حق المواطن في العودة إلى وطنه في ظل جائحة فايروس كورونا
دراسة تحليلية على ضوء التشريعات الدولية والأردنية

أ. محمد حسني معابره
عضو هيئة تدريس في قسم القانون العام
كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن
وباحث في معهد القانون المقارن، جامعة السوربون (باريس الأولى)، فرنسا

الملخص

يناقش هذا البحث قرار الحكومة الأردنية بإغلاق المعابر الحدودية أثناء أزمة «كورونا» ومنع المواطن الأردني الراغب بالعودة إلى بلده من الدخول. ولهذا البحث مشكلة ينطلق منها تتمثل بضرورة تحليل مدى توافق هذا القرار مع القواعد القانونية النافذة في النظام القانوني الأردني.

خلصت هذه الدراسة إلى أن لكل «مواطن» أردني حقًا مطلقًا – لا يقبل التقييد لا بالظروف العادية ولا الاستثنائية – بالعودة إلى وطنه وفقًا لأحكام الدستور الأردني والاتفاقيات الدولية النافذة على الصعيد الداخلي، وتوصلت هذه الدراسة إلى أن القرار مشوب بعيب القانون لكونه يسلب حقًا دستوريًا واتفاقيًا. وتأتي أهمية هذا البحث من خلال بيان موقف النظام القانوني الأردني من هذا الحق على ضوء موقف القضاء الدستوري والإداري الأردني منه، وبالاستئناس بموقف الفقه وبعض الدساتير العربية (كالمصري والكويتي والمغربي)، وذلك للوقوف على عيوب النص القانوني الأردني الناظم لحق المواطن بالعودة إلى بلده والخروج بتوصيات تصب باتجاه تعديله بما يتفق مع التوجه العالمي والإقليمي في كفالة الحقوق والحريات، وبما يتفق مع الالتزامات الدولية.

وقد أوصى البحث بضرورة تعديل القرار الحكومي ليسمح للمواطنين بالدخول إلى بلدهم مع إخضاعهم لشروط وإجراءات معينة تضمن حماية الصحة العامة، كما فعلت فرنسا، كما يوصي أيضاً بتعديل النص الدستوري الأردني فيما يتعلق بذلك ليكون على نهج الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وكل من الدستورين المصري والكويتي لدفع الغموض في العبارات والتصريح بأن للمواطن الحق بعدم النفي والحق بالعودة إلى بلده.

كلمات دالة: حق المواطن بالعودة والدخول، الميثاق العربي لحقوق الإنسان، الإبعاد والنفي، قانون الدفاع الأردني، حالات الطوارئ.

المقدمة

مع انتشار جائحة فيروس كورونا (Covid-19)[1] في العالم، اضطرت أغلب الدول إلى اتخاذ إجراءات استثنائية وصلت إلى حد تقييد بعض الأفراد في حقوقهم وحرياتهم، وتعطيل بعض المرافق العامة أو حتى تعطيل بعض القوانين. وفي الأردن – كغيرها من دول العالم – كان لابد من اتخاذ إجراءات بما يضمن كبح انتشار هذا الوباء، فكان الحل – وبعد عدم استجابة المواطنين لحملات التوعية، وعدم التزامهم بالعزل الذاتي في بداية الأزمة – طلبت الحكومة الأردنية من الملك إصدار إرادة ملكية بإنفاذ قانون الدفاع رقم 13 لعام 1992[2]، ليرد الملك بالموافقة على إنفاذه (أي المباشرة بتطبيق أحكامه) ابتداءً من يوم الثلاثاء الموافق 2020/3/17[3].

بعد ذلك عكفت الحكومة الأردنية على اتخاذ حزمة من الإجراءات الوقائية، أعلنت عنها بشكل قرارات إدارية وأوامر دفاع – صادرة بموجب قانون الدفاع – وصل عددها المصرح به حتى تاريخ البدء بكتابة هذا البحث إلى «مئتين وسبعة قرارات»[4] وتزيد، بالإضافة إلى 14 أمر دفاع صدرت ما بين 2020/3/19 و2020/6/14[5]. ولعل تلك الإجراءات الاحترازية والقرارات وآثارهما قد قيَّدت – بشكل جوهري– حقوق الأفراد وحرياتهم، خصوصاً الحق بالتنقل داخل أراضي البلاد، والحق بالعودة إلى أرض الوطن لمن كان خارجه.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة أولاً من كونها الأولى على الصعيد الأردني في تناولها للموضوع. ومن ناحية أخرى، تظهر أهميتها في الجدل القائم بين أصحاب الاختصاص والمهتمين

(1) نُنوه إلى أنه كلما وردت عبارة «كورونا» أو «الكورونا» أو «الفايروس» يكونِ المقصود بها جائحة فايروس كورونا المستجد المسمى بـ(COVID-19).

(2) قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992، الجريدة الرسمية رقم 3815 بتاريخ 1992/3/25، ص 856.

(3) إعلان العمل بقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992، الجريدة الرسمية رقم 5626 بتاريخ 2020/3/18، ص1917.

(4) تصريح الناطق الرسمي باسم الحكومة (وزير الدولة لشؤون الإعلام، أمجد العضايلة) والمنشور على الصفحة الرسمية لرئاسة الوزراء على موقع التواصل الاجتماعي (Facebook) بتاريخ 2020/4/5، حيث جاء فيه: «ومنذ بداية الأزمة وحتى اليوم، اتخذت الحكومة والجهات الرسمية مئتين وسبعة قرارات وإجراءات، تهدف إلى حماية المواطنين، والحفاظ على سلامتهم، والتخفيف من الأضرار التي أصابت العديد من القطاعات والأفراد جراء هذه الأزمة...».

(5) للاطلاع على قائمة أوامر قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 وتحميلها من الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء الأرنية وكما وردت في الجريدة الرسمية، اتبع الرابط الآتي: (http://www.pm.gov.jo/content/1588758468).

حول تلك الإجراءات والقرارات الحكومية، ومن أخطرها ذلك القرار الحكومي – محل هذه الدراسة – القاضي بضرورة إغلاق كافة المعابر الحدودية إغلاقاً كلياً وشاملاً أمام حركة الركاب[6] اعتبارًا من تاريخ 2020/3/17 وحتى إشعار آخر.

انتهى الحظر الكلي للدخول إلى المملكة بقرار معاكس أعلن عنه بتاريخ 2020/4/17 فاتحًا المعابر الحدودية الجوية ليسمح فقط للأردنيين المقيمين في الخارج، أو الأردنيين ممن تقطعت بهم السبل خارج وطنهم بالعودة إليه بالتدريج، وحسب شروط وإجراءات معينة ابتداءً من تاريخ 2020/5/5[7]، ثم صدر قرار آخر بفتح المعابر البرية والبحرية أعلن عنه بتاريخ 2020/5/22[8].

وحتى وإن كان إغلاق المعابر ومنع الدخول الكلي محددًا بفترة زمنية معينة، إلا أن ذلك المنع قد ترتب عليه أثر خطير يتمثل بترك الآلاف من المواطنين خارج وطنهم الآمن، وفي دول قد يتعرضون فيها لخطر الوباء الذي قد تصل مضاعفات الإصابة به إلى حد الوفاة، وترك مواطن كان في رحلة سفر مؤقت ولم يتمكن من العودة إلى وطنه ليدير أعماله مثلاً، فكان الضرر المادي والنفسي عليهم وعلى أنشطتهم – التجارية بشكل خاص– كبيرًا[9].

(6) قرار رئيس الوزراء الأردني عمر الرزاز، منشور على الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء (http://pm.gov.jo/)، بعنوان: «الحكومة تعلن إجراءات جديدة للتعامل مع فيروس كورونا تتضمن تعطيل المدارس والجامعات»، تاريخ النشر 2020/3/14، تاريخ آخر مشاهدة 2020/6/10، حيث جاء فيه أن: «جميع المعابر الحدودية للمملكة البرية والبحرية والمطارات مغلقة أمام حركة المسافرين، باستثناء حركة الشحن التجاري، وحتى إشعار آخر». كما عاد وأكد الناطق الرسمي باسم الحكومة (وزير الدولة لشؤون الإعلام، أمجد العضايلة) على تمديد القرار مرة أخرى، وذلك بتصريح متلفز ومنشور على الصفحة الرسمية لرئاسة الوزراء على موقع التواصل الاجتماعي (Facebook) بتاريخ 2020/4/5، حيث جاء فيه: «إن قرار إغلاق المعابر الحدودية، الجوية والبرية والبحرية، أمام حركة الركاب مستمر حتى إشعار آخر، وهو مرتبط بتطورات الأوضاع داخلياً وخارجياً، ولم يتم حتى الآن تحديد موعد لإعادة فتحها واستئناف الحركة عليها، علماً بأن حركة الشحن لم تتوقف منذ بدء الأزمة».

(7) الموقع الإلكتروني الرسمي للقوات المسلحة الأردنية والتي أشرفت على تنفيذ خطة إخلاء القادمين لمطار الملكة علياء إلى مناطق الحجر الصحي، رابط مباشر:
(https://www.jaf.mil.jo/NewsViewPrint.aspx?NewsId=7148)

(8) موجز إعلامي رسمي حول فيروس كورونا المستجد COVID-19 في الأردن صادر عن رئاسة الوزراء الأردنية ووزارة الصحة، والمنشور على الصفحة الرسمية لرئاسة الوزراء على موقع التواصل الاجتماعي (Facebook) بتاريخ 2020/5/22، تاريخ آخر مشاهدة 2020/6/10.

(9) تقرير صحيفة الغد الأردنية في الرابط المرفق، حيث ترصد فيه الصحيفة معاناة مواطنين عالقين في الخارج منذ بداية جائحة كورونا، وتسلط الضوء على حالات واقعية لأردنيين تقطعت بهم السبل في الخارج، ولحقت بهم أضرار كبيرة جراء عدم السماح لهم بالعودة، تقرير بعنوان «أردنيون تقطعت بهم السبل يتعلقون بأمل العودة»، منشور بتاريخ 2020/6/1، تاريخ آخر مشاهدة 2020/6/10:
.(https://alghad.com/?p=847837)

في ضوء ذلك، كان التساؤل حول مدى قانونية ذلك القرار هل كان منطقيًا ومشروعًا؟ ولابد من الإجابة عنه وَفقًا لمبادئ القانون وأحكامه، وفي إطار الحق الأصيل والطبيعي للمواطن بالدخول إلى وطنه. وخلال إغلاق المعابر الحدودية، شهدنا العديد من المناشدات بالسماح للأردنيين المقيمين في الخارج بالعودة إلى أرض وطنهم لينعموا بالأمن الصحي فيه، خاصة مع قلة عدد حالات الإصابة بالفايروس داخل إقليمه.

من ناحية أخرى يزداد النقاش اتساعًا وأهميةً مع غياب دور السلطة التشريعية عن إدارة الأزمة وغياب دورها الرقابي. فالتزامها الصمت في ظل ظروف استثنائية خطيرة تمر بها البلاد، وتسود فيها السلطة التنفيذية كصاحبة اختصاصات مطلقة دون رقيب أو حسيب، أمر خطير على الحقوق والحريات، وفيه مخالفة صريحة لمبدأ الفصل بين السلطات. وكما ورد في نص شهير في الدستور الفرنسي: كل مجتمع ليس فيه أحكام لضمان الحقوق، ولا يفصل بين السلطات، هو مجتمع لا دستور له[10].

لابد لنا من التسليم بحق الدولة باتخاذ إجراءات احترازية لحماية الصحة العامة على أراضيها، ولكن لابد أيضاً من تحقيق التوازن والتوفيق بين حماية مصالح الدولة والصحة العامة فيها وبين حماية حقوق فئة من الأفراد شاءت الأقدار أن يكونوا في وقت الأزمة خارج وطنهم، وهم معرضون للموت وخسارة أموالهم وأعمالهم، فلا يصح أن تطغى قرارات الإدارة على الأفراد بحجة حماية الصحة العامة، بل لابد من ضوابط وحدودٍ تراعي مصلحة الطرفين.

فلا القانون الدستوري ولا القانون الدولي غلّب بشكل مطلق مصلحة الدولة والمصلحة العامة على المصلحة الخاصة بالتمتع بالحقوق، بل جعل كليهما بعض الحقوق غير قابلة للمساس بها أبدًا؛ أي أنهما قدما المصلحة العامة أحيانًا وقدما المصلحة الخاصة أحايين أخرى.

من المسلم به فقهًا وقانونًا أن دخول الأجنبي إلى دولة ما (لا يحمل جنسيتها) ليس «حقًا ثابتًا»، بل يعد أمرًا خاضعًا لإرادة الدولة وسلطتها، حيث يكون هذا الدخول من عدمه قرارًا سياديًا عائدًا لها وخاضعًا لتشريعاتها وشروطها[11]. لذا فإن السماح للأجنبي

(10) المادة (16) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، صادر في 1789/8/26، والملحق كجزء لا يتجزأ من الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته.

(11) نقصد هنا، أن عملية التشريع ووضع نصوص قانونية تحكم المسألة أمر سيادي للدولة. كما أن التزامها باتفاقيات دولية تنظم هذا الأمر أيضاً قرار سيادي. للاطلاع أكثر على مفهوم القرار السيادي انظر: هدية عبدالحفيظ مفتاح، نظرية أعمال السيادة، مجلة الجامعة الأسمرية الإسلامية، زلتن، ليبيا، المجلد 5، العدد 10، عام 2008، ص 393–411. وانظر أيضاً: محمد علي الخلايلة، القانون الإداري– الكتاب الثاني، ط2، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن،2012، ص 227.

بالدخول يختلف في تنظيمه من دولة إلى أخرى حسب نظامها القانوني[12]، ولكن الأمر مختلف تمامًا – وأكثر حذرًا – عندما نتحدث عن دخول مواطن إلى دولة يحمل جنسيتها (أي إلى وطنه وبلده). وفي الحقيقة فإن مسألة دخول الأجنبي إلى دولة ما لا يدخل في نطاق هذه الدراسة، بل جاءت الدراسة مقتصرة على مسألة دخول المواطن إلى وطنه، وبالتحديد أكثر مقتصرة على موضوع حق المواطن الأردني الذي يحمل الجنسية الأردنية بالدخول إلى الأردن.

إشكالية الدراسة

تدور إشكالية هذه الدراسة حول ضرورة تبيان مدى توافق قرار الحكومة الأردنية بمنع دخول أردنيين إلى وطنهم الأصلي مع أحكام القانون الداخلي الأردني والقانون الدولي، أو بعبارة أخرى مدى قانونية ذلك القرار، خاصة وأن كلاً من الدستور الأردني[13] والقانون الدولي لحقوق الإنسان قد كفلا للمواطن حقه بالعودة إلى وطنه، دون السماح باستثناءات أو قيود على حماية هذا الحق. من ناحية أخرى، ستكون مشروعية هذا القرار مسألة شائكة وأكثر تعقيدًا في ظل الظروف الاستثنائية التي يمر بها الأردن، وبالتالي، تطبيق قانون الدفاع ذي الطبيعة الخاصة، الذي وُضِع لتمكين الإدارة من التزود بصلاحيات واسعة تمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية حمايةً للمصلحة العامة.

وعليه ستجيب هذه الدراسة عن بعض التساؤلات المثيرة للجدل تتمثل في:

ما هو التكييف القانوني الأنسب لحق الأردني بالدخول إلى المملكة؟ هل يندرج تحت حقه «بالتنقل» أم حقه «باختيار مكان الإقامة» أم حقه «بالعودة والدخول إلى وطنه المكفول بالاتفاقيات الدولية»؟ أم يندرج تحت حقه «بعدم الإبعاد والنفي عن وطنه»؟ وهل يجوز لأحكام قانون الدفاع أو أوامر الدفاع وغيرها من القرارات الإدارية أن تخالف حكم الدستور في مسألة حماية الحقوق المذكورة أعلاه؟ وماذا عن الاتفاقيات الدولية التي تعد في مرتبة أعلى من مرتبة القانون العادي (كقانون الدفاع)، هل يجوز له مخالفة أحكامها بالشأن ذاته؟ وهل تلك الحقوق تقبل التقييد على أساس حق الدولة بتطبيق نظرية الظروف الطارئة؟ وهل جاء الدستور الأردني في هذا الأمر منسجمًا مع

(12) Serge Sur et Jean Combacau, Droit international public, 6eme édition, Montchrestien, Paris, 2004, p.366.

بالاتجاه ذاته ذهب القضاء الدولي، ومن أهمه القضاء الأوروبي، المتمثل بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان: انظر:

Cour eur. DH, 26 avr. 1995, Piermont c/ France, Série A n° 314, JCP, 1996, I, 3910, n 42.

(13) الدستور الأردني لعام 1952، الجريدة الرسمية رقم 1093 بتاريخ 1952/1/8، ص 3.

أهم الدساتير العربية ومنها الدستور المصري والدستور الكويتي؟ كل هذه التساؤلات وغيرها ستجيب عنها هذه الدراسة التحليلية.

منهجية الدراسة

اتبع الباحث المنهج التحليلي النقدي، حيث سيعمل على تحليل أحكام الاتفاقيات الدولية أولاً، أي البدء أولاً بموقف القانون الدولي من حق المواطن بالعودة لوطنه، ومن ثم تحليل أحكام الدستور الأردني وأحكام قانون الدفاع الأردني والأوامر الصادرة بمقتضاه ذات الصلة بموضوع الدراسة؛ وذلك للوقوف على مدى توافق قرار الحكومة الأردنية بمنع المواطن الأردني من الدخول لوطنه مع المبادئ القانونية العامة في النظام القانوني للبلاد، من خلال إسقاط كل جزئية من أجزاء هذا البحث على قرارات الحكومة في ظل الأزمة.

كما تجدر الإشارة إلى أن الباحث استشهد –على سبيل الاستئناس– بموقف الفقه العربي والدساتير العربية لدعم آرائه (على وجه الخصوص: الكويتي والمصري والمغربي).

خطة الدراسة

وأخيرًا جاءت خطة هذه الدراسة بشكل ثنائي؛ حيث ينقسم موضوع هذه الدراسة إلى مبحثين، ليتفرع من كل منها مطلبان. يتناول المبحث الأول: التكييف القانوني لدخول المواطن الأردني إلى وطنه وفقًا لأحكام القانون الدولي العام، ويتناول الثاني تكييفه من منظور التشريعات الأردنية الداخلية.

المبحث الأول

تكييف دخول المواطن لوطنه من منظور القانون الدولي

اختلفت التشريعات العالمية، الدولية منها والداخلية، في تنظيم حق المواطن بالدخول إلى وطنه، كما اختلفت في تسميتها لهذا الحق، فهو حق يتأرجح بين أن يكون حقًا قائمًا بذاته ويختلف عن غيره من الحقوق، وبين أن يندرج ضمن مفهوم حق آخر كالحق بالتنقل أو الحق باختيار مكان الإقامة، أو الحق بالعودة، أو الحق بعدم الإبعاد أو النفي. ولعل القانون الدولي لحقوق الإنسان أكثر وضوحًا من التشريعات الأردنية الداخلية في تنظيم هذا الحق.

والقانون الدولي تشريعٌ يستفيد منه كل فرد من رعايا الدولة بمجرد أن يدخل حيز النفاذ؛ لأنه سيصبح تشريعًا نافذًا داخليًا ويعد جزءًا لا يتجزأ من النظام القانوني الأردني. فالفرد أصبح بفضل الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان شخصًا من أشخاص القانون الدولي، يستفيد بشكل مباشر من هذا القانون على الصعيد الداخلي والدولي أحيانًا[14]. من هنا، كان من الأولى البدء بموقف القانون الدولي من هذا الحق. وعليه سينقسم هذا المبحث إلى مطلبين: يتناول الأول مفهوم حق المواطن بالدخول إلى وطنه، ويتناول الثاني مدى إمكانية تقييد هذا الحق وفقًا لأحكام القانون الدولي.

المطلب الأول

مفهوم حق المواطن بالدخول إلى وطنه وتمييزه عن حق التنقل

قبل الدخول في مفهوم هذا الحق ومضمونه، نرى ضرورة الإجابة عن تساؤل قد يدور في ذهن القارئ، لماذا سلطت هذه الدراسة الضوء على الاتفاقيات الدولية قبل الدستور، بالرغم من إدراك الباحث أن الدستور الأردني يسمو على الاتفاقيات الدولية؟ وأنها تأتي بعده – أي في المرتبة الثانية – في هرم التدرج التشريعي وفقًا لما استقر عليه اجتهاد محكمة التمييز الأردنية[15] منذ زمن طويل، ووفقًا للقرار التفسيري الجديد للمحكمة

(14) عادل أحمد الطائي، القانون الدولي العام، ط4، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2017، ص 335 وما بعدها.

Serge Sur et Jean Combacau, op.cit., p.307.

(15) تمييز حقوق 2003/1404، منشورات موقع قسطاس، 2003، والذي جاء فيه ما يلي: «...فقد استقر اجتهاد محكمه التمييز على أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية تسمو مرتبة على القوانين المحلية وأولى بالتطبيق عند تعارضها معها...». وانظر أيضاً: تمييز حقوق 2003/3968، منشورات موقع قسطاس،

الدستورية الأردنية رقم 1 لعام 2020[16].

وبهذا الشأن نؤكد أن هذه الدراسة تناولت حكم الاتفاقيات الدولية أولاً؛ لأن الدستور الأردني لم ينظم بشكل صريح حق الفرد بالدخول لدولته كما فعلت الاتفاقيات الدولية. بعبارة أخرى، إن الدستور قد غفل عن تنظيمه هذا الحق بشكل صريح (كما سنتناول ذلك لاحقاً)، في حين أن الاتفاقيات الدولية نظمته تنظيمًا واضحًا. وعليه، يصح القول إنها قد أتت بحق جديد يضاف إلى قائمة الحقوق المكفولة للأردني، وتضاف للحقوق التي كفلها له الدستور.

فهي بهذه الإضافة لا تتعارض مع أحكام الدستور أبدًا، بل تكمله وتأتي بحكم جديد يأخذ مرتبته في النظام القانوني الأردني وهي «السمو على القوانين العادية وما دناها من تشريعات». بعبارة أخرى: لو أن اتفاقية دولية جاءت بنص أو حق يتعارض مع نصوص الدستور والحقوق التي يعترف بها، لقلنا إنها متعارضة معه وأجدر بالإهمال؛ لكونها أدنى من الدستور في هرم القواعد القانونية. ولكنها في كفالتها لحق الفرد بالدخول إلى وطنه تكون قد جاءت بحق جديد يضاف إلى قائمة الحقوق والحريات التي كفلها الدستور للأردنيين، فإنها لا تكون متعارضة معه، بل مكملة له، وعليه سنأخذ بحكمها وستسمو بهذا الحكم على ما يدنوها من تشريعات.

من هنا فإن نص الاتفاقية الدولية الذي يكفل حق الفرد بالدخول والعودة إلى وطنه سيكون سندنا القانوني الأول والأقوى للحكم على قانونية قرار الحكومة الأردنية بإغلاق معابر البلاد الحدودية في وجه مواطنها الأردني. وهو أقوى من السند الدستوري لأن الدستور الأردني لم ينظم هذا الحق بنص صريح.

ولعل أهم اتفاقية دولية تعنينا في المقام الأول – وفي هذا السياق – الاتفاقية الدولية الإقليمية المسماة بـ «الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004» والتي صادقت عليها الدولة الأردنية لتصبح جزءًا لا يتجزأ من نظامها القانوني، وليأخذ بها القضاء الأردني مرات عدة في أحكامه المختلفة[17].

2003، والذي جاء فيه: « ... ذلك أن أحكام الاتفاقيات الدولية تسمو على أحكام القوانين الوضعية المنظمة لموضوع واحد دفعاً لما استقر عليه الفقه القانوني الدولي واجتهاد هذه المحكمة».

(16) المحكمة الدستورية الأردنية، القرار التفسيري رقم 2020/1، الجريدة الرسمية رقم 2153 بتاريخ 2020/5/3، ص 564.

(17) الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004، الجريدة الرسمية رقم 4675 بتاريخ 2004/9/16، ص 4478، صادق عليه الأردن بتاريخ 2004/5/23، نافذ بتاريخ 2008/3/15. وفي موقف القضاء الأردني منه انظر: تمييز جزاء 2018/3245، منشورات موقع قسطاس، 2018. واستئناف ضريبية 2013/64، منشورات موقع قسطاس 2013. كما أقرت الحكومة الأردنية باعتبار الميثاق جزءًا من النظام القانوني

وقد جاء هذا الميثاق بنص المادة (27/2) منه واضحًا بالنص على حق الفرد بدخول البلد الذي يحمل جنسيته، وأسماه «الحق بالعودة»، حيث جاء في النص: «لا يجوز نفي أي شخص من بلده أو منعه من العودة إليه». فالميثاق يميز في هذا النص حق العودة عن الحق بالتنقل واختيار مكان الإقامة واللذين نص عليهما في مادة أخرى (المادة 26)، ولعل هذا التمييز لا يقتصر على المفهوم والتسمية فقط، فهو ليس عبثيًا، بل يمتد أيضًا للتمييز بينهما في الأحكام والأثر القانوني، وخاصة تلك الأحكام المتعلقة بحق الدولة بتقييدهما من عدمه كما سنرى في المطلب الثاني.

إن مفهوم «حق المواطن بالدخول إلى وطنه» هو واحد من المفاهيم التي يفهمها الجميع دون أي تعريف لغوي أو قانوني أو فقهي لها. فإذا كان الميثاق العربي قد استخدم لفظ «حق العودة إلى بلده» بدلاً من لفظ «حق الدخول إلى بلده» فإن النتيجة تبقى واحدة، ومدلول المصطلحين واحد، حيث يرى الباحث أن المصطلحين يشيران إلى أن حق المواطن بالعودة أو الدخول إلى وطنه هو: حق كل فرد يحمل جنسية الدولة (المواطن) بالانتقال متى شاء من مكان تواجده خارج حدود إقليمها إلى داخل حدود إقليمها.

يُلاحظ أن أغلب الفقه العربي التقليدي لم يتناول حق المواطن بالعودة والدخول للوطن كما فعل الفقه الأوروبي والفرنسي خاصة[18]، وأن أغلب الفقه الأردني يتناول الحق بالتنقل على عجالة دون تعمق كما فعل الفقه الفرنسي، أو أنه خلط أحيانًا بين الحق بالعودة والحق بالتنقل[19].

الأردني، انظر: تقرير المملكة الأردنية الهاشمية، الدورة التاسعة، 2015، مقدم إلى لجنة الميثاق العربي لحقوق الإنسان في جامعة الدول العربية، ص7.

للمزيد حول مرتبة المعاهدات في النظام القانوني الأردني وشروط سريانها على الصعيد الداخلي، انظر: عمر صالح علي العكور وممدوح حسن مانع العدوان وميساء بيضون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، سنة 2013، ص76-88.

(18) Jean-François Renucci, Introduction générale à la Convention européenne des Droits de l'Homme Droits garantis et mécanisme de protection, Editions du Conseil de l'Europe, 2005.

(19) محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، لم يتناولا أبداً حق المواطن بالدخول والعودة إلى وطنه، ولا الحق بالتنقل في أشهر مؤلف لهما: القانون الدولي لحقوق الإنسان – الحقوق المحمية – ج2، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2007. وأما صفاء محمود سويلمين، وغازي صباريني، وطاهر فتحي عقل، فقد خلطوا جميعاً في مؤلفاتهم بين الحقين ولم يعطوا أي تعريف للحق بالتنقل ولا للحق بالعودة والدخول للوطن، انظر: صفاء محمود سويلمين، دور مسؤولية الإدارة بالتعويض في تعزيز احترام حقوق الإنسان: دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني، رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2010، ص13؛ غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط4، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن،2016، ص 166؛ طاهر فتحي عقل، الرقابة على حقوق الإنسان حق التنقل والإقامة: دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الدولي والقانون المصري، رسالة

وبإسقاط هذا التعريف على قرار الحكومة الأردنية بإغلاق المعابر الحدودية في وجه الجميع (مواطنين وأجانب)، فإنها تكون قد مست أو قيَّدت حق مواطنيها بالعودة إلى دولتهم التي يحملون جنسيتها، في حين أن قرارها بفرض حظر التجول داخل أراضي المملكة[20] هو في الحقيقة تقييد للحق بالتنقل.

نخلص مما سبق إلى أن حق المواطن بالعودة إلى وطنه يتمثل في تلك الحالة عندما يكون المواطن خارج وطنه ويرغب بالتنقل ليدخل وطنه. هذا يقودنا إلى نتيجة تتلخص في أن حق العودة منفصل عن الحق بالتنقل ويختلف عنه. ومما يؤيد ذلك:

1- إن المادة (26/1) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان قد نصت على حق التنقل باستخدام عبارات تفيد بأنه حق ثابت للفرد داخل حدود دولته التي يقيم بها؛ أي أنه حق يمارسه الفرد ويتمتع به داخل حدود الدولة (على الصعيد الداخلي)، فقد جاء فيها: «لكل شخص يوجد بشكل قانوني على إقليم دولة حرية التنقل واختيار مكان الإقامة في «أية جهة من هذا الإقليم» في حدود التشريعات النافذة». وعليه فإن حق التنقل ينصرف إلى تنقل الفرد داخل الإقليم (التنقل الداخلي)، أما مسألة الانتقال من الخارج إلى الداخل (التنقل الخارجي) فقد نظمها الميثاق بنص آخر (المادة 2/27) وسماها حق «العودة»، ولو أراد واضع الميثاق عدم التمييز بينهما لنص عليهما في مادة واحدة تنظم حقًا واحدًا هو «حق التنقل» لكون مصطلح «التنقل» أعم وأوسع لتشمل التنقل الداخلي والخارجي. ولكن إفراد حق الدخول للوطن بمادة أخرى يعني بالضرورة اختلافاً بينهما في الطبيعة والحكم فيما يتعلق بهذا النوع من التنقل كما سنرى في المطلب الثاني.

2- إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي أخذ به الميثاق العربي كمصدر تاريخي – نرجع إليه عند الحاجة إلى تفسير النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات[21] –

دكتوراه، جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، 2012، ص 75 وما بعدها؛ جورج جبور، الميثاق العربي لحقوق الإنسان: عرض ونقد وتحليل، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 1998، ص 37.

أما خالد الزبيدي فقد فرق بين الحق بعدم الإبعاد وبين الحق بالتنقل، انظر: خالد الزبيدي، دور محكمة العدل العليا في حماية حقوق الإنسان، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، العدد 4، سنة 2007، ص 359 وما بعدها.

(20) أمر دفاع صادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع، الأردني، رقم 1، لعام 2020، الجريدة الرسمية رقم 5626 بتاريخ 2020/3/149، ص 1918.

(21) استقر الفقه والقضاء الدوليان على اعتبار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عرفاً دولياً وهو عرف مفسر لغيره من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان. انظر: محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان – المصادر ووسائل الرقابة، ج1، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن،2005، ص 106 وما بعدها.

نجده أيضًا يقر بأن مفهوم حق التنقل مختلف عن مفهوم حق العودة، حيث يشير الإعلان في الفقرة الأولى من المادة (13) إلى أن: «لكلِّ فرد حقٌّ في حرِّية التنقُّل وفي اختيار محلِّ إقامته داخل حدود الدولة»، في حين انفردت الفقرة الثانية من المادة نفسها بحق المواطن بالدخول إلى وطنه فأسمته «حق العودة»، وجعلته مستقلاً ومنفصلاً عن الحق بالتنقل، فجاء فيها أن: «لكلِّ فرد حقٌّ في مغادرة أيِّ بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده»[22].

3- إن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[23] قد فرَّق أيضًا – وبالطريقة السابقة ذاتها – بين حق التنقل وحق العودة، ولكنه اختلف مع الميثاق العربي بمدى جواز تقييد الحق بالعودة أو الدخول للوطن كما سنرى في المطلب الثاني.

خلصنا مما سبق إلى أن القانون الدولي لحقوق الإنسان عدّ دخول الفرد لبلده – الذي يحمل جنسيته – حقًا مستقلاً عن غيره من الحقوق، وينفرد في مفهومه ومضمونه. ولعل أهمية ذلك الإفراد في المفهوم والتنظيم القانوني بالنسبة لنا تكمن في نتيجته، حيث إن حقوق الإنسان تنقسم من حيث إمكانية تقييدها من قبل الدولة في الظروف الاستثنائية إلى فئتين: 1- فئة الحقوق الأساسية (المطلقة) غير القابلة للتقييد لا في الظروف العادية ولا الاستثنائية، 2- فئة الحقوق العادية (النسبية) القابلة للتقييد في الظروف الاستثنائية (ومنها حالات الطوارئ)[24].

وعليه فإن الوقوف على مفهوم هذا الحق وطبيعته سيقودنا إلى تحديد انتمائه لأي من الفئتين، وبالتالي، الحكم على مدى قانونية قرار الحكومة من خلال البحث في مدى إمكانية تقييد حق المواطن بالعودة إلى بلده وفقًا لأحكام الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وهو ما سنتناوله في المطلب الثاني.

---

(22) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

(23) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1996، سارٍ بتاريخ 1976/3/23، صادق عليه الأردن بتاريخ 1975/5/28، الجريدة الرسمية رقم 4764 بتاريخ 2006/6/15، ص 2227.

(24) وصف الفئتين بالمطلقة والنسبية هو وصف أطلقه الفقه الكويتي، انظر: خالد فايز الحويلة، الاتجاهات الحديثة للقضاء الدستوري والمحاكم العليا بشأن حماية الحقوق السياسية والحريات الفكرية: دراسة مقارنة الكويت ومصر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 3، السنة السابعة، العدد التسلسلي 27، عام 2019، ص 22. وللمزيد حول مفهوم فئة الحقوق الأساسية (المطلقة) وفئة الحقوق العادية (النسبية)، انظر:

Hayim Delphine, Le concept d'indérogeabilité en droit international : Une analyse fonctionnelle, Thèse de doctorat, l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève, 2012, p.340.

المطلب الثاني

مدى إمكانية تقييد حق المواطن بالدخول إلى وطنه وفقًا لأحكام القانون الدولي

لعل الفارق الأهم الذي يقرره الميثاق العربي لحقوق الإنسان بين الحق بالتنقل واختيار مكان الإقامة من جهة، والحق بالعودة إلى الوطن من جهة أخرى يتمثل في أن هذا الأخير لا يقبل الاستثناءات عليه ولا التقييد أبدًا – لا في الظروف العادية ولا الاستثنائية – بينما نجد الحق بالتنقل واختيار مكان الإقامة يقبلان التقييد في الظروف الاستثنائية، ومما يؤيد هذا القول مسوغان:

1. إن عبارات الفقرة الأولى من المادة (27) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والتي تناولت حق التنقل واختيار مكان الإقامة قد جاءت بألفاظ تجيز التقييد حيث قالت: «لا يجوز بشكل تعسفي أو غير قانوني منع أي شخص من مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، أو فرض حظر على إقامته في أية جهة، أو إلزامه بالإقامة في هذا البلد». وبمفهوم المخالفة لهذا النص وكأن واضع الميثاق يقول: يجوز بشكل قانوني وغير تعسفي منع أي شخص من... إلخ». وأما عبارات الفقرة الثانية المتعلقة بحق العودة، فنجدها قد جاءت حازمة وآمرة فقالت: «لا يجوز» دون أي إشارة لأي استثناء، ودون أن تترك مجالاً لمفهوم مخالف للنص، حيث جاء فيها: «2– لا يجوز نفي أي شخص من بلده أو منعه من العودة إليه». وهذا فرق واضح بين الفقرتين لا يترك مجالًا للاجتهاد في معرض النص للقول بخلاف ذلك.

2. من ناحية أخرى، لابد من الاطلاع على أحكام الميثاق الوارد في نص المادة (4) منه والمتعلق بنظرية الظروف الطارئة أو الاستثنائية كنظرية تجيز للدولة بأن تتحلل من التزاماتها بكفالة الحقوق المنصوص عليها في الميثاق إذا ما واجهتها ظروف طارئة استثنائية؛ أي أنها تجيز للدولة تقييد الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية. في الحقيقة، إن القول بأن الميثاق قد أخذ بهذه النظرية لا يعني أنها نظرية مطلقة تجيز للدول الأعضاء تقييد ما شاءت من الحقوق والحريات بحجة الظروف الطارئة الاستثنائية (مثل جائحة كورونا)، بل نجد الميثاق يحظر تقييد فئة من الحقوق تسمى «الحقوق الأساسية»، حيث يمنع تقييدها، ويمنع تحلل الدولة من التزامها بحمايتها لا في الظروف العادية ولا في الظروف الاستثنائية، ومن هذه الحقوق حق الفرد بالعودة إلى بلده التي يحمل جنسيتها والوارد في المادة

(27). ومما يحسب للميثاق العربي أنه وسع من قائمة الحقوق غير القابلة للمساس والتقييد على خلاف باقي الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان[25]، حيث جاء في المادة (4) ما يلي: «1- في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميًا، يجوز للدول الأطراف في هذا الميثاق أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا الميثاق، بشرط ألا تتنافى هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وألا تنطوي على تمييز يكون سببه الوحيد العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي. 2- لا يجوز في حالات الطوارئ الاستثنائية مخالفة أحكام المواد التالية: ... المادة السابعة والعشرون، كما لا يجوز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق».

وفي هذا السياق، ذهب المشرع والفقه الأوروبيان إلى الحديث عن حق المواطن بالدخول، إلا أن المشرع الأوروبي كان أكثر وضوحًا وصراحة من المشرع العربي، عندما نص على أنه: «لا يجوز حرمان أحد من حق الدخول إلى إقليم الدولة التي يحمل جنسيتها»[26]. وبينما يعترف الميثاق العربي لحقوق الإنسان بحق الفرد في دخول إقليم بلده؛ أي أنه

(25) Ahmed Mahiou, La Charte arabe des droits de l'homme, Dans l'évolution du droit international - Mélange offerts à Hubert Thierry, Edition A. Pédonne, Paris, 1998, Pp. 305-320.

(26) المادة (27) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان والتي تتناول الحق بعدم الإبعاد والمنع من العودة، توازي المادة الثالثة من البروتوكول الرابع الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1952 والتي جاء فيها:

" Protocole n°4. art.3 : Interdiction de l'expulsion des nationaux:

1. Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.

2. Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant."

ترجمة الباحث للنص:

البروتوكول رقم 4. المادة 3: حظر طرد المواطنين:

الفقرة 1: لا يجوز طرد أي شخص، بشكل فردي أو جماعي، من إقليم الدولة التي يحمل جنسيتها.

الفقرة 2: لا يجوز حرمان أحد من حق الدخول إلى إقليم الدولة التي يحمل جنسيتها.

وفي موقف الفقه الأوروبي: انظر:

Frédéric Sudre et Laure Milano et Hélène Surrel, Droit européen et international des droits de l'homme, PUF, Paris, 2019, p.540. Et : François Julien-Laferrière, Nature des droits attachés à la nationalité, Cahiers Du Conseil Constitutionnel N° 23 (Dossier: La Citoyenneté) - Février 2008, paragraphe 4. Et: Grewe Constance, Les droits intangibles, In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 26-2010, 2011. Constitutions et droit pénal - Hiérarchie(s) et droits fondamentaux, Pp. 437-452.

حق يُعترف به فقط «للمواطنين»، فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية جاء بنص أوسع عندما تحدث عن «عدم جواز حرمان أحد، تعسفًا، من حق الدخول إلى بلده» في المادة (12/4) منه، وهو ما تفسره لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة على أنه حق يشمل أيضًا الأجانب غير العاديين الذين لديهم علاقة خاصة يقيمها مع دولة معينة، كمن يتمتع بإقامة قانونية في دولة غير دولته التي يحمل جنسيتها[27].

ودون الحاجة إلى الدخول في شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة حسب نص المادة (4) من الميثاق، كان بإمكاننا تقييم مدى مشروعة قرار الحكومة الأردنية بإغلاق المعابر الحدودية في مواجهة الأردنيين من منظور الاتفاقيات الدولية، وأولها الميثاق العربي. فنخلص مما ذكر أعلاه إلى أن أي قرار يترتب عليه تقييد حق الفرد بالعودة إلى بلده، مثل «قرار إغلاق الحدود والمعابر» هو قرار مخالف لأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ لكونه أحد الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الدولة الأردنية (الميثاق العربي) لم يجز تقييد هذا الحق، وعدّه من الحقوق الأساسية غير القابلة للتقييد مطلقًا.

من هنا، سيكون قرار الحكومة الأردنية بإغلاق معابرها الحدودية في وجه الأردنيين هو قرار فيه مساس مباشر بحق المواطن بالعودة إلى بلده خلافًا لأحكام الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وهذا المساس (والذي يمكننا وصفه بالانتهاك) يعني لزوم الضمان عنه وعن كل ضرر قد ينتج عن ذلك الانتهاك.

من ناحية أخرى، تجدر الإشارة إلى أن الباحث اكتفى بتناول موقف الميثاق العربي لحقوق الإنسان وأحكامه لكونه عبارة عن اتفاقية دولية مصادق عليها ونافذة على الصعيد الأردني الداخلي كغيرها من الاتفاقيات الأخرى، ويرى بأن لا حاجة لتناول أحكام غيره من الاتفاقيات الدولية؛ لكون ذلك الميثاق هو الأحدث والأوضح في تنظيم هذه المسألة، وإن حصل تعارض بين الميثاق وغيره من الاتفاقيات المصادق عليها من قبل الدولة الأردنية، فإن الميثاق هو من سيسمو ويُطبق حكمه استنادًا إلى القاعدة القانونية الشهيرة «اللاحق ينسخ السابق»، لكونه الأحدث من حيث تاريخ الدخول حيز النفاذ، فالمبدأ العام في القانون يقضي بأنه إذا ما واجهنا تعارضاً بين نصين من النوع ذاته (نص عام يخالف نص عام) مثل: نص الميثاق العربي لحقوق الإنسان ونص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية السياسية، فإن الأولوية بالإعمال ستكون للأحدث.

(27) Comité de droits de l'homme, 2 novembre 2000, Toala c/ Nouvelle-Zélande, A/56/40, vol.2, p. 36.

وفي الموضوع ذاته انظر:

Frédéric Sudre et Laure Milano et Hélène Surrel, op.cit., p.202.

وهنا كان لابد لنا من الإشارة بشكل سريع إلى موقف العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي نص في الفقرة 4 من المادة (12) على أنه: «لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده»، كما أنه في المادة (4) منه لم يخرج الحق بالدخول للوطن من نطاق الحقوق غير القابلة للتقييد ليشير إلى جواز تقييد هذا الحق (نص المادة 12/4).

ويفهم من هذه النصوص أن العهد الدولي يختلف في موقفه عن الميثاق العربي لحقوق الإنسان، بحيث أجاز تقييد حق المواطن بالعودة إلى وطنه. ولكن هذا الاختلاف لا يغيّر من الحكم شيئاً بالنسبة للمواطن الأردني لأن هذا الأخير سيستفيد من أحكام الميثاق لكونها أولى بالانطباق، وهي كذلك للأسباب التالية:

1. إن الميثاق نص عام والعهد نص عام مثله، وفي حال التعارض بين نصين من النوع ذاته نرجع إلى المبدأ العام في القانون بأن «اللاحق ينسخ السابق»، فيكون الميثاق أولى بالتطبيق.

2. إن نص المادة (5) من العهد الدولي الخاص يعطي أولوية للاتفاقيات الأخرى في التطبيق، إذا كانت هذه الأخيرة تعطي حقوقاً أفضل للإنسان، حيث جاء فيها: «1- ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بمباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى إهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها في هذا العهد أو إلى فرض قيود عليها أوسع من تلك المنصوص عليها فيه. 2- لا يقبل فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها أو النافذة في أي بلد تطبيقاً لقوانين، أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف، بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو كون اعترافه بها في أضيق مدى».

ومن هنا نجد أن الميثاق العربي أولى بالانطباق لكونه يقرر حقوقاً أفضل للمواطن الأردني مما جاء في العهد، فالميثاق يكفل حقاً مطلقاً بالعودة على نحو لا يقبل التقييد، وأما العهد فيعطيه الحق ولا يجعله مطلقاً، بل يجيز تقييده في الظروف الاستثنائية، ولا شك أن الحق المطلق غير القابل للتقييد أفضل من الحق القابل للتقييد.

بناءً على ما سبق، يرى الباحث أنه من الأفضل من – الناحية القانونية – لو قامت الحكومة الأردنية بإغلاق المعابر الحدودية بوجه الأجانب دون الأردنيين، حتى يتوافق قرارها وأحكام القانون. هذا ومع التسليم بحقها القانوني بإخضاع الفرد بمجرد دخوله إلى أرض المملكة إلى إجراءات صحية احترازية منها الحجر الصحي الإلزامي وعلى

نفقته الخاصة، استنادا إلى أحكام قانون الصحة العامة[28]، حتى وإن كان هذا الحجر الإلزامي فيه مساس بحق الفرد بالحرية والحق بالتنقل إلا أنهما من الحقوق العادية الجائز تقييدها في الظروف الاستثنائية من منظور الاتفاقيات الدولية، وهذا بالفعل ما قامت به حكومات الدول الأخرى (مثل فرنسا والصين)[29] إيماناً منها بعدم جواز منع المواطن من الدخول إلى بلده ولا في الظروف الاستثنائية، فأغلقوا الحدود بوجه الأجنبي غير المقيم، وتركوها مفتوحة بالنسبة للمواطن فقط، أو للمواطن والمقيم إقامة قانونية[30] كما حدث في فرنسا[31].

وبعد أن تناولنا تحليل حق المواطن الأردني في الدخول إلى وطنه من منظور القانون الدولي متمثلاً في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة الأردنية، يكون من الضروري تناول هذا الحق من منظور التشريعات الأردنية الداخلية كما أشرنا إلى ذلك في مقدمة الدراسة ومقدمة المبحث الأول، فما هو موقف التشريعات الداخلية من حق المواطن بالدخول إلى وطنه وما مدى توافقها مع الاتفاقيات الدولية النافذة؟

(28) قانون الصحة العامة الأردني رقم 47 لعام 2008 وتعديلاته، الجريدة الرسمية رقم 4924، بتاريخ 2008/8/17، ص 3450.

(29) فيما يتعلق بالقرار الفرنسي، انظر: أحدث تصريح متلفز لوزير الخارجية الفرنسي (Jean-Yves Le Drian) على قناة (LCI) الفرنسية، المنشور بتاريخ 2020/5/19، رابط مباشر: (https://www.lci.fr/politique/une-quatorzaine-volontaire-pour-les-francais-venant-de-l-etranger-hors-ue-annonce-jean-yves-le-drian-2154196.html)، تاريخ آخر مشاهدة 2020/6/6. وأما فيما يتعلق بالقرار الصيني، فانظر: منشور على الموقع الرسمي لصحيفة (Le Monde) الفرنسية (https://www.lemonde.fr/)، نافذة (International)، فرع (Coronavirus Et Pandémie De Covid-19)، خبر بعنوان: «Coronavirus: la Chine ferme ses frontières aux étrangers»، تاريخ النشر 2020/3/27، تاريخ آخر مشاهدة 2020/06/6.

(30) ترى لجنة القانون الدولي في منظمة الأمم المتحدة أن الحق بالعودة المكفول في الاتفاقيات الدولية كان منذ عام 1892 يقتصر على المواطنين، أما اليوم (في العصر الحديث)، فإنه لا يقتصر على المواطنين فقط، بل يشمل أيضاً الأجانب الذين تربطهم بالدولة علاقة إقامة قانونية، من هنا لم تحرم فرنسا الأجانب الحاملين لبطاقة إقامة من الدخول إلى أراضيها خلال أزمة كورونا. انظر:
Annuaire de la Commission du Droit International 2010, Vol. II, Partie 1, p.250.

(31) إيضاحاً للموقف الفرنسي: بالنسبة للأجنبي (غير الفرنسي) نجدها تسمح له بالدخول ضمن شروط وحالات معينة يجب أن تتوافر فيه. وأما المواطن الفرنسي فقد استثنته من هذه الشروط والحالات، أي بمعنى أنها سمحت للمواطن الفرنسي بالدخول دون شرط أو قيد حتى لو كان مصاباً وحتى لو قدم من بلد انشر فيه الوباء، وذلك لأن من حقه العودة إلى وطنه.

المبحث الثاني

تكييف دخول المواطن لوطنه من منظور التشريعات الأردنية

في الحقيقة إن التشريعات الأردنية الداخلية ذات المرتبة الأدنى من الاتفاقية الدولية (القوانين العادية، الأنظمة، التعليمات) لم تتناول بشكل مباشر حق الفرد بالعودة والدخول إلى وطنه. أما بالنسبة للدستور الأردني وهو تشريع داخلي ذو مرتبة أعلى من الاتفاقيات الدولية، فإن موقفه كان غامضًا بعض الشيء ويثير اللبس ويدفعنا للجوء إلى التفسير، حيث إنه لم يأتِ بعبارة صريحة تقرر حماية لذلك الدخول على أنه «حق» أو «حرية» قائمة بذاتها يتمتع بها المواطن الأردني بخلاف كل من الدستورين المصري والكويتي[32]، بل أظهرته نصوص الدستور الأردني على أنه حق يشمله حق آخر أوسع نطاقًا.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: يتناول الأول مفهوم حق المواطن بالدخول أو العودة إلى وطنه في الدستور الأردني، ويتناول الثاني الحق ذاته وفقًا للتشريعات الداخلية الأردنية الأخرى.

المطلب الأول

حق المواطن بالدخول لوطنه في الدستور الأردني

بالرغم من أن أحكام الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان قد فصلت في أمر جواز تقييد حق الفرد بالعودة إلى وطنه، وقررت – كما بينا في المبحث الأول – عدم جواز هذا التقييد مما يجيب عن إشكالية هذه الدراسة، إلا أن تحليل المسألة من منظور الدستور الأردني – الوعاء الأكبر للحقوق والحريات – يبقى أمرًا ضروريًا، وخاصة في مواجهة الفقهاء ممن لا يؤمنون بسمو الاتفاقيات الدولية على القوانين العادية، وما دناها من تشريعات كما أقر القضاء الأردني.

فسمو الاتفاقية على القوانين العادية يعني بالضرورة أن أي قرار إداري يصدر عن الإدارة لابد وأن يتفق وأحكام الاتفاقيات الدولية ولا يخالفها، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية

(32) الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، والذي نص في المادة (62) منه وبشكل صريح على حق المواطن بالدخول إلى وطنه، حيث جاء فيها: «ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من العودة إليه». وبالاتجاه ذاته، نصت المادة (28) من الدستور الكويتي لعام 1962 على أنه: «لا يجوز إبعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة إليها».

الأردنية حديثًا[33]. ومن ناحية أخرى، هو أمر ضروري لابد من تحليله للوقوف على حكم الدستور الأردني في المسألة، ومن ثم الخروج بتوصياتٍ لما شابه من قصور في هذا المجال.

جاء الدستور الأردني بجميع فصوله ومنها الفصل الثاني الخاص بحقوق الأردنيين وواجباتهم خاليًا من مصطلح «حق الدخول إلى الوطن» أو «حق العودة إلى الوطن» أو أي مصطلح شبيه. هذا الخلو يدفعنا إلى البحث عن أقرب نص يكفل للمواطن حقًا أو حرية تستوعب مسألة دخوله إلى وطنه، حتى نتمكن أخيرًا من تحليل هذا الحق ومدى جواز تقييده من عدمه وفقًا للتشريع الداخلي.

وبالعودة إلى نصوص الدستور الأردني، نجد المسألة منظمة في المادة (9) منه بفقرتين، نتناولهما على التوالي:

- الفقرة الأولى من نص المادة (9) جاءت لتنظم الحق بـ «عدم الإبعاد»، حيث تضمنت حكماً واضحاً بأنه: «لا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة». فالقارئ للنص يلاحظ أنه جاء جامدًا وبعبارات لا تسمح لأي قانون آخر بسرد استثناءات يجوز معها إبعاد الأردني عن دياره، لا في الظروف العادية ولا الاستثنائية أو الطارئة. وهو ما يؤيده الأستاذ الدكتور محمد علي مخادمة، بقوله: «إن حظر إبعاد الأردني عن المملكة» هو قاعدة مطلقة لا يرد عليها أية استثناءات أو قيود»[34].

وفي توضيح النص المذكور أعلاه، يرى الباحث أن معنى الإبعاد بمفهومه التقليدي ينصرف إلى: إجبار مواطن على الخروج من وطنه. وإذا اقتصر فهمنا للفظ الإبعاد على هذا النطاق، لقلنا إن هذا النص (1/9) لا ينظم حق الفرد بالعودة إلى وطنه ولا علاقة له بموضوع هذه الدراسة، ولكننا نرى بأن للفظ الإبعاد هنا معنى أوسع يشمل نوعين من الإبعاد: 1- الإبعاد المباشر «أي إجبار مواطن ما على الخروج من وطنه»، وهو ما يسمى بالنفي 2- الإبعاد غير المباشر «بأن يُنتظر خروج مواطن ما من وطنه بإرادته المنفردة، ومن ثم إجباره على البقاء خارج الوطن، أو منعه من العودة إليه، إما بقرار صريح وإما ضمني (سلبي)[35]، كما لو تراخت في إعطاء تراخيصها في الموافقة على العودة، أو

(33) المحكمة الدستورية الأردنية، القرار التفسيري رقم 2020/1، الجريدة الرسمية رقم 2153 بتاريخ 2020/5/3، ص 564.

(34) محمد علي مخادمة، حقوق الإنسان في النظام القانوني الأردني والدولي، مركز الصقر، إربد، الأردن، 2015، ص 108.

(35) القرار السلبي: هو عندما تمتنع الدولة عن اتخاذ قرار ما كانت ملزمة قانوناً باتخاذه. وفي موضوع هذا البحث: نرى بأن امتناع الحكومة الأردنية عن اتخاذ قرار بالسماح للأردنيين بالدخول قرار سلبي لأن الحكومة ملزمة قانوناً (دستورياً ودولياً) بأن تسمح لكل مواطن أردني بالدخول متى شاء، مع التسليم بحقها بإخضاعه لشروط وضوابط بمجرد دخوله كأن تلزمه بحجر صحي على نفقته الخاصة مثلاً.

وضع العراقيل والعقبات التي تحول بينه وبين تمكينه من العودة إلى أراضي وطنه»[36].

ومما يدعم رأي الباحث وتفسيره لمصطلح الإبعاد على أنه يحمل في طياته المنع من العودة،

أولاً: تأييد بعض من الفقه الأردني لهذا التفسير[37]، فضلاً عن قول بعض من الفقه المصري بالرأي نفسه[38].

وثانيًا: إن القضاء الإداري الأردني سبق وأن قال بالقول عينه، حيث جاء في حكم محكمة العدل العليا بأنه: «... لا يجوز إبعاد الأردني عن أرض المملكة، وحيث إنه يفهم من هذا النص إخراج الأردني من أراضي المملكة قسراً خلافاً للقانون أو عدم السماح له بالعودة إلى المملكة...»[39].

ثالثًا وأخيرًا: مما يؤيد رأي الباحث في تفسير مصطلح «إبعاد» معناه اللغوي في المعاجم العربية والتي تشير في بعض منها إلى أنها كلمة تحمل في طياتها معنى المنع من العودة والدخول، على النحو الآتي:

- أما مرادفات «إبْعاد»، فهي: تَشْرِيد، تَهْجِير، عَزْل، إقْصَاء، وإخْراج.
- وأما أضداد «إبْعاد» فهي: إدْخال، الاقتراب، التَّقريب، إيواءٌ، إنْزالٌ، تَوْطينٌ. فإذا كان الإبعاد «غير جائز» حسب نص المادة (1/9) من الدستور، فإن أضداد الإبعاد – بمفهوم المخالفة للنص وحكمه – ستكون واجبة؛ أي بمعنى، سيصبح الإدخال والتقريب والتوطين...إلخ واجبًا على الدولة ويقرر التزامًا سلبيًا عليها بالامتناع عن القيام بعمل يتمثل بمنع المواطن من الدخول، والتزام آخر إيجابي بالقيام بعمل

(36) على سبيل المثال: اعتبر القضاء الإداري الأردني المتمثل بمحكمة العدل العليا أن امتناع وزير الداخلية عن تزويد أحد المواطنين الأردنيين بوثيقة سفر اضطرارية لكي يتمكن من العودة إلى الأردن من قبيل الإبعاد عن ديار المملكة (أي قرار ضمني بالإبعاد) وفيه مخالفة لنص المادة (1/9) من الدستور الأردني. محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 17، قضية رقم 98/517، لعام 1998، ص 2، وفي الاتجاه ذاته، انظر أيضاً: محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 465 لعام 1997، عام 1998، ص 2.

(37) خالد الزبيدي، أستاذ القانون الإداري بكلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، مقابلة شخصية بتاريخ 2020/4/10. د. فرحان نزال المساعيد، أستاذ القانون الدستوري في جامعة آل البيت، الأردن، مقابلة شخصية بتاريخ 2020/6/10. انظر أيضاً: فرحان نزال المساعيد، التنظيم الدستوري والقانوني لحق التنقل مقارنة مع الشريعة الإسلامية، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، جامعة آل البيت، العدد 4، المجلد 11، 2015، ص 627.

(38) محمد بكر حسين، حق التنقل، مكتبة السعادة، القاهرة، 1992، ص 47. وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذا الفقيه المصري قد أشار إلى أن تسليم الدولة أحد مواطنيها لدولة أخرى يحمل في طياته معنى الإبعاد، إذن، هو يتوسع في مفهوم الإبعاد.

(39) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 38، القضية 99/86، عام 1999، ص2.

يتمثل بالسماح للمواطن بالدخول، وكل التزام يقابله حق للمدين بذلك الالتزام (ألا وهو المواطن)[40].

- إبْعاد: مصدر أبعدَ:

1. (في السياسة) عقوبة جنائيّة سياسيّة تقضي بإخراج المحكوم عليه من البلاد.
2. أبعد الشَّخصَ والكتابَ وغيرَهما: جعله بَعيدًا، فَصَلَه، أقصاه، عزله ونحّاه، ضدّ قرّبه، ويقال: أبعدت الحكومةُ المعارِضين: طردتهم أو نفتهم[41].

على غرار موقف التشريع والفقه القانوني الدولي، يرى فقه القانون الدستوري أيضًا بجواز تقييد بعض الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور من خلال استثناءات ترد في القوانين الأخرى، كما يؤكد على أن هذا الجواز غير مطلق، بل مقبول لفئة محددة من الحقوق (الحقوق العادية)، وغير مقبول في فئة أخرى (الأساسية)، بحيث تتوقف مسألة جواز الاستثناءات من عدمه وجواز التقييد من عدمه على أهمية الحق أو الحرية. ومن الحقوق الأساسية التي لا تقبل الاستثناء أبدًا وفقًا للفقه الدستوري: الحق بالحياة، الحق بالمحاكمة العادلة، حظر التعذيب، ومنها أيضًا حظر الإبعاد والذي يشمل وفقًا لرأي الباحث أيضًا حق المواطن في العودة وعدم النفي[42].

في نهاية الأمر، وإن كان الباحث يرى أن مصطلح الإبعاد يشمل المنع من الدخول إلى أرض الوطن، وبالتالي هو حق لا يقبل التقييد وفقاً لمنطوق المادة (1/9) من الدستور الأردني، إلا أن هذه المسألة تبقى مطروحة للنقاش لاختلاف التفاسير، وبالتالي تبقى بحاجة إلى تفسير تشريعي لنص الدستور الأردني للوقوف على قصد المشرع الدستوري من النص وحسم الجدل بشأن ذلك[43].

(40) معجم المعاني (إلكتروني)، رابط مباشر (https://www.almaany.com)، تاريخ آخر مشاهدة 2020/6/6.

(41) معجم اللغة العربية المعاصرة (إلكتروني)، رابط مباشر (https://www.almaany.com)، تاريخ آخر مشاهدة 2020/6/6.

(42) محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها؛ نجاح مغربي، تمكين الحقوق في إطار الحدود التي ترسمها الدولة في الظروف الاستثنائية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 1، سنة 2017، ص 459–475.
انظر أيضاً:
Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, Lextenso édition, Paris, 2013, p.128.

(43) التفسير التشريعي: هو التفسير الذي يقوم به المشرع واضع النص القانوني محل التفسير، أو التفسير الذي تقوم به جهة أخرى خولها المشرع نفسه صلاحية التفسير عوضاً عنه (ومثالها على

- من جانب آخر، لابد من الإشارة أيضًا إلى الفقرة الثانية من المادة (9) من الدستور الأردني، والتي جاء فيها بأنه: «لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون». وفي التعليق على هذا النص الدستوري، نجد أنه يعترف للقانون العادي بجواز النص على حالات تخالفه (أي حالات استثنائية يجوز فيها إجبار الأردني على الإقامة في مكان معين). ولكن في الحقيقة، فإن هذا الجواز لا يعني قانونية قرار الحكومة الأردنية بحرمان الأردني من الدخول إلى وطنه من خلال إغلاق المعابر الحدودية لمدة «شهرين تقريبًا»[44]، لسببين:

- **أولاً:** إن هذه الفقرة تتعلق بالحق بالتنقل الداخلي والإقامة الداخلية (أي داخل حدود المملكة لا خارجها)، وهما حقان من الحقوق العادية التي يجوز للقانون العادي تقييدها بأن يلزم الأفراد بعدم التنقل في أوقات معينة وفي الإقامة في أجزاء معينة من إقليم الدولة، ولكنهما لا يتعلقان بالحق باختيار مكان الإقامة والحق بالانتقال من خارج الدولة للعودة إليها[45]. لذا فإن إلزام المواطن الإقامة بالخارج من خلال منعه من الدخول إلى الداخل، من قبيل النفي أو الإبعاد غير المباشر والمحرم قطعًا وصراحةً في الاتفاقيات الدولية وفي الفقرة الأولى من المادة (9) من الدستور الأردني وفقًا لتفسير الباحث لها.

  ومما يؤيد موقف الباحث في أن «حق التنقل» يطال تنقل الفرد داخل الإقليم (على الصعيد الداخلي)، وبالتالي لا يمكن القول إن دخول المواطن لوطنه يندرج تحت الحق بالتنقل الجائز تقييده، وهو موقف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (13) من الحق بالتنقل عندما أشار صراحة إلى أن: «للفرد الحق في حرية التنقل داخل حدود الدولة»، ويضاف إليه موقف العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (12)عندما أشار صراحة إلى أن الحق في التنقل يكون «ضمن الإقليم»، ولعل كل قانونيّ يعلم جيدًا أن هذا الإعلان وذلك العهد هما المرجع الأول لتفسير كل النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات.

الصعيد الأردني: المحكمة الدستورية سنداً للمادة (59) من الدستور، وكذلك الديوان الخاص بتفسير القوانين). انظر في تفسير القانون والدستور الأردني: غالب علي الدوادي، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر، ط4، عمان، الأردن، 2016، ص 234 وما بعدها. وفي اختصاصات المحكمة الدستورية الأردنية، انظر: نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط12، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2018، ص 520 وما بعدها.

(44) للمزيد حول تاريخ الإغلاق والفتح – الكلي والجزئي – للمعابر الحدودية، انظر مقدمة البحث.

(45) فرحان نزال المساعيد، مرجع سابق، ص 629.

كما يؤكد ذلك ما ذهب إليه الفقه الفرنسي الذي ميز أيضًا بين الحق بالتنقل (Droit de circuler) والحق بالدخول إلى الوطن (Droit d'entrer sur le territoire)[46]، وكذلك ما أشار إليه بعض الباحثين العرب من أن الحق بالتنقل يتعلق بالتنقل على الصعيد الداخلي[47].

- **ثانيًا:** إن التوسع في تفسير مفهوم «اختيار مكان الإقامة» واعتبار أنه يشمل الإقامة خارج الأردن وبالتالي جواز إجبار الأردني عليها، يعد استثناءً وفقًا لنظرية الظروف الطارئة ووفقًا للرخصة التي جاءت في نص المادة (2/9)، وهذا الاستثناء يبقى مشروطًا بأن يرد بشكل صريح في قانون آخر غير الدستور، حيث إن هذا الأخير نص على أنه: يجوز الاستثناء بـ «الأحوال المبينة في القانون» أي في أحوال مفصلة وصريحة في نصوص القوانين الأخرى. وبعبارة أخرى، فإنه يجب أن يكون الاستثناء منصوصًا عليه ومعلنًا، وهو ما لا يختلف فيه الفقه الدستوري والدولي[48]، وهذا ما سنبينه في المطلب الأخير.

المطلب الثاني

حق المواطن بالدخول لوطنه في القوانين العادية ذات الصلة

لا يمكن البت في مدى مشروعية قرار الحكومة الأردنية بإغلاق المعابر الحدودية، وبالتالي، منع الأردني من دخول المملكة وفقًا للتشريعات الداخلية دون المرور بأهم القوانين العادية التي تستند إليها الحكومة لإدارة البلاد في ظل أزمة كورونا، ولعل من أهمها: قانون الدفاع وقانون الصحة العامة. فعلى سبيل الفرض الساقط، لو اعتبرنا أن دخول المواطن إلى وطنه يندرج تحت الحق بالتنقل، واختيار مكان الإقامة الممكن

(46) Frédéric Sudre et Laure Milano et Hélène Surrel, op. cit., p.540.

(47) محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص 23.

(48) فرحان نزال المساعيد، المواطنة ومقوماتها في الدستور الأردني لسنة 1952، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، العدد 3، المجلد 20، عام 2015، ص 68؛ عيد أحمد الحسبان، فعالية الحقوق الأساسية في تقييد الصلاحية التقديرية للمشرع، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، العدد 2، المجلد 39، عام 2012، ص 453 وما بعدها.
وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الدستور المغربي لعام 2011 جعل في مادته (24) الحق بالعودة والدخول للوطن حقًا يندرج تحت مظلة الحق بالتنقل، حيث نص عليهما معا في فقرة واحدة أجازت تقييدهما بقانون، فلم يفصل بين الحق بالتنقل والحق بالعودة إلى الوطن بفقرتين منفصلتين كما فعلت الدساتير الأردنية والمصرية والكويتية. انظر في الدستور المغربي وحالة الطوارئ: زهير الزنان، مبدأ استمرارية المرافق العمومية في ظل حالة الطوارئ الصحية بالمغرب، إحياء علوم القانون، عدد خاص: الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، المغرب، 2020، ص74–97.

تقييدهما – كما تناولنا في المبحث السابق– فإننا نطرح السؤال الآتي: هل قُيِّدت بشكل قانوني صحيح مستوفٍ للشرط الدستوري: أن ينص على الاستثناء في قانون؟

بالرجوع إلى نصوص قانون الدفاع نجد أن المادة (4) منه تعطي رئيس الوزراء صلاحية تقييد حق الفرد في التنقل والإقامة. فهذا النص لم يقيّد الحقين بحكم القانون، ولكنه مكّن رئيس الوزراء من تقييدهما عن طريق اتخاذ قرار بذلك، فله أن يقيدهما وله أن يصمت ولا يقيدهما.

وأبعد من ذلك، بقراءة المادة (3) من قانون الدفاع، نجدها أيضًا تلزم رئيس الوزراء بممارسة هذه الصلاحية بالتقييد بشكل واحد، وذلك عن طريق إصدار أمر دفاع ينص على هذا التقييد، ولكن رئيس الوزراء لم يصدر أي أمر دفاع يقضي بتقرير استثناء لمنع دخول الأردنيين إلى أرض الوطن في أي أمر من أوامر الدفاع الصادرة حتى تاريخ إعداد هذا البحث، فقرار إغلاق المعابر الذي صدر، لم يصدر كأمر دفاع بل صدر كقرار عادي قبل تفعيل قانون الدفاع بثلاثة أيام[49]، وهذا يعني أنه قرار لا يستند إلى الصلاحية المخولة لرئيس الوزراء بموجب المادة (4) من ذلك القانون الاستثنائي.

نتيجة لذلك، فإنه لا يمكن القول بوجود استثناء قانوني وصحيح على الفقرة 2 من المادة (9) من الدستور المتعلقة بالحق بالتنقل واختيار مكان الإقامة، بل إن قرار إغلاق المعابر غير مستوفٍ للشروط الدستورية حسب المادة (2/9) من الدستور. من هنا يبقى الحق بالتنقل، سواء تنقل داخلي أو خارجي، وحق اختيار مكان الإقامة، سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، محفوظين لكل أردني، بالاستناد إلى حجة عدم صدور أمر دفاع صريح يقيّد هذا الحق الدستوري حتى تاريخ كتابة هذه البحث.

وبعبارة أخرى يبقى حق الفرد بعدم إلزامه بالإقامة في مكان معين حقًا مكفولًا دستوريًا طالما لم يرد الاستثناء الصريح لا بالقانون ولا بأي أمر من أوامر الدفاع وعددها 12، لا بصيغة إلزام المواطنين بالبقاء خارجًا، ولا بصيغة منعهم من دخول المملكة. وأما ما ورد من قرار بإغلاق المعابر فهو قرار إداري عادي صدر قبل البدء بتنفيذ أحكام قانون الدفاع الاستثنائي بثلاثة أيام، ولا يرقى إلى درجة نص قانوني يقرر استثناء حسبما أراد الدستور، أي أن الشرط الدستوري لصحة التقييد «شرط ورود الاستثناء بنص قانوني» قد انتفى.

(49) للمزيد حول تاريخ الإغلاق والفتح – الكلي والجزئي – للمعابر الحدودية، انظر مقدمة البحث.

وأما بالنسبة لنص المادة (22) من قانون الصحة العامة[50] التي يستند إليها البعض للقول بقانونية القرار، فإننا نرى أن هذا النص قد جاء واسعًا وبعبارات فضفاضة، فهو يضع استثناء صريحًا على حق التنقل، ولكن لا يبين أي استثناء، لا على حق العودة ولا على حق اختيار مكان الإقامة. وبالتالي، لا يمكن الاستناد إليه كحجة للقول بوجود نص في القانون يقرر استثناءً على الحق بالعودة، فالمبدأ العام في القانون أن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه.

وبعبارة أخرى، نرى أن هذا النص قد يصلح لتقييد حرية الأفراد في التنقل داخل المملكة، ولكنه لا يصلح كمسوغ قانوني لتقييد حق الفرد بالعودة والإقامة في الأردن، وتعليل ذلك يتضح من أن هذا النص قد أجاز لوزير الصحة اتخاذ الإجراءات اللازمة (أعطاه صلاحيات)، منها: 1- «عزل المصابين أو المشكوك بإصابتهم» ولم يقل النص منعهم من العودة، 2- «منع انتقالهم» وليس منعهم من حق العودة ولا إبعادهم عن المملكة، 3- «وضع اليد على وسائل النقل» وليس منع الفرد من استقلال وسيلة نقل أجنبية ليمارس حقه بالعودة المكفول دستوريًا.

لذا نؤكد مجددًا على أن هذه الصلاحيات هي استثناءات على النص الدستوري القاضي بحرية التنقل فقط، والاستثناء لا يجوز التوسع فيه، وعليه لا يصح أن نتوسع في مفهومها لتشمل حرية اختيار مكان الإقامة (حق العودة). فضلاً على أن الحق بعدم الإبعاد عن المملكة أمر لا يقبل الاستثناء أبدًا (ولا في الظروف الاستثنائية حتى) كما وضحنا سابقاً، والمنع من الدخول – في الحقيقة – إبعاد بشكل غير مباشر يترتب عليه انتهاك لحق الفرد ويفتح المجال للمتضرر باللجوء إلى القضاء[51].

(50) تنص المادة (22) من قانون الصحة العامة الأردني: فقرة (أ) على أنه: « 1- إذا تفشى مرض وبائي في المملكة أو أي منطقة فيها، فعلى الوزير أن يتخذ جميع الإجراءات وبصورة عاجلة، لمكافحته ومنع انتشاره والإعلان عن هذا الوباء بوسائل الإعلام المختلفة، ويتم نشر الإعلان في الجريدة الرسمية. 2- يكون الوزير مخوَّلاً باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للقضاء على الوباء، وله في سبيل ذلك عزل المصابين أو المعرضين للإصابة أو المشكوك في إصابتهم ومنع انتقالهم وإعطاء الأمصال والمطاعيم والمعالجة والتفتيش، وإتلاف المواد الملوثة، ودفن الموتى، ومعاينة وسائل النقل ووضع اليد على العقارات ووسائل النقل للمدة التي تقتضيها الضرورة مقابل تعويض عادل. فقرة (ب) كل من أخفى عن قصد مصاباً أو عرَّض شخصاً للعدوى بمرض وبائي، أو تسبب عن قصد بنقل العدوى للغير، أو امتنع عن تنفيذ أي إجراء طلب منه لمنع تفشي العدوى، يعتبر أنه ارتكب جرماً يعاقب عليه بمقتضى أحكام هذا القانون».

(51) جاء في المادة (23) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان أنه: «تتعهد كل دولة طرف في هذا الميثاق بأن تكفل توفير سبيل فعّال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المنصوص عليها في هذا الميثاق، حتى لو صدر هذا الانتهاك من أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية».

الخاتمة

نعرض فيما يلي لنتائج الدراسة، ثم للتوصيات على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1. إن قرار الحكومة الأردنية بإغلاق الحدود بوجه المواطن الراغب بالعودة إلى وطنه هو قرار إداري معيب بعيب القانون (أي مخالف لأحكام القانون الداخلي والدولي)؛ لكونه يخالف حكم الفقرة الأولى من المادة (9) من الدستور الأردني، والتي كفلت لكل مواطن الحق بالعودة عندما نصت على أن للفرد حقًا بعدم الإبعاد عن أراضي المملكة كحق مطلق من فئة الحقوق الأساسية التي لا تقبل التقييد أبداً لا بالظروف العادية ولا الاستثنائية.

2. إن الإبعاد قد يكون مباشرًا بإخراج المواطن من وطنه قسرًا أو غير مباشر بمنعه من العودة بعد أن خرج منه طوعًا. ونظرًا لعدم تطرق الفقه الأردني لتعريف حق المواطن بالعودة أو كما يسميه الفقه الفرنسي «الحق بالدخول»، فإن هذه الدراسة حاولت وضع تعريف واضح وجامع مانع له بأنه: «حق كل فرد يحمل جنسية الدولة (المواطن) بالانتقال متى شاء من مكان تواجده خارج حدود إقليمها إلى داخل حدود إقليمها».

3. إن قرار إغلاق الحدود في وجه المواطن معيب قانونًا لكون الاتفاقيات الدولة التي صادقت عليها المملكة – المصدر الثاني للقاعدة القانونية بعد الدستور– وأهمها الميثاق العربي لحقوق الإنسان، قد نصت صراحة على حق الفرد بالعودة والدخول لبلده الذي يحمل جنسيته، متى شاء ودون قيد أو شرط، ودون تمكين الدول الأطراف من استخدام نظرية الظروف الطارئة لتقييد هذا الحق: أي جعلت من هذا الحق حقًا لا يقبل التقييد أبدًا بصريح عبارات المادتين (4) و (27) من الميثاق واللتين تمت تم مقارنتهما بالعهد الدولي لحقوق الإنسان.

4. هناك فرق واضح بين الحق بالتنقل واختيار مكان الإقامة والحق بالعودة والدخول إلى أرض الوطن، فقد ميزت هذه الدراسة بينهما، وخلصت إلى أن الحق بالتنقل أوسع من الحق بالعودة، ولكنهما مختلفان في السند القانوني والحكم، فالأول حق يقبل التقييد في الظروف الاستثنائية والثاني لا يقبل التقييد أبدًا.

ثانياً: التوصيات

1. حبذا لو أن الحكومة الأردنية قررت منذ بداية الأزمة إغلاق المعابر الحدودية في وجه الأجانب فقط، ومكنت المواطن الراغب بالعودة من الدخول إلى بلده الآمن إن استطاع الوصول، بما يتفق وأحكام الدستور والاتفاقيات الدولية النافذة في النظام القانوني الداخلي. هذا، ومع تسليم الباحث بحق الدولة في اتخاذ قرارات الضبط الإداري لمواجهة الوباء، وإخضاع من يصل من المواطنين لها، مثل السماح له بالدخول – لكون الدخول حق – ولكن مع إجبار الداخل على الالتزام بالحجر الصحي في أماكن مخصصة وعلى نفقته الخاصة بمجرد الدخول.

2. كان من الأفضل لو أن المشرع الدستوري الأردني استخدم لفظ النفي بدلاً من لفظ الإبعاد في نص المادة (1/9) من الدستور ليصبح النص بالشكل الآتي: «لا يجوز نفي أردني من ديار المملكة» وهذا– أضعف الإيمان– لو أن المشرع لا يرغب بكفالة حق المواطن بالعودة. في الحقيقة، إن هذا التعديل سيقطع الجدل القائم حول تفسير مصطلح الإبعاد. فالنفي يحمل في طياته الإبعاد المباشر فقط (أي إخراج الفرد من بلده جبرًا وبسوء نية من دولته). بخلاف مصطلح الإبعاد والذي يشمل الإخراج والمنع من الدخول أيضًا.

3. سيكون من الأكثر ملاءمة للتوجه الإقليمي والعالمي في حماية حق الفرد بالعودة إلى وطنه لو أن المشرع الدستوري الأردني اتبع نهج الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وكل من الدستورين المصري والكويتي ينص صراحة، على أن للمواطن الحق بعدم النفي والحق بالعودة إلى بلده. حيث جاء النص الدستوري المصري على النحو الآتي: «لا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من العودة إليه»، وفي النص الكويتي: «لا يجوز إبعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة إليها».

4. حبذا لو أن المشرع الأردني قد ضمَّن قانون الدفاع الأردني حكمًا صريحًا بعدم جواز مخالفة أوامر الدفاع وإجراءات الحكومة المتخذة لأي نص أو قاعدة قانونية تعلو قانون الدفاع في المرتبة (الاتفاقيات الدولية والدستور) إلا في الحدود المسموح بها، وفي ذلك تكريس لمفهوم مبدأ التدرج التشريعي.

5. كان من الأفضل لو أن المشرع الأردني ضمّن قانون الدفاع نصًا يقضي بضرورة مراعاة مبدأ التناسب: أي تناسب القرارات المتخذة في ظل الظروف الطارئة مع

تلك الظروف التي سيسمح بتطبيق قانون الدفاع لمواجهتها. فإقرار مثل هذا المبدأ بنص صريح سيقود إلى تحديد نطاق تطبيق القانون (من حيث الزمان والمكان والأشخاص) بحدود نطاق الظرف الطارئ، ويمنع تجاوزها تحت طائلة البطلان وعدم المشروعية.

إن التوصيات السابقة تهدف بالأساس إلى تحسين النصوص القانونية التي تكفل حق المواطن بالعودة إلى بلده في كل الظروف بما يتفق مع التوجه الإقليمي والعالمي بهذا الخصوص، مثلما حدث في فرنسا والصين مثلاً.

وفي نهاية هذا البحث، نترك الباب مفتوحًا لموضوع آخر متصل بموضوع هذه الدراسة، ويحتاج إلى بحث معمق يتناول مسألة مدى استحقاق التعويض عن انتهاك حقوق المواطن بشكل عام وحقه بالعودة إلى بلده بشكل خاص، بالنظر إلى مدى جسامة الضرر الذي قد يلحق بالمواطن جرَّاء قرار إغلاق الحدود في وجهه على نحو مخالف لأحكام القانون.

المراجع

أولاً: باللغة العربية

1- كتب

- جورج جبور، الميثاق العربي لحقوق الإنسان: عرض ونقد وتحليل، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 1998.
- محمد بكر حسين، حق التنقل، مكتبة السعادة، القاهرة، 1992.
- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري- الكتاب الثاني، ط2، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2012.
- محمد علي مخادمة، حقوق الإنسان في النظام القانوني الأردني والدولي، مركز الصقر، اربد، الأردن، 2015.
- محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى،
  - القانون الدولي لحقوق الإنسان – المصادر ووسائل الرقابة، ج1، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2005.
  - القانون الدولي لحقوق الإنسان–الحقوق المحمية، ج2، ط1، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2007.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط12، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2018.
- عادل أحمد الطائي، القانون الدولي العام، ط4، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2017.
- عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط2، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2016.
- غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط4، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2016.
- غالب علي الدوادي، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر، ط4، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2016.

2- الأبحاث المنشورة

- هدية عبد الحفيظ مفتاح، نظرية أعمال السيادة، مجلة الجامعة الأسمرية الإسلامية: الجامعة الأسمرية الإسلامية، زلتن، ليبيا، المجلد 5، العدد 10، عام 2008.
- زهير الزنان، مبدأ استمرارية المرافق العمومية في ظل حالة الطوارئ الصحية بالمغرب، إحياء علوم القانون، عدد خاص: الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، المغرب، 2020.
- نجاح مغربي، تمكين الحقوق في إطار الحدود التي ترسمها الدولة في الظروف الاستثنائية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 1، عام 2017.
- عمر صالح علي العكور وممدوح حسن مانع العدوان وميساء بيضون، مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، سنة 2013.
- عيد أحمد الحسبان، فعالية الحقوق الأساسية في تقييد الصلاحية التقديرية للمشرع، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، العدد 2، المجلد 39، سنة 2012.
- فرحان نزال المساعيد،
  - التنظيم الدستوري والقانوني لحق التنقل – مقارنة مع الشريعة الإسلامية، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، جامعة آل البيت، العدد 4، المجلد 11، عام 2015.
  - المواطنة ومقوماتها في الدستور الأردني لعام 1952، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، العدد 3، المجلد 20، عام 2015.
- خالد الزبيدي، دور محكمة العدل العليا في حماية حقوق الإنسان، دراسات / علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، العدد 4، عام 2007.
- خالد فايز الحويلة، الاتجاهات الحديثة للقضاء الدستوري والمحاكم العليا بشأن حماية الحقوق السياسية والحريات الفكرية: دراسة مقارنة الكويت ومصر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد 3، السنة السابعة، العدد التسلسلي 27، عام 2019.

3- الرسائل الجامعية

- أحمد عبد المالك أبو درابي، الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة في فلسطين: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2017.
- طاهر فتحي عقل، الرقابة على حقوق الإنسان حق التنقل والإقامة – دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الدولي والقانون المصري، رسالة دكتوراة، جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، 2012.
- صفاء محمود سويلميين، دور مسؤولية الإدارة بالتعويض في تعزيز احترام حقوق الإنسان – دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني، رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، 2010.

4- المواقع الإلكترونية

- الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة الوزراء الأردنية (www.pm.gov.jo)
- الموقع الإلكتروني لجامعة الدول العربية (http://www.lasportal.org)
- الموقع الإلكتروني لصحيفة الغد الأردنية (https://alghad.com)
- الموقع الإلكتروني لمعجم المعاني: (https://www.almaany.com)
- الموقع الرسمي لصحيفة (Le Monde) الفرنسية (https://www.lemonde.fr/)
- الموقع الرسمي للقوات المسلحة الأردنية (https://www.jaf.mil.jo)
- موقع القسطاس (https://qistas.com)

ثانياً– باللغة الأجنبية

- Ahmed Mahiou, La Charte arabe des droits de l'homme, Dans l'évolution du droit international - Mélange offerts à Hubert THIERRY, Edition A. Pédonne, Paris, 1998.
- François Julien-Laferrière, Nature des droits attachés à la nationalité, Cahiers Du Conseil Constitutionnel N° 23 (Dossier: La Citoyenneté) - Février 2008.
- Frédéric Sudre et Laure Milano et Hélène Surrel, Droit européen et international des droits de l'homme, PUF, Paris, 2019.

- Grewe Constance, Les droits intangibles, In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 2011. Constitutions et droit pénal - Hiérarchie(s) et droits fondamentaux.
- Hayim (Delphine), Le concept d'indérogeabilité en droit international : Une analyse fonctionnelle, Thèse de doctorat, l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève - Suisse, 2012.
- Jean-François Renucci,
  - Droit européen des droits de l'homme, LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2015.
  - Introduction générale à la Convention européenne des Droits de l'Homme Droits garantis et mécanisme de protection, 2005, Editions du Conseil de l'Europe.
- Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, Lextenso édition, Paris-France, 2013.
- Serge Sur and Jean Combacau, 2004, Droit international public, 6eme édition, Montchrestien, Paris, 2004.

المحتوى

الموضوع	الصفحة
الملخص	669
المقدمة	670
المبحث الأول: تكييف دخول المواطن لوطنه من منظور القانون الدولي	675
المطلب الأول: مفهوم حق المواطن بالدخول إلى وطنه وتمييزه عن حق التنقل	675
المطلب الثاني: مدى إمكانية تقييد حق المواطن بالدخول إلى وطنه وفقًا لأحكام القانون الدولي	680
المبحث الثاني: تكييف دخول المواطن لوطنه من منظور التشريعات الأردنية	685
المطلب الأول: حق المواطن بالدخول لوطنه في الدستور الأردني	685
المطلب الثاني: حق المواطن بالدخول لوطنه في القوانين العادية ذات الصلة	690
الخاتمة	693
المراجع	696