

الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ  
" دراسة مقارنة "

**Constitutional Protection of Rights and Freedoms under  
a State of Emergency "A Comparative Study"**

إعداد

عبد الله عمر فهد الجمعة

إشراف

الدكتور محمد علي زعل الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار، 2022

## الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ

### "دراسة مقارنة"

إعداد

عبد الله عمر فهد الجمعة

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوعاً في غاية الأهمية يتمثل بالحماية الدستورية لحقوق الأفراد وحرياتهم ومدى تأثيرها إذ ما أعلنت حالة الطوارئ في المملكة الأردنية الهاشمية مقارنة مع التشريع المصري حيث برزت في الآونة الأخيرة العديد من مبررات إعلان حالة الطوارئ ولعل من أبرزها أحداث الربيع العربي وتفشي وباء كوفيد 19 عالمياً، فقد بينت الدراسة حماية الدستور للحقوق الشخصية والفكرية والاجتماعية والاقتصادية كأبرز الحقوق وأكثرها تأثراً في ظل الصلاحيات الواسعة التي تمنحها قوانين الطوارئ للسلطة التنفيذية فيما تصدره من إجراءات وتدابير لمجابهة هذه الظروف الاستثنائية وذلك بعد أن بينا مفهوم حالة الطوارئ ومبرراتها وصورها وخصائصها وتنظيمها الدستوري والقانوني في دول الدراسة ثم وضع الباحث مدى الرقابة التي تمارس على إعلان حالة الطوارئ والرقابة على الإجراءات والتدابير التي تتخذ في ظل هذه الحالة لا سيما الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية ، وقد توصلت الدراسة الى ان حالة الطوارئ نظام قانوني يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية يعمل به في حال توافرت شروطه كما ان السلطة التنفيذية في الاردن اختصت في إعلانه والعمل به وإنهائه دون تدخل من السلطة التشريعية الا انها تبقى تحت رقابة السلطتين التشريعية والقضائية فيما يصدر عنها من اجراءات في ظل حالة الطوارئ .

ان من اهم ما قدمه الباحث من توصيات هو ضرورة تعديل نص المادة 124 من الدستور الاردني على نحو يتيح مشاركة السلطة التشريعية في قرار اعلان حالة الطوارئ للموافقة عليه بعد فترة من اعلانه وتحديد مدة سريان حالة الطوارئ على ان تكون قابلة لتمديد بموافقة السلطة التشريعية لما لها من نتائج خطيرة على الحقوق والحريات .

**الكلمات المفتاحية:** الحماية الدستورية، الحقوق والحريات، حالة الطوارئ.

## **Constitutional Protection of Rights and Freedoms under a State Of Emergency "A Comparative Study"**

**Prepared by:**

**Abdullah Omar Fahd Al- Juma'**

**Supervised by:**

**Dr. Mohammed Ali Al- Shapatat**

### **Abstract**

This study dealt with a very important topic represented in the constitutional protection of the rights and freedoms of individuals and the extent of their impact, as the state of emergency was declared in the Hashemite kingdom of Jordan compared to the Egyptian legislation, where many justifications for declaring a case have emerged recently, perhaps the most prominent of which are events of the Arab Spring and the global spread of the (coved -19) epidemic. the study showed the constitutional protection of personal, intellectual, social and economic rights and freedoms as the most prominent rights affected in light of the broad powers granted by emergency laws to the executive authority in the procedures and measures issued to confront these exceptional circumstances, after we explained the concept of the state of emergency and its justifications, images ,characteristics and legal organization in countries the study ,then the researcher clarified the extent of control exercised over the declaration of a state of emergency and control over the declaration of a state of emergency and control over the procedures and measures that are taken in light of this Situation, especially parliamentary oversight and judicial oversight.

The Study Concluded That The State Of Emergency Is a Legal System That Is Subject To The Principle Of Exceptional Legality That Operates In the Event That Its Conditions are Met ,and That The Executive Authority in Jordan Has Specialized in Declaring it ,Working with It and Ending It Without Interference From The Legislative Authority, But It Remains Under The Control Of The Legislative and Judicial Authorities in The Procedures Issued by Them In Light Of Case Of Emergency.

One Of The Most Important Recommendations made by The Researcher is the Necessity To Amend The Text Of Article 124 of the Jordanian Constitution in a Way That Allows the Legislative Authority to Participate in the Decision to Declare a State Of Emergency To Approve it after a period Of its Declaration and to Determine The Extent To Which The State Of Emergency Will Apply , Provided That it Can be Extended With The Approval Of The Legislative Authority Because Of Its Consequences Dangerous to Rights and Liberties

**Keywords:** Constitutional Protection, Rights and Freedoms, Stats of Emergency.

## فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
تقويض.....	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
شكر وتقدير.....	د.....
الإهداء.....	ه.....
فهرس المحتويات.....	و.....
الملخص باللغة العربية.....	ح.....
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ي.....
<b>الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها</b>	
أولاً: المقدمة.....	1.....
ثانياً: مشكلة الدراسة.....	3.....
ثالثاً: أسئلة الدراسة.....	3.....
رابعاً: أهداف الدراسة.....	4.....
خامساً: أهمية الدراسة.....	4.....
سادساً: محددات الدراسة.....	5.....
سابعاً: مصطلحات الدراسة.....	5.....
ثامناً: الإطار النظري للدراسة.....	6.....
تاسعاً: الدراسات السابقة ذات الصلة.....	7.....
عاشراً: منهجية الدراسة.....	8.....
<b>الفصل الثاني: ماهية حالة الطوارئ</b>	
المبحث الأول: مفهوم حالة الطوارئ.....	10.....
المطلب الأول: تعريف حالة الطوارئ.....	10.....
المطلب الثاني: خصائص وصور وشروط حالة الطوارئ.....	15.....
المبحث الثاني: الإطار القانوني لحالة الطوارئ.....	27.....
المطلب الأول: التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ.....	28.....
المطلب الثاني: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ.....	33.....

### الفصل الثالث: أثر إعلان حالة الطوارئ على الحقوق والحريات

- المبحث الأول: أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفردية ..... 41
- المطلب الأول: أثر حالة الطوارئ على الحريات الشخصية ..... 43
- المطلب الثاني: أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفكرية ..... 56
- المبحث الثاني: أثر حالة الطوارئ على الحريات الاقتصادية والاجتماعية ..... 74
- المطلب الأول: أثر حالة الطوارئ على الحقوق الاقتصادية ..... 75
- المطلب الثاني: أثر حالة الطوارئ على الحقوق الاجتماعية ..... 84

### الفصل الرابع: الرقابة السياسية والقضائية في ظل حالة الطوارئ

- المبحث الأول: الرقابة السياسية في ظل حالة الطوارئ ..... 94
- المطلب الأول: الرقابة السياسية على قرار إعلان حالة الطوارئ ..... 95
- المطلب الثاني: الرقابة السياسية على الإجراءات في ظل حالة الطوارئ ..... 99
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية في ظل حالة الطوارئ ..... 106
- المطلب الأول: الرقابة القضائية على إعلان حالة الطوارئ ..... 107
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الإجراءات في ظل حالة الطوارئ (رقابة الإلغاء) ..... 112
- المطلب الثالث: الرقابة القضائية على الإجراءات التي تتخذ في ظل حالة الطوارئ (رقابة التعويض) ..... 131

### الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

- أولاً: النتائج ..... 138
- ثانياً: التوصيات ..... 141
- قائمة المصادر والمراجع ..... 143

## الفصل الأول

### خلفية الدراسة وأهميتها

#### أولاً: المقدمة

مما لا شك فيه أن الحقوق والحريات العامة هي مطلب الشعوب على مرّ العصور وسبب نشوء الثورات الشعبية التي تسعى إلى التخلص من السياسات الجائرة واستبدال السلطات الحاكمة، لذا؛ حرصت الدساتير أن تولي الحقوق والحريات جل اهتمامها فكلما منحت هذه الدساتير قدراً أكبر من الحقوق والحريات كانت أكثر تطوراً وحدثاً، حيث يقاس تطور الشعوب وتقدمها بمقدار الحقوق والحريات التي يفرضها الدستور والتي هي أهم ركائز المجتمع المدني، وحيث أن الدستور هو قمة الهرم القانوني في دولة القانون وحتى يمكن القول بقيام دولة القانون لا بد من وجود دستور يحدد الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لجميع أوجه النشاط في الدولة، كما يحدد علاقة الدولة بالفرد من الناحية السياسية وعلاقة السلطات ببعضها البعض على أن يسود مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي تتدرج القواعد القانونية وفقاً لمكان الهيئة التي تصدرها، كما يجب أن يتوفر ركن خضوع الإدارة للقانون، إذ هو نتيجة للأركان السابقة ولا بد من رقابة قضائية على أعمال الإدارة وتنظيمها. (1)

إلا أن حياة الدولة لا تسير على وتيرة واحدة، فقد تواجه الدولة ظروف استثنائية تقف القوانين العادية عاجزة عن تنظيمها، وهنا الدولة تلجأ إلى تشريعات استثنائية توائم هذه الظروف لحفظ أمنها واستقرارها ووجودها، وإذا كانت الضرورات العملية أو الواقعية تقتضي الحرص على بقاء الدولة

(1) درويش، ابراهيم (1998). نظرية الظروف الاستثنائية، دار الإسراء لنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، ص 5.

وحفظ أمنها واستقرارها فإن التمسك بالقانون على حساب هذه الضرورات يصبح أمراً غير مقبول وبالتالي وجبت التضحية بالقوانين لأن لسلامة الدولة وأمن شعبها المكانة الأولى بالرعاية.<sup>(2)</sup>

وذلك بتعطيل القوانين لفترة مؤقتة والعمل بالقوانين الاستثنائية التي تمنح الإدارة صلاحيات واسعة لا تملكها في الظروف العادية، وتكمن الخطورة في تجاوزات السلطة التنفيذية على حقوق الأفراد وحرّياتهم بذريعة الظروف الاستثنائية دون أن تراعي ملائمة ما تصدره من قرارات لتغلب على هذه الظروف، فلا يمكن التضحية بحقوق الأفراد وحرّياتهم إلا بالقدر الضروري التي تقتضيها الحالة الاستثنائية وألا اعتبر تصرفها غير مشروع فلا يجوز لها ان تحيد عن مضمون الحقوق والحرّيات التي حددها الدستور بل يجب عليها أن تكفلها وتوفر الضمانات لحمايتها واحترامها وتنشئ الحاجة لتوحيد النظام القانوني إلى التوازن بين الحقوق والحرّيات فيما بينها من جهة ومع المصلحة العامة من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

وقد تنبه المشرّع في دول الدراسة إلى وجود ظروف استثنائية قد تتعرض لها الدولة لا تلائمها القوانين العادية فنص على إنشاء قانون استثنائي لتصدي لهذه الظروف، وتعتبر حالة الطوارئ من الظروف الاستثنائية التي تنقيد فيها حقوق الأفراد وحرّياتهم وإصدار قرارات جائرة بحقهم قد تفرض قيوداً على حرية الاشخاص في الاجتماع والتنقل والإقامة والتفتيش دون التقيد بأحكام القانون والاستيلاء على اي أرض او بناء وتقييد اقامة الشعائر الدينية تحقيقاً للمصلحة العامة وحيث ان السلطة التنفيذية تتولى إدارة الظروف الاستثنائية بموجب الدستور الأردني وتتمتع بصلاحيات واسعة لا تملكها في الظروف العادية التي ينحصر دورها بتنفيذ القوانين وتسيير المرافق العامة

(2) ابو العينين، محمد ماهر (2011). حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 400.

(3) سرور، احمد فتحي (2000). الحماية الدستورية للحقوق والحرّيات، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، ص6.

وإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية ولكن قد تطرأ ظروف طارئة على الدولة كالحروب والفتن والكوارث الطبيعية وانتشار الأوبئة كانتشار فيروس (كوفيد 19) والذي ظرفاً استثنائياً يعيش العالم ويلاتة الآن يستوجب من الإدارة وقف العمل بالقوانين العادية التي قد تعرقل عمل الإدارة والعمل بقانون استثنائي يلائم هذه الظروف.

ولعلّ الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم هي الرقابة المتبادلة بين السلطات؛ فالسلطة التنفيذية في الظروف العادية تخضع لرقابة مجلس الأمة، فكيف وهي تتمتع بسلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية فالحاجة للرقابة على إجراءاتها تكون ملحّة أكثر ولا بد من الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة بما تصدره من قرارات بحق الأفراد بما في ذلك تبني شرعية دولة القانون.

### ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في مدى المساس بالحقوق والحيات في ظل تطبيق قوانين الطوارئ ومدى توافق ما تجرّيه السلطة التنفيذية والحماية الدستورية لحقوق الأفراد.

### ثالثاً: أسئلة الدراسة

1. ما الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحيات في ظل إعلان حالة الطوارئ؟
2. ما مدى المساس بالحقوق والحيات في حالة الطوارئ؟
3. ما مدى انحراف تدابير السلطة التنفيذية عن مبدأ المشروعية جراء ما تتمتع به من سلطات؟
4. إلى أي مدى يمكن تدخل السلطة التشريعية في قرار إعلان حالة الطوارئ؟
5. ما مدى خضوع سلطة الطوارئ لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية في ظل إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني وقانون الطوارئ المصري؟

6. ما الصلاحيات التي تملكها سلطة الطوارئ بموجب قوانين الطوارئ في دول الدراسة؟

#### رابعاً: أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة الى بيان

1. مفهوم حالة الطوارئ والإطار القانوني لها .
2. الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات في ظل إعلان حالة الطوارئ .
3. الجهة المنوط بها اتخاذ التدابير اللازمة في ظل اعلان حالة الطوارئ .
4. مدى المساس بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور في ظل حالة الطوارئ .
5. رقابة السلطتين التشريعية والقضائية على الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية كضمانة لحفظ حقوق الافراد وحرياتهم .

#### خامساً: أهمية الدراسة

في ظل الظروف التي يعيشها العالم جراء الحروب والفتن وانتشار الأمراض والأوبئة التي تهدد كيان الدولة واستقرارها بات من الضروري العمل بنظرية الظروف الاستثنائية ووضع قوانين الناظمة لها ،وتخصيص سلطة تتولى التعامل مع هذه الظروف الاستثنائية التي قد تتحرف تدابير هذه السلطة بعيداً عن مبدأ المشروعية فيما تتخذه من إجراءات تتجاوز بها على حقوق الأفراد وحرياتهم ولا بد من معرفة القدر الذي تخضع فيه هذه السلطة لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية كضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم وعدم المساس بها إلا بالقدر الضروري لتكون الغاية هي المصلحة العامة.

## سادساً: محددات الدراسة

لا يوجد ما يمنع من تعميم نتائج هذه الدراسة على المجتمع الأكاديمي والقانوني.

## سابعاً: مصطلحات الدراسة

اشتملت هذه الدراسة على مجموعة من المصطلحات في سياق الدراسة وفيما يلي تعريف موضح لكل منها على حده.

- الحماية الدستورية: ينصرف معناها إلى منع الاعتداء على الحقوق، سواء كانت هذه الحماية سابقة على وقوع الاعتداء مستهدفة منعه، أو لاحقة على وقوعه مبتغية التعويض عنه، أو إيجاد طرق انتصاف ضد من يقوم بانتهاكها. (4)
- الحرية: هي تأكيد كيان الفرد تجاه السلطة والجماعة بما يعني الاعتراف للفرد بالإرادة الذاتية والاتجاه في نفس الوقت إلى تدعيم هذه الإرادة وتقويتها بما يحقق للإنسان سيطرته على مصيره. (5)
- الحقوق: وهي الحقوق اللازمة لحياة الإنسان ومتعلقة بمقوماته الشخصية لهذا سميت بالحقوق والحريات الشخصية، وتقررها فروع القانون العام وخاصة القانون الدستوري ويحميها القانون الجنائي لكل فرد في المجتمع بغض النظر عن جنسيته، لحاجة كل إنسان إليها وضرورتها له ضماناً لسلامة حياته وحرية وعرضه وماله، وسميت بحقوق الإنسان لأنها تثبت للإنسان بمجرد وجوده حيث وردت في مقدمة ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. (6)

---

(4) جبر، محمود سلامة، الحماية الدستورية والقضائية للحقوق الأساسية في العمل، مكتب الأعلام بمنظمة العمل العربية، ص 53.

(5) البناء، عاطف (1980). حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة القاهرة، ص 404.

(6) الداودي، غالب علي (2004). المدخل إلى علم القانون، الطبعة السابعة، دار وائل لطباعة والنشر، عمان، ص 234.

- حالة الطوارئ: نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً لها في الظروف العادية نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها. (7)

### ثامناً: الإطار النظري للدراسة

تضمنت هذه الدراسة وعنوانها " الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ الأردن أنموذجاً "دراسة مقارنة" خمسة فصول، والتي قسّمها الباحث على النحو التالي:

**الفصل الأول:** الإطار العام لهذه الدراسة من خلال التعرض لمشكلة الدراسة وأهدافها وأهميتها وأسئلتها وحدودها والمصطلحات المتعلقة بمحتوى الدراسة وانتهاءً بالمنهج المتبع فيها.

**الفصل الثاني:** ماهية حالة الطوارئ والذي قسمته إلى مبحثين: فتناولت في المبحث الأول مفهوم حالة الطوارئ والذي تضمن تعريفها وخصائصها وصورها، أما المبحث الثاني فتناول الإطار القانوني لحالة الطوارئ.

**الفصل الثالث:** سيتناول أثر إعلان حالة الطوارئ على الحقوق والحريات وسنقسم دراستنا إلى مبحثين: تناول المبحث الأول أثر حالة الطوارئ على الحقوق الفردية الشخصية والفكرية، أما المبحث الثاني تناول أثر حالة الطوارئ على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

**الفصل الرابع:** الرقابة السياسية والقضائية في ظل حالة الطوارئ، فقسمته إلى مبحثين: تناول المبحث الأول الرقابة السياسية في ظل حالة الطوارئ، أما المبحث الثاني تناول الرقابة القضائية في ظل حالة الطوارئ.

**الفصل الخامس:** جاء ملخصاً لما احتوته الدراسة وإجماله بالنتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة.

(7) الجراف، طعيمة (1963). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ص15.

## تاسعاً: الدراسات السابقة ذات الصلة

1- عقيل قدوري عبد الحسن (2016)، رسالة ماجستير، جامعة ال البيت، بعنوان: الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشخصية في الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة".

تتحدث هذه الدراسة عن نظرية الظروف الاستثنائية ومدى الحاجة إليها عندما يصبح كيان الدولة في خطر ويكون المجتمع بأسره مهدد بالفوضى مما يترتب على هذه النظرية تخويل السلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات للمحافظة على كيان الدولة ومدى مساس هذه الإجراءات بالحريات الشخصية حصراً وبالأخص في حالة الحرب كظرف طارئ، هذه الدراسة لم تتطرق إلى الرقابة القضائية والبرلمانية على سلطة الطوارئ.

في حين ان اهم ما يميز دراستنا انها ركزت على حالة الطوارئ في الأردن مقارنة بمصر، ومدى تجاوزات السلطة التنفيذية على حقوق الأفراد وحرياتهم ومدى خضوع سلطة الطوارئ لرقابة السلطة التشريعية والسلطة القضائية وذلك بالبحث في هذه الحقوق وضماناتها الدستورية وليس فقط الحقوق والحريات الشخصية بل كل الحقوق التي كفلها الدستور.

2- نور بدير وعاصم خليل (2018)، بحث علمي، بعنوان: حالة الطوارئ، جامعة بير زيت.

تناولت هذه الدراسة حالة الطوارئ وشروطها والإطار القانوني لها كدراسة مقارنة لكل من فلسطين ومصر والأردن والعراق وأثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات بشكل موجز.

أما دراستنا فتميزت انها تناولت الحقوق والحريات في دستور دول الدراسة تحديداً وتناولت حالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات والرقابة على سلطة الطوارئ، وتقتصر دراستنا على نصوص الدستور الأردني والمصري وقانون الدفاع رقم 13 لعام 1992 وقانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 .

4- البغادي، نورا مهدي (2022). التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات والحق في التظاهر في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، جامعة الشرق الأوسط.

تناولت هذه الدراسة حرية الاجتماعات العامة والتظاهر وبيان أثر الظروف الاستثنائية على هذا الحق حيث تطرقت الى تنظيمها القانوني على الصعيد الداخلي والدولي وبيان حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية والعادية كما تطرقت الى نطاق الرقابة القضائية المفروضة على هذا الحق في مختلف الظروف العادية والاستثنائية.

في حين تميزت دراستنا انها تناولت العديد من الحقوق والحريات ومن ضمنها الحق في الاجتماع كأحد اهم الحقوق التي كفلها الدستور الاردني وقرر لها الحماية اللازمة، حيث تناولت دراستنا الحقوق الشخصية والفكرية والاجتماعية والاقتصادية وأثر حالة الطوارئ عليها، ومدى الرقابة السياسية والقضائية لحماية هذا الحقوق في ظل الصلاحيات الواسعة التي تملكها سلطة الطوارئ.

#### عاشراً: منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي والمقارن لتوضيح ماهية حالة الطوارئ وتطبيقها في الأردن ومصر بالرجوع لنصوص الدستور الأردني والدستور المصري وقانون الدفاع الأردني لسنة 1992 وقانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 ومعرفة مدى المساس بالحقوق والحريات لتكون دراسة مقارنة.

## الفصل الثاني

### ماهية حالة الطوارئ

حياة الدولة تهدد باستمرار بالأزمات التي قد تؤدي بها وبنظامها، هذه الأزمات قد تكون من صنع الطبيعة كالزلازل والفيضانات والأمراض، أو من صنع الإنسان كالحروب التي تشن على الدولة من الخارج، والنزاعات المسلحة الداخلية التي تسعى للوصول إلى السلطة، فأغلب الدساتير تنبتهت لمثل هذه الظروف ووضعت نظام قانوني استثنائي يخضع للقواعد المشروعية الاستثنائية، والتي تجيز للسلطة اتخاذ إجراءات مناسبة لدفع هذا الخطر لم تكن تسمح بها القوانين في الظروف العادية، فالسلطة تضع نصب عينها المصلحة العامة وهي بقاء الدولة وحفظ النظام والسلامة العامة فيها، ولتحقيق هذه الغاية قد تتجاوز سلطة الطوارئ حقوق الأفراد وحررياتهم وصلاحيات غيرها من السلطات في الدولة.

لما كانت سلطة الطوارئ لها صلاحيات واسعة لا يعني ذلك أنها مطلقة ومجردة من أي قيد، فهي نظام قانوني يخضع لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية، التي تنظر في تناسب هذه الإجراءات مع الوقائع الموجودة فعلاً.

ولبيان ماهية حالة الطوارئ لا بد من معرفة مفهومها وتنظيمها، ولذا يقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول مفهوم حالة الطوارئ، أما المبحث الثاني فيتناول الإطار القانوني لحالة الطوارئ.

## المبحث الأول مفهوم حالة الطوارئ

تطرق العديد من الفقهاء إلى بيان مفهوم حالة الطوارئ، كما حددت النصوص الدستورية والقانونية سمات هذه الحالة وشروطها والسلطة المختصة بإعلانها وإدارتها والصلاحيات الاستثنائية في ظل وجودها، ولبيان ذلك لا بد من تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: حيث نبين في المطلب الأول تعريف حالة الطوارئ، وفي المطلب الثاني خصائص وصور وشروط حالة الطوارئ.

### المطلب الأول تعريف حالة الطوارئ

حالة الطوارئ نظرية قديمة بدأت في القانون الخاص، ثم عرفت في القانون العام ولم يتفق الفقه في تعريفها وذلك بسبب اختلاف الأنظمة القانونية لكل دولة، ولكنهم اتفقوا بأنها تقرر لمصلحة الدولة واستمرار كيانها.

ولم تتطرق النصوص الدستورية أو القانونية في كلا البلدين إلى تعريف حالة الطوارئ بشكل واضح واكتفت ببيان الأسباب التي تدعو إلى إعلانها وتحديد السلطة التي تتولى العمل بها، وهذا فتح الباب للفقه والقضاء إلى التصدي لتعريفها، لتأثر هذا المفهوم بالظروف الزمانية والمكانية التي تختلف من زمان لآخر ومن مكان لآخر. فما يعد ظرف طارئ في مكان أو زمان ما لا يعد ظرف طارئ في مكان أو زمان آخر.

فقد عرفت حالة الطوارئ في الفقه الفرنسي بأنها: "نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني" (8) وعرفت في الفقه العربي بأنها: "نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات

---

(8) محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص13.

أكثر اتساع لها في الظروف العادية نظراً لما يهدده سلامة الدولة وأمنها"<sup>(9)</sup>، وعرفت أيضاً بأنها: "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليها إلا بصفه استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته"<sup>(10)</sup>، وعرفت كذلك على أنها: "نظام قانوني اعد لمواجهة ظروف استثنائية ويقوم مقام قوانين السلطة الكاملة"<sup>(11)</sup>، وعرفت بأنها: "حالة استثنائية مؤقتة يتم بموجبها الاستعاضة عن القوانين العادية لدولة بقوانين أكثر شدة ويتم خلالها تقييد حريات الأفراد وحقوقهم إلى حين انجلاء هذه الحالة الطارئة بهدف الحفاظ على كيان الدولة وسلامة وجودها من خلال اتخاذ الإجراءات الضرورية واللازمة بما يكفل تحقيق العدالة"<sup>(12)</sup>.

يلاحظ على التعريفات السابقة أنها اتفقت على أن حالة الطوارئ نظام قانوني مؤقت يتقرر لمعالجة ظروف استثنائية ويمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة ولكنها لم تبين قيود لهذه الصلاحيات كأن تخضع لرقابة من جهة معينة أو مدة محددة تنتهي بها.

وعند الاطلاع على النصوص الدستورية في كلا البلدين، نجد أن الدستور الأردني قد بينها في المادة (124) والتي حددت الغاية لإعلان حالة الطوارئ وهو الدفاع عن الوطن من أي خطر يهدده، ثم أسند تنظيم حالة الطوارئ وصلاحيات السلطة المنوط بها إدارة حالة الطوارئ إلى قانون ينظمها ويحدد أسبابها وشروطها، والذي يصدر بإرادة ملكية وقرار من مجلس الوزراء، وإذا لم تكفي

(9) الجرف، طعيمة (1963). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ص152

(10) محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن، مرجع سابق، ص13.

(11) فهمي، مصطفى أبو زيد (1957). الدستور المصري، منشأة المعارف، ط2، الإسكندرية، مصر، ص279.

(12) محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن، مرجع سابق، ص28.

هذه الإجراءات التي اتخذتها السلطة في ظل حالة الطوارئ يتم إعلان الأحكام العرفية بقرار من مجلس الوزراء وإرادة ملكية (13).

وفي الدستور المصري نظمت المادة (154) الطريقة التي يعلن بها رئيس الجمهورية حالة الطوارئ في البلاد فحددت الإجراءات الدستورية التي يقوم بها رئيس الدولة ومجلس الوزراء والبرلمان إذا حدث ما يستدعي إعلانها، حيث حدد قانون الطوارئ تحدد هذه الحالة بأنه كلما تعرض الأمن أو النظام العام للخطر في الجمهورية أو جزء منها كالحرب أو التهديد بحدوثها أو اضطرابات في الداخل أو كوارث أو انتشار وباء جاز إعلان حالة الطوارئ (14).

أما من جهة القضاء فقد تطرق إلى مفهوم حالة الطوارئ في أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنها: "الظروف التي تقتضي توسعاً في سلطات الإدارة وتقييداً في الحريات الفردية، ومن ذلك حالة تهديد سلامة البلد أو وقوع حرب أو تهديد بخطر حرب أو اضطراب الأمن أو حدوث فيضان وباء أو كوارث... وتقتضي منح الحكومة سلطات واسعة لمواجهة الظروف الطارئة ابتغاء

---

(13) أنظر المادة (124) والمادة (125) من الدستور الأردني لسنة 1952، حيث تنص المادة (124) على: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ يصدر قانون باسم قانون الدفاع يعطي بموجب الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء"، ونصت المادة (125) على: "في حال وجود طوارئ خطيرة يعتبر معها التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة غير كافية فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في جزء منها....".

(14) المادة (154)، الدستور المصري لسنة (2014)، نصت على: "يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

المحافظة على سلامة الدولة" (15)، وجاء في حكمها أيضاً: "للحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة تتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير، إذ يقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما أطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام وليس في مثل هذه الظروف الخطرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها" (16).

فالقضاء اعترف للسلطة التنفيذية في ظل الظروف الطارئة بالصلاحيات الواسعة التي لا تملكها في الظروف العادية وذلك لما يتطلبه الموقف من إجراءات تتصف بالسرعة والشدة والحزم لدرء خطر يهدد الأمن والنظام، كما حدد القضاء الأعمال التي تستوجب الدفاع عن الدولة وهي أي نشاط يهدد الأمن الداخلي والخارجي ويهدد المرافق والأموال لهذه الدولة (17)، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية: "أن الأعمال التي لها أساس بالدفاع عن المملكة تشمل أي نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي والخارجي، أو ضار بأي مرفق من مرافقها العامة وانتهاها المالي وذلك على اعتبار أن المحافظة على السلامة والأمن التي تمثل المعيار الحقيقي السليم التي تركز على أساسه التدابير المنصوص عليها" (18).

ويرى الباحث إن حالة الطوارئ نظام قانوني يتقرر بالدستور يمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لمواجهة ظروف خطيرة قد تخل بنظام الدولة واستقرارها، ويحتم عليها ضبط هذه الحالة بقوانين أكثر ملائمة لهذه الظروف، فما يصدر عن سلطة الطوارئ تعبير عن سيادة القانون ولا

(15) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، رقم (5-1962، 14\4\1956.965)، نقلان عن احمد سمير ابو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (1955-1965)، ص28.

(16) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (13\4\1957) منشورات مركز عدالة

(17) الموصلي، منى رياض (2021). حدود سلطة الإدارة في إعلان حالة الطوارئ: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ص14.

(18) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (71، 21\6\1988)، مركز قسطاس.

يتعارض مع مبدأ المشروعية، وتمتعها بالصلاحيات الواسعة لا يعني ذلك تعطل باقي السلطات عن عملها، فالسلطة التشريعية والقضائية تمارس واجباتها في ظل هذه الظروف، حيث تتبعت غالبية الدساتير على أنه قد يكون هناك ظروف غير عادية فنصت على معالجة هذه الظروف بقانون يعلن العمل به وفق شروط ومبررات محددة مسبقاً لتنظيم هذه المرحلة التي تمر بها الدولة، وينتهي العمل بهذا القانون بانتهاء هذه الظروف، وقد سائر القضاء هذا المفهوم في العديد من أحكامه.

بعد أن استطلاع التعريفات الفقهية والنصوص الدستورية وأحكام القضاء يجد الباحث أن حالة الطوارئ هي نظام قانوني يعترف للسلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة لفترة مؤقتة لدفع أخطار تهدد كيان الدولة والنظام فيها، مع خضوع هذه الصلاحيات للرقابة القضائية والسياسية الممثلة بالبرلمان.

## المطلب الثاني

### خصائص وصور وشروط حالة الطوارئ

من خلال الاطلاع على مفهوم حالة الطوارئ وما جاءت به النصوص الدستورية والقانونية، وما استقر عليه القضاء تميزت حالة الطوارئ بمجموعة من السمات، يمكن استعراضها في الآتي:

1- حالة الطوارئ نظام قانوني ذو مشروعية دستورية، حيث إن أغلب دساتير العالم نصت على هذا النظام الذي يعطي الصلاحيات الواسعة للهيئة التنفيذية إذا تحققت شروط العمل بهذا النظام، إذا فهو نظام يستمد شرعيته من الدستور أو من القوانين التي تنظم أحكامه ومبادئه ولا يتعارض معها أو يناقضها (19).

2- نظام استثنائي غير دائم، فهو نظام مؤقت، يتم اللجوء إليه بظروف استثنائية ينتهي بانتهائها، فالأصل أن ينظم شؤون الدولة القوانين العادية، ولكن تعرض الدولة إلى الظروف الطارئة يتطلب العمل بقوانين خاصة تمنح السلطة التنفيذية حرية أكثر في إجراءاتها لتجاوز الخطر الذي يهدد وجودها ونظامها والتي عجزت القوانين العادية عن التصدي له، فهو نظام يفرض استثناء ولا يعمل به عادة (20).

3- خضوع الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية للقضاء وبهذا تمتاز عن نظرية أعمال السيادة، ففي حالة الظروف الاستثنائية قواعد المشروعية العادية تتسع بالقدر الذي يمكن

(19) أبو موسى، محمود محمد (2018). حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني، دراسة مقارنة مع النظم القانونية والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة الإسلامية بغزة، غزة، فلسطين، ص 64.

(20) محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن، مرجع سابق، ص 13.

الإدارة من القيام بمهامها حيث إن المشروعية قائمة، أما في أعمال السيادة فهي تخرج عن ولاية رقابة القضاء (21).

4- نظام قانوني يتم اللجوء إليه عند عدم كفاية القاعدة القانونية العادية وعجزها عن دفع الخطر الجسيم الذي يهدد كيان الدولة برمته، فالقواعد القانونية في الظروف العادية تشكل قيود على الإدارة في ظل ظروف تتطلب اتخاذ إجراءات تتصف بالسرعة والحزم (22).

5- الهدف من نظام الطوارئ هو المصلحة العامة، فلا يكون التجاوز على حقوق الأفراد وحررياتهم إلا بقدر الضرورة وبما يحقق المصلحة العامة، فالتجاوز على الحقوق والحرريات وسيلة لتحقيق مصلحة أولى بالرعاية وهي حفظ الأمن والدفاع عن الدولة (23).

6- نظام اختياري (جوازي)، فبتوفر شروط ومبررات هذه الحالة للسلطة التنفيذية أن تأخذ به أو لا، وذلك باكتفائها بالقوانين العادية، وهنا يعني أن توافر أحد مبررات إعلان حالة الطوارئ لا يؤدي بالضرورة إلى فرض نظام الطوارئ، حيث يكون للسلطة التنفيذية حرية القرار وفقاً للسلطة التقديرية في ذلك (24).

ولحالة الطوارئ عدة صور حيث قسمت حالة الطوارئ بحسب طبيعتها أو بحسب مكان تطبيقها، فمن حيث طريقة إعلانها تقسم إلى حالة الطوارئ الحقيقية (العسكرية) وحالة الطوارئ الصورية (السياسية)، أما من حيث مكان تطبيقها فتقسم إلى حالة الطوارئ الكلية وحالة الطوارئ الجزئية.

(21) الطماوي، سليمان محمد (2007). مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط 6، القاهرة، مصر، ص823.

(22) العنزي، نزال عواد (2017). حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص19.

(23) انظر المادة (124) من الدستور الأردني لسنة (1952)، "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن...".

(24) الموصل، منى رياض (2021). حدود سلطة الإدارة في إعلان حالة الطوارئ: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص16.

## أولاً: حالة الطوارئ من حيث طبيعتها

أ- حالة الطوارئ الحقيقية: وهي حالة الطوارئ الحقيقية (العسكرية) أو الأحكام العرفية التي تطبق في حالة الحرب أو على أماكن الحرب التي حاصرها العدو<sup>(25)</sup>، فإذا ما تعرضت الدولة لخطر الحرب أو التهديد بها أو تعرض أقاليم الدولة للغزو الخارجي فإنه يتعين العمل بالأحكام العرفية من قبل القوات العسكرية لتتصدى لهذا العدوان، فقد تحتاج هذه القوات إلى توفير المؤن والذخائر والتعامل مع الأسرى أو العمل على مراقبة تحركات العدو أو المتعاونين معهم أو التعامل مع متطوعين وتنظيمهم وتدريبهم لذا يمنحوا صلاحيات واسعة تلائم هذا الإجراءات التي تتصف بالشدّة والحزم لتحقيق أهداف سريعة وحاسمة<sup>(26)</sup>.

ويرى البعض أن الأحكام العرفية تشكل خطراً على سيادة القانون وذلك لأن العمل بالأحكام العرفية يؤدي إلى تعطيل العمل بالقوانين العادية واستبدالها بقوانين استثنائية وتعطيل المحاكم العادية واستبدالها بمحاكم استثنائية، حيث يتحول إلى حكم عسكري لا يحكمه أي قيد فالغاية هي كسب المعركة وإلحاق خسائر بالعدو بغض النظر عن الوسائل والإجراءات مما يشكل خطراً وإهدار للضمانات الدستورية والقانونية المقررة للحقوق والحريات<sup>(27)</sup>. وقد بين الدستور الأردني في المادة (125) متى تعلن الأحكام العرفية والفرق بينها وبين حالة الطوارئ، وذلك إذا لم تكفي الإجراءات المتخذة من سلطة الطوارئ لعجزها عن درء خطر هذه الظروف، حيث أجاز للملك أن يعلن بإرادة ملكية سامية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو جزء منها.

(25) المجالي، أحمد نورس (2005). الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ في ظل حالة الطوارئ في الأردن، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ص2.

(26) محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن، مرجع سابق، ص26.

(27) عبد المحسن، عقيل قدوري (2016). الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشخصية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص26.

ب- حالة الطوارئ السياسية: في هذه الحالة تكون حالة الطوارئ أقل شدة وقسوة باحتكامها للدستور والقانون، إن ما يشكل الخطر على الدولة في هذا النوع من الطوارئ ليس الحرب بل أسباب أخرى تعرض لحياة الأمم نتيجة الأخطار الاجتماعية والاقتصادية والصحية الناشئة عن الاضطرابات الداخلية أو الكوارث الطبيعية أو الأوبئة<sup>(28)</sup>، في هذه الحالة تبقى الإجراءات المتخذة في نطاق القانون ولا تخرج عنه مع خضوعها لرقابة القضاء، في حالة الطوارئ السياسية التي تستمد شرعيتها من الدستور والقانون تمنح سلطة الطوارئ صلاحيات واسعة قد تتجاوز صلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية وقد تتجاوز بها على حقوق الأفراد وحررياتهم بقدر الحاجة وبما يخدم المصلحة العامة.

#### ثانياً: حالة الطوارئ بحسب مكان تطبيقها

أ- حالة الطوارئ الجزئية: قد يحدث ما يستدعي إعلان حالة الطوارئ على جزء من الدولة وليس على جميع أجزائها، كأن تقع كوارث طبيعية في جزء من الدولة لا سيما في الدول ذات المساحات الواسعة أو حدوث اضطرابات أو فتن داخلية في ناحية محددة من الدولة تستدعي إعلان حالة الطوارئ في هذه الناحية تحديداً دون غيرها من أجزاء الدولة التي تطبق بها القوانين العادية لعدم وجود ما يستدعي العمل بحالة الطوارئ<sup>(29)</sup>.

ب- حالة الطوارئ الكلية، وهنا تعلن حالة الطوارئ على كافة أرجاء الدولة وذلك بتعرضها لظروف استثنائية تتطلب إجراءات ملائمة لهذه الظروف حيث تطبق على كل أجزاء الدولة دون استثناء لدرء هذا الخطر الذي يهدد النظام العام وسلامة المجتمع وكيان الدولة كلها<sup>(30)</sup>.

(28) محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن، مرجع سابق، ص16.

(29) المجالي، أحمد نورس (2005). الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص3.

(30) المجالي، أحمد نورس (2005). الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ، مرجع سابق، ص3.

وحيث إن الدستور الأردني في المادة (124) والمادة (125) تدرج في الخطورة لتكون معيار في التقسيم، فإذا حدث أي خطر يستدعي الدفاع عن الوطن (حالة طوارئ) يعمل بقانون الدفاع ثم إذا زادت هذه الخطورة وبلغت درجة كبيره من الجسامه حيث إن إجراءات قانون الدفاع غير كافية يتم العمل بقانون الأحكام العرفية والتي أعطت الملك حرية إصدار أي تعليمات تقتضيها الحالة بغض النظر عن أي قانون (31).

وهناك قله من الفقهاء يقسمها إلى حالة طوارئ داخلية، أي يعلن عنها من السلطة المختصة وتطبق قوانينها وإجراءاتها داخل إقليم الدولة، وحالة الطوارئ الخارجية، وهي تلك الحالة التي تعلن على البلاد المحتلة أو المستعمرات أو الدول ناقصة السيادة الخاضعة لوصايتها أو حمايتها حيث تتركز السلطة في يد حاكم هذه البلاد، وهم عادة من أفراد السلطة التنفيذية لدولة المتبوعة وهم الذين يعلنون حالة الطوارئ وإن كان هذا الاختصاص يقع ضمن اختصاص السلطة التشريعية في الدولة المتبوعة (32).

وحتى نكون أمام حالة الطوارئ لا بد من توافر شروط تتعلق بالحالة نفسها وشروط تتعلق بالإجراءات والتي نستنتجها من نصوص الدستور والقانون المنظم لها، ومن خلال استقراءنا لنصوص الدستور الأردني لسنة 1952 في المادة (124) ونصوص الدستور المصري لسنة 2014 في المادة (154) وقانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 وقانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 توصلنا إلى عدة شروط، وهي كما يأتي:

(31) أنظر المادتين (124)، (125)، الدستور الأردني لسنة 1952.

(32) الكفاوين، أحمد إبراهيم (1995). صلاحيات الضبط الإداري في حالة الطوارئ في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص14.

### أولاً: الشروط الموضوعية

وهي شروط تتعلق بالحالة نفسها حيث إن عدم توافرها لا تملك السلطة إعلان حالة الطوارئ والعمل بالقانون الذي ينظمها، وتتمثل في:

حدوث خطر يهدد كيان الدولة واستقرارها وسلامة المجتمع فيها، ويكون هذا الخطر قائم وموجود أي بدأ ولم ينتهي (حال)، ولكن لم تتطرق نصوص الدستور في كلا البلدين لتحديد هذا الخطر واسندت ذلك للقانون، حيث اكتفت نصوص الدستور الأردني بلفظ (طوارئ) حيث تولى قانون الدفاع مهمة تحديد هذه الأخطار، ونصت المادة (2) من قانون الدفاع: "... بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء يعلن العمل بهذا القانون ... " (33).

وحدد كذلك المشرع المصري هذه الأخطار في قانون الطوارئ على سبيل الحصر وهي وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء (34).

يرى الباحث إن هذه الأخطار لم تحدد بدقة وجاءت بشكل مرن وواسع بشكل يسمح لسلطة الطوارئ تفسيرها وإدراج كل ما يهدد الأمن والنظام العام كسبب يدعو لإعلان حالة الطوارئ رغم أنها وردت على سبيل الحصر.

---

33- أنظر المادة 2 من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992، "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو منطقة منها بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

(34) انظر المادة (1) من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1952، "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".

أ- عجز القاعدة القانونية العادية في التصدي للظروف الطارئة: إعلان العمل بقوانين الطوارئ

لا يكون بمجرد وقوع الخطر، فمن الأخطار ما يمكن معالجته بالوسائل والقوانين العادية دون حاجة العمل بقانون الطوارئ، ولكن نظراً لما تتطلبه الظروف الطارئة من سرعة الإجراءات التي لا تحتمل التأخير التي تفرضه إجراءات القوانين العادية كان لا بد من قوانين أكثر ملائمة لهذه الظروف التي تتسم بالشدة والحزم وبما ينسجم مع الحالة المعلنة.

ب- الغاية المصلحة العامة: حيث يكون اللجوء للتدابير الاستثنائية بهدف المصلحة العامة وأن

تعمل في حدود هذا الهدف ولا تتعد عنه وإلا كان تصرفها غير مشروع، فالمصلحة تكون جدية ومحقة بمعنى أن الإدارة تعتمد أسباب جوهرية في تبرير تصرفاتها، بحيث لو لم تتصرف على هذا النحو لاختل النظام العام وتوقف سير المرافق العامة وتكون محقة بمعنى أن تكون الأسباب التي اعتمدت عليها حقيقة وليست وهمية وإلا عدت أعمالاً باطلة لعدم صحة الحالة الواقعية التي أسست عليها الإدارة أعمالها الاستثنائية<sup>(35)</sup>، فما يصدر عن سلطة الطوارئ قد تتجاوز به على حقوق الأفراد وحياتهم يستوجب أن تكون الغاية منها حفظ مصلحة أولى بالرعاية وهي حفظ كيان الدولة والنظام العام.

ج- التصدي للظروف الطارئة بالقدر الضروري من الإجراءات (التناسب): إن ما تقوم به سلطة

الطوارئ من إجراءات يخضع لسلطتها التقديرية وهذا يستدعي أن يكون الإجراء يتناسب مع الخطورة الفعلية، وأن يكون بقدر الحاجة والضرورة فلا تتجاوز على حقوق الأفراد وحياتهم إلا مضطرة على ذلك وفي أضيق الحدود، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا: "يجب أن لا تضحي مصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة، أي أن

(35) الخلايلة، محمد علي (2010). النظرية العامة للقرارات الإدارية وتطبيقاتها في كل من فرنسا ومصر والأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص121.

لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها"<sup>(36)</sup>، وهذا يستوجب على القضاء الإداري أن يراقب مدى تناسب التدابير والإجراءات مع جسامه الأسباب التي استوجبت اتخاذها، وعليه فإن اتخاذ هذه الإجراءات محددة بالمدة التي يوجد بها الظرف وبالقدر الضروري لمواجهتها<sup>(37)</sup>.

### ثانياً: الشروط الشكلية

بعد أن استعرضنا الشروط الموضوعية التي بتوافرها تملك السلطة إعلان حالة الطوارئ وذلك لعدم كفاية القوانين العادية لدفع هذا الخطر الذي يهدد وجودها وسلامة أمنها واستقرارها، أيضاً تستوجب هذه الحالة توافر شروط شكلية تتعلق بإجراءات إعلان حالة الطوارئ والتي يستنتجها الباحث من نصوص الدستور والقانون، ويستعرضها في الآتي:

أ- **جهة الاختصاص:** انحصرت جهة الاختصاص في التشريع الأردني بالسلطة التنفيذية التي تعلن حالة الطوارئ بإرادة ملكية وبقرار من مجلس الوزراء كما جاء في المادة (124) من الدستور والمادة (2/أ) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 التي تنيط هذا الاختصاص برئيس الوزراء والذي يتخذ التدابير الضرورية لمواجهة حالة الطوارئ، فالسلطة التنفيذية المتمثلة بجلالة الملك بما يصدره من إرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء هي الجهة المختصة حصراً بإعلان حالة الطوارئ دون أي مشاركة من السلطة التشريعية<sup>(38)</sup>.

(36) حكم محكمة العدل الأردنية، رقم (112 / 1982)، مركز قسطاس.

(37) العنزي، نزال عواد (2017). حدود سلطات الضبط: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص28.

(38) أنظر المادة 124 من الدستور الأردني لسنة 1952، "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ يصدر قانون باسم قانون الدفاع يعطي بموجبة الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء".

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الوزراء يملك تفويض هذا الاختصاص إلى أي جهة للقيام بصلاحيته كلها أو بعضها كما جاء في المادة (3/ج) من قانون الدفاع، وحيث إن التفويض لا يكون إلا جزئياً، أي لبعض الاختصاصات وليس كلها، وإلا كان تنازلاً عن السلطة حيث نصت على: "الرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلاً للقيام بذلك في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها وبالشروط والقيود التي يعينها"<sup>(39)</sup>.

أما في التنظيم القانوني المصري نجد الجهة المختصة هو رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، وذلك بشرط عرضها على مجلس الشعب خلال سبعة أيام والذي يملك أن يقبل أو يرفض هذا الإعلان لحالة الطوارئ، وفي حال كان المجلس غير منعقد أوجب دعوته للانعقاد لعرضه عليه واشترط موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ.

ويرى الباحث إن الدستور المصري حرص على مشاركة السلطة التشريعية في اتخاذ القرار بإعلان حالة الطوارئ وعدم حصر القرار بيد السلطة التنفيذية كما هو في التنظيم القانوني الأردني والذي لم يعطي أي دور للسلطة التشريعية في الموافقة أو الرفض على إعلان حالة الطوارئ، والذي أتمنى على المشرع الدستوري الأردني أن ينتهج هذا المسلك لما يحققه من مشاركة ممثلين الشعب في إعلان حالة الطوارئ لما لها من نتائج خطيرة على حقوق الأفراد وحياتهم جراء ما تملكه السلطة التنفيذية من صلاحيات واسعة في ظل هذه الحالة.

**ب- التحديد الزمني والمكاني:** حالة الطوارئ تتسم بأنها استثنائية مؤقتة وليست دائمة تقرر بوجود الطرف الاستثنائي وتنتهي بانتهائه، وقد تقرر لكل أجزاء الدولة أو جزء منها، وقد اكتفى المشرع الأردني باشتراط أن يحدد تاريخ العمل به دون أن يحدد مدة سريانه حيث يعلن عن

(39) المادة (3ج)، قانون الدفاع الأردني رقم (13) لسنة 1992

وقف العمل بقانون الدفاع بناء على قرار من مجلس الوزراء الأردني<sup>(40)</sup>، ولم يعطي أي صلاحية للسلطة التشريعية في إنهاء حالة الطوارئ والقانون الذي ينظمها أو تمديد هذه المدة، فذلك اختصاص لمجلس الوزراء بناء على إرادة ملكية، وقد أكد ذلك المجلس العالي لتفسير الدستور والذي جاء فيه: "إن سكوت الدستور عن النص صراحة على الجهة المختصة بوقف العمل بقانون الدفاع عند زوال حالة الطوارئ لا يعني إعطاء هذه الصلاحية لمجلس الأمة، وإنما تبقى للسلطة التنفيذية التي لها صلاحية إعلان النفاذ ابتداءً، لأن هذين الأمرين متلازمان ومن طبيعة واحدة ولا يجوز التفريق بينهم في الحكم في ظل النصوص الدستورية"<sup>(41)</sup>.

وكذلك الأمر فقد نظمت المادة (154) من الدستور المصري لسنة 2014 مدة سريان حالة الطوارئ وانتهائها بحيث لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتمديد مدة أخرى مماثلة ولكن بشرط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، فتحديد المدة وإنهائها يخضع لموافقة السلطة التشريعية، كما أن رئيس الجمهورية يملك إنهاءها بقرار منه<sup>(42)</sup>، وهذا ما لا نلاحظه في التشريع الأردني، فالنصوص القانونية لم تحدد مدة سريان حالة الطوارئ أو تمديدتها بل حصرها بقرار مجلس الوزراء وسلطته التقديرية في ذلك.

(40) انظر المادة (2)ج، قانون الدفاع الأردني لسنة 1992، "يعلن عن وقف العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار مجلس الوزراء".

(41) قرار رقم (2)، صادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور، الصادر في (30-7-1991)، الجريدة الرسمية رقم (3775) تاريخ (22-8-1991)، مركز قسطاس.

(42) المادة (154)، دستور 2014، "يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

كما أن المادة الثانية من قانون الطوارئ المصري اعتبرت حالة الطوارئ منتهية بحكم القانون إذا لم يتم تمديدها من قبل مجلس الشعب قبل انتهاء المدة الأصلية<sup>(43)</sup>. فحالة الطوارئ في النظام المصري تكون منتهية في أربع حالات، هي: إذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب خلال المدة المحددة، وإذا اجتمع المجلس ولم يقر حالة الطوارئ، وعند انتهاء المدة المحددة ولم يوافق المجلس على تمديدها، وإنهائها بقرار من رئيس الجمهورية.

وقد اشترطت المادة (2أب) من قانون الدفاع الأردني أن تتضمن الإرادة الملكية السبب الذي قررت من أجله إعلان العمل بقانون الدفاع والذي قد يكون كوارث طبيعية أو أمراض أو أوبئة أو فتن ونزعات داخلية، كما اشترطت أن تحدد المنطقة التي يطبق فيها هذا القانون والتي قد تشمل المملكة ككل أو جزءاً منها تحديداً، حيث نصت على: "تتضمن الإرادة الملكية بيان الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بهذا القانون والمنطقة التي يطبق فيها وتاريخ العمل به"<sup>(44)</sup>.

وفي ذات السياق اشترطت المادة (2) من قانون الطوارئ المصري أن يتضمن القرار الصادر من رئيس الجمهورية سبب إعلان حالة الطوارئ وتحديد المنطقة التي يشملها حيث نصت على: "يكون إعلان حالة الطوارئ بقرار من رئيس الجمهورية ويجب أن يتضمن القرار إعلان حالة

---

(43) انظر المادة (2) قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة (1958)، "يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهائها بقرار من رئيس الجمهورية ويجب أن يتضمن قرار حالة الطوارئ ما يأتي (أولاً) بيان الحالة التي أعلنت بسببها. (ثانياً) تحديد المنطقة التي تشملها. (ثالثاً) تاريخ بدء سريانها ومدة سريانها، ويجب عرض قرار حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان المجلس منحللاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له وإذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرض ولم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارئ منتهية، ولا يجوز مد المدة التي يحددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا بموافقة مجلس الشعب وتعتبر حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم هذه الموافقة من تلقاء نفسها".

(44) انظر المادة (2أب)، قانون الدفاع الأردني رقم (13) لسنة 1992.

الطوارئ: أولاً- بيان الحالة التي اعلنت بسببها. ثانياً- تحديد المنطقة التي يشملها<sup>(45)</sup>. ومن

الشروط الشكلية التي يمكن استنتاجها من النصوص الدستورية والقانونية أنه<sup>(46)</sup>:

1- على رئيس الجمهورية عرض الإعلان خلال سبعة أيام ليقرر ما يراه بشأنها.

2- موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ.

3- لا يجوز حل مجلس النواب خلال سريان حالة الطوارئ.

4- مشاوره مجلس الوزراء قبل الإعلان، ولكنه إجراء شكلي ليس ملزماً.

ويرى الباحث أن المشرع المصري سلك مسلك محمود في تحديد مدة سريان حالة الطوارئ وتمديدها وربطها بموافقة مجلس النواب وعدم انفراد السلطة التنفيذية فيها، ولعل ذلك ترسيخ للنهج الديمقراطي في المشاركة في صنع القرار والذي أتمنى على المشرع الأردني أن يتبنى هذا النهج في تحديد مدة سريان حالة الطوارئ بمشاركة السلطة التشريعية، كما يرى الباحث إن المادة الثانية من قانون الطوارئ رقم (162) لسنة 1958 تتعارض مع المادة (154) في الدستور المصري، حيث إن المادة الدستورية هي المرجع والأساس في كل التشريعات، ووجه المخالفة أن المادة (2) من قانون الطوارئ التي أوجبت أن يعرض القرار على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً ليقره، في حين حددت المادة (154) من الدستور أن يعرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال السبعة أيام التالية، لذا اقترح تعديل نص المادة (2) لتعارضها مع النص الدستوري.

(45) انظر المادة (2) قانون الطوارئ رقم (162) لسنة 1958.

(46) أبو موسى، محمود محمد (2018). حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص82.

## المبحث الثاني الإطار القانوني لحالة الطوارئ

تنبهت أغلب دساتير العالم إلى أن حياة الدولة لا تسير على وتيرة واحدة، فلا بد أن تتعرض هذه الدولة أو تلك إلى ما قد يهدد استقرارها ونظامها وأمنها وسلامة المجتمع فيها إلى الخطر، فاستقرار الدولة هو وضع آني قد يتبدل في أي لحظة إذا ما تعرضت الدولة إلى كوارث عامه كالفيضانات والزلازل أو حروب أو انتشار أمراض أو فتن أو نزعات مسلحة أو أي تهديد من هذا القبيل، فكان لا بد لدستور أن يضع قانون استثنائي يلائم هذه الظروف الاستثنائية ويتم اللجوء إليه إذا عجزت القوانين العادية عن التصدي لهذا الخطر، وحيث إن السلطة المختصة تحتاج إلى صلاحيات استثنائية لا توفرها القوانين العادية من سرعة وشدة وحزم وذلك بما يفرضه عليها الحالة الطارئة، ونجدها تلجأ إلى قواعد المشروعية الاستثنائية التي تمنح سلطة الطوارئ حرية أكبر في اتخاذ تدابير سريعة وحاسمة لدفع قد تتجاوز بها على حقوق الأفراد وحياتهم وعلى صلاحيات سلطات أخرى في الدولة.

وتختلف الدساتير في تنظيم حالة الطوارئ من دولة لأخرى، فهناك دول تنظمها بقانون يعد مسبقاً، يحدد أسباب وشروط واختصاصات سلطة الطوارئ حيث إن سلطة الطوارئ متى توافرت شروط حالة الطوارئ تقوم بإعلانها وهذا ما تتبعه الأردن ومصر وفرنسا، ودول أخرى لم تقرر قانون لحالة الطوارئ بل تواجه كل حالة على حدة وذلك بعرضها على السلطة التشريعية لتحديد الصلاحيات الاستثنائية لمواجهة الحالة الطارئة والتي تحدد مقدار هذه الصلاحيات وضرورتها ويسمى نظام التشريعات المعاصرة، وهناك من الدول من تتبع النظام المختلط والذي يحدد الاختصاصات الضرورية كحد أدنى لسلطة الطوارئ، أما إذا استدعت الحالة صلاحيات أخرى لا

بد لسلطة الطوارئ الرجوع للسلطة التشريعية أو الحصول على تفويض منها وتعد الولايات المتحدة الأمريكية نموذج للنظام المختلط (47).

ويجدر بنا ونحن بصدد تناول الإطار القانوني لحالة الطوارئ أن نبين كيف نظمته الدساتير في المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية في المطلب الأول من هذا المبحث، كما سنتناول في المطلب الثاني القانون الذي ينظم حالة الطوارئ في كلا البلدين.

## المطلب الأول

### التنظيم الدستوري لحالة الطوارئ

اتفق الفقه والتشريع على حق الدولة في تشريع قانون استثنائي تلجأ إليه في الظروف الاستثنائية، التي لا تلائمها القوانين العادية، ويمنح هذا القانون صلاحيات واسعة تمكن سلطة الطوارئ من اتخاذ ما يلزم من تدابير للتصدي لأي خطر يهدد كيان الدولة، وتعد حالة الطوارئ الصورة الأوضح للتشريعات الاستثنائية لما تشكله من تهديد للحقوق والحريات في ظل هذه الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها سلطة الطوارئ (48).

وقد عملت أغلب دساتير الدول في العالم على أن تشرع قانوناً ينظم هذه الظروف الاستثنائية، ويتم اللجوء إليه كوسيلة لدفع هذا الخطر وتجاوزه والعودة بالدولة إلى حالتها السابقة، وبمطالعة الدساتير في المملكة الأردنية الهاشمية نجد أنها قد بينت هذه الظروف الطارئة والإجراءات التي تتخذ في هذه الحالات (49)، فالنظام الأساسي لإمارة شرق الأردن عام (1928) أعطى الأمير

(47) الكفاوين، أحمد إبراهيم (1995). صلاحيات الضبط الإداري في حالة الطوارئ في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة الأردنية، ص32.

(48) الموصلي، منى رياض (2021). حدود سلطة الإدارة عمان، الأردن، مرجع سابق، ص9.

(49) المساعيد، فرحان نزال (2017). قانون الدفاع الأردني بين النظرية والتطبيق، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، ص129.

صلاحية إعلان الأحكام العرفية حصراً دون أي مشاركة من البرلمان على أن تكون هذه الأحكام بشكل مؤقت على أي جزءٍ من إمارة شرق الأردن، ولم يفرق في هذا الدستور بين حالة الطوارئ الحقيقية التي تكون بسبب الحروب وحالة الطوارئ السورية التي تنشأ لأسباب أخرى كالأضطرابات والفتن والكوارث، ولم ينظمها بقانون يحدد صلاحيات واختصاصات السلطة المختصة<sup>(50)</sup>.

وفي ذات الإطار نظم الدستور المصري حالة الطوارئ بشكل عام حيث جاء في دستور عام 1923 التي أقرت للملك صلاحية إعلان الأحكام العرفية بالتشارك مع السلطة التشريعية التي لها أن تقرر قبولها أو رفضها، وفي حال لم يكن المجلس منعقداً يتم دعوته للانعقاد على وجه السرعة، ولم يفرّق الدستور المصري لسنة 1923 بين حالة الطوارئ الحقيقية والسورية شأنه شأن المشرّع الأردني ولكن نظمها بقانون رقم (15) لسنة (1923) والذي يحدد القواعد العامة التي يجب العمل بها إذا أعلنت هذه الأحكام<sup>(51)</sup>.

كما نظم الدستور الأردني لسنة 1946 حالة الطوارئ بقانون الدفاع الذي يعطي صلاحيات استثنائية بما في ذلك تعطيل العمل بالقوانين العادية والعمل بهذا القانون عندما يعلن عنه بمنشور يصدر عن الملك وتوصية من مجلس الوزراء، كما أباح ذات النص الدستوري صلاحية إعلان الأحكام العرفية بمنشور من الملك وتوصية من مجلس الوزراء إذا زادت خطورة الظروف الطارئة

---

(50) أنظر المادة (69) النظام الأساسي لإمارة شرق الأردن لسنة 1928: "إذا نشبت اضطرابات أو حدث ما يدل على شيء من هذا القبيل في أي جزء من أجزاء شرق الأردن وعند توقع الخطر من هجوم عدائي على أي جزء منها فلأمير في مجلس السلطة أن يعلن الأحكام العرفية كتدبير مؤقت في أي ناحية من أنحاء شرق الأردن وقد يكون عرضة لتأثير من تلك الاضطرابات، أو ذلك الهجوم، ويجوز إرجاء العمل مؤقتاً بقانون الدولة العادي في أي مقاطعة أو مقاطعات كهذه يعلن عنها وإلى المدى الذي يحدد في أي منشور على شريطة أن يكون ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ..."

(51) المادة (45) دستور المملكة المصرية المتحدة لسنة 1923: "الملك يعلن الأحكام العرفية، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغائها، فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة".

وأصبحت الإجراءات المتخذة غير كافية، كما أن للملك صلاحية إصدار أي تعليمات بقطع النظر عن أي قانون نافذ، ويلاحظ أن النص الدستوري حصر الاختصاص بإعلان حالة الطوارئ بالسلطة التنفيذية الممثلة بالملك ومجلس الوزراء وترك تحديد مبررات وشروط حالة الطوارئ وصلاحيات واختصاصات سلطة الطوارئ لقانون الدفاع<sup>(52)</sup>.

وجاء في قرار محكمة التمييز مبدأ: "إن أمر الدفاع رقم (21) لسنة 2020 أناط برئيس الوزراء تطبيق القانون دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها، وما أكدته المادة (10) من قانون الدفاع من حيث وقف العمل بأية نصوص أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه"<sup>(53)</sup>.

وجاءت النصوص الدستورية في جمهورية مصر العربية في دستور عام (1956) ودستور عام (1958) ودستور عام (1964) ودستور عام (1971) تؤكد حق رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ بالتشارك مع السلطة التشريعية وتحديد المدة التي يعرض بها الإعلان على البرلمان وتنظيم حالة الطوارئ بقانون معد مسبقاً يحدد اختصاصات وصلاحيات سلطة الطوارئ، كما أكدت ولاية البرلمان في تحديد المدة الزمنية لحالة الطوارئ والموافقة على تمديدها.

---

(52) المادة (78)، دستور 1946: "يعمل بقانون الدفاع من أجل إعطاء الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ إجراءات استثنائية بما فيها إرجاء العمل بقانون الدولة العادي للدفاع عن الوطن في حالة حدوث طوارئ، ويكون هذا القانون نافذ المفعول فقط عندما يعلن عنها بمنشور يصدر من قبل الملك بناء على توصية من مجلس الوزراء ب-يجوز للملك بمنشور يصدره بناء على توصية من مجلس الوزراء في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن الإجراءات بمقتضى المادة أ من هذه المادة غير كافية لدفاع عن الدولة أن يعلن عن الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية أو أي جزء منها. ويجوز أن يصدر تعليمات حسبما تقتضي الضرورة بذلك من أجل الدفاع عن الدولة بغض النظر عن أحكام أي قانون. ويضلل جميع الأشخاص القائمين بالتنفيذ منشور كهذا عرضة لتبعية القانونية التي تترتب على أعمالهم تجاه قانون البلاد ما لم يعفو من تلك التبعية بقانون يوضع لتلك الغاية".

(53) الحكم رقم (5454) لسنة (2021)، محكمة تمييز حقوق.

فقد أوجب دستور سنة (1956) عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً التالية وإذا كان المجلس منحل أوجب عرضة على المجلس الجديد في أول اجتماع له<sup>(54)</sup>. وفي دستور عام 1946 أصبحت مدة إعلان حالة الطوارئ على مجلس الأمة خلال ثلاثين يوماً، ثم عادة المدة إلى خمسة عشر يوماً في دستور عام 1971<sup>(55)</sup>.

كما نظم الدستور الحالي للمملكة الأردنية الهاشمية لسنة (1952) وتعديلاته حالة الطوارئ وذلك في المادة (124) والتي لم تختلف عما جاءت به المادة (78) من دستور عام 1946، حيث حددت السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ التي يعلن عنها بإرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء دون أن يكون للسلطة التشريعية أي دور في المشاركة في إعلانه أو إنهائه أو تحديد مدته كما أسندت تنظيم حالة الطوارئ إلى قانون هو قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992) الذي والذي حدد شروط ومبررات حالة الطوارئ والصلاحيات التي منحت لرئيس الوزراء في ظل إعلان العمل بقانون الدفاع<sup>(56)</sup>.

وبالعودة للدستور المصري لسنة (2012) نجد أنه نص على مشاوره رئيس الجمهورية للحكومة والأخذ برأيها -كإجراء شكلي غير ملزم- فله إعلان حالة الطوارئ دون الرجوع

---

(54) انظر المادة (144) دستور الجمهورية المصرية لسنة 1956: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له ليقرر ما يراه بشأنه، فإذا كان مجلس الأمة منحلأ عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له".

(55) أنظر المادة 126، دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1964: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الثلاثين يوم التالية له ليقرر ما يراه بشأنه، فإن كان مجلس الأمة منحلأ عرض على المجلس الجديد في أول اجتماع له".

(56) أنظر نص المادة 124 من الدستور الأردني لسنة 1952: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ يصدر قانون باسم قانون الدفاع يعطي بموجب الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء".

للحكومة<sup>(57)</sup>، والنص الدستوري فرق بين إذا كان مجلس الأمة غير منعقد وبين إذا كان منحل، فإذا كان غير منعقد وجب دعوته للانعقاد فوراً أما إذا كان منحللاً أوجب عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشورى خلال سبعة أيام، وحدد مدة إعلان حالة الطوارئ بأن لا تتجاوز ستة أشهر لا تمدد إلا بمدة مماثلة وبعد إجراء استفتاء شعبي وهو بهذا يرسخ مبدأ الديمقراطية والمشاركة في اتخاذ القرار<sup>(58)</sup>.

وفي دستور عام (2014) أوجبت عرض إعلان حالة الطوارئ بعد اخذ رأي مجلس الوزراء على مجلس الأمة خلال سبعة أيام، وحددت المدة بأن لا تتجاوز ثلاثة أشهر لا تمدد إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة عليه، على أن يتم عرضه على مجلس الجديد عند أول اجتماع له، كما منعت هذه الدساتير حل مجلس النواب خلال حالة الطوارئ<sup>(59)</sup>.

---

(57) عبد الله، ريناد كمال (2013). الضبط الإداري في حالة الطوارئ: دراسة مقارنة بين النظامين الفلسطيني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة بيرزيت، فلسطين، ص72.

(58) المادة 148 دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012: "يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي الحكومة حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي حالة حل المجلس يعرض الأمر على مجلس الشورى وذلك كإجراء للمدة المنصوص عليها بالفقرة السابقة، وتجب موافقة أغلبية الأعضاء في كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، لا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة مجلس الشعب في استفتاء عام، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

(59) المادة 154، دستور 2014: "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 ثلثي عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس الوزراء الجديد في أول اجتماع له ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

يرى الباحث أن الدساتير الأردنية والمصرية قد انتهجت الأسلوب الفرنسي، وذلك بتنظيم حالة الطوارئ بقانون معد مسبقاً يحدد شروط ومبررات هذه الحالة، ويتوافرها جاز لسلطة الطوارئ إعلان حالة الطوارئ، كما جاءت النصوص الدستورية لتقرر حق إعلان حالة الطوارئ والسلطة المختصة بها وأسندت تنظيم هذه الحالة إلى القانون، وما يلاحظ على الدستور الأردني أنه خص السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ دون أن يكون أي دور للسلطة التشريعية سواء في قبول أو رفض إعلان حالة الطوارئ أو تحديد مدتها أو تمديدها، حيث تنفرد السلطة التنفيذية الممثلة برئيس الوزراء وجمالة الملك بما يصدره من إرادة ملكية بإعلان حالة الطوارئ للمدة التي يراها لازمة لتصدي لظروف الطارئة، وعلى النقيض من ذلك يجد الباحث حرص الدستور المصري على مشاركة السلطة التشريعية في اتخاذ القرار المتعلق بإعلان حالة الطوارئ وتحديد مدتها وتمديدها، ولذا أتمنى على المشرع الأردني إعادة النظر في نص المادة (124) ليكون قرار إعلان حالة الطوارئ يخضع لموافقة السلطة التشريعية، كما يجب تحديد مدة حالة الطوارئ على أن تكون قابلة للتمديد بموافقة السلطة التشريعية، ولعل ذلك يكون قيد على سلطة الطوارئ وضمانه لحقوق الأفراد وحياتهم لما تشكله الصلاحيات الواسعة في ظل هذه الحالة من مساس بالحقوق والحيات.

### المطلب الثاني

#### التنظيم القانوني لحالة الطوارئ

المملكة الأردنية كأى دولة، قد تتعرض لأخطار تهدد وجودها وسلامة النظام العام فيها وتتمثل حالة الطوارئ في الأردن في ثلاث صور: إما بإصدار قوانين مؤقتة وذلك في حال غياب السلطة التشريعية، وهذا ما أقرته المادة (94) من الدستور الأردني أو بإصدار الأحكام العرفية وهو ما نصت عليه المادة (125) وذلك في حال نشوء حالات خطيرة مع عدم كفاية الإجراءات المتخذة في ظل قانون الدفاع أو بإصدار قانون الدفاع كما جاء في المادة (124) من الدستور، وسوف

تقتصر دراستنا على الحالة التي تقتضي إصدار قانون الدفاع وذلك للإحاطة بهذا الموضوع من جميع جوانبه.

لقد نظمت حالة الطوارئ في الأردن بقانون معد بشكل مسبق على نشوء حالة الطوارئ، حيث صدر أول قانون للدفاع عن شرق الأردن رقم (105) لسنة (1935) وبقي ساري المفعول إلى أن صدر قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992) وسنداً للمادة (124) من الدستور الأردني لسنة (1952) (60). كما نظمت حالة الطوارئ في جمهورية مصر العربية "بقانون رقم (162) لسنة (1958) (الصادر في 27 سبتمبر سنة 1958) (61) وهو القانون النافذ حالياً، وقد انتهج التشريعين الأردني والمصري نهج النظام الفرنسي - كما أشرت سابقاً- حيث يقوم مجلس الأمة بسن قانون استثنائي لمواجهة الحالات الطارئة، إذا فهو نظام قانوني مؤقت، يخضع لمبدأ المشروعية الذي يتصف بالمرونة لمواجهة ظروف خطيرة تعجز عن تنظيمها القوانين العادية (62).

بوجود الظروف الطارئة ترجح الدولة مصالحها العليا على حساب حقوق الأفراد وحررياتهم، وعندها نرى أن الدستور يعطي سلطة الطوارئ اتخاذ التدابير المناسبة بموجب أنظمة الدفاع التي حددت الظروف الطارئة على سبيل الحصر التي تستدعي العمل بقانون الدفاع (63) حيث ذكرت في المادة (2/أ) من قانون الدفاع: "... منها بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث

(60) الخلايلة، محمد علي (2010). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، مرجع سابق، ص147.

(61) الطماوي، سليمان محمد (2007). مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط 6، القاهرة، مصر، مرجع سابق، ص814.

(62) محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن، المرجع السابق، ص14.

(63) الخلايلة، محمد علي (2010). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، مرجع سابق، ص147.

اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء..<sup>(64)</sup>، وذلك يعني أن السلطة التنفيذية مقيدة بهذه الأسباب ولا يمكن لها إعلان حالة الطوارئ متى شاءت، ولكن جاءت عبارات هذا النص واسعة يندرج تحتها كثير من الأخطار التي تملك السلطة التنفيذية تفسيرها على أنها حالات طارئة، فلم تأت دقيقة ومحددة.

كما حُددت أسباب إعلان حالة الطوارئ في قانون الطوارئ المصري رقم (162) في المادة الأولى بنصها على أنه: "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء" <sup>(65)</sup> فالأسباب حددها القانون حصراً ولكنها واسعة النطاق حيث إن فكرة التهديد بالحرب تتسم بالمرونة التي تخضع لتقدير رئيس الجمهورية <sup>(66)</sup>.

وفي الأردن يُعمل بقانون الدفاع ويوقف العمل به، بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء التي تتضمن أسباب إعلان حالة الطوارئ ومكان تطبيقها وتاريخ العمل بها، وقد كفلت نصوص قانون الدفاع سنداً لنص المادة (124) من الدستور رئيس الوزراء لاتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير لتأمين السلامة العامة بقطع النظر عن أي قانون معمول به والذي يمارس صلاحياته بأوامر خطية، كما يملك تفويض صلاحياته كلها أو بعضها إلى أي جهة يراها بتقديره قادرة على القيام بذلك <sup>(67)</sup>.

(64) المادة (2/أ)، قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992).

(65) المادة (1) قانون الطوارئ رقم 162 لسنة (1952).

(66) الطماوي، سليمان محمد (2007). مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص815.

(67) انظر نص المادة (2) (3) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992).

وفي ذات السياق يكون إعلان حالة الطوارئ في مصر بقرار جمهوري من رئيس الجمهورية، ويتضمن هذا القرار بيان سبب إعلان حالة الطوارئ والمنطقة التي تطبق فيها وتاريخ بدئها ومدة سريانها<sup>(68)</sup>، وبموجب قانون الطوارئ يتخذ التدابير المناسبة لحفظ الأمن والنظام في الدولة، كما اشترط قانون الطوارئ عرض حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً، وفي حال كان المجلس منحل يتم عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وما يلاحظ في النظام المصري هو خضوع إعلان حالة الطوارئ للسلطة التشريعية وعدم انفراد السلطة التنفيذية فيما يتعلق بإعلانها أو مدة سريانها، أو تمديدتها - كما أشرنا سابقاً<sup>(69)</sup> - كما أعطى قانون الطوارئ رئيس الجمهورية إمكانية أن ينيب عنه في اختصاصاته كلها أو بعضها في كل أراضي الجمهورية أو جزء منها<sup>(70)</sup>.

بقي أن نبين القيمة القانونية للقوانين التي تنظم حالة الطوارئ، فهناك من يرى أن لها قيمة أعلى من الدستور، حيث إن النصوص القانونية لم تحدد القوانين التي يوقف العمل بها ولم يستثنى الدستور، أما الرأي الراجح في هذا الشأن هو أنها تحتل ذات القيمة القانونية للقوانين العادية، فهي أدنى من الدستور وذلك لأنها تستمد وجودها منه، وهذا يرتب أن مخالفتها لدستور تجعلها قابله للإلغاء<sup>(71)</sup>.

ويرى الباحث أن العمل بقانون الطوارئ في التشريع الأردني جاء منوطاً بالسلطة التنفيذية الممثلة برئيس الوزراء وذلك بعد أن تصدر الإرادة الملكية بتوصية مجلس الوزراء دون أن يكون للسلطة التشريعية أي دور سوى أنها سنت هذا القانون، ولكن لا يعني ذلك أنها مجردة من

(68) الطماوي، سليمان محمد (2007). مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 815.

(69) المادة 2 قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1952.

(70) المادة 17 قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1952

(71) الخلايلة، محمد علي (2010). النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 148.

الصلاحيّة، فهي تملك تعديل هذا القانون بالشكل الذي يمنحها حق المشاركة في قرار إعلان حالة الطوارئ أو تحديد مدته أو إنهائه، كما يجد الباحث أن النص القانوني الأردني يعطي الصلاحيّة لرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحيته وهذا يعد من قبيل التنازل عن السلطة، فالتفويض يكون جزئياً وليس كلياً، لذا أتمنى على المشرّع الأردني إعادة صياغة المادة (3/ج) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992)، كما يرى الباحث أن هناك تعارضاً في المدة التي نصت عليها المادة (2) من قانون الطوارئ والمدة التي حددتها المادة (154) من الدستور المصري وذلك بشأن عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب، حيث حددت المادة (2) من قانون الطوارئ المدة بخمسة عشر يوماً في حين نصت المادة الدستورية على سبعة أيام، ولأن الدستور يسمو على غيره من القوانين وما يتعارض معه يعتبر غير دستوري وجدير بالبطلان، لذا يجب إعادة صياغة نص المادة (2) من قانون الطوارئ بشكل يوافق النص الدستوري لتكون خلال سبعة أيام ليتم عرضها على المجلس.

## الفصل الثالث

### أثر إعلان حالة الطوارئ على الحقوق والحريات

لا يوجد شك، بأنه يصعب على الدول بأن تنعم بالاستقرار الدائم، حيث إنها من الممكن أن تتعرض إلى ما يهدد استقرارها، حيث أنه لا سبيل في استمرار نظامها إلا بوجود قانون ينظم الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، خصوصاً في الأوقات التي يكون تطبيق قواعد المشروعية العادية يشكل تهديداً للنظام العام فيها أو يحث على الفوضى (72).

وتبين لنا من خلال الفصل السابق بأن الدستور الأردني تنبه إلى وجود ظروف استثنائية قد تطرأ على الدولة وتعجز عن التصدي بالوسائل القانونية العادية؛ ومن هنا عملت الأردن كغيرها من الدول على تطبيق قانون استثنائي يساعد في الحالات الطارئة على تنظيم الأمور في الدولة، ومن هنا جاء صدور قانون الدفاع رقم (105) لسنة 1935 كأول قانون دفاع سندا للمادة (19) من القانون الأساسي لسنة 1928 (73) والذي استمر العمل به حتى صدور قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 سندا للمادة (124) من الدستور الأردني لسنة 1952 (74)؛ وفي مصر طبق قانون الطوارئ رقم (162) لسنة 1958 في فترة حرب 1967، ثم أصدر الرئيس الراحل جمال عبد الناصر قراره صبيحة يوم النكسة 5 حزيران بإعلان حالة الطوارئ واستمر العمل به حتى وفاته، وبقي في عهد الرئيس أنور السادات إلى أن أصدر قرار بإنهاء العمل به لمدة 18 شهراً ثم أعيد فرضها بعد اغتيال الرئيس أنور السادات عام 1981 وبقي العمل به طوال فترة حكم الرئيس

(72) الشطناوي، علي خطار (2004). موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة لنشر والتوزيع، المجلد الأول، ص100.

(73) المساعيد، فرحان نزال (2017)، قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 بين النظرية والتطبيق، مجلة كلية القانون، جامعة النهدين، ص129.

(74) المجالي، احمد محمد (2020). الحريات العامة في ظل قانون الدفاع الأردني، تحميل متوفر على الموقع الإلكتروني (<https://www.facebook.com/101295611275541/posts/221144525957315>) تم الرجوع إليه في

محمد حسني مبارك، وفي عام 2010 تم تمديده لمدة عامين بعد أن صادق عليه البرلمان، وفي العاشر من أيلول لعام 2011 فرضت حالة الطوارئ بعد أحداث السفارة الإسرائيلية في مصر بقرار من المجلس العسكري الحاكم والذي قرر وقف العمل به في 31/أيار/2012.<sup>(75)</sup>

وإن إعلان الطوارئ في الدولة واللجوء إلى قانون استثنائي يوسع من صلاحيات السلطة التنفيذية ويلائم إجراءاتها التي تتسم بالسرعة والحزم وهذه الصلاحيات الممنوحة لها تشكل في الغالب تعدياً على غيرها من السلطات في الدولة من جهة ومساس بحقوق الأفراد وحياتهم من جهة أخرى، وما يبرر هذا التعدي والتوسع في الصلاحيات هو حفظ كيان الدولة والنظام العام فيها، ولعل الأثر الأخطر في ظل إعلان حالة الطوارئ هو تقييد الحقوق والحريات التي كانت محفوظة على الصعيد الدولي والداخلي في الظروف العادية، فوجود قانون استثنائي يأتي وفق نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة الرابعة في الفقرة الأولى منه والذي يوضح بأنه يحظر على الدول التي صادقت على ذلك العهد المساس بالحقوق حتى في حالة الطوارئ كالحفاظ على الحق في الحياة والحق في عدم الخضوع للتعذيب والحق في عدم المثل للاسترقاق والعبودية والحق في عدم سلب الحرية بسبب عدم سداد الدين والحق في عدم الخضوع لرجعية قانون العقوبات والحق في حرية الفكر والعقيدة والديانة<sup>(76)</sup>، وبناءً على ذلك لا يجوز لسلطة الطوارئ

(75) انظر في ذلك سعيد، فايز (2009). حالة الطوارئ في القانون المصري والمعاهدات الدولية، بحث علمي، تم الرجوع إليه في الساعة Am11:20، بتاريخ 2022\2\18 متوفر على الموقع الإلكتروني (<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=192121>).

(76) المادة (114) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 والتي تنص على "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن عن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد ان تتخذ، في اضيق الحدود 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 مبررة الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الاصل الاجتماعي 2- ليس في هذا النص ما يجيز التحلل من الالتزامات المنصوص عليها في المواد 6 و 7 و 8 و 11 و 15 و 16 و 18".

الانتقاص أو المساس بهذه الحقوق لأن ذلك يتعارض مع العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي يأخذ قوة القانون الداخلي<sup>(77)</sup>.

وسيتبين للباحث من خلال دراسة هذا الفصل الصلاحيات الممنوحة لسلطة الطوارئ من تقييد للعديد من الحقوق والحريات في قانون الدفاع الأردني وقانون الطوارئ المصري، والتي تمارس حقها بموجب الدستور<sup>(1)</sup> وفي المقابل هناك حقوق أقل تأثراً عند إعلان حالة الطوارئ سيتم عرضها خلال هذا الفصل؛ ومن هنا يحاول الباحث بيان أثر حالة الطوارئ في بلد الدراسة على الحقوق والحريات ومعرفة مدى المساس بها عند تطبيق قوانين الطوارئ، وذلك وفق قانون الدفاع الأردني رقم (13) لسنة 1992 وقانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة 1958 وذلك في مبحثين؛ إذ يتضمن المبحث الأول أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفردية، أما المبحث الثاني فيتناول أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية.

---

(77) إبراهيم، فاله فريد (2010). حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية النظام البرلماني النموذج، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة صلاح الدين، اربيل، العراق، ص 131-132

## المبحث الأول

### أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفردية

أغلب الدساتير تناولت الحقوق والحريات خلال نصوصها، حيث أفرد كل من التشريع الأردني والتشريع المصري خلال دساتيرهما ما يوضح تلك الحقوق من خلال باب خاص فيها، وذلك كونها الركيزة الأساسية التي يبنى عليها النظام الديمقراطي، حيث يقاس تقدم الدساتير وحدائتها بمقدار ما توفره من حقوق وحريات لشعبها، كما أنها تأتي منسجمة مع الاتجاهات الدولية في رعاية حقوق الإنسان فنصت عليها وكفلت حمايتها ونظمتها بقوانين خاصة في الظروف العادية، ولكن قد تبرز الحاجة إذا ما أعلنت حالة الطوارئ إلى تقييد بعض هذه الحريات، ولعل الحقوق والحريات الفردية (الشخصية، والفكرية) هي من أكثر الحقوق تأثراً عند العمل بقوانين الطوارئ والتي قد تصل إلى مصادرة هذه الحقوق أو تقييدها والحد منها.

وقبل الحديث عن الموضوع لا بد من توضيح أن الحرية بشكل عام مفهوم واسع قد لا يكون لها بداية أو نشأة محددة، وذلك لأنها حق لأي فرد في أي مكان وفي أي زمان ليس لها موطن وليس هي حكر على أي شخص، كما أن الحق مفهوماً من المفاهيم المرنة الواسعة التي تحمل في ثناياها أكثر من معنى لأنها تتعلق بأمور حسية ومعنوية لصيقة بالشخصية البشرية، حيث اختلف فقهاء القانون حول تعريف الحق وقد جاء مع اختلاف نظرتهم إلى عناصر الحق نفسه حيث بعضهم نظر إليها إلى أشخاص الحق جاءت نظرتهم شخصية) بينما هناك من نظر إلى (محل الحق) وفي هذا كانت نظرتهم موضوعية وهناك من نظر إلى (الحماية القانونية للحق وقد كانت نظرتهم في ذلك قانونية خاصة ومن هنا لا يوجد تعريفاً واضحاً للحقوق، إذ يمكن تعريفه بأنه "الحرية التي يحميها القانون ويكفلها، لمصلحة شرعية بطرق قانونية بمقتضاها يتصرف الشخص

بصفته مالكاً لها أو مستحقاً<sup>(78)</sup>، كما تعرف الحرية بأنها "حق الفرد أن يفعل كل ما لا يضر بالآخرين وأن الحدود المفروضة على هذه الحرية لا يجوز فرضها إلا بقانون"<sup>(79)</sup>.

حيث أن الأفراد في المجتمع قد يكون عرضة للاعتقال أو الإيقاف بحجة حفظ الأمن، كما أن مراسلاتهم ومحادثاتهم عرضة للانتهاك والتصنت، فالفرد ليس حراً في تنقله وإقامته وقضاء حاجاته، إذ كثيراً ما توضع قيود على حرية السفر من أجل حفظ الأمن والنظام العام في الدولة<sup>(80)</sup>، وقد تصل هذه القيود إلى منع إقامة الشعائر الدينية، وإقامة المهرجانات والتجمعات بكل صورها، حيث إن قوانين الطوارئ تقيد حقوق الأفراد وحياتهم وذلك لحفظ كيان الدولة وأمنها واستقرارها وحفاظاً على حقوق أكثر أهمية للأفراد، فقانون الطوارئ يقيد حق التنقل وحق التعليم وحق العمل لحفظ حق الحياة والأمن والسلامة الجسدية إذا ما انتشر وباء أو أمراض أو حروب تهدد حياتهم، كما أن لحالة الطوارئ آثاراً بارزة على الحقوق والحريات الشخصية والفكرية، ونظراً لأهمية هذا الموضوع فإن الباحث سوف يدرس أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفردية في مطلبين يتناول الأول أثر حالة الطوارئ على الحريات الشخصية، وفي المطلب الثاني نتناول أثر حالة الطوارئ على الحريات الفكرية.

(78) الحردان، عواد (2016). الحقوق والحريات العامة: إطار مرجعي، مجلة أهل البيت، العدد 13، ص152.

(79) متولي، عبد الحميد (1975). الحريات العامة، منشأة المعارف، مصر، ط1، ص9.

(80) عبد المحسن، عقيل قدوري (2016). الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشخصية في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص37.

## المطلب الأول

### أثر حالة الطوارئ على الحريات الشخصية

إن الحقوق والحريات الشخصية من أبرز الأمور وأهمها من بين الحريات التي ترتبط بشخص الإنسان، وذلك لأن حياة الإنسان وأمانه وعيشه براحة والحفاظ عليها من أي اعتداء على نفسه وعرضه وماله تعتبر الأولوية الأولى في اهتمام الدساتير، وهذا ما تطرق إليه الدستور الأردني والدستور المصري خلال نصوصه القانونية وعمل على تنظيمها بقوانين تكفلها وتحميها من أي مساس بها أو الانتقاص منها وبما يتفق مع النظام العام في الدولة، حيث وضح كل من الدستور الأردني<sup>(81)</sup> والدستور المصري<sup>(82)</sup> تلك الحقوق والحريات ووضع لها العديد من الضمانات لحماياتها.

وفي حال تعرضت الدولة إلى خطر يهدد أمنها وكيانها ونظامها، فالدولة أمام خيارين إما التمسك بالقوانين العادية وليحدث للدولة ما يحدث مرجحة قاعدة المشروعية وإما أن ترجح مصلحة بقاء الدولة واستمرارها وذلك بتعطيل القوانين العادية لفترة مؤقتة والعمل بنظرية الظروف الاستثنائية التي تلجأ إليها الدولة في الظروف غير العادية حيث يسمح لسلطة الطوارئ بصلاحيات واسعة لتسيير هذه المرحلة، وقد تتجاوز بها على حقوق الأفراد وحرياتهم بقدر الضرورة<sup>(83)</sup> ليكون بقاء الدولة وسلامة النظام فيها الأولوية الأسمى، فتجد الدولة نفسها مضطرة إلى المساس ببعض الحقوق والحريات الشخصية<sup>(84)</sup> ويقصد بالحريات الشخصية حق الإنسان في الأمن، وحرية في

(81) انظر الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(82) الدستور المصري لسنة 2014

(83) درويش، ابراهيم (1998). نظرية الظروف الاستثنائية، دار الاسراء لنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، ص5.

(84) البناء، لينا جمعة (2021). ضمانات حقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ في التشريع الأردني، بحث علمي، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية، المجلد 2، الإصدار 3، ص184.

التنقل واختيار مكان الإقامة، وتقرير السكن، وحق احترام شخص الإنسان وأن ينعم بحرية في مراسلاته وسريتها.

ولعل تلك الحريات ذات أهمية أكثر من غيرها لضرورتها للإنسان والتصاقها بشخصه وحيث أن حرمانه منها يعني حرمانه بغيرها من الحقوق، ولذلك أكدت عليها الدساتير في بلد الدراسة<sup>(85)</sup>، غير أنه قد يتم تقييد هذه الحقوق والحريات أو مصادرتها وحرمان الأفراد منها في ظل الصلاحيات الواسعة التي تمارسها سلطة الطوارئ بذريعة حفظ الأمن والنظام العام، ونظراً لأهمية هذا الموضوع سوف يبين الباحث الآثار التي تمس الحقوق الشخصية في حال تم إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني، وقانون الطوارئ المصري، لا سيما الحق في الأمن والحق في التنقل وحرمة المسكن وحرية المراسلات.

### الفرع الأول: الحق في الأمن

إن الحق في الأمن هو أن يطمئن الإنسان على نفسه وماله، ولتحقيق هذا الحق فإن على الإدارة واجب حفظ النظام في الدولة كلها وذلك بمنع الحركات الثورية والمظاهرات والتجمعات الخطرة في الطرق العامة وأن تلتزم ببدء الكوارث العامة سواء كانت من صنع الطبيعة أو من صنع الإنسان<sup>(86)</sup> حيث وضع العهد للحقوق المدنية والسياسة أن "لكل فرد الحق في الحرية والسلامة الشخصية، ولا يجوز القبض على أحد أو توقيفه بشكل تعسفي، كما لا يجوز حرمان أحد من حريته إلا وفق القانون والإجراءات المنصوص عليها"<sup>(87)</sup>.

(85) بني عطا، مالك محمد (2016). الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، دار أمجد لنشر والتوزيع، عمان، ص 288.  
(86) الطماوي، سليمان محمد (2007). مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة، ص 796.

(87) المادة 9 الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية.

ولقد حرص الدستور الأردني على حق الإنسان في العيش بحياة آمنة يأمن فيها على نفسه وعرضه وماله بما يحفظ عليه كرامته، حيث جاء في الدستور الأردني أن الحرية الشخصية مصونة من الاعتداء عليها، فقد تبنت المشرع الأردني حماية هذا الحق وذلك بتغليظ العقوبة للجرائم التي تمس الإنسان في روحة كالقتل أو بدمه كالجرح والضرب لتكون رادعاً عاماً للمجتمع، كما حددت المادة (8) من الدستور أن القانون هو من يحكم أصول القبض والحبس والتوقيف والتي حرصت على معاملة المتهم معاملة إنسانية تحفظ كرامته وتليق بإنسانيته وذلك بمنع تعذيبه والضغط عليه، حيث إن أي قول تحت التعذيب لا يعتد به، فقرر الدستور والقوانين المكمل له العديد من المبادئ التي جاءت لصالحه مثل مبدأ عدم رجعية القوانين إلا إذا كانت أصلح للمتهم ومبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) ومبدأ سرية التحقيق وعلائية المحاكمة، وكذلك حق المتهم في الصمت وحقه في الاستعانة بمحامٍ، وفي حال عدم قدرة المتهم على الاستعانة بمحامي يتم توكيل المحامي من المحكمة، وهذا يوضح الضمانات التي كفلها الدستور الأردني ليعيش الفرد بأمن دون خوف على حياته أو خوف من القبض أو الاعتقال التعسفي (88).

وقد جاء الباب الثالث من الدستور المصري موضحاً أن الحريات الشخصية للأفراد مصونة من الاعتداء عليها، إلا في حالة التلبس كما ومنع القبض أو التفتيش أو الحبس أو تقييد الحرية إلا إذا صدر أمر قضائي مسبب، حيث أقرت النصوص الدستورية للمتهم في الاستعانة بمحاميه وعدم التحقيق معه ومحاكمته إلا بحضوره، كما وحرصت على المعاملة الإنسانية ومنع التعذيب والتهديد والإكراه والإيذاء وأي قول تحت هذه الظروف لا يعتد به، كما غلظ المشرع الجنائي المصري

---

(88) المادة (8) من الدستور الأردني رقم (25) لسنة 1952 وتعديلاته والتي تنص " 1-لا يجوز ان يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقييد حريته الا وفق أحكام القانون. 2- كل من يقبض عليه أو يوقف أو يحبس أو يقيّد حريته تجب معاملة بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز تعذيبه بأي شكل من الاشكال أو إيذاه بدنياً أو معنوياً، كما لا يجوز حزه في غير الاماكن التي يجيزها القانون، وكل قول يصدر عن اي شخص تحت وطأة التعذيب أو إيذاء أو تهديد لا يعتد به".

العقوبات في الجرائم التي تمس حياة الإنسان وتهدد أمنه وسكينته، حيث المادة (59) من الدستور المصري أن الحياة الأمانة هي حق لكل فرد وواجب على الدولة توفير أمنهم وحمايتهم<sup>(89)</sup>.

وعند تعرض الدولة إلى ظروف طارئة تمنح سلطة الطوارئ صلاحيات بموجب القانون بتنظيم تلك الحالة والذي يعتبر تقييداً لهذا الحق وغيره من الحقوق وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، فقد أجازت المادة (4/أ) من قانون الدفاع الأردني رقم (13) لسنة 1992 لرئيس الوزراء إلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم، حيث أعطى قانون الدفاع صلاحيات في القبض والتفتيش واحتجاز كل من يشتبه به للإخلال بالنظام العام<sup>(90)</sup>، وأبرز تلك الصلاحيات هو الاعتقال الإداري وهو إجراء تقوم به السلطة المختصة بسبب وقوع ظرف طارئ يشكل تهديد على النظام العام لدولة وهو بذلك مساس بالحرية الشخصية، فالفرد يكون في أمن إذا لم تمارس عليه الأعمال التعسفية أو الاعتقال دون مبررات، وإن حدث يجب أن يكون وفق المحاكمة العادلة<sup>(91)</sup>.

وفي ذات السياق تم المساس بحق الفرد في الأمن في ظل إعلان حالة الطوارئ في جمهورية مصر العربية، حيث أجازت المادة (1/3) من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 لرئيس الجمهورية إلقاء القبض على كل من يشكل خطورة على الأمن والنظام العام وذلك دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية فسلطة رئيس الجمهورية في القبض وتقييد الحرية هي محصورة بالأشخاص الخطرين الذين يهددون النظام العام، كما قد يصل الأمر إلى تفتيش أي شخص أو

(89) المادة (59) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 والتي تنص على "الحياة الأمانة حق لكل إنسان وتلتزم الدولة بتوفير الامان والطمأنينة لمواطنيها ولكل مقيم على أرضها".

(90) المادة (4/أ) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 والتي نصت على "وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة، وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم".

(91) عبد المحسن، عقيل قدوري، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشخصية في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص38.

مكان إذا قضت الضرورة إلى ذلك<sup>(92)</sup>، كما أجاز القانون القبض على المخالفين للأوامر الصادرة بموجب هذا القانون<sup>(93)</sup>؛ وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية "لا تتصرف سلطة الحاكم في اعتقال المواطنين الا لمن اجاز قانون الطوارئ اعتقالهم وهم المشتبه بهم والخطرين على الأمن والنظام العام وهم من ينسب إليهم نشاط معين يثبت ان المعتقل قد ارتكبه بالفعل يمثل خطورة خاصة على الأمن والنظام العام وهو يشكل ركن السبب في قرار الاعتقال"<sup>(94)</sup>.

ويرى الباحث أن سلطة رئيس الجمهورية في الاعتقال هي مقيدة وليست مطلقة بأن تتم في وقت إعلان حالة الطوارئ، وأن يكون هناك دليل قطعي أن من يعتقل يكون ممن يشكل خطورة على النظام العام فلا بد من توافر سبب للاعتقال وإلا كان قرار الاعتقال غير مشروع.

### الفرع الثاني: حرية التنقل

إن المقصود بحرية التنقل هي حرية الأفراد في الانتقال والحركة من مكان إلى آخر داخل حدود وطنه، ومغادرته والعودة إليه دون أي قيود<sup>(95)</sup>، حيث أنه لا يجوز إجبار أي فرد البقاء في مكان أو الانتقال منه إلا وفق القانون، وقد كفلت الجهود الدولية هذا الحق حيث نصت المادة (12) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية "لكل فرد حرية التنقل واختيار مكان سكناه في أي مكان في نطاق الدولة التي يتواجد فيها بشكل شرعي ... كما يحق لكل فرد أن يغادر دولة بحرية بما في ذلك دولته هو"<sup>(96)</sup>، وهذا ما أكد عليه كل من الدستور الأردني والدستور المصري،

(92) المادة (1/3) من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 حيث نصت "... والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية".

(93) طالب، مصدق عادل وجاسم، الفارعة عبد الله (2018). أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية، دراسة مقارنة، بحث علمي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الرابع، ص423.

(94) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 1998\2849، تاريخ 2002\2\19، منشورات مركز عدالة.

(95) العضائية، امين سلامة (2001). الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، دار رند لنشر والتوزيع، ط 1، الكرك، ص31.

(96) المادة 12، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، عام 1966

حيث بينت المادة (9) من الدستور الأردني هذا الحق حيث أعطت لكل أردني كامل الحرية في التنقل دون إجباره على الإقامة في مكان ما، كما أنها منعت إبعاد أي أردني من ديار المملكة فله ان يقيم وان ينتقل داخل المملكة وخارجها<sup>(97)</sup>، كما كفل الدستور المصري هذا الحق في المادة (62) من الدستور المصري لسنة 2014 والتي تم الاعتراف بهذا الحق من (الإقامة والتنقل والهجرة للمواطن) كما إن إبعاد كل من يحمل الجنسية المصرية من إقليم الدولة، واشترطت أن يكون فرض الإقامة الجبرية أو حضر الإقامة بجهة معينة بأمر قضائي وأن يكون لمدة محددة<sup>(98)</sup>.

ولكن هذه الحرية ليس مطلقة من كل قيد بل يتم تقييدها لاعتبارات عديدة كأمن الأشخاص أو قوانين المرور فقد يقتضي أمن الدولة فرض رقابة على هذا الحق، فعلى سبيل المثال تم استخدام جوازات السفر والتي هي عبارة عن وثيقة تبين هوية الشخص وتمنحه الإذن بالسفر من مكان إلى آخر<sup>(99)</sup> ويعتبر ذلك تنظيمياً لهذا الحق وليس انتقاصاً منه، كما أن إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني وقانون الطوارئ يقيد هذا الحق ويؤثر عليه ويحد منه، بحيث تصدر السلطة منع التنقل بكافة صورة وفرض الإقامة في مكان محدد سواء في داخل الدولة أو منعه من الخروج منها أو الدخول إليها وقد يصل إلى منع التجوال لقضاء الحاجات اليومية، وتأكيداً لذلك نصت المادة 4/أ) من قانون الدفاع ان رئيس الوزراء اعطي الصلاحية الكاملة في وضع قيود على حرية الانتقال والإقامة<sup>(100)</sup>، كما جاء في أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020 الذي منع التجول في جميع مناطق

---

(97) المادة (9) من الدستور الأردني حيث نصت "1-لا يجوز ابعاد أردني من أرض المملكة 2-لا يجوز ان يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل ولا ان يلزم بالإقامة في مكان معين الا في الاحوال المبينة بالقانون.

(98) المادة (62) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 والتي نصت على حرية التنقل، والإقامة، والهجرة مكفولة، ولا يجوز ابعاد اي مواطن عن اقليم الدولة ولا منعه من العودة إليها، ولا يكون منعه من مغادرة اقليم الدولة أو فرض الإقامة الجبرية عليه أو حظر الإقامة في جهة معينة إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة، وفي الاحوال المبينة بالقانون".

(99) العضائية، امين سلامة، الوجيز في حقوق الإنسان وحياته، المرجع السابق، ص 32.

(100) لمادة (4/أ) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، المشار إليها سابقاً.

المملكة للحد من انتشار فيروس (كوفيد 19) وغلظ العقوبة إذا تم تكرار المخالفة حيث نصت "يعاقب كل من يخالف أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020 بحظر تنقل الأشخاص وتجوّاهم في جميع مناطق المملكة، والبلاغات الصادرة بمقتضاه 1-بغرامه لا تقل عن (100) دينار ولا تزيد عن (500) دينار إذا كانت المخالفة لأول مرة ... 2-الحبس مدة لا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تقل عن (100) دينار أو بالعقوبتين معاً في حال تكرار المخالفة " (101)، وكذلك الأمر أجاز لرئيس الجمهورية في مصر وضع قيود على حرية الأشخاص في الانتقال والإقامة والمرور في اوقات معينة، كما أجاز له إخلاء بعض المناطق أو عزلها وكذلك تنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديد مسارها بين المناطق المختلفة (102).

ومما سبق يرى الباحث ان حرية التنقل لم تكن مجردة من كل قيد في الظروف العادية شأنها شأن باقي الحريات، حيث أنها تخضع للرقابة لاعتبارات أمنية أو صحية أو اقتصادية، غير أنه في ظل حالة الطوارئ تم المساس بها بشكل واضح، ونظراً لارتباط هذا الحق بغيره من الحقوق كحق العمل وحق التعليم وحق الرعاية الصحية وحرية إقامة الشعائر الدينية، ونجد أنه من أكثر الحقوق تأثيراً على الأفراد، ولكن لم يكن حرمان الفرد من هذا الحق من باب الاستقواء على الأفراد بل لاعتبارات صحية وأمنية ولحفظ سلامة المجتمع وكيان الدولة والنظام العام فيها.

### الفرع الثالث: حرية المراسلات وسريتها

تعتبر الحياة الخاصة من أبرز الحقوق التي كفلتها الإعلانات العالمية والمواثيق الدولية إذ إنها حق لكل فرد لا يجوز انتهاكه أو التدخل فيه لما تنطوي عليه من اعتبارات ماسة بالشرف والسمعة،

(101) انظر: أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020 الصادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

(102) المادة (3/ الفقرة 1 و6) من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958.

وهذا ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (12) <sup>(1)</sup>، حيث أنه لا يجوز التدخل التدخل في خصوصيات الغير أو الاطلاع على مراسلاته أو استخدامها كالمراسلات البريدية والهاتفية وكل وسائل الاتصال المكتوبة والمرئية والمسموعة، وتعني هذه الحرية إتاحة الفرصة لكل إنسان أن يتراسل مع غيره بإرسال الرسائل والطرود البريدية وأن يخاطب الآخرين بأي وسيلة يسمح بها القانون، وأي تعطيل لهذه الحرية يعد انتهاك لحرية الإنسان، وفي ظل التقدم التكنولوجي والعلمي وزيادة الوسائل الفنية التي يمكن استخدامها في تهديد احترام سرية المراسلات والتي أصبح يحتم عليها زيادة الوسائل القانونية لحماية هذا الحق <sup>(2)</sup>.

وقد جاءت المادة (18) من الدستور الأردني كافلة لحق المراسلات الشخصية والذي اعتبر جميع المراسلات بين الأفراد غير خاضعة للمراقبة أو الاطلاع أو المصادرة إلا بأمر قضائي وبما ينظمه القانون <sup>(3)</sup>، كما كفل هذا الحق المادة رقم (2/356) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 والتي أقرت العقوبة للموظف الذي ينتهك سرية الرسائل المسروقة أو ينقل مضمونها أو محتواها إلى غير أصحابها، أو أي موظف يفشي أسرار مكالمات هاتفية أو يسريء استعمال وظيفته على نحو غير مشروع <sup>(4)</sup>، كما كفلته المادة (6) من نظام البريد والطرود البريدية البريدية رقم (2) لسنة 1955 والتي قررت عقوبة للموظف الذي يعمل على فتح الرسائل أو يسهل

---

(1) المادة (12) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث نصت على "لا يجوز أن يكون أحد عرضة لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو لهجمات تنتاول شرفه وسمعته ولكل شخص حق حماية القانون له من مثل هذا التدخل أو تلك الهجمات".

(2) العواد، بلال سليم (2010). الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، ص15.

(3) المادة (18) من الدستور الأردني لسنة 1952 حيث نصت "تعتبر جميع المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال سرية لا تخضع للمراقبة أو الاطلاع أو التوقيف أو المصادرة إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون".

(4) انظر المادة (356) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

ذلك للغير بحبسه مدة لا تتجاوز 6 أشهر وذلك وفق المادة (349) من قانون العقوبات الأردني.<sup>(1)</sup>

وفي ذات الاتجاه تكفل الدستور المصري بالحماية لحق خصوصية الفرد في مراسلاته البريدية والبرقية والهاتفية بجميع صورها، فلا يجوز تعطيلها أو حرمان الفرد منها أو انتهاك سريتها والإطلاع عليها أو نشر مضمونها أو مراقبتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وهذا ما وضحته المادة (57) من الدستور المصري<sup>(2)</sup> ويلاحظ أن هذا الحق لم يكن على اطلاقه في الظروف العادية بل يخضع لقيود لا يمكن تجاوزها وهي قيد الامر القضائي وأن يكون مسبب وأن يحدد بمدة محددة، كما كفل هذا الحق مواد قانون العقوبات المصري رقم 95 لسنة 2003 التي عاقبت كل من موظف الحكومة أو البوستة أو أحد مأموريها وذلك ما جاء في نص المادة (154) والتي شملت جميع الموظفين العموميين<sup>(3)</sup>، كما عاقب قانون العقوبات المصري في المادة 309 كل من ينتهك ويراقب خصوصية المكالمات الهاتفية على أن يكون ذلك عن طرق جهاز من الأجهزة الإلكترونية الحديثة، وعليه فلا عقاب لمجرد التصنت بالإذن بموجب هذه المادة<sup>(4)</sup>.

إلا إن هذا الحق كغيره من الحقوق يتقيد عند إعلان العمل بقانون الدفاع لما ينطوي عليه من خطورة تمس سلامة المجتمع، في حال تم استغلالها لبث الشائعات وإثارة النزاعات من قبل ضعاف النفوس في وقت تكون فيه الدولة بأمس الحاجة إلى استقرار الأوضاع وتهدئة النفوس ومحاربة

(1) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص301.

(2) المادة 57، دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 حيث نصت على "الحياة الخاصة حرمة، وهي مصونة لا تمس، والمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها أو الإطلاع عليها أو راقبتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي الأحوال التي بينها القانون".

(3) حيث نصت المادة (154) من الدستور المصري على "إذا فتح أحد موظفي الحكومة أو البوستة أو أحد مأموريها مكتوباً من المكاتب المسلمة للبوستة أو سهل ذلك لغيره، يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد عن عشرين جنيهاً مصرياً وبالعزل في الحاليتين".

(4) الناصر، محمد قاسم (2015)، تجريم الاعتداء على حق سرية المراسلات، تم الرجوع إليه في 2022\2\10، Am11:50 متوفر على الموقع الإلكتروني

الشائعة، حيث أعطى قانون الدفاع الصلاحية لرئيس الوزراء في تقييد هذا الحق بشكل كامل تحقيقاً للمصلحة العامة فله الصلاحية في منعها ومراقبتها ومصادرتها أو إغلاق أماكن تجهيزها فقد نصت الفقرة (4/ي) من قانون الدفاع "مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها"<sup>(1)</sup> وما نصت عليه المادة (5/15) من الدستور الأردني الذي قيد من هذا الحق في حالة الطوارئ أو إعلان الأحكام العرفية وذلك بفرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام والاتصال ولكنه قيد هذا الصلاحية في الرقابة لتكون بالأمور التي تمس السلامة العامة والدفاع الوطني<sup>(2)</sup>.

كما وتأثر هذا الحق في حالة إعلان العمل بقانون الطوارئ والذي أعطى الحق لرئيس الجمهورية تحقيقاً للمصلحة العامة (المحافظة على الأمن والنظام العام) أن تتم المراقبة على كل أشكال وصور المراسلات ووسائل الإعلان والتعبير بشرط ألا تمس الأمن القومي والسلامة العامة<sup>(3)</sup>.

ويرى الباحث أن قانون الدفاع الأردني قيد هذا الحق بشكل كلي دون أن يحدد معياراً للرقابة التي تمارس على المراسلات، وفي المقابل يرى الباحث أن قانون الطوارئ المصري اشترط أن تكون الرقابة في الأمور التي تتصل بالسلامة والأمن الوطني، ولكنة غفل كلا النصين عن شمول الوسائل الصوتية والمرئية سواء كانت سلكية أو لاسلكية التي تملك سلطة الطوارئ الرقابة عليها، كما أتمنى على المشرع الأردني إعادة صياغة الفقرة (ي) من المادة (4) من قانون الدفاع الأردني

(1) المادة (4/ي) من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

(2) المادة (5/15) من الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل 2011.

(3) المادة (2/3) من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 حيث نصت "الامر بمراقبة الرسائل أيأ كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن طبعها على ان تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام مقصورة على امور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي".

رقم 13 لسنة 1992 لتكون أكثر تحديداً لهذه القيود بحيث تقتصر على ما يمس الأمن والنظام العام في الدولة.

#### الفرع الرابع: حرمة المسكن

يعرف مكان السكن بأنه المكان الذي يختاره الإنسان بملء إرادته ليشغله بمفرده أو مع عائلته بصورة دائمة أو مؤقتة، وتشمل حماية القانون مكان السكن مع ملحقاته بغض النظر عن صفة شاغله مالكاً أم مستأجر، وحمايته تكون في أن لا يقم عليه مسكنه أو يتعرض للتفتيش إلا بما يقره القانون<sup>(1)</sup>، وتتصرف حرية الشخص في مسكنه التي تعطيه الحق في اختياره وفي تغييره على الوجه الذي يريده<sup>(2)</sup>، وقد كفل المشرع الأردني هذا الحق من خلال نص المادة (10) من الدستور الأردني حيث لا يجوز أن يدخله أحد رغماً عن صاحبه<sup>(3)</sup>، ولعل السبب في حرمة المسكن هو أهمية ساكنه (المواطن الأردني) فهذه الحماية تتبع من حماية صاحب المسكن وحماية حريته الشخصية، لذلك فلا يجوز دخول مسكن الا بموافقة من يشغله أو بأمر من السلطات الرسمية لظروف خاصة<sup>(4)</sup>.

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد (2006)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، ص380.

(2) السرور، احمد فتحي (2000)، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الثانية، القاهرة، ص 336، انظر نص المادة (12) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 حيث نصت "لا يعرض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو لحملات على شرفه وسمعته ولكل شخص الحق في حماية القانون من مثل هذا التدخل أو تلك الحملات".

(3) انظر نص المادة (10) من الدستور الأردني حيث نصت على "للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها إلا بالأحوال المبينة بالقانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه"؛ انظر أيضاً: صابريني، غازي حسن (1997) الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مكتبة الثقافة لنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، ص139.

(4) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص296.

وقد تشدد المشرع الجزائري الأردني في حماية هذا الحق في تغليظ العقوبة لكل من ينتهك هذا الحق كما جاء في المادة (181) من قانون العقوبات الأردني<sup>(1)</sup>، وتشدد العقوبة إذا كان هذا الموظف يتحرى المكان بالأعمال التعسفية، فالمشرع حرص على حرمة المساكن واحترامها كما بين قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته في المادة (93) الحالة التي يسمح لرجل الشرطة دخول المسكن دون مذكرة، وذلك إذا اعتقد أن هناك جريمة أو نداء استغاثة في داخل هذا المسكن، كما يسمح له في حال فرار شخص من القبض ودخل هذا المسكن مختبئاً فيه حيث نصت "يجوز لأي مأمور شرطة أو درك ان يدخل إلى منزل أو مكان دون مذكرة وان يقوم بالتحري في 1- إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بأن جناية ترتكب في ذلك المكان أو انها ارتكبت فيه منذ أمد قريب 2- إذا استجد ذلك الساكن في ذلك المكان بالشرطة أو الدرك 3- إذا استجد احد الموجودين في ذلك المكان بالشرطة أو الدرك وكان ثمة ما يدعو للاعتقاد بأن جرماً يرتكب فيه 4 - إذا كان يتعقب شخصاً فر من المكان الموقوف فيه بوجه مشروع ودخل ذلك المكان "وفي غير هذه الحالات لا يسمح بالدخول بوجود مذكرة أو بدونها إلا بمرافقة مختار المنطقة أو بوجود شخصين<sup>(2)</sup>.

وقد كفل الدستور المصري لسنة 1958 حرمة المساكن ومنع دخولها ومراقبتها حيث جاء النص الدستوري أكثر وضوحاً ودقة في هذا الشأن، ولكن استثنى حالتين وهي حالة الخطر والاستغاثة وفيما عدا هذين حالتين لا يجوز دخول المنازل أو تفتيشها أو مراقبتها إلا بأمر قضائي مبين السبب والغاية، وعلى أن تتخذ الاحتياطات عند الدخول في التنبيه وإظهار الأمر الصادر

(1) المادة (181) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1961 حيث نصت "كل موظف يدخل بصفته كونه موظف مسكن أحد الناس أو ملحقات مسكنه في غير الاحوال التي يجيزها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاثة سنين وبغرامه من عشرين دينار إلى مائة دينار".

(2) المادة (93) والمادة (94) من قانون اصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته رقم 9 لسنة 1961.

بذلك<sup>(1)</sup>، كما وتنص المادة (91) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 " تفتيش المنازل عمل من أعمال التحقيق ولا يجوز الالتجاء إليه لا بمقتضى امر من قاضي التحقيق بناء على اتهام من شخص يقيم في المنزل المراد تفتيشه بارتكاب جناية أو جنحة أو بإشراكه في ارتكابها أو إذا وجد قرائن تدل على انه حائز لأشياء تتعلق بالجريمة ... ويجب ان يكون امر التفتيش مسبب."<sup>(2)</sup>

ويتضح للباحث من خلال هذه النصوص الدستورية والقانونية حرص المشرع على عدم التعدي على خصوصية المسكن لأي فرد سواء مواطن أو أجنبي إلا بالحالات المحددة بمقتضى القانون، ومهما كان شكل هذا المسكن فالحماية القانونية تتوفر له سواء كان بيت مستقل أو شقة أو خيمة أو غرفة فندقية وسواء كان مالكا لهذا السكن أم بالأجرة، ولكن هذا الحق ليس مجرد من كل قيد حيث يتأثر عند إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 حيث أجازت المادة 4/ج التي أعطت الصلاحية لرئيس الوزراء تفتيش الأماكن والأشخاص والسيارات دون أي قيود لهذه الصلاحية وله استعمال القوه إذا رفض هذا الأمر أو تمت مقاومته حيث جاء فيها " تفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوه المناسبة في حال الممانعة"<sup>(3)</sup> وأشار قانون الطوارئ المصري إلى جواز تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام أي قانون نافذ وأجاز ان يكون ذلك بأمر كتابي أو شفوي حيث نصت المادة 1/3 من

(1) انظر نص المادة (58) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1958 نصت المادة (58) "للمنازل حرمة، وفيما عدا حالات الخطر أو الاستغاثة لا يجوز دخولها ولا تفتيشها، ولا مراقبتها ولا التصنت عليها الا بأمر قضائي مسبب يحدد المكان والتوقيت والغرض منه وذلك كله في الاحوال المبينة بالقانون وبالكيفية التي ينص عليها ويجب تنبيه من في المنازل عند دخولها أو تفتيشها، واطلاعهم على الامر الصادر في هذا الشأن". انظر أيضاً نص المادة (59) من الدستور المصري " الحياة الأمانة حق لكل انسان وتلتزم الدولة بتوفير الأمن والطمأنينة لمواطنيها، ولكل مقيم على اراضيها".

(2) المادة 91، قانون الاجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 وتعديلاته

(3) المادة (1/3) من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958.

قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958. "وضع قيود على حرية الأشخاص ... والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقييد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية " (1).

يرى الباحث من خلال نصوص قوانين الطوارئ في بلد الدراسة أنه قد تم المساس بالحقوق الوارد ذكرها بشكل مجحف وذلك بذريعة حفظ الأمن والنظام العام كفرض الاعتقال الإداري، وتقييد حرية التنقل بأوامر حظر التجول وما تعكسه من اضرار اقتصادية واجتماعية، فهناك ضرورة لوجود توازن بين الإجراءات التي تقوم بها سلطة الطوارئ في التصدي للظروف الطارئة وبين حماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور على أن تمس الحقوق والحريات في أضيق نطاق وبقدر الضرورة التي يتطلبها ظرف الطوارئ.

### المطلب الثاني

#### أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفكرية

تعتبر الحريات الفكرية الحجر الأساس للأفراد والتي من خلالها يعبر الفرد عن رأيه واعتقاده والصحافة والتعليم، وقد كان الاهتمام الدولي بارزاً في حماية ورعاية هذا نوع من الحريات لما له من انعكاسات في تطور أي مجتمع وتقدمه حيث اعترف المجتمع الدولي للإنسان من خلال المواثيق والمعاهدات الدولية في حرية الرأي والتعبير والاعتقاد، فله اعتناق الدين الذي يتوافق مع قناعاته وإقامة الشعائر التي يتطلبها دينه دون مضايقة، كما له حرية التعبير عن آرائه وأفكاره وتلقيها ونقلها إلى الغير وأن يتلقى ويختار التعليم الذي يلائمه، كما أن من حقه الاجتماع مع غيره والاشتراك في الجمعيات السلمية، أما على الصعيد الداخلي فقد كانت الأردن ومصر في مصاف

(1) المادة (4/ج) من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

الدول العربية والعالمية في التوقيع على المواثيق الدولية والتي تهتم بحقوق الإنسان، والتي التزمت برعاية تلك الحقوق من خلال نصوصها الدستورية والقانونية.

ومع ذلك؛ فإن تلك الحقوق ليست مطلقة حيث إن هناك قيوداً تحد منها في ظل تعرض الدولة للظروف الطارئة، فقد تبرز الحاجة إلى التعدي على هذه الحقوق والانتقاص منها، أو مصادرتها بالكامل وفق ما تقتضيه الحاجة لتأمين السلامة العامة في الدولة، نظير ما تتمتع به سلطة الطوارئ من صلاحيات واسعة لمواجهة الظروف الطارئة وضمان السير الاعتيادي للمرافق العامة في الدولة، ويجدر بنا ونحن بصدد تناول الحقوق الفكرية أن نبين أثر حالة طوارئ على هذه الحقوق والحريات في ظل الصلاحيات الواسعة لسلطة الطوارئ إذا ما تم إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 وقانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958، حيث سيتناول الباحث في هذا المطلب حق التعليم والاجتماع والاعتقاد والصحافة والإعلام.

### الفرع الأول: حرية التعليم

تعتبر حرية التعبير إحدى مظاهر حرية الفكر<sup>(1)</sup>، وتعني حق الفرد في تلقي التعليم وفي نقلة للآخرين، وفي تحديد المستوى التعليمي واختيار المعلم، ويرتبط هذا الحق بحرية الرأي، حيث إن حقه في نقل علمه لغيره يفترض أساساً حقه في عرض أفكاره ونشرها على الآخرين<sup>(2)</sup> وقد كفل هذا الحق المادة (26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>(3)</sup>.

(1) العضائية، أمين سلامة، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، المرجع السابق، ص 67.

(2) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 401.

(3) المادة (26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث نصت "لكل شخص الحق بالتعليم، ويجب ان يكون التعليم مجاني في مراحلها الاولى والاساسية على الاقل، وأن يكون التعليم الأولي إلزامياً، وأن يعمم التعليم الفني والمهني، وأن يبسر القبول لتعليم العالي على قدم المساواة للجميع وعلى أساس الكفاءة".

وبالنظر إلى الدستور الأردني فقد كفل هذا الحق ضمن حدود إمكانيات الدولة للأردنيين حيث نصت المادة (3/6) "تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها"<sup>(1)</sup>، كما نص على إلزامية التعليم ومجانيته في المرحلة الأساسية في المادة (20)، وقد منح حق إنشاء المدارس الخاصة على أن تخضع لرقابة الحكومة في برامجها وتوجيهاتها، فالدستور الأردني جاء منسجماً مع الرعاية الدولية لهذا الحق، وتحقيق كل ما يلزم من توفير الجو التعليمي المناسب من إنشاء المدارس بكار تعليمي على مستوى عالٍ من الكفاءة، حيث أقرت قوانين التربية والتعليم المتعاقبة إلزامية التعليم ومجانيته في المرحلة الابتدائية والإعدادية وعلى أن توزع كتب المدرسة مجاناً على الطالب.

وفي ذات الإطار انسجم الدستور المصري مع التوجه الدولي في كفالة هذا الحق وتوسع في حمايته بالنصوص الدستورية، حيث إن الدولة تضع خططاً شاملة للقضاء على الأمية وتعترف بإلزامية التعليم ومجانيته حتى نهاية المرحلة الثانوية، وتشجع الدولة التعليم الفني والتقني بكل أنواعه بما يتناسب مع احتياجات السوق، وإشرافها على الالتزام بالسياسات التعليمية في جميع المدارس الحكومية والخاصة أما فيما يتعلق بالتعليم الجامعي، توفر الدولة التعليم الجامعي وفق معايير الجودة العالمية وتكفل مجانيته، وتضمن استقلال هذه الجامعات، كما أنها تضمن التعليم في الجامعات الخاصة وتراقب عليه في مناهجه وكوادره، كما تضمن الدولة حرية البحث العلمي فيها كما ألزم الدستور المصري تدريس اللغة العربية والتربية الدينية والتاريخ الوطني<sup>(2)</sup>؛ ويرى الباحث كفالة هذا الحق ورعايته في النصوص الدستورية المصرية في المرحلة الأساسية والجامعية غير أنه

(1) المادة (3/6) من الدستور الأردني لسنة 1952.

(2) انظر المادة (19) والمادة (20) والمادة (21) والمادة (22) والمادة (23) والمادة (24) والمادة (25) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

لم تذكر نصوص الدستور الأردني التعليم الجامعي، واكتفت بالنص على إلزامية التعليم الأساسي ومجانيته.

ولكن يتأثر هذا الحق عند إعلان حالة الطوارئ، حيث أن لرئيس الوزراء صلاحيات واسعة في اتخاذ أي تدابير يراها ضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة، كما جاء في نص المادة 3/ من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 حيث قد يصدر أوامر بتعليق الدراسة أو إغلاق المدارس والجامعات لإشعار آخر وإيقاف العملية التعليمية إذا اقتضى الأمر، كما شهدنا في ظل تفشي فيروس (كوفيد19) لما في ذلك من حصر هذا الوباء ومنعاً من انتشاره، حيث صدر أمر الدفاع رقم (7) لسنة 2020 الذي أغلق المدارس والجامعات<sup>(1)</sup>، وقد انتهج طرق التعليم غير التقليدية من خلال الوسائل الإلكترونية الحديثة سواء (منصة درسك) أو تخصيص قنوات تلفزيونية لإعطاء الحصص، وتقييم أداء الطلبة وذلك بمختلف وسائل التقييم التي تتم بوسائل الكترونية في المدارس الحكومية والخاصة، وكان لإعلان قانون الدفاع أثراً كبيراً على التعليم الجامعي وذلك بإغلاق الجامعات وإعطاء المحاضرات عبر الوسائل غير التقليدية (تعليم عن بعد) وعقد الاختبارات عبر الوسائل الإلكترونية.

أما في جمهورية مصر العربية جاء النص بشكل واضح وصريح على صلاحية رئيس الجمهورية في تعطيل الدراسة في المدارس والجامعات والمؤسسات التعليمية وبشكل كامل أو جزئي، وأن تعمل السلطة المختصة بالإجراءات ألزمه لعقد الامتحانات النهائية وقد حرصت على استمرار العملية التعليمية عن بعد وذلك بالوسائل الإلكترونية لما فيها من تخفيف تجمع الطلبة وتوفير المادة العلمية والاحتفاظ بها على مدار الوقت وتخفيف الكلفة المادية في العملية التعليمية.

(1) أمر الدفاع رقم (7) لسنة 2020 الصادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992.

الا ان التعليم عن بعد بالوسائل الالكترونية ليس في متناول الجميع بسبب اختلاف الظروف المادية والاقتصادية والتكنولوجية حيث حرم عدد كبير من الطلاب من هذا الحق ،حيث اشار تقرير لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة أن (1.5 مليار) من اطفال العالم تأثروا وحرموا من حقهم في التعليم لعدم توفر الوسائل الالكترونية <sup>(1)</sup> حيث تأثر هذا الحق في جمهورية مصر حيث نصت المادة 7\3 من قانون الطوارئ " تعطيل الدراسة بالمدارس والجامعات والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية، وأي تجمعات لطلبة بهدف تلقي العلم، جزئياً أو كلياً واتخاذ ما يلزم بشأن امتحانات العام الدراسي، وتعطيل العمل بدور الحضانة <sup>(2)</sup>.

يرى الباحث حرص المشرع الأردني والمصري على كفالة هذا الحق في أحلك الظروف وذلك بتوفير استمرار العملية التعليمية لطالب بأقل جهد وكلفه وبجودة عالية وتقييم حقيقي لتحصيل الطلبة، إلا أن هذه الوسائل لم تتوفر للجميع، فكان على الحكومة في بلد الدراسة توفير تسهيلات لإتاحة العملية التعليمية للجميع، مثل توفير خدمة الانترنت مجاناً لطلاب في المدارس والجامعات وبيع اجهزة الحاسوب بأسعار مدعومة تناسب الجميع.

### الفرع الثاني: حرية الاعتقاد وإقامة الشعائر الدينية

يعرف الاعتقاد الديني هو حرية الفرد في تغيير دينة أو عقيدته واعتناق أي أفكار دينية وممارستها سراً أو جهراً وأن لا يفرض عليه دين أو معتقد وأن يمارس شعائره الدينية على أن يكون ذلك في حدود النظام والآداب العامة <sup>(3)</sup>، وهي علاقة بين الإنسان وخالقه وتتكون من حريتين حرية

(1) الشاوي، سري عبد الكريم (2020). أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس (كوفيد 19) دراسة مقارنة، تحميل ،2022/2/11، Am9:15،  
([http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348\\_3.pdf](http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348_3.pdf))

(2) المادة 7\3 قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958.

(3) بني عطا، مالك محمد (2016). الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، دار أمجد للنشر والتوزيع، ط1، عمان، ص322.

اقامة الشعائر الدينية وحرية تجيز للإنسان ان يعتقد الدين الذي يريد وتختلف هاتين الحريتين في ان حرية اقامة الشعائر الدينية تتقيد بما يتفق مع النظام العام أما حرية الاعتقاد في مطلقة لا يمكن تقيدها <sup>(1)</sup> وقد كان هذا الحق محط اهتمام المجتمع الدولي والدساتير فعلى الصعيد الدولي كفلت المادة (18) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حق الاعتقاد وإقامة الشعائر الدينية <sup>(2)</sup>.

وقد تضمن الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته عام 2011 نصوص في صون حرية الاعتقاد وإقامة الشعائر الدينية والذي جاء متفقاً مع القانون الدولي في هذا النهج حيث نصت المادة (14) من الدستور "تحمي الدولة حرية القيام بالشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للأداب " <sup>(3)</sup> ولم يكن الدين في الدستور الأردني أساساً في التمييز بين الأردنيين، حيث إن الأردنيون امام القانون سواء لا تمييز بينهم وان اختلفت ديانتهم وعقائدهم <sup>(4)</sup> وقد ضمت النصوص الدستورية لمعتنقي الديانات المعترف بها في المملكة الأردنية بإقامة المساجد والمعابد والشعائر الدينية، كما نظم لها محاكم دينية خاصة وهي المحاكم الشرعية، ومجالس الطوائف الدينية الاخرى ،حيث كفلت النصوص الدستورية لكل متبعي الاديان المعترف بها اقامة احتفالاتهم الدينية وأعيادهم وشعائرهم على ان لا تخل بالنظام العام والأداب العامة ، رغم ان دين الدولة هو الاسلام وان رأس الدولة يجب ان يكون مسلم الا ان ذلك لا يتعارض في حماية الدولة لحرية المعتقد وإقامة الشعائر الدينية لطوائف اخرى غير المسلمة ،كما

(1) فهمي، مصطفى ابو زيد (1994). النظام الدستوري المصري، دار المطبوعات الجامعية، ط7، الاسكندرية، ص201.  
 (2) المادة (18) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 10 كانون الاول اديسمير 1948 منه " لكل شخص حق في حرية الفكر والوجدان والدين، ويشمل هذا الحق حريته في تغيير دينة أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة وأمام الملأ أو على حدا".

(3) المادة 14، الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2011

(4) انظر المادة (1/6) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2011.

كفلت نصوص قانون العقوبات الأردني حماية هذا الحق من التعدي عليه أو اهانة اتباعه أو تخريب أو تدنيس دور العبادة ذلك في المواد (273 - 278) (1).

كما كفل دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 حق الإنسان في الاعتقاد وإقامة شعائره الدينية بما تملية عليه ديانته حيث نصت المادة 64 منه "حرية الاعتقاد مطلقة، وحرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة لأصحاب الأديان السماوية، حق ينظمه القانون" (2) ولقد تم حماية هذا الحق بنصوص قانون العقوبات المصري وذلك منعاً من التعدي على هذا الحق أو التشويش على أي ملة تقيم شعائرها واحتفالاتها أو العمل على تخريب أو تكسير المباني أو دور العبادة أو تدنيسها أو امتهان أصحابها أو تعريضهم لسخرية بأي شكل من الأشكال (3) ولكن هذا الحق يجوز تقيده على ان تستهدف هذه القيود حفظ النظام العام والآداب العامة وحقوق الآخرين (4) وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في مصر حيث نصت "حرية العقيدة في أصلها - تعني ان لا يحمل الشخص على القبول بعقيدة لا يؤمن بها أو التصل من عقيدة دخل فيها أو الإعلان عنها أو مما لأة احداها تحملاً على غيرها سواء بإنكارها أو التهوين منها أو ازديانها بل تتسامح الأديان فيما بينها ويكون احترامها متبادلاً. أما عن حرية ممارسة الشعائر الدينية فإنها جزء لا يتجزأ عن الحق في حرية العقيدة ولا يجوز فصلها عن البعض وهما متكاملتان اولاهما تمثل مظاهر ثانيتهما باعتبارها انتقالاً بالعقيدة من مجرد الايمان واختلاجها في الوجدان إلى التعبير عن محتواها ... ومن ثم ساغ القول بان اولاهما لا قيود عليها وان ثانيتهما يجب تقيدها،

(1) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص326.

(2) المادة (64) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(3) المادة (160) من قانون العقوبات المصري رقم 95 لسنة 2003.

(4) ابراهيم، قاله فريد (2010). حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجنائية، المرجع السابق،

توكيداً لبعض المصالح العليا التي ترتبط بها، وبوجه خاص ما يتصل منها بصون النظام العام والقيم الادبية وحماية حقوق الآخرين وحرّياتهم" (1).

أما عن أثر حالة الطوارئ على حرية اقامة الشعائر الدينية فلم يرد في قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 تعطيل هذا الحق بشكل صريح ولكن القانون منح رئيس الوزراء اتخاذ أي تدبير ضروري لتأمين السلامة العامة وحيث ان هذا الحق يتأثر بغيره من الحقوق كحق الاجتماع والتنقل الذي تم تقيده بموجب الصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء (2) وذلك بما يتوافق مع الشرائع السماوية لتنظيم هذا الحق وبما يحفظ النفس البشرية وامتثالاً للقاعدة الشرعية "درء المفاسد أولى من جلب المنافع" حيث له الصلاحية بإغلاق دور العبادة من مساجد وكنائس ووقف التجمعات في الاعياد والاحتفالات ومراسم الدفن أو حصرها في اضيق نطاق (3) ولعل جائحة كورونا أقرب مثال على ذلك فقد صدر أمر الدفاع رقم 19 لسنة 2020 والذي حدد فترات محددة يسمح بها بالذهاب لإقامة صلاة الجمعة وذلك بأوقات يحددها وزير الاوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.

حيث نصت " ... لمواجهة تفاقم وباء كورونا والحد من انتشاره أ -يحظر تنقل الأشخاص وتجوّلهم في جميع مناطق المملكة ابتداء من الساعة الحادية عشرة ليلاً من يوم الخميس وحتى الساعة السادسة صباحاً من يوم السبت من كل أسبوع ب -يسمح للمواطنين بالتجوال سيراً على الاقدام لمدة ساعة لأداء صلاة الجمعة ويفوض وزير الاوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بتحديد وقت بدء ساعة التجوال وانتهائها ... " (4) وبسبب حظر التجول تم منع اقامة الصلاة في المساجد والاكتفاء بصلاة الجمعة التي تم إصدار أوامر بالتباعد الجسدي وارتداء الكمامة، كما تم

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 2010\153 (هيئة سباعية) تاريخ 2017، منشورات مركز عدالة.

(2) انظر المادة(4/أ) من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

(3) انظر امر الدفاع رقم 16 لسنة 2020، صادر بالاستناد لأحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

(4) انظر امر الدفاع رقم 19 لسنة 2020 صادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

ايقاف رحلات الحج والعمرة في ظل تفشي وباء كورونا. في المملكة وفي جمهورية مصر العربية لم ترد قيود على هذه الحرية ضمن الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في المادة الثالثة من قانون الطوارئ، ولكن ذلك لا يمنع من اتخاذ التدابير التي يراها مناسبة إذا استدعت الحاجة لدفاع عن الأمن والنظام العام، فالصلاحيات التي منحت في قانون الطوارئ لم تنكر حصراً ويستفاد من ذلك عبارة " على وجه الخصوص" <sup>(1)</sup> التي وردة في المادة الثالثة أي أن رئيس الجمهورية يملك اتخاذ أي إجراء تكون الغاية منه دفع الخطر والمحافظة على النظام العام، وقد قيدت هذه الحرية شأنها شأن غيرها من الحريات وذلك لارتباطها بغيرها من الحقوق مثل حق التنقل وحق الاجتماع وكما اشرنا سابقاً تنتمي حرية الاعتقاد إلى فئة من الحقوق الدستورية والتي أطلقت عليها المحكمة الدستورية العليا في مصر (الحقوق المطلقة) وهي طائفة من الحقوق لا يمكن تقيدها أو الحد منها حيث اكدت المحكمة الدستورية مكانة الحقوق والحريات المحمية بالدستور بحيث تعلق على أية قوانين أو سياسات حكومية حيث أوردت هذه الحقوق في الدساتير لتكون بقوة الدستور الذي يسمو على القوانين العادية <sup>(2)</sup> ولكن يتأثر حق اقامة الشعائر الدينية كبقية الحقوق في ظل حالة الطوارئ فقد صدر القانون رقم 152 لسنة 2021 الخاص بإجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية والذي نص في المادة الأولى "لرئيس مجلس الوزراء في حال تفشي الأوبئة أو الجوائح الصحية أن يصدر قرار أي من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة ... 8- تنظيم أو حظر استقبال الأشخاص بدور العبادة والأماكن الملحقة بها ..."<sup>(3)</sup> وقد تم الأخذ

(1) انظر المادة (3) من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958.

(2) بلحاج، مونير (2012). الحق في حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة وهران، الجزائر، ص140.

(3) المادة (8/1) من قانون رقم 152 لسنة 2021 بإجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، الجريدة الرسمية -العدد (47) مكرر -في 29 نوفمبر سنة 2021.

بالعديد من الإجراءات شأنها شأن باقي الدول المجاورة من إغلاق المساجد والكنائس ومنع السفر والرحلات الدينية جراء تفشي وباء (كوفيد 19)، حيث ورد في المادة رقم 6 من قرار رئيس اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية والتي حددت المواقع التي تقام فيها صلاة الجمعة بالنسبة للمسلمين والصلوات الرئيسية التي تحددها السلطات الدينية بالنسبة لغير المسلمين وذلك وفق ما تقرره وزارة الاوقاف والسلطات الدينية بالنسبة لغير المسلمين، حيث ألزمت المصلين في ارتداء الكمامات والتباعد الجسدي وإحضار المصلى الشخصي كما منعت زيارة الأضرحة وإقامة أي مناسبة اجتماعية من افراح أو عزاء بدور العبادة أو أي من توابعها كما واقتصرت في اقامة صلاة الجنازة في دور العبادة الكبرى<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: حرية الصحافة والإعلام

تعني هذه الحرية حق الإنسان في التماس المعلومات والبحث عنها وعن الافكار والآراء وتلقيها وبثها ونشرها بكل الطرق الصحفية المكتوبة والمطبوعة والمقروءة والمسموعة والمرئية، على أن يكون ذلك ضمن الإجراءات الضرورية في المجتمع الديمقراطي<sup>(2)</sup>، ولقد حظيت هذه الحرية باهتمام المجتمع الدولي فقد نصت المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على هذه الحرية<sup>(3)</sup>، أما في المشرع فقد كفل من خلال الدستور الأردني حرية الصحافة والإعلام حيث نصت المادة (15) منه " ... 3- تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام ضمن حدود القانون 4- لا يجوز تعطيل الصحف ووسائل الإعلام ولا إلغاء ترخيصها إلا بأمر

(1) المادة (6) من قرار رئيس اللجنة العليا لإدارة أزمة الأوبئة والجوائح الصحية رقم (1) لسنة 2021.

(2) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص343.

(3) المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 كانون الاول 1948 لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الانبياء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود".

قضائي ووفق أحكام القانون ...<sup>(1)</sup> وقد أنشأت في الأردن أول دار للمطبوعات والنشر عام 1927 ثم أنشأت عام 1946 وزارة الاعلام، ثم صدر أول قانون للمطبوعات عام 1953 وتمارس الصحافة واجبها في الوصول إلى الخبر ونشره في حدود القانون، والحفاظ على الحريات والحقوق، وعدم التعدي على خصوصية الآخرين، فالصحفي يتحرى الحقيقة، وان يتمتع عن نقل كل ما يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان والقيم العربية والإسلامية<sup>(2)</sup>.

كما كفل الدستور المصري هذا الحق في عدة مواد (70- 72) في دستور سنة 2014 فنصت المادة 70 "حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والالكتروني مكفولة للمصريين من اشخاص طبيعية أو اعتبارية، عامة أو خاصة حق ملكية وإصدار الصحف وإنشاء وسائل الاعلام المرئية والمسموعة، ووسائل الاعلام الرقمي ... وينظم القانون إجراءات انشاء وتملك محطات البث الاذاعي والمرئي والصحف الالكترونية"<sup>(3)</sup>.

كما ومنع الدستور المصري الرقابة على الصحف ووسائل الاعلام أو وقفها أو اغلاقها ولكن وضع استثناء على هذا الحق حيث اجاز فرض الرقابة عليها في اوقات الحرب أو التعبئة العامة، كما وحظر اقامة عقوبة سالبة للحرية على أي جريمة ارتكبت من خلال النشر أو الإعلان وعلى ان تنظم بقانون عقوبة أي جريمة يقصد منها التحريض على التمييز بين المواطنين أو العنف أو المساس بأعراض الأفراد<sup>(4)</sup> ولقد اشار الدستور في المادة 72 إلى استقلال المؤسسات الصحفية المملوكة لدولة وعدم التدخل بها ،لتكون محايدة ومستقلة حيث نصت " تلتزم الدولة بضمان استقلال المؤسسات الصحفية ووسائل الاعلام المملوكة لها، بما يكفل حيادها وتعبيرها عن كل

(1) المادة رقم (15) من الدستور الأردني لسنة 1952.

(2) بني عطا، مالك محمد الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص344.

(3) انظر المادة (70) من دستور جمهورية مصر العربية، لسنة 2014.

(4) انظر المادة (71) دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

الآراء والاتجاهات السياسية والفكرية والمصالح الاجتماعية، ويضمن المساواة وتكافؤ الفرص في مخاطبة الرأي العام" (1).

أما عن تأثير هذا الحق إذ ما أعلنت حالة الطوارئ في المملكة الأردنية في ظل إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني، فهناك مساس واضح في ظل الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس الوزراء في المادة (4) من قانون الدفاع، حيث أشارت أن لرئيس الوزراء الحق في مراقبة الصحف وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إصدارها وطباعتها حيث نصت (المادة 4/ي) من قانون الدفاع الأردني "مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن اعدادها " (2) وذلك لما لوسائل الاعلام من خطورة في التأثير في الرأي العام (3)، ويصعب على الحكومات تركها وشأنها لما لها من قدرة في تشكيل اتجاهات عامة لرأي (4)، ونشر الدعاية والإخبار والشائعات التي تنطوي على قلب الحقيقة رأس على عقب. ولقد صدر أمر الدفاع رقم 8 لسنة 2020 في الفقرة الثانية منه والتي منعت نقل أي خبر يتعلق بالوباء (كوفيد 19) من خلال نشرها عبر مواقع التواصل الاجتماعي الا من الجهات المصرح لها في ذلك حيث نصت " يحظر على كل شخص طبيعي أو معنوي ...2- نشر أو تداول أي اخبار حول الوباء من شأنها ترويع الناس، أو اثاره الهلع بينهم عبر وسائل الاعلام أو الاتصال أو وسائل التواصل الاجتماعي " (5) وقد ادت الإجراءات المتخذة من الحكومة في حظر التجول لجميع المواطنين باستثناء العاملين في القطاع

(1) انظر المادة (72) دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(2) المادة (4/ي) قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992

(3) النصور، فهد ابو العثم (2016). القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة لنشر والتوزيع، ط1، ص133.

(4) العضائية، امين سلامة، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، المرجع السابق، ص54.

(5) الفقرة 2\2 أمر الدفاع رقم 8 لسنة 2020 الصادر بمقتضى أحكام أمر الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

الطبي والتمريضي والعسكري والأمني دون أن يشمل العاملين في الصحافة مما انعكس سلباً في أداء مهامهم بالشكل المطلوب والاحترافية المعتادة وقد مورس الاعتقال في قطاع الصحافة وذلك باعتقال مالك تلفزيون رؤيا (فارس الصايغ) في 9 ابريل 2020 وذلك لظهور احياء فقيرة في تصوير تلفزيوني ولإنكارهم إجراءات الحكومة من اغلاقات وحظر تجول ،قبل ان يفرج عنه فيما بعد. (1)

وفي ذات الاتجاه منح قانون الطوارئ رئيس الجمهورية في مصر ان يتخذ التدابير المناسبة لحفظ الأمن والنظام العام ومنها أن يكون له الصلاحية في الرقابة على الصحف وأي وسيلة لتعبير والإعلان قبل نشرها كما له إغلاق أماكن إعدادها وطباعتها ولكن قيد هذه الصلاحية بحيث قصرها على الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي حيث نصت المادة 3 2\1 من قانون الطوارئ المصري " الأمر بمراقبة الرسائل أياً كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وإغلاق أماكن طبعتها على ان تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام مقصورة على الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو الأمن القومي " (2) وتعرض حق الصحافة في ظل حالة الطوارئ حيث تم حجب المواقع الحقوقية والإخبارية التي كانت تبين الإجراءات والتدابير التي تتخذها الحكومة في مواجهة وباء (كوفيد 19) وتم طرد عدد من الصحفيين والإعلاميين

(1) المرصد الأورو متوسطي لحقوق الإنسان (2020). حرية الصحافة قيود متزايدة باسم كورونا، تحميل 2022/2/12  
Am6:17 <https://participer.ma/wp-content/uploads/2020/06/coronamedia.pdf>.

(2) المادة 3 2\1 قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958

الأجانب بعد نشر مقالات تشكك بالإعداد الحقيقية التي تعلن عنها الجهات الرسمية كما اعتقلت عدد كبير من الصحفيين بلغ عددهم 70 صحفي (1).

### الفرع الرابع: حرية الاجتماع

وتتمثل حرية الاجتماع في ان الفرد له الحق في ان يجتمع مع من يريد من الآخرين سلمياً متى وأينما شاء، وذلك في حدود القانون لتعبير عن آرائه وأفكاره بالخطابات والندوات والمحاضرات والمؤتمرات والاحتجاجات (2) حيث يجتمع مجموعة من الأفراد في مكان وزمان محددين يتبادلوا أفكارهم بشتى وسائل التعبير، وتبدو أن حرية الاجتماع ترتبط بحرية إقامة الشعائر الدينية في بعض مظاهرها فكليهما تتطلب الحضور في مكان وزمان محددين ولكن تختلف هاتين الحريتين في الغاية لكل منهما، حيث ان حرية اقامة الشعائر الدينية تكون لهدف ديني اما حرية الاجتماع فتكون لأي هدف اخر (3)، أما عن الاهتمام الدولي في هذا الحق فقد نص عليه المادة (21) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (4).

وقد حذا الدستور الأردني التوجه الدولي في كفالة هذا الحق حيث نص في المادة (2/16) " للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون" (5)، حيث كفل حق الاجتماع وتأليف الجمعيات

(1) الشاوي، سرى عبدا لكريم (2020). أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس (كوفيد 19) دراسة مقارنة، تحميل 2022/2/11، Am9:15، [http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348\\_3.pdf](http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348_3.pdf)

(2) دله، سام سليمان (2005). مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، لا يوجد رقم طبعة، حلب ص384.

(3) العضائية، امين سلامة، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، المرجع السابق، ص72.

(4) انظر المادة (21) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي ينص على "الحق التجمع السلمي معترف به، ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق غير ما يفرض منها تمسباً مع القانون ومع ما تتطلبه في مجتمع ديمقراطي، مصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

(5) المادة (2/16) من الدستور الأردني لسنة 1952.

والنقابات والأحزاب السياسية ولكن قيد هذه الحرية بأن تكون ضمن حدود الدستور والقانون في تنظيمها وأهدافها ووسائلها ومواردها وقد نظم هذا الحق في الأردن حيث صدرت عدة قانونين أولها قانون الاجتماعات العامة لسنة 1933 والمعدل بقانون رقم 60 لسنة 1953 والذي تكون من عشرة مواد اوجبت على من ينوي الاجتماع اعلام الحكومة بمكان وزمان الاجتماع والهدف من ورائه دون التعرض لما يمس الأمن والنظام العام كما رتبت العقوبة لمن يخل بما جاء في هذه المواد.

ثم أعقبه قانون الاجتماعات العامة رقم (45) لسنة 2001 الذي ألغى قانون الاجتماعات العامة لسنة 1953 حيث أوجب لمن يريد الاجتماع ان يقدم طلب إلى الحاكم الإداري قبل ب 3 أيام من عقده ويتعين على الحاكم الإداري الرد خلال 24 ساعة قبل موعد الاجتماع إلى أن صدر قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 معدل لقانون رقم 45 لسنة 2001 والذي تكوّن من 13 مادة حيث اكد على حق الأردنيين في الاجتماع والمسيرات وعدل في المدة التي يتوجب إبلاغ الحاكم الإداري بها لتكون قبل 48 ساعة من عقد الاجتماع حيث يأخذ التدبير المناسبة لمنع كل ما يخل بالأمن والنظام العام<sup>(1)</sup> فهذا الحق لم يمنح على اطلاقه في الظروف العادية بل تقيد هذا الحق لأكثر من قيد فلا بد من تقديم الطلب لهذا الاجتماع قبل عقده وان يتضمن أسماء وتواقيع طالبي الاجتماع ثم الحصول على الموافقة الخطية والمسبقة من الحاكم الإداري لعقد الاجتماع.

كما كفل الدستور حق تكوين النقابات والانضمام إليها<sup>(2)</sup> وقد نصت الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سنة 1966 "تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالة بأن تكفل حق كل فرد بتشكيل النقابات والانضمام إليها إلى ما يختار منها في حدود ما تقرضه

(1) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية للحقوق الإنسان، ص371-373.

(2) الخطيبة، عمر محمد (2010). دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ص 6.

قواعد التنظيم المعني وذلك من أجل تعزيز وحماية المصالح الاقتصادية والاجتماعية ...<sup>(1)</sup>، كما تماشى مع هذا التوجه الدستور الأردني والذي كفل هذا الحق حيث نص على انه من حق المواطن الأردني ان ينضم إلى الجمعيات والنقابات ذات الغاية المشروعة المتفقة مع الدستور.

وقد نظمت المواد (73-77) من الدستور المصري لسنة 2014 كفالة حق الاجتماع والتظاهرات والاحتجاجات السلمية كما سمح بالاجتماع الخاص السلمي دون أن يكون هناك إخطار فيه وضمان خصوصيته من التدخل والتصنت والحضور، كما كفل حق تكوين الجمعيات والمؤسسات وحظر على السلطات التدخل في شؤونها إلا بحكم قضائي، أن ما يمنعه الدستور المصري هي الجمعيات ذات الطابع السري أو العسكري لما تتطوي عليه من اخطار قد تهدد الأمن الوطني أو النظام العام، كما كفل حق انشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي، وحظر حل هذا النقابات أو مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، الدستور المصري أقر بهذا الحق في حدود القانون حيث يحدد موارد هذه النقابات ويكفل استقلالها، ومسائلة أعضائها عن سلوكهم في نشاطهم المهني<sup>(2)</sup>.

وفي ظل إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني يتأثر حق الأفراد بالاجتماع وذلك بموجب الصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء في المادة ( 4 ) من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 حيث نصت "لرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية أ- وضع قيود على حرية الأفراد في الاجتماع والانتقال والإقامة<sup>(3)</sup> فلرئيس الوزراء ان يتخذ التدابير المناسبة لمنع أي شكل من اشكال التجمع والتجمهر ومن ذلك إغلاق للأماكن العامة من حدائق أو مقاهي أو ساحات أو مهرجانات

(1) المادة 8 الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

(2) انظر المواد (173-177) دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(3) انظر المادة (4/أ) قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

أو احتفالات وذلك تبعاً لأوامر حظر التجول، كما تمنع أي مظاهر للتجمع كالاحتجاج والتظاهر والمسيرات وهنا مساس واضح للحق الذي كفله الدستور، ولكن هذا التعدي قد يكون لغايات أكثر أولوية كالمحافظة على ارواح المتجمهرين في ظل انشار وباء، كما قد تكون للمحافظة على كيان الدولة والنظام العام اذ ما نشأ عن هذا التجمع تخريب للممتلكات العامة أو تعطيل لطرق والأماكن الحيوية الرئيسية، كما وقد اعتبر قانون العقوبات الأردني ان الجمعية تكون غير مشروعة إذا كانت تشجع على ارتكاب أفعال غير مشروعة كقلب دستور المملكة أو قلب الحكومة القائمة بموجب الدستور أو تخريب الممتلكات العامة، حيث تشدد في العقوبة لأي منتسب لهذا النوع من الجمعيات أو متبرع لها أو قام بنشر إعلاناتها (1).

وفي ذات السياق منح قانون الطوارئ المصري رئيس الجمهورية صلاحية منع أي صورة من صور التجمع والتجمهر كما جاء في نص المادة (3) من الدستور "الرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ ان يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص 1-وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع... 13-حظر الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات والاحتفالات وغيرها من أشكال التجمع، وتقييد الاجتماعات الخاصة " (2).

وفي ختام هذا المبحث يرى الباحث من خلال دراسة اثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفردية أن الدول محل الدراسة حرصت على وفائها في التزاماتها الدولية في رعاية وكفالة حقوق وحريات الأفراد غير أنه يتوجب عليها عدم التعسف في استعمال الصلاحيات على حساب الحقوق والحريات بحجة الحفاظ على النظام العام والسلامة العامة، فالمساس بالحقوق والحريات يكون بما يخدم المصلحة العامة وفي أضيق نطاق وبقدر الضرورة والحاجة، وأن تكون تصرفات سلطة

(1) انظر المادة (159-168) من قانون العقوبات الأردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960.

(2) المادة (13/3) من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 والمعدل لسنة 2020.

الطوارئ مبررة ومسؤولة وأخيراً لا بد من توفير بدائل تخفف من اثر انتقاص وتقييد هذه الحقوق كإتاحة الخدمات الحكومية عبر الوسائل الالكترونية كحق التعليم وتوفير الحاجات الضرورية بأي وسيلة من أدوية ومثونة إذ ما قيد حق التنقل، كما لا بد من إعداد خطة شاملة لتوفير بدائل لاستمرار هذه الحقوق<sup>(1)</sup>.

---

(1) انظر المواد (173-177) دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

## المبحث الثاني

### أثر حالة الطوارئ على الحريات الاقتصادية والاجتماعية

إن الآثار التي تطرأ على الأفراد إثر حالة الطوارئ لا تنحصر على طائفة محددة من الحقوق والحريات، إلا أنها تمتد لتشكّل العديد من الحريات الاقتصادية والاجتماعية رغم إنها حظيت بالاهتمام الدولي والدستوري، حيث أشارت العديد من النصوص القانونية على الصعيد الدولي والداخلي إلى ضمانات هذه الحقوق لا سيما حق العمل والضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والحق في الملكية، فكما حرص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على كفالة هذه الحقوق في الدول الأطراف دون تمييز يكون أساسه العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو الغير سياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب، فكفلت حق العمل وتكوين النقابات والإضراب والضمان الاجتماعي والمستوى المعيشي الملائم وتوفير الصحة الجسمية والعقلية كما تقررت هذه الحقوق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>(1)</sup>.

كما كفلت الدساتير في كل من الأردن ومصر على هذه الحقوق والحريات للأفراد ونظمتها بقوانين في الظروف العادية ووضعت العديد من الضمانات لحماية تلك الحريات، ولكن لم تترك الدساتير الأفراد على أهوائهم في ممارسة هذه الحقوق بل خضعت للقيود في الظروف العادية والاستثنائية، وما نحن بصدد دراسة في هذا المبحث هو القيود على هذه الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية والتي تتمثل في حالة الطوارئ، حيث ينشأ على قيام حالة الطوارئ فرض قيود على حقوق الأفراد وحرياتهم لم تكن مشروعة في الظروف العادية، ولكنها خضعت لقواعد المشروعية الاستثنائية التي تبج لسلطة الطوارئ التجاوز على هذه الحقوق وتقيدها والانتقاص منها

(1) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لسنة 1976، والمواد (23،24،26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

تحقيقاً للمصلحة العامة المتمثلة في حفظ النظام والسلامة العامة كضرورة لبقاء أي دولة واستقرارها.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع سوف يتناول الباحث هذه الحقوق والحريات التي وردت في دساتير بلد الدراسة، وتسليط الضوء على الآثار التي تترتب عند العمل بقانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 وقانون الطوارئ المصري رقم 1958 وتعديلاته لسنة 2020، حيث قسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ يتناول المطلب الأول أثر حالة الطوارئ على الحق في العمل والحق في الملكية، وفي المطلب الثاني أثر حالة الطوارئ على الحق في الضمان الاجتماعي والحق في الرعاية الصحية.

## المطلب الأول

### أثر حالة الطوارئ على الحقوق الاقتصادية

على المرء حتى يعيش حياة حرة كريمة يأمن فيها على نفسه وخصوصيته ويؤدي دوره في مجتمعه التخلص من مخاوف المرض والفقر والبطالة التي تهدده وتهدد المجتمع ككل، حيث إن أبسط حقوق الإنسان هي توفير فرصة عمل يحصل فيها على قوة يومه ويحقق أمنه الاقتصادي، وكفالة حقه في الحفاظ على أملاكه واستعمالها على الوجه الأمثل، وقد كفل الدستور في بلد الدراسة هذه الحقوق ونظمها في قوانين خاصة بأن يتمتع بها المواطنين على قدر المساواة، ويجدر بنا ونحن بصدد دراسة هذه الحقوق أن نبين أثر حالة الطوارئ على حق الأفراد في العمل والحق في الملكية كأبرز الحقوق الاقتصادية متأثراً بحالة الطوارئ.

## الفرع الأول: الحق في العمل

يعتبر العمل الوسيلة الأساسية والمباشرة التي تسمح للأفراد بضمان أمنهم الاقتصادي، واستقرارهم العائلي، وتجاوز خوفهم على نفقاتهم اليومية، وشعورهم بأنهم منتجين في المجتمع، وقد جاء في المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التأكيد على هذا الحق<sup>(1)</sup>، كما كفل الدستور الأردني هذا الحق ضمن قدرة الدولة والسبل المتاحة أمامها حيث نصت المادة 316 " تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود امكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافئ الفرص"<sup>(2)</sup> ونص الدستور على تنظيم العمل بقانون يحدد تناسب الأجر مع العمل، وتحديد ساعات العمل وأيام الراحة في الاسبوع والسنة، وتحديد شروط عمل النساء والأحداث، وتقرير الأجر للعمال في ظروف التسريح والمرض والعجز بسبب العمل<sup>(3)</sup>.

ويتضح للباحث من استقراء النصوص الدستورية في المواد (6، 23) ان الدولة ملزمة بتوفير فرص العمل والبيئة الصحية المناسبة، وعدم اجبار أي فرد على أي عمل رغم عنه، كما تطرقت هذه النصوص للتعويضات في حالات التسريح والعجز والمرض، والشروط الخاصة بعمل النساء والإحداث. فيرتبط بهذا الحق حقوق اخرى مثل حق العمل دون تمييز والحق في الاختيار لنوع لعمال دون اجبار والبيئة الصحية والأجور العادلة وتحديد ساعات العمل.

ولتوفير حق المواطن الأردني في العمل صدرت القوانين الناظمة لهذا الحق كان اخرها القانون رقم (60) لسنة 2002 والقانون المعدل له لسنة 2010 لمحاربة البطالة وتحديد الأجر والصحة

(1) خضر، خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص411. انظر المادة (23) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث تنص على " لكل شخص الحق في العمل، وله حرية اختياره بشروط عادلة مرضية كما له الحق في الحماية من البطالة".

(2) المادة (3/6) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2011.

(3) المادة (23) الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2011.

والرفاهية للعمال وتحديد أيام العطل السنوية والأسبوعية والأعمال الخاصة بالنساء والأطفال والتعويضات التي يستحقونها عن أي ضرر يصيبهم (4).

كما كفل الدستور المصري الحق في العمل على قدم المساواة بشرط الكفاءة للوظيفة دون واسطة أو محاباة وأوجب على الدولة توفيره لكل مواطن ومنع عليها أن تلزم أحداً بالعمل دون رضاه، وعلى ان يكون بمقابل مرضي وعادل، وتكفل حق العامل بالحماية من مخاطر العمل بتوفير شروط السلامة العامة والصحة المهنية، وكفلت لهم الاضراب السلمي المنظم بالقانون(5) والإجازة التي يستحقها حيث نصت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم لها " كفل الدستور في المادتين (12،13) منه حق العمل والحفاظ على حقوق العمال ومن ثم فلا يجوز لدولة ان تعطل جوهرها، ولا أن تتخذ من حمايتها للعامل موطناً لإهدار حقوق يمتلكها، وعلى الأخص تلك التي تتصل بالأوضاع التي ينبغي أن يمارس العمل فيها. ويندرج تحتها الحق في الإجازة السنوية التي لا يجوز لجهة العمل أن تحجبها عن عامل يستحقها، وإلا كان ذلك عدواناً على صحته النفسية والبدنية، وإخلاقاً بإحدى التزاماتها الجوهرية " (6).

وقد تعرض حق العمل والتوظيف إلى مساس واضح جراء تطبيق حالة الطوارئ والذي لا شك كان يعاني من ارتفاع في معدل البطالة قبل إعلان حالة الطوارئ لسنة 2020 في اغلب بلدان العالم حيث صرح مدير عام منظمة العمل الدولية (غاي رايدر) إلى أنه انضم (190 مليون) فرد إلى صفوف البطالة، وحسب تقرير منظمة العمل الدولية شهدت الوظائف تقليص لنحو (200 مليون) شخص من العاملين فيها، كما وتعرضت (25 وظيفة) لتهديد جراء ما تم من اغلاقات

(4) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص420.

(5) الإضراب وهو الامتناع عن العمل مؤقتاً مع التمسك بالوظيفة وهي تختلف عن الاستقالة التي هي رغبة من الموظف في ترك وظيفته بشكل كامل، الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص509.

(6) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 2018\27 (هيئة سباعية) تاريخ 2018\11\13، منشورات مركز عدالة.

كاملة وجزئية للقطاعات الاقتصادية بسبب الحظر الشامل والجزئي لا سيما قطاع الغذاء والفنادق والبيع والتصنيع<sup>(7)</sup>.

وإذا نظرنا إلى هذا الحق عند إعلان العمل بقوانين الطوارئ في بلد الدراسة نجد أن رئيس الوزراء بموجب قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 يملك تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدراته<sup>(8)</sup>، وحيث أن الدولة لا تلجأ إلى وقف العمل إلا رغماً عنها لما يحققه من آثار اقتصادية سلبية عليها، ولكنها تولي حماية الإنسان من الخطر الذي قد يتعرض له أهمية أكبر إذا ما أعلنت حالة الطوارئ من حروب أو كوارث أو انتشار أمراض، فلها الحق في منع الاستيراد والتصدير ونقل البضائع<sup>(9)</sup> وإقفال المحال التجارية وتحديد فتحها وإغلاقها على فترات، ومنع العمل بأي مهنة أو حرفة ولها وضع يدها على أي مكان واستعماله واستغلاله للمصلحة العامة وقد نصت المادة 13 من الدستور الأردني "لا يفرض التشغيل الإلزامي على أحد غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص 1- في حالة اضطرارية كالحرب أو عند وقوع خطر عام أو حريق وطوفان أو مجاعة أو زلزال أو مرض، ويأتي شديداً للإنسان أو الحيوان ... في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم للخطر"<sup>(10)</sup> ومن التدابير التي اتخذتها الحكومة على حق العمل في ظل حالة الطوارئ للتخفيف من الآثار التي رتبها على العمل والعمال صدر أمر الدفاع رقم 6 لسنة 2020 والذي منح جميع

(7) الشاوي، سري عبد الكريم (2020). أثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس (كوفيد 19) دراسة مقارنة، تحميل، 2022/2/11، Am9:15 ([http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348\\_3.pdf](http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348_3.pdf))

(8) المادة (4/ب) قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

(9) المادة (4/هـ) قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

(10) الدباس، ماجد ابراهيم (2018). ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني عند اعلان حالة الطوارئ، رسالة ماجستير، جامعة عمان الاهلية، ص50.

العاملين في مؤسسات القطاع الخاص أو أي جهة خاضعة لقانون العمل أجورهم المعتادة عن الفترة من 2020\3\18 ولغاية 2020\3\31 على ألا يستحق العاملين في القطاعات المستثناة بالتعطيل أجراً اضافياً عن عملهم إلا إذا تم تكليفهم بعمل إضافي وفقاً لأحكام المادة 59 من قانون العمل رقم 8 لسنة 1996، كما نظم أمر الدفاع ذاته آلية العمل عن بعد بشكل كلي أو جزئي وتمكين القطاعات الاقتصادية في ظل حالة الطوارئ من القيام بنشاطاتها باستمرار وذلك بتدابير يتخذها وزير العمل كما تحددت أجور العاملين في مؤسسات القطاع الخاص والتي استحدثت الأجور كاملة لمن يقوم بعمله (عن بعد) بشكل كلي في المنشآت المشمولة بقرار التعطيل أو الغير مصرح لهم بالعمل، أما العاملون (عن بعد) بشكل جزئي فيستحقون أجورهم عن ساعات العمل الفعلية وبما لا يقل عن الحد الأدنى المحدد لساعة العمل الواحدة، كما تسعى الحكومة ضمن امكانياتها لتأمين الحاجات الضرورية والأساسية لعمال المياومة الغير مشتركين في الضمان الاجتماعي شريطة اشتراكهم في الضمان الاجتماعي بآلية تحدد لاحقاً<sup>(11)</sup>.

أما عن جمهورية مصر العربية فقد تأثر هذا الحق لما لرئيس الجمهورية من صلاحيات واسعة بموجب هذا القانون، فله تكليف أي شخص للقيام بأي عمل من الأعمال يرى فيه تحقيق مصلحة عامة، وله تعطيل العمل جزئياً أو كلياً ولمدة محددة في القطاع العام والقطاع الخاص، كما منح صلاحيات وضع اليد على أي عقار أو منقول من محال تجارية أو مباني أو مكاتب يحقق في ذلك مصلحة، وله تحديد اوقات فتح المحلات التجارية أو إغلاقها كلياً<sup>(12)</sup> ومن قبيل إجراءات الحكومة المصرية التي اتخذتها في حالة الطوارئ في عام 2020 حيث قامت بعمل مؤتمر صحفي بتاريخ (2020\4\12)، ومن القرارات التي أعلنت فيه قرار خصم 1% من مرتبات جميع العاملين

(11) انظر امر الدفاع رقم 6 لسنة 2020 الصادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

(12) المادة 3 الفقرة (8،4،3) قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958.

في القطاع الحكومي والعام، ونصف % من أصحاب المعاشات لمدة سنة لمواجهة اثار جائحة كورونا، كما قررت على القطاع الخاص من أصحاب العمل تخفيض إعداد العاملين في منشأتهم اسوة بقرار الحكومة للقطاعين العام والحكومي دون المساس بأجورهم وذلك بالنسبة للأمهات الاتي يربعين أبنائهن في مراحل التعليم والأمراض المزمنة (13).

ومن القرارات التي أعلنت أيضاً في الأردن ما قرره مجلس الوزراء بوقف العمل عن الزيادة المقررة لموظفي الجهاز الحكومي والجهاز العسكري ووقف العلاوات والمكافآت لجميع الموظفين المشمولين ببلاغات العطلة الرسمية خلال فترة العمل بقانون الدفاع من 1 أيار وحتى نهاية 2020، وهذا يعود إلى ما تمر به المملكة من ظروف استثنائية وذلك بسبب وباء فيروس كورونا كما تم ايقاف جميع التعيينات في جميع الوزارات والدوائر الحكومية وأمانة عمان الكبرى حتى تاريخ 2020\12\31. (14)

### الفرع الثاني: الحق في الملكية

تعرف حق الملكية بأنها حق المالك في شيء أو مجموعة أشياء (موضوع الملكية) وهو مشتق أساساً من قبل علاقة قانونية معترف بها من قبل المجتمع، والتي تعبر عن علاقة اجتماعية محددة (15) ويعني هذا الحق قدرة الإنسان أن يكون مالكاً وأن تصان ملكيته من الاعتداء عليها وأن يكون له حق التصرف فيها وفيما تنتجه، فلا يجوز مصادرتها إلا للمنفعة العامة (16)، وقد كفل

(13) دار الخدمات العمالية والنقابة (2020). أوضاع العمال المصريين في ظل التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة

كورونا 'بطالة تزيد ووظائف مفقودة، تحميل 4:12،Am 2022\2\14، (<http://manshurat.org/node/71379>)

(14) وقف العمل بزيادة مقررة ومكافآت لعاملين في القطاع العام، موقع المملكة الإخباري نشر بتاريخ 2020/4/16 متوفر على الموقع <https://www.almamlakatv.com/news/37701>، تحميل 2022/4/5، Pm 12:33.

(15) خضر، خضر (2008). مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 24.

(16) العواد، بلال عبدالله (2010). الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص18.

القانون الدولي هذا الحق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 17 منه " 1- لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره 2- لا يجوز تجريد أحد من ملكة تسعفاً" (1) وقد التزم الدستور الأردني التوجه الدولي في رعاية هذا الحق ونص عليه في نصوصه بضمان المحافظة على حق الفرد في أملاكه، ومنع التعدي عليها أو الاستملاك، إلا تحقيقاً للمنفعة العامة على أن يتقاضى تعويضاً مناسباً لما تم الاستيلاء عليه، ولا تفرض قروضاً جبرية على الأفراد ولا تصدر أموالهم إلا بمقتضى القانون (2) ونظم ذلك في القانون المدني رقم (43) لسنة 1976 والذي عرف حق الملكية بأنه سلطة المالك في أن يتصرف في ملكة تصرفاً مطلقاً عيناً ومنفعةً واستغلالاً والذي له سلطة الانتفاع بالعين المملوكة وثمارها وإنتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة، فهو يملك كل ما يعد من عناصره الجوهرية فله حرية التصرف دون الاضرار بالغير أو مخالفة القوانين (3) كما نظمها قانون الاستملاك رقم 61 لسنة 2001 الذي نص في المادة (3) " لا يستملك أي عقار الا لمشروع يحقق نفعاً عاماً و لقاء تعويض عادل " (4) أما المشرع المشرع الجزائي فقد تشدد في عقوبة الجرائم التي تشكل اعتداء على حق الملكية كالسرقة والاختلاس والسطو، فاستعمال هذه الحق يكون على أي وجه بشرط عدم المساس بالنظام والآداب العامة وذلك في المواد (400-445) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، وفي دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 وتعديلاته كفل هذا الحق وذلك بالتزام الدولة بكفالة الملكية العامة ومنع المساس بها والاعتداء عليها وأن تقرر لها الحماية اللازمة ووفقاً للمادة 34 من

(1) المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(2) المادة (11، 12) الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2011.

(3) انظر المواد (1018-1021) القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976.

(4) قانون الاستملاك رقم 61 لسنة 2001.

الدستور "الملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً لقانون " (1) كما تكفل الدولة الملكية الخاصة ومنع انتزاعها إلا للمنفعة العامة وعلى أن يكون ذلك بمقابل عادل (تعويض) حيث نصت المادة 35 من الدستور "الملكية الخاصة مصونة، وحق الإرث فيها مكفول، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة بالقانون، وبحكم قضائي، ولا تنتزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون " (4) فكفل الدستور المصري هذا الحق بأن جعله مصوناً في القانون والأحكام القضائية كما حظر مصادرة الأموال العامة (2).

ويرى الباحث حرص الدستور في بلد الدراسة على أن نزع الملكية منوط بالمنفعة العامة، ولكن عبارة المنفعة العامة واسع حيث تخضع لسلطة الإدارة التقديرية والتي لا بد من تقيدها وتحديد ملامحها على نحو أكثر دقة.

كما كفل الدستور الملكية التعاونية ودعمها فالمشروع الدستوري كفل الملكية بأنواعها الثلاثة الملكية العامة والملكية الخاصة والملكية التعاونية (1) كما جاء في الماد 33 من الدستور، وتشدد المشرّع الجزائي في العقوبات على الجرائم التي تمس هذا الحق كالسرقة والاختلاس في المواد من (311 إلى 327) والمواد (369 إلى 373) من قانون العقوبات المصري 95 لسنة 2003.

أما عن أثر قوانين الطوارئ فقد أجاز قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 في المادة 44 لرئيس الوزراء ان يستولي على الأموال المنقولة والغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة (3) وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة في ظل حالة الطوارئ، فقد تلجئ الدولة بظروف استثنائية ان تستعمل الأملاك خاصة لبعض الأفراد كاستخدام اراضيهم للمعدات الحربية

(1) المادة 34 دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(2) جمال الدين، سامي (2005) النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 691.

(3) المادة 44، قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

وعقاراتهم كمراكز مراقبة أو ملاجئ أو أماكن حجر صحي أو مركباتهم إذا تطلب الأمر ودون أن يملك أصحابها بيعها أو إخفائها أو نقلها إلا بموافقة رئيس الوزراء، ولكن المشرع حدد مدة هذا الاستيلاء وهي أن لا تزيد عن ستون يوماً وهذا ما نصت عليه المادة 5 من قانون الدفاع "إذا أعلن رئيس الوزراء انه ينوي الاستيلاء على أي أموال أو وضع اليد عليها فلا يجوز لأي شخص أن يبيع تلك الأموال أو ينقلها أو يخفيها أو يتصرف بها دون موافقة رئيس الوزراء أو خلافاً للشروط والقيود المعينة في الأمر أو التصريح الممنوح بشأن ذلك، ويشترط فيما تقدم أن لا تزيد مدة نفاذ الإعلان عن ستين يوماً" (1).

يرى الباحث في 4 مساس واضح لحق الملكية وحرمان المالك من التصرف في أملاكه التي قد تكون مصدر رزقه وذلك بوضع يد الدولة عليها لمدة طويلة والتي قد ينجم عنها اتلافها أو تعطلها أو توقف انتاجها، ولكن المشرع تدارك ذلك بأن فرض تعويضاً عن هذه الأموال التي تم الاستيلاء عليها كما وحدد مدة الاستيلاء بأن لا تزيد عن 60 يوماً مما يشكل قيداً في عدم انتهاك حق الملكية وذلك بتحديد المدة وإقرار التعويض المناسب كما جاء في المادة 5 من قانون الدفاع الأردني، وفي ذات السياق كان لقانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 وتعديلاته لسنة 2020 الذي أعطى الصلاحية لرئيس الجمهورية في المادة 13 4 ان يستولي على أي عقار أو منقول وذلك مقابل تعويض مناسب وقد اسند كيفية التنظيم والمطالبة بالتعويض إلى قانون التعبئة العامة النافذ (2) حيث جاء في المادة 24 من قانون التعبئة العامة رقم 87 لسنة 1960 "لرئيس الجمهورية أو من يفوضه ان تصدر قرار بكل أو بعض التدابير الاتية الازمة للمجهود الحربي ... رابعاً الاستيلاء على العقارات أو شغلها. خامساً الاستيلاء على المحال العامة والمحال الصناعية

(1) المادة 5، قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

(2) المادة 3 4، قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 وتعديلاته لسنة 2020.

والتجارية." ويكون ذلك الاستيلاء بالطرق الودية أو بالإجبار، وقد نصت المادة (26) من ذات القانون ان يتم جرد الأشياء بحضور صاحب الشأن وأن يتقاضى الأجر ذاته وبتعويض المباني أو هلاك المواد وذلك بلجان تتشكل بأمر من رئيس الجمهورية (1) كما اعطي صلاحية لرئيس الجمهورية تحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها (2).

## المطلب الثاني

### أثر حالة الطوارئ على الحقوق الاجتماعية

يسلم جميع الدارسين في حقوق الإنسان أن الدساتير في بلد الدراسة حرصت على رعاية الإنسان اجتماعياً وذلك بما يكفل له حياة يسودها الأمن والاطمئنان من نوائب الدهر إذا ما تعرض لما يعكر صفو حياته من مرض أو عجز وتقدم في العمر، وانقطاع عن العمل فتقدم لهم المساعدة بما يكفل لهم الحياة الكريمة اذ ما ألمت بهم هذه الظروف، حيث يقع على عاتق هذه الدول توفير وسائل الرعاية الصحية الملائمة للمواطنين من مستشفيات ومراكز طبية ودور رعاية للمسنين والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، ولعل ذلك التزام دولي يقع على عاتق غالبية الدول في رعاية الحقوق الاجتماعية لا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

ويجدر بنا ونحن نهم بدراسة الحقوق الاجتماعية ان نبين أثر إعلان العمل بقوانين الطوارئ في بلد الدراسة وبالأخص قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 وقانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 وتعديلاته لسنة 2020 على الحق في الضمان الاجتماعي والحق في الرعاية الصحية كأبرز الحقوق الاجتماعية التي تأثرت بحالة الطوارئ.

(1) انظر نص المواد (24-26)، قانون التعبئة العامة رقم 87 لسنة 1960 المعدل بقانون رقم 12 لسنة 1999.

(2) قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 وتعديلاته لسنة 2020.

## الفرع الأول: الحق في الضمان الاجتماعي

لكل فرد الحق في الضمان الاجتماعي، وذلك لحمايته من المخاطر الاجتماعية التي قد تكون ناتجة عن طوارئ العمل أو الأمراض المهنية، فالهدف من تقديمات الضمان الاجتماعي هو إعانة المضمون مع أفراد عائلته الملزم بالإئفاق عليهم، وذلك بما يتوافق مع قانون الضمان الاجتماعي في كل دولة<sup>(1)</sup> وقد اتجهت الجهود الدولية إلى حماية هذا الحق، حيث نصت المادة (9) من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "تقرر الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بحق كل فرد في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التامين الاجتماعي"<sup>(2)</sup>.

أما في الأردن فقد ذكرها الحق بشكل ضمني ولم يذكر صرحه حيث اوجبت المادة 6 من الدستور الأردني لسنة 1952 كفالة الطمأنينة للأفراد وتكافؤ الفرص، وحددت المادة 23 من الدستور المبادئ التي ينبغي ان يهتدي بها المشرّع عند تنظيمه لحرية العمل "تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، في احوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل"<sup>(3)</sup>.

فالضمان الاجتماعي نظام يهدف إلى تجاوز الظروف التي يتعرض لها الإنسان بسبب العجز أو المرض أو التقدم بالعمر، وذلك بأن يتلقى راتباً شهرياً من خلال اشتراكات تقتطع من الدخل الشهري تضمن له الراحة والطمأنينة حيث يهيئ له ولأسرته مقومات الحياة الكريمة، فقد صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم (30) لسنة 1978 والذي استهدف العاملين الغير مشمولين في نظام التقاعد (كنظام التقاعد المدني أو العسكري) وذلك لمنحهم الأمن والطمأنينة على مستقبلهم تحت مظلة الضمان الاجتماعي ثم صدر قانون مؤقت للظمان الاجتماعي والذي أسست بموجبه

(1) الخطيب، سعدي محمد (2007). حقوق الإنسان وضمائنه الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت، ص22.

(2) المادة (9) الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(3) المادة (23\اج) الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2011.

مؤسسة الضمان الاجتماعي ثم صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم 19 لسنة 2001 بمزيد من التعديلات إلى أن تبعه قانون الضمان الاجتماعي رقم 7 لسنة 2010 والذي أدخل العديد من التأمينات مثل التأمين ضد الشيخوخة والتأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة والتأمين الصحي وتأمين إصابات العمل وتأمين التعطل وتأمين المنح العائلية<sup>(1)</sup> كما كفل هذا الحق قانون العمل رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته.

وفي ذات الإطار كفل الدستور المصري الحق في الضمان الاجتماعي للمواطن في حالات العجز والبطالة والشيخوخة بشكل صريح في المادة 17 منه، كما أن الدولة توفر المعاش لفئات العمال حيث نصت " تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي وكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي، بما يضمن له حياه كريمة إذا لم يقدر على اعالة نفسه وأسرته في حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة وتعمل الدولة على توفير معاش مناسب لصغار الفلاحين والعمال الزراعيين والصيادين والعمالة الغير منتظمة ..."<sup>(2)</sup> حيث قد صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم 116 لسنة 1950 ليقرر الأفراد المشمولين في الضمان الاجتماعي والذي قرر شمول الأجانب الذين يقيمون لمدة تزيد عن عشر سنوات قبل تقديم الطلب بشرط أن يكون قانون الدولة التي ينتمي إليها الأجنبي يجيز المعاملة بالمثل، كما قرر الفئات المستفيدة من هذا النظام وهم الأراامل وحالات العجز الكلي لعدم القدرة على القيام بالعمل وحالات

(1) بني عطا، مالك محمد، الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، ص428.

(2) انظر المادة (17) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

العجز القابل للشفاء وحالات الشيخوخة لمن بلغ سن 65 سنة، ثم شمل على بيان مقدار المعاشات لمستحقيها وشمل على بيان المساعدات الاجتماعية والفئات المستفيدة منه<sup>(1)</sup>.

وصدر قانون الضمان الاجتماعي رقم 137 لسنة 2010 والذي ألغى قانون الضمان الاجتماعي رقم 30 لسنة 1977 حيث قرر هذا القانون الحق للفرد في الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي والتي تحدد بالمسح الميداني والمعينة، كما قرر هذا الحق لرعايا الأجانب بشرط معاملة دولهم بالمثل وشمل على صرف نفقات استثنائية إلى الأفراد والأسر الفقيرة من مصروفات التعليم ومصروفات الجنازة والحالات الطارئة التي تواجه الأسر وحالات الكوارث والنكبات الفردية<sup>(2)</sup> وإذا نظرنا إلى الصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء عند إعلان العمل بقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992، وبما يفرضه من قيود على الحركة والتنقل وإقفال المحال التجارية وبما تعكسه من آثار سلبية على العمل والعمال والحياة الاقتصادية بشكل عام بات لزاماً أن تتحمل الدولة ما قد يترتب على العامل من ضائقة اقتصادية في ظل اقفال مراكز العمل وتعطيلهم عن عملهم دون إرادتهم، فقد صدر بمقتضى تطبيق أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 أمر الدفاع (رقم 9 لسنة 2020) الذي صدر ضماناً للاستقرار المعيشي والوظيفي للعمال وتكريساً لمفهوم التضامن والتشاركية بين القطاع العام والخاص، حيث نظم شروط استعادة المنشأة التي انقطع كل أو بعض عمالها عن العمل في ظل جائحة كورونا، والشروط المطلوبة في العامل حتى يستحق بدل التعطل عن العمل، كما نظم أمر الدفاع ذاته استعادة المنشآت الغير مشمولة بأحكام قانون الضمان الاجتماعي التي انقطع جميع أو بعض عمالها عن ممارسة عملهم والتي ترغب في

(1) انظر قانون الضمان الاجتماعي رقم 116 لسنة 1950 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 82 في 17 اغسطس سنة 1950.

(2) قانون الضمان الاجتماعي المصري 137 سنة 2010.

تأمين العاملين المتعطلين عن العمل لديها مقابل مبلغ يدفع عن كل عامل لديها ولمرة واحدة (1)، وقد صدر أمر الدفاع رقم 4 بإنشاء صندوق (همة وطن) الذي يجمع التبرع من داخل المملكة وخارجها والتي يذهب جزء من هذه التبرعات إلى الأسر الفقيرة والمحتاجة لدى وزارة التنمية الاجتماعية (2).

وتؤثر حالة الطوارئ على كل فئات الشعب من عمال وأرباب عمل في القطاعين العام والخاص لما يفرضه قانون الطوارئ من إغلاقات وحضر تجول وإيقاف كامل في الحياة الاقتصادية وقد حرص قانون الطوارئ المصري بموجب الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية أن يقرر مساعدات مالية أو عينية للأفراد والقطاعات الاقتصادية والمنشآت المتضررة " تقرير مساعدات مالية أو عينية للأفراد والأسر وتحديد القواعد الخاصة بالصرف منها " وله ان يحدد طريقة جمع التبرعات المالية والعينية لمواجهة الحالات الطارئة (3) وقد نظم قانون الضمان الاجتماعي رقم 137 لسنة 2010 الحالات التي تحصل على معاش وهم الأرمال ذات الأولاد والأيتام والأشخاص العاجزون والأشخاص الذين بلغو سن الشيخوخة وذلك بتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانون (4).

### الفرع الثاني: الحق في الرعاية الصحية

ويقصد بها كل "ما من شأنه ان يحفظ صحة الجمهور ويقيهم أخطار المرض، ولهذا يقع على عاتق الإدارة مقاومة أسباب المرض باتخاذ سائر الإجراءات الوقائية فيما يتعلق بمشرب الأفراد

---

(1) أمر الدفاع رقم 9 لسنة 2020 الصادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.  
(2) انظر امر الدفاع رقم 4 لسنة 2020 الصادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992  
(3) انظر المادة 3 الفقرات (18، 19، 20) قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2020.  
(4) انظر قانون الضمان الاجتماعي رقم 137 لسنة 2010 المنشور في الجريدة الرسمية -العدد 25 في 27 يونية سنة 2010.

ومأكلهم ومسكنهم " (1) وقد حرصت الجهود الدولية على كفالة هذا الحق حيث نصت المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "لكل شخص الحق في مستوى من العيش كافي للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة..." (2) كما كفله العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة 9\12 حيث نصت "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل انسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه" (3).

ولكن هذا الحق لم يرد في الدستور الأردني في كفالة الرعاية الصحية للمواطن بشكل صريح بل شملها بشكل ضمني في المادة 23 التي أوجبت توفير البيئة الصحية المناسبة للعمل، ولكن نظم هذا الحق في قانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008 الذي كلف وزارة الصحة بالحفاظ على الصحة العامة في المملكة بما تقوم به من خدمات صحية وقائية وعلاجية ورقابية، وإشرافها على المستشفيات والمراكز العامة والخاصة، كما توفر التأمين الصحي في حدود امكانياتها للمواطنين، وإنشائها للمستشفيات والمراكز والمعاهد في مختلف مناطق المملكة وذلك بتوفير الرعاية الصحية على مدار الساعة وفي مختلف الظروف (4). وتوفير العلاج ورعاية الامومة والطفولة كما أوجب مكافحة الآفات والأوبئة التي تهدد البيئة الصحية الملائمة (5).

ولرعاية هذا الحق تم العمل على تأمين صحي لجميع موظفين الدولة حيث صدر نظام

التأمين الصحي المدني رقم 83 لسنة 2004.

(1) الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص796.

(2) المادة (25) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

(3) المادة (9/12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

(4) انظر المادة (3) من قانون الصحة العامة لسنة 2008 وتعديلاته.

(5) العواد، بلال عبد الله، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص27.

يرى الباحث أنه وعلى الرغم من عدم النص على الرعاية الصحية في النصوص الدستورية كحق للمواطن تلتزم به الدولة وتكفله. إلا أن الدولة لم تدخر جهداً في رعاية هذا الحق وتوفير البيئة الصحية الملائمة، ولكن لا بد من النص عليه في نصوص الدستور كضمانة من ضمانات حفظ الحقوق والحريات.

أما الدستور في جمهورية مصر العربية كفل حق الصحة بشكل صريح في المادة 18 من دستور سنة 2014 وجاء منسجماً مع المواثيق الدولية في رعاية هذا الحق حيث أن الدستور الأردني غفل عن النص على هذا الحق رغم مصادقته على الاتفاقيات الدولية التي تكفله، ونرى ان الدستور المصري حرص على هذا الحق والزم الدولة بالحفاظ على مرافق الخدمات الصحية وتوزيعها الإقليمي العادل، كما خصص نسبة الانفاق الحكومي للصحة بأن لا تقل عن 3% من الانتاج القومي الاجمالي وتتصاعد حتى تتفق مع المعدلات العالمية، كما ألزم الدولة بتقديم تأمين صحي شامل للمواطن يشمل جميع الأمراض، وألزم الدولة بالإشراف والرقابة على هذه الخدمات<sup>(1)</sup>.

لم يتأثر حق الصحة كغيره من الحقوق في ظل إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992، ولم يظهر المساس به في الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس الوزراء في المادة الرابعة من قانون الدفاع، حيث قد تكون إجراءات السلطة التنفيذية خدمةً لهذا الحق، فيملك رئيس الوزراء اقامة المستشفيات والمراكز وتسهيل سبل الرعاية الصحية في ظل الظروف الطارئة كإقامة المستشفيات الميدانية المتنقلة اذ ما تعرضت الدولة لأي عدوان أو حروب أو كوارث، كما له إصدار قرارات من شأنها إلزام المواطن في الإقامة بمكان محدد (حجر صحي) ومنع التجول كما

(1) انظر المادة (18) من الدستور المصري سنة 2014.

في أمر الدفاع رقم 3 لسنة 2020 الذي منع التجول في كل مناطق المملكة وشدد العقوبات على المخالفين كخطة لمقاومة منع تفشي وباء (كوفيد 19) <sup>(1)</sup> وإلزام المواطن بأخذ اللقاح في حال انتشار وباء كأن يمنعه من دخول أي مؤسسة حكومية أو خاصة إذا لم يتلقى اللقاح المقرر <sup>(2)</sup>، فالسلطة التنفيذية لحماية حق الصحة قد تتعدى على غير من الحقوق لحماية هذا الحق، فإغلاق المدارس والجامعات والمساجد، ومنع التنقل كلها حقوق تم المساس بها حماية لحق الصحة في الأردن.

ونرى قانون الطوارئ المصري أكثر وضوحاً في رعاية هذا الحق حيث نص عليه في جملة الصلاحيات التي منحت لرئيس الجمهورية في حالة الطوارئ، والذي له الصلاحية في إلزام كل المستشفيات الخاصة بالعمل بكل طاقتها وكادرها الفني وتقديم الرعاية الصحية في حالات الطوارئ وذلك بإشراف الدولة ورقابتها <sup>(3)</sup> كما ان لرئيس الوزراء في ظل حالة الطوارئ استعمال المدارس والمراكز وأي مكان عام لدولة ليكون مستشفيات لمدة مؤقتة <sup>(4)</sup> كما له ان يتخذ كل ما يلزم لتوفير الرعاية الصحية بما في ذلك دعم البحوث العلاجية اللازمة <sup>(5)</sup>.

يرى الباحث وضوح النصوص الدستورية في جمهورية مصر العربية في كفالة هذه الحقوق وذلك بالنص عليها صراحة بالأخص الحق في الضمان الاجتماعي والحق في الرعاية الصحية على الخلاف في الدستور الأردني الذي جاء في حماية هذه الحقوق ضمناً، كما يتضح ان

- 
- (1) انظر أمر الدفاع رقم 2 لسنة 2020، الصادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.
  - (2) انظر أمر الدفاع رقم 35 لسنة 2022، الصادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.
  - (3) انظر المادة (21/3)، قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1952.
  - (4) انظر المادة (24/3)، قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1952.
  - (5) انظر المادة (20/3)، قانون الطوارئ المصري رقم 162، لسنة 1952.

نصوص قانون الطوارئ المصري جاءت لخدمة الحق في الرعاية الصحية وتوفير السبل الممكنة لكفالاته في اشد الظروف الطارئة لتولي حياة الإنسان الأولوية الأولى.

## الفصل الرابع

### الرقابة السياسية والقضائية في ظل حالة الطوارئ

شرعت القوانين الاستثنائية لعجز القوانين العادية عن تقديم الحماية اللازمة في فترات الازمات والحفاظ على كيان الدولة واستقرارها، ولما كانت السلطة التنفيذية تملك من الصلاحيات ما لا تملكه في الظروف العادية، فلا يعني ذلك أنها مطلقة الحرية فيما تتخذه من إجراءات تمارسها كيفما شاءت بل تخضع في كل تصرف يصدر عنها إلى رقابة البرلمان والقضاء كضمانة لحفظ حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف سلطة الطوارئ.

ولا شك أن السلطة التنفيذية تتجاوز على اختصاصات غيرها من السلطات للحفاظ على بقاء الدولة والنظام العام فيها ولكن لا يعني ذلك تعطل الحياة البرلمانية والقضائية أو انتفاء دورها فيما تشكل من رقابة على السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ، فهي تشكل صمام أمان لأي تجاوز في إجراءات السلطة التنفيذية على حقوق الأفراد وحياتهم دون مبرر.

ويتمثل دور السلطتين السياسية والقضائية في ظل حالة الطوارئ في الرقابة على قرار إعلان حالة الطوارئ والعمل بالقانون الناظم لها ومن ثم الرقابة على الإجراءات التي تتخذ من قبل سلطة الطوارئ في ظل هذه الحالة، ونظراً لأهمية هذه الضمانات يجدر بنا ونحن نهم بدراسة حماية الحقوق والحيات في حالة الطوارئ أن نبين مدى الرقابة التي تمارس على سلطة الطوارئ في دول الدراسة اذ ما قررت السلطة التنفيذية إعلان حالة الطوارئ بموجب سلطتها التقديرية وفيما تقوم به من إجراءات بموجب صلاحياتها الواسعة، ولبيان ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول الرقابة السياسية في ظل حالة الطوارئ، أما المبحث الثاني سيتناول الرقابة القضائية في ظل حالة الطوارئ كضمانات لحماية الحقوق والحيات.

## المبحث الأول الرقابة السياسية في ظل حالة الطوارئ

ان من أهم الركائز التي تقوم عليها دولة القانون هو عدم تركيز السلطة في يد جهة واحدة، بل تقسيمها بين عدة جهات يكون لكل منهم اختصاص محدد وذلك منعاً من إساءة استعمال السلطة وضمانة لحقوق الأفراد وحياتهم واتفقاً مع مبدأ المشروعية.

وحيث تتولى السلطة التشريعية مهمتها الأساس في التشريع والرقابة في الظروف العادية والاستثنائية، فالحياة البرلمانية مستمرة في جميع الظروف ولا يعني اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية أنها مطلقة الحرية دون أي قيد أو رقابة إذا ما قررت إعلان حالة الطوارئ أو فيما تقوم به من إجراءات لمعالجة هذه الظروف.

وقد سبقت الإشارة، أن الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته والدستور المصري لسنة 2014 أجاز إعلان حالة الطوارئ إذا تحققت شروطها ومبرراتها حيث أسند النظام الدستوري في دول الدراسة تنظيم هذه الحالة إلى قانون خاص بحالة الطوارئ يبين الجهة المكلفة بالعمل بهذا القانون والصلاحيات المخولة لها، ولكن انفردت السلطة التنفيذية في الأردن بإعلان حالة الطوارئ دون مشاركة السلطة التشريعية على النقيض منه في التنظيم المصري الذي أوجب اتخاذ هذا القرار بموافقة السلطة التشريعية عليه وكذلك تمديده إلى مدة اضافية، حيث تعتبر الرقابة السياسية بمثابة رقابة أولية على إعلان حالة الطوارئ كما أنها رقابة لاحقة ودائمة. (1)

---

(1) ابو موسى، محمود محمد، حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة مع النظم القانونية والشريعة الاسلامية، مرجع سابق، ص91.

وتوضيحاً لذلك سوف نتناول الرقابة السياسية على قرار إعلان حالة الطوارئ في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سوف نبين الرقابة السياسية على الإجراءات المتخذة في ظل حالة الطوارئ.

## المطلب الأول

### الرقابة السياسية على قرار إعلان حالة الطوارئ

اتفقت الدساتير في دول الدراسة على السماح لسلطة التنفيذية ان تقوم بإعلان حالة الطوارئ بهدف الدفاع عن الدولة من أي خطر يهدد أمنها ونظامها العام، ولكن الفارق بينهم في مدى مشاركة السلطة التشريعية في هذا الإعلان، حيث أن معظم الدساتير ألزمت السلطة التنفيذية على عرض إعلان حالة الطوارئ على السلطة التشريعية وذلك للتحقق من مبررات ودواعي إعلان حالة الطوارئ ومن ثم تقرر السلطة التشريعية العمل بحالة الطوارئ أو إلغائها كما أتيح صلاحية الموافقة على التمديد في مدة سريانها أو عدم التمديد، فهي تقرر برقابة السلطة التشريعية على القرار بإعلان حالة الطوارئ.<sup>(2)</sup>

وقد أجاز الدستور الأردني أن تتخذ السلطة التنفيذية هذا القرار منفردة دون أي تدخل فيها من السلطة التشريعية، حيث تتولى السلطة التنفيذية ممثلة بجلالة الملك ومجلس الوزراء إعلان حالة الطوارئ إذا توافرت مبرراتها وشروطها كما أن إنهائها يكون بقرار ملكي، وما تجد الإشارة إليه أن المشرع الأردني حدد أسباب إعلان حالة الطوارئ، ولكنه لم يبين أسباب انتهائها أو وقف العمل بقانونها وتركه لتقدير جلالة الملك ومجلس الوزراء. فالسلطة التشريعية حرمت من التدخل في قرار

(2) المرجع السابق نفسه، ص 91.

الإعلان لحالة الطوارئ أو تمديد مدته أو إنهائه<sup>(3)</sup>. فالسلطة التنفيذية (جلالة الملك ومجلس الوزراء) لا تخضع بأي شكل للرقابة السياسية الممثلة بالبرلمان فهي تملك إعلان حالة الطوارئ بتوافر شروطها ومبرراتها وتعلن إنهائها بانتهاء الظرف الاستثنائي بتقدير السلطة التنفيذية.

وحيث أن السلطة التشريعية صاحبة الولاية في سن القوانين وتعديلها ورفضها وقانون الدفاع هو أحد هذه القوانين والتي تملك تعديله على نحو الذي تريد وذلك بإعادة النظر في موجبات إعلان حالة الطوارئ وأسبابها ومبرراتها، فلها تعديل قانون الدفاع بأي وقت شاءت في الظروف العادية أو الاستثنائية. ولكن الدستور الأردني لم يمنح السلطة التشريعية صلاحية التدخل في إعلان حالة الطوارئ أو الانتهاء منها وترك ذلك لسلطة التنفيذية وقد نص على ذلك المجلس العالي الأردني " أن صلاحية السلطة التنفيذية في إعلان نفاذ قانون الدفاع وبدأ سريانه هي صلاحية مطلقة وغير معلقة على موافقة أي سلطة أخرى فلا يجوز ان يتضمن قانون الدفاع نصّ من شأنه ان يقيد هذه الصلاحية ويوجب على السلطة التنفيذية الحصول على موافقة مجلس الامة على هذا الإعلان أو عرضة عليه وأي نص يرد في قانون الدفاع على خلاف ذلك هو نص مخالف للدستور ولا يجوز العمل به وذلك دون المساس بما للسلطة التشريعية من صلاحية الرقابة على السلطة التنفيذية كطرح الثقة بالوزارة أو توجيه السؤال أو الاستجواب عملاً بالمواد (51)،(53)،(96) من الدستور كقاعدة عامة ...."<sup>(4)</sup>

ويتضح للباحث من ذلك ان إعلان حالة الطوارئ وإنهائها هو اختصاص حصري للسلطة التنفيذية الممثلة بجلالة الملك بما يصدره من إرادة ملكية سامية وقرار من مجلس الوزراء، كما ان

(3) الدباس، ماجد ابراهيم (2018). ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني عند إعلان حالة الطوارئ، رسالة ماجستير، جامعة عمان الاهلية، ص67.

(4) قرار تفسير المجلس العالي رقم 2 لسنة 1991 تاريخ 1991\8\22، منشورات مركز عدالة.

الحياة البرلمانية مستمرة رغم الصلاحيات الواسعة التي منحت للسلطة التنفيذية إلا أنها ما زالت تخضع لرقابة البرلمان الذي له من الوسائل ما يحد من تعسف السلطة التنفيذية فله مناقشة أي من الوزراء في أي أمر يتعلق بحالة الطوارئ أو قانون الدفاع كما له حق توجيه السؤال والاستجواب أو حجب الثقة إذا رأى ان هناك خروجاً على الدستور أو ان إعلان حالة الطوارئ كانت دون مبرر ولا تقتضي قوانين استثنائية ومن الممكن معالجتها بالوسائل القانونية العادية.

وكما أشرنا سابقاً ان السلطة التشريعية تملك إلغاء قانون الدفاع بكاملة وهذا ما فعلته بقانون رقم 105 لسنة 1935 عندما أصدر قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 والذي ورد في المادة 13 "يلغى قانون الدفاع لسنة 1935، وجميع أنظمة الدفاع وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه، وذلك اعتباراً من نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية".

أما في جمهورية مصر العربية فالوضع مختلف حيث اتيح للسلطة التشريعية مشاركة السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ واتضح ذلك ما نص المادة 154 من الدستور لسنة 2014 والتي اوجبت عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية لهذا الإعلان واشترط موافقة أغلبية أعضاء المجلس، كما أوجبت دعوة المجلس إلى الانعقاد فوراً في حال عدم انعقاده، أما إذا كان غير قائم يعرض هذا الأمر على مجلس الوزراء إلى أن يتشكل المجلس الجديد ويعرض عليه في أول اجتماع<sup>(5)</sup>، وكذلك أشارت المادة الثانية من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 أن قرار إعلان حالة الطوارئ يكون بقرار جمهوري، كما أوجبت أن يعرض الإعلان على البرلمان خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليتخذ القرار المناسب إما القبول أو

(5) انظر المادة 154 دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

الرفض<sup>(6)</sup>، وهو بذلك يوفر ضمانة أفضل لحماية الحقوق والحريات حيث يستوجب تدخل البرلمان للموافقة على قرار الإعلان أو رفضه أو تمديد مدة سريانه.

ويجد الباحث حرص الدستور المصري على مشاركة البرلمان في إعلان حالة الطوارئ حيث أن إعلان حالة الطوارئ على البرلمان يعتبر رقابة سياسية تشترك في تقدير حاجة الدولة إلى إعلان حالة الطوارئ والعمل بالقوانين الاستثنائية، وهذا مالا نلاحظه في الدستور الأردني والذي خص إعلان حالة الطوارئ بالسلطة التنفيذية وكذلك انقائها ولم يحدد مدة سريانها بل تركها للسلطة التنفيذية حسب ما تقتضيه الظروف الاستثنائية وسلطتها التقديرية في ذلك.

ويرى البعض ان المادة 124 من الدستور الأردني لسنة 1952 لا يوجد فيها ما يشير إلى وقف الحياة البرلمانية أو تعطيل العمل البرلماني أو توقيف الحصانة البرلمانية عن أعضائه، وعليه فإن البرلمان يمارس جميع اختصاصاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية ولكن لا يملك إبطال العمل بإعلان حالة الطوارئ فهي اختصاص لجلالة الملك<sup>(7)</sup>، كما ورد في نص المادة (124) من الدستور وكذلك (المادة 2) من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 التي منحت حق إيقاف العمل بقانون الدفاع بناءً على إرادة ملكية.

يرى الباحث أن السلطة التنفيذية في التشريع الأردني تنفرد بإعلان حالة الطوارئ دون تدخل السلطة التشريعية ولكن لا يعني ذلك تعطل الحياة البرلمانية، فتبقى السلطة التنفيذية خاضعة لرقابة السلطة التشريعية وهي تشكل بذلك ضمانة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فهي من أقرت قانون الدفاع ووضعت مواده وهي من تعدلها أو تلغيها متى شاءت فهو لا يخرج عن كونه قانوناً عادياً

(6) الشواربي، عبد الحميد (2000). شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 154.

(7) المجالي، احمد نورس (2005). الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ في ظل حالة الطوارئ في الأردن، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، ص 99.

يتم تعديله بمصادقة الملك، كما أن السلطة التشريعية هي من تحدد موجبات ومبررات إعلان حالة الطوارئ، فلها أن تعدل قانون الدفاع على النحو الذي تشاء على ألا يتضمن هذا التعديل أن يكون لها حق المشاركة في إعلان حالة الطوارئ وأن يخضع لموافقتها، فكل نص يوجب رجوع السلطة التنفيذية إلى موافقة سلطة أخرى في إعلان أو إنهاء حالة الطوارئ هو مخالف لدستور كما جاء في القرار التفسيري للمجلس العالي رقم 2 لسنة 1991 الوارد ذكره سابقاً، أما التنظيم المصري أوجب الرقابة على قرار إعلان حالة الطوارئ، حيث يتم بالتشارك مع السلطة التشريعية حيث ان قرار رئيس الجمهورية غير كافي لإعلان حالة الطوارئ بل لا بد من خضوعه لموافقة البرلمان في جميع الحالات، وهي بذلك تشكل ضماناً لعدم تفرد السلطة التنفيذية في اتخاذ القرار بإعلان حالة الطوارئ وخضوعها للمثلي الشعب في الموافقة أو الرفض على هذا الإعلان، كما يجد الباحث أن المشرع المصري أخذ مسلك محمود في تحديد مدة سريان حالة الطوارئ، كما أن تمديدها يكون بموافقة البرلمان ولعل ذلك قيد في عدم استمرار حالة الطوارئ لفترة طويلة، الأمر الذي يؤثر على حقوق الأفراد وحررياتهم.

## المطلب الثاني

### الرقابة السياسية على الإجراءات في ظل حالة الطوارئ

أشرنا في المطلب السابق أن الحياة البرلمانية مستمرة في الظروف العادية والاستثنائية ولا يعني اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية أنها مجردة من أي قيد، فمهمة السلطة التشريعية في الرقابة على أداء الحكومة هي سلطة دائمة واجب رئيس لا يتعطل تحت أي ظرف من الظروف. ولما كانت حالة الطوارئ من الحالات التي يتم فيها التضييق على الحقوق والحرريات أو انتهاكها والحد منها، ولذلك فمن الواجب أن تحرص الدساتير على فرض رقابة على الإجراءات

التي تقوم بها السلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف لا سيما الرقابة السياسية الممثلة بالبرلمان، حيث تملك السلطة التشريعية في التنظيم الدستوري الأردني تعديل أي قانون أو إلغائه، وحيث أن قانون الدفاع ينظم إلى طائفة القوانين في الدولة فهو يصدر عن السلطة التشريعية ويعتبر من القوانين الدائمة التي تتطلب لنفاذها شروط معينة ويتوقف العمل به بزوال أحد هذه الشروط أو المبررات<sup>(8)</sup>، وتأسيساً على ذلك، تملك السلطة التشريعية إلغائه أو تعديله على النحو الذي تريد شأنه شأن أي قانون، كما لها الرقابة على الإجراءات التي تتخذ في ظل حالة الطوارئ وهذا ما بينه المجلس العالي في قراره التفسيري رقم 2 لسنة 1991 حيث نص " ... دون المساس بما للسلطة التشريعية من صلاحية الرقابة على السلطة التنفيذية كطرح الثقة بالوزارة أو توجيه السؤال أو الاستجواب عملاً بالمواد 51 ، 53 ، 96...".

أما في تنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة وتدابير استثنائية، حيث ان لها من الصلاحيات ما يمكنها من تقييد حقوق الأفراد وإعدامها دون رقابة السلطة التشريعية، ولكن المشرع المصري تدارك هذا الأمر حيث استحدث قانون رقم 37 لسنة 1972 والذي تضمن رجوع السلطة التنفيذية إلى البرلمان إذا أرادت توسيع صلاحياتها الممنوحة لها في المادة الثالثة من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958، ولعل ذلك ضمانه في تقييد سلطة الطوارئ بصلاحيات مذكورة حصراً في القانون وإذا دعت الضرورة إلى توسيعها فالقرار يعود لممثل الشعب (البرلمان)، أما بخصوص رقابة السلطة التشريعية على الإجراءات المتخذة في ظل حالة الطوارئ؛ فالتشريع المصري شأنه شأن العديد من التشريعات التي نصت على خضوع إجراءات سلطة الطوارئ لرقابة البرلمان، حيث ان خضوع الإجراءات المتخذة في حالة الطوارئ

(8) الدباس، ماجد ابراهيم، ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني عند إعلان حالة الطوارئ، مرجع سابق، ص56.

كإجراءات استثنائية لرقابة البرلمان ولو في وقت لاحق، حيث ان وجود رقابة مهما كانت قوتها على سلطة الطوارئ تعتبر أفضل من عدم وجود رقابة عليها والذي قد يكون مؤدى صلاحياتها إلى التعدي على حقوق الأفراد دون مبرر، فالرقابة البرلمانية تتمثل في أمرين: الأول النظر في نصوص قانون الطوارئ وإعادة صياغتها على نحو يحد من إساءة استعمال السلطة وان يوجب رجوع سلطة الطوارئ إلى البرلمان فيما يقوم به من إجراءات والأمر الآخر أن يقوم أعضاء البرلمان بواجب الرقابة على تدابير سلطة الطوارئ وذلك وفق صلاحياتهم الرقابية بموجب الدستور. (9)

وتمارس السلطة التشريعية وظيفتها الرقابية في ظل حالة الطوارئ من خلال الوسائل الدستورية المتاحة، فكل عضو في البرلمان يستطيع ان يوجه الأسئلة إلى الوزراء عن الإجراءات التي يتخذونها وذلك بقصد التحقق من واقعة معينة أو توضيح أمر معين وفي حال عدم اقتناعه برد الوزير له يمكن أن يحول هذا السؤال إلى استجواب وذلك بموجب نص المادة 96 من الدستور الأردني، كما يملك أعضاء البرلمان طرح موضوع للمناقشة وذلك للخوض في موضوع عام في مناقشة مفتوحة في أي من مواضيع السياسة الداخلية أو الخارجية، وذلك وفق ما جاء في المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

بالإضافة إلى ذلك يتاح لأعضاء البرلمان محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء عن أمر من الأمور التي تتعلق بشأن العام وهو ما يسمّى (بالاستجواب)، حيث يتمكن عدد من الأعضاء في محاسبة الوزراء وذلك بما ينطوي عليه من معاني الاتهام والتجريح فالاستجواب ليس مجرد استفهام عن أمر من الأمور بل هو بمثابة اتهام للوزير المعني والذي قد ينتج عن طرح الثقة بالحكومة أو

(9) بريوتي، حقي اسماعيل (1981). الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، مرجع سابق، ص 243.

أحد وزرائها<sup>(10)</sup>، كما يمكن لأعضاء البرلمان في ظل حالة الطوارئ إصدار المذكرات النيابية حيث تتضمن هذه المذكرات أسئلة أو استجابات جماعية تتقدم من عدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن عشرين عضواً أو عن الكتل أو اللجان المختصة بهدف الاستيضاح عن القضايا التي تتعلق بالشؤون العامة وذلك بشكل جماعي حيث تتضمن هذه المذكرات أسئلة أو استجابات، والمذكرات النيابية هي وسيلة رقابية لم ينص عليها بالدستور ولكنها ضمانه اضافية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.<sup>(11)</sup>

ومن الوسائل الرقابية المتاحة في ظل حالة الطوارئ في دول الدراسة هي المسؤولية الوزارية عما تقوم به السلطة التنفيذية في ميدان عملها، حيث تعتبر حجر الأساس في النظام البرلماني وذلك بأن تسأل الحكومة أو أحد وزرائها عما يصدر عنها من أعمال تخل بالتزاماتها وترتب العقوبة الدستورية على الحكومة مجتمعة أو أحد وزرائها<sup>(12)</sup> وتقسم المسؤولية من حيث الشكل إلى المسؤولية الفردية وتعني ان كل وزير مسئول عن نهج وزارته وتعني أن ما تقوم به من تصرفات لا يدخل في نطاق النهج العام للحكومة ولا تتطلب موافقة مجلس الوزراء، وهناك نوع اخر من المسؤولية وهي المسؤولية التضامنية وهي تنشأ عن تضامن الوزراء في سياسة واحدة كهيئة متضامنة وتتصل بالسياسة العامة للدولة<sup>(13)</sup> حيث تنسب القرارات التي صدرت عن الوزراء إلى مجلس الوزراء، وهذا يتاح للبرلمان طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة على حد سواء وذلك لأنها تمثل لسياسة واحدة وتقسم المسؤولية الوزارية من حيث الموضوع، إلى المسؤولية السياسية وهي تتمثل في

(10) النصور، فهد ابو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص108.

(11) الدباس، ماجد ابراهيم، ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني عند إعلان حالة الطوارئ، مرجع سابق، ص56.

(12) حموري، ايمن عطا (2019). المسؤولية الوزارية السياسية في التنظيم الدستوري الأردني والبحريني والسعودي، دراسة مقارنة، مقالة، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ص 10.

(13) الحلو، ماجد راغب (2000). النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، ط 1، ص768.

حق أعضاء البرلمان في طرح الثقة في الحكومة أو أحد وزرائها وذلك نتيجة اخلاله بالتزاماته القانونية، كما يخضع الوزراء إلى المسؤولية الجزائية حيث أن الوزراء يمثلون أمام القضاء (المحاكم النظامية) عما يقومون به من جرائم. (14)

حيث نصت المادة 55 من الدستور " يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة وفقاً لأحكام القانون". (15)

كما نصت المادة 173 من الدستور المصري لسنة 2014 " يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحاكمة في حالة ارتكابهم لجرائم اثناء ممارسة مهام ووظائفهم أو بسببها ...". (16)، كما يحق لمجلس النواب إحالة الوزراء إلى النيابة العامة وذلك بقرار من أغلبية الأعضاء في المجلس، كما ويوقف الوزير عن العمل إذا تم اتهامه من النيابة العامة بعد أن تمت إحالته من أعضاء المجلس.

إذا تمتلك السلطة التشريعية في دول الدراسة في ظل حالة الطوارئ الوسائل الرقابية الكاملة على ما تقوم به الحكومة من إجراءات وتدابير قد تكون دون مبرر أو أن خطورة الموقف الفعلي لا تستوجب هكذا إجراء، كما تسأل عن تقصيرها في التزاماتها المفروضة عليها بالقانون حيث نصت المادة 51 من الدستور الأردني "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما ان كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته". (17)

(14) النصور، فهد ابو العثم، القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص112.

(15) انظر المادة 55، الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل 2011.

(16) انظر المادة 173 دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(17) انظر المادة 56، 51 الدستور الأردني لسنة 1952، المعدل 2011.

ومن الواقع الملموس لرقابة السلطة السياسية، عاش الأردن في السنوات التي اعقبت حرب حزيران سنة 1967 تحت ويلات الأحكام العرفية التي طبقت في ظل الظروف التي تعيشها الأردن آنذاك، وقد ولدت هذه الأحكام المزيد من الاحتقان لدى الشعب الأردني لما تشكله من تضيق على الحقوق والحريات طيلة السنوات التي سبقت الحياة البرلمانية بعد انقطاع طويل استمر لعشر سنوات حيث مارست آنذاك حكومة (زيد الرفاعي) سياسة القمع للحياة السياسية والحزبية وتبع ذلك تردّي في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية إلى أن عادت الحياة البرلمانية في الأردن عام 1989 بعد أحداث السخط والاحتجاج التي شهدتها محافظات المملكة مطالبة بمحاسبة المسؤولين وحقوقهم المسلوبة. (18)

بعد أن عادت الحياة النيابية في الأردن، مارس البرلمان الأردني دوره بشكل غير مسبوق في الرقابة على السياسة التي انتهجتها الحكومة في ظل قانون الدفاع، وذلك بتوجيه الانتقاد على ما قامت به الحكومة من انتهاك للحقوق والحريات وتردّي للوضع الاقتصادي وقد طالب هذا المجلس بإلغاء قانون الدفاع رقم 105 لسنة 1935<sup>(19)</sup>، ونجح في ذلك ويتضح للباحث الدور الذي يمكن أن يقوم به البرلمان إذا مارس مهمته الرقابية على السلطة التنفيذية في ظل تطبيق قانون الدفاع، فهو بمثابة قيد على كل ما تقوم به الإدارة من إجراءات وتدابير في ظل حالة الطوارئ.

ولكن تبقى الرقابة البرلمانية مقارنة بالرقابة القضائية، يشوبها الضعف بسبب تعرضها للمضغوطات السياسية، حيث يغلب على العديد من البرلمانات سيطرة السلطة التنفيذية عليها حيث تحظى بتأييد الغالبية من أعضاء البرلمان دائماً وباستمرار، فهي تضمن الموافقة على إعلان حالة

(18) ابو غنيمه، احمد زياد (2018). عودة الحياة البرلمانية في الأردن عام 1989. تحميل 2022\2\27. Am7:00.

<https://www.ammonnews.net/article/377044>

(19) المجالي، احمد نورس، الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ في ظل حالة الطوارئ في الأردن، المرجع السابق، ص83.

الطوارئ مسبقاً، فلم نشهد رفض البرلمان لحالة الطوارئ في أي دولة فيما مضى، أضف إلى ذلك النفوذ الذي تملكه السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى في الدولة.

وما تجدر الإشارة إليه هو ضعف هذه الرقابة بسبب نقص النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم أحكامها. (20)

يرى الباحث أن الرقابة السياسية في الأردن تؤدي دورها في مراقبة أداء الحكومة في الظروف العادية والاستثنائية وتشكل ضماناً لحفظ الحقوق والحريات من تعسف السلطة في ظل الصلاحيات الواسعة بموجب قانون الدفاع فهي تملك من الوسائل الرقابية والتشريعية ما يمكنها من تقييد هذه الصلاحيات إذا ارتأت أنها غير مناسبة ومبالغ فيها ولكن لا تصل إلى حد التدخل في قرار الإعلان بالقبول أو الرفض أو تحديد مدته بل تبقى قاصرة على ما يتخذ من إجراءات في ظل حالة الطوارئ سنداً لقانون الدفاع وهذا أضعاف لدور السلطة التشريعية إذا يجب أن يتسنى لها المشاركة في قرار الإعلان لحالة الطوارئ وعلى النقيض من ذلك اشترط الدستور المصري قبول البرلمان على إعلان حالة الطوارئ بعد فترة وجيزة حيث يتيح للسلطة التنفيذية اتخاذ الإجراءات السريعة إلى أن يعرض الأمر على مجلس النواب بالقبول أو الرفض، ولكن تبقى الرقابة السياسية قاصرة ويغلب عليها الطابع السياسي وتتعرض لضغوط سياسية إذا ما قورنت بالرقابة القضائية التي تتسم بالاستقلالية والنزاهة والحيادة وبما يتفق مع مبدأ المشروعية.

(20) البربوتي، حقي اسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، المرجع السابق، ص(230-233).

## المبحث الثاني

### الرقابة القضائية في ظل حالة الطوارئ

تمثل الرقابة القضائية على الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الحكومة الركيزة الأساسية لمبدأ المشروعية والضمانة الأهم لحماية الحقوق والحريات في الظروف العادية والاستثنائية لما تتسم به من جدية وفاعلية، فضلاً عن استقلال القضاء ونزاهته، وتميزه عن غيره من أنواع الرقابة، حيث يغلب على الرقابة السياسية الطابع السياسي فهي ليست بمنجاة من تعرضها لنزوات الاستبدادية والشهوات السياسية، كما أن من يقومون على الرقابة السياسية قد ينقصهم التأهيل القانوني الذي تبرز أهميته في معرفة مدى التجاوز على القوانين والأنظمة من سلطة الطوارئ. ومدى التزامها بالهدف والغاية (المصلحة العامة).

وكلنا يعلم ان السلطة التنفيذية تنعم بصلاحيات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية (حالة الطوارئ) للمحافظة على أمن المجتمع وسلامته وحفظ كيان الدولة، وحتى تصل إلى هذه الغاية قد تكون الوسيلة من شأنها التعدي على حقوق الأفراد وحرياتهم أو الانتقاص منها، وفي مثل هذه الحالة لا بد من رقابة القضاء في تناسب الإجراءات المتخذ مع الطرف الفعلي وضرورة اتخاذه، وانسجامه مع الغاية المتوخاة وهي المصلحة العامة، فلا يتسع نشاط سلطة الطوارئ الا بما تقتضيه الحالة الاستثنائية. (21)

وقد ضمن هذا المبدأ -رقابة القضاء على أعمال السلطة التنفيذية -في الدساتير والأحكام القضائية ولكن يستوجب ان يتحقق هذا المبدأ واقع فعال ودائم في جميع الظروف التي تمر بها الدولة، لترد اعتداءات سلطة الطوارئ على حقوق الأفراد وحرياتهم وتقضي ببطانها، حيث انها لا

(21) دخيل محمد حسن (2009). الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، ص84.

تملك سلطة مطلقة في ظل الظروف الاستثنائية وإنما تخضع في ذلك لرقابة القضاء الإداري والنظامي والدستوري<sup>(22)</sup> وتتمثل قوت هذه الرقابة في عدة مبادئ يستمدّها من الدستور من أبرزها مبدأ استقلال القضاء وحق التقاضي للجميع وتبسيط إجراءات المثل أمام القضاء<sup>(23)</sup> فالقضاء ضمانه دائمة وفعاله في الظروف العادية والاستثنائية لحفظ الحقوق والحريات.

ونظراً لأهمية هذه الرقابة كضمانه لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم سوف نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول الرقابة القضائية على إعلان حالة الطوارئ وفي المطلب الثاني نتناول الرقابة القضائية على الإجراءات التي تتخذ في ظل حالة الطوارئ (رقابة الإلغاء)، وفي المطلب الثالث ندرس الرقابة القضائية على الإجراءات التي تتخذ في ظل حالة الطوارئ (رقابة التعويض).

## المطلب الأول

### الرقابة القضائية على إعلان حالة الطوارئ

أن تسلم سلطة الطوارئ بصلاحيات واسعة يعني قدرتها على مواجهة الظروف الاستثنائية ولا شك أن السلطة التنفيذية ترجح الصالح العام وهو الدفاع عن الدولة وبقائها والذي قد يكون على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم، وفي ظل حالة الطوارئ تكون السلطة التقديرية السمة الأبرز لسلطة الطوارئ حيث قد تكون عرضة للانحراف بالسلطة بأن تحيد عن الهدف الذي من أجله منحت هذه الصلاحيات، فكان لا بد من تقييد هذه الصلاحيات وعدم تركها على إطلاقها لتكون تحت رقابة السلطة القضائية.

(22) ابو الخير، عادل السعيد، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص413.

(23) العليوي، عمر محمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ دراسة مقارنة في الأردن ومصر، جامعة مؤتة، الكرك، ص111.

واتضح للباحث من خلال المبحث السابق ضعف الرقابة البرلمانية وذلك للضغوط السياسية التي تسيطر عليها كما أنها تحتاج إلى أن يمتلك أعضائها من الجرأة والمعرفة القانونية ما يؤهلهم لتكون رقابة فعالة كما أريد لها، كما اتضح أيضاً من سياسة الدستور الأردني في اقصاء السلطة التشريعية وأضعافها ليكون قرار إعلان حالة لظوارئ وإنهاء العمل بها محصور بيد السلطة التنفيذية دون رقيب عليها أو شريك معها باعتباره عمل سيادي يخرج عن رقابة القضاء الإداري والدستوري.

وحيث تشكل رقابة القضاء للسلطة التنفيذية -أثناء ممارستها لأعمالها في ظل حالة الطوارئ -القيود الذي يلازمها ويمنعها من تعسفها فهو الحصن المنيع لحماية الحقوق والحريات، فمهما بلغت درجة خطورة الظروف الاستثنائية لا يمكن اقصاء رقابة القضاء على أعمال الإدارة التي تصدر بحكم صلاحياتها الواسعة في ظل حالة الطوارئ.

وما نحن بصدد دراسته في هذا المطلب هو مدى رقابة القضاء على قرار إعلان حالة الطوارئ، فهل يملك القضاء بسط رقابته على قرار إعلان حالة الطوارئ باعتباره قرار إداري ام انه يخرج عن ولاية القضاء باعتباره عمل من أعمال السيادة؟

تتولى السلطة التنفيذية سناً لدستور الأردني لسنة 1952 إعلان حالة الطوارئ وإنهائها وذلك بإرادة ملكية وقرار من مجلس الوزراء حيث لم يلزمها الدستور الرجوع إلى سلطة أخرى للموافقة على هذا القرار أو رفضه، وقد استقر القضاء الأردني في محكمة العدل العليا على عدم اختصاصها في إعلان حالة الطوارئ أو النظر في موجبات إعلانها واعتبرته عملاً سيادياً.

وأعمال السيادة هي جملة من الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة تتمتع بحصانة من رقابة السلطة القضائية سواء رقابة الغاء أو تعويض إلا أنها يمكن ان تكون خاضعة لرقابة جهات أخرى كالبرلمان، وقد صدر قانون محكمة العدل العليا رقم

(92\12) حيث نصت المادة 9\اب "لا يقبل الطعن لدى محكمة العدل العليا في أي قرار يتعلق بعمل من أعمال السيادة" (24) وكذلك نص المادة 5\د من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 "لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة" وقد اعتبرت قرار الإعلان لحالة الطوارئ ينتمي إلى هذا النوع من الأعمال التي تخرج عن ولاية القضاء، حيث قضت محكمة العدل العليا ". جلاله الملك وحده هو صاحب حق تقدير وجود الطوارئ أو عدم وجوده ولا تستطيع محكمة العدل العليا أن تتصدى لهذا التقدير " (25) كما قضت في حكم سابق " لرئيس الوزراء مطلق الخيار في تقدير الاحوال والظروف التي تتطلب القيام بالأفعال المنصوص عليها في أنظمة الدفاع لتأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة وليس من حق محكمة العدل ان تعترض على هذا التقدير ... " (26) ويتضح من هذه القرارات ان تقدير موجبات إعلان حالة الطوارئ هو محصور في يد جلاله الملك والسلطة التنفيذية ولا سلطة للقضاء في الرقابة عليه، وعلى هذا استقر القضاء الإداري في الأردن وقد قضت المحكمة الإدارية في العديد من أحكامها " أن الفقه والقضاء الإداري استقرا على ان أعمال السيادة هي تلك الأعمال والإجراءات التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارية. فالأعمال الصادرة بناء على وظيفة السلطة التنفيذية الحكومية هي الأعمال الحكومية التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري بموجب المادة 5 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 ...". (27)

وعليه فإن قرار إعلان حالة الطوارئ هو من قبيل الأعمال الحكومية التي تخرج عن ولاية القضاء حيث انها تتعلق بمصالح الدولة العليا والدفاع عنها وإدارة شؤونها في حال تعرضها لما

(24) قرار محكمة العدل العليا الأردنية 1952\43، تاريخ 1952\9\24، منشورات مركز عدالة.

(25) النور، فهد ابو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص198.

(26) قرار محكمة العدل العليا الأردنية اداري رقم 1952\39 بتاريخ 1952\9\16 منشورات مركز عدالة.

(27) حكم المحكمة الإدارية رقم 40 لسنة 2020. تاريخ 2020\6\22، منشورات مركز قسطاس.

يهدد استقرارها، والسلطة التنفيذية هي الأقدر على تقدير ما تستدعيه مصلحة الدولة وبالتالي لا تصلح ان تكون مقيدة وخاضعة لرقابة القضاء .

أما الفقه الأردني تطرق لهذا الامر بشكل يسير حيث تركزت جهوده في دراسة الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة من الإدارة في ظل حالة الطوارئ إلا أن هناك من جاء مؤيد لرأي القضاء وذلك بعدم صلاحية القضاء بالنظر في قرار إعلان حالة الطوارئ حيث اعتبر القرار الذي يتم بموجبه إعلان الأحكام العرفية عملاً من أعمال السيادة فالسلطة التنفيذية تستقل في تقديرها للأسباب التي تدعو لإعلان حالة الطوارئ بمنأى عن رقابة القضاء وهو بذلك استندوا في رأيهم إلى القضاء الإداري المصري. (28)

وهناك من يرى أن قرار الإعلان لحالة الطوارئ هو قرار إداري يجب ان يخضع لرقابة القضاء الإداري وذلك بحجة ان الدستور الأردني قد نص على أسباب ومبررات إعلان حالة الطوارئ وهو بذلك يعتبر عمل من الأعمال القانونية التي تستند إلى الدستور لا إلى نظرية أعمال السيادة وبالتالي فهو قرار إداري عادي يخضع لرقابة القضاء (29) وحجتهم في اعتبار قرار الإعلان قراراً إدارياً وذلك نظراً لطبيعته القانونية التي تستوجب شروط لصحة قرار الإعلان وذلك بان يتضمن سبب الإعلان والمكان الذي يطبق فيه وبيان تاريخ العمل به ويعني ذلك أن خلوه من أحد هذه الشروط يعني بطلانه كما أنه لا بد من جهة تراقب توفر هذه الشروط في هذا الإعلان وذلك ما أشارت إليه المادة 2اب. من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

أما جمهورية مصر العربية استقر القضاء الإداري والدستوري على اعتبار قرار إعلان حالة الطوارئ عملاً من أعمال السيادة التي تخرج عن ولاية القضاء حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية

(28) المجالي، احمد نورس، الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ في ظل حالة الطوارئ في الأردن، مرجع سابق، ص45.

(29) العليوي، عمر محمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص122.

العليا " 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 لهذا النظام سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية يتعين ان تتخذ في حدود القانون وتلتزم حدوده وضوابطه ولا تتأى عن رقابة القضاء... " (30)، حيث يتضح من الحكم السابق ان المحكمة تتولى الرقابة على الإجراءات التي تتخذ سندا لقانون الطوارئ الذي اعلن العمل به باعتبارها قرارات إدارية لكنها لا ترقى إلى بسط رقابتها إلى الإعلان ذاته باعتباره عملاً سيادياً يخرج عن رقابة القضاء، كما قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها "مرسوم إعلان الأحكام العرفية يعتبر من أعمال السيادة ولا يخضع لرقابة القضاء (31)، كما اعتبر القضاء الدستوري قرار الإعلان لحالة الطوارئ من طائفة أعمال السيادة حيث جاءت هذه المحكمة ببيان مفهوم أعمال السيادة و الفروقات بينها وبين الأعمال الإدارية و ثم بينت ان قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ يعد عملاً سيادياً يخرج عن ولاية القضاء. (32)

ويتضح للباحث من خلال هذه الأحكام القضائية ان القضاء المصري استقر على اعتبار قرار

إعلان حالة الطوارئ من قبيل أعمال السيادة التي تخرج عن ولاية القضاء .

أما الفقه المصري فقد تباينت الاتجاهات في هذا الشأن حيث أيد البعض ما استقر عليه

القضاء في اعتبار قرار الإعلان عملاً من أعمال السيادة الذي يخرج عن ولاية القضاء ومنهم من

اعتبره قرار إداري يبسط القضاء رقيبته عليه (إلغاءً وتعويضاً) وهو ما اخذ به الفقه الحديث وذلك

(30) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 830 لسنة 20 القضائية تاريخ 12\2\1979 أشار إليه ابو الخير عادل في مؤلفه البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 410.

(31) حكم محكمة القضاء الإداري، رقم 694، لسنة 6 قضائية، مجلة المحاماة السنة 32، العدد التاسع، ص 1365.

(32) انظر قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 1974\22 تاريخ 1977\2\5 منشورات مركز عالة.

لوجود هذا النظام في الدستور بشكل محدد وواضح وبالتالي لا ضرورة لإسناده لنظرية أعمال السيادة، غير انه حتى يكون عمل سيادي ليس بالضرورة أن يرد في دستور الدولة، كما ان اغلب الأحكام القضائية جاءت متناقضة حيث اعتبرت قرار الإعلان عملاً سيادياً وفي ذات الحكم تراقب ملائمة هذا القرار وهذا لا يتفق مع المنطق فما دامت اعتبرت من أعمال السيادة فليس للقضاء أي صلاحية في مراقبة ملائمة هذا القرار من عدمه. (33)

يرى الباحث ان قرار إعلان حالة الطوارئ يتعلق بالسياسة العليا لدولة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة تسعى إلى تحقيق مصالح الدولة والدفاع عنها وحفظ النظام فيها فهي الأقدر على تحديد موجبات إعلان حالة الطوارئ والعمل بالقانون الناظم لها بحكم سلطتها التقديرية ولا محل للمراقبة قضائية عليها لعدم صلاحية طرح هذه الأمور أمام القضاء.

## المطلب الثاني

### الرقابة القضائية على الإجراءات في ظل حالة الطوارئ (رقابة الإلغاء)

لقد بينا مسبقاً ان قرار إعلان حالة الطوارئ في دول الدراسة يعد عملاً سيادياً يخرج عن ولاية الرقابة القضائية، أما الطبيعة القانونية للإجراءات التي تتخذ في ظل هذا الإعلان فهي تعد من قبيل القرارات الإدارية وليس من أعمال السيادة وفي هذا الشأن استقر الفقه والقضاء في دول الدراسة على خضوع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء باعتبارها قرارات إدارية ونظراً لتمتع السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ بصلاحيات أوسع مما هي عليه في الظروف العادية حيث تكون قواعد المشروعية العادية أكثر اتساعاً في الظروف الاستثنائية، فالأمر يقتضي خضوع ما

(33) العليوي، عمر محمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ، مرجع سابق، 118-119.

يتخذ من تدابير لرقابة القضاء وذلك لما تنطوي عليه هذه التدابير والإجراءات من انتهاكات لحقوق الأفراد وحررياتهم بذريعة حفظ كيان الدولة والنظام العام فيها.

ويتولى القضاء الإداري مهمة الرقابة على ما تقوم به سلطة الطوارئ من إجراءات في ظل حالة الطوارئ وذلك بمراقبة الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني أي أن يكون هناك ظرف موجود فعلياً وأنه ذو طبيعة استثنائية، كما يتحقق من اتخاذ هذه الإجراءات في ظل فترة الظروف الاستثنائية وأنه لا سبيل أمام الإدارة إلا أن تتخذ هذا الإجراء حيث استحال عليها معالجة هذا الأمر بالوسائل القانونية العادية كما يتوجب على القضاء الإداري النظر في مدى التلاؤم والتناسب بين التدابير والإجراءات التي تتخذ وجسامة الخطر الموجود، كما يتحقق من الغاية التي تقصدها الإدارة بأن لا تحيد عن المصلحة العامة والأهداف التي خصصتها قوانين الطوارئ إلا وهي الدفاع عن الدولة من أي خطر يهدد كيانها. (34)

في التنظيم القانوني الأردني لحالة الطوارئ تختص محكمة العدل العليا بالفصل بالمنازعات الإدارية ولكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2011 وبموجب المادة 3 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 اسند جميع اختصاصات محكمة العدل العليا سابقاً إلى المحكمة الإدارية حالياً حيث نصت المادة 39ب من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ أحكام هذا القانون" فما كان تختص به محكمة العدل العليا من دعاوى إلغاء وتعويض هو من اختصاص المحكمة الإدارية وفي هذه الدراسة سوف نتعرض للعديد من أحكام القضاء الإداري سواء محكمة العدل العليا سابقاً أو المحكمة الإدارية.

(34) الشطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 106-107.

وتتولى المحكمة الإدارية الرقابة على ما يتخذ من إجراءات وتدابير أثناء إعلان قانون الدفاع حيث نصت المادة ٨٨ من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 "يجوز لأي شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب هذا القانون أو أي أمر من أوامر الدفاع أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت اشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور ان يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا ب - على المحكمة ان تفصل بالطلب على وجه السرعة ولا يحول القرار الصادر عن المحكمة برد الطلب دون اللجوء إلى تقديم طلب جديد المرة بعد الأخرى طالما بقي الأمر المطعون فيه قائماً " . (35)

في هذا النص إشارة واضحة إلى ولاية القضاء الإداري على الإجراءات التي تقوم بها سلطة الطوارئ سناً لقانون الدفاع، ولكن ما زال النص يسند الاختصاص إلى محكمة العدل العليا والأجدر به ان يواكب التعديل الدستوري لسنة 2011، الذي ألغى محكمة العدل العليا وأنشأ قضاء إداري على درجتين حيث اسند اختصاصاتها إلى المحكمة الإدارية، فحريّ به تعديل هذا النص القانوني (36)، كما يتضح للباحث أن نظام الطوارئ يوفر ضمانات الطعن في القرارات التي تصدر عن سلطة الطوارئ، كما أوجب عليها أن تفصل بالطعن على وجه السرعة وألزمها بعدم رد الطلب إلا بتقديم طلب جديد، فهذه الضمانات وفرها المشرع الأردني للمتضرر من إجراءات سلطة الطوارئ، كما أن هذه الضمانات تزيل أي شبهة لنظام الطوارئ بأنه لا يحتكم للقانون أو القضاء .

وحيث تتولى المحكمة الإدارية الرقابة على أعمال الإدارة فهي الجهة المنوط بها الفصل في المنازعات الإدارية حيث ورد في حكم المحكمة العدل العليا " . وحيث تجد محكمتنا أن قانون الدفاع أعطى لصاحب المصلحة ... حق الطعن بذلك إلى المحكمة الإدارية وبالتالي فإن قانون الدفاع

(35) المادة ٨٨ أ قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

(36) نصت المادة 100 من الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل لسنة 2011.

يكون بذلك قد رسم وحدد الاختصاص في النظر بأوامر الدفاع وجعل الاختصاص بنظرها من اختصاص المحكمة الإدارية وذلك سواء كانت القرارات الصادرة استناداً للقانون أو لأوامر الدفاع ومن باب أولى البلاغات التي تصدر استناداً إلى أوامر الدفاع وبالتالي فهي والحالة هذه قرارات إدارية يجوز الطعن بها بالإلغاء لدى القضاء الإداري مما يغدو ان هذا الدفع مستوجب الرد..<sup>(37)</sup>، ويتضح من النصوص القانونية والقضائية التي ورد ذكرها إلى ان الإجراءات المتخذة في ظل حالة الطوارئ وسنداً لقانون الدفاع يتولى القضاء الإداري الرقابة عليها. كما يتولى القضاء النظامي كقضاء مختص الحكم بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الأفراد عما تقوم به الإدارة في ظل حالة الطوارئ وذلك في المنازعات التي تخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية، حيث أن دعوى التعويض قد تكون السبيل الوحيد أمام المتضرر وذلك إذا قامت الإدارة بتنفيذ قراراتها بشكل نهائي أو في حال انتهاء مدة تقادم دعوى الإلغاء دون الطعن بمشروعية القرار الإداري عندها لا جدوى من دعوى الإلغاء. <sup>(38)</sup>

أما القضاء في جمهورية مصر العربية فقد تم تشكيل محاكم متخصصة (استثنائية) في الجرائم والمخالفات التي تتم في ظل حالة الطوارئ حيث انشأت هذه المحاكم سنداً لقانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 باسم محكمة أمن الدولة (طوارئ) وتختص محكمة أمن الدولة طوارئ بجميع الجرائم التي تقع مخالفه لأوامر رئيس الجمهورية حيث يجيز قانون الطوارئ لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه (رئيس الوزراء) ان يحيل الجرائم إلى محاكم أمن الدولة <sup>(39)</sup>، حيث نصت المادة 9

(37) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2020\254، تاريخ 2020\10\14، منشورات مركز عدالة.

(38) العتيبي، هديل محمد (2011). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص77.

(39) الشواربي، عبد الحميد، شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، مرجع سابق، ص 132.

من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 " يجوز لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه ان يحيل إلى محاكم امن الدولة الجرائم التي يعاقب عليها القانون العام " فمحاكم امن الدولة طوارئ في مصر تقسم إلى محكمة أمن الدولة الجزائية والتي تختص بالجرائم المعاقب عليها بالحبس أو الغرامة أو احداها ومحكمة أمن الدولة العليا تختص بالنظر بالجرائم التي يحيلها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه (40) ومن خلال الاطلاع على نصوص قانون الطوارئ المصري والأحكام القضائية نجد ان ما تقوم به السلطة التنفيذية يخضع لولاية القضاء حيث قضت المحكمة الإدارية العليا " تقضي منح الحكومة سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الطارئة ابتغاء المحافظة على سلامة الدولة ... غير ان سلطة الحكومة في هذا المجال ليست ولا شك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط وبتالي تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء. " (41) ان من يتولى الفصل في الجرائم هو قضاء استثنائي اسند إلى محكمة امن الدولة حيث نصت المادة 7 من قانون الطوارئ " وتشكل كل دائرة من دوائر امن الدولة الجزائية بالمحكمة الابتدائية من أحد قضاة المحكمة وتختص بالفصل في الجرائم التي يعاقب عليها بالحبس والغرامة أو احدى هاتين العقوبتين وتشكل دائرة امن الدولة العليا بمحكمة الاستئناف من ثلاثة مستشارين وتختص بالفصل في الجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة الجنائية وبالجرائم التي يعينها رئيس الجمهورية او من يقوم مقامه أيا كانت العقوبة المقررة لها. " (42)

كما تختص في النظر بالتظلمات للأشخاص الذين تم القاء القبض عليهم لمخالفتهم أحكام قانون الطوارئ حيث نصت المادة 6 من قانون الطوارئ " يجوز القبض في الحال على المخالفين

(40) العليوي، عمر محمد، الرقابة القضائية على أعمال الطوارئ، مرجع سابق، ص 56.

(41) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 956 لسنة 5 ق الصادر بجلسته 14\1962\14 أشار إليه ابو الخير، عادل السعيد في كتابه البوليس الإداري، المرجع السابق، ص 405.

(42) انظر المادة 7، قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958.

للأوامر التي تصدر طبقاً لأحكام هذا القانون والجرائم المحددة في هذه الأوامر ويكون للمقبوض عليه ان يتظلم من امر الحبس لمحكمة امن الدولة المختصة على أن يفصل في تظلمه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التظلم ...". (43)

وباستقراء هذه المواد يتضح للباحث ان نظام الطوارئ نظام قانوني يتفق مع مبدأ المشروعية ويوفر ضمانات للأفراد وذلك بإتاحة التظلم للفرد المتضرر من إجراءات وتدابير سلطة الطوارئ حيث اتيح للمقبوض عليه أو ذوي الشأن ان يتظلموا من القرار إذا انقضى ثلاثون يوماً دون ان يفرج عنه كما اتيح له ضمانات الإجراءات الجنائية وهي إبلاغه بسبب القبض وكذلك الاستعانة بمحامي كما له الاتصال بذويه، ثم تم تقييد المحكمة في مدد محددة للفصل في التظلم وهي خلال خمسة عشر يوماً وذلك بعد سماع اقوال المقبوض عليه وألا تعين الافراج عنه فوراً الا إذا تم الاعتراض عليه من رئيس الجمهورية خلال الخمسة عشر يوماً من تاريخ صدور الافراج، فإذا اعترض على قرار الإفراج أحيل إلى دائرة أخرى خلال خمسة عشر يوماً يجب الفصل فيه وإلا تم الافراج عنه فوراً، كما ان هذه المواد اتاحت لمن رفض تظلمه أن يتظلم مرة أخرى إذا انقضت ثلاثين يوماً من رفض التظلم .فالمدد محددة للمحكمة للفصل في التظلم أو اعتراض سلطة الطوارئ على ما قرره المحكمة، ولكن يلاحظ طول هذه المدد والتي يتقيد فيها حرية الأفراد وهم في الاعتقال إلى ان ينظر في تظلمهم، أضف إلى ذلك ان القضاء الاستثنائي يبقى قاصراً فيما يمنحه من ضمانات للفرد مقارنة بالقضاء الطبيعي وما يتصف به من استقلالية ونزاهة وفيما يبعثه من طمأنينة في نفس المتقاضين.

(43) انظر المادة 6 من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958.

وتتميز هذه المحاكم<sup>(44)</sup> (محاكم أمن الدولة طوارئ) عن محاكم امن الدولة العادية في ان أحكامها غير قابلة للطعن بأي وجه من الوجوه كما جاء في المادة 12 من قانون الطوارئ المصري، أما محاكم أمن الدولة العادية فتقبل الطعن في أحكامها فإذا كان الحكم صادر عن محكمة امن الدولة الجزائرية فإنه يطعن بأحكامها في دائرة متخصصة بمحكمة الجناح المستأنفة حيث يمكن الطعن بهذه الأحكام بالنقض وإعادة النظر اما الأحكام الصادرة من محكمة امن الدولة العليا فإن الطعن جائز بطريقي النقض وإعادة النظر، ومن اوجه الشبه بين المحكمتين انه لا يجوز الادعاء مدنياً أمام محاكم امن الدولة سواء العادية أو الطوارئ كما جاء في نص المادة 11 من قانون الطوارئ.

وما تجدر الإشارة إليه ان محاكم امن الدولة طوارئ لها اختصاصات نوعية كمحاكم القضاء الجنائي العادي، حيث تنظر محكمة امن الدولة الجزائرية في الجناح والمخالفات، كما تختص محاكم امن الدولة العليا في نظر الجنايات أو أي قضية يحيلها رئيس الجمهورية وفقاً لما جاء في المادة التاسعة، فهذه المحاكم صاحبة الاختصاص الأصيل في نظر جرائم مخالفات أوامر سلطة الطوارئ، وما يلاحظ على هذا القضاء هو اتساع اختصاص هذه المحاكم حيث انه لا يقف عند النظر في مخالفات أوامر سلطة الطوارئ بل يتسع لينظر في أي قضية يعاقب عليها القانون العام وفقاً للمادة التاسعة الوارد ذكرها آنفاً، ولعل ذلك إضعاف للقضاء النظامي وتقوية القضاء الاستثنائي بما يصدره من أحكام غير قابله للطعن أمام أي جهة قضائية، حتى القضاء الإداري المختص بالمنازعات الإدارية حددت اختصاصاته من التدخل في مراقبة مدى مشروعية الاعتقالات

(44) الشواربي، عبد الحميد، شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، مرجع سابق، ص133.

التي تتم من قبل سلطة الطوارئ<sup>(45)</sup> حيث قضت محكمة القضاء الإداري في أحكامها ان اختصاص النظر في طلبات الاعتقال هو لمحكمة أمن الدولة العليا كجهة قضاء خاصة اوكل إليها هذا الاختصاص بموجب قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 وهذا اتضح في حكمها في القضية رقم 60 لسنة 23 قضائية، والقضية رقم 161 لسنة 26 قضائية.

وبالعودة إلى رقابة القضاء الإداري اتفقت دول الدراسة على خضوع الإجراءات الصادرة عن الإدارة في ظل حالة الطوارئ إلى رقابة الإلغاء حيث تتولى المحكمة الإدارية الأردنية الرقابة على كل ما يصدر عن الإدارة من إجراءات في ظل حالة الطوارئ باعتبارها قرارات إدارية حيث امتدت في رقابتها (رقابة الإلغاء والتعويض) إلى عناصر القرار الإداري عنصر الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية (اوجه الغاء القرار الإداري) لتأكد من مدى مشروعيتها.<sup>(46)</sup>

والقرار الإداري حتى يكون منتجاً لأثاره لا بد من ان يصدر عن الجهة المختصة بإصداره وان يطابق القوانين شكلاً وموضوعاً كما لا بد ان يقوم على سبب ويستهدف المصلحة العامة<sup>(47)</sup>، فالقضاء يراقب على توافر هذه العناصر في القرار الإداري حتى ينتج أثره وإلا كان القرار معيب وحقيق بالإلغاء، ويتكون القرار من خمسة أركان لا بد من توافرها وهي ركن الاختصاص، ركن الشكل والإجراءات، ركن المحل، ركن السبب، ركن الغاية حيث نصت المادة 7 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 " تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في اصدار القرار المطعون فيه أو من اصدره في النيابة عنه ويشترط ان تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية

1 - عدم الاختصاص 2 - مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو

(45) بربوتي، حقي اسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، مصدر سابق، ص(431-435).

(46) كنعان، نواف (2010). القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 3، عمان، ص58.

(47) الخلايلة، محمد علي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق.

تأويلها 3 - اقتران القرار أو الإجراءات بعيب في الشكل 4 - إساءة استعمال السلطة - عيب السبب (48)، ويتضح من الأحكام القضائية ان تصرفات الإدارة في ظل حالة الطوارئ جديرة بالإلغاء إذا شابها عيب في أحد أركان القرار الإداري باعتبارها قرارات إدارية.

ولكن في ظل الظروف الاستثنائية تتبدل مقومات رقابة الإلغاء وتخضع لقاعدة المشروعية الاستثنائية حيث ان القاضي يوازن بين اعتبارين وهما حماية الحقوق والحريات قدر الإمكان ومراعاة الظرف الاستثنائي وما يتخذ في ظله من إجراءات وتدابير تقتضيها الضرورة. (49)

ويجدر بنا ونحن نتناول الرقابة القضائية ان بين مفهوم دعوى الإلغاء ثم نشرع ببيان اوجه إلغاء تصرفات الإدارة باعتبارها قرارات إدارية عادية، حيث يقصد بدعوى الإلغاء أنها "الدعوى القضائية العينية التي يرفعها إلى المحكمة الإدارية بوصفها محكمة قضاء إداري كل ذي شأن له مصلحة شخصية مباشرة اضير من جراء قرار إداري نهائي صدر عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية العامة وأثر بذاته في مركزه القانوني مستهدفاً مخاصمة هذا القرار وذلك بطلب استصدار حكم بإلغائه بسبب عدم مشروعيته. ويكون الحكم الصادر بإلغاء القرار المعيب حكماً ذا حجية من قبل الكافة" (50)، كما تعرف بأنها " تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون" (51)، ومن جانبنا نعرفها بأنها دعوى عينية يرفعها من تضرر من قرار الإدارة ويطلب من القضاء الحكم بإبطاله (الغاءه) لمخالفته القانون.

(48) المادة 7 أ قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

(49) الموصلي، منى رياض، حدود سلطة الإدارة في إعلان حالة الطوارئ، مرجع سابق، ص 75.

(50) الشويكي، عمر محمد (2001) القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، ص181.

(51) الطماوي، سليمان محمد (2018). الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص143.

وتتولى المحكمة الإدارية فحص القرار الإداري والنظر في مشروعيته هذا القرار من عدمه فإذا تبين لها عدم مشروعيته حكمت بإلغائه، أما إذا كان القرار مشروعاً فأن المحكمة تقضي ببرد الدعوى وليس لها أبعد من ذلك كأن تعدل هذا القرار. كما أن الخصومة أمام هذه المحكمة هي خصومة قرار إداري غير مشروع (مخاصمة القرار الإداري). وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية في حكم رقم 642 " ... وحيث أن دعوى الإلغاء دعوى عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف للقانون ... ". (52)

وتقضي المحكمة بإلغاء تصرف الإدارة إذا شابها عيب يجعله في مصاف القرارات الباطلة، ويكون القرار معيب إذا صدر عن غير الجهة المختصة، حيث أنها لا تملك القدرة القانونية على إصداره وهو ما يعرف بعيب عدم الاختصاص، ومن قبيل ذلك اعتداء الإدارة على اختصاص أي من السلطتين التشريعية والقضائية أو اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تمت لها بصلة أو ان يصدر القرار عن موظف لا صلة له بإصدار القرارات الإدارية ... حيث ان القضاء يراقب الإجراءات ويحكم ببطلانها إذا صدرت عن غير ذي اختصاص وتأكيدياً على ذلك حكم محكمة العدل العليا الأردنية "لا يوجد في المواد من (5-10) من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 ما يجيز اخراج أي شخص من المملكة الأردنية الهاشمية حتى ولو كان أجنبياً، وان اخراج اجنبي من المملكة عملاً بالمادة الثالثة من نظام الدفاع رقم 4 لسنة 1939 هو امر منوط برئيس الوزراء فقط ولا يملكه وزير الداخلية ". (53)

وتبع القضاء المصري في رقابة على عنصر الاختصاص فيما تصدره الإدارة من تدابير باعتبارها قرارات إدارية، حيث ان قانون الطوارئ رقم 162 منح سلطة الطوارئ صلاحيات واسعة

(52) حكم المحكمة الإدارية رقم 642 لسنة 2021، تاريخ رقم 18\2\2022، مركز قسطاس.

(53) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 115\1963\1963 تاريخ 31\3\1963 منشورات مركز عدالة.

وذلك بما تملكه من سلطة تقديرية في ظل حالة الطوارئ، وقد اتبع القضاء الإداري المصري في رقابته على إجراءات سلطة الطوارئ أسلوبين، حيث يتشدد إذا كان عيب عدم الاختصاص بلغ درجة عالية من الجسامه وذلك إذا خرجت هذه السلطة فيما تقوم به من إجراءات متجاوزة حدود اختصاصاتها القانونية حيث تقوم بخلاف ما هو مسموح لها من اختصاصات فأن ما يصدر عنها ينحدر إلى مستوى العمل المادي معدوم الأثر وقد اتضح ذلك في العديد من أحكام القضاء الإداري المصري، وأحياناً يسمح بتجاوز هذا العيب إذا قدر اهمية الظرف الاستثنائي وما تتطلبه ضرورة المحافظة على كيان الدولة وحفظ النظام والعام فيها. (54)

أما فيما يتعلق بالشكل والإجراءات كعنصر من عناصر القرار الإداري، على الإدارة ان تلتزم بالإجراءات والشروط التي يتطلبها القرار الإداري وألا كان قرارها مشوب بعيب الشكل وقابل للإبطال ويعرف عيب الشكل بأنه "عدم احترام الإدارة للقواعد الاجرائية والشكلية التي يقرها القانون بمعناه الواسع وهي تصدر قراراتها الإدارية سواء تمثل ذلك في اهمال تلك القواعد بصوره كليه أو جزئية" (55)، وتبرز اهمية اتباع الإجراءات الشكلية في عدم تسرع الإدارة في اصدار قرارات غير مدروسة قد تضر بالمصلحة العامة أو بحقوق الأفراد وحياتهم.

والإدارة قد لا تتقيد بإجراءات محددة فيما تتخذه من قرارات كأصل عام طالما ان المشرع لم ينص عليها ولكن تكون هذه الإجراءات ملزمة إذا حددها المشرع للإدارة اما إذا تركها دون تحديد، فيكون القضاء الإداري هو من يقدر اهميتها لصحة القرار الإداري.

أما في ظل الظروف الاستثنائية قد لا يتسنى للإدارة اصدار القرار حسب الإجراءات الشكلية المطلوبة في الظروف العادية، فهنا على القضاء ان يقدر الظرف الذي دفع الإدارة لعدم التقيد

(54) البربوتي، حقي اسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، مرجع سابق، ص 608.

(55) الخلايلة، محمد علي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 88.

بالإجراءات والتي كانت من شأنها ان تشكل عقبه امام الإجراءات الحاسمة للإدارة قبل ان يحكم ببطلان القرار، وقد سمحت قوانين الطوارئ للإدارة الحد من الحريات العامة دون التقيد بقانون الإجراءات الجنائية وما يحويه من إجراءات شكلية ودون التقيد باحترام حق الدفاع حيث نصت المادة 15 من الدستور الأردني على ان الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون وعلى انه يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة. (56)

كما أكد القضاء الإداري المصري على انه "لا يطلب من الإدارة وهي مأخوذة بظروف مفاجئة وأحوال خاطفه تحوطها ظروف عاجلة تضطرها إلى العمل السريع الحاسم لضمان مصلحة عليا تتصل بسلامة البلاد ان تدقق وتتحرى وتتفحص على النحو الذي يراد اتباعه في ظروف عادية مألوفة ". (57)

يتضح للباحث ان القضاء الإداري في دول الدراسة يبسط رقابته على كل ما يتخذ من تدابير من قبل الإدارة في حالة الطوارئ حيث نجدة يتشدد في بعض العناصر حتى في ظل الظروف الطارئة كعنصر الاختصاص ويحكم ببطلان أي قرار مشوب بهذا العيب إذا كان عيب عدم الاختصاص بدرجة جسيمة ونجده يسمح ويجيز التعدي على بعض الإجراءات الشكلية حتى وان كانت جوهرية وذلك بتقدير منه ان اتباع الإدارة للإجراءات الشكلية يعرقل عمل الإدارة في مواقف حاسمة تتطلب السرعة، غير انها ليست ذات أهمية في ظل الظروف الاستثنائية.

(56) كنعان، نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 59.

(57) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1980 لسنة 6 ق بتاريخ 1956\3\18 اشار اليه، نواف كنعان في

مؤلفه، القضاء الإداري ص 59

كما يتولى القضاء الإداري الرقابة على محل القرار الإداري ومحل القرار " هو الاثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة " (58)، سواء كان هذا الأثر انشاء أو تعديل أو الغاء مركز قانوني للقرار الإداري حيث يعتبر القرار الإداري مشوب بعيب المحل إذا خالف قاعدة قانونية مهما كانت درجتها ومصدرها، وتتمثل المخالفة في مضمون القرار والأثر المترتب عليه حيث قد يصدر القرار صحيح من حيث الاختصاص والإجراءات ولكنه معيب في محله، وقد يتمثل هذا العيب في مخالفة القاعدة القانونية بشكل مباشر حيث ان الإدارة تعمل على خلاف ما تطلبه القاعدة القانونية وذلك بصورة سلبية أو ايجابية أو قد تكون المخالفة للقاعدة القانونية بشكل غير مباشر كأن تكون اخطئت في تفسير القاعدة القانونية أو في تطبيقها ويشترط في محل القرار الإداري ان يكون ممكناً وأن يكون مشروعاً، وان تخلف أي من هذين الشرطين كان القرار مشوب بعيب المحل ومستوجب الإلغاء كأن يخالف ما استقر من القواعد والمبادئ القانونية، ان ما يهمننا في هذا المجال هو الرقابة التي يبسطها القضاء الإداري على هذا العنصر في الظروف الاستثنائية.

قد تجبر الظروف الطارئة الإدارة على اتخاذ تدابير بشكل يخالف ما استقرت عليه القواعد القانونية ومع ذلك نجد ان القضاء يجيز ما اتخذته الإدارة وذلك تقديراً منه بضرورة هذه الإجراءات في مثل هذه الظروف حيث ان طبيعة القرارات والأعمال التي تمارسها الإدارة تستوجب تجاوز القوانين العادية وذلك لان الظروف الاستثنائية تصحح ما قامت به الإدارة من إجراءات ويعتبر جائز ومشروع وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " القرار الادنى درجة يمكن ان يقرر اموراً لم ترخص بها القواعد القانونية الاسمى في سلم تدرج القواعد القانونية ... فالقرارات التي تقلص من

---

(58) الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 842.

نطاق الحقوق والحريات اثناء الظروف الاستثنائية ما كان يمكن قبولها \_ على خلاف القانون \_ في ظل الظروف والأوقات العادية ..". (59)

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث نصت "... إلى ان المجال ليس مجال محاكمة جنائية، حتى تستطيع تقديم طرق الاثبات على النحو الذي ذهب اليه الحكم المطعون فيه وإنما المجال يبسط فيه القضاء الإداري رقابته القانونية على قرار اعتقال صدر استناداً إلى حالة الطوارئ وما تقتضيه السلطة القائمة عليها من السرعة والحسم ... وفي حالة لا تحتمل التمهل أو التردد ولا تتاح فيها الفرصة الكافية لاستجماع العناصر الكاملة للأدلة اليقينية القاطعة، فمشروعية القرار في هذه الحالة مناطها قيام الشبهة الجدية وليس قيام الدليل الحاسم " (60)

ويتضح للباحث من الأحكام القضائية انه اجيز اتخاذ تدابير تخالف القواعد القانونية في ظل الظروف الطارئة واعتبرها تدابير مشروعة فلم يتشدد في رقابته على ركن المحل شأنه شأن ركن الشكل والإجراءات ولكن ضمن ضوابط تجعل الإجراءات المتخذة في إطار قانوني لا تخرج عنه حيث سبق وان أكدنا ان نظام حالة الطوارئ هو نظام يخضع للمشروعية الاستثنائية التي تتسم بمرونة قواعدها.

ولكن لا يعني ذلك ان القضاء يرفع يده عن تصرفات الإدارة المعيبة بعيب مخالف القانون (قانون الدفاع وقانون الطوارئ) حيث ان محكمة العدل العليا الأردنية الغت الكثير من أعمال الإدارة لمخالفتها لقانون الدفاع حيث قضت في احد أحكامها "ان الصلاحية الممنوحة للسلطات الإدارية في قانون الدفاع فيما يتعلق بالأموال تنحصر في الاستيلاء عليها وأخذها ومراقبتها والتصرف بها واستعمالها وهدمها وذلك عند الاحتجاج على هذه الأموال للمؤازرة في الدفاع عن

(59) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 670 1961\ 1961\5\13 بتاريخ منشورات مركز عدالة.

(60) قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1870\1960 بتاريخ 1962\6\30. منشورات مركز عدالة.

المملكة و إذا كان قرار الحاكم العسكري بإخراج شخص من المأجور بقصد تسليمه إلى المالك فلا يعتبر لأغراض الدفاع عن المملكة ويكون مخالف للقانون " .<sup>(1)</sup>

وكذلك اتجه القضاء الإداري المصري والذي اجاز لسلطة الطوارئ اتخاذ إجراءات مخالفة للقوانين حيث اعتبر حالة الطوارئ مبرر يزيل اوجه عدم المشروعية التي تشوبها فيعتبرها قرارات إدارية صحيحة<sup>(2)</sup>، كما ويراقب على ان تكون الإجراءات تستند إلى قوانين الطوارئ والتي هي بمثابة دستور لحالة الطوارئ.

يرى الباحث ان القضاء الإداري يبسط رقابة على الإجراءات والتدابير التي تتخذها الإدارة كقرارات إدارية ويراقب في مدى تطابقها مع القوانين وعدم مخالفتها ولكنه في ظل حالة الطوارئ يراقب في مدى تطابقها مع قوانين الدفاع والطوارئ والتي هي القوانين الأسمى في ظل الظروف الاستثنائية التي تهدف إلى الدفاع عن الوطن وما تقتضيه السلامة العامة ويحكم بإلغائها إذا خالفت هذه القوانين.

وحتى تكون التدابير الإدارية (القرارات) سليمة بعد أن صدرت عن الجهة المختصة وحسب الإجراءات والشكل الذي اراده المشرع ومتوافقة مع القاعدة القانونية فإنه يتوجب وجود حالة واقعية وقانونية صحيحة توجي للإدارة إلى اصدار قرار إداري وهو ما يسمى عنصر السبب<sup>(3)</sup> وقد عرفته عرفته محكمة العدل العليا الأردنية " ركن السبب أحد أركان القرار الإداري ويقصد به الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار الإداري والتي تدفع الإدارة لإصداره ومن

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 1968\24، منشورات مركز عدالة.

(2) البربوتي، حقي اسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، المرجع السابق، ص 622.

(3) الخلايلة، محمد علي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 111.

المفروض ان يكون لكل قرار إداري سبب يقوم عليه ...<sup>(1)</sup>، فهو الحالة المتمثلة بالظرف الطارئ وهو ما دفع الإدارة إلى إصدار قرارها وكذلك أوحى للقضاء بالتخفيف من حدة قاعدة المشروعية بحيث يقر بمشروعية أعمال الإدارة في ظل حالة الطوارئ.<sup>(2)</sup>

ويستوجب القرار الإداري ان يكون السبب قائماً ومستمراً حتى صدور القرار كما يتطلب ان يكون مشروع وغير مخالف للقانون اما فيما يخص رقابة القضاء على تخلف ركن السبب، حيث تتمثل الرقابة القضائية في ثلاثة مستويات وهي الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة على تكيفها القانوني، كما يراقب مدى ملائمة أو تناسب القرار الإداري للوقائع. ولكن ما نحن بصدد دراسته هو موقف القضاء من الرقبة على عنصر السبب في ظل حالة الطوارئ.

يمثل ركن السبب والغاية الركنين الاهم من أركان القرار الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، حيث لا تقل اهمية رقابة القضاء في الظروف العادية عنها في حالة الطوارئ، بل على العكس تزداد حدتها وصرامتها في ظل الظروف الاستثنائية، حيث ان القضاء لا يعتبر حالة الطوارئ سبباً يزيل عدم مشروعية القرار لعيب في ركن السبب.<sup>(3)</sup>

أما عن موقف القضاء الأردني في الرقابة على عنصر السبب نجد انه تمثل في مرحلتين، حيث انه في المرحلة الأولى كان موقفه غير مستقر ومتناقض في الرقابة على الوجود المادي والتكيف القانوني للوقائع فتارةً يمتنع عن الرقابة وتارةً أخرى يقرها حيث قضت محكمة العدل العليا في احدى أحكامها "الرئيس الوزراء مطلق الخيار في تقدير الاحوال والظروف ... وليس من حق

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2007\322 تاريخ 2007\1\9، منشورات مركز عدالة.

(2) كنعان، نواف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 60.

(3) علي، احمد مدحت (1978). نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الامريكية والجمهورية العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 302.

محكمة العدل العليا ان تعترض على هذا التقدير " (1) وقضت في قرار آخر لها " ... يجب ان يستند القرار الإداري إلى اساس واقعي سليم ... " (2) من خلال هذه الأحكام نرى تناقض موقف محكمة العدل العليا في موقفها في الرقابة على الوجود المادي لركن السبب.

أما المرحلة الثانية يجد الباحث استقرار موقف محكمة العدل العليا حيث اقرت بالرقابة على الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني حيث قضت في حكم لها " ... استقر قضاء محكمة العدل العليا على الغاء القرار الإداري إذا تبين انعدام الوجود المادي للوقائع التي بني عليها، وقضت انه وان كانت الإدارة تملك حق تقديم الدليل المقدم لها، الا انه من المبادئ التي انعقد عليها اجماع الفقه والقضاء الإداري في هذا الصدد ان للمحكمة بسط رقابتها عندما تثبت الإدارة مصدر وهمياً للواقعة التي تستخلصها أو يكون موجوداً ولكنه مناقض لها لما اثبتته أو يكون غير مناقض ولكنه يستحيل عقلاً استخلاص الواقعة منه ... " (3) وفي حكم آخر لها ان صلاحية المحافظ وفقاً للمادة التاسعة مكرر من نظام الدفاع لسنة 1939 مقيدة بالتوقيف أو الاحتفاظ بالشخص لتأمين السلامة العامة ... ويخضع الإجراء الذي يتخذه لتقدير محكمة العدل من حيث الوقائع التي دعت إلى إصداره (4) يتضح للباحث ولاية القضاء الإداري في رقابته على ركن السبب في ظل الظروف الاستثنائية كأهم عنصر من عناصر القرار الإداري.

وفي ذات النهج استقر القضاء الإداري المصري في رقابته الصارمة على ركن السبب في ظل

حالة الطوارئ فاشتراط أن تكون الوقائع صحيحة ومنتجة.

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 1952\39، حكم سابق، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 1955\12 تاريخ 1955\7\18، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 151 \ 2018 تاريخ 2018\11\7، منشورات مركز عدالة.

(4) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1981\151. تاريخ 1982\3\18 منشورات مركز عدالة.

بقي أن نشير إلى الغاية من القرار الإداري أي الهدف الذي تقصده الإدارة من القرار الذي تصدره، ويعرف بأنه "النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها" (1) فغاية تعيين الموظف هي سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وغاية القرار التأديبي هو حفظ كيان الوظيفة، فلا بد أن تهدف الإدارة في كل إجراء أو تصرف إلى تحقيق المصلحة العامة، حيث أن أي عمل للإدارة يخرج عن قصد المصلحة العامة، كان عملها من قبيل اغتصاب السلطة وإساءة استعمالها وبالتالي يكون قرارها معيباً بإساءة استعمال السلطة، كما يتوجب على الإدارة ان تبتغي الهدف المحدد الذي قصده المشرّع ولا تحيد عنه، وعلى ذلك يمكن تعريف عيب ركن الغاية بأنه ان تقصد الإدارة غاية غير مشروعة أما لأنها لا تقصد المصلحة العامة أو أنها تبتعد عن الهدف الذي حدده القانون.

ويتمثل ركن الغاية فيما تقوم به الإدارة من تدابير في ظل حالة الطوارئ بالمحافظة على كيان الدولة وبقيائها وحفظ النظام العام فيها حيث تمارس الرقابة القضائية على تحقيق الاهداف التي خصصها المشرّع (قاعدة تخصيص الاهداف)، ويكون قرار الإدارة أو تصرفها جدير بالإلغاء إذا حادة عن الهدف المحدد لها حتى وإن كان يدخل في دائرة المصلحة العامة وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها " ... أن القرار بإلغاء رخصت المشروبات الروحية ومنع المستدعي من بيعها في فندقه استناداً لوجود عدة أشخاص في الفندق وهم في حالة سكر وتصرفهم تصرف مقرون بالشغب وإزعاج الناس لا علاقة له بالدفاع عن المملكة والسلامة العامة ما دام ان هذه الافعال تشكل جريمة خاصة ... تختص محكمة العدل العليا بإلغاء القرار الإداري لأسباب لا علاقة لها بالسلامة العامة أو الدفاع عن المملكة إذا وجدت انه مشوب بعيب من العيوب التي تبطل القرارات الإدارية ... " (2)، وقضت في حكم آخر لها توضح معنى الدفاع عن المملكة " أن

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1990\46 تاريخ 1990\4\18 منشورات مركز عدالة.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم 106\1980 تاريخ 1980\2\24، منشورات مركز قسطاس.

الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة هي كل نشاط ماس بسلامة المملكة وأمنها الداخلي والخارجي أو الضار بأي من مرافقها العامة على اساس ان فكرة المحافظة على السلامة العامة والأمن العام تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي تركز على اساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع ". (1)

ويتضح من الأحكام القضائية ان القضاء الإداري الأردني استقر على بسط رقابته على التدابير التي تتخذها الإدارة في ظل حالة الطوارئ والتي تراقب اتفاقها مع الاهداف التي حددها المشرع في ظل هذه الظروف والتي من اجلها منحت هذه الصلاحيات حيث يقع على عاتقها ان لا تحيد عن هدف الدفاع عن المملكة والسلامة العامة فيما تتخذه من إجراءات وإلا كانت إجراءاتها حقيقة بالإلغاء، كما انضح تشدد القضاء الإداري في الرقابة على ركن الغاية، الغاية التي خصصها قانون الدفاع الأردني.

وفي ذات الاتجاه كان القضاء الإداري المصري يبسط رقابته على ما تتخذه الإدارة من تدابير في ظل حالة الطوارئ ويقضي بإلغاء كل ما يحد عن اهداف قانون الطوارئ، حيث قضت في حكم لها تبين فيه نظام الأحكام العرفية (حالة الطوارئ) أنه نظام يتفق مع القانون ولا يعارض معه ومقتضى ذلك أن الإجراءات والتدابير التي تتخذ في ظله يجب أن لا تتعارض معه وأن تحقق الهدف الذي يقصده المشرع حيث نصت " نظام الأحكام العرفية وان كان نظام استثنائي إلا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه وبين القانون أصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه فوجب أن يكون أصوله على مقتضى هذه الاصول ولأحكام وفي

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 1987\118 تاريخ 1988\9\5، مركز قسطاس.

نطاق هذه الحدود والضوابط وإلا كان ما يتخذ من تدابير وإجراءات مجاوزاً لهذه الحدود ومنحرفاً عنها عملاً مخالف للقانون تتبسط عليه رقابة القضاء " . (1)

يرى الباحث أن القضاء الإداري في دول الدراسة يبسط رقابته على ما تقوم به سلطة الطوارئ من إجراءات وتدابير حيث تقضي بإلغاء القرار الإداري حسب أوجه الإلغاء إذا ما شاب الإجراء المتخذ عيب في الاختصاص أو الإجراءات أو كان معيباً في مخالفته للقانون أو أنه حاد عن الهدف والغاية التي حددها المشرع ولعل ذلك ضماناً لحفظ حقوق الأفراد وحررياتهم، إذ ما استغلت حالة الطوارئ فيما تمنحه من صلاحيات واسعة للإدارة، فالقضاء هو صمام الأمان في مواجهة تجاوزات الإدارة، كما يتضح أن نظام الطوارئ، كما يلاحظ اختلاف رقابة القضاء الإداري على عناصر القرار حيث يفرض رقابة صارمة على بعض العناصر مثل السبب والغاية وتقل هذه الرقابة على عناصر أخرى مثل الشكل والإجراءات والاختصاص والمحل.

### المطلب الثالث

#### الرقابة القضائية على الإجراءات التي تتخذ في ظل حالة الطوارئ (رقابة التعويض)

من القيود التي تحد من صلاحيات الواسعة للإدارة هي مراقبة القضاء لها، إذ أن ما يصدر عن الإدارة من إجراءات وتدابير يخضع لضمانة رقابة القضاء، فهو صمام الأمان لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، إذ ان مهما بلغت درجة خطورة حالة الطوارئ لا يمكن اقصاء رقابة القضاء، وبما انه يخضع لرقابة القضاء فيتوقع من القضاء عند مخالفته مبدأ المشروعية العادية أو الاستثنائية ان يقضي إما بإبطال العمل الإداري أو التعويض عنه أو الاثنين معاً. (2)

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 830 المشار إليه سابقاً.

(2) دخيل، محمد حسن، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 85.

قبل أن نشرع بتوضيح الرقابة القضائية على إجراءات الإدارة (رقابة التعويض) لا بد من بيان معنى دعوى التعويض والمقصود بدعوى التعويض هي الدعوى التي يرفعها أحد لأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة<sup>(1)</sup>، حيث تنتقر مسؤولية الإدارة في أي تصرف يصدر عنها يرتب ضرر وذلك جراء التزامها القانوني في عدم الإضرار بالغير دون سبب مشروع وعليه يقع على عاتقها جبر الضرر المادي أو الأدبي عن أعمالها.

أما فيما يتعلق بتعويض المتضرر من إجراءات سلطة الطوارئ باعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً أجاز قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 في (المادة 9) لكل من تضرر من إجراءات سلطة الطوارئ الحق بالتعويض حيث نصت " لكل من كلف بأي عمل أو اداء أي خدمة أو تقديم أي مال ولكل من تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو اتلافه ولكل من اتخذ بحقه أي إجراء بموجب هذا القانون أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق بالتعويض ولرئيس الوزراء ان يحدد مقدار التعويض وان يقرر تأديته عن أي مال أو عمل أو إجراء خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تقديم الطلب بالتعويض على ان يكون للمتضرر في حال عدم موافقته على القيمة المقررة للتعويض الحق بإقامة الدعوى لدى المحكمة المختصة للمطالبة بالتعويض العادل المترتب له وفقاً لأحكام القوانين النافذة المفعول " (2) يتضح من نص المادة الوارد ذكرها ان صلاحيات سلطة الطوارئ ليست على اطلاقها وان حالة الطوارئ هي نظام يخضع لسيادة القانون، وذلك بتقرير رقابة القضاء على تصرفات الإدارة (إلغاءً وتعويضاً) إذا

(1) الطباخ، شريف أحمد (2006). التعويض الاداري في ضوء القضاء والفقه وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، لا يوجد رقم طبعة، الإسكندرية، ص1.

(2) المادة 9 قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

تعارضت مع نصوص قانون الدفاع الأردني، ويبقى التساؤل من هي الجهة القضائية التي تتولى رقابة التعويض؟ وهل كل حكم بالإلغاء يستلزم التعويض؟

قبل أن يصدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، كانت المحاكم النظامية صاحبة الاختصاص في التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد من قرارات الإدارة وذلك في الدعاوى التي يرفعها الأفراد أو التي تقوم الإدارة برفعها، حيث كانت اختصاصات محكمة العدل العليا محددة على سبيل الحصر في ظل قانون المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 حيث اقتصر اختصاصها بدعوى التعويض عن الطعون التقاعدية، أما باقي طعون التعويض عن القرارات الإدارية فبقيت من اختصاص القضاء النظامي (محاكم البداية) وبقي الوضع على هذا الحال إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 حيث نصت المادة 9 اب " تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت عليها بصفه أصلية أو تبعية " (1) حيث أوردت هذه المادة في الفقرة أ الطعون التي تفصل فيها حيث شملت اختصاصاتها أغلب المنازعات الإدارية، وعلى ذلك توسع اختصاص محكمة العدل العليا عن السابق حيث تتولى النظر في طعون التعويض عن القرارات الإدارية التي تختص بإلغائها دون غيرها، وتختص المحاكم النظامية بالفصل في طعون التعويض عن كل ما يخرج عن ولاية محكمة العدل العليا، فمحكمة العدل العليا تفصل في التعويض عن الدعاوى التي تختص بها إلغاءً، غير ذلك هو من اختصاص المحاكم النظامية. (2)

(1) المادة 9 اب قانون محكمة العدل العليا 12 لسنة 1992.

(2) انظر العتيلي هديل محمد، المرجع السابق، ص (79-80)، العليوي، عمر محمد، المرجع السابق، ص (183-187)، كنعان نواف، المرجع السابق، ص 95.

يرى الباحث ان المشرّع الأردني حدد اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر في نظر طعون التعويض التي يختص بإلغائها، وعلى ذلك يكون القضاء النظامي هو صاحب الاختصاص الاصيل والولاية العامة في كل ما يخرج عن اختصاصات محكمة العدل العليا، ولا يعني ذلك عدم صلاحية القضاء النظامي في نظر دعوى تعويض من اختصاص القضاء الإداري، فالقضاء النظامي صاحب الولاية العامة في دعاوى التعويض، فالمتضرر له اللجوء إلى القضاء الإداري أو القضاء النظامي فهو يملك حق الخيار في ذلك.

اما في جمهورية مصر العربية فالقضاء الإداري يتولى الرقابة على جميع المنازعات الإدارية المادية أو القانونية حيث نصت المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل بالمسائل التالية ... عاشرًا: طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفه أصلية أو تبعية " وقد تبين من خلال البنود السابقة أن سبب الطعن يتمثل في أحد أوجه مخالفة القرار الإداري وهي عيب الاختصاص أو الشكل أو المحل أو الانحراف بالسلطة، وتعد هذه العيوب<sup>(1)</sup>، مناط إلغاء القرار الإداري والتعويض عنه.

ان ما يصدر عن الإدارة في ظل الظروف الطارئة هو قرار إداري يخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً، وحتى يقضى للمتضرر بالتعويض لا بد أن تتقرر عدم مشروعية القرار المتخذ من الإدارة والتعويض عنه فالحكم بالتعويض يستوجب أن يكون القرار مشوب بحد هذه العيوب باعتبارها حالات لعدم مشروعية القرار وبالتالي يكون جدير بالإلغاء والتعويض فالقضاء الإداري المصري يتولى رقابة الإلغاء والتعويض في جميع الحالات فهو اختصاص أصيل للقضاء الإداري

(1) الطباخ، شريف احمد، التعويض الإداري في ضوء القضاء والفقهاء وأحكام المحكمة الإدارية، المرجع السابق، ص22.

وهو بذلك يختلف عن التشريع الأردني حيث ان القضاء النظامي صاحب الولاية العامة في دعوى التعويض.

وتتنفي مسؤولية الإدارة إذا كان قرارها مشروعاً، كما لا بد أن تهدف الإدارة من قراراتها تحقيق الغاية التي تقصدها قوانين الطوارئ وهي حفظ الأمن والسلامة العامة<sup>(1)</sup>، وذلك على أن تتحقق شروط حالة الضرورة التي وردت في حكم محكمة العدل العليا والتي اشترطت أن يكون هناك خطر يهدد النظام العام والذي يستحيل التصدي له بالوسائل القانونية العادية فتقوم الإدارة بهدف المصلحة العامة وبما تقتضيه الضرورة باتخاذ إجراءات تلائم هذه الحالة دون التعسف في صلاحياتها.<sup>(2)</sup>

ويجدر بنا التنويه، أن القرار الإداري إذا تم الغاؤه ليس بالضرورة يتم التعويض عنه، فالتعويض عن قرارات الإدارة، يتطلب أن يكون الفرد قد تضرر من القرار الإداري والتي أخطئت الإدارة في إصداره، أي حتى تقوم مسؤولية الإدارة في التعويض لأبد أن تكون الإدارة اخطئت في قرارها وان يترتب عن هذا الخطأ (عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب المحل وعيب السبب وعيب الغاية) ضرر كما لا بد أن تقوم علاقة السببية بين الضرر والخطأ، وقد اتفق القضاء في دول الدراسة أنه لا بد أن يكون الضرر خاصاً أي أن يصيب فرداً معيناً دون سواه<sup>(3)</sup>، أي أن لا تكون من قبيل القرارات التنظيمية ذات الأثر العام، كما أن الحكم بالتعويض لا يترتب على أي خطأ من الإدارة، فالقضاء بالإلغاء لا يستلزم بالضرورة القضاء بالتعويض حيث ان كل من القضائيين منفصل عن الآخر حيث عيب عدم الاختصاص أو الخطأ بالإجراءات تقتضي

(1) العجامة، نوفان (2020). لا تعويض عن أوامر الدفاع العامة، وكالة عمون الاخبارية، تحميل. تاريخ 2022\3\9. <https://www.ammonnews.net/article/531065> pm 7:10

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1982\112 تاريخ 1983 \ 1 \ 8، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 556 لسنة 1999 تاريخ 2000\3\29، منشورات مركز قسطاس.

الإلغاء ولكن لا تقتضي بالضرورة التعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في جوهر القرار، حيث أن القرار إذا كان سليماً في مضمونه ومبرراته فلا يعد عيباً يستوجب التعويض إذا لم يراعي الإجراءات الشكلية أو أنه مشوب بعيب عدم الاختصاص طالما أنها لم تلحق ضرر بالمدعي، إذا ما قورنت بالخطأ في الغاية أو عيب مخالفة القانون والتي تستوجب التعويض في جميع الأحوال. (1)

ان القضاء ان الإداريان الأردني والمصري لا يحكمان بالتعويض إلا إذا ارتكبت سلطة الطوارئ خطأ جسيماً يصل إلى مستوى التعسف في استعمال السلطة، وتجدر الإشارة أن القضاء في دول الدراسة يفرق بين الخطأ الذي يصدر عن الإدارة في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا " حيث تتاح الفرصة كاملة للفحص والتبصر والروية وبين ما تضطر إلى اتخاذه من قرارات وإجراءات عاجلة تملئها عليها ظروف طارئة ملحة غير عادية لا تمهل لتدبير ولا تتحمل التردد كالحرب والفتنة والوباء والكوارث ففي الحالة الأولى تقوم مسؤوليتها متى وقع ثمة خطأ من جانبها ترتب عليه ضرر للغير وقامت بين الخطأ والضرر رابطة سببية وتتراوح هذه المسؤولية تبعاً لجسامة الخطأ والضرر اما في الحالة الثانية فالأمر جد مختلف اذ يوازن الخطأ بميزان مغاير وتقدر المسؤولية على هذا الاساس، فما يعد خطأ في الأوقات العادية قد يكون إجراء مباح في احوال الضرورة الاستثنائية، وتدرج المسؤولية على هذا الاساس فلا تقوم كاملة الا إذا ارتكبت الإدارة خطأ استثنائي جسيم يرقى إلى درجة التعسف المتعمد المصطبب بسوء القصد ". (1)

يستخلص الباحث مما سبق ان القضاء الإداري حتى يرتب مسؤولية التعويض عن إجراءات الإدارة (أوامر الدفاع) يقتضي وجود تصرف غير مشروع من الإدارة، أي ان يصدر قرار خاطئ

(1) العجامة، نوفان (2020). لا تعويض عن أوامر الدفاع العامة، وكالة عمون الاخبارية، تحميل. تاريخ 2022\3\19. <https://www.ammonnews.net/article/531065> pm 7:10

وان يترتب على خطأ الإدارة ضرر يصيب طالب التعويض بصورة خاصة، أي أن يكون ضرراً  
فردياً، أما إذا كان من قبيل القرارات التنظيمية ذات الأثر العام فلا تستوجب التعويض، فما يحدث  
في ظل جائحة كورونا من إغلاق للمحال التجارية أو وقف لوسائل النقل وتضرر أصحابها جراء  
أوامر حظر التجول هي من قبيل القرارات ذات الأثر العام التي لا تستوجب التعويض عنه.

## الفصل الخامس

### الخاتمة والنتائج والتوصيات

وفي خاتمة هذه الدراسة الموسومة "الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ الأردن أنموذج "دراسة مقارنة" والتي بينت مفهوم حالة الطوارئ وتنظيمها القانوني وما تتركه من آثار على حقوق الأفراد وحرياتهم من خلال ما تتمتع به سلطة الطوارئ من صلاحيات واسعة بموجب قوانين الطوارئ في دول الدراسة، كما وضحت دور السلطتين التشريعية والقضائية في كبح جماح سلطة الطوارئ وتقييدها فيما تقوم به من إجراءات قد تكون غير ضرورية ولا تستدعيها الحالة الموجودة فعلاً أو أن سلطة الطوارئ ابتعدت عن الهدف الذي من أجله منحت هذه الصلاحيات، لتبين هذه الدراسة أن حالة الطوارئ نظام قانوني مصدره الدستور ومتفق مع مبدأ المشروعية ولا يتعارض معها.

#### أولاً: النتائج

1. حالة الطوارئ نظام قانوني نظم الدستور أحكامه لمواجهة ظروف غير عادية تمر بها الدولة تهدد وجودها والنظام العام فيها، وقد أسندت الدساتير في دول الدراسة تنظيم هذه الحالة إلى قانون معد مسبقاً يعمل به إذا توافرت شروطه ومبرراته حيث يحدد الجهة المنوط بها تسيير حالة الطوارئ والصلاحيات التي تملكها والقضاء المختص بالنظر بالمخالفات لهذا القانون.
2. حالة الطوارئ نظام يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية ولا يتعارض معها والذي تتسع قواعده بالقدر الذي يتناسب مع الظروف الطارئة.

3. اختصت السلطة التنفيذية في التشريع الأردني بصلاحيات إعلان حالة الطوارئ دون ان تخضع في قرارها إلى موافقة السلطة التشريعية، على النقيض منه في جمهورية مصر العربية حيث ألزم النص الدستوري الرجوع للبرلمان واشترط موافقته على قرار إعلان حالة الطوارئ.
4. لم يحدد المشرع الأردني مدة سريان حالة الطوارئ وتركها لتقدير سلطة الطوارئ، والتي قد تمتد لفترة زمنية طويلة بذريعة حفظ الأمن والنظام العام إزاء الظروف الاستثنائية والتي تكون قد زالت أو لم تعد تشكل خطر كما في السابق ولم تعد تحتاج إلى قوانين استثنائية، حيث لم يكن للسلطة التشريعية ادنى دور في التدخل لإنهاء حالة الطوارئ، فانهاء حالة الطوارئ هو قرار حصري لسلطة الطوارئ الممثل بالإرادة الملكية وقرار مجلس الوزراء، في حين ان الدستور المصري لسنة 2014 وما سبقه حرص على تحديد مدة سريان حالة الطوارئ بأن لا تتجاوز ثلاثة اشهر واشترط عدم تمديدها الا بمده مماثلة وبموافقة ثلثي أعضاء المجلس.
5. جاءت النصوص القانونية النازمة لحالة الطوارئ في دول الدراسة بعبارات واسعة غير محددة قد تتيح لسلطة الطوارئ تفسيرها على ما يتفق مع اهوائها، رغم أن أسباب إعلان حالة الطوارئ وردت على سبيل الحصر الا انها ذات معنى فضفاض يندرج تحتها العديد من التفسيرات التي قد تؤول على انها ظرف استثنائي يستدعي إعلان حالة الطوارئ.
6. اتفقت دول الدراسة على اعتبار قرار إعلان حالة الطوارئ عملاً من أعمال السيادة الذي يخرج عن ولاية الرقابة القضائية، أما ما يصدر عن سلطة الطوارئ من إجراءات اعتبرت قرارات إدارية تخضع لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية.
7. منح سلطة الطوارئ صلاحيات واسعة لا يعني تعطل الرقابة البرلمانية بما تملكه من وسائل تشريعية ورقابية، كما ان الرقابة القضائية حاضرة على أي إجراء يتخذ سناً لقوانين الطوارئ فهي الضمانة الأهم لحماية الحقوق والحريات وعدم التعدي عليها إلا بالقدر الضروري.

8. لم ينشئ المشرع الأردني قضاء استثنائي لحالة الطوارئ بل بقي الاختصاص للقضاء الإداري والنظامي كل في حدود اختصاصه، وتختص المحكمة الإدارية الأردنية في الرقابة عن كل ما يصدر عن سلطة الطوارئ من إجراءات باعتبارها قرارات إدارية عادية تمارس عليها رقابة الإلغاء، كما تنظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية إذا كانت مختصة بإلغائها وما يخرج عن اختصاصها يكون من اختصاص القضاء النظامي الذي له الولاية العامة في طلبات التعويض فالتشريع الأردني جعل النظر في طلبات التعويض من اختصاص القضاء الإداري والنظامي في حين ان القضاء الإداري المصري انفرد في النظر في طلبات الإلغاء والتعويض المصري كما أنه أنشأ قضاء استثنائياً للفصل في المخالفات والتظلمات التي تتم في ظل حالة الطوارئ.

9. كفلت دساتير دول الدراسة حقوق الأفراد وحرّياتهم ونصت عليها في صلب نصوصها ونظمتها بقوانين، وجاءت منسجمة مع الاتجاه الدولي في رعايتها وذلك بمصادقتها على العديد من المعاهدات والمواثيق الدولية الداعمة لهذه الحقوق، ولكن في ظل حالة الطوارئ تلجأ الدولة إلى تقييد هذه الحقوق ومصادرتها لما لسلطة الطوارئ من صلاحيات واسعة قد تؤدي إلى اهدار هذه الحقوق إذا أسيء استخدامها.

10. قوانين الطوارئ في دول الدراسة اثرت على العديد من الحقوق كحق التعليم والعمل وإقامة الشعائر الدينية والحقوق الشخصية وما تبعه من اثار اقتصادية واجتماعية. ولكن لم يكن تقييد هذه الحقوق والحرّيات من باب الاستقواء على الأفراد وانما كان لحماية مصالح اولى بالرعاية وهي الدفاع عن الدولة والنظام العام فيها أو خدمة لحق اولى بالاهتمام، فقد تم حرمان الأفراد من العديد من الحقوق كحق العمل والتنقل والتجمع وإقامة الشعائر الدينية حماية لحق الحياة وحق الصحة.

## ثانياً: التوصيات

1. توصي الدراسة بتعديل نص المادة 124 من الدستور الأردني على نحو يتيح للسلطة التشريعية المشاركة في قرار إعلان حالة الطوارئ وذلك بضرورة رجوع السلطة التنفيذية إلى البرلمان بعد فترة من إعلان حالة الطوارئ للحصول على موافقة وعدم تركه قرار تنفرد به السلطة التنفيذية لما له من نتائج خطيرة على الحقوق والحريات.
2. ندعو المشرع الأردني إلى إعادة صياغة النصوص القانونية بشكل يحدد مدة سريان حالة الطوارئ وعدم تركها لتقدير السلطة التنفيذية، وان تقبل التمديد إلى مدة اضافية بموافقة السلطة التشريعية.
3. توصي الدراسة بإعادة النظر في نص المادة 2 أ من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 ونص المادة 1 من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958، وذلك على نحو تكون أسباب إعلان حالة الطوارئ بعبارات واضحة ومحددة لا تحتمل أكثر من تأويل.
4. ضرورة مواكبة قانون الدفاع لتعديل الدستوري لسنة 2011 وذلك بإسناد مهمة الرقابة على إجراءات سلطة الطوارئ إلى المحكمة الإدارية وذلك بتعديل نص المادة 8 أ من قانون الدفاع التي ما زالت تسند مهمة الرقابة إلى محكمة العدل العليا التي الغيت وحل محلها المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.
5. توصي الدراسة بإعادة صياغة نص المادة 3 أ من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 بحيث يكون التفويض لبعض الصلاحيات وليس جميعها.
6. توصي الدراسة بضرورة وضع بدائل مدروسة تكفل استمرارية هذه الحقوق في ظل الثورة التكنولوجية إذ ما اعلنت حالة الطوارئ مثل استمرار حق التعليم والتقاضي بالوسائل

الالكترونية وإنشاء مستشفيات متنقلة تقدم الخدمات الصحية الاساسية في ظل قرارات حظر التجول.

7. صياغة المادة 3اي من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 بأن تكون مراقبة الصحف والنشرات في الأمور التي تمس السلامة العامة والدفاع عن الوطن وعدم تركها دون تحديد.
8. ندعو المشرع الأردني اعادة النظر في قانون الدفاع والعمل على تعديله على نحو يواكب التطورات التي تحصل بين الوقت والأخر بعد لمس الاثار التي تمخضت عن انشار فيروس كوفيد 19 كنموذج لحالة الطوارئ وما اودت به من اضرار عالمية بشرية واقتصادية.
9. نتمنى على سلطة الطوارئ احترام حقوق الإنسان وعدم المساس بها إلا إذا اقتضت الضرورة وفي أضيق نطاق.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب

- أبو الخير، عادل السعيد (2008)، البوليس الإداري، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- أبو العينين، محمد ماهر (2011). حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- أحمد سمير ابو شادي (1965). مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (1955-1965)، القاهرة، الدار القومية.
- بربوتي، حقي اسماعيل (1981). الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ البناء، عاطف (1980). حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة.
- بني عطا، مالك محمد (2016). الموسوعة الأردنية لحقوق الإنسان، عمان، دار أمجد للنشر والتوزيع.
- جبر محمود سلامة، الحماية الدستورية والقضائية للحقوق الأساسية في العمل مكتب الأعلام بمنظمة العمل العربية.
- الجراف، طعيمة (1963). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة.
- جمال الدين، سامي (2005) النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف.
- الحو، ماجد راغب (2000). النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف.
- خضر، خضر (2005)، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، ط2، طرابلس لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب.
- الخطيب، سعدي محمد (2007). حقوق الإنسان وضمائنه الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت.
- الخلايلة، محمد علي (2010). النظرية العامة للقرارات الإدارية وتطبيقاتها في كل من فرنسا ومصر والأردن، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- الداودي، غالب علي (2004). المدخل إلى علم القانون، ط7، دار وائل لطباعة والنشر.
- دخيل محمد حسن (2009). الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية.
- درويش، ابراهيم (1998). نظرية الظروف الاستثنائية، ط1، دار الإسراء لنشر والتوزيع،
- دله، سام سليمان (2005) مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، لا يوجد رقم طبعة، حلب.
- سرور، احمد فتحي (2000). الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط2، دار الشروق.
- الشاطوي، علي خطار (2004). موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الشواربي، عبد الحميد (2000) شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف بالإسكندرية،
- الشوبكي، عمر محمد (2001). القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الطباخ، شريف احمد (2006). التعويض الإداري في ضوء القضاء والفقهاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- الطماوي، سليمان محمد (2007). مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط1، القاهرة، مصر دار الفكر العربي.
- العضايلة، امين سلامة (2001). الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، ط1، الكرك، دار رند للنشر والتوزيع.
- فهمي، مصطفى أبو زيد (1957). الدستور المصري، ط2، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف.
- فهمي، مصطفى ابو زيد (1994). النظام الدستوري المصري، ط7، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

فهيمى، مصطفى أبو زيد (2006)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، مصر، دار المطبوعات الجامعية.

كنعان، نواف (2009). القضاء الإداري، دار الثقافة والنشر، الطبعة الأولى، عمان.

متولي، عبد الحميد (1975). الحريات العامة، ط1، مصر، منشأة المعارف.

محفوظ، زكريا محمد (1966). حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة، ط1، الاسكندرية، مصر، منشأة المعارف.

النسور، فهد ابو العثم (2016). القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

#### ثانياً: الرسائل والأطروحات العلمية

إبراهيم، فاله فريد (2010). حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية النظام البرلماني نموذج، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة صلاح الدين.

أبو موسى، محمود محمد (2018). حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني، دراسة مقارنة مع النظم القانونية والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة الإسلامية.

بلحاج، مونيير (2012) الحق في حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة وهران.

الخطيبة، عمر محمد (2010). دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية.

الدباس، ماجد ابراهيم (2018). ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني عند إعلان حالة الطوارئ، رسالة ماجستير، جامعة عمان الاهلية

عبد المحسن، عقيل قدوري (2016). الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشخصية في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت.

عبدالله، ريناد كمال (2013). الضبط الإداري في حالة الطوارئ: دراسة مقارنة بين النظامين الفلسطيني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة بيرزيت.

علي، احمد مدحت (1978) نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

العليوي، عمر محمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ دراسة مقارنة في الأردن ومصر، جامعة مؤتة.

العواد، بلال سليم (2010). الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا.

الكفاوين، أحمد إبراهيم (1995). صلاحيات الضبط الإداري في حالة الطوارئ في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية.

المجالي، أحمد نورس (2005). الرقابة على أعمال سلطة الطوارئ في ظل حالة الطوارئ في الأردن، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشرق الأوسط.

الموصللي، منى رياض (2021). حدود سلطة الإدارة في إعلان حالة الطوارئ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة الشرق الأوسط.

### ثالثاً: المجلات والابحاث والدوريات

البناء، لينا جمعة (2021). ضمانات حقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ في التشريع الأردني، بحث علمي، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية، المجلد 2، الإصدار 3.

الحردان، عواد (2016). الحقوق والحريات العامة، مجلة أهل البيت، العدد 13.

حموري، ايمن عطا (2019). المسؤولية الوزارية السياسية في التنظيم الدستوري الأردني والبحريني والسعودي، دراسة مقارنة، مقالة، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر.

طالب، مصدق عادل وجاسم، الفارعة عبد الله (2018). أثر الظروف الاستثنائية على الحريات الشخصية، دراسة مقارنة، بحث علمي، مجلة العلوم القانونية، العدد 4، جامعة بغداد.

المساعد، فرحان نزال (2017). قانون الدفاع الأردني بين النظرية والتطبيق، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين.

#### رابعاً: القوانين والمعاهدات

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948
- أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020
- أمر الدفاع رقم 16 لسنة 2020
- أمر الدفاع رقم 19 لسنة 2020
- أمر الدفاع رقم 35 لسنة 2022،
- أمر الدفاع رقم 4 لسنة 2020
- أمر الدفاع رقم 8 لسنة 2020
- أمر الدفاع رقم 9 لسنة 2020
- الدستور الأردني لسنة 1946
- الدستور الأردني لسنة 1952
- دستور الجمهورية المصرية لسنة 1956
- الدستور المصري لسنة (2014)
- دستور المملكة المصرية المتحدة لسنة 1923
- دستور جمهورية مصر العربية (1971)
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1964
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1976

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966

قانون التعبئة العامة رقم 87 لسنة 1960 المعدل بقانون رقم 12 لسنة 1999

قانون الدفاع الأردني لسنة رقم 13 لسنة 1992

قانون الطوارئ المصري رقم (162) لسنة (1958)

قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960

قانون العقوبات المصري رقم 95 لسنة 2003

قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

النظام الأساسي لإمارة شرق الأردن لسنة 1928

#### خامساً: الأحكام القضائية

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (13\4\1957) منشورات مركز عدالة

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 1998\2849، تاريخ 2002\2\9، منشورات مركز عدالة

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1517\ 1956\ تاريخ 1957\4\13، مركز عدالة

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 52 لسنة 2021 تاريخ 2021\3\ 30، مركز قسطاس

حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 93 لسنة 2021 تاريخ 2021\ 6\30، قسطاس

حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 956 اشار اليه احمد سمير ابو شادي في مؤلفه مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة العليا في عشر سنوات 1955-1956، ص

23

حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، رقم (5-1962، 14\4\956.965) نقلان عن احمد سمير ابو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات

(1955-1965) ص.28

- حكم المحكمة الإدارية رقم 194 لسنة 2014 تاريخ 2015\2\3، مركز قسطاس
- حكم المحكمة الإدارية رقم 459 لسنة 2021 تاريخ 2021\1\11، قسطاس
- حكم المحكمة الإدارية رقم 550 لسنة 2021 تاريخ 2022\1\25، مركز قسطاس
- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 2010\153، تاريخ 2017، مركز عدالة
- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 2018\27، تاريخ 2018\11\13، مركز عدالة
- حكم محكمة العدل الأردنية، رقم (1982 / 112)، مركز قسطاس.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (71، 21\6\1988)، مركز قسطاس.
- حكم محكمة العدل العليا رقم 106\1980 تاريخ 1980\2\24، مركز قسطاس
- حكم محكمة العدل العليا رقم 118\1987 تاريخ 1988\9\5، مركز قسطاس
- حكم محكمة العدل العليا رقم 1968\24، منشورات مركز عدالة
- حكم محكمة العدل العليا رقم 1952\39، حكم سابق، منشورات مركز عدالة
- حكم محكمة العدل العليا رقم 830 لسنة 1979 تاريخ 1979\12\2، مركز قسطاس
- حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم 1980 لسنة 6 ق بتاريخ 1956\3\18 اشار اليه،  
نواف كنعان في مؤلفه القضاء الإداري ص 59
- حكم محكمة القضاء الإداري، رقم 694، لسنة 6 قضائية، مجلة المحاماة السنة 32، العدد التاسع،  
ص 1365
- قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 2 الصادر بتاريخ 1991\8\22
- قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2020\254، تاريخ 2020\10\14، مركز عدالة
- قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 151 \ 2018، مركز عدالة
- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1992\1435 تاريخ 1999\5\9، مركز عدالة
- قرار المحكمة الإدارية رقم 2014\187 تاريخ 2015\2\15 منشورات مركز قسطاس

- قرار محكمة العدل العليا الأردنية 1952\43، تاريخ 1952\9\24، مركز عدالة
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1963\115 تاريخ 1963\3\31، مركز عدالة
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1990\46 تاريخ 1990\4\18، مركز عدالة
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1976\48 المنشور على الصفحة 629 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1977\1\1، منشورات مركز عدالة
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 1952\39 بتاريخ 1952\9\16، مركز عدالة
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1955\12 تاريخ 1955\7\18، منشورات مركز عدالة
- قرار محكمة العدل العليا رقم 556 لسنة 1999 تاريخ 2000\3\29، مركز قسطاس
- المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1960\1870 تاريخ 1962\6\30، مركز عدالة
- المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 670\1961 بتاريخ 1961\5\13، مركز عدالة
- محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1981\151. منشورات مركز عدالة

#### سادساً: المواقع الإلكترونية

- سعيد، فايز (2009). حالة الطوارئ في القانون المصري والمعاهدات الدولية، بحث علمي، تم الرجوع إليه، بتاريخ 2022\2\18 متوفر على الموقع الإلكتروني (<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=192121>)
- الناصر، محمد قاسم (2015)، تجريم الاعتداء على حق سرية المراسلات، ف2022\2\10، <http://almerja.com/reading.php?i+=4&ida=1291&id=973&idm=2207>
- الشاوي، سري عبد الكريم (2020). اثر حالة الطوارئ الصحية على الحقوق والحريات العامة في ظل تفشي جائحة فيروس (كوفيد 19) دراسة مقارنة، تحميل، 2022/2/11، ([http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348\\_3.pdf](http://www.ressjournal.com/Makaleler/866337348_3.pdf))،

المرصد الأورو متوسطي لحقوق الإنسان (2020). حرية الصحافة قيود متزايدة باسم كورونا،  
 تحميل 2022/2/12، [https://participer.ma/wp-  
 content/uploads/2020/06/coronamedia.pdf](https://participer.ma/wp-content/uploads/2020/06/coronamedia.pdf) Am6:17

دار الخدمات العمالية والنقابة (2020). اوضاع العمال المتضررين في ظل التداعيات  
 الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كورونا "بطالة تزيد ووظائف مفقودة، تحميل  
<http://manshurat.org/node/713> (2022\2\14)

ابو غنيمه، احمد زياد (2018). عودة الحياة البرلمانية في الأردن عام 1989. تحميل. Am7:00.  
<https://www.ammonnews.net/article/377044> 2022\2\21

العجارمة، نوفان (2020)، لا تعويض عن أوامر الدفاع العامة، وكالة عمون الاخبارية، تحميل.  
 تاريخ 2022\3\9. <https://www.ammonnews.net/article/531065>