

أثر وباء كورونا على الحقوق والحريات

تعديلات قانون الطوارئ
نموذج حالة



المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

The Arab Center for Independence of the Judiciary
and the Legal Profession (ACIJLP)

نموذج حالة

لا تسير حياة الأمم في خط مستقيم ولا في اتجاه واحد. فمن الوارد أن تعترضها المخاطر وتنشأ بين أركانها الاضطرابات أو تقع فريسة غزو أو تجبر على دخول حرب أو تقع حرب أهلية فيها، أو تنتشر داخلها بين الدين والآخر أوبئة أو كوارث طبيعية تتهدد مسيرتها وتعترض تقدمها وتهدد أمنها ووحدتها وسلامة مواطنيها.

ومن ثم فلن تجد منظومة تشريعية في العالم المتحضر تخلو من قانون أو عدة قوانين تعني بتنظيم سلطات الدولة في حالات الخطر أو الحالات الاستثنائية التي تواجهها.

وطبيعي في هذه الأحوال أن تمنح السلطات التنفيذية صلاحيات استثنائية واسعة في تلك الأوقات، وأن تتحلل من بعض التزاماتها الدولية ذات الصلة بحقوق وحرية الإنسان، بل وتتحلل أيضاً من بعض القيود الدستورية والقوانين الداخلية التي تغل يدها عن التصرف السريع لمجابهة تلك الأخطار على أن يكون ذلك وفق معايير صارمة تستند إلى مبدأ التأقيت، ومبدأ تناسب الإجراءات الاستثنائية المتخذة مع حالة الضرورة التي دعت إليها.

وبالتالي فحالة الطوارئ هي حالة أخطار استثنائية تواجه دولة ما، في زمن ما، لمدة معينة من الوقت ولا تصلح القوانين والتشريعات العادية في مواجهتها ومن ثم يتعين توسيع نطاق الصلاحيات الممنوحة للسلطات التنفيذية واتخاذ تدابير استثنائية -على قدر الحاجة - لتلافي أخطار هذه الحالة والحفاظ على قوام الدولة وشعبها مع التأكيد على عدم اتخاذ هذه الحالة ذريعة للعصف بالحقوق والحرية، وعلى أن تكون تلك الحالة معلنة والإجراءات المتخذة مقننة بقانون مؤقت ينتهي بانتهاء حالة الخطر التي تواجه الدولة.

ولم تكن مصر بعيدة عن ذلك، فقد عرفت «الأحكام العرفية» طريقها بين التشريعات القانونية المصرية لأول مرة عام ١٩١٤ بمناسبة نشوب الحرب العالمية الأولى، ثم وجدت طريقها حين نص عليها الدستور الصادر عام ١٩٢٣، ثم تغير مسمائها إلى قانون الطوارئ عام ١٩٥٨ حينما صدر القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ، والذي لا يزال سارياً حتى كتابة هذه السطور مع التعديلات التي أدخلت عليه وأخرها في إبريل الماضي تحت ذريعة مواجهة خطر وباء كوفيد - ١٩.

حيث صدر القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠^(١) بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ، وذلك باستبدال نص المادة الرابعة فقرة أولى من القانون سالف الذكر بنص جديد، وإضافة ١٨ بند جديد إلى المادة ٣ منه لمواجهة حالة الطوارئ الصحية.

ونحاول في هذه الورقة معالجة طبيعة هذه التعديلات، وملاءمتها لمواجهة الوباء، وتقدير مدى الحاجة إليها مع أثارها المحتملة على الحقوق والحرية، خاصة في ظل استمرار حالة الطوارئ لمدة تصل إلى ثلاث سنوات شبه متصلة، مع ما تعنيه من استمرار وجود المحاكم الاستثنائية ومحاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية.

المرجعية القانونية

وتجد حالة الطوارئ مرجعيتها القانونية في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي كافة الاتفاقيات الإقليمية وكذا في الدساتير الوطنية والتشريعات القانونية المحلية. والمرجعية هنا تشمل أمرين معاً:

أولهما: تنظيم حالة الطوارئ وحدودها،

ثانيهما: حماية الحق في الصحة،

حيث أننا في هذه الورقة معنيين بالأساس بالتعديل الأخير الذي أجري على قانون الطوارئ في مصر بدعوى مواجهة الآثار السلبية لوباء فيروس كورونا.

فلم يترك القانون الدولي للدول تنظيم حالات الطوارئ دون أن يضع لها حدوداً ومعايير واضحة يتعين عليها أن تلتزم بها، وألزم الدول بعدم المساس ببعض الحقوق والحريات حتى في حالات الخطر تحت مسمى «النواة الصلبة»، أو «الحقوق ذوات الحصانة» مثل الحق في الحياة، ومنع التعذيب وضروب المعاملة المهينة وغيرها.

العهد الدولي لحقوق المدنية السياسية^(٢)

تنص المادة الرابعة على أنه:

- ١ - في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.
- ٢ - لا يجوز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد ٦ (الحق في الحياة) و ٧ (الحق في سلامة الجسد وحظر التعذيب) و ٨ (الفقرتين ١ و ٢ حظر الاسترقاق والعبودية) و ١١ (حظر السجن للعجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي) و ١٥ (مبدأ شرعية العقوبة) و ١٦ (الاعتراف بالشخصية القانونية) و ١٨ (حرية الفكر والوجدان والعقيدة).
- ٣ - على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبالسبب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

التعليق العام رقم ٢٩ للجنة المعنية بحقوق الإنسان^(٣)

يجب أن تكون تدابير عدم التقيد بأحكام العهد ذات طابع استثنائي ومؤقت. وقبل أن تقرر الدولة اللجوء إلى المادة ٤، يجب أن يتوفر شرطان جوهريان هما: أن يكون الوضع بمثابة حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة وأن تكون الدولة الطرف قد أعلنت رسمياً حالة الطوارئ، والشروط الأخير أساسية للحفاظ على مبدأى المشروعية وسيادة القانون في الأوقات التي تمس الحاجة إليهما.

لا يمكن وصف كل اضطراب أو كارثة بأنه حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة، وفقاً لما تقتضيه الفقرة ١ من المادة ٤، وإذا ما نظرت الدول الأطراف في مسألة اللجوء إلى المادة ٤ في حالات غير حالة الصراع المسلح، يتعين عليها أن تدرس بعناية مسألة مبررات مثل هذا التدبير وسبب كونه أمراً ضرورياً ومشروعاً في هذه الظروف.

أحد الشروط الأساسية لاتخاذ أي تدبير من تدابير عدم التقيد بالعهد، وفقاً لما تنص عليه الفقرة ١ من المادة ٤، هو أن تتخذ مثل هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع. ويتعلق هذا الشرط بفترة حالة الطوارئ المعنية والمنطقة الجغرافية المشمولة بها ونطاقها الموضوعي وبأية تدابير عدم تقيد يُجأ إليها بسبب حالة الطوارئ.

(٢) الجريدة الرسمية العدد ١٥ في ١٥ إبريل ١٩٨٢، بعد التصديق عليه بالقرار الجمهوري رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٨١ في أول أكتوبر ١٩٨١.

(٣) الدورة الثانية والسبعون عام ٢٠٠١، وحل هذا التعليق العام محل التعليق العام رقم ٥ لذات اللجنة والصادر في الدورة الثالثة عشر في ١٩٨١.



لا يمكن فصل القضايا المتعلقة بتوقيت ومدى عدم التقييد بالحقوق عن الحكم الوارد في الفقرة ١ من المادة ٤ في العهد والذي ينص على أن أي تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة على الدولة الطرف بمقتضى العهد يجب اتخاذها في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع. ويلزم هذا الشرط الدول الأطراف بأن تقدم تبريراً دقيقاً ليس فقط لقرارها بإعلان حالة الطوارئ ولكن أيضاً لأية تدابير محددة تركز على هذا الإعلان.

العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تنص المادة ١٢ منه على أنه:

١ - تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه.

٢ - تشمل التدابير التي يتعين على الدول الأطراف في هذا العهد اتخاذها لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق، تلك التدابير اللازمة من أجل:

- (أ) العمل على خفض معدل موتي المواليد ومعدل وفيات الرضع وتأمين نمو الطفل نمواً صحياً،
- (ب) تحسين جميع جوانب الصحة البيئية والصناعية،
- (ج) الوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها،
- (د) تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض.

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان

تنص المادة ١٥ فقرة ١ و ٢ على أنه:

١ - في وقت الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة، يجوز لأي طرف ساهم متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف التزاماته الموضحة بالاتفاقية في أضيق حدود تحتمها مقتضيات الحال، وبشرط ألا تتعارض هذه التدابير مع التزاماته الأخرى في إطار القانون الدولي .

٢ - الفقرة السابقة لا تجيز مخالفة المادة الثانية (الحق في الحياة)، إلا فيما يتعلق بالوفيات الناتجة عن أعمال حربية مشروعة، كما لا تجيز مخالفة المواد الثالثة (الحق في سلامة الجسد والحماية من التعذيب)، والرابعة (فقرة أ) - حظر استرقاق أو تسيير أي إنسان - والسابعة (شرعية العقوبة).

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان

تنص المادة ٢٧ فقرة ١ و ٢ على أنه:

١ - يمكن للدولة الطرف، في أوقات الحرب أو الخطر العام أو سواهما من الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة أو أمنها، أن تتخذ إجراءات تحد من التزاماتها بموجب الاتفاقية الحالية، ولكن فقط بالقدر وخلال المدة اللذين تقتضيهما ضرورات الوضع الطارئ، شريطة ألا تتعارض تلك الإجراءات مع التزاماتها الأخرى بمقتضى القانون الدولي وألا تنطوي على تمييز بسبب العرق، أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٢- إن الفقرة السابقة لا تجيز تعليق أي من المواد التالية: المادة ٣ (الحق في الشخصية القانونية) المادة ٤ (الحق في الحياة) المادة ٥ (تحريم التعذيب) المادة ٦ (تحريم الرق والعبودية)، المادة ٩ (تحريم القوانين الرجعية)، المادة ١٢ (حرية الضمير والدين) المادة ١٨ (الحق في اسم)، المادة ١٩ (حقوق الطفل) المادة ٢٠ (حق الجنسية)، المادة ١٧ (حقوق الأسرة) والمادة ٢٣ (حق المشاركة في الحكم)، كما لا تجيز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق.

الميثاق العربي لحقوق الإنسان^(٤)

تنص المادة ٤ فقرة ١ و ٢ على أنه:

١ - في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا الميثاق أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا الميثاق، بشرط ألا تتنافى هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وألا تنطوي على تمييز يكون سببه الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٢ - لا يجوز في حالات الطوارئ الاستثنائية مخالفة أحكام المواد الآتية، المادة ٥ والمادة ٨ والمادة ٩ والمادة ١٠ والمادة ١٣ والمادة ١٤ فقرة «٦» والمادة ١٥ والمادة ١٨ والمادة ١٩ والمادة ٢٠ والمادة ٢٢ والمادة ٢٧ والمادة ٢٨ والمادة ٢٩ والمادة ٣٠، كما لا يجوز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق.^(٥)

المفوضية السامية لحقوق الإنسان

في إحاطة غير رسمية، أصدرت المفوضية السامية بياناً لها بشأن كوفيد - ١٩ كونه يطرح مخاطر بعيدة الأمد تهدد حقوق الإنسان، وأنه لا يهدد التنمية فحسب بل يعزز أيضاً عدم الاستقرار والاضطرابات والصراعات. وشدد البيان على ضرورة احترام الحقوق المدنية والسياسية خلال هذه الأزمة.

فقد تبرز ضرورة اعتماد تدابير استثنائية للتصدي لحالة الطوارئ الصحية هذه، ولكن حالة الطوارئ لا تشكل عذراً لتجاهل التزامات حقوق الإنسان.

يجب أن تكون تدابير الطوارئ ضرورية ومتناسبة لتلبية الحاجة الطارئة. ويجب أن يبلغ الناس بكامل تدابير الطوارئ وبمدة سريان مفعولها. ويجب تطبيق إجراءات الطوارئ بإنصاف وإنسانية. وكانت المفوضية قد أعربت عن بالغ قلقها حيال تبني دول معينة صلاحيات طوارئ غير محدودة وغير خاضعة للانتقاد. ففي بعض الحالات القليلة، يُستخدم الوفاء لتبرير تعديل تشريعات عادية يحولها إلى قوانين قمعية، وتبقى سارية لفترة طويلة بعد انتهاء حالة الطوارئ.^(٦)

الدستور المصري^(٧)

اهتم الدستور المصري بوضع أسس وإجراءات وحدود حالة الطوارئ، حين نص في المادة ١٥٤ منه على أنه: يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.^(٨)

كما نص الدستور في المادة ٩٣ منه على أنه:

تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

(٤) اعتمده القمة العربية السادسة عشرة، تونس في ٢٣ مايو ٢٠٠٤

(٥) تجدر الإشارة إلى خلو نص الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب من أي نص مماثل لعدم التقيد بأحكامه.

(٦) ألقى البيان في ٩ إبريل ٢٠٢٠ أمام لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة.

(٧) صدر الدستور المصري في عام ٢٠١٤ ونشر بعد الاستفتاء عليه في الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر أ بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤، ثم تم تعديله في إبريل ٢٠١٩.

(٨) لاحظ أن الدستور أيضاً نظم ما يعرف بحالات الضرورة في المادة ١٥٦ منه، حيث تنص على التالي: (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار). ويفهم من هذه المادة أن حالات الضرورة تستوجب إصدار قرارات بقوة القانون من رئيس الجمهورية—أي أن يحل محل السلطة التشريعية—دون أن ترتقي تلك الحالة—حالة الضرورة—لأن تشكل خطراً على الدولة أو سلامة مواطنيها حد إعلان حالة الطوارئ، وللأسف لم تحدد هذه المادة تلك الحالات ولو على سبيل المثال.

الأمر الذي يعني أن كلا العهدين الدوليين أضحيا تشريعاً وطنياً يتعين الالتزام بأحكامه وتنفيذها. وبموجب هذه المادة يترتب على مصر التزامان:

أولهما : دولي بموجب انضمامها للعهدين الدوليين وضرورة كفالة ما تضمناه من حقوق وحرريات وبالأخص في هذا الصدد المادة ٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (حدود حالة الطوارئ)، والمادة ١٢ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الحق في الصحة).

ثانيهما: التزام وطني كون التصديق على العهدين ونشرهما في الجريدة الرسمية يعني بموجب أحكام الدستور أنهما تشريعيين وطنيين.

كما نص الدستور في المادة رقم ١٨ منه على حدود الحق في الصحة والالتزام الدولة بزيادة الإنفاق عليه بنسب معينة من الدخل القومي وصولاً به إلى الحدود العالمية، حيث جاء نص المادة كما يلي:

لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن ٣٪ من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

تلتزم الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين يغطي كل الأمراض، وينظم القانون إسهام المواطنين في اشتراكاته أو إعفاءهم منها طبقاً لمعدلات دخولهم. ويجرم الامتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان في حالات الطوارئ أو الخطر على الحياة. وتلتزم الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض والعاملين في القطاع الصحي. وتخضع جميع المنشآت الصحية، والمنتجات والمواد، ووسائل الدعاية المتعلقة بالصحة لرقابة الدولة، وتشجع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون.

قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته

تعريف حالة الطوارئ في الفقه المصري

عرف الفقه المصري حالة الطوارئ

بأنها:

نظام قانوني أُعد لمواجهة الظروف الاستثنائية و يقوم مقام القوانين العادية.^(٩)

وبأنها:

حالة تنظم شروطها وأوضاعها الدساتير أو القوانين أو الاثنان معاً و يصار إليها مؤقتاً في الظروف الاستثنائية التي تلم بالدولة وتعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، في هذه الحال تمنح السلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية واسعة و لكنها ليست طليقة من كل قيد، بل تخضع فيما تمارسه من اختصاصات لمراجعة البرلمان والقضاء بحسب ما ورد من قيود في الدساتير و التشريعات في الدولة، و ينتهي العمل بها حال انتهاء الظروف التي استدعت إعلانها.^(١٠)

وعلقت المحكمة الإدارية العليا عليها بأنها:

نظام استثنائي خطير يوقف الحريات الفردية و يعطل الضمانات الدستورية المقررة و تبرره نظرية الضرورة وتقتضي منح الحكومة سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الطارئة ابتغاء المحافظة على سلامة الدولة.^(١١)

(٩) الدكتور محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطة الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ٢٠٠٢، ص ٣٥.

(١٠) الدكتور حقي إسماعيل بريوتي، الرقابة على السلطة القائمة على حالة الطوارئ، دار النهضة العربية ١٩٨١، ص: ٢٠.

(١١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٦٤.



شروط فرض حالة الطوارئ

وقد صدر القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ لينظم حالات وشروط فرض وإعلان حالة الطوارئ في مصر، حيث أجاز إعلان حالة الطوارئ:

كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء. (١٢)

وبهذه المادة يكون المشرع المصري قد جمع بين الطوارئ العسكرية والأمنية في عبارة (بسبب وقوع حرب) والطوارئ السياسية في عبارة (أو قيام حالة تهدد بوقوعها) والطوارئ الاجتماعية (اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة) والطوارئ الصحية في عبارة (أو انتشار وباء).

وغني عن القول أنه في حالة الطوارئ العسكرية (وقوع الحرب) تتولي السلطات العسكرية مقاليد الأمور بدلاً عن القوات المدنية أو ما يعرف بالأحكام العسكرية أو الأحكام العرفية، بينما في حالة الطوارئ السياسية فإن السلطة المدنية تتوسع في اختصاصاتها على سبيل الاستثناء في ضوء الأحداث والوقائع التي بررت فرض حالة الطوارئ.

تعديلات قانون الطوارئ

تم تعديل قانون الطوارئ في مصر عدد من المرات، ففي عهد الرئيس جمال عبد الناصر قام القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ بإضافة مادتين جديدتين إلى قانون الطوارئ تُعني أولهما بجواز تظلم من اعتقل بموجب أحكام الطوارئ بمرور ستة أشهر من تاريخ الاعتقال، وتُجيز الثانية التظلم لمن فرضت الحراسة على أمواله بموجب قانون الطوارئ.

وعُدل مرة ثانية في عهد الرئيس محمد أنور السادات بموجب القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ حيث عدل هذا القانون أحكام المواد ٢ و ٣ و ٣ مكرر و ٦ من قانون الطوارئ.

وعُدل مرة ثالثة في أعقاب اغتيال السادات بالقانون ١٦٤ لسنة ١٩٨١^(١٣) بتعديل أحكام المادتين ٣ مكرر و ٦ من قانون الطوارئ، فأعدت الأولى مدة التظلم من أمر الاعتقال إلى ستة أشهر بعد تعديلها بالقانون السابق، وأجازت الثانية القبض في الحال على المخالفين للأوامر التي تصدر طبقاً لأحكام هذا القانون وعلى مرتكبي الجرائم المحددة في هذه الأوامر.

ثم عُدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢^(١٤)، وإعادة المادة ٣ مكرر إلى ما كانت عليه بجواز التظلم من أوامر الاعتقال بعد ثلاثين يوماً من تاريخه، وكذا تعديل المادة ٦ من قانون الطوارئ بإضافة بعض الضمانات المتعلقة بالحقوق في الدفاع.

وتم تعديل قانون الطوارئ مرتين في عهد الرئيس عبدالفتاح السيسي. وكان التعديل الأول في عام ٢٠١٧ بموجب أحكام القانون ١٢ لسنة ٢٠١٧^(١٥)، وبموجبه أضيفت مادتين إلى قانون الطوارئ تحت رقمي ٣ مكرر ب، و ٣ مكرر ج، وبموجبهما منحت قوات الأمن صلاحيات واسعة في القبض على الأشخاص دون التقييد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية لمدة تصل إلى سبعة أيام تمتد إلى شهر بعد أخذ الإذن من محاكم أمن الدولة الجزئية.

والتعديل الأخير بموجب أحكام القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٠. وأجرى هذا القانون تعديلاً في مادتين من مواد قانون الطوارئ أولهما المادة رقم ٤ فقرة واحد، وثانيهما إضافة ١٨ بند جديد إلى المادة ٣ والمعنية بالتدابير التي يتم اتخاذها أو اللجوء إليها في حالة الطوارئ، وهي ما يمكن أن يطلق عليها الطوارئ الصحية.

(١٢) راجع نص المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

(١٣) الجريدة الرسمية في ٢١ أكتوبر سنة ١٩٨١ – العدد ٤٢ (مكرر).

(١٤) الجريدة الرسمية في ٢٨ يونيو سنة ١٩٨٢ – العدد ٢٥ (مكرر أ).

(١٥) الجريدة الرسمية – العدد ١٧ (تابع) – ٢٧ أبريل سنة ٢٠١٧.

فلسفة التعديلات الأخيرة وأثارها على القواعد الإجرائية وطبيعتها الاستثنائية

أضاف القانون ٢٢ لسنة ٢٠٢٠ للمادة رقم ٣ من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ثمانية عشر تدبيراً يمكن للسلطة القائمة على حالة الطوارئ اتخاذها لمواجهة وباء كورونا، وهي^(١٦):

٧ - تعطيل الدراسة جزئياً أو كلياً بالمدارس والجامعات والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية وأي تجمعات للطلبة بهدف تلقي العلم، واتخاذ ما يلزم من تدابير في شأن امتحانات العام الدراسي، وتعطيل العمل بدور الحضنة.

٨ - تعطيل العمل، جزئياً أو كلياً ولمدة محددة، بالوزارات ومصالحها، الأجهزة الحكومية، وحدات الإدارة المحلية، الهيئات العامة، شركات القطاع العام، شركات قطاع الأعمال العام، الشركات الأخرى المملوكة للدولة، والقطاع الخاص.

و يجوز في هذه الحالة وقف سريان مواعيد سقوط الحق، المواعيد الإجرائية الخاصة بالنظلمات الوجوبية والدعاوى والطعون القضائية، وغيرها من المواعيد والآجال المنصوص عليها بالقوانين والقرارات التنظيمية، على أن يستأنف احتساب المواعيد اعتباراً من اليوم التالي لانتهاؤ مدة التعطيل، كما يجوز إضافة مدد أخرى إلى هذه المواعيد بدلاً من مدة التعطيل.

ولا يسري حكم سريان المواعيد على الآجال والمواعيد الخاصة بالحبس الاحتياطي والطعن في الأحكام الجنائية الصادرة في شأن الأشخاص المحبوسين تنفيذاً لتلك الأحكام.

٩ - تأجيل سداد مقابل خدمات الكهرباء والغاز والمياه، جزئياً أو كلياً، أو تقسيطها.

١٠ - مد آجال تقديم الإقرارات الضريبية أو مد آجال سداد كل الضرائب المستحقة أو بعضها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة، ولا يترتب على فترات المد استحقاق مقابل تأخير أو ضريبة إضافية بحسب الأحوال، كما لا تدخل فترات المد المشار إليها في حساب مدة تقادم الضريبة المستحقة.

١١ - تقسيط الضرائب أو مد آجال تقسيطها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة، ولا يترتب على فترات التقسيط أو المد استحقاق مقابل تأخير أو ضريبة إضافية بحسب الأحوال.

١٢ - تقسيط أو إسقاط مقابل الانتفاع بالمال العام والرسوم أو مقابل الخدمات المستحقة نظير الخدمات التي تقدمها الدولة، أو ايا من أجهزتها كلياً أو جزئياً.

١٣ - حظر الاجتماعات العامة والموكب والتظاهرات والاحتفالات وغيرها من أشكال التجمعات، و تقييد الاجتماعات الخاصة.

١٤ - إلزام القادمين للبلاد من الخارج بالخضوع لإجراءات الحجر الصحي وفقاً للاشتراطات الصحية التي تقررها الجهات المختصة.

١٥ - حظر تصدير بعض السلع والمنتجات إلى خارج البلاد.

١٦ - وضع قيود على تداول بعض السلع والمنتجات أو نقلها أو بيعها أو حيازتها.

١٧ - تحديد سعر بعض الخدمات أو السلع أو المنتجات.

١٨ - تحديد طريقة جمع التبرعات المالية والعينية لمواجهة الحالة الطارئة، وقواعد تخصيص هذه التبرعات والإنفاق منها.

١٩ - تقرير مساعدات مالية أو عينية للأفراد والأسر، وتحديد القواعد الخاصة بالصرف منها.

٢٠ - تقرير الدعم اللازم للبحوث العلاجية، واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على منظومة الرعاية الصحية واستمراريتها.

(١٦) عرفت مصر الطوارئ الصحية من قبل صدور قوانين الأحكام العرفية والطوارئ، وذلك بسبب انتشار الأوبئة في القرن التاسع عشر وخاصة الكوليرا لذا نجد أمر عالٍ (قانون) صدر من الخديوي عباس الأول إلى ديوان محافظة مصر (القاهرة) بتاريخ ١٧ رمضان ١٢٧١ (٦ يونيو ١٨٥٥) يقول فيه:

(إنه بالنظر إلى وجود تشويش الهواء الأصفر «الكوليرا» ولزوم الاعتناء بإزالة جميع الأسباب المكروهة قد سنح لخطرتنا أن بعض الأهالي بمصر اعتادوا على الجمعيات «التجمعات» في بعض المحلات مع عدم مراعاة صحة أنفسهم لأنه قد يتفق اجتماعهم في محلات مكشوفة سماوية في حرارة الشمس من أجل رؤية أو سماع بعض الملاهي أو يجتمعوا في محلات ضيقة أو متسعة لكنها مكتومة الهواء ومن تراكم هذه الجمعيات يفضي من حصول المصرة... فمن اللزوم مزيد الاعتناء بإبطال مثل هذه الجمعيات خصوصاً في أيام العيد، وعلى قدر ما يمكن يصير منع الولولة والصوات وتراكم النساء حول جنازات الأموات عند تشييعها إلى المقابر...).

تقويم النيل، أمين باشا سامي، المجلد الأول من الجزء الثالث، ص ١١٦

٢١ - إلزام كل أو بعض المستشفيات الخاصة والمراكز الطبية التخصصية والمعامل، في حالات الطوارئ الصحية ولمدة محددة، بالعمل بكامل أطقمها الفنية وطاقاتها التشغيلية لتقديم خدمات الرعاية الصحية بصفة عامة أو لحالات مرضية مشتبه في إصابتها بأمراض محددة، وذلك تحت الإشراف الكامل للجهة الإدارية التي يحددها رئيس الجمهورية، وتحدد هذه الجهة أحكام التشغيل والإدارة، والاشتراطات والإجراءات التي يتعين على المستشفيات الخاصة والمراكز الطبية التخصصية والمعامل الالتزام بها وآليات مراقبتها في تنفيذها.

٢٢ - فرض الرقابة على أعمال المختبرات العلمية والبحثية والمعملية فيما يتعلق بالتعامل مع المواد البيولوجية، وتشديد الإجراءات على حيازتها واستخدامها ونقلها، وكذا على الأجهزة المعملية التي تستخدم في ذلك، وتحديد ضوابط التخلص من المخلفات والنفايات البيولوجية.

٢٣ - تقرير دعم مالي أو عيني للقطاعات الاقتصادية المتضررة، وتحديد قواعد صرفه للمنشآت والشركات والمشروعات المختلفة.

٢٤ / تخصيص مقار بعض المدارس، ومراكز الشباب، وشركات قطاع الأعمال العام أو القطاع العام، وغيرها من الأماكن المملوكة للدولة، لتجهيزها كمستشفيات ميدانية مؤقتة.

لا شك أن وباء فيروس كورونا الذي ضرب العالم أجمع قد أجبر دولاً كثيرة على فرض حالة من حالات الطوارئ لمواجهة خاصة مع ما أظهره من ضعف البنية التحتية لقطاع الصحة في الدول كافة، المتقدمة منها وغير المتقدمة، لكن وطأته في الأخيرة أشد وتداعياته الاقتصادية عليها موجعة.

تعديلات غير ضرورية وتدابير غير لازمة

السؤال هل كانت مواجهة هذا الوباء تستدعي تعديلاً يتضمن ١٨ تدبيراً يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذها حال مواجهته؟

أ - بمطالعة المادة الأولى من قانون الطوارئ، يتبين لنا أن المشرع قد وضع منذ صدور القانون في نهاية الخمسينيات من القرن الماضي حالة انتشار الأوبئة من بين الحالات التي يستدعي وجودها فرض حالة الطوارئ، وواجه هذه الحالات المبررة لفرض حالة الطوارئ بمنح السلطة التنفيذية ستة تدابير لمواجهةها

ومنها: تحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها وكذلك الأمر بإغلاق هذه المحال كلها أو بعضها، تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال والاستيلاء على أي منقول أو عقار، إخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديد مناطقها بين المناطق المختلفة، واختتمت تلك المادة قبل تعديلها بأنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينة في الفقرة السابقة.

ب - بعض التدابير المعدلة يمكن اتخاذها ذريعة للانتقاص من بعض الحقوق الدستورية، مثل الحق في الملكية وحرية العمل كحظر تصدير بعض السلع والمنتجات، ووضع قيود على تداول بعض السلع والمنتجات، وبعضها يمكن اتخاذه ذريعة لضرب الحريات والحقوق مثل تقييد التجمعات والمظاهرات وغيره، بل تجاوز نص التدبير ذلك إلى الاجتماعات الخاصة أيضاً.

ج - يزيد من هذه المخاوف استمرار فرض وإعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاث سنوات متصلة منذ عام ٢٠١٧ حتى اليوم مع ما تعنيه تلك الحالة من صلاحيات وسلطات استثنائية لقوات الأمن المدنية والعسكرية ووجود محاكم استثنائية كمحاكم أمن الدولة طوارئ والمحاكم العسكرية، وذلك بالرغم من وضوح النص الدستوري الحاكم بحالة الطوارئ والذي لا يجيزها أكثر من ستة أشهر^(١٧).

ولكن تم الالتفاف على النص الدستوري عن طريق الإعلان عن حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر، ثم مدتها لمدة مماثلة، ثم الإعلان من جديد عن حالة الطوارئ، وهكذا الأمر الذي يعيد للأذهان استمرار الطوارئ طوال حكم الرئيس الأسبق، محمد حسني مبارك.

(١٧) راجع نص المادة ١٥٤ من الدستور الصادر عام ٢٠١٤.

د/يمكن القول أيضاً أنه لم تكن هناك حاجة لتعديل جديد لقانون الطوارئ في ضوء نص المادة ٣ سالف الذكر قبل تعديله إذ يأتي صدر المادة بالقول:

لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص...

هذه العبارة التي أضيفت بموجب القانون ٣٧ لسنة ١٩٧٢ قد جعلت التدابير الواردة بعدها، والتي يجوز للرئيس استخدامها في أثناء إعلان حالة الطوارئ جاءت على سبيل التمثيل لا الحصر كما كان الأمر قبل هذا القانون.

وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا^(١٨):

وقد عدل الشارع عن هذا المبدأ ونهج نهجاً مغايراً إذ نص على هذه التدابير على سبيل التمثيل لا الحصر كما تفيد ذلك عبارة «وله على وجه الخصوص» الواردة في صدر الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون الطوارئ المشار إليه ومن ثم لم تعد سلطة الحاكم العسكري أو نوابه سلطة مقيدة بالتدابير المشار إليها بل أصبحت سلطة تقديرية يمارسونها في الظروف الاستثنائية التي تطرأ على البلاد كلما اقتضت ذلك ضرورة المحافظة على الأمن وصيانة النظام العام مستهدفين في ممارسة هذه السلطة بالتدابير المشار إليها كأمثلة لما يجوز لها اتخاذها في هذا الصدد، وعلى مقتضى ذلك فإنه يجوز لسلطة الطوارئ أن تتخذ أي تدبير تراه ولو لم يرد في ضمن التدابير التي أوردتها المادة الثالثة أنفة الذكر متى كان هذا التدبير ضرورياً ولازماً للمحافظة على الأمن أو النظام العام.

هـ/ معظم التدابير الواردة في التعديل الأخير تم اتخاذها في ضوء أحكام قانون الطوارئ – قبل تعديله – عبر قرارات صادرة من رئيس مجلس الوزراء مفوضاً عن رئيس الجمهورية في اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، مثل:

- القرار رقم ٦٠٦ لسنة ٢٠٢٠ بشأن تعليق جميع الفعاليات التي تتطلب تواجد أية تجمعات كبيرة للمواطنين.
- القرار رقم ٧١٧ لسنة ٢٠٢٠ بشأن تعليق الدراسة في جميع المدارس والمعاهد والجامعات وحضانات الأطفال.
- القرار رقم ٧١٨ لسنة ٢٠٢٠ بشأن تعليق حركة الطيران الدولي في جميع المطارات المصرية.
- القرار رقم ٧١٩ لسنة ٢٠٢٠ بشأن بعض التدابير الاحترازية المتخذة بوحدات الجهاز الإداري للدولة وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام.^(١٩)
- القرار رقم ٧٢٤ لسنة ٢٠٢٠ بشأن تعليق العروض التي تغام في دور السينما والمسارح.
- القرار رقم ٧٣٩ لسنة ٢٠٢٠ بشأن تحديد مواعيد غلق بعض المحال والمنشآت والمراكز التجارية بكافة أنحاء الجمهورية.

هذا فضلاً عن قرارات انتقال أو تحرك المواطنين في بعض الأوقات، وتعليق كافة الخدمات التي تقدمها الوزارات والمحافظات للمواطنين مثل خدمات الشهر العقاري والسجل المدني وتراخيص المرور وتصاريح العمل والجوازات ووقف جميع وسائل النقل الجماعي العامة والخاصة في أوقات معينة...^(٢٠)

لا يمكن فهم فلسفة التعديلات التي أجريت على قانون الطوارئ وأثرها على القواعد الإجرائية وطبيعتها الاستثنائية بدون النظر في قرارات رئيس مجلس الوزراء المتعلقة بالقانون باعتباره مفوضاً من قبل الرئيس فيما يخص تدابير قانون الطوارئ ومنها القرار رقم ٢١٩٩ لسنة ٢٠٢٠، تحيل النيابة العامة إلى محاكم أمن الدولة طوارئ الجرائم التالية:

- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر.
- الجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثاني مكرر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات.
- الجرائم المنصوص عليها في المواد من ١٦٣ إلى ١٧٠ بشأن تعطيل المواصلات.
- جرائم الترويع والتخويف والمساس بالطمأنينة (البلطجة).
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤١ بشأن قمع التديس والغش.
- الجرائم المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشؤون التموين.
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأسلحة والذخائر.

(١٨) قضية رقم ٢ لسنة ٦ قضائية المحكمة العليا تفسير، جلسة ٥ مايو سنة ١٩٧٦ م

(١٩) الجريدة الرسمية عدد ١٦ مكرر هـ بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٢٠.

(٢٠) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٦٨ لسنة ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية عدد ١٢ مكرر ب بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٢٠.

- الجرائم المنصوص عليها بالكتاب الثالث (عدم المساس بالرقعة الزراعية والحفاظ على خصوصيتها) من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦.
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ١١٣ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الحفاظ على حرمة أماكن العبادة.
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ٣٤ لسنة ٢٠١١ في شأن تجريم الاعتداء على حرية العمل وتخريب المنشآت.
- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والمظاهرات السلمية.
- الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب.
- § ويشكل مبدأ القاضي الطبيعي ضماناً أساسية للحق في محاكمة عادلة. ويقضي هذا المبدأ بمحاكمة الشخص من قبل قاض أو محكمة عادية متخصصة ومنشأة مسبقاً، وإنفاذاً لهذا المبدأ، تحظر المحاكم الاستثنائية كالمحاكم الخاصة، ومحاكم الطوارئ.^(٢١)
- والحق في التقاضي – في أصل شرعته – هو حق للناس كافة بحيث لا يتميزون فيما بينهم في مجال حقهم في النفاذ إلى قاضيهم الطبيعي، ولا في نطاق القواعد الإجرائية أو الموضوعية التي تحكم الخصومة القضائية، ولا في مجال التداعي بشأن الحقوق المدعى بها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروطها. إذ إنه ينبغي دوماً أن تكون للخصومة الواحدة قواعد موحدة سواء في مجال اقتضاها، أو الدفاع عنها، أو الطعن في الأحكام التي تصدر فيها.^(٢٢)

(٢١) المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسئولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين ١، ص ٥.

(٢٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٥ لسنة ٣١ قضائية، جلسة الأحد ٢ يناير ٢٠١١، الجريدة الرسمية عدد ١ مكرر بتاريخ ٨ يناير ٢٠١١.

تعديلات تنتهك حرمة محاكمة المدنيين امام القضاء العسكري

الواقع أن هذا التعديل الذي لاقى استحسان البعض باعتباره موجهاً في الأساس لمكافحة فيروس كورونا لم يكن يستدعي تعديلاً ثانياً أجري بموجبه على قانون الطوارئ، ونعني به تعديل المادة الرابعة من ذات القانون، حيث منح تعديل المادة الرابعة للسلطات العسكرية صلاحية مأموري الضبط القضائي، وصلاحية التحقيق مع المدنيين وهو ما يمثل إهداراً لنص المادة ٩٧^(٢٣)، من الدستور ومخالفة واضحة للمادة ٢٠٤ منه^(٢٤).

فيما يلي مقارنة بين نسختي المادة ٤ فقرة ١ قبل التعديل الأخير وبعده

بعد التعديل	قبل التعديل
تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه، فإذا تولت القوات المسلحة هذا التنفيذ يكون لضباطها ولضباط الصف بها اختصاصات مأموري الضبط القضائي.	تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه.
وتختص النيابة العسكرية بالتحقيق في الوقائع والجرائم التي يتم ضبطها بمعرفة القوات المسلحة، ويجوز لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه أن يسند الاختصاص بالتحقيق الابتدائي في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون إلى النيابة العسكرية.	وإذا تولت القوات المسلحة هذا التنفيذ يكون لضباطها ولضباط الصف ابتداء من الرتبة التي يعينها وزير الحربية سلطة تنظيم المحاضر للمخالفات التي تقع لتلك الأوامر.
ومع عدم الإخلال باختصاصات النيابة العسكرية تختص النيابة العامة في جميع الأحوال دون غيرها بالتصرف النهائي في التحقيق.	
وعلى كل موظف أو مستخدم عام أن يعاونهم في دائرة وظيفته أو عمله على القيام بذلك ويعمل بالمحاضر المنظمة في إثبات مخالفات هذا القانون إلى أن يثبت عكسها	

أثر التعديلات الأخيرة على الحريات والحقوق الأساسية

لا شك أن التعديلات الأخيرة على قانون الطوارئ لها أثر لا ينكر على الحريات والحقوق الأساسية، خاصة مع التعديل الخاص بالمادة الرابعة، بما يستتبعه ذلك من جواز القبض على المدنيين بواسطة القوات العسكرية في بعض الجرائم الموضحة عليه، والتحقيق معهم بواسطة النيابة العسكرية ولا يخفف من ذلك ما نص عليه التعديل بعبارة (ومع عدم الإخلال باختصاصات النيابة العسكرية، تختص النيابة العامة في جميع الأحوال دون غيرها في التصرف النهائي في التحقيق).

فهذه العبارة تعني أن التحقيق منذ بدايته حتى أمر الإحالة أو الحفظ إن كان له وجه هو من سلطة النيابة العسكرية بما يعني أوامر التحفظ والحبس الاحتياطي وغيرها مما يمثل عدواناً على حرية المواطنين في طائفة كبيرة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات وغيره من القوانين فنجد مثلاً أن للنيابة العسكرية أن تحبس المتهم أمامها لمدة تصل إلى ثلاثة أشهر حبساً احتياطياً، ويجوز لها أن تمد أمر الحبس أكثر من ذلك حتى انتهاء كافة مراحل الدعوى إذا اقتضت الضرورة ذلك^(٢٥).

كما نجد أن أمر محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري قد وجد طريقه إلى قانون الأحكام العسكرية متسرباً من قانون الطوارئ، فيجوز محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري في الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات العام أو الجرائم المرتبطة بها، والتي تحال إلى القضاء العسكري بقرار من رئيس الجمهورية والذي يجوز له إحالة أي جرائم أخرى في قانون العقوبات أو غيره إلى المحاكم العسكرية متى أعلنت حالة الطوارئ^(٢٦).

رغم أن الأصل الدستوري هو عدم جواز محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية إلا استثناء وفي حالات معينة كأن تقع جريمة على عسكريين أو على منشآت عسكرية، وهو ما تناوله قانون الأحكام العسكرية بالتفصيل،

(٢٣) تنص المادة ٩٧ على أنه: التقاضي حق مصون ومكفول للكافة، وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة.

(٢٤) تنص المادة ٢٠٤ على أنه: القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة أثناء وبسبب الخدمة، ولا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري، إلا في الجرائم التي تمثل اعتداءً على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها أو المنشآت التي تتولى حمايتها، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشراً على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال ووظائفهم.

(٢٥) المادة ٣٥ من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ بشأن قانون الأحكام العسكرية.

(٢٦) المادة ٦ من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦.

فمن حيث الأشخاص يخضع لهذا القانون: ضباط وضباط صف وجنود القوات المسلحة و طلبة المعاهد والكليات العسكرية وأسرى الحرب وأي قوات عسكرية تشكل بأمر من رئيس الجمهورية لتأدية خدمة عامة أو خاصة أو وقتية، عسكريو القوات الحليفة أو الملحقون بهم إذا كانوا يقيمون في أراضي الجمهورية، الملحقون بالعسكريين أثناء خدمة الميدان، وهم: كل مدني يعمل في وزارة الحربية أو في خدمة القوات المسلحة على أي وجه كان^(٢٧).

ومن حيث نوعية الجرائم تختص المحاكم العسكرية بنظر أية جريمة تقع: ضد أمن أو سلامة أو مصالح القوات المسلحة، أو الجرائم المنصوص عليها في قوانين الخدمة العسكرية والوطنية، الجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو الأماكن أو الأشياء أو المحلات التي يشغلها العسكريون لصالح القوات المسلحة أينما وجدت.

والقضاء العسكري ليس قاضياً طبيعياً بالنسبة للمدنيين ولا بالنسبة لجرائم القانون العام (قانون العقوبات)، فالقضاء العادي هو الأصل والمحاكم العادية هي المختصة بنظر جميع الدعاوى الناشئة عن أفعال مكونة لجريمة وفقاً لأحكام قانون العقوبات أيأ كان شخص مرتكبها، في حين أن المحاكم العسكرية ليست إلا محاكم خاصة ذات اختصاص قضائي استثنائي مناطه إما شخص مرتكبها على أساس صفة معينة توفرت فيه على نحو الحالات المبينة بالمادة ٤ من قانون الأحكام العسكرية أو لخصوصية الجرائم كما هو مبين بالمادة ٥ من القانون ذاته^(٢٨).

هذا فضلاً عن أن استمرار إعلان حالة الطوارئ ومدتها على نحو متصل لمدة ثلاث سنوات يجعل من محاكم أمن الدولة طوارئ محاكم دائمة وليست محاكم استثنائية، وهي محاكم لا يجوز الطعن في أحكامها ويجوز ضم قضاة عسكريين إلى قضاتها بموجب أحكام قانون الطوارئ مما يفقدها حيادتها واستقلالها، ويفقد المائل أمامها حق اللجوء لقاضيها الطبيعي وتمكينه من التقاضي على درجتين، والانتقاص من حقوقه في الدفاع عن نفسه^(٢٩).

ونلاحظ هنا أن القضاء المصري وقف عاجزاً أمام إعلان حالة الطوارئ وفرضها بشكل متواصل باعتبار أنها من أعمال السيادة التي لا يجوز إعمال الرقابة القضائية عليها.

إن نظام الأحكام العرفية ونظام الطوارئ، وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس نظاماً مطلقاً. فقد أرسى الدستور أساسه وأبان القانون حدوده وضوابطه ومن ثم يخضع لمبدأ سيادة القانون - رقابة القضاء هي وحدها دون غيرها الرقابة الفعالة التي تكفل للناس حقوقهم الطبيعية وتؤمن لهم حرياتهم العامة وتفرض للقانون سيادته - لئن ساغ القول بأن قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة بحسبانه من الإجراءات العليا التي تتخذ في سبيل الدفاع عن كيان الدولة أو استتباب الأمن أو النظام العام بها.

إلا أن التدابير التي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي تنفيذاً لذلك سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية، يتعين أن تتخذ في حدود القانون ولا تنأى عن رقابة القضاء، أساس ذلك أن هذه التدابير لا تجاوز دائرة القرارات الإدارية التي تخضع للاختصاص القضائي لمجلس الدولة^(٣٠).

فقد فرق القضاء المصري بين إعلان حالة الطوارئ وتنفيذ التدابير النابعة منها حين قضت المحكمة الدستورية العليا بأن:

قرار رئيس الجمهورية الصادر بإعلان حالة الطوارئ مما يدخل في نطاق الأعمال السياسية التي تنحصر عنها الرقابة القضائية باعتباره من الأعمال التي تتخذها الدولة في حدود وظيفتها السياسية للمحافظة على سلامتها وأمنها^(٣١).

(٢٧) المادة ٤ من القانون السابق

(٢٨) المادة ٥ من القانون السابق.

(٢٩) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١١ لسنة ١١ ق تنازع، جلسة ٤ مايو ١٩٩١.

(٣٠) المحكمة الإدارية العليا - طعن رقم ١٤٣٩ لسنة ٣١ قضائية - جلسة ٢٥ يونيو ١٩٨٩.

(٣١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٢٩٥ لسنة ٢٤ ق جلسة ١١ إبريل ٢٠١٠.

استنتاجات

- يمكن اعتبار حالة الطوارئ حالة دائمة وليست استثنائية كما يجب أن تكون، وذلك بسبب إعلانها ومدتها بشكل متكرر ومتواصل منذ إعلانها للمرة الأولى في ٩ إبريل ٢٠١٧ بسبب الاعتداء على كنيستين في طنطا والإسكندرية^(٣٢)
- أي تحت ذريعة مواجهة ومكافحة الإرهاب - ثم مدتها وإعلانها للمرة الثالثة عشر تحت ذريعة مواجهة وباء كورونا ونعتقد أن السلطات التنفيذية لن تعدم سببا في كل مرة لإعلان حالة الطوارئ.
- يمثل استمرار حالة الطوارئ وما يتضمنه ذلك من استمرار العمل بنظام محاكم أمن الدولة طوارئ انتقاصاً من ولاية القضاء الطبيعي وسلباً لاختصاصاته لصالح محاكم هي في الأصل مؤقتة واستثنائية، كما يمثل ازدواجاً وممايزةً بين المواطنين في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي وانتقاصاً من معايير وشروط المحاكمات العادلة.
- كما يعتبر استمرار فرض حالة الطوارئ عدواناً على نصوص الدستور والتفافاً عليه خاصة أحكام المادة ١٥٤ منه والمعنية بتنظيم فرض وإعلان حالة الطوارئ وتأقيتها بمدة ستة أشهر كحد أقصى لها، بما يعنيه ذلك من إهدار لضمانة دستورية تتصل بمبدأ المشروعية والذي يقتضي خضوع الدولة للقانون شأنها شأن الأفراد.
- التعديلات الأخيرة استهدفت توسيع اختصاصات النيابة والمحكمة العسكرية - في الأساس - وكان يمكن مواجهة وباء كورونا أو ما يعرف بالطوارئ الصحية بموجب نص المادة الثالثة من قانون الطوارئ استناداً إلى أنها أوردت التدابير التي يمكن اتخاذها لمواجهة الأخطار التي تحيق بالدولة على سبيل المثال، وأجازت اتخاذ تدابير أخرى للسلطة القائمة على حالة الطوارئ بما تراه ضرورياً لحالة الخطر الواقع على الدولة، على نحو قرارات رئيس مجلس الوزراء بشأن فيروس كورونا والتي اتخذها قبل تعديل القانون على النحو السالف بيانه، بينما تعديل اختصاصات النيابة العسكرية لم يكن ليمر دون تعديل القانون^(٣٣).

(٣٢) قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٧ لسنة ٢٠١٧

(٣٣) / نذكر هنا أن الرئيس السادات حينما أعلن إنهاء حالة الطوارئ في ١٥ مايو ١٩٨٠، قام مجلس الشعب بإصدار القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن إنشاء محاكم أمن الدولة الدائمة، أي أنه تزامن مع إنهاء عمل محاكم أمن الدولة طوارئ إنشاء وتأسيس محاكم أمن دولة دائمة. وكذا مع قيام السلطات بإصدار قانون إنشاء المحكمة العليا ٨١ لسنة ١٩٦٩ وكان مطلباً ملحا للقضاة، أصدرت عددا من القوانين المصاحبة مثل القانون ٨٢ لسنة ١٩٦٩ بشأن المجلس الأعلى للهيئات القضائية وحل مجلس القضاء الأعلى، ثم القانون ٨٣ لسنة ١٩٦٩ بإعادة تشكيل الهيئات القضائية وفيه تم إعفاء جميع القضاة من مناصبهم، ثم صدر القرار الجمهوري رقم ١٦٠٣ / ١٩٦٩ بما أسماه «إعادة تعيين رجال القضاء والنيابة العامة في وظائفهم»، ولكن هذا القرار العجيب أغفل تعيين مائة وسبعة وعشرين من رجال القضاء والنيابة العامة (مخبة القضاة)، والخلاصة أنه لتمرير القانون ٨٣ تم إصداره مع قانونين آخرين يلبيان مطالب سابقة للقضاة.

توصيات

- إلغاء التعديلات الأخيرة التي أجريت على قانون الطوارئ بموجب القانون ٢٢ لسنة ٢٠٢٠ وخاصة تعديل المادة الرابعة فقرة واحد فيما يتعلق بتوسيع سلطات النيابة العسكرية
- مراجعة نصوص قانون الطوارئ وضبط صياغتها بحيث تؤدي الغرض منها بالقدر الذي لا يتم فيه من خلالها الافتئات على الحقوق والحريات العامة.
- ضبط نصوص قانون الطوارئ بعد حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية البند ١ من المادة الثالثة من قانون الطوارئ فيما تضمنته من تدابير يجوز لرئيس الجمهورية أو من ينيبه اتخاذها حال إعلان الطوارئ من وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والمرور في أماكن وأوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية، حيث لا يزال هذا النص قائماً بذاته وتطبيقاته رغم أن أحكام الدستورية واجبة التطبيق والنفذ فوراً.
- العمل على ضبط مدة حالة الطوارئ وسريانها في ضوء أحكام المادة ١٥٤ من الدستور، خاصة أن في الترسنة التشريعية المصرية - والتي تغلغل إليها كثير من النصوص الاستثنائية - ما يكفي لمواجهة حالات الطوارئ بأنواعها ومسمياتها المختلفة.
- مراجعة النصوص التي تتعلق بصلاحيات النيابة العسكرية في التحقيق مع المتهمين وحبسهم احتياطياً في قضايا وجرائم القانون العام، ومنع إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية إلا في القضايا التي تتعلق بالعسكريين أو منشآتهم، والتفرقة بين حالة الطوارئ المعلنة بسبب وجود حالة حرب مع ما تتضمنه تلك من فرض الطوارئ العسكرية ومحاكمة الأشخاص أمام القضاء العسكري وأن تقوم القوات العسكرية بمعظم صلاحيات السلطة المدنية، وبين حالة الطوارئ المعلنة لأي سبب آخر غير الحرب بما يتضمنه ذلك من أن القوات الأمنية المدنية هي التي يناط بها أمر تنفيذ تدابير الطوارئ وتمنح في ضوء ذلك سلطات استثنائية لفترة محددة وفق الدستور والقوانين النافذة والسارية.
- إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء^(٣٤) الخاص بتحديد بعض من جرائم القانون العام وغيره من القوانين كقانون التجمعات السلمية والمظاهرات والتموين والتسعير الجبري والبناء الموحد والمساس بالرقعة الزراعية... فيما يتضمنه من اختصاص محاكم أمن الدولة طوارئ بنظرها وسلب اختصاص المحاكم ذات الولاية العامة واقتصار محاكم الطوارئ على نظر القضايا المتعلقة بحالة الطوارئ وحدها.