

مشروعية حالة الطوارئ في التشريع الدولي والداخلي

د. إبراهيم محمد القعود
كلية القانون الزاوية - جامعة الزاوية

أ. محمد الكامل شلغوم
كلية القانون الزاوية - جامعة الزاوية

المقدمة

تطراً على حياة الدولة العديد من الظروف الاستثنائية تهدد الأمن والنظام العام فيها، نتيجة خطر داهم خارجي أو داخلي، كوقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو نتيجة لاضطرابات داخلية كحدوث كوارث أو انتشار أوبئة. وهذه الظروف الاستثنائية لها جوانبها القانونية التي تغلب عليها، وتجعل منها فكرة مألوفة في النظم القانونية، مما يسمح للدولة اتخاذ العديد من التدابير، حيث تخرج عن ما هو مألوف من القواعد القانونية العادية، لتطبق قوانين وإجراءات تعرف بقوانين الطوارئ، والتي تمس بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، أو تعطلها في بعض الأحيان، مما يجعل إعلان حالة الطوارئ وتطبيق القوانين والإجراءات الناتجة عنها يرتب الكثير من المخاطر التي تنتهك الحقوق والحريات في كافة جوانبها، مما يرتب آثاراً سلبية عليها. وقد اختلف الفقه في تعريف حالة الطوارئ، حيث ذهب جانب من الفقه الى تعريفها بأنها "نظام قانوني أُعد لمواجهة الظروف الاستثنائية ويقوم مقام قوانين السلطة كاملة". بينما ذهب جانب آخر من الفقه الى تعريف حالة الطوارئ بأنها "نظام قانوني يقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ اليها إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة". وذهب جانب آخر من الفقه الى تعريفها بأنها "الحالة التي تتحقق إذا قامت ضرورة تحت السلطة التنفيذية على الخروج على أحكام الدستور وحكم القانون عن طريق ممارسة بعض الإجراءات

الخطيرة التي تمس بالحريات العامة عندما تكون القواعد القانونية المتبعة في الظروف العادية عاجزة عن تمكين السلطة التنفيذية من مواجهة خطر جسيم محقق".⁽¹⁾ ويعد أقرب التعريفات التي سبقت من الفقه هو التعريف الأخير الذي عرف حالة الطوارئ بأنها حالة ضرورة وليست نظام قانوني تصل خطورتها الى المساس بأمن الدولة وحقوق الافراد وحررياتهم الأساسية وتشكل خطراً جسيماً محققاً، الأمر الذي يتطلب معه مواجهة هذا الخطر الجسيم المحقق باتخاذ تدابير معينة تتمثل في فرض حالة الطوارئ.

وقد حرصت التشريعات الدولية والمحلية على تكييف حالة الطوارئ وتحديد أساسها القانوني سواء في الاتفاقيات الدولية أو الدساتير الوطنية لمعظم دول العالم ومنها التشريع الليبي، لما تمثله حالة الطوارئ من إضرار بأمن الدولة وخطراً محققاً على المصالح الوطنية. ومجابهة حالة الطوارئ تمثل من جانب آخر مساساً صارخاً بحقوق وحرريات الأفراد التي كفلتها التشريعات المختلفة، لذلك تضاربت المصالح بين حق الدولة في مجابهة حالة الطوارئ والحفاظ على أمنها وسلامة إقليمها وشعبها، وبين مساسها بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين عند فرض حالة الطوارئ ، الأمر الذي يستوجب تحديد مدى مشروعية حالة الطوارئ التي تنطوي على انتهاكات جسيمة لتلك الحقوق والحريات وهنا تظهر أهمية هذا البحث.

وتكمن إشكالية هذا البحث في مدي قدرة الدولة على التوفيق بين حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية من جهة، وسلامة إقليمها وأمنها من جهة أخرى، الأمر الذي يجعل الدولة في موقف يعد من أصعب وأخطر التحديات القانونية والعملية التي تواجهها وتواجه مجتمع حقوق الإنسان، حيث تصبح فيه الدولة ملزمة بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة، والحفاظ على وحدته او استقرارها وأمنها بالسعي إلى إبطال التهديد الاستثنائي الذي خلق حالة الطوارئ من جهة أخرى. وأيضاً تحديد الأساس القانوني لحالة الطوارئ، ومدى مشروعية إعلانها وتطبيقها، سواء في القانون

الدولي أو الداخلي، ومدى كفايتها في تحقيق أهدافها والحد من الانتهاكات الجسيمة للحقوق والحريات الأساسية في ظل تطبيقها؟.

ولعل من أهداف هذا البحث استعراض ما جاء في الاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية في تحديد الطبيعة القانونية لحالة الطوارئ لوضع أساس قانوني يُستند إليه عند تطبيقها بحيث يضي عليها المشروعية، لا سيما أنها تمثل اعتداءً على حقوق وحريات الأفراد. حيث يتم التوصل الى نتائج أهمها الموازنة بين مصلحة الدولة ومصالح الافراد. وسوف نتناول هذا الموضوع وفق المنهج الاستقرائي مع التحليل والمقارنة كلما تطلب الامر ذلك في خطة بحثية على النحو التالي:

المبحث الأول: حالة الطوارئ في القانون الدولي الاتفاقي.

المطلب الأول: مشروعية حالة الطوارئ في الاتفاقيات الدولية العالمية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحالة الطوارئ في الاتفاقيات الإقليمية.

المبحث الثاني: حالة الطوارئ في القانون الداخلي.

المطلب الأول: الأساس القانوني لحالة الطوارئ في التشريعات المقارنة.

المطلب الثاني: موقف المشرع الليبي من حالة الطوارئ.

المبحث الأول-حالة الطوارئ في القانون الدولي الاتفاقي:

عرّفنا فيما سبق حالة الطوارئ بأنها " الحالة التي تتحقق إذا قامت ضرورة تحت السلطة التنفيذية على الخروج على أحكام الدستور والقانون عن طريق ممارسة بعض الإجراءات الخطيرة التي تمس بالحريات العامة، عندما تكون القواعد القانونية المطبقة في الظروف العادية عاجزة عن تمكين السلطة التنفيذية من مواجهة خطر جسيم محقق". حيث تبين أنها حالة واقعية ترجع الى ظروف استثنائية تُفرض على الدولة فتجعلها في حاجة ماسة للحفاظ على أمنها الوطني من جهة، وحماية الحقوق والحريات الأساسية لمواطنيها من جهة أخرى لذلك حرص الفقه على وضع أساس قانوني لحالة الطوارئ بحيث تصبح هذه الحالة الواقعية المفروضة على الدولة تنطلق من سند قانوني مشروع ويكون تطبيقها في إطار المشروعية الدولية. الأمر الذي يلزم مجلة العلوم القانونية والشرعية 172 العدد السادس عشر يونيه 2020م

الدولة باحترام تعهداتها الناتجة عن الاتفاقيات الدولية التي أبرمتها، وارتضت أحكامها، وصادقت عليها، لتصبح من ضمن منظومتها القانونية، سواء كانت هذه الاتفاقيات عالمية تشمل جميع الدول حيث يسمح لجميع الدول الانتساب إليها، والتي غالباً ما تهتم بمواضيع عامة تخص جميع دول العالم، أو كانت إقليمياً تخص دول بعينها وفقاً للموقع الجغرافي، أو الانتماء العرقي، أو الأيديولوجي أو غيرها، لذلك سوف نتناول هذا المبحث وفقاً للتقسيم التالي:

المطلب الأول: مشروعية حالة الطوارئ في الاتفاقيات الدولية العالمية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحالة الطوارئ في الاتفاقيات الإقليمية.

المطلب الأول - مشروعية حالة الطوارئ في الاتفاقيات الدولية العالمية:

تناولت العديد من الاتفاقيات الدولية حالة الطوارئ وأهمها اتفاقيات جنيف الأربع للقانون الدولي الإنساني سنة 1949م، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة 1966م حيث تعد هذه الاتفاقيات من أهم الاتفاقيات الدولية التي تناولت حالة الطوارئ، وما تضمنته من أحكام تجيز للدول الخروج عن أحكامها، وفقاً للتفصيل التالي:

الفرع الأول - اتفاقيات جنيف لسنة 1949:

تُعد اتفاقيات جنيف الأربع المرجع الأساسي للقانون الدولي الإنساني بما تضمنته من قيم ومبادئ أخلاقية، تدعو لنبذ الحرب بين الدول والشعوب، والبحث عن الحلول السلمية للمشكلات الدولية والمحلية. وفي حالة وقوع حرب أو ظروف استثنائية فهناك اعتبارات ذات بُعد إنساني يجب مراعاتها، وهذا من أساسيات القانون الدولي الإنساني وأيضاً الحفاظ على الحد الأدنى من حماية حقوق الإنسان طبقاً لما جاء في المادة الثالثة من هذه الاتفاقيات والتي تؤكد على أن الأشخاص الذين لا يشاركون مباشرة في الأعمال العدائية بمن فيهم أفراد القوات المسلحة الذين سلموا أسلحتهم، أو الأشخاص الذين وضعوا خارج حالة القتال بسبب مرض أو اعتقال أو أي سبب آخر، يجب أن يعاملوا بشكل إنساني ودون تمييز قائم على العرق أو اللون

مجلة العلوم القانونية والشرعية 173 العدد السادس عشر يونيو 2020م

أو الدين أو الجنس أو المولد أو الثروة أو ما شابه ذلك. بل شددت الاتفاقيات في مجملها عند تطبيق حالة الطوارئ على عدم الاعتداء على الحياة وسلامة الجسد والتعذيب والتكيل والمعاملة غير الإنسانية وأخذ الرهائن أو المعاملة المهينة والمذلة وتنفيذ عقوبة الإعدام دون إجراء المحاكمات وتوفير الضمانات القضائية، حيث تُعد كل هذه الأعمال انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان، وترقى إلى أن تشكل جرائم ضد الإنسانية، حتى لو ارتكبت في ظل الظروف الاستثنائية، وفي ذات الوقت حددت هذه الاتفاقيات الضمانات اللازمة لحماية حقوق الإنسان عند تطبيق حالة الظروف الطارئة وفقاً لنص المادة الثالثة المشتركة في الاتفاقيات الأربع السالف ذكرها.

الفرع الثاني- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

احتوى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽²⁾ على ديباجة وخمسة أجزاء تشكل في مجملها 53 مادة حيث تضمنت الديباجة الكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة الدولية على أساس الحرية والعدالة والسلام وتعزيز الاحترام العالمي لحقوق الإنسان. بينما احتوى مضمون الاتفاقية على العديد من الحقوق والحريات العامة للأفراد وكذلك التزامات الدول باحترام هذه الحقوق وكفالتها. وقد أخذ العهد بعين الاعتبار الموازنة بين مصالح واعتبارات الأمن القومي للدولة، وضمان احترامها لحقوق الإنسان، حيث نصت المادة الرابعة منه على أنه: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي العام وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".⁽³⁾

وتطبيقاً لهذا النص نستنتج أن حالة الطوارئ التي تُسوغ للدولة أن تتخذ تدابير بشأنها لا تتقيد بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان المدنية والسياسية، فهي حالة استثنائية يجب أن تبلغ من الخطورة بحيث تهدد حياة الأمة، وهذا هو المبرر الوحيد مجلة العلوم القانونية والشرعية 174 العدد السادس عشر يونيه 2020م

الذي نص عليه العهد لتضييق حالة الطوارئ. غير أن هذه الاتفاقية لم تترك للدول الأعضاء فيها اليد الطولى في التدابير التي يجوز اتخاذها في حالة الطوارئ، إنما يجب أن تقدر بقدر الضرورة وأن تُتخذ في أضيق الحدود الممكنة.⁽⁴⁾

المطلب الثاني - الأساس القانوني لحالة الطوارئ في الاتفاقيات الإقليمية:

تناولت العديد من الاتفاقيات الإقليمية حالة الطوارئ لعل من أهمها الاتفاقيتان الأوروبية والأمريكية المعنيتان بحقوق الإنسان الصادرتان سنة 1950 وسنة 1969م حيث نصتا على العديد من الأحكام المتعلقة بالظروف الاستثنائية وفقاً للاتي:

الفرع الأول - الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:

تُعد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، معاهدة دولية تهدف لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في قارة أوروبا، والتي صاغها مجلس أوروبا - سنة 1950، ودخلت حيز النفاذ في 3 / 9 / 1953، بعد التصديق عليها من طرف جميع الدول الأعضاء في المجلس، وقد حددت المادة الخامسة عشر من الاتفاقية الأساس القانوني الذي تستند إليه مشروعية حالة الطوارئ، حيث نصت على أنه "في حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة، يجوز لكل طرف سام متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع وبشرط أن لا تتناقض هذه التدابير مع بقية الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي". ونستنتج من ذلك أن المادة سالفه الذكر وضعت شروطاً أربعة لتطبيق حالة الطوارئ من قبل الدول الأطراف فيها وهي :

1. وجود أزمة أو موقف استثنائي حال أو وشيك الحدوث.
2. أن يؤثر على مجموع الشعب.
3. أن يهدد استمرار الحياة العادية وإيقاعها المنتظم داخل المجتمع الذي تتكون منه الدولة.

4 . ألا تكفي في مواجهتها تطبيق الإجراءات والقيود العادية التي تجيزها الاتفاقية للمحافظة على السلامة العامة أو الصحة العامة أو النظام العام.⁽⁵⁾

ويتضح من النص السابق أن هذه الاتفاقية قد سمحت للدول الأطراف التحلل من التزاماتها الناتجة عن هذه الاتفاقية في أضيق الحدود، وبما لا يتناقض مع الالتزامات المترتبة بموجب قواعد القانون الدولي، وإعلان حالة الطوارئ من قبل الدول الأطراف يعتبر مشروعاً طالما لم يخرج عن هذه القيود السالف ذكرها.

الفرع الثاني - الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان:

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمعروفة أيضاً باسم ميثاق سانخوسيه، هي صك دولي لحماية حقوق الإنسان، تم اعتمادها من قبل العديد من البلدان في نصف الكرة الغربي في سانخوسيه، كوستاريكا في 22 نوفمبر عام 1969، ودخلت حيز التنفيذ في 18 يوليو 1978 بعد إيداع صك الموافقة الحادي عشر (صك غرينادا) وقد نصت هذه الاتفاقية على الشروط والضمانات لتطبيق حالة الطوارئ في الفصل الرابع⁽⁶⁾ منها حيث حددت بالآتي:

1 . للدولة الطرف في الاتفاقية في أوقات الحرب أو الخطر العام أو سواهما من الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة وأمنها أن تتخذ إجراءات تحد من التزاماتها بموجب الاتفاقية الحالية ولكن فقط بقدر وخلال المدة التي تقتضيها ضرورات الوضع الطارئ، شريطة ألا تتعارض تلك الإجراءات مع التزاماتها الأخرى بمقتضى القانون الدولي، ولا تنطوي على تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

2 . لا يجوز للدول الأعضاء في هذه الاتفاقية عند إعلانها حالة الطوارئ تعليق الحقوق التالية:

أ . الحق في الشخصية القانونية.

ب . الحق في الحياة.

ج . تحريم التعذيب والرق والعبودية.

د . تحريم القوانين الرجعية.

هـ . حرية الضمير والدين

و . حماية حقوق الإنسان وأهمها الحق في الاسم وحقوق الطفل والحق في الجنسية. وفي جميع الاحوال لا يجوز تعليق الضمانات القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق، غير أنه إذا قامت الدولة بتعليق أي حق من الحقوق المشار إليها أعلاه يتوجب عليها الإبلاغ الفوري لسائر الدول الأطراف بواسطة الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية موضحة فيه الأحكام التي علقت تطبيقها وأسباب ذلك التعليق والتاريخ المحدد لانتهائه.⁽⁷⁾

ويمكننا من خلال النص المشار إليه أعلاه أن نحدد موقف هذه الاتفاقية من حالة الطوارئ حيث أجازت للدول الأطراف اتخاذ إجراءات تحد من التزاماتها شريطة ألا تتعارض مع التزاماتها الأخرى المقررة بموجب القانون الدولي وأن لا تنطوي هذه الاجراءات على تمييز لأي سبب من الأسباب المحددة في المادة المشار إليها، كما لا يجوز للدول الأعضاء تعليق الحد الأدنى من الحقوق التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة المذكورة على سبيل الحصر .

مما سبق شرحه يتضح أن القانون الدولي الاتفاقي قد أقر بمشروعية حالة الطوارئ، وحدد أساسها القانوني، وأكد على ضرورة تطبيقها في أضيق نطاق، وضمن شروط و ضمانات تعزز حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وقد حدد هذه الشروط وال ضمانات التي يجب على الدول مراعاتها عند إعلانها لحالة الطوارئ وذلك بالنص عليها بشكل واضح حتى لا يفسح المجال للدول لتفسير وتأويل تلك النصوص لأجل ان تتوسع في الاجراءات، مما يؤثر سلباً على الحقوق والحرريات الأساسية، ويعرضها للانتهاك الجسيم، الأمر الذي يدعونا للبحث في موقف التشريعات الداخلية من حالة الطوارئ من خلال دساتيرها وقوانينها في المبحث الثاني من هذا الدراسة.

المبحث الثاني-الأساس القانوني لحالة الطوارئ في التشريعات الداخلية:

حرصت التشريعات الداخلية للدول المختلفة على تنظيم حالة الطوارئ وذلك ببيان الأساس القانوني لمشروعية هذه الحالة، والشروط اللازم توافرها لإعلانها، والضمانات المقررة لحماية الحقوق والحريات الأساسية للإنسان. ويأتي على رأس هذه التشريعات الدستور الفرنسي لسنة 1958م وتعديلاته، والدستور الروسي لسنة 1993م، ونصت أيضا العديد من الدول العربية على مشروعية حالة الطوارئ وفق شروط وضمانات وإجراءات محددة في دساتيرها، ومنها الدستور المصري والدستور الجزائري، وقد نظم المشرع الليبي حالة الطوارئ في دستور المملكة الليبية الصادر سنة 1951م وتعديلاته، وما تلاه من وثائق وإعلانات دستورية وقوانين حتي اعتماد مشروع الدستور سنة 2017م. لذلك سوف نتناول هذا الموضوع تفصيلا وفق الآتي:.

المطلب الأول: الأساس القانوني لحالة الطوارئ في التشريعات المقارنة.

المطلب الثاني: موقف المشرع الليبي من حالة الطوارئ.

المطلب الأول- الأساس القانوني لحالة الطوارئ في التشريعات المقارنة:

أثرت فيما سبق أن أنه إلى موقف بعض التشريعات المقارنة من حالة الطوارئ في بعض الدول الأوروبية، حيث اخترت للمقارنة دستوري فرنسا وروسيا، وعلى الصعيد العربي سوف استعرض موقف المشرعين المصري والجزائري باعتبارهما من دول الجوار الليبي.

الفرع الأول- موقف بعض التشريعات الأوروبية من حالة الطوارئ:

أشرنا أعلاه الى المقارنة بالتشريعين الفرنسي والروسي وذلك لتتبع المقارنة وبيان مواقف متعددة لدول مختلفة من حالة الطوارئ، حيث نستعرض أولا موقف المشرع الفرنسي ثم نتناول بعد ذلك موقف المشرع الروسي.

أولاً- موقف المشرع الفرنسي من حالة الطوارئ:

نصت الفقرة الأولى من المادة السادسة عشر من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958م على أنه "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري، ويوجه خطاباً للأمة ويعلمها حول هذه الإجراءات".

وتطبيقاً لنص المادة سالفة الذكر لا يتم إعلان حالة الطوارئ وتطبيقها إلا بتوافر شروط أهمها:

1. وجود الخطر الجسيم والحال.
2. أن يقع هذا الخطر على مؤسسات الدولة.
3. يجب أن يترتب على ذلك الخطر إعاقة السلطات العامة الدستورية عن وظائفها العادية.

على أنه يتعين على رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الطوارئ اتخاذ بعض الإجراءات أهمها:

1. استشارة الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ
 2. توجيه بيان للأمة الفرنسية بشأن إعلان حالة الطوارئ، ويعتبر بمثابة الوسيلة القانونية التي تبرر تصرف رئيس الجمهورية أمام الرأي العام.
- وبعد اتخاذ هذه الإجراءات يتم إعلان حالة الطوارئ بالجريدة الرسمية، وتتمثل هذه الشروط وتلك الإجراءات بمثابة ضمانات لتقرير فرض حالة الطوارئ في فرنسا.⁽⁸⁾

ثانياً- موقف المشرع الروسي من حالة الطوارئ:

نصت المادة 88 من الدستور الروسي الصادر سنة 1993م على أنه " يفرض رئيس الاتحاد الروسي في الظروف وبموجب الإجراءات التي ينص عليها القانون مجلة العلوم القانونية والشرعية 179 العدد السادس عشر يونيه 2020م

الدستوري الاتحادي حالة الطوارئ في أرض الاتحاد الروسي أو في مناطق منه مع إخطار مجلس الدوما بذلك فوراً".

كما أسندت المادة 102 الفقرة ب من الدستور الروسي على اختصاص مجلس الاتحاد الروسي بالموافقة على مرسوم رئيس الاتحاد الروسي بشأن تطبيق الأحكام العرفية أو بشأن تطبيق حالة الطوارئ، وقد قيد الدستور الروسي فرض حالة الطوارئ وإعلانها من قبل رئيس الاتحاد بعدة قيود وشروط أهمها:

1 . أن يكون الهدف من تطبيقها ضمان سلامة المواطنين وحماية الحقوق والحريات بالقدر الذي يحافظ على تطبيق النظام الدستوري.⁽⁹⁾

2 . أن يتم إعلان حالة الطوارئ في مدة محددة مع كفالة الحقوق والحريات وعدم الاعتداء عليها إلا في حدود حماية وسلامة النظام الدستوري في البلاد.⁽¹⁰⁾

وقد وضعت المادة 109 من الدستور الروسي لسنة 1993م قيوداً إجرائياً على سلطات واختصاصات رئيس الاتحاد الروسي نصت عليه الفقرة الخامسة من هذه المادة وهو " لا يجوز حل مجلس الدوما خلال فترة فرض حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية على كامل أراضي الاتحاد الروسي أو جزء منه...". ونعتقد أن هذا النص ضماناً سياسية يمارسها مجلس الدوما على تطبيق حالة الطوارئ، لذلك قيدت المادة السابقة سلطة رئيس الاتحاد الروسي في حل مجلس الدوما أثناء تطبيق حالة الطوارئ على كامل البلاد.⁽¹¹⁾

الفرع الثاني- موقف بعض التشريعات العربية من حالة الطوارئ:

يُعد كل من التشريعين المصري والجزائري أهم التشريعات العربية للمقارنة بالتشريع الليبي. لذلك سوف نتعرض للأساس القانوني لحالة الطوارئ في التشريعين المصري والجزائري على النحو التالي:

أولاً- موقف المشرع المصري من حالة الطوارئ:

تمثل حالة الطوارئ في النظام المصري الحديث حالة دائمة التطبيق، فالمشرع المصري منذ الدستور الملكي الصادر سنة 1923م وحتى دستور سنة 1971 حرص مجلة العلوم القانونية والشرعية العدد السادس عشر يونيه 2020م 180

على النص صراحة على حق الملك أو رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية على كامل الأراضي المصرية أو جزء منها، واستمر الوضع القانوني لحالة الطوارئ في ظل الدستور المصري الحالي الصادر سنة 2014م بعد ثورتي يناير 2011م ويونيو 2013م حيث نصت المادة 154 منه على " يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون ويجب أن يُعرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنها، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال يشترط موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي المجلس.... ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

وقد وضع قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958⁽¹²⁾ عدة قيود وشروط لإعلان وتطبيق حالة الطوارئ في مصر حيث نص في المادة الأولى على سلطة رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ إذا ما تعرض الأمن والنظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر، سواء كان ذلك راجعاً إلى وقوع حرب، والتهديد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات، أو كوارث عامة، أو انتشار وباء. وخصت المادة 30 مكرر محكمة أمن الدولة العليا بمباشرة سلطتها في تنفيذ هذا القانون.

ثانياً - موقف المشرع الجزائري من حالة الطوارئ:

نصت المادة 91 من الدستور الجزائري⁽¹³⁾ على أنه "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً".

حددت المادة 92 من ذات الدستور ضرورة تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون، وأضافت المادة 93 بأن يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر دائم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، حيث تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. وقد نص المشرع الجزائري⁽¹⁴⁾ على تحويل رئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بشأن الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، حيث اسند المرسوم سالف الذكر في المواد 3، 4 السلطات العسكرية كل الصلاحيات لحماية المؤسسات العامة والأفراد وأوكل للمحاكم العسكرية النظر في الجرائم التي تمس بأمن الدولة بديلاً عن المحاكم المدنية.⁽¹⁵⁾

المطلب الثاني-موقف المشرع الليبي من حالة الطوارئ:

نتناول موقف المشرع الليبي حالة الطوارئ من خلال حقتين تاريخيتين مهمتين، الأولى من استقلال ليبيا سنة 1951م وحتى فبراير 2011م والثانية تمتد من 2011م وحتى صدور مشروع الدستور سنة 2017م.

الفرع الأول- موقف المشرع الليبي من حالة الطوارئ قبل فبراير 2011م:

تبدأ هذه الفترة بصدور دستور المملكة الليبية سنة 1951م مروراً بالإعلان الدستوري لسنة 1969م وما تبع ذلك من وثائق دستورية وقوانين تنظم هذه الحالة.

أولاً- دستور 1951 والتشريعات الصادرة في ظلّه:

نصت المادة 70 من دستور سنة 1951م على الاتي: "الملك يعلن الأحكام العرفية وحالة الطوارئ على أن يعرض إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة ليقرر استمرارها أو الغاؤها وإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجب دعوة مجلس الأمة للاجتماع على وجه السرعة".

وقد أبقى التعديل الدستوري سنة 1963م على ذات النص ولم يلغّه أو يعدله، الأمر الذي جعل فرض حالة الطوارئ الاستثنائية من اختصاص السلطة التنفيذية التي يمثلها الملك.

وقد فرق المشرع الليبي بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ، حيث أصدر الملك مرسومين، الأول المرسوم بقانون بشأن حالة الطوارئ الصادر في 5 أكتوبر 1955م، والثاني المرسوم رقم 5 لسنة 1956م بشأن الأحكام العرفية، حيث يتضح من هذين المرسومين أن المشرع الليبي ضيق حالة الطوارئ والأحكام العرفية في حالة وقوع اضطرابات في الأمن العام، أو تهديد حياة السكان والمواطنين وتعرضها للخطر، أو حدثت ظواهر طبيعية شديدة، أو أوبئة، مما يهدد حياة السكان وأمنهم وسلامتهم، الأمر الذي يستوجب اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الأمن العام ومصحة الوطن.

ثانياً- الاعلان الدستوري الصادر سنة 1969م:

نصت المادة 25 من هذا الإعلان على " يكون إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بقرار من مجلس قيادة الثورة كلما تعرض أمن الدولة الخارجي أو الداخلي للخطر وكلما رأى أن ذلك ضروري لحماية الثورة وتأمين سلامتها". ومن خلال هذا النص يتضح أن السلطة المخولة باتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية على خلاف التشريعات المقارنة والدستور الملكي ليست من اختصاص السلطة التنفيذية، وإنما تعد من اختصاص مجلس قيادة الثورة، والذي يمثل السلطة التشريعية، حيث كان مختصاً بإصدار القوانين والقرارات بقوة قانون .

ومن جانب آخر اشترطت هذه المادة شروطاً موضوعية يجب توافرها قبل قيام مجلس قيادة الثورة بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وهي أن يوجد ما يهدد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي للخطر، وكذلك إذا كان هناك ما يهدد الثورة أو يهدد سلامتها.

وقد صدر القانون رقم 21 لسنة 1991م بشأن التعبئة العامة حيث عرف التعبئة العامة في المادة الثانية منه بأنها "تهيئة كافة الموارد البشرية والمادية والمعنوية للجماهيرية العظمى وإعدادها إعداداً صحيحاً للانتقال بها من حالة السلم إلى حالة الحرب". وحدد المشرع في المادة الثالثة منه السلطة المختصة بإعلان التعبئة، حيث أسندها للسلطة التشريعية متمثلة في تلك الحقبة في المؤتمرات الشعبية الأساسية، وحصرتها في حالتين: الخطر الخارجي، والخطر الداخلي، حيث يتمثل الخطر الخارجي في توتر العلاقات الدولية، وقيام خطر الحرب ونشوبها، وتهديد أمن الدولة والمساس بسيادتها واستقلالها. والخطر الداخلي يتمثل في ظهور ما يهدد نظام الحكم القائم علي حكم الشعب في ذلك الوقت، وأيضاً حدوث كوارث أو أوبئة أو غيرها، مما يهدد حياة السكان وأمنهم وسلامتهم، وكذلك إجراء التمارين التعبوية وغيرها. ويتضح مما سبق أن هذه الحالات تعتبر من ضمن الحالات التي نصت عليها الدساتير والنشريات المقارنة لقيام حالة الطوارئ الأمر الذي يدعونا لمعرفة موقف المشرع الليبي بعد 2011م.

الفرع لثاني - موقف المشرع الليبي من حالة الطوارئ بعد فبراير 2011م:

حاول المشرع الليبي بعد فبراير 2011م تنظيم حالة الطوارئ بداية بالنص عليها في الإعلان الدستوري المؤقت، وصياغة قانون لتنظيمها، وانتهاءً بمشروع الدستور الليبي.⁽¹⁶⁾ وسنوضح ذلك تفصيلاً على النحو التالي:

أولاً- موقف المشرع الليبي في الاعلان الدستوري المؤقت 2011م:

صدر الاعلان الدستوري بعد أحداث فبراير 2011⁽¹⁷⁾ حيث نصت المادة 80 فقرة 6 المعدلة على اختصاصات المؤتمر الوطني والتي من بينها ما ورد في البند "ب" حيث نص على "إعلان حالة الطوارئ ورفعها". ويتضح من هذا النص أن إعلان حالة الطوارئ أو رفعها وفقاً للإعلان الدستوري سالف الذكر تكون للسلطة التشريعية متمثلة في المؤتمر الوطني العام، حيث قام هذا الأخير بصياغة مشروع كامل لقانون الطوارئ في ليبيا في 26/9/2012م حيث نصت المادة الأولى منه مجلة العلوم القانونية والشرعية 184 العدد السادس عشر يونيه 2020م

على " يجوز إعلان حالة الطوارئ بقرار من المؤتمر الوطني العام بناء على اقتراح من رئيس المؤتمر أو مجلس الوزراء كلما تعرض الأمن والنظام العام في أرض الدولة الليبية أو جزء منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو حدوث كوارث عامة أو انتشار وباء".
الا أن هذا المشروع لم يتم اعتماده وقبوله من المؤتمر الوطني العام نفسه، الأمر الذي يجعله مجرد مشروع لا يرقى إلى درجة القانون، ولا يمكن بحال العمل به، مما يستدعي معه أن ننوه إلى أن القانون الواجب التطبيق في هذه المرحلة هو القانون رقم 21 لسنة 1991م بشأن التعبئة العامة، وذلك لعدم وجود ما يلغيه. إلا أن الاختصاصات التي كانت موكلة لمؤتمر الشعب العام آلت إلى المجلس الانتقالي، ثم المؤتمر الوطني، ثم مجلس النواب، باعتبارهم يشكلون السلطة التشريعية في المراحل المختلفة.⁽¹⁸⁾

ثانياً- موقف المشرع الليبي في مشروع الدستور 2017م:

نصت المادة 187 من مشروع الدستور لسنة 2017م على "الرئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئيس الوزراء، ورئيسي مجلس النواب، والشيخ، إعلان حالة الطوارئ في حال تعرض البلاد لنازلة، أو حصار، أو خطر يهدد سلامتها، ويجتمع مجلس الشورى خلال ثلاثة أيام من إعلان حالة الطوارئ في جلسة استثنائية، بناء على طلب رئيس الجمهورية أو من تلقاء نفسه؛ لإقرارها، أو إلغائها؛ وفق أحكام الدستور. وإذا وقع إعلان حالة الطوارئ في غير دور الانعقاد، وجب انعقاد مجلس الشورى على وجه السرعة. وفي مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ، ويكون مجلس الشورى في انعقاد دائم إلى حين إعلان رئيس الجمهورية عن زوالها. ويجب ألا تزيد مدة الطوارئ على ستين يوماً بموافقة غالبية أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، ويمكن تجديدها مدة أو مدتين لا تزيد كل منهما عن ستين يوماً بموافقة أعضاء مجلس الشورى المنتخبين. وفي جميع الأحوال يجب أن يحدد إعلان حالة الطوارئ الهدف والمنطقة والفترة الزمنية التي شملها وفقاً للقانون".

ونصت المادة 188 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية في حالتي الحرب والتهديد الجسيم لأمن البلاد؛ أن يطلب من مجلس الشورى إعلان الأحكام العرفية، على أن يبت المجلس في الطلب بالأغلبية المطلقة لأعضائه المنتخبين خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، يعلن خلالها الرئيس حالة الطوارئ في المنطقة المحددة.

ويجب أن تُحدد المناطق التي تخضع للأحكام العرفية، ولا يجوز فرضها على كامل البلاد، وترفع بقرار من مجلس الشورى بناء على طلب رئيس الجمهورية، ويقدم الرئيس تقريراً شهرياً بشأنها، وينظم القانون الأحكام الخاصة بها".

من خلال النصين السابقين يتضح موقف المشرع الليبي من حالة الطوارئ والأحكام العرفية، عند سنه لمشروع الدستور المنتظر إقراره من مجلس النواب، وعرضه للاستفتاء الشعبي، حيث حدد في المادة 187 الأحكام المتعلقة بحالة الطوارئ والجهة المختصة بإعلانها والإجراءات اللازمة اتباعها عند فرضها. ثم بين في المادة 188 الأحكام المتعلقة بالأحكام العرفية والإجراءات المتعلقة بها.

وباستقراء النصين السابقين تبين أن المشرع الليبي قد فرق بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية حيث حدد قيام حالة الطوارئ في حال تعرض البلاد إلى نازلة أو حصار أو خطر يهدد سلامتها، أما الأحكام العرفية فتفرض في حالتي الحرب أو التهديد الجسيم لأمن البلاد، واشترط ألا تفرض الأحكام العرفية على كامل البلاد وإنما في الجزء الذي حصلت فيها الحرب أو التهديد الجسيم لأمن البلاد، على عكس حالة الطوارئ التي يمكن أن تفرض في كامل البلاد.

وقد حددت المادة 189 القيود في حالة الطوارئ والأحكام العرفية والتي تعتبر كضمان للحقوق والحريات، حيث تتلخص في وجوب أن يحدد القانون أسباب إعلانها، ونطاق كل منهما، والحقوق والحريات التي يمكن تقييدها، والتدابير الجائز اتخاذها، في أضيق نطاق وبالقدر الذي يحافظ على أمن البلاد وسلامتها. إضافة إلى العديد من القيود التي نصت عليها هذه المادة والتي تحد من تغول السلطة التنفيذية

بحيث لا يتم انتهاك الحقوق والحريات إلا بالقدر الذي تفرضه الظروف الاستثنائية التي تعصف بالدولة.⁽¹⁹⁾

الخاتمة:

من خلال ما سبق طرحه تبين أن حالة الطوارئ تقوم عندما تتعرض الدولة لظروف استثنائية غير اعتيادية كقيام حالة حرب أو تهديد للسلام والأمن داخلها أو حدوث كوارث بيئية أو أوبئة أو غيرها من الأحداث التي تضطر الدولة عند حدوثها إلى اتخاذ إجراءات وتدابير غير اعتيادية، وذلك لعجز المنظمة القانونية العادية على مجابتهما مما يمثل اعتداءً على الحقوق والحريات المقررة لمواطنيها. ويجب أن تكون هذه الإجراءات والتدابير متطابقة مع نصوص الدستور والأحكام الواردة في القوانين المتعلقة بهذه الظروف حتى يُعد تصرفها مشروعاً، وأن لا يتعارض مع التزاماتها المنبثقة من الاتفاقيات الدولية إلا بالقدر الذي سمحت به هذه الاتفاقيات.

وقد استنتجنا من هذا البحث أن إعلان حالة الطوارئ وتطبيقها قد أجازها القانون الدولي الاتفاقي سواء في الاتفاقيات العالمية أو الإقليمية، بالقدر الذي يمكن الدولة من اجتياز هذه المرحلة، ويجب أن تقدر هذه الظروف بقدرها وأن لا يطلق يد الدولة في انتهاك الحقوق والحريات بشكل مفرط.

كما استنتجنا أيضاً أن التشريعات الداخلية في العديد من الدول أجازت إعلان حالة الطوارئ لمجابهة الظروف الاستثنائية بالحدود والشروط التي تضمنتها، ومن بين هذه التشريعات ما ورد في الدساتير الليبية في المراحل المختلفة، وما تعلق بها من نصوص قانونية أجازت في مجملها إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، ولعل مشروع الدستور الصادر سنة 2017م كان أكثر تنظيماً للظروف الاستثنائية وكيفية مجابتهما، و فرق بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية حيث تقوم حالة الطوارئ عند حدوث نازلة أو حصار أو خطر يهدد سلامة الدولة، في حين تقوم الأحكام

مشروعية حالة الطوارئ في التشريع الدولي... د. إبراهيم محمد القعود أ. محمد الكامل شلغوم

العرفية فقط عند قيام حرب أو تهديد جسيم لأمن الدولة بحيث لا يشمل الإعلان كامل البلاد.

من خلال هذه النتائج نوصى بالإسراع في تبني مشروع الدستور وإصداره لكي يتسنى بعد ذلك إصدار القوانين التي تنظم الإجراءات الواجب اتباعها عند قيام الظروف الطارئة وتوفر شروطها، سواء في حالة السلم أو الحرب، وتوفير الضمانات اللازمة لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية حال قيامها.

- (1) علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري، مدى دستورية قانون الطوارئ دراسة دستورية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2018م، ص 19 . 20.
- (2) هي معاهدةٌ متعدّدة الأطراف اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتّحدة في القرار 2200 ، المؤرّخ 16 كانون الثاني/ ديسمبر 1966، والذي دخل حيز التنفيذ في 23 مارس 1976.
- (3) للاطلاع على نص الاتفاقية بالإمكان الرجوع لموقع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الانسان على الرابط التالي:
<https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- (4) احمد فتحي سرور، القانون الدولي الإنساني، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2003م، ص: 257.
- (5) محمد مدحت غسان، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، دار الريبة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012م، ص : 123.
- (6) المادة 1/27 من الاتفاقية.
- (7) هيثم مناع، وآخرون، الامعان في حقوق الانسان، دار الاهالي للطباعة، دمشق، سوريا، 2001، ص : 152.
- (8) مروان بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، مصر، 2008م، ص : 202.
- (9) المادة 56 فقرة 1 من الدستور الروسي لسنة 1993م.
- (10) الفقرة الثانية من المادة 56 من الدستور الروسي السابق الاشارة الية.

(11) راجع تفصيلا الدستور الروسي الصادر سنة 1993م ص : 11، 19، 22،
24 بشأن أحكام الطوارئ. مشور على شبكة الأنترنت على الرابط التالي:
[https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.](https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.pdf?lang=ar)

[pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.pdf?lang=ar)

(12) الجريدة الرسمية، العدد 29 مكرر ب، السنة الأولى، 28 سبتمبر 1958م.

(13) منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة الثالثة والثلاثون، العدد 76
الصادر في 8 ديسمبر 1996م.

(14) المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 196 لسنة 1991م المتضمن حالة
الحصار، الجريدة الرسمية العدد 29.

(15) غضبان مبروك، وغربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة
لحالاتي الحصار الطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر،
مجلة الفكر، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكرة، العدد
العاشر ص : 23.

(16) تم اعتماد مشروع الدستور بعد التصويت عليه بأغلبية (43) صوت من (44)
صوت، بالجلسة العامة للهيئة التأسيسية رقم (74) المنعقدة بمقر للهيئة
التأسيسية بمدينة البيضاء يوم السبت بتاريخ 6 ذي القعدة 1438 هـ الموافق
29 يوليو 2017م.

(17) صدر عن المجلس الانتقالي الليبي بتاريخ 2011/3/8م.

(18) رمضان بن زير، إعلان حالة الطوارئ في ليبيا وأثرها على حقوق الإنسان،
مقال منشور على موقع عين ليبيا بتاريخ 16 نوفمبر 2014 على الرابط التالي

<https://www.eanlibya.com>:

(19) بالإمكان الاطلاع على مشروع الدستور على الرابط التالي:

<https://h nec.ly/wp-content/uploads/2017/08/1>