclusion drawn by the Human Rights Committee that “public prosecutors” cannot be considered as authorized to exercise judicial power under the said paragraph for the purposes of pretrial detention orders. In one of those instances, namely *Tatiana Zheludkova v. Ukraine*, the facts related to a suspect who had spent more than 50 days in pretrial detention from the date of his arrest without any criminal charge being laid against him.²⁶⁷ This is something unlikely to happen in the case of detention orders issued by the Egyptian Public Prosecution Office, as such orders are issued only after suspects have been questioned about the criminal charge against them.²⁶⁸

164. Moreover, the Human Rights Committee did not deny in that instance that the public prosecutor had satisfied – in principle and in absolute terms – the international obligation set out in the above article 9 (3) but linked it with information provided by the State Party concerned that, in the Committee’s view, did not establish that the State’s prosecuting entity was “an authority which is independent, objective and impartial in relation to the issues dealt with.”²⁶⁹ The same applies in another practical instance also cited in the communication, namely *Yevgeni Reshetnikov v. Russian Federation*,²⁷⁰ in respect of which the Committee based its view on the fact that the State Party had not provided sufficient information to show that its prosecuting entity had the objectivity and impartiality for it to be considered as a judicial authority within the meaning of article 9 (3) of the Covenant.²⁷¹

165. The opposite would be true if the State Party had been able to provide information showing that its prosecuting entity fulfilled the requirements of objectivity, independence and impartiality, which is what the Egyptian Government has shown above. That being so, its prosecuting entity, in essence the Egyptian Public Prosecution Office, which exercises the powers to investigate and bring charges in addition to the power to prosecute, is a judicial authority within the meaning of article 9 (3) of the Covenant, thereby fulfilling the international obligation to which reference is made.

166. On that basis, the Egyptian Government believes that the terms utilized in the joint communication imply that, as a general rule, a public prosecutor can in no way be considered a judicial authority under international law. This was presented as an open-and-shut case, with no exceptions and no examination of whether any entity, be it the public prosecutor or otherwise, meets the said conditions and is consequently deemed to fulfil the international obligation provided for in article 9 (3) of the Covenant. All of this was applied to the Egyptian Public Prosecution Office, albeit that it differs from a public prosecutor, as explained above. As a result, it was divested of its capacity as an objective, independent and impartial judicial authority, with the joint communication drawing the conclusion it did in that respect. This speaks to a host of legal misconceptions, places an unbearable strain on the rules of international law and lacks any objective basis. Moreover, it sows doubt and suspicion about legal data produced from tools that are supposed to play a positive role in consolidating the rules of international law and in widening the scope of its application.

167. Notwithstanding the aforementioned constitutional and legal status of the Egyptian Public Prosecution Office, the Code of Criminal Procedure provides that orders to extend

²⁶⁷ *Mrs. Tatiana Zheludkova v. Ukraine*, communication No. 726/1996, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/726/1996, (2002). See <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/726-1996.html>.

²⁶⁸ Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), art. 134.

²⁶⁹ “8.3 The State party has not provided sufficient information, showing that the procurator has the institutional objectivity and impartiality necessary to be considered an “officer authorized to exercise judicial power” within the meaning of article 9, paragraph 3 of the Covenant. The Committee therefore concludes that the State party violated the author’s rights under paragraph 3 of article 9 of the Covenant.” <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/726-1996.html>.

²⁷⁰ *Yevgeni Reshetnikov v. Russian Federation*, U.N. Doc. CCPR/C/95/D/1278/2004, communication No. 1278/2004, 23 March 2009, Human Rights Committee, 95th session. 16 March to 9 April 2009. http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2009.03.23_Reshetnikov_v_Russian_Federation.htm.

²⁷¹ “8.2:The Committee notes that the State party has not provided sufficient information, showing that the prosecutor had the institutional objectivity and impartiality necessary to be considered an “officer authorized to exercise judicial power” within the meaning of article 9, paragraph 3, of the Covenant. In the circumstances, the Committee concludes that the facts as submitted reveal a violation of the author’s rights under paragraph 3 of article 9 of the Covenant.” http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2009.03.23_Reshetnikov_v_Russian_Federation.htm.

pretrial detention are subject to judicial scrutiny, the aim being to increase safeguards for accused persons with respect to pretrial detention orders specifically. This is not in order to impose oversight on the Public Prosecution Office, which itself, as previously mentioned, exercises oversight over others; rather, it is to ensure that there are a number of opinions on record. The Public Prosecution Office therefore has the authority to hold individuals in pretrial detention for 4 days only in all offences and for 15 days, renewable twice, meaning a total of 45 days, in the case of specific offences, namely felonies prejudicial to State security in or outside the country, excluding terrorism offences, and felonies involving explosives and attacks on public property.²⁷² In view of the seriousness of terrorist crime and the lengthy periods of time needed to conduct detailed investigations, the Code empowers the Public Prosecution Office to extend a 15-day detention of suspects by up to a maximum of 5 months,²⁷³ without prejudice to their right to appeal decisions of the Public Prosecution Office to extend their detention during and after that period before the judiciary. The Public Prosecution Office may not otherwise extend pretrial detention, which remains within the jurisdiction of the district judge²⁷⁴ and the misdemeanours court of appeal sitting in chambers.²⁷⁵

168. The joint communication makes references to a broadening of the powers prescribed by law for the Public Prosecution Office in general and the Supreme State Security Prosecution in particular to issue arrest, search and seizure warrants, examine financial records, monitor telephone conversations and websites, close buildings and summon witnesses, all with no judicial oversight. In the light of its earlier explanation of the constitutional and legal status of the Egyptian Public Prosecution Office, including the fact that it is an integral part of the judiciary,²⁷⁶ and its enumeration of the guarantees and immunities associated with the members of that Office, the Egyptian Government categorically rejects the comments made in the joint communication on those matters. Indeed, it regards those comments as an intervention in the internal affairs of Egypt, which is prohibited under the Charter of the United Nations,²⁷⁷ and as an attack on its sovereignty, thanks to which it has the right to regulate its authorities, including its judiciary, as it deems appropriate to its domestic circumstances and as will fulfil its constitutional obligations towards its citizens, foremost among them the guarantee of public rights and freedoms.

169. Underscoring its keen desire nonetheless to cooperate with the mandate holders, the Egyptian Government would point out that, under the terms of the Constitution and Egyptian law, seizure is a criminal penalty that the Public Prosecution Office is not empowered to impose. Rather, it is imposed by the competent criminal court pursuant to a final criminal judgement.²⁷⁸ It would also point out that the above powers are vested in the Public Prosecution Office in its capacity as a “judicial investigating authority” and not as an authority empowered to bring charges or prosecute. As much is indicated by the articles that confer upon it those powers, all of which employ the phrase “to the Public Prosecution Office or the competent investigating authority, as the case may be” That phrase appears in connection with its enjoyment of the powers of an investigating judge and of the misdemeanours court of appeal sitting in chambers²⁷⁹ and in connection with the power to monitor and record conversations and messages received by wired, wireless and other modern means of communication or via the Internet,²⁸⁰ close main offices, premises, homes and places of accommodation, and suspend websites and block them or their content.²⁸¹ The Public Prosecution Office is also empowered to freeze and prevent the disposal or

²⁷² Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended, art. 206 bis.

²⁷³ Code of Criminal Procedure, arts. 243 and 206 bis; Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, art. 43.

²⁷⁴ Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended, arts. 142 and 202.

²⁷⁵ *Id.* at arts. 143 and 203.

²⁷⁶ Art. 189 of the Constitution.

²⁷⁷ Charter of the United Nations, art. 2 (7).

²⁷⁸ Art. 40 of the Constitution; Criminal Code (Act No. 58 of 1937), as amended, art. 30; Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, art. 39.

²⁷⁹ Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, art. 43.

²⁸⁰ *Id.* at art. 46.

²⁸¹ *Id.* at art. 49.

administration of funds or other assets and to impose travel bans,²⁸² to examine or access information on accounts, deposits, trusts, safes or related transactions in its capacity as a “judicial investigating authority”, and to hear witnesses in that same capacity.²⁸³

170. In that same vein, the Constitution also confers other powers on the Public Prosecution Office as an entity “acting on behalf of and representing the public.”²⁸⁴ These include the power to initiate or file proceedings to put a stop to or seize artistic, literary and intellectual works or proceedings against the creators of such works²⁸⁵ and the power to receive reports about violations of personal freedom, personal privacy and other public rights and freedoms guaranteed by the Constitution and law.²⁸⁶

171. The joint communication makes a number of explicit references to the Supreme State Security Prosecution and presents it as an entity that is subject to special and exceptional rules and procedures, a notion that we also reject. Given the desire to establish the principle of work specialization in view of its positive impact on maximizing expertise and improving output quality, it was decided to create specialized prosecution services, attached to the Office of the Prosecutor General, that would investigate certain offences and have, in some cases, specific types of jurisdiction covering the entire country. One such case is the Supreme State Security Prosecution, which is competent to investigate and handle, among others, serious offences that undermine State security from outside and inside the country. This is in conformity with article 12 (1) of the Judiciary Act, which establishes that the judiciary may specialize.²⁸⁷ Some comparative legal systems have recently taken the same path²⁸⁸ after experiences were exchanged with the Egyptian Public Prosecution Office and that specialized prosecution service. Neither the Supreme State Security Prosecution nor other specialized prosecution services are considered as entities that are distinct or separate from the structure of the Public Prosecution Office and none of the provisions applicable to them are any different to the provisions, rules and regulations to which the Public Prosecution Office is subject. Its specific area of specialization notwithstanding, it remains subordinate to the Office of the Prosecutor General.

172. The joint communication makes claims about the rules, conditions and justifications pertaining to pretrial detention in Egyptian legislation, describing them as being ill-defined and routinely applied and stating that the law permits the Public Prosecution Office to detain suspects for a period of 150 days. Concerning those claims, the Egyptian Government would point out that the promulgation of Act No. 145 of 2006²⁸⁹ marked a far-reaching qualitative shift in the legal regulation of pretrial detention, as it comprehensively reworked the rules governing the matter. The law covers the conditions to be met for the issuance of a pretrial detention order, which cannot take place until after any present suspects have been questioned if the offence is a felony or a misdemeanour punishable by imprisonment for a term of up to 1 year and there is sufficient evidence of the offence. It also identifies the situations in which such an order may be issued.²⁹⁰ The law sets maximum limits for the period of pretrial

²⁸² *Id.* at art. 47; Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended, arts. 208 bis (a), 208 bis (b) and 208 bis (c).

²⁸³ Art. 208 of the Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended.

²⁸⁴ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 11246, judicial year 84, 8 December 2014, Technical Bureau 65, p. 949; appeal No. 43799, judicial year 77, 17 January 2009, Technical Bureau 60, p.52; appeal No. 31343, judicial year 77, 3 February 2008, Technical Bureau 59, p.100; appeal No. 13196, judicial year 76, 18 June 2006, Technical Bureau 57, p. 636.

²⁸⁵ Art. 67 of the Constitution.

²⁸⁶ Art. 99 of the Constitution.

²⁸⁷ Article 12 of the Judiciary Act No. 12 of 1972 provides that: “Judges may specialize after a minimum of four years has elapsed since they were appointed to their position. The specialization system shall apply to justices and to judges in respect of whom eight years have elapsed since their appointment.”

²⁸⁸ <https://www.gouvernement.fr/le-parquet-national-anti-terroriste-est-cree>.

²⁸⁹ Act No. 145 of 2006 amending provisions of the Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), which was promulgated on 15 July 2006, published on 27 July 2006 in *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 30, and took effect as from 28 July 2006.

²⁹⁰ Article 134 of the Code of Criminal Procedure provides that: “The investigating judge, after questioning the suspect or in the event that the suspect has absconded, may, if the offence involves a felony or a misdemeanour punishable by imprisonment for a term of up to 1 year and there is sufficient evidence

detention, which may not be exceeded and which differs according to the nature and magnitude of the offence committed. Hence, at the initial investigation stage and throughout criminal proceedings, it is never longer than one third of the maximum custodial penalty, which is to say never more than 6 months in the case of misdemeanours, 18 months in the case of felonies, and 2 years if the penalty is life imprisonment or death.

173. The law provides that pretrial detention orders must be issued by an official of a certain rank, which is to ensure that the official has the necessary expertise for the task. It regulates the rules and procedures for appealing pretrial detention orders and also requires the Public Prosecution Office to publish judgements of acquittal and decisions not to initiate criminal proceedings in the Official Gazette, at State expense, in order to exonerate former suspects, who are assured of financial compensation for any period that they may have spent in pretrial detention. It establishes alternatives to pretrial detention orders so as to minimize instances in which they are issued and replace them with such other measures as requiring suspects not to leave their home or domicile or to report in person to a main police station at set times, or prohibiting them from frequenting specific places. The Anti-Terrorism Act sets out similar measures in line with the nature of terrorist crime,²⁹¹ including a requirement to participate in rehabilitation courses.

174. As revealed by judicial investigations, the major terrorists incidents seen in Egypt, some of which were described earlier, involved a great deal of complexity, a great many suspects whose relationships intertwined both at home and abroad, and a great variety and amount of anecdotal and technical evidence. The initial investigation and criminal prosecution stages were therefore conducted over lengthy periods, guaranteeing a fair criminal trial at which all suspects had the opportunity to examine and refute the evidence against them and defence and prosecution witnesses – amounting in one case to over 800 individuals – were heard, while also guaranteeing that the accused attended trial and, in view of the danger they might pose, did not flee as soon as they were released. Taking all those considerations into account, Act No. 83 of 2013²⁹² was promulgated and permits the Court of Cassation and the court of committal – not the Public Prosecution Office – in cases where a suspect has already been sentenced to death or to life imprisonment, to order that the suspect be detained as a precaution for a period of 45 days, which may be renewed without compliance with the periods stipulated and is known as detention pending criminal trial.

175. The Prisons Regulation Act guarantees a number of rights and freedoms to persons in pretrial detention, taking into account their fundamental rights and legal status. Accordingly, they must be segregated from other prisoners and may be permitted to stay in a furnished room at their own expense.²⁹³ They are entitled to wear their own clothes, as opposed to prison clothing,²⁹⁴ and may bring in their own food from outside the prison or purchase food from the prison at the set price.²⁹⁵ Their employment is prohibited²⁹⁶ and they may not be

of the offence, order the pretrial detention of the suspect where any of the following cases or grounds apply:

- (a) The offence is a flagrante delicto case;
- (b) It is feared that the suspect will abscond;
- (c) It is feared that the investigation will be damaged, either by the victim or witnesses being influenced, by evidence or material proof being tampered with, or by an agreement being reached with the other offenders to change or obscure the facts;
- (d) It is considered necessary to prevent any grave breach of security or public order that might arise, given the magnitude of the offence.”

²⁹¹ Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, art. 37.

²⁹² Act No. 83 of 2013 amending provisions of the Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), which was promulgated on 23 September 2013 and took effect on 24 September 2013, *al-Jaridah al-Rasmiyah* (Official Gazette), No. 38 bis (a).

²⁹³ Prisons Regulation Act No. 396 of 1956, as amended, art. 14.

²⁹⁴ *Id.* at art. 15.

²⁹⁵ *Id.* at art. 16.

²⁹⁶ *Id.* at art. 24.

contacted by officials without written permission from the competent investigating authority.²⁹⁷

176. The joint communication includes claims that appeals against pretrial detention orders issued by the Supreme State Security Prosecution depend on the latter's approval and that this is a conflict of interest and blocks the path to justice for detainees by preventing them from accessing their right to a judicial review. These claims are refuted on two counts. The first is that the Public Prosecution Office has no particular interest in detaining any suspect, it being an honourable opponent in criminal proceedings, as explained earlier. Its sole aim is the truth and the public interest.²⁹⁸ In principle, therefore, the said conflict of interest is unlikely to occur.

177. The second count is that the Code of Criminal Procedure regulates the right of accused persons to appeal against a pretrial detention order against them and the procedures to be followed in that event. Those procedures include no requirement for the Public Prosecution Office to approve such appeals,²⁹⁹ which are filed with the registry of the court.³⁰⁰ They do, however, require that such appeals be presented to the court promptly and be decided promptly so as to provide the greatest possible opportunity for the suspect's release. The decision must be given within 48 hours from the date when the appeal was filed, failing which the suspect must be released.³⁰¹ The law also permits suspects to file a new appeal every 30 days if their earlier appeal was dismissed. The Anti-Terrorism Act regulates this same matter, requiring a decision on an appeal within three days, failing which the suspect must be released.³⁰²

178. In contrast, the law entitles the Public Prosecution Office to appeal against an order for the release of a suspect within 24 hours from the date when the order was issued,³⁰³ which is to ensure that the order can be promptly enforced. The law also requires the court to give a decision on such an appeal within three days from the date when it was filed, failing which the suspect must be released.³⁰⁴

179. As to the claims made in the joint communication concerning the practices of evidence-gathering entities and the Public Prosecution Office, the Government asserts in principle that none of those claims has any factual basis; they are typically generalized, uninformed and without any of the basic strands that would make it possible to trace the alleged facts and say whether they are true. The Government is unable to reply in full unless information and facts substantiating the claims are supplied. It requests the mandate holders who are parties to the communication to provide the information and details that they indicated were available to them, including the names of persons subjected to those practices and the time and place of their occurrence, so that a reply based on objective and factual grounds can be made. Until then, the Government continues to set no store by such claims. Out of its sincere and profound desire to engage positively with mandate holders, however, it will nonetheless set out some of the legal and practical parameters that prove the falsity of those claims.

²⁹⁷ *Id.* at art. 79; Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), art. 140.

²⁹⁸ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 17448, judicial year 72, 4 February 2002, Technical Bureau 54, p. 271.

²⁹⁹ Article 164 of the Code of Criminal Procedure, which provides that: "The Public Prosecution Office alone may appeal against an order referring to the district court a matter deemed to be a misdemeanour or a contravention under articles 155 and 156 hereof. Similarly, it alone may appeal against an order for the temporary release of a suspect in a felony who is in pretrial detention. Suspects may appeal against orders to place them in pretrial detention or to extend such detention."

³⁰⁰ Art. 165 of the Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended.

³⁰¹ Article 167 of the Code of Criminal Procedure, which provides that: "... In all cases, decisions on appeals against a pretrial detention, extension or temporary release order must be given within 48 hours from the date when the appeal was filed, failing which the suspect shall be released. One or more of the competent divisions of the court of first instance or of the criminal court shall be competent to hear appeals against the pretrial detention or temporary release orders referred to in this article. Decisions rendered in chambers shall be final in all cases."

³⁰² Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, art. 22.

³⁰³ Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended, art. 166.

³⁰⁴ *Id.* at art. 168.

180. The joint communication claims that the Supreme State Security Prosecution conducts its questioning after detainees are forcibly disappeared or while they are being held incommunicado; that detainees are subjected to torture; that investigators inveigle suspects into making confessions and use promises to that end; and that suspects are kept blindfolded until after the questioning has ended. These are purely allegations. They bear no relation to reality and the mandate holders who are parties to the joint communication have provided nothing to substantiate them. They are refuted on two counts. The first is that such actions are incompatible with the obligations of members of the Public Prosecution Office, the most obvious of which are impartiality and integrity³⁰⁵ and respect for the rights of accused persons. The Public Prosecution Office is furthermore responsible for investigating instances of torture and other forms of abuse, both physical and verbal. It is also obliged to hear the testimony of those accused in such instances and to take verification measures, such as arranging medical examinations at the Department of Forensic Medicine, hearing witnesses and checking surveillance cameras. This is borne out by the records of investigations conducted by the Public Prosecution Office as an entity that, in the words of the Court of Cassation, can be “fundamentally trusted not to influence the accused.”³⁰⁶

181. It is, moreover, prohibited for members of the Public Prosecution Office to inveigle suspects into making statements or confessions³⁰⁷ or to use other means of influencing suspects under questioning, such as narcotic drugs,³⁰⁸ hypnosis³⁰⁹ or lie detectors.³¹⁰ Any such action invalidates the questioning and responsibility will lie with the person who carried out the action.

182. Members of the Public Prosecution Office are furthermore required not to cease their investigations when a confession is made, even if the confession conforms with the requirements and rules. Instead, they must examine other evidence after the suspect has confessed³¹¹ in order to verify the confession, as the confession in itself is not, in principle, deemed to be conclusive evidence of the commission of the offence. As with any other element of proof, moreover, the trial court is entirely free to evaluate the veracity of a confession, its evidentiary value and the truth of any suspect’s claim that his or her confession was extracted by coercion.³¹²

183. Further to all of the above, the Court of Cassation, as the country’s highest criminal court, is extremely rigorous and cautious in dealing with confessions. It has therefore laid down conditions in that regard, which are that a confession must be “relevant to the commission of an offence, explicit and clear so as not to lend itself to interpretation, and be

³⁰⁵ Article 148 of the Judicial Directives for the Public Prosecution Office provides that: “Members of the Public Prosecution Office shall dress in judge’s attire when conducting an investigation, thereby conveying their neutrality in seeking the truth wherever it lies, whether in respect of the accused it leads to evidence or denial of the charge levelled.” Article 149 of the Judicial Directives provides that: “Members of the Public Prosecution Office shall ensure that they are not subject to influence of any kind concerning the incident they are investigating and shall conduct the investigation on the basis of having no prior knowledge of the incident. They may not hear any accounts of the incident other than in the investigation session or allow anything disseminated or aired by the media about the incident to influence their perception of the course of events or to take the investigation in a specific direction as a result of that perception.”

³⁰⁶ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 17448, judicial year 72, 4 February 2003, Technical Bureau 54, p. 271.

³⁰⁷ Article 161 of the Judicial Directives for the Public Prosecution Office provides that: “No investigator may promise anything to suspects, such as a reduction of sentence, or attempt to entrap them through questions put to them or by alluding to falsehoods, such as claiming that another suspect has confessed or that others have testified against them, in order to obtain a confession to an offence.”

³⁰⁸ Judicial Directives for the Public Prosecution Office, art. 218.

³⁰⁹ *Id.* at art. 219.

³¹⁰ *Id.* at art. 220.

³¹¹ Article 217 of the Judicial Directives for the Public Prosecution Office provides that: “If suspects confess in the investigation to the charge against them, the confession does not suffice; rather, the investigator must seek evidence in support of the confession, as the confession is simply evidence that may be examined in the same way as other prosecutorial evidence.”

³¹² Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 2009, judicial year 34, 4 April 1965, Technical Bureau 16, pt. 2, p. 430; appeal No. 311, judicial year 48, 12 June 1978, Technical Bureau 29, pt. 1, p. 619.

made freely, distinctly and voluntarily in order for it to be valid. The assessment of a confession's evidentiary value is subject to the principle of judicial decision-making.³¹³ Accordingly, the court invalidates any confession proven to have been the result of any form of coercion,³¹⁴ it being one of its firmly established principles that a confession, if it is to be relied upon, must be made voluntarily and of free will.³¹⁵ A court's failure to apply this principle and respond to the defence of the person concerned provides legal justification for an appeal against judgement.³¹⁶ The court also invalidates confessions resulting from coercion, even if evidence produced from the confession is true and consistent with other legitimate evidence in the proceedings. Procedural legitimacy therefore prevails, even if it leads to impunity for the offender.³¹⁷

184. On the basis of the foregoing, the Egyptian Government calls on the mandate holders to provide more detailed information about the claims made in the joint communication, including the names of suspects who were subjected to those measures, the time and place of their occurrence, and figures for cases involving those suspects, so that a full reply to them can be given. In the interim, none of those claims are accepted. In purely practical terms, however, it is of no benefit to the Public Prosecution Office to engage in those alleged tactics, as the outcome would be for the trial court, and thereafter the Court of Cassation, in accordance with the afore-mentioned legal principles, to invalidate any confession extracted under questioning by the Public Prosecution Office in such circumstances. It obviously does not seek that outcome, which is what disproves those claims.

185. In implementation of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and in line with paragraph 13 of general comment No. 20 adopted by the Human Rights Council concerned with monitoring the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights by its States Parties, article 54 of the Constitution of 2014 affirms that any statement proven to have been made by a detainee under pressure or threat of torture, intimidation, coercion, physical or mental harm or threat is deemed invalid and has no effect, as was already provided in article 302 of the Code of Criminal Procedure. The constitutional and legal principles and safeguards guaranteeing the prohibition of torture and ensuring that incidents involving torture are investigated, with perpetrators held accountable, were set out by the Government in its most recent periodic report to the Committee against Torture.

186. Generally speaking, the Government asserts that individual wrongdoings that may occur in no way reflect either its policy or its stand against them, as is confirmed by the numerous investigations and criminal prosecutions of police officers conducted between 1 January 2014 and 10 April 2019. Involving 30 incidents of torture, 66 incidents of use of force and 215 incidents of abuse, these investigations and criminal prosecutions resulted in 70 convictions and 156 cases closed, with 85 cases still pending. During that same period, a number of disciplinary trials of police officers were also conducted, either in connection with practices on the part of the officers concerned that did not amount to torture or any other form of abuse, or subsequent to criminal convictions. There were 344 such trials in all, resulting in 207 disciplinary convictions.

³¹³ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 17448, judicial year 72, 4 April 2003, Technical Bureau 54, p. 271.

³¹⁴ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 30639, judicial year 72, 23 April 2003; appeal No. 18753, judicial year 65, session of 15 December 1998, in which the court ruled that: "Confessions extracted by coercion are invalid and should not be relied upon in convictions, even if the evidence produced from such a confession is true and consistent with other legitimate evidence in the proceedings. Procedural legitimacy therefore prevails, even if it leads to impunity for the offender, which is because higher considerations elevated by the Constitution and law are at play."

³¹⁵ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 23449, judicial year 71, 5 February 2002, Technical Bureau 53, p. 224; appeal No. 30639, judicial year 72, 23 April 2003, Technical Bureau 54, p. 583.

³¹⁶ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 18753, judicial year 65, 15 December 1998, Technical Bureau 49, pt. 1, p. 1456; appeal No. 30639, judicial year 72, 23 April 2003, Technical Bureau 54, p. 583; appeal No. 23449, judicial year 71, 5 February 2002, Technical Bureau 53, p. 224; appeal No. 4923, judicial year 78, 7 April 2009, Technical Bureau 60, p. 201.

³¹⁷ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 18753, judicial year 65, 15 December 1998, Technical Bureau 49, pt. 1, p. 1456.

187. The joint communication includes claims that the Supreme State Security Prosecution questions suspects without confronting them with the charges against them or informing them of their rights before and during the investigation. These claims, too, bear no relation to reality, as is evidenced by the records of investigations conducted by the Public Prosecution Office. Any investigation conducted by the latter must at the outset include a statement setting out the charges levelled against suspects, the basis for incrimination, and information as to whether the suspects confirm or deny the charges after being questioned about them, whether they have been advised as to the entity that is conducting the investigation, and whether they have been asked about their defence counsel and any defence witnesses. All these are prerequisites laid down by the Court of Cassation for a suspect's confession to be valid.³¹⁸ The Government recalls that article 123 (1) of the Code of Criminal Procedure requires investigators to verify the identity of suspects and then inform them of the charge against them and make a record of their statements.³¹⁹ The Court of Cassation has even stated on occasion that investigators should inform suspects as to their status before an investigation begins, albeit that this is not an explicit legal requirement except in the case of law enforcement officers, in accordance with article 24 bis of the Code of Criminal Procedure.³²⁰ It has also invalidated an investigation where the Public Prosecution Office failed to carry out that procedure.³²¹

188. The joint communication claims that questioning by the Supreme State Security Prosecution typically lasts between 2 and 5 hours but can last up to 18 hours. The Government recalls, however, the repeated rulings of the Court of Cassation to invalidate any questioning continued over a long period, together with any evidence produced from it, on the grounds that the interrogator loses the ability to make choices and focus. The court's conclusion in such cases is that the suspect is not being questioned willingly and free of all influence,³²² stressing that lengthy questioning of a suspect constitutes coercion if the suspect denies the charge and the investigator deliberately prolongs the investigation period so as to exhaust the suspect and obtain a confession.³²³ Consequently, in addition to the fact that the above are simply claims unsubstantiated by the mandate holders, the Government affirms – without accepting those claims – that the Public Prosecution Office would accomplish nothing in practice by taking that approach in its questioning. Were it to do so, the court would invalidate the questioning and all evidence that it yielded, bearing in mind especially that the time when an investigation starts is among the key details recorded in all investigation reports. The aim of the Public Prosecution Office is plainly not to achieve that outcome.

³¹⁸ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 17448, judicial year 72, 4 April 2003, Technical Bureau 54, p. 271.

³¹⁹ Article 123 (1) provides that: "When suspects attend an investigation for the first time, the investigator shall verify their identity and then inform them of the charge against them and make a record of their statements."

³²⁰ This article provides that: "Law enforcement officers, their subordinates and public officials shall show proof of their identities and positions when performing any activity or procedure stipulated by law."

³²¹ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 30639, judicial year 72, 23 April 2003, Technical Bureau 54, p. 583. In this case, the court stated that: "The law does not oblige an investigator to inform a suspect that the Public Prosecution Office is the one conducting the investigation. In the current case, however, and in view of the circumstances surrounding it, the investigator – at the outset of the investigation at the Administrative Control Authority, which was long after the first suspect had been arrested and kept on the Authority's premises without being interviewed – should have disclosed his identity to the suspect to drive home the principle that the Public Prosecution Office is impartial and feel assured that nothing could influence his will. The investigator should also have heard any statements that the suspect wished to make, regardless of whether or not they were true. First and foremost, the matter of these statements is at the discretion of the Public Prosecution Office and thereafter the trial court insofar as they confirm that the Public Prosecution Office seeks only to protect the rights and freedoms of suspects and the public alike." See also appeal No. 2009, judicial year 34, 4 May 1965, Technical Bureau 16, pt. 2, p. 430.

³²² Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 5583, judicial year 55, session of 19 February 1986; appeal No. 3006, judicial year 62, session of 23 January 1994; appeal No. 30639, judicial year 72, 23 April 2003, Technical Bureau 54, p. 583.

³²³ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 30639, judicial year 72, 23 April 2003, Technical Bureau 54, p. 583.

189. The joint communication claims that the Supreme State Security Prosecution does not systematically allow lawyers to communicate with suspects before investigations begin; that it does not allow lawyers to be present with suspects in the interview room; that it cites fear of losing evidence as a pretext for making an exception to the rule that lawyers should attend questioning; that it does not ask suspects if they wish to call a lawyer; that investigations are conducted in the presence of an appointed lawyer as a procedural formality only, despite objections by the defendant; that such lawyers have later proved to be ineffective in protecting the interests of the suspects whom they represented; that prosecutors hold informal chats with suspects in the absence of lawyers; and that defendants are given insufficient opportunity to prepare a defence. For its part, the Egyptian Government flatly rejects these claims and calls on the mandate holders to provide the names of suspects who were subjected to such measures and the figures for cases in which they were involved so that a full reply can be given. It also calls on them to name the lawyers who were present at investigations of suspects so that it can take necessary legal and judicial action accordingly.

190. The Government meanwhile affirms that the right to a defence and the right to the assistance of a lawyer are guaranteed under articles 54 and 98 of the Constitution.³²⁴ The Public Prosecution Office, and thereafter the court, must appoint a lawyer for suspects who have none.³²⁵ In that same vein, suspects and their lawyers are entitled to request any investigative measure that might serve to establish the suspect's innocence, such as calling witnesses or experts, conducting tests and making oral or written submissions. Under articles 124 and 125 of the Code of Criminal Procedure, it is prohibited to question or confront suspects with respect to criminal matters until after their lawyer, if they have one, has been invited to attend. If a suspect has no lawyer, or if his or her lawyer fails to attend after being invited to do so, the investigator must appoint a lawyer for the suspect. The lawyer must be permitted to examine the case file on the day preceding the questioning or confrontation. Under no circumstances may accused persons be separated from the lawyer present with them during the investigation. Suspects placed in pretrial detention retain this right, even if the competent investigating authority orders that the suspect should not communicate with third parties, as defence counsel is excepted from such order.³²⁶

191. In terms of practice, prosecutors are bound to enable fully the right to a defence,³²⁷ while for its part, the Court of Cassation, in the event that any right of defence is violated, will make a ruling of invalidation as a direct consequence of the violation.³²⁸ It will also deem all evidence produced in the process to be null and void and invalidate any confessions made by accused persons without their lawyer present, including where they have no lawyer because the Public Prosecution Office has failed to appoint one for them.³²⁹ Concerning the exception provided for in article 124 of the Code of Criminal Procedure, pursuant to which questioning in the absence of a lawyer is permitted if it is feared that evidence will be lost, the Court of Cassation has frequently ruled that this exception is not at the absolute discretion of the Public Prosecution Office but depends on the trial court with oversight of the matter.³³⁰

³²⁴ Article 98 of the Constitution provides that: "The right of defence in person or by proxy is guaranteed. The independence of the legal profession and the protection of its rights constitute safeguards for the right of defence. Persons who are financially incapacitated shall, by law, be guaranteed means of recourse to justice and of defending their rights."

³²⁵ Article 54 of the Constitution provides that: "In no case may a suspect be prosecuted for offences where detention is permitted unless an authorized or appointed lawyer is present."

³²⁶ Article 141 of the Code of Criminal Procedure provides that: "In all instances with respect to cases that they are appointed to investigate, the Public Prosecution Office and the investigating judge may order that detained suspects should have no contact with other detainees and receive no visitors, without prejudice to the right of accused persons to communicate at all times with their defence counsel with no third party present."

³²⁷ Judicial Directives for the Public Prosecution Office, arts. 221, 222 and 228.

³²⁸ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 8322, judicial year 75, 16 May 2006, Technical Bureau 57, p. 628.

³²⁹ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 9651, judicial year 79, 3 February 2010.

³³⁰ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 31330, judicial year 83, 5 May 2015; appeal No. 8842, judicial year 81, 5 May 2013; appeal No. 6405, judicial year 80, 22 January 2012; appeal No. 4649, judicial year 61, 24 December 1992, Technical Bureau 43, pt. 1, p. 1216; appeal No. 54, judicial year

In addition to it being an exception, the Supreme Constitutional Court has ruled that exceptions may not be broadened under any circumstances.³³¹

192. The right to the assistance of a lawyer who attends questioning or confrontation revolves around its justification, which, as the Court of Cassation has ruled, is to “reassure accused persons and protect the freedom to defend themselves.”³³² If suspects deny a charge against them, that justification no longer exists.³³³ The same is true if the competent investigating authority does not act to confront suspects with evidence. Article 124 of the Code of Criminal Procedure therefore states that a lawyer must be invited to attend when a suspect is to be questioned or confronted with other suspects or witnesses. As the entity concerned with enforcing current law, the Public Prosecution Office is required to invite a lawyer to attend only in those circumstances and not, for instance, in cases where suspects are asked in person about a charge against them before they are questioned. If, in that process, the suspects are exonerated and the offence is not one that needs to be investigated, they may be let go without being questioned at all. All these are factors to be assessed.

193. In order to ensure, however, that the right to a defence is fully enabled, the Government has recently presented a bill amending provisions of the current Code of Criminal Procedure to the House of Representatives. The aim of the amendment is to give effect to some of the new constitutional obligations and accomplish a leap forward in the handling of criminal matters by expanding the rights and powers of defence throughout the evidence-gathering, initial investigation and criminal prosecution stages, by regulating the protection of witnesses and victims, and by regulating remote proceedings.

194. As to the claims made in the joint communication that the relevant Egyptian legislation contains no additional guarantees for the representation of child suspects while they are being investigated, the Government would point out that the Constitution deals with the handling of criminal matters involving children by laying down rules for punishment and establishing procedural safeguards so that children can be prosecuted fairly and effectively.³³⁴ The Children’s Act provides that any one under 18 years of age at the time of committing an offence is deemed to be a child,³³⁵ in line with the relevant binding international conventions. The law sets the age of criminal responsibility for children at 12 years³³⁶ and prohibits the imposition of criminal penalties on children aged over 12 and below 15, who are liable to a disciplinary measure.³³⁷ It is also prohibited to impose sentences of death, life imprisonment or rigorous imprisonment on children aged over 15 and below 18.³³⁸

195. In terms of procedure, it is prohibited to hold a child suspect aged under 15 in pretrial detention.³³⁹ In order to avoid any potentially adverse consequences for children as a result of them being thrown into prison and mixing with hardened criminals as they go through the correctional and deterrence processes, it is prohibited by law to mix children with adults in places where they are detained or imprisoned.³⁴⁰ The law also provides for a children’s court with exceptional jurisdiction, as a general rule, over the criminal prosecution of children.³⁴¹ It further provides that the composition of the children’s court must include two child experts

60, 15 January 1991, Technical Bureau 42, pt. 1, p. 67; appeal No. 702, judicial year 58, 12 May 1988, Technical Bureau 39, pt. 1, p. 712.

³³¹ Supreme Constitutional Court, constitutional case No. 76, judicial year 29, 1 October 2007, Technical Bureau 12, pt. 1, p. 656.

³³² Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 5762, judicial year 82, 1 December 2013, Technical Bureau 64, p. 1009.

³³³ Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 12795, judicial year 80, 25 July 2011.

³³⁴ Article 80 of the Constitution provides in its fifth paragraph that: “The State shall be required to establish a justice system for child victims and witnesses. No child may be held criminally responsible or be detained except in accordance with the law and for the period specified therein. Children shall be provided with legal assistance and detained in appropriate locations separate from those where adults are detained.”

³³⁵ Art. 80, para. 1, of the Constitution; Children’s Act No. 12 of 1996, as amended, art. 95.

³³⁶ *Id.* at art. 94.

³³⁷ *Id.* at art. 101.

³³⁸ *Id.* at art. 111.

³³⁹ *Id.* at art. 119.

³⁴⁰ *Id.* at art. 112.

³⁴¹ *Id.* at art. 122.

who express their opinion on the circumstances driving the commission of the offence.³⁴² As a social protection measure, children's trials are also exempted by law from the general rule that trials should be conducted in public.³⁴³ Civil actions before the children's court are prohibited.³⁴⁴ In terms of practice, the Advisor to the Prosecutor General, in his decision No. 85 of 2020, established a child protection office at the Public Prosecution Office and defined its functions, which include reviewing legal cases in which children are parties, taking child protection measures in instances where a child is vulnerable to violence, danger or neglect, and inspecting care homes, training and rehabilitation centres and correctional institutions.

196. A quick run-through of a number of comparative legal systems, to the extent that the reply permits, confirms that the Egyptian legal system is largely balanced in its handling of criminal matters involving children. Some systems make exceptions to the age of criminal responsibility in the event of serious offences, such as terrorism offences, being committed, as is the case in China, Kazakhstan, Malaysia and Viet Nam. In Germany, children over 16 years of age may be prosecuted in terrorism cases before the State security courts. In France, judges may deny to children of that age in such cases any of the lighter sentences normally prescribed for children.³⁴⁵ In Belgium, 16-year-olds charged in such cases may be referred to adult criminal courts, be prosecuted under adult criminal laws and be given criminal sentences, apart from life imprisonment.³⁴⁶

197. In the United Kingdom, the main law on terrorism, namely the Terrorism Act 2000,³⁴⁷ makes no exceptions in the application of its provisions to children. It therefore applies to any child over the age of 10. Children can also be prosecuted before the Crown Courts in numerous instances, including for murder or for possession or distribution of legally proscribed weapons or munitions,³⁴⁸ or if the magistrate's court decides that it has no jurisdiction because the offence with which a child is charged is classified as a serious offence, which includes terrorism offences,³⁴⁹ or if a child is charged with an offence defined in section 224 of the Criminal Justice Act of 2003, which include terrorism offences, or contributes in any form to the commission of, or attempts to commit, such offences. Where the Crown Court convicts a child for having committed a serious offence, it may sentence the child to detention for life if it believes that his or her release would pose a significant risk to the public.³⁵⁰

198. Concerning the claims made in the joint communication that the Supreme State Security Prosecution questions children without a lawyer present and without asking them if they wish their lawyers to attend, the Government refers to what is said in earlier paragraphs about fully empowering the right to a defence and the commitment of the Public Prosecution Office on that score, and about the consequences of derogating from the right to a defence. All guarantees mentioned in those paragraphs apply to children.

199. Moreover, in response to the relevant international instruments, the Children's Act includes a special provision guaranteeing the right to legal assistance and requiring the Public Prosecution Office, or the court, to appoint a lawyer at the investigation and trial stages for children accused of committing a misdemeanour or a felony.³⁵¹ This provision establishes two additional guarantees for the representation of accused children while under investigation. The first guarantee is that the right to a defence must be accessible to children in all investigation procedures and not only in the situations of questioning and confrontation provided for in the Code of Criminal Procedure. The second guarantee is that the provision does not include the exception, covered in article 124 of the Code of Criminal Procedure and

³⁴² *Id.* at art. 121.

³⁴³ *Id.* at art. 126.

³⁴⁴ *Id.* at art. 129.

³⁴⁵ https://www.oijj.org/sites/default/files/en_regional_report.pdf.

³⁴⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1965040803.

³⁴⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>.

³⁴⁸ Firearms Act 1968, under sect. 5 or 51A.

³⁴⁹ Magistrates' Court Act 1980, sect. 24.

³⁵⁰ <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/young-people-and-sentencing/types-of-sentencesfor-young-people/>.

³⁵¹ Children's Act No. 12 of 1996, as amended, art. 25.

mentioned in the joint communication, whereby questioning in the absence of a defence lawyer is permitted if loss of evidence is feared. Despite that exception, the matter is not at the absolute discretion of the Public Prosecution Office but depends on the trial court with oversight thereof.³⁵² It may, however, be given effect as soon as the child is brought under investigation. In all cases where a child has no lawyer, the Public Prosecution Office or the competent court must appoint one, in accordance with the rules on appointment set out in the Code of Criminal Procedure.

200. Concerning the remark in the joint communication that children may be detained under the Anti-Terrorism Act for 28 days without their parents being informed of their detention, the Government refers to the information presented in section I of this reply concerning the safeguards established with respect to pre-charge detention under the Anti-Terrorism Act. Those safeguards include the right of persons in pre-charge detention to contact relatives whom they wish to inform about their detention. Such persons may also seek the assistance of a defence lawyer.³⁵³ In addition to what has already been said about comparative legal systems in this regard, the Government would point out that, under French law, for example, the detention period for children over 13 years of age who are accused in terrorism cases may be extended to 48 hours. If an adult participates in a terrorism offence with a child over 16 years of age, that period may be extended to 96 hours.³⁵⁴

201. As to the claims in the joint communication to the effect that the Public Prosecution Office is increasingly exercising its powers of arrest, search and pretrial detention and using the latter as a punitive measure, the Government requests the mandate holders who are parties to the joint communication to cite specific instances to inform those claims so that the truth can be ascertained and a satisfactory reply formulated. In the interim, the Government simply refers to the information stated in this reply that the Code of Criminal Procedure empowers the Public Prosecution Office, as a rule, to hold accused persons in pretrial detention for four days only and that orders to extend the detention period are subject to scrutiny by the judiciary, which is to say that they remain within the jurisdiction of the district judge³⁵⁵ and the misdemeanours court of appeal sitting in chambers.³⁵⁶

202. The joint communication claims that detainees are unable to appeal against pretrial detention orders because they are not informed of the charges against them. This is both purely theoretical and legally incorrect, as to be informed of charges is not an appeal procedure in the first place. Accused persons may appeal against their detention orders, even if they have not been informed of the charges. Those claims are disproved in practice by the fact that a pretrial detention order cannot be issued until after the accused has been questioned. At the start of that questioning, the Public Prosecution Office is required to inform accused persons of the charges against them and of the sentence they carry. Accused persons can therefore be certain of the charges against them, failing which they cannot in any case be held in pretrial detention.

203. Offering further guarantees, article 130 of the Code of Criminal Procedure provides that pretrial detainees must be informed of the reasons for their arrest or detention.³⁵⁷ Article 136 of the same Code states that the detention order must include vital details, such as the offence allegedly committed by the accused, the prescribed penalty for the offence and the

³⁵² Court of Cassation (criminal cases), appeal No. 4649, judicial year 61, 24 December 1992, Technical Bureau 43, pt. 1, p. 1216; appeal No. 54, judicial year 60, 15 January 1991, Technical Bureau 42, pt. 1, p. 67.

³⁵³ Anti-Terrorism Act No. 94 of 2015, as amended, art. 41.

³⁵⁴ https://www.oijj.org/sites/default/files/en_regional_report.pdf.

³⁵⁵ Code of Criminal Procedure (Act No. 150 of 1950), as amended, arts. 142 and 202.

³⁵⁶ *Id.* at arts. 143 and 203.

³⁵⁷ This article provides that: "Anyone arrested or in pretrial detention shall be immediately informed of the reasons for their arrest or detention. Such persons shall have the right to contact anyone whom they wish to inform of what has occurred and the right to seek the assistance of a lawyer. They must be promptly informed of the charges against them."

reasons on which the detention order is based. The same applies to an order to extend the detention,³⁵⁸ thereby establishing that those claims are untrue.

204. The joint communication claims that the average period of pretrial detention amounts to 345 days; that in some cases it has lasted for 1,263 days; that available statistics demonstrate that the Supreme State Security Prosecution seldom accepts requests to appeal its detention orders; and that, between December 2018 and September 2019, the Supreme State Security Prosecution accepted no requests to appeal detention orders. In reply, the Government simply requests the mandate holders who are parties to the joint communication to provide the data, information and statistics on which those claims are based and which, in view of the above-mentioned figures, appear to be available to them. The Government is meanwhile unable to follow up on the claims and shed light on the facts.

205. The joint communication claims that suspects are being held at buildings of the National Security Agency without being brought before the Public Prosecution Office; that police have refused to accept reports of enforced disappearances; that the Supreme State Security Prosecution has not investigated such reports; and that it fails to address falsification of arrest dates by police officers. With respect to those claims, the Government affirms its constant commitment to tackling and preventing cases of enforced disappearance and to holding to account those responsible for any such cases. It refers to the information provided in the periodic reports previously mentioned about constitutional and legal guarantees for preventing persons from being subjected to enforced disappearance in any circumstance and ensuring that cases are investigated and perpetrators held to account. It further refers to the information also provided about the judicial application of those principles, which confirms their de facto implementation. The Government calls on the mandate holders to provide more detailed facts, including the names of persons subjected to the alleged procedures and figures for the cases in which they were involved, so that a full reply can be given.

206. The Government points out that the General Directorate for Human Rights was established at the Office of the Prosecutor General, pursuant to his decision No. 2034 of 2017. As specified in the decision, the Directorate's functions include examining alleged cases of enforced disappearance so as to clarify the fate of those claimed to have been forcibly disappeared. Investigations conducted by the Public Prosecution Office have made it clear that all allegations of missing persons did not in fact involve cases of enforced disappearance and that several such cases proved to be related to recruitment into terrorist groups, illegal migration or avoidance of social situations. The investigations also established that some of those persons were detained pending criminal proceedings, with trials now under way. The Government further points out that freedom of movement is enshrined in the Constitution and that it is impossible to trace the whereabouts of all citizens. In its most recent report to the Human Rights Council, the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances commended the Government on its cooperation.

207. The Government is eager to cooperate fully and continuously with the Working Group. It responds promptly to its queries and, wherever possible, makes contact with it on the sidelines of the sessions of the Human Rights Council. The Government also sent a delegation to meet the Working Group on the sidelines of its 117th session in Sarajevo, in February 2019. As a result of this cooperation, 412 cases were dropped in the period from 2015 to 12 September 2019.

VII. Violations of the Code of Conduct in the joint communication that is the subject of the reply and the statement issued in that connection

208. The Egyptian Government regrets the inaccuracies contained in the joint communication and the haste with which a statement was issued, on 9 April 2020, before the

³⁵⁸ This article provides that: "Before issuing a detention order, the investigating judge shall hear statements from the Public Prosecution Office and the defence for the accused. The detention order must include details of the offence allegedly committed by the accused, the prescribed penalty for such offence, and the reasons on which the order is based. The provision of this article shall apply to orders issued to extend pretrial detention, as provided in this Code."

Government's reply had been received,³⁵⁹ which is a violation of the Code of Conduct for Special Procedures Mandate Holders of the Human Rights Council adopted pursuant to the Council's resolution No. 5/2 on 18 June 2007. It wishes to clarify the following:

(a) The statement was issued in disregard of the principle of "promoting a constructive dialogue" that underpins the Code of Conduct, with the objective of promoting and protecting human rights, and is explicitly provided for in article 13 (b) thereof in respect of declarations on any State;

(b) As the statement pre-empted the Government's reply, its issuance constitutes a glaring violation of article 13 (c), which requires mandate holders to ensure that the concerned State is the first recipient of their conclusions and recommendations concerning that State and is given adequate time to respond. The mandate holders did not comply with this requirement. The communication covered an abundance of matters that call for an appropriate and full response taking a considerable amount of time to prepare. The statement was nonetheless hastily issued without waiting to consider the Government's reply to the communication. In addition, article 8 (d) of the Code provides that representatives of the concerned State must be given the opportunity of commenting on mandate holders' assessment and of responding to the allegations made against that State; article 6 (b) stipulates that information provided by the State concerned must be taken into account in a comprehensive and timely manner; and article 13 (a) provides that, while expressing their considered views, particularly in their public statements concerning allegations of human rights violations, mandate holders must indicate fairly what responses were given by the concerned State, which also did not happen;

(c) The Special Rapporteur for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism claimed in the statement issued on 9 April 2020 that the Egyptian Government had ignored offers made to it through the joint communication that is the subject of this reply to help modify its legislation to better protect human rights. The Egyptian Government, however, received the joint communication on 28 February 2020, which was after the House of Representatives, as the competent legislative authority, had given final approval, at its session of 24 February 2020, to Bill Nos. 14 and 15 of 2020 amending provisions of the law regulating the listing of terrorist entities and terrorists and of the anti-terrorism law. The Egyptian Government addressed a letter to the Special Rapporteur on 8 April 2020, which was before she issued that statement. In the letter, it explained those circumstances and stated that those laws were being amended in response to relevant Security Council resolutions and recommendations resulting from the FATF review of the Arab Republic of Egypt. The Special Rapporteur, however, unfortunately ignored the Government's letter and issued her above statement to the press;

(d) The communication claims that over 30 million Egyptians turned out in the revolution of 30 June to demand the removal of former President Mohamed Morsi and describes the assumption of the country's presidency by the President of the Supreme Constitutional Court as a military coup d'état. This constitutes a violation by the special procedures mandate holders of article 9 (a), which states that communications should not be manifestly unfounded or politically motivated, and of article 9 (c), which states that the language of communications should not be abusive. Moreover, in line with article 9 (d), communications must be submitted by parties who are free from stands that are politically motivated or contrary to the provisions of the Charter of the United Nations. In any event, special procedures should not repeat in their communication language that is inconsistent with the purposes and principles of the Charter of the United Nations;

(e) The communication states that the allegations it contains were based on information received from sources. Those same allegations were then included in the statement as firm convictions on the part of the mandate holders, even before they had considered the Government's reply. This is indicative of a predetermined political position on their part towards Egypt, thereby constituting a violation of article 12 (a), which affirms the need for mandate holders to ensure that their personal political opinions are without prejudice to the execution of their mission and the need for them to base their conclusions and recommendations on objective assessments.

³⁵⁹ <https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25787&LangID=A>.

209. While appreciating the offers of assistance made to it – and confirmed in the statement – to help modify its legislation to better protect human rights, the Egyptian Government affirms that its legislation and the application thereof in practice, as presented above, are well balanced. It believes, however, that the failure of some of the special procedures mentioned to comply with the Code of Conduct governing their mandate raises doubts as to whether they are qualified to assess States' compliance with international human rights conventions and standards. At the same time, the Government affirms its commitment to promoting and protecting the human rights of all its citizens, without distinction. Under the Constitution, it is responsible first and foremost before its conscious people and the independent Egyptian judiciary. The Public Prosecution Office is an integral part of that judiciary and is single-handedly capable of verifying any claim of human rights violations, holding to account the perpetrators thereof, and providing redress to victims.

*Permanent Mission of the Arab Republic of Egypt
to the United Nations Office, WTO
& International Organisations
in Geneva*



البعثة الدائمة لجمهورية مصر العربية
لدى الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية
والمنظمات الدولية
في جنيف

CHAN.2021/ 046

Geneva, March 10th 2021

The Permanent Mission of the Arab Republic of Egypt to the United Nations Office, the WTO and other International Organizations in Geneva presents its compliments to the Office of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, and with reference to the joint communication dated 28/2/2020 by Ms. Fionnuala Ní Aoláin along with other mandate-holders regarding the amendments to the Egyptian Terrorist Entities Law and Anti-Terrorism Law, also following the letter of the H.E the Permanent Representative of Egypt to the UN in Geneva No. SE.2020.023 on 8/4/2020 addressed to Ms. Ní Aoláin in this regard, the Mission has the honor to attach herewith the reply of the Government of Egypt to the abovementioned joint communication.

The Permanent Mission of the Arab Republic of Egypt to the United Nations Office, the WTO and other International Organizations in Geneva avails itself of this opportunity to renew to the Office of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, the assurances of its highest consideration.



Ms. Fionnuala Ní Aoláin
Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and
Fundamental Freedoms while Countering Terrorism
Fax: +41-22 917 90 08

رد حكومة جمهورية مصر العربية على مراسلة مشتركة من عدد من ولايات الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة بشأن عدد من التشريعات والممارسات التطبيقية لها

مقدمة:

1. تلقت حكومة جمهورية مصر العربية بتاريخ 2020/2/28 مراسلة مشتركة من كل من المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في إطار مكافحة الإرهاب، وفريق العمل المعني بالاحتجاز التعسفي، وفريق العمل المعني بالاختفاء القسري، والمقرر الخاص بالإعدام التعسفي أو خارج نطاق القضاء، والمقرر الخاص بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، والمقرر الخاص بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، والمقرر الخاص بحالات المدافعين عن حقوق الإنسان، بشأن عدد من القوانين المصرية، وأبرزها قانوني تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم ٨ لسنة ٢٠١٥، ومكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥، والتعديلات التي أدخلت عليهما والتي أقرتها لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب المصري في ٢٠٢٠/2/١٠، إلى جانب الممارسات التطبيقية المتعلقة بتلك القوانين.
2. وتقدم الحكومة بهذا الرد تأكيدًا على رغبتها الصادقة والعميقة في التفاعل الإيجابي مع مراسلات المقرر الخاصين، ووفاءً منها بالتزاماتها الدولية والدستورية فيما يتعلق بكفالة حقوق الإنسان، كما تنطلق رؤيتها في الرد من حرصها على إتاحة المعلومات للرأي العام داخليًا وخارجيًا، تحقيقًا للشفافية، ولتصحيح كثير من المفاهيم والتصورات التي قد تكون قائمة على معلومات غير صحيحة.
3. ويستعرض هذا الرد القوانين التي تناولتها المراسلة المشتركة، والتعديلات التي أدخلت على بعضها، والجوانب التطبيقية لها في ستة محاور، استظهرًا لحقيقة الأحكام التي تضمنتها، والشبهات التي أثارها المراسلة بشأنها، سواء تلك المتعلقة بتفسير أحكامها، أو المتعلقة بتطبيقها وأثرها على منظومة العدالة الجنائية المصرية، كما يعرض لسلطات وصلاحيات جهات إنفاذ القانون على ضوء تلك التشريعات، بيانًا للضوابط الدستورية والقانونية التي تخضع لها تلك الممارسات، ومظاهر رعاية حقوق الإنسان فيها، مع تخصيص المحور السابع والأخير لإبداء بعض من الملاحظات على منهجية عمل بعض المقررين الخاصين أطراف المراسلة موضوع الرد، واستعراض بعض الأخطاء المهنية المرتكبة منهم فيها.
4. وقد جرى الاستشهاد في بعض مواضع الرد بنظم قانونية مقارنة، لاسيما فيما يتعلق بتشريعات مكافحة الإرهاب، ليس تبريرًا لنقيصة تشوب المنظومة القانونية المصرية وبحثًا عن ظهير تبني النقيصة ذاتها، وإنما للتأكيد على تماشي التشريعات المصرية مع النهج العالمي للتشريعات في المجال ذاته، وللتأكيد على حقيقة مفادها أن كل دولة - أيما كانت درجة تصنيفها في مجال احترام حقوق الإنسان - سارعت وتسارع نحو استصدار تشريعات تناسب ما تواجهها من مخاطر تهدد أمنها القومي وسلامتها وسلامة مواطنيها، كما أن الاستشهاد بتلك النظم القانونية المقارنة قد يكشف التمييز الذي قد يمارس قبل دول بعينها، وازدواجية المعايير فيما يتعلق بهذا الملف.

5. وإذ تقدر الحكومة ما أشار له حملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة من تهمين للجهود المصرية المبذولة في مكافحة الإرهاب، وقيادتها استعراض استراتيجية عالمية لمكافحة الإرهاب، وتقدر أيضاً عروضهم المقدمة للمساعدة التقنية في المجال التشريعي لغرض تعزيز قانون مكافحة الإرهاب بما يتماشى مع معايير حقوق الإنسان، فإنها تؤكد من حيث المبدأ على اتفاق كافة القوانين الوطنية التي أشارت إليها المراسلة المشتركة - ومن ضمنها قانون مكافحة الإرهاب - مع المبادئ العامة التي أقرتها المواثيق والأعمال الدولية ذات الصلة بمكافحة الإرهاب من جانب، ومراعاتها واحترامها لحقوق الإنسان من جانب آخر، على ما سيجب بياته خلال الرد، وأنها لم تتجاهل أي من تلك العروض، إلا أن أمر إصدار القوانين مرتبط بعدد من الإجراءات الدستورية والقانونية، بعضها متصل بالسلطة التنفيذية، والأغلب الأعم منها متصل بالسلطة التشريعية، بوصفها المعنية بالدور التشريعي وكذا الرقابي على أداء الحكومة.

6. وفي المقابل؛ تحت الحكومة حملة الولايات نحو توجيه جانب من جهودهم القيمة صوب دعم حقوق الإنسان فيما يتعلق بضحايا الإرهاب، ومؤازرتهم وتقديم الدعم اللازم لهم على نحو ما دعا مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة⁽¹⁾، في دولة جرى تصنيفها في المرتبة التاسعة عالمياً من بين البلدان الأكثر تضرراً من الإرهاب على مستوى العالم للعام 2016⁽²⁾، وبقيت في المرتبة ذاتها في عام 2017⁽³⁾، ونالت ما نسبته 22% تقريباً من إجمالي ما أصدره مجلس الأمن في ذلك العام من بيانات لإدانة جرائم الإرهاب التي وقعت على مستوى العالم⁽⁴⁾، بينما جاء ترتيبها في المرتبة الحادية عشر للعام 2018⁽⁵⁾، وبقيت في الترتيب ذاته وفق التصنيف الصادر في نوفمبر 2019⁽⁶⁾.

7. وتذكر الحكومة في مستهل الرد بما واجهته مصر من بعد ثورة الثلاثين من يونيو 2013 من حوادث إرهابية مفعجة عصفت بأمنها وسلامة مواطنيها⁽⁷⁾، ورغم ذلك فلم تتخذ أي إجراءات استثنائية فيما يتعلق بقواعد القبض والتفتيش والحبس الاحتياطي والمحاكمة الجنائية، تخرج عن تلك المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية وقانون مكافحة الإرهاب المصري، بما يراعي حقوق المتهم الأساسية، ويتماشى مع قانون حقوق الإنسان الدولي، وتؤكد الحكومة من حيث المبدأ على التزام مصر التزاماً عاماً بكافة اتفاقيات ومواثيق حقوق الإنسان التي انضمت إليها

(1) تدابير العدالة الجنائية لدعم ضحايا الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الأمم المتحدة، جينيف 2012، ص 1، متاح على:

<https://www.unodc.org/.../terrorism/...victims...terrorism/Arabic.pdf>

2 Global Terrorism Index – 2016, measuring and understanding the impact of terrorism, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>

3 Global Terrorism Index – 2017, measuring and understanding the impact of terrorism, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>

4 <https://www.un.org/securitycouncil/content/statements-made-press-president-security-council-2017>

5 Global Terrorism Index – 2018, measuring and understanding the impact of terrorism, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>

6 Global Terrorism Index – 2019, measuring and understanding the impact of terrorism, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>

and also: <https://www.statista.com/statistics/271514/global-terrorism-index/>

(7) كان من أبرز تلك الحوادث الإرهابية جريمة اغتيال النائب العام والشروع في قتل وزير الداخلية السابق والنائب العام المساعد السابق ومفتي الديار المصرية السابق، وتفجير عدد من مديريات الأمن من بينها مديرية أمن العاصمة ومقرات الأمن الوطني وأقسام ونقاط للشرطة وقتل من فيها، وتفجير أكبر كنائس مصر، والتعدي بالتفجير والتخريب على مقر سفارات وقنصليات أجنبية بالقاهرة، والهجوم على وحدات وكمان لا حصر لها خاصة بقوات إنفاذ القانون وقتل من فيها وتخريبها، واستهداف للبنية التحتية للدولة بما تشمله من شبكات الطاقة والكهرباء والمياه والغاز.

(1)، وقد وضع الدستور المصري تلك الاتفاقيات في مرتبة خاصة، وقد ألزمت المحكمة الدستورية العليا البرلمان بأن يعدل تشريعاته الوطنية على ضوءها.(2).

8. كما تشير الحكومة إلى أن المنظومة التشريعية المتعلقة بمكافحة الإرهاب، وعلى وجه الخصوص قانوني تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم ٨ لسنة ٢٠١٥، ومكافحة الإرهاب رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥ والتعديلات التي أدخلت عليهما قد جاءت - في أغلبها - استجابة لقرارات سبق وأن صدرت من مجلس الأمن في هذا الشأن، انطلاقاً من الدور المنوط به في حفظ السلم والأمن الدوليين(3)، والتزام الدول الأعضاء - ومن بينها جمهورية مصر العربية - بتنفيذ قراراته الصادرة في هذا الشأن(4)، كما جاءت تلك التعديلات استجابة لمنهجية تقييم التزام الدول بمعايير وأسس التقييم الصادرة من مجموعة العمل المالي FATF بموجب عضوية مصر بمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENAFATF، لضمان اتساق المنظومة التشريعية والتنفيذية المصرية في مجال مكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب لتلك المنهجية، على ما سيأتي بيانه خلال الرد.

9. وتشير الحكومة إلى أن جماعة الإخوان الإرهابية - التي خصتها المراسلة المشتركة بالذكر - المدرجة على قوائم الكيانات الإرهابية المصرية بموجب أحكام قضائية نهائية(5)، والمدرج بعض أذرعها المسلحة أيضاً - كحركتي حسم ولواء الثورة - على قوائم الكيانات الإرهابية بدول أخرى(6)، كانت مسؤولة عن عدد ضخم من تلك الجرائم الإرهابية السابق الإشارة إليها، وثبتت مسؤوليتها تلك بأحكام باتة مؤيدة من محكمة النقض المصرية(7)، بوصفها المحكمة

1 نصت المادة 93 من الدستور على أن "تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة."

2 المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 131 لسنة 39 قضائية - دستورية - بتاريخ 2019/4/6، وفيه "وحيث إن مؤدى ما تقدم، نشوء التزام على الدولة بتعديل قوانينها الداخلية بما يتفق وتعهداتها الدولية الناشئة عن الاتفاقية المشار إليها، وذلك إنفاذاً لمقتضى أحكام المادة (93) من الدستور، التي تنص على أن ...، وما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (151) على أن...، ليضحي تراخي المشرع في تعديل النص المطعون فيه بإنفاذ مقتضى نص الاتفاقية المشار إليه... إخلالاً من المشرع بالتزامه الدستوري المتقدم، بما يوقعه في حومة مخالفة أحكام الدستور..."

3 تنص المادة 1/24 من ميثاق الأمم المتحدة على: رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به "الأمم المتحدة" سريعاً فعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات.

4 تنص المادة 25 من الميثاق على: يتعهد أعضاء "الأمم المتحدة" بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق.
(5) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 1 لسنة 2017 قضائية بتاريخ 2017/5/20، الطعن رقم 31186 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2017/2/25.

6 <https://www.state.gov/state-department-terrorist-designations-of-ismail-haniyeh-harakat-al-sabireen-liwa-al-thawra-and-harakat-sawad-misr-hasm/>

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180131.aspx>

https://www.facebook.com/ukinegypt/photos/a.690391487658525.1073741853.131773280187018/1711398028891194/?type=3&_rdc=2&_rdr

(7) ومن هذه الأحكام نذكر:

- 1- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 61 لسنة 88 قضائية بتاريخ 2018/11/25.
- 2- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 29658 لسنة 86 قضائية بتاريخ 2017/6/7.
- 3- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 37205 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2017/11/25.
- 4- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 29953 لسنة 86 قضائية بتاريخ 2017/4/27.
- 5- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 31186 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2017/2/25.
- 6- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 29963 لسنة 86 قضائية بتاريخ 2017/1/4.
- 7- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 41132 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2016/12/24.
- 8- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 48644 لسنة 86 قضائية بتاريخ 2016/12/18.
- 9- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 1399 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2016/1/21.
- 10- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 24908 لسنة 84 قضائية بتاريخ 2015/10/10.
- 11- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 26166 لسنة 84 قضائية بتاريخ 2015/4/8.
- 12- محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 24057 لسنة 84 قضائية بتاريخ 2015/2/5.

الجنائية العليا في البلاد، وتحث الحكومة حملة الولايات أطراف المراسلة على زيارة الموقع الإلكتروني لتلك المحكمة⁽¹⁾، للاطلاع على تفاصيل القضايا التي ارتكبتها تلك الجماعة، والأدلة التي قامت عليها من واقع الأحكام الباتة، كي لا يتم الاسترسال في تقارير غير صحيحة، قد تنم عن غياب الإدراك لمجريات الأمور على أرض الواقع، وحتى لا تضحي المنابر الدولية التي يفترض أن تُكرس لدعم الجهود الدولية والوطنية لمكافحة الإرهاب - بوصفه من أبرز صور العدوان على حقوق الإنسان - أداة لتقديم الدعم بشكل غير مقصود لمرتكبي تلك الجرائم الإرهابية البشعة، وتوفير سائر لهم لتبرير جرائمهم.

10. وأخيرًا فتؤكد الحكومة على أن الخطر الإرهابي الذي يواجه مصر مازال قائمًا، يتحين الفرص للنيل من سلامة الوطن والمواطنين، وتعمل جهات إنفاذ القانون على تجفيف منابعه، وإجهاض العمليات الإرهابية بشكل استباقي، بالتوازي مع رعاية حقوق المواطنين وحرياتهم العامة وأمنهم وسلامتهم، وكان من آخر نتائج ذلك الحادث المؤسف الذي أسفر عن ضحية حال ضبط خلية إرهابية مسلحة بإحدى ضواحي العاصمة بتاريخ 2020/4/14، قبيل فترة أعياد الأقباط المصريين، فضلًا عن استهداف مدرعة لقوات إنفاذ القانون في منطقة بئر العبد بمحافظة شمال سيناء بتاريخ 2020/4/30 والذي راح ضحيته ثمانية أفراد. وهو ما كان يستدعي مزيدًا من التفهم والموضوعية، والتجرد عن الروى والمعتقدات الشخصية، إلا أن ذلك قد غاب للأسف عن بعض مواضع المراسلة.

أولاً: قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم 94 لسنة 2015 وتعديلاته:

11. تضمنت المراسلة المشتركة مزاعم مفادها أنه "منذ تولي النظام العسكري الحكم عام ٢٠١٣، أصدر السيد رئيس الجمهورية الحالي عدد من القوانين المقيدة للحريات، نتج عنها فرض أحكام الإعدام على الكثيرين، وحرمانهم من الحق في محاكمة عادلة"، وذكرت المراسلة من تلك القوانين قانون مكافحة الإرهاب؛ وبغض النظر عن المغالطات التي تضمنتها تلك العبارة والتي ستكون موضعًا للرد في المحور الأخير من محاوره، فيجب التأكيد مبدئيًا على قاعدة عامة مفادها أن أحد أهم المظاهر الدالة على نجاح التشريعات أن تأتي معاصرة لما تمر به الدولة من ظروف وتغيرات، وقد واجهت جمهورية مصر العربية لفترات طويلة موجات متتالية من الإرهاب الدموي الذي عصف بأرواح الأبرياء ومقدرات الدولة، تدخل خلالهم البرلمان المصري ليقوم بدوره الوطني في مواجهة تلك الموجات، فكان التدخل الأول بالقانون رقم 97 لسنة 1992⁽²⁾، الذي كان البداية في تعاطي المنظومة التشريعية المصرية مع جرائم الإرهاب، وقد عبر من خلاله البرلمان عن إدراكه لحاجة الدولة السريعة لعدد من القواعد القانونية الموضوعية والإجرائية القادرة على مواجهة الجماعات الإرهابية وأنشطتها الهدامة⁽³⁾، وقد أثبت هذا القانون فعاليته - حينها - واستعادت الدولة سيطرتها على الأوضاع الداخلية.

1 <https://www.cc.gov.eg/>

(2) القانون رقم 97 لسنة 1992 بشأن تعديل بعض نصوص قوانين العقوبات، والإجراءات الجنائية، وإنشاء محاكم أمن الدولة، وسرية الحسابات بالبنوك، والأسلحة والذخائر. الجريدة الرسمية، العدد 29 مكرر بتاريخ 1992/7/18.

(3) جاء بتقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بالبرلمان عن القانون المشار إليه ما نصه "تمر البلاد في هذه الأيام بمرحلة حاسمة من تاريخها تحتشد فيها كل المجهود لخوض معركة التقدم وبناء المستقبل، ولعل من أخطر ما يواجه الدولة في هذه المرحلة هو تلك الموجة من جرائم العنف والإرهاب التي تدمر كيان المجتمع وتعصف بأمنه واستقراره ... ومن هنا كان إلزامًا على الدولة أن تسارع بمواجهة هذا الخطر الداهم الذي أصبح يهدد مستقبل هذا الوطن، وذلك بكل الحزم والردع وفي نطاق الدستور والقانون، وأن تعمل على إنقاذ البلاد من هذا الإرهاب الدموي، حتى تعيد للبلاد أمنها واستقرارها، وتحقيقًا لهذا الغرض تقدمت الحكومة بمشروع القانون المعروض الذي يحقق الجزاء لمرتكبي الجرائم الإرهابية ويمكن من ضبطهم تمهيدًا لتقديمهم للقضاء لينالوا جزاءهم الحق على ما قدمت أيديهم" - مضبطة مجلس الشعب، الفصل التشريعي السادس، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة الجلسة الأولى بعد المائة، 15 يوليو 1992، الجريدة الرسمية، قسم مجلس الشعب، ص 6.

12. وقد وضعت الأحداث التي أعقبت يناير 2011 أحكام مكافحة الإرهاب بشكل خاص والمنظومة التشريعية المصرية بشكل عام موضع الاختبار، على ضوء المتغيرات التي عاصرت مصر والعالم أجمع خلال تلك الفترة، وأبرزت موجة الإرهاب العاتية التي اجتاحت مصر وتركزت من بعد يونيو 2013 القصور الذي شاب منظومة التشريعات المصرية بفعل عدم مواكبة التطورات الدولية في ذلك المجال، فصدرت حزمة قوانين جديدة تهدف لمواجهة تلك الهجمة المتطرفة الشرسة التي تعصف بأمن الدولة وسلامتها، بدأت بقانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم 8 لسنة 2015⁽¹⁾، والذي يعالج تنظيم إدراج الكيانات الإرهابية والإرهابيين على تلك القوائم، لاسيما الكيانات الإرهابية المصرية والإرهابيين المصريين الذين كانت تدرجهم عدد من الدول والمنظمات الدولية على قوائمها، ولم يتسنى لمصر اتخاذ إجراء مماثل - رغم كونها أولى بذلك - لعدم وجود قانون ينظم هذا الموضوع. ثم صدر قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015⁽²⁾ الذي جاء متماشياً مع بعض التشريعات المقارنة التي تخصص قوانين مستقلة لمكافحة الإرهاب، وذلك على خلاف المنهج السابق بإدخال أحكام مكافحة الإرهاب ضمن أحكام قانون العقوبات⁽³⁾، بعد أن ظهرت الحاجة الواقعية الماسة لتنظيم موضوعي وإجرائي أكثر ملائمة وتطور للجرائم الإرهابية التي تشهدها البلاد، ليشكل هذين القانونين عمادا للمنظومة التشريعية الجديدة لمواجهة للإرهاب.

13. وقد صدر هذان القانونان على ضوء الإعلان الدستوري الصادر في 2013/7/8⁽⁴⁾، على إثر مرحلة انتقالية عاشتها مصر عقب ثورة الثلاثين من يونيو تزامنت مع غياب السلطة التشريعية، وقد جاء موافقين للاعتبارات الدستورية السارية حينها على ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية⁽⁵⁾، كما تم عرضهما على مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية المنتخبة فور تكوينها ووافق عليهما، كما تم تعديلها عدة مرات بموجب قوانين صادرة عن ذلك المجلس.

14. كما صدرت مجموعة من التعديلات بقوانين العقوبات، والإجراءات الجنائية، وحالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض⁽⁶⁾ ليكتمل بنيان المنظومة التشريعية من جانبيها الموضوعي والإجرائي، والتي جاءت في إطار من الشرعية، وروعي فيما تضمنته من أحكام تقدير الضرورات بقدرها، ومراعاة التناسب، والعمومية والتجريد، وعدم التمييز، كما جاءت تلك المنظومة استجابة للالتزام دستوري مفروض على الدولة بسلطاتها وأجهزتها المختلفة بمواجهة

(1) صدر القانون بتاريخ 17/02/2015 ونشر في الجريدة الرسمية العدد 7 مكرر (ز) بذات التاريخ، وجرى تعديله بالقانون رقم 11 لسنة 2017 المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2017/4/27.

(2) صدر القانون بتاريخ 2015/8/15 ونشر في الجريدة الرسمية بذات التاريخ في العدد 33 مكرر، وجرى تعديله بالقانون رقم 11 لسنة 2017 المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2017/4/27.

(3) تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بالبرلمان بشأن القانون رقم 97 لسنة 1992 - وقد أورد فيه ما نصه "وقد أثر المشروع أن يدخل الأحكام الجديدة ضمن أحكام قانون العقوبات بدلاً من إصدار قانون مستقل للإرهاب، وذلك على أساس أن قانون العقوبات هو القانون العام للتجريم والعقاب في مصر فضلاً عن أنه يشتمل على القواعد العامة التي تسري على جميع الجرائم"، مضبطة مجلس الشعب، الفصل التشريعي السادس، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة الجلسة الأولى بعد المائة، 15 يوليو 1992، الجريدة الرسمية، قسم مجلس الشعب، ص 6.

4 نصت المادة 24 من الإعلان الدستوري الصادر في 2013/7/8 على أن "يتولى رئيس الجمهورية إدارة شؤون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: 1- التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه...."

5 المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم 160 لسنة 36 قضائية، دستورية، وفيه أن "الأوضاع الشكلية للقانون من حيث اقتراحه وإقراره وإصداره تحكمه الوثيقة الدستورية الصادر في ظل سريانها، وكان البند الأول من المادة (24) من الإعلان الدستوري الصادر في الثامن من يوليو سنة 2013، والذي صدر القرار بالقانون المعروض في ظل سريان أحكامه، قد ناط سلطة التشريع برئيس الجمهورية المؤقت، وهي سلطة لم يفدها الإعلان الدستوري المشار إليه بأي قيد سوى أخذ رأي مجلس الوزراء، وهو ما التزمه القرار بالقانون المعروض على النحو الوارد في ديباجته، ومن ثم تكون سلطة التشريع المخولة لرئيس الجمهورية، أثناء سريان ذلك الإعلان الدستوري، سلطة تشريع أصلية لا استثنائية، يترخص له ممارستها...."

(6) القانون رقم 11 لسنة 2017 الصادر بتاريخ 2017/4/27 والمنشور بالجريدة الرسمية بذات التاريخ بالعدد رقم 17 تابع على أن يعمل به من تاريخ 2017/4/28.

الإرهاب، بكافة صوره وأشكاله، وتعقب مصادر تمويله⁽¹⁾، وفي القانونين سأل في الذكر جرى السعي لمواكبة ما طرأ على الجريمة الإرهابية من تغير وما أدخل في أسلوب ارتكاب وعقل الضالعين بها من تطور أعقب النصوص التي تضمنها القانون رقم 97 لسنة 1992 المار ذكره، وقد أصبح قانون مكافحة الإرهاب هو الشريعة العامة واجبة التطبيق على كافة الجرائم المحكومة بنصوصه والتي تقع بعد دخوله حيز النفاذ⁽²⁾.

15. وهدياً بما تقدم؛ ورداً على ما تضمنته المراسلة المشتركة من تقارير مفادها مخالفة التعريف الوارد بالمادة رقم (2) من قانون مكافحة الإرهاب للأطر التعريفية التي رسمتها المواثيق الدولية المتعلقة بهذا الشأن، وأن هذا التعريف قد جاء متوسعاً لتضمنه عبارات مثل "الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي" أو "إعاقة السلطات العامة والهيئات القضائية والمرافق الحكومية وغيرها عن العمل"، كما أنه يجرم الأفعال المضرة بالاتصالات والمعلومات، والحق في تكوين الجمعيات، والمشاركة السياسية، وطلب الإفادة بمعلومات عن كيفية تفسير تعريف الإرهاب في قانون مكافحة الإرهاب المصري على نحو يضمن أن التدابير المتخذة عملاً به لا تتعارض مع حقوق الإنسان التي يكفلها الدستور المصري والاتفاقيات التي صدقت عليها مصر.

16. فنتشر بداية إلى أن القانونيين الدوليين قد اتفقوا على عدم وجود تعريف جامع مانع لجرائم الإرهاب ليكون مرجعاً للدول أثناء تشريعها لقوانينها الوطنية، وهو ما أكدته الجمعية العامة للأمم المتحدة مؤخراً⁽³⁾. ومع ذلك فبتتبع قرارات تلك الجمعية نتوقف أمام القرار رقم 60/49 سنة 1994 الخاص بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي، - والذي لا يهدف في الأساس إلى التعريف بالإرهاب وإن أشار إليه بشكل مقتضب - حيث نصت المادة 3/1 من القرار المشار إليه على أن "الأعمال الإجرامية التي يقصد منها أو يراد بها إشاعة حالة من الرعب، لأغراض سياسية، بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، هي أعمال لا يمكن تبريرها بأي حال من الأحوال أيًا كان الطابع السياسي أو الفلسفي أو العقائدي أو العنصري أو الاثنى أو الديني أو أي طابع آخر للاعتبارات التي قد يحتج بها لتبرير تلك الأعمال"⁽⁴⁾.

17. أما مجلس الأمن الدولي فقد أصدر القرار رقم 1566 عام 2004 منطوياً على عبارات استرشادية يمكن الاستهداء بها في سبيل الوقوف على ملامح تعريف الإرهاب، حيث تضمن البند الثالث منه أن "الأعمال الإجرامية، بما في ذلك تلك التي ترتكب ضد المدنيين بقصد القتل أو إلحاق إصابات جسامية خطيرة، أو أخذ الرهائن، بغرض إشاعة حالة من الرعب بين عامة الجمهور أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، أو لتخويف جماعة من السكان، أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به، والتي تشكل جرائم في

(1) نصت المادة 237 من الدستور المصري الحالي الصادر عام 2014 على أن "تلتزم الدولة بمواجهة الإرهاب، بكافة صوره وأشكاله، وتعقب مصادر تمويله، وفق برنامج زمني محدد، باعتباره تهديداً للوطن وللمواطنين، مع ضمان الحقوق والحريات العامة. وينظم القانون أحكام وإجراءات مكافحة الإرهاب والتعويض العادل عن الأضرار الناجمة عنه وبسببه"

(2) نصت المادة الأولى من مواد إصدار هذا القانون على أن "يُعمل بأحكام قانون مكافحة الإرهاب المرافق، وتسري على ما لم يرد في شأنه نص في هذا القانون أحكام قانون العقوبات والإجراءات الجنائية".

3 United Nations General Assembly Sixth Committee, Meetings Coverage. (2018). *Fight against International Terrorism Impeded by Stalemate on Comprehensive Convention, Sixth Committee Hears as Seventy-Third Session Begins* [Press Release].

(4) لم تنته مجهودات الأمم المتحدة للوقوف على تعريف شامل للإرهاب عند هذا الحد، فقد صدر قرار جمعيته العامة رقم 110/54 عام 2000 والذي تضمن بين بنوده تكليف اللجنة المخصصة المنشأة بموجب القرار رقم 210/51 عام 1996 بأن تتناول سبل مواصلة وضع إطار قانوني شامل من الاتفاقيات المتعلقة بالإرهاب الدولي بما في ذلك النظر في وضع اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي، وأن تتناول مسألة عقد مؤتمر رفيع المستوى برعاية الأمم المتحدة لإعداد رد منظم مشترك للمجتمع الدولي لمواجهة الإرهاب بجميع أشكاله ومظاهره، إلا أنه وحتى تاريخه لم تظهر تلك الاتفاقية للنور.

نطاق الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ووفقاً للتعريف الوارد فيها، لا يمكن تحت أي ظرف من الظروف تبريرها بأي اعتبارات ذات طابع سياسي أو فلسفي أو عقائدي أو عنصري أو عرقي أو ديني أو أي طابع آخر من هذا القبيل ويهيب بجميع الدول أن تمنع هذه الأعمال، وأن تكفل، في حالة عدم منعها، المعاقبة عليها بعقوبات تتمشى مع ما لها من طابع خطير."

18. أما بالنسبة للاتفاقيات الدولية فلا نجد - على الصعيد الأممي - إلا اتفاقية قمع تمويل الإرهاب لعام 1999 التي لم تورد أيضاً تعريفاً للإرهاب وإن نصت على حظر أي تمويل لغرض القيام "بأي عمل يهدف إلى التسبب في موت شخص مدني أو أي شخص آخر، أو إصابته بجروح بدنية جسيمة عندما يكون هذا الشخص غير مشترك في أعمال عدائية في حالة نشوب نزاع مسلح، عندما يكون غرض هذا العمل، بحكم طبيعته أو في سياقه، موجهاً لترويع السكان، أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عن القيام به.

19. وباستقراء ما سلف يتبين أن القانون الدولي - باختلاف مصادره - قد خلا من نص صريح يلزم الدول بتبني تعريف موحد للإرهاب، فضلاً عن عدم وجود معايير جامدة وثابتة جرى الاتفاق عليها بشأن هذا التعريف يتم من خلالها تقييم التعريفات الوطنية، وذلك ربما تفهماً من أن الإرهاب ليس له قالب واحد يمكن صب مختلف صورته فيه، بل تختلف أشكاله بين دولة وأخرى وفقاً لظروفها وما تواجهه من مخاطر، فضلاً عن كون الإرهاب - بوصفه سلوكاً بشرياً مجرمًا - يخضع لمتغيرات فكرية وسياسية بل واقتصادية واجتماعية متعددة. ومع ذلك، فقد التزمت جمهورية مصر العربية في معرض تعريفها للإرهاب بالإطار العام الذي يمكن تلمسه من الأعمال الدولية ذات الصلة.

20. وعلى هذا الأساس؛ فقد عرّفت المادة رقم (2) من قانون مكافحة الإرهاب المصري العمل الإرهابي بأنه "كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر، أو إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو الخاصة أو أمنهم للخطر، أو غيرها من الحريات والحقوق التي كفلها الدستور والقانون، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي، أو إلحاق الضرر بالبيئة، أو بالموارد الطبيعية أو بالآثار أو بالأموال أو بالمباني أو بالأماكن العامة أو الخاصة، أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر، من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها، أو مقاومتها، أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح، وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة، أو الإعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو البنكية، أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والأزمات".

21. وقد شمل هذا التعريف ما كانت المادة رقم (86) من قانون العقوبات الخاصة بتعريف الإرهاب تتضمنه من جرائم⁽¹⁾، وأضاف إليها جرائم أخرى أكد الواقع العملي الذي شهدته البلاد خطره الجرم، وما تشكله من تهديد واجب مواجهته،

(1) تنص المادة 86 من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم 97 لسنة 1992 على أن " يقصد بالإرهاب في تطبيق أحكام هذا القانون كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع، يلجأ إليه الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي، بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر، إذا كان من شأن ذلك إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة، أو

وَيَتِمَاشَى هَذَا التَّعْرِيفُ فِي مَوَاضِعَ مُتَعَدَّةٍ مَعَ مَا جَاءَ بِبَعْضِ الْأَعْمَالِ التَّشْرِيعِيَّةِ الدَّوْلِيَّةِ الْمُتَعَلِّقَةِ بِصِيَاحَةِ التَّشْرِيعَاتِ الْمُتَعَلِّقَةِ بِمُوَاجَهَةِ الْإِرْهَابِ (1)، وَغَطَّى مَوْضُوعَاتٍ قَدْ أَغْفَلَتْهَا بَعْضُ الْإِتِّفَاقِيَّاتِ الدَّوْلِيَّةِ (2).

22. وَعَلَى ضَوْءِ مَا سَبَقَ بَيَانُهُ مِنْ أَمْرِ خُلُوِّ الْقَانُونِ الدَّوْلِيِّ - بِاخْتِلَافِ مَصَادِرِهِ - مِنْ تَعْرِيفٍ مُتَّفَقٍ عَلَيْهِ لِلْإِرْهَابِ، وَهُوَ مَا سَلَّمَتْ بِهِ الْمَرَاثِلَةُ الْمُشْتَرَكَةُ، فَإِنْ زَعَمَ تِلْكَ الْمَرَاثِلَةُ أَنَّ التَّعْرِيفَ الْوَارِدَ بِالْقَانُونِ الْمِصْرِيِّ لَا يَعْكُسُ الْأَطْرَ التَّعْرِيفِيَّةَ الَّتِي رَسَمَتْهَا الْمَوَاقِيقُ الدَّوْلِيَّةُ الْمُتَعَلِّقَةُ بِهَذَا الشَّأْنِ، يَضْحَى أَمْرًا غَرِيبًا لَا يَخْضَعُ لِأَيِّ أَسْوَ أَوْ ضَوَابِطِ مَوْضُوعِيَّةٍ يُمْكِنُ الْإِسْتِنَادُ إِلَيْهَا، فَضْلًا عَنْ كَوْنِهِ غَيْرَ صَحِيحٍ، حَيْثُ اسْتَلْزَمَ التَّعْرِيفُ عَلَى مَا تَقَدَّمَ لِقِيَامِ جَرِيْمَةِ الْإِرْهَابِ ضَرُورَةَ اسْتِخْدَامِ الْقُوَّةِ أَوْ الْعَنْفِ أَوْ التَّهْدِيدِ أَوْ التَّرْوِيعِ فِي الدَّخْلِ أَوْ الْخَارِجِ، وَهُوَ مَا يَتَّفَقُ مَعَ قَرَارِ مَجْلِسِ الْأَمْنِ رَقْمَ 1566 لِسَنَةِ 2004، كَمَا عَالَجَ التَّعْرِيفَ الصُّورَ الْجَدِيدَةَ الْمُتَطَوِّرَةَ لِلْجَرِيْمَةِ الْإِرْهَابِيَّةِ، الَّتِي اسْتَجَدَّتْ بَعْدَ ذَلِكَ الْقَرَارِ، وَالَّتِي تَسْتَهْدَفُ الْإِضْرَارَ بِالْإِتِّصَالَاتِ أَوْ بِالنِّظْمِ الْمَعْلُومَاتِيَّةِ أَوْ بِالنِّظْمِ الْمَالِيَّةِ أَوْ الْبَنَكِيَّةِ، أَوْ بِمَخْزُونِ الطَّاقَةِ أَوْ السِّلْعِ وَالْمِيَاهِ أَوْ الْخِدْمَاتِ الطَّبِيَّةِ، وَمِمَّا لَا شَكَّ فِيهِ أَنَّ جَمِيعَ الْأَنْشِطَةِ الَّتِي قَدْ تَسْتَهْدَفُ الْإِضْرَارَ بِأَيِّ مِنْ تِلْكَ الْمَوْضُوعَاتِ لَا يُمْكِنُ أَنْ تُوصَفَ إِلَّا بِكَوْنِهَا إِرْهَابِيَّةً، وَفِي الْمَقَابِلِ تُطَلَّبُ الْحُكُومَةُ مِنَ الْمَقَرَّرَةِ الْخَاصَّةِ الْمَعْنِيَّةِ تَعْيِينَ أَيِّ مِنْ تِلْكَ الْجَرَائِمِ الْمُتَقَدِّمِ بَيَانُهَا لَا تُعَدُّ - مِنْ وَجْهَةِ نَظَرِهَا - جَرَائِمُ إِرْهَابِيَّةً، وَالْأَسْوَ الَّتِي يَسْتَنْدُ فِيهَا إِلَى ذَلِكَ، سِوَاءِ مَنْ قَرَارَاتٍ أُمْمِيَّةٍ أَوْ إِتِّفَاقِيَّاتٍ دَوْلِيَّةٍ، أَوْ حَتَّى نِظْمٍ قَانُونِيَّةٍ مُقَارَنَةٍ، حَتَّى يُمْكِنَ الْإِطْلَاعُ عَلَيْهَا وَالرَّدُّ عَلَى ضَوْئِهَا.

23. وَبِشَأْنِ طَلَبِ الْإِفَادَةِ بِمَعْلُومَاتٍ عَنْ كَيْفِيَّةِ تَفْسِيرِ تَعْرِيفِ الْإِرْهَابِ عَلَى ضَوْءِ قَانُونِ مَكَاظِفَةِ الْإِرْهَابِ الْمِصْرِيِّ، وَمَا تُضْمِنُهُ مِنْ عِبَارَاتٍ مِثْلَ "الْإِضْرَارُ بِالْوَحْدَةِ الْوَطْنِيَّةِ أَوْ السَّلَامِ الْاجْتِمَاعِيِّ أَوْ الْأَمْنِ الْقَوْمِيِّ" أَوْ "إِعَاقَةُ السُّلْطَاتِ الْعَامَّةِ وَالْهَيْئَاتِ الْقَضَائِيَّةِ وَالْمُرَافِقِ الْحُكُومِيِّ وَغَيْرِهَا عَنِ الْعَمَلِ"، عَلَى نَحْوِ يَضْمَنِ أَنَّ التَّدَابِيرَ الْمُتَّخَذَةَ عَمَلًا بِهِ لَا تُتَعَارَضُ مَعَ حَقُوقِ الْإِنْسَانِ الَّتِي يَكْفُلُهَا الدَّسْتُورُ الْمِصْرِيُّ وَالْإِتِّفَاقِيَّاتِ الَّتِي صَدَقَتْ عَلَيْهَا مِصْرٌ؛ فَتُشِيرُ بِدَايَةِ إِلَى أَنَّ الْعِبَارَاتِ الَّتِي أَوْرَدَتْهَا الْمَادَّةُ الْمَشَارِ إِلَيْهَا لَهَا دَلَالَاتٌ وَاضِحَةٌ يُمْكِنُ اسْتِعْرَاضُهَا عَلَى ضَوْءِ الْمُنَاقَشَاتِ الَّتِي أُجْرِيَتْ بِالْبَرْلَمَانِ بِشَأْنِ نَصِّ الْمَادَّةِ رَقْمَ (86) مِنْ قَانُونِ الْعُقُوبَاتِ حِينَ إِقْرَارِهَا، بِاعْتِبَارِ أَنَّ الْمَادَّةَ الْآخِرَةَ هِيَ الْأَسَاسُ الَّذِي قَامَ عَلَيْهِ التَّعْرِيفُ الْحَالِي لِلْإِرْهَابِ الْوَارِدَ بِالْمَادَّةِ رَقْمَ (2) مِنْ قَانُونِ مَكَاظِفَةِ الْإِرْهَابِ، وَتُضْمِنُ الْعِبَارَاتِ ذَاتَهَا الَّتِي وَرَدَتْ بِهِ وَالَّتِي أَشَارَتْ إِلَيْهَا الْمَرَاثِلَةُ.

24. أَسْفَرَتْ الْأَعْمَالُ التَّحْضِيرِيَّةُ وَمُنَاقَشَاتُ الْبَرْلَمَانِ لِلْقَانُونِ رَقْمَ 97 لِسَنَةِ 1992 الَّتِي أُضِيفَتْ الْمَادَّةُ رَقْمَ (86) إِلَى قَانُونِ الْعُقُوبَاتِ بِمُقْتَضَاهُ أَنَّ الْمَقْصُودَ بِالتَّهْدِيدِ هُوَ التَّهْدِيدُ بِاسْتِخْدَامِ الْقُوَّةِ أَوْ التَّهْدِيدُ بِاسْتِخْدَامِ الْعَنْفِ، أَمَّا التَّرْوِيعُ فَيُقْصَدُ بِهِ تَرْوِيعُ الْعَامَّةِ دُونَمَا اسْتِخْدَامُ الْقُوَّةِ أَوْ الْعَنْفِ - مِنْ أَمَثَلِهِ خَلْعُ قُضْبَانِ السِّكِّ الْحَدِيدِيِّ بِقَصْدِ تَخْرِيبِ سِيرِ

بِالْإِتِّصَالَاتِ أَوْ الْمَوَاقِصَاتِ أَوْ بِالْأَمْوَالِ أَوْ بِالْمَبَانِي أَوْ بِالْأَمْوَكَ الْعَامَّةِ أَوْ الْخَاصَّةِ أَوْ اِحتِلَالِهَا أَوْ اِستِغْلَآءِ عَلَيْهَا أَوْ مَنَعُ أَوْ عَرَقَةُ مِمَارَسَةِ السُّلْطَاتِ الْعَامَّةِ أَوْ دُورِ الْعِبَادَةِ أَوْ مَعَاهِدِ الْعِلْمِ لِأَعْمَالِهَا، أَوْ تَعْطِيلِ تَطْبِيقِ الدَّسْتُورِ أَوْ الْقَوَانِينِ أَوْ الْوَوَائِحِ".

(1) MODEL LEGISLATIVE PROVISIONS AGAINST TERRORISM, issued by U.N.O.D.C Terrorism Prevention Branch. VIENNA, February 2009: Available at:

https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/03/unodc_modellegislation.doc

(2) عَرَفَتْ الْإِتِّفَاقِيَّةُ الْعَرَبِيَّةُ لِمَكَاظِفَةِ الْإِرْهَابِ الْمَوْقِعَةَ فِي الْقَاهِرَةِ بِتَارِيخِ 1998/4/22. الْإِرْهَابُ فِي الْفَقْرَةِ الثَّانِيَّةِ مِنْ مَادَّتِهَا الْأُولَى بِأَنَّهُ "كُلُّ فَعْلٍ مِنْ أَعْمَالِ الْعَنْفِ أَوْ التَّهْدِيدِ بِهِ أَيَّا كَانَتْ بَوَاقِيهِ أَوْ أَغْرَاضُهُمْ، يَقَعُ تَنْفِيزُهُ لِمَشْرُوعٍ إِجْرَامِيٍّ فَرْدِيٍّ أَوْ جَمَاعِيِّ، وَيَهْدَفُ إِلَى إِلْقَاءِ الرِّعْبِ بَيْنَ النَّاسِ، أَوْ تَرْوِيعِهِمْ بِإِذْنِهِمْ أَوْ تَعْرِيزِ حَيَاتِهِمْ أَوْ حُرِيَّتِهِمْ أَوْ أَمْنِهِمْ لِلْخَطَرِ، أَوْ الْحَاقِ الضَّرَرَ بِالْبِيئَةِ أَوْ بِأَحَدِ الْمُرَافِقِ أَوْ الْأَمْوَكَ الْعَامَّةِ أَوْ الْخَاصَّةِ، أَوْ اِحتِلَالِهَا أَوْ اِستِغْلَآءِ عَلَيْهَا أَوْ تَعْرِيزِ أَحَدِ الْمَوَارِدِ الْوَطْنِيَّةِ لِلْخَطَرِ"، وَيُبيِّنُ مِنْ مَطَالَعَةِ هَذَا التَّعْرِيفِ قُصُورَهُ عَنْ مَعَالِجَةِ الْإِرْهَابِ الرِّقْمِيِّ وَالْإِلِكْتَرُونِيِّ وَالْإِرْهَابِ الَّذِي الصَّبْغَةُ الدَّوْلِيَّةُ الَّتِي بَدَتْ مَلَاحِظَةً فِي الْأَلْفِيَّةِ الْجَدِيدَةِ، وَهُوَ مَا شَمَلَهُ التَّعْرِيفُ الْوَارِدُ بِقَانُونِ مَكَاظِفَةِ الْإِرْهَابِ الْمِصْرِيِّ.

القطارات، أو خلع جزء من الطائرة بقصد إتلافها وإسقاطها، وكذلك الجرائم التي تقع ضد البيئة كتسميم المياه في القرى أو غيرها. أما "الأمن القومي" فيقصد به سلام المجتمع واستقراره والتدابير التي يمكن أن تتخذها الدولة لحماية استقلالها وأراضيها من أي نشاط يضر بوجودها لمواجهة خطر خارجي أو داخلي. أما عبارتي الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي فقد أشار وزير العدل حال مناقشة ذلك المشروع بالبرلمان أنهما مستمدتان من المواد 3 و60 و73 و194 من الدستور المصري الصادر عام 1971 -الساري وقت صدور ذلك القانون- وقد وردتا أيضاً في المادة 98 "و" من قانون العقوبات⁽¹⁾. ومن ثم، يمكن التأكيد على أن العبارات المنوه عنها لم تستحدث بموجب قانون مكافحة الإرهاب الحالي للأغراض التي أشارت إليها المراسلة المشتركة، وإنما هي عبارات قائمة في التشريعات المصرية منذ القانون رقم 97 لسنة 1992 ومن قبلها، ولها تطبيقاتها القضائية التي توضح معناها.

25. وقد أسفرت الأعمال التحضيرية للقانون المشار إليه أيضاً أن جريمة الإرهاب لها أربعة عناصر، الأول هو استخدام القوة أو العنف أو التهديد بهما، والثاني أن يكون استخدام تلك القوة أو العنف أو التهديد لتنفيذ مشروع إجرامي، والعنصر الثالث يتمثل في أن يهدف هذا المشروع الإجرامي للإخلال بالنظام العام، والرابع أن ينتج عن كل ذلك إيذاء للأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حريتهم للخطر، وقرر رئيس لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بالبرلمان أن جريمة الإرهاب يتلخص ركنها المادي في استعمال القوة أو العنف أو التهديد أو الترويع، وهي جريمة عمدية ولها قصد خاص يتمثل في قصد ترويع المجتمع والإخلال بأمنه والنظام العام فيه،⁽²⁾ وبالتالي يمكن التأكيد على التزام القانون المصري بالضوابط الدستورية والتشريعية المتعلقة بالتجريم والعقاب من حيث المبدأ في إطار تعريف الإرهاب، وأن العبارات المشار إليها لها دلالات قانونية واضحة يمكن الارتكان إليها من واقع الأعمال التحضيرية المذكورة.

26. وبالإضافة إلى ذلك، فقد عالج قانون مكافحة الإرهاب في عجز المادة رقم (2) منه نمونجاً إجرامياً جديداً للإرهاب لا يظهر فيه عنصر القوة أو العنف بمفهومهما التقليدي بنصه على أن "وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة، أو الإعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو البنكية، أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والأزمات".

27. وتقوم الجريمة الإرهابية في هذه الحالة بأي نشاط مادي عمدي يقصد منه الإرهابي أن يترتب نتيجة محددة، وهي الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو البنكية، أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والأزمات، أو أن يكون من شأن هذا السلوك أن يؤدي إلى الإضرار بأي مما تقدم، طالما اتجهت إرادة الجاني إلى تحقيق تلك النتيجة الإجرامية.

28. ولم يحدد القانون صورة النشاط المادي الذي يأتيه الجاني، بمعنى أنه لم يضع لهذه الجريمة سلوكاً أو فعلاً مادياً محدداً أو قالباً صلباً له، إدراكاً منه للواقع المتجدد الذي تعاصره الجريمة الإرهابية بشكل يصعب معه توقع محدثاتها، وهو ما يتفق والسياسية التشريعية المتبعة في معظم أنواع الجرائم، مع التزامه بالضابط الدستوري فيما يتعلق

(1) مناقشة المادة رقم 2 من مشروع القانون رقم 97 لسنة 1992 المضافة للمادة 86 من قانون العقوبات، مجلس الشعب، الفصل التشريعي السادس، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة الجلسة الثانية بعد المائة، 1992/7/15، الجريدة الرسمية، قسم مجلس الشعب، ص 8-11.
(2) المرجع السابق، ص 17.

بشرعية التجريم والعقاب، حيث تطلب أن يكون هذا السلوك المادي عمدي، وأن يأتي في سبيل تحقيق النتيجة الإجرامية المشار إليها، وأن يأتي كل ذلك في إطار الغرض الإرهابي أو القصد الجنائي الخاص على ما سيأتي بيانه لاحقاً في هذا الرد، حيث تطلب صراحة أن يقصد الإرهابي تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من المادة.

29. وأما بشأن نهج قانون مكافحة الإرهاب المصري فيما يتعلق بتجريم الأفعال المضرة بالاتصالات والمعلومات؛ فقد أبرز الواقع العملي الذي شهدته جمهورية مصر العربية الدور الجوهرى والحيوي الذي تلعبه وسائل الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في جرائم الإرهاب، بداية من استخدام تطبيقات التواصل المشفرة - التي تتمتع بخواص متطورة في مسح الرسائل بعد أجل زمني محدد وإخفاء هوية مرسلها - في نقل الرسائل والتكليفات بين قيادات وأعضاء الجماعات الإرهابية، مروراً بالسطو الإلكتروني على مواقع إلكترونية حكومية وبث أخبار كاذبة عليها، أو نشر عبارات تحريضية بها، أو اختراق قاعدة بيانات مؤسسة حكومية وإتلاف محتواها أو سلبه، وصولاً إلى استخدام شبكات الهاتف المحمول وشبكة المعلومات الدولية في تفجير العبوات المفرقة عن بُعد، سواء التي استهدفت المنشآت، أو التي استهدفت الأشخاص، مما عكس الحاجة الملحة لمعالجة تشريعية تتيح تجريم تلك الأفعال.

30. وعلى هذا الأساس فقد تضمن قانون مكافحة الإرهاب معالجة تلك الصور في معرض تعريفه للإرهاب، حيث نصت المادة رقم (2) من قانون مكافحة الإرهاب على أن "يقصد بالعمل الإرهابي كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة، أو الإعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو البنكية".

31. جرمت المادة رقم (29) من القانون ذاته إنشاء أو استخدام موقعاً على شبكات الاتصالات أو شبكة المعلومات الدولية أو غيرها لأغراض إرهابية، كما جرمت الدخول بغير حق أو بطريقة غير مشروعة إلى موقع إلكتروني تابع لأي جهة حكومية، بقصد الحصول على البيانات أو المعلومات الموجودة عليه أو الاطلاع عليها أو تغييرها أو محوها أو إتلافها أو تزوير محتواها الموجود بها لغرض إرهابي⁽¹⁾.

32. وعلى صعيد تطبيقي فقد عبّرت محكمة النقض المصرية عن إدراكها لمفهوم الجريمة الإرهابية الإلكترونية حيث قضت بأن "السلوك الإجرامي في جريمة الإرهاب يتخذ شكل العنف بمعناه الواسع بما يشير إليه من معانٍ مختلفة تتضمن استخدام القوة أو التهديد أو الترويع بها على النحو الذي حدده القانون، ويتسع هذا المعنى إلى الصور التي خلفتها التكنولوجيا الحديثة فلا يقف عند المعنى المادي للعنف، فيعتبر من قبيل العنف المكون للإرهاب استخدام نظم المعلومات لأغراض إرهابية"⁽²⁾.

(1) نصت تلك المادة على أن "يعاقب بالسجن المشدد مدة لا تقل عن خمس سنين، كل من أنشأ أو استخدم موقعاً على شبكات الاتصالات أو شبكة المعلومات الدولية أو غيرها، بغرض الترويج للأفكار أو المعتقدات الداعية إلى ارتكاب أعمال إرهابية، أو لبث ما يهدف إلى تضليل السلطات الأمنية، أو التأثير على سير العدالة في شأن أية جريمة إرهابية، أو لتبادل الرسائل وإصدار التكليفات بين الجماعات الإرهابية أو المنتمين إليها، أو المعلومات المتعلقة بأعمال أو تحركات الإرهابيين أو الجماعات الإرهابية في الداخل والخارج، ويعاقب بالسجن المشدد مدة لا تقل عن عشر سنين، كل من دخل بغير حق أو بطريقة غير مشروعة موقعاً إلكترونياً تابعاً لأية جهة حكومية، بقصد الحصول على البيانات أو المعلومات الموجودة عليها أو الاطلاع عليها أو تغييرها أو محوها أو إتلافها أو تزوير محتواها الموجود بها، وذلك كله بغرض ارتكاب جريمة من الجرائم المشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة أو الإعداد لها".

(2) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 14088 لسنة 86 ق بتاريخ 2017/3/11، وبمعنى مقارب الطعن رقم 22781 لسنة 84 قضائية، جلسة 2015/5/9، والطعن رقم 26806 لسنة 84 ق، جلسة 2015/1/1.

33. ويتماشى نهج قانون مكافحة الإرهاب المصري فيما يتعلق بتجريم الأفعال المضرة بالاتصالات والمعلومات مع بعض الأعمال الدولية التشريعية التي تناولت الجرائم الإلكترونية بشكل عام كاتفاقية الجرائم الإلكترونية الصادرة عن مجلس أوروبا في بودابست عام 2001⁽¹⁾ بوصفها أولى المواثيق الدولية في هذا المجال، كما يتماشى النهج ذاته مع التعريف الذي أورده مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في أحد إصداراته لتلك الجرائم بأنها "الجرائم التي تمس بسرية البيانات أو النظم الحاسوبية وسلامتها وتوافرها. بالإضافة إلى الجرائم المنفذة بواسطة الحواسيب والرامية إلى تحقيق مكاسب شخصية أو مالية أو إحداث أضرار، بما في ذلك أشكال الجرائم المتصلة بالهوية وبمحتوى الحواسيب"⁽²⁾.

34. كما يأتي تجريم القانون المصري للأفعال المضرة بالاتصالات والمعلومات استجابة لقرار مجلس الأمن رقم 2178 لسنة 2014 الذي ألزم الدول الأعضاء بضرورة اتخاذ التدابير التي تمنع الإرهابيين من استغلال التكنولوجيا والاتصالات والموارد في التحريض على دعم الأعمال الإرهابية، والقرار رقم 2253 لسنة 2015 الذي حث الدول الأعضاء على أن تعمل في إطار من التعاون من أجل منع الإرهابيين من التجنيد والتصدي لما يروجون له على شبكة الإنترنت وفي وسائط التواصل الاجتماعي من دعاية متطرفة عنيفة وتحريض على عنف⁽³⁾. كما يجد هذا التجريم صده في أعمال دولية أخرى آخرها التوجيه الصادر في 2017 من مفوضية الاتحاد الأوروبي لمنع نشر المحتوى الإرهابي على شبكة المعلومات الدولية⁽⁴⁾.

35. وعلى ضوء ما تقدم؛ فإن الحكومة المصرية تعرب عن قلقها من أن يكون تجريمها للأفعال المضرة بالاتصالات والمعلومات لأغراض إرهابية استجابة لقرارات مجلس الأمن المشار إليها الصادرة في هذا الصدد محط انتقاد للمنظومة التشريعية المصرية من قبل المقرر الخاص المعني، عوضاً عن أن يكون موضعاً للإشادة.

36. أما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من زعم بكون قانون مكافحة الإرهاب يجرم أنشطة مشروعة مثل الحق في تكوين الجمعيات، والمشاركة السياسية؛ فنشير في هذا الصدد إلى أن الحق في تكوين الجمعيات مكفول بموجب المادة رقم (75) من الدستور التي كفلت حرية تأسيسها وتوفير الضمانات اللازمة لعملها، إلا أن المادة ذاتها حظرت - من حيث المبدأ - إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري، وهو ما يتماشى وحكم المادتين رقمي (21 و 22) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ومن ثم فإن التجمعات السرية، أو ذات الطابع العسكري، أو شبه العسكري، لا يمكن أن توصف بكونها مؤسسات أهلية، ولا تخضع لأحكام القوانين المنظمة لعمل تلك المؤسسات.

37. هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن تأسيس ووقف وحل الجمعيات وغيرها من مؤسسات العمل الأهلي وكل ما يتعلق بها يخضع لقانون تنظيم العمل الأهلي -رقم 149 لسنة 2019 الذي ألغى القانون رقم 70 لسنة 2017 والذي سيأتي

1 CONVENTION ON CYBERCRIME, COUNCIL OF EUROPE, European Treaty Series - No. 185, Budapest, 23.XI.2001 ; Available at:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_/7_conv_budapest_en.pdf

2 Comprehensive Study on Cybercrime, , United Nation Office of Drugs and Crime(UNODC), February 2013 , Published by U.N.O.D.C Vienna

(3) الفقرة 22 من القرار.

4 Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA.

التعرض له على استقلال في بند مستقل من هذا الرد-، الذي عالج كافة الأحكام المتعلقة بتلك المؤسسات، وعالج أيضاً المسؤولية الجنائية في أحوال مخالفة أحكامه، ومن ثم فإن قانون مكافحة الإرهاب ليس له علاقة بحال من الأحوال بالجمعيات وغيرها من مؤسسات العمل الأهلي، ولا تنطبق أحكامه عليها، والحال كذلك أيضاً بشأن المشاركة السياسية وتنظيم عمل الأحزاب فلها أيضاً قوانين مستقلة تنظم عملها وتحكمه⁽¹⁾، وتعالج بدورها المسؤولية الجنائية في أحوال المخالفة، وقد أرسى أحكام القضاء المصري العديد من المبادئ المهمة في هذا الصدد⁽²⁾.

38. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من زعم بكون تعريف الإرهاب الوارد بقانون مكافحة الإرهاب المصري لم يراع ضرورة توافر كلاً من القصد الجنائي، والغاية، بما يتناسب مع مفاهيم الجرائم الإرهابية في المواثيق الدولية، وخاصة قرار مجلس الأمن رقم 1566 لسنة 2004؛ فهي تقارير قانونية خاطئة تخالف البين من صريح نص المادة رقم (2) من قانون مكافحة الإرهاب السابق ذكرها، والتي أشارت إليها المراسلة المشتركة في أكثر من موضع - مما ينبئ بكونها كانت تحت بصر حملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة -، حيث نص صدرها على أن "يقصد بالعمل الإرهابي كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج بغرض...."، ومن ثم فصريح نص المادة قد اشترط لوصف العمل بكونه عمل إرهابي أن يكون عملاً عمدياً *intentionality*، يأتي فيه الجاني سلوك مادي يتمثل في استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع - وهي عبارات سبق بيان معناها والمقصود منها - ويشكل ذلك الركن المادي للجريمة، وأن يكون هذا السلوك عمدياً قائماً على العلم والإرادة وهو ما يشكل جزءاً من الركن المعنوي لتلك الجرائم والمتمثل في القصد الجنائي العام.

39. وفوق ذلك فقد تطلب القانون في تلك الجريمة قصد خاص عبّر عنه بلفظة "الغرض" *purpose*، وهو ما يميز الجريمة الإرهابية عن غيرها من سائر الجرائم العمدية التقليدية التي قد تشترك معها في صورة ركنها المادي القائم على الاستخدام العمدي للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع، كجريمة استعراض القوة والتلويح بالعنف "البلطجة" على سبيل المثال⁽³⁾، فلا يكفي أن يقوم الجاني متعمداً باستخدام القوة أو العنف أو التهديد أو الترويع، وإنما فوق ذلك يجب أن يستهدف من سلوكه العمدي غرض أو غاية أبعد "قصد خاص" هي الغاية الإرهابية، وقد عدت المادة المشار إليها صور ذلك الغرض أو الغاية أو القصد الخاص على ما سلف ذكره، ومن أبرز صوره الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر، أو إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو الخاصة أو أمنهم للخطر وغيرها من الأغراض التي تضمنتها المادة. فالقصد الجنائي لتلك الصورة - وكما قررت رئيسة لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بالبرلمان حال مناقشة المادة رقم (86) من قانون العقوبات والتي جاءت المادة المطروحة نسخاً منها - يتمثل في قصد ترويع المجتمع والإخلال بأمنه والنظام العام فيه، وقاربت بين جريمة الإرهاب وجريمة الحراية في الشريعة الإسلامية، فالجاني في جريمة الحراية لا يقصد مجرد السرقة، وإنما يقصد من ارتكابه لها بث الذعر في النفوس والتأثير على الأمن العام كهدف أبعد⁽⁴⁾.

(1) القانون رقم 45 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2014/6/5 الجريدة الرسمية 23 تابع على أن يعمل به بداية من 2014/6/6 بشأن إصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، القانون رقم 40 لسنة 1977 الصادر بتاريخ 1977/7/2 الجريدة الرسمية 27، بشأن نظام الأحزاب السياسية.
(2) المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 10434 لسنة 61 ق.ع، جلسة 2015/1/28، الطعن رقم 2278 لسنة 61 ق.ع، جلسة 2015/1/28، الطعن رقم 21692 لسنة 59 ق.ع، جلسة 2016/1/16، الطعن رقم 2571 لسنة 61 ق.ع، جلسة 2015/1/28، الطعن رقم 23434 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2015/12/19، الطعن رقم 10435 لسنة 61 ق.ع، جلسة 2015/1/28.
(3) المادتان رقم 375 مكرر و375 مكرر (أ) من قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937.
(4) مناقشة المادة رقم 2 من مشروع القانون رقم 97 لسنة 1992 المضافة للمادة 86 من قانون العقوبات، مجلس الشعب، الفصل التشريعي السادس، دور الانعقاد العادي الثاني، مضبطة الجلسة الثانية بعد المائة، 1992/7/15، الجريدة الرسمية، قسم مجلس الشعب، ص 17.

40. كما أكد القانون على تطلب القصد الجنائي في النموذج الإجرامي المستحدث للإرهاب الذي تضمنته الفقرة الأخيرة من المادة رقم (2) من قانون مكافحة الإرهاب - السابق الإشارة إليها - والتي لا يظهر فيه عنصر القوة أو العنف بمفهومهما التقليدي حيث اشترط القانون أن يأتي الجاني النشاط المادي عمدياً، وأن يقصد من هذا النشاط أن يربط نتيجة هي الإضرار بأي من المجالات التي عدتها تلك المادة، وأن يأتي كل ذلك في إطار الغرض الإرهابي أو القصد الجنائي الخاص على ما سبق بيانه، ونصت صراحة على أن "وذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة، أو الإعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار...."، فطلب القانون صراحة أن يقصد الإرهابي تحقيق أحد الأغراض أو الغايات أو القصور الخاصة الإرهابية المبينة بالفقرة الأولى من المادة، وإلا ما قامت الجريمة. وما تقدم يقطع بعدم صحة ما أوردته المراسلة المشتركة من أن قوانين مكافحة الإرهاب في مصر لا تراعي عنصري القصد والغاية فيما تعتبره من أفعال الإرهاب، ويبرز أخطاء ومغالطات صارخة مما يستدعي التوقف أمامها.

41. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من إشارة إلى أن قانون مكافحة الإرهاب المصري يجرم التسهيل والتحريض المباشر وغير المباشر على ارتكاب جريمة إرهابية، ويساوي بين مسئولية المحرض والفاعل الأصلي، وإن لم ترتكب الجريمة التي تم التحريض عليها؛ فنؤكد على أنه على ضوء الدور المنوط بمجلس الأمن من مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين⁽¹⁾، والتزام الدول الأعضاء - ومن بينهما جمهورية مصر العربية - بتنفيذ قراراته الصادرة في هذا الشأن⁽²⁾، فقد أصدر المجلس العديد من القرارات التي تلزم الدول الأعضاء بتجريم ومواجهة كافة صور التسهيل أو التحريض المباشر أو غير المباشر على ارتكاب جريمة إرهابية، واعتبارها من الجرائم الخطيرة والعقاب عنها على هذا الأساس، والعقاب على التحريض ولو لم تكن له صلة مباشرة بالجريمة الإرهابية، ومن ذلك قرار مجلس الأمن رقم 1624 لسنة 2005 الذي أعرب عن بالغ القلق إزاء ما يشكله التحريض على الأعمال الإرهابية المرتكبة بدافع التطرف والتعصب من خطر بالغ ومتنام على التمتع بحقوق الإنسان، وإلزام جميع الدول إلى أن تعتمد من التدابير التي تهدف إلى حظر التحريض على ارتكاب عمل أو أعمال إرهابية، وأن تمنع مثل ذلك التصرف.

42. ونشير أيضاً للقرار رقم 2170 لسنة 2014 الذي أدان بأشد العبارات التحريض على الأعمال الإرهابية، ورفض المحاولات الرامية إلى تبريرها والتي قد تحرض على ارتكاب المزيد من تلك الأعمال أو تمجيدها أو الدفاع عنها، والقرار رقم 2178 لسنة 2014 الذي ألزم بضرورة مكافحة التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية بدافع التطرف أو التعصب، وأخيراً نذكر بالقرار رقم 291/70 لسنة 2016 الذي أهاب بجميع الدول أن تعتمد من التدبير ما قد يكون لازماً ومناسباً لكي تحظر بحكم القانون التحريض على ارتكاب أي عمل إرهابي أو أعمال إرهابية وأن تمنع أي تصرف من هذا القبيل⁽³⁾.

43. وعلى هذا الأساس؛ فقد نصت المادة (6) من هذا القانون على أن "يُعاقب على التحريض على ارتكاب أية جريمة إرهابية، بذات العقوبة المقررة للجريمة التامة، وذلك سواء كان هذا التحريض موجهاً لشخص محدد أو جماعة

(1) تنص المادة 1/24 من ميثاق الأمم المتحدة على: رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به "الأمم المتحدة" سريعاً فعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعية الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعية.

(2) تنص المادة 25 من الميثاق على: يتعهد أعضاء "الأمم المتحدة" بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق.

(3) الفقرة 58 من القرار.

معينة، أو كان تحريضاً عاماً علنياً أو غير علنياً، وأياً كانت الوسيلة المستخدمة فيه، ولو لم يترتب على هذا التحريض أثر، كما يُعاقب بذات العقوبة المقررة للجريمة التامة كل من اتفق أو ساعد - بأية صورة - على ارتكاب الجرائم المشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة، ولو لم تقع الجريمة بناءً على ذلك الاتفاق أو تلك المساعدة.”

44. ومما تجدر الإشارة إليه أن أمر خلو بعض التشريعات أو الاتفاقيات الدولية من أي نصوص تتناول التجريم التحريض والتآمر، أو التخطيط، أو التحضير لارتكاب جرائم إرهابية كان مثار حفيظة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بأحد إصداراته⁽¹⁾، ولذا تذهب العديد من النظم القانونية المقارنة إلى تجريم الإعداد للجرائم preparatory offences في ذاته كجريمة، ولو لم تقع الجريمة التي تم الإعداد لها، وموئداً تجريم السلوك الذي يرى أنه ينطوي على خطر أن تتم الجريمة مستقبلاً والتي غالباً ما تكون أعمال بعيدة تماماً عن الضرر المهدد بوقوعه⁽²⁾.

45. وعلى ضوء كل ما تقدم، تؤكد الحكومة على أن التعامل التشريعي مع جرائم التسهيل والتحريض المباشر وغير المباشر على ارتكاب جريمة إرهابية وغيرها من الجرائم المتقدم ذكرها قد جاء متسقاً مع القرارات الملزمة الصادرة عن مجلس الأمن في ذلك الصدد، كما جاء التعامل في أكثر من موضع كاستجابة مباشرة لتلك القرارات على ما تقدم بيانه.

46. أما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من إشارة إلى أن قانون مكافحة الإرهاب المصري يجرّم أنشطة واسعة محمية بحرية الرأي والتعبير، والتساؤل بشأن موقف التشريعات المصرية من التطرف، وحدود التفرقة بين التطرف والإرهاب في تلك التشريعات، والقلق من تجريم التطرف في حد ذاته باعتباره جريمة إرهابية؛ فتؤكد الحكومة من حيث المبدأ على أنه وفقاً للدستور والمنظومة التشريعية المصرية فإن الأفكار والمعتقدات مهما بلغت في تطرفها وشذوذها تبقى خارج إطار التجريم والعقاب⁽³⁾، بوصفها شكلاً من أشكال حرية الرأي والتعبير، ولخصوصية الأفكار والمعتقدات ذات الصبغة الدينية، فقد خصها الدستور بنص كفل فيه الحرية المطلقة للمعتقد وممارسة الشعائر الدينية⁽⁴⁾، ومع ذلك فيجب التفرقة بين حرية الفكر والمعتقد بشكل عام من جانب، والتحريض على الجرائم وأخصها الإرهاب من جانب آخر، فالقانون المصري لا يتعامل بمنطلق التجريم والعقاب على مجرد الاعتقاد في فكر متطرف، وإنما يواجه التحريض على الإرهاب من خلال الترويج للأفكار التي تدعو لارتكاب أعمال إرهابية بوسيلة إلكترونية، إما من خلال إنشاء أو استخدام موقع على شبكات الاتصالات أو شبكة المعلومات الدولية، أو غير ذلك من الوسائل الإلكترونية.

1 Legislative guide to the universal legal regime against terrorism, prepared by United Nations Office on Drugs and crime, at 15. Found at:

https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Legislative_Guide_Universal_Legal_Regime/English.pdf

2 <https://www.cambridge.org/core/books/core-concepts-in-criminal-law-and-criminal-justice/preparatory-offences/9ED18B0CAAF1C41EA35586AF8A13A64B>

(3) نص المادة رقم 65 من الدستور المصري الحالي على أن “حرية الفكر والرأي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو بالكتابة، أو بالتصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر”.

(4) نصت المادة رقم 64 من الدستور المصري الحالي على أن “حرية الاعتقاد مطلقة. وحرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة لأصحاب الأديان السماوية، حق ينظمه القانون”.

47. وعلى أساس تلك التفرقة فقد نصت المادة رقم (29) من قانون مكافحة الإرهاب على أن "يُعاقب بالسجن المشدد مدة لا تقل عن خمس سنين، كل من أنشأ أو استخدم موقعاً على شبكات الاتصالات أو شبكة المعلومات الدولية أو غيرها، بغرض الترويج للأفكار أو المعتقدات الداعية إلى ارتكاب أعمال إرهابية.....".

48. ويأتي نص القانون المشار إليه استجابة من جمهورية مصر العربية للعديد من القرارات الملزمة الصادرة عن مجلس الأمن في هذا الشأن، ونذكر منها القرارين رقمي 1624 لسنة 2005 و 2170 لسنة 2014 - السابق الإشارة إليهما - فيما تضمناه من الإعراب عن القلق إزاء ما يشكله التحريض على الأعمال الإرهابية المرتكبة بدافع التطرف والتعصب من خطر بالغ ومنتام على التمتع بحقوق الإنسان، ورفض المحاولات الرامية إلى تبريرها والتي قد تحرض على ارتكاب المزيد من تلك الأعمال أو تمجيدها أو الدفاع عنها.

49. كما يأتي نص القانون المشار إليه كإفاد مباشر وواضح للقرار رقم 2178 لسنة 2014 الذي سلم بأن التهديد الذي يشكله المقاتلون الإرهابيون الأجانب يتطلب معالجة شاملة للعوامل الأساسية التي يمكن أن تفضي إلى الإرهاب وذلك بطرق منها منع نشر الفكر المتطرف الذي يفضي إلى الإرهاب، ومكافحة التحريض على ارتكاب أعمال إرهابية بدافع التطرف أو التعصب، والذي أهاب بالدول مواجهة خطر الإرهاب بوسائل منها منع نشر الفكر المتطرف⁽¹⁾، الذي يفضي إلى الإرهاب وتجنيب المقاتلين الإرهابيين الأجانب، واتخاذ التدابير التي تمنع الإرهابيين من استغلال التكنولوجيا والاتصالات والموارد في التحريض على دعم الأعمال الإرهابية، وكذلك القرار رقم 2253 لسنة 2015 الذي حث الدول الأعضاء على أن تعمل في إطار من التعاون من أجل منع الإرهابيين من التجنيد والتصدي لما يروجون له على شبكة الإنترنت وفي وسائط التواصل الاجتماعي من دعاية متطرفة عنيفة وتحريض على عنف⁽²⁾.

50. وتؤكد جمهورية مصر العربية على أن سياستها في التعامل مع ملف التطرف كانت وما زالت سياسة معتدلة وفاعلة، قائمة على محاور متعددة منها محاور تشريعية وتنفيذية، أثمرت نجاحات وتمكنت من خلالها من مواجهة ظواهر عانى منها العالم بأثره، فكما واجهت تلك المنظومة في فترات سابقة أفكار ومعتقدات قامت عليها تنظيمات وجماعات غرضها هدم الدولة وأجهزتها وإعادة بنائها على أسس جديدة بدعوى عدم انتصارها للطبقة العاملة، والتي تعتنقها بعض التنظيمات اليسارية باختلاف توجهاتها، والتي واجهتها مصر في فترة من تاريخها وعاقبت أعضاء التنظيمات المتطرفة القائمة على تلك الأسس⁽³⁾، تواجه تلك المنظومة أيضاً المعتقدات والأفكار القائمة على تكفير الحاكم

(1) الفقرة 4 من القرار

(2) الفقرة 22 من القرار.

(3) نصت المادة 98(أ) من قانون العقوبات على أن "يعاقب بالسجن المشدد مدة لا تزيد على عشر سنين وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار جمعيات أو هيئات أو منظمات ترمي إلى سيطرة طبقة اجتماعية على غيرها من الطبقات، أو إلى القضاء على طبقة اجتماعية، أو إلى قلب نظم الدولة الأساسية الاجتماعية أو الاقتصادية أو إلى هدم أي نظام من النظم الأساسية للهيئة الاجتماعية، أو إلى تحييد شيء مما تقدم أو الترويج له، متى كان استعمال القوة أو الإرهاب أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة ملحوظاً في ذلك. ويعاقب بنفس العقوبات، كل أجنبي يقيم في مصر وكل مصري ولو كان مقيماً في الخارج إذا أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار فرعاً في الخارج لإحدى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات المذكورة، وكذلك كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار في مصر فرعاً لمثل إحدى هذه الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات ولو كان مقرها في الخارج. ويعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن خمسين جنيهاً ولا تزيد على مائتي جنيه كل من انضم إلى إحدى الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الفروع المذكورة في الفقرتين السابقتين أو اشترك فيها بأية صورة. ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنين كل من اتصل بالذات أو بالواسطة بالجمعيات أو الهيئات أو المنظمات أو الفروع المتقدم ذكرها لأغراض غير مشروعة أو شجع غيره على ذلك أو ساهم له.

وقد شهدت مصر في الفترة من بعد صدور قانون العقوبات الحالي عدداً ضخماً من التطبيقات لهذه المادة على عدد من التنظيمات اليسارية، وكان لمحكمة النقض أن تدلو بدلوها غير ذات مرة في هذا النص ومن ذلك طعن النقض الجنائي رقم 1568 - لسنة 19 ق - تاريخ الجلسة 1950/2/20 - مكتب فني 1 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 344، والطعن رقم 1895 - لسنة 20 ق - تاريخ الجلسة 1951/3/26 - مكتب فني 2 رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 853، والطعن رقم 1011 - لسنة 21 ق - تاريخ الجلسة 1951/12/17 - مكتب فني 3 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 292، والطعن رقم 727 - لسنة 25 ق - تاريخ الجلسة 1956/2/21 - مكتب فني 7 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 219، والطعن رقم 1013 - لسنة 28 ق - تاريخ الجلسة 1959/2/3 - مكتب فني 10 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 131، والطعن رقم 2379 - لسنة 30 ق - تاريخ الجلسة 1961/2/27 - مكتب فني 12

وسلطات الدولة وأجهزتها بدعوى مخالفة مبدأي الحاكمية والولاء والبراء وغيرها من المعتقدات التي تعتقها بعض الجماعات التكفيرية كالقاعدة وأنصار بيت المقدس وداعش وما تفرق عنها من تنظيمات⁽¹⁾، وكذلك الأفكار القائمة على المزج ما بين التصورات السياسية والمعتقدات الدينية في بوتقة واحدة كالمزج بين مفاهيم الثورة والحرية من جانب، وبعض المفاهيم الشرعية (كدفع العدو الصائل، والفئة الباغية) من جانب آخر كمبرر شرعي للعمليات الإرهابية التي ترتكبها جماعة الإخوان الإرهابية، والأدع المسلحة المنبثقة عنها كجماعة حسم ولواء الثورة.

51. وقد أثبت الواقع العملي الذي شهدته مصر في مجال مكافحتها للإرهاب خلال العقدين الماضيين خطورة تلك الأفكار وقدرتها على خلق موجات متتابة من الإرهاب الذي لا يمكن مواجهته إلا بمواجهة الفكر الذي يدعو إليه، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الشأن أن مصر قد حظيت بتجربة ناجحة وفريدة في مجال إعادة تأهيل الجناة الضالعين بجرائم إرهابية حال تواجدهم بالسجون في مطلع القرن الحالي، من خلال المراجعات الفكرية التي أجرتها الحكومة، بمعاونة الأزهر الشريف، مع قيادات وأعضاء الجماعات التكفيرية المختلفة، والتي أثمرت عن تحول الكثيرين منهم عن معتقداتهم الفاسدة، بل ومشاركتهم الإيجابية في توضيح مدى فساد تلك المعتقدات لزملائهم السابقين، وهو ما تنبه له مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بعد قرابة العقدين من الزمان، وأخرج إصدارًا بهذا الشأن⁽²⁾.

52. وعلى ضوء كل ما تقدم تتضح التفرقة بين حرية الرأي والتعبير والمعتقد من جانب، والتحريض على ارتكاب الجرائم من جانب آخر، فالرأي يبقى رأيًا طالما كان في إطار مشروع ويكفل له الدستور والقانون مطلق الحرية، فهو وكما وصفته المحكمة الدستورية العليا "القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي، لا يقوم إلا بها، ولا يعدو الإخلال بها أن يكون إنكارا لحقيقة أن حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها، وأن وسائل مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها، فلا يعطل مضمونها أحد، ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسائه"⁽³⁾.

53. غير أنه يدخل في نطاق التجريم إذا ما اتخذ صورة التحريض على ارتكاب الجرائم وأبرزها العنف والإرهاب، ومما تجدر الإشارة إليه أن مسألة حدود حرية الرأي، وتماسها مع التحريض على ارتكاب الجرائم لاسيما التحريض على الإرهاب، وتجريم الأفكار والمعتقدات وربما العمل السياسي إذا كان من شأنه أنه يقود إلى الإرهاب أو يحض عليه بشكل أو بآخر، هو من الإشكاليات التي تواجه العديد من النظم القانونية المقارنة⁽⁴⁾، وقد ذهب بعضها إلى وضع

رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 272 ، والطعن رقم 2379 - لسنة 30 ق - تاريخ الجلسة 1961/2/27 - مكتب فني 12 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 272، والطعن رقم 5903 - لسنة 56 ق - تاريخ الجلسة 1987/2/12 - مكتب فني 38 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 252.

(1) كشفت العديد من القضايا الإرهابية أن أحد أهم المصادر التي اعتمد عليها أعضاء الجماعات الإرهابية ذات الإيديولوجية التكفيرية للتنظير لشرعية الأعمال الإرهابية كان موقعًا إلكترونيًا على شبكة المعلومات الدولية يحمل اسم "منبر التوحيد والجهاد"، وهو موقع أسسه قطب تكفيري يدعى أبو محمد المقدسي في مطلع القرن الحالي بالاشتراك مع المدعو أبو مصعب الزرقاوي على غرار مسمى جماعة إرهابية كانا قد أسساها بإحدى الدول وجرى ضبطهم ومحاكمتهم عن ذلك، وعقب الإفراج عنهم سافر أبو مصعب الزرقاوي للعراق لمقاومة القوات الأمريكية بها، وتفرغ أبو محمد المقدسي للتنظير للإيديولوجية التكفيرية؛ فأنشأ وأتباعه الموقع المذكور ليصبح قبلة لدعاة التكفير حول العالم من مختلف الجنسيات لنشر الأبحاث والفتاوى الأكثر تطرفًا والسعي لإيجاد تأصيل شرعي لجرائم الإرهاب، وهو ما يبرز خطورة المواقع الإلكترونية وغيرها من الوسائل التكنولوجية في نشر الأفكار المتطرفة الداعية لارتكاب الإرهاب.

2 Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the prevention of radicalization to violence in prisons, UNODC, New York, 2016, Available at:

https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_VEPs.pdf

(3) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢ لسنة ١٦ ق دستورية، جلسة ١٩٩٦/٢/٣.

4 JENNY HOCKING, Counter-Terrorism and the Criminalization of Politics: Australia's New Security Powers of Detention, Proscription and Control; James Steinberg, Counter Terrorism: a New Organizing Principle for American National Security?," Brookings Review, Vol. 20, 3 (Summer 2002)

Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8497.00291>

ثلاثة معايير أو أسئلة يمكن على ضوءها تقييم السلوك المادي موضع النظر، ومدى اعتباره باقياً في إطار ممارسة الحق في التعبير، أم تجاوزه ليضحي مجرمًا، تلك المعايير تتمثل فيما إذا كان غالبية الأشخاص في المجتمع يرون طريقة التعبير موضع الفحص مقبولة، وما إذا كانت تلك الطريقة لا تتعارض مع القوانين الجنائية، وما إذا كانت تلك الطريقة تتحلّى بصفات أدبية أو فنية جادة⁽¹⁾.

54. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من افتقار قانون مكافحة الإرهاب المصري لدقة الصياغة والتحديد والوضوح بما يتوافق مع مبدأ الشرعية المستقر عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان، بحيث يمكن الفرد العادي من معرفة حدود الفعل المؤثم، ولمنع سوء استخدام المفاهيم الفضفاضة في انتهاك الحريات والحق في التعبير والرأي والتجمع السلمي، أو استخدامها ضد الجمعيات الأهلية لأسباب سياسية أو دينية أو أي أسباب أخرى لا تبرر استخدام تلك التشريعات؛ فضلاً عما سبق ذكره من التعرض لمعان بعض العبارات التي تضمنتها المادة رقم (2) من قانون مكافحة الإرهاب والمقصود منها والعلة من وضعها، فيجدر التأكيد على كون المادة برمتها قد جاءت منضبطة في عباراتها، ولكل لفظ فيها غاية ومعنى واضح ومتفقه مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وتم تدارك فيها الفجوات التشريعية التي واجهت سلطات إنفاذ القانون على إثر الحوادث الإرهابية الضخمة التي واجهت الدولة على ما تقدم.

55. وفي كل الأحوال، يبقى نص المادة المشار إليها وقانون مكافحة الإرهاب برمته وغيره من القوانين خاضعاً لرقابة المحكمة الدستورية العليا المصرية التي تواتر قضائها على أن "تأثير المشرع لأفعال بنواتها حال وقوعها في مكان معين، مؤداه أن تعيين حدود هذا المكان بما ينفي التجهيل بأبعاده شرط أولى لصون الحرية الفردية التي أعلى الدستور قدرها، واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي تكمن في النفس البشرية ولا يتصور فصلها عنها أو انتهاكها *inherent, inalienable and inviolable right* إذ هي من مقوماتها، القيود التي تفرضها القوانين الجزائية على تلك الحرية - سواء بطريق مباشرة أو غير مباشرة - تقتضي أن تصاغ أحكامها بما يقطع كل جدل في شأن حقيقة محتواها، ليبليغ اليقين بها *Legal certainty* حدا يعصمها من الجدل، وبما يحول بين رجال السلطة العامة وتطبيقها بصورة انتقائية، وفق معايير شخصية تخالطها الأهواء، وتثال من الأبرياء لافتقارها إلى الأسس الموضوعية اللازمة لضبطها"⁽²⁾، وهو مبدأ مستقر تواتر قضاء المحكمة الدستورية العليا على تطبيقه حال مباشرتها لرقابتها على مختلف التشريعات، ومن ثم تدعو الحكومة المصرية حملة الولايات أطراف المراسلة أن يحدوا كل من يرى في نص المادة المشار إليها عواراً مما تقدم ذكره، أن يبادر بسلوك السبيل الذي وسده الدستور والقانون، بالطعن أمام تلك المحكمة لتقول كلمتها على ضوء مبادئها المستقرة، ولحينه تؤكد الحكومة على دستوريته من جانب، واتساقه وقواعد وأحكام القانون الدولي ذات الصلة من جانب آخر.

56. وأما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم مفادها أن قانون مكافحة الإرهاب من شأنه تقنين الاختفاء القسري، من خلال السماح باحتجاز الأفراد لمدة تصل إلى 7 أيام، وقد تصل إلى 28 يوم قبل عرضهم على النيابة العامة، فضلاً عن عدم قدرة النيابة على إثبات تاريخ القبض الحقيقي على المقبوض عليه؛ فنشير أنه وعلى عكس ما تقدم ذكره، فمن شأن أعمال أحكام قانون مكافحة الإرهاب أن يقضي على كافة المزاعم المتعلقة بالاختفاء

(1) Miller v. California, 413 U.S. 15 (1973).

(2) المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم 20 لسنة 15 قضائية بتاريخ 1994/10/1 مكتب فني 6 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 358، القضية رقم 183 لسنة 29 قضائية بتاريخ 2012/11/4، القضية رقم 173 لسنة 29 قضائية بتاريخ 2015/12/5.

القصري، حيث ألزمت المادة رقم (40) من ذلك القانون مأمور الضبط القضائي بعرض المتهم المضبوط على النيابة العامة، بوصفها جزء لا يتجزأ من القضاء⁽¹⁾، خلال أربعة وعشرين ساعة فقط تبدأ من ساعة وتاريخ ضبطه، وفقاً للقواعد العامة المقررة بقانون الإجراءات الجنائية، ومنحت المادة ذاتها النيابة الحق في الأمر بالتحفظ على المتهم لمدة أربعة عشر يوماً، تجدد لمرة واحدة، وبضوابط حددتها المادة⁽²⁾، فيما تضمنت المادة رقم (41) من القانون ذاته بعض الضمانات المقررة للمتخلف عليه⁽³⁾، وفرضت المادة رقم (42) منه على مأمور الضبط القضائي العديد من الالتزامات لصالح المتخلف عليه⁽⁴⁾، على ما سيجي تفصيله.

57. ومن حيث المبدأ تؤكد الحكومة على أن قانون مكافحة الإرهاب لم يبتدع موضوع التحفظ السابق على توجيه الاتهامات Pre-Charge Detention، حيث سبق وأن نظمته القانون رقم 97 لسنة 1992، وأباحت الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة منه التحفظ قبل توجيه الاتهامات، بإذن من النيابة العامة، لمدة سبعة أيام⁽⁵⁾، وقد أوضح البرلمان حينها العلة من إصدار تلك المادة، وأبرز أهميتها في قضايا الإرهاب نظراً لطبيعتها الخاصة، ولما تتسم به تلك الجرائم من طابع الجماعية والتنظيم وتعدد الجناة المشتركين فيها مما يتطلب إتاحة المزيد من الوقت أمام رجال الضبط القضائي لإجراء التحريات والاستدلالات⁽⁶⁾.

58. وواقع الأمر أن موضوع التحفظ السابق على توجيه الاتهامات بشكل عام كان وما يزال محط جدل قانوني واسع المدى بين وجهتي نظر، الأولى ترى فيه تجاوزاً في حق المتهم يجاوز قرينة البراءة التي يتمتع بها، ويقيد حريته

(1) نصت الفقرة الأولى من المادة رقم 189 على أن "النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء، تتولى التحقيق، وتحريك، ومباشرة الدعوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى".

(2) نصت تلك المادة على أن "لمأمور الضبط القضائي، لدى قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب ولضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر، الحق في جمع الاستدلالات عنها والبحث عن مرتكبيها والتخلف عليهم لمدة لا تتجاوز أربع وعشرين ساعة. ويحرر مأمور الضبط القضائي محضراً بالإجراءات، ويعرض المتخلف عليه صحيفة المحضر على النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بحسب الأحوال. وللنيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، لذات الضرورة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة وقبل انقضاء المدة المنصوص عليها فيها، أن تأمر باستمرار التحفظ، لمدة أربعة عشر يوماً، ولا تجدد إلا مرة واحدة، ويصدر الأمر مسبباً من محام عام على الأقل أو ما يعادلها. وتحسب مدة التحفظ ضمن مدة الحبس الاحتياطي، ويجب إيداع المتهم في أحد الأماكن المخصصة قانوناً. وتتبع في التظلم من أمر استمرار التحفظ الأحكام المقررة بالفقرة الأولى من المادة (44) من هذا القانون"، وهي معدلة بالمادة الخامسة من القانون رقم 11 لسنة 2017 المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 27 إبريل 2017، وقد كان النص السابق يحدد مدة التحفظ بسبعة أيام فقط.

(3) نصت تلك المادة على أن "يبلغ مأمور الضبط القضائي كل من يتخلف عليه وفقاً للمادة (40) من هذا القانون بأسباب ذلك، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه من ذويه بما وقع والاستعانة بمحام، وذلك دون الإخلال بمصلحة الاستدلال".

(4) "على مأمور الضبط القضائي خلال مدة التحفظ المنصوص عليها في المادة (40) من هذا القانون، وقبل انقضائها، تحرير محضر بالإجراءات وسماع أقوال المتخلف عليه وعرضه صحيفة المحضر على النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة لاستجوابه خلال ثمان وأربعين ساعة من عرضه عليها، والأمر بحبسه احتياطياً أو بالإفراج عنه".

(5) نصت تلك المادة على أن "ويكون لمأمور الضبط القضائي إذا توافرت لديه دلالات كافية على اتهام شخص بارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في القسم الأول من الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، أن يتخذ الإجراءات التحفظية المناسبة، وأن يطلب من النيابة العامة خلال أربع وعشرين ساعة على الأكثر أن تأذن له بالقبض على المتهم. وللنيابة العامة في هذه الحالة ولأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع أن تأذن بالقبض على المتهم لمدة لا تتجاوز سبعة أيام. ويجب على مأمور الضبط القضائي أن يسمع أقوال المتهم المقبوض عليه ويرسله إلى النيابة العامة المختصة بعد انتهاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة. ويجب على النيابة العامة أن تستجوبه في ظرف اثنتين وسبعين ساعة من عرضه عليها، ثم تأمر بحبسه احتياطياً أو إطلاق سراحه".

(6) مجلس الشعب، مضبطة جلسة مناقشة القانون رقم 97 لسنة 1992، مضبطة الجلسة رقم 101 دور الانعقاد السادس، الجريدة الرسمية، وقد جاء في تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بشأن تلك المادة ما نصه "ولما كانت جرائم الإرهاب تتسم بالجماعية والتنظيم وتعدد الجناة المشتركين فيها مما يتطلب إتاحة المزيد من الوقت أمام رجال الضبط القضائي لإجراء التحريات والاستدلالات وضبط المتهمين والقيام بالإجراءات التحفظية، فقد أجاز المشروع لمأمور الضبط القضائي إذا توافرت لديه دلالات كافية على اتهام شخص بارتكاب إحدى هذه الجرائم أن يتخذ الإجراءات التحفظية المناسبة، وأن يطلب من النيابة خلال اثنتين وسبعين ساعة - على الأكثر - أن يأذن له بالقبض على المتهم. وللنيابة العامة في هذه الحالة ولأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، أن تأذن بالقبض على المتهم لمدة سبعة أيام يجوز تجديدها لمدة واحدة ماثلة. كما يجب على مأمور الضبط القضائي أن يسمع أقوال المتهم المضبوط، فإذا لم يأت بما يبرئه يرسله بعد انتهاء المدة المشار إليها إلى النيابة العامة. وعلى النيابة العامة أن تستجوبه في ظرف اثنتين وسبعين ساعة ثم تأمر بحبسه احتياطياً أو إطلاق سراحه".

قبل ثبوت إدانته أو استجوابه، والثانية ترى فيه ضرورة عملية ملحة تستدعيها الخطورة الإجرامية البالغة للإرهاب كجريمة، وطبيعة تلك الجريمة ذات الطابع التنظيمي المعقد والمتشابك، الذي تأخذ فيه التنظيمات الإرهابية هياكل مختلفة ذات طبيعة هرمية أو عنقودية، ويستغرق تحليلها والوقوف على هوية أعضائها وقتاً طويلاً، لاسيما على ضوء عمل أعضائها بأسماء حركية وهمية، وتحوطهم في الإدلاء ببياناتهم الحقيقية لزملائهم خشية ضبطهم.

59. ولذلك؛ وتغليباً للاتجاه الأخير، فتذهب العديد من التشريعات المقارنة إلى إقرار ذلك النظام، بعد أن أثبت الواقع العملي المتعلق بمكافحة الإرهاب، والتحقيقات التي تجرى في الجرائم الإرهابية الحاجة الماسة إليه، فنجد على سبيل المثال قانون مكافحة الإرهاب البريطاني الصادر عام 2000 نص على مدة التحفظ هذه وحددها بسبعة أيام⁽¹⁾، ثم عدّلها في 2003 لتصبح أربعة عشر يوماً⁽²⁾، وأخيراً تم تعديلها في 2006 لتصبح 28 يوماً⁽³⁾، وقد أقر المشرع البريطاني ذلك القانون لإدراكه أهمية فترة الاحتجاز هذه وتأثيرها في سير الدعوى الجنائية في قضايا الإرهاب⁽⁴⁾، كما أقرت العديد من القوانين المقارنة الأخرى أمر التحفظ السابق على توجيه الاتهامات في أحوال مكافحة الإرهاب، وتتباين مدته، فهي في القانون الأسترالي اثنا عشر يوماً، وفي القانون الإيرلندي سبعة أيام، وفي القانونين الإسباني والروسي خمسة أيام⁽⁵⁾.

60. وإنفاذاً لما كفله الدستور المصري من حقوق وضمانات في مجال المحاكمة العادلة، واتساقاً مع ما تضمنته العهود والمواثيق الدولية التي انضمت لها جمهورية مصر العربية في هذا الصدد، واتساقاً مع التشريعات المقارنة المشار إليها، فقد عالج قانون مكافحة الإرهاب المصري موضوع التحفظ السابق على توجيه الاتهامات في قضايا الإرهاب، مع إدراج العديد من الضوابط التي تنظمه بالمواد أرقام 40 و 41 و 42 من قانون مكافحة الإرهاب السالف الإشارة إليها، ويمكن استعراض تلك الضوابط على النحو التالي:

أ. يعرض مأمور الضبط القضائي على النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة محضراً يتضمن ما اتخذته من إجراءات رفقة المتهم خلال مدة الأربع وعشرين ساعة التي احتجز فيها المتهم، مضمناً فيه ما أسفرت عنه تلك الإجراءات، وفقاً للقواعد العامة بمقتضى أحكام قانون الإجراءات الجنائية، والتي أكدت عليها الفقرة الأولى من نص المادة 40 المشار إليها.

ب. للنيابة العامة أو قاضي التحقيق المنتدب - على حسب الأحوال - لدى قيام خطر من أخطار جريمة الإرهاب، ولضرورة تقتضيها مواجهة هذا الخطر تظهر من مطالعة ما أسفرت عنه أعمال الاستدلال، أن تأمر بالتحفظ على المتهم قبل استجوابه وقبل توجيه الاتهام له، لمدة أربعة عشر يوماً، ولو لم تطلب جهة جمع الاستدلالات ذلك، حيث إن هذا الأمر موكل تقديره لجهة التحقيق، حسبما يتضح لها من واقع المعروض عليها.

ج. يشترط في الأمر الصادر بالتحفظ أن يكون أمراً قضائياً، صادراً من قاض بدرجة محامي عام على الأقل، أو ما يعادله، وأن يكون أمراً مسبباً، وأن يتضمن التسبب الإشارة إلى قيام خطر من أخطار الإرهاب، وتوافر حالة

(1) Section 41 and Schedule 8 of the Terrorism Act 2000.

(2) Criminal Justice Act 2003.

(3) The Terrorism Act 2006.

(4) Alexandre Horne and Gavin Berman, Pre-Charge detention in Terrorism cases, House of common Library, Home Affairs Section and Social and General Statistics Section, SN/HA/5634, 15 March 2012, p2.

(5) Jago Russell, TERRORISM PRE-CHARGE DETENTION, COMPARATIVE LAW STUDY, November 2007, Available at :

www.statewatch.org/.../liberty-report-pre-charge-detention-comparative-law-study.pdf

ضرورة تفتضيها مواجهة هذا الخطر، تستلزم التحفظ على المتهم، كما يشترط فيه أن يصدر قبل انقضاء مدة الأربعة وعشرين ساعة التي تبدأ من تاريخ ضبط المتهم.

د. يجري إيداع المتهم المتحفظ عليه في أحد الأماكن المخصصة قانوناً، والمقصود بالأماكن المخصصة قانوناً هي الجهات التي يصدر بها قرار من وزير الداخلية باعتبارها سجوئاً، كالسجون والليمانات، وكذلك الحجز بأقسام ومراكز الشرطة، بشرط أن تخضع لرقابة وإشراف النيابة العامة في إطار دورها الرقابي في هذا الصدد.

هـ. مدة التحفظ أربعة عشر يوماً، تبدأ من ساعة وتاريخ صدور الأمر القضائي المسبب الصادر بشأنه، على أن تجدد لمرة واحدة بقرار مسبب من قاض بدرجة محامي عام أيضاً، ليكون إجمالي مدة التحفظ حال تجديدها بالأيام 28 يوماً على ما تقدم.

و. يجب أن يبلغ مأمور الضبط القضائي المتحفظ عليه بأسباب التحفظ، وعلى ضوء أن التحفظ يتم بقرار مسبب من النيابة العامة، فإن أسباب التحفظ التي يجري إبلاغها للمتحفظ عليه هي الأسباب التي سطرته النيابة العامة في أمرها، ويكون دور مأمور الضبط القضائي حينها هو نقل تلك الأسباب للمتحفظ عليه، ويتحقق الإبلاغ بأكثر من وسيلة على أن يكون هو والإحاطة بالحقوق كتابة في كل الأحوال⁽¹⁾.

ز. للمتحفظ عليه الحق في الاتصال بمن يرى إبلاغه من ذويه بأمر التحفظ عليه، وله أيضاً أن يستعين بمدافع دون الإخلال بمصلحة الاستدلال، وتقدير هذا الأمر موكول إلى النيابة العامة بوصفها هي الجهة التي أصدرت أمر التحفظ، وهي المسؤولة عن المتحفظ عليه.

ح. تحسب مدة التحفظ ضمن مدة الحبس الاحتياطي في حال ما تقرر حبس المتهم احتياطياً بعد استجوابه بمعرفة سلطة التحقيق.

ط. للمتحفظ عليه ولغيره من ذوي الشأن الحق في استئناف قرار النيابة العامة الصادر بالتحفظ، وينظر الاستئناف أمام أحد القضاة وفقاً للقواعد العامة المقررة في استئناف أوامر الحبس الاحتياطي.

ي. يجب على مأمور الضبط القضائي أن يحرر محضراً بما تم من إجراءات منذ ضبط المتحفظ عليه وخلال فترة التحفظ، وأن يتضمن هذا المحضر أقوال الأخير التي أدلى بها، وله أن يلتزم الصمت خلال فترة التحفظ⁽²⁾، وعلى كل الأحوال فإن ما يجري إثباته في ذلك المحضر هو مجرد عمل من أعمال الاستدلال التي لا تقيم دليلاً في حق المتحفظ عليه، لاسيما وأنه يجري بعيداً عن بصر النيابة العامة دون أن تحاط علماً بظروف وملابسات تحريره، وبالتالي فليس له قيمة قاطعة في الإثبات.

ك. يجب أن يعرض مأمور الضبط القضائي المتحفظ عليه على النيابة العامة قبل انتهاء مدة التحفظ، ويجب على تلك الأخيرة أن تبادر إلى استجواب المتهم خلال مدة 48 ساعة من تاريخ عرض المتهم عليها، وتبدأ مدة 48 ساعة الخاصة بالنيابة لمباشرة التحقيق من ساعة وتاريخ عرض المتهم عليها، ولو كانت مدة التحفظ الخاصة بالمتهم التي كانت النيابة قد أذنت بها لم تنته، إذ أن عرض مأمور الضبط القضائي للمتحفظ عليه على النيابة قبل انتهاء تلك المدة مفاده أن المبررات التي دعت لصدور أمر التحفظ قد انتهت بانتهاج جهة جمع الاستدلالات من مهمتها.

(1) نصت الفقرة الثانية من المادة رقم (54) من الدستور على أن "يجب أن يُبلغ فوراً كل من تقيده حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابة، ويمكن من الاتصال بذويه وبمحاميهِ فوراً".

(2) نصت الفقرة الأخيرة من المادة رقم (55) من الدستور على أن "وللمتهم حق الصمت. وكل قول يثبت أنه صدر من محتجز تحت وطأة شيء مما تقدم، أو التهديد بشيء منه، يهدر ولا يعول عليه".

61. تؤكد الحكومة أن كافة الحقوق والحريات المصونة والمكفولة دستورياً وقانوناً تبقى سارية دون تعطيل في ظل تطبيق قانون مكافحة الإرهاب، حيث نصت المادة الأولى من قانون إصدار قانون مكافحة الإرهاب 94 لسنة 2015 على سريان قانون الإجراءات الجنائية - وهو الشريعة العامة الحاكمة للإجراءات الجنائية - في أحوال الاتهام بجريمة إرهابية⁽¹⁾، بل تأكيداً لذلك نص قانون مكافحة الإرهاب على بعض هذه الإجراءات، فتضمنت المادة (44) منح المتهم بجريمة إرهابية وغيره من ذوي الشأن الحق في استئناف الأمر الصادر بحبسه احتياطياً أو بمد هذا الحبس أمام المحكمة المختصة بدون رسوم، وأكدت المادة (45) عدم جواز تفتيش المتهم بجريمة إرهابية إلا بإذن قضائي مسبب، ونصت المادة (46) على عدم جواز مراقبة وتسجيل المحادثات والرسائل التي ترد على وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية وغيرها من وسائل الاتصال الحديثة وتسجيل وتصوير ما يجري في الأماكن الخاصة أو عبر شبكات الاتصال أو المعلومات أو المواقع الإلكترونية وما يدون فيها إلا بذات الإذن القضائي المسبب، وغير ذلك من الإجراءات الأخرى المقررة بضرورة صدور هذا الإذن.

62. وأما بشأن ما أعرب عنه حملة الولايات أطراف المراسلة من قلق بصدد التعديلات الأخيرة التي أدخلت على قانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم 8 لسنة 2015، وقانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 بموجب القانونين رقمي 14 و15 لسنة 2020، لما تضمناه من "تشديد عقوبات الجرائم المتصلة بالإرهاب، والتوسع في تعريف تمويل الإرهاب، والعقاب عليه ولو لم يكن له صلة مباشرة بجريمة إرهابية وقعت بالفعل، وشمول تعريف تمويل الإرهاب تزويد الإرهابيين المشتبه فيهم بالوثائق بأي شكل من الأشكال، ودعم أو تمويل سفرهم أو تسهيله، وفرض عقوبة الإعدام على من تثبت إدانتهم بتمويل جماعات وأعمال إرهابية"؛ فإن الحكومة المصرية تعرب عن عميق الأسف لأن توصف التعديلات التشريعية التي جاءت - في أغلبها - استجابة للقرارات الملزمة الصادرة عن مجلس الأمن في هذا الصدد، والتزاماً من مصر بمنهجية تقييم الالتزام بالمعايير الدولية الصادرة من مجموعة العمل المالي FATF بموجب عضويتها بمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENAFATF، لضمان اتساق المنظومة التشريعية والتنفيذية المصرية في مجال مكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب لتلك المنهجية، موضوعاً للنقد، بدلاً من أن تكون موضوعاً للإشادة والتقدير.

63. فبدائية وعن قرارات مجلس الأمن والتي على أساسها أجرت جمهورية مصر العربية تلك التعديلات، لاسيما تعريف الأموال في القانونين المشار إليهما ليشمل جميع الأصول المالية والموارد الاقتصادية، وشمول آثار الإدراج على قوائم الكيانات الإرهابية كافة الأموال أو الأصول المملوكة للكيان أو لأعضائه، فنذكر بالقرار رقم 1373 لسنة 2001 الذي أهاب بجميع الدول العمل على منع الأعمال الإرهابية والقضاء عليها، بما في ذلك اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ووقف تمويل أي أعمال إرهابية أو الإعداد لها، ويشمل ذلك كفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة، وكفالة إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة، وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامه تلك الأعمال الإرهابية.

64. كما طالب هذا القرار الدول الأعضاء بتجميد الأموال وكافة الأصول الأخرى، وأن يشمل التجميد المترتب على إدراج الكيان الإرهابي على القوائم المخصصة لذلك كافة الأموال والأصول سواء كان يملكها الكيان بالكامل أو في صورة

(1) نصت تلك المادة على أن " يُعمل بأحكام قانون مكافحة الإرهاب المرافق، وتسري على ما لم يرد في شأنه نص في هذا القانون أحكام قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية."

حصة في ملكية مشتركة، والعائدات المتولدة منها، أو التي يتحكم فيها الكيان بشكل مباشر أو غير مباشر، والأموال أو الأصول الأخرى الخاصة بالأشخاص والكيانات التي تعمل من خلاله⁽¹⁾.

65. ونذكر أيضاً بالقرار رقم 1456 لسنة 2003 الذي دعي جميع الدول أن تتخذ إجراءات عاجلة لمنع وقمع جميع أشكال الدعم الإيجابي والدعم السلبي للإرهاب⁽²⁾، وكل من يدعمها أو يرتكبها أو يوفر الملاذ الآمن للإرهابيين⁽³⁾، وكذا القرار رقم 2199 لسنة 2015 الذي ألزم الدول بكفالة تقديم أي شخص يشارك في تمويل أعمال إرهابية أو التخطيط أو الإعداد لها أو ارتكابها أو دعمها إلى العدالة ... وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامته تلك الأعمال الإرهابية⁽⁴⁾، والقرار رقم 2370 لسنة 2017 الذي حث الدول الأعضاء على اتخاذ التدابير اللازمة لضمان القدرة على اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة ضد المشاركين عن علم في تزويد الإرهابيين بالأسلحة⁽⁵⁾.

66. وبشأن العقاب على جرائم تمويل الإرهاب كجرائم خطيرة ولو لم يكن لها صلة مباشرة بجرائم إرهابية وقعت بالفعل، فقد استند ذلك إلى القرار رقم 2253 لسنة 2015 الذي سلم بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقمع تمويل الإرهاب والإرهابيين، حتى في غياب أي صلة بعمل إرهابي بعينه⁽⁶⁾، والقرار رقم 2322 لسنة 2016 الذي أكد على وجوب محاسبة المسؤولين عن ارتكاب الأعمال الإرهابية ... أو من يتحملون مسؤولية تلك الأعمال بأي طريقة أخرى⁽⁷⁾، كما شدد على أن يكون من بين الجرائم الخطيرة الانتهاك المتعمد للحظر المفروض على تمويل المنظمات الإرهابية أو فرادى الإرهابيين لأي غرض كان ... حتى لو لم تكن لذلك صلة مباشرة بعمل إرهابي محدد⁽⁸⁾.

67. ويجد هذا التجريم صده أيضاً في القرار رقم 2462 لسنة 2019 الذي قرر أنه على جميع الدول أن تنص في قوانينها ولوائحها ... على تجريم أفعال بوصفها جرائم خطيرة على نحو يكفي لتوفير القدرة على المقاضاة والمعاقبة عليها بطريقة تعكس على النحو الواجب خطورة الجريمة، وذكر منها القيام عمداً بتوفير أو جمع الأموال، والأصول المالية أو الموارد الاقتصادية أو الخدمات المالية أو غيرها من الخدمات ذات الصلة، بشكل مباشر أو غير مباشر، بقصد استخدام تلك الأموال، أو العلم بأنها ستستخدم لمنفعة التنظيمات الإرهابية أو فرادى الإرهابيين لأي غرض من الأغراض ... حتى وإن لم يكن لذلك أي صلة بعمل إرهابي محدد⁽⁹⁾.

68. وبشأن شمول تعريف تمويل الإرهاب تزويد الإرهابيين المشتبه فيهم بالوثائق بأي شكل من الأشكال، ودعم أو تمويل سفرهم أو تسهيله حتى ولو لم يكن للممول صلة مباشرة بالجريمة الإرهابية المرتكبة؛ فنشير إلى القرار رقم 1373 لسنة 2001 المار ذكره فيما تضمنه من إلزام الدول بمنع تحركات الإرهابيين عن طريق فرض ضوابط فعالة على الحدود وعلى إصدار أوراق إثبات الهوية، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع تزويرها أو انتحال شخصية صاحبها⁽¹⁰⁾.

1 الفقرة 2 من القرار.

2 التدبير وفقاً لمعجم "المعاني" يعني التفكير والتأمل والتخطيط، وهي أفعال تعد من قبيل الأعمال التحضيرية لتنفيذ الجريمة.

3 الفقرة 3 من القرار.

4 الفقرة 11 من القرار.

5 الفقرة 6(أ) من القرار.

6 ص 5 من القرار.

7 الفقرة 2 من القرار.

8 الفقرة 6 من القرار.

9 الفقرة 5 من القرار.

(10) البند (ز) الفقرة 2 من القرار.

69. ونشير أيضاً إلى القرار رقم 2396 لسنة 2017 الذي أشار للقرار رقم 2178 ودعا الدول الأعضاء إلى تنفيذه فيما يخص تجريم أفعال سفر المقاتلين الإرهابيين الأجانب وتجنيدهم وتمويلهم باعتبارها جرائم خطيرة ... وأن تنص قوانينها ولوائحها الداخلية على تجريم أفعال باعتبارها خطيرة بما يكفي للتمكين من مقاضاة الجناة ومعاقبتهم بصورة تعكس على النحو الواجب جسامة الجريمة، فضلاً عن القرارات أرقام 2253 لسنة 2015 ، 2322 لسنة 2016 و 2462 لسنة 2019 - السابق الإشارة إليها - والتي استلزمت العقاب على جرائم تمويل الإرهاب -والتي يندرج تمويل سفر الإرهابيين بقصد ارتكاب جرائم إرهابية في الخارج من بينها- حتى لو لم يكن لذلك صلة مباشرة بعمل إرهابي محدد.

70. ونخلص من كل ما تقدم إلى أن قرارات مجلس الأمن المشار إليها لم تقتصر فقط على إلزام الدول بأن تجرم أنظمتها القانونية كافة أشكال الأعمال الإرهابية، بل نادت أيضاً بزيادة فاعلية تلك الأنظمة حتى تشمل التصدي للإعداد السابق لتلك الأعمال بعقوبات تعكس مدى جسامتها⁽¹⁾، ودعمها وتدريبها وتوفير الملاذ الآمن لمرتكبيها⁽²⁾، والتحريض عليها ومنع نشر الفكر المتطرف المؤدي لها⁽³⁾، وكذلك قمع تمويل الإرهاب حتى في غياب أي صلة بعمل إرهابي⁽⁴⁾، إيماناً من المجتمع الدولي بأن جسامة العمل الإرهابي تقتضي أن تمتد التدابير الوقائية لتشمل الخطوات الأولية لارتكابه، وتأتي تلك القرارات جميعاً لتحث المشرعين الوطنيين على أعمال مضمونها في القوانين الوطنية، دون الإخلال بمبدأ عدم التدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي للدولة⁽⁵⁾، ومن بينها تحديد العقوبات والصياغة التشريعية للمواد العقابية وغيرها من الموضوعات التشريعية المتعلقة بآلية التجريم.

71. وبالإضافة إلى ما تقدم؛ فقد أرست مجموعة العمل المالي FATF معايير منهجية لتقييم المنظومة التشريعية والتنفيذية للدول الأعضاء في مجال مكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والتي وضعتها لجنة مكافحة الإرهاب نصب أعينها في معرض تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1373 لسنة 2001، بوصفها ملزمة للدول في هذا الصدد⁽⁶⁾، وعلى ضوء عضوية مصر في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENAFATF فقد التزمت في تعديلاتها بتلك المعايير بشكل كامل، سواء فيما يتعلق بتعريف الأموال الوارد بالبند رقم (3) من المادة رقم (1) من القانون رقم 8 لسنة 2015 المعدل، والبند (و) من المادة رقم (1) من القانون رقم 94 لسنة 2015 المعدل، أو فيما يتعلق بشمول قرار إدراج الإرهابي على قوائم الإرهابيين حظر تمويله سواء بشكل مباشر أو غير مباشر الوارد بالبند رقم (2) من الفقرة الثانية من المادة رقم (7) من القانون ذاته.

72. والتزمت أيضاً بتلك المعايير فيما يتعلق بتجريم تمويل الإرهاب ولو لم ترتكب الجريمة الإرهابية التي وقع التمويل لأجلها، وكذا تجريمه ولو لم يكن له صلة مباشرة بجرائم إرهابية وقعت من الأساس، أيما كانت الوسيلة التي تم بها التمويل، سواء أكانت أموال أم أصول أم غيرها، وسواء أكان أطراف جريمة التمويل أو الجريمة التي يجري التمويل لارتكابها داخل القطر المصري أم خارجه، وشمول جريمة التمويل تمويل سفر الإرهابيين لغرض ارتكاب جرائم

1 قرار مجلس الأمن رقم 1373 لسنة 2001.

2 قرار مجلس الأمن رقم 1456 لسنة 2003.

3 قرار مجلس الأمن رقم 1624 لسنة 2005.

4 قرار مجلس الأمن رقم 2253 لسنة 2015.

5 المادة 6/2 من ميثاق الأمم المتحدة تنص على: ليس في هذا الميثاق ما يسوغ "للأمم المتحدة" أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع.

(6) التدابير التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، الدليل التقني لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1373(2001)، ص 3

https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/01/technical_guide_2009-AR.pdf

إرهابية خارج القطر المصري أو التخطيط أو الإعداد أو التدريب لذلك، والتأكيد على المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية - لاسيما الشركات- التي ترتكب أيًا من تلك الجرائم، بالنص على ذلك صراحة.

73. ومن جانب آخر؛ واتساقاً مع المعايير الدولية الصادرة عن مجموعة العمل المالي FATF أيضاً، فقد جاءت التعديلات المشار إليها لتخفف من الآثار المترتبة على الإدراج على قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، وتراعي حقوق الغير حسن النية ومن ذلك الفقرة الثانية المضافة للمادة رقم (6) من القانون رقم 8 لسنة 2015 والتي تسمح للأشخاص المدرجة أسمائهم على قوائم الإرهابيين بالطعن عليها طلباً لاستثناء بعض المبالغ من الأموال المجمدة للوفاء بمتطلباتهم من نفقات يستلزمها شراء المواد الغذائية أو الأدوية والعلاج الطبي أو غيرها من النفقات، وكذلك الفقرة الأخيرة المضافة للمادة رقم (7) من القانون ذاته التي نصت صراحة على ضرورة مراعاة حقوق الغير حسن النية عند تنفيذ الآثار المترتبة على نشر قرارات الإدراج بالنسبة للأشخاص والكيانات التي تصدر وفقاً لأحكام تلك المادة.

74. كما راعي التعديل حقوق الغير حسن النية فيما يتعلق بتنفيذ حكم المصادرة المقرر بمقتضى الفقرة الأولى من المادة رقم (39) من القانون رقم 94 لسنة 2015، وذلك بإضافة فقرة جديدة لتلك المادة مؤداها القضاء بغرامة إضافية تعادل قيمة الأموال أو الأصول التي استخدمت أو خصصت للاستخدام في العمل الإرهابي، في حال ما تم التصرف فيها للغير حسن النية.

75. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من إشارة إلى أن التعديلات التشريعية المشار إليها من شأنها تشديد العقوبة إلى أن ترقى لحد الإعدام؛ فنشير إلى أن تطبيق تلك العقوبة مسألة قضائية وتشريعية تدخل ضمن نطاق سيادة الدول وشؤونها الداخلية⁽¹⁾، طالما روعي فيها الضمانات العامة المقررة التي تكفل عدالة وإنسانية تطبيقها، وأن تكون مقررة للجرائم الأكثر خطورة، لمن جاوز عمره (18) سنة، بمقتضى حكم نهائي من محكمة مختصة، وغير ذلك من الشروط التي تضمنتها المادة رقم (6) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وأن النظر في تطبيقها يكون وفقاً لمحددات متعددة ترجع لخصوصية المجتمع وثقافته وتقاليده، فلا ينبغي بأي حال فرض مفاهيم خارجية على الشعوب والدول ذات السيادة. كما يبقى تطبيقها رهناً بسلسلة من المناقشات المحلية على المستوى الوطني، وبعد دراسة أثر إلغاء تلك العقوبة أو تعليقها على حقوق الضحايا والإنصاف الفعال لهم وإحساسهم بالتعويض الملانم، فضلاً عن دراسة مدى أثر ذلك على معدلات انتشار الجرائم الخطيرة وأمن وسلم المجتمع.

76. وقد أولى القانون المصري هذه العقوبة عناية بالغة، وأحاطها بالعديد من الضمانات التي تحقق الموازنة بين حق المجتمع في الردع العام، وحق الشخص في الحياة، وأوجب تطبيق جميع معايير المحاكمة العادلة، والحفاظ على حق المحكوم عليه في عدم التعرض لأي انتهاك أو معاملة قاسية، متماشياً في ذلك مع الفقرة (16) من التعليق العام رقم (36) الصادر عن لجنة حقوق الإنسان المعنية، كما أوجب مراعاة الظروف والاحتياجات النفسية والعقائدية للمحكوم عليه بهذه العقوبة قبل التنفيذ⁽²⁾.

(1) البند رقم (7) من المادة رقم (2) من ميثاق الأمم المتحدة.

(2) أهم الضمانات التي قررها القانون المصري لتوقيع عقوبة الإعدام:

- رصد عقوبة الإعدام لأشد الجرائم خطورة وأكثرها جسامة وهي جميعاً من الجنايات، وموذى ذلك تمتع المتهم بضمانات المحاكمة المقررة أمام محكمة الجنايات المنصوص على إجراءاتها بالمواد (366-397) من قانون الإجراءات الجنائية.
- وجوب إجماع آراء قضاة المحكمة على الحكم بالإعدام وفقاً للمادة (381) من قانون الإجراءات الجنائية، وذلك على خلاف الأصل العام في إصدار الأحكام وهو الاكتفاء بأغلبية آراء قضاة المحكمة، وذلك حرصاً من المشرع على إحاطة أحكام الإعدام بضمان إجرائي يكفل

77. وبناء على ما تقدم؛ فإن تعديل قانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم 8 لسنة 2015، وقانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 بموجب القانون رقمي 14 و 15 لسنة 2020 قد جاء استجابة للالتزامات دولية ملقاة على عاتق جمهورية مصر العربية - على ما تقدم - من جانب، وإدراكاً لخطورة الجرائم الإرهابية ومدى التأثير السلبي الذي انعكس على أمن مصر وسلامتها من جرائها، جانب آخر.

78. ولا تملك الحكومة على ضوء كل ما تقدم ورداً على ما تضمنته المراسلة المشتركة من مزاعم سبق عرضها وتفنيدها، إلا أن تدعو حملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة نحو مزيد من الاطلاع على قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بمواجهة الإرهاب - سواء التي جرت الإشارة إليها أم غيرها - للإلمام بالأحكام الملزمة التي تضمنتها تلك القرارات، فضلاً عن التوصيات التي تلقتها جمهورية مصر العربية فيما يتعلق بمنظومتها المواجهة لجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب قبل الاسترسال في توجيه سهام النقد لتلك المنظومة، ويضحي من غير المفهوم أو المقبول - من بعد ذلك - أن يكون تنفيذ جمهورية مصر العربية للالتزامات المشار إليها موضعاً للنقد والهجوم على سند من المزاعم التي تضمنتها المراسلة موضوع الرد.

79. رغم الحوادث الإرهابية المفجعة التي تعرضت لها مصر على ما تقدم، إلا أن نهجها التشريعي في التعامل مع ملف الإرهاب جاء متوازناً بشكل مشهود، وليس أدل على ذلك من النظر إلى بعض النظم القانونية المقارنة، حيث سارعت وتسارع كل دولة نحو استصدار تشريعات تناسب ما تواجهها من مخاطر تهدد أمنها القومي وسلامتها وسلامة مواطنيها؛ باعتبار أن الحق في الحياة هو أولى حقوق الإنسان وأن الأعمال الدولية التشريعية تحض الدول على أهمية حماية ضحايا الإرهاب وإشراكهم في الإجراءات الجنائية وإقامة برامج شاملة تقدم علاجاً وافيّاً وفعالاً لهم، تشمل تلك البرامج الملاحقة القضائية الجنائية الفعالة للجنة المزعومين بصفته أمر حاسم الأهمية في الحد من

صدور الحكم عن يقين كامل وعقيدة راسخة بارتكاب الجاني الجريمة وتكامل أدلة الدعوى وصحة إجراءاتها، فإن تشكك أحد قضاة المحاكمة في أي مما سلف لا يصدر الحكم على المتهم بعقوبة الإعدام.

- التزام النيابة العامة بعرض القضية المحكوم فيها بعقوبة الإعدام على محكمة النقض، ولو لم يطعن المحكوم عليه على الحكم الصادر من محكمة الجنايات، عملاً بحكم المادة (46) من القانون 57 لسنة 1959 بشأن حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض، وذلك بهدف تحقق محكمة النقض التي تحتل قمة الهرم القضائي من مطابقة الحكم بعقوبة الإعدام للقانون.
- التزام وزير العدل برفع أوراق الدعوى الصادر فيها حكم نهائي بعقوبة الإعدام لرئيس الجمهورية، وذلك حتى يتسنى له استعمال حقه في النظر في العفو أو تخفيف العقوبة، وفقاً لحكم المادة (470) من قانون الإجراءات الجنائية.
- وجوب حضور دفاع عن المتهم أمام النيابة العامة وأثناء المحاكمة، وفقاً للمادتين (275 و 376) من قانون الإجراءات الجنائية.
- حظر توقيع عقوبة الإعدام على المتهم الذي لم يجاوز سنه الثامنة عشرة سنة ميلادية كاملة وقت ارتكاب الجريمة، وفقاً للمادة (111) من قانون الطفل 12 لسنة 1996 بعد تعديلها بالقانون 126 لسنة 2008.
- وجوب وقف تنفيذ عقوبة الإعدام على المرأة الحبلى إلى ما بعد سنتين من وضعها، وفقاً للمادة (68) من قانون تنظيم السجون 396 لسنة 1956 بعد تعديلها بالقانون 106 لسنة 2015.
- حظر تنفيذ عقوبة الإعدام في أيام الأعياد الرسمية أو الأعياد الخاصة بديانة المحكوم عليه، وفقاً للمادة (475) من قانون الإجراءات الجنائية.
- حق المحكوم عليه بعقوبة الإعدام في لقاء ذويه أو رجل الدين إن رغب في ذلك، وفقاً للمادة (472) من ذات القانون من أن لأقارب المحكوم عليه بالإعدام أن يقابلوه في اليوم الذي يعين لتنفيذ الحكم، على أن يكون ذلك بعيداً عن محل التنفيذ. وأنه إذا كانت ديانة المحكوم عليه تفرض عليه الاعتراف أو غيره من الفروض الدينية قبل الموت وجب إجراء التسهيلات اللازمة لتمكين أحد رجال الدين من مقابله.
- وجوب تنفيذ عقوبة الإعدام وفقاً للمادة (474) من ذات القانون تحت إشراف أحد وكلاء النائب العام وبحضور مأمور السجن، وكذلك وجوب حضور طبيب لضمان رعاية جثمان المجني عليه قبل وبعد التنفيذ وسهولة تنفيذ العقوبة دون إطالة مدة الإيلاء.
- يجب أن يؤذن لمدافع المحكوم عليه بحضور تنفيذ حكم الإعدام، وأن يتلى منطوق الحكم الصادر بالإعدام والتهمة المحكوم من أجلها على المحكوم عليه، وذلك في مكان التنفيذ بسمع من الحاضرين، وإذا رغب المحكوم عليه في إبداء أقواله حرر وكيل النائب العام محضراً بها، ويجب عند تمام تنفيذ العقوبة أن يحرر وكيل النائب العام محضراً بذلك ويثبت فيه شهادة الطبيب بالوفاة وساعة حصولها، وفقاً للمادة (474) من ذات القانون.
- التزام الدولة بدفن جثة من حكم عليه بعقوبة الإعدام على نفقتها، ما لم يكن له أقارب يطلبون القيام بذلك، ويجب أن يكون الدفن بغير احتفال، وفقاً للمادة (477) من ذات القانون.

الشعور بوطاة الإيذاء وبإمكانية إفلات مرتكبي الأعمال الإرهابية من العقاب⁽¹⁾، كما أن الاستشهاد بتلك النظم القانونية المقارنة قد يكشف التمييز الذي قد يمارس قبل دول بعينها، وازدواجية المعايير فيما يتعلق بهذا الملف.

80. ففي المملكة المتحدة، صدر قانون السلطات المدنية عام 1922 لمواجهة الإرهاب والحفاظ على وحدة أراضيها، والذي أعطى السلطات صلاحيات استثنائية ومطلقة كفرض حظر التجول، وحظر المنظمات، وفرض رقابة على كافة الوسائل المرئية والمسموعة والمقروعة، وحظر التجمعات والمسيرات والاجتماعات، وتحديد إقامة الأشخاص، والقبض على المشتبه فيهم واستجوابهم دون توجيه اتهامات لهم، ومنح وزير الداخلية سلطة اعتقال من يراهم يشكلون تهديدًا للأمن العام⁽²⁾، وأخيرًا وليس آخرًا عقد محاكمات بدون هيئة محلفين بالمخالفة للنظام القضائي البريطاني المعمول به⁽³⁾، واستمر العمل بهذا القانون حتى عام 1973⁽⁴⁾.

81. وفي عام 2000، صدر قانون مكافحة الإرهاب البريطاني⁽⁵⁾، والذي عرّف الإرهاب بأنه "استخدام أو التهديد باستخدام فعل للتأثير على الحكومة أو منظمة دولية أو ترهيب العامة أو بعضهم وكذا استخدام أو التهديد باستخدام فعل يهدف إلى خدمة قضية سياسية، أو دينية، أو عرقية، أو عقائدية". وعرف هذا الفعل بأنه يتضمن "عنف جسيم موجه ضد شخص، أو ضرر جسيم بالأموال، أو يعرض حياة شخص للخطر، أو يشكل ضرر خطير على الصحة أو الأمن العام، أو يكون القصد منه تشويش نظام إلكتروني أو تعطيله على نحو خطير"، وقد ووجه هذا القانون بالعديد من الانتقادات من بينها عدم سرد الأعمال التي قد تعد إرهابًا على سبيل الحصر، وهو ما يفتح الباب لاستخدام الصلاحيات المخولة لرجال الضبط بموجب هذا القانون قبل أعمال من الممكن ألا تعد من قبيل الأعمال الإرهابية.

82. وقد منح هذا القانون أيضًا السلطات بعض الصلاحيات الاستثنائية لمواجهة الإرهاب باعتباره جريمة من نوع خاص، فقد جرم حيازة المنشورات التي ترتبط بتنفيذ أو الإعداد لتنفيذ عمل إرهابي بغض النظر عن باعث حائز تلك المنشورات من ذلك⁽⁶⁾، كما أعطى سلطة لرجال الشرطة لضبط وتفتيش أي شخص حتى وإن كان ليس من بين المشتبه فيهم⁽⁷⁾، ولرؤية البعض أن هذا القانون يشكل افتتاتًا على الحقوق والحريات من بينها الحق في التعبير وحق الخصوصية، والحق في محاكمة عادلة، تم الطعن على بعض من مواده أمام المحاكم البريطانية، وانتهى مجلس اللوردات البريطاني إلى اتساقه مع المادتين الخامسة والثامنة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الخاصين بالحق في الحرية والأمن، والحق في احترام الحياة الخاصة⁽⁸⁾.

(1) تدابير العدالة الجنائية لدعم ضحايا الإرهاب، مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، الأمم المتحدة، جنيف 2012، ص 1، متاح على:

<https://www.unodc.org/.../terrorism/...victims...terrorism/Arabic.pdf>

2 Regulations for Peace and Order in Northern Ireland, Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland), 1922.

(3) هي محاكم تم إنشاؤها عام 1973 لمعاقبة المتهمين بتهم الإرهاب وأطلق عليها محاكم "ديبلوك" نسبة للورد ديبلوك الذي اقترح إنشاؤها. تعد تلك المحاكم استثنائية لأنها لا يوجد من بين تشكيلها هيئة المحلفين بالمخالفة للنظام الأنجلو سكسوني المعمول به في البلاد والذي يضع تلك الهيئة بين التشكيل الأساسي للمحاكمة الجنائية.

(4) تم استبداله بقانون الطوارئ بأيرلندا الشمالية عام 1973

5 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>

(6) المادة 1/57 من القانون.

(7) المواد من 44 إلى 47 من القانون.

8 [2006] UKHL 12, Opinion of the House of Lords of Appeal for the Judgement in the Cause, R (on the application of Gillan (FC) and another (FC) (Appellants) v. Commissioner of Police for the Metropolis and another (Respondents), at para 25

83. وفي أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، أصدرت المملكة المتحدة قانون مناهضة الإرهاب والجريمة والأمن (ATCSA) عام 2001 لرؤية المشرع أن قوانين مكافحة الإرهاب المعاصرة آنذاك لا تستطيع مجابهة الإرهاب الجديد الصاعد الذي يختلف في هجماته من حيث ضخامتها وقوتها التدميرية، وتطور أساليب التخطيط والإعداد لتلك العمليات فأصبحت أكثر تعقيداً، ومن ثم يصعب الكشف عنها، وقد منح هذا القانون للسلطات العديد من الصلاحيات الاستثنائية من بينها الحق في القبض على الأجانب المشتبه فيهم دون محاكمتهم لأجل غير مسمى⁽¹⁾.
84. وفي عام 2006، وكردة فعل للهجمات التي استهدفت بريطانيا في السابع من يولييه عام 2005، سن المشرع البريطاني قانون الإرهاب لعام 2006 والذي تضمن إضافة بعض الجرائم التي تعد في حكم الإرهاب، كما عدل بعض المواد الواردة بالقانون الصادر عام 2000، ومن أبرز تلك التعديلات مد فترة حجز المشتبه فيهم دون توجيه اتهامات إلى ثمانية وعشرين يوم بدلاً من أربعة عشر، بالإضافة إلى حظر المنشورات "التي من الأرجح أن يفهم أنها تشجع الإرهاب"، ولم يجزم القانون بمحتوى تلك المنشورات، كما لم تشترط توافر أي باعث إجرامي لحائزها لقيام الجريمة.
85. أما في الولايات المتحدة، وعقب تفجيرات أوكلاهوما، فقد سن المشرع الأمريكي قانون مكافحة الإرهاب والتنفيذ الفعلي لعقوبة الإعدام عام 1996⁽²⁾، والذي قيد حق المحكوم عليهم في قضايا الإرهاب في اللجوء إلى ما يسمى في النظام القانوني الانجلوسكسوني Habeas Corpus⁽³⁾ وقد هدف ذلك التشريع بشكل رئيسي إلى التعجيل في تنفيذ أحكام الإعدام والسجن قبل المتهمين في عمليات إرهابية بغل حقهم في اللجوء إلى الحق المشار إليه لتضحي الأحكام نهائية واجبة النفاذ⁽⁴⁾.
86. ثم أعقب ذلك صدور قانون "توحيد وتعزيز أمريكا من خلال توفير الأدوات الملزمة اللازمة لاعتراض الإرهاب وإعاقة" عام 2001⁽⁵⁾، والذي تضمن بعض الصلاحيات الاستثنائية كاحتجاز المهاجرين لأجل غير مسمى إذا تبين تهديدهم للأمن القومي أو سلامة المجتمع⁽⁶⁾، وتفتيش المساكن ومقرات العمل بدون علم المالك أو موافقته⁽⁷⁾، وتفتيش ومراقبة وسائل الاتصال بدون أمر قضائي⁽⁸⁾.
87. وقد عرّف هذا القانون الإرهاب بأنه "فعل خطر على الحياة البشرية يخالف القوانين الجنائية في إحدى الولايات أو الولايات المتحدة، إذا كان الغرض من العمل الإرهابي ترهيب أو إكراه السكان المدنيين، أو التأثير على سياسات الحكومة بالترهيب أو الإكراه، التأثير على سلوك حكومة بالتدمير الشامل، أو الاغتيال، أو الخطف"⁽⁹⁾. ويبين

1 <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/uk-anti-terrorism-laws-fresh-call-repeal-emergency-internment-powers> تقرير منظمة العفو الدولية الصادر عام 2003 والذي يدعو المملكة المتحدة للتخلي عن قانون مكافحة الإرهاب الصادر عام 2001 لمنحه السلطات صلاحيات مطلقة في القبض على المشتبه فيهم لأجل غير مسمى واستخدام المعلومات المتحصلة عن طريق التعذيب. وجب التنويه أنه تم حذف المادة الخاصة بالقبض على المشتبه فيهم عام 2005.

2 Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA).

3 هو نظام قانوني معمول به في الولايات المتحدة يمنح المحكوم عليه أو المحبوس على ذمة قضية الحق في المثل أمام المحكمة للبحث في مدى قانونية حكم أو قرار احتجازه. ويقدم هذا الطلب كدعوى مدنية ضد القائم على احتجاز المتهم.

4 Benjamin R. Orye III, The Failure of Words: Habeas Corpus Reform, the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, and When a Judgment of Conviction Becomes Final for the Purposes of 28 U.S.C. 2255(1), 44 Wm. & Mary L. Rev. 441 (2002).

5 (USA PATRIOT ACT).

(6) المادة 412 من القانون سالف الذكر

(7) المادة 213 من القانون سالف الذكر

(8) المادة 215 من القانون سالف الذكر

(9) المادة 802 من القانون سالف الذكر

بوضوح أن هذا التعريف قد تضمن العديد من العبارات الفضفاضة التي من شأنها أن تشمل بعض الأفعال التي هي في حقيقتها لا تعد من قبيل الإرهاب. وعلق الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية على هذا القانون أن بعض الأنشطة الخاصة ببعض الحملات والمنظمات المدنية البارزة قد تقع تحت طائلة هذا القانون في ظل التعريف الوارد بهذا القانون⁽¹⁾.

88. كما تعاملت التشريعات المقارنة المشار إليها مع جرائم التحريض المباشر وغير المباشر على ارتكاب جريمة إرهابية، حتى وإن لم تُرتكب الجريمة التي تم التحريض عليها، بالإضافة إلى تجريم الإعداد للجريمة الإرهابية والأفعال المسهلة والمتممة لها، حيث عاقب المشرع الأمريكي كل من يهدد بارتكاب جريمة إرهابية، أو شرع، أو تأمر على ارتكابها بالسجن الذي يصل إلى مدى الحياة، أو العقوبة المقررة للجريمة إذا تمت، والتي تصل للإعدام⁽²⁾. وتطبق عقوبة الإعدام عن تلك الجرائم الإرهابية - باعتبارها جرائم فدرالية - حتى وإن ارتكبت في ولاية لا تطبق في الأصل تلك العقوبة. كما عاقب القانون على مجرد التهديد بارتكاب جريمة إرهابية بالسجن لمدة تصل إلى عشر سنوات⁽³⁾.

89. وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة العليا الأمريكية حددت في أحد تطبيقاتها أربع صور تقع بهم جريمة دعم الإرهاب (supporting terrorism، وهي (1) التدريب، (2) مشورة الخبراء أو المساعدة، (3) التزويد بخدمة، (4) توفير أفراد⁽⁴⁾، وهي جميعها أعمال معاقب عليها وفقاً للقانون الأمريكي حتى وإن لم تقع أي أعمال إرهابية⁽⁵⁾.

90. كما سارت المملكة المتحدة على الخطى ذاتها، فجرم نظامها القانوني مجرد التحضير لتنفيذ جريمة إرهابية بالسجن لمدة تصل إلى مدى الحياة (أقصى عقوبة في القوانين العقابية البريطانية)⁽⁶⁾، كما عاقب القانون بذات العقوبة السابقة على كل من ارتكب فعل بهدف التسبب، أو يتآمر ليتسبب، باستخدام مفرقات أو ما في حكمها لتعريض حياة الآخرين للخطر، أو إحداث ضرر بالممتلكات، أو حاز أو أحرز أو صنع مفرقات أو ما في حكمها لذات الغرض، وذلك إذا وقع الانفجار من عدمه، أو إذا أصيب أحد أو حدثت تلفيات من عدمه⁽⁷⁾.

91. كما عاقب القانون كل من ينشر بيان وينوي أن يشجع العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو يحرضهم بواسطته على ارتكاب أعمال إرهابية أو الإعداد لها أو التحريض عليها بالسجن لمدة تصل إلى خمس عشرة سنة⁽⁸⁾، كما عاقب القانون بالسجن لمدة تصل إلى عشر سنوات كل من لديه معلومات، ولم يدل بها للسلطات في الوقت المناسب، ويعلم أو يعتقد أن من شأنها المساعدة في منع ارتكاب شخص لعمل إرهابي، أو من شأنها أن تساعد في القبض، أو محاكمة، أو إدانة شخص ارتكب عمل إرهابي، أو دبر له، أو حرض عليه⁽⁹⁾.

1 The American Civil Liberties Union, How The USA PATRIOT Act Redefines "Domestic Terrorism", found at: 'https://www.aclu.org/other/how-usa-patriot-act-redefines-domestic-terrorism'.

2 18 U.S. Code § 2332b. Acts of terrorism transcending national boundaries, (a)(2), (c)(f).

3 Ibid, at (c)(g).

4 HOLDER, ATTORNEY GENERAL, et al. v. HUMANITARIAN LAW PROJECT et al. (2010)

5 18 U.S.C. § 2339A. العمل الإرهابي. ولا يشترط وقوع العمل الإرهابي.

يعاقب كل من يأوي أو يخفي شخص يعلم أو لديه أسباب معقولة للاعتقاد أنه ارتكب أو على وشك أن يرتكب عمل إرهابي 18 U.S.C. § 2339. بالسجن لمدة تصل إلى عشر سنوات.

يعاقب على تمويل الإرهاب بالسجن لمدة تصل إلى عشرين سنة. 18 U.S.C. § 2339C.

6 UK Terrorism Act 2006, Preparation of Terrorist Acts.

7 Explosive Substances Act 1883, Section 3.

8 Terrorism Act of 2006, Encouragement etc. of terrorism

9 Terrorism Act 2000 (section 38B)

ثانيًا: قانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم 8 لسنة 2015 وتعديلاته:

92. أشارت المراسلة المشتركة إلى أن قانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين رقم 8 لسنة 2015 قد تبنى مفهوم فضفاض في تعريف الإرهابي والكيان الإرهابي، وأن هذا المفهوم يسمح بوصف الأفراد والجماعات بهذا الوصف لمدة ثلاث سنوات، قابلة للتجديد دون أدلة جهرية، ودون الإدانة بجريمة إرهابية. ويترتب على ذلك الحق في حل الشركات الموصوفة بهذا الوصف، وتجميد الأموال، فضلاً عن حرمان الأشخاص من المشاركة في العمل السياسي، وشغل الوظائف العامة، والمعاقبة على أنشطة مشروعة منها ممارسة الحريات الأساسية، وذلك كله دون وضع طريق قانوني لرفع هذا الوصف؛ وهي تقارير بعضها قد جانبه الصواب، والبعض الآخر يلزمه التوضيح.

93. وبداية نشير إلى أن القانون رقم 8 لسنة 2015 قد صدر متأخراً بشكل كبير، حيث كانت غالبية دول العالم في إطار مكافحتها للإرهاب قد أصدرت قوانين تتضمن أحكام التجريم والعقاب المتعلقة بذلك، كما أصدرت بالتوازي قوانين وقواعد تنظم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، وتضع شروط وإجراءات الإدراج على هذه القوائم، وآثاره، وطرق الطعن عليه، وبينما تضمنت البنية التشريعية المصرية - قبل قانون مكافحة الإرهاب - أحكاماً خاصاً بمكافحة الإرهاب أضيفت لقانون العقوبات بموجب القانون رقم 97 لسنة 1992 على ما سلف بيانه، لم تتضمن تلك البنية أحكام تنظم أمر قوائم الإرهاب، في الوقت الذي أدرجت فيه دول أجنبية جماعات إرهابية مصرية على قوائمه الخاصة بالكيانات الإرهابية والإرهابيين، دون أن تدرجها مصر لغياب التنظيم التشريعي لهذا الموضوع، فالجماعة الإسلامية - على سبيل المثال - قد أدرجتها الولايات المتحدة الأمريكية على قائمة الكيانات الإرهابية الخاصة بها على إثر أحداث الأقصر عام 1997⁽¹⁾، كما أدرجتها المملكة المتحدة ودول أخرى على قوائمه الوطنية، ولم تدرجها مصر رغم كونها المستهدفة من جرائم هذه الجماعة، للسبب المشار إليه.

94. ولذلك صدر القانون المشار إليه وألزم النيابة العامة بأن تنشأ قائمتين الأولى تسمى "قائمة الكيانات الإرهابية"، والثانية تسمى "قائمة الإرهابيين"، تدرج النيابة على هاتين القائمتين الكيانات والأشخاص الإرهابيين، وعالج نوعين مستقلين تماماً من أنواع الإدراج على هاتين القائمتين، النوع الأول إذا ما صدرت أحكام جنائية نهائية بإسباغ وصف الإرهاب على تلك الكيانات أو الأشخاص، وهو يعد شكلاً من أشكال العقوبة التبعية أو التكميلية الوجوبية، أما النوع الثاني فيتحقق إذا ما قررت دائرة محكمة الجنايات المختصة المنعقدة في غرفة المشورة تأييد طلب النائب العام المتضمن ذلك الإدراج بقرار مسبب خلال المدة القانونية.

95. أما عن النوع الأول؛ فقد تضمن قانون مكافحة الإرهاب عقوبة جنائية تبعية في حق الكيانات والأشخاص الذين تصدر في حقهم أحكام جنائية نهائية بإدانتهم في جرائم إرهابية، وتتمثل تلك العقوبة في إدراج أسمائهم في قوائم الكيانات والأشخاص الإرهابيين، وألزم القانون النيابة العامة بتنفيذ تلك العقوبة بوصفها المعنية بتنفيذ الأحكام القضائية الجنائية، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة رقم (39) من قانون مكافحة الإرهاب على وجوب استتباع الحكم بإدانة الشخص أو الكيان بجريمة إرهابية، القضاء بإدراجه على تلك القوائم⁽²⁾، ومن ثم فإن قاضي الموضوع إذا ما قضى بالإدانة فعلياً أن يقضي بهذا الإدراج، وإن لم يقض به فهو عقوبة تبعية واقعة بقوة القانون، وعلى

(1) Foreign Terrorist Organizations list (F.T.O); Name: Gama'a al-Islamiyya (Islamic Group) (IG), Date Designated: 10/8/1997; Available at the official site of American Secretary of State, <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

(2) مضافة بالمادة السادسة من القانون رقم 11 لسنة 2017 المنشور بالجريدة الرسمية في عددها رقم 17 تابع في 2017/4/27، وقد نصت على أن "كما تقتضي المحكمة عند الحكم بالإدانة، بمصادرة كل مال ثبت أنه مخصص للصرف منه على الأعمال الإرهابية، وإدراج المحكوم عليه والكيان الذي يتبعه في القوائم المنصوص عليها في القانون رقم 8 لسنة 2015"

النيابة العامة أن تدرج أي كيان أو متهم يصدر في حقه حكماً جنائياً نهائياً بالإدانة في جريمة إرهابية، وهذا الحكم هو الذي يثبت صفة الإرهاب في حقه⁽¹⁾.

96. وبالبناء على ما تقدم؛ فإن الإدراج على قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين في تلك الحالة يستند إلى أدلة قاطعة اقتنعت بها المحكمة وأدت بها إلى القضاء بالإدانة، ولتفادي تعارض الأحكام التي قد تصدر في الطعن على الحكم النهائي المثبت للصفة ذاته، وتلك التي قد تصدر في الطعن على قرار الإدراج، فيخضع الطعن على قرار الإدراج في تلك الحالة لقواعد الطعن على الحكم الأصلي النهائي الصادر بالإدانة بوصف الإرهاب، فإن قبل الطعن على الحكم الأصلي ألغى بالتبعية الإدراج على القوائم، وعلى النيابة العامة أن ترفع من تلقاء نفسها الكيان أو الشخص من القوائم لزوال سبب إدراجه، وإن رفض هذا الطعن فقد أتيحت فرصته للأطراف المعنية، ومن ثم فإن ماورد بالمراسلة المشتركة من أن الإدراج على القوائم المشار إليها يكون قابل للتجديد دون أدلة جوهريّة، ودون وضع طريق قانوني لرفع هذا الوصف، يضحى غير صحيح.

97. أما عن الإدراج التحفظي بوصفه النوع الثاني من أنواع الإدراج على قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين فقد نظمته المشرع بنص المادة الثالثة من القانون المشار إليه⁽²⁾، وهو إجراء لا يتضمن عقوبة جنائية، ولا يصدر عن جريمة ثابتة بحكم جنائي نهائي، وإنما هو إجراء له طابع الاحتياط والتأقيت له ما يبرره من الأوراق، نظراً لما تشكله الجريمة الإرهابية من خطورة جسيمة تستدعي مواجهتها اتخاذ.

(1) عرفت الفقرة "ج" من المادة الأولى من قانون مكافحة الإرهاب الجريمة الإرهابية بكونها كل جريمة منصوص عليها في هذا القانون، وكذا كل جنائية أو جنحة ترتكب باستخدام إحدى وسائل الإرهاب أو بقصد تحقيق أو تنفيذ غرض إرهابي، أو بقصد الدعوة إلى ارتكاب أية جريمة مما تقدم أو التهديد بها، وذلك دون إخلال بأحكام قانون العقوبات. وعرفت المادة الثانية من ذات القانون العمل الإرهابي بكونه " كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج، بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر، أو إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم العامة أو الخاصة أو أمنهم للخطر، أو غيرها من الحريات والحقوق التي كفلها الدستور والقانون، أو الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو الأمن القومي، أو إلحاق الضرر بالبيئة، أو بالموارد الطبيعية أو بالآثار أو بالأموال أو بالمباني أو بالأماكن العامة أو الخاصة، أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر، من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها، أو مقاومتها، أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح. وكذلك كل سلوك يرتكب بقصد تحقيق أحد الأغراض المبينة بالفقرة الأولى من هذه المادة، أو الإعداد لها أو التحريض عليها، إذا كان من شأنه الإضرار بالاتصالات أو بالنظم المعلوماتية أو بالنظم المالية أو البنكية، أو بالاقتصاد الوطني أو بمخزون الطاقة أو بالمخزون الأمني من السلع والمواد الغذائية والمياه، أو بسلامتها أو بالخدمات الطبية في الكوارث والأزمات".

فيما عرفت الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين الإرهابي بكونه "كل شخص طبيعي يرتكب أو يشرع في ارتكاب أو يحرض أو يهدد أو يخطط في الداخل أو الخارج لجريمة إرهابية بأية وسيلة كانت، ولو بشكل منفرد، أو يساهم في هذه الجريمة في إطار مشروع إجرامي مشترك، أو تولي قيادة أو زعامة أو إدارة أو إنشاء أو تأسيس أو اشتراك في عضوية أي من الكيانات الإرهابية المنصوص عليها في المادة رقم (1) من هذا القانون أو قام بتمويلها، أو ساهم في نشاطها مع علمه بذلك"، وبالتالي فإن الشخص الذي تثبت في حقه صفة الإرهابي هو كل شخص يرتكب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب، أو يأتي نشاطاً مما نص عليه في المادة السابقة، وكذلك الحال في شأن الكيان الإرهابي الذي نصت على تعريفه الفقرة الأولى من ذات المادة.

(2) تنص هذه المادة على أن "تختص دائرة أو أكثر من دوائر الجنايات بمحكمة استئناف القاهرة تحددتها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً تكون منعقدة في غرفة المشورة، بنظر طلبات الإدراج على قائمتي الكيانات الإرهابية والإرهابيين. ويقدم طلب الإدراج من النائب العام إلى الدائرة المختصة مشفوعاً بالتحقيقات أو المستندات أو التحريات أو المعلومات المؤيدة لهذا الطلب. ويكون طلب الإدراج بالنسبة للكيانات والأشخاص غير الموجهة أعمالهم لجمهورية مصر العربية بناءً على طلب يقدم إلى النائب العام من وزارة الخارجية بالتنسيق مع وزارة العدل، أو من جهات الدولة الأمنية إلى النائب العام. وتفصل الدائرة المختصة في طلب الإدراج بقرار مسبب خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب لها مستوفياً المستندات اللازمة"، بمقتضى المادة الثالثة من القانون رقم 11 لسنة 2017 الصادر بتاريخ 2017/4/27 وكانت هذه المادة قبل تعديلها تنص على أن " تختص دائرة أو أكثر من دوائر الجنايات بمحكمة استئناف القاهرة تحددتها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً تكون منعقدة في غرفة المشورة، بنظر طلبات الإدراج على قائمتي الكيانات الإرهابية والإرهابيين. ويقدم طلب الإدراج من النائب العام إلى الدائرة المختصة مشفوعاً بالتحقيقات والمستندات المؤيدة لهذا الطلب. ويكون طلب الإدراج بالنسبة للكيانات والأشخاص غير الموجهة أعمالهم لجمهورية مصر العربية بناءً على طلب يقدم إلى النائب العام من وزارة الخارجية بالتنسيق مع وزارة العدل، أو من جهات الدولة الأمنية إلى النائب العام. وتفصل الدائرة المختصة في طلب الإدراج بقرار مسبب خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب لها مستوفياً المستندات اللازمة".

98. فالكيان أو الشخص الإرهابي الذي يجري إدراجه على القائمة المخصصة وفقاً لهذا النوع قد تتوفر في حقه الأدلة الدامغة على ثبوت ارتكابه جريمة من جرائم الإرهاب، ولكن القضية موضوع اتهامه مازالت في مرحلة التحقيق الابتدائي، ولم تجر إحالتها بعد للمحكمة لتصدر حكم جنائي نهائي بالإدانة يتم بناء عليه الإدراج على القوائم وفقاً للنوع الأول المشار إليه، كما قد تكون تلك الأدلة في طور التكوين إذا ما كانت الدعوى في مرحلتها جمع الاستدلالات والتحقيق الابتدائي، ومع ذلك تتوفر تحريات أو معلومات تشير إلى ارتكاب الكيان أو الشخص لجريمة إرهابية.

99. وفي هذه الحالة لا يوجد أمام جهات إنفاذ القانون سوى سبيلين، الأول هو الانتظار دون اتخاذ أي إجراء لحين إحالة الدعوى إلى المحكمة لتتخذ موضوعها وإذا ما انتهت المحكمة إلى إدانة يتم الإدراج وفقاً للحالة الأولى المتقدم بيانها، وخلال تلك الفترة التي قد تمتد لبضعة سنوات، قد تتحقق الكثير من الأضرار التي لا يمكن تداركها نظراً لخطورة الجرائم الإرهابية وتعدد أطرافها والمحدثات التكنولوجية التي قد تمكن من طمس الأدلة وتهريب الأموال وغير ذلك، وهو ما قد يوصف كتراخي من جانب سلطات إنفاذ القانون في القيام بدورها في مواجهة الإرهاب، ويخالف الكثير من قرارات مجلس الأمن الملزمة الصادرة في هذا الشأن على ما سيأتي بيانه.

100. أما السبيل الآخر وهو أن يتم الإدراج بشكل مؤقت بناء على الأدلة أو المستندات أو التحريات أو المعلومات المتوافرة، إذا ما اطمئن النائب العام إليها، فيطلب - دون غيره - من دائرة محكمة الجنايات المختصة المنعقدة في غرفة المشورة أن تصدر قرار الإدراج مؤقتاً لحين صدور حكم جنائي نهائي مثبت لصفة الإرهاب في حق الكيان أو الشخص المدرج، وهو ما نظمته القانون المصري مراعاة للاعتبارات المتقدم بيانها، وإنفاذاً للالتزامات الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب، ويعتبر الإدراج على قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين في تلك الحالة تدبير تحفظي تبرره خطورة الجريمة الإرهابية.

101. ويجد تنظيم القانون المصري لهذا النوع من أنواع الإدراج صده في قرار مجلس الأمن رقم 1373 لسنة 2001، والذي ألزم جميع الدول القيام بدون تأخير بتجميد الأموال وأي أصول مالية أو موارد اقتصادية لأشخاص يرتكبون أعمالاً إرهابية، أو يحاولون ارتكابها، أو يشاركون في ارتكابها أو يسهلون ارتكابها، أو لكيانات يمتلكها أو يتحكم فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة هؤلاء الأشخاص؛ أو لأشخاص وكيانات تعمل لحساب هؤلاء الأشخاص والكيانات، أو بتوجيه منهم، بما في ذلك الأموال المستمدة من الممتلكات التي يمتلكها هؤلاء الإرهابيون ومن يرتبط بهم من أشخاص وكيانات أو الأموال التي تدرها هذه الممتلكات.¹

102. حيث إنشأ هذا القرار لجنة تابعة لمجلس الأمن لمراقبة تنفيذ ما تضمنه القرار⁽²⁾، والتي أطلقت عليها فيما بعد "لجنة مكافحة الإرهاب"، وكلفت بمهام متعددة أبرزها رصد تنفيذ تدابير الجزاءات، وتحديد الأفراد والكيانات الذين يستوفون معايير الإدراج الواردة في القرارات ذات الصلة، النظر والبت في الإخطارات وطلبات الإعفاءات من تدابير الجزاءات، وتقديم تقرير سنوي إلى مجلس الأمن عن تنفيذ تدابير الجزاءات⁽³⁾، وقد حددت اللجنة بعض البيانات التي يجب على الدول استيفائها حال رغبتها في إدراج من لهم صلة بالجماعات الإرهابية الصادر بشأنها قرارات

1 الفقرة 1/ج من القرار.

2 الفقرة 6 من القرار.

من مجلس الأمن، وقد أعدت اللجنة نماذج بيانات في هذا الشأن، منها نموذج البيانات بالنسبة لإدراج الأفراد (1)، ونموذج البيانات بالنسبة لإدراج الجماعات (2)، ونموذج الإدراج بالنسبة للكيانات (3).

103. كما يساند تنظيم القانون المصري لهذا النوع من أنواع الإدراج ما تضمنه قرار مجلس الأمن رقمي 1988 لسنة 2011 و 2253 لسنة 2015 الذين نظما الإدراج على قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين، وتضمن القرار الأخير بعض معايير الإدراج على قائمة الجزاءات.

104. كما يتماشى نهج القانون المصري مع ما أورده مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات الجريمة في أحد إصداراته (4) من أنه في الأحوال التي تكون أنشطة الأشخاص المشبوهين منطوية على خطر دون توافر شواهد تتيح نجاح المقاضاة، فيتعين على السلطات أن تتخذ تدابير فعالة مسبقة، لكون مؤدى الامتناع عن ذلك - في ظل وجود خطة على طريق التنفيذ - سيؤدي إلى خاتمة عنيفة دون علم مراقبيها.

105. وعلى صعيد القانون المقارن؛ فيتسق ذلك أيضاً مع ما قرره المادة 83.05 من قانون العقوبات الكندي المنظمة لعملية إدراج الكيانات الإرهابية والإرهابيين على قوائم الإرهاب، حيث يجري الإدراج بقرار من المحافظ المختص ويجوز الطعن عليه أمام المحكمة المختصة خلال 60 يوم، وللقاضى أن يعتمد على أي دليل يراه مناسب ومقول، حتى وإن كان غير مقبول وفقاً للقانون الكندي، وأن يبني قراره على هذا الدليل (5) وقد أجازت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية الاعتماد في مرحلة التحقيق على معلومات وما يرد من مصادر من بينها المخبين السريين (6) حيث إن اتفاقية حقوق الإنسان الأوروبية لا تستبعد ذلك.

106. وعلى المستوى الوطني؛ فقد عُرض أمر شرعية هذا التدبير التحفظي على محكمة النقض - بوصفها المحكمة الجنائية العليا في البلاد - وانتهت إلى شرعيته وقضت بأنه يعد من قبيل التدابير الاحترازية التي تستهدف الشارع بها منع الجريمة الإرهابية أو الحد منها والحيلولة دون وقوعها (7)، كما نفت المحكمة عنه وصف العقوبة الجنائية لانتفاء خصائصها، بوصفه إجراء يترتب بقوة القانون، ولا تختلف آثاره باختلاف الكيانات أو الأشخاص المدرجة (8)، فيما تطلبت المحكمة لتطبيق التدابير التحفظية بشكل عام أن يصل الأمر إلى حد توافر بعض الدلائل المعقولة التي تحمل على الاعتقاد بوقوع جريمة ونسبتها إلى المتهم (9).

107. ومن جانبها فقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على شرعية التدابير التحفظية ووضعت ضابطاً عاماً لتلك الشرعية قاضية بأن تطبيقها، بحكم أو أمر قضائي، لا يكون إلا على من تتوافر فيه مظاهر خطورة إجرامية تهدد المجتمع،

1 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/standard_form_for_individuals_-_en.pdf

2 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/standard_form_for_groups_-_en.pdf

3 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/standard_form_for_entities_and Undertakings_-_en.pdf

4 استراتيجيات للعدالة الجنائية تطبق معايير حكم القانون في تنفيذ صكوك الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب الصادر، فرع منع الإرهاب، 2006 <https://www.unodc.org/pdf/Preventing%20Terrorist%20Acts%20Arabic%20V0652888.pdf>

5 <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-14.html>

6 Doorson vs Netherlands “Application no. 20524/92) March 1996, at Paragraph 69.

(7) محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 1 لسنة 2017 قضائية كيانات إرهابية جلسة 2017-5-20م.

(8) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 1 لسنة 88 قضائية، جلسة 2018/11/26.

(9) محكمة النقض - النقض الجنائي الطعن رقم 1887 - لسنة 7 قضائية - تاريخ الجلسة 1937/12/20 - مكتب فني 4 (مجموعة عمر) - رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 119.

فلا يحق التدخل بتدابير الدفاع الاجتماعي لمواجهة أفراد لم يرتكبوا جريمة، أو لم تبد عليهم مظاهر خطورة إجرامية (1).

108. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من أن الإدراج على القوائم المشار إليها يكون قابل للتجديد دون أدلة جوهريّة؛ فنشير من حيث المبدأ إلى أنه على ضوء عدم إيراد المراسلة لحالات واضحة ومحددة جرى إدراجها على القوائم المشار إليها دون وجود أدلة جوهريّة، فإن ما تقدم يضحى أقوال مرسلّة لا يمكن التعامل معها أو الرد عليها بشكل كامل، وتهيب الحكومة بحملة الولايات الإفادة بأسماء وأرقام قضايا الحالات التي تشير إليها ليتسنى تقديم الرد في شأنها.

109. ولحين ذلك؛ تؤكد الحكومة بشكل عام على أن محكمة النقض - بوصفها المتقدم ذكره - تباشر رقابتها على الأسباب التي يتم بناء عليها الإدراج التحفظي، بما تشمله من أدلة ومستندات وتحريات ومعلومات، لضمان جديتها وتبريرها لشرعية اتخاذ ذلك الإجراء، حيث قضت بأنه يلزم لتسبب قرار الإدراج على قائمة الكيانات الإرهابية أو على قائمة الإرهابيين أن تتوافر لدى محكمة الجنايات ما يحقق اقتناعها بجدية طلب النائب العام بإدراج الكيان أو الشخص ضمن أي من القائمتين، وجدية المستندات المشفوع بها أخصها بل وأقواها الأحكام القضائية النهائية⁽²⁾، وفي المقابل، وفي إطار رقابتها أيضاً، فقد ألغت المحكمة أحد قرارات الإدراج لخلوه من التسبب السانغ، حيث لم يتضمن تاريخ تقديم الطلب إلى الدائرة وفحوى التحقيقات والمستندات المؤيدة له ووجه استدلاله بها⁽³⁾.

110. كما نشير إلى أنه وبشكل عام، وفي إطار رقابة تلك المحكمة على تطبيق القانون، وتوفير ضمانات المحاكمة الجنائية العادلة، فقد ألغت العديد من أحكام الإدانة الصادرة في جرائم إرهابية، سواء لأسباب تتعلق بضمانات المحاكمة العادلة⁽⁴⁾، أو لأسباب شكلية كشفت لها⁽⁵⁾، أو لغير ذلك من الأسباب⁽⁶⁾.

111. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من أن القانون لم ينظم طريق قانوني لرفع أسماء الكيانات أو الأشخاص المدرجة على القوائم المشار إليها؛ فهي ادعاءات غير صحيحة، حيث إنه نظراً لما يترتب الإدراج من آثار حيوية مهمة ماسة بالحقوق والحريات، فقد قرر القانون لكل من النيابة العامة وذوي الشأن الحق في الطعن على القرار الصادر به، سواء أكان الإدراج على قائمة الكيانات الإرهابية، ويكون الطعن حينها من ممثلي القانوني أو المسؤول عنها، أم كان على قائمة الإرهابيين فيكون الطعن من الشخص ذاته أو وكيله، وقد نظمت ذلك المادة رقم (6) من قانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين⁽⁷⁾، وينظر الطعن أمام إحدى الدوائر الجنائية بمحكمة النقض،

(1) المحكمة الدستورية العليا - الطعن رقم 49 - لسنة 28 قضائية، جلسة 2017/4/1 - رقم الصفحة 12

(2) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 1 لسنة 2017 قضائية كيانات إرهابية بتاريخ 2017/5/20.

(3) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 1 - لسنة 2016 قضائية - تاريخ الجلسة 2016/11/27.

(4) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 21819 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2015/12/3.

(5) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 1 لسنة 2016 قضائية بتاريخ 2016/11/27 الطعن رقم 41779 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2018/2/5.

(6) محكمة النقض - النقض الجنائي - الطعن رقم 22647 لسنة 84 قضائية بتاريخ 2015/11/18، الطعن رقم 8201 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2017/1/8، الطعن رقم 15357 لسنة 86 قضائية بتاريخ 2018/3/19، الطعن رقم 2526 لسنة 85 قضائية بتاريخ 2016/3/5، الطعن رقم 27017 لسنة 84 قضائية بتاريخ 2015/2/11.

(7) نصت تلك المادة على أن "ذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن في القرار الصادر في شأن الإدراج على أي من القائمتين المشار إليهما خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أمام الدائرة الجنائية بمحكمة النقض التي تحددها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً، وذلك وفقاً للإجراءات المعتادة للطعن. ويكون لذوي الشأن تضمين الطعن طلب السماح باستثناء بعض المبالغ من الأموال أو الأصول الأخرى المجمدة للوفاء بمتطلباتهم من نفقات يستلزمها شراء المواد الغذائية أو الإيجار أو الأدوية والعلاج الطبي أو غيرها من النفقات"، معدلة بالقانون رقم 14 لسنة 2020.

ويجب أن يتم التقرير بالطعن خلال مدة ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الصادر في شأن الإدراج بالجريدة الرسمية، وقد جرى تطبيق طريق الطعن المشار إليه في حالات كثيرة⁽¹⁾.

112. ونشير أخيراً إلى أن القانون المصري لم يكتف بإمكانية إدراج الكيانات الإرهابية والإرهابيين الذين يرتكبون جرائم إرهابية موجهة للداخل المصري فقط، بل أجاز إدراج الكيانات الإرهابية والإرهابيين الضالعين في جرائم إرهابية ولو لم تكن موجهة لمصر، وفاءً من مصر للالتزامات الدولية الملقة على عاتقها في هذا الصدد⁽²⁾.

ثالثاً: القانون رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ:

113. تناولت المراسلة المشتركة عدة مزاعم حول القانون المشار إليه وآثار تطبيقه في الواقع العملي، شملت أن حالة الطوارئ في جمهورية مصر العربية قائمة منذ عام 2017 ويتم تجديدها منذ حينها مما جعلها معلنة بشكل دائم، كما شملت الصلاحيات التي يمنحها قانون الطوارئ لرئيس الجمهورية ولقوات إنفاذ القانون ووصفها بأنها صلاحيات متوسعة نتج عن ممارستها انتهاكات لحقوق الإنسان، وأشارت المراسلة إلى تعليق المفوض السامي السابق للأمم المتحدة لحقوق الإنسان المتضمن استخدام حالة الطوارئ كمبرر لإسكات المجتمع المدني وغلق المساحات العامة تحت شعار محاربة الإرهاب⁽³⁾، وأخيراً، أعرب حملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة عن قلقهم تجاه الموقف في شمال سيناء وما أسفر عنه تطبيق قانون الطوارئ وقوانين مكافحة الإرهاب من انتهاكات خطيرة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

114. وإذ تؤكد الحكومة المصرية من حيث المبدأ على أن جميع أشكال سلب الحرية غير المبرر قانونياً محظور في جميع الظروف، حتى في ظل سريان حالة الطوارئ، وأن الحقوق والحريات العامة تبقى مكفولة من حيث المبدأ، تذكر أيضاً بأن إعلان حالة الطوارئ في حد ذاته لا يعد إجراءً مخالفاً لحقوق الإنسان، متى كانت هناك ضرورة مشروعة تدعو إلى إعلانها، ومتى كانت التدابير الاستثنائية التي تمنحها حالة الطوارئ للسلطة الحاكمة قد مورست بشكل غير تعسفي، وهذا ما أكدته العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة الرابعة منه والتي أجازت للدول في حالات الطوارئ أن تتخذ تدابير استثنائية لا تنقيد فيها بالالتزامات الناشئة عن العهد⁽⁴⁾، وكذلك الاتفاقية الأوروبية

(1) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 1 لسنة 2015 قضائية بتاريخ 2015/9/2، الطعن رقم 1 لسنة 2016 قضائية بتاريخ 2016/11/27، الطعن رقم 1 لسنة 2017 قضائية بتاريخ 2017/5/20، الطعن رقم 2 لسنة 2016 قضائية بتاريخ 2017/4/2، الطعن رقم 3 لسنة 2016 قضائية بتاريخ 2017/4/9.

(2) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة رقم A/67/158 بشأن المساعدة التقنية في مجال تنفيذ الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتصلة بالإرهاب الدورة السابعة والستين البند ١٠٦ من القائمة الأولية 2012/6/19، إستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب الصادرة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 288/60 بتاريخ 2006/9/20 الدورة الستين البندان ٤٦، ١٢٠ من جدول الأعمال والذي حث فيه الدول الأعضاء على ضرورة التعاون الدولي الأمني والقضائي لمواجهة الإرهاب في هذا الشأن؛ متاح على

<http://www.un.org/arabic/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

3 لقراءة نص تعليق السيد مفوض الأمم المتحدة كاملاً، انظر الموقع الإلكتروني الخاص بمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22044&LangID=E>.

4 نصت المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على " 1. في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد 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. 2. لا يجوز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد 6 و7 و8 (الفقرتين 1 و 2) و 11 و 15 و 16 و 18. 3. على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تنقيد بها وبأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته."

لحقوق الإنسان⁽¹⁾، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان⁽²⁾، والميثاق الاجتماعي الأوروبي⁽³⁾، الذين أكدوا جميعاً على المبدأ ذاته.

115. وقد عرض أمر مدى دستورية القانون المشار إليه على المحكمة الدستورية العليا التي انتهت إلى دستوريته وقضت بأن إعلانها لا يكون إلا لمواجهة نذر خطيرة تتهدد معها المصلحة القومية، وهي حالة لا تلائمها أحياناً تلك التدابير التي تتخذها الدولة في الأوضاع المعتادة باعتبار أن طبيعتها ومداهما تفرض من التدابير الاستثنائية ما يناسبها، ويعتبر لازماً لمواجهة تبعاتها⁽⁴⁾، فهي نظام خاص قُصد به دعم السلطة التنفيذية وتزويدها بمكنات معينة تحد بها من الحقوق والحريات العامة بهدف مواجهة ظروف طارئة تهدد السلامة العامة أو الأمن القومي للبلاد مثل الحرب وأخطار التهديد الخارجي والاضطرابات التي تهدد الأمن الداخلي، أو حدوث وباء أو ما شابه ذلك من أمور وثيقة الصلة بالسلامة العامة والأمن القومي، وهو بهذه المثابة محض نظام استثنائي يستهدف غاية محددة فلا يجوز التوسع في تطبيقه، ويتعين التزام التفسير الضيق لأحكامه⁽⁵⁾، إذ أن صدور قانون الطوارئ بناء على نص في الدستور لا يعني ترخيص هذا القانون في تجاوز باقي نصوصه، وبناء على هذا الحكم لم يعد هناك أمر اعتقال إداري، وأصبح الحبس بناء على قرار قضائي فقط⁽⁶⁾.

116. ورداً على ما أوردته المراسلة المشتركة؛ فإن الحكومة المصرية تضع نصب أعينها المواثيق الدولية المشار إليها، والتعليق العام رقم (29) الصادر من اللجنة التعاقدية المعنية بمتابعة تنفيذ التزامات الدول بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي شمل الضمانات اللازم توافرها في الإجراءات الاستثنائية التي تتخذها الدول أثناء قيام حالة الطوارئ، والتي تطلبت أن يكون إعلانها بالطريق التشريعي، بسبب أزمة تشكل تهديد لحياة المجتمع⁷، وأن يكون اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية في أضيق الحدود، وحسب ما يتطلبه الموقف الذي تعاني منه هذه البلاد⁸. وتؤكد الحكومة على أن إعلان حالة الطوارئ بالبلاد قد جاء مستوفياً بشكل كامل للضوابط المشار إليها.

117. فأما عن وجوب الإعلان عن حالة الطوارئ بالطريق التشريعي، بسبب أزمة تشكل تهديد لحياة المجتمع؛ فالدستور المصري وإن أجاز لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ بالبلاد، إلا أنه أخضع هذا الإجراء للعديد من الضوابط أهمها ضرورة عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب - بوصفه السلطة التشريعية المنتخبة -، واشترط موافقة أغلبية أعضائه على هذا القرار. واشترط الدستور أيضاً ألا تزيد فترة قيام حالة الطوارئ على ثلاثة

1 نصت المادة الخامسة عشر من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على " 1- في وقت الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة، يجوز لأي طرف سام متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف التزاماته الموضحة بالاتفاقية في أضيق حدود تحتمها مقتضيات الحال، وبشرط ألا تتعارض هذه التدابير مع التزاماته الأخرى في إطار القانون الدولي. 2- الفقرة السابقة لا تجيز مخالفة المادة الثانية، إلا فيما يتعلق بالوفيات الناتجة عن أعمال حربية مشروعة، كما لا تجيز مخالفة المواد الثالثة والرابعة (فقرة أ) والسابعة. 3- على كل طرف سام متعاقد يستخدم حق المخالفة سالف الذكر أن يخطر السكرتير العام لمجلس أوروبا بمعلومات كاملة عن التدابير التي اتخذها والأسباب التي دعت إليها. كما يخطر السكرتير العام لمجلس أوروبا أيضاً عند وقف هذه التدابير واستئناف التنفيذ الكامل لأحكام المعاهدة."

2 نص الفقرة الأولى من المادة 27 من الاتفاقية.

3 المادة 30 من الميثاق.

(4) المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم 1 لسنة 15 قضائية - تفسير - بتاريخ 1993/1/30 مكتب فني 5 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 417

(5) المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم 74 لسنة 23 قضائية بجلسة 2006/1/15، وبذات المضمون القضية رقم 146 لسنة 25 قضائية بجلسة 2009/1/4

(6) المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ١٧ لسنة ١٥ قضائية بجلسة ٢٠١٣/٦/٢

7 الفقرة الثانية من التعليق العام رقم 29

8 انظر الفقرة الخامسة من التعليق العام رقم 29

أشهر قابلة للتجديد لمدة وحيدة مماثلة، وأنه لا يجوز تجديدها إلا بعد عرض الأمر على مجلس النواب وموافقة ثلثي أعضائه¹.

118. وعلى الصعيد التشريعي، فقد نظم القانون رقم 162 لسنة 1958 المعدل إعلان حالة الطوارئ وحدد السبب الذي يبيح إعلانها وهو "تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر" وعدد القانون بعض الأمثلة التي بتحقيق بها هذا الخطر مثل "وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء"²، كما اشترط القانون أن يتضمن قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ بعض البيانات منها بيان الحالة التي أعلنت بسببها ومدة سريانها³، وقد تمت مراعاة كافة الضوابط الدستورية والتشريعية المشار إليها في شأن إعلان حالة الطوارئ وتجديدها، وهو ما أشارت إليه المراسلة المشتركة. ومن ثم تكتفي الحكومة بالتأكيد بدورها على ذلك دون مزيد من الإيضاح، ويتمشى نهج القانون المصري في التعامل مع حالة الطوارئ مع العديد من الأنظمة القانونية المقارنة التي أباحت للسلطة الحاكمة إعلانها في أحوال محددة (4).

119. وأما بخصوص ما تطلبه التعليق العام رقم 29 المشار إليه من ضرورة أن تكون حالة الطوارئ مؤقتة وألا تستمر بشكل دائم؛ فنشير إلى أن استمرار حالة الطوارئ يكون مرتبط في الأساس بالسبب الذي أعلنت من أجله، فإذا ما أعلنت بسبب انتشار وباء ما على سبيل المثال، واستمرت أزمة الوباء لفترة جاوزت مدة سريان حالة الطوارئ، فإنه يجب تجديدها لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع انتشار الوباء، ولا يتسق الزعم بمخالف لحقوق الإنسان.

1 تنص المادة 154 من الدستور على أن "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 حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ."

2 تنص المادة رقم (1) من القانون على أن "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء".

3 تنص المادة رقم (2) من القانون على أن "يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية ويجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ ما يأتي:

(أولاً) بيان الحالة التي أعلنت بسببها. (ثانياً) تحديد المنطقة التي تشملها. (ثالثاً) تاريخ بدء سريانها ومدة سريانها. ويجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلّاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وإذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرض ولم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارئ منتهية. ولا يجوز مد المدة التي يحددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا بموافقة مجلس الشعب وتعتبر حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم هذه الموافقة قبل نهاية المدة."

4 راجع الدراسة المعدة من مركز جنيفاً للتحكم الديمقراطي في النزاعات المسلحة بشأن التحليل المقارن لقانون الطوارئ في الدول الأوروبية. الدراسة متاحة عبر الرابط:

https://www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf .

120. ولما كانت مصر قد شهدت حوادث إرهابية مفاجئة تركزت من بعد عام 2013 على نحو ما سلفت الإشارة إليه في المقدمة، فقد أدان مجلس الأمن بعضها⁽¹⁾. ومع ذلك لم يتم إعلان حالة الطوارئ إلا في عام 2017⁽²⁾، على أثر حوادث إرهابية دموية استهدفت عدد من الكنائس في ربوع الجمهورية، وراح ضحيتها المئات من المواطنين، وكانت محط إدانة من مجلس الأمن أيضاً⁽³⁾، فضلاً عن العديد من العمليات الإرهابية الأخرى التي وقعت في العام ذاته، والتي لا يتسع المقام لحصرها، ولكن يكفي للتدليل على جسامتها أن نذكر أن إجمالي ما أصدره مجلس الأمن في ذلك العام من بيانات صحفية لإدانة كافة جرائم الإرهاب التي وقعت على مستوى العالم كان قد بلغ (32) بياناً صحفياً⁽⁴⁾، حازت إدانة الجرائم التي شهدتها مصر نحو 22% منها⁽⁵⁾.

121. وعلى ضوء استمرار الجماعات الإرهابية في إراقة المزيد من دماء المصريين حتى بعد إعلان حالة الطوارئ، بشكل أدى لتصنيف جمهورية مصر العربية في المرتبة الحادية عشر بين دول العالم المضارة من الإرهاب للعامين 2018⁽⁶⁾، 2019⁽⁷⁾، وكان أبرز تلك الجرائم التي وقعت مؤخراً التفجير الذي وقع بالقرب من معهد الأورام في عام 2019، والذي راح ضحيته العديد من مرضى السرطان الذين كانوا يتلقون العلاج به، فضلاً عن الأطقم الطبية والجمهور، وكان موضعاً لإدانة من مجلس الأمن أيضاً، حيث شدد المجلس على "ضرورة مساءلة مرتكبي هذه الأعمال الإرهابية البغيضة ومنظميها ومموليها ورعاتها وتقديمهم إلى العدالة"، وحث جميع الدول على التعاون بنشاط مع الحكومة المصرية في هذا الصدد⁽⁸⁾، وفي المقابل فإن الحكومة تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك على أن الخطر الذي من أجله تم فرض حالة الطوارئ في المقام الأول، وهو مواجهة الهجمات الإرهابية المتتالية ما زال قائماً يتحيز الفرص لينال من سلامة الوطن والمواطنين، وهو ما يبرر استمرار إعلان حالة الطوارئ لحين القضاء على ذلك الخطر.

1 <https://www.un.org/press/en/2014/sc11284.doc.htm>

الخاص بالتعدي على حافلة نقل ركاب من دولة كوريا الجنوبية في 2014/2/16

<https://www.un.org/press/en/2014/sc11615.doc.htm>

الخاص بالهجوم على ارتكاز لقوات إنفاذ القانون بشمال سيناء في 2014/10/24

<https://www.un.org/press/en/2015/sc11955.doc.htm>

الخاص باغتيال النائب العام المصري في 2015/6/29

2 قرار رئيس الجمهورية رقم 157 لسنة 2017 الصادر بتاريخ 10-04-2017 بشأن إعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد. الجريدة الرسمية 14 "مكرر (ب)"

3 <https://www.un.org/press/en/2017/sc12787.doc.htm>

4 <https://www.un.org/securitycouncil/content/statements-made-press-president-security-council-2017>

5 <https://www.un.org/press/en/2017/sc12672.doc.htm>,

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12787.doc.htm>,

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12845.doc.htm>,

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12905.doc.htm>,

<https://www.un.org/press/en/2017/sc12982.doc.htm>,

<https://www.un.org/press/en/2017/sc13039.doc.htm>,

<https://www.un.org/press/en/2017/sc13086.doc.htm>

6 Global Terrorism Index – 2018, measuring and understanding the impact of terrorism, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>

7 Global Terrorism Index – 2019, measuring and understanding the impact of terrorism, available at: <http://economicsandpeace.org/reports/>

and also <https://www.statista.com/statistics/271514/global-terrorism-index/>

8 <https://news.un.org/ar/story/2019/08/1037961>

122. وأما بشأن مواجهة الإرهاب بمحافظة شمال سيناء، وسريان حالة الطوارئ لمواجهة الإرهاب بتلك المنطقة؛ فلن نتطرق لسرد تفاصيل المواجهات اليومية لقوات إنفاذ القانون مع العناصر الإرهابية، والضحايا التي تتساقط من القوات والمواطنين على حد سواء بفعل قوى الإرهاب والدعم الذي يتلقوه، وسنكتفي في هذا المقام فقط بالتذكير بأبرز الجرائم الإرهابية التي وقعت في عام 2017 بوصفه العام الذي فرضت فيه حالة الطوارئ، والتي ولبشاعتها أصدر مجلس الأمن إدانات بشأنها، ومنها قتل تسعة من قوات إنفاذ القانون وإصابة ثلاثة عشر منهم في مدينة العريش في 2017/1/9⁽¹⁾، واستهداف ارتكاز أمني لقوات إنفاذ القانون بمدينة رفح بتاريخ 2017/7/7 والذي راح ضحيته قرابة الثلاثين فرداً⁽²⁾ واستهداف ارتكاز أمني لقوات إنفاذ القانون في مدينة العريش في 2017/9/11⁽³⁾ واستهداف أحد المساجد بمدينة العريش في 2017/11/24 والذي راح ضحيته 235 متوفى وأصيب قرابة 109 مصاب⁽⁴⁾، وقد استمرت تلك الجرائم الإرهابية منذ حينها وحتى الآن بشكل لا يتسع المقام لحصره، وكان آخرها استهداف مدرعة لقوات إنفاذ القانون في منطقة بئر العبد بمحافظة شمال سيناء بتاريخ 2020/4/30 والذي راح ضحيته ثمانية أفراد.

123. ورغم كل ذلك تؤكد الحكومة على أنه لم يتم اتخاذ أي إجراءات استثنائية فيما يتعلق بقواعد القبض والتفتيش والحبس الاحتياطي والمحاكمة الجنائية تخرج عن تلك المنصوص عليها في القوانين المعمول بها، بما يراعي حقوق المتهم الأساسية، ويتمشى مع قانون حقوق الإنسان الدولي على ما سلف بيانه، وتطلب من حملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة مسارعة الإمداد بأي بيانات عن حالات محددة تم اتخاذ أي من تلك الإجراءات الاستثنائية في مواجهتهم للرد على ذلك بشكل وافي، ولحينه تبقى المزاعم المثارة مردودة.

124. وتشير الحكومة إلى أن جهود قوات إنفاذ القانون المبذولة لمكافحة الإرهاب بمحافظة شمال سيناء تقوم على محاور متعددة، المحور الأول وقائي ودفاعي قائم على تجفيف منابع الإرهاب من خلال التعامل مع العبوات النافسة التي تزرعها العناصر الإرهابية، والسيارات ذات الدفع الرباعي والدراجات البخارية المستخدمة في التخطيط لارتكاب الجرائم الإرهابية وتنفيذها والتخفي من بعد ذلك، وتدمير البنية التحتية للعناصر الإرهابية بما تشمله من أنفاق وأكوار وزراعات وغيرها، والمحور الثاني يتضمن ضبط العناصر الإرهابية واتخاذ الإجراءات القانونية في شأنها، والمحور الثالث تنموي قائم على دعم الجهود المبذولة في المشروعات التنموية في المنطقة، من خلال الإشراف على تنفيذها في سبيل الارتقاء بأوضاعها الاجتماعية والمعيشية، وتوفير فرص العمل للمواطنين فيها.

125. وأما عما أشارت إليه المراسلة المشتركة من اقتباس لعبارات السيد/ زيد رعد الحسين - مفوض الأمم المتحدة لحقوق الإنسان -، ففضلاً عن كون تلك العبارات لا ترقى بذاتها لأن تكون دليل أو قرينة على صحة ما جاء فيها، بقدر ما هي تعبير عن رأي قائلها دون أن تعضد بثمة إحصائيات أو أدلة يمكن لنا فحصها وتفنيدها، فقد سبق وأن ردت وزارة الخارجية المصرية ببيان لها على تلك العبارات بما يعني عن إعادة تناولها مرة أخرى.

126. وأما عما أشارت إليه المراسلة المشتركة من كون قانون الطوارئ يمنح رئيس الجمهورية وقوات إنفاذ القانون صلاحيات موسعة من ضمنها الحق في اعتقال وحبس المدنيين لمدد غير محددة لأسباب غير واضحة، وتقيد حرية الاجتماع السلمي؛ فهي ادعاءات غير صحيحة؛ حيث إنه وإن كانت المادة رقم (3) من ذلك القانون قد نصت على

1 <https://www.un.org/press/en/2017/sc12672.doc.htm>

2 <https://www.un.org/press/en/2017/sc12905.doc.htm>

3 <https://www.un.org/press/en/2017/sc12982.doc.htm>

4 <https://www.un.org/press/en/2017/sc13086.doc.htm>

أن 'الرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص: (1) وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية ..."، إلا أن هذا البند ملغي ومقضي بعدم دستوريته منذ عام 2013⁽¹⁾، ومن ثم يجدر التأكيد على أنه حتى أثناء سريان حالة الطوارئ فإن عمليات الضبط والقبض والتفتيش وتقييد الحرية تخضع للقواعد العامة المنصوص عليها بقانون الإجراءات الجنائية وقانون مكافحة الإرهاب، والتي يأتي على رأسها عدم جواز أي من تلك الإجراءات إلا بأمر قضائي مسبب، وهو ما تنبّهت إليه المراسلة المشتركة في موضع آخر تحت عنوان "الاحتجاز التسعفي" في الصفحة رقم (14) منها، ويبقى الأثر الفعلي لفرض حالة الطوارئ متمثلاً في فرض حظر التجول في مواقيت محددة بمحافظة شمال سيناء.

127. وأما عن الصلاحيات الأخرى التي تضمنها قانون الطوارئ، فتؤكد الحكومة أن تلك الصلاحيات لا يجري تفعيلها من حيث المبدأ إلا في أضيق الحدود وفي حالات الضرورة فقط، لدرء الأعمال الإرهابية التي تعكر صفو الحياة الاجتماعية، وتضيف أن تلك الصلاحيات المقررة بموجب قانون الطوارئ هي صلاحيات شائعة متعارف عليها في العديد من الأنظمة القانونية المقارنة متى أعلنت حالة الطوارئ⁽²⁾، وهو ما أكدته مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة في أحد إصداراته والذي تضمن أنه "مما لا شك فيه أن الدول قد تواجه بعض الأزمات أو المواقف الخطرة كالحرب أو اضطرابات اجتماعية تجعل من الضروري لهذه الدول أن تعمل على إعادة النظام والأمان، وفي سبيل ذلك، لهم أن يقيدوا أو يمنعوا تماماً الأفراد من التمتع بحقوقهم."⁽³⁾

128. وفي المقابل، فقد تضمن القانون المشار إليه العديد من الضمانات لحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطات. ومن بين هذه الضمانات أن يتم إبلاغ المقبوض عليهم وفقاً لأحكام القانون كتابة بأسباب القبض عليهم وتمكينهم من الاتصال بذويهم والاستعانة بمحام؛ كما إنه يقر بحق كل من يقبض عليه وفقاً لأحكام القانون في الطعن على قرار القبض عليه⁽⁴⁾. كما نص القانون على ضرورة إخطار النيابة العامة في حالة قيام السلطات الأمنية بالتحفظ على أي شخص توافرت في حقه دلائل على ارتكاب جناية أو جنحة⁽⁵⁾، كما أنه أجاز للمحبوسين احتياطاً وفقاً لأحكام هذا القانون أن يتظلموا من أمر حبسهم⁽⁶⁾.

(1) المحكمة الدستورية العليا - القضية المقيدة برقم 17 لسنة 15 ق. "دستورية" - جلسة 2013/6/2.

2 انظر المادة الثامنة من قانون الطوارئ الكندي على الموقع الإلكتروني الخاص بالحكومة الكندية: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.5/page-1.html?fbclid=IwAR2Cy_qM9kCGyP4qKEfYQIIBRwG8RPYFxT7WAnyWR--eWa4T4deV-pebnuM

المواد الخامسة والسادسة والثامنة من قانون الطوارئ الفرنسي على الموقع الإلكتروني الخاص بالحكومة الفرنسية: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>

3 الموقع الإلكتروني الخاص بمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان:

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf>

4 تنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة مكرر من القانون على أن "يبلغ فوراً كتابة كل من يقبض عليه أو يعتقل وفقاً للمادة السابقة بأسباب القبض عليه أو اعتقاله، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع والاستعانة بمحام ويعامل المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً. وللمعتقل ولغيره من ذوي الشأن أن يتظلم من القبض أو الاعتقال إذا انقضى ثلاثون يوماً من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه..."

5 تنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة مكرر (ب) من القانون على أنه "للمأموري 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."

6 تنص الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون على أنه "ويكون للمقبوض عليه أن يتظلم من أمر الحبس لمحكمة أمن الدولة المختصة على أن يفصل في تظلمه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التظلم، وإلا تعين الإفراج عن المحبوس فوراً."

129. وأخيراً، وبشأن ما أثير بالمراسلة من قلق تجاه موقف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في منطقة شمال سيناء، ووجود تقارير من مصادر موثوق فيها أفادت بأن هناك عدداً من الدراجات البخارية والمركبات تم حرقها، وتم غلق العديد من المحلات التجارية وتدمير العديد من البيوت والمنازل من جراء محاربة الإرهاب؛ فإن الحكومة تؤكد على أنه بخلاف الجهود التي تبذلها جهات إنفاذ القانون لمواجهة العناصر الإرهابية بمحافظة شمال سيناء على ما تقدم بيانه، فإنه وخلال الفترة من 2014 وحتى سبتمبر 2018 قد صرفت تعويضات مناسبة للمتضررين من إقامة المنطقة العازلة على الشريط الحدودي مع قطاع غزة، وحول مطار العريش، وأي أضرار مادية أخرى تخلفت عن مواجهة الإرهاب على النحو الثابت بالموازنة العامة للدولة خلال تلك الفترة، وتدعو الحكومة حملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة نحو تقديم مزيد من التفاصيل حول الوقائع المشار إليها بما تشمله من أسماء وتواريخ وأماكن حتى يتسنى فحصها والوقوف على حقيقتها، والإفادة بشأنها، وبدون ذلك، يبقى ما تقدم محض مزاعم لا يمكن التثبت من صحتها.

رابعاً: القانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي:

130. تضمنت المراسلة المشتركة عدد من الإشارات للقانون رقم 70 لسنة 2017 تركزت حول استخدام ذلك القانون للغة فضفاضة تمنع كافة المنظمات غير الحكومية من ممارسة أي أنشطة من شأنها "الإضرار بالأمن العام، النظام العام، الآداب العامة أو الصحة العامة"، وفرض رقابة وإشراف حكومي على عمل منظمات المجتمع المدني وخاصة في تحصلهم على أي تمويل من الخارج وكذا اختيار ممثلي ومديري تلك المنظمات؛ ونشير بداية إلى أن القانون رقم 70 لسنة 2017 قد ألغي بموجب المادة رقم (8) من مواد قانون إصدار القانون رقم 149 لسنة 2019 بشأن تنظيم ممارسة العمل الأهلي⁽¹⁾، والذي حل محله ودخل حيز النفاذ منذ أغسطس 2019⁽²⁾، ذلك القانون الذي جرى إعداد مسودته بناء على مشاركة مجتمعية واسعة المدى من قبل عدد كبير من الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني، وجرت بشأنه جلسات استماع متعددة الأطراف لضمان خروجه متسقاً مع الالتزامات الدستورية والدولية في هذا الصدد، وأن يأتي مرضياً للجميع. وبالتالي، ومن حيث المبدأ لم يكن هناك مجال وقت ورود المراسلة المشتركة للعمل بالقانون الذي تناولته مما يغني عن التعرض للمزاعم التي تضمنتها في شأنه.

131. وبخلاف ذلك؛ تشير الحكومة إلى أن قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الجديد قد تتضمن العديد من الأحكام التي كانت تستدعي رؤية إيجابية من قبل حملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة؛ منها توسعه في مجال أعمال أحكامه عن القانون الملغى ليشمل أي جهة تعنى بالعمل الأهلي أيما كانت طبيعتها لضمان استفادة كافة الكيانات العاملة في هذا المجال من الحقوق والضمانات المقررة قانوناً، وتوسعه في تعريف العمل الأهلي ذاته ومفهومه ليشمل مجالات أوسع مما كان يتضمنه النص في القانون الملغى⁽³⁾، كما انتهج القانون نهج الإخطار - كقاعدة عامة

(1) نصت تلك المادة على أن "يلغى قانون تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي الصادر بالقانون رقم 70 لسنة 2017، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون والقانون المرافق له"

(2) القانون رقم 149 لسنة 2019 الصادر والمنشور بتاريخ 2019/8/19 على أن يعمل به اعتباراً من 2019/8/2 بشأن إصدار قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي. الجريدة الرسمية 33 مكرر (ب)

(3) نص البند رقم (1) من المادة رقم (1) من القانون رقم 149 لسنة 2019 على أن "العمل الأهلي: كل عمل لا يهدف إلى الربح، ويمارس بغرض تنمية المجتمع"، فيما كان البند رقم (1) من المادة رقم (1) من القانون الملغى تنص على أن "العمل الأهلي: كل عمل لا يهدف إلى الربح، ويمارس بغرض تنمية المجتمع في إحدى المجالات المحددة بالنظام الأساسي لأحد الكيانات."

- في كل ما له علاقة بعمل الجمعيات وغيرها من مؤسسات العمل الأهلي في الداخل، التزامًا بالدستور⁽¹⁾، كما أباح القانون للجهات المصرح أو المرخص لها بالعمل في أنشطة معينة نقابية كانت أم مهنية أن تباشر العمل الأهلي، بشرط الخضوع لأحكام القانون وتوفيق أوضاعها وفقًا لتلك الأحكام، كما رفع القانون نسبة غير المصريين ممن لهم إقامة قانونية دائمة في مصر الذين لهم الحق في الاشتراك في عضوية الجمعيات أو مجالس إدارتها في الداخل لتبلغ 25% من عدد الأعضاء، بعد أن كانت 10% في القانون الملغى⁽²⁾، وخفض القانون من رسم قيد نظام الجمعية في السجل الخاص بالجهة الإدارية ليكون خمسة آلاف جنيه، بعد أن كان قيمته عشرة آلاف في القانون الملغى⁽³⁾، وتؤول إلى صندوق دعم مشروعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

132. كما ضيق القانون من نطاق الأنشطة التي كان يحظر على الجمعيات أن تزاولها على ضوء أحكام القانون الملغى⁽⁴⁾، وتخفف القانون من حالات صدور قرار بوقف نشاط الجمعية وجعله قرارًا مؤقتًا لا يكتسب قوة إلا بعرضه - من قبل مصدره - على المحكمة المختصة خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره لتأييده أو إلغائه⁽⁵⁾، وأوجب على قضاء مجلس الدولة الفصل في المنازعات الخاصة بالجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي - التي تدخل في اختصاصه - على وجه السرعة ودون العرض على هيئة المفوضين⁽⁶⁾

133. كما استحدث القانون تنظيم موضوعات لم تجر معالجتها من قبل كالتطوع والحقوق والواجبات المقررة لكل من المتطوع وجهات التطوع⁽⁷⁾، والمبادرات والحملات لأنشطة معينة من أنشطة العمل الأهلي، وعالج أيضًا موضوع تخصيص أماكن لإيواء الأطفال والمسنين⁽⁸⁾، وكذا حملات التبرع النقدية والعينية⁽⁹⁾.

134. ومن المظاهر الإيجابية أيضًا في القانون الجديد؛ أنه ألغى كافة العقوبات السالبة والمقيدة للحرية التي كانت قائمة في القانون الملغى، مكتفياً بالعقوبات المالية⁽¹⁰⁾، وتدرج في تلك العقوبات على حسب جسامة الجريمة من خلال المغايرة في قيمة الغرامة، كما ألغى الرقابة التي كانت مفروضة على أموال الجمعيات وغيرها من الكيانات العاملة في مجال العمل الأهلي من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب القانون السابق، وألغى الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية وكل ما كان له من صلاحيات وسلطات، كما ألغى شرط الترخيص في أحوال قيام الجمعية بالانضمام أو الانتساب أو المشاركة في ممارسة نشاط أهلي لا يتنافى مع أغراضها مع جمعية أو هيئة أو منظمة محلية داخليًا، وكذا ألغى استلزام موافقة الجهاز على ذلك، اكتفاءً بمجرد الإخطار⁽¹¹⁾، كما ألغى شرط الموافقة الكتابية المسبقة من الوزير المختص في أحوال قيام الجمعية بفتح مكاتب تابعة لها في أي من محافظات الجمهورية لمباشرة وتنفيذ أنشطتها المختلفة بخلاف مقرها الرئيسي التي كانت قائمة في القانون الملغى، واكتفى

(1) نصت الفقرة الأولى من المادة رقم (75) من الدستور على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار".

(2) المادة رقم (5) من القانون 149 لسنة 2019.

(3) البند رقم (6) من المادة رقم (8) من القانون 149 لسنة 2019 ويقابلها البند (و) من المادة رقم (8) من القانون الملغى.

(4) المادة رقم (15) من القانون 149 لسنة 2019 وتقابلها المادة رقم (14) من القانون الملغى.

(5) المادة رقم (45) من القانون 149 لسنة 2019.

(6) المادة رقم (49) من القانون 149 لسنة 2019.

(7) المادة رقم (92) من القانون 149 لسنة 2019.

(8) المادة رقم (22) من القانون 149 لسنة 2019.

(9) المادة رقم (25) من القانون 149 لسنة 2019.

(10) المادتان رقم (49، 95) من القانون رقم 149 لسنة 2019 وتقابلهما المادة رقم (87) من القانون الملغى.

(11) الفقرة الأولى من المادة رقم (19) من القانون 149 لسنة 2019، وتقابلها الفقرة الأولى من المادة رقم (19) من القانون الملغى.

القانون بمجرد الإخطار⁽¹⁾، كما ألغى شرط استقلالية مقر الجمعية الذي كان قائماً في القانون الملغى، اكتفاءً بأن يكون هذا المقر ملائماً⁽²⁾.

خامساً: قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية رقم 107 لسنة 2013:

135. تضمنت المراسلة المشتركة مزاعم مفادها أن "قانون التظاهر قد صيغ عمداً للحد من قدرة المجتمع المدني على العمل، وأن ذلك القانون استخدم لغة فضفاضة تمنح الأمن سلطة تقديرية لحظر التظاهر وتفريق التظاهرات بالقوة لأسباب ضئيلة، ومخالفة مع الدستور والتزامات مصر الدولية في مجال حقوق الإنسان."

136. أكد الدستور المصري في مادته رقم (73) على أن الاجتماع السلمي حق مكفول للمواطنين شريطة الإخطار وعدم حمل أي أسلحة⁽³⁾. وقد فصلت المحكمة الدستورية العليا ركائز هذا الحق قاضية بأن المادة المشار إليها عنيت بحق الاجتماع وما يتفرع عنه من حقوق كالحق في تنظيم الموكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، بحسبان حق الاجتماع هو الملاذ الأمثل والبيئة الأفضل لممارسة حرية التعبير، تتفاعل الآراء من خلاله، وتتلاقى الأفكار وتتصادم عبره، وتنضج المفاهيم وتصل الخبرات عن طريقه، استيلاداً لرؤى أكثر تطوراً، يساهم بها الأفراد في بناء مستقبل أكثر إشراقاً لمجتمعاتهم⁽⁴⁾.

137. وعلى الصعيد التشريعي، فقد صدر القانون رقم 107 لسنة 2013 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، وقد حدد القانون بعض الصور لممارسة الحق في الاجتماع السلمي. فعرف الاجتماع العام⁽⁵⁾، وعرف الموكب⁽⁶⁾، وعرف التظاهرة⁽⁷⁾، وتضمن القانون بعض القيود على حرية الاجتماع السلمي منها حظر الاجتماعات العامة لأي أغراض سياسية في أماكن العبادة، وحظر تسيير الموكب منها أو إليها، وحظر التظاهر فيها⁽⁸⁾، كما حظر حمل أسلحة أو أدوات تعرض الأفراد أو الممتلكات للخطر، وحظر ارتداء الأقنعة بقصد ارتكاب جريمة أثناء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة⁽⁹⁾، وحظر الإخلال بالأمن أو النظام العام أثناء الاجتماع، كما تضمن القانون الالتزام بإخطار قسم أو مركز الشرطة المختص بالاجتماع العام قبل موعده بحد أدنى بثلاثة أيام وبحد

(1) الفقرة الأولى من المادة رقم (21) من القانون 149 لسنة 2019، وتقابلها المادة رقم (21) من القانون الملغى.

(2) الفقرة الأولى من المادة رقم (3) من القانون 149 لسنة 2019، وتقابلها الفقرة الأولى من المادة رقم (3) من القانون الملغى.

(3) نصت تلك المادة على أن للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون. وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التفتت عليه.

4 المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم 160 لسنة 36 قضائية - دستورية - بتاريخ 2016/12/3، وقد جاء في هذا الحكم أيضاً "حرية التعبير، في مضمونها الحق، تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلوذون بها في الاجتماع المنظم، وحجب بذلك تبادل الآراء في دائرة أعرض، بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها البعض، ويعطل تدفق الحقائق التي تتصل باتخاذ القرار، وكذلك تشكيل روافد الشخصية الإنسانية التي لا يمكن تنميتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع، بل إن حرية القول والصحافة والعقيدة، لا يمكن ضمانها ضماناً كافياً، إلا عن طريق اجتماع تتكفل فيه الجهود للدفاع عن مصالح بذواتها، يكون صونها لازماً لإثراء ملامح من الحياة يراد تطويرها اجتماعياً أو اقتصادياً أو سياسياً، بما يكفل تنوع مظاهرها واتساع دائرتها من خلال تعدد الآراء التي تطرح على مسرحها." انظر

5 نصت المادة الثانية من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه "كل تجمع يقام في مكان أو محل عام يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص دون دعوة شخصية مسبقة لا يقل عددهم عن عشرة لمناقشة أو تبادل الآراء حول موضوع ذي طابع عام".

(6) نصت المادة الثالثة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه "كل مسيرة لأشخاص في مكان أو طريق أو ميدان عام يزيد عددهم على عشرة للتعبير سلمياً عن آراء أو أغراض غير سياسية"

(7) نصت المادة الرابعة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنها "كل تجمع لأشخاص يقام في مكان عام أو يسير في الطرق والميادين العامة يزيد عددهم على عشرة، للتعبير سلمياً عن آرائهم أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية."

(8) المادتان 5 و 20 من القانون رقم 107 لسنة 2013.

(9) المادتان 6، 20 من القانون رقم 107 لسنة 2013.

أقصى خمسة عشر يوماً. ومن ثم يمكن التقرير من حيث المبدأ بأن المنظومة التشريعية المصرية قد كفلت الحق في التجمع السلمي بوصفه من الحقوق الدستورية.

138. وعلى هذا الأساس؛ فإن الحكومة وهي تضع نصب أعينها ما تقتضيه المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتعليق العام رقم (37) الذي أصدرته لجنة حقوق الإنسان المعنية برصد تنفيذ الدول الأطراف لذلك العهد⁽¹⁾، تؤكد من حيث المبدأ على أن القانون المشار إليه قد جاء متوافقاً وما تقتضي به تلك الأعمال الدولية، وذلك على النحو التالي:

أ. أقرت المادة الأولى من القانون حق الأفراد في تنظيم الاجتماعات السلمية بشكل عام⁽²⁾، وتعد هذه المادة نتيجة للالتزام مصر بالاعتراف بالحق في التجمع السلمي واتخاذ التدابير التشريعية اللازمة ضمانته لممارسته⁽³⁾، وفيما يتعلق بمفهوم "الاجتماع" الذي تحمي المادة 21 من العهد الدولي ممارسته، فإنه يتحقق بتجمع عدداً من الأشخاص يربطهم غرض التعبير عن آراءهم سواء كان الاجتماع منعقد في مكان عام أو مكان خاص⁽⁴⁾، ونص قانون التظاهر في المادة الثانية منه على أن الاجتماع العام هو كل تجمع في مكان لمجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم على عشرة أشخاص لمناقشة أو تبادل الآراء⁽⁵⁾، وحدد القانون صور أخرى لممارسة الحق في الاجتماع وهي الموكب⁽⁶⁾، والمسيرة⁽⁷⁾، وعلى ذلك يمكن التأكيد على أن التعريفات التي وضعها قانون التظاهر لصور ممارسة الحق في الاجتماع السلمي لم تخرج عن مضمون ما نصت عليه المادة 21 من العهد الدولي، أما عن الاجتماع السلمي الخاص، فقد أكدت الفقرة الثانية من المادة 73 من دستور مصر على أنه حق مكفول⁽⁸⁾. ب. استلزم القانون إخطار السلطات الأمنية بالاجتماع قبل وقت انعقاده بمدة ما بين ثلاثة أيام على الأقل، وخمسة عشر يوماً على الأكثر⁽⁹⁾، ويجد الالتزام بالإخطار السابق للسلطات صداه في العديد من النظم القانونية المقارنة التي أقرته كالالتزام عام⁽¹⁰⁾، كما أشار له التعليق العام مؤكداً على ضرورة الالتزام به بوصفه في الأساس ضماناً

(1) لقراءة النص بالكامل، انظر:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx>

(2) نصت المادة الأولى من القانون على أن "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية والانضمام إليها، وذلك وفقاً للأحكام والضوابط المنصوص عليها في هذا القانون."

(3) المادة رقم 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة الثانية من ذات العهد الدولي والتي نصت على "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب..."

(4) انظر الفقرات رقم 13 إلى 15 من التعليق العام رقم 37

(5) نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أن "الاجتماع العام هو كل تجمع يقام في مكان أو محل عام يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص دون دعوة شخصية مسبقة لا يقل عددهم عن عشرة لمناقشة أو تبادل الآراء حول موضوع ذي طابع عام."

(6) نصت المادة الثالثة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أن "الموكب هو كل مسيرة لأشخاص في مكان أو طريق أو ميدان عام يزيد عددهم على عشرة للتعبير سلمياً عن آراء أو أغراض غير سياسية."

(7) نصت المادة الرابعة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أن "التظاهرة هي كل تجمع لأشخاص يقام في مكان عام أو يسير في الطرق والميادين العامة يزيد عددهم على عشرة، للتعبير سلمياً عن آرائهم أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية..."

(8) تنص الفقرة الثانية من المادة 73 من دستور مصر على أنه "حق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التتبع عليه."

(9) نصت المادة الثامنة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه "يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو تسيير موكب أو تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرته مكان الاجتماع العام أو مكان بدء سير الموكب أو التظاهرة، ويتم الإخطار قبل بدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بثلاثة أيام عمل على الأقل وبعد أقصى خمسة عشر يوماً...."

(10) مكتبة الكونجرس الأمريكي في صفحة باسم "الحق في الاجتماع العام: بعض الاختصاصات الأجنبية":

<https://www.loc.gov/law/help/peaceful-assembly/foreign.php>

لأمن المشاركين في الاجتماع والحفاظ على الأمن العام وضمان عدم المساس بحقوق وحريات الآخرين⁽¹⁾، وأشار التعليق إلى ضرورة ألا يتحول الالتزام بالإخطار إلى نظام استصدار تصاريح حتى لا يفتح الباب أمام تعسف السلطات في السماح لبعض الفئات بممارسة الحق في الاجتماع السلمي دون غيرهم⁽²⁾، وهو ما قرره قانون التظاهر - على ضوء التعديلات المدخلة عليه بموجب الرقابة القضائية اللاحقة التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا -⁽³⁾، حيث ألزم جهات إنفاذ القانون في حالة رغبتها في منع أو تأجيل الاجتماع بناء على ما لديهم من معلومات أن يتقدموا بطلب إلى القاضي المختص، ويفصل فيه الأخير بناء على جدوى ما تقدمه تلك الجهات من معلومات⁽⁴⁾.

ج. وعن فكرة الاجتماع العفوي والذي ينعقد بشأن أحداث حالة لا تتيح وقت كافٍ لاتخاذ إجراءات إخطار السلطات، فقد تناولها التعليق العام واقترح أن تكون استثناء من ضرورة إخطار السلطات بالاجتماع قبل انعقاده⁽⁵⁾، واتساقاً مع ذلك ومن جانبته فقد أجاز قانون التظاهر فكرة الاجتماعات العامة دون التقيد بالإخطار السابق، وألزم المحافظ المختص بتحديد مناطق كافية داخل كل مدينة تسمح بانعقاد تلك الاجتماعات فيها⁽⁶⁾.

د. أما عن سلطة قوات الأمن في تفريق الاجتماع بالقوة، فقد اشترط التعليق أن تكون هذه السلطة مقيدة بعدم مخالفة القانون الدولي، وأن يكون لها أساس في القوانين الوطنية⁷ وانطلاقاً من هذا المبدأ، واتساقاً لقانون التظاهر مع المعايير الدولية ذات الصلة فقد أباح ذلك القانون للسلطات الأمنية المختصة أن تفرق الاجتماع إذا ما خرج عن الطابع السلمي للتعبير عن الرأي، أو إذا وقعت جرائم من المشاركين في الاجتماع⁸. ويتعين الإشارة إلى أن فض الاجتماع أو تفرقه يكون بناء على أمر من القائد الميداني لقوات الأمن وهو المختص بتقدير مدى التزام الاجتماع بالطابع السلمي أو الخروج عنه، ويخضع في هذا أيضاً لإشراف القضاء⁽⁹⁾.

هـ. وأخيراً عن ضوابط ممارسة الحق في التظاهر، فمن حيث المبدأ لا يعتبر الحق في الاجتماع السلمي حقاً مطلقاً⁽¹⁰⁾، وقد أجازت المادة 21 من العهد الدولي للدول تنظيم ممارسة هذا الحق من خلال فرض قيود عليه متى كانت تلك القيود مشروعة، ضرورية في مجتمع ديمقراطي ومتناسبة مع السبب الذي فرضت من أجله مثل صيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق

(1) الفقرة رقم 80 من التعليق العام رقم 37

(2) الفقرة رقم 84 من التعليق العام رقم 37

(3) المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم 160 لسنة 36 قضائية - دستورية - بتاريخ 2016/12/3 رقم الصفحة 13،

(4) نصت المادة العاشرة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه "لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن، وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة، بناء على معلومات جدية أو دلائل، عن وجود ما يهدد الأمن والسلام التقدم بطلب إلى قاضي الأمور الوقفية بالمحكمة الابتدائية المختصة لإلغاء أو إرجاء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، ويصدر القاضي قراراً مسبباً فور تقديم الطلب إليه، على أن تبلغ به الجهة الإدارية مقدم الإخطار فور صدوره، ولذوي الشأن التظلم من القرار وفقاً للقواعد المقررة بقانون المرافعات المدنية والتجارية."

(5) الفقرتان رقم 16، 82 من التعليق العام رقم 37

(6) نصت المادة الخامسة عشر من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه "يصدر المحافظ المختص قراراً بتحديد منطقة كافية داخل المحافظة تباح فيها الاجتماعات العامة أو الموكب أو التظاهرات السلمية للتعبير السلمي فيها عن الرأي دون التقيد بالإخطار."

(7) الفقرة رقم 90 من التعليق العام رقم 37

(8) نصت الفقرة الثانية من المادة الحادية عشر من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه "وإذا صدر خلال الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أي فعل من المشاركين فيها يشكل جريمة يعاقب عليها القانون أو خروج عن الطابع السلمي للتعبير عن الرأي يكون لقوات الأمن بالزي الرسمي، وبناء على أمر من القائد الميداني المختص فض الاجتماع العام أو تفريق الموكب أو التظاهرة، والقبض على المتهمين بارتكاب الجريمة."

(9) بناء على نظرية الخطأ المرفقي وقد عرفت محكمة النقض بأنه "الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق حتى لو كان الذي قام به ما يباين أحد العاملين بالمرفق ويقوم الخطأ على أن المرفق ذاته هو الذي تسبب في الضرر". حكم محكمة النقض - مدني - الطعن رقم 2753 لسنة 58 قضائية بتاريخ 1990/5/6.

(10) الفقرة رقم 40 من التعليق العام رقم 37

الآخرين وحررياتهم⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس فقد نظم القانون عدد من الضوابط الضرورية والمتناسبة التي تفرض على ممارسة الحق في التظاهر، اتساقاً مع الأعمال الدولية المشار إليها من أكثر من زاوية، وذلك على النحو التالي:

(1) حظر قانون التظاهر عقد الاجتماعات في أماكن العبادة⁽²⁾، وبالرغم من أن الأصل هو حرية عقد الاجتماع في أي مكان، إلا أنه يجوز استثناء بعض الأماكن من هذا الأصل حسب ما أشار التعليق العام⁽³⁾، وبالتالي، لا يشكل حظر الاجتماع في دور العبادة أي خروج عما يقتضيه الحق في الاجتماع السلمي، فضلاً عن كونه يعكس من وجهه الآخر احتراماً لحق دستوري أسمى وهو الحق في ممارسة الشعائر الدينية، بوصف دور العبادة مخصصة في المقام الأول لهذا الغرض.

(2) حظر قانون التظاهر على المشاركين في الاجتماع حمل أي أسلحة أو أدوات مما تستخدم في الاعتداء على الأشخاص أو الممتلكات⁽⁴⁾، ويتمشى هذا الحظر مع الطبيعة السلمية للاجتماعات التي تحميها المادة 21 من العهد الدولي نظراً لما قد يترتب على حمل السلاح من تهديد باستخدامه أو استخدامه بالفعل. وبالرغم من أن التعليق العام قد أشار إلى أن حمل السلاح لا يخرج المظاهرة بالضرورة من إطار السلمية⁽⁵⁾، إلا أن هذه الفقرة كانت محل اعتراض من قبل العديد من الدول والمنظمات والتي اقترحت حذفها من التعليق⁽⁶⁾، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الموضع أنه وفقاً للقانون المصري فإن حمل السلاح - من غير جهات إنفاذ القانون - من حيث المبدأ لا يكون إلا بترخيص، ولأنواع محددة من الأسلحة، ومخالفة ذلك جريمة في ذاته، ومن ثم فإن حظر حمل الأسلحة وغيرها من الأدوات التي قد تستخدم في الاعتداء على الأشخاص خلال التظاهرات يأتي في إطار التناغم والتكامل التشريعي.

(3) حظر قانون التظاهر أيضاً ارتداء الأقفعة بقصد ارتكاب أعمال غير سلمية أثناء الاجتماع⁽⁷⁾، وكان التعليق العام قد أشار إلى أنه لا يصح أن يكون حظر ارتداء الأقفعة أو غيرها من الملابس مما يخفي ملامح الوجه حظراً عاماً شاملاً، بل يجب أن يكون مبرراً⁽⁸⁾، ولما كان هذا، وكان القانون لا يحظر ارتداء الأقفعة بشكل شامل أو مجرد، بل إن القانون قد اشترط في الحظر أن يكون ارتداؤها بقصد ارتكاب أي من الأعمال غير السلمية المنصوص عليها في المادة السادسة؛ فإذا لم يتحقق هذا القصد، فإن الحظر لا ينطبق، ومن ثم فإن الحظر قد جاء مبرراً وفقاً لما جاء بالتعليق العام.

(4) حظر قانون التظاهر على المشاركين في الاجتماع العام "الإخلال بالأمن العام أو تعطيل الإنتاج أو الدعوة إليه أو تعطيل مصالح المواطنين أو إيذائهم أو تعريضهم للخطر أو الحيلولة دون ممارستهم لحقوقهم

(1) الفقرات رقم 43- 53 من التعليق العام رقم 37

(2) نصت المادة الخامسة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أن " يحظر الاجتماع العام لأغراض سياسية في أماكن العبادة أو في ساحاتها أو في ملحقاتها، كما يحظر تسبير المواكب منها أو إليها أو التظاهر فيها."

(3) الفقرة رقم 64 من التعليق العام رقم 37

(4) نصت الفقرة الأولى من المادة السادسة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه " نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه " الاجتماع العام هو كل تجمع يقام في مكان أو محل عام يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص دون دعوة شخصية مسبقة لا يقل عددهم عن عشرة لمناقشة أو تبادل الآراء حول موضوع ذي طابع عام."

(5) الفقرة رقم 23 من التعليق العام رقم 37

(6) الفقرة الثانية من رد دولة ألمانيا على التعليق العام رقم 37. أنظر أيضاً تعليق أماليا جاميو عضو لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بالأمم المتحدة على التعليق.

(7) نصت الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه " كما يحظر عليهم ارتداء الأقفعة أو الأغطية لإخفاء ملامح الوجه بقصد ارتكاب أي من تلك الأفعال..."

(8) نظر الفقرة رقم 70 من التعليق العام رقم 37

وأعمالهم أو التأثير على سير العدالة أو المرافق العامة أو قطع الطرق أو المواصلات أو النقل البري أو المائي أو الجوي أو تعطيل حركة المرور أو الاعتداء على الأرواح أو الممتلكات العامة أو الخاصة أو تعريضها للخطر⁽¹⁾، ولا يعتبر هذا الحظر إلا تطبيق لما نصت عليه المادة 21 من العهد الدولي إذ أجازت فرض قيود ممارسة الحق إذا كانت بقصد صيانة "الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، وهو ما رددته أيضاً التعليق العام في فقراته من 48 إلى 53⁽²⁾، وأضاف التعليق بجواز فرض قيود لدرء أي اضطراب غير متناسب قد يترتب على انعقاد الاجتماع⁽³⁾، وبالتالي، إن ما تناوله الحظر من أفعال مادية لها مبرر وفقاً للمادة 21 من العهد الدولي والتعليق العام الشارح لها، وفوق ذلك تقدير مدى توافر حالة الإخلال بالأمن العام أو تعطيل الإنتاج أو تحقق أي فعل آخر من الأفعال التي شملها الحظر هو أمر خاضع لإشراف ورقابة القضاء، وهو ما يعد ضمانته جوهرية لممارسة الحق في الاجتماع السلمي، وهو ما أكدته أيضاً التعليق العام في فقرتيه 32 و 33⁽⁴⁾.

139. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة من إشارة إلى تعليق منسوب للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات مفاده "إن قانون التظاهر تمت صياغته بقصد إعاقة المجتمع المدني وتعطيل حقهم في التعبير عن آراءهم." ودللت المراسلة من هذا الاقتباس على غياب الجانب الحقوقي في القانون المذكور؛ فإن الحكومة المصرية تأسف أشد الأسف لأن ينزلق المقرر الخاص المعني لسلوك درب الاقتباس غير الأمين أو الدقيق والاستشهاد بذلك الاقتباس في سبيل تأييد وجهة نظر افتقرت لمقوماتها الموضوعية، حيث إنه بقراءة النص الكامل لتعليق المقرر الخاص الذي استشهد به، تبين خلوه من الاقتباس المشار إليه، حيث جاء التعليق بعنوان "مشروع قانون المنظمات غير الحكومية يهدد بإزالة المجتمع المدني، خبراء الأمم المتحدة يحذرون"⁽⁵⁾، وانصب التعليق كاملاً على مشروع قانون الجمعيات الأهلية، دون أن يتطرق إلى القانون رقم 107 لسنة 2013 أو "قانون التظاهر" كما جاء بنص المراسلة، وبالتالي، فلا تملك الحكومة في مقام الرد من بعد الإشارة إلى هذا الاقتباس غير الأمين الذي قد يتعارض ومدونة سلوك حملة الولايات، سوى أن تشير إلى أن قانون التظاهر رقم 107 لسنة 2013 المعدل، يعد قانوناً مستقلاً تماماً عن قانون تنظيم العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019.

140. وبشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزايع حول صياغة قانون التظاهر واستخدامه لعبارات فضفاضة غير منضبطة مؤداها أن تطبيقه يمنح قوات الأمن الحق في منع التظاهر إذا ما ألقى أحد المتظاهرين حجراً واحداً، وأن هذا القانون قد أورد عدد من القيود غير الضرورية أو المتناسبة؛ فنحيل في الرد على ذلك إلى ما سبق إثباته سلفاً من كون الضوابط المقررة لممارسة الحق في التظاهر بموجب القانون رقم 107 لسنة 2013 قد جاءت جميعها ضرورية ومتناسبة، تجد صداها في المواثيق الدولية ذات الصلة المشار إليها، وتتوافق مع ما يقتضيه الحق في الاجتماع السلمي دولياً، ونشير أيضاً إلى أن قد القانون برمته قد جاء متوافقاً مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات،

(1) نصت المادة السابعة من القانون رقم 107 لسنة 2013 على أنه "يحظر على المشاركين في الاجتماعات العامة أو الموكب أو التظاهرات الإخلال بالأمن أو تعطيل الإنتاج أو الدعوة إليه أو تعطيل مصالح المواطنين أو إيذائهم أو تعريضهم للخطر أو الحيلولة دون ممارستهم لحقوقهم وأعمالهم أو التأثير على سير العدالة أو المرافق العامة أو قطع الطرق أو المواصلات أو النقل البري أو المائي أو الجوي أو تعطيل حركة المرور أو الاعتداء على الأرواح أو الممتلكات العامة أو الخاصة أو تعريضها للخطر."

(2) التعليق العام رقم 37

(3) الفقرة رقم 53 من التعليق العام رقم 37

(4) التعليق العام رقم 37

وتم به تدارك غياب التنظيم التشريعي لممارسة الحق في الاجتماع السلمي الذي واجه سلطات إنفاذ القانون قبل صدوره، ومارست به الدولة سيادتها على أراضيها واختصاصها بتشريع القوانين.

141. ونضيف أن المحكمة الدستورية العليا قد بسطت رقابتها على هذا القانون لضمان اتساقه وأحكام الدستور والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان التي انضمت إليها مصر، لما لها من مرتبة خاصة (1)، وأن التظاهر على ضوء كونه حقًا دستوريًا على ما تقدم، فلا يمكن لقانون يأتي في مرتبة أدنى من الدستور - وعلى ما تواتر قضاء المحكمة الدستورية العليا - أن يضع قيودًا من شأنها أن تحول دون ممارسة هذا الحق، وإلا لكانت المحكمة قضت بعدم دستوريته، حيث تواتر قضائها على أن "وضع الدستور في المادة (92) منه قيدًا عامًا على سلطة المشرع في تنظيم الحقوق والحريات، بموجبه لا يجوز لأي قانون ينظم ممارستها أن يقيد بها يمس أصلها وجوهرها، لما يتضمنه ذلك من هدم لها، والتأثير في محتواها بما ينال منها، فلا يكون تنظيم المشرع لحق ما سليما من زاوية دستورية إلا فيما وراء هذه الحدود، فإن اقتحمها بدعوى تنظيمها انحل ذلك عدوانا عليها"(2).

142. كما تواتر قضاء المحكمة ذاتها على أن "تأثير المشرع لأفعال بذواتها حال وقوعها في مكان معين، مؤداه أن تعيين حدود هذا المكان بما ينفي التجهيل بأبعاده شرط أولى لصون الحرية الفردية التي أعلى الدستور قدرها ... وأن القيود التي تفرضها القوانين الجزائية على تلك الحرية تقتضي أن تصاغ أحكامها بما يقطع كل جدل في شأن حقيقة محتواها، ليلبغ اليقين بها"(3)، وعلى ضوء هذين المبدأين تحت الحكومة المصرية حملة الولايات أطراف المراسلة نحو توجيه كل من يرى في ذلك القانون عوارًا مما تقدم ذكره أن يبادر بسلوك السبيل الذي وسده الدستور والقانون بالطعن أمام تلك لتقول فيه كلمتها، ومن جانب آخر تدعو حملة الولايات أن يوضحوا بشكل أكثر تحديدًا أوجه عدم الأهمية وعدم التناسب في القيود التي أوردها القانون، وتحديد أي من مواد القانون هي محل ذلك الانتقاد حتى يمكن الرد على تلك المزاعم.

143. وبشأن ما أشارت إليه المراسلة من أن قانون التظاهر قد صدر بموجب قرار من رئيس الجمهورية وفي غياب من السلطة التشريعية؛ فيجدر التنويه بأن القانون المذكور قد صدر على ضوء الإعلان الدستوري الصادر في 2013/7/8(4)، على إثر مرحلة انتقالية عاشتها مصر عقب ثورة الثلاثين من يونيو تزامنت مع غياب السلطة التشريعية، وقد جاء موافقًا للاعتبارات الدستورية السارية حينها على ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية

(1) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 131 لسنة 39 قضائية - دستورية - بتاريخ 2019/4/6، وفيه "وحيث إن مؤدى ما تقدم، نشوء التزام على الدولة بتعديل قوانينها الداخلية بما يتفق وتعهداتها الدولية الناشئة عن الاتفاقية المشار إليها، وذلك إنفاذا لمقتضى أحكام المادة (93) من الدستور، التي تنص على أن ...، وما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (151) على أن...، ليضحي تراخي المشرع في تعديل النص المطعون فيه بإنفاذ مقتضى نص الاتفاقية المشار إليه... إخلالا من المشرع بالتزامه الدستوري المتقدم، بما يوقعه في حومة مخالفة أحكام الدستور..."

(2) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 44 لسنة 28 قضائية بتاريخ 2018/10/13 رقم الصفحة 12، القضية رقم 93 لسنة 26 قضائية - دستورية - بتاريخ 2020/1/4 رقم الصفحة 3، القضية رقم 54 لسنة 37 قضائية - دستورية - بتاريخ 2019/7/6 رقم الصفحة 30، القضية رقم 131 لسنة 39 قضائية - دستورية - بتاريخ 2019/4/6 رقم الصفحة 3، القضية رقم 44 لسنة 28 قضائية بتاريخ 2018/10/13 رقم الصفحة 12.

(3) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 20 لسنة 15 قضائية بتاريخ 1994/10/1 مكتب فني 6 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 358، القضية رقم 183 لسنة 29 قضائية بتاريخ 2012/11/4، القضية رقم 173 لسنة 29 قضائية بتاريخ 2015/12/5.

(4) نصت المادة 24 من الإعلان الدستوري الصادر في 2013/7/8 على أن "يتولى رئيس الجمهورية إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: 1- التشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه...."

حال مباشرتها لرقابتها على ذلك القانون⁽¹⁾، كما تم عرض ذلك القانون على مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية المنتخبة فور تكوينها ووافق عليه، كما تم تعديل ذلك القانون عام 2017 بموجب قانون صادر عن المجلس⁽²⁾.

144. وأخيراً، فقد تضمنت المراسلة ما مفاده توافر معلومات لدى حملة الولايات أطرافها تفيد قيام السلطات المصرية بشن حملات موسعة تضمنت ضبط متظاهرين من أعضاء المعارضة السياسيين، والصحفيين والمحامين. وأن عدد من ضبطوا لا يقل عن 3715 شخصاً، وأنه يتم استجوابهم والتحقيق معهم من أجل قضايا غير معترف بها وفقاً للقانون الدولي؛ ورداً على هذا الادعاء، فتفيد الحكومة أنه سبق وأن تم ضبط عدد من المتهمين في غضون سبتمبر 2019 بموجب أذن قضائية، لارتكاب بعضهم جرائم جنائية محددة، وقامت النيابة بمباشرة التحقيق معهم، وأخلت سبيل من ثبت عدم ضلوعه في ارتكاب تلك الجرائم، وفي المقابل فإن الحكومة تتهيب بحملة الولايات المشاركين في إعداد المراسلة بتقديم ما لديهم من معلومات في هذا الشأن، ليتسنى الرد عن حالة كل متهم على حدى من واقع التحقيقات التي أجريت معه وما أسفرت عنه. إلا أنه في ظل غياب الإشارة إلى أرقام قضايا أو أسماء أشخاص بعينهم قد ضبطوا أو حتى تاريخ محدد لوقائع الضبط، فإن هذا الادعاء يفتقر للمعلومات الجوهرية التي تدعمه ويتعذر علينا الرد عليه.

145. ولحين ورود تلك المعلومات فما يجب التأكيد عليه هو التفرقة وإرساء الحدود الفاصلة بين المسؤولية الجنائية الناجمة عن مخالفة أحكام قانون التظاهر رقم 107 لسنة 2013 من جانب، وبين جريمة التجمهر المؤثرة بموجب قانون التجمهر من جانب آخر؛ حيث أكدت محكمة النقض المصرية على ذلك الفارق، وقضت بأن المرسوم بقانون رقم 107 لسنة 2013 لم يُلغ القانون رقم 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر ... وأن جريمة الاشتراك في مظاهرة بدون إخطار مغايرة لجريمة التجمهر، ومعاقب على كل منهما بقانونين مختلفين، وقد نصت المادة السادسة عشر من قانون التظاهر رقم 107 لسنة 2013 بأن تطبيق أحكامه لا تحول دون تطبيق عقوبة أشد تكون منصوص عليها بقانون العقوبات أو أي قانون آخر⁽³⁾، ففي الوقت الذي يعد التظاهر حقاً في كل الأحوال، قام المشرع بتنظيمه ووضع الضوابط اللازمة لمباشرته، ورتب مسؤولية جنائية على مخالفة ذلك التنظيم، ومن ثم فلا يسأل جنائياً المشاركين في التظاهرة عن الجرائم التي يرتكبها بعضهم خلالها، إذ لا مجال لقيام المسؤولية التضامنية عن أي من الجرائم المفترضة أو التضامنية في العقاب إلا استثناء وفي الحدود التي نص عليها القانون صراحة⁽⁴⁾، وقد خلا قانون التظاهر من هذا النص، وعلى ذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن الهتافات التي تخرج بشكل عفوي أثناء التظاهرة تكون مخالفة للقانون لا يسأل عنها إلا من أطلقها فقط⁽⁵⁾.

146. وفي المقابل؛ فإن التجمهر جريمة في ذاته وليس حق، بوصفه صورة من صور الاتفاق الجنائي غير المشروع، جعل القانون من توافر أركانه أمراً تتحقق به صورة المساهمة في الجرائم التي يرتكبها أحد المتجمهرين، جاعلاً

(1) محكمة الدستورية العليا - القضية رقم 160 لسنة 36 قضائية، دستورية، وفيه أن "الأوضاع الشكلية للقانون من حيث اقتراحه وإقراره وإصداره تحكمه الوثيقة الدستورية الصادر في ظل سريانها، وكان البند الأول من المادة (24) من الإعلان الدستوري الصادر في الثامن من يوليو سنة 2013، والذي صدر القرار بالقانون المعروض في ظل سريان أحكامه، قد ناط سلطة التشريع برئيس الجمهورية المؤقت، وهي سلطة لم يقيد بها الإعلان الدستوري المشار إليه بأي قيد سوى أخذ رأي مجلس الوزراء، وهو ما التزمه القرار بالقانون المعروض على النحو الوارد في ديباجته، ومن ثم تكون سلطة التشريع المخولة لرئيس الجمهورية، أثناء سريان ذلك الإعلان الدستوري، سلطة تشريع أصلية لا استثنائية، يترخص له ممارستها...".

(2) القانون رقم 14 لسنة 2017 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 107 لسنة 2013 بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، الصادر بتاريخ 2017/4/30، على يعمل به اعتباراً من 2017/5/1.

(3) محكمة النقض، النقض الجنائي - الطعن رقم 29963 لسنة 86 قضائية بتاريخ 2017/1/4.

(4) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 10696 لسنة 85 ق، جلسة 2016/5/21.

(5) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 160 لسنة 36 ق. دستورية، جلسة 2016/12/3.

معيار المسؤولية وتحمل العقوبة هو العلم بالغرض من التجمهر واتجاه الإرادة إلى تحقيق هذا الغرض، وشرط تضامن المتجمهرين في المسؤولية عن الجرائم التي تقع تنفيذاً للغرض منه هو ثبوت علمهم بهذا الغرض، وأن تكون نية الاعتداء قد جمعتهم وظلت تصاحبهم حتى نفذوا غرضهم المذكور وأن تكون الجرائم التي ارتكبت قد وقعت نتيجة نشاط إجرامي من طبيعة واحدة، وليست جرائم استقل بها أحد المتجمهرين لحسابه دون أن يؤدي إليها السير العادي للأمر، وأن تكون قد وقعت جميعها حال التجمهر، كل ذلك باعتبار أن الأصل في الشريك أنه شريك في الجريمة وليس شريكاً مع فاعلها يستمد صفته هذه من فعل الاشتراك ذاته المؤثم قانوناً⁽¹⁾، ويتوافق ذلك مع تعليق لجنة حقوق الإنسان برصد تنفيذ الدول الأطراف للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي تضمن "ممارسة الحق في حرية التعبير تستتبع واجبات ومسئوليات خاصة. ولهذا السبب يسمح بمجالين حصريين من القيود المفروضة على الحق يتعلقان إما باحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة"⁽²⁾.

سادساً: ضمانات المحاكمة العادلة والممارسات التطبيقية لها:

147. تضمنت المراسلة المشتركة عدداً من الإشارات إلى مخالفة التشريعات المصرية التي تناولتها للالتزامات مصر الدولية المتعلقة بضمانات المحاكمة العادلة، وكفالة حقوق الإنسان في أحوال المساءلة الجنائية، وأوردت المراسلة عدداً من الممارسات التطبيقية، وعدد من المزاعم المنسوبة لجهات جمع الاستدلالات والتحقيق الابتدائي كشواهد للتدليل على ذلك؛ وفي المقابل فإن الحكومة المصرية تؤكد من حيث المبدأ على موافقة البنية التشريعية المصرية بشكل عام، والقوانين التي أشارت لها المراسلة المشتركة بشكل خاص مع التزامات مصر الدستورية والدولية في شأن العدالة الجنائية. وتحيل الحكومة إلى ما سبق وأن أوردته بتقاريرها الدورية المقدمة إلى لجنة مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، ولجنة حقوق الإنسان المعنية برصد تنفيذ الدول الأطراف للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في هذا الشأن⁽³⁾، لاسيما تقريرها الأخيرين، وكذا ردها على المراسلة المشتركة الواردة من عدد من حملة الولايات بشأن وفاة المحكوم عليه المتوفى محمد مرسى العياط، من استظهار للأحكام الدستورية والقانونية التي تؤكد كفالة تلك البنية التشريعية لضمانات المحاكمة العادلة بشكل كامل، وخضوع الممارسات التطبيقية لها لرقابة قضائية واسعة المدى من كافة جوانبها. غير أنه للأسف الشديد لا يقرأ أغلب حملة الولايات للأسف تلك التقارير أو الردود السابقة، وينطلقون في عملهم مما وردهم من انتقادات، دون التحقق من المصدر ومصادقته، وما إذا كانت له أهداف سياسية.

148. وتوجز الحكومة ذلك؛ بدءاً من عدم جواز القبض أو التفتيش أو تقييد الحرية إلا في حالتي التلبس أو صدور أمر قضائي مسبب تستلزمه ضرورة التحقيق، وأن يأتي هذا الأمر كتابة ببيانات محددة منها توقيع مصدره على ما نص عليه قانون الإجراءات الجنائية والمادة (54) من الدستور التي أوجبت فضلاً عن ذلك أن يحاط المقبوض عليه بحقوقه كتابة، وأن يبلغ بأسباب القبض، فضلاً عن حقه في الاتصال بذويه والاستعانة بمحام⁽⁴⁾، وقد استحدثت تلك

(1) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 1 لسنة 9ق. دستورية، جلسة 1989/4/29.

(2) التعليق العام رقم (34) بخصوص المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الدورة الثانية بعد المائة، يوليو 2011، فقرة رقم 21 و22.

(3) https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=EGY&Lang=AR

(4) نصت المادة (54) من الدستور على أن "الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تُس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق. ويجب أن يُبلغ فوراً كل من تقييد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابة، ويمكن من الاتصال بذويه وبمحامي فوراً، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته. ولا يبدأ التحقيق

المادة التمتع بهذا الحق خلال مرحلة جمع الاستدلالات، لتوفير مزيد من الضمانات للمشتبه بهم، وأكدت أيضاً والمادة (55) من الدستور على حق المقبوض عليه في سماع أقواله، وأن يلتزم مأمور الضبط القضائي عقب سؤاله بعرضه على جهات التحقيق سواء النيابة العامة أو قاضي التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من الضبط، لإجراء التحقيق واتخاذ قرارها في شأنه، وألا يبدأ التحقيق معه إلا بحضور محاميه، فإن لم يكن له محام، ندب له محام، كما أجاز الدستور لكل من تقييد حريته، ولغيره، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجب الإفراج عنه فوراً، وفي جميع الأحوال لا يجوز محاكمة المتهم في الجرائم التي يجوز الحبس فيها إلا بحضور محام موكل أو مُنتدب.

149. كما أكدت المادة (55) من الدستور على حق كل محتجز في المعاملة الإنسانية أثناء فترة الاحتجاز في أماكن مخصصة لائقة إنسانياً وصحياً وحظر تعذيبه وترهيبه وإكراهه وإذائه بدنياً أو معنوياً، وحقه في التزام الصمت الحق، والحق في توفير وسائل الإتاحة اللازمة للأشخاص ذوي الإعاقة من معدات وأدوات ووسائل مساعدة⁽¹⁾، وإعلاء من الدستور لقيمة الحرية والسلامة الشخصية وغيرها من الحقوق والحريات العامة، فقد اعتبر الدستور أن الاعتداء عليها جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم على ما نصت المادة رقم (99) منه⁽²⁾.

150. واتساقاً مع التعليق العام رقم (8) للجنة حقوق الإنسان المعنية برصد تنفيذ الدول الأطراف للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فقد دُخرت البنية التشريعية بما يضمن تفعيل ما قرره الدستور من صون الحرية والسلامة الشخصية؛ حيث قررت المادة (22) من قانون الإجراءات الجنائية تبعية مأمورو الضبط القضائي للنائب العام وخضوعهم لإشرافه فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم، وأجازت له أن يطلب من الجهة المختصة النظر في أمر كل من تقع منه مخالفة لواجباته، وله أن يطلب رفع الدعوى التأديبية عليه⁽³⁾، بالإضافة إلى رفع الدعوى الجنائية، وقررت المادة (34) لمأموري الضبط القضائي في أحوال التلبس بالجنائيات أو بالجنح التي يعاقب عليها بالحبس لمدة تزيد على ثلاثة أشهر، أن يأمر بالقبض على المتهم الحاضر الذي توجد دلائل كافية على اتهامه. وضماناً لسرعة عرض المتهم على سلطة التحقيق فقد ألزمت التعليمات القضائية المنظمة لعمل النيابة العامة وجود أعضاء النيابة في مقار عملهم في نوبات عمل مساوية بصفة يومية، وأخرى صباحية ومساوية في أيام العطلات الأسبوعية

معه إلا في حضور محاميه، فإن لم يكن له محام، ندب له محام، مع توفير المساعدة اللازمة لذوي الإعاقة، وفقاً للإجراءات المقررة في القانون. ولكل من تقييد حريته، ولغيره، حق التظلم أمام القضاء من ذلك الإجراء، والفصل فيه خلال أسبوع من ذلك الإجراء، وإلا وجب الإفراج عنه فوراً. وينظم القانون أحكام الحبس الاحتياطي، ومدته، وأسبابه، وحالات استحقاق التعويض الذي تلزم الدولة بأدائه عن الحبس الاحتياطي، أو عن تنفيذ عقوبة صدر حكم بات بإلغاء الحكم المنفذة بموجبه. وفي جميع الأحوال لا يجوز محاكمة المتهم في الجرائم التي يجوز الحبس فيها إلا بحضور محام موكل أو مُنتدب."

(1) نصت المادة (55) من الدستور على أن "كل من يقبض عليه، أو يحبس، أو تقييد حريته تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامته، ولا يجوز تعذيبه، ولا ترهيبه، ولا إكراهه، ولا إيذاؤه بدنياً أو معنوياً، ولا يكون حظه، أو حبسه إلا في أماكن مخصصة لذلك لائقة إنسانياً وصحياً، وتلتزم الدولة بتوفير وسائل الإتاحة للأشخاص ذوي الإعاقة. ومخالفة شيء من ذلك جريمة يعاقب مرتكبها وفقاً للقانون. وللمتهم حق الصمت. وكل قول يثبت أنه صدر من محتجز تحت وطأة شيء مما تقدم، أو التهديد بشيء منه، يهدر ولا يعول عليه."

(2) نصت تلك المادة على أن "كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وللضرر إقامة الدعوى الجنائية بالطريق المباشر، وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء، ولللمجلس القومي لحقوق الإنسان إبلاغ النيابة العامة عن أي انتهاك لهذه الحقوق، وله أن يتدخل في الدعوى المدنية منضماً إلى المضرور بناء على طلبه، وذلك كله على الوجه المبين بالقانون."

(3) نصت المادة (22) من قانون الإجراءات الجنائية على أن "يكون مأمورو الضبط القضائي تابعين للنائب العام وخاضعين لإشرافه فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم. وللنائب العام أن يطلب إلى الجهة المختصة النظر في أمر كل من تقع منه مخالفة لواجباته، أو تقصير في عمله، وله أن يطلب رفع الدعوى التأديبية عليه، وهذا كله لا يمنع من رفع الدعوى الجنائية"

والإجازات الرسمية، كما صدر الكتاب الدوري رقم 1 لسنة 2020 من السيد المستشار النائب العام بشأن تنفيذ الأحكام الجنائية على المحكوم عليهم الوافدين - الذين يتم ضبطهم خارج دائرة الاختصاص المكاني للمحكمة مصدرة الحكم - ، والذي يمكن المحكوم عليهم من الطعن على الأحكام الصادرة في حقهم بعرضهم على النيابة الواقع بدانترتها الضبط، لضمان عدم إطالة مدة احتجازهم لحين العرض على النيابة المختصة مكاناً لاتخاذ إجراءات الطعن.

151. وتضمنت المادة (139) ضرورة الإبلاغ الفوري لكل من يقبض عليه أو يحبس احتياطياً بأسباب ذلك وحق المقبوض عليه في الاتصال بمن يرى والاستعانة بمحام، ومنحت المادة (42) لأعضاء النيابة العامة ورؤساء ووكلاء المحاكم الابتدائية والاستئنافية والموجودة في دوائر اختصاصهم حق زيارة السجون للتأكد من عدم وجود محبوس بصفة غير قانونية مع الحق في الاطلاع على دفاتر السجن وأوامر القبض والحبس والاتصال بأي من المساجين لسماع شكاوهم⁽¹⁾، وأتاحت المادة (43) لكل مسجون حق التقدم بشكوى كتابة أو شفاهة لمأمور السجن ويطلب تبليغها للنسبة العامة وعلى المأمور قبولها وتبليغها في الحال بعد إثباتها⁽²⁾، كما ألزمت كل من يعلم بوجود محبوس بصفة غير قانونية أو في محل غير مخصص للحبس أن يخطر أعضاء النيابة العامة، وعليه بمجرد علمه الانتقال فوراً إلى المحل الموجود به المحبوس وأجراء التحقيق اللازم، كما نظم قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تلك الحقوق بكفالتها لذي الإعاقة سواء أكان متهماً أم مجنياً عليه أم شاهداً في جميع مراحل الضبط أو التحقيق أو المحاكمة أو التنفيذ وتوفير الحماية والمساعدة الصحية والاجتماعية والمساعدة الفنية المتخصصة عند الاقتضاء⁽³⁾.

152. كما تقوم منظومة العدالة الجنائية المصرية على العديد من الضمانات الأخرى منها استقلال السلطة القضائية الذي أكدت عليه المادة (184) من الدستور⁽⁴⁾، وعلائية جلسات المحاكم؛ الذي نصت عليه المادة (187) منه⁽⁵⁾، ترديداً لما سبق وأن أكدت عليه المادتان (18) من قانون السلطة القضائية، (268) من قانون الإجراءات الجنائية. وقررت محكمة النقض في شأنه أن "العلانية هي الأصل في المحاكمات والسرية تبطلها قانوناً"⁽⁶⁾، وعدم قابلية القضاة للعزل والذي أكدته عليه المادة (186) من الدستور⁽⁷⁾، وما تضمنه قانون الإجراءات الجنائية بالفقرة الأولى من

(1) نصت تلك المادة على أن " لكل من أعضاء النيابة العامة ورؤساء ووكلاء المحاكم الابتدائية والاستئنافية زيارة السجون العامة والمركزية الموجودة في دوائر اختصاصهم والتأكد من عدم وجود محبوس بصفة غير قانونية ولهم أن يطلعوا على دفاتر السجن وعلى أوامر القبض والحبس وأن يأخذوا صوراً منها وأن يتصلوا بأي محبوس ويسمعوا منه أي شكوى يريد أن يبيدها لهم وعلى مدير وموظفي السجون أن يقدّموا لهم كل مساعدة لحصولهم على المعلومات التي يطلبونها."

(2) نصت تلك المادة على أن " لكل مسجون الحق في أن يقدّم في أي وقت لمأمور السجن شكوى كتابةً أو شفاهة ويطلب منه تبليغها للنسبة العامة - وعلى المأمور قبولها وتبليغها في الحال بعد إثباتها في سجل يُعد لذلك في السجن."

ولكل من علم بوجود محبوس بصفة غير قانونية أو في محل غير مخصص للحبس أن يخطر أحد أعضاء النيابة العامة - وعليه بمجرد علمه أن ينتقل فوراً إلى المحل الموجود به المحبوس وأن يقوم بإجراء التحقيق وأن يأمر بالإفراج عن المحبوس بصفة غير قانونية - وعليه أن يُحرر محضراً بذلك." (3) نصت المادة رقم (35) من القانون رقم 10 لسنة 2018 على أن "يكون للشخص ذي الإعاقة سواء كان متهماً أو مجنياً عليه أو شاهداً في جميع مراحل الضبط أو التحقيق أو المحاكمة أو التنفيذ الحق في معاملة إنسانية خاصة تتناسب مع حالته واحتياجاته."

ويكون له الحق في الحماية والمساعدة الصحية والاجتماعية والمساعدة الفنية المتخصصة عند الاقتضاء، ويجب أن يكون له محام يدافع عنه في مرحلتي التحقيق والمحاكمة. ويكفل له القانون كافة وسائل الإتاحة التي تمكنه من إبداء دفاعه على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية لهذا القانون."

(4) نصت تلك المادة على أن "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل في شئون العدالة أو القضايا جريمة لا تسقط بالتقادم."

(5) نصت تلك المادة على أن فنص على أن "جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة سريتها مراعاة للنظام العام، أو الآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية"،

(6) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 257 لسنة 47 قضائية بتاريخ 19/9/1930، مكتب فني 1 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 417.

(7) نصت تلك المادة على أن "القضاة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات، ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم، وإعاراتهم، وتقاعدهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً، ولا يجوز نديهم كلياً أو جزئياً إلا للجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون، وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء والقضاة وحيدتهم، ويحول دون تعارض المصالح. ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم."

المادة (302) والفصل الرابع من الباب الثاني من الكتاب الثاني منه من نصوص تكفل حرية القاضي في تكوين عقيدته وتضمن حياده وتجرده في قضائه وتنظم إجراءات الطعن في حياده إذا وجد من الأسباب التي حددها القانون ما ينال من هذا الحياد وإجراءات الفصل في الطعن، وحق المتهم في أن يجري استجوابه بمعرفة السلطة القضائية المختصة، وعدم جواز تحليف المتهم اليمين القانونية، وافترض أصل البراءة على ما نصت عليه المادة (96) من الدستور وأكدته الفقرة الأولى من المادة (304) من قانون الإجراءات الجنائية⁽¹⁾، وطبقه القضاء المصري في أحكام عدة وأسس عليه قاعدة مفادها أن الأحكام الجنائية تبنى على القطع والجزم، وأن أي شك يُفسر لصالح المتهم⁽²⁾، وعدم رجعية القوانين العقابية⁽³⁾، وهو المبدأ أقرته محكمة النقض في أكثر من حكم لها⁽⁴⁾، فضلاً عن عدم جواز محاكمة الشخص عن فعل واحد مرتين؛ على ما أكدت المادة (455) من قانون الإجراءات الجنائية⁽⁵⁾، واستقر عليه القضاء⁽⁶⁾.

153. ورداً على ما تضمنته المراسلة المشتركة بشأن اتساع السلطات والصلاحيات المقررة قانوناً للنياية العامة المصرية في شأن الحبس الاحتياطي، دون الخضوع لرقابة قضائية، بوصف النياية العامة "لا تعد من منظور القانون الدولي سلطة قضائية فيما يتعلق بذلك الأمر"؛ فإن الحكومة المصرية وهي تضع نصب أعينها التزاماتها الدستورية والدولية في هذا الصدد، تشير إلى أن الفقرة الثالثة من المادة رقم (9) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تنص على أن "يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جنائية، سريعاً، إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية..."، وأن التعليق العام رقم (35) الصادر من لجنة حقوق الإنسان المعنية برصد تنفيذ الدول الأطراف لذلك العهد بشأن تفسير الفقرة المذكورة قد تضمن أن تكون ممارسة سلطة إصدار قرار الحبس الاحتياطي من جانب "جهة مختصة مستقلة وموضوعية وغير متحيزة فيما يتعلق بالقضايا التي تعالجها..".

154. فوضع التعليق بذلك شروطاً ثلاثة، إذا ما توافرت في أي جهة مخولة ممارسة الوظائف القضائية، أيما كانت طبيعتها، صارت محققة للالتزام الدولي المقرر لتلك الشروط، وهي أن تكون الجهة: 1- مستقلة. 2- موضوعية. 3- غير متحيزة، دونما اعتداد بالمسمى التي تحمله تلك الجهة، وهو أمر منطقي مراعاة التباين بين النظم القضائية المختلفة في دول العالم.

155. وتؤكد الحكومة المصرية على تحقق الشروط الثلاثة المشار إليها بالنياية العامة المصرية وأعضائها، حيث أكد الدستور المصري بنص الفقرة الأولى من مادته رقم (184) على إن "السلطة القضائية مستقلة"، ونص في مادته رقم (189) على أن "النياية العامة جزء لا يتجزأ من القضاء"، وتضمن الدستور وقانون السلطة القضائية ما يكفل مساواة أعضاء النياية العامة مع القضاة في الحقوق والواجبات، والتعيين، والإعارة، والتقاعد، والمساءلة التأديبية، مخضعاً ذلك كله لمجلس القضاء الأعلى، محضناً أعضائها من العزل⁽⁷⁾، ووحد القانون القسم الذي يؤديه كلاً من

(1) حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (96) من الدستور على أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. وينظم القانون استئناف الأحكام الصادرة في الجنايات"، فيما نصت الفقرة الأولى من المادة (304) من قانون الإجراءات الجنائية على أن "إذا كانت الواقعة غير ثابتة أو كان القانون لا يعاقب عليها، تحكم المحكمة ببراءة المتهم ويفرج عنه إن كان محبوساً من أجل هذه الواقعة وحدها".

(2) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 1619 لسنة 60 قضائية بتاريخ 1998/12/23، مكتب فني 49 رقم الجزء 1، رقم الصفحة 1516.

(3) المادة رقم (95) من الدستور.

(4) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 11551 لسنة 63 قضائية بتاريخ 1999/2/28، مكتب فني 50 رقم الجزء 1، رقم الصفحة 147.

(5) المادة رقم (455) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950.

(6) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 6752 لسنة 80 قضائية بتاريخ 2012/02/12، مكتب فني 63، رقم الصفحة 205.

(7) المادتان رقم (186، 189) من الدستور، و المواد أرقام (44 و 67، 77 مكرر) من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 المعدل.

القضاة وأعضاء النيابة العامة⁽¹⁾، وأخضع تبعيتهم الفنية للنائب العام دون غيره⁽²⁾، وغير ذلك من المظاهر التي تقطع بكون النيابة العامة هي سلطة قضائية مستقلة، فضلاً عن إنه وعلى صعيد عملي فأعضاء النيابة العامة من درجة محددة يجري ندبهم في الأصل من بين القضاة⁽³⁾.

156. وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على توافر الشروط السالفة في النيابة العامة وقضت بأن 'توفير الضمانات القضائية، وأهمها الحيطة والاستقلال، يُعدّ أمراً واجباً في كل خصومة قضائية ... وهاتان الضمانتان تتوافران بلا ريب في أعضاء النيابة العامة باعتبارها جهة قضائية، أحاطها المشرع بسياج من الضمانات والحصانات على النحو الوارد بنصوص قانون السلطة القضائية ... على نحو يقطع بتوافر ضمانتي الاستقلال والحيطة لهم.'⁽⁴⁾

157. كما أكدت محكمة النقض المصرية على المبدأ ذاته من منظور حقوق الإنسان قاضية بأن 'القضاء الدستوري قد جرى على أن حيطة القضاء تعتبر عنصراً مكملاً لاستقلاله وتعتبر حقاً من حقوق الإنسان، ومبدأ أساسياً من مبادئ القانون لأنها تؤكد الثقة في القضاء، كما أن النيابة العامة وهي تباشر اختصاصاتها من خلال مباشرتها للدعوى الجنائية فإنها تتمتع أيضاً باستقلال القضاء وحيادها وأن تكون المصلحة العامة هي جوهر عملها، وأن يتم ذلك بموضوعية'⁽⁵⁾، كما أكدت المحكمة على توافر شرطي الموضوعية وعدم التحيز في النيابة العامة، بوصفها 'الخصم الشريف والأمين على الدعوى الجنائية وضمانات المتهم القانونية، والتي هي في الأساس موضع الثقة والاطمئنان'⁽⁶⁾.

158. وإضافة لما تقدم؛ ورداً على الأسانيد التي دعم بها حملة الولايات أطراف المراسلة وجهة نظرهم المنتهية إلى أن أوامر الحبس الاحتياطي الصادر من النيابة العامة المصرية لا توفي بالالتزام الدولي المشار إليه؛ فنجد أن السند الأول في ذلك هو التعليق العام رقم (35) ذاته السالف الإشارة إليه، والذي تضمن أنه 'لا يمكن اعتبار المدعي العام موظفاً مخولاً بممارسة السلطة القضائية بموجب الفقرة الثالثة'، بينما السند الثاني هو بعض التطبيقات التي أوردتها المراسلة والتي انتهت فيها لجنة حقوق الإنسان إلى عدم اعتبار 'المدعين العامين' مخولين بممارسة السلطة القضائية بموجب الفقرة المشار إليها فيما يتعلق بأوامر الحبس الاحتياطي.

159. وفي شأن السند الأول؛ فإن الحكومة المصرية فضلاً عن تأكيدها على كون التعليقات العامة بشكل عام ما هي إلا تعبير عن فهم اللجان التعاقدية للمعاهدات والمواثيق، دونما قوة إلزامية، ترى ضرورة وضوح التفرقة في هذا الصدد بين كلاً من 'النيابة العامة' و 'الادعاء العام'، تلك التفرقة التي فطن إليها التعليق العام المشار إليه، فأورد في النسخة الإنجليزية منه عبارة Public Prosecutor⁽⁷⁾، وقابلها في النسخة العربية بعبارة 'المدعي العام'⁽⁸⁾،

(1) المادة 71 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 المعدل.

(2) المادة 26 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 المعدل.

(3) المادتان رقم (45 و 57) من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 المعدل.

(4) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 163 لسنة 26 قضائية - دستورية - بتاريخ 2007/12/2.

(5) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 30639 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/4/23 مكتب فني 54 رقم الصفحة 583

(6) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 17448 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/2/4 مكتب فني 54 رقم الصفحة 271

7<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1I5979O VGGB%2bWPAXjdnG1mwFFfPYGIInfb%2f6T%2fqwtc77%2fKU9JkoeDcTWWPlpCoePGBcMsRmFtoMu58pgnm zjyiyRGkPQekcPKtaaTG>

8<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1I5979O VGGB%2bWPAXjdnG1mwFFfPYGIInfb%2f6T%2fKgVJHw%2bnchc0ZBQsAMK97HK%2bB77UpkDfbQrno5SAzS wo7Qb2edmC3d8OrEt25158>

ولم يستخدم عبارة "النائب العام"، أو "النيابة العامة"، نظرًا لكون العبارتين على مستوى الاصطلاح ليسا مترادفين، وإن ترادفا على مستوى اللغة. حيث تقوم التفرقة في الأساس على التمييز بين الطبيعة الدستورية والقانونية لكل منهما في النظم القضائية المختلفة، على ضوء مهام ثلاث قد تضطلع بها أو ببعض منها النيابة العامة في تلك النظم، وهي: 1- سلطة التحقيق. 2- سلطة الاتهام. 3- سلطة الادعاء.

160. فالنيابة العامة المصرية وفقًا لقانون الإجراءات الجنائية هي في الأصل سلطة الادعاء⁽¹⁾ أو "المدعي العام"، وعهد القانون ذاته بسلطة الاتهام لـ "غرفة الاتهام" والتي تحولت إلى "مستشار الإحالة"⁽²⁾، حتى ألغي نظام "مستشار الإحالة" وتم منح تلك السلطة للنيابة العامة أيضًا⁽³⁾، بينما كان يضطلع بسلطة التحقيق كل من قاضي ومستشار التحقيق في الأساس، إلى جانب النيابة العامة بشكل تكميلي⁽⁴⁾.

161. غير أنه ونظرًا للخصائص التي تتمتع بها النيابة العامة والتي من أهمها عدم التجزئة⁽⁵⁾، ونظرًا لكثرة عدد الدعاوى الجنائية، المرتبط بالزيادة السكانية، ورغبة في سرعة الفصل فيها ضمانًا للحق في المحاكمة العادلة، ونظرًا لما أظهره نظام قاضي التحقيق من مثالب، في مقابل التواجد الدائم لأعضاء النيابة العامة بدائرة كل قسم ومركز على مستوى الجمهورية، فقد أصبحت النيابة العامة هي المختصة بشكل رئيسي بسلطة التحقيق، مع احتفاظها بسلطتي الاتهام والادعاء، واضطلاع قضاة التحقيق المنتمين بسلطة التحقيق بشكل تكميلي. وقد توج ذلك بالنص عليه دستوريًا بالمادة رقم (189) المتقدم ذكرها، والتي نصت على أن تتولى النيابة العامة "التحقيق، وتحريك، ومباشرة الدعوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى".

162. ومن ثم، فإن أن النيابة العامة في مصر ليست محض سلطة ادعاء، ولا توصف بأنها "مدعي عام"، فهي جزء لا يتجزأ من القضاء، تضطلع بسلطات متعددة، من بينها سلطة الادعاء، إلى جانب سلطتي التحقيق والاتهام، ولها نظامًا دستوريًا وقانونيًا خاصًا يكفل لها التمتع بكلاً من الاستقلال، والموضوعية، وعدم التحيز في مباشرة السلطات التي وسدها لها الدستور والقانون. ومن ثم فإن أوامر الحبس الاحتياطي التي تصدر منها هي أوامر محققة للالتزام الدولي المشار إليه، لا يمكن أن توصف بأنها صادرة عن مدعي عام.

163. ومن جانب آخر؛ وردًا على السند الثاني، فبمتابعة التطبيقات التي أشارت إليه المراسلة المشتركة تدعيمًا للنتيجة التي توصلت إليها والتي انتهت فيها لجنة حقوق الإنسان إلى عدم اعتبار "المدعين العامين" مخولين ممارسة السلطة القضائية بموجب الفقرة المشار إليها فيما يتعلق بأوامر الحبس الاحتياطي، نجد أن أحد تلك التطبيقات Tatiana Zheludkova .V. Ukraine تعلق وقاعه بمتهم قضى في الحبس الاحتياطي أكثر من خمسين يوم من تاريخ القبض عليه، دون أن يكون قد وجه إليه اتهامًا جنائيًا⁽⁶⁾، وهو أمر غير وارد الحدوث في شأن أوامر الحبس التي تصدرها النيابة العامة المصرية، حيث لا تصدر تلك الأوامر إلا بعد استجواب المتهم في شأن الاتهام الجنائي الموجه إليه⁽⁷⁾.

(1) المادة رقم (1) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل. والمادة رقم (21) من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972.

(2) القانون رقم 107 لسنة 1962 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية منشور بتاريخ 1962/6/17. الجريدة الرسمية 136

(3) القانون رقم 170 لسنة 1981 بشأن تعديل بعض نصوص قانون الإجراءات الجنائية. منشور بتاريخ 1981/11/4 الجريدة الرسمية 44 "مكرر"

(4) المادة رقم (199) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل.

(5) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 1160 لسنة 45 قضائية بتاريخ 1928/11/29 مكتب فني 1 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 48

(6) Mrs. Tatiana Zheludkova v. Ukraine, Communication No. 726/1996, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/726/1996) 2002(

<http://hrlibrary.umn.edu/undocs/726-1996.html>

(7) المادة رقم (134) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950.

164. وفوق ذلك فلم تنفي لجنة حقوق الإنسان في ذلك التطبيق عن الادعاء العام - من حيث المبدأ وبشكل مطلق - كونه موافياً بالالتزام الدولي المشار إليه بالفقرة الثالثة من المادة رقم (9) بعاليه، ولكنها قرنت ذلك بما قدمته الدولة الطرف في ذلك التطبيق من معلومات رأت اللجنة أنها لا تثبت أن جهة الادعاء العام لديها "جهة مختصة مستقلة وموضوعية وغير متحيزة فيما يتعلق بالقضايا التي تعالجها.." ⁽¹⁾، والحال كذلك بالنسبة لتطبيق آخر أوردته أيضاً المراسلة Yevgeni Reshetnikov. V. Russian Federation ⁽²⁾، حيث أقامت اللجنة رأيها على أن الدولة الطرف لم تقدم المعلومات الكافية التي تظهر أن جهة الادعاء العام لديها موضوعية وغير منحازة حتى يمكن اعتبارها سلطة قضائية في مفهوم نص الفقرة الثالثة من المادة رقم (9) من العهد ⁽³⁾

165. وبمفهوم المخالفة؛ فإن الدولة الطرف إذا ما تمكنت من تقديم المعلومات المثبتة أن جهة الادعاء العام لديها تتوافر بها شروط الموضوعية، والاستقلال، والحيدة، وهو ما أثبتته الحكومة المصرية بعاليه، لعدت جهة الادعاء العام لديها، ومن باب أولى النيابة العامة المصرية بما تبشره من سلطتي التحقيق والادعاء بجاناب سلطة الادعاء العام، سلطة قضائية في مفهوم نص الفقرة الثالثة من المادة رقم (9) المشار إليها، موفية بذلك بالالتزام الدولي المشار إليه.

166. وعلى هذا الأساس؛ فإن الحكومة المصرية ترى أن ما أوردته المراسلة المشتركة من عبارات مؤداها أن جهة الادعاء العام لا تعتبر بحال وكقاعدة عامة سلطة قضائية وفقاً لأحكام القانون الدولي، وعرض ذلك كأمر ثابت ومسلم ومقطوع به دون استثناءات، ودون تناول للشروط المشار إليها التي إذا ما توافرت في أي جهة، سواء أكانت الادعاء العام أم غيره، عد ذلك وفاءً بالالتزام الدولي المنصوص عليه بالفقرة الثالثة من المادة رقم (9) من العهد، وسحب ذلك كله على النيابة العامة المصرية، رغم ما بين الادعاء العام والنيابة العامة من مغايرة على ما تقدم، والبناء عليه وصولاً لنزع صفة السلطة القضائية الموضوعية والمستقلة والمحايدة عن النيابة العامة المصرية، والتقرير بالنتيجة التي انتهت إليها المراسلة في هذا الصدد، هو أمر ينم عن كثير من المغالطات القانونية، وتحميل لقواعد القانون الدولي بما لم تحمله، ويفتقر لأسسه الموضوعية، بل ويبعث على الشك والارتياب في المعطيات القانونية التي تقدم من أدوات يفترض أن تلعب دوراً إيجابياً في ترسيخ أحكام القانون الدولي، وتوسيع نطاق تطبيقه.

1 8.3: ".....The State party has not provided sufficient information, showing that the procurator has the institutional objectivity and impartiality necessary to be considered an "officer authorized to exercise judicial power" within the meaning of article 9, paragraph 3 of the Covenant. The Committee therefore concludes that the State party violated the author's rights under paragraph 3 of article 9 of the Covenant". <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/726-1996.html>

2 Yevgeni Reshetnikov. V. Russian Federation, U.N. Doc. CCPR/C/95/D/1278/2004. Communication No 1278/2004. 23 March 2009. human rights committee .Ninety-fifth session. 16 March - 9 April 2009. http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2009.03.23_Reshetnikov_v_Russian_Federation.htm

3 8.2: "....The Committee notes that the State party has not provided sufficient information, showing that the prosecutor had the institutional objectivity and impartiality necessary to be considered an "officer authorized to exercise judicial power" within the meaning of article 9, paragraph 3, of the Covenant. In the circumstances, the Committee concludes that the facts as submitted reveal a violation of the author's rights under paragraph 3 of article 9 of the Covenant"

http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2009.03.23_Reshetnikov_v_Russian_Federation.htm

167. رغم ما سبق بيانه من مركز دستوري وقانوني للنيابة العامة المصرية، ففي سبيل تحقيق مزيد من الضمانات للمتهم فيما يتعلق بأمر الحبس الاحتياطي تحديداً، فقد أخضع قانون الإجراءات الجنائية أمر مد هذا الحبس لسلطة القضاء، ليس من باب فرض الرقابة على النيابة العامة، إذ أنها وكما سلف ذكره هي بذاتها رقيب على غيرها، وإنما لضمان تعدد الرؤى في الأوراق، فمنح النيابة العامة سلطة الحبس الاحتياطي لمدة (4) أيام فقط في سائر الجرائم، وخمسة عشر يوماً تجدد لمرتين بإجمالي (45) يوم في جرائم محددة وهي الجنايات المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج والداخل - عد جرائم الإرهاب - وجنايات المفرقات والعدوان على المال العام⁽¹⁾، ونظرًا لخطورة الجريمة الإرهابية وما تتميز به تحقيقات من تفاصيل تستلزم مدد طويلة، فقد منح القانون النيابة العامة سلطة مد حبس المتهمين لخمسة عشر يوماً بعد أقصى خمسة أشهر⁽²⁾ مع عدم الإخلال بحقهم في استئناف قرارات النيابة العامة الصادرة بمد حبسهم خلال تلك المدة وبعدها أمام القضاء. وفيما عدا ذلك، فليس للنيابة العامة مد الحبس الاحتياطي، ويبقى ذلك من اختصاص القاضي الجزئي⁽³⁾، ومحكمة الجناح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة⁽⁴⁾

168. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من إشارات لاتساع السلطات والصلاحيات المقررة قانوناً للنيابة العامة بشكل عام، ونيابة أمن الدول العليا تحديداً، في إصدار أوامر ضبط وأذن التفتيش، والمصادرة، والكشف عن سرية الحسابات، ومراقبة المحادثات التلفونية، والمواقع الإلكترونية، وغلق المحال، وطلبات حضور الشهود دون الخضوع في كل ذلك لرقابة قضائية؛ فإن الحكومة المصرية على ضوء ما أوردته سلفاً من بيان للطبيعة الدستورية والقانونية للنيابة العامة المصرية، وكونها جزء لا يتجزأ من القضاء⁽⁵⁾، وسردها للضمانات والحصانات المتحققة لأعضائها، ترفض بشكل قطعي ما تضمنته المراسلة المشتركة في هذا الصدد، وتراه مساساً بشؤونها الداخلية، محظور بموجب ميثاق الأمم المتحدة⁽⁶⁾، واعتداءً على سيادتها، تلك السيادة التي تخول لها الحق في تنظيم سلطاتها، ومنها سلطاتها القضائية، بما تراه يتناسب وأوضاعها الداخلية، ويوفي بالالتزامات الدستورية الملقة على عاتقها تجاه مواطنيها، والتي يأتي على رأسها كفالة الحقوق والحريات العامة.

169. ورغم ذلك؛ وتأكيداً على الرغبة الحثيثة في التعاون مع حملة الولايات، فتشير الحكومة إلى أن المصادرة وفقاً لأحكام الدستور والقانون المصري عقوبة جنائية، لا تملك النيابة العامة توقيعها، وإنما توقعها المحكمة الجنائية المختصة بموجب حكم جنائي نهائي⁽⁷⁾، كما تشير إلى أن الصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة بعاليه إنما منحت لها بوصفها "سلطة تحقيق قضائية"، وليس بوصفها سلطة اتهام أو ادعاء. دل على ذلك أن المواد التي خولتها تلك الصلاحيات تصدرت جميعها بعبار "للنيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال...."، فوردت تلك العبارة في شأن تمتعها بالصلاحيات التي يتمتع بها قاضي التحقيق ومحكمة الجناح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة⁽⁸⁾، ووردت في صلاحية مراقبة وتسجيل المحادثات والرسائل التي ترد على وسائل الاتصال السلكية

(1) المادة رقم (206 مكرر) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

(2) المادتان (143 و 206 مكرر) من قانون الإجراءات الجنائية، والمادة رقم (43) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 المعدل.

(3) المادتان رقمًا (142 و 202) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

(4) المادتان رقمًا (143 و 203) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

(5) المادة (189) من الدستور.

(6) البند رقم (7) من المادة رقم (2) من ميثاق الأمم المتحدة.

(7) المادة رقم (40) من الدستور، والمادة رقم (30) من قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937 المعدل، والمادة رقم (39) من قانون مكافحة الإرهاب

رقم 94 لسنة 2015 المعدل.

(8) المادة رقم (43) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 المعدل.

واللاسلكية، وغيرها من وسائل الاتصال الحديثة، وشبكة المعلومات الدولية⁽¹⁾، وصلاحياتها في غلق المقار والأماكن والمسكن ومحال الإيواء، ووقف المواقع الإلكترونية وحجبها أو حجب محتواها⁽²⁾، كما تباشر النيابة العامة سلطاتها فيما يتعلق بتجميد الأموال أو الأصول الأخرى، والمنع من التصرف فيها أو إدارتها، أو المنع من السفر⁽³⁾، وفي الإطلاع أو الحصول على المعلومات المتعلقة بالحسابات أو الودائع أو الأمانات أو الخزائن أو المعاملات المتعلقة بها، بوصفها "سلطة تحقيق قضائية"، والحال كذلك فيما يتعلق بصلاحياتها في سماع الشهود⁽⁴⁾.

170. وفوق ذلك فقد منح الدستور النيابة العامة بوصفها "نانبة عن المجتمع وممثلة له"⁽⁵⁾ اختصاصات أخرى تعبر عن هذا المعنى منها رفع أو تحريك الدعاوى لوقف أو مصادرة الأعمال الفنية والأدبية والفكرية أو ضد مبدعيها⁽⁶⁾، وتلقي البلاغات عن أي انتهاك للحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون⁽⁷⁾.

171. إن تخصيص المراسلة المشتركة في أكثر من موضع للحديث عن نيابة أمن الدولة العليا SSSP، وتقديمها بوصفها جهة تخضع لقواعد وإجراءات خاصة استثنائية، هو أمر بدوره مرفوض. حيث إنه ورغبة في ترسيخ مبدأ التخصص في العمل، لما له من أثر إيجابي في تعظيم الخبرة، ورفع مستوى جودة المخرجات، فقد صدرت عدة قرارات بإنشاء نيابات متخصصة تابعة لمكتب النائب العام تتولى التحقيق في فروع معينة من الجرائم، وجعل اختصاص بعضها محدد نوعياً، وشامل جغرافياً على مستوى الجمهورية، ومن تلك النيابة نيابة أمن الدولة العليا، التي تختص بالتحقيق والتصرف في بعض الجرائم ذات الطبيعة الهامة الماسة بأمن الدولة من الخارج ومن الداخل وغيرها، ويتسق ذلك مع ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة رقم (12) من قانون السلطة القضائية المقررة لجواز تخصيص القضاء⁽⁸⁾، كما سارت بعض النظم القضائية المقارنة مؤخراً على ذات الدرب⁽⁹⁾، بعد أن تبادلت الخبرات مع النيابة العامة المصرية وتلك النيابة المتخصصة. ونيابة أمن الدولة العليا وغيرها من النيابة المتخصصة لا تعد كيانات متميزة أو مستقلة عن هيكل النيابة العامة، ولا تختص بأحكام مغايرة عن الأحكام والقواعد والضوابط التي تخضع لها. فهي رغم تخصصها النوعي تبقى تابعة لمكتب النائب العام.

172. أما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم حول قواعد وشروط ومبررات الحبس الاحتياطي في التشريعات المصرية ووصفها بكونها غير منضبطة، وأنها تطبق روتينياً، وأن القانون يجيز للنيابة العامة حبس المشتبه فيهم لمدة 150 يوماً؛ فتشير الحكومة إلى أن التنظيم التشريعي لموضوع الحبس الاحتياطي قد شهد نقلة

(1) المادة رقم (46) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 المعدل.

(2) المادة رقم (49) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 المعدل.

(3) المادة رقم (47) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015، والمواد 208 مكرراً (أ) و 208 مكرراً (ب) و 208 مكرراً (ج) و 208 مكرراً (د) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل.

(4) المادة رقم (208) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل.

(5) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 11246 لسنة 84 قضائية بتاريخ 2014/12/8 مكتب فني 65 رقم الصفحة 949، الطعن رقم 43799 لسنة 77 قضائية بتاريخ 2009/1/17 مكتب فني 60 رقم الصفحة 52 الطعن رقم 31343 لسنة 77 قضائية بتاريخ 2008/2/3 مكتب فني 59 رقم الصفحة 100، الطعن رقم 13196 لسنة 76 قضائية بتاريخ 2006/5/18 مكتب فني 57 رقم الصفحة 636.

(6) المادة رقم (67) من الدستور.

(7) المادة رقم (99) من الدستور.

(8) نصت المادة رقم (12) من القانون رقم 46 لسنة 1972 بشأن السلطة القضائية على أن "يجوز تخصص القاضي بعد مضي أربع سنوات على الأقل من تعيينه في وظيفته، ويجب أن يتبع نظام التخصص بالنسبة إلى المستشارين وبالنسبة لمن يكون من القضاة قد مضى على تعيينه ثماني سنوات".

نوعية واسعة المدى بصور القانون رقم 145 لسنة 2006⁽¹⁾، والذي أعاد معالجة القواعد الحاكمة له بصورة شاملة، متضمناً الشروط التي يجب توافرها لصدور هذا الأمر بأن يصدر بعد استجواب المتهم طالما كان حاضراً، إذا كانت الواقعة جنائية أو جنحة، ومعاقب عليها بالحبس لمدة لا تقل عن سنة، وكانت الدلائل عليها كافية، كما حدد الحالات التي إذا ما توافرت جاز إصدار هذا الأمر⁽²⁾، ووضع القانون حدود قصوى لمدة الحبس الاحتياطي لا يمكن أن يتجاوزها، تتفاوت تلك المدة بحسب طبيعة الجريمة المرتكبة وجسامتها، بحيث لا تتجاوز مدته في مرحلة التحقيق الابتدائي وسائر مراحل الدعوى الجنائية ثلث الحد الأقصى للعقوبة السالبة للحرية، ولا تتجاوز 6 أشهر في الجرح 18 شهراً في الجنايات، وستين إذا كانت العقوبة هي السجن المؤبد أو الإعدام.

173. واشترط القانون صدور أمر الحبس الاحتياطي من درجة وظيفية محددة لضمان تمتع مصدره بالخبرة اللازمة لإصداره، ونظم ضوابط وإجراءات الطعن على أوامر الحبس الاحتياطي، إضافة إلى إلزام النيابة العامة بنشر أحكام البراءة والأوامر بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية الصادرة في الدعاوى الجنائية في الجرائد الرسمية على نفقة الدولة لتبرئة ساحة من سبق اتهامهم، وكفالة تعويضهم مادياً عن مدة الحبس الاحتياطي التي يكونوا قد أدوها، ووضع بدائل لهذه الأوامر لتقليل الحالات التي يصدر فيها والاستعاضة عنه بتدابير أخرى، كالإزام المتهم بعدم مبارحة مسكنه أو موطنه، أو بتقديم نفسه لمقر الشرطة في أوقات محددة، أو حظر ارتياده أماكن محددة، وقد عالج قانون مكافحة الإرهاب تدابير مشابهة تتفق وطبيعة الجريمة الإرهابية⁽³⁾، منها الإلزام بالاشتراك في دورات إعادة تأهيل.

174. ونظراً للحوادث الإرهابية الضخمة التي شهدتها البلاد والسابق التعرض لبعضها، والتي كشفت التحقيقات القضائية بشأنها عن تشعب وقائعها وتعدد المتهمين فيها وتشابك علاقاتهم داخلياً وخارجياً، فضلاً عن تنوع الأدلة والقولية والفنية وكثرتها مما يستغرق فترات طويلة أثناء مرحلتَي التحقيق الابتدائي والمحاكمة الجنائية، لضمان توفير محاكمة جنائية عادلة يتاح فيها لكافة المتهمين مناقشة وتفنيد الأدلة القائمة ضدهم، والاستماع إلى شهود النفي والإثبات - الذين وصل عددهم في إحدى القضايا إلى ما يزيد على ثمانمائة شاهد - وفي الوقت ذاته ضمان حضور المتهمين لتلك المحاكمة وعدم هروبهم حال ما أخل سبيلهم على ضوء خطورتهم الإجرامية، فكل تلك الاعتبارات صدر القانون رقم 83 لسنة 2013⁽⁴⁾ والذي أجاز لمحكمة النقض ومحكمة الإحالة - وليس للنيابة العامة - إذا كان المتهم قد سبق وأن قضي عليه بالإعدام أو بالسجن المؤبد أن تأمر بحبسه احتياطياً لمدة خمسة وأربعين يوماً قابلة للتجديد دون التقيد بالمدد المنصوص عليها، وهو ما يعرف بالحبس على ذمة المحاكمة الجنائية.

(1) القانون رقم 145 لسنة 2006 الصادر بتاريخ 2006/7/15 نشر بتاريخ 2006/7/27 يعمل به اعتباراً من 2006/7/28 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950. الجريدة الرسمية 30

(2) نصت المادة رقم (134) من قانون الإجراءات الجنائية على أن "يجوز لقاضي التحقيق، بعد استجواب المتهم أو في حالة هربه، إذا كانت الواقعة جنائية أو جنحة معاقباً عليها بالحبس لمدة لا تقل عن سنة، والدلائل عليها كافية، أن يصدر أمراً بحبس المتهم احتياطياً، وذلك إذا توافرت إحدى الحالات أو الدواعي الآتية:

أ. إذا كانت الجريمة في حالة تلبس، ويجب تنفيذ الحكم فيها فور صدوره.

ب. الخشية من هروب المتهم.

ج. خشية الإضرار بمصلحة التحقيق سواء بالتأثير على المجني عليه أو الشهود، أو بالعبث في الأدلة أو القرائن المادية، أو بإجراء اتفاقات مع باقي الجناة لتغيير الحقيقة أو طمس معالمها.

د. توقي الإخلال الجسيم بالأمن والنظام العام الذي قد يترتب على جسامته الجريمة."

(3) المادة رقم (37) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 المعدل

(4) القانون رقم 83 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013/9/23 يعمل به اعتباراً من 2013/9/24 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950. الجريدة الرسمية 38 مكرر (أ)

175. وقد كفل قانون تنظيم السجون للمحبوسين احتياطياً العديد من الحقوق والضمانات التي تراعي حقوقهم الأساسية ومراكزهم القانونية، فالزعم باحتجازهم في أماكن منفصلة عن أماكن غيرهم من المسجونين، وأجاز التصريح لهم بالإقامة في غرفة مؤثثة على نفقتهم⁽¹⁾، وقرر حقهم في ارتداء ملابسهم الخاصة دون ملابس السجناء⁽²⁾، وجلب ما يلزمهم من الغذاء من خارج السجن أو شراؤه من السجن بالثمن المحدد له⁽³⁾، وحظر تشغيلهم⁽⁴⁾، أو اتصال رجال السلطة بهم إلا بإذن كتابي من سلطة التحقيق المختصة⁽⁵⁾.

176. وأما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزايع مفادها توقف استئناف أوامر الحبس الصادرة من نيابة أمن الدولة العليا على موافقة تلك النيابة، مما يشكل تعارض في المصلحة، وحجب طريق العدالة عن المحبوسين بمنعهم من الوصول لحقهم في الإشراف القضائي؛ فذلك مردود عليه من جانبين، الأول حقيقة مفادها أن النيابة العامة ليس لها مصلحة خاصة في حبس أي متهم، بوصفها خصماً شريكاً في الدعوى الجنائية على ما تقدم، لا تستهدف إلا الحقيقة وصالح المجتمع⁽⁶⁾، ومن ثم فأمر تعارض المصالح المشار إليه غير وارد الحدوث من حيث المبدأ.

177. والثاني، أن قانون الإجراءات الجنائية قد نظم حق المتهم في استئناف أمر الحبس الصادر في حقه، والإجراءات التي تتبع في ذلك، ولم يورد القانون من بين تلك الإجراءات اشتراط موافقة النيابة العامة على ذلك الاستئناف⁽⁷⁾، حيث يتم بتقرير في قلم الكتاب⁽⁸⁾، وتضمن القانون من الإجراءات ما يوجب سرعة عرضه على المحكمة، وسرعة الفصل فيه لتوفير أكبر فرصة ممكنة قد تحقق للمتهم إخلاء السبيل، فأوجب الفصل فيه خلال 48 ساعة فقط من تاريخ التقرير به، وإلا وجب الإفراج عن المتهم⁽⁹⁾. كما أجاز القانون للمتهم التقدم باستئناف جديد كل ثلاثين يوماً إذا ما رفض سابقه. ونظم قانون مكافحة الإرهاب ذلك أيضاً، موجباً الفصل في الاستئناف خلال ثلاثة أيام، فإن لم يتم الفصل فيه وجب إخلاء سبيل المتهم⁽¹⁰⁾.

178. وفي المقابل منح القانون النيابة العامة الحق في استئناف الأمر الصادر بإخلاء سبيل المتهم خلال 24 ساعة فقط من تاريخ صدوره⁽¹¹⁾ حرصاً على سرعة إنفاذ أمر إخلاء السبيل، كما أوجب على المحكمة الفصل في استئناف النيابة خلال ثلاثة أيام من تاريخ التقرير به، فإن لم تفعل صار إخلاء سبيل المتهم وجوبياً⁽¹²⁾.

(1) المادة رقم (14) من قانون تنظيم السجون رقم 396 لسنة 1956 المعدل

(2) المادة رقم (15) من قانون تنظيم السجون رقم 396 لسنة 1956 المعدل

(3) المادة رقم (16) من قانون تنظيم السجون رقم 396 لسنة 1956 المعدل

(4) المادة رقم (24) من قانون تنظيم السجون رقم 396 لسنة 1956 المعدل

(5) المادة رقم (79) من قانون تنظيم السجون رقم 396 لسنة 1956 المعدل، والمادة رقم (140) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950

(6) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 17448 لسنة 72 قضائية بتاريخ 04-02-2003 مكتب فني 54 رقم الصفحة 271

(7) المادة رقم (164) من قانون الإجراءات الجنائية، وقد نصت تلك المادة على أن "للنيابة العامة وحدها استئناف الأمر الصادر بالإحالة إلى المحكمة الجزئية باعتبار الواقعة جنحة أو مخالفة طبقاً للمادتين 155 و156. ولها وحدها كذلك أن تستأنف الأمر الصادر في جنابة بالإفراج المؤقت عن المتهم المحبوس احتياطياً، وللمتهم أن يستأنف الأمر الصادر بحبسه احتياطياً أو بمد هذا الحبس."

(8) المادة رقم (165) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

(9) نصت المادة رقم (167) من قانون الإجراءات الجنائية على أن "..... وفي جميع الأحوال يتعين الفصل في الطعن في أوامر الحبس الاحتياطي أو مده أو الإفراج المؤقت، خلال ثمانية وأربعين ساعة من تاريخ رفع الطعن، وإلا وجب الإفراج عن المتهم. وتختص دائرة أو أكثر من دوائر المحكمة الابتدائية أو محكمة الجنايات لنظر استئناف أوامر الحبس الاحتياطي أو الإفراج المؤقت المشار إليهما في هذه المادة. وتكون القرارات الصادرة من غرفة المشورة في جميع الأحوال نهائية".

(10) المادة رقم (44) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 المعدل

(11) المادة رقم (166) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

(12) المادة رقم (168) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

179. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من مزاعم بشأن الممارسات التطبيقية المنسوبة لجهات جمع الاستدلالات وللنيابة العامة؛ فبشكل مبدئي تؤكد الحكومة على أن كل ما ورد في هذا الصدد يفتقر إلى أي أسس واقعية، واتسم بالتعميم والتجهيل، وخلا من المقومات الأساسية التي يمكن بها تتبع الوقائع المزعومة وبيان وجه الحقيقة فيها، ولا يمكن للحكومة أن تتناوله بالرد بشكل كامل إلا بتوفير المعلومات والوقائع المؤيدة لها، وتطلب الحكومة من حملة الولايات أطراف المراسلة تقديم المعلومات والبيانات التي أشاروا أنها متوافرة لديهم بما تشمله من أسماء الأشخاص الذين خضعوا لتلك الممارسات، وزمان ومكان وقوعها، حتى يمكن الرد على تلك المزاعم وفقاً لأسس موضوعية وواقعية، ولحين ذلك تبقى مزاعم لا تتوقف الحكومة أمامها، ومع ذلك فتدليلاً على الرغبة الصادقة والعميقة في التعاطي الإيجابي مع حملة الولايات فستورد الحكومة من الثوابت القانونية والتطبيقية والعملية ما يقطع بعدم صحة تلك المزاعم.

180. فبشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم حول إجراء نيابة أمن الدولة العليا لاستجواباتها بعد اختفاء المتهمين قسرياً لفترة، محتجزين بمعزل عن العالم الخارجي، وتعرضهم للتعذيب، وقيام المحققون بترغيب المتهمين للإدلاء بالاعترافات وتقديم الوعود في سبيل الحصول عليها، وعصب أعين المتهمين بعد الانتهاء من الاستجواب؛ فهي محض مزاعم لا تمت للواقع بصلة لم يقدم حملة الولايات أطراف المراسلة أي ما يؤيدها، ومردود عليها من جانبين، الأول أنها تناقض التزامات أعضاء النيابة العامة والتي من أبرزها الحيادة والنزاهة⁽¹⁾، واحترام حقوق المتهم⁽²⁾، فضلاً عن أن النيابة العامة هي المنوط بها التحقيق في وقائع التعذيب وغيره من صور التعدي الأخرى، جسدياً كان أم لفظياً، وتلتزم بسماع شهادة المتهمين في هذا الشأن، وتتخذ من الإجراءات الكفيلة بالتحقق من صحة ذلك مثل عرضهم على مصلحة الطب الشرعي لتوقيع الكشف الطبي عليهم، وسماع الشهود وتفريغ كاميرات المراقبة وغير ذلك، وهو ما تشهد به صحف التحقيقات التي تجريها النيابة العامة. بوصفها - وكما قررت محكمة النقض - "في الأساس موضع الثقة والاطمئنان إلى عدم وقوع تأثير ما على المتهم"⁽³⁾.

181. ومن جانب آخر؛ فإنه محظور على أعضاء النيابة العامة ترغيب المتهمين للإدلاء بأقوال أو اعترافات⁽⁴⁾، ومحظور عليهم أيضاً استخدام سبل أخرى من شأنها أن تؤثر على إرادة المتهمين حال استجوابهم، مثل العقاقير المخدرة⁽⁵⁾، والتنويم المغناطيسي⁽⁶⁾، وجهاز كشف الكذب⁽⁷⁾، ويرتب ارتكاب أي من ذلك بطلان الاستجواب، فضلاً عما يرتبه من مسؤولية على من قام به.

(1) تنص المادة رقم (148) من التعليمات القضائية للنيابة العامة على أن "يتعين أن يلبس عضو النيابة ثوب القاضي عند مباشرته التحقيق فيتحلى بالحيادة تحرياً للحق أينما كان سواء أدى إلى إقامة الدليل قبل المتهم أو نفى الاتهام الواقع على عاتقه"، وتنص المادة رقم (149) منها على أن "يجب أن يجرى عضو النيابة نفسه من كل تأثير يقع عليه بمناسبة الحادث الذي يقوم بتحقيقه، وأن يباشر التحقيق على أساس أنه خالي الذهن من أي علم سابق به ولا يجوز أن يستمع إلى رواية عن الواقعة في غير جلسة التحقيق أو أن يجعل لما تنتشره أو تذييعه وسائل الإعلام عن الحادث أي أثر في تصور مجرياته أو الاتجاه بالتحقيق اتجاهها معينا خدمة لهذا التصور"،

(2) تنص المادة رقم (160) منها على أن "يراعى المحقق في تعامله مع المتهم احترام كرامته وأدميته، وذلك بالابتعاد عن الأساليب والعبارات التي تتضمن امتحاناً لكرامة الإنسان، كما لا يجوز اللجوء إلى التعذيب ابتغاء الحصول على الاعتراف باقتراح الحادث الذي يجري التحقيق فيه".

(3) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 17448 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/2/4 مكتب فني 54 رقم الصفحة 271
(4) نصت المادة رقم (161) من التعليمات القضائية للنيابة العامة على أن "لا يجوز للمحقق أن يعد المتهم بشيء كتخفيف العقاب عنه أو أن يحاول الوقيعة به عن طريق الأسئلة التي توجه إليه أو بالأيهام بوقائع غير صحيحة كالزعم باعتراف منهم آخر عليه أو شهادة آخرين ضده وصولاً إلى اعترافه بارتكابه الجريمة".

(5) المادة رقم (218) من التعليمات القضائية للنيابة العامة

(6) المادة رقم (219) من التعليمات القضائية للنيابة العامة

(7) المادة رقم (220) من التعليمات القضائية للنيابة العامة

182. وفوق ذلك فأعضاء النيابة العامة ملزمين بعدم التوقف في تحقيقاتهم أمام الاعتراف حتى وإن جاء بشروطه وضوابطه، بل يجب أن عليهم بحث الأدلة الأخرى بعد اعتراف المتهم⁽¹⁾، للتأكد من صدق الاعتراف من جانب، ومن جانب آخر فالاعتراف في ذاته ومن حيث المبدأ لا يعد دليلاً قاطعاً على ارتكاب الجريمة، بل هو كغيره من عناصر الاستدلال التي تملك محكمة الموضوع كامل الحرية في تقدير صحتها وقيمتها في الإثبات، وصحة ما يدعيه المتهم من أن الاعتراف المنسوب إليه أنتزع منه بطريق الإكراه⁽²⁾

183. ومن بعد كل ذلك تأتي محكمة النقض بوصفها المحكمة الجنائية العليا في البلاد والتي تتعامل بكثير من الصرامة والارتياح مع أمر الاعتراف، فوضعت له شروط وهي أن "يكون نصاً في إقرار الجريمة، وأن يكون من الصراحة والوضوح بحيث لا يحتمل تأويلًا، ويشترط لصحته أن يكون صادراً عن إرادة حرة مميزة مختارة، ويخضع تقدير قيمة الاعتراف كدليل لإثبات لمبدأ الاقتناع القضائي"⁽³⁾، فتهدره طالما ثبت أنه كان وليد إكراه أيما كانت صورة هذا الإكراه⁽⁴⁾، مستقرة في مبادئها على أن الاعتراف الذي يعول عليه يتحتم أن يكون اختيارياً، صادراً عن إرادة حرة⁽⁵⁾، ومعتبرة إغفال المحكمة لإعمال هذا المبدأ وعدم الرد على دفاع صاحب المصلحة بشأنه مبرراً قانونياً للطعن على الحكم⁽⁶⁾. كما تبطل المحكمة الاعتراف وليد الإكراه، ولو كان التدليل الناتج عن هذا الاعتراف صادقاً ومطابقاً للأدلة الأخرى المشروعة القائمة في الدعوى، فالغلبة للشرعية الإجرائية حتى ولو أدى إعمالها لإفلات مجرم من العقاب⁽⁷⁾.

184. وعلى ما تقدم؛ تدعو الحكومة المصرية حملة الولايات إلى تقديم معلومات أكثر تفصيلاً بشأن المزاعم تتضمن بيان أسماء المتهمين الذين خضعوا لتلك الإجراءات، وزمان ومكان وقوعها، وأرقام القضايا الخاصة بهم، حتى يتسنى الرد من واقعها بشكل كامل. ولحين ذلك، ومع عدم التسليم بأي من الادعاءات التي أشارت إليها المراسلة المشتركة، ومن زاوية عملية بحتة، فلا مصلحة ترجى من اتباع النيابة العامة لتلك الأساليب المزعومة، إذ أن نتاج ذلك سيكون إهدار محكمة الموضوع ومن بعدها محكمة النقض للاعتراف المستمد من الاستجواب الذي أجرته النيابة العامة على ضوء تلك الظروف وفقاً للمبادئ القانونية السالف الإشارة إليها، وهي نتيجة من المؤكد أنها لا تهدف إليها، وهو ما يقطع بعدم صحة تلك المزاعم.

185. وإنفاذاً لأحكام اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وتماشياً مع الفقرة (13) من التعليق العام رقم (20) الصادر عن لجنة حقوق الإنسان المعنية برصد تنفيذ الدول

(1) نصت المادة رقم (217) من التعليمات القضائية للنسبة العامة على أن "إذا اعترف المتهم في التحقيق بالتهمة المسندة إليه فلا يكتفى بهذا الاعتراف بل يجب على المحقق أن يبحث عن الأدلة التي تعزز هذا الاعتراف لأن الاعتراف ليس إلا دليلاً يحتمل المناقشة كغيره من أدلة الإثبات".

(2) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 2009 لسنة 34 قضائية بتاريخ 1965/5/4 مكتب فني 16 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 430، الطعن رقم 311 لسنة 48 قضائية بتاريخ 1978/6/12 مكتب فني 29 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 619

(3) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 17448 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/2/4 مكتب فني 54 رقم الصفحة 271

(4) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 30639 لسنة 72 قضائية بجلسته 2003/4/23، والطعن رقم 18753 لسنة 65 قضائية بجلسته 1998/12/15 وفيه قضت المحكمة بإبطال الاعتراف الذي يصدر وليداً عن إكراه، وعدم التعويل على هذا الاعتراف في أحوال الإدانة ولو كان التدليل الناتج عن هذا الاعتراف صادقاً ومطابقاً للأدلة الأخرى المشروعة القائمة في الدعوى، فالغلبة للشرعية الإجرائية حتى ولو أدى إعمالها لإفلات مجرم من العقاب؛ وذلك لاعتبارات أسمى تغيها الدستور والقانون.

(5) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 23449 لسنة 71 قضائية بتاريخ 2002/2/5 مكتب فني 53 رقم الصفحة 224، والطعن رقم 30639 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/4/23 مكتب فني 54 رقم الصفحة 583

(6) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 18753 لسنة 65 قضائية بتاريخ 1998/12/15 مكتب فني 49 رقم الجزء رقم الصفحة 1456؛ الطعن رقم 30639 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/4/23 مكتب فني 54 رقم الصفحة 583؛ الطعن رقم 23449 لسنة 71 قضائية بتاريخ 2002/2/5 مكتب فني 53 رقم الصفحة 224؛ الطعن رقم 4923 لسنة 78 قضائية بتاريخ 2009/4/7 مكتب فني 60 رقم الصفحة 201

(7) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 18753 لسنة 65 قضائية بتاريخ 1998/12/15 مكتب فني 49 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 1456

الأطراف للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فقد أكدت المادة (55) من دستور 2014 أن كل قول يثبت أنه صدر من محتجز تحت وطأة التعذيب أو التهريب أو الإكراه أو الإيذاء البدني أو المعنوي أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعول عليه، وهو ما قد سبق وأن نصت عليه المادة (302) من قانون الإجراءات الجنائية، وتحيل الحكومة لما سبق وأن أوردته بتقريرها الدوري الأخير المقدم إلى لجنة مناهضة التعذيب وما تضمنته من مبادئ وضمانات دستورية وقانونية تكفل حظر التعذيب، وتضمن التحقيق في وقائعه ومحاسبة مرتكبيه.

186. وبشكل عام تؤكد الحكومة على أن التجاوزات الفردية التي قد تحدث لا تعكس بأي حال سياسة الحكومة ولا موقفها المناهض لها؛ وتأكيداً على ذلك فقد أجريت عدد من التحقيقات والمحاكمات الجنائية لأفراد الشرطة في الفترة من 2014/1/1 حتى 2019/4/10، وبياناتها الآتي: 30 واقعة ممارسة التعذيب، و66 واقعة استعمال القسوة، و215 واقعة سوء معاملة، وأسفرت التحقيقات والمحاكمات الجنائية في هذه الوقائع عن 70 إدانة، و156 حالة تم حفظها، و85 حالة مازالت متداولة، كما جرت خلال ذات الفترة عدد من المحاكمات التأديبية ضد أفراد الشرطة، سواء كانت بشأن إتيانهم لممارسات لم ترق لدرجة التعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة أو كانت محاكمات تابعة لإدانات جنائية، وبلغ إجماليها 344 محاكمة، أسفرت عن 207 إدانة تأديبية.

187. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من مزاعم بشأن استجواب نيابة أمن الدولة العليا المتهمين دون مواجهتهم بالتهمة المنسوبة إليهم، ودون إحاطتهم بحقوقهم قبل وأثناء التحقيق معهم؛ فهي أيضاً مزاعم لا تمت للواقع بصلة، وتشهد صحف التحقيق التي تجريها النيابة العامة بعدم صحة ذلك، حيث يتضمن أي تحقيق تجريه في مستهله بياناً بالاتهامات المنسوبة إلى المتهم، وسند تجريمها، وموقف المتهم منها إيجاباً وسلباً بعد سؤاله عنها، وإحاطته بصفة الجهة التي تباشر معه التحقيق، وسؤاله عن مدافعه وعن شهود النفي إن وجدوا، وقد جعلت محكمة النقض من كل ذلك ضوابط وشروط لصحة اعتراف المتهم⁽¹⁾. وتذكر الحكومة بأن الفقرة الأولى من المادة رقم (123) من قانون الإجراءات الجنائية قد ألزمت المحقق أن يثبت من شخصية المتهم، ثم يحيطه علماً بالتهمة المنسوبة إليه، ويثبت أقواله في المحضر⁽²⁾، بل أن محكمة النقض في بعض تطبيقاتها قد أوجبت على المحقق أن يحيط المتهم صراحة بصفته قبل بدء التحقيق، رغم كون القانون لم يستلزم ذلك صراحة إلا بالنسبة لمأموري الضبط القضائي على ما نصت عليه المادة رقم (24 مكرر) من قانون الإجراءات الجنائية⁽³⁾، ورتبت المحكمة البطلان حال مخالفة النيابة العامة ذلك للإجراء⁽⁴⁾.

(1) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 17448 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/2/4 مكتب فني 54 رقم الصفحة 271
(2) نصت تلك الفقرة على أن "عند حضور المتهم لأول مرة في التحقيق يجب على المحقق أن يثبت من شخصيته ثم يحيطه علماً بالتهمة المنسوبة إليه ويثبت أقواله في المحضر".

(3) نصت تلك المادة على أن "على مأموري الضبط القضائي ومروسيهم ورجال السلطة العامة أن يبرزوا ما يثبت شخصياتهم وصفاتهم عند مباشرة أي عمل أو إجراء منصوص عليه قانوناً"

(4) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 30639 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/4/23 مكتب فني 54 رقم الصفحة 583 وفيه "وإن ولم يوجب القانون أن يحيط المحقق المتهم علماً بأن النيابة العامة هي التي تباشر التحقيق، إلا أنه - في خصوص الدعوى الراهنة ونظراً لما أحاط بها من ظروف وملابسات - كان من المتعين على المحقق - في مستهل التحقيق في مقر هيئة الرقابة الإدارية وبعد فترة طويلة من ضبط المتهم الأول وبقائه بمقر الهيئة بعيداً عن حجرة التحقيق - أن يفصح للمتهم عن شخصيته ترسيخاً لمبدأ حياد النيابة العامة وبتأ للطمأنينة في نفسه حتى يشعر بأنه قد أضحى بعيداً عن كل ما قد يؤثر في إرادته، كما كان يتعين على المحقق أن يستمع إلى الأقوال التي يريد المتهم إبدائها بصرف النظر عن صدق هذه الأقوال أو مخالفتها للحقيقة فالأمر أولاً وأخيراً يخضع لتقدير النيابة العامة ومحكمة الموضوع من بعدها لهذه الأقوال، إذ أن في ذلك تأكيد على أن النيابة العامة لا تبغي سوى حماية الحقوق والحريات سواء كانت للمتهم أو للمجتمع"، وكذلك الطعن رقم 2009 لسنة 34 قضائية بتاريخ 1965/5/4 مكتب فني 16 رقم الجزء 2 رقم الصفحة 430

188. وبشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم حول إجراء نيابة أمن الدولة العليا لاستجوابات مطولة تمتد ما بين ساعتين وخمس ساعات وقد تصل إلى 18 ساعة؛ فتذكر الحكومة بأن أحكام محكمة النقض قد تواترت على إبطال الاستجواب الذي يتسم بالاستمرار لفترة طويلة وكل ما يسفر عنه من أدلة، نظرًا لكونه يؤدي إلى فقد المستجوب للقدرة على الاختيار والتركيز، وتستخلص منه المحكمة أن إرادة المتهم لدى استجوابه لم تكن إرادة حرة بريئة من كل تأثير⁽¹⁾، مؤكدة على أن إطالة مدة التحقيق مع المتهم يمثل إكراهًا إذا كان منكرًا للتهمة وتعتمد المحقق إطالة مدة التحقيق لإرهاقه بغية الحصول منه على اعتراف⁽²⁾، وبالتالي ففضلاً عن كون ما تقدم محض مزاعم لم يورد حملة الولايات ما يعضدها، فتؤكد الحكومة - مع عدم التسليم بتلك المزاعم - على أن النيابة العامة ومن زاوية عملية لن يتحقق لها طائل من وراء اتباع ذلك النهج في استجواباتها، حيث سيجرب على ذلك إبطال المحكمة للاستجواب وكل ما نتج عنه من دليل، لاسيما على ضوء إثبات ساعة افتتاح التحقيق في صدر كل محضر الاستجواب بوصفه من البيانات الجوهرية، وهي نتائج بالقطع لن تستهدفها النيابة العامة.

189. وأما بشأن ما تضمنته المراسلة المشتركة من مزاعم بشأن عدم تمكين نيابة أمن الدولة العليا المحامين من الاتصال بالمتهمين قبل بدء التحقيقات بشكل ممنهج، وعدم السماح لهم بالحضور مع المتهمين بغرفة التحقيق، والتذرع بحالة خشية ضياع الدليل كاستثناء من حضورهم مع المتهم المستجوب، ودون السؤال عن الرغبة في استدعاء محام، أو إجراء التحقيق في حضور محام منتدب من قبل النيابة يؤدي دورًا شكليًا فقط لصحة الإجراءات، رغم اعتراض المتهمين على ذلك، وما تبين لاحقًا من كون هؤلاء المحامين لم يكونوا كفاء بما يكفي لحماية مصلحة المتهمين الذين يمثلونهم، وإجراء النيابة لمناقشات شفوية مع المتهمين بشكل غير رسمي وفي غيبة المحامين، وعدم السماح لمن حضر بفرصة كافية لإعداد دفاعهم؛ فإن الحكومة المصرية من جانبها ترفض تلك المزاعم جملة وتفصيلاً، وتدعو حملة الولايات نحو تقديم أسماء المتهمين الذين خضعوا لتلك الإجراءات وأرقام القضايا الخاصة بهم حتى يتسنى الرد من واقعها بشكل كامل، وبيان أسماء المدافعين الذين حضروا التحقيقات مع المتهمين، ولتتخذ الإجراءات القانونية والقضائية اللازمة في هذا الشأن.

190. ولحينه؛ فتؤكد الحكومة على أن الحق في الدفاع والاستعانة بمحام هو حق دستوري كفلته المادتان (54 و 98) من الدستور⁽³⁾، وإن لم يكن للمتهم محام تلتزم النيابة العامة ومن بعدها المحكمة أن تندب له محامياً⁽⁴⁾، ويتفرع عن ذلك حق المتهم ومحاميه في طلب اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق إثباتاً لبراءته؛ كطلب الشهود والخبراء والمعاينات، وإبداء المرافعة الشفهية والمكتوبة، وحظرت المادتان (124 ، 125) من قانون الإجراءات الجنائية استجواب المتهم في مواد الجنايات أو مواجهته إلا بعد دعوة محاميه للحضور إن وجد، فإذا لم يكن للمتهم محام، أو لم يحضر محاميه بعد دعوته، وجب على المحقق، أن يندب له محامياً والسماح له بالاطلاع على التحقيق في اليوم السابق على الاستجواب، وحظرت الفصل بأي حال بين المتهم ومحاميه الحاضر معه أثناء التحقيق، ويبقى

(1) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 5583 لسنة 55ق، جلسة 1986/2/19، الطعن رقم 3006 لسنة 62 ق، جلسة 1994/1/23، الطعن رقم 30639 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/4/23 مكتب فني 54 رقم الصفحة 583

(2) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 30639 لسنة 72 قضائية بتاريخ 2003/4/23 مكتب فني 54 رقم الصفحة 583

(1) نصت المادة (98) من الدستور على أن "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. واستقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع. ويضمن القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء، والدفاع عن حقوقهم".

(4) نصت المادة (54) من الدستور على أن "في جميع الأحوال لا يجوز محاكمة المتهم في الجرائم التي يجوز الحبس فيها إلا بحضور محام موكل أو منتدب".

للمتهم حال حبسه احتياطياً هذا الحق ولو صدر أمر من سلطة التحقيق المختصة بعدم اتصال المتهم بغيره، حيث يبقى المدافع مستثنياً من هذا الأمر⁽¹⁾.

191. ومن زاوية تطبيقية؛ فأعضاء النيابة العامة ملزمين بالتمكين الكامل للحق في الدفاع⁽²⁾، ومن جانبها فإن محكمة النقض ستقضي بالبطلان حال الإخلال بأي حق من حقوق الدفاع كأثر مباشر لذلك الإخلال⁽³⁾، وتهدر المحكمة كافة الأدلة المترتبة عليه، كما تبطل المحكمة الاعتراف الذي يجيء من المتهم في غيبة دفاعه ولو لم يكن له محامياً، طالما تخلفت النيابة العامة عن ندب مدافعاً له⁽⁴⁾. وفي شأن الاستثناء المنصوص عليه بالمادة رقم (124) المشار إليها الخاص بجواز إجراء الاستجواب في غيبة الدفاع في حالة الخشية من ضياع الأدلة، فقد تواتر قضاء محكمة النقض على أن هذا الاستثناء لا يعد أمراً مطلقاً تقديره للنسبة العامة، وإنما تخضع في إعماله لمحكمة الموضوع التي تباشر رقابتها عليه⁽⁵⁾، فضلاً عن كونه استثناء، والمقرر بقضاء المحكمة الدستورية العليا في شأنه الاستثناءات أنها لا يجوز التوسع فيها بأي حال من الأحوال⁽⁶⁾.

192. وتجدر الإشارة إلى أن الحق في الاستعانة بمدافع لحضور الاستجواب أو المواجهة يدور وجوداً وعدماً مع علته، وهي كما قررت محكمة النقض "تطمين المتهم وصونا لحرية الدفاع عن نفسه"⁽⁷⁾، وعلى ذلك فإن كان المتهم منكراً لأي اتهام نسب إليه، فقد انتفت تلك العلة⁽⁸⁾، كما تنتفي إذا لم تتخذ سلطة التحقيق المختصة إجراء في مواجهة المتهم من شأنه أن يوجد دليل قبله، ولذا فقد خصت المادة رقم (124) من قانون الإجراءات الجنائية إجرائي "الاستجواب والمواجهة بغيره من المتهمين أو الشهود" بضرورة دعوة المدافع للحضور، والنيابة العامة بوصفها معنية بإنفاذ القانون القائم تلتزم بحضور المدافع في تلك الأحوال دون غيرها، كسؤال المتهم شفاهة عن التهمة المنسوبة إليه قبل استجوابه، ذلك السؤال الذي قد يفضي - إذا ما قدم المتهم ما يبرئه وكانت الجريمة ليست من بين الجرائم الواجبة التحقيق - إلى صرفه دونما استجواب من الأساس، وهي كلها اعتبارات يجب أن تكون موضع التقدير.

193. ومع ذلك ولضمان التمكين الكامل للحق في الدفاع، فتشير الحكومة إلى أنها تقدمت مؤخراً بمشروع قانون بتعديل أحكام قانون الإجراءات الجنائية الحالي إلى مجلس النواب، ويهدف هذا التعديل إلى إنفاذ بعض الالتزامات الدستورية المستحدثة، وتحقيق طفرة في مجال المعاملة الجنائية من خلال التوسع في حقوق الدفاع وصلاحياته أثناء مراحل جمع الاستدلالات والتحقيق الابتدائي والمحاكمة الجنائية، وتنظيم حماية الشهود والضحايا، وتنظيم التقاضي عن بعد.

(1) نصت المادة رقم (141) من قانون الإجراءات الجنائية على أن " للنيابة العامة ولقاضي التحقيق في القضايا التي يُندب لتحقيقها في كل الأحوال أن يأمر بعدم اتصال المتهم المحبوس بغيره من المسجونين وبالأ يزره أحد وذلك بدون إخلال بحق المتهم بالاتصال دائماً بالمدافع عنه بدون حضور أحد".

(2) المواد أرقام 221 و 222 و 228 من التعليمات القضائية للنيابة العامة.

(3) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 8322 لسنة 75 قضائية بتاريخ 2006/5/16، مكتب فني 57 رقم الصفحة 628.

(4) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 9651 لسنة 79 قضائية بتاريخ 2010/2/3.

(5) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 31330 لسنة 83 قضائية بتاريخ 2015/5/5، الطعن رقم 8842 لسنة 81 قضائية بتاريخ 2013/5/5، الطعن رقم 6405 لسنة 80 قضائية بتاريخ 2012/1/22، الطعن رقم 4649 لسنة 61 قضائية بتاريخ 1992/12/24 مكتب فني 43 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 1216، الطعن رقم 54 لسنة 60 قضائية بتاريخ 1991/1/15 مكتب فني 42 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 67، الطعن رقم 702 لسنة 58 قضائية بتاريخ 1988/5/12 مكتب فني 39 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 712،

(6) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 76 لسنة 29 قضائية - دستورية - بتاريخ 2007/10/1 مكتب فني 12 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 656

(7) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 5762 لسنة 82 قضائية بتاريخ 2013/12/1 مكتب فني 64 رقم الصفحة 1009

(8) محكمة النقض، النقض الجنائي، الطعن رقم 12795 لسنة 80 قضائية بتاريخ 2011/7/25

194. وأما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزايم حول عدم تضمين التشريعات المصرية ذات الصلة بضمانات إضافية لتمثيل المتهمين الأطفال أثناء التحقيق معهم؛ فتشير الحكومة إلى أن الدستور قد أحاط المعاملة الجنائية للطفل بالعديد من الضوابط العقابية والضمانات الإجرائية التي ترمي إلى تحقيق سبل محاكمة عادلة وفعالة للأطفال (1). كما نص قانون الطفل على أن يعد طفلاً كل من لم يبلغ الثامنة عشر من عمره وقت ارتكاب الجريمة (2)، اتساقاً مع الاتفاقيات الدولية الملزمة ذات الصلة. كما حظر القانون المسؤولية الجنائية تماماً للأطفال الذين لم يجاوزوا سن الثانية عشر (3)، وحظر توقيع العقوبة الجنائية على الأطفال الذين جاوزوا سن الثانية عشر، ولم يبلغوا الخامسة عشر، وأوجب اتخاذ أحد التدابير المناسبة تجاههم (4). كما حظر توقيع عقوبات الإعدام أو السجن المؤبد ولا السجن المشدد على الأطفال الذين جاوزوا سن الخامسة عشر ولم يبلغوا الثامنة عشر (5).

195. وعلى الجانب الإجرائي، فقد حظر القانون الحبس الاحتياطي للمتهم الطفل الذي لم يجاوز الخامسة عشر من عمره (6). وتفادياً لما قد يؤدي إليه الزج بالأطفال في السجون واختلاطهم مع عتاه المجرمين من أثر سلبي في عمليتي الإصلاح والردع، فقد حظر القانون اختلاط الأطفال في حبسهم أو سجنهم مع غيرهم من البالغين (7). كما نص على اختصاص محكمة الطفل اختصاصاً استثنائياً - كقاعدة عامة - بمحاكمة الأطفال جنائياً (8)، وأوجب أن يكون من بين تشكيل محكمة الطفل خبيران من المختصين في شؤون الطفل، ليبيدا رأيهما في الظروف الدافعة لارتكاب الجريمة (9). كما استثنى القانون محاكمات الطفل من القاعدة العامة لعلائية المحاكمات، كحماية اجتماعية لهم (10)، وحظر الادعاء المدني في مواجهته أمام محكمة الطفل (11). ومن جانب آخر وعلى صعيد تطبيقي فقد صدر قرار السيد المستشار النائب العام رقم (85) لسنة 2020 بإنشاء مكتب حماية الطفل بالنيابة العامة وتحديد اختصاصاته والتي تتضمن مراجعة القضايا التي يكون الطفل طرفاً فيها واتخاذ تدابير حماية الطفل في الوقائع التي يتعرض فيها للعنف أو الخطر أو الإهمال، والتفتيش على دور الرعاية ومراكز التدريب والتأهيل والمؤسسات العقابية.

196. وبالمرو سرياً على بعض النظم القانونية المقارنة، بالقدر الذي يحتمله الرد، يمكن الجزم بأن المنظومة التشريعية المصرية الخاصة بالمعاملة الجنائية للطفل قد جاءت متوازنة بشكل كبير. فبعض النظم تورد استثناءات لسن المسائلة الجنائية في حال ارتكاب جرائم خطرة مثل جرائم الإرهاب، كما هو الحال في الصين وكازخستان وماليزيا وفيتنام. وفي ألمانيا، يجوز محاكمة الأطفال الذين بلغوا السادسة عشر في قضايا إرهاب أمام محاكم أمن الدولة. وفي فرنسا، يجوز للقاضي أن يحرم الأطفال الذين بلغوا السن ذاته في تلك القضايا من أي عقوبات مخففة والتي تقرر أصلاً للأطفال (12). وفي بلجيكا، يجوز إحالتهم إلى المحاكم الجنائية الخاصة بالبالغين، ومحاكمتهم إذا بلغوا

(1) نصت الفقرة الخامسة من المادة 80 من الدستور على أن "... تلتزم الدولة بإنشاء نظام قضائي خاص بالأطفال المجني عليهم، والشهود. ولا يجوز مساءلة الطفل جنائياً أو احتجازه إلا وفقاً للقانون وللمدة المحددة فيه. وتوفر له المساعدة القانونية، ويكون احتجازه في أماكن مناسبة ومنفصلة عن أماكن احتجاز البالغين...."

(2) الفقرة الأولى من المادة 80 من الدستور، والمادة رقم 95 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(3) المادة رقم 94 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل

(4) المادة رقم 101 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(5) المادة رقم 111 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(6) المادة رقم 119 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(7) المادة 112 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(8) المادة 122 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(9) المادة رقم 121 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(10) المادة رقم 126 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(11) المادة رقم 129 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

السن ذاته عند اتهامهم في تلك القضايا وفقاً للقوانين الجنائية الخاصة بالبالغين، وتوقيع كافة العقوبات الجنائية عليهم عدا السجن المؤبد⁽¹⁾.

197. وفي المملكة المتحدة؛ لم يتضمن القانون الرئيسي للإرهاب ⁽²⁾ Terrorism Act 2000 أي استثناءات بشأن سريان أحكامه على الأطفال، ومن ثم فهو فعال قبل كل من جاوز عمره 10 سنوات. وفوق ذلك يمكن محاكمة الطفل أمام محاكم الجنايات Crown Courts في أحوال متعددة منها إذا ما ارتكب جريمة قتل، أو حيازة أو توزيع أسلحة أو ذخائر محظورة قانوناً⁽³⁾، أو إذا ما قضت المحكمة الجزئية Magistrates Court بعدم الاختصاص لكون الجريمة المتهم بها الطفل مصنفة من الجرائم الخطيرة ومن بينها جرائم الإرهاب⁽⁴⁾، أو أن يكون الطفل متهم بأحد الجرائم المعرفة بالمادة 224 من قانون العدالة الجنائية لسنة 2003، وتتضمن جرائم الإرهاب، أو أي صورة من صور المساهمة في ارتكاب تلك الجرائم أو الشروع فيها. وفي حال ما انتهت محكمة الجنايات لإدانة الطفل بارتكابه أحد الجرائم الخطيرة، يجوز أن تحكم المحكمة باحتجازه مدى الحياة إذا رأت أن خروجه يشكل خطر جسيم ضد الأفراد.⁽⁵⁾

198. وبشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم حول استجواب نيابة أمن الدولة العليا للأطفال دونما محام، ودون سؤالهم بشأن الرغبة في حضوره؛ فتحيل الحكومة إلى ما سبق إيراده بالبند بعاليه في شأن التمكين الكامل للحق في الدفاع، والتزام النيابة العامة بذلك، والأثر المترتب على الإخلال بالحق في الدفاع، وسريان كافة الضمانات المذكورة في تلك البنود على الأطفال.

199. وفوق ذلك؛ واستجابة للمواثيق الدولية ذات الصلة، فقد كفل قانون الطفل الحق في المساعدة القانونية بنص خاص، وأوجب على النيابة العامة، أو المحكمة، ندب محام للطفل المتهم بارتكاب جنحة أو جناية في مرحلتي التحقيق والمحاكمة⁽⁶⁾. وقد قرر هذا النص ضمانتين إضافيتين لتمثيل المتهمين الأطفال أثناء التحقيق معهم، الضمانة الأولى: هي ضرورة توفير الحق في الدفاع فيما يتعلق بالأطفال في مختلف إجراءات التحقيق، وليس فقط في أحوال الاستجواب أو المواجهة على نحو ما جاء بقانون الإجراءات الجنائية. أما الضمانة الثانية: فتتمثل في عدم تضمين ذلك النص الاستثناء الوارد بالمادة رقم (124) من قانون الإجراءات الجنائية، الذي أشارت إليه المراسلة المشتركة، والخاص بجواز إجراء الاستجواب في غيبة الدفاع في حالة الخشية من ضياع الأدلة، رغم أن ذلك الاستثناء لا يعد أمراً مطلقاً تقديره للنيابة العامة، وإنما تخضع في إعماله لمحكمة الموضوع التي تباشر رقابتها عليه⁽⁷⁾، إلا أنه يجوز بحال إعماله حال مباشرة التحقيق مع الطفل. وإن لم يكن للطفل مدافع وجب في كل الأحوال أن تندب له النيابة العامة أو المحكمة المختصة مدافع، وفقاً لأحكام النذب الواردة بقانون الإجراءات الجنائية.

1 http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1965040803

2 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>

3 The firearms Act 1968 Under Section 5 or 51A

4 section 24 Magistrates Court Act 1980.

5 <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/young-people-and-sentencing/types-of-sentences-for-young-people/>

(6) المادة 125 من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 المعدل.

(7) محكمة النقض، النقض الجنائي - الطعن رقم 4649 لسنة 61 قضائية بتاريخ 1992/12/24 مكتب فني 43 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 1216، الطعن رقم 54 لسنة 60 قضائية بتاريخ 1991/1/15 مكتب فني 42 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 67.

200. وبشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من إمكان احتجاز الأطفال وفقاً لأحكام قانون مكافحة الإرهاب لمدة (28) يوماً دون إخطار والديهم؛ فتحيل الحكومة لما سبق عرضه بالمحور الأول من هذا الرد فيما يتعلق بالضمانات المقررة للتحفظ السابق على توجيه الاتهامات وفقاً لقانون مكافحة الإرهاب. وتشير إلى أن من بين تلك الضمانات أحقية المتحفظ عليه الحق في الاتصال بمن يرى إبلاغه من ذويه بأمر التحفظ عليه، وله أيضاً أن يستعين بمدافع⁽¹⁾، وفضلاً عما سبق ذكره في النظم القانونية المقارنة في هذا الصدد، فنشير إلى أنه وفقاً للقانون الفرنسي على سبيل المثال، يجوز أن تمتد فترة حجز الأطفال الذين جاوزوا الثالثة عشر والمتهمين في قضايا إرهاب إلى 48 ساعة، وفي حال اشتراك بالغ مع طفل جاوز السادسة عشر في جريمة إرهاب، يجوز أن تمتد تلك المدة 96 ساعة⁽²⁾.

201. وأما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم مفادها أن النيابة العامة تتوسع في ممارسة سلطات القبض والتفتيش والحبس الاحتياطي، وتستخدم الحبس الاحتياطي كوسيلة عقابية؛ فتطلب الحكومة من حملة الولايات أطراف المراسلة إيراد وقائع محددة تستدل منها على تلك المزاعم، حتى يمكن الوقوف على حقيقتها، والرد بشكل مرضي، ولحينه تكتفي الحكومة بأن تحيل لما أوردته بهذا الرد من أن قانون الإجراءات الجنائية قد منح النيابة العامة - وفقاً للأصل - سلطة الحبس الاحتياطي لمدة أربعة أيام فقط، وأخضع أمر مد الحبس الاحتياطي للمتهمين لسلطة القضاء، ممثلاً في اختصاص القاضي الجزني⁽³⁾، ومحكمة الجناح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة⁽⁴⁾.

202. وأما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم مفادها عدم قدرة المحتجزين على استئناف أوامر الحبس الاحتياطي الصادرة ضدهم لعدم اطلاعهم على الاتهامات الموجهة إليهم؛ ففضلاً عن كون ما تقدم من زاوية نظرية بحتة هو تقرير قانوني غير صحيح، حيث إن الاطلاع على الاتهامات ليس من بين إجراءات الاستئناف من الأساس على ما تقدم، ويستطيع المتهمون استئناف أوامر حبسهم حتى في حال عدم اطلاعهم على الاتهامات، فمن زاوية عملية فتلك المزاعم مردود عليها بأن أحد شروط الحبس الاحتياطي هو أن يصدر بعد استجواب المتهم، ذلك الاستجواب الذي تلزم فيه النيابة العامة بإحاطة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه وبعقوبتها في بدايته، ومن ثم فإن المتهمين محاطين علمًا بشكل يقيني بالاتهامات الموجهة إليهم، وإلا ما أمكن حبسهم احتياطياً من الأساس.

203. ولمزيد من الضمانات فقد قضت المادة رقم (139) من قانون الإجراءات الجنائية بضرورة إبلاغ المحبوس احتياطياً بأسباب القبض عليه أو حبسه⁽⁵⁾، وتطلبت المادة رقم (136) القانون ذاته ضرورة تضمين أمر الحبس الاحتياطي على بيانات عدة جوهرية منها الجريمة المسندة إلى المتهم، والعقوبة المقررة لها، والأسباب التي بني عليها أمر الحبس، ويسري ذلك أيضاً على أمر مد الحبس⁽⁶⁾، وهو ما يثبت عدم صحة تلك الادعاءات.

204. وأما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم مفادها أن متوسط مدة الحبس الاحتياطي تبلغ 345 يوماً، وفي بعض الأحوال تبلغ 1263 يوماً، ووجود إحصائيات تفيد بندرة موافقة نيابة أمن الدولة العليا على التقرير

(1) المادة رقم (41) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015 المعدل.

2 https://www.oijj.org/sites/default/files/en_regional_report.pdf

(3) المادتان رقمًا (142 و 202) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

(4) المادتان رقمًا (143 و 203) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 المعدل

(5) نصت تلك المادة على أن "يبلغ فوراً كل من يقبض عليه أو يحبس احتياطياً بأسباب القبض عليه أو حبسه، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع والاستعانة بمحام. ويجب إعلانه على وجه السرعة بالتهمة الموجهة إليه".

(6) نصت تلك المادة على أن "يجب على قاضي التحقيق قبل أن يصدر أمراً بالحبس أن يسمع أقوال النيابة العامة ودفاع المتهم. ويجب أن يشتمل أمر الحبس، على بيان الجريمة المسندة إلى المتهم والعقوبة المقررة لها، والأسباب التي بني عليها الأمر. ويسري حكم هذه المادة على الأوامر التي تصدر بمد الحبس الاحتياطي، وفقاً لأحكام هذا القانون".

بالاستئناف على أوامر الحبس الاحتياطي، وعدم قبول نيابة أمن الدولة أي طلب استئناف امر حبس من 12 - 2018 حتى سبتمبر - 2019؛ فتكتفي الحكومة ردًا على كل ذلك بمطالبة حملة الولايات أطراف المراسلة المشتركة بتقديم البيانات والمعلومات والإحصائيات التي تم بناء عليها الخروج بتلك المزاعم، والتي يبدو من خلال تحديد الأرقام أعلاه أنها متوافرة لديهم، ولحينه تبقى الحكومة عاجزة عن تتبعها وبيان حقيقتها.

205. وأما بشأن ما أشارت إليه المراسلة المشتركة من مزاعم حول احتجاز المشتبه فيهم بمقار للأمن الوطني دون عرضهم على النيابة العامة، ورفض قبول الشرطة للبلاغات الخاصة بالاختفاء القسري، وامتناع النيابة عن التحقيق في بلاغات الاختفاء القسري، وإغفال التحقيق في تواريخ الضبط غير الحقيقية التي تحررها جهات الضبط؛ فتؤكد الحكومة على التزامها الدائم بالتصدي للاختفاء القسري ومنع وقوعه، ومحاسبة مرتكبيه إن وقع ذلك، وتحيل على ما سبق أن أوردته بتقاريرها الدورية السابق الإشارة إليها وما تضمنته من مبادئ و ضمانات دستورية وقانونية تحول دون تعريض أي شخص للاختفاء القسري تحت أي ظرف، وتضمن التحقيق في وقائع ومحاسبة مرتكبيه، وتحيل أيضًا على ما أوردته من تطبيقات قضائية لتلك المبادئ تؤكد على إعمالها واقعيًا، وتدعو الحكومة حملة الولايات نحو تقديم وقائع أكثر تفصيلًا تتضمن بيان أسماء الأشخاص الذين خضعوا للإجراءات المزعومة، وأرقام القضايا الخاصة بهم حتى يتسنى الرد من واقعها بشكل كامل.

206. وتشير الحكومة إلى أنه قد صدر قرار النائب العام رقم 2034 لسنة 2017 بإنشاء الإدارة العامة لحقوق الإنسان بمكتب النائب العام وتحديد اختصاصاتها ومن ضمنها فحص مزاعم الاختفاء القسري وصولًا إلى استجلاء مصير المزعوم باختفائهم قسريًا، وقد اتضح من التحقيقات التي أجرتها النيابة العامة أن جميع الادعاءات المتعلقة بأشخاص مفقودين لم تكن في حقيقتها حالات اختفاء قسري، وأن العديد من الحالات ثبت تعلقها بالتجنيد في جماعات إرهابية، أو بالهجرة غير الشرعية، أو تجنب وضعيات اجتماعية. كما أثبتت التحقيقات أن بعضهم محتجز بالفعل على ذمة قضايا جنائية وجاري محاكمته. وتشير الحكومة من جانب آخر إلى أن حرية التنقل مكرسة في الدستور، ومن المستحيل تتبع أماكن وجود جميع المواطنين. وقد أثنى الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي على الحكومة، في آخر تقرير قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان، لما أبدته من تعاون.

207. وتحرص الحكومة على التعاون الكامل والمستمر مع مجموعة العمل المعنية بالاختفاء القسري، حيث تقوم بالاستجابة السريعة على استفسارات المجموعة. ويتم التواصل معها على هامش دورات مجلس حقوق الإنسان كلما أمكن، كما أوفدت الحكومة وفدًا التقى مجموعة العمل في فبراير 2019 على هامش دورته رقم 117 بسراييفو. وأسفر هذا التعاون عن إسقاط (412) حالة في الفترة من 2015 حتى 2019/9/12.

سابعًا: مخالفات مدونة السلوك الواردة في المراسلة المشتركة موضوع الرد والبيان الصادر في هذا الشأن:

208. تأسف الحكومة المصرية لما ورد في المراسلة المشتركة من مغالطات، وللمسارعة بإصدار بيان في 2020/4/9 قبل تلقي رد الحكومة،⁽¹⁾ بما يمثل إخلالاً بمدونة سلوك حملة ولايات الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعتمدة بموجب قرار المجلس رقم 2/5 الصادر بتاريخ 18 يونيو 2007. وتود أن توضح هنا ما يلي:

أ. يتجاهل إصدار البيان مبدأ "تشجيع الحوار البناء" الذي تقوم عليه مدونة السلوك من أجل تحقيق هدف تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وتنص عليه صراحة المادة 13 (ب) لدى إصدار إعلانات بشأن أية دولة.

1 <https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25787&LangID=A>

ب. لما كان البيان قد استبق رد الحكومة، فإن إصداره يمثل مخالفة صريحة للمادة 13 (ج) التي تلزم حملة الولايات بأن تكون الدولة المعنية أول متلق لاستنتاجاتهم وتوصياتهم بشأنها، وإعطاء الدولة وقتاً كافياً للرد، وهو ما لم يلتزم به حملة الولايات، حيث جاءت المراسلة متخمة بشكل يستدعي رد مناسب ومتكامل مما يستغرق بالقطع وقتاً ليس بالقليل، ورغم ذلك جرت المسارعة لإصدار البيان دون تمهل للنظر في رد الحكومة على المراسلة، فضلاً عن المادة 8 (د) التي تقضى بضرورة إعطاء ممثلي الدولة المعنية الفرصة للتعليق على تقدير حامل الولاية والرد على الادعاءات ضد الدولة، والمادة 6 (ب) التي تنص على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بصورة شاملة ودون تأخير المعلومات التي تقدمها الدولة المعنية، والمادة 13 (أ) التي تنص على ضرورة أن يقترب التعبير عن وجهات نظر حملة الولايات، خاصة في التصريحات العامة بشأن ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان، بإيضاح ردود الدولة المعنية بأمانة، وهو أيضاً ما لم يحدث.

ج. خرجت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في إطار مكافحة الإرهاب ببيان في 2020/4/9 ادعت فيه عدم استجابة الحكومة المصرية لعروض المساعدة التي قُدمت إليها بهدف تعديل تشريعاتها بطريقة تحمي حقوق الإنسان بشكل أفضل من خلال المراسلة المشتركة موضوع الرد، بالرغم من أن المراسلة المشتركة ذاتها قد وردت إلى الحكومة المصرية بتاريخ 2020/2/28، بعد موافقة مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية المختصة نهائياً على مشروع القانون رقمي 14 و15 لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام قانوني تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين ومكافحة الإرهاب بجلسته رقم (34) المعقودة بتاريخ 2020/2/24. وقد أرسلت الحكومة خطاباً في 2020/4/8 إلى المقررة الخاصة قبل إصدارها ذلك البيان توضح فيه تلك الملابسات وتعلن عن الدواعي لتعديل تلك التشريعات والمتمثلة في الاستجابة لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة والتوصيات الصادرة عن في إطار المراجعة التي تخضع لها جمهورية مصر العربية من قبل FATF، إلا أن المقررة الخاصة تجاهلت للأسف خطاب الحكومة وخرجت ببيانها الصحفي المشار إليه.

د. تضمنت المراسلة ادعاءات تصف خروج أكثر من 30 مليون مصري للمطالبة بخلع الرئيس الأسبق محمد مرسي في ثورة 30 يونيو وتولي رئيس المحكمة الدستورية العليا رئاسة البلاد بأنها تولي لنظام عسكري للحكم، وهو ما يمثل إخلالاً من جانب الإجراءات الخاصة المشار إليها بالمادة 9 (أ) التي تلزمهم بتقييم مدى التزام خطابات الادعاء الواردة إليهم للتحقق من أنها ليست لها دوافع سياسية، والمادة 9 (ج) التي تملئ عليهم التحقق من أن اللغة المستخدمة ليست خارجة، فضلاً عن التحقق من أن مقدمي الادعاء ليست لديهم دوافع سياسية أو مخالفة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة وفقاً للمادة 9 (د)، وفي جميع الأحوال ما كان للإجراءات الخاصة أن تعيد في مراسلتها استخدام ذات اللغة التي لا تتسق مع مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة.

هـ. بينما أوضحت المراسلة أن الادعاءات الواردة فيها هي معلومات تم تلقيها من بعض المصادر، فقد تم إدراج ذات الادعاءات في البيان باعتبارها قناعات راسخة لدى حملة الولايات المشار إليها، وذلك قبل الوقوف على رد الحكومة، الأمر الذي يعكس موقفاً سياسياً مسبقاً تجاه مصر، بما يمثل انتهاكاً للمادة 12 (أ) التي تؤكد ضرورة ضمان ألا تؤثر الآراء السياسية الشخصية لحملة الولايات على تنفيذهم لمهامهم، وأن تقوم استنتاجاتهم وتوصياتهم على تقييم موضوعي.

209. وإذ تقدر الحكومة المصرية عروض المساعدة التي قُدمت إليها بهدف تعديل تشريعاتها بطريقة تحمي حقوق الإنسان بشكل أفضل، والتي تم التأكيد عليها في البيان، فإنها تؤكد على توازن تشريعاتها وممارستها التطبيقية لتلك التشريعات على ما سلف عرضه بشكل تفصيلي. وترى الحكومة المصرية من جانب آخر أن إخفاق بعض الإجراءات الخاصة المشار إليها في الالتزام بمدونة السلوك الحاكمة لولايتها يشكك في أهليتهم لتقييم مدى التزام الدول بالاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتؤكد الحكومة في ذات الوقت التزامها بتعزيز وحماية حقوق الإنسان لكل مواطنيها دون تمييز، وأنها بموجب الدستور مسؤولة أولاً وأخيراً أمام شعبها الواعي. والقضاء المصري المستقل، والذي تعد النيابة العامة جزءاً لا يتجزأ منه، هو القادر وحده على التحقق من صحة أي ادعاء بانتهاك حقوق الإنسان ومساءلة مرتكبيه والانتصاف للضحايا.