إعلان العمل بقانون الدفاع الاردني
(قانون الطوارئ) رقم 13 لسنة 1992
دراسة مقارنة

د. احمد عودة الغويري

المقدمة

أن حياة الدولة ليست كلها تقدما وازدهارا مبنيين على استقرارها في الداخل ، وقوة شكيمتها وسطوتها في الخارج، وانما قد تواجهها على امتداد مجريات تطورها ظروف عصيبة واستثنائية مصدرها خطر حقيقي طارىء ، قد يكون خارجيا أو داخليا يهدد كيانها ووجودها ، أو يهدد السلامة الوطنية والنظام العام فيها.

وحيال هذه الظروف تجد الدولة نفسها مدفوعة لمقأومة هذا الخطر بشكل سريع وفاعلية عالية ولو ادى ذلك إلى خروجها على قواعد الشرعية العادية المقررة للظروف العادية واحلال شرعية استثنائية محلها بشكل مؤقت ، تمتلك خلالها سلطات وصلاحيات موسعة غير عادية، بما يمكنها من تجأوز الظروف الاستثنائية واعادة الامور إلى ما كانت عليه قبل حدوثه.

وتعترف كل دول العالم بالظروف الاستثنائية وتتوقعها ، ويضع المشرع فيها الحلول التشريعية لمواجهتها ، في شكل نصوص دستورية وقوانين طوارىء استثنائية ، وهذه كلها تعد قيودا على الحقوق والحريات العامة ، اما القوانين فهي محور الدراسة في هذا البحث.

وقوانين الطوارىء أو الاحكام العرفية كما تسميها بعض تشريعات الدول، هي قوانين دائمة وضعت لمعالجة اشد الظروف الاستثنائية قسأوة، ودراستنا لها ستكون دراسة مقارنة من زأوية اعلان العمل بها، على اساس من التشريع والفقه والقضاء ، لبنسط الاسس العامة لتطبيقها والقواعد التي اقرتها للتصدي لهذه الظروف، والروح العامة التي تسودها ، وذلك في دول فرنسا، ومصر والاردن.

ويعود سبب اختيارنا لتشريع الطوارىء الفرنسي إلى أن فرنسا دولة اجنبية من اقدم الدول التي اختارت الحرية منهجا ، بعد كفاح طويل وتضحيات جسيمة قدمها شعبها، وانعكس ذلك على تشريعاتها التي كفلت الحماية لحقوق الافراد وحرياتهم ، ومنها تشريع الاحكام العرفية الصادر بتاريخ 9 اب 1849 وقانون 3 نيسان لسنة 1955 اللذين سيكونان محلا للدراسة للمقارنة. واما اختياريا لتشريع الطوارىء المصري فسببه يعود إلى أن مصر دولة عربية يتأثر مشرعها بالتشريعات الفرنسية، والتشريعات التي يضعها هذا المشرع يتأثر بها المشرع الاردني، ونلمس ذلك بشكل واضح عند بحث قانون الطوارىء المصري رقم 162 لسنة 1958، وقانون الدفاع الاردني رقم 13 لسنة 1992،

ومقارنة احكامهما بعضها ببعض وباحكام قانون الاحكام العرفية الفرنسي، واما بالنسبة لتشريع الطواري الاردني المشار اليه ، فانه يعد القاعدة والاساس التي تنطلق منه الدراسة المقارنة لتبيان ما لهذا التشريع من مزايا لتعزيزها، وما عليه من مآخذ لتداركها. وهذا هو ما دفعنا إلى التعرض له بالبحث وبخاصة انه لم يدرس من قبل على حد علمي.

وتبدو اهمية الدراسة في مجالين ، مجال نظري ومجال علمي:

المجال النظري :
يتمخض هذا المجال عن أن البحث في قانون الدفاع الاردني مقارنة بالقوانين المماثلة له في الدول التي اخترناها للمقارنة ، يتشعب إلى جوانب كثيرة ، تنأولنا منها اعلان العمل بهذا القانون، والذي سيكون فاتحة لدراسة الجوانب الاخرى منه، كدراسة اثر اعلان الاحكام العرفية على الحريات العامة، ومدى فاعلية الرقابة السياسية في ظل الاحكام العرفية ، واثر الظروف الاستثنائية والعمل بتشريعاتها في مبدأ الشرعية ، وغير ذلك من الدراسات المتصلة بهذا التشريع.

المجال العلمي :
وتبدو اهمية هذا الدراسة في الميدان العلمي ، في أن قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 لو قدر له أن يطبق في المملكة أو في جزء منها ، لانعكست اثار هذا التطبيق سلبا على حقوق المواطنين وحرياتهم، ودراسة اعلان العمل به على أن ضوء احكام القوانين الاخرى والمباديء التي اقرها القضاء واراء الفقه ، تتيح لنا تقدير الحلول التي عالج بها المشرع الظروف الطارئة في الأردن، ومدى سلامتها في كفالة هذه الحقوق والحريات، حتى اذا كانت جائرة عليها كان لنواب الشعب وكل مواطن شريف المطالبة بتعديلها ليسود الحق وتتحقق الحرية ، لتعزيز مبدأ الشرعية في الدولة ، وحث القضاء الاداري على فرض رقابته عليها، والعمل على الغائها والتعويض عن اثارها الضارة.

خطة الدراسة :
أن البحث عن اعلان العمل بقانون الدفاع الاردني ومقارنته باقرانه من القوانين الاستثنائية في كل من فرنسا ومصر، يتطلب أن نستهل هذه الدراسة بمبحث تمهيدي نلقي فيه الضوء على التنظيم التشريعي للظروف الاستثنائية بصفة عامة. ثم نعرض لاسباب قرار اعلان العمل بقوانين الطوارىء والسلطات المختصة باصدار قرارات اعلانها في مبحث أول. وبعد ذلك نناقش شروط العمل بقوانين الطوارىء في مبحث ثان. فاذا ما ناقشنا هذه الشروط نبحث الاثار التي تترتب على العمل بها في مبحث ثالث. ولما كان نظام الطوارىء نظاما قانونيا يقوم على اسس دستورية وقانونية، فان السلطة التنفيذية القائمة عليه تخضع فيما تصدره من اجراءات وتدابير لرقابة القضاء الاداري، وللفقه ايضا رأي في هذه الاجراءات والتدابير، وهذا ما سنتنأوله في مبحث رابع. وبعد هذا ننهي البحث بخاتمة نضمنها النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها.

وبناء على ما تقدم ، تتحد خطة الدراسة على النحو التالي:

مبحث تمهيدي : نظرة حول التنظيم التشريعي للظروف الاستثنائية
المبحث الأول : اسباب العمل بقوانين الطوارىء والسلطات المختصة بقرارات اعلانها .
المبحث الثاني : شروط العمل بقوانين الطوارىء
المبحث الثالث : الاثار التي تترتب على اعلان العمل بقوانين الطوارىء
المبحث الرابع : موقف الفقه والقضاء الاداري من الرقابة على اجراءات الطوارىء.
الخاتمة : النتائج والتوصيات.

مبحث تمهيدي
نظرة حول التنظيم التشريعي للظروف الاستثنائية[1]

تعددت الحلول التشريعية التي تنظم عملية مجابهة الظروف الاستثنائية في دول المقارنة ، وتجسدت هذه الحلول في نصوص احتوتها دساتيرها النافذة الان ، وفي قوانين طوارىء أو عرفية ، ترخص للسلطة التنفيذية بصلاحات استثنائية واسعة لا تملكها في الظروف العادية.
وسنعرض فيما يلي لتلك النصوص الدستورية أولا ، وبعدها نوضح التنظيم القانوني العادي لحالة الطوارىء أو الاحكام العرفية. ثانيا ، وذلك ليكون القاريء على معرفة بتعدادها داخل دولة المقارنة من ناحية، وعلى علم بها اذا تمت الاشارة اليها في صلب البحث من ناحية اخرى.

أولا : التنظيم الدستوري للظروف الاستثنائية في دول المقارنة:

أ- نصوص الدستور الفرنسي :

- تضمن دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر بتاريخ 4 اكتوبر 1958[2]، اكثر من نص يرخص للسلطة التنفيذية بسلطات استثنائية واسعة، لمواجهة الظروف الاستثنائية الخطرة التي قد تعترض حياة الدولة. فالمادة (16) تخول رئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة لاعادة السير المنتظم للسلطات الدستورية العامة التي اعتراها الخلل[3].

- كما ترخص المادة (38) للحكومة حق اللجوء إلى البرلمان لتفويضها في اصدار قرارات لها قوة القانون في موضوعات هي اساسا من اختصاص المشرع، وتسمى (اللوائح التفويضية). ويضاف إلى المادتين السابقتين المادة (36) التي تقرر حالة الاحكام العرفية ، وهذه المادة سنبسط لها بالشرح في صلب البحث.

[1] يعد الفقه الظروف الاستثنائية (نظرية) وينعتها بأوصاف مختلفة، فمنهم من يسميها الظروف الاستثنائية، ومنهم من يسميها نظرية سلطات فترة الحروب، ومنهم من سماها بنظرية سلطات الحروب، ولكن التسمية الشائعة فقها وقضاء هي نظرية الظروف الاستثنائية ، انظر هذه التمسيات الاستاذ سعدون عنتر الجنابي: (احكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي). (من دون ناشر)، 1981، ص: 55.

[2] Constitution du 4 Octobre 1958; (Code administratif 17 ed..) J.G.D. Paris 1983., P.I

[3] Claud- Albert Colliard: (Libertés publiques), seiptieme édition, Dalloz, Paris, 1989,pp: 137- 140

ب- نصوص الدستور المصري :

احتوى الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971[4] ، على عدة نصوص تسمح للسلطة التنفيذية بممارسة سلطات استثنائية واسعة للسيطرة على الظروف الاستثنائية التي قد تلم بالدولة.

- فالمادة (74) تمنح رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية على درجة كبيرة من الاهمية والخطورة ، تشابه الصلاحيات الاستثنائية التي يملكها رئيس الجمهورية الفرنسية عند تطبيق المادة (16) المشار اليها قبل قليل، اذا تحققت شروط اللجوء اليها[5].

- والمادة (108) تخول رئيس الجمهورية عند الضرورة ، الطلب من مجلس الشعب تفويضه في اصدار قرارات لها قوة القانون وتسمى (اللوائح التفويضية) ، تشابه اللوائح التفيوضية الفرنسية التي المحنا اليها في المادة (38) من الدستور الفرنسي. واما المادة (147) فانها تعطي الحق لرئيس الجمهورية باصدار لوائح (قرارات بقوانين) ضرورية في حالة غياب مجلس الشعب.

واخيرا نص المادة (148) الذي يعتمد حالة الطوارىء وسيكون من موضوعات الدراسة المقارنة مع مثيله من النصوص الدستورية في فرنسا والاردن.

ج- نصوص الدستور الأردني :

بدأت الحياة الدستورية في الأردن بعد تأسيس الامارة ، بصدور الدستور الأول بتاريخ 19 نيسان 1928 الذي سمي بـ (القانون الاساسي لشرق الأردن) ، وبالرجوع إلى هذا الدستور، نجد أن المادة (41) منه تجيز للامير اصدار قوانين مؤقتة في اي موضوع ، وتعد هذه المادة هي الاساس للمادة (53) التي تضمنها دستور سنة 1947، والمرجع للمادة (94) من الدستور الحالي الصادر في 1952/1/8[6].

وتخول المادة (94) مجلس الوزراء اصدار قوانين مؤقتة في حالة الضرورة بموافقة الملك، اذ تقرر :

"1- عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الامور التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب إلا تخالف احكام الدستور قوة القانون.....".

---

[4] نشر بمجلة المحاماة ، السنة الستون، ملحق العددين الخامس والسادس، ص:10

[5] يعد الفقه المصري المادة (16) من الدستور الفرنيسي مصدرا ملهما للمشرع الدستوري المصري عندما وضع المادة (74) ، انظر : الدكتور وجدي ثابت غربل : (السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة (74) من الدستور المصري مقارنة بالمادة (16) من الدستور الفرنسي والرقابة عليها). الناشر : منشأة المعارف الاسكندرية، 1988، ص : 100.

[6] نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1952/1/8، العدد رقم 1093.

وتقابل القوانين المؤقتة التي جاءت بها احكام المادة (94) لوائح الضرورة التي نص عليها الدستور المصري في غياب مجلس الشعب., ولكن المشرع الدستوري الاردني سماها بهذه التسمية وجعل حكمها حكم القوانين العادية وفي هذا خروج على ما هو مألوف في الانظمة القانونية المختلفة.

وقد تعرض نص المادة (94) للانتقاد الشديد من الفقه الذي لا يرى في القوانين المؤقتة سوى القرارات التنظيمية، ويطلب اخضاعها لرقابة محكمة العدل العليا تحت مظلة الالغاء[7]، ولكن هذه المحكمة اخرجتها من رقابتها ، لانها رأت فيها خلاف ما رآه الفقه، ولم تعدها قرارات ادارية بل اعمال تشريعية اخذة بالمعيار الموضوعي بالنسبة لها[8].

كما أن نص المادة (124) ونص المادة (125) من الدستور الحالي ، يعالج كلاهما احوالا خاصة للظروف الاستثنائية ، اذ أن هذه المواد تقرر حالة الطوارىء وحالة الاحكام العرفية العسكرية في الأردن ، وسنعالج بالدراسة المقارنة المادة (124) التي تقرر حالة الطوارىء.

ثانيا : التنظيم القانوني العادي للاحكام العرفية أو حالة الطوارىء

يتمثل التنظيم القانوني العادي للاحكام العرفية أو حالة الطوارىء في قوانين صدرت في دول المقارنة كتشريعات استثنائية معدة مسبقا ودائمة ، لمواجهة هذه الظروف والتغلب عليها. وقد حددت الاطر العامة لهذه القوانين وكيفية اللجوء اليها وتطبيقها نصوص دستورية صريحة، وهي التي سبق أن اشرنا اليها في دساتير دول المقارنة، وفيما يلي ايضاح موجز لهذا التنظيم في قوانين دول المقارنة.

أ- التنظيم القانوني للاحكام العرفية في فرنسا

نظم المشرع الفرنسي حالة الطوارىء في القانون رقم (9) لسنة 1849 واطلق عليه قانون الاحكام العرفية[9]، وقد عدل بالقانون الصادر بتاريخ 1878/8/3[10] والقانون الصادر بتاريخ 1996/4/27. ولا يزال هذا القانون ساري المفعول.

وبعد ذلك اصدر المشرع قانونا جديدا بتاريخ 3 نيسان 1955 سماه حالة الاستعجال أو الطوارىء[11]، ليكون اكثر مسايرة للتطورات والمستجدات المتفقة مع روح العصر.

وكلا القانونين السابقين ساريا المفعول الان في فرنسا، وللحكومة أن تطبقا ايا منهما عند وقوع ظرف استثنائي، على حسب تقديرها له والقانون الاصلح الذي يناسبه، وسنشير إلى احكام هذه القوانين معا خلال دراستنا.

---

[7] انظر : الدكتور محمود حافظ: (القضاء الاداري في الاردن)، الطبعة الأولى ، منشورات الجامعة الاردنية، عمان، 1987، ص : 152.

[8] انظر احكامها التالية على سبيل المثال: حكمها في القضية رقم 63/41، المجلة، الاعداد: 4- 6 السنة : الـ 11، ص : 272، مجموعة الدكتور حنا ندّه، ص : 479 ، وحكمها في القضية رقم (77/30) بتاريخ 1977/6/29، المجلة ، الاعداد : 9-10 ، السنة الـ25، ص 1183.

[9] Code administratif,17 ed,, J.D.G Paris, 1983 , p.880

[10] Code administratif, op. cit, p, 891.

[11] Code administratif. op. cit. p.897

ب- التنظيم القانوني للاحكام العرفية أو حالة الطوارىء في مصر:
نظمت حالة الطوارىء في مصر بصدور قانون الاحكام العرفية رقم 15 لسنة 1923، وقد سمي بهذه التسمية استجابة لنص المادة (45) من دستور ابريل 1923 التي تقرر أن الملك يعلن الاحكام العرفية .. وقد طبق القانون المذكور عام 1939 بمناسبة نشوب الحرب العالمية الثانية، والغي العمل به في 14 اكتوبر عام 1945 عندما وضعت هذه الحرب أوزارها.

الغي القانون السالف الذكر وحل محله قانون الاحكام العرفية رقم 533 لسنة 1952، إلا أن هذا القانون قد الغي بعد صدور دستور يناير 1956، وحل محله القانون رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارىء ، وقد جاءت تسمية هذا القانون بحالة الطوارىء بخلاف تسمية القوانين السابقة، وذلك استجابة لنص المادة (144) من الدستور المذكور التي نصت على هذه التسمية ولو بطريقة ضمنية ، اذ تقرر " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين في القانون..." ولا يزال هذا القانون ساري المفعول[12]

ج- التنظيم القانوني لحالة الطوارىء في الأردن:
كان أول تنظيم لحالة الطوارىء في الأردن في ظل القانون الاساسي لسنة 1928، حيث صدر قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة 1935[13] ، من دون دعوة من المشرع الدستوري لاصداره، ذلك أن المادة (69) من القانون الأول كانت تعطي الحق لسمو الامير انذاك باعلان الاحكام العرفية ولم تتطرق لاستصدار قانون، فهي تقرر: "اذا نشبت اضطرابات أو وجد ما يدل على شيء من هذا القبيل في اي جزء من اجزاء شرق الأردن أو عند توقع الخطر من هجوم عدائي... فللامير في مجلس السلطة أن يعلن الاحكام العرفية كتدبير مؤقت في اي ناحية من انحاء شرق الارن....".

وبعد صدور الدستور الحالي لسنة 1952 الذي الغى دستور سنة 1947، بقي قانون الدفاع عن شرق الأردن ساري المفعول في المملكة الاردنية بعد توحيد ضفتيها[14] مع أن المادة (124) منه تدعو المشرع إلى اصدار قانون دفاع جديد ، ولم يصدر مثل هذا القانون، وهكذا استمر العمل بقانون الدفاع لسنة 1935 منذ اعلان العمل به حتى عام 1992، حيث الغي وحل محله قانون الدفاع الجديد رقم 13 لسنة 1992[15] محل الدراسة المقارنة.

صدر قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 سندا للمادة (124) من الدستور التي أوعزت للمشرع العادي باصدار هذا القانون، حيث تقرر: "اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارىء

---

[12] انظر تطور التنظيم القانوني للاحكام العرفية في مصر: الدكتور طعيمة الجرف: (مبدأ الشرعية وضوابط خضوع الادارة للقانون). الطبعة الثالثة ، الناشر : دار النهضة العربية، القاهرة، 1976 ، ص 179- 182.

[13] نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1935/3/19، العدد 473، ص: 158

[14] بتاريخ 24 نيسان 1950 صدر القرار التاريخي الذي يتضمن اندماج ضفتي نهر الاردن في دولة واحدة عن مجلس الامة الذي يمثل الضفتين . انظر هذا القرار : مجموعة القوانين والانظمة النافذة لغاية 1956 في المملكة الارنية الهاشمية

[15] نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 5 اذار 1992 العدد رقم 3815 ، ص 586.

فيصدر قانون باسم قانون الدفاع ..." وقانون الدفاع هذا الذي يسمى في بعض الدول بقانون الاحكام العرفية ، هو الذي ينظم حالة الطوارىء في الأردن.

المبحث الأول
اسباب العمل بقوانين الطوارىء والسلطات المختصة بقرارات اعلانها

يقصد باعلان العمل بقوانين الطوارىء البدء بتطبيقها في الدولة من التاريخ والوقت الذي يحدده قرار يصدر من سلطة مختصة باعلان العمل بها في كل دولة. ويقتضي بحث هذا الاعلان التعرض للاسباب المبررة التي تدعو الدولة لاصدار هذا القرار أولا، ثم البحث في السلطة المختصة في اصداره ثانيا.

أولا – الاسباب المبررة لاصدار قرار اعلان العمل بقانون الطوارىء

أن الاسباب المبررة لاعلان العمل بقانون الطوارىء في الدولة، يعبر كل سبب منها عن حالة طارئة أو هي ظروف استثنائية اذا ما تحقق وجودها فانها تشكل خطرا حقيقيا على درجة معينة من الجسامة ، تهدد الامن الوطني أو السلامة العامة كما تنص التشريعات الاردنية، أو تهدد الامن والنظام العام كما تقضي التشريعات المصرية، في جميع أنحاء الدولة أو في منطقة محدد منها[16]. وان تجعل السلطة الادارية في حالة استحالة، تكاد تكون مطلقة في التصرف بما لديها من وسائل وضعت للظروف العادية لتحقيق الاهداف العامة المنشودة[17] .

ولم تنص دساتير دول المقارنة على اسباب الحالات الطارئة الاستثنائية التي تبرر اعلان العمل بقوانين الطوارىء فيها، وانما ورد النص عليها في هذه القوانين، وسنعرض لها في هذه القوانين على النحو التالي:

أ- اسباب إعلان العمل بقانون الاحكام العرفية في فرنسا:

حددت المادة الأولى من القانون الخاص بحالة الاحكام العرفية الصادر في 9 اب 1849 حالات العمل بهذا القانون أو اسبابه في حالتين هما[18]:

الأولى : حالة الخطر الناشيء عن حرب اجنبية

الثانية – الاضطرابات المسلحة.

وقد اضاف قانون 3 نيسان 1955 حالات اخرى للحالات السابقة تعرضت لها المادة الأولى منه وهي:

أولا : الخطر الحال الناشيء عن مساس خطر بالنظام العام.

ثانيا: حالة وقوع احداث تشكل بطبيعتها وخطورتها كارثة.

---

[16] انظر بالتفصيل : الدكتور سعدون عنبر الجنابي: (احكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي) (من دون ناشر) 1980، ص 68- 69.

[17] Auby (J.M.0 et Drago (R) : (Traite de contentious administratif), 3 ed. T. II. L.G, D.J, PARIS 1984.P.340.

[18] Article (1): loi du août 1849. Code administratif. Dalloz 3. Paris 1983

ب- اسباب اعلان العمل بقانون الطوارىء في مصر:

ج- نصت المادة الأولى من القانون رقم 162 لسنة 1958[19] بشأن حالة الطوارىء ، علـــى انـــه يجوز اعلان حالة الطوارىء كلما تعرض الامن أو النظام العام في اراضي الجمهورية أو في منطقة للخطر ، بسبب :

1- وقوع حرب
2- قيام حالة تهدد بوقوعها
3- أو حدوث اضطرابات في الداخل
4- أو كوارث عامة
5- أو انتشاء وباء

وهذه هي الاسباب التي اذا تحقق اي سبب منها يعد مبررا لاعلان العمل بقانون الطوارىء المذكور.

د- اسباب اعلان العمل بقانون الدفاع في الأردن:

تنص الفقرة (أ) من المادة الثانية من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992[20] على اســباب العمــل بهــذا القانون بقولها: اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارىء تهدد الامن الوطني أو السلامة العامة في جميع انحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب:

1. وقوع حرب
2. أو قيام حالة تهدد بوقوعها
3. أو حدوث اضطرابات
4. أو فتنة داخلية مسلحة
5. أو كوارث عامة
6. أوإنشاء آفة
7. أو وباء

يتضح مما سبق أن المشرع في كل دولة من دول المقارنة عدد اسباب اعلان العمل بقانون الطوارىء فيها، وهذا التعداد في حقيقة الامر ما هو إلا تعداد لصور الظروف الاستثنائية أو كما تسمى تــشريعا بحالات الطوارىء ، فالمشرع الفرنسي عدد لها سببين فقط، اما المشرع المصري فقد توسع فيها وعدد لها خمسة اسباب، وبالنسبة للمشرع الاردني فكان توسعة فيها اكثر من توسعة المــشرع المــصري، وعدد لها سبعة اسباب ، ويلاحظ أن بعضها مشترك بين التشريعات المقارنة.

[19] نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1958/9/28، العدد رقم 29 ، مكرر.
[20] سبقت الاشارة اليه.

وقد يستنتج أن هدف المشرع من تعداد اسباب اعلان العمل بقوانين الطوارىء ، هو الحد من تعسف السلطة المختصة بهذا الاعلان، والقائمة على اجراءات الطوارىء بتقييدها بها، ولكن هذا الاستنتاج لا يبدو في محله اذا درسنا العبارات والالفاظ التي صيغت بها هذه الاسباب بدقة، ووجدنا انها عامة وفضفاضة تفتح باب الاجتهاد للتوسع فيها، واستنباط اسباب جديدة منها، وبخاصة في التشريعين المصري والاردني ، وهذا يبدو جليا من الشرح المقارن الموجز لها:

1. وقوع الحرب

أن الحرب هي أول سبب لخلق حالة الطوارىء، وهي النموذج الرئيس للظروف الاستثنائية التي تبرر تطبيق قوانين الطوارىء، وقد اتضح هذا اثناء الحرب العالمية الأولى والثانية[21]. ولفظ الحرب جاء مطلقا في التشريع المصري والاردني، مما يدعو إلى التساؤل؛ هل المقصود به الحرب الدفاعية أو الحرب الوقائية أو الحرب الهجومية[22]، وهل تكفي الحرب البعيدة عن ارض الوطن أو القريبة من حدوده لان تكون مبررا لاعلان العمل بقوانين الطوارىء ؟ أن ايا من هذه الامثلة في هذه التساؤلات يعبر عن مفهوم الحرب في التشريعات المذكورة.

لكن كلمة الحرب كسبب لاعلان حالة الطوارىء في فرنسا قد جاءت في قانون الطوارىء فيها اكثر انضباطا مما جاء في التشريع المصري والتشريع الاردني، اذ اشترط هذا القانون أن تكون الحرب خارجية، اي خارج حدود الوطن.

2. قيام حالة تهدد بوقوع الحرب:

أن هذا السبب قد نص عليه التشريع المصري والاردني بالالفاظ نفسها ، ولا وجود لمثله في التشريع الفرنسي ، ولم يحدد المشرع في هذه الدول مفهوم الحالة التي تهدد بوقوع الحرب، ولذا فانه ترك للسلطة المختصة باعلان العمل بقانون الطوارىء امر تقديرها، فهي تستطيع استنادا إلى هذا السبب أن تتذرع بان الظروف والاحوال المحيطة بالدولة، تنذر بوقوع حرب تشكل خطرا حقيقيا على سلامة الوطن والنظام العام فيه. لتباشر هذا الاعلان وتصادر حقوق الافراد وحرياتهم ، كما لو قامت القوات المسلحة لدولة مجأورة لكل من مصر والاردن بمنأورة عسكرية بالقرب من حدود اي منهما، وكان بينها وبين اي من هذه الدول خلاف، فالدولة التي جرت المنأورة بالقرب من حدودها، تستطيع أن تفسر المنأورة بانها حالة تهديد بوقوع حرب وتعلن العمل باحكام قانون الطوارىء ، وهي تعلم أن المنأورة عادية ولا تهدد سلامة الوطن أو امنه الداخلي ، ولكن قصدها من وراء ذلك هو احكام قبضتها على الامور الداخلية وتقوية سلطتها.

كما أن هذا السبب ليس فيه من الجدية ما يبرر تطبيق قانون الطوارىء ، لان حالة التهديد بوقوع الحرب لا يشترط فيها أن يكون خطر الحرب وشيكا وعاجلا ، وفيه عنصر المفاجاة لتسرع السلطة

---

[21] انظر بالتفصيل.
André de Laubadere; (traite de droit administratif), T.I., q ed. L.G.D. J., Paris, 1984., P.293
الدكتور عبد المنعم محفوظ: (الوسيط في القانون الاداري) ، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الناشر : مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ص : 42.

[22] الدكتور سامي جمال الدين (الرقابة على اعمال الادارة)، الطبعة الأولى، الناشر: منشأة المعارف، الاسكندرية، 1982، ص:219

المختصة بتطبيق هذا القانون لمواجهته[23] ، اذ انها ربما لا تقع فعلا ، ولذا فان هذا السبب تعوزه الدقة، فهو من المرونة بحيث يجعل الامر متروكا لتقدير السلطة المختصة باعلان حالة الطوارىء[24] في مصر والاردن.

3. حدوث اضطرابات

جاء هذا السبب مشتركا في تشريعات الطوارىء في دول المقارنة ، وقد قيده المشرع المصري بوقوع الاضطرابات في الداخل، اي داخل الاقليم المصري، مما يعني انه اذا حدثت اضطرابات خارجية داخل دولة مجأورة، فان السلطة المختصة لا تملك الارتكان إلى هذا السبب واعلان العمل بقانون الطوارىء مهما كانت درجة خوفها من امتدادها داخل الاقليم.

ولما كان إصطلاح الاضطرابات قد جاء في التشريع الاردني غير مقيد بوقوعها في الداخل ، فان مجرد حدوثها ولو خارج الوطن قد يكون سببا للسلطة المختصة بان تعلن العمل بقانون الدفاع، وقد حصل ذلك بالفعل عندما تذرعت هذه السلطة بقيام اضطرابات في لبنان لتبرر استمرار العمل بالاحكام العرفية في وقت من الأوقات في الأردن[25] .

وقد وردت كلمة اضطرابات في القانون الفرنسي مطلقة من شرط وقوعها داخل الدولة ، شانها في قانون الدفاع الاردني، وينطبق عليها ما ذكرناه من تفسير لها في القانون الاخير. إلا انها قد جاءت في القانون الأول موصوفة بان تكون مسلحة، فاذا لم تكن كذلك فانها لا تكون سببا يبرر للسلطة المختصة اعلان العمل بقانون الاحكام العرفية، من هنا فان هذا الوصف يعد قيدا على حرية هذه السلطة في ممارسة هذا الاعلان.

ونرى أن القيد الذي أورده المشرع الفرنسي على الاضطرابات في محله، لان الاضطرابات المسلحة هي التي تشكل خطرا حقيقيا على امن الوطن وسلامته ، وبخاصة اذا كانت الجهات القائمة بها مسلحة باسلحة نارية، لان كلمة مسلحة جاءت مطلقة في القانون، والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيده نص. والذي يبدو أن المشرع الفرنسي قد قصد بالاضطرابات المسلحة تسلح القائمين عليها باسلحة نارية، وهو ما يعني العصيان داخل الدولة، لان تسلحهم بغير هذه الوسائل كتسلحهم بالعصي مثلا، يجعل السيطرة عليها وقمعها يتم باستخدام الوسائل القانونية العادية المتاحة للسلطة التنفيذية دون اللجوء إلى القوانين الاستثنائية ، وذلك لان هذه الاضطرابات المسلحة بالعصي لا تصل إلى حد من الجسامة والخطر الذي يهدد امن الوطن وسلامته، مما يبرر اللجوء إلى احكام قوانين الطوارىء .

---

[23] الدكتور فتحي فكري: (الاعتقال دراسة للمادتين الثانية والثالثة مكررا من قانون الطوارىء)، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص: 30.

[24] انظر في هذا المعنى:
الدكتور سليمان الطماوي: (النظرية العامة للقرارات الادارية)، الطبعة الرابعة، الناشر: دار الفكر العربي، القاهرة 1976، هامش ص:113

[25]. انظر مذكرات مجلس الامة المنشورة بالعدد العشرين في 25 ايار 1958 ، المجلد الثاني. ومؤلف الدكتور عادل الحياري: (القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني) (من دون ناشر) عمان، 1972 ، هامش 8 ص 651.

وعلى أي حال فاننا نامل من المشرع المصري والمشرع الأردني أن يشترط القيد الذي اشترطه المشرع الفرنسي في الاضطرابات، لانه من دون هذا الشرط تستطيع السلطة المختصة أن تعلن العمل بقانون الطوارىء لمجرد قيام اضطرابات عادية ، كقيام مظاهرات في بعض المدن أو قيام شغب في منطقة معينة من اقليم الدولة، وكانت تلك المظاهرات وهذا الشغب ليس بالخطورة التي يخشى معها فقدان النظام العام أو تهديد سلامة الوطن، مما يبرر العمل بقوانين الطوارىء .

واذا ما وقعت الاضطرابات التي تبرر العمل بقوانين الطواريء ، فلا يهم صفة القائمين عليها سواء اكانوا مواطنين ام اجانب تسللوا داخل الدولة وقاموا بالتحريض على الاضطرابات[26]

4. حدوث كوارث عامة:

أن حدوث كوارث عامة كسبب للعمل بقوانين الطوارىء قد جاءت صيغتها في التشريع المصري والاردني بالالفاظ نفسها، ولا نظير لهذا السبب في قانون الاحكام العرفية الفرنسي لسنة 1849 ، إلا أن قانون حالة الطوارىء لسنة 1955 قد نص عليه ، ولم يحدد المشرع ماهية الكوارث ، فقد تكون كوارث طبيعية ، كالزلازل والبراكين والفيضانات ، أو كوارث ناتجة عن التقدم العلمي ، كتسرب الاشعاعات من المفاعلات النووية وغيرها مما يحصل داخل الدولة ويمكن القياس عليها. وهذا من شانه أن يوسع من السلطة التقديرية لسلطة الطوارىء في خلق اسباب جديدة واستنباطها ، تتذرع بها لتطبيق القوانين الاستثنائية التي توسع من سلطاتها الاستثنائية ، ومن ثم يكون انتهاك حريات الافراد وحقوقهم امرا متروكا للمزاج الشخصي لهذه السلطة.

والكوارث التي يمكن أن يعتد بها لاعلان العمل بقوانين الطوارىء قد تشمل اقليم الدولة كله، وقد تشمل جزءا محددا منه، ويشترط فيها أن تشكل بطبيعتها خطرا حقيقيا حالا يمس الامن الوطني أو النظام العام في الوطن، وان تتصف بالعمومية، بحيث تصيب عددا غير محدد من الافراد وليس فردا أو افرادا معدودين[27] .

5. انتشار آفة:

هذا السبب ينفرد به قانون الدفاع الاردني، حيث لم تتعرض له قوانين الطوارىء في فرنسا ومصر ، ومفهوم انتشار الافة كسبب لاعلان حالة الطوارىء اصطلاح يعتريه الغموض شان الاسباب الاخرى التي اشرنا اليها سابقا ، وان أول ما يخطر في الذهن هي الافة الزراعية، كان تتعرض البلاد كلها لخطر اسراب من الجراد الطيار الزاحف ، أو في جزء منها بشكل غير مألوف وعادي ، وتقدر السلطة المختصة أن ترك الامر لطرق المكافحة التي تقررها القوانين العادية امر غير ممكن، بل مستحيل، والا قضي على جميع المزروعات، مما يخلق مجاعة بين قطاعات الشعب من شأنها أن تهدد السلامة العامة أو النظام العام فيه للخطر، اذا لم تعلن حالة الطوارىء وتستخدم الطرق السريعة الاستثنائية في مكافحته.

[26] الدكتور سامي جمال الدين: (وائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية)، الناشر: منشأة المعارف، الاسكندرية 1982، ص: 325.
[27] الاستاذ فاروق الكيلاني: المحاكم الخاصة، الطبعة الأولى، (من دون ناشر) عمان، 1980 ، ص : 134- 136.

6. انتشار وباء :

ورد هذا السبب في قانون الطوارىء المصري وقانون الدفاع الاردني، ولم يذكره قانون الاحكام العرفية الفرنسي ، ولم يبين المشرع في هذين القانونين مفهوم الوباء ، إلا انه يمكن اعطاء تفسير له بالمرض الذي يشكل خطرا حقيقيا يهدد انتشاره على نطاق واسع السلامة العامة للسكان في الوطن أو في جزء منه ، كان يكون من الامراض التي لو انتشرت دون مواجهتها باجراءات الطوارىء السريعة وغير العادية، لاهلكت المواطنين بين عشية وضحاها، كمرض الطاعون مثلا أو الكوليرا أو الايدز، اما اذا كان من الامراض العادية، كالرشح أو الانلفونزا مثلا فانها لا تبرر تطبيق قانون الطوارىء مهما اتسع انتشارها بين قطاع المواطنين.

كذلك لم يبين المشرع فيما اذا كان انتشار الوباء المبرر لتطبق قوانين الطوارىء داخل اقليم الدولة ، أو أن انتشاره خارج الاقليم شان انتشاره داخله. هذا ما نراه اذا كان من شأن ترك الامر دون اتخاذ اجراءات استثنائية سريعة لمواجهته أن يمتد إلى داخل الاقليم ويحدث خطرا حالا وجسيما يهدد الامن الوطني والسلامة العامة.

7. الفتنة الداخلية :

أن الفتنة الداخلية كسبب من اسباب العمل بقوانين الطواريء اختص به قانون الدفاع الاردني دون غيره من قوانين دول المقارنة ، وعبارة الفتنة الداخلية عبارة غير واضحة المعالم لعدم وجود مدلول دقيق ومنضبط لها، ويمكن تفسيرها بمرونة ، بحيث تشمل الاضطرابات التي المحنا اليها سابقا، كما تأخذ حكم الصراع المسلح بين فئات الشعب، ويمكن أن ينطبق عليها وصف الثورة الداخلية أو التآمر لقلب نظام الحكم، وغير ذلك من المبررات التي تتذرع بها سلطة الطوارىء لاعلان العمل بقانون الدفاع.

ونخلص من مناقشتنا السابقة لاسباب العمل بقوانين الطوارىء في دول المقارنة بالاتي :

1. أن المشرع الفرنسي لم يتوسع في هذه الاسباب وذكرها في قانون الاحكام العرفية بسببين، في حين أن المشرع المصري والمشرع الاردني قد توسعا فيها، مما ينشأ عنه اتاحة الفرص المتعددة امام السلطة المختصة التي تقوم على اجراءات الطوارىء للعمل بقوانين الطوارىء واستخدامها في قهر الافراد وخنق حرياتهم ومصادرة حقوقهم.
2. يبدو من الظاهر أن اسباب اعلان حالة الطوارىء التي نصت على قوانين الطوارىء ، وبخاصة في قوانين مصر والاردن، قد وردت فيها على سبيل التعداد والحصر ، ولكن النظرة الفاحصة لكل سبب منها تبين انها تتصف بالعمومية وعدم التحديد ، لكون عباراتها الفضفاضة قابلة للتفسير الموسع ، بحيث تستطيع سلطة الطوارىء أن تخلق اسبابا جديدة غير المنصوص عليها صراحة في القوانين المشار اليها[28]، وتدرجها تحت اي سبب من الاسباب المنصوص عليها ، وتعلن العمل بهذه القوانين على اساسها ، ومن ثم تكون الاسباب التي المحنا اليها سابقا وكانها جاءت في هذه القوانين على سبيل التمثيل لا الحصر، بخلاف هذا نجد أن الاسباب التي ذكرها قانون الاحكام

[28] الدكتور عبد المنعم محفوظ : مرجع سابق ، ص : 46.

العرفية الفرنسي محددة الالفاظ والعبارات، ووردت عليها شروط تقيد السلطة المختصة عند التذرع بها للعمل بهذا القانون.
وهذا يترتب عليه أن سلطة الطوارىء في كل من مصر والاردن ، تستطيع أن تطبق قوانين الطوارىء لاي سبب من الاسباب التي حددتها قوانين الطوارىء فيها حتى ولو كان غير جدي أو صحيح[29]

3. أن تقدير مدى تحقق اي سبب من الاسباب التي نصت عليها قوانين الطوارىء في دول المقارنة وما ينجم عن ذلك من اعلان العمل بهذه القوانين، امر تركه المشرع للسلطة التنفيذية التي اشرنا اليها احيانا بالسلطة المختصة.
4. أن اسباب اعلان العمل بقوانين الطوارىء تعد مصادر لمخاطر جسيمة ذات طبيعة استثنائية تهدد الامن الوطني أو السلامة العامة، ولا تبرر تطبيق هذه القوانين إلا اذا كان يستحيل تداركها باللجوء إلى الوسائل القانونية العادية ، وانه لا مفر من اللجوء إلى الطرق الاستثنائية[30].
5. أن المشرع الفرنسي جعل اعلان حالة الطوارىء عند تحقق سببها امرا جوازيا للسلطة التنفيذية ، وهذا هو منهج المشرع المصري، وهذا هو الاسلوب الامثل ، فقد تجد هذه السلطة انها تستطيع أن تسيطر على الظروف الاستثنائية بما تحت يدها من قوانين عادية، اما المشرع الاردني فقد جعل امر اعلان العمل بقانون الدفاع وجوبيا اذا وقعت الحالة الطارئة وتأكد سبب اعلانها، وهذا واضح من نص المادة الأولى من هذا القانون: "اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن... يعلن العمل بهذا القانون... " فكلمة "يعلن" جاءت على سبيل الالزام للسلطة المختصة.

ثانيا – السلطات المختصة باصدار قرار اعلان العمل بقوانين الطوارىء

أن العمل بقوانين الطوارىء في دول المقارنة لا يتم تلقائيا بمجرد توافر سبب أو اكثر من الاسباب المبررة للعمل بها، وانما يجب أن يسبق ذلك اجراء مهم ، إلا وهو اعلان العمل بهذه القوانين ، وهذا الاعلان شهادة بوقوع حالة الطوارىء وتحقق سبب والبدء باتخاذ الاجراءات لمواجتهها، ولهذا ، ولما يترتب على هذا الاعلان من اثار خطرة ومهمة ، فقد تولت الدساتير تعيين السلطة المختصة باصداره، ونشير فيما يلي إلى ما قررته من مبادىء في هذه الخصوصية.

ففي فرنسا تنص المادة (36) من الدستور الفرنسي على أن : "تعلن الاحكام العرفية بمرسوم من مجلس الوزراء..."

ويبدو من ظاهر النص أن الجهة المختصة التي يعنها المشرع الدستوري في فرنسا لاعلان العمل بقانون الاحكام العرفية هي مجلس الوزراء ، ولكن لو علمنا أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس هذا

---

[29] النظر في هذا المعنى:
الدكتور سعد عصفور: (مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر) ، مجلة المحاماة ، السنة السادسة والخمسون، العددان الأول والثاني ، 1976 ، ص : 136.

[30] انظر في هذا المعنى:
الدكتور يحيى الجمل: (نظرية الضرورة وبعض تطبيقاتها المعاصرة) ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة، 1974، ص : 192.

المجلس[31] ، وهو الذي يوقع المراسيم التي يقررها[32] لإدراكنا ضمنا انه هو المختص باعلانهـــا ، وان كان ذلك لم يتقرر صراحة.

واذا إستعرضنا مواد قانون الأحكام العرفية الصادرة بتاريخ 9 اب 1849 والقانون المعدل له بتاريخ 3 نيسان 1878 ، فسنجد أن هذا القانون قد عين الجهة المختصة باعلان العمل به ، وفرق بـــين حالـــة انعقاد البرلمان أو عدم انعقاده:

1. فاذا كان البرلمان في دروة الانعقاد فان اعلان الاحكام العرفية لا يتم إلا من قبله بقانون يسنه[33].
2. اما اذا كان غير منعقد فتتم التفرقة بين حالتين :

الأولى – اذا كان البرلمان في عطلة فان رئيس الجمهورية يعلن الاحكام العرفية بعد اخذ رأي مجلس الوزراء ، ويجب على مجلس البرلمان أن يجتمع بعد يومين من صدور هذا الاعلان.

الثانية– اذا كان البرلمان منحلا ، فان رئيس الجمهورية لا يملك اعلان العمل بالاحكام العرفية إلا اذا كانت هناك حرب خارجية ، حينئذ يستطيع اعلانها بناء على رأي من مجلس الورزاء في الاقاليم التي يهددها خطر الحرب. ويجب في هذه الحالة دعوة الناخبين لاجراء العملية الانتخابية واجتماع المجلس في اقرب وقت ممكن[34].

اما في مصر فقد اعلن الدستور المصري صراحة أن الجهة المختصة باعلان حالة الطوارىء علـــى الوجه المبين في القانون، هي رئيس الجمهورية[35].

ونزولا على حكم الدستور ، فقد قررت المادة الثانية من قانون حالـــة الطـــوارىء رقـــم 162 لـــسنة 1958[36] أن اعلان حالة الطوارىء يكون بقرار من رئيس الجمهورية.

وبالنسبة للاردن فقط اعطى الدستور الاردني الحق في اعلان العمل بقانون الـــدفاع رقـــم 13 لـــسنة 1992 لجلالة الملك ، وذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار مجلس الوزراء. وقد جاء قانون الدفاع منسجما مع الدستور، حيث عينت الفقرة (1) من المادة الأولى السلطة نفسها التي حددها.

ونلاحظ أن النص الدستوري قد اشترط أن يسبق الارادة الملكية قرار من مجلس الورزاء ، ويعود هذا الشرط إلى أن ما يترتب على اعلان العمل بقانون الدفاع من مسؤوليات تقع على المجلس المـــذكور، لان الملك هو رأس الدولة ويمتلك ناصية السلطة التنفيذية، وهو مصون من كل تبعـــة ومـــسؤولية ، ويتولى سلطاته التنفيذية بوساطة وزرائه ، وهم المسؤولون من الناحية القانونية ، لان الارادة الملكيـــة

---

[31] تنص المادة التاسعة من الدستور الفرنسي : "يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء" سبقت الاشارة اليه.
Article (q): Constitution du octobre 1958,. Code administratif. 17 ed., J.G.D., Paris 1983, P.1.

[32] تنص المادة (13) من الدستور الفرنسي : يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي يقرها مجلس الوزراء...."

[33] انظر المادة الثانية معدلة بقانون 3 نيسان 1878

[34] انظر المادة الثالثة معدلة بقانون 3 نيسان 1878.

[35] انظر المادة (148) من الدستور المصري، نشر بمجلة المحاماة ، ملحق العددين الخامس والسادس ، السنة الستون ، ص 6.

[36] سبقت الاشارة اليه.

تتم بالتوقيع المجأور لتوقيع مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين ، والارادة ما هي إلا اجـازة لمـا قاموا به من تصرفات واجراءات هم مسؤولون عنها في النهاية.

يتضح من المباديء السابقة التي تم تسجيلها حول الجهة المختصة باعلان العمل بقوانين الطوارىء في دول المقارنة ، أن هذه الجهة هي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها ، وهو رئيس الدولة باستثناء حالة ما اذا كان البرلمان الفرنسي منعقدا فانه هو الذي يعلن الاحكام العرفية بقانون يسنه، والسؤال المهـم الذي يطرح نفسه ، لماذا السلطة التنفيذية هي المختصة بهذا الشأن وليس البرلمان، ولما انيط الاعلان برئيسها بالذات وليس بقرار أو مرسوم من مجلس الوزراء؟.

وللاجابة عن هذه التساؤلات يمكن القول أن الاصل أن يكون اعلان العمل بقوانين الطـوارىء مـن اختصاص البرلمان[37]، وذلك لان هذا الاعلان يترتب عليه اتخاذ اجراءات استثنائية خارقـة للـشريعة العادية، وتمثل هجوما شديدا على الحقوق والحريات العامة التي كفلتها الدساتير للشعوب، وهذه الحقوق والحريات لا يجوز المساس بها أو تقييدها إلا بقانون يصدر من السلطة المختصة باصدارها اسـتنادا إلى الدستور ، ولكن الواقع القانوني كما المحنا يقول بخلاف ذلك.

ولعل السبب في ذلك يرجع إلى امرين معا:

الامر الأول : أن رجال السلطة التنفيذية بحكم وظائفهم المختلفة منتشرون في كل بقعة من اقليم الدولة، وعلى اتصال مباشر مع المواطنين، ومع الدول والمنظمات الدولية بحكم وظيفتها السيادية، ولذلك فهي أول من يتنبأ بموطن الخطر الداهم الذي يحدق بالوطن ويهدد امنه والنظام العام فيـه ، سـواء اكـان مصدر هذا الخطر من خارج الدولة ام من داخلها ، وهي أول من يتحسس مدى جسامته ومدى امكانية دفعه بالوسائل العادية المتاحة لديها، ام انه لا يمكن لهذه الوسائل أن تصده ، ولا بـد مـن اسـتخدام الوسائل الاستثنائية التي وضعت خصيصا لمواجهته ، هذا من ناحية ، ومن ناحية ثاني فان الـسلطات التنفيذية هي المسؤولة عن اي اخلال بامن الوطن وسلامته والمحافظة على النظام فيه، واذا ما حـدث ما يخل بذلك فانها تكون قد قصرت في واجباتها التي القتها عليها القوانين والانظمة ، وبـذلك تكـون عرضة للمساءلة البرلمانية والقضائية.

من كل ما تقدم نخلص إلى أن اعلان العمل بقوانين الطوارىء قد أوكل للسلطة التنفيذية، لانه لا يمكن لها مع حدوث الظرف الاستثنائي المفاجيء ، الانتظار حتى الرجوع إلى البرلمان واستصدار قـانون يخولها معالجتها ، وقد يكون البرلمان غير منعقد أو منحلا لاي سبب من الاسباب والى حـين اتخـاذ اجراءات انعقاده والموافقة على اصداره ، يكون هذا الظرف قد عصف بالوطن أو خلخل النظام العام فيه أو في جزء منه وفي هذه الحالة يكون تدخلها بعد فوات الأوان.

الامر الثاني: أن السبب في اناطة دساتير الدول المختلفة وقوانينها مهمـة اعـلان العمـل بقـوانين الطوارىء بالسلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها الذي هو رئيس الدولة ، يعود لخطورة هذا الاعلان على حريات الشعب وحقوقه العامة، ورئيس الدولة هو المسؤول عن صيانتها امام شعبه في الداخل بحكـم

[37] الدكتور سامي جمال الدين : الرقابة على الاعمال الادارية ، مرجع سابق ، ص: 212.

منصبه ، وهو واجهة الدولة امام المجتمع الدولي الذي يطالب اعضاؤه من الدول بتأكيد سيادة القانون والمحافظة على حقوق الانسان والمواطن وحماية حريته.

المبحث الثاني
شروط العمل بقوانين الطوارىء

يخضع العمل بقوانين الطوارىء لعدة شروط يجب أن تتوافر معا، حتى تكون تصرفات السلطة القائمة عليها مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية التي استدعت تطبيق هذه القوانين، وقد قررت هذه الشروط تشريعات دول المقارنة.

فيجب أن يتوافر ابتداء شرط الاسباب المبررة للعمل بها، وبالاضافة إلى هذا الشرط، هناك شرط اخر مكاني مستمد من المنطقة التي تطبق فيها، ويقضي بتحديد هذه المنطقة في اعلان العمل في القوانين السابقة الذكر، واخيرا يجب أن تحقق الشرط الزمني الذي يتطلب بيانا بتحديد بدء العمل بهذه القوانين ومدى سريانها وانتهائها.

ولما كنا قد تكلمنا عن الاسباب المبررة للعمل بقوانين الطوارىء ، وهي تعبر عن الشرط الأول ، فيبقى بعد ذلك الكلام عن الشرطين الاخرين وهما:

الشرط الأول: تحديد المنطقة التي تطبق فيها قوانين الطوارىء

الشرط الثاني : تحديد بدء العمل بقوانين الطوارىء ومدة سريانها وانتهائها.

الشرط الأول : تحديد المنطقة التي تطبق فيها قوانين الطوارىء

الزم المشرع في دول المقارنة السلطة القائمة على حالة الطوارىء أن تحدد المنطقة التي تطبق فيها قوانين الطوارىء لتسري على مواطنيها كشرط لصحة العمل بها، وذلك في قرار اعلان العمل بها، سواء اكانت هذه المنطقة تشمل كل اقليم الدولة ام جزءا منه.

فمثلا تشترط المادة الأولى من قانون 9 اب 1849 الفرنسي المعدل بقانون 3 نيسان 1878 ، أن يعين القانون الذي تعلن به الاحكام العرفية المقاطعات أو المناطق التي تطبق فيها هذه الاحكام، وينص البند (ثالثا) من المادة الثانية من قانون حالة الطوارىء المصري رقم 162 لسنة 1958 على وجوب تحديد المنطقة التي تشملها حالة الطوارىء ، اما قانون الدفاع الاردني رقم 13 لسنة 1992 ، فقد قتضت الفترة (ب) من المادة الثانية منه بان تتضمن الارادة الملكية المنطقة التي يطبق فيها.

ويرتبط تحديد المنطقة التي يطبق فيها قانون الطوارىء ، بالسبب المبرر لاعلان العمل بهذه القوانين ، اذ أن المنطقة التي يطبق فيها هي التي حدثت فيها الحالة الطارئة التي هددت الامن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام ، كحدوث اضطرابات أو فتنة أو وباء في محافظة من محافظات الدولة ، فيعلن العمل به ضمن الحدود الجغرافية لهذه المحافظات دون غيرها. وتبدو اهمية هذا الشرط في أن الاجراءات والتدابير الاستثنائية التي تتخذ لمواجهة حالة الطوارىء استنادا إلى قانون الطوارىء ، يجب إلا تتعدى حدود المنطقة المعينة بقرار اعلان العمل بالقانون السالف الذكر ، ويصبح كل اجراء يتخذ خارجها غير مبرر، ومن ثم غير مشروع وعرضة للالغاء القضائي وتسأل عنه الادارة تعويضا.

الشرط الثاني : تحديد بدء سريان العمل بقوانين الطوارىء ومدة سريانها وانهاء العمل بها:

أن الحالة الطارئة التي تلم باقليم الدولة أو بجزء منه هي مؤقتة بطبيعتها وتبدأ وتستمر فترة معينة ثم تنتهي. وهذه الفترة هي الفترة الاستثنائية أو الطارئة ، وقد ادرك المشرع في دول المقارنة هذه الطبيعة ، ولذلك فهو يقرر أن تطبيق قوانين الطوارىء لا يكون إلا للفترة التي تكون فيها الحالة الطارئة قائمة، فاذا ما انتهت فان الامور تعود إلى حالتها الطبيعية التي كانت قبل اعلان العمل بها. وسنبين تاليا تاريخ بدئها ، ومدة سريانها وانهاء العمل بها.

أولا- بدء العمل بقوانين الطوارىء

أن تاريخ بدء العمل بقوانين الطوارىء موحد بالنسبة لكل دول المقارنة ، ويحدده فيها القرار الذي يعلن العمل بهذه القوانين من الجهة المختصة باصداره ، سواء صدر هذا القرار بمرسوم من مجلس الوزراء في فرنسا ، أو صدر من رئيس الجمهورية في مصر أو بارادة ملكية بناء على قرار مجلس الوزراء في الأردن، وقد يكون تاريخ صدور القرار عن السلطة القضائية هو تاريخ العمل بقوانين الطوارىء ، وربما لا يكون كذلك، فقد يصدر القرار ويحمل تاريخا معينا ولكنه يحدد العمل بقانون الطوارىء بتاريخ لاحق، كأن يصدر القرار هذا اليوم، ويقرر اعلان العمل بالقانون اعتبارا من الساعة الواحدة اعتبارا من صباح الغد مثلا.

ثانيا : مدة سريان العمل بقوانين الطوارىء

1. في فرنسا :

يشير الدستور الفرنسي إلى توقيت العمل بقانون الاحكام العرفية عندما نصت المادة (36) منه، على أن تحديد حالة الطوارىء لاكثر من اثنى عشر يوما لا يكون إلا من البرلمان، ويستفاد من هذا النص أن المدة التي تملكها السلطة التنفيذية للعمل بقانون الاحكام العرفية دون الرجوع إلى البرلمان، هي اثنا عشر يوما ، يجب أن يتضمنها قرارها الذي يعلن العمل بهذا القانون، فاذا ما رغبت بمدها لمواجهة الحالة الطارئة التي لم تنته بعد، فعليها اللجوء إلى البرلمان طالبة منه ذلك. ويكون للبرلمان في هذه الحالة إما الموافقة على مدها بقانون يحدد مدة سريانها[38] وإما رفض ذلك ، حسب قناعته باستمرار

[38] انظر: المادة الأولى من قانون 9 آب 1849 معدلة بقانون 3 نيسان 1878 سبقت الإشارة إليه، انظر المادة الأولى من قانون 9 آب 1849 معدلة بقانون 3 نيسان 1878، والمادة الثالثة من قانون 3 نيسان 1955.

الحالة الطارئة ومدى خطورتها أو عدم استمرارها، فإذا رفض مدها تعد منتهية وينتهي العمل بقانون الطوارئ[39] هذا في حالة كون مجلس النواب في دورة انعقاده.

أما في حالة غيبة البرلمان ، كان يكون في حالة عطلة رسمية أو تأجيل دورة انعقاده أو في حالة حله، فان الأحكام العرفية تعرض عليه عند أول اجتماع له، وهنا له الإبقاء عليها بإصدار قانون بمدها لمدة محدودة أو رفضها.

ويكون اجتماع مجلس النواب إذا كان غير منعقد، بدعوة من رئيس الجمهورية لعرض قرار الأحكام العرفية عليه، لاستصدار قانون بمدها أو رفضها، لان هذا المد لا يكون مشروعا إلا إذا صدر به قانون، وهذا يستنتج من نص المادة (36) من الدستور، ويجب دعوة المجلس قبل انتهاء مدة الاثنى عشر يوما التي هي للسلطة التنفيذية للعمل بقانون الطوارئ[40] ، أما في حالة كون البرلمان منحلا فيجب إجراء الانتخابات وجمع المجلسين في اقرب وقت ممكن وعرض حالة الطوارئ عليه.

نخلص مما ذكر سابقا أن مدة سريان العمل بقانون الأحكام العرفية في فرنسا ، تبدأ من التاريخ الذي يحدده إعلان حالة الطوارئ، وينتهي العمل به أما بمضي اثني عشر يوما في حالة عدم موافقة البرلمان على تمديد حالة الطوارئ ، وأما بانقضاء المدة التي يحددها القانون الصادر بمدها في حالة موافقة البرلمان على تنفيذها.

2. في مصر :

وضعت المادة (148) من الدستور المصري الحالي لسنة 1971 قاعدة توقيت العمل بقانون الطوارئ بقولها ".... وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب، وتطبيقا لهذه القاعدة الدستورية فقد استبدل المشرع المواد (2) و(3) و(3مكرر) و(6) من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 بالمادة السادسة من القانون رقم 37 لسنة 1972 بتعديل بعض النصوص المتعلقة بضمان حرية المواطنين[41] ، حيث نصت المادة الثانية معدلة على أن يتضمن قرار حالة إعلان الطوارئ تاريخ بدء سريان حالة الطوارئ ومدة سريانها، ويجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، فإما أن يبقى عليها ويمددها بقانون، وإما يرفض التمديد فتعد منتهية في هذه الحالة، ويمتنع على السلطة التنفيذية تطبيق قانون الطوارئ، هذا إذا كان مجلس الشعب في دورة انعقاده.

إما إذا كان مجلس الشعب في عطلة رسمية وصدر قرار إعلان حالة الطوارئ ما بين ادوار انعقاده، فينبغي على رئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد إلى دورة غير عادية لعرض هذا القرار عليه، والطلب منه بمدها، فإذا وافق على طلبه فتمد للمدة التي يحددها، أو تعد منتهية تلقائيا في حالة عدم

البند (ثالثا) من المادة الثانية من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 سبقت الإشارة إليه الفقرة (ب) من المادة الثانية من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 سبقت الإشارة إليه.

[39] انظر المادة (5) من قانون 3 نيسان 1878

[40] انظر المادة (3) معدلة من قانون 3 نيسان 1878.

[41] نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1972/9/28 ، العدد رقم 39

موافقته، وإذا كان المجلس منحلا فقد حسمت المادة الثانية معدلة بالمادة السادسة من القانون رقم 37 لسنة 1972 بعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له لمد حالة الطوارئ إذا طلبت منه السلطة التنفيذية ذلك ووافق على طلبها، أو تعد منتهية إذا لم يوافق على مدها[42] .

ويلاحظ انه إذا أعلنت حالة الطوارئ والمجلس منحل ، فان المدة ما بين قرار الإعلان وعرضه على المجلس الجديد بعد إجراء الانتخابات قد تطول وخصوصا أن الدستور قد حدد المدة ما بين حل المجلس وانتخاب المجلس الجديد بتسعين يوما[43] ، وفي هذا خطر على حريات الإفراد وحقوقهم[44]، ولذا فان من الفقه من يرى تفاديا لهذه الخطر أن يدعو رئيس الجمهورية المجلس المنحل إلى دورة انعقاد غير عادية، لعرض قرار إعلان حالة الطوارئ عليه ليقرر ما يراه بشأنه[45]، وذلك باستعمال صلاحيته المقررة في المادة (102) من الدستور التي تجيز له دعوة مجلس الشعب للانعقاد غير العادي في حالة الضرورة ، وحالة الطوارئ هي ابرز صور حالات الضرورة.

3. في الأردن :

أدرك المشرع الأردني شان المشرعين الفرنسي والمصري طابع التوقيت لحالة الطوارئ ، ومن ثم توقيت العمل بقانون الدفاع، حيث تنص المادة الثالثة من هذا القانون على أن إعلان العمل به ووقفه يكون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار مجلس الوزراء ، ولكنه لم يحدد مدة سريان العمل به كما فعلت قوانين الطوارئ في فرنسا ومصر ، كما أن الدستور والقانون أيضا لم يطلب أي منهما عرض الإرادة الملكية على البرلمان مثلما تطلبت الدساتير وقوانين هذه الدول.
وبذلك فان مدة العمل بقانون الدفاع بعد إعلان العمل بأحكامه، متروك أمر تحديدها لتقدير السلطة التنفيذية مهما استطالت هذه المدة، ولهذا فقد أعلن العمل بقانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة 1935 عام 1939 واستمر سريانه حتى عام 1992 ، وذلك لعدم تضمينه نصا يحدد مدة معينة للعمل به، إلى أن صدر قانون الدفاع الحالي الذي ألغاه ، وسريان قانون كل هذه المدة لا يجعل لتطبيقه سمة التوقيت، وإنما يعطيه سمة الدوام.

وإذا قارنا ذلك بتشريعات الطوارئ في كل من فرنسا ومصر ، فسنجد أن هذه التشريعات تلزم السلطة التنفيذية بعرض قرار إعلان حالة الطوارئ بعد فترة معينة من صدوره على برلماناتها، فإذا ما عملت على تمديدها فيجب أن تحدد لهذا التمديد نهاية في القانون الذي يصدر لهذه الغاية ، والهدف من وراء ذلك، تأكيد حق البرلمان في ممارسة رقابته على السلطة المختصة بإجراءات الطوارئ الاستثنائية ، بحيث إذا لم يتم هذا العرض أو تم ولم تحدد مد التمديد ، فالأصل أن تنتهي حالة الطوارئ لبطلان قرار إعلانها لمخالفته للقانون الذي يقرر هذا العرض، ثم أن عرض قرار إعلان الطوارئ على البرلمان يتيح له مناقشة السبب المبرر الذي دفع السلطة التنفيذية لإجرائه لمعرفة مدى خطورته

---

[42] انظر : المادة (148) من الدستور المصري : سبقت الإشارة إليه.
القانون رقم 37 لسنة 1972. نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1972/9/28 العدد: 39.
[43] انظر المادة (136) من الدستور.
[44] انظر: الدكتور حقي اسماعيل : الرقابة القائمة على حالة الطوارئ ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة : 1981 ص: 77
[45] الدكتور سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، مرجع سابق ، ص : 333

وجديته، وهل كانت هذه الخطورة والجدية في تهديد الأمن الوطني أو السلامة العامة والنظام العام لتبرر صدوره أم لا؟

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى للتأكيد من أن حالة الطوارئ لا تزال قائمة بالخطورة والجدية نفسها التي بدأت بها لتكون مبررا لاستصدار قانون بمدها، وعدم ترك أمر تمديدها لمحض تقدير السلطة الموكول إليها تطبيق قوانين الطوارئ فتتعسف في ذلك.

أن الرقابة السابقة التي قررتها تشريعات فرنسا ومصر وجاء خلوا منها التشريع الأردني ، تحقق ضمانة أكيدة للأفراد تكفل لهم وضعا يحد من عدم تمادي السلطة القائمة على حالة الطوارئ والاستمرار في انتهاك حرياتهم وحقوقهم، إذا ما قرر البرلمان عدم الموافقة على قرار إعلان حالة الطوارئ أو مد العمل بها ، وهذه الضمانة بالتأكيد لا تتوافر للأفراد الأردنيين، ولذا فان حقوقهم وحرياتهم تكون مباحة لانتهاكها من قبل سلطة الطوارئ للمدى الذي تريد والمدة التي تريد ، إذا ما تهيأ الظرف وطبق قانون الدفاع في المملكة كلها أو في جزء منها .

لهذا وجدنا أن مدة سريان قانون الدفاع السابق تجأوزت الخمسين عاما [46] ، كانت خلالها هذه السلطة مطلقة اليد للاستبداد بحقوق الإفراد وحرياتهم لوقوعها تحت رحمتها خلال هذه الفترة الطويلة التي تتنافى مع الطبيعة المؤقتة للحالة الطارئة ، ومن ثم لا تطبق قوانينها إلا خلال قيامها ، وما كانت الحالة الطارئة قائمة به من حيث الواقع في الأردن طوال تلك الفترة حيث يبقى ذلك القانون الاستثنائي مستمرا العمل به خلالها.

ثالثا : إنهاء العمل بقوانين الطوارئ :

الأصل أن يتم إنهاء العمل بقوانين الطوارئ عند زوال المبررات التي كانت سببا لإعلان العمل بها وإلغاء هذا الإعلان، وقد ذكرت التشريعات عدة أحوال لإلغاء العمل بها لانتهاء مبرراتها كالآتي:

أ- انتهاء حالة الأحكام العرفية في التشريع الفرنسي :

يمكن استنباط انتهاء حالة الأحكام العرفية في فرنسا من تشريعاتها وحصرها في الأحوال التالية :

1. عند انتهاء الحالة الطارئة قبل مضي اثني عشر يوما من تاريخ إعلان العمل بهذه القوانين، ذلك أن هذه المدة متروكة للحكومة تباشر خلالها العمل بهذا القانون قبل عرض الأمر على البرلمان.
2. في حالة عرض مرسوم إعلان الأحكام العرفية على البرلمان وعدم الموافقة على تمديدها.

[46] أعلن العمل بقانون الدفاع لسنة 1935 بتاريخ 1939/8/29 واستمر تطبيقه حتى عام 1992، حيث الغي بقانون الدفاع الحالي، نشر قانون الدفاع المذكور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1935/3/19 العدد 473، ص: 514.

3. في حالة اختلاف مجلس البرلمان حول إبقاء حالة الأحكام العرفية أو تمديدها إذا كان البرلمان في عطلة رسمية أو منحلا وتم عرض قرار إعلان الأحكام العرفية عليه عند أول اجتماع له[47].

4. إذا تمت الموافقة من البرلمان على تمديد حالة الطوارئ، فان قانون التمديد يجب أن يتضمن تاريخ انتهائها[48]، وانتهت المدة المحددة فيه.

5. نصت المادة الرابعة معدلة من قانون 3 نيسان 1955 على أحوال خاصة لانتهاء العمل بقانون الطوارئ ، وذلك بعض مضي خمسة عشر يوما التي تلي استقالة الحكومة أو حل الجمعية الوطنية، إذ انه في هاتين الحالتين وبعد مضي المدة المذكورة يعد القانون الذي يحدد حالة الطوارئ ملغيا بحكم القانون[49]

ب- انتهاء حالة الطوارئ في التشريع المصري:

تقضي المادة الثانية من قانون الطوارئ معدلة بالمادة السادسة من القانون رقم 37 لسنة 1972، بان يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية، ويجب أن يتضمن هذا القرار بدء سريانها ومدة سريانها.

وظاهر هذا النص يفيد أن انتهاء حالة الطوارئ، ومن ثم انتهاء العمل بقانون الطوارئ، يتم بقرار من رئيس الجمهورية، ولكن هذا ليس دائما، ويتضح ذلك من حالات إنهاء حالة الطوارئ المستنتجة من التشريعات التي قررتها ووضعت إحكامها ، ويمكن إجمالها فيما يلي :

1. إذا انتهت الحالة الطارئة التي ألمت بالدولة ، والتي من اجل حدوثها أعلنت الطوارئ، وذلك قبل مضي خمسة عشر يوما من تاريخ هذا الإعلان ، إذ انه في هذه الحالة لا يتم عرض قرار الإعلان على مجلس الشعب، ومن ثم تنهي السلطة التنفيذية حالة الطوارئ بالأداة نفسها التي أعلنتها بها ، وهي قرار من رئيس الجمهورية. ويلاحظ هنا أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هي التي قدرت حدوث الحالة الطارئة ، وهي التي رأت انتهاءها خلال الفترة المحددة لها في قانون الطوارئ قبل عرضها على مجلس الشعب.

2. إذا عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية وطلب منه تمديدها ولم يوافق على ذلك، ففي هذه الحالة تنتهي حالة الطوارئ تلقائيا من دون حاجة لإصدار قرار من رئيس الجمهورية لإنهائها ، هذا إذا كان مجلس الشعب منعقدا ، إما إذا كان منحلا أو في عطلة رسمية فتنهي حالة الطوارئ في حالة عرض قرار إعلان هذه الحالة في أول اجتماع له ولم يوافق على مدها.

---

[47] انظر المادة الخامسة من قانون 3 نيسان 1878، سبقت الإشارة إليه.
[48] انظر المادة الثالثة من قانون 3 نيسان 1955.
[49] Andre De laubadere: Op.p.641

3. إذا وافق مجلس العشب على مد حالة الطوارئ فتعد منتهية تلقائيا عند نهاية مدة التمديد، لانتهاء السند القانوني لبقائها.

ج- انتهاء حالة الطوارئ في التشريع الأردني :
أن حالة الطوارئ التي تقررها التشريعات الأردنية يتم إعلانها في إقليم المملكة أو في جزء منه بإرادة ملكية بناء على قرار من مجلس الوزراء، ويعمل بقانون الدفاع من التاريخ المحدد بهذه الإرادة مهما استطالت المدة، حتى صدور الإرادة الثانية المنهية لها. وكما هو ظاهر فان تشريعات الطوارئ الأردنية تضع حالة واحدة لإنهاء الطوارئ، وهي صدور إرادة ملكية بإنهائها، بخلاف تشريعات الطوارئ في دول المقارنة.

ويترتب على إنهاء حالة الطوارئ في أي حالة من حالات انتهائها عودة الأمور إلى أوضاعها العادية، ويحل النظام القانوني العادي الذي كان سائدا قبل حصول الظرف الاستثنائي محل النظام القانوني الاستثنائي الذي كان مطبقا إثناء العمل بقوانين الطوارئ ، وتختفي الشرعية الاستثنائية لتسود مكانها الشرعية العادية ، وتعود لحريات الإفراد وحقوقهم ضماناتها التي كفلها الدستور والقوانين العادية، ويعد كل إجراء استثنائي يتم اتخاذه عندما تنتهي الظروف الاستثنائية التي أدت إلى إتمامه غير المشروع[50].

المبحث الثالث
الآثار التي تترتب على إعلان العمل بقوانين الطوارئ

يترتب على إعلان حالة الطوارئ في الدول، قيام نظام قانوني استثنائي يكون من آثاره نهوض سلطة مختصة معينة مسبقا في قانون الطوارئ ، لتمارس صلاحيات استثنائية ضخمة تجد أساسها في التشريع، كما تجده أيضا في أحكام القضاء الإداري[51]، وحلول سلطة عسكرية محل الهيئات المدنية ، وقيام محاكم استثنائية تكون مهمتها الفصل في الجرائم التي تقع في ظل النظام الاستثنائي[52] .

وبناء على هذا سنناقش بالإيجاز المناسب المسائل التالية في دول المقارنة:

أولا – السلطة المختصة القائمة على حالة الطوارئ وصلاحياتها الاستثنائية.

---

[50] Jean Rivero: droit administratif. Dexieme edition. Dalloz. Paris. 1983

[51] الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: (النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين)، الطبعة السابعة: الناشر: منشأة المعارف، الإسكندرية، 1992 ص: 478

[52] انظر هذه الآثار بالتفصيل:
Claude- iard: (libertes publiques), 7 ed Dalloz, Paris, 1989 pp.127- 128.
- الدكتور عبد المنعم محفوظ: مرجع سابق، ص 41 – 42.

ثانيا – حلول السلطات العسكرية محل الهيئات المدنية، بالقدر الذي يمكن معه مواجهة الظـــروف الاستثنائية.
ثالثاً– المحاكم الإستثنائية في ظل حالة الطوارئ

أولا – السلطة المختصة القائمة على حالة الطوارئ وصلاحياتها الاستثنائية :

أ– في فرنسا : يترتب على إعلان الأحكام العرفية في فرنسا قيام السلطة العسكرية بـــإجراءات حالة الطوارئ وتدابيرها للعودة بالأمور إلى حالتهـــا الطبيعيـــة قبـــل حـــصول الظـــرف الاستثنائي[53].

ويلاحظ أن قانون الطوارئ الصادر في 3 نيسان 1955 يسند حالة الطوارئ لأكثر من جهة، فهو يسندها إلى المحافظ في المحافظة، ويسندها للوزير بالنسبة لكل إقليم الدولة[54]، وهو بـــذلك لا يقيم حكما عسكريا كما هو الأمر في قانون الأحكام العرفية لسنة 1849.

– الصلاحيات الاستثنائية لسلطة الطوارئ :

تنص المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية الصادرة في 9 آب 1849 علـــى الـــصلاحيات الاستثنائية التي تمارسها سلطة الأحكام العرفية متى أعلنت حالة هذه الأحكام ومنحتها الحـــق في[55]:

أ– تفتيش أماكن إقامة المواطنين نهارا أو ليلا.
ب– إبعاد ذوي السوابق والأفراد الذين ليس لهم مكان إقامة ثابت في المناطق الخاضـــعة للأحكام العرفية.
ج– الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر والبحث عنها ومصادرتها.
د– منع الإصدارات والنشرات التي ترى أن من شأنها أن تثير أو تديم الاضطرابات.

وعندما صدر قانون حالة الطوارئ بتاريخ 3 نيسان 1955 توسع في الـــسلطات الاســـتثنائية الممنوحة لسلطة الطوارئ، فقد أعطت المادة الخامسة منه للمحافظ:

- سلطة منع انتقال الأشخاص والمركبات في الأماكن والساعات المحددة بقرار من المحافظ.
- سلطة إقامة مناطق حماية تكون فيها إقامة الأشخاص منظمة.
- سلطة منع كل شخص يحأول باي طريقة كانت أن يعوق عمل السلطات العامة من الإقامة في المنطقة الإدارية أو في جزء منها.

[53] المادة (7) من قانون الأحكام العرفية لسنة 1848
[54] انظر المواد: (5) و(6) و(8).
[55] انظر هذه الصلاحيات:
Andre De laubadere: Op. Cit. p. 640 Jacques et Jean duffaerLibertes Publiques), 3ed, E.M., Paris, P. 131

كما منحت المادة السادسة المادة الثامنة والتاسعة من القانون المذكور وزير الداخلية أن يحـــدد إقامة كل شخص إذا تبين خطورة نشاطه على الأمن والنظام العام، كما يستطيع هو والمحافظ أيضا أن يأمرا بإغلاق صالات عرض المشروبات وأماكن الاجتماعات، ومنـــع الاجتماعـــات التي تؤدي إلى الفوضى أو تعززها، وان يأمرا بإلقاء الأسلحة وإيداعها لدى الـــسلطات وفـــي الأماكن المعينة لهذا الغرض.

ب- في مصر : أناط قانون الطوارئ المصري حالة الطوارئ برئيس الجمهورية للقيام عليهـــا، واتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير لمواجهة الظرف الاستثنائي، وأجاز له أن ينيب عنه من يقوم مقامه في كل اختصاصاته أو بعضها ، وفي كل أراضي الجمهورية أو في منطقـــة أو مناطق معينة منها.

- الصلاحيات الاستثنائية لسلطة الطوارئ.

- تعرضت المادة الثالثة من قانون الطوارئ المستبدلة بالمادة السادسة من القانون رقـــم 37 لسنة 1972 ، لصلاحيات سلطة الطوارئ الاستثنائية بقولها: لـــرئيس الجمهوريـــة متـــى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام، وعلى وجه الخصوص.

- وضع قيد على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور فـــي أمـــاكن أو أوقات معينة ، والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم، والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية.

- الأمر بمراقبة الرسائل أيا كان نوعهـــا، ومراقبـــة الـــصحف والنـــشرات والمطبوعـــات والمحررات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبـــل نـــشرها، وضـــبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن طبعها، على أن تكـــون الرقابـــة علـــى الـــصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام مقصورة على الأمور التي تتـــصل بالـــسلامة العامـــة أو إغراض الأمن القومي.

- تحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها، وكذلك الأمر بإغلاق هـــذه المحـــال كلهـــا أو بعضها.

- تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الإعمال والاستيلاء على أي منقول أو عقار، ويتبع في ذلك الأحكام المنصوص عليها في قانون التعبئة العامة فيما يتعلـــق بـــالتنظيم وتقـــدير التعويض.

- سحب تراخيص الأسلحة أو الذخائر أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقعات على اختلاف أنواعها، والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق مخازن الأسلحة.

- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة.

ج- في الأردن :

أسند قانون الدفاع الجديد سلطة الطوارئ في الأردن لرئيس الوزراء، وله تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلا للقيام بذلك، في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها، وبالشروط والقيود التي يعينها في قرار التفويض.

- الصلاحيات الاستثنائية المخولة لسلطة الطوارئ :

أناطت المادة الرابعة من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 برئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية :

- وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والرقابة وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم.
- تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته.
- تفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.
- وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة.
- منع أو حصر أو تقييد استيراد المواد أو تصديرها أو نقلها من مكان إلى أخر ، وتحديد التعامل بها وحظر إخفائها أو إتلافها أو شرائها أو المقايضة بها وتحديد أسعارها.
- الاستيلاء على أي ارض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة ، وان ينشىء عليها أعمالا تتعلق بالدفاع ، وان يزيل أي أشجار أو منشآت عليها، وان يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها.
- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.
- تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة، وإغلاق أي طريق أو ممر أو مجرى ماء أو تغيير اتجاهه ومنع حركة السير عليه أو تنظيمها.
- مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.
- منع اخذ صور أو عمل تصاميم أو خرائط لأي مكان أو شيء بعينه قد يفيد العدو ومنع الاحتفاظ بجوار هذه الأماكن أو الأشياء بأي أجهزة تصوير أو مواد لعمل الصور والتصاميم والخرائط ومنع المكوث أو التأخر في مثل هذه الأماكن دون عذر مشروع.
- إلغاء رخص الأسلحة النارية والذخائر والمفرقعات والمواد القابلة للانفجار أو التي تدخل في صناعة المتفجرات ومنع صنعها أو بيعها أو شرائها أو نقلها أو التصرف فيها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق محلات بيعها وخزنها.
- منع صنع أجهزة الاتصال أو بيعها أو شرائها أو حيازتها، والأمر بتسليمها وضبطها.

مقارنة بين الصلاحيات الاستثنائية لسلطات الطوارئ في دول المقارنة:

أن الصلاحيات الاستثنائية لسلطات الطوارئ في دول المقارنة تتشابه في بعض الجوانب وتختلف في عدة جوانب أخرى نوضحها في المسائل التالية:

أ- أن نطاق صلاحيات سلطة الطوارئ في فرنسا قد جاءت محددة على سبيل الحصر، سواء في قانون الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية وقائمتها قصيرة، أجملها المشرع في قانون 1955 في أربع مسائل وجاءت عبارتها منضبطة إلى حد ما.

إما نطاق صلاحيات سلطة الطوارئ في مصر ، فقد جاءت قائمتها في قانون الطوارئ أطول من قائمتها في فرنسا ، كما أن المشرع لم يوردها على سبيل التعداد أو الحصر وإنما على سبيل التمثيل، ذلك أن المادة السادسة من القانون رقم 37 لسنة 1972 بعد أن عددت الصلاحيات، أعطت رئيس الجمهورية سلطة توسيعها بقرار منه على أن يعرض هذا القرار على مجلس الشعب ، ثم أن عبارات هذه الصلاحيات جاءت واسعة فضفاضة ، بحيث يمكن لسلطة الطوارئ أن تفسرها تفسيرا واسعا لتمتلك صلاحيات لم يكن منصوصا عليها صراحة في القانون.

وبالنسبة لصلاحيات سلطة الطوارئ في الأردن فقد جاءت أوسع نطاقا مما ذكرها قانون الطوارئ المصري ، ولكنها وردت على سبيل الحصر في قانون الدفاع لا التمثيل، إلا أن عبارتها قد صيغت مثلما صيغت في قانون الطوارئ الأول من حيث السعة وعدم الانضباط.

ب- أن المشرع الفرنسي لم يحدد في قانون الأحكام العرفية، ولا في قانون الطوارئ الآداة التي تستخدمها سلطة الطوارئ في مباشرتها لصلاحياتها الاستثنائية ، فقد تستخدم أوامر شفوية أو أوامر كتابية أو كليهما معا، إما في مصر، فقد خير المشرع رئيس الجمهورية ممارسة صلاحياته متى أعلنت حالة الطوارئ بأوامر كتابية أو شفوية[56]. وإما في الأردن فقد قيد المشرع رئيس الوزراء المنوط به تطبيق قانون الدفاع ، أن يتخذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة بمقتضى أوامر خطية[57].

أن ممارسة سلطة الطوارئ لصلاحياتها بأوامر شفوية محل نظر، ذلك أن الأوامر الشفوية يصعب إثباتها إذا ما طعن فيها، كما أنها لا تستبعد المزاجية والتحكم، وكل ذلك يؤدي إلى التعسف وإساءة استخدام الصلاحيات[58] ومن هنا فان تشريع الطوارئ الأردني يتفوق من هذه الزأوية على تشريعات الطوارئ في كل من فرنسا ومصر. ولا يغير من الأمر شيئا ما ورد في عجز المادة الثالثة المعدلة بالمادة السادسة من قانون سنة 1972 المصري، من حيث اشتراط تعزيز الأوامر الشفوية في المسائل العاجلة كتابة خلال ثمانية أيام ، إذ أن الأوامر ابتداء صدرت شفاهة، وقد يتغير مضمونها عند توثيقها كتابيا سهوا أو عن سوء نية.

---

[56] المادة (3)

[57] الفقرة (ب) من المادة (3)

[58] الدكتور احمد مدحت: (نظرية الظروف الاستثنائية)، الناشر: الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة : 1978 ، ص 128.

ت- كفل المشرع الفرنسي في قانون الطوارئ لسنة 1955 ضمانة لكل شخص يتخذ بحقه أي إجـراء يصدر تطبيقا لصلاحيات سلطة الطوارئ ، بان يتظلم من هذا الإجراء لإلغائه إلى لجنة إدارية، وله أن يقدم في الوقت نفسه طعنا ضده إلى المحكمة الإدارية المختصة، وعلى المحكمة أن تفصل في هذا الطعن خلال الشهر الذي يقدم فيه، وفي حالة استئناف قرار المحكمة المذكورة إلـى مجلـس الدولة، فان قرار هذا المجلس يجب أن يصدر خلال ثلاثة أشهر[59] إما في مصر فقد قضت المـادة (6) معدلة بالمادة (6) من قانون سنة 1972، بأنه يجوز لكل من يقبض عليه لمخالفته أوامر سلطة الطوارئ أن يتظلم من أمر الحبس لمحكمة امن الدولة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ التظلم وإلا تعين الإفراج عنه فورا، ويكون لمن رفض تظلمه أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضى ثلاثون يوما من تاريخ رفض التظلم.

وإما بالنسبة لقانون الدفاع الأردني، فقد تضمن ضمانة مشابهة للـضمانة التـي أوردت فـي التشريع الفرنسي والمصري، حيث حدد الجهة المختصة بنظر الطعن بالأمر أو الإجراء المتخذ ضد أي شخص بمحكمة العدل العليا، وطلب منها أن تنظره على وجه السرعة، وإذا رد الطلب فلا يحول ذلك دون تقديم طلب جديد إلى المحكمة ما دام الأمر أو الإجراء بقي قائما.

ث- أجاز قانون الطوارئ المصري ومثله قانون الدفاع الأردني لسلطة الطوارئ تكليـف شـخص بالقيام بأي عمل أو أداء خدمة ضمن قدرته ، وكذلك وضع اليد والاسـتيلاء علـى الأمـوال ومصادر المياه والطاقة وتأجيل الوفاء بالالتزامات[60]، وفي مقابل ذلك أعطى القانون الحق في التعويض العادل وفقا للقوانين النافذة المفعول، إما القانون المصري فإننا لم نجد فيه نصا يعالج هذه الحالة.

وكل ما وجدناه هو معالجة لمسألة فرض الحراسة المنصوص عليها في المادة (3) قبل تعديلها بالمادة (6) من قانون 1972، وعندما عدلت هذه المادة لم يتضمن التعديل هذه المسألة، وبذلك يكون القانون الأردني قد حفظ حقوق الإفراد ولم يحفظ هذه الحقوق القانون المصري.

ونشير هنا إلى أن القانون الفرنسي لم يعط سلطة الطوارئ ما أعطته القـوانين فـي مـصر والأردن سلطة وضع اليد والاستيلاء على الأموال ومصادر المياه والطاقة وهو ما يمنع التعدي على حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي والمساس بكرامته.

ج- يتضح من المقارنة بين صلاحيات سلطة الطوارئ المقررة في المادة (3) من قانون الطوارئ المصري ، وبين صلاحيات السلطة المماثلة لها في قانون الدفاع الأردني، وبعد التدقيق فـي مفردات كلماتها هذه الصلاحيات وصياغة عباراتها، أن الصلاحيات الأولـى تعـد مـصدرا للثانية، بسبب تماثل كثير من هذه المفردات وتماثل الصياغة والمعاني بينها.

ثانيا – حلول السلطات العسكرية محل الهيئات المدنية بالقدر الذي يمكـن معـه مواجهـة الظـروف الاستثنائية:

---

[59] المادة (7) من قانون الطوارئ، سبقت الإشارة إليه، وقد أصبح الطعن بالاستئناف يقدم الآن إلى محكمة الاستئناف المختصة بعد إنشاء محاكم الاستئناف الإدارية ونقل اختصاص مجلس الدولة بنظر الطعون في أحكام محاكم القضاء الإداري إليها، انظر:

Rene chapus: (Droit administratif général) E.M. Paris, 1988, pp. 499- 500

[60] انظر الفقرات (ب/د) من المادة (4) من قانون الدفاع، والفقرة (4) من المادة (3) من قانون الطوارئ المصري معدلة بالمادة (6) من قانون رقم 37 لسنة 1972.

أن من الآثار المهمة التي تترتب على إعلان حالة الطوارئ والعمل بقوانينها ، انتقال السلطات من يد الهيئات المدنية إلى السلطات العسكرية في بعض دول المقارنة، وفيما يلي بيان ذلك:

أ- في فرنسا :

يترتب على إعلان الأحكام العرفية في فرنسا انتقال الصلاحيات المخولة للسلطة المدنية من اجل حفظ النظام، وكذلك صلاحيات الشرطة إلى السلطة العسكرية ، أي أنها تحل محلها في هذه المسالة، وهذا الحلول لا يتم بصورة تلقائية ، ولكنه يتم إذا طلبت السلطة العسكرية ذلك وفي حدود ما تطلبه[61] ومع ذلك تستمر السلطة المدنية في ممارسة الصلاحيات التي لم تجردها منها السلطة العسكرية[62] ويفهم من هذا أن السلطة العسكرية لا تملك من الصلاحيات الاستثنائية ، إلا القدر الذي يمكنها من مواجهة الحالة الطارئة ودرء الظرف الاستثنائي الطارئ.
إما بالنسبة لقانون الطوارئ لسنة 1955، فان إعلان العمل بأحكامه لا يؤدي إلى حلول السلطة العسكرية محل السلطات المدنية، اذ انه أعطى الصلاحيات الاستثنائية للسلطات المدنية : المحافظ ووزير الداخلية ، لتمارسها هي دون السلطات العسكرية.
وتمارس السلطات العسكرية بالإضافة إلى حلولها محل السلطات المدنية فيما يتعلق بإجراءات الضبط المتصلة بالنظام العام، الصلاحيات الاستثنائية المحددة في القانون (9) من قانون الطوارئ والتي المحنا إليها سابقا.
وقد أكد قانون الأحكام العرفية حكما مهما في المادة (11) منه ، وهو استمرار المواطنين في ممارسة جميع الحقوق التي كفلها لهم الدستور على الرغم من إعلان حالة الأحكام العرفية ، إذا لم يتعطل تمتعهم بها بمقتضى القانون المذكور.

ب- في مصر :

تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة عند إعلان حالة الطوارئ تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه، تطبيقا لنص المادة الرابعة من قانون حالة الطوارئ ، وهي بهذا تحل محل السلطات المدنية فيما يتعلق بهذه الأوامر، وإذا تولت القوات المسلحة هذا التنفيذ يكون لضباطها ولضباط الصف ابتداء من الرتبة التي يعينها وزير الحربية سلطة تنظيم المحاضر لمن خالف تلك الأوامر.
وعلى كل موظف أو مستخدم عام ، أن يعأونهم في دائرة وظيفته أو عمله على القيام بذلك، ويعمل بالمحاضر المنظمة في إثبات مخالفات هذا القانون، إلى أن يثبت عكسها.

ج- في الأردن :

لقد جاء قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 خلوا من تعيين جهة عسكرية لتنفيذ أوامر الدفاع الصادرة عن سلطة الطوارئ ، والاضطلاع بالصلاحيات الاستثنائية ، كما فعلت قوانين دول المقارنة التي أجازت إحلال السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، وانتقال سلطات الأولى كلها

[61] المادة (7) م قانون الأحكام العرفية.
[62] Jacues Robert et Jean Duffar: op. Cit. p. 131

أو بعضها إلى الثانية، وأمام عدم وجود مثل هذا النص، نرى أن قصد المشرع من ذلك هو أن تكون الجهات المدنية التي كانت مسؤولة عن سلطات الضبط في الظروف العادية ، هي نفسها المسؤولة عن المحافظة على السلامة العامة في أنحاء الوطن، ومواجهة كل ما يهدده في ظل الظروف الاستثنائية ، بما تملكه من سلطات استثنائية موسعة متى أعلنت حالة الطوارئ ، إذ لو أراد المشرع خلاف ذلك لأعلن ذلك صراحة بنصوص في صلب القانون، ذلك أن البت في هذه المسالة خطر لتعلقه بحقوق الإفراد وحرياتهم، وهذه لا يمكن تقييدها إلا بقانون بسبب كفالتها من الدستور نفسه، ثم أن قانون الدفاع أناط برئيس الوزراء تطبيقه ، وكذلك الوزراء مكلفون بتنفيذ أحكامه مع رئيس الوزراء ، وهذه كلها سلطات مدنية لا عسكرية، ومما يقطع بان المشرع استبعد حلول السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، أن قانون الدفاع الحالي قد جاء على اثر قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة 1935[63] ، وهذا القانون على الرغم من انه منح سلطة الطوارئ المحددة فيه، سلطات وصلاحيات استثنائية أوسع بكثير من السلطات والصلاحيات التي منحها القانون الحالي لسلطة الطوارئ ، فانه لم يحل السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، فلا يعقل أن يقبل المشرع الآن في ظل الحياة البرلمانية في الأردن ، وبدء تجذر الديمقراطية فيه، بأقل مما يقبل به المشرع عام 1935 في المحافظة على الحقوق والحريات العامة من تسلط سلطة الطوارئ عليها.

على أن قانون الدفاع الحالي أجاز لرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلا للقيام بذلك في جميع إنحاء المملكة أو في منطقة محددة فيها، وفي هذه الحالة يستطيع رئيس الوزراء أن يفوض قائدا عسكريا لتولي مهامه في تأمين السلامة العامة ومواجه الظرف الاستثنائي الذي نتج عن الحالة الطارئة.

ثالثا – المحاكم الاستثنائية في ظل حالة الطوارئ :

1. في فرنسا :

يترتب على إعلان الأحكام العرفية في الأقاليم الفرنسية اختصاص القضاء العسكري في بعض جرائم المدنيين المنصوص عليها في قانون العقوبات[64] وفي جرائم التعامل الاقتصادي مع العدو وجرائم اعتداء العسكريين على رؤسائهم ، وجرائم الاعتداء على امن الدولة ، وجرائم الاغتيال والنهب وتدمير المباني ، والجرائم التي تضر بالدفاع الوطني (بصورة عامة)[65].

ولا يترتب على إعلان حال الطوارئ اختصاص القضاء العسكري بجميع جرائم المدنيين بقوة القانون، وإنما يختص فقط بما اسند إليه، وتبقى السلطات القضائية العادية مختصة فيما عدا ذلك[66].

إما قانون الطوارئ لسنة 1955 ، فان المادة (12) منه تقضي بأنه في حالة إعلان الطوارئ في الوحدة الإدارية (المحافظة) ، أو في جزء منها، فان القضاء العسكري يخول بمقتضى مرسوم خاص يصدر بناء على تقرير من وزير العدل ووزير الدفاع، سلطة النظر في الجرائم التي هي

---

[63] سبقت الإشارة إليه.

[64] الأصل أن قواعد التفويض لا تجيز لصاحب الصلاحيات أن يفوضها جميعها ، فالتفويض يكون بجزء منها.
انظر: محمد فتوح عثمان: (التفويض في الاختصاصات الإدارية)، الطبعة الأولى، الناشر: دار المنار، القاهرة : 1986 ، ص 78.

[65] انظر هذه الجرائم بالتفصيل، المادة (8) من قانون الطوارئ.

[66] المادة (8)

من اختصاص محكمة الجنايات للوحدة الإدارية المعنية، وكذلك الجنايات المحلقة بها وجرائم مخالفة أوامر سلطة الطوارئ وغيرها من الجرائم.
وتبقى المحاكم العسكرية مختصة بالفصل في الجرائم والجنح التي أحيلت إليها حتى بعد رفع حالة الطوارئ[67]. ويستخلص من ذلك أن الجرائم التي لم تحل إليها تبقى من اختصاص المحاكم ا لعادية، وأحكام المحاكم العسكرية يجوز الطعن فيها أمام محكمة النقض العسكرية[68].

2. في مصر :

عند إعلان حالة الطوارئ واتخاذ سلطة الطوارئ الأوامر والتدابير الضرورية لاستعادة الأمن والنظام والدفاع عن الوطن، تنهض محاكم امن الدولة[69] بالفصل في الجرائم التي تقع بالمخالفة لها، كما تختص بالفصل في الجرائم التي يحيلها إليها رئيس الجمهورية والتي يعاقب عليها القانون العام.ومحاكم امن الدولة في مصر على طبقتين[70] :

الأولى : محاكم امن الدولة الجزئية (البداية) : وتختص بالفصل في الجرائم التي يعاقب عليها بالحبس والغرامة.

الثانية: محاكم امن الدولة العليا: وتختص بالفصل في الجرائم التي يعاقب عليها بعقوبة الجناية، والجرائم التي يعينها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه مهما كانت العقوبة المقررة لها، ويقوم بمباشرة الدعوى أمام محاكم امن الدولة عضو من أعضاء النيابة العامة.
وتشكل محاكم امن الدولة بحسب الأصل من القضاة المدنيين ، إلا انه استثناء من ذلك يجوز لرئيس الجمهورية أن يأمر بتشكيلها من الضباط والقضاة المدنيين، ويعينهم بعد اخذ رأي وزير العدل بالنسبة للقضاة المدنيين ، ورأي وزير الحربية بالنسبة للضباط[71].
ويجوز لرئيس الجمهورية في المناطق التي تخضع لنظام قضائي خاص أو بالنسبة لقضايا معينة، أن يأمر بتشكيل محاكم امن الدولة من الضباط ، وتطبق المحكمة في هذه الحالة الإجراءات التي ينص عليها رئيس الجمهورية في أمر تشكيلها[72].
وأحكام محاكم امن الدولة قطعية لا يجوز الطعن فيها بأي وجه من الوجوه ، ولا تكون نهائية إلا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية، ولرئيس الجمهورية سلطات واسعة بالنسبة للدعوى قبل إحالتها للمحكمة وبعد إحالتها وعند عرض حكم المحكمة عليه لتصديقه وحتى بعد تصديقه[73].

وعند انتهاء حالة الطوارئ تظل محاكم امن الدولة مختصة بنظر القضايا التي تكون محالة إليها وتتابع نظرها وفقا للإجراءات المتبعة أمامها ، إما الجرائم التي لا يكون المتهمون فيها قد قدموا

---

[67] المادة (14)
[68] المادة (12) والمادة (8) من قانون الطوارئ.
[69] تجد محاكم امن الدولة سندها الدستوري بنص المادة (171) من الدستور حيث تقرر: "ينظم القانون ترتيب محاكم امن الدولة ويبين اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها.
[70] المادة (9) من قانون الطوارئ .
[71] المادة (7) من قانون الطوارئ.
[72] مادة (7)
[73] مادة (8)

إلى المحاكم، فتحال إلى المحاكم العادية المختصة ، وتتبع في شأنها الإجـراءات المعمـول بهـا أمامها[74].

3. في الأردن :

احتفظ المشرع الأردني في قانون الدفاع لمحكمة البداية بنظر الجرائم التـي ترتكـب بالمخالفـة لأحكامه ، أو مخالفة أوامر الدفاع التي تتخذها سلطة الطوارئ استنادا إليه.
ولم يبين القانون إذا ما كانت أحكام هذه المحاكم قابلة للاستئناف أو التمييز أو لا ، كمـا انـه لـم يوضح مسالة الاستمرار في نظر الجرائم التي تكون محالة إليها عند انتهـاء حالـة الطـوارئ ، والجرائم التي لا يكون المتهمون فيها قد أحيلوا إليها، وكم نتمنى على المشرع لـو انـه وضـع أحكامها تضع حلولا لهذه المسائل.
وينتقد بعض اختصاص المحاكم الاستثنائية ببعض جرائم القانون العام كما هو مقرر في التـشريع الفرنسي والتشريع المصري، إذ في ذلك حرمان الفرد من قاضيه الطبيعي، وتوسع غيـر مقبـول لاختصاص هذه المحاكم، إذ لا سند له من الدستور[75]. هذا النقد لا ينطبق على تشريع الطـوارئ الأردني الذي قصر اختصاص محاكم البداية على الجرائم التي ترتكب خلافا لأحكام هذا القـانون وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه ، وهذه ميزة في هذا المجال يختص بها تشريع الطوارئ الأردني دون التشريع العرفي الفرنسي أو تشريع الطوارئ المصري، وهي جديرة بالاحترام والإبراز، كما أن هناك ميزة أخرى تحسب لهذا القانون ولا تشترك معه القوانين الأخرى، وهي أن المشرع لـم يجعل الاختصاص في الجرائم التي ترتكب في ظل الأحكام العسكرية لمحاكم استثنائية، بل لمحاكم عادية لا تتسرع في إصدار أحكامها وتتبع أصول المحاكمات المرعية في الظروف العادية وتكفل للمتقاضين أوفى الضمانات.
وهناك مسألة أخرى جديرة بالإشارة إليها، وهي خاصة بتشريع الطوارئ الفرنسي وتحسب ميـزة له، خلاصتها أن السلطات القضائية العادية تبقى مختصة في جميع الجرائم ما دامـت الـسلطات العسكرية لم تجعل الاختصاص بنظرها للمحاكم العسكرية[76]. وبهذا فان القضاء العـادي تـستمر محاكمهُ بالنظر في أي جريمة ما دامت هي من اختصاصها ، حتى لو وقعت بالمخالفـة لأحكـام قانون الطوارئ ، إذا لم تجعلها السلطة العسكرية من اختصاص القضاء العسكري.

المبحث الرابع
موقع الفقه والقضاء الإداري من الرقابة على إجراءات الطوارئ

أن رقابة القضاء الإداري على إجراءات الطوارئ تدور حول طبيعة قرار إعلان حالة الطوارئ أولا، ثم على التدابير والإجراءات الاستثنائية التي تصدرها السلطة القائمة على تطبيق قوانين هـذه الحالـة واستنادا إليها ثانيا، وذلك للاختلاف البين بين ذلك القرار وتلك التـدابير والإجـراءات فـي المـدى

[74] انظر بالتفصيل: الدكتور طعمية الجرف، (مبدأ الشرعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون)، الطبعة الثالثة، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 184- 185.
[75] المادة (18)
[76] انظر: الفقرة الأخيرة من المادة (8) من قانون الطوارئ

والطبيعة القانونية، كما أن للفقه رأيا في مسالة الرقابة على قرار إعلان حالة الطوارئ، إما رأيه في الرقابة على تدابيرها وإجراءاتها فهو يتفق مع وجهة نظر القضاء وسنبرز موقف الفقه أولا، ثم موقف القضاء وبالإيجاز المناسب.

أولا : موقف الفقه والقضاء من الرقابة على قرار إعلان حالة الطوارئ :

يعد قرار إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية افتتاح العمل بقوانين الطوارئ وامتلاك السلطة التنفيذية لسلطاتها الاستثنائية الخارقة للشريعة العامة وممارستها لها. وبسبب أهمية هذا القرار وخطورته على حقوق الإفراد وحرياتهم التي كفلها الدستور والقوانين العادية، فان البحث في الرقابة يدور حول الطبيعة القانونية التي يمكن إضفاؤها عليه. فإذا أمكن إسباغ طبيعة القرارات الإدارية العادية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مجال وظيفتها الإدارية عليه، ، خضع للرقابة القضائية، إما إذا كان له طبيعة خاصة نتيجة للظروف الطارئة التي دعت لإصداره، وان هذه الطبيعة تضفي عليه حماية خاصة، فيمكن إسباغ صفة عمل السيادة عليه ليتحصن ضد الرقابة، وسنبحث فيما يلي موقف الفقه، ثم موقف القضاء من الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ على التوالي:

أ- موقف الفقه من الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ :

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ ، وتفرع اختلافه إلى اتجاهين متضادين:
الاتجاه الأول: يرى أصحابه أن قرار إعلان حالة الطوارئ له طبيعة القرارات الإدارية العادية، وينضوي تحت أحكامها التي منها خضوعه لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا.
فالدكتور سعد عصفور يقرر انه لا مشاحة في أن من حق مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري أن يباشر ولايته الرقابية على أي قرار يصدر من الإدارة ، وان من حق أي مواطن أن يطلب من القضاء إلغاء القرار الجمهوري بإعلان حالة الطوارئ.
أما الدكتور إبراهيم درويش فيذهب إلى أن قرار إعلان حالة الطوارئ يخضع لرقابة القضاء إذا كان قد صدر على غير الوجه الذي أوجبه القانون، أو في غير الحالات التي يجب توافرها لإعلان حالة الطوارئ، ولا وجه لإضفاء صفة أعمال السيادة عليه لعدم وجود ما يبرر ذلك[77] ومن هذا الاتجاه الدكتور سامي جمال الدين[78].
الاتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن قرار إعلان حالة الطوارئ له طبيعة أعمال السيادة التي تنجو من الرقابة القضائية، ومن أقدم أصحاب هذا الاتجاه الأستاذ توفيق الخشن، حيث يذهب إلى انه لا ريب في أن إعلان الأحكام العرفية بمرسوم طبقا للقانون هو من أعمال السيادة، ويعلل ذلك بان مثل هذا المرسوم يعرض على البرلمان لإقراره فيصبح عملا برلمانيا، ومن المسلم به عند فقهاء القانون الإداري أن الإعمال البرلمانية من أعمال السيادة[79] ومن أقدمهم الدكتور سعد الدين الشريف[80].

---

[77] الدكتور سعد عصفور: مرجع سابق : ص 146 – 147.

[78] الدكتور ابراهيم درويش: نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث السنة الحادية عشرة 1976، ص: 1023 .

[79] انظر: الدكتور سامي جمال الدين: مرجع سابق، ص 340
الأستاذ توفيق الخشن : (حق السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية في القبض على الأشخاص واعتقالهم) مجلة المحاماة السنة: الـ 24، 1944/1943، ص : 103، ونحن لا نتفق مع الأستاذ الخشن في أن مرسوم إعلان الأحكام العرفية عمل برلماني، والعمل البرلماني يعد من أعمال السيادة ، ذلك أن الإعمال البرلمانية تتحصن ضد الطعون بالإلغاء على أساس أنها تأخذ حكم الأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان

وقد تبع هذا الاتجاه من الفقه الحديث الدكتور سليمان الطمأوي الذي يميز مرسوم إعلان حالة الطوارئ ويعده من أعمال السيادة[81] ومنه أيضا الدكتور حقي إسماعيل بريوني، اذ يرى أن قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة بسبب الاعتبارات التي تصاحب إصداره، وللاعتبارات العملية التي تمليها ضرورات المحافظة على امن الدولة وكيانها[82].

ومن الفقه الأردني يرى الدكتور عادل الحيارى أن إعلان العمل بقانون الدفاع يعد عملا دستوريا يستند إلى الدستور، ولا داعي لإسناده لنظرية أعمال السيادة مادام أن الدستور رسم ضوابطه وحدوده[83]

إما الدكتور حنانده فهو يرى أن قرار العمل بقانون الطوارئ من أعمال السيادة[84]

ونحن بدورنا نؤيد وبكل تواضع الاتجاه الأول الذي يقرر أن قرار الإعلان حالة الطوارئ لا يعدو أن يكون قرارا إداريا شان القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهات الإدارية، ويأخذ حكمها ، وخصوصها من حيث خضوعه لرقابة القضاء ، وذلك لوجاهة الحجج التي قال بها أصحاب هذا الاتجاه حفظا لحقوق الإفراد وحرياتهم.

هذا وقد انقسم القسم الفرنسي بشان تحديد الطبيعة القانونية لمرسوم إعلان حالة الطوارئ إلى فريقين شان الفقه العربي[85] فريق يعده من أعمال السيادة ، لتعلقه بامن الدولة وبالمحافظة على سلامتها[86] ، وفريق آخر يرى انه من القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء.

ب- موقف القضاء من الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ :

ناقشت جهات القضاء الإداري في دول المقارنة قرار إعلان حالة الطوارئ وأيدت رأيها في طبيعته القانونية، وكان لكل منها موقف بشأنه ، كالتالي :

- موقف مجلس الدولة الفرنسي :

يقرر القضاء الإداري الفرنسي ومحكمة التنازع ، أن مرسوم إعلان حالة الطوارئ لا يعد من أعمال السيادة ، وإنما هو قرار إداري شأن القرارات الإدارية العادية التي تخضع لرقابة القضاء من مختلف جوانبها[87].

- موقع مجلس الدولة المصري :

المحصنة من الرقابة القضائية، استنادا إلى المعيار الشكلي في تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي، وقرار إعلان الأحكام العرفية عندما يقره البرلمان بقانون يصبح عملا تشريعيا لا عملا برلمانيا.

انظر :

Jean- Claud Fortier: le controle du juge sur la actes de assemblee pale mentaires, A. J.D.A. 1981. p. 182.

[81] الدكتور سعد الدين الشريف (النظرية العامة للبوليس الإداري)، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، يناير 1951، ص 314.

[82] الدكتور سليمان الطمأوي: (القضاء الإداري، قضاء الإلغاء) ، الناشر : دار الفكر العربي، القاهرة ، 1976، ص:392. النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 158.

[83] الدكتور حقي اسماعيل بريوني : مرجع سابق ، ص: 487- 490.

[84] الدكتور عادل الحياري: مرجع سابق، ص : 626.

[85] الدكتور حنانده : القضاء الإداري في الأردن، (من دون ناشر) ، عمان 1972 ، ص:79.

[86] انظر بالتفصيل اراء الفريقين : الدكتور سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الادارة... ، مرجع سابق ، ص 327- 329.

[87] انظر : Claud – Alber Colliard: op. Cit. p. 127

المبدأ الذي استقرت عليه أحكام محاكم مجلس الدولة المصري أن مرسوم إعلان الأحكام العرفية هو دون منازع من أعمال السيادة التي هي بمنأى عن رقابة القضاء[88]. وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري في أحكامها[89]، وعندما أنشئت المحكمة الإدارية العليا باركت هذا القضاء وقررت في حكمها الصادر بتاريخ 1979/1/29[90] : " ولئن اساغ القول بان قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي تصدرها الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة بحسبانه من الإجراءات العليا التي تتخذ في سبيل الدفاع عن كيان الدولة واستتباب الأمن والنظام العام فيها...".

- موقف محكمة العدل العليا الأردنية[91] : أتاحت الظروف لمحكمة العدل العليا التعرض لقرار إعلان الأحكام العرفية في ظل قانون الدفاع السابق لسنة 1935، بمناسبة الطعن بقرار مدير المطبوعات الصادر بتاريخ 1954/8/16 بتعطيل مجلة (اليقظة) ، ومنعها من الصدور مدة ستة أشهر عملا بالمادة (4) مكرر من نظام الدفاع رقم (4) لسنة 1951 الصادر بمقتضى القانون المذكور، ومما قالته في هذه الخصوصية بحكمها الصادر بتاريخ 1954/9/25[92] : " .. ذلك أن الدستور قد أناط بجلالة الملك صلاحية إعلان العمل بقانون الدفاع وتوقيف العمل به وان إعلان العمل بهذا القانون أو توقيف العمل به هما من أعمال السيادة التي تفرضها السلطة التنفيذية ضمن تقديراتها المطلقة من اجل الصالح العام وسلامة الوطن وليس لأي محكمة حق الرقابة على هذه التقديرات...) هذا الحكم قاطع الدلالة على أن قرار إعلان العمل بقانون الدفاع، هو من أعمال السيادة التي لا ولاية للقضاء الإداري والعادي عليها.

  وإذا كان هذا موقف محكمة العدل العليا من قرار إعلان حالة الطوارئ في ظل قانون الدفاع لسنة 1935 ، فإنني أتمنى عليها أن تغير موقفها، لو أتيحت لها الفرصة مستقبلا ونظرت طعنا تتعرض فيه لتحديد طبيعة هذا القرار في ظل قانون الدفاع الجديد لسنة 1992 لتكون فعلا كما هو القضاء الإداري حامي حقوق الإفراد وحرياتهم، هكذا يتبين أن موقف القضاء الإداري في الأردن يتفق مع موقف القضاء الإداري المصري من قرار إعلان حالة الطوارئ ، ويختلف عن موقف القضاء الإداري الفرنسي الذي لا يعد هذا القرار من أعمال السيادة.

ثانيا – رقابة القضاء الإداري على إجراءات سلطة الطوارئ وتدابيرها:

---

[88] انظر بالتفصيل أحكام القضاء: الدكتور إبراهيم درويش: مرجع سابق، ص: 1016– 1021.

[89] أنظر الأحكام التالية على سبيل المثال:

حكمها في القضية رقم 568 مجلة 30–6–1952 سنة 3ق، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السادسة، ص 1266 وحكمها في القضية رقم 694 بجلسة 10–7–1952 لسنة 3ق، مجموعة المبادئ التي قررتها في خمسة عشر عاما الجزء الأول ص 80 .

[90] حكمها في الطعن رقم 830 لسنة 20ق ، مجموعة المبادئ التي قررتها في خمسة عشر عاما الجزء الأول مبدأ رقم 1 ص 38.

[91] محكمة العدل العليا ، هي محكمة القضاء الإداري الوحيدة في الأردن الآن ، أنشئت في بادئ الأمر كإحدى المحاكم التي نص عليها قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 ، ثم استقلت عنها بصدور قانونها رقم 11 لسنة 1989 ، الذي الغي وحل محله قانونها الحالي رقم 12 لسنة 1992 ، انظر هذه المحكمة وتطور نشأتها: الدكتور احمد عودة الغويري : قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى (من دون ناشر) ، عمان، 1989، ص: 62 – 71.

[92] حكمها في القضية رقم 1954/51، المجلة، العدد العاشر ، السنة الثانية ، ص: 726.

أن التدابير والإجراءات التي تصدرها سلطة الطوارئ ، ما هي إلا قرارات إدارية تقدر مشروعيتها على مقتضى الأصول والضوابط التي حددها الدستور وأحكام قانون الطوارئ في كل دولة ، فإذا ما تجأوزت هذه الأصول والضوابط أو انحرفت عنها شابها عدم المشروعية وانبسطت عليها من ثم رقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا.
وعلى أساس ما تقدم فان نظام الطوارئ لا يتعارض مع مبدأ الشرعية ولا يهدمه، وإنما يعمل على تعديل حدوده ويوسع من نطاقها ليوجد مشروعية استثنائية على غرار المشروعية المعتادة في ظل القوانين العادية، لتستوعب الإجراءات والتدابير التي تتخذ في ظله، وان خالف التشريعات العادية[93]، ويجعل منها أعمالا مشروعة إذا توافرت فيها ضوابط قانون الطوارئ والتزمت حدوده ،ولهذا فان نظام الطوارئ ليس نظاما مطلقا وإنما هو نظام يخضع لمبدأ سيادة القانون[94].

لكل ما تقدم فإن جهات القضاء الإداري في دول المقارنة أخضعت التدابير والإجراءات التي اتخذتها سلطة الطوارئ فيها لرقابة محاكمها، ويتفق الفقه العربي والفرنسي على إخضاعها لهذه الرقابة، على عكس ما وقع من خلاف في الفقه بالنسبة للطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ.

- وتطبيقا لهذه الرقابة فقد اخضع مجلس الدولة الفرنسي الإجراءات والتدابير التي تتخذ في ظل حالة الطوارئ لرقابته[95].
- وقد سلك مجلس الدولة المصري مسلك زميله مجلس الدولة الفرنسي، حيث استقرت أحكام محاكمه على إخضاع جميع إجراءات سلطة الطوارئ لرقابتها. فهذه محكمة القضاء الإداري تضع مبدأ عاما تقرر فيه : أن نظام الأحكام العرفية في مصر وان كان نظاما استثنائيا إلا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون وتنبسط عليه رقابة هذه المحكمة. وهي ترى أن كل أعمال الضرورة تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء، لتقرر مدى قيام الضرورة، وذلك حتى يتسنى الحكم على مدى مشروعية العمل الصادر بشأنها[96].
- وبالنسبة لمحكمة العدل العليا فقد أقرت بادئ ذي بدء دستورية قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة 1935 والأنظمة الصادرة بمقتضاه ، ثم وضعت قاعدة ثابتة التزمتها إلى حد

---

[93] إن الاتجاه العام للفقه يرى أن نظام الطوارئ أو الظروف الاستثنائية ليس من شأن حدوثها في الدولة التضحية بمبدأ الشرعية ، ويظل القضاء هو الضمانة الأكيدة لشرعية إجراءاتها ، على ضوء ما ذكر أعلاه ، انظر على سبيل المثال :
Jean Rivero: (Droit administratif), Dixieme edition, dalloz, Paris 1983 p. 41
الدكتور محمد كامل ليله: الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، الكتاب الثاني، الناشر: دار النهضة العربية، بيروت، 1967- 1968، ص: 89.
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: (القضاء الإداري ومجلس الدولة)، الطبعة الرابعة، الناشر: منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979، ص:210.

[94] انظر في هذا المعنى : Jean Rivere: op. cit. p.84

[95] انظر الأحكام ا لفرنسية على سبيل المثال:
C.E. 28 Jean 198. Heyries, Rec. p657. M. Long et. Auters: Les grands arrest de la Jurisprudence administrtif, qed. Sirey, 1990. pp. 191- 198.
C.E. 28 Fevreir 1919, dams Dol et Laurent, Rec. p.208. M. Long et autres: op. cit. pp.205- 207.

[96] انظر الأحكام التالية على سبيل المثال:
انظر العديد من الأحكام التي تقرر المبدأ المشار إليه أعلاه، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما، الجزء الأول، مجلس الدولة، ص:79- 94. وحكمها في الدعوى رقم 1657 بجلسة 1982/6/29، سنة 26ق، ملفات مجلس الدولة، وحكمها في الدعوى رقم 984، بجلسة 1955/1/17، سنة 7ق، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، إعداد المستشار حمدي عكاشة، الناشر: منشاة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص: 129.

ما في أحكامها في مجال رقابتها على التدابير والقرارات التي تتخذها سلطة الطوارئ ، مفادها ، تحصينها وعدم اختصاصها بنظر الطعون فيها، إذا كانت قد صدرت لأغراض الدفاع عن المملكة وتأمين السلامة العامة فيها، فان لم تصدر تحقيقا لهذه الغاية فإنها تسترد اختصاصها بنظرها ورقابتها وإلغائها إذا كانت غير مشروعة[97].

- هذا وقد اخضع قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 أوامر الدفاع والتدابير التي تمس حقوق الإفراد لرقابة محكمة العدل العليا صراحة[98].

الخاتمة

خلصنا من الدراسة المقارنة لقوانين الطوارىء في دول المقارنة أن المشرع الاردني عندما وضع قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992، قد تأثر بقانون الطوارىء المصري رقم 162 لسنة 1958، وكنا نتمنى لو انه تأثر بقانون الاحكام العرفية الفرنسي الصادر بتاريخ 9 آب 1849 لان هذا القانون يتفوق على القانون المصري بمزايا كثيرة ، فهو قد ضيق من اسباب اعلان حالة الطوارىء وضبط عباراتها بمعان محددة ، في حين أن المشرع المصري والمشرع الاردني قد توسع كل منهما فيها، مما يجعل السلطة التنفيذية تستطيع اللجوء إلى القوانين الاستثنائية ، كلما ارادات أن تقوى من سلطاتها تجاه الافراد، وتجمع مقاليد السلطات العامة في الدولة في يدها. ولم يقف الامر عند هذا الحد، بل أن هذه الاسباب وان كانت محددة تشريعيا في هذه الدول، إلا انها صيغت بعبارات واسعة مما يمكن سلطة الطوارىء من استنباط اسباب جديدة منها واستخدامها كمبررات لاعلان حالة الطوارىء ، وبخاصة أن المشرع قد ترك لها حرية تقدير وقوع الظرف الاستثنائي.

كما تبين انه عند اعلان العمل بقوانين الطوارىء وتطبيقها من قبل السلطة التنفيذية اثناء حدوث الظرف الاستثنائي، تمتلك هذه السلطة تلقائيا صلاحيات خطرة وغير عادية وواسعة ، تمارسها بأوامر خطية في الأردن، وفي مصر بأوامر شفوية أو خطية، وفي فرنسا لم يحدد قانونها اسلوب ممارستها، وهذه الصلاحيات محددة وقائمتها قصيرة في قانون الاحكام العرفية الفرنسي ، في حين أن قائمتها غير محددة في قانون الطوارىء المصري، وطويلة في قانون الدفاع الاردني، وبالاضافة إلى ذلك فان صياغة كل مسألة منها قد جاءت بعبارات فضفاضة ، لدرجة انه يمكن تفسيرها بصورة تغطي كل ما تحتاجه سلطة الطوارىء من صلاحيات، ولو لم يرد النص عليها صراحة في صلب القانون، وعلى اساس هذه الصلاحيات الواسعة تستطيع هذه السلطة الانحراف في سلطتها والتعدي على حقوق الافراد ومصادرة حرياتهم بحجة ممارستها لصلاحياتها القانونية، وتتخلص من رقابة القضاء على اجراءاتها

---

[97] وذلك لصدور قانون الدفاع لسنة 1992 حديثا، ونأمل إلا يطبق حتى لا تصدر سلطة الطوارئ تدابير وإجراءات استثنائية تخنق فيها حريات الإفراد وتصادر حقوقهم ، وحتى تقول محكمة العدل العليا كلمتها فيما يتعلق بالرقابة عليها، فإننا قد عرضنا لموقف هذه المحكمة من رقابتها على التدابير والإجراءات التي صدرت في ظل قانون الدفاع السابق لسنة 1935 والأنظمة الصادرة بمقتضاه ، انظر:
حكمها في القضية رقم 52/39، المجلة ، العدد : السادس ، السنة الأولى ، ص: 283، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، إعداد المحامي خنانده ، عمان ، 1972، ص:284، وحكمها في القضية رقم 85/107 بتاريخ 1985/10/30 المجلة، الأعداد : 1- 3 ، السنة : الـ 23 ، ص: 35. وحكمها في القضية رقم 164 /84 مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، إعداد المحامي موسى الأعرج، الجزء الثاني، نقابة المحامين، عمان، ص: 1000.

[98] المادة (8/أ/ب) من قانون الدفاع.

وتدابيرها التي يصف اثباتها امامه اذا لم تكن خطية، بل احباط الرقابة السياسية التي يضطلع بها البرلمان أن كان منعقدا.

هذ وقد برز من بين ثنايا البحث تفوق قوانين الطوارىء في كل من فرنسا ومصر على قانون الدفاع الاردني ، في مجال تقييد سلطة الطوارىء بعد اعلان العمل بها، اذ أوجبت هذه القوانين عرض قرار اعلان حالة الطوارىء على البرلمان خلال مدة قصيرة ليفرض رقابته عليه، ويعمل على انهائها أو مدها فترة معينة تنتهي بعدها. كما برز ايضا أن عدم عرض قرار اعلان حالة الطوارىء على البرلمان الاردني لعدم وجود نص يقضي بذلك في قانون الدفاع السابق، هو الذي دفع السلطة التنفيذية إلى تطبيق قانون الدفاع منذ اعلان العمل به عام 1939 حتى عام 1992.

كما لمسنا أن احكام المحاكم المصرية والاردنية التي تختص بالفصل في الجرائم التي تقع في ظل الاحكام العرفية نهائية لا يطعن فيها بالاستئناف أو التمييز، مما يحرم المتقاضين من مزايا تعدد درجات التقاضي. وقد كشفت الدراسة ايضا أن التنظيم المسبق لحالة الطوارىء بقوانين خاصة امر تقره تشريعات مختلف الدول، لمجابهة الظروف الاستثنائية الخطرة التي قد تعترض سيرة حياة الدولة، ولكن يجب أن يكون هذا التنظيم متوازنا ، فلا هو يضحي بكيان الدولة وبالسلامة العامة لشعبها، ولا يفرط في الوقت نفسه في بعض الضمانات التي يتمتع بها الافراد لحماية حقوقهم وحرياتهم.

وبغير هذا التوازن سيكون تنظيم حالة الطوارىء سلاحا خطرا في يد السلطة التنفيذية للانحراف بسلطاتها لفرض الارهاب وتعطيل الضمانات الدستورية والقانونية من دون مبرر، وهذا ما يدفعنا إلى أن نضع بعض التوصيات التشريعية التي تعد ضوابط على سلطة الطوارىء لتؤدي وظيفتها، وهي بعيدة عن عوامل الانحراف والجر وراء اغراء السلطة والتوسع في الصلاحيات، ونقر منذ البداية أن التوصيات التي سنوردها حتى تكون فاعلة، لا بد من تعديل أو الغاء بعض نصوص الدستور أو قوانين الطوارىء في بعض دول المقارنة وبخاصة الأردن.

التوصيات

أولا: اعادة صياغة اسباب اعلان حالة الطوارىء في قوانين مصر والاردن، ووضعها في قوالب لغوية محددة المعنى، بحيث لا تحتمل التأويل أو التفسير، الذي يترك للسلطة التنفيذية ابتداع اسباب جديدة منها.

ثانيا: اعادة صياغة صلاحيات السلطة القائمة على حالة الطوارىء المقررة في قوانين الطوارىء في مصر والاردن، لضبط العبارات التي وردت فيها، في معان محددة وهادفة لا تسمح للسلطة التنفيذية بممارسة صلاحيات فضفاضة. وتقصير قائمتها في هذه الدول وقصرها على ما هو ضروري لمجابهة الظرف الاستثنائي والعودة بالامور إلى ما كانت قبل حدوثه. وهناك اقتراح خاص بالتشريع المصري مفاده، تحديد صلاحيات سلطة الطوارىء حصرا، حتى لا تستطيع هذه السلطة منح نفسها الحق في ممارسة اي صلاحيات ترغب فيها كما هو مقرر الان في قانون الطوارىء ، اذ أن السلطة تغري بالسلطة ، وفي النهاية تؤدي إلى الانحراف بها.

ثالثا : النص صراحة في قانون الدفاع الاردني لسنة 1992 على عرض الارادة الملكية باعلان العمل بهذا القانون على البرلمان أن كان منعقدا، واذا لم يكن كذلك وضع الية معينة لعرضها عليه، ونرى أن يقتدي المشرع بالنموذج الفرنسي في هذا المجال.

رابعا: نرى أن تكون ممارسة سلطة الطوارىء لصلاحياتها الاستثنائية في فرنسا ومصر ، بأوامر خطية مهما كانت الظروف كما هو الشأن في قانون الدفاع الاردني، للاسباب التي ذكرناها في صلب البحث.

خامسا: نرى أن يكون هناك نص صريح على استئناف احكام المحاكم وتمييزها، تلك التي تختص بالفصل في الجرائم التي يرتكبها الاشخاص في ظل حالة الطوارىء ، للاستفادة من مزايا تعدد درجات التقاضي.