




**إعلان حالة الطوارئ
في الدساتير المصرية**

إعداد الدكتور 
مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر
المستشار القانوني

إعلان حالة الطوارئ في الدساتير المصرية

مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر

قسم القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة بنها ، جمهورية مصر العربية

البريد الإلكتروني: la2.jed@bmc.edu.sa

المخلص:

تخضع السلطات العامة في الدولة لسيادة القانون شأنها في ذلك شأن الأفراد ، والهدف من مبدأ المشروعية هو تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد وحرّياتهم وماتتمتع به الهيئات العامة من سلطات . وعلى الرغم من وجوب احترام السلطات العامة في جميع تصرفاتها لقواعد المشروعية إلا أنه يجب مراعاة تطبيق ملاءمة هذه القواعد في حالة تعرض الدولة إلى ظروف استثنائية طارئة مثل: الحروب ، والأوبئة ، والكوارث الطبيعية ، والتي تعرض حياة الدولة وشعبها إلى الخطر الجسيم . في مثل هذه الحالات يجب تطبيق قواعد استثنائية تسمح للدولة باتخاذ بعض الإجراءات دون الالتزام الكامل بالقواعد القانونية التي يتم تطبيقها في الظروف العادية ومع ذلك فإن حالة الطوارئ لا تبيح للدولة التخلّ تماماً من مبدأ المشروعية في ظلّ هذه الظروف الطارئة .

وقد تمّ دراسة هذا الموضوع في النقاط الآتية :

- مفهوم حالة الطوارئ.
 - موقف الدساتير المصرية من إعلان حالة الطوارئ.
 - إعلان حالة الطوارئ في الدساتير الملكية.
 - إعلان حالة الطوارئ في الدساتير الجمهورية .
- الكلمات المفتاحية :** قانون الطوارئ - حالة الطوارئ - دستور ١٩٢٣م - دستور ١٩٧١م - دستور ٢٠١٤م - الدساتير الجمهورية - الدساتير الملكية .

Declaration of emergency and its applications in Egyptian constitutions

Mustafa Abdul Shahid Abdul Latif Khader

**Department of Public Law, Faculty of Law,
University of Benha, Arab Republic of Egypt.**

Email: la2.jed@bmc.edu.sa

Abstract:

Public authorities are governed by the rule of the state just like individuals. The aim of the principle of legality is to achieve a balance between individuals' rights and freedoms and the powers enjoyed by public authorities. Although public authorities must respect the rules of legality in all their actions, the applicability of these rules must be taken into account in the event that deliveries are exposed to exceptional emergency circumstances such as wars, pandemics, and natural disasters, this endangers the life of the country and its people. In such cases, exceptional rules must be applied that allow the state of affairs to take some actions without fully complying with the rules of law that are applicable in normal circumstances. However, a state of emergency does not permit the state to completely derogate from the principle of legality under such emergency circumstances.

This topic has been examined in the following points: the concept of a state of emergency. The position of Egyptian constitutions on declaring a state of emergency. Declaration of emergency in royal constitutions. Declaration of emergency in republican constitutions.

After examination, there are a number of recommendations including:

Keywords: Emergency Law, Emergency State, Serb Constitutions, Republican Constitutions, Royal Constitutions.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المقدمة

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على رسول الله ، سيدنا محمد بن عبد الله ، عليه وعلى آله وصحبه ومن تبع هداة إلى يوم الدين .

أما بعد :

فإنَّ أهمَّ ما يميِّز الدَّولة القانونيَّة هي خضوعها لمبدأ المشروعيَّة ، حيث تخضع السُّلطات العامَّة في الدَّولة لسيادة القانون شأنها في ذلك شأن الأفراد ، فنكون تصرُّفات السُّلطات العامَّة صحيحة إذا صدرت ملتزمة بالقواعد القانونيَّة التي تحددها الدَّولة .

وبالتَّالي فإنَّ الهدف من مبدأ المشروعيَّة هو تحقيق التَّوازن بين حقوق الأفراد وحرِّيَّاتهم وما تتمنَّع به الهيئات العامَّة من سلطات ، فمبدأ المشروعيَّة هو الضَّمانة التي يعتمد عليها الأفراد في حماية حقوقهم والمحافظة على حرِّيَّاتهم من تعسف السُّلطات العامَّة وإساءتها لاستعمال سلطتها .

وعلى الرِّغم من وجوب احترام قواعد المشروعيَّة من قبل السُّلطات العامَّة في الدَّولة في كامل تصرُّفاتهما إلَّا أنَّه يجب مراعاة تطبيق ملاءمة هذه القواعد في حالة تعرُّض الدَّولة لظروف استثنائيَّة؛ وذلك لأنَّ حياة الدَّول لا تسير على وتيرة واحدة ، وإنَّما تتخلَّلها ظروف استثنائيَّة طارئة مثل : الحروب، والأوبئة ، والكوارث الطَّبيعيَّة إلى غير ذلك من الظُّروف التي تعرِّض حياة الدَّولة وشعبها إلى الخطر الجسيم ، لهذا السَّبب فإنَّ الدَّولة ممثَّلة في سلطتها المكلفة بالحفاظ على الأمن وسلامة الدَّولة ، والمقصود هنا السُّلطات التي تتسلَّح بها السُّلطة التَّنفيذية بحيث تكون كافية لمواجهة الظُّروف الاستثنائيَّة الطَّارئة .

وقد ذهب رأي في الفقه إلى ردِّ نظريَّة الظُّروف الاستثنائيَّة إلى فكرة الضَّرورة ، والتي يقصد بها تعرُّض الدَّولة إلى خطرٍ جسيمٍ لا يمكن معالجته

بالإجراءات العادية ، مما يمنح السلطة التنفيذية اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية ؛ من أجل دفع الخطر والتصدّي للآزمات^(١).

وبهذا يتضح لنا أن الأساس الأول الذي تبنى عليه نظرية الظروف الاستثنائية عائد إلى نظرية الضرورة بمفهومها العام في القانون الدستوري ، والذي نادى به الفقيه يستشرون حيث نادى بفكرة سلامة الدولة فوق القانون^(٢).

ومفهوم هذه الفكرة أنه في حالة وجود قاعدة قانونية تنظم كافة القوانين بل وتسمو عليها ، وهي وجوب الإبقاء على سلامة الدولة ، والحفاظ عليها ، واستمراريتها في تأدية مهامها ، فهذا يستلزم أعمال القانون بصورة معينة في حالة تهديد كيان الدولة والاضرار بسلامتها ؛ لأنه لا يمكن التضحية ببقاء الدولة وسلطتها في سبيل تطبيق القانون ؛ لأن سلامة الدولة والمحافظة على أمن شعبها يعتبر غايةً أسمى وأعلى يجب أن يجئ قبل القانون^(٣).

(١) د. ابراهيم حارث أديب : الظروف الاستثنائية وأثرها على الحريات الشخصية ، مجلة الرفادين ، ٢٠٠٧م ، ص٢٣٩ (المكتبة الرقمية السعودية) منشور PDF ، للمزيد ينظر رسالة الباحث: عقيل قدوري عبد الحسن : الحماية الدستورية للحقوق والحريات الشخصية في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى كلية القانون - جامعة آل البيت ، ٢٠١٥-٢٠١٦ م ، ص١٥ . (المكتبة الرقمية السعودية) منشور PDF .

(٢) الباحث: عقيل قدوري عبد الحسن : المرجع السابق ص١٥ .

(٣) د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٦م ، ص١٣٨ ، ١٤٢ ، للمزيد ينظر د/ مصطفى عبد الشهيد خضر : رقابة القضاء على انحراف الإدارة في أعمال سلطتها التقديرية دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ١٤٣٨ هـ - ٢٠١٧م ، ص٣٢ .

أما الأساس الثاني : لنظرية الضرورة فيرجعه البعض إلى حق الدولة في الدفاع عن بقائها باعتبار أن بقاء سلطة الدولة هو القانون الأعلى ، ويكون فوق كل قانون وأن أمن وسلامة الدولة يكون فوق كل اعتبار^(١). وذلك استناداً إلى منح حق للأفراد في مخالفة القوانين ، لدرء خطر جسيم يهدد حياتهم وأموالهم ، فمن باب أولى منح هذا الحق للدولة في حالة قيام حالة ضرورة تهدد ذات الدولة^(٢) .

أما الأساس الثالث : الذي تستند إليه نظرية الضرورة فقد أرجع بعض الفقه هذه النظرية إلى أن المشرع وضع القوانين لتطبق في الظروف العادية ، فإذا طرأت ظروف استثنائية وأجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية ، فإن ذلك سوف يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة ؛ وذلك لأن القواعد العادية وضعت لتطبق في الظروف العادية ، أما إذا تغيرت هذه الظروف وحلت، فإنه يجب أن تحكمها قواعد غير عادية بما يمكن من السيطرة على هذه الظروف غير العادية^(٣).

(١) د. محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، = ١٩٩٩م ، ص ٤٣ ، وينظر أيضا د. أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٨٣-١٨٤ .

(٢) د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، طبعة ١٩٦٣م ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ص ١٣٨ ، ١٤٠ ، وينظر أيضا د. محمد عبد العال السناري : مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية دراسة مقارنة ، بدون دار نشر ، ص ١٠٦- ١٠٧ وللمزيد ينظر د. مصطفى عبد الشهيد خضر : رقابة القضاء على انحراف الإدارة ، مرجع سابق ، ص ٣٢ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٤/٠٦/١٩٦٩م المجموعة ٧ ، ص ٦٠ ، ينظر : الدكتور فؤاد محمد النادي : القضاء الإداري ، طبعة ١٤٢٩هـ- ٢٠٠٩م ، ص ١٢٣ وللمزيد ينظر د. مصطفى عبد الشهيد خضر : رقابة القضاء على انحراف الإدارة ، مرجع سابق ، ص ٣٣ .

وتعتبر فكرة الضَّرورة فكرة جامعة تضمُّ تحتها العديد من الأفكار الأخرى التي لها ذات الخصائص والتأثير على قواعد المشروعية بصفة عامَّة ، إذ تشترك هذه الأفكار جميعًا في أنَّ لها نظامًا قانونيًا خاصًا واستثناءً واحدًا هو النظام الذي يصنعه اللُّجوء إلى حالة الضَّرورة (١).

وتعتبر حالة الطَّوارئ، والتي نحن بصدد دراستها الآن إحدى تطبيقات حالة الضَّرورة ، وحالة الطَّوارئ ليست نظريَّة قانونيَّة تبيح للدولة التَّحلُّل تمامًا من مبدأ المشروعية في ظلِّ هذه الظروف الطَّارئة والتي تبيح إعلان حالة الطَّوارئ ، ولكن النظرية تقوم على الواقع العمليِّ ، وما يتطلَّبه من ضرورة إجراء تغييرٍ في التَّوازن الدُّستوريِّ بين السُّلطات العامَّة لصالح السُّلطة التَّنفيذية ، وذلك عن طريق منحها سلطاتٍ استثنائيةٍ غير معهودة لها في الظروف العادية ، مع العلم بأنَّ هذه السُّلطات الاستثنائية لا تمنح لها إلا بمقتضى ترخيصٍ من المشرِّع ، وبهذا لا يتمُّ إهدار مبدأ المشروعية؛ لأنَّ الإدارة لا تتحلَّل بالكامل من مبدأ المشروعية ؛ لأنَّ هذا المبدأ لازال قائمًا حتى في ظلِّ الظروف الطَّارئة ، ولكن السُّلطة التَّنفيذية تمتعت بسلطاتٍ استثنائيةٍ كبيرةٍ بترخيصٍ من المشرِّع (٢).

وقد نظَّم المشرِّع المصريُّ حالة الطَّوارئ بموجب نصوص دستوريَّة وقانونية ابتداءً من دستور ١٩٢٣م حتى الدُّستور الحالي ٢٠١٤م ، وقد منحت القوانين المنظمة لحالة الطَّوارئ في مصر السُّلطة التَّنفيذية اختصاصات واسعة تستطيع من خلالها فرض القيود على حقوق وحرِّيات الأفراد ، إلا أنَّ ذلك لا يؤدي إلى إهدار مبدأ المشروعية ، مادام أنَّ هذه

(١) أظين خالد عبد الرحمن: ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطَّوارئ، ط١، = عمان ، دار حامد، ٢٠٠٩، ص٤٨ (المكتبة الرقمية السعودية) منشور

(٢) د.حقي إسماعيل بريوتي : الرقابة على أعمال السُّلطة القائمة على حالة الطَّوارئ : دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلو أمريكي ، رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٨١م ، ص٢٩ .

القيود قد تمت بترخيص من المشرّع ، فمبدأ المشروعية في ظلّ حالة الطوارئ قائم وكل ما يتم بخصوص مبدأ المشروعية في هذه الحالة أنّه يئسّم بالمرونة حتى يستوعب التّشريعات الاستثنائية التي قرّرتها السّلطة التّشريعية لمواجهة الطّروف الاستثنائية ومن تطبيقاتها حالة الطوارئ .

أهمية الموضوع:

تتبع أهمية هذا الموضوع في معرفة الأساس الذي قامت عليه حالة الطوارئ في الدساتير المصرية المتعاقبة .

منهجية البحث :

يحكم هذا البحث المنهج القانوني المقارن من خلال عرض موقف الدساتير والتشريعات .

نطاق البحث :

يكمّن نطاق الدراسة في تنظيم إعلان حالة الطوارئ في الدساتير المصرية المتعاقبة .

وعلى هذا فإنّنا سوف نتناول دراسة حالة الطوارئ في الدساتير المصرية على النحو التّالي :

الفصل الأول : مفهوم حالة الطوارئ .

المبحث الأول: نظرة عامّة عن حالة الطوارئ

المبحث الثاني : نشأة حالة الطوارئ في الدساتير المصرية .

الفصل الثاني : موقف الدساتير المصرية من إعلان حالة الطوارئ .

المبحث الأول: الأساس القانوني لحالة الطوارئ

المبحث الثاني : إعلان حالة الطوارئ في ضوء الدساتير الملكية .

المبحث الثالث: إعلان حالة الطوارئ في ضوء الدساتير الجمهوريّة .

الخاتمة

الفهارس .

الفصل الأول

مفهوم حالة الطوارئ

وسوف أتناول دراسة هذا الفصل على النحو التالي :

المبحث الأول: نظرة عامة عن حالة الطوارئ

المبحث الثاني : تنظيم حالة الطوارئ في الدساتير المصرية

المبحث الأول

نظرة عامة عن حالة الطوارئ

وسوف أتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : تعريف حالة الطوارئ .

المطلب الثاني : خصائص حالة الطوارئ .

المطلب الثالث : أنواع حالة الطوارئ .

المطلب الأول

تعريف حالة الطوارئ

لم يتفق الفقهاء على تعريفٍ محدّدٍ لحالة الطوارئ ، ولكنهم اتفقوا على الغاية التي تهدف إليها حالة الطوارئ وهي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد الدولة ومواطنيها ، ويرجع هذا الخلاف في تحديد المفهوم القانوني لحالة الطوارئ ، إلى اختلاف أساليب التنظيم القانوني لهذه الحالة من دولةٍ إلى أخرى.

فمن الدول من ينظّم حالة الطوارئ بموجب تشريعاتٍ سابقةٍ على حالة الطوارئ ، ومنها من ينظّم حالة الطوارئ بموجب تشريعاتٍ معاصرةٍ لهذه الظروف ، ومنها من ينظّمها بالجمع بين الأسلوبين معاً. (١)

وسوف أتعرّض لموقف كلّ من الفقه الفرنسيّ و العربيّ في تعريف حالة الطوارئ

(١) عمر محمد العليوي : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ

(دراسة مقارنة في الأردن ومصر) رسالة ماجستير مقدمة إلى عمادة الدراسات

العليا جامعة مؤتة ، ٢٠٠٧م، ص ٥ (المكتبة الرقمية السعودية) منشور PDF

موقف الفقه الفرنسي :

عرّفها بارتلمي بأنها: إجراء استثنائي يهدف لحماية كامل البلاد، أو بعضها بمقتضى نظام بوليسي خاص ضد احتمال هجوم مسلح .

وعرّفها لوياديير بأنها: نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني^(١).

وعرّفها موريس هوريو بأنها : نظام قانوني عد مسبقاً لحماية نظام البلاد ، يرتكز على تقوية السلطة الإدارية ، ويكون ذلك بطريق نقل السلطة المدنية إلى أيدي السلطة العسكرية .

وعرّفها الفقيه بورديو بأنها : ظروف أو أحداث غير عادية متوقع حدوثها ومحددة في قانون الأحكام العرفية وقانون حالة الاستدعاء ، ويؤدي حدوثها إلى عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري بموجب التشريعات واللوائح السارية عن مواجهة تلك الظروف أو الأحداث الشاذة ، لذلك يمنح هذا القانون تلك السلطات تدابير استثنائية ؛ لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء^(٢) .

وقد تعددت التعريفات لحالة الطوارئ في الفقه العربي ، أذكر منها :

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي عرفها بأنها : نظام قانوني أعد مسبقاً ؛ لمواجهة الظروف الاستثنائية ، ويقوم مقام قوانين السلطة الكاملة^(٣) .

وعرّفها الدكتور زكريا محفوظ بأنها: نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين

(١) د. زكريا محمد عبد الحميد محفوظ : حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٦٦م ، ص ١١ .

(٢) د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق -جامعة عين شمس ، ص ١٣ ، للمزيد ينظر / عمر محمد العليوي : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ مرجع سابق ، ص ٥ .

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٨م ، ص ٢٧٩ ، وينظر أيضا د. زكريا محفوظ : المرجع السابق ، ص ١١ .

دستورية عاجلة ؛ لحماية المصالح الوطنية ، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة ؛ لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية ، وينتهي هذا النظام بانتهاء مسوغاته^(١) .

وعرّفها الدكتور طعيمة الجرف بأنها : نظامٌ يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً لها في الظروف العادية ؛ نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها.^(٢)

وعرّفها الدكتور حقي اسماعيل بريوتي بأنها: حالةٌ تنظم شروطها وأوضاعها الدساتير، أو القوانين أو الإثنان معاً ، ويصار إليها مؤقتاً في الظروف الاستثنائية التي تلمّ بالدولة ، وتعجز التشريعات العادية عن مواجهتها ، وفي هذه الحالة تفوض السلطة التنفيذية باختصاصات استثنائية واسعة ، ولكنها ليست طليقةً من كلّ قيد ، بل تخضع فيما تمارسه من اختصاصات لمراجعة البرلمان والقضاء بحسب ماورد من قيود في الدولة ، وينتهي العمل بها حال انتهاء الظروف التي استدعت إعلانها^(٣) . وأنا أميل إلى التعريف الأخير ؛ لأنه شاملٌ لكلّ خصائص حالة الطوارئ .

وبعد استعراض التعريفات السابقة نلاحظ أنّ تعريف حالة الطوارئ يرتكز على مفهومين :

الأول: مفهوم واقعي : ويتمثل في ضرورة وجود حادثة أو مجموعة من الحوادث تحلّ على البلاد بصفة طارئة ، ويتعدّر مواجهة هذه الحوادث بالقواعد العادية التي تسري في الظروف العادية.

أمّا المفهوم الثاني : والذي يرتكز عليه تعريف حالة الطوارئ فهو المفهوم

(١) د. زكريا محفوظ : المرجع السابق ، ص ١٣ .

(٢) د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مرجع سابق ، ص ١٥٢ .

(٣) د. حقي اسماعيل بريوتي : الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ دراسة مرجع سابق ، ص ٢١ .

القانوني للتعريف، والذي يتمثل في ضرورة وجود نظام قانوني يشتمل على مجموعة من القواعد القانونية تضعها السلطة التشريعية في البلاد؛ لمواجهة الحوادث الطارئة التي لا يمكن مواجهتها وفقاً للقواعد العادية^(١).

المطلب الثاني

خصائص حالة الطوارئ

سوف أتناول في هذا المطلب دراسة خصائص حالة الطوارئ وأنواعها بقدر من الإيجاز على حسب حاجة الدراسة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: نظام حالة الطوارئ نظام قانوني يخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية

يستمدُّ نظام حالة الطوارئ مشروعيتَه من الدستور، أو من التشريعات القانونية التي تنظم أحكامه ومبادئه، وبالتالي فهو نظام خاضع في جميع أحكامه لمبدأ المشروعية وإن كانت المشروعية هنا مشروعية استثنائية ترتبط في وجودها بالمبررات المنصوص عليها في الدستور أو القانون الذي أقرَّ حالة الطوارئ وتنتهي بانتهاء هذه المبررات، ويخضع هذا النظام للرقابة الدستورية والبرلمانية والقضائية.

ثانياً: حالة الطوارئ نظام استثنائي

يتَّضح لنا ممَّا سبق أنَّ نظام حالة الطوارئ هو نظام استثناء عن الأصل، ولا يتمُّ اللُّجوء إليه إلا في حالة توافر إحدى الحالات المنصوص عليها في

(١) الباحث: محمود محمد مسلم أبو موسى: حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ

المشروعية في القانون الفلسطيني، دراسة مقارنة مع النظم القانونية والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير مقدمة إلي كلية الشريعة والقانون - الجامعة الإسلامية بغزة - أغسطس ٢٠١٨م - ذو القعدة ١٤٣٩هـ، ص ٦٣ (المكتبة

الرقمية السعودية) منشور. PDF.

الدستور أو القانون المنظم لحالة الطوارئ، وبترتب على ذلك منح السلطة التنفيذية سلطات استثنائية واسعة تخرج من نطاق المشروعية العادية إلى نطاق قواعد المشروعية الاستثنائية ؛ بهدف حماية البلاد والمصالح الوطنية.

ثالثاً: حالة الطوارئ نظامً جوازيً

لقد اتفقت معظم التشريعات المنظمة لحالة الطوارئ على أن اللجوء لتطبيق حالة الطوارئ أمرٌ جوازيٌ للسلطة التنفيذية ، وهذا يعني أنه إذا توافرت أي من الأسباب أو المبررات الواردة في الدستور أو القانون المنظم لحالة الطوارئ لا يؤدي ذلك حتماً إلى إعلان حالة الطوارئ تلقائياً ، وإنما هذا الأمر جوازيٌ للسلطة التنفيذية ، فإذا رأت السلطة التنفيذية أنها في استطاعتها مواجهة هذه الظروف الطارئة دون اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ فلها ذلك ، أما إذا رأت أنها لن تستطيع مواجهة هذه الظروف طبقاً للقواعد العادية ففي هذه الحالة يكون لها أن تلجأ إلى إعلان حالة الطوارئ حتى تتسلح بالسلطات الاستثنائية الواسعة الممنوحة لها بموجب تشريعات الطوارئ .

رابعاً: الطوارئ نظامً مؤقتً

ينسجم نظام اللجوء إلى حالة الطوارئ وفقاً لاتفاق معظم التشريعات المنظمة لحالة الطوارئ بأنه يكون لفترة مؤقتة ، حيث ترتبط حالة الطوارئ وجوداً وعدمًا بالظرف الطارئ الذي دفع السلطة التنفيذية إلى إعلان حالة الطوارئ فإذا زال هذا الظرف زالت بالضرورة حالة الطوارئ .

ويجب أن نوضح هنا أن معظم التشريعات المنظمة لحالات الطوارئ أكدت على وضع مدة زمنية لسريان حالة الطوارئ تنتهي بانتهائها هذا كمبدأ عام ، ولكن إذا رأت السلطة التنفيذية أن الظروف الاستثنائية ما زالت قائمة ، فإنها في هذه الحالة تلجأ إلى مدّ حالة الطوارئ وفقاً للنصوص المنظمة لمدّ

حالة الطوارئ. (١)

المطلب الثالث

أنواع حالة الطوارئ

لقد اتفق الفقه على أن حالة الطوارئ تنقسم عدّة أنواع بالنظر إلى طبيعتها، ومن حيث نطاق تطبيقها .

أولاً: أنواع حالة الطوارئ من حيث طبيعتها :

تنقسم حالة الطوارئ من حيث طبيعتها إلى :

(١) حالة الطوارئ الحقيقية:

ويطلق عليها جانب من الفقه تسمية الأحكام العرفية العسكرية^(٢)، وتطبّق هذه الحالة نتيجة لأعمال الحرب وعلى أماكن الحرب التي يحاصرها العدو ، ويكاد يجمع الفقه على أن الأرض الطبيعية لهذا النظام تتمثل في (حالة الحرب)^(٣).

(١) د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، د. ت ص ١٣٧ ، وينظر أيضاً د. مصطفى سالم النجيفي حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الإنسان المدنية ، دراسة دستورية مقارنة في الحالة العراقية ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق - جامعة المنصورة - ديسمبر ٢٠١٧م ، العدد ٦٤ ، ص ٦٢٨، ٦٢٧. (المكتبة الرقمية السعودية)

(٢) د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص ١٥١ وما بعدها، وينظر أيضاً د. هاني الطهراوي ، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢م ، ص ٥٥٢ .

(٣) د. عبد الحميد الشورابي : شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ٨٢، ٨٣ ، د. زكريا محفوظ : مرجع سابق ، ص ٢٥ . د. محمد الوكيل : مرجع سابق ، =

فمتى نشأت حرب بين دولتين أو قامت دولة معادية باجتياح أراضي دولة أخرى ، فإنَّ هذه الحالة تفرض قيام الأحكام العرفية العسكرية ، والتي تكون فيها صلاحيات القائد العسكري بموجب هذا النظام صلاحيات شبه مطلقة ، فهذا النوع ليس له ضوابط محدّدة تحكم تصرفات قائد الجيش ، وإنّما تحكمه الظروف المحيطة بالحرب ، ولقد حدّد القانون الأمريكي الصادر في سنة ١٨٦٣م أركان حالة الطوارئ الحقيقية ، وبين أنّها لا تفرض إلاّ في مناطق الحصار التي يترتّب بها العدو ، على اعتبارها أثر من آثار النصر الحربي ، والتي سوف يترتّب عليها إحلال القوانين العسكرية^(١) .

ففي هذه المناطق يكون لتعطيل الدستور والقوانين واتّساع السلطات الاستثنائية التي تمنح للسلطات العسكرية للتصدّي للخطر الناجم عن الظروف الاستثنائية ، نتائج خطيرة على الحريات والحقوق الشخصية ، قد تصل هذه النتائج إلى إلغاء الملكية الخاصة كما هو الحال في فرنسا حيث نظم ذلك نصوص قانونية خاصة^(٢)

كما أنّ الفقه يرى أنّ تطبيق حالة الأحكام العرفية العسكرية يترتّب عليه خطراً كبيراً على سيادة القانون بسبب أنّ تطبيق هذا النظام يترتّب عليه تعطيل المحاكم العادية واستبدالها بالمحاكم العسكرية ممّا قد يؤدّي إلى إهدار الضمانات الدستورية والقانونية المقرّرة للحقوق والحريات ، ويحيل الوضع إلى حكم عسكري تطبّق فيه قواعد القانون العسكري بدلاً من

= ص ١٣٨ .

(١) د. زكريا محفوظ : المرجع السابق ، ص ٢٥

(٢) د. فؤاد العطار : الأحكام العرفية ، مجلة مشروع الدستور ، طبعة ١٩٩٥ ، ملحق

١٨ ، ص ٤٥٣ ، أحمد مصطفى محمد : مرجع سابق ص ٢٨٠ ، اظين خالد عبد

الرحمن : ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ ، رسالة ماجستير

مقدمة إلى كلية القانون والسياسية - جامعة دهبك ، ٢٠٠٥م ، ص ٣٧ ، مصطفى

النجيفي مرجع سابق ، ص ٦٢٣

القوانين المدنية وفق رغبات السلطة العسكرية وأهوائها^(١).

ويخضع هذا النوع من أنواع الطوارئ لقواعد القانون الدولي المنظمة لحالة الحرب^(٢) ، كما تعتبر الإجراءات التي يتخذها القائد العسكري في هذه الحالة من أعمال السيادة التي لا يجوز للأفراد الطعن بالغايتها ، أو بالمطالبة بالتعويض عنها أمام القضاء الوطني^(٣) .

(٢) حالة الطوارئ السياسية (الصورية)

تعدُّ حالة الطوارئ السياسية أخفُّ وطأةً من حالة الطوارئ الحقيقية ؛ لأنَّ السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ السياسية تباشر اختصاصاتها وفقاً لإعلان هذه الحالة في حدود الدستور والقانون^(٤)، ففي حالة الطوارئ السياسية يتمُّ فيها تحديد مدة سريانها والمناطق التي تطبَّق عليها .

وتختلف مبررات إعلان حالة الطوارئ الحقيقية عن مبررات إعلان حالة الطوارئ السياسية حيث تنحصر مبررات حالة الطوارئ الحقيقية في وقوع حرب بين دولتين أو احتلال العدو بعض أراضي الدولة .

ولكن مبررات إعلان حالة الطوارئ السياسية لا يشترط لإعلانها وقوع الحرب ، أو احتلال العدو لجزء من أراضي الدولة وإنما يكفي قيامها مجرد قيام خطرٍ يندر بقيام حربٍ ، أو خطرٍ طارئٍ ناتج عن قيام الحرب وغير

(١) د.زكريا محفوظ : مرجع سابق ص ٢٥ . د. محمد الوكيل : مرجع سابق

ص ١٣٨ وما بعدها ، د. مصطفى النجيفي مرجع سابق ص ٦٢٤ .

(٢) د. محمد شريف :سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - القاهرة ، ١٩٧٩ م ، ص ٢١٢ ، وينظر أيضا د. حقي

اسماعيل :مرجع سابق ص ٣٣ ، عمر العليوي : مرجع سابق ، ص ١٢

(٣) د.هاني الطهراوي : نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٥٥٢ وما بعدها ص ٥٥٢ ، الباحث : عمر العليوي ، مرجع سابق ، ص ١٣ .

(٤) د.أحمد مصطفى أحمد : مرجع سابق ، ص ٢٨١

متعلق بالأعمال الحربية ، على سبيل المثال أن تكون الحرب بعيدة عن المناطق المطلوب إعلان حالة الطوارئ السياسية فيها ، أو تكون الدولة نفسها ليست طرفاً في الحرب ولكن قد تنتج عن هذه الحرب أخطاراً تهدد أمن وسلامة الدولة على الصعيد الداخلي والخارجي للبلد^(١)، كما تعلن حالة الطوارئ السياسية في حالة قيام اضطرابات داخلية كحالة الفيضانات أو وقوع كوارث عامة أو انتشار أوبئة ، أو حالة العصيان المسلح في حالة عجز الدولة عن مجابهة هذه الحالات بواسطة قوانينها العادية يتم اللجوء إلى القوانين الاستثنائية^(٢) .

ونظام الطوارئ السياسية يقوم على مجرد السماح للسلطة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً مما لها في الظروف العادية ؛ نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها ، فإن نظام الطوارئ يمنح السلطة التنفيذية سلطات خاصة بعضها من اختصاص السلطة التشريعية والبعض الآخر من اختصاص السلطة القضائية ، وكذلك فإن هذا النظام يرخص للسلطة التنفيذية وقف العمل ببعض الحقوق في بعض الحالات الضرورية ؛ لمجابهة الحالة الطارئة ، ولا يقصد من ذلك تعطيل الحريات الأساسية للأفراد وإلغاء حقوقهم الطبيعية .

وبالتالي فإن هذا النظام لا يقيم نظاماً ديكتاتورياً عسكرياً كما يقيم نظام الطوارئ العسكرية فعلى الرغم من انتقال بعض السلطات من الهيئات المدنية إلى الهيئات العسكرية في بعض النظم القانونية ، إلا أن هذه السلطات تظل خاضعة للدستور والقانون^(٣) .

(١) د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ ، مرجع سابق ، ص ١٤٠ ، عقيل مرجع سابق ص ٢٧ .

(٢) د. زكريا محفوظ : مرجع سابق ، ص ٣٠ ، محمود أبو موسى : مرجع سابق ، ص ٦٥ ، د. أفين خالد عبد الرحمن : مرجع سابق ص ٣٨ ، د. مصطفى النجيفي : مرجع سابق ، ص ٦٢٤ .

(٣) د. طعيمة الجرف : مرجع سابق ، ص ١٥٢ ، د. هانى الطهراوي : مرجع سابق =

كما أنّ نظام الطوارئ السياسيّة لا يبيح استخدام القوة العسكريّة من قبل السلطات العسكريّة ؛ لأنّ هذه الهيئات تمارس الاختصاصات الاستثنائية في حدود ما تمارسه السُلطة المدنيّة من اختصاصات السُلطة للمحافظة على الأمن والنظام العامّ والدِّفاع عن الوطن^(١) .

ويجب ألاّ تتحرّر السُلطة التّنفيذيّة عند إعلانها حالة الطوارئ من سلطة القانون كليّة حتّى لا ينقلب نظام الطوارئ إلى نظام استبداديّ مطلق^(٢) .

ويقصد بتحرُّر السُلطة التّنفيذيّة من سيادة القانون بأن يتمّ إضفاء صفة الشّرعيّة على أعمال السُلطة التّنفيذيّة الاستثنائية بحيث تكون هذه الأعمال وفق القانون الصّادر بإعلان حالة الطوارئ، وبناءً على ذلك يجب أن يوضح تشريع إعلان حالة الطوارئ سبب الالتجاء إلى هذا النظام الاستثنائيّ ، وكذلك تحديد فترة سريانه وتحديد الجهات والمناطق المشمولة بهذا النظام ويعتبر ذلك ضماناً لعدم إطلاق يد السُلطة التّنفيذيّة إلى مناطق وجهات أخرى لم يشملها تشريع حالة الطوارئ.

وتخضع سلطات حالة الطوارئ السياسيّة إلى رقابة البرلمان من حيث الموافقة على إعلان حالة الطوارئ ابتداءً أو مدّ العمل بهذه الحالة . كما تخضع هذه السلطات إلى الرّقابة القضائيّة؛ للتأكّد من أنّ هذه السلطات الاستثنائية الممنوحة لسُلطة الطوارئ السياسيّة لم تخرج عن نطاق المشروعيّة الاستثنائية المطبّقة بقانون الطوارئ ، كما يجب الإشارة هنا إلى

= ص ٥٥٣ ، محمد شريف ، مرجع سابق ، ص ٢١٣ ، د. محمد الوكيل : مرجع سابق ، ص ١٤٠ ، وللمزيد ينظر الباحث: عمر العليوي : مرجع سابق ص ١٣ .
(١) - د. زكريا محفوظ : المرجع السابق ، ص ١٩ ، عمر العليوي مرجع سابق ص ١٣ ،

(٢) د. محمد أحمد ابراهيم عبد الرسول : ضمانات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية في المجالين الدولي والاداري (الداخلي) ، دار الكتب ، عمان ، سنة ٢٠٠٠م ، ص ٥٠ ، وللمزيد ينظر عقيل قدوري : مرجع سابق ، ص ٢٦ .

أن هذه السلطات تبقى سلطات مدنيّة وليست عسكريّة^(١).

ثانياً: حالة الطوارئ من حيث نطاق تطبيقها :

وتنقسم حالة الطوارئ من حيث نطاق تطبيقها إلى حالة طوارئ كليّة ،
وحالة طوارئ جزئيّة يمكن توضيحهما فيما يلي :

(١) حالة الطوارئ الكليّة

ترتبط حالة الطوارئ وجوداً وعدمًا بالظرف الاستثنائيّ ، فمتى وجدت الظروف الاستثنائية وجدت حالة الطوارئ والعكس صحيح، فإذا وجد ظرف استثنائيّ خطيرٌ يشمل جميع أجزاء الدولة ، ففي هذه الحالة يتمّ إعلان حالة الطوارئ على إقليم الدولة بأكمله ، على سبيل المثال إذا استلزم مواجهة الظرف الطارئ الانتجاع إلى إجراءات تشمل كامل إقليم الدولة ، كما في حالة استدعاء جميع اللاتقين لحمل السلاح للحدّ من عمل المخربين والعملاء ، ففي مثل هذه الحالات لا بدّ أن يضع قرار إعلان حالة الطوارئ نصّاً يقضي بسريان حالة الطوارئ على جميع أجزاء الدولة ، فإذا لم يراع قرار إعلان حالة الطوارئ النصّ على ذلك يصبح قرار إعلان حالة الطوارئ باطلاً^(٢).

(٢) حالة الطوارئ الجزئيّة

قد يكون الظرف الطارئ الذي تتعرّض له البلاد غير شاملٍ لإقليم الدولة بأكمله وإنّما يشمل جزءاً منه ، كتعرّض هذا الجزء لكارثةٍ طبيعيّة ، أو عصيانٍ ، أو تمردٍ، أو اشتباكٍ مسلّحٍ بين الأهالي وإلى غير ذلك من

(١) د. محمود أبو موسى : مرجع سابق ، ص ٦٦

(٢) د. زكريا محفوظ : المرجع السابق ، ص ٣٤ ، د. عاصم رمضان موسى يونس :

الحريات العامة في الظروف الاستثنائية ، دار النهضة العربية العربية ، ص ١٢

، محمد ابراهيم عبد الرسول : مرجع سابق ، ص ٥٤ ، مصطفى النجيفي مرجع

سابق ، ص ٦٢٦ ، د. محمد الوكيل حالة الطوارئ مرجع سابق ص ١٤٠ عمر

العلبيوي مرجع سابق ، ص ١٥

الظروف الطارئة دون أن يؤثر هذا الظرف على باقى إقليم الدولة ، وحينها يكون قرار إعلان حالة الطوارئ فى ذلك الجزء من إقليم الدولة فقط ^(١) .

وقد تقوم حالة الطوارئ فى جميع أنحاء البلاد ، ولكنها لا تتطلب اتخاذ تدابير استثنائية إلا فى منطقة أو مناطق معينة بالذات، فتتولى السلطة التنفيذية القيام بالإجراءات الاستثنائية فى هذه المناطق دون غيرها ^(٢) .

كما يمكن أن تفرض حالة الطوارئ الجزئية على جزء من إقليم دولة أخرى يقع تحت سيادة الدولة؛ نتيجة لاحتلالها دولة أخرى ، أو فرض وصايتها أو حمايتها لدولة أخرى ، حيث تقوم السلطة التنفيذية فى الدولة غير كاملة السيادة بإعلان حالة الطوارئ ، ويكون ذلك تحت إشراف الدولة المتبوعة ^(٣) .

وقد سارت معظم تشريعات الطوارئ فى العالم على اشتراط بيان المنطقة التى تطبق فيها حالة الطوارئ ، ويعتبر هذا الشرط أساسياً وجوهرياً لشرعية قرار إعلان حالة الطوارئ.

(١) د. زكريا محفوظ : مرجع سابق ، ص ٣٧ وما بعدها ، العليوى مرجع سابق ،

ص ١٤ . د. مصطفى النجيفي : مرجع سابق ، ص ٦٢٥ .

(٢) د. على : نظرية الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة فى مصر وفرنسا " ص ١٩٤

، د. محمود أبو موسى : مرجع سابق ، ص ٦٦

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا : القضاء الإداري ، منشأة المعارف - اسكندرية ،

ص ١٧٢ ، عقيل ص ٢٨

المبحث الثاني

تنظيم حالة الطوارئ في الدساتير المصرية

لم يرد في القوانين المختلطة أو الأهلية أي نصوص تتعلق بحالة الطوارئ^(١)، ولقد تبني المشرع الدستوري النص على حالة الطوارئ ابتداءً من دستور المملكة المصرية الصادر في ١٩ أبريل ١٩٢٣ م ، وقد وضحت ظلال تلك النظرية في نص المادة ٤٥ حيث ورد بها أن (الملك يعلن الأحكام العرفية ، ويجب عرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ؛ ليقرر استمرارها أو إلغائها ، فإن وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة) .

كما جاء في المادة ١/١٥٥ بأنه: لا يجوز بأي حال تعطيل حكم من أحكام الدستور ، إلا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب ، أو أثناء الحرب ، أو أثناء قيام الأحكام العرفية ، وعلى الوجه المبين في القانون .

ويتضح لنا من هذا العرض أن دستور ١٩٢٣م قد أقر الأحكام العرفية لمواجهة الظروف الطارئة التي تتعرض لها البلاد ، وترك الدستور أمر تنظيم الأحكام العرفية للسلطة التشريعية وذلك عن طريق تنظيم هذه الأحكام بقانون خاص ينظم هذه الحالة ، وقد صدر على إثر ذلك القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ م في ٢٦/٦/١٩٢٣م مبيناً أحكام تطبيق حالة الطوارئ^(٢) ، وقد تمّ تعديله عدّة مرات إلى أن تمّ إلغاؤه بالقانون ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ م في ١٠ أكتوبر ١٩٥٤ م^(٣) .

وقد بيّن هذا القانون في المادة الأولى منه أسباب إعلان الأحكام العرفية ومبرراتها ، كما بيّنت المادة الثانية طريقة إعلان الأحكام العرفية ،

(١) أستاذنا الدكتور: فؤاد محمد النادي : نظرية الضرورة مرجع سابق ، ص ١٠١ .

(٢) د.محمد شريف : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ص ٤٢١ ،

وينظر أيضا : الباحث عمر محمد العليوي ، مرجع سابق ص ٣٩ .

(٣) أستاذنا الدكتور: فؤاد محمد النادي : نظرية الضرورة مرجع سابق ، ص ١٠٥ .

وحددت المادة الثالثة الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة للسلطة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية ، وأجازت هذه المادة-أيضاً- لمجلس الوزراء أن يوسع أو يضيق من هذه الصلاحيات حسب ما يقتضيه صون الأمن والنظام العام ، وفوضت المادة الخامسة من القانون السلطة العرفية بأن تقرض ما تشاء من العقوبات على المخالفين للأوامر التي تصدرها ، وبيّنت المادة السادسة اختصاص المحاكم العسكرية وكيفية تشكيلها ، كما نصت المادة الثامنة على أن تكون أحكام المحاكم العسكرية نهائية ولا تنفذ إلا بعد إقرارها من السلطة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية (١).

وقد نصت المادة ١٤٤ من دستور الجمهورية المصرية الصادر في ١٦ يناير ١٩٥٦م علي أن

"يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له؛ ليقرر ما يراه في شأنه ، فإذا كان مجلس الأمة منحللاً عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له .

كما نصت المادة ٥٧ من دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر في مارس ١٩٥٨م على أن لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ .

أما دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر في ٢٤ مارس ١٩٦٤م فقد قرّر هذا الحق لرئيس الجمهورية إلا أنه أطل من المدة التي يجب على السلطة التنفيذية أن تعرض حالة الطوارئ على مجلس الأمة فجعلها ثلاثين يوماً بدلاً من خمسة عشر يوماً وعلى ذلك نصت المادة ١٢٦ على أن " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الثلاثين يوماً التالية ؛ ليقرر ما يراه بشأنه فإذا كان مجلس الأمة منحللاً عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له " .

(١) د. محمد الوكيل : مرجع سابق ، ص ٣٢١ .

وقد نصّت المادة ١٤٨ من دستور جمهورية مصر العربيّة الصّادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١م " يعلن رئيس الجمهوريّة حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشّعب خلال الخمسة عشر يومًا التّالية ؛ ليقرّر ما يراه بشأنه . وإذا كان مجلس الشّعب منحلًّا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدّة محدودة ، ولا يجوز مدّها إلّا بموافقة مجلس الشّعب . (١) "

وقد نصّت المادة ١٤٨ من دستور جمهورية مصر العربيّة الصّادر في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢م على أن (يعلن رئيس الجمهوريّة بعد أخذ رأي الحكومة ، حالة الطوارئ ، على النّحو الذي ينظّمه القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النّواب خلال الأيام السّبعة التّالية ، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فورًا للعرض عليه ، وفي حالة حلّ المجلس فيعرض الأمر على مجلس الشّوري ، وذلك كلّه بمراعاة المدّة المنصوص عليها في الفترة السّابقة ويجب موافقة أغلبيّة عدد أعضاء المجلسين على إعلان حالة الطوارئ ، ويكون إعلانها لمدّة محدّدة لا تتجاوز ستّة أشهر ، لا تُمدُّ إلّا لمدّة أخرى مماثلة بعد موافقة الشّعب في استفتاء عامّ ، ولا يجوز حلّ مجلس النّواب أثناء سريان حالة الطوارئ .

وقد نصّت المادة ١٥٤ دستور جمهورية مصر العربيّة الحالي الصّادر في يناير ٢٠١٤م على أنّه: (يعلن رئيس الجمهوريّة بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النّحو الذي ينظّمه القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النّواب خلال الأيام السّبعة التّالية ؛ ليقرّر ما يراه بشأنه ، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي وجب دعوة المجلس للانعقاد فورًا للعرض عليه ، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبيّة عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها

(١) أستاذنا الدكتور: فؤاد محمد النادي : نظريّة الضّرورة مرجع سابق ، ص ١٠٥ .

لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ولا تُمدُّ إلاَّ لمدةٍ أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، وإذا كان المجلس غير قائمٍ يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في اجتماع له ، ولا يجوز حلَّ مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ) .

كما جاء في نص المادة ١٥٦ من الدستور أنه: (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئٍ لعرض الأمر عليه ، وإذا كان مجلس النواب غير قائمٍ يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد ، فإذا لم تعرض أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعيٍّ ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك إلا إذا رأى المجلس اعتمادها ونفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار .

الفصل الثاني

موقف الدساتير المصرية من إعلان حالة الطوارئ

وسوف ألقى الضوء في هذا الفصل على هذا الموضوع من خلال تقسيمه
ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : الأساس القانوني لحالة الطوارئ .

المبحث الثاني : إعلان حالة الطوارئ في الدساتير الملكية .

المبحث الثالث : إعلان حالة الطوارئ في الدساتير الجمهورية .

المبحث الأول

الأساس القانوني لحالة الطوارئ

تعتبر حالة الطوارئ نظاماً قانونياً يتم تنظيمه في نصوص قانونية من
خلال الدستور، أو من خلال التشريعات القانونية الأخرى بحيث يتم
ممارسة هذه الحالة وفق ما نظمته هذه القوانين

وسوف أتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : أساس حالة الطوارئ .

المطلب الثاني : الأساس التشريعي لحالة الطوارئ .

المطلب الأول

أساس حالة الطوارئ

من تعريف حالة الطوارئ يتضح لنا أنها تقوم على أساسين ، الأول :
فلسفي ، والثاني : دستوري وسوف نلقي الضوء على هذين الأساسين :

أولاً : الأساس الفلسفي لحالة الطوارئ

يرجع الأساس الفلسفي لحالة الطوارئ إلى مجلس الدولة الفرنسي حيث إنّه
أول من طبق نظرية الظروف الاستثنائية حيث أكد مجلس الدولة في قرار
له على أنّ هناك بعض التدابير الإدارية الخارقة للقواعد القانونية العادية

في الظروف العادية ، تكون تلك التدابير مشروعة استثنائياً في بعض الظروف الأخرى؛ لأهميتها في تأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة ، وذلك في حالة توفر عدة شروط ، تتمثل في وجود ظرف استثنائي ، وصعوبة مواجهته بالوسائل العادية ، ومن ثم لا بد من تناسب الإجراءات المتخذة مع الهدف المراد تحقيقه ، على أن تنتهي سلطة الإدارة الاستثنائية بانتهاء الظروف الاستثنائية ، ويظهر ذلك حينما صدرت حالة الطوارئ إبان الحرب العالمية الأولى فإن الضرورة المستمدة من حالة الحرب تجيز للسلطة الإدارية باتخاذ إجراءات استثنائية غير التي يتم اتخاذها في الظروف العادية ، وبناءً على هذا صدر موقف مجلس الدولة الفرنسي بقانون يحض تنظيم الدفاع الوطني ، يجيز لسلطات الحكومة صلاحيات واسعة تقيد ضمناً بعض الحريات^(١)

ويرى أن أساس حالة الطوارئ يرجع إلى فكرة الضرورة ، ويقصد بها الخطر الجسيم الذي لا يمكن معالجته بالإجراءات العادية والذي يدفع السلطات القائمة على حالة الطوارئ أن تذهب إلى الوسائل القانونية الاستثنائية ؛ من أجل دفع الخطر الحال على البلاد والتصدّي للأزمات^(٢) ، فعندما تتعرض البلاد لظروف طارئة تعجز عن مواجهتها بالقوانين العادية ، ففي هذه الحالة تلجأ الدولة إلى تطبيق الإجراءات الاستثنائية والتي تتحرر فيها من القوانين العادية المطبقة ؛ من أجل المحافظة على أمن واستقرار البلاد ، فإذا كان من المنطق أن السلطات العامة عليها واجب احترام القواعد القانونية في الظروف العادية ، فإنها تتحلل من هذا الواجب في حالة تعرض البلاد لظروف استثنائية ؛ لأن هذه القواعد تصبح غير

(١) د. حارث أديب إبراهيم: الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات الشخصية ، مجلة الرافدين ، ٢٠٠٧م ، ص ٢٣٩ .، عقيل مرجع سابق ، ص ١٥ . (المكتبة الرقمية السعودية PDF)

(٢) د.أمير حسن جاسم : نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، مجلسة تكريت ، ٢٠٠٧م ، ص ٢٤ ، عقيل ص ١٥ (المكتبة الرقمية السعودية)

ملائمة ، ففي هذه الحالة تحاول السلطة العامة في البلاد الحصول على صلاحياتٍ واسعة ، وامتيازاتٍ خاصة؛ لتواجه الخطر الذي يهدد الدولة وبذلك تخرج الدولة من المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية التي يقرها القانون^(١).

كما يرى جانب من الفقه أن حالة الطوارئ والتي تجد أساسها في نظرية الضرورة كأساسٍ فلسفيٍّ تعتمد على أن حالة الضرورة نظرية سياسية واقعية ، والمبدأ الذي اتخذه أصحاب هذه النظرية هو مبدأ سيادة القانون، وهذا المبدأ هو السائد في البلاد الديمقراطية ، وعلى هذا الأساس فإن جميع الإجراءات التي تصدر عن الإدارة لمواجهة أي ظرفٍ استثنائيٍّ مخالفة فيها القواعد القانونية بدعوى الضرورة هي إجراءات باطلة وتظل غير مشروعة قانوناً ، وترتب المسؤولية على الحكومة مالم يصححها البرلمان ، وعلى هذا الأساس يذهب الفقيه (ايسمان) إلى أن الديمقراطيات المعاصرة ذات الثقافة اللاتينية والانجلوسكسونية لا تسمح إلا بالحكومة الشرعية أي تلك التي تخضع السلطة فيها للقانون حتى في وقت الأزمات^(٢).

وفي نفس الاتجاه يذهب الفقيه "كاريه دي مالبيرك" من خلال تصويره لمفهوم الضرورة قائلاً : لماذا تريد أن تكابر بإضفاء صبغة قانونية على ما ليس إلا حيلة واقعية تفرضها الضرورات الحتمية ، وهذا هو اتجاه الفقه الفرنسي القديم^(٣).

(١) د. محمود أبو موسى : مرجع سابق ، ص ٦٧ .

(٢) د. وجدى ثابت غبريال : السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف - الاسكندرية، ١٩٨٨م ، ص ٥٨ ، النجيفي ، ص ٦٣٣

(٣) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤م ، ص ٣٥ .

ثانياً: الأساس القانوني لحالة الطوارئ

إذا كانت الضرورة أساساً فلسفياً لتبرير دور السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ ، فإنّ هذا التبرير لا يكفي ما لم يسمح الدستور والقانون بهذه الشرعية الاستثنائية ، وإذا كان **الفقه** يتفق على تبرير خروج الإدارة على قواعد المشروعية العادية ولجئها إلى المشروعية الاستثنائية في حالة وجود ظرفاً استثنائياً .

وهناك رأي آخر يذهب إلى أنّ أساس تطبيق حالة الطوارئ يرجع لفكرة الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية ؛ للمحافظة على النظام العام وسير المرفق العام بانتظام واستمرار بمعنى أنّ تطبيق القواعد العادية على حالة الطوارئ لا يجب أن تكون عائقاً يحول دون تحقيق هذا الدور لذا: يجب أن تقوم الجهة الإدارية بالتحرر من القواعد العادية لفترة مؤقتة وبالقدر اللازم الذي يمكن السلطة التنفيذية من القيام بدورها⁽¹⁾.

وذهب اتجاه إلى النظر إلى حالة الطوارئ بأنها : نظرية قانونية وفي مقدمة أنصار هذا الاتجاه **الفقهاء الألمان** الذين ذهبوا إلى تصوير نظرية الضرورة بالنظرية القانونية ويرجع بداية هذا التصور إلى **الفقيه هيجل** "وفكرته عن سيادة الدولة والتي تعتبر تطبيقاً لمقولة **الفقيه الروماني (يششرون)** الذي قال : إن سلامة الدولة فوق القانون، وهذا يعني أنّ في حالة تعرض الدولة أو مصالحها الحيوية لخطر طارئ فإنّ الدولة تصبح في حِلٍّ من الالتزام بأي قاعدة أو قيد ، لأنّ الدولة في سبيل حماية كيانها والحفاظ على مصالحها يكون من حقها اتّخاذ كل ما يلزم من إجراءات في سبيل الحفاظ على بقائها واستمرارها ، وتطبيقاً لهذه النظرية فإنّ الدولة وهي تمارس هذا الحقّ يكون تصرفها مشروعاً على الرّغم من مخالفتها القواعد القانونية العادية ؛ لأنّ ما تقوم به الدولة في هذه الظروف يعتبر من وجهة

(1) د . أحمد طلال عبد الحميد : أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة

التففيذية ، بغداد ، مجلة القانون والقضاء ، ص ١٠ ، (المكتبة السعودية الرقمية

نظر أنصار هذا الاتجاه تصرفاً قانونياً^(١).

ويتربّب على اعتبار نظرية الضرورة نظرية قانونية - طبقاً لهذا الرأي - إن الأعمال والإجراءات التي تتخذها الدولة في أحوال الضرورة هي إجراءات مشروعة ولا يتربّب مسئولية موظفي الدولة في اتخاذ هذه الأعمال والإجراءات ، ولا يحقّ للأفراد المطالبة بالتعويض عمّا يلحقهم من ضررٍ جرّاء ذلك^(٢).

ونظراً لما تتمتع به السلطة التنفيذية من سلطات واسعة في ظلّ حالة الطوارئ ، وتعرض حقوق وحرّيات الأفراد لأخطارٍ جسيمةٍ بسبب عدم وجود معيارٍ حاسمٍ يحدّد ما يكون ظرفاً طارئاً استثنائياً لذا : تدخّل مجلس الدولة الفرنسيّ وعمل على تحقيق التوازن بين الصلاحيات الخطيرة الممنوحة لجهة الإدارة وحقوق وحرّيات الأفراد فقام بوضع ثلاثة شروط على النحو التالي :

- ١- يجب أن تكون الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة للإدارة بالقدر المناسب والضروري ؛ لمواجهة الظروف الاستثنائية .
- ٢- يجب أن تخضع السلطات الاستثنائية الممنوحة للإدارة للرقابة القضائية.
- ٣- يجب تعويض الأفراد من قبيل الإدارة عن الأضرار التي لحقت بهم

(١) د.حسن ضياء حسن الخلخالى : نظرية الضرورة ، مرجع سابق ص ٣٥ ، النجيفي، ص ٦٣٥

(٢) د.احسان حميد المفرجي ،د. لطران زغير نعمة ، د. رعد ناجي الجبرة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، كلية الحقوق - جامعة بغداد ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٠٩م ، ص ١٦٩ ، النجيفي ص ٦٣٥ (المكتبة الرقمية السعودية pdf)

جزءاً تطبيق الإجراءات الاستثنائية^(١).

ونجد الأساس القانوني لحالة الطوارئ في الدساتير كما نجده - أيضاً - في التشريعات والأنظمة واللوائح ، وقد أوردت الدساتير نصاً يسمح بإعلان حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية وذلك بشكل مؤقت على الرغم من أن إعلان حالة الطوارئ يعمل على تحديد الحريات ؛ وذلك من أجل السيطرة على الأوضاع والمحافظة على الأمن والاستقرار للدولة ، وأنت فكرة قوانين الطوارئ من مبدأ الضرورة حيث وجد الدستور أصلاً؛ لحماية الحقوق والحريات ومصالح الشعب ، فإذا ما وجد ما يهدد هذه الحقوق والمصالح وأصبح الدستور غير قادر على درأ هذه المخاطر ، هنا تتحقق الضرورة التي مفادها إصدار قوانين من السلطة ؛ لمعالجة هذه المخاطر^(٢).

لذلك فإن الأساس القانوني لنظام الطوارئ يتمثل في نظرية الضرورة التي تتيح للسلطة الإدارية القائمة على حالة الطوارئ عند تحقق الظروف الاستثنائية التي أوجبت اللجوء إلى هذا النظام سلطات استثنائية واسعة؛ لمواجهة هذه الظروف^(٣).

المطلب الثاني

الأساس التشريعي لحالة الطوارئ

تنقسم التشريعات إلى: التشريعات السابقة ، والمعاصرة ، والمختلطة لحالة الطوارئ :

(١) د. قرباني فريد : سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية منذ صدور

دستور ١٩٨٩م ، كلية الحقوق - جامعة بانيه ، ١٩٨٩م ، ص ٢٣٤ ، عقيل

ص ١٦

(٢) د. خاموش عمر عبد الله : مرجع سابق ، ص ٥٢ ، النجيفي ، ص ٦٣٦ .

(٣) د. محمد الوكيل : مرجع سابق ص ٥٨ ، النجيفي ، ص ٦٣٦ .

أولاً : نظام التشريع السابق لحالة الطوارئ

يقوم هذا النظام كما تدل عليه تسميته بوجود تشريع سابق ينظم حالة الطوارئ قبل وقوعها ، بحيث يرسم هذا التشريع ضوابط وشروطاً ومبررات إعلان حالة الطوارئ ، فإذا توافرت هذه الشروط أو أحد هذه المبررات يجوز للسلطة التنفيذية في هذه الحالة إعلان حالة الطوارئ مع مراعاة الضوابط المنظمة لها في الدستور أو القانون .

كما يحدد القانون المنظم لحالة الطوارئ الاختصاصات الاستثنائية التي يتم منحها للسلطة التنفيذية ؛ لمواجهة الظروف التي دعت لإعلان حالة الطوارئ ، فهذا التشريع يعطي السلطة التنفيذية سلطة جوازية في استعمال السلطات الاستثنائية في حالة توافر مبررات إعلان حالة الطوارئ الواردة في القانون (١) .

ويعتبر هذا النظام أكثر الطرق مرونة في مواجهة حالة الطوارئ ؛ لأنه لا يتطلب سوى إعلان الحالة ، ومن ثم تطبيق القانون الموضوع مسبقاً عليها ، ومن الدول التي تتبنى هذا الأسلوب فرنسا ومصر (٢) .

ثانياً: نظام التشريعات المعاصرة لحالة الطوارئ

يفتضي هذا النظام عدم تنظيم حالة الطوارئ بتشريعات سابقة معدة

(١) د.طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص ١٥٤ ، عمر العليوي ص ٣٥ .

(٢) د.طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص ١٤٩ ، وينظر أيضاً د. أحمد مدحت علي : نظرية الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة في فرنسا ومصر ، ص ٣٥ ، محمود ابو موسى ص ٦٨ ، وينظر أيضاً د. هانى على الطهراوي ، القانون الإداري ، الكتاب الأول - عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٤ ، ريناد كمال ص ٦٠ ، استاذنا الدكتور فؤاد محمد النادي : نظرية الضرورة الضرورية في القانون العام الإسلامي " دراسة مقارنة " ، الزهراء للإعلام العربي ، ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٦ م ، ص ١٧٣ .

مقدمًا ، ولكن بمقتضى هذا النظام يكون للسلطة التنفيذية سلطة جوازية في حالة تعرض الدولة لظرف طارئ أن تتخذ جميع الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة الظرف الطارئ ، ويتميز هذا الأسلوب بتنوع الأوامر والتدابير التي تصدرها سلطة الطوارئ بتنوع الظروف والأحداث الطارئة .

ويتفق هذا النظام مع نظام التشريعات السابقة لحالة الطوارئ في أنه يحدد شروط و مبررات إعلان حالة الطوارئ مسبقًا ، و يتضح لنا في هذه الحالة أنه لا يمكن اعتبار كل ظرف استثنائي طارئ يصلح أن يكون سببًا لإعلان حالة الطوارئ ، بل يجب أن يصل هذا الظرف الطارئ إلى درجة معينة من الجسامه حتى يمكن قبول إعلان حالة الطوارئ.

وبالنظر لما سبق يمكن تبرير قيام بعض الدول باتباع أساليب مختلفة؛ لتنظيم حالة الطوارئ تتشارك بموجبها السلطتين التشريعية والتنفيذية نذكر من ذلك نظام الطوارئ في بريطانيا الذي يضع تشريعًا للطوارئ يبين أسباب ومبررات إعلان الحالة دون أن يمنح السلطة التنفيذية أي صلاحيات يمكن أن تقوم بها دون الرجوع إليه، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية وهي بصدده ممارسة اختصاصاتها في حالة الطوارئ يتعين عليها اللجوء للبرلمان؛ ليقوم بمنحها صلاحيات استثنائية يقدرها البرلمان وفقًا للحالة المعروضة أمامه ، ويقدر جدية الموقف.

ويتميز هذا النظام بحمايته لحقوق الأفراد وحررياتهم ؛ لأنه لا يضيف الشرعية على إجراء أو تدبير تتخذه السلطة التنفيذية إلا إذا وافق عليه البرلمان ، وهو ما يشكل رقابة فعلية على مدى جدية وملاءمة الإجراءات والتدابير المتخذة لمواجهة الظروف الطارئة . ولكنه من ناحية أخرى من

الممكن أن يؤدي إلى الإضرار بالصالح العام^(١)؛ لأن الظروف الطارئة تنسجم بطابع المفاجأة ، وقد يؤدي التأخير بسبب الانتظار إلى حين عرض الأمر على البرلمان لأخذ موافقته عليه إلى حدوث خسائر تؤدي إلى الإضرار بالصالح العام ، وتعتبر إنجلترا رائدة الدول في هذا النظام^(٢).

ثالثاً: نظام التشريع المختلط لحالة الطوارئ

نظام التشريع المختلط لحالة الطوارئ هو نظام وسط يجمع بين نظام التشريع السابق لحالة الطوارئ ونظام التشريع المعاصر لحالة الطوارئ ، بحيث تطبق تشريعات معدة مقدماً مع تشريعات أخرى تستمد وفقاً لمقتضيات الأحوال ، وفي الواقع فإن النظام المختلط يقترب من النظام الأول الخاص بالتشريع السابق لذا : فهو يلقي موافقة وتأييد مؤيدي النظام الأول ؛ لأن من المسلم به أنه من المستحيل التنبؤ بكافة الظروف الاستثنائية وحالات الضرورة التي قد تتعرض لها البلاد ، ومن ثم فمن المستحيل تنظيم الآثار الملائمة لكافة الظروف سوى ما كان منها أمراً محتملاً ، مثل: الحروب ، والكوارث العامة ، والفتن الداخلية ، والأوبئة ، والأمراض وذلك حسب الظروف التي تتعلق بالدولة ، ولذلك فمن المحتمل دائماً أن تتطلب ظروف معينة سلطات خاصة لا يتحدد مداها ونوعيتها إلاّ إبان قيام حالة الطوارئ^(٣). ويتفق نظام التشريع المختلط مع نظام التشريع

(١) د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص ١٥٣ ، عمر العليوي ص ٣٧.

(٢) د. محمد الوكيل : مرجع سابق ، ص ١٩١ ، عمر العليوي ص ٣٥ ، أستاذنا الدكتور : فؤاد محمد النادي : الضرورة ، ص ١٧٣ ، زكريا محفوظ : مرجع سابق ، ص ١١٥ ، د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٢ م ، ص ٣٨ .

(٣) أستاذنا الدكتور : فؤاد محمد النادي : الضرورة ، ص ١٧٧ . د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، ص ٣٩

المعاصر لحالة الطوارئ من حيث تحديد أسباب ومبررات إعلان حالة الطوارئ مقدّمًا ، إلا أنه يتميّز من هذا النظام فيما يتعلّق بالسلطات الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية ، حيث إنّه بموجب هذا النظام يوجد هناك نوعان من الاختصاصات الاستثنائية ، اختصاصات يحددها القانون مسبقًا كما هو عليه الحال في التشريع السابق لحالة الطوارئ ، واختصاصات اضافية يتمّ اللجوء إليها كلّما استلزمت ذلك الظروف والأحداث العارضة ، وهو بذلك يتفق مع نظام التشريع المعاصر لحالة الطوارئ وهذا ما يؤكّد أنّ النظام المختلط لحالة الطوارئ يجمع بين النظامين السابقين من حيث الاختصاصات الاستثنائية لسلطة الطوارئ ، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية هي الرائدة في هذا النظام^(١).

(١) د.حقي أسماعيل : مرجع سابق ، ص ٥٢ وما بعدها ، عمر العليوي ص ٣٧.

المبحث الثاني

اعلان حالة الطوارئ في الدساتير الملكية

لقد واصل الشعب المصري جهاده إلى أن صدر في ١٩ أبريل ١٩٢٣م دستور انعقد على أساسه أول برلمان مصري في ١٥ مارس سنة ١٩٢٤م، وظل دستور ١٩٢٣م قائماً إلى أن ألغي في ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠م، ثم استطاعت الحركة الوطنية إجبار الملك فؤاد على إعادة العمل بدستور ١٩٢٣م بعد أقل من أربع سنوات، وظل معمولاً به إلى أن قامت ثورة يوليو سنة ١٩٥٢م^(١).

وسوف أتناول إعلان حالة الطوارئ في دستور ١٩٢٣م على أساس عدم وجود أيّ تغيير في الدستوريين من حيث إعلان حالة الطوارئ .

فكما سبق أن ذكرنا أن أول تطبيق دستوري لحالة الطوارئ صدر في دستور ١٩٢٣م، والذي صدر على أثر صدور تصريح ٢٨/٢/١٩٢٢م ، وإنهاء الحماية البريطانية على مصر، وقد تضمن هذا الدستور مواد خاصة بتنظيم حالة الطوارئ بموجب المادتين ١٥٥ ، ١/١٤٤^(٢) ، لقد حاول هذا الدستور أن يلمّ بأكثر المفاهيم والأفكار الدستورية السائدة آنذاك ، ومن بينها حالة الطوارئ حيث نصّ الدستور المصري على قيام الملك بإعلان الأحكام العرفية في حالات الضرورة التي تستوجب الخروج على الشرعية العادية ، وتتحقق في العديد من الحالات نذكر منها على سبيل المثال : اضطراب الأمن ، أو نقشي أوبئة خطيرة ، أو انتشار الفتن الطائفية ،

(١) د. محمد حماد : قصة الدستور المصري ، مكتبة جزيرة الورد المنصورة ، ٢٠١١م الطبعة الأولى ، ص ٨٥ .

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، سنة ٢٠٠٤م ، ص ٢٦٤ وما بعدها .

بالإضافة إلى قيام الحرب أو التهديد بها^(١) .

وقد فرّق دستور ١٩٢٣م بين حالتين فيما يتعلّق بإعلان حالة الطوارئ :
الحالة الأولى : إذا كان البرلمان منعقدا فيجب عرض إعلان حالة الطوارئ فوراً على البرلمان بمجرد صدور قرار إعلان الأحكام العرفية .
الحالة الثانية : إذا لم يكن البرلمان منعقداً فيجب دعوة البرلمان للانعقاد على وجه السرعة .

وقد تعرّضت المادة ٤٥ من دستور ١٩٢٣م، والتي خوّلت الملك سلطة إعلان الأحكام العرفية لعدّة مآخذ نذكر منها^(٢) :

١- أنّ المشرّع لم يكثف بمنح هذه السّلطة للملك في حالة غيبة البرلمان بل أجاز ذلك- أيضاً- في حالة انعقاد البرلمان وهذا الأمر يخالف ما درجت عليه معظم الدساتير الحديثة من حيث قصر ممارسة السّلطة التّنفيذية للإجراءات الاستثنائية في حالة غيبة البرلمان ؛ وذلك نظراً لما ينطوي عليه استخدام هذه السّلطة من تقييد للحريّات العامّة، ومن المحتمل أن تسيء السّلطة التّنفيذية هذا الاختصاص الذي منحها الدستور أيّاه .

٢- إنّ منح هذه الرّخصة للسّلطة التّنفيذية لا يمثّل فقط اعتداءً على السّلطة التشريعية ، وإنّما من الممكن- أيضاً - أن يسيء إلى وضع الملك في حالة إذا اجتمع البرلمان ولم يوافق على إعلان الأحكام العرفية .

(١) د. توفيق شحاته: القانون الاداري، مرجع سابق ، ص ٣٧١، ٣٧٠ ، وللمزيد =
ينظر أستاذنا الدكتور: فؤاد محمد النادي : نظرية الضّرورة مرجع سابق ، ص ١٠٣ .

(٢) د. محمود حافظ : موجز القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٥٦م ، ص ٤٢١ وما بعدها ، د. أحمد مدحت على: نظرية الظروف الاستثنائية ، مرجع سابق ، ص ٦٨ وما بعدها، د. أنور الأهواني: مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ، مرجع سابق ص ٢٣٤-٢٣٥ ، وللمزيد ينظر أستاذنا الدكتور: فؤاد محمد النادي : نظرية الضّرورة مرجع سابق ، ص ١٠٣ وما بعدها .

٣- يؤخذ - أيضاً- على المادة ٤٥ من الدستور أنّها لم تقرر اجتماع البرلمان فوراً وبقوة القانون في حالة غيبته وإعلان الأحكام العرفية ، وإنّما جعلت ذلك مرهوناً بدعوة السلطة التنفيذية له وهو ما يمكن أن يؤدي إلى الإطاحة بحقوق الأفراد وحرّياتهم العامّة في حالة تراخي السلطة التنفيذية عن دعوة البرلمان ، وكان من الأفضل أن ينصّ صراحة على حقّ المجلس في الاجتماع مباشرة بقوة القانون .

ولقد كانت لجنة الثلاثين التي تمّ تشكيلها لوضع مشروع الدستور قد اقترحت أن يتضمّن النصّ دعوة البرلمان خلال ثلاثة أيام ، ولكنّ اللّجنة الحكوميّة اقتصرّت على أن يكون اجتماع البرلمان فوراً ، ولفظ فوراً لفظ مطّاط وغامض من شأنه أن يتيح للسلطة التنفيذية بأن تتلكأ لحين تنفيذ ما تبتغيه من اعتداءات تحت ستار أو ادعاء تستند إليه ، كما فعلت سنة ١٩٣٩م حيث لم تدع الحكومة البرلمان إلا بعد شهر من إعلان الأحكام العرفية^(١) .

كما نلاحظ من خلال هذا العرض أنّ المشرّع هنا لم يفرّق بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية حيث إنّ حالة الطوارئ قد تشمل الأحكام العرفية ، وهي ما يطلق عليها حالة الطوارئ الحقيقيّة والتي ترتبط بقيام حرب خارجيّة بينما حالة الطوارئ السياسيّة هي التي تتعلّق بالوضع الداخليّ للبلاد عندما يحدث اضطرابات داخلية أو كوارث طبيعيّة تعرّض أمن واستقرار البلاد للخطر .

كما نلاحظ هنا -أيضاً- أنّ الدستور لم يحدّد المدّة التي تسري فيها حالة الطوارئ ، وإنّما ترك تقدير هذه المدّة للسلطة التنفيذية كما ترك لها -أيضاً- تحديد متى تنتهي هذه المدّة .

(١) د. أنور الأهواني : المرجع السابق : ص ٢٣٦ ، د. محمود حافظ : موجز القانون

الدستوري ، مرجع سابق ص ٤٢٢ ، للمزيد ينظر د. فؤاد محمد النادي : نظرية

الضرورة مرجع سابق ، ص ١٠٥ .

ويتضح من النصوص -أيضاً- أن المشرع فرض رقابة برلمانية على حالة الطوارئ ومنع السلطة التنفيذية من حل البرلمان أثناء حالة الطوارئ .
 وحدد الدستور هنا بأن الملك هو صاحب الاختصاص بإعلان حالة الطوارئ بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية .

وفي حالة عدم عرض الملك حالة الطوارئ على البرلمان ، أو عرضها على البرلمان ولم يوافق عليها فإن حالة الطوارئ تكون منتهية بقوة القانون .

الهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية في ظل دستور ١٩٢٣ م :

نصت المادة الثانية من قانون الأحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ م على أن مرسوم إعلان الأحكام العرفية يجب أن يحدد اسم من يتقلد السلطات الاستثنائية التي نص عليها هذا القانون حاكماً عسكرياً كان أو غيره .

ويتضح لنا من النص أن الحاكم العسكري يمكن أن يكون رجلاً عسكرياً، أو رجلاً مدنياً بدون تمييز ، ولقد جري العمل في مصر على أن يكون الشخص مدنياً وبالذات رئيس الوزراء نفسه ، وكان يطلق عليه حينئذ الحاكم العسكري ، بالرغم من صفته المدنية الأصلية^(١).

السلطات الاستثنائية للهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية في ظل

دستور ١٩٢٣ م

للهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية سلطات استثنائية لا تملكها الحكومة في الظروف العادية ، وهذه السلطات الاستثنائية تجد أساسها في الدستور و بصفة خاصة في القانون الذي ينظم الأحكام العرفية ، ولكن تلك السلطات مهما اتسع نطاقها ومداه إلا أنها ليست مطلقة وديكتاتورية ، وإنما تظل مقيدةً بحدود نص عليها الدستور وبالذات قانون الأحكام العرفية

(١) د . محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدستوري المبادئ الدستورية - دراسة النظام الدستوري المصري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٧م ، ص ٢٣٧ .

، ونبيّن فيما يلي تلك السُلطات الاستثنائية في ظلّ الأحكام العرفية :

١- تقيّد حقوق الأفراد وحرّياتهم العامّة ووقفها عند اللّزوم ، مثل: الحرّية الشخصية ، حرّية الاجتماعات ، حرّية الصحافة ، حرّية التملّك ، حرمة المسكن ، ومن ثمّ فالقائم على إجراء الأحكام العرفية له أن يضع قيوداً على الأفراد وحرّياتهم ، وذلك بشكلٍ يخالف الدّستور الذي وضع

الضّمانات ؛ من أجل احترامها ولكن تحت اشراف ورقابة مجلس الوزراء.

٢- الحاكم العسكريُّ القائم على تنفيذ الأحكام العرفية له سلطة تشريعيةً أحياناً ، وذلك بالنّسبة للأوامر العسكرية التي يصدرها ويحدد العقوبات على مخالفتها ، وتصل هذه العقوبات إلى السّجن ثمان سنوات وغرامة مقدارها أربعة آلاف جنيهاً .

كذلك تكون المحاكم المختصة بنظر مخالفات الأفراد للأوامر العسكرية هي المحاكم العسكرية دون المحاكم العادية ، وأحكام المحاكم العسكرية نهائية لا تقبل الطّعن إطلاقاً ، غاية ما هنالك أنّ تنفيذ أحكامها لا يتمّ إلاّ بعد التّصديق عليها من الهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية ، ولهذه الهيئة حقّ تخفيف العقوبات .

٣- للقائم على تنفيذ الأحكام العرفية سلطات لا يملكها البرلمان نفسه في الظروف العادية ، فله حقّ تعطيل أحكام الدّستور ذاتها ، طبقاً للمادة ١٥٥ من الدّستور إلاّ أنّ تلك المادة وضعت قيداً مهمّاً هو عدم جواز تعطيل انعقاد البرلمان بأيّ حال من الأحوال ، متى توافرت شروط انعقاده^(١).

ويبيّض لنا بعد دراسة حالة الطّوارئ في ظلّ دستور ١٩٢٣م والقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ الصادر في ١٩٢٣/٦/٢٦م وتعديلاته^(٢) ، أنّ المشرّع قد ذهب إلى تدعيم صلاحيات السّلطة التنفيذية في مواجهة الحرّيات العامّة ، حيث إنّ تلك السُلطات الاستثنائية المقرّرة وفقاً لهذا

(١) د . محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدّستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٣٨ .

القانون جعلت في رأي جانب من الفقه من الأحكام العرفية أحد صور الدكتاتورية العسكرية^(١).

ويُضح لنا -أيضاً- مدى تأثر النصوص القانونية والدستورية بالتدخل البريطاني في شئون الدولة المصرية ؛ لأنّ هذا النظام يشبه نظام الأحكام العرفية العسكرية التي أعلنتها بريطانيا على مصر في عام ١٩١٤م وذلك بعد انضمام تركيا للألمان في الحرب على الحلفاء^(٢).

ويعتبر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣م المنظم لحالة الطوارئ في ظلّ هذا الدستور أقرب إلى الأحكام العرفية العسكرية منه إلى الأحكام العرفية السياسية ، ويرجع السبب في ذلك إلى حرص بريطانيا على حماية مصالحها في مصر خلال تلك الفترة ؛ لأنّ هذا القانون كان يصب في مصلحة بريطانيا أثناء فترة الحرب القائمة في هذه الفترة^(٣) ، كما أنّ هذا القانون كان يعتبر وسيلةً تلجأ إليه السُّلطة التنفيذية ؛ لتعطيل أحكام الدستور وذلك طبقاً للمادة ١٥٥ من الدستور .

وقد ذهب جانب من الفقه إلى أنّ تنظيم حالة الطوارئ طبقاً للقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣م قد خالف المستقرّ عليه في قوانين الطوارئ في شأن تحديد اختصاص المحاكم العسكرية ؛ لأنّ القاعدة السائدة في قوانين الطوارئ المطبّقة في ذلك الحين أنّه إذا ترتّب على قانون الأحكام العرفية نقل الاختصاصات إلى المحاكم العسكرية ، فيكون ذلك على سبيل الاستثناء وفي خصوص الجرائم المقرّرة في قانون الأحكام العرفية فقط مع استمرار رقابة محكمة النقض على ذلك ، لكن ما تمّ في مصر في ظلّ القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣م أنه أجاز لمجلس الوزراء أن يرخّص للحاكم العسكريّ منح المحاكم العسكرية ولاية النّظر في جرائم القانون العام ، ومنع

(١) د. طعمية الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة

القاهرة الحديثة ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١٥٨ .

(٢) د . محمد شريف : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، ص ٤١٩ .

(٣) د . محمد الوكيل : المرجع السابق ، ص ٣٢٢ .

الطعن نهائياً في أحكام المحكمة العسكرية ، كما قررت للحاكم العسكري حق الاستيلاء على الأموال ووسائل النقل^(١) .

وقد أعلنت حالة الطوارئ في مصر في ظلّ دستور ١٩٢٣م عدّة مرات أولها كان عام ١٩٣٩م بمرسوم من مجلس الوزراء وانتهت سنة ١٩٤٥ م وكانت بمناسبة الحرب العالمية الثانية . وقد أعلنت حالة الطوارئ مرة أخرى ابتداءً من مايو ١٩٤٨ وانتهت في أبريل ١٩٥٠م بمناسبة حرب فلسطين ، وأعلنت للمرة الثالثة بمناسبة حريق القاهرة في يناير ١٩٥٢م وظلت مستمرة حتى قامت ثورة يوليو ١٩٥٢ م وألغيت في سنة ١٩٥٦م^(٢) .

ويلاحظ هنا أنّه في الثلاث مرّات التي فرضت فيها الأحكام العرفية مرتين منهما بسبب نشوب حرب ، والمرة الثالثة كانت بسبب اضطرابات كبرى وإحراق لعاصمة البلاد .

(١) د . طعيمة الجرف : المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

(٢) د . أحمد مدحت : نظرية الظروف الاستثنائية ، الهيئة العامة للكتاب ، بدون تاريخ نشر ، ص ١٣٠ .

المبحث الثالث

إعلان حالة الطوارئ في الدساتير الجمهورية

سوف أتناول في هذا المبحث دراسة حالة الطوارئ في الدساتير المصرية في العهد الجمهوري على ثلاثة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول إعلان حالة الطوارئ في الفترة من قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى دستور ١٩٧١ م.

المطلب الثاني : إعلان حالة الطوارئ في دستور ١٩٧١ م

المطلب الثالث : إعلان حالة الطوارئ في دستوري ٢٠١٢م و٢٠١٤م

المطلب الأول

إعلان حالة الطوارئ في الفترة من قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى دستور ١٩٧١ م

بعد ثورة الضباط الأحرار صدر أول إعلان دستوري في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢م أعلن فيه باسم الشعب سقوط دستور سنة ١٩٢٣م ، وشرع في ١٣ يناير ١٩٥٣م في تكوين لجنة لوضع مشروع دستور جديد ، وفي ١٥ يناير سنة ١٩٥٣م تمّ تكوين لجنة لوضع مشروع دستور جديد، وفي ١٥ يناير سنة ١٩٥٣م حدّدت فترة انتقاليّة لمُدّة ثلاث سنوات وفي ١٠ فبراير ١٩٥٣م صدر إعلان دستوريّ ، وبعد جلاء القوات البريطانية في ١٣/٦/١٩٥٦م ، تمّ الاستفتاء على دستور ١٩٥٦م في ٢٣/٦/١٩٥٦م ، وهذه أوّل مرّة في تاريخ مصر يستفتي فيها الشعب على الدستور كما أنّ هذا الدستور هو أول من استخدم عبارة حالة الطوارئ بدلاً من الأحكام العرفيّة^(١) .

(١) د محمد الوكيل : المرجع السابق ، ص٣٢٧ . د. مصطفى أبو زيد فهمي : مرجع سابق ، ص٣٠١ ، د.أحمد مدحت : مرجع سابق ، ص١٣٠ وما بعدها .

وقد نصّت المادة ١١٤ من الدستور على ما يلي: (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون إلخ).

كما نصّت المادة ١١٨ على أنه: يكون إقرار القانون المنظم لإعلان حالة الطوارئ بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكوّن منهم مجلس الشعب .

وفي عام ١٩٥٩م وعلى إثر الوحدة بين مصر وسوريا صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة في ٥ مارس ١٩٥٨م ، وقد أكدّ الدستور في المادة ٥٧ على تنظيم حالة الطوارئ بقولها : لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ " .

وفي عام ١٩٦٤م بعد انفصال مصر عن سوريا صدر دستور ١٩٦٤م ، وقد نصّت المادة ١٢٦ من الدستور على أنه: (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون.....) ويلاحظ أنّ الإعلان الدستوري جعل عرض الإعلان خلال ثلاثين يوماً ، وذلك على خلاف دستور ١٩٥٦م الذي كان يوجب عرض الإعلان خلال خمسة عشر يوماً . ويظهر من دراسة هذه الدساتير أنّه لا يوجد نصّ يقضي بوقف العمل بنصوص الدستور أثناء سريان حالة الطوارئ ، وذلك خلاف الحال في دستور ١٩٢٣م .

وقد صدر في هذه الفترة القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م بشأن حالة الطوارئ وبصدور هذا القانون تمّ إلغاء قانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤م ، وقد أخذ هذا القانون على عاتقه تنظيم حالة الطوارئ في مصر بشكل تفصيلي ، وقد صدرت حالة الطوارئ في ظلّ هذه الدساتير عدّة مرات طبقت لأول مرة بسبب العدوان الثلاثي على مصر في عام ١٩٥٦م والمرتة الثانية بعد نكسة يونيو ١٩٦٧م^(١).

(١) د . محمد الوكيل : المرجع السابق ، ص ٣٣٦ ، زكريا محفوظ : مرجع سابق ، ص ٣٣٤ .

المطلب الثاني

إعلان حالة الطوارئ في دستور ١٩٧١ م

في الحادي عشر من سبتمبر سنة ١٩٧١ م تمت موافقة الشعب على الدستور، وقد أُجريت عليه أربع تعديلات إلى أن تمّ تعطيل العمل به بموجب الإعلان الدستوري الصادر في ١٣ فبراير ٢٠١١ م .

وقد نصّت المادة ١٤٨ من الدستور على حالة الطوارئ بقولها : "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية؛ ليقرّر ما يراه بشأنه . وإذا كان مجلس الشعب منحلّاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ، وفي جميع الاحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ، ولا يجوز مدّها إلا بموافقة مجلس الشعب" .

ويبيّن لنا من استقراء هذا النصّ أنّ المشرّع الدستوريّ اتّجه إلى تحديد مدّة خمسة عشر يوماً لعرض قرار الإعلان على مجلس الشعب ، وبذلك يكون قد أعاد ما نصّت عليه المادة ١١٤ من دستور ١٩٥٦م والتي كانت تنصّ على أنّ فترة عرض قرار الإعلان على مجلس الشعب ثلاثون يوماً .

كما نلاحظ-أيضاً- أنّ هذا النصّ استحدث حكماً جديداً ، وهو أنّ إعلان حالة الطوارئ يكون لمدة محدودة وهذا الحكم لم يرد في الدساتير السابقة .

كما نلاحظ -أيضاً- أنّ هذه المادة لم تُجزر للسلطة التنفيذية تعطيل أحكام الدستور أثناء حالة الطوارئ .

وفي ظلّ هذا الدستور قد تمّ الإبقاء على القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ م ، وقد تمّ تعديله أكثر من مرّة^(١) ، ويجب أن ننوّه هنا إلى أنّه قد تم إعلان

(١) تم تعديل القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ م بموجب القوانين ٣٧ لسنة ١٩٧٢ م ،

حالة الطوارئ في ظلّ دستور ١٩٧١م عدّة مرّات كان أولها قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٨٠م والذي تمّ بموجبه إعلان حالة الطوارئ في المنطقة الغربية من البلاد ، وقد أعلنت حالة الطوارئ مرّة أخرى بموجب القرار الجمهوري رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٨٠م عقب حادث اغتيال الرئيس السادات ومنذ هذا التاريخ لم تنته حالة الطوارئ في مصر حتى تعطيل العمل بهذا الدستور في ٢٠١١ م^(١).

السُّلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ

لقد نصّت المادة ١٤٨ من الدستور على أن (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون) ، وقد نصّت المادة الثانية من القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م والمعدّل بالقانون ٣٧ لسنة ١٩٧٢ م على ما يلي : يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهائها بقرار من رئيس الجمهورية ، ويجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ؛ لإقرار ما يراه بشأنه ، وإذا كان مجلس الشعب منحلّاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أوّل اجتماع له ، وإذا لم يعرض القرار على المجلس في الميعاد المشار إليه أو عرض ولم يقره المجلس ، اعتبرت حالة الطوارئ منتهية بقوة القانون ، ولا يجوز مدّ المدّة التي يحددها القرار إلاّ بموافقة مجلس الشعب ، وتعتبر حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم هذه الموافقة قبل نهاية المدّة.

يتّضح من هذين النصين أنّ المشرّع قد أسند صلاحية إعلان حالة الطوارئ إلى رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية وليس بصفته رئيساً للجمهورية ، والدليل على ذلك أنّ المادة ١٤٨ من الدستور وردت في الفصل الثالث من الدستور والخاصّ بالسلطة التنفيذية ، ولرئيس الجمهورية سلطة جوازية في إعلان حالة الطوارئ ، ولكنّه لا يجب أن يستخدمها إلاّ

والقانون ١٦٤ لسنة ١٩٨١م ، والقانون ٥٠ لسنة ١٩٨٢م وللمزيد ينظر د .

محمد الوكيل : المرجع السابق ، ص ٣٤١ .

(١) د . محمد الوكيل : المرجع السابق ، ص ٣٤٨ .

في حالة الضرورة وبالقدر الذي تتطلبه هذه الضرورة^(١) .

وقد حرص المشرع على عدم استقلال السلطة التنفيذية بقرار إعلان حالة الطوارئ استقلاً تاماً ، وأوجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ؛ ليقرر ما يراه بشأنه ، فإذا كان المجلس منحللاً ولم يعرض قرار الإعلان في المواعيد النظامية أو عرض القرار وتم رفضه من مجلس الشعب اعتبرت حالة الطوارئ منتهية ، ويكون الانهاء هنا بأثر فوري ومباشر^(٢) .

ونلاحظ -أيضاً- أنه في جميع الاحوال لا يجوز مد المدّة التي يحددها قرار الإعلان إلا بموافقة مجلس الشعب ، و إذا لم يوافق مجلس الشعب على مد المدّة فإن حالة الطوارئ تنتهي من تلقاء نفسها بقوة القانون .

وعلى الرغم من حرص المشرع عدم ترك سلطة إعلان حالة الطوارئ للسلطة التنفيذية إلا أنه أوجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال مدّة محدّدة ؛ وذلك حفاظاً على حقوق وحرّيات الأفراد التي تتأثر سلباً بإعلان حالة الطوارئ ، وعلى الرغم من ذلك إلا أن هذا الموقف من المشرع قد تعرّض للنقد من عدّة نواحي نذكر منها :

١- أنّ النصوص التشريعية سواء في الدستور ، أو القانون المنظم لحالة الطوارئ لم يوجد حلاً عندما يتم إعلان حالة الطوارئ أثناء حلّ مجلس الشعب ، فهذا يشجّع السلطة التنفيذية على إساءة استعمال السلطة في إعلان حالة الطوارئ دون رقابة مجلس الشعب ، وذلك لطول الفترة بين حلّ المجلس واجتماع المجلس الجديد التي قد تستغرق فترة تتجاوز الثلاثة

(١) د. هشام عكاشة : مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة ، رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨م ، ص ١٣٨ ، وللمزيد ينظر عمر

العلوي : مرجع سابق ، ص ٤٥

(٢) د . محمد الوكيل : المرجع السابق ، ص ٣٦٢ وما بعدها .

أشهر^(١).

٢- لقد جعل نصّ المادة الثانية من قانون الطوارئ جزءاً من موافقة مجلس الشعب على قرار إعلان حالة الطوارئ هو اعتبار حالة الطوارئ منتهية ، والانتهاه لا يعني سوى زوال الأثر القانوني لقرار إعلان حالة الطوارئ من تاريخ عدم الموافقة عليه، أي أنه يبقى على جميع الآثار التي يترتبها القرار من فترة إعلانه إلى وقت عدم إقراره أو انقضاء الخمسة عشر يوماً التالية دون عرضه، وهو ما يتعارض مع مراد المشرع الذي أراد إيجاد ضمانات لحقوق الأفراد وحرّياتهم ، فقد يترتب على هذا الإعلان حقوق والتزامات على عاتق الأفراد قد تكون ظلماً ، وحينها بدل أن يأتي المشرع بضمانات يأتي بالتزامات لا تقوم على أساس من الصّحة .

٣- لقد اتضح من النصين أنّهما لم يقوما بتحديد مدّة معيّنة لنفاذ حالة الطوارئ ، ولكنهما تركا ذلك لتقدير السّلطة التّنفيذية ، وكان من المفروض النصّ على مدّة محدّدة ؛ لكي يمكن تجنب إساءة السّلطة التّنفيذية لاستخدام سلطتها في هذا الموضوع ؛ حيث إنّها من الممكن أن تقرّر إعلان حالة الطوارئ لمدة طويلة ممّا يترتب عليه خطورة كبيرة .^(٢)

وأميل إلى الرأي القائل : إنّ دستور ١٩٧١م قد أكّد ضمانة غابت عن واضعي دستور ١٩٥٦م ودستور ١٩٦٤م ، وهي عدم مساس حالة الطوارئ بحالة انعقاد البرلمان ؛ لأنّ المشرع أوجب على السّلطة التّنفيذية أن يكون قرار إعلان حالة الطوارئ محدوداً بمدّة معيّنة لا يجوز لها أن تتعدّها إلاّ بموافقة مجلس الشعب ، ولو أعطى السّلطة التّنفيذية حقّ تعطيل المجلس لكان تقييد سلطة رئيس الدّولة في هذا الصّدّد حبراً على

(١) د . حقى اسماعيل : المرجع السابق ، ص ٨٤ .

(٢) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي : نظرية الضّرورة ، مرجع سابق ، ص ١٠٩ ، د . سعد عصفور : مشكلة الضمانات والحريات في مصر ، مجلة المحاماة ، العددان ٣ و٤ لسنة ١٩٧٦ ، ص ١٥٤ وللمزيد ينظر الباحث: عمر محمد العليوي : مرجع سابق ، ص ٤٧ .

ورق، ولا استطاعت السلطة التنفيذية أن تمدَّ حالة الطوارئ إلى الحالة التي تراها كافية في نظرها لتنفيذ ما تراه حتى ولو كان ذلك مخالفاً للقانون وذلك بتعطيل المجلس^(١).

إنهاء حالة الطوارئ

نصت المادة الثانية من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ م إلى كيفية إنهاء حالة الطوارئ، وقد نصت الفقرة الأولى على أنه: "يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهائها بقرار من رئيس الجمهورية. يتضح لنا من هذا النص أن قانون الطوارئ قد عهد إلى رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ وإنهائها، و يصدر قرار إنهاء حالة الطوارئ من رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية^(٢).

إلا أن ما جاء في الفقرة الأخيرة من هذه المادة جعلت حق رئيس الجمهورية في إنهاء حالة الطوارئ بعد انتهاء مدة سريانها عديم الفائدة؛ إذ تنتهي حالة الطوارئ بمجرد انتهاء المدة المحددة في قرار الإعلان، دون أن تتوقف على إرادة السلطة التنفيذية التي لا تملك الاستمرار في نظام الطوارئ إلا بموافقة مجلس الشعب^(٣).

ويمكن تبرير منح السلطة التنفيذية هذه السلطة، حتى تتمكن من إنهاء حالة الطوارئ قبل حلول أجلها إذا ما وجدت أن الظروف القائمة لا تستدعي الاستمرار بهذا النظام.

ومما تقدم نخلص إلى أن حالة الطوارئ تعتبر منتهية بمجرد حلول الأجل المحدد لسريانها في قرار الإعلان، دون أن يتعلّق هذا الانتهاء بإرادة السلطة التنفيذية التي لا تستطيع الاستمرار في هذا النظام إلا بموافقة

(١) أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي : نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص ١٠٩.

(٢) د. زكريا محفوظ: مرجع سابق، ص ٤٤٩.

(٣) د. محمد الوكيل: المرجع السابق، ص ٣٨١.

مجلس الشعب . ويرى جانب من الفقه أن نص المادة الثانية وإن كان يعطي سلطة إنهاء حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية ، إلا أن ذلك لا يمنع السلطة التشريعية منه وهي صاحبة الاختصاص الأصلي في ذلك ، حيث يمكن اعتبار صدور مثل هذا القرار من جانب السلطة التشريعية بمثابة تعديلٍ ضمنيٍّ لنصوص قانون الطوارئ^(١).

أما عن الآثار المترتبة على إنهاء حالة الطوارئ فلم يتعرض قانون الطوارئ المصري إلى ذكرها إلا ما يتعلق منها في القضاء الاستثنائي .

وبما أن نظام الطوارئ هو نظامٌ استثنائيٌّ ، فإنَّ إنهاءه يستتبع عودة الأوضاع القانونية إلى وضعها الطبيعي في ظلِّ المشروعية العادية ، واستعادة كلِّ من السلطتين التشريعية والقضائية لاختصاصاتهما الأصلية التي طالتها أيدي السلطة التنفيذية في ظلِّ هذا النظام ، ومن البديهي -أيضاً- أن تعود لحقوق الأفراد وحرّياتهم الحصانة الدستورية الكاملة .

وعودة الأوضاع إلى طبيعتها لا تستلزم صدور تشريع بذلك ، فإنهاء حالة الطوارئ يستتبع حتماً إنهاء جميع الاختصاصات الاستثنائية إلا أن المشرع المصري استثنى من ذلك ما يتعلق بالقضاء الاستثنائي وذلك بالمادتين ١٩ و ٢٠ من قانون الطوارئ لسنة ١٩٥٨م ، حيث نصت المادة ١٩ على ما يلي : عند انتهاء حالة الطوارئ تظلُّ محاكم أمن الدولة مختصةً بنظر القضايا التي تكون محالة عليها وتتابع نظرها وفقاً للإجراءات المتبعة أمامها .

ونصت المادة ٢٠ على ما يلي : يسرى حكم الفقرة الأولى من المادة السابقة على القضايا التي يقرّر رئيس الجمهورية إعادة المحاكمة فيها وفقاً لأحكام هذا القانون . ويبقى لرئيس الجمهورية كافة السلطات المقررة له بموجب القانون المذكور بالنسبة للأحكام التي تكون قد صدرت من محاكم أمن الدولة قبل إلغاء حالة الطوارئ ولم يتم التصديق عليها ، والأحكام التي

(١) د .سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، مرجع سابق ، ص ٣٤٥.

تصدر من هذه المحاكم طبقاً لما تقرّره المادة السابقة "

ونستنتج من هذين النصين أنّه و بالرغم من إنهاء حالة الطوارئ وزوال جميع الاختصاصات الاستثنائية ، إلا أنّ محاكم أمن الدولة تبقى مستمرة في مباشرة اختصاصاتها الاستثنائية ، كما يستمر العمل بالإجراءات الاستثنائية المطبقة أمام هذه المحاكم بالنسبة للدعاوى التي تنظرها ، وتلك التي يقرّر رئيس الجمهورية إعادة المحاكمة فيها .

وهذا الاستثناء أثار حفيظة الفقه المصري^(١)؛ إذ يعتبر هذا الاستثناء مخالفة صريحة للمنطق القانوني ، فكيف يستمر القضاء الاستثنائي رغم زوال أصله وهي حالة الطوارئ ، لذلك يتعين اعتبار محاكم أمن الدولة ملغاة بقوة القانون؛ نتيجة إنهاء حالة الطوارئ ، وحلول المحاكم العادية تلقائياً محلّها في نظر تلك الدعاوى .

المطلب الثالث

إعلان حالة الطوارئ في دستور ٢٠١٤ م

نصّت المادة ١٥٤ من دستور ٢٠١٤ م على إعلان حالة الطوارئ وفي نفس الوقت وضعت بعض الضوابط لممارسة هذا الاختصاص ، فنصّت على أنه " يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية؛ ليقرّر ما يراه بشأنه ، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً

(١) د . سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، مرجع سابق ، ص ٣٤٨ ، زكريا محفوظ : مرجع سابق ، ص ٤٥٥ وما بعدها ، للمزيد ينظر الباحث عمر محمد العليوي : مرجع سابق ص ٥٩ وما بعدها .

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 أحي ماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في اجتماع له ، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

ومؤدى هذا النص أن المشرع الدستوري قد وضع عدة ضوابط على سلطة رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ أهمها ما يلي (١) :

أولاً : استطلاع رأي مجلس الوزراء

فقد ألزم النص الدستوري رئيس الجمهورية قبل إصدار قراره بإعلان حالة الطوارئ أن يأخذ رأي مجلس الوزراء في هذا الإجراء (٢) ، ويشترط أخذ رأي مجلس الوزراء قبل اتخاذ قرار إعلان حالة ورأي مجلس الوزراء هنا ليس ملزماً لرئيس الجمهورية ، بمعنى أن أخذ رأي مجلس الوزراء شرطاً لإعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ ولكن موافقة مجلس الوزراء ليس شرطاً له ؛ لأن رأي مجلس الوزراء سواء بالقبول أو الرفض ليس ملزماً لرئيس الجمهورية ، فعلى الرغم من اعتراض مجلس الوزراء يجوز لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ دون توقف على موافقة مجلس الوزراء .

(١) د . صبري محمد السنوسي : الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٠ ، ص ٢٦ ، د. أحمد مدحت على : نظرية الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة ، عام ١٩٧٨م ، ص ٥١ وما بعدها .

(٢) د . صبري محمد السنوسي : القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢١٦ وما بعدها .

ثانياً : يجب عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال سبعة أيام

لقد أوجب المشرع الدستوري على رئيس الجمهورية أن يعرض قرار إعلان حالة الطوارئ خلال السبعة أيام التالية لإصداره على مجلس النواب إذا كان المجلس قائماً وخلال انعقاد جلسات المجلس ، أما إذا كان المجلس في حالة إجازة أو في غير دور الانعقاد لأي سبب فيجب دعوة مجلس النواب للانعقاد فوراً ؛ لعرض الأمر عليه وذلك خلال المدة نفسها وهي السبعة أيام التالية لإعلان حالة الطوارئ ، أما إذا كان مجلس النواب منحللاً استلزم النص عرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة ، وعلى أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له^(١) .

ثالثاً : وجوب موافقة أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب

استلزم النص موافقة أغلبية عدد أعضاء كل مجلس النواب على قرار إعلان حالة الطوارئ عند العرض عليه ، ويلاحظ أن الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية العامة (النصف + ١) ، ولكن يشترط موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس ، وليس أغلبية عدد الحاضرين فقط .

رابعاً : الالتزام بمدة محددة

اشتراط المشرع الدستوري ألا تتجاوز مدة إعلان حالة الطوارئ ثلاثة أشهر ، ولا تمد إلا لمدة مماثلة بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس .

ومفاد النص أن رئيس الجمهورية يأخذ رأي مجلس الوزراء قبل إعلان حالة الطوارئ ، وهو رأي غير ملزم له ، وإذا قرر رئيس الجمهورية إعلان

(١) د. فتحي فكري : القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٠٨ ، د. عبد اللطيف

ناصر : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة رسالة

دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٨١م ص ٢١٦ ، .

حالة الطوارئ فيتعيّن عليه أن يحدّد مدّة سريان حالة الطوارئ على ألاّ تجاوز ثلاثة أشهر ، وأنّ يعرض القرار على مجلس النواب إذا كان قائماً وفي حالة حله يعرض الأمر على مجلس الوزراء وذلك كله خلال سبعة أيام من إصدار القرار ، ويجب أن يحصل على موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس البرلمانيّ ، وفي حالة الرّغبة في مدّ المدّة أكثر من ثلاثة أشهر فلا يجوز مدّها إلاّ لمدة ثلاثة أشهر أخرى فقط ، ولكن بشرط الحصول على موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس .

ويجب ملاحظة أنّه لا يشترط لإعلان حالة الطوارئ أو تمديدّها عرضها على الاستفتاء الشعبي^(١) .

خامساً : حظر حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ

وهذا الشرط منطقيّ ؛ لأنّه لا يجوز لرئيس الجمهوريّة إعلان حالة الطوارئ وحلّ مجلس النواب حتّى لا يتحلّل من الضوابط التي استوجبها المشرّع الدستوريّ، وهي وجوب عرض الأمر على مجلس النواب خلال السبعة أيام التالية لإصدار القرار ؛ لأنّ موافقة مجلس النواب خلال السبعة أيام التالية لإصدار القرار ، لأن موافقة مجلس النواب المنتخب من الشعب والذي يمثل الشعب ضماناً مهمّة لحقوق الأفراد وحرّيّاتهم خاصّة أنّ إعلان حالة الطوارئ تؤدّي إلى توسيع سلطات السّلطة التّنفيذيّة ، ووضع قيودٍ كثيرة على حرّيّات الأفراد وحقوقهم .

ومن ناحيةٍ أخرى فإنّ سلطات المجلس النيابيّ على قرار إعلان حالة الطوارئ واسعة فله أن يلغي القرار بأثر رجعيّ، كما يملك إقراره في الماضي دون المستقبل وأخيراً له حقّ الموافقة عليه خلال المدّة المحدّدة به.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوي رقم ٧٤٠٢٩ لسنة ٦٧ ق بجلسته

٢٠١٣ / ١١ / ١٢ م

سادساً: اختصاص رئيس الجمهورية منفرداً بإعلان حالة الطوارئ وحظر التفويض

طبقاً لصريح النص فإن رئيس الجمهورية هو الذي يصدر إعلان حالة الطوارئ- ولا يجوز له بالتالي خاصة في ضوء غياب النص على التفويض- أن يفوض غيره في هذا الاختصاص الدستوري ، ومن ناحية أخرى فإن رئيس الجمهورية يختص بإصدار قرار إعلان حالة الطوارئ ولكن استمرار العمل بحالة الطوارئ مرهون بموافقة مجلس النواب .

ولقد عانى الشعب المصري من تطبيق حالة الطوارئ في ظلّ النظامين السابقين سواء قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ م ، أو حتى بعدها وإن كانت حالياً مقصورة فقط على مناطق محددة ، وهي مناطق التوتّر في سيناء^(١) .

سابعاً : شروط إعلان حالة الطوارئ

لم تحدّد المادة ١٥٤ الدستور المصري المعمول به حالياً وهو دستور ٢٠١٤ م نجد أنّ هذه المادة لم تحدّد الأسباب الموضوعية التي من أجلها يمكن إعلان حالة الطوارئ ، ولكنها حدّدت بعض الشروط الشكلية لإعلان حالة الطوارئ ، وتركت هذه المادة تحديد الشروط الموضوعية لقانون الطوارئ المعمول به في مصر حالياً وهو قانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ م والمعدّل بالقرار رقم ١٢ لسنة ٢٠١٧ م .

١- الشروط الشكلية لإعلان حالة الطوارئ :

تبين المادة ١٥٤ من دستور ٢٠١٤ م الشروط الشكلية لحالة الطوارئ كما يلي :

(١) د. رجب حسن : الإطار الدستوري للاختصاصات غير الرقابية لمجلس النواب في دستور ٢٠١٤ م المصري ، مجلة مصر المعاصرة ، ٢٠١٤ م ، ص ٣١٥ وما بعدها .

- أ- قبل إعلان حالة الطوارئ يجب أخذ المشورة من مجلس الوزراء .
- ب - على رئيس الجمهورية عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال سبعة أيام من الإعلان؛ ليقرر ما يراه بشأنها . وإذا حدث الإعلان وكان مجلس النواب غير منعقد يدعو الرئيس المجلس للانعقاد فوراً ؛ لتعرض عليه حالة الطوارئ ، وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الإعلان على مجلس الوزراء للموافقة على أن تعرض حالة الطوارئ على المجلس الجديد في أول جلسة .
- ج - يجب موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ .
- د - يحدد الرئيس مدة حالة الطوارئ على ألا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتמיד لمرة واحدة بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب .
- هـ- لا يجوز حلّ مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ .

٢- الشروط الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ

نظم القانون المصري حالة الطوارئ في مصر من خلال القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ م ، والمعدل بالقرار رقم ١٦ لسنة ٢٠١٧ م وجاء نصّ المادة الأولى منه " يجوز إعلان حالة الطوارئ كلّما تعرض الأمن والنظام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب ، أم قيام حالة تهدد بوقوعها ، أم حدوث اضطرابات في الداخل ، أم كوارث عامة، أم انتشار وباء . هذه الحالات الخمس وإن كانت قد حدّدت على سبيل الحصر إلا أنّها واسعة وفضفاضة وليس هناك معيار محدد لتحديد مستوى الخطر الذي قد تتعرض له البلاد والذي يسمح بإعلان حالة الطوارئ ، ممّا يجعل رئيس الجمهورية مستقلاً في تقريره لحالة الخطر حتى ولو كان هذا التقدير غير مجدٍ . وكان حرياً بالمشرع المصري أن يحدّد أسباب إعلان حالة الطوارئ بشكلٍ أكثر دقّة ، وكان حرياً به- أيضاً -أن يشترط التّعريض للخطر بأن يكون حالاً .

أ- وقوع الحرب :

لم يحدّد المشرّع ماهيّة الحرب التي تكون الجمهوريّة طرفاً فيها ، وما إذا كانت محلّيّة أو بعيدة عن أرض الوطن . ولكن بعض الفقهاء يرى أنّ مصطلح الحرب المستخدم في مجال القانون الدوليّ إنّما له مدلولٌ وطنيّ وإقليميٌّ ، فحالة الحرب المؤدّيّة لإعلان حالة الطوارئ في القانون المصريّ هي حالة الحرب التي تكون الدولة المصريّة طرفاً فيها^(١) .

ب - قيام حالة تهديد بوقوع حرب :

وهذا السبب لإعلان حالة الطوارئ يتّسم بالمرونة وصعوبة التّحديد ممّا يجعل لرئيس الجمهوريّة سلطات تقديرية واسعة في تحديده لمفهوم الخطر الذي يهدّد النّظام والأمن العام حتّى أنّه يعطيه الحقّ في إعلان حالة الطوارئ ولو لم تكن هناك حرب .

ج - حدوث اضطرابات داخل البلاد :

وهذه الاضطرابات تتمثّل في العصيان ، أو التمرّد ، أو الأعمال الإرهابيّة ، وكلّ ذلك من شأنه التّأثير على الأمن العام ، وهي مبررات تستوجب حالة الطوارئ ، ولكن -أيضاً- هذه الشرط وهو حدوث اضطرابات غير دقيقة ، وهو مصطلح واسع يعطي لرئيس الجمهوريّة الحقّ في أعمال السّلطة التّقديرية لإعلان حالة الطوارئ بسبب أمورٍ قد لا تصل لدرجة الاضطرابات بالمعنى الذي يهدد الأمن والنّظام العام^(٢) .

د- حدوث كوارث عامّة :

(١) د. ثروت عبد الهادي الجوهري : مدى ضرورة السّلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربيّة والرقابة عليها " دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي " دار النهضة العربيّة ، القاهرة ، ٢٠٠٥ م ، ص ٣٩٤ .

(٢) د. سامي جمال الدين : لوائح الضّرورة وضمانة الرقابة القضائيّة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٢ م ص ٣٢٥ .

لقد قيد المشرع المصري إعلان حالة الطوارئ بأن تكون هذه الكوارث عامة بحيث تشمل آثارها كافة إقليم الدولة أو جزء منها ، ويمتد فيها الأثر إلى مجموع الأمة ويجب أن تبلغ قدرًا من الجسامه يعرض الأمن أو النظام العام للخطر ، إلا أنه يؤخذ على النص عدم تحديد ماهية الكوارث ، فقد أوردتها المشرع في عبارة تحتل الكثير من التفسير (١) .

هـ - انتشار وباء :

هنا لا بدّ من تفشي وباء أو أحد الأمراض الخطيرة في البلاد بحيث يصل إلى درجة خطيرة ولا تكفي القوانين العادية والصلاحيات الممنوحة للسلطات في الظروف العادية في التصدي للخطر الناجم عن هذا الوباء على سبيل المثال : الإجراءات التي تمّ اتخاذها لمواجهة وباء كورونا .

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ المادة (٢) من قانون الطوارئ ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ م والمعدّل بالقرار رقم ١٦ لسنة ٢٠١٧ م قد أشارت إلى أنّ إعلان حالة الطوارئ هي من اختصاص رئيس الجمهورية ، ويجب أن يتضمن قرار الإعلان عن حالة الطوارئ بيان الحالة التي أعلنت بسببها حالة الطوارئ وأنّ تحدّد المنطقة التي ستسري عليها حالة الطوارئ كما يجب أن يشمل قرار الإعلان تاريخ البدء وسريان حالة الطوارئ .

مدّة سريان حالة الطوارئ في مصر

تسري حالة الطوارئ في مصر وحسب الدستور الحالي لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ إعلانها وموافقة مجلس النواب عليها . ولا يمتدّ سريان حالة الطوارئ إلاّ لثلاثة أشهر أخرى ولمرة واحدة بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب ، وبذلك تكون حالة الطوارئ منتهية ، ويمكن رفع حالة الطوارئ بانتهاء الأسباب المؤدية إليها حتى وإن لم تنته الفترة الدستورية . أمّا بالنسبة لقانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ م المعدّل فلم يحدّد مدّة

(١) د . زكريا محفوظ : حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية

العربية المتحدة ، مرجع سابق ، ص ٣٧٧ .

سريان حالة الطوارئ واكتفي القانون بما ورد في الدستور .

ولكن بالنظر في المادة الثانية من قانون الطوارئ نجد أنه تكلم عن الفترة القانونية التي يجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب وحددها بخمسة عشر يوماً ، وفي حال عدم عرضها خلال هذه المدة اعتبر القانون أن حالة الطوارئ تعتبر منتهية بحكم القانون ، كما اعتبر القانون أن حالة الطوارئ تكون منتهية إذا لم يوافق المجلس على التمديد .

ويرى الباحث أنه من خلال تحليل المادة ١٥٤ في الدستور المصري والمادة الثانية من قانون الطوارئ المعدل نجد أن هناك تعارضاً دستورياً في الفترة المحددة لعرض حالة الطوارئ على مجلس النواب حيث حددها الدستور بسبعة أيام وحددها قانون الطوارئ بخمسة عشر يوماً . وبالتالي يجب على المشرع المصري تعديل المادة الثانية من قانون الطوارئ؛ لتتسجم مع المادة ١٥٤ من الدستور^(١).

يلاحظ على نص هذه المادة من الدستور ما يلي :

- ١- ضرورة أخذ رأي مجلس الوزراء قبل أن يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ.
- ٢- وجوب أن يكون إعلان حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون.
- ٣- وجوب عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ؛ ليقرر ما يراه بشأنه ، أي أن للمجلس سلطة إقرار الإعلان ، أو إلغائه ، أو تعديله فسلطة إعلان الطوارئ ، رغم أنها تبدأ من الرئيس إلا أنها تتوقف على قرار مجلس النواب .
- ٤- وجوب دعوة مجلس النواب فوراً لعرض إعلان حالة الطوارئ عليه إذا تم الإعلان في غير دور الانعقاد العادي .
- ٥- يجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ

(١) الباحث محمود محمد أبو موسى : مرجع سابق ، ص ٨٣ وما بعدها .

لمدة محدّدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، يمكن تمديدھا لمدةً أخرى مماثلة بشرط موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، وإذا كان المجلس غير قائم ، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة ، مع عرض ذلك الأمر على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له .

٦- امتناع حلّ مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ .

يتّضح ممّا سبق أنّ إعلان حالة الطوارئ في دستور ٢٠١٤ م لا يعتبر سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية ، لكن هناك قيودان رئيسان ، أولهما : ضرورة أخذ رأي مجلس الوزراء قبل الإعلان و ضرورة عرض الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ؛ ليقرر المجلس ما يراه .

والقيّد الثاني : هو تحديد مدة الطوارئ بثلاثة أشهر كحدّ أقصى وامتناع تجديدها إلاّ لمدةً مماثلة وبشرط موافقة ثلثي أعضاء المجلس .

وثمة دور رئيس لمجلس الوزراء هو وجوب عرض الأمر عليه إذا كان مجلس النواب غير قائم

وفي مقارنة سريعة للمادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١ م نجدها قد نصّت على أن " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية؛ ليقرر ما يراه بشأنه . وإذا كان مجلس الشعب منحلّاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له . وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدةً محدّدة ، ولا يجوز مدّها إلاّ بموافقة مجلس الشعب .

وفق تلك المادة فقد أعطي دستور ١٩٧١ م عملياً سلطة إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية ولا دور هناك لمجلس الوزراء ، ولم تحدّد مدة قصوي لفرض حالة الطوارئ ، وأجاز الدستور تمديدھا لمدةً لم يحددها بموافقة مجلس الشعب ، وبالنظر إلى طبيعة النظام الرئاسي الذي كرّسه دستور ١٩٧١ م فلم يكن اشتراط عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس

الشَّعب خلال الخمسة عشر يوماً التَّالية يمثِّل قيِّداً على رئيس الجمهوريَّة ، إذا كانت موافقة مجلس الشَّعب مضمونة على كلِّ ما يصدر عن رئيس الجمهوريَّة وفقاً للمادة ١٣٦ من ذلك الدُّستور التي كانت تجيز للرئيس حلَّ مجلس الشَّعب وتقديرها للرئيس طبقاً وبعد استفتاء الشَّعب . أمر آخر لم يكن دستور ١٩٧١م يشترط أغلبيَّة محدَّدة لموافقة مجلس الشَّعب على إعلان حالة الطَّوارئ ، أو تمديدها بمعرفة رئيس الجمهوريَّة.

الخلاصة

بالنظر إلى مواد الدساتير المتعاقبة لجمهورية مصر العربية والتي تنظم حالة الطوارئ ابتداءً من دستور ١٩٢٣م ، وحتى دستور مصر الحالي الصادر في ٢٠١٤م نلاحظ الآتي :

١- أنَّ المشرِّع الدستوريُّ المصريُّ وهو بصدد تنظيم حالة الطوارئ في الدساتير المصرية قد أخذ بنظام التشريع السابق ، حيث إنَّه نظم حالة الطوارئ عن طريق إصدار قوانين مستقلة تحدد الإجراءات والسلطات التي تمَّ منحها للسلطة التنفيذية القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية كما في حالة القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣م وتعديلاته ، وكذلك السلطة الممنوحة للسلطة التنفيذية القائمة على تنفيذ حالة الطوارئ كما ورد في القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م وتعديلاته ، وقد ترك المشرِّع لهذه القوانين تحديد الأحوال التي يتمُّ فيها فرض حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية .

٢- لم يفرق المشرِّع الدستوريُّ المصريُّ بين حالة الأحكام العرفية المنصوص في دستور ١٩٢٣م و حالة الطوارئ المنصوص عليها في باقي الدساتير على أساس أنَّ حالة الطوارئ المنصوص عليها في جميع الدساتير المصرية ما عدا دستور ١٩٢٣م لها مفهوم أوسع ؛ لأنَّها تشمل حالة الطوارئ الحقيقية و حالة الطوارئ السياسية ، بينما حالة الأحكام العرفية التي تمَّ ذكرها في دستور ١٩٢٣م يقصد بها حالة الطوارئ الحقيقية والتي ترتبط بقيام حرب خارجية ، ولا تتعلَّق بحالة الطوارئ السياسية التي تنظم الوضع الداخلي للبلاد عندما يحدث كوارث طبيعية، أو اضطرابات داخلية، أو تمرد عسكري.

٣- لم تحدد الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١م المدة التي تسري فيها حالة الطوارئ أو متى تنتهي هذه الحالة ، وترك المشرِّع تقدير الوقت الذي تستمر فيه حالة الطوارئ أو انتهائها إلى السلطة التنفيذية وهي المنوط بها تطبيق حالة الطوارئ ، ولكن عندما صدر دستور ١٩٧١م حدَّد مدة إعلان الطوارئ وبذلك فرض على سلطة الطوارئ تحديد هذه المدة ، ولكنَّه لم

يقيدُها بوقتٍ معيّنٍ ممّا جعل الباب مفتوحاً لأن تكون حالة الطوارئ إلى ما لا نهاية .

وفي دستور ٢٠١٢م حدّد المشرّع الدستوريّ مدّة الطوارئ بستة أشهر تُمدّد لمرةٍ واحدةٍ وذلك بعد إجراء استفتاءٍ شعبيّ على التّمديد ، وقد نصّ دستور ٢٠١٤م على أن تكون حالة الطوارئ ثلاثة أشهر تجدد لفترةٍ أخرى بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النّواب ، وفي حالة عدم انعقاد المجلس تؤخذ موافقة مجلس الوزراء على أن تعرض حالة الطوارئ على المجلس الجديد فور انعقاده .

٤- من الواضح - أيضاً - أن جميع الدساتير المصرية فرضت رقابة برلمانية على حالة الطوارئ ومنعت السّلطة التّفيذيّة من حلّ البرلمان أثناء حالة الطوارئ ، كما حدّدت الدساتير المصرية

- أيضاً- بأنّ الملك في ظلّ دستور ١٩٢٣م أو رئيس الجمهورية في باقى الدساتير هو صاحب الاختصاص الحصريّ في إعلان حالة الطوارئ .

٥- لقد فرّق المشرّع المصريّ عند إعلان حالة الطوارئ بين حالة إذا كان مجلس الشّعب منعقدًا أو منحلًّا ، فإذا كان مجلس الشّعب منعقدًا وجب دعوة مجلس الشّعب لعرض حالة الطوارئ عليه لإقرارها أو إلغائها خلال المدّة المنصوص عليها في الدّستور والتي تتراوح ما بين ١٥ يوم وثلاثون يومًا ماعدا دستور ١٩٢٣م لم ينص على مدّة محدّدة ، وإنّما اكتفى بقوله تعرض فورًا على المجلس إذا كان المجلس في دور الانعقاد ، أمّا إذا كان المجلس في غير دور الانعقاد فإنّه يتمّ دعوة المجلس للانعقاد على وجه السّرعة ؛ لعرض قرار إعلان حالة الطوارئ عليه.

وقد انتقد فريق من الفقّه وهو ما أميل إليه بأنّه طالما أنّ البرلمان كان في حالة انعقاد ، فما الدّاعي لترك السّلطة التّفيذيّة تعلن الأحكام العرفيّة أو حالة الطوارئ من جانبها ، ثم تعرض على البرلمان. ومن الأفضل في هذه الحالة أن يوافق البرلمان المنعقد على إعلان حالة الطوارئ مقدّمًا حتّى

يستطيع أن يقدر جدية الظروف الداعية لفرض حالة الطوارئ^(١).

والحالة الثانية: إذا كان المجلس منحلاً فإن دستور ٢٠١٢م أوجب عرض حالة الطوارئ على مجلس الشوري ، بينما دستور ٢٠١٤م أوجب عرضها على مجلس الوزراء وبذلك تجاوزت هذه الدساتير وجود فراغ دستوري إلا أن دستور ٢٠١٤م بإقراره عرض حالة الطوارئ على مجلس الوزراء جعل سلطة إقرار حالة الطوارئ من اختصاص السلطة التنفيذية وهو ما يشكل خطراً كبيراً على الحقوق والحريات ، وفي جميع الأحوال أقرت جميع الدساتير المصرية بعرض حالة الطوارئ على المجلس الجديد في أول جلسة انعقاد له .

٦- أجمعت الدساتير المصرية على أنه في حالة عدم عرض رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ على مجلس الشعب في المواعيد المحددة في الدستور، أو عرضها ولم يوافق عليها مجلس الشعب فإن حالة الطوارئ تنتهي بقوة القانون .

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدستوري - دراسة النظام الدستوري المصري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣٦ .

المراجع

- ١- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف- الإسكندرية، د.ت.
- ٢- أحمد طلال عبد الحميد، أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، بغداد، مجلة القانون. د.ت.
- ٣- أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة، عام ١٩٧٨م.
- ٤- أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة العامة للكتاب، بدون تاريخ نشر.
- ٥- أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظلّ قانون الطوارئ، ط ١، عمان، دار حامد، ٢٠٠٩ م.
- ٦- أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة تكريت، ٢٠٠٧ م.
- ٧- ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف - الإسكندرية، ١٩٨٨ م.
- ٨- ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها " دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي " دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥ م.
- ٩- حقي إسماعيل بريوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ " دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلو أمريكي "، رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة.
- ١٠- رجب حسن، الإطار الدستوري للإختصاصات غير الرقابية لمجلس النواب في دستور ٢٠١٤
- ١١- زكريا محمد عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن في تشريع الجمهورية العربية المتحدة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٦٦م.
- ١٢- سامي جمال الدين، لوائح الضّرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢ م.

- ١٣- سعد عصفور، مشكلة الضمانات والحريات في مصر، مقالة منشورة بمجلة المحاماة، العداد ٣ و ٤ لسنة ١٩٧٦.
- ١٤- صبري محمد السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية، دار النهضة العربية، ٢٠١٠ م.
- ١٥- طعمية الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، بدون. ت.
- ١٦- عاصم رمضان موسى يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دار النهضة العربية العربية، د. ت.
- ١٧- عبد الحميد الشورابي، شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف بالإسكندرية.
- ١٨- عبد اللطيف ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة عام ١٩٨١ م
- ١٩- عمر محمد العليوي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالة الطوارئ (دراسة مقارنة في الأردن ومصر) رسالة ماجستير مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا جامعة مؤتة، ٢٠٠٧ م.
- ٢٠- فؤاد العطار، بحث في الأحكام العرفية، مجلة مشروع الدستور، طبعة ١٩٩٥ م.
- ٢١- قرباني فريد، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية منذ صدور دستور ١٩٨٩ م، كلية الحقوق - جامعة بانيه، ١٩٨٩ م.
- ٢٢- محمد أحمد ابراهيم عبد الرسول، ضمانات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية في المجالين الدولي والاداري (الداخلي)، دار الكتب، عمان، سنة ٢٠٠٠ م.
- ٢٣- محمد حماد: قصة الدستور المصري، مكتبة جزيرة الورد، الطبعة الأولى ٢٠١١ م.
- ٢٤- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية - دراسة النظام الدستوري المصري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧ م.
- ٢٥- محمد شريف، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - القاهرة، ١٩٧٩ م.
- ٢٦- محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري رسالة

- دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس، بدون تاريخ نشر.
- ٢٧- محمود حافظ : موجز القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٥٦ م .
- ٢٨- محمود محمد مسلم أبو موسى ، حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في القانون الفلسطيني ، دراسة مقارنة مع النظم القانونية والشريعة الإسلامية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الشريعة والقانون - الجامعة الإسلامية بغزة - أغسطس ٢٠١٨م - ذو القعدة ١٤٣٩هـ .
- ٢٩- مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٨ م .
- ٣٠- مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، سنة ٢٠٠٤م .
- ٣١- مصطفى سالم النجيفي ، حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الإنسان المدنية ، دراسة دستورية مقارنة في الحالة العراقية ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، العدد ٦٤ ، كلية الحقوق - جامعة المنصورة - ديسمبر ٢٠١٧م .
- ٣٢- مصطفى عبد الشهيد خضر : رقابة القضاء على انحراف الإدارة في أعمال سلطاتها التقديرية دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م .
- ٣٣- هانى الطهراوي ، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ .
- ٣٤- هانى على الطهراوي ، القانون الإداري ، الكتاب الأول - عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ .
- ٣٥- هشام عكاشة ، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة ، رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨م .
- ٣٦- يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤م .

references

- 1- 'iibrahim eabd aleaziz shiha, alqada' aladaria , munsha'at almaearifi- al'iiskandiriata, di.t.
- 2- 'ahmad talal eabd alhumid , 'athar halat alttawary fi tawsie salahiaat alssultt alttatnfydhyat , baghdad , majalat alqanun. du.t .
- 3- 'ahmad midhat ealaa, nzryat alzzurwf alaistithnayıyat , risalat dukturat muqadimat likuliyat alhuquq jamieat alqahirat , eam 1978m.
- 4- 'ahmad midhat , nzryat alzzurwf alıastithnayıyat , alhayyat aleammat lilkitab , bidun tarikh nashra.
- 5- 'azin khalid eabd alrahman, damanat huquq al'iinsan fi zll qanun alttawary , ta1 , eamaan , dar hamid, 2009 mi.
- 6- 'amir hasan jasim, nzryat alzzurwf alaistithnayıyat wabaed tatbiqatiha almueasirat , majlisat tikrit , 2007m .
- 7- thabit ghibrial , alssultat alaistithnayıyat lirayıys aljmhıwryat , munsha'at almaearif - alaıskandiriata, 1988m .
- 8- thrut eabd alhadi aljawhari , madaa darurat alssultat alaistithnayıyat fi jumhuriat misr alearabiat walraqabat ealayha " darısat muqaranatan bialqanun alfaransii " dar alnahdat alearabiat , alqahirat , 2005 m .
- 9- hqi 'iismaeil biriuti, alraqabat ealaa 'aemal alssultt alqayımat ealaa halat alttawary " dirasat muqaranat fi alnnizam aleiraqii walmisrii wal'anjılu 'amriki" , risalat dukturat muqadimat 'iılaa kuliyat alhuquq - jamieat alqahıra .
- 10- rajib hasan , al'iıtar alddustıwry lil'iikhtısasat ghayr alraqabiat limajlis alnuwaab fi dustur 2014

- 11- zkaria muhamad eabd alhamid mahfuz , halat alttawary fi alqanun almuqaran fi tashrie aljmhwyat alearabiat almutahidat , risalat dukturnat , kuliyyat alhuquq , jamieat alaiskandariat , 1966m.
- 12- sami jamal aldiyn , lawayih alddarwrt wadamanat alriqabat alqadayiyat , munsha'at almaearif , al'uskandariat , 1982 m .
- 13- saed easfurin, mushkilat aldamanat walhuriyaat fi misr , maqalat manshurat bimajalat almuhamaat , aleadaadin 3 wa4 lisanat 1976 .
- 14- sabri muhamad alsanusi, aliaetiqal al'iidariu bayn alhuriyat alshakhsiat , dar alnahdat alearabiat , 2010 m .
- 15- taeamiat aljarf , mabda almshrweyat wadawabit khudue alddawlt lilqanun , maktabat alqahirat alhadithat , alqahirat , bidun. t .
- 16- easim ramadan musaa yunis, alhuriyaat aleammat faa alzzurwf alaistithnayiyat , dar alnahdat alearabiat alearabiat , da. t .
- 17- eabd alhamid alshuwrabi , shayibat eadam dusturiat wamashrueiat qarari 'iielan wamudi halat alttawary wal'awamir aleskryat , munsha'at almaearif bial'iiskandaria .
- 18- eabd allatif nasif, madaa tawazun alssultt alssiasyat mae almasyuwliat fi alddawlt alhadithat risalat dukturnat muqadimatan likuliyyat alhuquq jamieat alqahirat eam 1981m
- 19- eumar muhamad aleilaywi, alraqabat alqadayiyat ealaa 'aemal al'iidarat fi halat alttawary (dirasat muqaranat fi

- al'urduni wamisr) risalat majistir muqadimatan 'iilaa eimadat aldirasat aleulya jamieat mutat , 2007m.
- 20- fuaad aleataar , bahath fi al'ahkam alerfyat , majalat mashrue alldustwr ,tabeat 1995 m .
- 21- qarbani farid , sulutat rayiys aljmhwrlyat fi alzzurwf alaistithnayıyat mundh sudur dustur 1989m , kuliyyat alhuquq – jamieat banih , 1989m .
- 22- muhamad 'ahmad abrahim eabd alrasul , damanat al'afraad fi zll alzzurwf alaistithnayıyat fi almajalayn alduwlaa waladarii (aldaakhilaa) , dar alkutub ,eman, sanat 2000m.
- 23- muhamad hamaad : qısat alldustwr almisrii , maktabat jazirat alward , altabeat al'uwlaa 2011m.
- 24- muhamad rifeat eabd alwahaab , alqanun alldustwry almabadi alldustwryt – dirasat alnnizam alldustwry almisrii , dar aljamieat aljadidat , 2007m .
- 25- muhamad sharif , sulutat aldabt aladarii fi alzzurwf alaistithnayıyat , risalat dukturah muqadimatan 'iilaa kuliyyat alhuquq – alqahirat , 1979m .
- 26- muhamad futuwih euthmani, rayiys alldawlt fi alnnizam alfidruaalaa
- 27- muhamad alwakil , halat altawary wasulutat aldabt al'iidarii risalat dukturat muqadimatan 'iilaa kuliyyat alhuquq –jamieat eayn shams, bidun tarikh nashra.
- 28- mahmud hafiz : mujiz alqanun alldustwra , dar alfikr allearabii , tabeat 1956m .
- 29- mahmud muhamad muslim 'abu musaa , halat altawary kasthina' ealaa mabda almshrweyat fi alqanun alfilastinii , dirasat muqaranat mae alnuzum alqanuniyat walsharieat

- al'iislatmat , risalat majistir muqadimat 'iilay kuliyyat alsharieat walqanun – aljamieat alaslatmat bighazat – 'aghustus 2018m – dhu alqaedat 1439h.
- 30– mustafaa 'abu zayd fahmi , alddustwr almisriu , altabeat althaaniat , 1958m .
- 31– mustafaa 'abu zayd fahmi , alddustwr almisriu wamabadi al'anzimat alssiasyat , dar almatbueat aljamieat , sanat 2004m.
- 32– mustafaa salim alnajifi , halat alttawary wa'atharuha ealaa huquq al'iinsan almadaniat , dirasat dusturiat muqaranatan fi alhalat aleiraqiat , majalat albuqhuth alqanuniat walaiqtisadiat , aleadad 64, kuliyyat alhuquq – jamieat almansurat – disambir 2017m.
- 33– hanaa altahrawi , nzryat alddarwrt fi alqanunayn al'iidarii walddustwry watatiqatuha fi alttashrye al'urduniyi ,risalat dukturah muqadimatan 'iilaa kuliyyat alhuquqi– jamieat alqahirat ,1992 .
- 34– hanaa ealaa altahrawii , alqanun al'iidariu , alkitaab al'awal – eamaan , dar althaqafat llnashr waltawzie ,2009 .
- 35– hisham eukashat , maswuwliat al'iidarat ean 'aemal alddarwrt , risalat dukturat muqadimat 'iilaa kuliyyat alhuquq , jamighat alqahirat , 1998m.
- 36– yhi aljamal , nzryat alddarwrt fi alqanun alddustwra, dar alnahdat alearabiat , alqahirat , 1974m.