



## الأطر الدستورية

لإعمال نصوص الطوارئ الإستثنائية

دكتور فتحى فكرى  
كلية الحقوق

أستاذ القانون العام بحقوق القاهرة

جامعة القاهرة



كلية الحقوق  
جامعة القاهرة

حياة الدول كالأفراد لا تجرى على وتيرة واحدة، فاستقرار الأوضاع وهدوء الأحوال قد يتبدل بظهور ظرف استثنائي داخلي (كارثة طبيعية - أزمة اقتصادية خانقة - أعمال إرهابية) أو خارجي (حالة حرب أو التهديد الجدي بها). ومن المنطقي ألا تواجه الظروف الاستثنائية بالقواعد المطبقة في الأحوال العادية، والتي لم تُصغ لمثل تلك المجابهة.

وتتنوع أساليب سنّ القواعد الإستثنائية اللازمة لمقابلة الأزمات التي تتعرض لها مختلف البلدان. فبعض الأنظمة تفضل الانتظار لحين حدوث ظرف الإستثنائي لتضع - من خلال البرلمان - النصوص الكفيلة بمواجهته. واختار البعض الآخر إصدار قانون دائم للتصدي للأحوال الإستثنائية، على ألا يستدعى للتطبيق إلا عند حدوث ما يبرر تفعيله<sup>(1)</sup>.

وتندرج مصر في الطائفة الثانية، حيث يوجد قانون طوارئ (القانون رقم 162 لسنة 1958) مرهون نفاذه بحدوث مخاطر لا تقوى النصوص العادية وحدها على قهرها وتفادي - قدر الإمكان - سيئات تبعاتها، وهو ما حدث بالفعل حينما ظلت حالة الطوارئ كافة أنحاء الجمهورية<sup>(2)</sup>، لأول مرة وفقاً لدستور 2014، في العاشر من إبريل 2017، على أثر حوادث إرهابية مفزعة طالت بعض دور العبادة المسيحية في مناسبة دينية.

ونظراً لمساس تطبيق قانون الطوارئ بالحقوق والحريات، يولى الدستور اهتمامه بكيفية إعلان العمل به، مدى تأثر حقوق الأفراد به. وإذ نكرس هذه الدراسة للأطر الدستورية، فإننا سنعرض للتنظيم الدستوري لآلية إعلان حالة الطوارئ (أولاً)، لنعقب ببيان الحدود الزمنية للعمل بها (ثانياً)، لنطرح ختاماً انعكاس قانون الطوارئ على النصوص الدستورية (ثالثاً).

(1) في تفاصيل ذلك راجع على سبيل المثال: طعيمة الجرف - مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون - 1973 - ص 101 وما بعدها.  
 (2) أعلنت حالة الطوارئ من قبل بصورة جزئية في بعض أجزاء سيناء في 24 أكتوبر 2014 لمدة ثلاثة أشهر، جددت عدة مرات حتى جرى الإعلان الأخير لفرض حالة الطوارئ على عموم البلاد.

### أولاً- التنظيم الدستوري لألية إعلان حالة الطوارئ:

تناولت المادة 154 من الدستور الكيفية التي يجرى بها إعلان حالة الطوارئ بنصها على: " يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذى ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

" وإذا حدث الإعلان فى غير دور الإنعقاد، وجب دعوة المجلس للإنعقاد فوراً للعرض عليه.

" وفى جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثى عدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد فى أول اجتماع له.

" ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ "

ويبين من النص الفاتت ان مبادرة إعلان حالة الطوارئ تنطلق من رئيس الجمهورية، بتقديره وجود خطر يتطلب العمل بالقانون المنظم لها.

اما الخطوة الثانية فتتحدد على ضوء وجود مجلس النواب أو غيابه، على تفصيل ستكشف عنه السطور التالية.

**أ) حالة وجود مجلس النواب:** إذا كان مجلس النواب فى دور إنعقاده العادى، على الرئيس - كخطوة أولية - استطلاع رأى مجلس الوزراء فى إعلان حالة الطوارئ. وكما هو جلى يقف دور مجلس الوزراء عند إبداء الرأى، ليظل الرئيس مالكاً لئاصية القرار. ومن ثم يجوز للرئيس إعلان حالة الطوارئ رغم رفض مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>، أو الاختلاف معه حول الحدود الزمانية أو المكانية للعمل

(1) يخطر البرلمان بقرار إعلان حالة الطوارئ من خلال رئيس مجلس الوزراء، ويشفع الاخطار ببيان الأسباب والمبررات المفضية لإعلان تلك الحالة (المادة 131 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب). وجرى العمل على إلقاء رئيس مجلس الوزراء بيان أمام البرلمان يستعرض فيه دواعى إعلان حالة الطوارئ. وتتبدى المشكلة حال اختلاف مجلس الوزراء مع الرئيس فيما يتعلق

## بقانون الطوارئ.

وبمجرد استيفاء هذا الإجراء، ونشر قرار الرئيس فى الجريدة الرسمية للعلم به، يُفعل قانون الطوارئ، دون انتظار العرض على البرلمان.

وهذا الوضع منطقي، لأن الظرف الإستثنائي أذا داهم البلاد مهدداً أمنها وكيانها، يفرض العمل دون أدنى إبطاء لمحاصرته، تمهيداً للقضاء عليه. وبالتالي لا يتصور تأجيل تطبيق قانون الطوارئ لحين العرض على البرلمان واستيفاء موافقته.

وهكذا من الطبيعي مقابلة فاصل زمنى، ولو لساعات، بين بدء سريان قانون الطوارئ، وتحديد البرلمان موقفه منها. وهذا ما حدث فعلاً حينما أعلنت حالة الطوارئ مؤخراً. فعقب الهجوم الإرهابى المروع فى التاسع من ابريل 2017 على كنيسةتين ووقوع عشرات الضحايا، أعلن رئيس الجمهورية فى ذات اليوم العمل بحالة الطوارئ بعد استيفاء الإجراءات الدستورية والقانونية. وفى اليوم التالى انعقد مجلس الوزراء، وابدئ رأى بالموافقة، فما كان من الرئيس إلا أن أصدر قراره (القرار رقم 157 لسنة 2017) بالعمل بحالة الطوارئ اعتباراً من الساعة الواحدة من بعد ظهر العاشر من ابريل 2017. وإذا كان مجلس النواب قد أقر فى ذات اليوم إعلان حالة الطوارئ، فإن اجتماعه لم يلتئم إلا فى الثالثة عصرًا، أى بعد بدء التطبيق بساعتين.

والفارق الزمنى بين سريان حالة الطوارئ وتحديد البرلمان موقفه منها لا ضير فيه، كون طبيعة الظرف الإستثنائي تفرضه، أولاً، ولأن حده الأقصى لا يجاوز سبعة أيام<sup>(1)</sup>، ثانياً، يوضع الأمر بعده بين يدى مجلس النواب ليقرر استمرار سريان حالة الطوارئ أو إيقاف العمل بها.

بإعلان حالة الطوارئ، إذ كيف يدافع رئيس مجلس الوزراء عن قرار لا يتفق معه كلياً او جزئياً؟ لذا كان النص المقترح من لجنة الخبراء أكثر توفيقاً بتطلبه موافقة مجلس الوزراء على إعلان حالة الطوارئ (المادة 129 من مشروع لجنة الخبراء).

(1) بلغت تلك المدة خمسة عشر يوماً فى دستور 1971 (المادة 148)، ولا مراعاة فى طول هذه الفترة، مما دعا الشارع التأسيسى إلى تقصيرها فى دستور 2012 إلى سبعة أيام (المادة 148)، ليسير على ذات النهج دستور 2014.

ولخطورة العمل بحالة الطوارئ على حياة الأفراد والجماعات، والمترجمة فى صورة قيود وأعباء لا يصادفونها فى الأوقات الطبيعية، اقتضى الشارع التأسيسى موافقة أغلبية أعضاء البرلمان لاستمرار انتاجها لآثارها. وبالتالي لا يكفى فى هذا الشأن الأغلبية العادية<sup>(1)</sup>، خلافاً لما كان عليه الحال فى دستور 1971.

ولا يختلف الوضع إذا تطلب الأمر إعلان حالة الطوارئ فى غضون العطلة البرلمانية، كل ما هنالك أنه يتعين دعوة البرلمان للإنعقاد فى اجتماع غير عادى فوراً. ويتولى رئيس الجمهورية توجيه تلك الدعوة، نفاذاً للالتزام الوارد بالنص، وضماناً لاستمرار العمل بقانون الطوارئ.

وتعبير " فوراً " يعنى توجيه الدعوة للإنعقاد عقب إعلان حالة الطوارئ مباشرة. وبمراعاة الظروف الإستثنائية التى تطبق فيها حالة الطوارئ، نرى ألا يتأخر موعد اجتماع البرلمان عن سبعة أيام قياساً على فرض وجود البرلمان فى حالة إنعقاد.

وتأكيداً لدور المجلس النيابى فى رقابة أعمال حالة الطوارئ، لمنع تخطيها لحدودها، وإيقاف الإحراف بها عن غاياتها، حظر الدستور حل البرلمان أثناء سريانها. وهذه الضمانة غابت فى دستور 1971، ولم تبرز إلا فى دستور 2012، و الذى إقتفى به الدستور الحالى.

ب/ حالة غياب مجلس النواب: يفضى غياب البرلمان إلى تعظيم دور مجلس الوزراء، ليرتقى هذا الدور من مجرد إبداء رأى استشارى غير ملزم، إلى ضرورة الموافقة على إعلان حالة الطوارئ. وعلى هذا النحو لا يستطيع رئيس الجمهورية، فى غياب مجلس النواب، الإفراد بقرار إعلان حالة الطوارئ بغير موافقة الحكومة.

وجرى سجال أثناء مناقشة المادة المتعلقة بحالة الطوارئ فى لجنة

(1) لم تتطلب المادة 148 من دستور 1971 أغلبية خاصة لإقرار حالة الطوارئ، مما لا معدى معه من تطبيق القاعدة الواردة بالمادة 107 والقاضية بصدور قرارات مجلس الشعب " بالأغلبية المطلقة للحاضرين ".

الخمسين، فهناك من نادى بعودة البرلمان المنحل لإبداء الرأى فى إعلان حالة الطوارئ. وواجه هذا التخريج اعتراض جوهره صعوبة تصور عودة برلمان تم حله، سيما إذا كان الحل لدواعى قانونية كبطلان التشكيل. وفى المقابل برزت رؤية أخرى ناصرت عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلسى الوزراء والأمن القومى. إلا أنه تبين أن مجلس الأمن القومى يضم رئيس البرلمان وهو غير موجود، والعديد من الوزراء، مما لا يؤمل معه أن يسفر العرض عليه بجديد يستأهل اتخاذ هذا الإجراء. من هنا استقرت الصياغة على تطلب موافقة مجلس الوزراء وحده<sup>(1)</sup>.

وبتلك الموافقة تكتمل الاجراءات المقررة لإعلان حالة الطوارئ، ويبدأ تطبيقها بمجرد عدم اعتراض مجلس الوزراء.

وحجب حل البرلمان عن اشراكه فى إجراءات إعلان حالة الطوارئ، لا يفيد انقطاع صلته بالمسألة. فالدستور يوجب عرض هذا الإعلان على المجلس النيابى الجديد فى أول اجتماع له. وليس غاية العرض الاخطار فحسب، وإنما أيضاً ممارسة البرلمان لدوره الرقابى، بما فى ذلك اثاره المسئولية السياسية للحكومة، خاصة وأن تطبيق الطوارئ ما كان يتم دون موافقة من جانبها.

ولا يقدح فى طرح المسئولية السياسية للحكومة إنقضاء حالة الطوارئ، قبل أو بعد إعادة تشكيل البرلمان، فهذا العامل ليس من شأنه إعاقة البرلمان عن مباشرة رقابته، ومحاسبة الوزارة عما جرى من اساءات أو تجاوزات.

### ثانياً- الحدود الزمنية للعمل بحالة الطوارئ:

تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر كحد أقصى<sup>(2)</sup>. وإذا ظل الوضع على ما هو عليه، يجدد الإعلان لمدة ثانية لا تتجاوز هى الأخرى ثلاثة أشهر<sup>(3)</sup>. هذا

(1) مضبطة الاجتماع (29) للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائى للتعديلات الدستورية بتاريخ 2013/11/11 - ص 25 وما بعدها.

(2) ترك دستور 1971 مدة إعلان حالة الطوارئ مفتوحة، وجرى تحديد تلك المدة لأول مرة فى دستور 2012، حيث قضت المادة 2/148 بأن يكون إعلان حالة الطوارئ " لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر ".

(3) أوقف دستور 2012 مد حالة الطوارئ لفترة ثانية على موافقة الشعب فى استفتاء عام (المادة 2/148).

مع مراعاة أن تجديد حالة الطوارئ يقتضى أغلبية خاصة أعلى من المرة الأولى، ممثلة في ثلثي أعضاء البرلمان.

ويثور التساؤل حول جواز مد حالة الطوارئ لفترة ثالثة.

بالرجوع للأعمال التحضيرية للجنة الخمسين سنجد أن تلك الإشكالية طرحت على طاولة النقاش، إلا أنها تركت في النهاية معلقة، وهو ما يستفاد من قول رئيس اللجنة: "أنا لا أعتقد أنه من واجبنا ومسئوليتنا أن نرى ونبرر كيف تمد حالة الطوارئ فترة ثالثة أخرى، هذه مسألة تخرج عن إطارنا، نحن نتكلم عن تنظيمها وترتيبها لفترتين بموافقة مجلس النواب ومجلس الوزراء.."<sup>(1)</sup>.

وإذ لم تسعف الأعمال التحضيرية في تزويدنا بإجابة شافية، أو مقدمة لها، فليس أمامنا سوى سبر إغوار النص نفسه لاستخلاص مخرج للمشكلة.

والحقيقة أن الفقرة الثالثة من المادة 154 من الدستور، والناصة على أن يكون إعلان حالة الطوارئ "لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس"، قد تعطي الإنطباع بجواز المد مرة ثالثة أو أكثر بموافقة 3/2 أعضاء البرلمان، شريطة ألا تزيد الفترة الواحدة على ثلاثة أشهر.

إلا إننا نعتقد أن تلك هي النظرة الأولية، والتي تتبدل بالغوص في أعماق النص، ومراعاة ملايسات سنه.

من هنا نحن أميل إلى عدم جواز المد إلا مرة واحدة. وبافتراض استمرار الظروف الداعية لفرض حالة الطوارئ، علينا رفعها، ولو لساعات، ثم إعادة العمل بها باستيفاء متطلباتها. ونصيرنا في هذا الفهم جملة حجج، وثلة براهين:

- نص المادة 154 من الدستور يتعلق بنظام استثنائي يفرز سلطات استثنائية كذلك، والقاعدة اتباع مبدأ التفسير الضيق لكل ما هو استثنائي. وفي الصدد أعلنت المحكمة الدستورية العليا أن "قانون الطوارئ ما هو إلا نظام

(1) مضبطة الاجتماع (29) للجنة الخمسين لإعداد المشروع النهائي للتعديلات الدستورية بتاريخ 2013/11/11 - ص 33.



خاص قصد به دعم السلطة التنفيذية وتزويدها بمكنات معينة تحد بها من الحقوق والحريات، بهدف مواجهة ظروف طارئة تهدد السلامة العامة أو الأمن القومي للبلاد، مثل الحرب وأخطار التهديد الخارجي والاضطرابات التي تهدد الأمن الداخلي، أو حدوث وباء، أو ما شابه ذلك من أمور وثيقة الصلة بالسلامة العامة والأمن القومي. وهو بهذه المثابة محض نظام استثنائي يستهدف غاية محددة، فلا يجوز التوسع في تطبيقه، ويتعين التزام التفسير الضيق لأحكامه<sup>(1)</sup>.

- لجأ المشرع الدستوري في تناوله للمد لصيغة المفرد "مدة مماثلة"، ولو انصرفت إرادته للمد أكثر من مرة ما أعوزته العبارات الدالة على ذلك مثل "ولا تمد إلا للمد مماثلة، الحد الأقصى لكل منها ثلاثة أشهر".

- تشدد النص الدستوري في المد الثاني بتطلبه أعلى درجات الأغلبية (موافقة 3/2 أعضاء البرلمان)، وكان المنطق يتطلب حال انصرف ذهن المشرع التأسيسي إلى المد لفترة ثالثة أو أكثر، أن يقتضى إجراء آخر يضيق من مكنة تمديد حالة الطوارئ فيما يجاوز ستة أشهر، كضرورة موافقة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس النواب.

- اجازة مد الطوارئ لفترة ثالثة ورابعة.. الخ تعيدنا للوضع الذى عرفناه فى ظل دستور 1971، ومؤداه تطبيق الطوارئ لمدة لاحدود لها فى النهاية، وسينحصر الفرق فى العودة للبرلمان كل ثلاثة أشهر، والحصول على موافقة 3/2 الأعضاء، وهو ما لا يشكل ضماناً حال وجود حزب أو ائتلاف مسيطر<sup>(2)</sup>.

(1) المحكمة الدستورية العليا - 2006/1/15 - مجموعة الأحكام - ج 2/11 - ص 2158، وانظر أيضاً:

المحكمة الدستورية العليا - 2013/6/2 - مجموعة الأحكام - ج 14 - ص 531، المحكمة الدستورية العليا - 2016/4/2 - مجموعة الأحكام - ج 1/15 - ص 1441.

(2) نيه الدكتور محمد أبو الغار عضو لجنة الخمسين إلى أن المد لمرة ثالثة أو أكثر يفضى إلى إعمال الطوارئ بصورة لا تنقطع، وهو ما لا يمكن قبول العودة إليه. ويستفاد ذلك من العبارة المثبتة فى المضبطة والمنسوبة للعضو المشار إليه ونصها كالتالى: " هذا الأمر (المد المتجاوز لفترتين) فى منتهى الخطورة، ويفتح الباب كما حدث أيام حكم مبارك 30 عاماً، ونحن فى هذه الحالة، حالة الطوارئ.. نحن لن نعود مرة أخرى لحالة الطوارئ المستمرة.. ". مضبطة الاجتماع (29) للجنة الخمسين السابق ذكره - ص 29.

- قد يرى البعض أن اقتراحنا برفع حالة الطوارئ بعد تطبيقها لمدة ستة أشهر كحد أقصى، بلا جدوى عملية، لأنه لا يمنع من استمرار تلك الحالة.

إلا أن هذا التحليل يتغافل عن ضرورة وجود فارق زمني، مهما قل، بين إنتهاء حالة الطوارئ وإعادة العمل بها. وهذا الفارق الزمني سيكون أداة اختبار واقعية للحكم على جدية الحاجة لتجديد العمل بقانون الظروف الإستثنائية من عدمه. كما أن علم الرأي العام مسبقاً بوجود فاصل زمني يهيء له الفرصة لبلوره اتجاه ربما لتضييق نفاذ حالة الطوارئ زمانياً أو مكانياً، أو حتى التعبير عن رغبة فى انتفاء الحاجة إليها.

ويتصل بإعلان حالة الطوارئ، وخصوصاً مد العمل بها، حال حل البرلمان، بحث إمكانية إجراء الانتخابات لتشكيل المجلس الجديد أثناء سريان تلك الحالة.

تردد رأى داخل لجنة الخمسين بعدم جواز إجراء الانتخابات أو الاستفتاءات فى فترة الطوارئ، بالنظر لما يلابسها من قيود لها انعكاس سلبى على مناخ الإقتراع المفترض اتمامه فى حمى أعلى درجات الحرية<sup>(1)</sup>. إلا أن النص جاء، فى النهاية، خالياً من هذا الحظر. ونعتقد صواب هذا المنحى. فمنع الانتخابات حال تطبيق قانون الطوارئ أو تجديد العمل به، سيعنى انتفاء الرقابة البرلمانية على السلطة القائمة على إنفاذه. وهذه النتيجة تدعو للدهشة، حيث سنتواجد الرقابة البرلمانية فى الأوقات العادية، وتغيب فى الظروف الإستثنائية حينما نكون فى أشد الحاجة إليها.

(1) اعترض الأستاذ ضياء رشوان عضو لجنة الخمسين على إجراء الانتخابات فى ظل حالة الطوارئ (مضبطة الاجتماع (29) السيق ذكره ص 37)، وطالب فى مداخلة لاحقة (ذات المرجع ص 54) بأن ترفع حالة الطوارئ أثناء انتخابات مجلس الشعب.

إلا أن هذا التصور قابله آخر عبر عنه العضو محمد عبد العزيز المقرر المساعد للجنة نظام الحكم والسلطات العامة الذى أعلن: " النقطة الأخيرة والمتعلقة بفكرة وهل تجرى انتخابات مجلس نواب فى حالة الطوارئ أم لا؟ إننى اقترح أن تبقى المادة كما هى، وقد نضطر فى أى مرحلة من المراحل إلى إجراء الانتخابات فى حالة الطوارئ لكى يكون لدينا مجلس منتخب سريعاً أعرض عليه الأمر قبل التجديد".

مضبطة الاجتماع (29) سابق الإشارة - ص 31.

وبالتالى يتعين التزام ما تقضى به المادة 137 من الدستور فى هذا الشأن. ووفقاً لتلك المادة يتعين - على أثر موافقة الشعب فى الإستفتاء على حل البرلمان - على رئيس الجمهورية أن يدعو لانتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً، على أن يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية.

ومن سياق هذه الأحكام، وإياً ما كان النظام الانتخابى المتبنى، سيجتمع المجلس الجديد قبل مد حالة الطوارئ، أو عقب ذلك بوقت قصير.

ولا يفوتنا فى هذا الصدد التنويه إلى أمرين:

\* لا يفترض تأثير حالة الطوارئ على الانتخابات بشكل مباشر، فحالة الطوارئ تعلن لمواجهة ظرف استثنائى، ومن ثم لا معدى من توجيه الاجراءات المسموح بها فى الأوقات غير العادية إلى هذا الظرف فقط، حتى لا تفقد الأساس القانونى لوجودها. وتأكيداً لهذا الفهم ادانت المحكمة الدستورية العليا قرار نائب الحاكم العسكرى العام بحظر هدم أو التصريح بهدم القصور والفيلات ورصد عقوبة للمخالفين له، بحسبان " أنه لا يعد من قبيل التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام والتي تعلن من أجلها حالة الطوارئ"<sup>(1)</sup>.

\* اجريت انتخابات الرئاسة الفرنسية دورة (2017-2022) فى ظل حالة الإستعجال<sup>(2)</sup> الموازية لحالة الطوارئ عندها.

### ثالثاً- انعكاس قانون الطوارئ على النصوص الدستورية:

ربما توارد الهاجس بأن إعلان العمل بحالة الطوارئ يوقف نفاذ بعض النصوص الدستورية وما وسعته من ضمانات لكفالة الحقوق والحريات.

والواقع أن بعث الحياة فى قانوت الطوارئ لا يغير من طبيعته، وكونه أدنى مرتبة من الوثيقة الدستورية. وبالتالي تظل قاعدة التزام النص الأدنى بالأعلى منه مكانة سارية. وبالتالي لا يجوز قبول خروج قانون الطوارئ على الأحكام الدستورية. ولا يتبدل هذا الوضع إلا بنص دستورى صريح يبيح تجاوز أحكام

(1) المحكمة الدستورية العليا - 2006/1/15 - سبق ذكره.

(2) انطلقت تلك الانتخابات فى 23 ابريل 2017، واكتملت فى 7مايو من نفس العام.

الدستور فى غضون تطبيق قانون الطوارئ، وفى الحدود التى يقرها الشارع التأسيسى.

ومخالفة الدستور فى الفرض الأخير مردها الدستور نفسة لا حالة الطوارئ أو قانونها.

وبتتبع السياسة التشريعية فى مصر، سنجد أن الدساتير الملكية مالت إلى إمكانية تخطى النصوص الدستورية عند العمل بقانون الأحكام العرفية.

فوفقاً للمادة 155 من دستور 1923 " لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً فى زمن الحرب أو أثناء الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون.. "

وتكرر النص حرفياً بالمادة 144 من دستور 1930.

على النقيض من ذلك لم تتطرق دساتير ما بعد ثورة 1952 إلى جواز إيقاف بعض مواد الدستور أثناء تطبيق قانون الظروف الإستثنائية، الذى أصبح يحمل تسمية قانون الطوارئ عوضاً عن قانون الأحكام العرفية.

وذات النهج اتبع فى دستورى 2012، 2014.

وقد اكدت المحكمة الدستورية العليا التزام قانون الطوارئ بالدستور فى حكم حديث لها أعلنت فيه: " وحيث أن من المقرر أن نصوص الدستور لا تتعارض أو تتهادم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل فى إطار من الوحدة العضوية التى تنتظمها من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها، مما يجعل منها نسيجاً متآلفاً متماسكاً، ذلك أن إنفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها يفترض العمل بها فى مجموعها. وإذا كان الدستور قد نص فى ديباجته على خضوع الدولة للقانون، دالاً بذلك على أن الدولة القانونية هى التى تتقيد فى كافة مظاهر نشاطها وإياً كانت طبيعة سلطاتها بقواعد قانونية تعلوها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها فى أشكالها المختلفة، ومن ثم فقد أضحى مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترناً بمبدأ مشروعية السلطة هو الأساس الذى تقوم عليه الدولة القانونية. متى كان ذلك، وكان الدستور ينص فى المادة

(74) منه على أن: " سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة "، وينص فى المادة (148) على أن يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى الحكومة حالة الطوارئ على النحو الذى ينظمه القانون... "، ومن ثم فإن القانون المنظم لحالة الطوارئ، يتعين أن يتقيد بالضوابط المقررة للعمل التشريعى، وأهمها عدم مخالفة نصوص الدستور الأخرى، إذ أن صدور قانون الطوارئ بناء على نص فى الدستور لا يعنى ترخص هذا القانون فى تجاوز باقى نصوصه..<sup>(1)</sup>.

ومن الطبيعى، والوضع كذلك، أن تقرر المحكمة الدستورية العليا إهدار نصوص قانون الطوارئ التى طرحت على ساحتها ومست الضمانات الدستورية.

فقد كانت المادة 3 من قانون الطوارئ فى بندها الأول تخول رئيس الجمهورية، متى أعلنت حالة الطوارئ، سلطة القبض والإعتقال دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية. وجرى الطعن بعدم دستورية هذا الشرط من النص تأسيساً على أن دستور 2012 - الصادر الحكم فى ظله - قد قضى فى المادة رقم (35) بأنه " فيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد ولا تفتيشه ولا حبسه ولا منعه من التنقل ولا تقييد حريته بأى قيد إلا بأمر قضائى مسبب يستلزمه التحقيق ". وبناء على هذا النص لم يتردد القاضى الدستورى فى دمج البند (1) من المادة (3) من قانون الطوارئ بعدم الدستورية، موضحاً أن الترخيص المتاح فى البند المشار إليه " فى القبض على الأشخاص والإعتقال وتفتيش الأشخاص والأماكن دون إذن قضائى مسبب يكون قد أهدر حريات المواطنين الشخصية واعتدى على حرية مساكنهم مما يشكل خرقاً لمبدأ سيادة القانون الذى يعد أساس الحكم فى الدولة.

" وحيث أنه لا ينال مما تقدم، القول بأن قانون الطوارئ إنما يعالج أوضاعاً استثنائية متعلقة بمواجهة نذر خطيرة تتهدد معها المصالح القومية بما قد ينال من استقرار الدولة أو تعرض أمنها وسلامتها لمخاطر داهمة، وأن حالة الطوارئ بالنظر لمدتها وطبيعة المخاطر المرتبطة بها لا تلائمها أحياناً التدابير التى تتخذها الدولة فى الأوضاع المعتادة، ذلك أنه لا يجوز أن يتخذ قانون

(1) المحكمة الدستورية العليا - 2013/6/2 - مجموعة الأحكام - ج14 - ص531.

الطوارئ الذي رخص به الدستور ذريعة لإهدار أحكامه ومخالفتها وإطلاقه من عقابها، إذ أن قانون الطوارئ - وأياً كانت مبرراته - يظل على طبيعته كعمل تشريعي يتعين أن يلتزم بأحكام الدستور كافة، وفي مقدمتها صون حقوق وحرية المواطنين.

" وحيث إنه متى كان ما تقدم، فإن ما ورد بنص البند (1) من المادة (3) من القرار بقانون رقم 162 لسنة 1958 من الترخيص بالقبض والإعتقال وبتفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية، يخالف أحكام المواد (34، 35، 39، 81) من الدستور"<sup>(1)</sup>.

ولما كانت المادة 1/54 من دستور 2014 قد تبنت عين الصياغة الواردة في دستور 2012، فإن المشرع العادي ليس بوسعه أن يعيد إصدار ذات النص، وإلا مثل ذلك عقبة مادية في سبيل إنفاذ حكم المحكمة الدستورية العليا، الأمر الذي يبيح لدى الشأن أن يقيم الدعوى الخاصة بذلك (منازعة تنفيذ) أمام القاضى الدستوري<sup>(2)</sup>، توصلًا للتنفيذ التام والكامل لأحكامه.

ومن أبرز نتائج ما سلف أن الإعتقال بقرار إدارى أصبح فى ذمة التاريخ،

(1) المحكمة الدستورية العليا - 2013/6/2 - سبق ذكره.

(2) من أحدث الأحكام المعبرة عن ذلك حكم القضاء الدستوري الصادر 2015 والذي نقرأ فيه: "من أقدام منازعة التنفيذ التي تختص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فيها وفقاً لنص المادة (50) من قانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979، أن تعترض تنفيذ حكمها عوائق تحول قانوناً - بمضمونها - دون اكتمال مدها، أو تقيد اتصال حلقاته، بما يعرقل جريان آثاره كاملة أو يحد منها، ومن ثم تكون هذه العوائق هي محل منازعة التنفيذ التي تستهدف إنهاء الآثار القانونية الناشئة عنها أو المترتبة عليها، وتتدخل المحكمة الدستورية العليا لإزاحة هذه العوائق التي يفترض أن تكون قد حالت فعلاً، أو من شأنها أن تحول، دون تنفيذ أحكامها تنفيذاً صحيحاً مكتملاً، وسبيلها في ذلك الأمر بالمضى في تنفيذ أحكامها، وعدم الاعتداد بذلك الحائل الذي عطل مجراها".

واستطردت المحكمة باستعراض صور عوائق التنفيذ واندراج القوانين فيها قائلة: " وحيث أن منازعات التنفيذ تعدد صورها، وتتنوع تطبيقاتها، وإن كان يجمعها أن تطرح عوائق التنفيذ سواء كانت معطلة له أو مقيدة لمدها، ويندرج ضمن هذه المنازعات إصدار تشريع يعطل نفاذ حكم أو قرار صادر من المحكمة الدستورية العليا، بما يشكل اعتداء على الشرعية الدستورية..". المحكمة الدستورية العليا (منازعة تنفيذ) - 2015/3/14 - مجموعة الأحكام - ج 2/15 - ص 2342.

لتطوى صفحة حافلة بالعصف بالحريات الشخصية، بلا ضمانات جدية، وأحياناً لمجرد الإشتباه<sup>(1)</sup> الذي لم تكن تسانده سوى تقديرات شخصية أبعد ما تكون عن الموضوعية.

وذاذ المنطق السابق يُعرض أكثر من حكم فى قانون الطوارئ للوقوع فى حومة عدم الدستورية، فـ دستور 2014 جاء - على خلاف دستور 1971 - خالياً من امكانية الرقابة على الصحف إبان حالة الطوارئ<sup>(2)</sup>.

وعليه لا يتفق والدستور ما قضت به المادة الثالثة من قانون الطوارئ من جواز الرقابة على الصحف فيما يتعلق " بالأمر الذى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى ". فالمشرع التأسيسى لم يصرح بالرقابة على الصحف -

(1) اجازت المادة الثالثة من قانون الطوارئ- قبل الحكم بعدم دستوريته - اعتقال المشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام.

وفجرت عبارة " المشتبه فيهم " نقاشاً حول مدلولها. فتلك العبارة قد تحمل على مدلولها اللغوى، لتفيد كفاية الشكوك حول مسلك الشخص ليلاحقه الاعتقال.

وفى المقابل يمكن تبنى المعنى الاصطلاحي للعبارة بحيث لا يطول وصف المشتبه به إلا من تواجد فى احدى الحالات الواردة فى قانون التشرد والاشتباه رقم 98 لسنة 1945.

وقد مالت المحكمة الإدارية العليا فى البداية إلى المفهوم اللغوى لاصطلاح المشتبه به، قبل أن تتحول إلى المعنى الاصطلاحي.

إلا أن هذا التحول فقد الشطر الأعظم من قيمته لسببين:

- نقل الطعن على قرارات الاعتقال عام 1968 من القضاء الإدارى إلى محاكم أمن الدولة طوارئ. وأحكام تلك الجهة لا تنشر على غرار أحكام مجلس الدولة، فضلاً عن اختصار تسببها، مما جعل التعرف على موقف تلك المحاكم من المصطلح المشار إليه عسير المنال.

(فى تفاصيل ما سبق والأحكام المعززة له راجع: فتحي فكرى - الإعتقال - 1992).

- قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قانون التشرد والاشتباه، لكون الإشتباه مجرد حالة غير مقترنة بفعل معين، مما يناقض قرينة البراءة.

(المحكمة الدستورية العليا - 1993/1/2 - مجموعة الأحكام - ج2/5 - ص 103)

وحدد الحكم المشار إليه النقاش حول امكانية التعويل على المدلول اللغوى للاشتباه، مما يوسع من فروضه وحالاته، بالرغم من مساسه ليس فقط بالحرية الشخصية، وإنما أيضاً بجملة حقوق اخرى غير خافية.

(2) سمح دستور 1971 فى عجز المادة (48) بفرض رقابة محددة على الصحف ووسائل الإعلام أثناء إعمال حالة الطوارئ " فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى".

وهو ذات مسلك دستور 2012 - إلا في حالتى الحرب والتعبئة العامة<sup>(1)</sup>.

وينسحب الاستخلاص الفائت إلى اجازة قانون الطوارئ مراقبة السلطة التنفيذية للمراسلات، من خلال الحاكم العسكرى العام، إذ نص الدستور القائم على حرمة المراسلات بكافة أنواعها، وعدم جواز رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب<sup>(2)</sup>.

وفضلاً عما سبق، هناك أحكام للقاضى الدستورى ترشح بطريقة غير مباشرة لعدم دستورية بعض نصوص قانون الطوارئ، ونعتقد أن المادة السابعة من القانون رقم 162 لسنة 1958 أبرز النماذج المجسدة لهذا الاستنتاج.

فوفقاً لتلك المادة " تفصل محاكم أمن الدولة الجزئية والعليا فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر التى يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه ".  
وتلك المحاكم - بحسب قضاء مطرد للمحكمة الدستورية العليا " محاكم " استثنائية لا تتبع جهة القضاء العادى "

وتفصيلاً لذلك أوضح القاضى الدستورى أن المشرع: " اختص محاكم أمن الدولة الجزئية والعليا، المشكلة وفقاً لنص المادة 7 من قرار رئيس الجمهورية رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ، بالفصل فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر التى اصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه. كما خولتها المادة التاسعة منه، الفصل فى الجرائم التى يعاقب عليها القانون العام والمحالة إليها من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه، وكان البين من مادته العاشرة أن أحكام القوانين المعمول بها لا يجرى تطبيقها على تحقيق القضايا التى يدخل الفصل فيها فى اختصاص محاكم أمن الدولة " طوارئ "، ولا على إجراءات نظرها والحكم فيها وتنفيذ العقوبات المقضى بها، إلا إذا خلا القانون المشار إليه، أو

(1) طبقاً للفقرة الأولى من المادة 71 من دستور 2014 " يجظر بأى وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية.. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها فى زمن الحرب أو التعبئة العامة "

ونفس المعانى نقابلها فى المادة 2/48 من دستور 2012.

(2) وفقاً للمادة 57 الفقرة الثانية من الدستور " للمراسلات البريدية، والبرقية، والالكترونية، والمحادثات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها، أو الاطلاع عليها، أو رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب، ولمدة محددة، وفى الأحوال الى يبينها القانون "



الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية تطبيقاً له، من تقرير أحكام على خلافها تنتظم هذه المسائل ذاتها، وكانت مادته الحادية عشرة تقرر نهائية الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية - عند عرض الحكم عليه - أن يخفف العقوبة المحكوم بها، أو أن يبدل بها عقوبة أخرى أقل منها، أو أن يلغى كل العقوبات أو بعضها أيا كان نوعها، أصلية كانت أو تكميلية أو تبعية، أو أن يوقف تنفيذ العقوبات المحكوم بها كلها أو بعضها، أو أن يقرر إلغاء الحكم مع حفظ الدعوى، أو مع الأمر بإعادة المحاكمة أمام دائرة أخرى، وكانت مادته الخامسة عشرة، قد ناظت برئيس الجمهورية - بعد التصديق على الحكم بالإدانة - أن يلغى الحكم مع حفظ الدعوى، أو أن يخفف العقوبة، أو أن يوقف تنفيذها وفقاً لما هو مبين بالمادة السابقة، وذلك كله ما لم تكن الجريمة الصادر فيها الحكم جنائية قتل عمد أو الاشتراك فيها. متى كان ذلك، فإن محكمة أمن الدولة الجزئية " طوارئ " تكون محكمة استثنائية غير تابعة لجهة القضاء العادي، ولا هي جزء من نسيجه..<sup>(1)</sup>.

ولم يكن لهذا القضاء صدى في إطار دستور 1971 الصادر إبان تطبيقه، لعدم منعه انشاء محاكم استثنائية.

أما وان دستور 2014 قد حظر في مادته الرقمية (97) وجود المحاكم الإستثنائية، فإن محاكم أمن الدولة طوارئ أضحت تخالطها شبهة جدية بعدم الدستورية، مما يستدعي إعادة النظر في القواعد المعمول بها أمامها، ولا سيما مصير أحكامها.

ولا ينال مما تقدم أن الأحكام المضافة على محاكم أمن الدولة طوارئ الطابع الإستثنائي قد صدرت في خصومات منسوبة على تنازع الاختصاص، فالأسباب التي فصلتها المحكمة ترجح، وبقوة، القضاء بعدم دستورية تلك المحاكم حال عرض الأمر عليها من خلال إجراءات الدعوى الدستورية.

(1) المحكمة الدستورية العليا - تنازع - 1992/11/7 - مجموعة الأحكام - ج 2/5 - ص 500، وانظر أيضاً:

المحكمة الدستورية العليا - تنازع - 1991/3/2 - مجموعة الأحكام - ج 4 - ص 569،

المحكمة الدستورية العليا - تنازع - 2001/11/3 - مجموعة الأحكام - ج 10 - ص 1208.

ونفند مسبقاً ما قد يثار من أن المحكمة الدستورية العليا قضت فى الماضى بأن محاكم أمن الدولة طوارئ بمثابة قاضى طبيعى لنظر الطعن على قرارات الإعتقال<sup>(1)</sup>.

فبعيداً عن أن هذا القضاء واجه نقداً تعددت محاوره<sup>(2)</sup>، فإنه صدر فى وقت لم يكن الشارع التأسيسى قد اتخذ موقفه من المحاكم الإستثنائية بحظرها. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن أحكام محاكم أمن الدولة طوارئ بخصوص الاعتقال لم تكن تخضع لتصديق السلطة التنفيذية، غاية ما هنالك أن وزير الداخلية رخص له الاعتراض على حكم الإفراج، فإذا أكدت المحكمة الإفراج ثانية، أصبح اطلاق سراح صاحب الشأن حتماً.

وليت المشرع تنبه لذلك كما فعل بالنسبة لتعديل المادة الثالثة من قانون الطوارئ فى ابريل 2017 لتتفق مع ما قضت به المادة 45 من الدستور من عدم جواز القبض أو الاحتجاز إلا بأمر قضائى مسبب، على أن يقدم صاحب الشأن للتحقيق خلال أربع وعشرين ساعة<sup>(3)</sup>.

وفوات الفرصة السابقة لا يفقدنا الأمل فى التنبه لذلك، حتى لا نواجه وضعاً يصعب تدارك عواقبه.

- كليات الحقوق  
الجامعة القاهرية
- (1) المحكمة الدستورية العليا - 1984/6/16 - مجموعة الأحكام - ج 3 - ص 80.  
(2) فى تفاصيل النقد الذى حاصر قضاء المحكمة الدستورية العليا فى هذا الصدد راجع: فتحى فكرى - الإعتقال 1992 - ص 155 وما بعدها -  
(3) أثقلت المادة الثالثة بمادتين هما:  
مادة 3 مكرراً (ب): " لمأمورى الضبط القضائى متى أعلنت حالة الطوارئ التحفظ على كل من توافرت فى شأنه دلائل على ارتكابه جناية أو جنحة وعلى ما قد يحوزه من مواد خطيرة أو متفجرة أو أسلحة أو ذخائر أو أى أدلة على ارتكاب الجريمة، وذلك استثناء من أحكام القوانين الأخرى، على أن يتم إخطار النيابة العامة خلال 24 ساعة من التحفظ.  
" ويجوز بعد استئذان النيابة العامة احتجازه لمدة لا تتجاوز سبعة أيام لاستكمال جمع الاستدلالات على أن يبدأ التحقيق معه خلال هذه المدة ".  
مادة 3 مكرراً (ج): " يجوز لمحاكم أمن الدولة الجزئية طوارئ، بناء على طلب النيابة العامة، احتجاز من توافر فى شأنه دلائل على خطورته على الأمن العام لمدة شهر قابلة للتجديد ".