

الظروف الاستثنائية وشرعية قوانينها

في ضوء حماية حقوق الإنسان

اسحاق صلاح أبو طه^(*)

المقدمة:

تعتبر الظروف الاستثنائية ظروفًا غير عادية تأتي نتيجة لعوامل تعدد استقرار الدولة وأمنها، أو نظم الحكم الدستورية، أو حقوق الإنسان، كذلك يمكن أن تكون هذه الظروف نتيجة لخطر يهدد حياة الأمة، وهي تتمثل في الظروف التي تهدد فيها الأرواح والممتلكات في بلد ما بالخطر الشديد، كأحداث العنف والغضب، أو الشغب والأعمال الإرهابية، أو التخريب الداخلي، كذلك يمكن إعلان هذه الحالة نتيجة أعمال التمرد.

هذه الحالة يتم إقرارها من قبل رئيس الجمهورية الذي يعطى رأس هرم السلطة التنفيذية، وذلك بموجب ما يخوله إياه الدستور، حيث يعطى هذا الأخير - رئيس الجمهورية - سلطة شبه مطلقة في إعلان حالة الطوارئ خاصة في بلادنا العربية، كذلك الصلاحيات التي يتمتع بها عند إقراره مثل هذه الحالة، التي يمكن بموجبها إصدار القوانين، وتشكيل المحاكم العسكرية، وبالتالي أن يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية هي في الأصل من صلاحيات السلطة التشريعية، كذلك سلب اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي القضاء على مبدأ الفصل بين السلطات.

وتكون البلاد في مثل هذه الحالة مرتعًا لانتهاك حقوق المواطنين، وخاصة من طرف أجهزة الدولة التنفيذية، خاصة إذا ما تم إعلان هذه الحالة نتيجة أعمال عنف أو تمرد داخلي في الدولة، وفي ظل أنظمة غير ديمقراطية

(*) استاذ مساعد - كلية العلوم القانونية والإدارية - جامعة تلمسان - الجزائر.

تقوم هذه الأخيرة بإعلان هذه الحالة، وبما تسوقه من ذرائع تقوم بانتهاك حقوق معارضيتها.

المبحث الأول

مفهوم الظروف الاستثنائية

اختلف مفهوم الظروف الاستثنائية على الصعيد الدولي، وذلك في ضوء ما استخدمته الاتفاقيات الدولية من مصطلحات، حيث اتفق العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية^{١١}، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية في تحديد مفهوم الظروف الاستثنائية، التي عبر عنها بأنها: الظروف التي تهدد حياة الأمة، بينما توسعت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في هذا المفهوم.

أولاً- تعريف الظروف الاستثنائية:

أخذت النصوص الدولية - وفي معرض معالجتها لموضوع الظروف الاستثنائية - أكثر من مصطلح عند تحديدها للمقصود بهذه الظروف.

حيث نصت المادة الرابعة من العهد الدولي على أن حالات الطوارئ الاستثنائية هي: الحالات التي تهدد حياة الأمة.

كذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وفي مادتها الخامسة عشرة^{١٢} وصفتها بأنها: حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة، أما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان - فوصفتها بأنها: أوقات الحرب، أو الخطر العام، أو أي ظرف آخر يشكل تهديداً لأمن الدولة واستقرارها.

في ضوء هذه الاختلافات في الصياغة، واستخدام المصطلحات التي جاءت بها الاتفاقيات الدولية الثلاث بهذا الشأن، فقد سعى الفقه الدولي إلى تحديد المقصود بفكرة الظروف الاستثنائية، وذلك بالاستعداد بدراسة الأعمال التحضيرية

لهذه النصوص وتاريخها التشريعي، وما يجرى في الواقع الدولي، ومع تعهد الاتجاهات في هذا الشأن فقد ذهب رأى إلى أن المقصود بالظروف الاستثنائية في تلك النصوص:

- ١- الأزمات الخطيرة، سواء اتخذت شكل حرب أم نزاع مسلح خارجي أو داخلي أم عدم استقرار داخلي.
 - ٢- الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين أو الفيضانات.
- وذهب رأى آخر إلى أن المقصود بالظروف الاستثنائية، أو حالات الطوارئ يمكن أن تتخذ في الواقع الدولي المعاصر ثلاثة أشكال:
- ١- حالة الحرب الفعلية، أو حالة الاستعداد لمواجهة حدوثها المتوقع.
 - ٢- حالة وجود الإرهاب أو التخريب الداخلي، أو الخشية من حدوثه.
 - ٣- الأزمات الاقتصادية الحادة، أو الخشية من حدوث الانهيار الاقتصادي^(٤).

المقصود بالظروف الاستثنائية غير الناتجة عن الحرب الذي جاءت به الاتفاقية الأمريكية بغير ما جاء به العهد الدولي والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فقد رأى هذا الفريق من الفقه أنه بالرغم من فكرة الخطر الذي يهدد أمن الدولة واستقلالها التي أخذت بها الاتفاقية الأمريكية فضلاً عن عموضها وصعوبة تحديد المقصود بها، فإنها تفسح المجال عند التطبيق أمام هذه الدول الأطراف في هذه الاتفاقية للتوسع في تفسير ماهية الظروف الاستثنائية، وبالتالي التوسع في الاتجاه إلى التحلل من التزاماتها الناشئة عن الاتفاقية.

وهناك من الفقهاء من أعطى للظروف الاستثنائية^(٥) تعريفاً شمولياً فعرّفها بأنها: نظام استثنائي محدد في المكان والزمان لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزءاً منها، وذلك بتدابير مستعجلة، وطرق غير عادية، في شروط محددة لحين زوال التهديد.

إن هذه التعاريف - بالرغم من اختلافاتها - تتفق على أن الظروف الاستثنائية هي نظام قانوني استثنائي، يتم اللجوء إليه من قبل الدولة التي تواجه ظروفًا غير عادية، وخطرًا يهدد أمنها واستقرارها، وهذا ما يدعوها لاتخاذ تدابير غير عادية للحد من هذا الخطر.

ويرجع أصل نظرية الظروف الاستثنائية إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي ابتدعها، ويسمح باعتبار القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة، رغم ما يشوبها من عيوب تجعلها غير مشروعة في الظروف العادية، وهذا على أساس الضرورة المستمدة من الظروف غير العادية التي يحق للإدارة - في مثل هذه الظروف - أن تتخذ بعض التدابير الاستثنائية متى ثبت أن ذلك لا مفر منه لحماية النظام العام، وتأمين عمل مؤسسات الدولة، وبذلك يكون في الأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية توسيع لنطاق مبدأ المشروعية من أجل أن يستوعب ما تصدره الإدارة لمجابهة هذه الظروف، وإضفاء صفة الشرعية عليها بالرغم من عدم مشروعيتها، وهذا يعني تأكيد حق السلطة التنفيذية في استخدام سلطات واسعة أثناء الظروف غير العادية. وعلى هذا الأساس أقر مجلس الدولي الفرنسي استعمال سلطات الضبط الإداري لقيود وإجراءات أكثر شدة على الحريات، لا يسمح لسلطات الضبط الإداري باستعمالها في الظروف العادية^(٥).

ثانياً- مبررات إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية:

يترتب على إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية تقييد بعض حقوق وحريات المواطنين، ومن أجل ذلك لا بد أن تكون هناك رقابة على إعلان الحالة الاستثنائية للتأكد من وجود مبرراتها، وعدم التعسف في إعلانها^(٦).

وفي هذا الإطار - ومن خلال ما سبق ذكره في التعريف - نجد أن هناك ثلاثة دوافع لإعلان حالة الطوارئ الاستثنائية.

أما اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان فقد قررت ضرورة توافر العناصر الأتية في الظروف لكي تكون استثنائية بالمعنى المقصود في المادة الخامسة عشرة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمقابلة للمادة الرابعة من العهد الدولي:

- ١- وجود أزمة أو موقف استثنائي خطير حال أو وشيك الوقوع.
- ٢- أن تؤثر على مجموع شعب الدولة.
- ٣- أن تهدد استمرار الحياة العادية وإيقاعها المنتظم داخل المجتمع الذي تكون فيه الدولة.
- ٤- ألا يكفى في مواجهتها تطبيق الإجراءات أو القيود العادية التي تجيزها الاتفاقية للمحافظة على السلامة أو الصحة العامة أو النظام العام^(١١).

فإعلان الحالة الاستثنائية يعنى وجود خطر عام يهدد حياة الأمة، وتقرير هذه الحالة يترتب عليه وضع قيود على ممارسة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ولهذا يجب إخضاع التقرير فيها للرقابة الوظيفية التي تتمثل في مراقبة السلطتين: التشريعية والقضائية، وعدم ترك اتخاذ مثل هذه القرارات للسلطة المطلقة لرأس هرم السلطة التنفيذية، كذلك يجب أن تمارس الرقابة الدولية في هذا الشأن من قبل الهيئات الدولية المعنية برقابة تنفيذ المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وهذا ما ذهبت إليه لجنة حقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية عند مناقشتها للتقرير المصري الأول عن أوضاع حقوق الإنسان، حيث أبدت أسفها الشديد؛ لأن إعلان هذه الحالة في مصر قد أصبح شبه دائم، وتساءل قائلاً: «من المهم معرفة ما الظروف السياسية والاجتماعية والمشاكل الأخرى التي تبرر استمرار حالة الطوارئ في مصر؟»^(١٢).

كذلك هذا ما استقر عليه الأمر في ظل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تضمنت إخضاع سلطات الحكومة في إعلان حالة الطوارئ لرقابة اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

يتضح من خلال ما تقدم أن الحكومة - عند اتخاذها لقرار إعلان حالة الطوارئ - تخضع للرقابة من جهات ينبعث لها الاختصاص في ذلك، رغم اعتراف هذه الأخيرة للحكومة بهيئتها من السلطة التقديرية في تقدير قيام حالة الطوارئ الاستثنائية.

هذه على الصعيد الدولي، أما على الصعيد الوطني فتختلف الأوضاع بين دولة وأخرى، ففي الجزائر - وبالرجوع إلى الدستور الذي نظم حالات الظروف الاستثنائية - نجد أنه نص على ثلاث حالات: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية.

(أ) حالة الطوارئ والحصار :

حيث نص عليها الدستور الجزائري ويقرها الرئيس إذا دعت الضرورة الملحة أو حالة الحصار^(١).

ويعود تقرير مدى وجود الضرورة الملحة التي تستدعي الإعلان - التي تقع بفعل حوادث من شأنها تهديد أمن الدولة - للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وبدون أي رقابة يتم ممارستها على اتخاذ مثل هذه القرارات، هذا وتتميز حالة الحصار عن حالة الطوارئ، بتفويض السلطة العسكرية في الحالة الأولى بجميع الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية، وهنا تكمن الخطورة على حقوق الإنسان، وخاصة الحق في الحرية والسلامة الشخصية في ظل الصلاحيات التي تمنح للسلطة العسكرية في مثل هذه الحالات، وهذا ما جاء في نص المادة الرابعة وما تبعها من المرسوم الرئاسي ٩١-١٩٦ المتضمن إعلان حالة الحصار^(٢).

(ب) الحالة الاستثنائية:

نصت عليها المادة ٩٣ من الدستور الجزائري - حيث يقر رئيس الجمهورية هذه الحالة إذا كانت البلاد مهددة بخطر يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

أما في مصر - لم ينص الدستور على المبررات التي تسمح بإعلان حالة الطوارئ الاستثنائية، وترك هذا الأمر للقانون.

وقد نص فعلا قانون الطوارئ المصري على هذه المبررات، وحددتها المادة الأولى منه: «يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أرض الجمهورية أو منطقة فيها للخطر، سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أم قيام حالة تهديد بوقوعها أم حدوث اضطرابات في الداخل أم كوارث عامة أو انتشار وباء»^(١١).

هذا ونظراً لما يترتب على إعلان حالة الطوارئ من آثار كان من الضروري أن تختص السلطة التشريعية أو على الأقل تشترك بإقرار إعلان الحالة الاستثنائية أو حالة الطوارئ، أو التصديق على الإعلان الصادر بذلك من السلطة التنفيذية، وأن تخضع السلطة التشريعية هذا الإعلان لفحص دقيق في مبررات الحالة الاستثنائية، وأن يكون من سلطاتها رفض إقرار إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية، أو رفض زيادة فترة سريانها.

كذلك في ظل هذه الأوضاع يجب أن تبقى دورة البرلمان قائمة طوال فترة الأزمة؛ كي تمارس مراقبة مستمرة على استمرار حالة الطوارئ^(١٢).

ثالثاً. آثار حالة الطوارئ:

تمارس الحقوق والحريات في ظل دولة يعم فيها الاستقرار والأمن ويضمن نظام الحكم فيها الممارسة الكاملة لهذه الحقوق والحريات التي تنظمها

وتضمن ممارستها الدساتير والتشريعات الوطنية، لكن الأمر يختلف اختلافاً كلياً، وتنقلب الأمور رأساً على عقب إذا ما تم إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية في الدولة، وما ينتج عن ذلك من سيطرة السلطة التنفيذية على جميع السلطات في الدولة، وغالباً في مثل هذه الحالات ما تنتهك الحقوق والحريات، خاصة إذا ما تم إعلان حالة الطوارئ نتيجة الثورات التي تقوم بها الشعوب ضد أنظمة الحكم غير الديمقراطية؛ لما تمارسه هذه الأخيرة من استبداد واضطهاد لبعض شرائح المجتمع.

فالدولة عندما تلجأ إلى إقرار حالة الطوارئ الاستثنائية تقوم بوضع تدابير وإجراءات من أجل ما تدعيه من حماية للنظام العام والأمن وحماية لمؤسسات الدولة، هذه التدابير تتمثل في فرض السلطات قيوداً على سلوك الأفراد وتحركاتهم تصل إلى حد تعطيل الضمانات الأساسية لممارسة حقوقهم وحرياتهم التي صانتها الدساتير وأقرتها القوانين.

في ظل ما تتمتع به السلطة العامة من صلاحيات واسعة، وخاصة إذا ما كنا أصلاً أمام أنظمة حكم لا تقيم وزناً لحقوق الإنسان، كذلك إذا ما منح رئيس الجمهورية - ممثلاً في رأس هرم السلطة التنفيذية - الصلاحيات المطلقة في الحكم والسيطرة على جميع مؤسسات الدولة التشريعية والقضائية بالإضافة للسلطة التنفيذية، وأضف إلى ذلك ما يتمتع به من سلطة تفريرية مطلقة في إقرار الحالة الاستثنائية، وهذا للأسف ما هو عليه الحال في أقطار الوطن العربي^(٢٣).

عظمة الحماة أبحاثها العربية

(أ) في مجال التشريع:

إن إقرار حالة الطوارئ يمنح السلطة التنفيذية سلطات واسعة، ولعل أخطرها ما تخوله الدساتير من صلاحيات لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، وهو حقّه أن يشرع بأوامر في الحالات الاستثنائية، وهو ما يعتبر سلباً لاختصاص السلطة التشريعية، وهذا ما جاء به كل من: الدستور المصري

والجزائري، حيث نص هذا الأخير في مادته ١٢٤ الفقرة الرابعة - على حق رئيس الجمهورية في أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وهذا ما تضمنته فعلا المراسيم الرئاسية التي تم بموجبها إعلان حالتى الحصار والطوارئ، إذ تم وضع قيود على حرية الأشخاص في التنقل والإقامة والاجتماع، كذلك السماح للسلطات العامة بحجز الأشخاص وتفقيشهم وانتهاك حرمة المساكن دون التقيد بما نصت عليه قوانين الإجراءات الجزائرية.

أما في مصر فنص قانون الطوارئ على أن للرئيس الجمهورية - متى أعلنت حالة الطوارئ - أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام، وله على وجه الخصوص:

- ١- وضع القيود على حرية الأشخاص.
 - ٢- الرقابة على المراسلات والمطبوعات.
 - ٣- القيود على فتح المحلات العامة وإغلاقها.
 - ٤- التكليف بتأدية أى عمل والاستيلاء على أى عقار أو منقول.
 - ٥- فرض قيود على حمل الأسلحة.
 - ٦- القيود على الإقامة في بعض المناطق وعلى وسائل النقل والمواصلات.
- وقد عدد قانون الطوارئ المصرى هذه السلطات الاستثنائية على سبيل المثال لا الحصر، وذلك حسب ما جاء في نص المادة الثالثة منه^(١٤).

(ب) فى مجال القضاء:

يمكن لرئيس الجمهورية أن تمتد صلاحياته الممنوحة له فى بعض الدول - عند إعلان حالة الطوارئ - إلى سلب اختصاص السلطة القضائية، هذه الأخيرة التى تعتبر بمثابة الضامن الأساسى لممارسة الأفراد لحقوقهم.

وهذا ما جاء فى نص المادة ٣٤ من الدستور المصرى.

كذلك ما جاء به قانون الطوارئ المصري لعام ١٩٨٢ الذي أنشأ محاكم أمن الدولة والمحاكم العسكرية، هذه المحاكم لن تكون عادلة في ظل غياب الضمانات التي تكفل حياد القضاة العسكريين، و ضمانات الدفاع التي يجب أن يتمتع بها المتهمون.

وفي معرض تفسيرها لنصوص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المدنيين يحاكمون في العديد من البلدان أمام محاكم عسكرية أو خاصة، وهي غالباً ما تفنقر إلى الضمانات الصارمة المنبثقة عن إقامة العدل على الوجه الصحيح وفقاً للاشتراطات الواردة في المادة الرابعة عشرة من الاتفاقية التي تعتبر أساساً لحماية فعالة لحقوق الإنسان، ولذلك ينبغي أن تكون محاكمة المدنيين من قبل محاكم من هذا النوع إجراءً استثنائياً إلى أبعد الحدود، وينبغي أن يوفر هذا الإجراء الضمانات الكاملة المترتبة على المادة الرابعة عشرة^(١٥).

كذلك في غير حالات الطوارئ الاستثنائية، يمكن لدول أن تقيم المحاكم العسكرية وفي ظل قوانين مكافحة الإرهاب، وهذا ما أشارت إليه منظمة العفو الدولية - إلى هذا النوع من المحاكمات غير الشرعية، وذلك في أعقاب إصدار محكمة تونس العسكرية أحكاماً بالسجن لفترات طويلة على بعض المواطنين بتهمة الانتساب لتنظيم إرهابي، حيث ذكرت منظمة العفو الدولية في أحد تقاريرها الدورية - ينبغي على السلطات التونسية الكف عن ممارسة محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية التي لا تستوفي إجراءاتها المعايير الدولية للمحاكمة العادلة^(١٦).

المبحث الثاني

مشروعية قوانين الطوارئ

تشكل قوانين الطوارئ التي تنشأ نتيجة لإعلان الحالة الاستثنائية مجالاً خطيراً لانتهاك حقوق الإنسان، وما يمكن أن تشكله هذه القوانين من مخالفة لقواعد الحماية التي أقرتها الاتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان، سواء منها الدولية أم الإقليمية، وما يفرضه الانضمام لهذه الاتفاقيات من التزامات على عاتق الدول المنضمة إليها، وفي ضوء ما تضمنته المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من جواز تحلل الدول الأطراف من بعض التزاماتها الناشئة عن هذه الاتفاقية، وذلك عند إقرار حالة الطوارئ الاستثنائية.

أولاً- مدى جواز تحلل الدول من التزاماتها:

نصت المادة الرابعة من العهد الدولي على ما يلي:

الفقرة الأولى - يجوز للدول الأعضاء في العهد الحالي، في حالات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، والتي يعلن وجودها رسمياً، أن تتخذ من الإجراءات ما يحلها من التزاماتها طبقاً للعهد الحالي إلى المدى الذي تقتضيه بدقة متطلبات الوضع، على ألا تتنافى هذه الإجراءات مع التزاماتها الأخرى بموجب القانون الدولي، ودون أن تتضمن تمييزاً على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الأصل الاجتماعي فقط.

الفقرة الثانية - ليس في هذا النص ما يجيز لهذه الدول التحلل من التزاماتها المنصوص عليها في المواد 6-7-8، فقرة أولى، وثانية 11-15-16-18.

الفقرة الثالثة - على كل دولة طرف في العهد الحالي أن تستعمل حقها في التحلل من التزاماتها، وأن تبلغ الدول الأطراف في هذا العهد فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة بالنصوص التي أحلت نفسها سنها، والأسباب التي

دفعتها لذلك. عليها كذلك - وبالطريقة نفسها - أن تبلغ نفس الدول بقاريخ إنفاذها ذلك التحلل.

لقد حددت هذه المادة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية متطلبات إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية، وهي بالإضافة إلى وجود خطر يهدد حياة الأمة، وأن يتم ذلك من خلال إعلان رسمي لحالة الطوارئ، أوجبت أن تكون التدابير التي تتخذها الحكومة بالقدر الذي تتطلبه مقتضيات الموقف، وألا تتجاوزها بما يفيد حقوق الإنسان وحرية بلا منبر.

ولأن إعلان حالة الطوارئ يترتب عليه تقييد ممارسة الحقوق والحريات التي نصت عليها الدساتير والمواثيق الدولية والقوانين الداخلية، وخاصة في ظل إمكانية تحلل الدول التي يتم فيها إعلان حالة الطوارئ من التزاماتها التي نصت عليها المادة التاسعة من العهد الدولي التي لم يشملها الحصر من التحلل الوارد في الفقرة الثانية من المادة الرابعة، توجب إخضاع أداء السلطة التنفيذية للمراقبة خلال هذه الفترة، حتى لا يتم الخروج عن الإطار أو الهدف الذي من أجله تم إعلان حالة الطوارئ، وأن يتم التحلل من الالتزامات الواردة في الاتفاقية بالقدر الضروري الذي يسمح من خلاله معالجة الأوضاع الناتجة عن إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية، وألا يتم التوسع في مجال التحلل بما يشكل انتهاكا لحقوق الإنسان في ظل قيام هذه الحالة^(١٧).

وحتى لا تتخذ السلطات الحاكمة هذه الظروف كذريعة لقمع الحريات، وفرض سلطاتها على الأفراد، وتبرئتها على ذلك، وضالما أن هذه الاتفاقية قد تضمنت نصا صريحا يعالج فكرة التحلل في الظروف الاستثنائية على النحو المتقدم، فإنه لا يجوز القول بأن للدول الأطراف الحق في التذرع بحالة الضرورة للتحلل من أحكامها فيما يجاوز ذلك النطاق المحدد الذي سمحت به تلك النصوص، ويضاف إلى ذلك خضوع الدول التي يعلن فيها قيام الحالة الاستثنائية، لرقابة وإشراف الأجهزة الدولية المعنية بهذا الوضع، والتي أثبتت

كفاءتها بالفعل في رقابة الدول في هذا المجال، وحماية حقوق الإنسان المحكوم من عدوان السلطة الحاكمة في الدولة التي يخاضب بأحكامها في ظل حالة الطوارئ، فإيما كانت حالة الطوارئ التي تمر بها البلاد لا يجوز مطلقا انتهاك الحق في الحرية الشخصية بالاعتقال بموجب إجراءات سرية، أو بطريق الاختطاف على أيدي أجهزة الأمن السرية، كما أنه من غير المتصور كذلك أن يهدر حق المعتقل في أن يعرض على القضاء للنظر في مدى مشروعية اعتقاله^(١٨).

والمفهوم كذلك من نص المادة الرابعة من العهد الدولي أن حالة الطوارئ هي حالة استثنائية لا يجوز أن تتحول إلى حالة عادية في الحكم تستمر عدة سنوات، كما هي الحال في البلدان العربية، وتتخذ منها الحكومات ستارا لتعطيل ممارسة حقوق الإنسان وحرياته التي تضمنتها الدساتير والمعاهدات والمواثيق الدولية، فكم من جرائم ارتكبت ضد حقوق الإنسان، وتحت مسمى الحفاظ على الأمن والاستقرار في ظل حالة الطوارئ، وكم من ألوف رَج بهم في غياهب السجون في ظل حالة الطوارئ التي لم يعد لاستمرارها أي مبرر^(١٩).

ثانيا- تعارض قوانين الطوارئ وقواعد الحماية:

يتمثل التعارض بين القوانين الوطنية وقواعد الحماية لحقوق الإنسان في وجود قاعدة قانونية داخلية لا تحقق الحماية الجنائية لحق أو أكثر من حقوق الإنسان، أو تحققها بصورة أقل من المستوى المعتبر حدا أدنى لهذه الحماية وفقا لمصادرها.

ويعتبر هذا المستوى من الحماية هو المعيار القانوني الذي يقاس عليه وجود تعارض بين القواعد الداخلية وبين القواعد الدولية من عدمه.

فإذا نصت القاعدة الأولى - مثلا - على أن فعلا من الأفعال هو حق من حقوق الإنسان، يجب حمايته، فإن وجود قاعدة قانونية أخرى في ذات النظام

القانوني تجعل منه جريمة يعاقب فاعليها، فلا شك أن هناك تعارضًا بين هذه القواعد، وهنا نكون أمام تعارض كلي، أما إذا ما تضمنت القاعدة الأولى درجة معينة من الحماية القانونية لحق من حقوق الإنسان، بينما تضمنت القاعدة الثانية درجة أقل من تلك الحماية، فإننا نكون أيضًا أمام تعارض بين هذه القواعد، ولكن بصورة جزئية، كما لو نصت القاعدة الأولى على أنه «يجب تقديم المقبوض عليه أو الموقوف فورًا أمام القاضي، ويكون من حق المقبوض عليه أو الموقوف أن يقدم إلى المحاكمة خلال زمن معقول أو أن يفرج عنه، بينما منحت المادة الأخرى ذات الحق لكن بعد ثلاثين يومًا من تاريخ القبض أو الاعتقال، ثم وضعت بعد ذلك عقبات قانونية تجعل الإنسان المعتقل رهن الاعتقال المشكوك في مشروعيته لفترات تزيد عن تسعين يومًا»^(١١).

وبالرغم من أن كلا النصين يشمل نوعًا من الحماية لحق المقبوض عليه أو المعتقل، فإن القاعدة الأولى أوجبت أن يكون العرض على القضاء فورًا، بينما أخلت القاعدة الثانية هذا الجزء من الحماية بصورة واضحة، مما يُعدُّ تعارضًا جزئيًا بين القواعد يجب معالجته.

وبالنظر لنصوص قوانين الطوارئ المنظمة للأوضاع غير العادية، يمكن القول إن نص المادة الثالثة مكرر من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ والمتضمن لقانون الطوارئ المصري، يُعدُّ هذا النص متعارضًا كليًا مع القواعد الدولية لحقوق الإنسان، رغم ما قد يوحي به ظاهر هذا النص من توافر بعض الضمانات للإنسان المعتقل على خلاف حقيقته.

فعند قراءة هذا النص نجد أنه يقر الضمانة للمعتقل في إحدى فقراته ويهدرها في الفقرة التي تليها، فيظل المقبوض عليه أو المعتقل يدور في دوامة الحرمان من الحرية باسم التشريع، ويظل وزير الداخلية أو من ينوب عنه مالكا لزام الأمر من بدايته حتى نهايته.

ودور القضاء الذي من المفترض أنه يمثل طوق نجاة للصحية نجد هنا

أنه يدور في حلقة مفرغة بسبب صياغة هذا النص المتعددة.

حيث نصت المادة الثالثة مكرر من قانون الطوارئ المصرى على أن «يبلغ فوراً 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 ذوى الشأن أن يتظلم من القبض أو الاعتقال إذا انقضى ثلاثون يوماً من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه، ويكون التظلم بطلب يقدم إلى محكمة أمن الدولة العليا المشكلة وفقاً لأحكام هذا القانون، وتفصل المحكمة في التظلم بقرار مسبب خلال ١٥ يوماً من تاريخ تقديم التظلم، وذلك بعد سماع أقوال المقبوض عليه أو المعتقل، وإلا تعين الإفراج عنه فوراً، ولوزير الداخلية في حالة صدور قرار بالإفراج أو في حالة عدم الفصل التظلم في الموعد المنصوص عليه في الفقرة السابقة أن يطعن في قرار الإفراج خلال ١٥ يوماً من تاريخ صدور القرار أو انقضاء الموعد المشار إليه، فإذا طعن وزير الداخلية على القرار أحيل الطعن إلى دائرة أخرى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، على أن يفصل فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة وإلا وجب الإفراج عن المعتقل فوراً، أو يكون قرار المحكمة في هذه الحالة واجب النفاذ، وفي جميع الأحوال يكون لمن رفض تظلمه الحق في أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضى ثلاثون يوماً من تاريخ التظلم. وفي هذا المعرض، وعند مناقشة لجنة حقوق الإنسان للتقرير الذى قدمته الجمهورية المصرية بشأن حقوق الإنسان، فقد أبدى أعضاء اللجنة ملحوظاتهم على قانون الطوارئ المصرى التى سنلخصها في عدة نقاط:

- ١- أنشأ قانون الطوارئ محاكم أمن الدولة العليا، وكان التساؤل: هل الضمانات الواردة في المواد ١٦٥ و ١٦٨ من الدستور المصرى التى تؤكد استقلال القضاء تنطبق على هذه المحاكم؟ ومن الذى يقوم بتعيين أعضاء هذه المحاكم؟

٢- وجه الانتقاد للمادة الرابعة عشرة من قانون الطوارئ التي تنص على حق رئيس الجمهورية في إلغاء الأحكام الصادرة ببراءة المتهم والأمر بإعادة المحاكمة، وقررت أن هذا النص يتعارض مع الفقرة السابعة من المادة الرابعة عشرة من المعاهدة التي تنص على: أنه لا يجوز محاكمة أحد أو معاقبته مرة ثانية عن جريمة سبق أن نال حكمها نهائياً أو أفرج عنه فيها طبقاً لقانون.

٣- لا يوجد حد أقصى لمدة الاعتقال طبقاً لقانون الطوارئ بما يتعارض مع المادة الرابعة عشرة من الاتفاقية.

٤- كذلك ذكر أنه ليس من الواضح إلى أي مدى قد تحللت مصر من النصوص الواردة بالعهد الدولي، كما يتضح من الدستور المصري أن رئيس الجمهورية له صلاحيات واسعة في إعلان حالة الطوارئ ويجب أن يضع في الاعتبار أن المادة الرابعة من العهد الدولي تفرض حدوداً معينة لإعلان حالة الطوارئ، كما أن هذا العهد نص على أن هناك مواد معينة لا يجوز التحلل من الالتزامات الواردة فيها رغم إعلان حالة الطوارئ.

٥- أما عن الفترة التي اشتمل عليها قانون الطوارئ فنذكر أن إعلان هذه الحالة في مصر قد أصبح شبه دائم^(٢١).

ثالثاً- الرقابة على سلطات الإدارة الاستثنائية:

إن نظرية الظروف الاستثنائية تتضمن ولا شك مخاطر جسيمة من شأنها أن تزعزع وتهدد حرية الأفراد الشخصية، ويزيد من هذه الخطورة أنه ليس ثمة حد فاصل قاطع لما يعتبر ظرفاً استثنائياً.

وفي ضوء ذلك يتضح أن تلك النظرية - التي يعود أصلها للقضاء الفرنسي - نظرية مرنة تضيق وتتسع لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية، فتمنح

الإدارة سلطات أوسع مما في النصوص إذا ما احتاجت لتلك التوسعة، كما يبدو أيضاً إلى أى مدى تصل حرية الجهات الرقابية في تعديل نطاق المشروعية خارج نطاق النصوص، بل وضد النصوص.

والواقع أنه من الصعب وضع قواعد مجردة في هذا الصدد، وإنما يمكن أن نورد بعض التطبيقات للجهات الرقابية، مثل: مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض المصرية.

ومن تلك التطبيقات نبين أن القاعدة التي يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي هي أن بعض القرارات غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها المجلس مشروعة متى كانت لازمة لاستقرار الأوضاع وتأمين النظام العام، والمحافظة على سلامة الدولة، ومن ثم يرفض المجلس بالتالي إلغاءها^(١٠).

ومجلس الدولة الفرنسي وإن كان قد رفض منذ البداية اعتبار الإجراءات والأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية بالتبعية لإعلان الحالة الاستثنائية من ضمن أعمال السيادة، فإنه عوض السلطة التنفيذية عن ذلك بالسماح لها بأن تستفيد إلى أكبر قدر مستطاع من نظرية أعمال الضرورة.

ومن أجل ذلك اعتبر كثيراً من المراسيم والإجراءات الصادرة من السلطة التنفيذية أثناء الحرب مشروعة رغم مخالفتها الظاهرة للقوانين، واستناداً إلى حالة الضرورة، كذلك حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يحصر هذه النظرية في قيود ضيقة، منها:

أولاً: إن سلطات الظروف الاستثنائية أولاً محدودة ومقصورة على هذه الظروف وحدها دون غيرها من الظروف، وبالقدر الضروري لمواجهتها، وهذه المرحلة من أهم مراحل المراقبة كونها تهدف إلى منع الإدارة من استغلال الأوضاع من أجل اتخاذ إجراءات، والقيام بأعمال ليست بالضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

ثانياً: خضوع الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، وبهذا تتميز نظرية أعمال السيادة عن نظرية الظروف الاستثنائية، ففي الحالة الثانية نجد أن قواعد المشروعية العادية تتسع بالقدر الذي يمكن الإدارة من أداء واجبها في المحافظة على النظام العام، ولكن المشروعية قائمة، بعكس أعمال السيادة التي لا تخضع بقائاً لرقابة قضائية^(٢٢).

كذلك هذا القضاء المصري حذو القضاء الفرنسي حين قرر مجلس الدولة المصري إخضاع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية أثناء الظروف الاستثنائية للرقابة.

وقد قرر القضاء الإداري منذ نشأته أن نظام الطوارئ في مصر - وإن كان نظاماً استثنائياً - ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام - مهما كان المصدر التاريخي الذي استقاه منه المشرع - خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه، ويثن القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، فيجب أن تكون حدوده بمقتضى هذه الأصول والأحكام وفي نطاق هذه الحدود والضوابط، وإلا كان كل ما يتخذ من التدابير والإجراءات متجاوزاً لهذه الحدود أو منحرفاً عنها عملاً مخالفاً للقانون، فتنبسط عليه رقابة هذه المحكمة^(٢٣).

كذلك أصدرت محكمة النقض المصرية حكماً أكدت فيه عدم تعرضها لشرعية تعديل القوانين الجنائية السارية بغير طريقة السلطة التشريعية، حيث ورد في قضائها أن المشرع لم يجعل من سلطات الحاكم العسكري تعديل القوانين سارية المفعول، حيث يظل تعديلها حراماً مصوناً للسلطة التشريعية تجريه وفقاً للإجراءات التي رسمها الدستور، ووصفت المحكمة تدخل الحاكم العسكري بتعديل النص الجنائي الساري المفعول بأمر عسكري مستنداً إلى قانون الطوارئ بأنه اغتصاب للسلطة التشريعية، واعتبر أمر الحاكم العسكري في هذا الصدد معدوماً، وقضت بضرورة الالتفات عنه^(٢٤).

الخاتمة

لقد تضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية معالجة جيدة للأوضاع التي من شأنها تهديد استقرار الأمة وأمنها، وذلك عن طريق إعطاء الدول الحق في إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية، حيث وضع لهذا الإعلان ضوابط محددة وخطوط حمراء لا يجب على الدول الأعضاء تجاوزها، إلا أن الواقع العملي لا نجد فيه احتراماً لهذه الضوابط، خاصة في بلداننا العربية، حيث لا سلطان ولا رقابة على أنظمتها السياسية، عكس ما هو معمول به - مثلاً - في الاتحاد الأوروبي، حيث إنه في دولنا العربية تعلن حالة الطوارئ بدون حاجة لها، وتسن القوانين لقمع الحريات، ويزج بالآلاف في السجون تحت مسميات، مثل: المحافظة على الأمن، هذا الأخير الذي يزعمه مجرد التعبير عن الرأي، هذا بالإضافة إلى ما نص عليه العهد الدولي من وجوب أن يكون إعلان هذه الحالة محدداً بمدة زمنية معينة أو بعض المواد لا يجب التحلل منها في هذه الحالة، إلا أن ذلك لا يتم احترامه، وفي ظل مثل هذه القوانين تنتهك الحقوق وتسلب الحريات، وتعلن حالة الطوارئ، ليس لأن مؤسسات الدولة في خطر، بل لأن النظام الحاكم في خطر، وكان الدولة أضحت مسيرة لخدمة النظام الحاكم وليس الشعب.

هذا كله يحدث عندما يعطى الدستور للسلطة التنفيذية الصلاحيات الواسعة في إعلان مثل هذه الحالة وبدون رقابة فاعلة على هذه الصلاحيات، أو حتى على مجرد إقرار هذا الإعلان، أو فترة سريان هذه الحالة، وإذا كان هناك داع لاستمرارها أو تمديدتها.

الهوامش والمصادر والمراجع

- (١) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦.
- (٢) د. عبد العزيز محمد سرحان، الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٣) د. الشافعي محمد البشير، قانون حقوق الإنسان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٠٦.
- (٤) د. خيرى أحمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان، دار الحاسعيين، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٧٩.
- (٥) د. عبد الحكيم فودة، بطلان القبض على المتهم، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص ٣٢٦.
- (٦) د. الشافعي محمد البشير، المرجع السابق، ص ٢٦٣.
- (٧) د. خيرى أحمد الكباش، المرجع السابق، ص ١٧٧.
- (٨) التقرير المصرى الأول لأوضاع حقوق الإنسان ومدى دلالاته، ص ١٥. مناقشة لجنة حقوق الإنسان.
- (٩) الدستور الجزائرى، ١٩٩٦، المادة ٩١.
- (١٠) المرسوم الرئاسى الجزائرى رقم ٩١-١٩٦، الصادر بتاريخ ٤ يونيو ١٩٩١.
- (١١) د. عبد الحميد الشوارى، الجرائم السياسية ولوائح الاعتقال وقانون الطوارئ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٠٩.
- (١٢) د. الشافعي محمد البشير، المرجع السابق، ص ٢٦٦.
- (١٣) المادة ٩١ من الدستور الجزائرى + المادة ١٤٨٢ من الدستور المصرى.
- (١٤) د. عبد الحميد الشوارى، المرجع السابق، ص ١١٣.
- (١٥) المعايير الدولية المتصلة بالاحتجاز السابق للمحاكمة، مركز حقوق الإنسان، جنيف، تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.
- (١٦) التقرير السنوى لمنظمة العفو الدولية، لعام ٢٠٠٢.
- (١٧) د. الشافعي محمد البشير، المرجع السابق، ص ٢٦٦.
- (١٨) د. خيرى أحمد الكباش، المرجع السابق، ص ٥٦٣.
- (١٩) د. عادل المكى، حقوق المعتقل فى ظل قانون الطوارئ، مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٣.

- (٢٠) انظر: قانون الطوارئ وأمن الدولة، أ. أحمد يوسف، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٦٣.
- (٢١) التقرير المصري الأول لأوضاع حقوق الإنسان ومداولاته، مناقشة لجنة حقوق الإنسان، ص ١٥ و١٦ و١٧.
- (٢٢) د. عبد الحكم فودة، المرجع السابق، ص ٣٢٧.
- (٢٣) د. عبد الحكم فودة، المرجع السابق، ص ٣٢٩.
- (٢٤) د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، المنشورات الحقوقية، بيروت، لبنان ١٩٩٨، ص ٦٠٨.
- (٢٥) د. خيرى أحمد الكبيسي، المرجع السابق، ص ٤٠٩.





معهد البحوث التاريخية العربية

RESEARCH CENTER FOR ARAB HISTORICAL STUDIES

مطبوعة اتحاد الجامعات العربية