

مجلة جامعة صبراتة العلمية

Sabratha University Scientific Journal



مجلة علمية نصف سنوية محكمة متخصصة في العلوم الإنسانية
تصدرها جامعة صبراتة بشكل الكتروني

الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في حالة الطوارئ

The legislative competence of the president of state in a state of emergency

د. سالمة زايد الفيتوري ضو
كلية القانون صرمان - جامعة صبراتة
Slmadaw19080@gmail.com

رقم الإيداع القانوني بدار الكتب الوطنية:
2017-139

الترقيم الدولي:
ISSN (print) 2522 - 6460
ISSN (Online) 2707 - 6555

الموقع الإلكتروني للمجلة:
<https://jhs.sabu.edu.ly>

الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في حالة الطوارئ

The legislative competence of the president of state in a state of emergency

د. سالمة زايد الفيتوري ضو
كلية القانون صرمان جامعة صبراتة
Slmadaw19080@gmail.com

ملخص:

من خلال موضوع ورقة الباحثة هذه تبين أن الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في حالة الطوارئ هو مرحلة استثنائية بموجب قوانين مؤقتة تسحب صلاحيات من السلطة التشريعية وتسندها إلى السلطات التنفيذية، لمواجهة خطر يهدد أمن الدولة ونظامها العام بعد استنفاد وعجز الأساليب العادية في مواجهة ذلك الخطر، إلا أن المشرع عندما منح السلطة التنفيذية تلك الاختصاصات الاستثنائية لا يعني تركها دون قيود، فقد تم توضيح مبررات وأسباب فرض حالة الطوارئ وآثارها على مبدأ المشروعية، كما أن السلطة التنفيذية تقوم بممارسة وظيفتها الدستورية في مجال إعلان حالة الطوارئ من خلال توسيع اختصاصاتها من قبل السلطة التشريعية في الحالات الاستثنائية مع وجود اختلاف في تطبيقها من دولة لأخرى، لذلك نظم المشرع الدستوري في أغلب الدول تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ والتي يتم اللجوء إليها عند تحقق الظروف الاستثنائية وفي حالات محددة ولفترة زمنية معينة.

ولتوضيح كل ذلك تم التعرض إلى السمات الأساسية والخصائص العامة لإعلان حالة الطوارئ وآثارها على مبدأ المشروعية، وكذلك الدور التشريعي لرئيس الدولة استناداً إلى النصوص الدستورية مباشرة.

ومن بين النتائج التي تم التوصل إليها أن إعلان حالة الطوارئ لا يؤدي إلى إهدار مبدأ المشروعية وذلك في حالة أنه تم تنظيمها وفقاً للدستور والقوانين المنضبطة وهذا يعني أن مبدأ المشروعية يظل قائم ولكنه يتسم في ظل الظروف الاستثنائية بالمرونة وتتسع دائرته لمواجهة الأخطار التي تعصف بالدولة.

الكلمات المفتاحية: الدستور - حالة الطوارئ - رئيس الدولة - الدور التشريعي

The legislative competence of the president of state in a state of emergency

Abstract:

Through the subject of this researchers paper, it was shown that the legislative competence of the president of state in a state of emergency is an exceptional stage according to temporary laws that withdraw power from the legislative authority and assign them to confront a threat to the security of the state and its public order after the exhaustion and impotence of normal methods in the face of that danger however, when the legislator granted the executive authority these exceptional power, it does not mean leaving them without restrictions. The justifications and reasons for imposing a state of emergency and its effects on the principle of legality have been clarified. In addition, the executive authority exercises its constitutional function in the field of declaring a state of emergency by the legislative authority in exceptional areas with a difference in its application from one state to another. Exceptional circumstances and in specific cases and for a specific period of time. To clarify all this to basic features of declaring a state emergency and its effects on the principle and its effects on the principle of legality, as well as the legislative role of the state based on constitutional provisions. Among the results that have been reached is that declaring a state of emergency does not lead to the establishment of the principle of legality, in the event that it has been organized in accordance with the constitution and disciplinary laws.

Keywords: the constitution - the state of emergency - the head of state - the legislative role

مقدمة:

أياً كان شكل النظام السياسي المعمول به فإنه يتعين على الحكام والمحكومين الخضوع للقانون وهو ما يعرف "بمبدأ المشروعية" الذي يعد الدعامة الأساسية التي ترتكز عليها الدولة، ويعتبر هذا المبدأ صالحاً في الظروف العادية، إلا أنه صعب التطبيق في أوقات الأزمات أو الاضطرابات التي تتعرض لها الدولة، كأعمال الشغب والثورات والحروب أو حدوث كوارث طبيعية التي من شأنها أن تعرض حياتها للخطر الذي يهدد بقاءها واستمرارها وغالباً ما تؤدي هذه الحوادث أو الأفعال إلى حدوث خلل في النظام العام وتعجز الوسائل القانونية العادية في مواجهتها، لذلك كان لابد من الخروج على مبدأ المشروعية بما يكفل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، لذلك اتفق الفقه وأقرت التشريعات الدستورية في معظم دول العالم على حق الدولة في الدفاع عن نظامها وأمنها بالخروج على قواعد القانون المتاحة لمواجهة الظروف العادية لتتوزد بقواعد قانونية جديدة استثنائية لمواجهة مثل هذه الظروف.

ورغم أن مبدأ فصل السلطات يقتضي استقلال السلطات الثلاث في الدولة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية وعدم تركيزها في يد واحدة، إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك خاصة في الدول البرلمانية، حيث يتمتع رئيس الدولة بممارسة بعض اختصاصات السلطة التشريعية مع كونه رئيساً للسلطة التنفيذية، يستوي في ذلك أن تمارس هذه الاختصاصات في الظروف العادية عن طريق اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها أو في الظروف الاستثنائية عن طريق إصدار اللوائح.

ولقد رأى المشرع أن كل ذلك لا يكفي لممارسة رئيس الدولة دوره في مواجهة ما قد تتعرض له الدولة من خطر، وخاصة أن قوانين التفويض الصادرة طبقاً للنصوص الدستورية في حالة الظروف الاستثنائية غير محددة من حيث المدة والموضوع، ومن ثم فهي لا تقوم بصفة دائمة وإنما تنتهي ويزول مضمونها بانتهاء مدتها، لذلك سمح المشرع الدستوري بسن قوانين استثنائية دائمة تكون تحت يد رئيس الدولة لاستخدامها في مواجهة بعض الظروف الطارئة، وتعرف هذه القوانين بقوانين الطوارئ وهي أقوى مظهر للتشريعات الاستثنائية، كما أنها تشكل خطورة على الحقوق والحريات.

أهمية الدراسة:

ترجع أهمية موضوع دراسة الباحثة في أن التشريعات العادية المعدة مسبقاً لا تستطيع مواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة مما يوجب اتخاذ تدابير تواجه تلك الظروف الاستثنائية قد تخل بالتوازن القائم بين الحقوق والحريات الفردية والمصلحة العامة للجماعة، فحالة الطوارئ تعتبر ظرف غير عادي يسمح فيه للسلطة التنفيذية بان تصدر قوانين ولفترة محددة وبرقابة برلمانية وقضائية وبصورة

سريعة وعاجلة لمواجهة تلك الظروف، وعندما تنتهي يجب الرجوع للحالة الطبيعية في تطبيق القوانين العادية.

أهداف الدراسة:

تكمن أهداف الدراسة في معرفة الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية وكذلك معرفة السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في الدساتير المختلفة سواء في حالة تعرض الدولة للحرب من الخارج أو تعرض الدولة لكوارث داخلية تهدد الأمن والسلام الداخلي للأفراد، ومن ثم بيان الشروط والضوابط التي تقيد السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ، وأثار تطبيق حالة الطوارئ على مبدأ المشروعية.

إشكالية الدراسة:

إن إعلان حالة الطوارئ يجب أن يصدر لمواجهة ظروف غير عادية تمر بها الدولة فيجب أن تعلن حالة الطوارئ بشكل دقيق وموضوعي للأحداث التي تتناسب مع التدابير المتخذة دون مبالغة في ذلك، وللإجابة عن إشكالية الدراسة فلا بد من تحديد:

- الجهة التي تختص بإعلان حالة الطوارئ والضوابط التي تحكمها.
- الصلاحيات الاستثنائية التي تكتسبها السلطة المختصة عند إعلان حالة الطوارئ وأثارها على مبدأ المشروعية.

الدراسات السابقة:

- 1- الدكتور محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري " دراسة مقارنة " الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 2- الدكتور أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 3- الدكتور وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة بالمادة 16 من الدستور الفرنسي شاملة الإجراءات المتخذة تطبيقاً للمادتين 74، 16 في الظروف الاستثنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
- 4- الاستاذ مولودي جلول، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في الحقوق تخصص القانون الدستوري منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2009-2010.

الخطة البحثية:

عليه سنتناول الباحثة في هذه الورقة البحثية السمات الأساسية لإعلان حالة الطوارئ وآثارها على مبدأ المشروعية كمطلب أول، والدور التشريعي لرئيس الدولة استناداً إلى النصوص الدستورية كمطلب ثان.

المطلب الأول: السمات الأساسية لحالة الطوارئ وآثارها على مبدأ المشروعية

إذا كان خضوع الدولة للقانون هو الأصل العام في الظروف العادية، فإن التساؤل يثور حول إمكانية تطبيق هذا الأصل في الظروف الاستثنائية، حين تواجه الدولة حالة الضرورة تفترض قيام خطر جسيم حال لا يمكن تداركه إلا بالتخلي عن قسط من القواعد القانونية، إذ يمثل هذا التخلي العلاج الوحيد للموقف لمواجهة خطر المساس بالمصالح الحيوية للدولة.

ومقتضى مبدأ المشروعية أنه يجب على كل سلطة من السلطات العامة في الدولة أن تتقيد في تصرفاتها بالقانون، فلا تكون أعمالها وقراراتها صحيحة أو ملزمة للأفراد إلا بقدر التزامها حدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظله، ويقول غالبية الشراح إلى أن مصادر المشروعية تنقسم إلى مصادر مكتوبة تتمثل في الدساتير والقوانين واللوائح وأحكام القضاء وكذلك المبادئ العامة للقانون ومصادر غير مكتوبة تتمثل في العرف.

الفرع الأول: السمات الأساسية لحالة الطوارئ

لبيان السمات الأساسية لحالة الطوارئ لابد من تحديد مفهومها وما تتميز به من خصائص عن غيرها من الحالات الأخرى والتعرض لأهم أنواعها.

حيث تتميز الدولة القانونية بخضوعها لمبدأ المشروعية ومقتضى هذا الخضوع يتمثل في مطابقة أعمالها للقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة، ويترتب على مخالفة تلك القواعد عدم مشروعية أعمالها، فضلاً عن إمكانية تقرير حق الأفراد في التعويض عن الأعمال غير المشروعية إذا توافرت موجبات التعويض.

أولاً: مفهوم إعلان حالة الطوارئ

إن إعلان حالة الطوارئ في البلاد تؤدي إلى اتساع دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي ولا يوجد اتفاق محدد لمفهوم إعلان حالة الطوارئ من قبل فقهاء القانون العام، ولكنهم اتفقوا على الغاية التي من أجلها تفرض حالة الطوارئ، وهي مواجهة ظروف استثنائية طارئة تهدد أمن وسلامة البلاد، ويرجع اختلاف الفقهاء في ذلك إلى اختلاف التنظيم القانوني لحالة الطوارئ من دولة إلى أخرى، فحالة الطوارئ ليس لها أسلوب واحد في التطبيق بل لها عدة أساليب في ذلك⁽¹⁾.

فقد عرف الفقه الإنجليزي حالة الطوارئ على أنها: (تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية)، وهناك رأي فقهي آخر يقول إنها: (الظروف الطارئة التي تحدث داخل أو خارج البلاد وتؤثر على نظام الدولة ولا تستطيع السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية من مواجهة هذه الظروف، فتستطيع هذه السلطات وفي إطار قانون الطوارئ أن تتخذ تدابير استثنائية تأخذ قوة التشريع بعد عرضها على البرلمان والتصديق عليها وذلك في سبيل مواجهة هذه الظروف)⁽²⁾.

نلاحظ أن في التعريف الأول هناك تجاوزاً للقواعد القانونية بحيث تكون سلطات حالة الطوارئ غير خاضعة للضوابط الدستورية وهي حرة طليقة من كل قيد لا تخضع للمراجعة البرلمانية والقضائية، فقانون الطوارئ الصادر عام 1920م يوجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على البرلمان للموافقة عليه، وكذلك للموافقة على ما تصدره الحكومة من لوائح استثنائية خلال حالة الطوارئ، في حين أن التعريف الثاني وضح حالة الطوارئ في إطار النموذج الإنجليزي، إلا أنه لا يصلح ليكون تعريفاً شاملاً جامعاً لحالات الطوارئ بصورة قاطعة.

أما الفقيه الفرنسي (أندريه دي لوبادير) عرف حالة الطوارئ بأنها: (نظام استثنائي للضبط تبرره فكرة حماية البلاد من الخطر)، كما أن الفقيه (بارتيليمي) عرف حالة الطوارئ بأنها: (تدبير استثنائي هدفه حماية البلاد من هجوم عسكري وشيك عن طريق نظام عسكري خاص للضبط قد يمتد إلى البلاد كلها أو يقتصر على جزء منها). وهذا التعريف الأخير جعل لحالة الطوارئ سبباً وحيداً حين ربطها بالهجوم العسكري، وهو بهذا الشكل يشير إلى التطور التاريخي الذي عرفه نظام الطوارئ لارتباطه في البداية بفكرة الحرب وأخطارها واستعمال السلاح للدلالة على حالة الطوارئ⁽³⁾.

وعرف الفقيه المصري زكريا محفوظ حالة الطوارئ بأنها: (نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مصوغاته)⁽⁴⁾.

أوضح هذا التعريف السمات الأساسية لحالة الطوارئ من كونها استثنائية ومؤقتة، كما أوضح ضرورة خضوع السلطات الاستثنائية لضوابط تختلف باختلاف النظام الدستوري والقانوني للدول.

ثانياً: خصائص حالة الطوارئ

ومن التعريفات السابقة لحالة الطوارئ يمكننا معرفة أهم الخصائص والسمات التي تتميز بها حالة الطوارئ وهي كالآتي:-

1- نظام حالة الطوارئ نظام استثنائي يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية

هناك اتفاق دولي بأن تأخذ معظم الدول بنظام الطوارئ وأياً كانت طريقة أسلوب تنظيمها حيث تتلخص في ظروف استثنائية محددة مسبقاً من شأنها أن تؤثر على سلامة أمن الدولة في الداخل والخارج، وهذه الاختصاصات الاستثنائية قد تكون غير محددة مسبقاً وإنما تحدد وفقاً لظروف الحال، التي تتحلل بموجبها من قواعد المشروعية العادية التي لم توضع إلا لمواجهة الظروف العادية لتخضع لقواعد مشروعية جديدة استثنائية تتمثل في القوانين المنظمة لحالة الطوارئ.

2- نظام حالة الطوارئ نظام جوازي

تتفق معظم تشريعات الطوارئ على أن تطبيق حالة الطوارئ هو نظام جوازي، فإذا حدث أن واجهت البلاد ظرفاً استثنائية مما تبيح استخدام سلطات الطوارئ فإن تطبيق هذا النظام ليس بالشيء الحتمي فهو أمر جوازي، حيث يكون للسلطة التنفيذية الأخذ به إن رأت أن السلطات الممنوحة لديها في الأوقات العادية غير كافية لمواجهة هذه الظروف أو عدم الأخذ به إذا رأت أن هذه السلطات كافية لمواجهة هذه الظروف.

3- نظام حالة الطوارئ نظام مؤقت

تتفق معظم تشريعات الطوارئ على أن إعلان حالة الطوارئ يكون لفترة مؤقتة، حيث ترتبط حالة الطوارئ وجوداً وعدمياً بظروف استثنائية تواجه البلاد، وغالباً ما يحدد في إعلان حالة الطوارئ مدة لسريانها فإذا انتهت هذه المدة تنتهي حالة الطوارئ تلقائياً إلا إذا رأت الحكومة أن الظروف الاستثنائية لازالت موجودة فتلجأ إلى مد تطبيق حالة الطوارئ وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لحالة الطوارئ⁽⁵⁾.

أضاف بعض الفقهاء إلى ما سبق ذكره من خصائص ما يلي:-

1. إن نظام حالة الطوارئ نظام يتم فرضه آخر ما يمكن اللجوء إليه أي بعد استنفاد أو عجز الطرق والأساليب العادية في مواجهة الحالات المستجدة التي تستدعي إعماله.
2. إن اللجوء إلي نظام الطوارئ يكون وفق آليات قانونية محددة سلفاً.
3. إن الهدف الأساسي من نظام حالة الطوارئ هو احترام وصيانة المصلحة الوطنية في فرض النظام بمعناه الذي يشمل: النظام العام - الأمن العام - الدفاع عن أراضي الوطن - وصيانة مصالح الشعب.

4. كما إن العمل بنظام حالة الطوارئ عمل مرهون بزوال أو بقاء ما دعا لفرضه، إذ إن زوال الأسباب يؤدي إلى زوال النتائج وهي تمثل مجمل خصائص حالة الطوارئ.

ثالثاً: أنواع حالة الطوارئ

لحالة الطوارئ عدة أنواع يمكن تقسيمها وفقاً لطبيعتها إلى حالة الطوارئ الحقيقية (العسكرية)، وحالة الطوارئ الصورية (السياسية)، ويمكن تقسيمها من حيث محل تطبيقها إلى حالة الطوارئ الكلية أي على كافة أنحاء الدولة، وحالة الطوارئ الجزئية أي تكون على جزء من الدولة إقليم معين مثلاً.

1: تقسيم حالة الطوارئ من حيث طبيعتها:

تنقسم حالة الطوارئ من حيث طبيعتها إلى الأحكام العرفية العسكرية وهي عادة تسمى بحالة الطوارئ الحقيقية، والأحكام العرفية السياسية وهي عادة تسمى بحالة الطوارئ الصورية، وسيتم تناولهما تباعاً:

أ: الأحكام العرفية العسكرية " حالة الطوارئ الحقيقية "

يمكن تعريف الأحكام العرفية العسكرية بأنها: (الحالة التي لا يتم الإعلان عنها إلا نتيجة قيام حرب بين دولتين أو أكثر وعلى أماكن الحرب التي يحاصرها العدو ويترتب عليها نتائج خطيرة إذ يملك القادة العسكريون في هذه المناطق سلطات خطيرة وواسعة والذي يؤدي في بعض الأحيان إلى تعطيل الدستور والقوانين في تلك المناطق عند الإعلان عنها)⁽⁶⁾.

فالأحكام العرفية العسكرية لا تنطبق إلا في حالة قيام حالة حرب سواء كانت هذه الحرب هي دفاعية أو حملة عسكرية، ويترتب على إعلان الأحكام العرفية العسكرية نتائج خطيرة على الحريات والحقوق الشخصية نظراً لما تتطلبه ظروف الحرب من طابع الحزم والسرعة، سواء فيما يتعلق بالعمليات الحربية أو فيما جاوز ذلك من مشكلات قد لا تتصل بهذه العمليات بطريق مباشر وأن توقف عليها مصير الحرب كسد احتياجات القوات المسلحة وتوفير وسائل الإمدادات والتموين ومضاعفة الصناعات الحربية ومراقبة المشتبه في تعاونهم مع الأعداء، أو من حيث مواجهة مشاكل لاجئ الحرب والمتضررين منها ومقاومة هبوط الروح المعنوية بهدف كسب الحرب، وكذلك تتحول السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري إلى السلطات العسكرية، كما يبيح نظام الأحكام العرفية العسكرية للقائد العسكري في أن يطبق قواعد القانون العسكري في مناطق معينة في حالة قيام الحرب خارج أرض الوطن أو داخل أرض الدولة نفسها عند تعرضها للغزو أو العصيان أو الاضطرابات التي قد تصل إلى حالة التمرد.

ففي مشروع دستور ليبيا 2017م وفي المادة (188) منه: (يجوز لرئيس الجمهورية في حالتي الحرب والتهديد الجسيم لأمن البلاد، أن يطلب من مجلس الشورى إعلان حالة الأحكام العرفية، على أن

يبث المجلس الطلب بالأغلبية المطلقة لأعضائه المنتخبين خلال مدة لا تجاوز ثلاثة أيام، يعلن خلالها الرئيس بعدها حالة الطوارئ في المنطقة المحددة. ويجب أن تحدد المناطق التي تخضع للأحكام العرفية، ولا يجوز فرضها على كامل البلاد، وترفع بقرار من مجلس الشورى، بناءً على طلب رئيس الجمهورية، ويقدم الرئيس تقريراً شهرياً بشأنها وينظم القانون الأحكام الخاصة بها⁽⁷⁾

ب- الأحكام العرفية السياسية " حالة الطوارئ الصورية

اتجهت الدول إلى تطبيق نظام الأحكام العرفية السياسية الذي يستند إلى خطر داهم يحدث بالوطن نتيجة مبررات غير حالة الحرب، كحالة العصيان المسلح أو الاضطرابات بالغة الخطورة أو الكوارث العامة، أو انتشار وباء، كما قد تستند إعلانها للخطر الداهم الناتج عن الحرب ولا يتعلق بالأعمال الحربية، أما لأن الحرب تبعد عن المنطقة المعلن فيها حالة الطوارئ أو لكون الحرب ليست الدولة طرفاً فيها وينتج عن هذه الأحداث أو الظروف أخطار تهدد أمن وسلامة الدولة في الداخل أو الخارج، ومن الجدير بالذكر أن حالة الطوارئ السياسية أخف وطأة من حالة الطوارئ الحقيقية وبذلك تلتزم السلطة التنفيذية طبقاً للإعلان عنها حدود الدستور والقانون عند مباشرة اختصاصاتها.

2: تقسيم حالة الطوارئ من حيث محل تطبيقها إلى نوعين:

تنقسم حالة الطوارئ من حيث محل تطبيقها إلى نوعين هما حالة الطوارئ الجزئية، وحالة الطوارئ الكلية وهي مبين كالآتي:

أ: حالة الطوارئ الجزئية

تتمثل هذه الحالة في إعلان حالة الطوارئ على جزء داخل الدولة، أو جزء يقع تحت سيادة هذه الدولة نتيجة لاحتلالها لدولة أخرى، أو في فرض حمايتها أو وصايتها على دولة ما، وبذلك فإن الإعلان عن حالة الطوارئ في جزء أو تلك المنطقة من إقليم الدولة دون سائر المناطق الأخرى ولا تتطلب اتخاذ التدابير الاستثنائية إلا في تلك المنطقة⁽⁸⁾.

ب: حالة الطوارئ الكلية

يقصد بحالة الطوارئ الكلية هي تلك الحالة التي تحدث عندما تطبق حالة الطوارئ على جميع إقليم الدولة نتيجة تعميم الخطر على كامل إقليم الدولة، وبذلك تستلزم هذه الحالة حماية المصلحة العامة لغرض السيطرة على الخطر الناجم عن الظرف الاستثنائي.

الفرع الثاني: حالة الطوارئ ومبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية يعبر عن القاعدة التي يوجب على الإدارة التصرف طبقاً للقانون في كل ما تجريه من أعمال، ويقصد بالقانون كل قاعدة قانونية يأتلف منها النظام القانوني العام للدولة حيث تقف

القواعد الدستورية على قمة النظام القانوني، بوصفها التعبير عن إرادة السلطة التأسيسية القائمة بوضع الدستور، وتلي القواعد الدستورية في المرتبة القواعد التشريعية الصادرة من البرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية التي تعبر عن الإرادة العامة للأمة في مجال التشريع الذي تسنه، وفي نهاية سلم التدرج تأتي الأعمال الإدارية، وهي وسيلة الإدارة في الإفصاح عن إرادتها من أجل تنفيذ القوانين وتسيير النشاط الضبطي والمرفقي.

أولاً: مفهوم مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع جميع السلطات في الدولة لحكم القانون بمفهومه الواسع أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأياً كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها، وأياً كان نوع التصرف أي سواء كان تصرفاً مادياً أو قانونياً، وترتيباً على ذلك فإن جميع الأعمال الصادرة عن الدولة أو أحد الأشخاص العامة تكون صحيحة وملزمة في مواجهة المخاطبين بها إلا إذا صدرت بناءً على قانون أو طبقاً له وأحياناً أخرى بالتطبيق الصحيح له بحيث إذا صدرت على غير ذلك فإنها تكون غير مشروعة، ويكون لكل صاحب شأن حق طلب تعويض عن الأضرار التي تسببها، ومبدأ المشروعية على هذا النحو أصبح من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق.

ثانياً: عناصر مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية باعتباره حداً أعلى على سلطان الحكام وتصرفات الهيئات العامة في الدول المعاصرة فإنه يتميز بالعناصر الآتية:-

- 1- الالتزام بالقانون بمفهومه الواسع وما يختزنه حسب الزمان والمكان.
- 2- الالتزام بقاعدة القانون الأعلى في مجال تدرج النظام القانوني الوضعي- المنظمة للاختصاص والضابطة لصحة التصرفات والقرارات- أياً كان مصدرها.
- 3- مبدأ المشروعية لا يغفل يد المشرع كما لا يحرم القضاء من أن يقرر كلاهما للهيئات العامة بعض الامتيازات التي تسمح لها بالتمرد - جزئياً وبشروط خاصة- من آلية الخضوع للقانون، فقد يتمتع القضاء لمبررات خاصة عن أن يمارس حقه في التعقيب والرقابة عن بعض أعمال السلطة التنفيذية مما يدرج الفقه والقضاء على تعريفها بأعمال السيادة.
- 4- مبدأ المشروعية لا يجعل السلطة التنفيذية مجرد آلة لتنفيذ القانون، بل يترك للسلطة التنفيذية في كثير من تصرفاتها سلطة تقديرية حتى تتمكن من حسن أداء وظائفها وحتى لا ينقلب نشاطها آلياً يعطل سير المرافق العامة.

5- قد تلح الضرورة في الظروف الاستثنائية على الدولة وهيئاتها من مواجهة الأزمات ومن تلافي الخطر الذي توقعها به هذه الظروف الاستثنائية.

ثالثاً: الآثار القانونية لتطبيق حالة الطوارئ على مبدأ المشروعية

إنه بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية فإن مبدأ المشروعية الذي يطبق في ظل الظروف العادية والذي يحكم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ويقرر الضمانات للحقوق والحريات العامة للأفراد يتعرض لنوع من التغيير، سواء بالنسبة للتوازن بين السلطات العامة في الدولة حيث يتزايد نفوذ السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، كما تتعرض الضمانات المقررة لحقوق وحريات الأفراد في الظروف العادية لنوع من الانتهاك، وذلك كله من أجل مواجهة الظروف التي دعت إلى إعلان حالة الطوارئ، وهذا الاتساع في مضمون ومدى مبدأ المشروعية أصبح أمراً مسلماً به في كافة الدول، على الرغم من اختلاف أنظمتها القانونية وتباعدها في الأسس النظرية وفي المبادئ التي تصدر عنها.

ففي إنجلترا يحدث إعلان حالة الطوارئ تغييراً في التوازن الدستوري بين الهيئات، حيث تتزايد نفوذ الهيئة التنفيذية بتزويدها باختصاصات استثنائية واسعة تعطيها الحق في ان تتخذ تدابير تقيد بها الحقوق والحريات العامة للأشخاص تلك الحقوق المكفولة بنصوص قانونية، إلا أن هذا لا يعني طغيان السلطة التنفيذية وإنما فقط اتساع السلطات المخولة لها مع التزامها بمبدأ سيادة القانون في مفهومه الجديد (مبدأ المشروعية الاستثنائية).

أما إعلان حالة الطوارئ في فرنسا يؤدي إلى تغيير في التوازن الدستوري بين السلطات العامة في الدولة، حيث يؤدي إعلان حالة الطوارئ العرفية أو حالة الاستدعاء إلى تزايد نفوذ السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، إلا أن هذا لا يعني طغيان هذه السلطة بل مع اتساع نفوذ هذه السلطة إلا أنها تخضع في النهاية للرقابة القضائية والبرلمانية للتأكد من ضرورة هذه السلطات الاستثنائية وأن استخدامها يكون في حدود الظروف التي دعت إلى إعلان حالة الطوارئ.

ونلاحظ إعلان حالة الطوارئ في مصر أيضاً يؤدي إلى تزايد نفوذ السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية ويؤدي إلى وضع قيود على الحريات والحقوق الشخصية للأفراد، فمبدأ المشروعية قائم في ظل هذه الظروف ما دامت سلطة الطوارئ لم تخرج على حدود ما منحت من اختصاصات بموجب قانون الطوارئ أو أن ما اتخذته من إجراءات كان بهدف الحفاظ على كيان الدولة ونظامها.

كذلك في مشروع دستور ليبيا لسنة 2017م وفي المادة (189) منه: (تلتزم الدولة أثناء حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية احترام مبدأ المشروعية، وعدم عرقلة مؤسسات الدولة، كما لا يجوز أثناء حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية تعديل الدستور، أو تعطيل أحكامه، كما لا يجوز إجراء انتخابات، أو تعديل قانونها، أو المساس بالضمانات المقررة لأعضاء مجلس الشورى.)⁽⁹⁾

المطلب الثاني: الدور التشريعي لرئيس الدولة استناداً إلى صلاحيات تشريعية طبقاً للدستور

ترجع أهمية قوانين الطوارئ في الدول المختلفة إلى إنها تعد أقوى مظهر للتشريعات الاستثنائية، بالإضافة إلى أنها أسبق ظهوراً من قوانين التفويض العادية الأخرى، كذلك من الملاحظ أن السلطات التي تمنحها القوانين الاستثنائية للحكومة و إن كانت تتميز أساساً بالطابع التنفيذي إلا أن معظمها مما يدخل أصلاً في اختصاص البرلمان، بل وتخول هذه القوانين للحكومة بعض السلطات التي تدخل بحسب الأصل في اختصاص السلطة القضائية الأمر الذي يجعل منها خطراً بالغاً على الحقوق والحريات.

وإذا كان وقوع الظروف الاستثنائية أثناء غياب السلطة التشريعية (البرلمان) يعطي لرئيس الدولة سلطة ممارسة الوظيفة التشريعية بمقتضى النصوص الدستورية وذلك عن طريق إصدار لوائح الضرورة لغرض مواجهة الأخطار التي تهدد أمن وسلامة الدولة، فإنه يحدث أحياناً أن تواجه الدولة ظرفاً أثناء انعقاد السلطة التشريعية، ومع ذلك تعجز هذه السلطة عن مواجهة هذه الظروف.

وذلك بسبب ما تتصف به هذه الظروف بأنها مؤقتة أي ترتبط بفترة زمنية معينة وإلا أصبحت بمثابة واقع يعالج بقوانين عادية، كذلك بسبب إن إعداد القوانين يتطلب إجراءات كثيرة وتحتاج إلى وقت مما يعرض البلاد لخطر يتعذر تداركه إذا انتظرنا تدخل البرلمان تشريعياً لمواجهة هذه الظروف، ولهذه الأسباب وغيرها تلجأ السلطة التشريعية إلى تفويض السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة في القيام بدور تشريعي أثناء حدوث هذه الظروف، بهدف المحافظة على كيان الدولة.

عليه سيتم تناول الدور التشريعي لرئيس الدولة أثناء حالة الطوارئ في الأنظمة السياسية المختلفة كقصر أول، والدور التشريعي لرئيس الدولة استناداً إلى قوانين حالة الطوارئ كقصر ثان.

الفرع الأول: الدور التشريعي لرئيس الدولة أثناء حالة الطوارئ في الأنظمة السياسية المختلفة

نظراً لخطورة نظام حالة الطوارئ أو (الأحكام العرفية) على حقوق وحريات الأفراد فقد حرص المشرع في الدول المختلفة على أن يحدد الأسباب والمبررات التي يجب توافرها حتى يمكن إعلان حالة الطوارئ.

حالة الطوارئ عبارة عن نظام قانوني بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ويلجأ إليها بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الحكومة الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته.

فمبررات إعلان حالة الطوارئ تتمثل في أن تتعرض الدولة إلى خطر يدهمها نتيجة الحرب أو الغزو أو الاضطرابات أو تهديد الأمن أو النظام العام وأن يبلغ هذا الخطر درجة الجسامة التي تجعل من السلطة العامة بما لها من اختصاصات عادية عاجزة عن مواجهة هذا الخطر.

إذا، إن إعلان حالة الطوارئ يجب أن يكون مقروناً بأسباب جدية وخطيرة ويتم بيان هذه الأسباب إما في دساتير الدول أو في قانون حالات الطوارئ.

أولاً: في النظم البرلمانية

ففي إنجلترا تضمنت المادة الأولى من القانون الصادر عام 1920م⁽¹⁰⁾ والمعدل عام 1964م الأسباب أو الشروط التي يتعين توافرها ابتداءً لكي يقوم التاج بإعلان حالة الطوارئ، حيث نصت المادة الأولى على أن: (للملكة إعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور أن هناك ظرفاً من طبيعتها تهدد تأمين وتوزيع الطعام، والماء، الوقود أو الإضاءة أو وسائل القوى المحركة والتي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء حيوي منه من مواد الحياة الضرورية، وتحدد مدة حالة الطوارئ بما لا يجاوز شهر واحد ما لم يصدر إعلان آخر بالإطالة بشرط عرض إعلان حالة الطوارئ على البرلمان فوراً وإذا كان البرلمان في غير دورات انعقاده فيجب دعوته للانعقاد خلال 5 أيام وبانعقاده تنتهي عطلته ويستمر في الانعقاد باستمرار حالة الطوارئ)⁽¹¹⁾.

من خلال هذه النصوص القانونية نلاحظ أن قيام الملكة بإعلان حالة الطوارئ في المملكة المتحدة يكون للأسباب الآتية: أولاً: تعرض مواد الحياة الضرورية للخطر، إذن للتاج الحق في إعلان حالة الطوارئ لمجرد المساس بمواد الحياة الطبيعية وتهديداً لها في بقائها.

ثانياً: أن يكون الهدف من إعلان حالة الطوارئ هو حفظ السلام والدفاع عن الدولة، إذن الهدف من إعلان حالة الطوارئ هو الحفاظ على السلام العام والدفاع عن الدولة والمحافظة على النظام ومواجهة مقتضيات الحرب، وضمان موارد التموين وتوفير الحاجات الضرورية لحياة جموع الشعب عن طريق ما تمارسه الحكومة من سلطات واختصاصات بموجب قانون الطوارئ⁽¹²⁾.

ثانياً: في النظم الرئاسية وشبه الرئاسية

نظراً لما يتمتع به رئيس الدولة من سلطات واسعة في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية ففي فرنسا مثلاً نجد أن الدستور الفرنسي لسنة 1958م في المادة (16) منه تنص على إنه: (إذا تعرضت مؤسسات

الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنظم...⁽¹³⁾.

كذلك أكدت المادة (36) من دستور سنة 1958م عندما اشترطت (تعرض إقليم الدولة الفرنسي أو جزء منه لخطر داهم ناتج عن حرب أجنبية أو إضراب مسلح...)

ومن خلال نص هذه المادة نلاحظ أن الدستور الفرنسي بين الأسباب المختلفة لإعلان حالة الطوارئ في البلاد وذلك عندما تصبح مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها، حيث ينشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد كوجود تهديد خطر جسيم وحال نشوب حرب أهلية أو دولية أو قيام إضراب عام يأخذ طابع التمرد أو حدوث عصيان عسكري أو الغزو الخارجي.

أن أهم القوانين الاستثنائية والتي تشمل على توسيع اختصاصات السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، والتي تمثل في قانون الأحكام العرفية لسنة 1849 وقانون حالة الطوارئ لسنة 1955 ومعرفة الدور التشريعي للرئيس الفرنسي استناداً إلى هذه القوانين، مع العلم أن قانون الأحكام العرفية لسنة 1849 مازال ساري المفعول، إلا أنه لحقته بعض التعديلات في سنوات متعاقبة.

وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958م واستناداً للمادة (16) منه بأنه: (عندما تصبح مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السير الاعتيادي للسلطات العامة الدستورية لمباشرة مهامها العادية، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات الضرورية التي تقتضيها هذه الظروف بعد المشاورة الرسمية مع الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري، ثم يوجه بياناً إلى الأمة، ويجب أن تستهدف هذه الإجراءات تمكين السلطات العامة الدستورية من مزاوله مهامها في أقرب وقت ممكن ويستشار المجلس الدستوري بصدد هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية طيلة ممارسة هذه السلطات الاستثنائية)⁽¹⁴⁾.

من خلال هذا النص يتضح أنه في حالة وقوع خطر جسيم حال استثنائي بحيث يؤدي ذلك إلى تعطيل السلطات العامة فيجب أولاً استشارة الوزير الأول ورئيس مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) واستشارة رئيس المجلس الدستوري، وكذلك أوجبت هذه المادة إعلام الأمة بهذا الإجراء عن طريق رسالة يوجهها رئيس الجمهورية التي تتضمن الأسباب التي دعت إلى إصدارها والإجراءات المتخذة لمواجهة هذه الحالات الطارئة.

ورغم ذلك كله يبقى اتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ من صلاحيات رئيس الجمهورية، كما أن رأي المجلس الدستوري الاستشاري المقدم لرئيس الجمهورية لا بد أن يكون مسبباً وأن يتم نشره في الإعلام طبقاً للمادة (53) من القانون الخاص بالمجلس الدستوري لعام 1958م الأمر الذي يجعله ضرورياً وذا تأثير كبير على الرئيس.

واستناداً لنص هذه المادة نجد أنه تستمر السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية وتنتهي بانتهاء تلك الظروف إلا أنه يتم التحقق من ذلك بعد مرور 30 يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية وذلك بتقديم إشعار للمجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو 60 نائباً في الجمعية الوطنية أو 60 نائباً في مجلس الشيوخ فيما إذا كانت الظروف الاستثنائية مازالت قائمة والتأكد من ذلك ثم يقوم المجلس الدستوري بصورة علنية بالفصل في ذلك بأسرع وقت⁽¹⁵⁾.

أما أسباب إعلان حالة الطوارئ في مصر وفقاً للقانون رقم (162) لسنة 1958م المادة الأولى منه تنص على: (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).

نلاحظ أن هذه المادة حددت مصادر الخطر في خمسة أمور وهي في حالة وقوع حرب وفي حالة التهديد بوقوع الحرب، وحالة حدوث اضطرابات في الداخل، أو حالة وقوع كوارث عامة، وأخيراً حالة انتشار الأوبئة.

وعلى حسب الدستور المصري لسنة 2014م، المادة (154) منه إعلان حالة الطوارئ في البلاد استناداً إلى قانون الطوارئ رقم (162) الذي صدر في عام 1958م: (يكون لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء إعلان 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 تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي 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)⁽¹⁶⁾.

نلاحظ أن المشرع في الدستور الجديد لسنة 2014م كان موفقاً حين جعل إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر ولا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس، وكذلك في حال كون

مجلس النواب غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب في أول اجتماع له، وهذا الدستور قد تجاوز أغلب المعوقات في الدساتير السابقة.

وفي مشروع دستور ليبيا لسنة 2017 في الباب الثاني عشر فيما يخص إعلان حالة الطوارئ المادة (187) منه: (الرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الوزراء ورئيسي مجلس النواب والشيخ، إعلان حالة الطوارئ في حال تعرض البلاد لنازلة، أو حصار، أو خطر يهدد سلامتها، ويجتمع مجلس الشورى خلال ثلاثة أيام من إعلان حالة الطوارئ في جلسة استثنائية، بناء على طلب رئيس الجمهورية أو من تلقاء نفسه، لإقرارها، أو إلغائها، وفق أحكام الدستور. وإذا وقع إعلان حالة الطوارئ في غير دور الانعقاد وجب انعقاد مجلس الشورى على وجه السرعة، وفي مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ ويكون مجلس الشورى في انعقاد دائم إلى حين إعلان رئيس الجمهورية عن زوالها.

الفرع الثاني: الدور التشريعي لرئيس الدولة استناداً إلى قوانين حالة الطوارئ

إذا كان لرئيس الدولة بمقتضى النصوص الدستورية واستناداً إلى قوانين التفويض التشريعي، يستطيع ممارسة الوظيفة التشريعية لمدة محددة لكي يتمكن من مواجهة الظروف الاستثنائية وذلك عن طريق إصدار اللوائح التفويضية فإن المشرع الدستوري قد يرى أن تنظيم مثل هذا التفويض غير كاف لتزويد رئيس الدولة بالسلطات الاستثنائية اللازمة لمواجهة ما قد تتعرض له الدولة من خطر وخاصة أن قوانين التفويض التشريعي الصادرة طبقاً للنصوص الدستورية تتميز بأنها محددة من حيث المدة والغاية، ومن ثم فهي لا تقوم بصفة دائمة وإنما تنتهي ويزول مفهومها بانتهاء مدتها، لذلك سمح المشرع الدستوري بسن قوانين استثنائية دائمة تكون تحت يد رئيس الدولة لاستخدامها في مواجهة بعض الظروف الاستثنائية التي تهدد سلامة الدولة وأمنها⁽¹⁷⁾.

وقد أصدر المؤتمر الوطني العام في 2012م مشروع قانون إعلان حالة الطوارئ في ليبيا في المرحلة الانتقالية وفقاً للإعلان الدستوري المؤقت الصادر في 3 / 8 / 2011م وتعديلاته، في المادة الأولى منه: (يجوز إعلان حالة الطوارئ بقرار من المؤتمر الوطني العام يصدر بناءً على اقتراح رئيس المؤتمر العام أو مجلس الوزراء كلما تعرض الأمن العام في أرض الدولة الليبية أو في أي منطقة للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو حدوث كوارث عامة أو انتشار وباء). ووفقاً للمادة الثانية من مشروع القرار : (يحدد قرار إعلان حالة الطوارئ سببها ومدتها ونطاق تطبيقها والتدابير والسلطات المختصة بإنفاذها).⁽¹⁸⁾

إلا أن دوام هذه القوانين لا ينفي عنها صفة الاستثنائية فهي رغم قيامها دوماً لا تطبق إلا استثناءً ولفترات محددة زمنياً، ومن ثم فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتمتع بالسلطات التي تنظمها هذه القوانين إلا خلال تلك المدة المحددة.

أولاً: المكان الذي تسري عليه حالة الطوارئ وفقاً لدستور البلاد

بما أن وجود الظروف الاستثنائية يترتب عليه اتساع دور السلطة التنفيذية ولا سيما في المجال التشريعي، إلا أن المكان والزمان الذي تسري عليه حالة الطوارئ تختلف من دولة لأخرى كلاً حسب دستورها والقانون العام لإعلان حالة الطوارئ.

يشترط أن يحدد في قرار إعلان حالة الطوارئ تحديد المنطقة التي يفرض عليها نظام الطوارئ فيما إذا كانت حالة الطوارئ تسري على جميع أجزاء الدولة أو على جزء من إقليم الدولة، فعلى سبيل المثال عندما يتم إعلان الحرب مع دولة أخرى ففي هذه الحالة يتم الإعلان عن حالة الطوارئ على جميع أجزاء الدولة بأكملها، وقد يتم إعلان حالة الطوارئ في منطقة معينة في الدولة كحدوث زلزال أو فيضان في أحد أجزاء أو في إقليم معين من أقاليم الدولة، وإن تحديد المناطق التي يشملها إعلان حالة الطوارئ إجراء ضروري لكي يتسنى للسلطات المختصة تطبيق قانون الطوارئ في تلك المناطق وممارسة اختصاصاتها في حدود ذلك، وكذلك يتم تقييد حريات الأفراد فقط في تلك المناطق التي تم تحديدها في الإعلان عن حالة الطوارئ ويلتزم الأفراد بالقوانين والأوامر الصادرة من قبل السلطات المختصة في تلك المنطقة لحين الانتهاء من ظرف الطوارئ⁽¹⁹⁾.

ففي الدستور الليبي لسنة 2017 وفي المادة 187 منه: (يجوز لرئيس الجمهورية في حالتي الحرب والتهديد الجسيم لأمن البلاد أن يطلب من مجلس الشورى إعلان حالة الأحكام العرفية، على أن يبيث المجلس في الطلب بالأغلبية المطلقة لأعضائه المنتخبين خلال مدة لا تجاوز ثلاثة أيام، يعلن خلالها الرئيس حالة الطوارئ في المنطقة المحددة. ويجب أن تحدد المناطق التي تخضع للأحكام العرفية، ولا يجوز فرضها على كامل البلاد وترفع بقرار من مجلس الشورى بناءً على طلب رئيس الجمهورية، ويقدم الرئيس تقريراً شهرياً بشأنها وينظم القانون الأحكام الخاصة بها).

ثانياً: الزمان الذي تسري عليه حالة الطوارئ

إن الإعلان عن حالة الطوارئ تبدأ في فترة زمنية معينة وتستمر ثم تنتهي بانتهاء الأوضاع الاستثنائية وبذلك يكون تطبيق قانون الطوارئ لمدة مؤقتة لمواجهة الظروف التي استدعت إعلانه وبعد زوال تلك الظروف الاستثنائية يتم رجوع وسريان تطبيق القانون العادي.

وقد حدد الدستور الفرنسي لسنة 1958م مثلاً إعلان حالة الطوارئ ويكون نافذ المفعول لمدة لا تتجاوز 12 يوماً، وإذا تطلب الأمر مد سريان حالة الطوارئ لأكثر من هذه المدة فلا يكون ذلك إلا بقانون⁽²⁰⁾. ووفق المادة (154) من الدستور المصري لسنة 2014م يتم عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب في أجل سبعة أيام من تاريخ إعلانها...، كما ألزمت المادة نفسها أن يكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز 3 أشهر ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب.

ووفق المادة (187) من الدستور الليبي لسنة 2017 (يجب ألا تزيد مدة حالة الطوارئ على ستين يوماً بموافقة غالبية أعضاء مجلس الشورى المنتخبين ويمكن تجديدها مدة أو مدتين لا تزيد كل منهما على ستين يوماً بموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، وفي جميع الأحوال، يجب أن يحدد إعلان حالة الطوارئ الهدف والمنطقة والفترة الزمنية التي تشملها وفقاً للقانون)⁽²¹⁾.

خلاصة ونتائج:

من خلال البحث في موضوع اختصاصات رئيس الدولة في حالة الطوارئ فقد أعطى المشرع الدستوري لرئيس الدولة الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية وذلك استناداً إلى قوانين استثنائية يسنها المشرع الدستوري لتكون تحت يد رئيس الدولة لاستخدامها في مواجهة الظروف الخطرة التي تواجهها الدولة وتعرف هذه القوانين بقوانين حالة الطوارئ. وقد تم التوصل إلى عدد من النتائج والتوصيات يمكن عرضها كالآتي:-

أولاً: النتائج

1. أن التنظيم الدستوري لحالة الظروف الاستثنائية له أهمية كبيرة بمواجهة الظروف الخطرة التي تواجهها الدولة، حيث يسمح هذا التنظيم للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بمواجهة الظروف الخطرة سواء بالاستناد إلى النصوص الدستورية مباشرة أو بالاستناد إلى قوانين تشريعية بحسب نصوص الدستور.
2. أعطى المشرع الدستوري لرئيس الدولة حق إصدار قرارات لها قوة القانون بهدف مواجهة الظروف الاستثنائية التي تجتاح البلاد ويتعذر مواجهتها بالوسائل القانونية العادية وتعرف هذه القوانين بقوانين حالة الطوارئ.
3. أن القوانين الاستثنائية التي يسنها المشرع الدستوري تعطي لرئيس الدولة الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية بصورة استثنائية وذلك بالاستناد إلى قوانين مختلفة من بينها قوانين حالة الطوارئ.

4. لم يتفق فقهاء القانون العام على وضع تعريف محدد لحالة الطوارئ من دولة لأخرى، فحالة الطوارئ ليس لها أسلوب واحد في التطبيق بل لها عدة أساليب، ولكن الفقهاء اتفقوا في الغاية التي من أجلها فرضت حالة الطوارئ وهي مواجهة ظروف استثنائية طارئة تمر بها البلاد تهدد أمنها وسلامها.

5- أن السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ هي السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الملك أو الأمير حسب النظام السياسي لكل دولة.

ثانياً: التوصيات

1- نأمل من المشرع الليبي سرعة إصدار دستور البلاد وإخراجه إلى النور وخاصة في ظل هذه الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

2- نوصي المشرع الليبي بأن تكون العبرة ليست بكثرة النصوص الدستورية التي تعالج الأوضاع الاستثنائية وإنما أن تكون هذه النصوص دقيقة وقاطعة بحيث يمكن من خلالها التعرف بوضوح على حدود الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة الأزمات والأخطار التي تتعرض لها البلاد.

3- نتمنى أن تكون قرارات إعلان حالة الطوارئ من قبل السلطة التنفيذية تتماشى مع قوانين الطوارئ التي سنت وفق الدستور للحفاظ على حقوق وحرّيات الأفراد، وأن تكون حسب الحاجة الملحة التي تتعرض لها البلاد.

الهوامش:

1- تعني حالة الطوارئ فرض أحكام عرفية أو استثنائية بموجب قانون طوارئ أو قوانين مؤقتة تسحب صلاحيات من السلطات التشريعية وتسندّها إلى السلطات التنفيذية وتشمل هذه الحالة فرض قوانين تقيد حرية الحركة كما في حالة أزمة كورونا الحالية .

2- الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ط 2، ص 132 .

3- مولودي جلول، حماية الحقوق والحرّيات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في الحقوق تخصص القانون الدستوري منشور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2009-2010 .

4- زكريا محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1966، ص 17 وما بعدها .

- 5- محمد الوكيل، مرجع سابق، ص 136 وما بعدها. أعلن الرئيس المصري الحالي عبد الفتاح السيسي القرار رقم (174) لسنة 2021م بتمديد حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة ثلاثة أشهر أخرى، وذلك بعد أخذ موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب .
- 6- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1978، ص 194 .
- 7- مشروع دستور ليبيا مدينة البيضاء 29 يوليو لسنة 2017 على الموقع الإلكتروني [www.https://hnec.ly](https://hnec.ly)
- 8- لجأت الدول في كثير من الأحيان إلى رفع حالة الطوارئ على جزء من إقليمها، منها على سبيل المثال أن فرنسا أعلنت حالة الأحكام العرفية السياسية على مدينة باريس في 13 / 6 / 1849، كما طبقت حالة الطوارئ في مصر على محافظتي سيناء والبحر الأحمر بالقانون رقم 50 لسنة 1950، كما طبقت حالة الطوارئ الجزئية في الولايات المتحدة الأمريكية في ولاية تكساس سنة 1957 لمقاومة الاضطرابات التي وقعت في جامعة سيبي سنة 1962 .
- 9- مشروع دستور ليبيا مدينة البيضاء 29 يوليو لسنة 2017 على الموقع الإلكتروني [www.https://hnec.ly](https://hnec.ly) وهو ما حدث بالفعل عندما لجأت الحكومة لإعمال قوانين الطوارئ بقصد تلافي أخطار إضراب عمال الفحم عام 1920م والإضراب العام عام 1926م وعام 1949م، ثم إضراب عمال السكك الحديدية سنة 1955م وكذلك لمواجهة إضراب عمال البحر عام 1966م .
- 10- سوزان عثمان قادر، إشكاليات السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة مقارنة)، المجلة السياسية والدولية، بحث منشور، كلية القانون، جامعة السليمانية .
- 11- وقد كانت مواجهة حالة الطوارئ قبل صدور هذا القانون تتم عن طريق صدور قانون من البرلمان لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد بمنح السلطة التنفيذية سلطات استثنائية حتى ولو كان من شأنها تعطيل الضمانات القانونية للحقوق والحريات الشخصية للمواطنين والتي يكفلها التشريع وتعرف هذه الحالات بحالات وقف الحقوق السياسية، وقد طبقت أثناء مواجهة الاضطرابات السياسية التي نشبت في إيرلندا خلال القرنين التاسع عشر والعشرون، ومن هذه التشريعات قوانين *Caercion Acts* وقوانين المحافظة على السلام، وقد شبه الفقيه *Drago* بحالة الاستعجال التي طبقتها فرنسا في الجزائر .
- 12- وهو ما حدث بالفعل عندما لجأت الحكومة لإعمال قوانين الطوارئ بقصد تلافي أخطار إضراب عمال الفحم عام 1920م والإضراب العام عام 1926م وعام 1949م، ثم إضراب عمال السكك الحديدية سنة 1955م وكذلك لمواجهة إضراب عمال البحر عام 1966م .
- 13- وصدر عام 1939م قانون يقرر للحكومة الإنجليزية الحق في إصدار لوائح ضرورة في حالة ما استدعت سلامة الجمهور ذلك ومن أجل الدفاع عن المملكة والكفاح وبنجاح أي حرب تشترك فيها البلاد والدفاع عن النظام العام، وقد صدر نحو 60 قانوناً وقتياً خلال أسبوع من الحرب العالمية الثانية وأوقفت أو عدلت أحكام القوانين السارية ولم يقتصر الأمر على قوانين الطوارئ لمواجهة الحرب بل صدرت عدة قوانين تمنح الحكومة سلطات واسعة في الميدان الاقتصادي، وسلطة الطوارئ لم تلجأ لتشكيل محاكم استثنائية في النظام الإنجليزي في فترة الطوارئ بل خولت محاكم القضاء المستعجل التي تعد من محاكم القضاء الجنائي العادي محاكمة المخالفين لأوامر سلطة الطوارئ. د- حقي إسماعيل بريوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981، ص 42 .

- 14- سوزان عثمان قادر، إشكاليات السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة مقارنة)، المجلة السياسية والدولية، بحث منشور، كلية القانون، جامعة السليمانية .
- 15- تطور إعلان حالة الطوارئ في فرنسا فبعد إن كان إعلانها من السلطة التشريعية المتمثلة في الجمعية الوطنية وفي بعض الأحيان من مجلس الوزراء، أصبح إعلانها مقصوراً على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية .
- 16- سوزان عثمان قادر، إشكاليات السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في العراق (دراسة مقارنة)، مرجع سابق .
- 17- مولود جلولي، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مرجع سابق .
- 18- جمال الدين سامي، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر، بدون سنة نشر، ص 317 .
- 19- وفي المادة الثالثة من مشروع قرار إعلان حالة الطوارئ: (للمؤتمر الوطني العام أن يقرر في حدود الضرورة الموجبة لإعلان حالة الطوارئ اتخاذ واحد أو أكثر من التدابير التالية: 1- جمع ومصادرة الأسلحة والذخائر والمفرقات في أي يد كانت. 2- تحديد مواعيد فتح المحال العمومية وإغلاقها. 3- حظر التجول في مواعيد أو أماكن معينة أو منع المرور منها أو إخلاء بعض المناطق أو عزلها. 4- تحديد محال إقامة الأشخاص الذين يبين خطرهم على الأمن العام أو منع إقامتهم وترددهم في مناطق معينة لمدة أقصاها شهراً. 5- القبض على المشتبه فيهم أو معتادي الإجرام أو الخطرين على الأمن واعتقالهم. 6 -تفتيش الأشخاص والأماكن والمسكن ووسائل النقل. 7- إبعاد الأجانب الذين يشكل وجودهم في البلاد خطراً على الأمن أو السلامة العامة. 8- إصدار أوامر التفرق لأي مجموعة من الأشخاص يشكل تجمعهم خطراً محدقاً على الأمن العام والقبض على من لم يمثل منهم لذلك. 9- فرض الحراسة على الأموال ووضع قيود على التحويلات المالية في الداخل أو مع الخارج وحظر استيراد أو تصدير سلع معينة. 10- الأمر بمراقبة الرسائل أياً كان نوعها ووسائل الاتصالات ووسائل الإعلام المختلفة وإيقافها. 11- إعلان منطقة معينة منطقة عسكرية وتعيين حاكم عسكري لها.) أنظر النص الكامل لمشروع قانون إعلان حالة الطوارئ في ليبيا على الموقع الإلكتروني <https://www.alwatanvoice.com>
- 20- ففي مصر أنطت المادة (2) من قانون الطوارئ المرقم (162) لسنة 1958م أنه يجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ تحديد المنطقة التي تشملها .
- 21- مشروع دستور ليبيا مدينة البيضاء 29 يوليو لسنة 2017 على الموقع الإلكتروني www.https://h nec.ly