

بحث بعنوان:

حالة الطوارئ في الوطن العربي
وتقييد حقوق الإنسان "دراسة مقارنة"

محمود أبوصوي

تموز 2011

قائمة المحتويات

صفحة

3.....	مقدمة
4.....	المبحث الأول: ماهية حالة الطوارئ
4.....	المطلب الأول: مفهوم حالة الطوارئ
9.....	المطلب الثاني: مبررات حالة الطوارئ
10.....	المبحث الثاني: حالة الطوارئ في الوطن العربي وتأثيرها على حقوق الإنسان
10.....	المطلب الأول: أحكام حالة الطوارئ بالدرساتير العربية
10.....	الفرع الأول: الإطار القانوني لحالة الطوارئ في الوطن العربي
13.....	الفرع الثاني: القيود الموضوعية والزمانية على إعلان حالة الطوارئ في الدساتير العربية
22.....	المطلب الثاني: أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة بالوطن العربي
22.....	الفرع الأول: أثر حالة الطوارئ على حقوق الأفراد والجماعات
30.....	الفرع الثاني: آليات الرقابة على ممارسات السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ
34.....	الخاتمة

مقدمة

تحظى حقوق الإنسان باهتمام خاص واحترام في كافة المجتمعات، وقد حرصت الأسرة الدولية في كافة المواثيق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، على التأكيد على احترام حقوق الإنسان وحرياته، من خلال بلورتها في أحكام "الشرعة الدولية" ومختلف اتفاقيات وأدوات حماية حقوق الإنسان.

وتتفاوت المجتمعات في درجة مراعاتها للحقوق المدنية والسياسية في الضمانات والآليات التي توفرها لهذا الغرض، وذلك نظراً لطبيعة النظام السياسي في كل منها، ومدى ديمقراطيته، وإن تجارب العديد من بلدان العالم أظهرت أن احترام الحقوق المدنية والسياسية لا يسير بشكل مطلق، بل إن هناك بعض الاستثناءات في ظروف محددة، تؤدي إلى تقييدها بدوافع متنوعة ولفترات متفاوتة، وذلك تبعاً للظروف الداخلية للبلد المعني. فعادة ما يجري تعليق هذه الحقوق كلها أو بعضها، أو يجري فرض قيود صارمة عليها أثناء فرض حالات الطوارئ.

وعادة ما وتتطوي هذه الحالات الاستثنائية في كثير من الأحيان على إدخال سلطات استثنائية للاعتقال والاحتجاز، وإنشاء محاكم عسكرية، وتفرض قيوداً على الحق في التعبير والاجتماع والتجمع، والأسوأ من ذلك أن العديد من الدول، ومنها بعض الدول العربية، تلجأ في كثير من حالات الطوارئ إلى التعذيب وغيره من ضروب إساءة المعاملة، لاستخلاص اعترافات، كما قد تلجأ إلى الاختطاف، والإعدام بدون محاكمة، وإضافة إلى ذلك، قد يعلق الحق في اللجوء إلى وسائل القضاء المحلية، مثل الممثل أمام القضاء، الأمر الذي يترك ضحايا الاعتقال والاحتجاز التعسفي بدون حماية قانونية مع ما قد ينجم عن ذلك من آثار مدمرة.

ومن هنا نرى أن الاهتمام بدراسة حالة الطوارئ والقيود الواردة على حقوق الإنسان، ينبع من حقيقة خرق هذه الحقوق خلال حالات الطوارئ، والتي تستخدمها كثير من الدول، وخاصة بعض الدول العربية، لإنكار تطبيق المعايير الأساسية التي تحكم الحقوق المدنية والسياسية في مثل هذه الظروف.

والإشكالية القائمة بهذا الموضوع، هي مدى إمكانية إقامة التوازن ما بين الحرية والسلطة، أي بين الحقوق والحريات التي نصت الدساتير على حمايتها، وبين سلطة الحكومة واختصاصاتها في ظل حالة الطوارئ في الوطن العربي. مما يثير علامات استفهام بشأن مدى إمكانية إقامة التوازن بين اعتبارين متناقضين، يتمثل الأول في الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية، والمحافظة على الحقوق والحريات، والثاني بضرورة مواجهة الأخطار التي تهدد المصالح الحيوية للدولة، في ظل حالات الطوارئ بالوطن العربي.

فالسؤال هنا: ما مدى إمكانية إقامة التوازن بين اعتبارين متناقضين، يتمثل الأول في الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية، والمحافظة على الحقوق والحريات، والثاني في ضرورة مواجهة الأخطار التي تهدد المصالح

الحيوية للدولة، في ظل حالات الطوارئ بالوطن العربي، وهل الأصل هو الحفاظ على الحرية، أم الحفاظ على الدولة، أم الموازنة بينها في ظل حالة الطوارئ؟

ولحل هذه الإشكالية القائمة بالدراسة، وفي محاولة للإجابة على السؤال الرئيسي بهذا البحث نتساءل عدداً من التساؤلات الفرعية والتي سنحيط عليها من خلال هذا البحث، وهي:

- ما هو المقصود بحالة الطوارئ، وما هو الفرق بينها وبين المصطلحات المشابهة لها؟

- ما هي أهم المبادئ التي يجب مراعاتها في حالة الطوارئ؟

- ما هي مبررات حالة الطوارئ؟

- ما هي شروط إعلان حالة الطوارئ؟

- إلى أي مدى يمكن القول بأن السلطة تستطيع التحرر من احترام المبادئ المنصوص عليها في القوانين

والأنظمة لاسيما وأن السلطة تقوم بواجباتها حتى في هذه الظروف؟

- ما هو انعكاس مفاهيم حالة الطوارئ على الحقوق والحريات بالوطن العربي؟

وبغية تحقيق أكبر قدر من الفائدة سنقوم بالإجابة على هذه التساؤلات من خلال اعتماد المنهج الوصفي التحليلي المقارن في إعداد هذا البحث في جميع أجزائه، وذلك من خلال إجراء دراسة مقارنة ما بين كل من: حالة مصر، وفلسطين، وسوريا، في ظل حالة الطوارئ، والآثار المترتبة عليها، وذلك من خلال دراسة أحكام القانون الأساسي الفلسطيني وأحكام دساتير البلدان المشمولة ضمن هذه الدراسة، ذات الصلة بهذا الخصوص، وذلك في محاولة لتفسير هذه الأحكام، ودراسة أهم الانعكاسات والآثار المترتبة عليها على الحقوق والحريات العامة، من خلال الاستعانة بالتقارير والدراسات وكافة الأدبيات المعدة بهذا الخصوص.

وسيتم معالجة موضوع الدراسة من خلال مبحثين نخصص الأول للحديث عن ماهية حالة الطوارئ، من حيث: مفهوم حالة الطوارئ، ومبررات حالة الطوارئ.

ونخصص المبحث الثاني للحديث عن حالة الطوارئ في الوطن العربي وتأثيرها على حقوق الإنسان، من حيث أحكام حالة الطوارئ بالدساتير العربية، متناولين الحديث عن الإطار القانوني لحالة الطوارئ في الوطن العربي، والقيود الموضوعية والزمانية على إعلان حالة الطوارئ في الدساتير العربية، بالإضافة إلى الحديث عن أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة بالوطن العربي، متناولين الحديث عن أثر حالة الطوارئ على حقوق الأفراد والجماعات، و آليات الرقابة على ممارسات السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ.

المبحث الأول ماهية حالة الطوارئ

إن كثيراً من الدول ما تواجه في مرحلة ما أزمات خطيرة، مثل الحروب، والحوادث الاستثنائية الداخلية المتعلقة بالأمن العام أو الكوارث الطبيعية، وقد ترى أنه من الضروري من مثل هذه الحالات تقييد التمتع ببعض الحقوق والحريات، أو تعليق التمتع بها جميعها من أجل استعادة السلام والنظام، مما قد يُسفر عن نتائج مفاجئة بحق الأشخاص المتضررين من هذه القيود، وفي هذا المبحث سنقوم بإسقاط الضوء على ماهية "حالة الطوارئ"، من خلال مطلبين، نخصص الأول للحديث عن الحديث عن مفهوم حالة الطوارئ، والثاني للحديث عن مبررات حالة الطوارئ.

المطلب الأول مفهوم حالة الطوارئ

عند الحديث عن مفهوم حالة الطوارئ، فلا بد من الإشارة إلى أن حالة الطوارئ قد تم تعريفها على الصعيدين الدولي والوطني، وعند الحديث عن التعريف بحالة الطوارئ على الصعيد الدولي، فلا بد من الحديث عن حالة الطوارئ وفقاً للمعايير التعاقدية، وحالة الطوارئ وفقاً للمعايير الغير تعاقدية لحالة الطوارئ،¹ الأمر الذي لن نتطرق إليه في هذه الدراسة، فما يهمنا في هذا المطاف هو تعريف حالة الطوارئ على المستوى الوطني، وفقاً لما يلي:

حالة الطوارئ هي تلك الحالة الاستثنائية التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية تبرر ضرورة تسليح السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية لمواجهة ما تمثله من أخطار، ويجب التفرقة بين قانون الطوارئ وحالة الطوارئ، حيث أن قانون الطوارئ هو قانون دائم من قوانين الدولة، يبين شروط توفر حالة الطوارئ وإجراءات إعلانها والسلطات التي تخولها هذه الحالة إذا ما أعلنت، أما حالة الطوارئ فهي ظرف فعلي يتمثل في أحداث استثنائية تبرر اتخاذ إجراءات استثنائية.²

وتتضمن دساتير الدول غالباً، مواد تنص على إعلان حالة الطوارئ وتطبيق الأحكام العرفية على البلاد بموجب قوانين، والواقع أن الأحكام العرفية هي نظام قانوني تلجأ إليه الدول في ظروف استثنائية عندما تكون البلاد مهددة

¹ رزق شقير، حالات الطوارئ وضمائم احترام الحقوق المدنية والسياسية (رام الله: مؤسسة مواطن، 1997)، 12
² لجنة الدفاع عن الحريات، الحوار المتمدن، عبر الرابط التالي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=39910> تم الدخول للموقع بتاريخ 2011/6/12.

في كيانها، إما بسبب خطر الحرب أو قيام غزو خارجي أو بسبب اضطرابات داخلية تعرض النظام العام لخطر أكيد، كوقوع تمرد أو انقلاب، أو وقوع زلازل أو فيضانات، حيث تعجز الدولة ونظمها الاعتيادية عن مجابهة الحالة.³

ويتفق المشرعون ورجال القانون على أن نظام الأحكام العرفية سواء كان من النوع البسيط من أو المشدد، يُقصد منه تقوية السلطة التنفيذية، بمنحها سلطات خاصة بعضها من اختصاص السلطة التشريعية وبعضها الآخر من اختصاص السلطة القضائية، وتحريرها من بعض القيود التي وضعت لتنظيم الحالات الاعتيادية وذلك في الحد اللازم لمجابهة الحالة الاستثنائية.⁴

ومع التسليم بضرورة تقوية السلطة التنفيذية ومنحها بعض الصلاحيات الإضافية في الظروف الاستثنائية، فقد شدد العديد من فقهاء القانون على أن نظام الأحكام العرفية لا يعني تعطيل ممارسة الحريات الأساسية للمواطنين أو إلغاء حقوقهم الطبيعية، وعلى الرغم من أن هذا النظام كما يقر الجميع هو استثنائي وشاذ، إلا أنه يجب أن يمارس إلى الحد اللازم لمجابهة الحالة الطارئة فقط، وإلى الوقت الذي تزول فيه الحالة التي استدعت إعلان الأحكام العرفية، فليس الغرض من الأحكام العرفية إقامة حكم دكتاتوري في بلد يضمن دستوره ممارسة الحريات الديمقراطية، ولا ترك المواطنين تحت رحمة سلطة مطلقة غير مقيدة بالقانون، ولذلك حرصت بعض دساتير الدول على تحديد الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الأحكام العرفية، تحديداً واضحاً على سبيل الحصر، وتركت بعض الدول ذلك إلى القانون المنظم للأحكام العرفية.⁵

وعليه يمكن القول بأن حالة الطوارئ تُعبّر عن التطبيق المباشر لحالة الظروف الاستثنائية من حيث التكيف القانوني لها، ويمكن القول بأنه لا يوجد لحالة الطوارئ أو نظام الطوارئ تعريف واحد متفق عليه من الجميع، فمن الفقهاء من يعرف حالة الطوارئ بأنها: "نظام استثنائي شرطي مبرر بفكرة الخطر المحيط بالكيان الوطني"، أو "تدبير قانوني مخصص لحماية كل أو بعض أجزاء البلاد ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح"، أو "الحالة التي بواسطتها تنتقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية".

ويتوسع بعض الفقهاء في تعريف حالة الطوارئ فيعتبر أنها: "نظام استثنائي مبرر بفكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني، يسوغ اتخاذ تدبير أو تدابير قانونية مخصصة لحماية البلاد ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، يمكن التوصل إلى إقامته بنقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية".

³ سليمان صويص، انعكاس مفاهيم قوانين الطوارئ والأحكام العرفية على القوانين العادية" مثال الأردن"، محمود شريف بسيوني وآخرون، حقوق الإنسان، المجلد الثالث، دراسات تطبيقية عن العالم العربي، دار العلم للملايين، 1989، 367.

⁴ المرجع السابق، 367.

⁵ المرجع السابق، 367.

في حين يعرفها البعض الآخر بأنها: "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه، إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الإدارة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته".⁶

يتضح لنا من خلال ما سبق، ومما أجملناه في التعريفات السابقة، بان مضمون نظام حالة الطوارئ هو ذو طبيعة استثنائية يتمثل في أنه نظام قانوني استثنائي واضح المعالم والحدود يتم اللجوء إليه بصفة مؤقتة عند حدوث خطر داهم يحدق بالبلاد، ومن مقتضاه إحداث خلل بأمن الدولة بحيث تعجز التشريعات العادية عن مواجهته، وينطوي هذا النظام على تحويل السلطة التنفيذية لصلاحيات استثنائية واسعة لمواجهة هذا الخطر، ولكنها ليست صلاحيات مطلقة بل تخضع لرقابة القضاء، وتنتهي هذه الحالة عند زوال الأخطار التي استدعت إعلانها. أي أن نظام حالة الطوارئ هو نظام قانوني يقننه الدستور أو التشريعات؛ ولذلك قيل أن نظرية حالة الطوارئ لا تُثار إلا في الدول القانونية، لأن الدول ذات النظام الدكتاتوري، لا تخضع فيه السلطات للقانون ولا يمنعها أي مانع من أن تأتي ما تشاء من التصرفات التي تراها محققة لاستمرار وجودها دون أن تستند إلى أية نظرية تبرر مسلكها هذا.⁷

ولكن هل هناك فرق بين حالة الطوارئ وحالة الضرورة؟

قد يبدو للبعض أن نظرية الضرورة، ونظرية الظروف الاستثنائية، هما وجهان لعملة واحدة، يجمعهما أنهما يواجهان ظروفًا غير عادية، إلا أن الرأي الراجح هو أن نظرية الضرورة ليست اصطلاحاً يُرادف نظرية الظروف الاستثنائية، إذ تعد الأخيرة أخص من الأولى، كما أن الأولى سابقة على الثانية بالوجود.⁸ فقد يحدث هناك ظرف غير عادي أو حالة ضرورة تستوجب إصدار قرارات لها قوة القانون من قبل رأس السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس (في النظامين المصري والفلسطيني) إلا أن هذه الظروف لا تستدعي إعلان حالة الطوارئ، كما أنها تطبق ضمن شروط معينة، فالمادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي أجازت لرئيس السلطة في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير إصدار قرارات لها قوة القانون،⁹ ويقابلها المادة (74) من الدستور المصري الخاصة بسلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية.

ويتضح لنا من نص المادة (43) المتعلقة بحالة الضرورة، أنه لا بد من توافر شرطين لإصدار القرارات بقانون وهما:

⁶ علي الصاوي، موقف البرلمان من حالة الطوارئ (القاهرة: جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، 2005)، 13.
⁷ أحمد الكفاوين، صلاحيات الضبط الإداري في حالة الطوارئ في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1995، 10.
⁸ محسن العبودي، مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان (القاهرة: دار النهضة العربية، 1995)، 23.
⁹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، لسنة 2003، المادة (43): "الرئيس السلطة في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون أما إذا عرضت على المجلس التشريعي ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

1. **شرط الظرف:** "حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير" إذ يجب أن يكون هناك ظرفاً استثنائية غير متوقعة اجتاحت البلاد، ويحتاج الأمر إلى إصدار تشريعات سريعة لمواجهة هذه الظروف.
2. **شرط الزمن:** إذ لا يجوز إصدار القوانين المؤقتة إلا في حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي أو حله.

وثلاحظ أن المادة (110)¹⁰ من القانون الأساسي، قد تحدثت عن إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية، وقد جاءت هذه الحالات بموجب المادة السابقة على سبيل الحصر لا المثال. وبذلك نرى أن حالة الضرورة تختلف عن حالة الطوارئ التي نحن بصدد الحديث عنها، فلا داعي أن نكون بصدد حالة طوارئ أو أن يتم إعلان حالة الطوارئ لإصدار قرارات بقانون بل يكفي أن يكون هناك حالة ضرورة لا تحتل التأخير.

أهم المبادئ التي يجب مراعاتها في حالة الطوارئ:

بالرجوع إلى أهم الاتفاقيات الدولية التي عالجت موضوع حالة الطوارئ على الصعيد الدولي وهي: اتفاقيات جنيف الأربعة بالمادة الثالثة المشتركة منها¹¹، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالمادة الرابعة منه¹²، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بالمادة (15) منه¹³، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان بالمادة (27) منها¹⁴، نلاحظ أنها تضمنت بعض المبادئ الهامة، التي يجب مراعاتها من قبل الدول الأعضاء بهذه الاتفاقيات، والتي يمكن اعتبار بعضها من قبيل القواعد الأمر بالقانون الدولي، مما يستدعي مراعاتها والالتزام بها حتى من قبل الدول غير الأعضاء، والتي يمكن الاستئناس بها عند تنظيم أحكام حالة الطوارئ سواء بموجب الدساتير، أو قوانين الطوارئ، والتي يمكن إجمالها بما يلي:

- 1- مبدأ التهديد الاستثنائي/ الظروف المسببة: بحيث أنه لا يجوز أن يكون اللجوء إلى حالة الطوارئ إجراءً وقائياً، ويجب أن يكون الخطر جسيماً، كما يجب أن يكون اللجوء إلى حالة الطوارئ استثنائياً جداً ومؤقتاً.¹⁵
- 2- الإعلان الرسمي عن حالة الطوارئ "الإخطار بها".¹⁶
- 3- عدم جواز الاستثناء من الحقوق الأساسية في حالة الطوارئ.¹⁷
- 4- مبدأ الالتزامات الدولية الأخرى.¹⁸

¹⁰ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (110): 1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.

¹¹ انظر اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان المؤرخة في 12 آب 1949، اتفاقية جنيف لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة بالبحار، المؤرخة في 12 آب 1949؛ اتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب المؤرخة في 12 آب 1949؛ اتفاقية جنيف بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة في 12 آب 1949، المادة (3) المشتركة لاتفاقيات جنيف.

¹² انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لسنة 1966، المادة (4).

¹³ انظر الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، لسنة 1950، المادة (15).

¹⁴ انظر الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، لسنة 1969، المادة (27).

¹⁵ انظر، رزق شقير، حالات الطوارئ، مرجع سابق، 23-26.

¹⁶ انظر، المرجع سابق، 28، 29.

¹⁷ انظر، المرجع سابق، 30-34.

¹⁸ انظر، المرجع السابق، 36.

5- مبدأ التناسب.¹⁹

6- مبدأ حسن النية.²⁰

7- مبدأ عدم التمييز.²¹

المطلب الثاني

مبررات حالة الطوارئ

بعد أن تطرقنا إلى الحديث عن مفهوم حالة الطوارئ في المطلب السابق، سنقوم في هذا المطلب بالحديث عن مبررات حالة الطوارئ على النحو التالي:

من خلال الرجوع إلى تعريف حالة الطوارئ يمكن لنا استنتاج مبررات إعلان حالة الطوارئ. فحالة الطوارئ هي تلك الحالة الاستثنائية التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية تبرر ضرورة تسليح السلطة التنفيذية بسلطات استثنائية لمواجهة ما تمثله الظروف الجديدة من أخطار، وذلك لعجز سلطات الدولة الأخرى عن مواجهة هذه الظروف كما في الظروف العادية.

فإذا كان من البديهي أن على السلطات العامة واجب احترام مجموعة القواعد القانونية في الحالات العادية، فإنه في إطار الظروف الاستثنائية تصبح هذه القواعد القانونية غير ملائمة، وتحاول السلطة أن تتحرر منها قدر المستطاع، فتحمل صلاحيات واسعة وامتيازات خاصة، وبذلك نكون أمام واقع جديد من المعادلة بين النظام العام وحقوق المواطنين، بحيث نلاحظ تبادلاً لمواقع الأطراف فيها. إذ تكون الحرية هي القاعدة في الحالات العادية والحد منها هو الاستثناء، وتصبح القاعدة هي حفظ الأمن في الظروف الاستثنائية والحرية هي الاستثناء.²²

أي أنه لا بد من التوفيق بين اعتبارين متناقضين، يتمثل الأول في الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية التي يجب التمسك بها في جميع الأوقات والظروف الاستثنائية، أما الثاني فيتمثل في ضرورة مواجهة الأخطار التي تهدد المصالح الحيوية للدولة، وحققها في الأمن وصيانة الذات. فمن مقتضى مواجهة هذه الأخطار اتخاذ محظور تلافياً لضرر داهم، وقد ابتدعت نظرية الظروف الاستثنائية من أجل التوفيق ما بين هذين النقيضين، بحيث تم إضفاء المشروعية الاستثنائية على الإجراءات المخالفة للقانون، فالنظرية الأخيرة تعتبر بحد ذاتها مصدراً للسلطات الاستثنائية اللازمة لمواجهة الأزمات، بل أكثر من ذلك يعتبر الدستور الذي استند إلى هذه النظرية الأساس القانوني لهذه الحالة، ومهما انطوت الإجراءات المتخذة على مخالفة لبعض قواعد المشروعية العادية فإنها تصبح مشروعة لارتكازها على أساس قانوني يبيحها.

¹⁹ انظر، المرجع السابق، 37.

²⁰ انظر، المرجع السابق، 39.

²¹ انظر، المرجع السابق، 40-43.

²² عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع (لبنان: دار المنهل، 1998)، 223.

ومن جهة أخرى، ويرى أحد الفقهاء الألمان أن الدولة هي التي أوجدت القانون، وهي تخضع له لتحقيق مصالحها؛ وعلى ذلك فلا خضوع عليها، إذا كان تحقيق صالحها هو عدم الخضوع، فإن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة، فإذا لم تؤد القواعد القانونية على هذه الغاية فلا يجب الخضوع للقانون، وعلى الحكومة أن تضحى في سبيل الجماعة.²³

الأمر الذي يدفعنا إلى إثارة التساؤل التالي: إلى أي مدى تستطيع السلطة أن تتحرر من احترام المبادئ المنصوص عليها في القوانين والأنظمة لاسيما وأن السلطة تقوم بواجباتها حتى في هذه الظروف؟ يمكن القول بأنه ليس هناك من تعارض بين التدابير المأخوذة من قبل السلطة في الظروف الاستثنائية والمبادئ المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، لأن هذه التدابير ليست سوى عملية متممة ومكملة للقوانين والأنظمة المطبقة في الحالات العادية. بالإضافة إلى أنه إذا كانت هذه القوانين والأنظمة المطبقة في الحالات العادية ليست كافية للمرحلة غير العادية فإنها لا تتسلخ عنها نهائياً. لأن السلطة في الحالتين العادية والاستثنائية، لا تخرج عن قواعد وإطار القانون. وهي في الحالة الأولى تستعمل المشروعية العادية وفي الحالة الثانية المشروعية الموسعة أو الاستثنائية.

وإذا ما تم اعتبار أن توسع صلاحية السلطة يحد من حريات المواطنين (على المدى القريب) أي بصورة مؤقتة، فإن هذا التوسع بالصلاحيات يصب في خانة الحريات على المدى البعيد، لأن السلطة تحد من الحريات بهدف صيانتها لا بهدف القضاء عليها.²⁴

بناء على ما سبق يمكن القول بان هناك عدة شروط للعمل بالمشروعية الاستثنائية، - تقييد الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ - وأهمها:

1. وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام أو دوام سير المرافق العامة.
2. عجز الإدارة عن مواجهة هذا الظرف، أو اضطرارها إلى استخدام الوسائل الاستثنائية لدر الخطر.
3. لزوم الإجراء المتخذ لمواجهة الظرف الاستثنائي، أي أن الإجراء الاستثنائي يجب ألا يتجاوز القدر الضروري للتغلب على هذا الظرف، أي بمعنى أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها.²⁵

نستنتج مما سبق، ومن خلال ما أجملناه بهذا المبحث المتعلق بماهية حالة الطوارئ، أن حالة الطوارئ ما هي إلا ظرف فعلي، يتمثل في حصول أحداث استثنائية تبرر اتخاذ إجراءات استثنائية، من شأنها تقييد بعض حقوق الإنسان، بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، بهدف حماية حقوق الإنسان.

²³ حسين عمر، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1996، 444.

²⁴ عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، 225.

²⁵ محمد قصري، شرح قانون الطوارئ (القاها: (د.ن)، 1988)، 20.

المبحث الثاني

حالة الطوارئ في الوطن العربي وتأثيرها على حقوق الإنسان

تتضمن معظم الدساتير العربية النص على إمكانية إعلان حالة الطوارئ في ظروف معينة، وتعالج أحكامها إما من خلال أحكام الدستور نفسه أو قانون مستقل يُعرف بقانون الطوارئ، وتتفاوت في درجة معالجتها لأحكام حالة الطوارئ، ودرجة مراعاتها للمبادئ التي يجب إعمالها في حالة الطوارئ، وفي هذا المبحث سنقوم بالحديث عن حالة الطوارئ في الوطن العربي وتأثيرها على حقوق الإنسان، من خلال مطلبين، نخصص الأول للحديث عن أحكام حالة الطوارئ بالدساتير العربية، والثاني للحديث عن أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة بالوطن العربي.

المطلب الأول

أحكام حالة الطوارئ بالدساتير العربية

سنقوم في هذا المطلب بالحديث عن أحكام حالة الطوارئ بالدساتير العربية، من خلال فرعين نخصص الأول للحديث عن الإطار القانوني لحالة الطوارئ في الوطن العربي، والثاني للحديث عن القيود الموضوعية والزمانية على إعلان حالة الطوارئ في الدساتير العربية.

الفرع الأول

الإطار القانوني لحالة الطوارئ في الوطن العربي

تختلف التشريعات من دولة إلى أخرى في كيفية منحها سلطة الطوارئ مجموعة من الصلاحيات الاستثنائية التي تستطيع بمقتضاها مواجهة الظروف الطارئة، ويمكن تقسيم هذه الأساليب إلى ثلاثة أنواع، وهي:

- نظام التشريع السابق للطوارئ:

تُعد بعض الدول نظاماً قانونياً خاصاً لحالة الطوارئ تبين فيه الاختصاصات الاستثنائية التي تُؤول إلى السلطة التنفيذية فور إعلان حالة الطوارئ، إضافة إلى أن هذا النظام يُحدد أسباب وشروط ومبررات إعلان حالة الطوارئ بحيث متى توافرت هذه الشروط جاز للسلطة المختصة إعلان حالة الطوارئ. وتعد فرنسا في مقدمة الدول التي تأخذ بهذا النظام.²⁶

- نظام التشريعات المعاصرة للطوارئ:

²⁶ أحمد الكفاوين، صلاحيات الضبط الإداري في حالة الطوارئ، مرجع سابق، 30.

تحدد التشريعات التي تأخذ بهذا النظام أسباب إعلان حالة الطوارئ ومبرراتها، إلا أنها لا تحدد مُقدماً الاختصاصات الاستثنائية التي تؤول إلى سلطة الطوارئ، وإنما يتوقف أمر تحديدها طبقاً لما يستجد على أرض الواقع من أحداث وظروف استثنائية، وعليه تكون السلطة التشريعية ملزمة بالرجوع إلى البرلمان كلما اضطرت إلى اتخاذ أية تدابير استثنائية لمواجهة الموقف العارض، وبالتالي فإن ما تتخذه السلطة التنفيذية يكون بالقدر الذي يكفل درء الخطر عن البلاد. وتعد انجلترا في مقدمة الدول التي تأخذ بهذا النظام.²⁷

- نظام التشريعات المختلط للطوارئ:

يحدد هذا النظام أسباب ومبررات إعلان حالة الطوارئ مثل سابقه، إلا أنه يمتاز بالنص مُقدماً على مجموعة من الاختصاصات التي تعتبر قائمة، وتطبق من سلطة الطوارئ بمجرد إعلان حالة الطوارئ، أما سواها من الاختصاصات فإنه لا بد من صدور تشريع من البرلمان بها، أو تفويض منه للسلطة التنفيذية بممارسة هذه الاختصاصات كلما استجدت أحداث وظروف تستدعي زيادة تلك الاختصاصات المقررة مسبقاً، وتعد الولايات المتحدة في مقدمة الدول التي تأخذ بهذا النظام.²⁸

وبإسقاط الضوء على الإطار القانوني لحالة الطوارئ في الدساتير العربية، سنقوم بالحديث في هذا الإطار من خلال إجراء دراسة مقارنة بين كل من مصر، وسوريا، والسلطة الفلسطينية، على النحو التالي:

أولاً: الإطار القانوني لحالة الطوارئ في الواقع الفلسطيني

تمت معالجة حالة الطوارئ بالمادة (110)²⁹ ضمن الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، وقد نص في المادة (114)³⁰ منه على إلغاء كافة الأحكام المنظمة لحالة الطوارئ، والمعمول بها في فلسطين قبل نفاذ القانون الأساسي، وقد تم النص صراحة على إلغاء أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام 1945م. وبذلك أصبح القانون الأساسي هو النص الوحيد الذي ينظم حالة الطوارئ في فلسطين، بالتالي أصبحت المراسيم الرئاسية التي تصدر في حالة الطوارئ والتي تعمل على تنظيم حالة الطوارئ، هي البديل الوحيد لملء هذا الفراغ

²⁷ أحمد الكفاوين، صلاحيات الضبط الإداري في حالة الطوارئ، مرجع سابق، 31.

²⁸ المرجع السابق، 32.

²⁹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (110):

1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.

2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.

3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.

4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجابات اللازم بهذا الشأن.

³⁰ المصدر السابق، المادة (114): تلغى جميع الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا القانون الأساسي بما في ذلك أحكام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام 1945م.

التشريعي، بسبب عدم وجود قانون كامل متكامل يُنظم حالة الطوارئ بصورة واضحة لا لبس ولا غموض فيها. وعليه نلاحظ بأن السلطة الفلسطينية أخذت بنظام التشريعات المعاصرة للطوارئ.

ثانياً: الإطار القانوني لحالة الطوارئ في مصر

نصت المادة (148) من دستور عام 1971 على: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان المجلس منحلًا يُعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب."³¹

بالإضافة لما ورد بالدستور المصري من أحكام بشأن إعلان حالة الطوارئ، فقد نُظمت أحكام حالة الطوارئ بموجب قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م. وقد عمل على تنظيم أحكام حالة الطوارئ بصورة أكثر تفصيلاً مما ورد بالقانون المصري، من حيث تحديد صلاحيات الرئيس أثناء حالة الطوارئ، وبعض الأحكام بالحاكمة والاعتقال وغيرها³²

وبناء على ما سبق نلاحظ بأن المشرع المصري قد أخذ بنظام التشريع السابق لحالة الطوارئ، فقد حدد مسبقاً الاختصاصات الاستثنائية التي تؤول للسلطة التنفيذية بمجرد الإعلان عن حالة الطوارئ. إلا أن ما يستوقفنا في هذا المطاف هو نص الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة³³، والتي منحت للرئيس صلاحية زيادة هذه الاختصاصات بقرار فردي منه شريطة عرض هذا القرار على مجلس الشعب (البرلمان)، مما يعني أن المشرع المصري قد أخذ بنظام التشريع السابق، إلا أنه منح للرئيس سلطة تقديرية مُقيدة برقابة البرلمان، لتحديد اختصاصاته وإمكانية توسيعها في حالة الطوارئ.

ثالثاً: الإطار القانوني لحالة الطوارئ في سوريا

تمت معالجة حالة الطوارئ بالمادة (101) من الدستور السوري لعام 1973م، والتي نصت على: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغها على الوجه المبين في القانون"، ثم أضافت المادة (113) "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مهامها الدستورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر."³⁴

³¹ دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971، المادة (148).

³² قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م.

³³ المصدر السابق، المادة (6/3): "ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينة في المادة السابقة على أن يعرض هذا القرار على مجلس الأمة في أول اجتماع له".

³⁴ دستور الجمهورية السورية، لسنة 1959م، وتعديلاته، المادة (101)، (113).

وهنا نلاحظ أن الدستور السوري لم يعالج أحكام حالات الطوارئ بوضع الأسس أو المبادئ العامة لأحكام حالة الطوارئ على غرار القانون الأساسي الفلسطيني والدستور المصري، بل اكتفى بالنص على حالة الطوارئ، وأحال تنظيم كافة أحكامها لقانون الطوارئ دون التطرق إلى أي منها.

بالإضافة لما ورد بالدستور السوري من أحكام بشأن إعلان حالة الطوارئ، فقد نُظمت أحكام حالة الطوارئ بموجب قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، وقد نصت المادة الأولى منه على: يجوز إعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو في حالة تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في جزء منها للخطر، بسبب حدوث اضطرابات داخلية أو وقوع كوارث عامة.³⁵ أما بخصوص الصلاحيات والاختصاصات التي توول إلى السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ، فإننا نلاحظ أن المادة (5)³⁶ من القانون أعلاه قد منحت للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية في مدى توسيع دائرة الصلاحيات المتعلقة بالقيود والتدابير الممنوحة للسلطة التنفيذية في حالة الطوارئ، بموجب مرسوم يعرض على مجلس النواب (البرلمان) في أول اجتماع له. مما يعني أن المشرع السوري أيضاً قد أخذ بنظام التشريع السابق، إلا أنه منح للرئيس سلطة تقديرية مقيدة برقابة البرلمان، لتحديد اختصاصاته وإمكانية توسيعها في حالة الطوارئ، على غرار ما أخذ به المشرع المصري بهذا الصدد.

بناء على ما سبق نلاحظ بأن المشرع الفلسطيني قد أخذ بنظام التشريعات المعاصرة للطوارئ، على عكس ما أخذ به كل من المشرع المصري والسوري، حيث فقد تبنى كل منهم نظام التشريع السابق لحالة الطوارئ، بيد أن كل من قانوني الطوارئ المصري والسوري، قد فتح الباب على مصراعيه أمام رأس السلطة التنفيذية لتوسيع الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في حالة الطوارئ تحت رقابة البرلمان. وإن كان هذا الأمر يتسم بصورة إيجابية بهدف مواكبة ما يستجد من ظروف خلال حالة الطوارئ، إلا أنه يمكن استغلال هذا النص أثناء حالة الطوارئ في ظل حالات عدم انعقاد المجلس التشريعي، وبالتالي تستطيع السلطة التنفيذية التوسيع من صلاحياتها دون أي قيد، الأمر الذي يمكن استغلاله للمساس بحقوق الإنسان وتقييدها.

الفرع الثاني

القيود الموضوعية والزمانية على إعلان حالة الطوارئ في الدساتير العربية

أولاً: أسباب إعلان حالة الطوارئ

- أسباب إعلان حالة الطوارئ في فلسطين:

³⁵ قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، المادة (1).
³⁶ المصدر السابق، المادة (5): أ- يجوز لمجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية توسيع دائرة القيود والتدابير المنصوص عليها في المادة السابقة عند الاقتضاء، بمرسوم يعرض على مجلس النواب في أول اجتماع له.
ب- ويجوز لهذا المجلس تضييق دائرة القيود والتدابير المشار إليها بحسب الحالة التي استدعت إعلان حالة الطوارئ.

تبين المادة (1/110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 أنه:
"1. عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.³⁷

من نص المادة السابقة يتبين لنا أسباب إعلان حالة الطوارئ، وهي تهديد الأمن القومي بسبب: الحرب، الغزو، العصيان المسلح، الكوارث الطبيعية، وهذه الأسباب واردة على سبيل الحصر لا المثال، حيث أن حالة الطوارئ هي استثناء على الأصل وهو الظروف العادية، ومن المعلوم أن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، وعليه لا يجوز أن يتم إعلان حالة الطوارئ بناء على القياس على هذه الأسباب، إلا أن الحالات التي يمكن أن تُكفي وتوضع تحت إحدى هذه الأسباب.

- أسباب إعلان حالة الطوارئ في مصر:

نصت المادة (1) من قانون الطوارئ المصري لسنة 1958م على: "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء".³⁸

يتضح لنا من خلال نص المادة السابقة أن أسباب إعلان حالة الطوارئ في مصر هي:

1. وقوع حرب أو قيام حالة تهديد بوقوعها:

والحرب هي قيام صراع مسلح بين دولتين، ويستوي في هذا الأمر أن يكون القتال دائراً بالفعل أو متوقعاً بناءً دائمة أو مؤقتة، ولم يكتف المشرع بجعل حالة الحرب مبرراً لإعلان حالة الطوارئ، وإنما جعل مجرد التهديد بوقوعها مبرراً لإعلان حالة الطوارئ، والمقصود بحالة التهديد بوقوع الحرب هو إتيان إحدى الدول أفعال توحى باتجاه نيتها إلى شن الحرب كقيامها بحشد الجند والمعدات استعداداً لشن الحرب.

2. حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء:

ومن مبررات إعلان حالة الطوارئ أيضاً، حدوث اضطرابات في داخل البلاد أو حدوث كوارث عامة، وكذلك انتشار أحد الأوبئة على أن يكون من شأن ذلك تعرض الأمن والنظام العام في الجمهورية أو المنطقة التي حدث فيها ذلك للخطر.

أي أن تكون هذه الأحداث قد بلغت درجتين من الخطورة، تحول بين الدولة وبين التصدي لها من خلال التشريعات العادية، أما في حال تمكن الدولة من التصدي لهذه الأحداث من خلال التشريعات العادية، فلا يجوز الاستثناء لهذه الأحداث كمبرر لإعلان حالة الطوارئ.³⁹

³⁷ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (1/110).

³⁸ قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م.

- أسباب إعلان حالة الطوارئ في سوريا:

تنص المادة (1/1) من قانون الطوارئ السوري لسنة 1962م على: "يجوز إعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو في حالة تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في جزء منها للخطر، بسبب حدوث اضطرابات داخلية أو وقوع كوارث عامة".⁴⁰

يتضح لنا من خلال نص المادة السابقة أن أسباب إعلان حالة الطوارئ في سوريا تتلخص بما يلي:

1. وقوع حرب،
2. قيام حاله تهدد بوقوع حرب،
3. حدوث اضطرابات داخلية،
4. حدوث كوارث عامة.

بعد استعراض أسباب إعلان حالة الطوارئ في كل من فلسطين، ومصر، وسوريا، نلاحظ بداية أن القانون الأساسي الفلسطيني تضمن النص على أسباب إعلان حالة الطوارئ، على خلاف ما جاء به كل من الدستور المصري والسوري، الذين لم يتضمنوا النص على أسباب إعلان حالة الطوارئ، بل أحالا الأمر إلى قوانين الطوارئ الوضعية، وهنا نرى المشرع الفلسطيني كان موقفاً أكثر من المشرع السوري والمصري، من حيث النص على أسباب إعلان حالة الطوارئ بموجب القانون الأساسي، دون ترك أمر تحديدها للقوانين الوضعية التي يمكن تعديلها بين الفينة والأخرى. كما نلاحظ أن المشرع السوري توسع أكثر من المشرع الفلسطيني في تحديد أسباب إعلان حالة الطوارئ، وأن المشرع المصري توسع أكثر من المشرع الفلسطيني والسوري فيما يتعلق بأسباب حالة الطوارئ، من خلال إضافة حالة حدوث وباء يعرض النظام والأمن العام للخطر.

ثانياً: مدة حالة الطوارئ:

- مدة حالة الطوارئ في فلسطين:

من خلال نص الفقرتين (1،2) من المادة (110)⁴¹ نلاحظ أن مدة حالة الطوارئ هي: مدة أقصاها (30) يوماً، أي أنه يجوز أن تعلن حالة الطوارئ لفترة أقل من ذلك، ويجوز تمديد هذه الفترة لمدة (30) يوماً إضافية فقط، وقرار التمديد يكون من جهة أخرى هي المجلس التشريعي، أي أن الأمر يتطلب اتخاذ إجراء دستوري أكثر تعقيداً وهو موافقة المجلس التشريعي، وهذا ما يؤكد على طبيعة حالة الطوارئ الانتقالية المؤقتة.

إلا أن المشكلة تتمثل في أن إعلان حالة الطوارئ مرة أخرى وبموجب مرسوم إعلان جديد وإن كان لنفس السبب ممكن، وذلك لعدم تعرض أحكام القانون الأساسي لهذا الأمر ومعالجته بصورة صريحة وواضحة. فبعد انتهاء مدة الثلاثين يوماً، إذا أراد الرئيس إعلان حالة طوارئ جديدة يستطيع ذلك، وهذا يعني تنصله من رقابة السلطة

³⁹ عبد الفتاح مراد، شرح قوانين امن الدولة والطوارئ (الإسكندرية: (د.ن)، 2000)، 40.

⁴⁰ قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، المادة (1/1).

⁴¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (110/2).

التشريعية، الأمر الذي يستدعي العمل على حل هذه الإشكالية وأخذها على محمل الجد، حتى لا تبقى هناك مساحات غامضة تحتمل أكثر من تفسير ضمن أحكام المواد المتعلقة بحالة الطوارئ.

- مدة حالة الطوارئ في مصر:

نصت المادة (2) المعدلة بالقانون رقم (37) لسنة 1972، المعدل لقانون الطوارئ رقم (162) لسنة 1958م، على: "يجب عرض قرار حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحللاً يُعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وإذا لم يُعرض 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 المادة".⁴²

ونلاحظ من خلال النص أعلاه أن المشرع لم يضع مدة تبين الحد الأقصى لحالة الطوارئ، إلا أنه قيدها باشتراط عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على البرلمان ليقرر ما يراه بشأنه بعد مدة (15) يوماً من إعلانه، كنوع من رقابة البرلمان على مدة حالة الطوارئ، وإلا أعتبرت حالة الطوارئ منتهية. كما نلاحظ أن المشرع قد قيّد تمديد حالة الطوارئ لمدة أكثر من المدة المنصوص عليها بإجراء دستوري، وهو موافقة البرلمان، وإلا اعتبرت حالة الطوارئ منتهية.

- مدة حالة الطوارئ في سوريا:

يتضح لنا من خلال مراجعة قانون الطوارئ السوري، أنه لم يتم الإشارة بأي صورة إلى تحديد مدة حالة الطوارئ، ولم يتم تحديد مدة معينة تنتهي بها حالة الطوارئ، فقد نصت المادة (2) منه على: "تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض على مجلس النواب في أول اجتماع له".⁴³ أما المادة (10) فقد نصت على: "يكون إنهاء حالة الطوارئ من قبل السلطة المختصة بإعلانها، ووفقاً للأحكام المنصوص عليها في المادة (2) من هذا المرسوم التشريعي".⁴⁴

وعليه نلاحظ أن القانون السوري لم يراع ضمانات مهمة من الضمانات التي يجب إعمالها في حالة الطوارئ وهي تحديد مدة حالة الطوارئ، فقد ترك الباب مفتوحاً على مصراعيه، دون تحديد مدة تنتهي بها حالة الطوارئ، وهذا

⁴² القانون المعدل لقانون الطوارئ، رقم (37) لسنة 1972، المادة (2).

⁴³ قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، المادة (2).

⁴⁴ المصدر السابق، المادة (10).

إن دل فلا يدل إلا على تفصيل قانون الطوارئ على أهواء السلطة التنفيذية التي وضعت البلاد السورية عشرات السنوات تحت ما يُسمى بحالة الطوارئ، مستخدمة كافة الصلاحيات الاستثنائية التي حولها إياها قانون الطوارئ. ولا بد لنا من الإشارة في هذا الصدد إلى أنه وعلى الرغم من القصور الوارد بالقانون الأساسي الفلسطيني فيما يتعلق بمدى حالة الطوارئ الذي أشرنا إليه سابقاً، إلا أنه كان القانون الأكثر توفيقاً فيما يتعلق بمدى حالة الطوارئ.

ثالثاً: شروط قرار الإعلان عن حالة الطوارئ

- الوضع الفلسطيني:

ينص القانون الأساسي على ضرورة أن يتضمن مرسوم الإعلان عن حالة الطوارئ بوضوح: الهدف، والمنطقة التي يشملها، والفترة الزمنية⁴⁵، وعليه تكون شروط صحة المراسيم الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية بإعلان حالة الطوارئ ما يلي:

- من حيث ضرورة الإشارة إلى المنطقة فهذا يعني بأنه يمكن إعلان حالة الطوارئ على جزء من أراضي الوطن، وليس بالضرورة على جميع الأراضي الفلسطينية.

- إن إلزام الرئيس بتحديد الفترة الزمنية، يعني ضرورة الإشارة إلى المدة الزمنية التي قد تقل عن ثلاثين يوماً ولكنها لا يمكن أن تتجاوزها.

- أما عن هدف حالة الطوارئ فهو مرتبط بشكل رئيسي بالأسباب الموجهة لإعلانها أي تهديد الأمن القومي للأسباب الأربعة التي تم ذكرها سابقاً.

تطبيق عملي بشأن إعلان حالة الطوارئ بالأراضي الفلسطينية:

تم إعلان حالة الطوارئ بالأراضي الفلسطينية عام 2003 على كامل أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، في عهد الرئيس ياسر عرفات، بسبب الاجتياحات الإسرائيلية لأراضي السلطة الفلسطينية، بموجب المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2003م.⁴⁶ كما أعلن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية محمود عباس حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 14 حزيران 2007 بموجب المرسوم رقم (9) لسنة 2007 بشأن إعلان حالة الطوارئ، والذي نص في المادة الأولى منه على: "إعلان حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب الحرب الإجرامية في قطاع غزة، والاستيلاء على مقار أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، والانتقال العسكري والعصيان المسلح من الميليشيات الخارجة عن القانون على الشرعية الفلسطينية بهدف تحقيق الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية المؤسسات الشرعية الفلسطينية ولمدة ثلاثين يوماً".⁴⁷

⁴⁵ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، المادة (3/110): "يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والفترة الزمنية".

⁴⁶ المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2003م الصادر عن الرئيس عرفات بتاريخ 2003/10/5، حيث أعلن فيه حالة الطوارئ وشكل ما أسماه حالة الطوارئ.

⁴⁷ المرسوم رقم (9) لسنة 2007م بشأن إعلان حالة الطوارئ الذي صدر بتاريخ 2007/6/14م، المادة (1).

ومن نص المادة الأولى من المرسوم يتضح لنا أن القيد الزمني والموضوعي لإعلان حالة الطوارئ، بالإضافة للشروط اللازم توافرها في المرسوم الداعي لإعلان حالة الطوارئ وفقاً لأحكام المادة (110) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، قد تحققت في نص المادة الأولى من المرسوم؛ حيث تم الاستناد إلى سببين من الأسباب الواردة في نص البند الأول من المادة (110) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، يتمثل الأول بالحرب والثاني بالعصيان المسلح، معتبراً سيطرة حركة حماس الفعلية على قطاع غزة والقيام بالاستيلاء على مواقع ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية حرباً وعصياناً مسلحاً، إلا أن تكييف ما قامت به حركة حماس في قطاع غزة على أنه حرب لم يكن موقفاً؛ وذلك يعود إلى أن الحرب، تعتبر من الأسباب الخارجية وليس الداخلية لإعلان حالة الطوارئ، وكأن السلطة الوطنية الفلسطينية تعترف ضمناً بأن حركة حماس دولة أخرى معادية، أما استناد المرسوم إلى العصيان المسلح كسبب لإعلان حالة الطوارئ كان كافياً، باعتباره التكييف الأقرب لهذه للحالة التي أمامنا والتي يمكن تكييفها بأنها حالة "انقلاب عسكري"، والذي يمكن إدراجه ضمن حالة "العصيان المسلح"، على الرغم من معارضة البعض لهذه الفكرة كون أن حركة حماس كانت تشكل الحكومة في تلك الفترة عقب فوزها بالانتخابات التشريعية الأخيرة، وبالتالي كيف يمكن الحديث عن حالة انقلاب على الذات، وكيف يُشكل هذا الانقلاب عصياناً مسلحاً، إلا أننا نرى أن الانقلاب والعصيان كان على رأس السلطة التنفيذية - رئيس السلطة الوطنية - الممثل لحركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح".

ومن جهة أخرى، يمكن القول بأن المرسوم قد حقق الشروط الأخرى الواجب توافرها فيه وفق أحكام القانون الأساسي المعدل لعام 2003 من حيث التحديد المكاني والزمني له بالإضافة لبيان الهدف من إعلان حالة الطوارئ، مشيراً إلى أن حالة الطوارئ تستمر لفترة ثلاثين يوماً، وهو الحد الأعلى المسموح به في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م دون الحاجة لموافقة المجلس التشريعي.

- الوضع المصري:

تنص المادة (2) من قانون الطوارئ المصري على: "يكون إعلان حالة الطوارئ وانتهائها بقرار من رئيس الجمهورية ويجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ على ما يلي: أولاً: بيان الحالة التي أعلنت بسببها، ثانياً: تحديد المنطقة التي تشملها، ثالثاً: تاريخ بدء سريانها...."⁴⁸

بناء على ما سبق نلاحظ أن قرار إعلان حالة الطوارئ في مصر يجب أن يتضمن:

- بيان الحالة التي أعلنت بسببها حالة الطوارئ؛ ولاشك أن وجود مثل هذا الشرط، يتماشى مع قصد المشرع في زيادة القيود التي تلتزم بها الحكومة عند إعلان حالة الطوارئ.

⁴⁸ قانون الطوارئ المصري، المادة (2) المعدلة بالقانون رقم (37) لسنة 1972م بشأن حالة الطوارئ.

- تحديد المنطقة التي تتضمنها حالة الطوارئ: إذ يتوجب على الحكومة أن تراعي عدم تطبيق هذا النظام الاستثنائي إلا في أضيق الحدود، بمعنى أنه إذا كان سبب إعلان حالة الطوارئ ينطبق في جزء من إقليم الدولة، فليس هناك حاجة لتعميم هذا النظام على كامل إقليم الدولة.⁴⁹
- تاريخ بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها: وقد تم مناقشة هذه النقطة سابقاً، عند الحديث عن مدة حالة الطوارئ.

تطبيق عملي بشأن إعلان حالة الطوارئ في الأراضي المصرية عبر التاريخ:

"عرفت مصر حالة الطوارئ لأول مرة في نوفمبر 1914 تحت اسم الأحكام العرفية، حيث أعلنتها قوات الاحتلال الإنجليزي في مصر بسبب اندلاع الحرب العالمية الأولى، إذ رغب الإنجليز في فرض قبضتهم الحديدية على كافة شئون مصر لاستغلال مواردها في خدمة مصالح بريطانيا أثناء الحرب، وتم إلغائها في عام 1922 بعد انتهاء الحرب بأربع سنوات وانتهاء ثورة 1919 والانتفاضات الشعبية ضد الإنجليز، وصدور تصريح فبراير بإعلان إلغاء الحماية البريطانية على مصر، وفي 26 يونيو 1923 صدر القانون رقم 15 لسنة 1923 والخاص بنظام الأحكام العرفية.

وظلت مصر بدون إعلان للأحكام العرفية منذ عام 1922، ثم أعلنت إبان الحرب العالمية الثانية فقد أعيد إعلانها في سبتمبر عام 1939 وتم إلغائها في أكتوبر 1945، وذلك على الرغم من أن هذه الفترة شهدت اضطرابات داخلية وثورات عارمة ضد الاحتلال الإنجليزي، ومع ذلك لم تعلن حالة الطوارئ.

وفور انتهاء الحرب العالمية الثانية، تم إعلان إلغاء حالة الأحكام العرفية، ثم أعيد إعلانها في مايو 1948 بسبب قيام حرب فلسطين ودخول مصر هذه الحرب، ليتم إلغاؤها في إبريل 1950 مع استمرارها جزئياً ولكن في المناطق الحدودية مع فلسطين في محافظتي سيناء والبحر الأحمر، ثم أعيد العمل بالأحكام العرفية في يناير عام 1952، بسبب حريق القاهرة واستمرت تلك الأحكام حتى عام 1956 لتلغى بسبب العدوان الثلاثي على مصر.

وفي أعقاب ثورة 23 يوليو 1952 تم تعديل قانون الأحكام العرفية بالقانون رقم 53 لسنة 1954، ثم القانون رقم 162 لسنة 1958 وتعديلاته، وأعلنت في الأول من نوفمبر عام 1956 عقب إعلان الوحدة بين مصر وسوريا وانتهت هذه الأحكام عام 1964، وأعيد العمل بها في 5 يونيو عام 1967 بسبب العدوان الإسرائيلي على مصر ليتم إنهائها في 15 مايو 1980، وأخيراً أعلنت حاله الطوارئ في 6 أكتوبر عام 1981 عقب اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات واستمرت منذ ذلك التاريخ حتى وقتنا هذا.

أي أنه منذ قيام ثورة 1952 استمر سريان قانون الطوارئ بفترات متقطعة قبل عام 1981، وبصفة مستمرة ودونما انقطاع منذ 1981 إلى عام 2010".⁵⁰

⁴⁹ محمود منصور، شرح الأوامر العسكرية ومدى دستوريته (القاهرة: دار النهضة العربية، 1974)، 26.

⁵⁰ علي الصاوي، موقف البرلمان من حالة الطوارئ، مرجع سابق، 33.

وفي عام 2010 طلبت الحكومة من مجلس الشعب التصويت على طلب تمديد حالة الطوارئ لمدة عامين من الأول من حزيران/يونيو 2010م إلى 31 أيار/مايو 2012م، ومن وجه نظر الحكومة المصرية أن طلب تمديد حالة الطوارئ في ظل استعداد مصر لاستحقاقين سياسيين هامين هما الانتخابات التشريعية، والانتخابات الرئاسية في صيف 2011م،⁵¹ وقد تم مدد حالة الطوارئ إلى أن حدثت الثورة المصرية في 25 يناير 2011م.

- الوضع السوري:

بالرجوع إلى أحكام قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م نلاحظ أنه لم يتم اشتراط تحديد المدة، وسبب إعلان حالة الطوارئ، وتحديد المنطقة الخاضعة لحالة الطوارئ، على ضوء ما أخذ به كل من المشرع الفلسطيني والمصري، باستثناء اشتراط تحديد القيود والتدابير التي يجوز للحاكم العرفي اتخاذها، حسب ما جاء بنص المادة (2/ب) من قانون الطوارئ السوري، وهنا نلاحظ مرة أخرى تراجع الضمانات المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ لدى المشرع السوري، مع العلم أننا نتحدث عن قانون استثنائي يستلزم مراعاة الحد الأدنى من الضمانات، الأمر الذي ساهم بزيادة تعوّل السلطة التنفيذية، مما ألحق أشد الضرر بحقوق الإنسان وحرياته.

تطبيق عملي بشأن إعلان حالة الطوارئ في الأراضي السورية:

أعلنت حالة الطوارئ في سورية في الثامن من آذار عام 1963م، إثر انقلاب عسكري قاده حزب البعث السوري على السلطة، بالاستناد إلى المرسوم التشريعي رقم (51) لعام 1962 من ذلك التاريخ وحتى الآن، وبقيت حالة الطوارئ المعلنة مستمرة بالأراضي السورية.⁵²

ولابد من الإشارة إلى أنه وعلى إثر قيام الثورة السورية في (15) مارس 2011م، للمطالبة بإصلاحات وإطلاق الحريات العامة وإلغاء قانون الطوارئ، فقد أعلن التلفزيون السوري الرسمي أن الرئيس بشار الأسد صادق على قانون لإنهاء حالة الطوارئ، وذلك كتلبية للاحتجاجات والعمل على تهدئة الأوضاع.⁵³

وبمناقشة مدى قانونية ومشروعية مرسوم إعلان حالة الطوارئ المشار إليه أعلاه، نبين الآتي: إن فرض حالة الطوارئ الذي صدر بموجب البلاغ رقم (2) بتاريخ 1963/3/8م قد صدر بشكل مخالف للأصول التي نص عليها قانون حالة الطوارئ، باعتبار أن هذا البلاغ قد صدر عن ما سمي وقتها "بمجلس قيادة الثورة" وليس عن

⁵¹ الحكومة المصرية تطلب من البرلمان تمديد حالة الطوارئ <http://www.albawaba.com/ar/%a6.com> (تم الدخول إلى الموقع بتاريخ 2011/6/26م).

⁵² لماذا يوجد قانون طوارئ في سوريا؟ <http://ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=2488d5ce3c9f5469> (تم الدخول على الموقع بتاريخ: 2011/6/26).

⁵³ الأسد ينهي حالة الطوارئ في سوريا <http://www.al-madina.com/node/299933> (تم الدخول على الموقع بتاريخ: 2011/6/26).

طريق مجلس الوزراء كما ينص الدستور الذي يشترط حضور رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن الأوامر العرفية التي صدرت خلال تلك الفترة إنما صدرت دون غطاء قانوني وخارج دائرة القانون.

كما أنه وبالعودة إلى الدستور السوري النافذ منذ عام 1973 نجد أن المادة (101) من الدستور قد نصت على: أن يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغيها على الوجه المبين في القانون. وعليه فإن المادة الثانية من القانون رقم (51) لعام 1962 قد تعارضت مع المادة (101) من الدستور النافذ بشأن الجهة المخولة بإعلان حالة الطوارئ فبينما قررت المادة الثانية من القانون رقم (51) بأن السلطة المخولة بإعلان حالة الطوارئ هي مجلس الوزراء المجتمع برئاسة رئيس الجمهورية، فقد قررت المادة (101) من الدستور بأن رئيس الجمهورية وحده هو الذي يعلن حالة الطوارئ، ويلغيها على الوجه المبين في القانون... الأمر الذي يعني أنّ المادة الثانية من قانون الطوارئ، مخالفة لأحكام الدستور وأنّ الاستمرار بإعلان حالة الطوارئ بعد نفاذ الدستور السوري بتاريخ 13/3/1973 إنما تمّ وفقاً لقانون غير دستوري من حيث تعارض أحكامه مع أحكام الدستور. كما لم يتم عرض المرسوم الذي أعلنت بموجبه حالة الطوارئ بتاريخ 1963/3/8 على أول مجلس شعب منتخب وفقاً للمادة الثانية من القانون (51) لعام 1962.⁵⁴

وبعد استعراض أحكام حالة الطوارئ في بعض الدساتير العربية، يمكن استخلاص مجموعة من الملاحظات في هذا الإطار، أهمها:

1. نصت أغلب دساتير الدول العربية صراحة على جواز إعلان حالة الطوارئ.
2. وضعت جميع هذه الدساتير قيوداً على حالة الطوارئ، ولم تتركها مطلقة في يد السلطة التنفيذية، حرصاً على حقوق الإنسان وحرياته.
3. تفرض أغلب الدساتير وقوانين الطوارئ العربية على رئيس الدولة أن يعرض الإعلان الخاص بحالة الطوارئ، وكذلك الأوامر الاستثنائية الصادرة بموجبه على البرلمان.
4. تحدد بعض الدساتير وقوانين الطوارئ العربية حالة الطوارئ بمدة معينة، ولا يجوز لرئيس الدولة تجديدها أو زيادتها إلا بعد موافقة السلطة التشريعية.
5. ونلاحظ في هذا الإطار أن المشرع السوري لم يُلَبِّ الحد الأدنى من الضمانات المطلوب النص عليها بالدستور أو قانون الطوارئ أثناء حالة الطوارئ، وإن كلاً من المشرعين المصري والفلسطيني كانا أكثر حرصاً على مراعاة الضمانات التي يجب مراعاتها أثناء حالة الطوارئ من خلال النص عليها وتضمينها ضمن أحكام التشريعات النازمة لهذا الشأن، على الرغم من القصور الوارد لدى كل منهم فيما يتعلق ببعض الأمور التي تمت الإشارة إليها في هذا المطلب.

⁵⁴ لماذا يوجد قانون طوارئ في سوريا؟ <http://ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=2488d5ce3c9f5469> (تم الدخول على الموقع بتاريخ: 2011/6/26).

المطلب الثاني

أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة بالوطن العربي

تتأثر الحقوق والحريات العامة بإعلان حالة الطوارئ، والتي يترتب عليها تقييد الحقوق والحريات العامة، الأمر الذي يؤدي إلى الإنقاص من ضمانات الأفراد والجماعات، وخاصة على صعيد الحقوق المدنية والسياسية، فتفرض الرقابة المشددة على معظم النشاطات، وتتباين درجة وطبيعة القيود المفروضة من بلد لآخر بناء على طبيعة حالة الطوارئ وموقف الحكومة ويجري عادة حظر الأدب الثوري، والتعليقات السياسية، وتوضع القيود على الصحف والمجلات والراديو والتلفزيون، وكذلك يجري حظر النشاطات السياسية، وينطوي ذلك على حظر النشاطات العامة، والمظاهرات، وتعليق كافة نشاطات الأحزاب السياسية.⁵⁵ وفي هذا المطلب سنقوم بالحديث عن أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة بالوطن العربي، من خلال فرعين نخصص الأول للحديث عن أثر حالة الطوارئ على حقوق الأفراد والجماعات، والثاني للحديث عن آليات الرقابة على ممارسات السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ.

الفرع الأول

أثر حالة الطوارئ على حقوق الأفراد والجماعات

أولاً: أثر حالة الطوارئ على حقوق الأفراد

لإعلان حالة الطوارئ أثر كبير على تقييد حقوق الأفراد المصونة بموجب الدساتير والتشريعات في الظروف العادية، وسنقوم في هذا الإطار بدراسة أثر حالة الطوارئ على بعض أهم تلك الحقوق على النحو التالي:

1. الحق بالحرية:

وبالرجوع إلى دساتير الدول العربية نجد أنها كانت وما زالت تردد بأن الحرية الشخصية مكفولة في حدود القانون وهذا أيضاً ما جاء به القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 في نص المادة (1/11) منه والتي جاء فيها " الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس".⁵⁶ إلا أن المادة (111)⁵⁷ من القانون أعلاه، نصت على: جواز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية بالقدر اللازم لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ. الأمر الذي يفهم منه إمكانية تقييد الحق بالحرية الشخصية تلبية لحاجة تحقيق الهدف المعلن في حالة الطوارئ إذا ما استلزم الأمر ذلك.

⁵⁵ رزق شقير، حالات الطوارئ، مرجع سابق، 69.
⁵⁶ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (11).
⁵⁷ المصدر السابق، المادة (111).

وفيما يتعلّق بالدستور المصري لسنة 1971، فقد قيد سلطة الضابطة العدلية في القبض على المتهم أو تفتيشه إلا في حالة الجرم المشهود، واستلزم بأن يكون دخول المساكن وتفتيشها بأمر قضائي وغيرها من ضمانات للمتهم. إلا أن الدستور المصري وإن نص على بعض ضمانات المتهم، ولكنه أوردتها متفرقة ومبتورة، ولا تعدّ أن تكون مجرد شعارات، لأن المادة (3) من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 أجازت القبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن واعتقالهم، والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيّد بأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، وكل ما هناك أن المادة (3) مكرر تجيز للمعتقل أن يتظلم من القبض والاعتقال إذا انقضت ثلاثون يوماً من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه، كما أن النصين السابقين يخالفان أحكام المادة 41 من الدستور المصري والتي عينت السلطات التي تأمر بالقبض والتوقيف بمناسبة ارتكاب الفرد جريمة، وضمنت تحديد مدة التوقيف.⁵⁸

وقد سار قانون الطوارئ السوري على نفس نهج القانون المصري مع اختلاف بسيط، إذ أجازت المادة (4) منه للحاكم العرفي أو نائبه أن يصدر أوامر كتابية بوضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والإقامة والتنقل والمرور في أماكن وأوقات معينة، وتوقيف المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً.⁵⁹

2. الحقوق المتعلقة بضمانات التقاضي وسير عمل القضاء:

- القيود الوارد على قانون العقوبات (مبدأ الشرعية):

تتجلى علاقة قانون العقوبات بحقوق الإنسان في مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات: أي لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إلا أن قوانين الطوارئ في بعض الدول العربية تخول رئيس الدولة أو من يقوم مقامه "الحاكم العرفي، أو نائبه"، تجريم أفعال تصل عقوبتها في القانون المصري⁶⁰ إلى الأشغال المؤقتة، وتصل في قانون الطوارئ السوري⁶¹ إلى الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات،⁶²

⁵⁸ عمر فاروق فحل، أثر قوانين الطوارئ على حرية التعبير وحقوق الأفراد والجماعات في الوطن العربي، محمود شريف بسيوني وآخرون، حقوق الإنسان، دراسات تطبيقية عن العالم العربي، المجلد الثالث (القاهرة: دار العلم للملايين، 1989)، ص 379.

⁵⁹ قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، المادة (2).
⁶⁰ قانون الطوارئ المصري، رقم (162) لسنة 1958م، المادة (5): "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها القوانين المعمول بها أو من يقوم مقامه من رئيس الجمهورية بها يعاقب كل من خالف الأوامر الصادرة بالعقوبات المنصوص عليها في تلك الأوامر على ألا تزيد هذه العقوبة على الأشغال الشاقة المؤقتة ولا على غرامة قدرها أربعة آلاف جنيه أو 40 ألف ليرة وإذا لم تكن تلك الأوامر قد بينت العقوبة مع مخالفة أحكامها فيعاقب على مخالفتها بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز 50 جنيهاً أو خمسمائة ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين.

⁶¹ قانون الطوارئ السوري، المادة (4) : "للحاكم العرفي أو نائبه أن يصدر أوامر كتابية باتخاذ جميع القيود والتدابير الآتية أو بعضها، وأن يحيل مخالفيها إلى المحاكم العسكرية:

ز - تحديد العقوبات التي تفرض على مخالفة هذه الأوامر، على ألا تزيد على الحبس مدة ثلاث سنوات، وعلى الغرامة حتى ثلاثة آلاف ليرة، أو إحداهما".

⁶² عمر فاروق فحل، أثر قوانين الطوارئ على حرية التعبير، مرجع سابق، ص 377

أما فيما يتعلق بالوضع الفلسطيني بهذا الشأن، فقد نصت المادة (15)⁶³ من القانون الأساسي الفلسطيني على "مبدأ الشرعية" لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وبالرجوع على أحكام الباب السابع من ذات القانون، المتعلقة بأحكام حالة الطوارئ، فإننا نلاحظ أنها لم تنص على منح السلطة التنفيذية صلاحيات تجريم بعض الأفعال وتحديد العقوبات المترتبة عليها. الأمر الذي يدفعنا إلى البحث بمدى إمكانية تعطيل نص المادة (15) من القانون الأساسي الفلسطيني في ظل إعلان حالة الطوارئ، وبالتالي منح السلطة التنفيذية صلاحية تجريم بعض الأفعال وتحديد العقوبات المترتبة عليها بموجب المراسيم الصادرة في حالة الطوارئ.

الأمر الذي يثير تساؤلاً حول: مدى إمكانية إيقاف العمل بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني في ظل حالة الطوارئ

تنص المادة (113) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 على أنه: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب. وتعتبر هذه المادة هي المادة الوحيدة التي نظمت حالة تعليق أحكام القانون الأساسي، ضمن أحكام الفصل السابع الخاص بتنظيم حالة الطوارئ. وتعتبر هذه المادة من المواد التي تحتوي بنصها على غموض كبير يتعلّق بإمكانية تعليق النصوص الواردة في القانون الأساسي، وذلك لعدم إتيانها بنص صريح يبيح أو يحظر التعليق.

وفي ظل غياب النص الصريح على الحكم الخاص بإمكانية التعليق لا نجد أماناً سوى الرجوع إلى الفقه الدستوري المقارن والذي يبيّن إمكانية التعليق من عدمه من خلال الرجوع إلى التجارب الدستورية المقارنة في مجال التعليق، خاصة وأن كثيراً من الفقهاء ينظرون إلى حالة الطوارئ على إنها مسألة واقع تتأثر بكثير من العوامل والظروف السياسية وموازن القوى بالدولة، وبالرجوع لقواعد التفسير الفقهية يمكن تفسير هذه المادة بطريقتين: فإذا كان تعطيل أحكام الباب الخاص بحالة الطوارئ غير جائز، فمن باب أولى أن لا تعطل في الأحوال والظروف العادية، فالمشرع الدستوري حظر تعليق أحكام هذا الباب حتى في حالة الطوارئ، فحالة الطوارئ حالة استثنائية لا تجيز إعطاء صلاحيات واسعة لمن لا يملكها، ومن ناحية أخرى وبمفهوم المخالفة يمكن تعطيل كل ما يخرج عن نطاق الباب السابع من القانون الأساسي الفلسطيني.

ويمكن القول بأنه في الدساتير التي لم تبيّن صراحة إمكانية التعليق من عدمه، فلا يوجد خلاف على أن إمكانية التعليق جائزة ولكن ضمن اختلافات حول النصوص التي يمكن تعطيلها: فهناك من ميّز بين النصوص الدستورية من حيث قيمتها الموضوعية، أمثال الفقه السويسري الذي صنفها إلى نصوص جوهرية حظر تعطيلها، ونصوص دستورية ثانوية يجوز تعطيلها. إلا أن غياب المعيار الموضوعي الواضح للتمييز بين النوعين هو المأخذ الرئيسي

⁶³ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (15).

على هذا الاتجاه، مما يعرض أي تصرف بالاعتماد على هذا الرأي محلاً للنقد والاعتراض المباشر خاصة في ظل وجود توجهات سياسية متعارضة في كثير من الأحيان.⁶⁴

ومن جهته تبنى الفقه الفرنسي رأي آخر يسمح بتعليق أي نص دستوري آخر غير تلك النصوص التي تنظم حالة الطوارئ عينها.

وهناك رأي آخر يتبنى قاعدة "الضرورة تقدّر بقدرها"، فأى تعطيل لنصوص القانون الأساسي التي تخرج عن إطار الباب السابع من القانون الأساسي مهما كان نوعها أو موضوعها جائز طالما أنه لازم وضروري لتحقيق الغاية من إعلان حالة الطوارئ، وهذا ما يعني ضرورة التناسب ما بين ما تقتضيه الضرورة والمدى الذي يكفي للتغلب على الأزمة.⁶⁵

وفي هذا الصدد نرى أن الاتجاه الأخير هو الاتجاه الذي تميل إليه كفة الميزان في الحالة الفلسطينية، ووفقاً لما سبق يعتبر الإيقاف جائزاً وفقاً لشروطين؛ الأول: أن لا تكون هذه النصوص واردة في الفصل السابع من القانون الأساسي، والثاني: أن تكون هناك ضرورة لإيقاف العمل بهذه النصوص مهما كان موضوعها.

أمثلة تطبيقية:

وبالتطبيق العملي بالواقع الفلسطيني لما ورد أعلاه، فقد تم تعليق العمل ببعض النصوص الواردة في القانون الأساسي بموجب مراسيم رئاسية صادرة في ظل سريان حالة الطوارئ، مثل المرسوم رقم (11) لسنة 2007⁶⁶ بشأن تعليق العمل بأحكام المواد 65 و 66 و 67 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، وهذه المواد تتعلق بتشكيل الحكومة ومنح الثقة لها من قبل المجلس التشريعي، والرسوم رقم (12) لسنة 2007⁶⁷ بشأن تعليق العمل بأحكام المادة (79) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، حيث أن المادة تتعلق بحجب الثقة عن الحكومة. والرسوم رقم (28) لسنة 2007⁶⁸ بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ.

وبناء على ما سبق يُمكن القول بأنه يجوز إيقاف العمل بنص المادة (15) من القانون الأساسي الفلسطيني، ومنح السلطة التنفيذية صلاحية تجريم بعض الأفعال وتحديد العقوبات المترتبة عليها بموجب المراسيم الرئاسية الصادرة في حالة الطوارئ، في حال اقتضت الضرورة ذلك أثناء إعلان حالة الطوارئ.

⁶⁴ رافع شبير، سلطة رئيس الدولة في تعطيل الدستور وفقاً للاتجاهات الدستورية المعاصرة، (منشور على موقع: <http://hamoudi.org/arabic/dialogue-of-intellenc/10/09.htm>، تاريخ الدخول إلى الموقع 2011/6/13).

⁶⁵ وجدي غريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1988)، 222-226.

⁶⁶ مرسوم رقم 11 لسنة 2007 بشأن تعليق العمل بأحكام المواد 65 و 66 و 67 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. (الوقائع الفلسطينية: العدد 71. منشور بتاريخ 2007/8/9) ص 8.

⁶⁷ مرسوم رقم 12 لسنة 2007 بشأن تعليق العمل بأحكام المادة 79 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

⁶⁸ مرسوم رقم 28 لسنة 2007 بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ.

- القيود الواردة على قانون الإجراءات الجزائية (القبض والتفتيش والمحاكمة):

نُشير بداية إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني قد نص على الضمانات المتعلقة بالإجراءات الجزائية خاصة ما يتعلق بالاعتقال والحبس والتوقيف، حيث جاء في المادة (2/11): " لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون".⁶⁹

وفي المادة (12) من القانون الأساسي تم النص على " يبلغ كل من يقبض عليه أو يوقف بأسباب القبض عليه أو إيقافه، ويجب إعلامه سريعاً بلغة يفهمها بالاتهام الموجه إليه، وأن يمكّن من الاتصال بمحام، وأن يقدم للمحاكمة دون تأخير".⁷⁰

وفي نص المادة (111) من القانون الأساسي جاء لينص على " لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ".⁷¹

كما جاء القانون الأساسي ببعض الضمانات للاعتقال في حالة الطوارئ وهو ما جاء في المادة (112) من القانون الأساسي يجب أن يخضع أي اعتقال ينتج عن إعلان حالة الطوارئ للمتطلبات الدنيا التالية:

1- أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف.

2- يحق للموقوف أن يوكل محامياً يختاره.

في حين تضمّن قانون الإجراءات الجزائية المعمول به في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية الضمانات التالية:

- لا يجوز القبض على احد أو حبسه إلا بأمر من الجهة المختصة بذلك قانوناً كما تجب معاملته بما يحفظ كرامته و لا يجوز إيذاؤه بدنياً أو معنوياً.⁷²

- دخول المنازل وتفتيشها عمل من أعمال التحقيق لا يتم إلا بمذكرة من قبل النيابة العامة أو في حضورها بناء على اتهام موجه إلى شخص يقيم في المنزل المراد تفتيشه بارتكاب جناية أو جنحة أو باشتراكه في ارتكابها.⁷³

- تفتيش المنازل يجب أن يكون نهاراً و يجوز دخولها ليلاً إلا إذا كانت الجريمة المتلبس بها أو كانت ظروف الاستعجال تستوجب ذلك.⁷⁴

⁶⁹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (2/11).

⁷⁰ المصدر السابق، المادة (12).

⁷¹ المصدر السابق المادة (111).

⁷² قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م، المنشور في العدد 38 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 05/09/2001، ص94، المادة

(29).

⁷³ المصدر السابق، المادة (39).

⁷⁴ المصدر السابق، المادة (41).

ولكن السؤال المطروح هنا: هل تم احترام الإجراءات المنصوص عليها بالبواب السابع والمتعلقة بالإجراءات الجزائية أثناء حالة الطوارئ إبان إعلان حالة الطوارئ في أراضي السلطة الفلسطينية عام 2007؟

ومن خلال متابعة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان لعمليات الاعتقال تم رصد الانتهاكات التالية:

1- رغم مرور أكثر من خمسة عشر يوماً على اعتقالهم، لا يزال العديد من المعتقلين الذين تم اعتقالهم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يحتجزون في مراكز التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية الفلسطينية بصورة غير قانونية، بحيث لم تقوم الجهات التي تحتجزهم بعرضهم على النيابة العامة أو أي محكمة مختصة لمراجعة اعتقالهم وفقاً لأحكام القانون . كما لا تقوم النيابة العامة بزيارة هذه المراكز لتفقد المحتجزين والإطلاع على ظروف اعتقالهم ومراجعة ملفاتهم.

2- تعرض حق المعتقلين بتوكيل محام يختاره للانتهاك في بعض مراكز التوقيف . فقد أبدى معظم المعتقلين الذين التقاهم ممثلي الهيئة أنه لم يزورهم أي من المحامين، وبعضهم أكد أن ذويهم لا يعلمون أماكن اعتقالهم، ولم تسمح لهم بعض إدارات التوقيف بالاتصال بذويهم، وبالتالي لم يقوموا بتوكيل محامين للدفاع عنهم.⁷⁵

وعليه نلاحظ أنه على الرغم من النص على بعض الضمانات - الغير كافية- التي يجب مراعاتها بحق المتهم، إلا أنه تم مخالفة هذه الأحكام خلال حالة الطوارئ، التي باتت وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتقييد حقوق الإنسان في العديد من البلدان العربية.

أما في مصر، فقد نصت المادة (3) مكرر من قانون الطوارئ المصري على:

يكون للشخص المعتقل وفقاً للمادة السابقة أن يتظلم من أمر الاعتقال إذا انقضت ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه ويكون التظلم بطلب يقدم بدون رسوم إلى محكمة أمن دولة عليا تشكل وفقاً لأحكام هذا القانون وتفصل المحكمة في التظلم بقرار مسبب خلال (15) يوماً من تاريخ تقديم التظلم، على وجه السرعة ولا يكون قرار المحكمة بالإفراج نافذاً إلا بعد التصديق عليه من رئيس الجمهورية...".⁷⁶

أما فيما يتعلق بالتطبيق الفعلي على أرض الواقع فقد أعطيت بعض صلاحيات القضاء النظامي، للحاكم العسكري ومنها إصدار أمر القبض على المشتبه بهم الخطرين على الأمن والنظام واعتقالهم وتفتيشهم والأماكن التي يرتادونها، وبقي العديد من الأشخاص معتقلين دون أن توجه لهم أية تهمة لفترة طويلة، وتم إهمال ضمانات أخرى أثناء التحقيق الابتدائي والاستجواب في ظل حالة الطوارئ لأسباب منها (سرية التحقيق)، وعدم علانيته، بالإضافة إلى عدم حصول المتهم على المساعدة القانونية التي يحصل عليها في القوانين الاعتيادية كحصوله

⁷⁵ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الاعتقالات في الضفة الغربية في أعقاب الإعلان عن حالة الطوارئ، سلسلة التقارير الخاصة 2007، 54، 8-5.

⁷⁶ قانون الطوارئ المصري، المادة (3) مكرر، مضافة بالقانون رقم (60) لسنة 1986.

على محامي دفاع يدافع عنه أمام السلطات المعتقلة له وغيرها من الضمانات الأساسية التي تهدر في ظل حالة الطوارئ بدافع الضرورات الأمنية والمصلحة العليا.⁷⁷

أما في سوريا، فقد نصت المادة (4) من قانون الطوارئ السوري على: للحاكم العرفي أو نائبه أن يصدر أوامر كتابية باتخاذ جميع القيود و التدابير الآتية أو بعضها، وأن يحيل مخالفيها إلى المحاكم العسكرية: أ- وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والإقامة والتنقل والمرور في أوقات معينة، وتوقيف المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً، والإجازة في تحري الأشخاص والأماكن في أي وقت، وتكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال.⁷⁸

وبالتالي نلاحظ أن قانون الطوارئ السوري قد منح الحاكم العرفي صلاحية التوقيف والتوقيف الاحتياطي وإحالة المتهم إلى المحاكم العسكرية، إلا أنه لم ينص على أية مدد فيما يتعلق بالتوقيف، ولم يتضمن النص على أية ضمانات يجب مراعاتها خلال الإجراءات الجزائية، أي أنه عالج الموضوع بطريقة مبتورة وغامضة، ليصب في مصلحة السلطة التنفيذية، ولإستخدام هذا القانون كأداة قمع بحق معارضي السلطة التنفيذية طيلة فترة امتداد حالة الطوارئ.

الأمر الذي ترتب عليه العديد من الانتهاكات على أرض الواقع والتي تمثلت ب:

- انعدام ممارسة السلطة القضائية لأية صلاحية بصدد الاعتقالات، سواء لجهة الأمر بالاعتقال أو تنفيذه، ومسؤولية التحقيق مع المعتقل، أو معاقبته، أو الإفراج عنه.
- حجب حق الدفاع عن المعتقل أو توكيل محام للتشاور معه ومن ثم منع المحامين من ممارسة مهامهم.
- منع ذوي المعتقل من معرفة مصيره أو التهم الموجهة إليه وعدم إمكانية زيارته.⁷⁹

ثانياً: أثر حالة الطوارئ على حقوق الجماعات

كفلت الدساتير العربية للمواطنين الحق في تكوين النقابات العمالية والمهنية لحماية حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية والدفاع عن مصالحهم المشتركة، كما كفلت حرية الانضمام لها، وللنقابات الحق في تكوين اتحادات قومية، كما أن للنقابات والاتحادات حرية العمل وممارسة نشاطها المشروع، دون قيد يحد من هذه الحرية، إلا بالقدر الذي يتطلبه النظام العام وطبيعة التنظيم النقابي وحماية حقوق الآخرين وحياتهم. وللجماعات الوطنية التي تستشعر روابط ثقافية تجمع أفرادها، الحق في الحفاظ على ثقافتها الخاصة والتمتع بها واستخدام لغتها بين أفرادها.

⁷⁷ حالة الطوارئ في القانون المصري والمعاهدات الدولية، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=192121> (تم الدخول إلى الموقع بتاريخ: 2011/6/28).

⁷⁸ قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، المادة (4).

⁷⁹ حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الإنسان <http://www.haithammalehfoundation.org/ar/index.php?option=com> (تم الدخول إلى الموقع بتاريخ 2011/6/28).

ولكل مواطن الحق في حرية تكوين جمعيات مع الآخرين بما في ذلك الأحزاب السياسية والانضمام إليها من أجل حماية المصالح المشتركة، ولهذه الجمعيات حق ممارسة نشاطها بحرية ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق، إلا تلك التي تفرض بقانون وتشكل تدابير ضرورية في المجتمع.⁸⁰

إلا أن هذه الحقوق يتم تقييدها على غرار الحقوق الفردية أثناء حالة الطوارئ، فبالرجوع إلى قانون الطوارئ المصري وتحديداً في المادة (3) منه تُلاحظ أنه منح لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ، صلاحيات من شأنها تقييد حرية الأشخاص في الإقامة، أو الانتقال أو الاجتماع، بالإضافة إلى إصدار الأوامر بمراقبة الصحف والرسائل والمطبوعات، وكافة وسائل التعبير والدعاية الإعلان، وتحديد مواعيد فتح المحال والأماكن العامة وإغلاقها، وإخلاء بعض المناطق أو عزلها، وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديداتها بين المناطق المختلفة، والأعظم من ذلك أنها منحت لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في توسيع الصلاحيات الممنوحة له.⁸¹

أما فيما يتعلق بتقييد حقوق الجماعات بموجب من قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962 وتحديداً المادة (4) منه والتي منحت للحاكم العرفي أو نائبه، صلاحية إصدار أوامر كتابية تمس حقوق الجماعات منها: تقييد حرية الأشخاص في الاجتماع والإقامة والتنقل والمرور في أوقات معينة، وتحديد مواعيد فتح الأماكن العامة وإغلاقها، بالإضافة إلى إخلاء بعض المناطق وعزلها، والاستيلاء على أي منقول أو عقار وفرض الحراسة المؤقتة على الشركات والمؤسسات.⁸²

أما فيما يتعلق بالوضع الفلسطيني في هذا الشأن، وكتطبيق على حالة تقييد حقوق الجماعات في ظل حالة الطوارئ، فقد أصدر الرئيس مرسوماً رئاسياً حول منح وزير الداخلية صلاحية مراجعة تسجيل الجمعيات وإعادة تسجيلها.

حيث أصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً رئاسياً بتاريخ 2007/6/20 منح بموجبه وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الصادرة عن وزارة الداخلية أو عن أي جهة حكومية أخرى. وقد ألزم المرسوم جميع الجمعيات والمؤسسات والهيئات القائمة التقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخه.⁸³

⁸⁰ عمر فحل، أثر قوانين الطوارئ، مرجع سابق، 382.

⁸¹ قانون الطوارئ المصري، رقم (162) لسنة 1958م، المادة (3)

⁸² قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، المادة (4).

⁸³ مرسوم رقم (16) لسنة 2007م، بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، المنشور بالعدد (71) من الوقائع الفلسطينية.

وهنا نلاحظ أن هذا المرسوم قد مس بالوجود القانوني لهذه الجمعيات والمؤسسات الأهلية، إذ تم الطلب من كافة الجمعيات تقديم طلبات لإعادة ترخيصها، وعليه يكون المرسوم قد استحدث نظاماً جديداً لم يكن معهوداً في السابق وهو نظام الترخيص، بعد أن كان قانون الجمعيات الخيرية لعام 2000م يتحدث عن "نظام تسجيل" الجمعيات الأقل حدة من نظام الترخيص، هذا بالإضافة إلى أنه لم يتم تعليق أية أحكام في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لعام 2000م، إضافة إلى أن المرسوم خالف أحكام القانون الأساسي التي تقضي بأنه لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق هدف حالة الطوارئ، ومن المعلوم أن الجمعيات الخيرية تعمل في مجملها على تقديم خدمات مختلفة للمجتمع المحلي، وليس من بينها من يعمل على تقويض أركان السلطة، وفيما يتعلق بمراجعة نشاطات الجمعيات على ضوء القانون الخاص بها فان هذا الأمر ليس بحاجة لمرسوم رئاسي، وإنما المطلوب هو تنفيذ القانون، وهذا يتم بقرار داخلي صادر عن وزير الداخلية ودون الحاجة إلى مرسوم بذلك.⁸⁴

بناء على ما سبق، وبعد الحديث عن أثر حالة الطوارئ على حقوق الأفراد والجماعات بالوطن العربي، نلاحظ أن اللجوء إلى حالات الطوارئ في الوطن العربي أصبح ظاهرة أكثر من كونه حوادث استثنائية، امتدت إلى عشرات السنوات، الأمر الذي يُشكل خطراً حقيقياً إذا اضطر الأفراد إلى العيش في حالة طوارئ شبه دائمة، وقد منحت قوانين الطوارئ وخاصة في كل من مصر وسوريا صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية في مجال تقييد حقوق الأفراد والجماعات، الأمر الذي تُرجم بالتطبيق الفعلي على أرض الواقع بارتكاب انتهاكات جسيمة بحقوق الإنسان في كل من مصر وسوريا.

وفيما يتعلق بالواقع الفلسطيني، وعلى صعيد الممارسات العملية، وخاصة ممارسات الأجهزة الأمنية المختلفة، فقد تأثرت بعض الحقوق والحريات خلال مرحلة إعلان حالة الطوارئ، بصورة تجاوزت ضرورات تلك الحالة، وتعرض العديد من الأشخاص لانتهاكات مست بسلامتهم الشخصية وبحقهم في الأمن الشخصي وعدم التعرض للاعتداء أو التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية، وبالتمتع بإجراءات قانونية عادلة عند اعتقالهم أو تفتيشهم أو توقيفهم أو بعرضهم على الجهات القضائية المختصة.⁸⁵

⁸⁴ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الاعتداء على الجمعيات الخيرية خلال حالة الطوارئ (2007/7/13-6/14) سلسلة تقارير خاصة 55، 2007، 3.

⁸⁵ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق الإنسان في ارضي السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثالث عشر، 2007، 55.

الفرع الثاني

آليات الرقابة على ممارسات السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ

تبين لنا من خلا ما سبق، أن إعلان حالة الطوارئ هو أمر على جانب عظيم من الخطورة، لأنه قد يؤثر مباشرة على حقوق الإنسان، ويؤدي في العديد من الحالات إلى انتهاكها، وذلك بسبب اتخاذ خطوات سريعة وحاسمة من قبل السلطة التنفيذية، بحجة مواجهة الظروف الاستثنائية، ومن هنا كان لا بد من وجود أجسام تعمل على مراقبة أعمال السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ سواء من حيث الرقابة على مرسوم الإعلان عن حالة الطوارئ ذاته، أو الممارسات التي تقوم بها السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ، وتتنوع أجهزة الرقبة اللازمة لكبح جماح السلطة التنفيذية أثناء حالات الطوارئ، وفقاً لما يلي:

أولاً: رقابة البرلمان

نص القانون الأساسي الفلسطيني بالمادة (4/110) على حق المجلس التشريعي بمراجعة الإجراءات والتدابير التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ في أول جلسة له عقب إعلان حالة الطوارئ⁸⁶، وهنا نلاحظ أن المشرع لم يلزم المجلس التشريعي بهذه الرقابة بل منح له سلطة تقديرية فيما يتعلق بممارسة هذه الرقابة، كما يفهم من هذا النص أن القانون الأساسي معني بمراجعة التدابير والإجراءات بأسرع وقت ممكن إلا أن هذا لا يعني بأنه على المجلس التشريعي ممارسة هذا الحق - كما أسلفنا - في أول جلسة له وإلا زال ما له من حق بسبب عدم ممارسته له ضمن الشروط التي نص عليها القانون.

وقد نصت المادة (2) من قانون الطوارئ السوري على "تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض على مجلس النواب بأول اجتماع له".⁸⁷

كما نصت المادة (2) المعدلة بالقانون رقم (37) لسنة 1972، المعدل لقانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م، على: "يجب عرض قرار حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحللاً يُعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وإذا لم يُعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرض ولم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارئ منتهية".⁸⁸

بناء على ما سبق نلاحظ تبني كل من النظام المصري والفلسطيني والسوري آلية الرقابة على إعلان حالة الطوارئ والإجراءات التي تتم أثناءها، ويتبين لنا مما سبق أن رقابة البرلمان في النظام الفلسطيني تكون بشأن

⁸⁶ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (4/110).

⁸⁷ قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م، المادة (1/2).

⁸⁸ القانون المعدل لقانون الطوارئ المصري، رقم (37) لسنة 1972، المادة (2).

الإجراءات والتدابير التي تتم أثناء حالة الطوارئ، أما بالنظام السوري والمصري فإن رقابة البرلمان تكون بشأن مرسوم أو قرار إعلان حالة الطوارئ ذاته، وليس الإجراءات والتدابير المتخذة أثناءها على غرار ما أخذ به المشرع الفلسطيني.

ثانياً: رقابة القضاء:

تختلف نوع الرقابة القضائية، والمحكمة المختصة بالرقابة على قرار إعلان حالة الطوارئ، باختلاف التكييف القانوني لقرار الإعلان فإذا تم تكييفه على أنه قرار إداري فإنه من الطبيعي أن يخضع لرقابة القضاء الإداري، أما إذا تم تكييفه كعمل من أعمال السيادة، فلا يخضع للرقابة من حيث المضمون إلا أنه يخضع للرقابة الدستورية من حيث الشكل على اعتبار أن هناك نصاً دستورياً ينظمه.⁸⁹

وقد بات من المؤكد أن الأمان للشخص ككائن بشري، وضمان حقوقه مسألتان يسهر على تحقيقهما القاضي الدستوري، حيث يسهر على عدم السماح " بأن تتقدم مصلحة الدولة المغلفة بالنظام العام على حقوق الفرد وحرياته، والذي أكد على أن كل " قانون لا يترتب عليه مسؤوليات على أجهزة السلطة عند تضيقها لحقوق وحرريات المواطن في سبيل المصلحة العامة، هو قانون غير دستوري".⁹⁰

وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 في المادة (103)⁹¹ على اختصاصات المحكمة الدستورية، والتي من ضمنها النظر في دستورية القوانين واللوائح وغيرها، على خلاف ما جاء بقانون المحكمة الدستورية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2006م، بالمادة (24) منه والتي نصت على: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة".⁹²

بالرجوع إلى النصوص السابقة أعلاه بخصوص اختصاصات المحكمة الدستورية يتبين لنا ما يلي: ذكرت أن المادة (1/103) من القانون الأساسي ذكرت "دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها" بينما المادة (1/24) من قانون المحكمة الدستورية ذكرت "الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة" وهذا يعني توسع القانون الأساسي في الأعمال القانونية التي يمكن للمحكمة النظر في دستورتها، فقد تشمل بالإضافة إلى القوانين (التشريعات العادية) والأنظمة (اللوائح) أيضاً المراسيم والقرارات بقانون والقرارات، هذا على خلاف ما قرره قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني بان الرقابة على دستورية القوانين (التشريعات العادية) والأنظمة وسكت ولم

⁸⁹ عزيزة الشريف، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع (الكويت: مطبوعات جامعة الكويت، 1995)، 263.

⁹⁰ أمين صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون "دراسة مقارنة"، (لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2002)، 302.

⁹¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (103): " تشكل محكمة دستورية عليا بقانون تتولى النظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.

⁹² قانون المحكمة الدستورية، رقم (3)، لسنة 2006، منشور بالعدد 62 من الوقائع الفلسطينية، ص93، المادة (24).

يقول "وغيرها". ولكن كما هو معروف طبقاً لقاعدة هرمية التشريعات من حيث القيمة القانونية، فإن الدستور يسمو على غيره من التشريعات، وهذا يعني سمو القانون الأساسي - والذي هو بمثابة الدستور بالوقت الحاضر - على قانون المحكمة الدستورية وبالتالي ويكون هو الأولى بالتطبيق، ومعنى ذلك أن محل الرقابة يشمل التشريع بالمعنى الواسع إذ يشمل التشريعات العادية والأنظمة والمراسم والقرارات.⁹³

مما يعني أي مرسوم أو قرار أو قرار بقانون، صادر في فترة الطوارئ يكون خاضعاً للرقابة الدستورية، والجدير بالذكر، أن المرسوم لا يخضع للرقابة القضائية من حيث الموضوع إلا أنه يخضع للرقابة من حيث الشكل الذي تم من خلاله، وبالتالي فإذا خالف الإعلان الذي تم اعتباره من أعمال السيادة القواعد الشكلية اللازمة لتبنيه والتي بيّنها القانون الأساسي فإن هذا المرسوم يكون خاضعاً للرقابة الدستورية لمخالفته قاعدة شكلية واردة بالقانون الأساسي، وبالتالي تمارس المحكمة الدستورية العليا الرقابة القضائية عليه، لأن المسائل الخاصة بدستورية القوانين والأنظمة وغيرها تقع ضمن اختصاصها، وتجدر الإشارة إلى أن تحديد طبيعة قرار أو مرسوم الإعلان يرجع للمحكمة ذاتها. أما بالنسبة للإجراءات التي يتم اتخاذها بشكل لاحق لقرار الإعلان فلا خلاف عليها، فهي قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

⁹³ ياسر العموري، المحكمة الدستورية العليا ما بين الحاجة والإشكاليات، مجلة العدالة والقانون، عدد 13 (رام الله: مساواة، 2009)، 202.

الخاتمة

في ضوء ما سبق ومن خلال دراسة موضوع حالة الطوارئ في الوطن العربي وتقييد حقوق الإنسان، من خلال مبحثين تطرقنا خلالهما للحديث عن ماهية حالة الطوارئ، من حيث مفهوم حالة الطوارئ، ومبررات حالة الطوارئ، ومن ثم تطرقنا إلى الحديث عن حالة الطوارئ في الوطن العربي وتأثيرها على حقوق الإنسان، من حيث أحكام حالة الطوارئ بالدراسات العربية، بالإضافة إلى الحديث عن أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات العامة بالوطن العربي.

فقد توصلنا إلى عدة نتائج نجملها بما يلي:

1. إن نظام حالة الطوارئ هو نظام ذو طبيعة استثنائية يتمثل في أنه نظام قانوني استثنائي، واضح المعالم يتم اللجوء إليه بصفة مؤقتة عند حدوث خطر داهم يهدد بالبلاد، ومن مقتضاه إحداث خلل بأمن الدولة، بحيث تعجز التشريعات العادية عن مواجهته، وينطوي هذا النظام على تخويل السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية واسعة وليست مطلقة لمواجهة هذا الخطر، بصورة مؤقتة تنتهي عند زوال الأخطار التي استدعت إعلان حالة الطوارئ.
2. تضمنت الاتفاقيات الدولية بعض المبادئ الهامة، التي يجب مراعاتها عند تنظيم أحكام حالة الطوارئ سواء بموجب الدساتير، أو قوانين الطوارئ، وهي: مبدأ التهديد الاستثنائي، ومبدأ عدم جواز الاستثناء من الحقوق الأساسية، ومبدأ الالتزامات الدولية الأخرى، ومبدأ التناسب، ومبدأ حسن النية، ومبدأ عدم التمييز.
3. إن حالة الطوارئ ما هي إلا ظرف فعلي، يتمثل في حصول أحداث استثنائية تبرر اتخاذ إجراءات استثنائية من شأنها تقييد بعض حقوق الإنسان، بهدف حماية حقوق الإنسان.
4. نصت أغلب دساتير الدول العربية صراحة على جواز إعلان حالة الطوارئ، ووضعت هذه الدساتير قيوداً على حالة الطوارئ، ولم تتركها مطلقة في يد السلطة التنفيذية، حرصاً على حقوق الإنسان وحرياته.
5. لم يُلب المشرع السوري الحد الأدنى من الضمانات المطلوب النص عليها بالدستور أو قانون الطوارئ أثناء حالة الطوارئ، وكان كل من المشرع المصري والفلسطيني، أكثر حرصاً على مراعاة الضمانات التي يجب مراعاتها أثناء حالة الطوارئ من خلال النص عليها وتضمينها ضمن أحكام التشريعات الناظمة لهذا الشأن.
6. إن اللجوء إلى حالات الطوارئ في الوطن العربي أصبح ظاهرة أكثر من كونه حوادث استثنائية، وذلك أن دولاً عديدة في العالم العربي تلجأ إلى هذا النظام كثيراً، إلى حد أنه أصبح السمة المميزة لبعض البلدان التي أمضت معظم سنين عمرها في حالات الطوارئ، الأمر الذي شكل خطراً حقيقياً لحقوق الأفراد في ظل اضطرابهم للعيش في حالة طوارئ شبه دائمة، الأمر الذي أدى إلى ارتكاب انتهاكات جسيمة بحقوق الإنسان،

من قبل السلطات التنفيذية في الوطن العربي، وخاصة في كل من مصر وسوريا بصورة كبيرة، وفلسطين بصورة أقل.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

- الاتفاقيات الدولية:

1. اتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحى والمرضى بالقوات المسلحة في الميدان المؤرخة في 12 آب 1949، اتفاقية جنيف لتحسين حال جرحى ومرضى وغرقى القوات المسلحة بالبحار، المؤرخة في 12 آب 1949، اتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب المؤرخة في 12 آب 1949، اتفاقية جنيف بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب، المؤرخة في 12 آب 1949.
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لسنة 1966.
3. الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950.
4. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، لسنة 1969.

- الدساتير، والقوانين:

1. فلسطين. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. (الوقائع الفلسطينية: العدد 2. تاريخ النشر 2003/3/19) ص 8.
2. مصر. دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971.
3. سوريا. دستور الجمهورية السورية، لسنة 1959م، وتعديلاته.
4. فلسطين. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م، (الوقائع الفلسطينية: العدد 38. تاريخ النشر 2011/9/5) ص 94.
5. فلسطين. قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006. (مجلة الوقائع الفلسطينية: عدد 62. تاريخ 2006/3/25). ص 93.
6. مصر. قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958م.
7. مصر. القانون المعدل لقانون الطوارئ المصري، رقم (37) لسنة 1972،
8. سوريا. قانون الطوارئ السوري رقم (51) لسنة 1962م.

- المراسيم الرئاسية:

1. فلسطين. مرسوم رقم 9 لسنة 2007. (الوقائع الفلسطينية: العدد 71. تاريخ النشر 2007/8/9) ص 6.

2. فلسطين. مرسوم رقم 11 لسنة 2007 بشأن تعليق العمل بأحكام المواد 65 و 66 و 67 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. (الوقائع الفلسطينية: العدد 71. منشور بتاريخ 2007/8/9) ص 8.
3. فلسطين. مرسوم رقم 18 لسنة 2003 الصادر عن الرئيس عرفات بتاريخ 2003/10/5، حيث أعلن فيه حالة الطوارئ وشكل ما اسماء حالة الطوارئ.
4. فلسطين. مرسوم رقم (16) لسنة 2007م، بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، المنشور بالعدد (71) من الوقائع الفلسطينية.
5. فلسطين. مرسوم رقم 12 لسنة 2007 بشأن تعليق العمل بأحكام المادة 79 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
6. فلسطين. مرسوم رقم 28 لسنة 2007 بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ.

ثانياً: قائمة المراجع

- الكتب:

1. بيرم، عيسى. الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع. لبنان: دار المنهل، 1998.
2. شقير، رزق. حالات الطوارئ وضمانات احترام الحقوق المدنية والسياسية. رام الله: مؤسسة مواطن، 1997.
3. الشريف، عزيزة. دراسة في الرقابة على دستورية التشريع. الكويت: مطبوعات جامعة الكويت، 1995.
4. الصاوي، علي. موقف البرلمان من حالة الطوارئ. القاهرة: جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، 2005.
5. قصري، محمد. شرح قانون الطوارئ. القاهرة: (د.ن)، 1988.
6. العبودي، محسن. مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان. القاهرة: دار النهضة العربية، 1995.
7. عبد الفتاح، مراد. شرح قوانين امن الدولة والطوارئ. الإسكندرية: (د.ن)، 2000.
8. غريال، وجدي. السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1988.
9. صليبا، أمين. دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون " دراسة مقارنة. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2002.
10. منصور، محمود. شرح الأوامر العسكرية ومدى دستورتها. القاهرة: دار النهضة العربية، 1974.

- مقالات / أبحاث:

1. العموري، ياسر. المحكمة الدستورية العليا ما بين الحاجة والإشكاليات. مجلة العدالة والقانون. عدد 13. رام الله: مساواة، 2009.
2. صويص، سليمان. انعكاس مفاهيم قوانين الطوارئ والأحكام العرفية على القوانين العادية" مثال الأردن". محمود شريف بيسيوني وآخرون. حقوق الإنسان. المجلد الثالث. دراسات تطبيقية عن العالم العربي. بيروت: دار العلم للنشر، 1989.

3. فاروق فحل، أثر قوانين الطوارئ على حرية التعبير وحقوق الأفراد والجماعات في الوطن العربي. محمود شريف بسيوني وآخرون. حقوق الإنسان. المجلد الثالث. دراسات تطبيقية عن العالم العربي. بيروت: دار العلم للنشر، 1989.

- تقارير:

1. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. تقرير حول الاعتقالات في الضفة الغربية في أعقاب الإعلان عن حالة الطوارئ. سلسلة التقارير الخاصة 54. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2007.
2. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. الاعتداء على الجمعيات الخيرية خلال حالة الطوارئ (6/14-2007/7/13) /سلسلة تقارير خاصة 55. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2007.
3. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق الإنسان في ارضي السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثالث عشر. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2007.

- رسائل جامعية:

1. عمر، حسين. الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس، 1996.
2. الكفاوين، أحمد. صلاحيات الضبط الإداري في حالة الطوارئ في التشريع الأردني. رسالة ماجستير. الجامعة الأردنية، 1995.

- مواقع انترنت:

1. لجنة الدفاع عن الحريات، الحوار المتمدد، عبر الرابط التالي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=39910> تم الدخول للموقع بتاريخ 2011/6/12.
2. رافع شبر، سلطة رئيس الدولة في تعطيل الدستور وفقاً للاتجاهات الدستورية المعاصرة، (منشور على موقع: <http://hamoudi.org/arabic/dialogue-of-intellenct/10/09.htm>، تاريخ الدخول إلى الموقع 2011/6/13).
3. الحكومة المصرية تطلب من البرلمان تمديد حالة الطوارئ <http://www.albawaba.com/ar/%a6.com> (تم الدخول إلى الموقع بتاريخ 2011/6/26م).
4. لماذا يوجد قانون طوارئ في سوريا؟ <http://ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=2488d5ce3c9f5469> (تم الدخول على الموقع بتاريخ: 2011/6/26).
5. الأسد ينهي حالة الطوارئ في سوريا <http://www.al-madina.com/node/299933> (تم الدخول على الموقع بتاريخ: 2011/6/26).
6. حالة الطوارئ في القانون المصري والمعاهدات الدولية، <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=192121> (تم الدخول إلى الموقع بتاريخ: 2011/6/28).

7. حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الإنسان
(تم الدخول إلى الموقع بتاريخ <http://www.haithammalehfoundation.org/ar/index.php?option=com>)
.(2011/6/28)